

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

# **TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI**

**Başak SOMUNCU**

Danışman

**Prof. Dr. Canan BALKIR**

2006

## Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Başak SOMUNCU

İmza

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı**

: Başak SOMUNCU

**Anabilim Dalı**

: Avrupa Birliği

**Programı**

: Avrupa Birliği

**Tez Konusu**

: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde  
Uluslararası Göç Politikası

**Sınav Tarihi ve Saati**

:

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI   
DÜZELTME   
RED edilmesine

O

O\*

O\*\*

OY BİRLİĞİ ile   
OY ÇOKLUĞU   
ile karar verilmiştir.

O

O

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır.

O\*\*\*

Öğrenci sınava gelmemiştir.

O\*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.

\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

Evet

Tez mevcut hali ile basılabilir.

Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.

Tezin basımı gerekliliği yoktur.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

.....  Başarılı  Düzeltme  Red .....

## ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde

Uluslararası Göç Politikası

Başak SOMUNCU

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programı

Uluslararası göç, hem göç alan hem de göç gönderen ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarını önemli derecede etkileyen bir süreçtir. Bu sebeple tüm ülkeler, belli ölçüde “uluslararası göç politikası” geliştirmektedir. Avrupa Birliği de, ülkelerin ulusal politikalarının yanı sıra, -bütünleşmenin bir sonucu olarak- Birlik düzeyinde de uluslararası göç politikası oluşturmuştur.

Türkiye'nin uluslararası göç politikası incelendiğinde, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türk ırkından ve kültüründen gelen kişilerin Türkiye'ye göç etmesinin desteklendiği görülmektedir. Bunun yanında, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konan coğrafi kısıtlama uyarınca, sadece Avrupa kökenlilerin sığınma hareketleri kabul edilmiştir. Diğer taraftan, 1950'li yıllardan itibaren Türkiye'den Avrupa ülkelerine yönelik işgücü hareketlerinin doğması, 1960 yılından itibaren, “işgücü ihracatı” adı altında bir devlet politikası oluşmasına kaynaklık etmiştir. Türkiye'nin göç gönderme politikası, çoğunlukla Avrupa göç politikalarına bağımlı bir şekilde gelişmiş, etkili önlemler geliştirilememiş, geliştirilen önlemler etkin uygulanamamış ve sonuçta göç göndermeyle ilgili politika unsurları konusunda belirleyici olunamamıştır.

Bir taraftan yurtdışına göç hareketleri devam ederken diğer taraftan, 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin şekli değişmiştir. Bu tarihten itibaren büyük çaplı sığınma ve düzensiz göç hareketleri ile karşı karşıya kalınmış, ülkeye yönelen bu göçler ile düzenli göç, nispeten büyük miktarda yabancı kökenliyi kapsamaya başlamıştır. Bu değişikliklerin çoğunun temelinde, Avrupa'da gerek ulusal gerekse Topluluk düzeyindeki göç politikalarının kısıtlayıcı hale gelmesi yatmaktadır. Diğer taraftan; Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, göç politikası konusundaki müktesebat uyumu çerçevesinde, Türkiye'yi Avrupa'ya yönelen göçün son durağı haline getirebilecek önemli değişiklikler öngörülmüştür. Bunların bir kısmı gerçekleştirilirken geriye kalan kısmının gerçekleştirilmesi taahhüt edilmiştir. Sonuçta göç kabul etme politikası konusunda Avrupa Birliği politikalarına bağımlı hale gelmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** 1) Uluslararası göç, 2) Uluslararası göç politikası, 3) Avrupa Birliği Uluslararası Göç Politikası, 4) Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikası.

## **ABSTRACT**

### **Master Thesis**

#### **Turkey`s International Migration Policy under the EU Membership Perspective**

**Başak SOMUNCU**

**Dokuz Eylül University  
Institute of Social Sciences  
European Union Master Program**

**Immigration is a process that significantly affect economic, social, political and cultural structures of both sending and receiving countries. For this respect, all the countries develop immigration policies to some degree. In the European Union, in addition to the national immigration policies, the Community level immigration policy has also been developed.**

**When Turkey`s immigration policy is examined, it is clear that, since the early years of the Republic, immigration of Turkish descent and culture had been encouraged. Moreover, in line with the geographical reservation to the Geneva Convention, asylum claims of only European origin was accepted. On the other side, the beginning of the emigration to Europe in the late 1950`s resulted in the appearance of state policy, called “labor export”. Turkey`s immigration policy developed mostly dependent on European immigration policies, did not develop effective measures, the measures which were developed could not be efficiently implemented.**

**Since 1980`s, the patterns of the immigration, oriented to Turkey, began to change. The country has faced asylum and irregular immigration at a great scale, and regular immigration consists of relatively large amount of the foreign immigrants. During the same time, both national and Community level immigration policies have become tight in Europe. On the other hand, in the framework of Turkey`s alignment to the *acquis*, these changes can have an impact of turning Turkey into the last station for immigration oriented to Europe. Turkey has adapted some of the changes and have promised to adapt the rest. The country is becoming dependent on the EU policies concerning immigration.**

**Key Words: 1) Immigration, 2) International Migration policy, 3) European Union immigration policy, 4) Turkey`s international migration policy.**

# TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI

YEMİN METNİ	II
TUTANAK	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	X
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ	XI
GİRİŞ	XIII

## İÇİNDEKİLER

### BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMLAR

1.1. ULUSLARARASI GÖÇ	1
1.1.1. Tanımı	1
1.1.2. Unsurları	3
1.1.2.1. Ülke sınırlarını Aşması	3
1.1.2.2. Geçici veya Kalıcı Olması	4
1.1.2.3. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Olması	4
1.1.2.4. Birey, Grup veya Kitleler Tarafından Yapılması	6
1.1.2.5. Düzenli veya Düzensiz Olması	8
1.1.3. Türleri	10
1.1.3.1. İşgücü Göçü	10
1.1.3.2. İltica Hareketleri	16
1.2. ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI	20
1.2.1. Tanımı	21
1.2.2. Unsurları	21

1.2.2.1. Ülkeye Giriş ve Ülkedeki Yabancılar	21
1.2.2.2. Yurtdışına Göç Gönderme ve Yurtdışındaki Vatandaşlar	26

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **AVRUPA BİRLİĞİ ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI**

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE BELİRLEYİCİ FAKTÖRLER	30
2.1.1. Hükümetler Arası İşbirliğinin Doğuşu, Gelişimi, Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler	31
2.1.1.1. Belirleyen Faktörler ve Doğuşu	31
2.1.1.2. Gelişimi	40
2.1.1.3. Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler	44
2.1.2. Avrupa Birliği Ortak Göç Politikası Fikrinin Doğuşu, Gelişimi ve Belirleyen Faktörler	47
2.1.2.1. Belirleyen Faktörler	47
2.1.2.2. Doğuşu ve Gelişimi	64
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ KAPSAMI, YASAL GELİŞMELER VE YANSIMALARI	70
2.2.1. Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu	71
2.2.2. İltica	83
2.2.3. Düzensiz Göçün Kontrol ve Önlenmesi	91
2.2.3.1. Düzensiz Göçün Kontrolü Konusunda İç Önlemler	92
2.2.3.2. Düzensiz Göçün Kontrolü Konusunda Dış Önlemler	97

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI**

3.1.	TÜRKİYE’NİN YURTDIŞINA GÖÇ GÖNDERME POLİTİKASI	105
3.1.1.	Türkiye’den Yurtdışına Göçün Gelişimi	105
3.1.1.1.	Yurtdışına Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1950 – 1973)	106
3.1.1.2.	Yurtdışına Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1973 – 1990)	108
3.1.1.3.	Yurtdışına Göç Hareketlerinin Üçüncü Dönemi (1990 – devam etmekte)	111
3.1.2.	Türkiye’nin Yurtdışına Göç Gönderme Politikası	115
3.1.2.1.	Yurtdışına İşçi Göndermek Üzere Uygun İşgücü Pazarlarının Bulunması	117
3.1.2.2.	Yurtdışına Göç Gönderme Usulleri ve Devletin Gidecek Kişilerin Nitelikleri, Coğrafi kaynağı ve Göçün Büyüklüğü ile Süresi Üzerindeki Kontrolü	118
3.1.2.3.	İşçi Tasarruflarının Yurda Çekilmesi ve Verimli Kullanılması	122
3.1.2.4.	Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Sorunlarının Çözümü	126
3.1.3.	Türkiye AB’ne Tam Üyelik Süreci ve Türkiye’den Yurtdışına Göç	129
3.2.	TÜRKİYE’NİN YURTDIŞINDAN GÖÇ KABUL ETME POLİTİKASI	132
3.2.1.	Türkiye’ye Yönelen Göç Hareketlerinin Gelişimi ve Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri	132
3.2.1.1.	Türkiye’ye yönelen Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1923 – 1980)	133
3.2.1.2.	Türkiye’ye yönelen Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1980-devam etmekte)	135



3.2.1.3. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri	142
3.2.2. Türkiye'nin Göç Kabul Etme Politikası ve Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinin Etkileri	144
3.2.2.1. Yasal Göçmen Kabulü	145
3.2.2.2. Düzensiz Göçle Mücadele	148
3.2.2.3. İltica	159
<b>SONUÇ</b>	166
<b>KAYNAKÇA</b>	177
<b>EK – TÜRKİYE'DE ULUSLARARASI GÖÇ MEVZUATI</b>	189

## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AEA</b>	: Avrupa Ekonomik Alanı
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AKP</b>	: Afrika Karayıp Pasifik
<b>BMMYK</b>	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>Bknz.</b>	: Bakınız
<b>BYKP</b>	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
<b>CARIM</b>	: Consortium For Applied Research On International Migration
<b>CEPS</b>	: Centre for European Policy Studies
<b>COM</b>	: Commission
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>EU</b>	: European Union
<b>GSYİH</b>	: Gayri Safi Yurt içi Hasıla.
<b>GCIM</b>	: Global Commission on International Migration
<b>ICMPD</b>	: International Center For Migration Policy Development
<b>IMISCOE</b>	: International Migration, Integration and Social Cohesion
<b>IOM</b>	: International Organization for Migration
<b>İİBK</b>	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
<b>KKK</b>	: Köy Kalkınma Kooperatifleri
<b>Ks.</b>	: Kısım
<b>ODAÜ</b>	: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
<b>OECD</b>	: Organization for Economic Cooperation and Development
<b>OJ</b>	: Official Journal
<b>S.</b>	: Sayfa Numarası
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>UN</b>	: United Nations
<b>UNHCR</b>	: United Nations High Commission on Refugees
<b>UNU/WIDER</b>	: United Nations University World Institute For Development Economic Research

## TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ

### TABLO LİSTESİ

<b>Tablo 2.1.</b> :1950-1990 Dönemi Batı Avrupa Ülkelerindeki Yabancı Nüfus (Bin) ve Toplam Nüfus İçindeki Payı (Yüzde)	s.33.
<b>Tablo 2.2.</b> : Fransa’da Yabancılar ile Fransa Vatandaşlarının İstihdam Edildikleri Sektörlerin 1975 – 1990 Arası Gelişimi	s.35.
<b>Tablo 2.3.</b> : 1980-1989 Arası Avrupa Ülkelerine Yapılan İltica Başvurusu Sayısı	s.38.
<b>Tablo 2.4.</b> : 1995 – 1999 Yılları Arasında AB’ne Yapılan İltica Başvurusunda Bulunanların Kaynak Ülkeleri	s.49.
<b>Tablo 2.5.</b> : 1998 – 2003 Yılları Arasında Seçilmiş Bazı AB ülkelerince Kabul Edilen Aile Birleşmesi Girişleri (Bin)	s.51.
<b>Tablo 2.6.</b> : 1995 – 2003 Yılları Arasında Bazı AB ülkelerindeki Yabancı İşçi Girişleri (Bin)	s.52.
<b>Tablo 2.7.</b> : Ulaşılabilen En Güncel Yılda Bazı AB ülkelerine Yönelen Göç Akımları (Bin)	s.53.
<b>Tablo 2.8.</b> : 1990 – 1999 Yılları Arasında Yabancı Ülke Vatandaşı, Yabancı İşçiler ve Yabancı Doğumlarının Miktarı (Yüzde)	s.55.
<b>Tablo 2.9.</b> : Avrupa’da Demografik Göstergeler, 2003 Yılı (Bin Kişi)	s.58.
<b>Tablo.2.10.:</b> 2002 Yılında AB-15 Ülkelerinde 15-65 Yaş Arasında Olan Göçmenlerin İstihdam Durumlarının Kaynak Ülkelerine Göre Dağılımı	s.60.
<b>Tablo 3.1.</b> : İİBK Aracılığıyla Yurtdışına Gönderilen İşçilerin Yıllar İtibariyle Sayısal Gelişimi	s.108.
<b>Tablo 3.2.</b> : Yurtdışındaki Türk Vatandaş ve İşçilerinin Bulunduğu Ülkelere Göre Dağılımı	s.113.
<b>Tablo 3.3.</b> : AB Ülkelerinde Türk Göçmenlerinin Sayısı (2003)	s.130.
<b>Tablo 3.4.</b> : 1923-1997 Yılları Arasında Türkiye’ye Göç Edenlerin Geldiği Bölgelere Göre Dağılımı	s.134.
<b>Tablo 3.5.:</b> 1995-Mayıs 2004 arası Dönemde 1994 İltica Yönetmeliği’ne Göre Yapılan Başvurularının Kaynak Ülkelerine Göre Dağılımı	s.138.

<b>Tablo 3.6.:</b> 1998 – 2001 Yılları Arasında Türkiye’ye Göç	s.142.
<b>Tablo 3.7.:</b> 1995 – 2005 Yılları Arasında Kaçak İşçi Olarak Yakalanan Düzensiz Göçmenler	s.143.

## **ŞEKİLLER LİSTESİ**

<b>Grafik 2.1.:</b> 1975 – 2000 Yılları Arasında Avrupa Topluluğu’nda İşsizlik Oranları	s.36.
<b>Grafik 2.2.:</b> 1980 – 1999 Yılları Arasında Avrupa Birliği’nde Yapılan İltica Başvurusu Sayısı (Bin) ve Kabul Durumları	s.49.
<b>Grafik 2.3.:</b> 1980-2002 Yılları Arasında AB-15’deki Nüfus Artışı (Bin)	s.57.
<b>Grafik 3.1.:</b> 1961 – 1999 Arası Türkiye’den Yurtdışına İşgücü Göçü	s.109.

# TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI

## GİRİŞ

Göç, ulusal ve uluslararası arenada en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Bu konu, son yıllarda özellikle hem gönderen hem de kabul eden ülke üzerindeki sosyal ve ekonomik etkilerinin derinliğinin anlaşılması dolayısıyla bilim çevreleri tarafından sıklıkla ele alınmaktadır.

Gerçekten de göç, sebep, sonuç ve diğer etkenlerle olan ilişkileri bakımından incelenmesi gereken bir konudur. Uluslararası insan hareketleri, gönderen ve kabul eden ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel biçimlenimini değiştirmektedir. Bu etkiyi, birçok ülke gibi Türkiye de önemli bir ölçüde tecrübe etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu yıldan itibaren yurtdışında yaşayan Türk soyundan ve kültüründen gelen kişileri kabul etmiştir. Bunun yanı sıra, yabancı kökenlilerin sığınma hareketleri ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye’ye yönelen bu göçler, daha çok siyasi nedenlere dayalı olarak gelişmiştir ve şüphesiz ki bu insan hareketlerinin ülkenin sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapısı üzerinde büyük etkisi olmuştur. Diğer taraftan, 1950’li yılların ikinci yarısında Türkiye’den Avrupa ülkelerine doğru işgücü göçü yaşanmaya başlamıştır. Yurtdışına işgücü göndermenin bir devlet politikası haline geldiği 1960’lı yıllardan itibaren de büyük çaplı yurtdışına göç hareketleri yaşanmaktadır. Başta Avrupa ülkeleri olmak üzere, Suudi Arabistan, Ortadoğu ülkeleri ve Rusya ile Bağımsız Cumhuriyetlere dış göç akımları devam etmektedir. Bu dış göç hareketleri, Türkiye’nin, çoğunlukla “göç gönderen ülke (emigration country)” olarak kategorize edilmesine yol açmıştır.

Bir taraftan Türkiye’den yurtdışına göç hareketleri devam ederken, diğer taraftan, Türkiye’ye yönelen göç hareketlerinin biçimi değişmiştir. 1980’li yıllardan bu yana Ortadoğu ülkelerinden ve 1990’lı yıllardan bu yana, Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla oluşan Bağımsız Cumhuriyetlerden Türkiye’ye yönelik göç akımları meydana gelmektedir. Çoğu düzensiz göçü temsil eden bu göçlerin yanı sıra, ABD,

Rusya ve AB ülkelerinden düzenli göç hareketleri de yaşanmaktadır. Düzensiz göçmenlerin bir kısmı Türkiye'yi "hedef ülke (target country)" olarak görürken, çoğunluk kısmı da "transit ülke (transit country)" olarak kullanmaktadır. Yasal veya kaçak yollardan Avrupa ülkelerine geçmeyi amaçlayan binlerce göçmen, öncelikle Türkiye'ye yönelmektedir. Ülkenin bu şekilde "hedef ülke" ve "transit ülke" haline gelmesi, Avrupa ülkeleri ve Topluluk göç politikasının giderek kısıtlayıcı hale gelmesinden kaynaklanmaktadır.

Türkiye'ye yönelen söz konusu hareketlerinin Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki göç hareketleri gibi sadece nüfusu homojenleştirici etkisi olduğu söylenemez. Bu hareketler, etkisini, Türkiye'nin toplum yapısından ekonomisine, iç güvenlikten dış ilişkilere uzanan geniş bir alanda göstermektedir. Küreselleşmenin etkilerinin derinleşmesine paralel olarak, bu hareketlerin çapı büyümekte, ülke üzerindeki etkileri de artmaktadır.

Türkiye'de göç kabul politikası konusunda özellikle yasal çerçeve bakımından daha önce uluslar arası standartlara uyum çabası görüldüyse de göç konusuna yaklaşım, 1999 yılında Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerinin farklı bir aşamaya girmesi ile büyük bir değişim sürecine girmiştir. Diğer politikalarda olduğu gibi, Avrupa Birliği göç ve iltica politikasına uyum çalışmaları büyük bir hızla devam etmektedir.

Ülkemizde bir yandan Türkiye'den dış göç hareketi devam etmekte, diğer yandan Türkiye'ye yönelen göç akımlarının ekonomik ve sosyal etkilerinin baskısı yaşanmakta, öbür taraftan da göç politikalarının Avrupa Birliği göç politikasına uyumu (Europeanization) yolunda çalışmalar devam etmektedir. Bu tablo içinde ülkemizde göç konusunun tüm boyutları ile hassasiyetle incelenmesi ve ülkemiz çıkarları doğrultusunda etkin bir göç politikasının şekillendirilmesi gerektiği bir gerçektir. Bu maksatla, bu tezin konusu Türkiye'nin gerek göç gönderme gerekse göç kabul etme ile ilgili politikalarının ve Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinin bu politikalara yansımalarının ne şekilde olduğu/olacağıdır. Bu doğrultuda;

Birinci bölümde, tezin ana bölümlerinde tartışılacak olan kavramlar ele alınacaktır.

Türkiye’de göç konusundaki yukarıda çizdiğimiz tablo, göç gönderme (emigration) ve göç kabul etme (immigration) politikası konusunda Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerinin en önemli unsurlardan biri olduğunu göstermektedir. Avrupa Birliği göç politikası, Türkiye’nin göç politikaları konusunda belirleyici olmaktadır. Bu sebeple, ikinci bölümde Avrupa Birliği göç politikası incelenecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye’nin göç gönderme ve göç kabul etme ile ilgili politikaları gözden geçirilecek ve Avrupa Birliği göç politikasına uyum çalışmaları değerlendirilecektir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMLAR**

Uluslararası göç olgusunu ve bu olgunun günümüzdeki boyutlarını kavrayabilmek için, ilgili bulunduğu veya zaman içinde ürettiği önemli unsurlarını gözden geçirmek gerekmektedir. Bu bölümde, tezin ana bölümlerinde incelenecek olan unsurlar ile kavramlar ve bunların arka planlarından ana hatları ile bahsedilecektir.

### **1.1. ULUSLARARASI GÖÇ**

#### **1.1.1. Tanımı**

En genel anlamı ile göç, insanların tek başına veya gruplar halinde bir yerden başka bir yere gitmeleridir. Bununla birlikte, bu kavram, salt mekânsal değişimin ötesinde; ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve bireysel yönleri olan ve göç alan ve göç gönderen yerde etkilerini bu boyutlarıyla gösteren bir olgudur. Çok yönlü oluşu nedeniyle, iktisat, sosyoloji, nüfus bilimi, siyaset bilimi, eğitim bilimleri gibi pek çok sosyal bilim dalının konusu durumundadır. Söz konusu bilim dallarından her biri, göçün farklı boyutu üzerinde durmakta, göçü kendi perspektifleri ile tanımlamaktadır.

İktisat bilimi, göçün iktisadi sebepleri ile ekonomi üzerindeki etkileri; siyaset bilimi, göçün siyasi nedenleri ve ulusal kurumları ile dış politika üzerindeki etkileri; sosyoloji bilimi, göçün sosyal ilişkiler boyutu, sosyal ağların göçün oluşum ve gelişimi üzerindeki etkileri, göçün kültürel, ekonomik ve sosyal etkileri; nüfus bilimi, göçün nüfus üzerindeki etkileri; beşeri coğrafya, göçün yerleşim üzerindeki etkileri; sosyal psikoloji, göçün sosyal grup ve toplumlar üzerindeki etkisi konularında çalışmaktadırlar.

Bunun gibi; göç olgusu, bütün sosyal olgular gibi, çok boyutlu ve disiplinler arası olması nedeniyle, tüm bilim dalları tarafından farklı özellikleri ön plana



çıkarılarak tanımlanmaktadır. Göç, beşeri coğrafya bilimine göre, “mekânsal değişiklik”; nüfus bilimine göre “nüfus hareketi”; iktisat bilimine göre “bir üretim faktörünün (işgücü) hareketi” olarak tanımlanmaktadır.

Farklı disiplinlerden birçok sosyal bilimci, göçü kendi bakış açıları ile tanımlamıştır. Göç, bazı sosyal bilimcilere göre, “yer değiştirme”, “ekonomik, sosyal, siyasi sebeplerin etkisiyle bireylerin yer değiştirmesi”, “insanların isteğe bağlı veya zorla, kısa veya uzun vadeli olarak ikametgâhlarını değiştirmeleri”, “insanların bir sosyal sistemden diğerine transferi”, “kişinin yer değiştirmesinden dolayı ait olduğu grubun değişmesi”, “geçici veya kalıcı yer değişimi sonucu sosyal ve psikolojik durumda değişiklik” olarak tanımlamıştır (Yüce, 2003: 9). Bunların dışında, bu olguyu, “insanların belirli bir zaman boyutu içinde bir yerleşim alanından başka bir yerleşim alanına geçişi”, “insanların belli zorunluluklar sonucu bir yerden başka yere gitmesi”, “isteğe bağlı yer değiştirme” olarak tanımlayanlar da bulunmaktadır (Güllü, 2004: 65). Göç kavramının değişik bilim dallarında farklı özellikleri ön plana çıkarılarak farklı tanımlanması sonucu önemli sosyal bilimcilerin göç tanımlarında da -anlamları yakın olmakla birlikte- farklılıklar olduğu görülmektedir.

Göç tanımlarından da anlaşılacağı üzere; göç; birey yada gruplar tarafından, isteğe bağlı veya zorunlu olarak, geçici bir zaman dilimi için veya kalıcı olarak yapıldığı gibi, göçün mekânsal değişiklik boyutu, ülke sınırları içinde veya dışında olabildiğine işaret etmektedir. Bu tezde sadece “uluslararası göç” süreci ele alınacak, göçün, ülke içi göç için de geçerli olan bazı genel özellikleri, uluslararası göç perspektifi ile incelenecektir.

Uluslararası göç, insanların bir ülkeden başka bir ülkeye hareketini ifade etmektedir. Göç sürecinin zaman, tercih, kapsam ve yasal boyutları göz önüne alındığında ise, uluslararası göç; geçici bir zaman dilimi için veya kalıcı olarak, çeşitli faktörlerin etkisiyle isteğe bağlı veya zorunlu bir şekilde, birey veya grup yada kitleler tarafından, düzenli veya düzensiz olarak, yaşanılan ülkeden hareketle diğer bir ülkeye yerleşme süreci olarak tanımlanabilir.

### 1.1.2. Unsurları

Sosyal bilimler disiplinleri arasında göç çalışmaları konusunda perspektif farklılıkları olmakla birlikte, tümü, göçün sebep ve sonuçları üzerinde odaklanmıştır. Zira, göç, ekonomik, sosyal, kültürel, psikolojik yönleri bulunan çok boyutlu bir olgu olmakla beraber, sebep, süreç ve sonuçları ile bir bütünü ifade etmektedir. İlk aşamada, bu bütünün unsurlarını incelemek gerekmektedir. Yukarıdaki uluslararası göç tanımımızdan hareketle, uluslararası göçün tanımlayıcı unsurlarını aşağıdaki şekilde inceleyebiliriz.

#### 1.1.2.1. Ülke sınırlarını Aşması

Uluslararası göçün en temel unsuru, göçün bir ülkeden diğerine yönelik olmasıdır. Bu durumda, göç sürecine birden fazla ülke konu olmaktadır. Başka bir deyişle, göçün tüm aşamalarında hem göç eden kişi hem göç gönderen ülke hem de göç alan ülke ile ilgili çeşitli faktörler devreye girmektedir. Bunun sonucunda da göç, tüm değişkenler üzerindeki etki ve sonuçlarını hem göç gönderen hem de göç alan ülkede göstermektedir.

Ulus aşırı hareket eden kişinin terk ettiği ülkeye “kaynak ülke”, göç etmek istediği ülkeye de “hedef ülke” denilmektedir. Kaynak ülkeden hedef ülkeye doğru olan hareket süreci içinde bir müddet üçüncü bir ülkede kaldı ise, bu ülke de “transit ülke” olarak kategorize edilmektedir. Bu durumda, transit ülkedeki çeşitli faktörler de göç sürecinde devreye girmekte, göç süreci transit ülkedeki yapıları da etkilemektedir.

Göç kararını vermiş biri, kabul edildiği herhangi bir ülkeye gidebilmektedir. Ancak uygulamada, tarihteki göç hareketleri ve göç ağları tarafından daha önce çizilmiş olan rotaları tercih etmekte, dolayısıyla, göç akımları genellikle, önceden anavatan-sömürge olan ülkeler arasında meydana gelmektedir. Bunun yanı sıra, göç edecek kişi, aile bireylerinin bulunduğu yere gitmeyi de tercih etmektedir. Kültürel faktörler (örneğin o ülkede kendi kültüründen kişilerin çok olması) ve iki ülke

arasındaki coğrafi yakınlık da hedef ülkeyi belirlemede önemli etkenlerdir. Bununla birlikte, acenteler ve insan kaçakçılığı ve ticareti organizasyonları vasıtasıyla göç eden kişilerin hedef ülkeleri konusunda söz konusu organizasyonlar belirleyicidir (Stalker, 2006: 5.k.).

#### 1.1.2.2. Geçici veya Kalıcı Olması

Uluslararası göç, sonradan göç gönderen ülkeye dönmek üzere belli bir süreliğine yapılabileceği gibi, hayatının geri kalanında gittiği ülkede yaşamak üzere de göç edildiği görülmektedir. Uluslararası göçün geçici veya kalıcı olmasında kişinin isteği, göç gönderen ve göç alan ülkedeki koşullar ve her iki ülkenin politikaları gibi etkenler rol oynamaktadır. Örneğin 1960'lı yıllarda Türkiye'den Almanya'ya yönelik olarak yaşanan işgücü göçünde, göç edenlerin büyük kısmı, bir müddet Almanya'da çalışıp para biriktirdikten sonra ülkelerine dönmeyi amaçlamışlar, daha sonra Almanya'daki koşullar, kişileri kalıcı olarak Almanya'da yaşama isteğine sevk etmiştir. Bunun gibi, Alman hükümetinin 1980'li yıllarda göçmenlerin geri dönüşleri için teşvik edici araçlara başvurması, bazı Türk göçmenleri ülkelerine dönmeye sevk etmiştir.

#### 1.1.2.3. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Olması

Uluslararası göç, çeşitli dış faktörlerin etkisiyle, isteğe bağlı veya zorunlu olarak gerçekleşmektedir. İsteğe bağlı göçlerde, birey, genellikle bazı dış faktörler sonucu göç etme kararı vermekte iken, zorunlu göçlerde siyasi koşullar ve doğal felaketler gibi nedenler kişileri göç etmeye zorlamaktadır.

İsteğe bağlı uluslararası göçün oluşumunda genellikle göç gönderen ülkenin itici faktörleri ile göç alan ülkenin çekici faktörleri rol oynamaktadır. Başka bir deyişle, bireyin göç etme kararı, makro düzeydeki bazı değişkenlerle şekillenmektedir. Yüksek ücretler, istikrarlı çalışma koşulları, demokratik hak ve hürriyetlerde ilerilik, yabancı eşle evlilik gibi faktörler çekici faktörlerdir. Diğer taraftan, düşük ücret, mesleki araştırma ve çalışma için araçların yetersizliği ve

ilgisizlik, kabiliyetten çok kıdeme önem veren katı idari düzen, siyasal haklara yapılan baskılar, siyasal belirsizlikler, iş ve aile ortamındaki huzursuzluklar, bulunulan ülke bakımından itici faktörleri oluşturmaktadır. Terk edilen ülkenin itici faktörleri ile göç edilen ülkelerin çekici faktörlerinin muhasebesini yapan kişi, kararını bu karşılaştırmadan çıkan artı değere göre vermektedir (Gençler, 2002: 28-29).

İtici ve çekici faktörleri çoğaltmak mümkünse de isteğe bağlı uluslararası göçün genellikle ülkeler arasındaki gelir ve yaşam standardı farkına, daha geniş açıdan, ekonomik ve sosyal koşullardaki farklılığa dayandığı görülmektedir. Ülkeler arasındaki gelir ve yaşam standardı farkını yaratan nedenler (işgücü piyasasının arz-talep, ücret durumu, sermaye birikimi durumu, nüfus artış hızı, vs.) genellikle göç veren ülkede dış göç akımını destekleyen faktörleri, göç alan ülkede de göçmenleri hedefi haline gelme ve göç alımına neden olan faktörleri doğurmuş, etkisini işgücü göçü olarak göstermiştir. Başka bir deyişle, ekonomik ve sosyal dış faktörler, insanların isteğe bağlı olarak göç etmesine neden olmuştur. Söz konusu neden ve faktörlerden sonraki başlıklarda bahsedilecektir.

Yukarıda belirtilen itici ve çekici faktörlere, ulaştırma, iletişim ve piyasa mekanizmaları alanlarındaki teknolojik gelişmenin (iletici faktörler) etkileri de eklendiğinde, artan fiziksel ve toplumsal hareketlilik, ülke sınırlarını aşan yoğunlaşmış bir göçe dönüşmüştür. Gerçekten, kıtalararası uzaklıkların ortadan kalkması ve dünyada en uzak köşesindeki bir gelişmenin aynı gün bütün dünyada duyulmasını sağlayan çağdaş ulaştırma ve iletişim teknolojisi, az gelişmiş toplumlardaki işsizler kitlesine de, ülkeler dışında ekonomik olanaklar aramaya yönelme şansını getirmiştir (Güven, 1977: 14). Özellikle son 30 yıldır, küreselleşmenin etkisi ile ülkeler arasındaki gelir farkı yükselmiş ve iletici faktörler devreye girmiş, böylece, kendi ülkelerinde beklentilerini tatmin edemeyen, çoğu kere yaşamlarını idame ettirmede ciddi zorluklarla karşılaşan insanların bir kısmı, bir işte çalışmak üzere daha çok şey umdukları bir başka ülkeye gitme yolunu tercih etmiştir (Şahin, 2003: 2-3).

Zorunlu göçler ise, siyasi koşullar ve doğal felaketler gibi etkenlere işaret etmektedir. Ülkelerarası çıkar çatışmaları, iç savaşlar, doğal afetler, kıtlık, açlık, salgın hastalıklar ve özellikle yaygın insan hakları ihlalleri, milyonlarca insanı yaşadığı toprakları, yasal veya yasal olmayan yollardan terk etmeye mecbur bırakmıştır (Emniyet Genel Müdürlüğü, 2000: 7). Bu koşullar altında, hayatta kalabilmek amacıyla göç edilmiştir. 20. yüzyıl boyunca etnik/dini/çıkar çatışmaları ile ülke içinde ve ülkeler arası savaşların sayısının çok olması ve giderek çoğalması da uluslararası göç hareketlerini yoğunlaştırmıştır.

#### 1.1.2.4. Birey, Grup veya Kitleler Tarafından Yapılması

Uluslararası göçün aktör veya aktörleri, göçün kapsamını belirlemektedir. Göçe neden olan etmenler güçlendikçe göçün kapsamı büyümekte, dolayısıyla göçün etki alanı genişlemektedir. Örneğin, İkinci Dünya Savaşından günümüze dek uluslararası göçe neden olan ekonomik, sosyal ve siyasi nedenleri çoğalması ve iletişim-ulaştırma teknolojisi ile desteklenmesi sonucu dünyadaki göç hareketleri yoğunlaşmıştır. 1970 - 2001 yılları arasında dünya üzerinde bir yıldan uzun süredir doğduğu ülkeden farklı bir ülkede yaşayan kişi sayısı (mülteciler de dahil) iki katına çıkarak 175 milyona ulaşmıştır (Vayrynen, 2003: 1). 1970 yılında dünyada 82 milyon göçmen bulunurken bu sayı 2000 yılında 175 milyona çıkmış, 2005 yılında ise 200 milyona ulaştığı tahmin edilmiştir (GCIM, 2005: 1).

Özellikle 1960'lı yıllardan bu yana, gerek göç gönderen gerekse göç alan ülke olarak çok sayıdaki ülke uluslararası göç sürecine girmiş, bunun yanı sıra göç hareketleri de "birey" veya "grup" büyüklüğünü aşarak "kitlesele" bir hale gelmiştir. Bunun yanında uluslararası göçün coğrafi kapsamı da genişlemiştir. 1970 yılında uluslararası göç alan ülke sayısı 48 iken, bu sayı 2000 yılında 70'e çıkmıştır (GCIM, 2005:2). Bunun sonucunda, çeşitli şekillerle karşımıza çıkan uluslararası göç süreci, göç veren ve göç alan çok sayıdaki ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve pek çok önemli yapılarında değişimler meydana getirmiş, göçün sebep olduğu kompleks sorunlar, bugün ulusların tek başına çözümediği bir düzeye ulaşmış bunun

sonucunda, uluslararası alanda da göç hareketlerini kontrol altına alma için işbirliği çabaları yoğunlaşmıştır.

1960'lı yıllardan günümüze kadar uluslararası göçün kapsamının büyümesinin yanı sıra, göç sürecine dâhil olan tarafların kapsamı da genişlemiştir. Geleneksel anlamda uluslararası göç, hedef ülkede oturmak ve çalışmak üzere gelen birey veya ailesi ile göçmenlerin sınırdan girişlerini engellemeye çalışan veya göçmenlere “vatandaşlık” veren devlet arasındaki ilişkiye dayanmaktaydı. Ancak, günümüzde, büyük bütçeli, dünya çapında yüz binlerce iş olanağı sağlayan ve göç işinde uzman kişi yada kurumlarca yönetilen çeşitli göç iş kolları bulunmaktadır. Uluslararası göç konusunda, “göç endüstrisi” denen bu oluşumu da göz önüne almak gerekmektedir (Salt ve Stein, 1997: 468).

Göç akımları başladığında, bir dizi özel hizmet gereksinimleri ortaya çıkmakta, bu gereksinimlerin tümü, hükümetler tarafından karşılanamamaktadır. Örneğin 1960'larda Türkiye – Almanya arasındaki göç hareketinde olduğu gibi, aynı dönemde çok sayıda kişinin göçü, ancak acenteler aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Burada hem göçmenler hem de göçmen olmayanlar için bir dizi girişimcilik olanağı bulunmaktadır. Göç konusundaki bu tür gereksinimleri karşılamak üzere oluşan “göç endüstrisi”, işe alma ve seyahat acenteleri, çevirmenler ve hukuk ve danışmanlık büroları gibi göç ile ilgili işlerde çalışan pek çok insanı/kurumu kapsamaktadır (Uslu ve Cassina, 1999: 25). Bunun yanı sıra insan kaçakçılığı ve insan ticareti faaliyetleri yürüten suç örgütleri de göç endüstrisi içinde yer almaktadır. Göçmenlerin ülkeye girişini engellemek veya göçmenlerin entegrasyonunu sağlamak amacıyla icra ettiği faaliyetler dolayısıyla hükümetler de bu endüstrinin bir parçası haline gelmektedir. 1970'li yıllardan itibaren Avrupa ülkeleri başta olmak üzere dünyadaki bir çok göç alan ülke, göçmen alımını kısıtlamak maksadıyla göçmen alma programlarını durdurmuştur. Devletin göçmen alımı ile iştegal etmemesi ve buna karşılık göçmenlerden gelen talebin çoğalması, göç endüstrisinin 1970'li yıllardan itibaren gelişmesine yol açmıştır. Ülkelerin katı politikalar uygulamasına rağmen göç hareketlerinin devam etmesi de göç endüstrisi tarafından sağlanmıştır.

#### 1.1.2.5. Düzenli veya Düzensiz Olması

Tüm uluslararası göç hareketleri yasal açıdan bakıldığında, düzenli veya düzensiz göç olmak üzere ikiye ayrılır.

Düzenli göç, yasal çerçeve dâhilinde, başka bir deyişle, belli prosedürleri yerine getirerek yapılan göçtür. Düzenli göç, birey tarafından yapılan talebin gidilmek istenen ülkenin onayı ile yapılabildiği gibi, bazı ülkeler nüfus ve işgücü durumu göz önüne alarak yaptığı kendi talepleri ile de olabilmektedir. Örneğin ABD, yıl DV1 yöntemi ile, önceden belirlediği ülkelere kota sınırlaması dâhilinde olmak kaydıyla, başvuruda bulunanlar arasından kura ile her yıl binlerce kişiye oturma izni vermektedir. Bunun haricinde yapılan diğer bir uygulama Almanya'nın işgücü açığını, Güney Avrupa, Türkiye ve Yugoslavya'dan karşılamak amacı ile 1960'ların başında başlattığı "misafir işçi sistemi"dir (Gençler, 2002: 29-30). Bu türden işgücü göçünün yanı sıra, iltica hareketleri de düzenli göç olarak ele alınmaktadır.

Düzensiz göç, gerek gönderen gerekse alan ülkenin yasaları dışında meydana gelen göç hareketleridir. Yasadışı göç edenler, göç gönderen ülkenin ülkeden ayrılma ile ilgili yasal ve idari gereklerine uymaksızın ülkeyi terk etme, hedef ülkenin de ülkeye giriş, oturma ve çalışma yasalarına riayet etmeden bu ülkede kaçak olarak yaşamaktadır (IOM, 2004: 34). Bu bağlamda; hedef ülke sınırını yasadışı geçen veya vize almasına rağmen vize süresinin dolması sonrasında ülkede kalmaya devam eden yada çalışma izni olmamasına rağmen kaçak olarak çalışan kişiler, düzensiz göçmen olarak kabul edilir. Bunlara ek olarak, yaptığı mülteci başvurusu reddedilen sığınmacıların ülkede kalmaları da düzensiz göçün altında sınıflandırılabilir (İçduygu, 2004a: 24).

Düzensiz göç, göçün ölçeği ve biçimine göre 3 şekilde karşımıza çıkmaktadır. Düzensiz göçün birinci şekli, birey tarafından herhangi bir suç örgütü ile ilişkili olmaksızın gerçekleştirdiği kaçak göç hareketidir. Bunun yanı sıra, uluslararası göçün bazı organize suç örgütleri tarafından çıkar sağlamak için örgütlü bir şekilde

gerçekleştirilmesinden kaynaklanan “insan kaçakçılığı” ve “insan ticareti” de düzensiz göç içinde ele alınmaktadır.

İnsan kaçakçılığı, doğrudan veya dolaylı olarak, maddi çıkar sağlamak amacıyla, bir kişiyi vatandaşı olmadığı veya kalıcı oturma izni olmayan ülkeye yasadışı girişini sağlamaktır (UN, 2001a: Md.3(a)). İnsan ticareti ise, sömürü (zorla çalıştırma, esaret altına alma, kötü işlerde kullanma veya organlarını alma) amacıyla, tehdit veya diğer türlü baskı, adam kaçırmaya, korku, aldatma, çaresiz durumlarından yararlanma, diğerleri üzerinde kontrol gücü olanlara ödeme yapma vasıtaları ile insanların çalıştırılması, taşınması, bir yerden başa yere götürülmesi, barındırılması veya alınması şeklinde tanımlanmaktadır (UN, 2001b: Md.3(a)). İnsan kaçakçılığında uluslararası göç, kişinin kendi rızası dâhilindeyken, insan ticaretinde baskı, şiddet ve zorlama söz konusudur.

Son yıllarda başta insan kaçakçılığı olmak üzere tüm düzensiz göç hareketleri küresel çapta bir sorun haline gelmiştir. Her yıl 800.000 kişinin insan kaçakçılığı organizasyonları yoluyla sınırları aştığı tahmin edilmektedir (Bhabha, 2005: 1). Her yıl yasadışı şekilde sınırı aşan düzensiz göçmenlerin toplam sayısının ise 2,5 – 4 milyon olduğu, insan kaçakçılığı ve insan ticareti suç örgütlerinin yılda 10 milyar dolar kar sağladığı tahmin edilmektedir (GCIM, 2005: 4). Göç tartışmalarının ilk sırasına yükselen bu olgu, Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerinde de önemli bir yere sahiptir.

Uluslararası göçün en önemli unsurlarından biri de bu işlemin göçe karar vermektan hedef ülkeye yerleşmeye kadar içinde bir dizi aşamanın bulunduğu bir sürece karşılık gelmesidir. Uluslararası göç, göç edecek kişinin, diğer bir ülke, toplumu ve göç politikasını öğrenmesi, ülkesindeki kurumlardan ve ülkesinin geleceğinden hoşnutsuzluğunun artarak göç etme isteğinin doğması, ilk önce o ülkeye göç etmesini kolaylaştıracak mekanizmalarla iletişim geliştirmesi, tüm kaynakları göç çabasına yöneltmesi, göç etmesi (seyahat aşaması), hedef ülke toplumu ile geçici veya kalıcı olarak bütünleşmesi gibi süreçlerden oluşur. (Samuel, 1998: 3).



### 1.1.3. Türleri

Uluslararası göçün unsurlarından da görüldüğü üzere, özellikle göçün nedenine dayalı olarak karşımıza başlıca iki tür ulus aşırı insan hareketi çıkmaktadır. Modern göç tarihine bakıldığında da göç dönemlerine bu iki ana türün yön verdiği görülmektedir. Birincisi, işgücü göçü, ikincisi de iltica hareketleridir.

#### 1.3.1. İşgücü Göçü

İşgücü göçü, işgücünün geçici veya kalıcı olarak uluslararası hareketidir. Göç hareketinin tarihsel süreçlerine bakıldığında işgücü göçünün önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Bu başlık altında işgücü göçünün arka planından ve işgücü göçünü doğuran nedenlerden bahsedilecektir.

En eski uygarlıklarda dahi göç olgusuyla karşılaşmak mümkündür. Bununla birlikte, gerek küresel gerekse ulusal çapta, bugünkü uluslararası göç hareketlerinin temelindeki gelişimler; uluslararası göç hareketlerinin modern tarihi ile başlamaktadır. Uluslararası göçün modern tarihi, Amerika kıtasının keşfini izleyen yıllarda başlamakta ve bugüne kadar göçlerin şekli, hâkim olan ekonomik sistem ve ülkelerin göç politikaları gibi değişkenlerin durumuna göre değişik dönemler halinde incelenmektedir. Modern tarihin başlangıcının temelinde ilk defa uluslararası işgücü piyasasının oluşması ve işgücü göçünün başlaması yatmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası göç hareketlerinin modern tarihinde işgücü göçünün belirleyici olduğu söylenebilir.

Ticari kapitalizmin hakim olduğu 1500-1800 yılları arasındaki dönemde, uluslararası işgücü göçü, Avrupa devletlerinin sömürgeleştirme ve ekonomik büyüme çabalarından kaynaklanmıştır. Avrupa devletleri 300 yıl boyunca Amerika, Afrika, Asya ve Güney Pasifik Adalarının önemli bir kısmına göçmen yollamış, buraları kendilerine ait sömürgeler haline getirmişlerdir. Avrupa devletleri tarafından gönderilen bu “sömürgeleştirilen göçmenler” in tam sayısı bilinmiyorsa da bu hareket, dünyanın büyük bir kısmına Avrupa hâkimiyetini kurmada başarı olmuştur. Bu

dönemde, Avrupa, sömürgeleştirdiği alanlarda, kendilerine hammadde sağlamak üzere çiftlikler kurmuş, ucuz işgücü ihtiyacını Afrikalı köleleri bu alanlara zorunlu olarak göç ettirerek karşılamaya çalışmıştır. 300 yıl boyunca, 15 milyonu geçkin Afrikalı köle, Avrupa, Kuzey Amerika ve Karayıp bölgelerine yerleştirilmiş, bu durum, bu coğrafyanın bugünkü demografik yapısına kaynaklık etmiştir (Massey, 2004: 1).

Hâkim ekonomik sistemin sanayileşme olduğu 1800’li yılların ikinci yarısından 1. Dünya Savaşının bittiği yıllara kadar devam eden dönemde de Avrupa ülkelerinin denizaşırı göçleri belirleyici olmuştur. Avrupa’da sanayinin gelişmesi ve Yeni Dünyadaki eski sömürgelerde kapitalizmin yayılması, bu hareketlere kaynaklık etmiştir. 19. yüzyılda yaşanan sanayileşme sonucu endüstride istihdam olamayan tarım kesimini oluşturan işgücü, zorunlu olarak göç etmiştir. 1846-1924 yılları arasında 48 milyon Avrupalı (toplam Avrupa nüfusunun %12’si), işgücü eksikliği yanında hammaddenin bol olduğu Yeni Dünya ülkelerine (ABD, Kanada, Arjantin, Brezilya ve Avustralya) yönelmiştir. Bu toplam sayıda en büyük payı sırasıyla, İngiltere, Norveç, Portekiz, İtalya, İspanya ve İsveç oluşturmuştur. Toplam sayının üçte ikisi ABD’ne, geri kalanı da diğer ülkelere göç etmiştir (Nayyar, 2000: 2-3; Massey, 1988: 385-386).

Bu dönemde, Avrupa’dan Yeni Dünya ülkelerine göç hareketinin yanı sıra, köleliğin ortadan kaldırılmasıyla İngilizler uzun süreli mukaveleler yolu ile Güney Asya’dan topladıkları işgücünü Doğu Afrika, Guyana, Jamaika, Surinam ve Trinidad’a taşımış, bunun gibi, Avrupalılar, Endonezya, Tayland, Malaya ve Hindişin’de çalıştırmak üzere çok sayıda Çinli istihdam etmiştir (Samuel, 1998: 4; Abadan-Unat, 2002: 32).

Uluslararası ticaretin büyük bir hızla arttığı ve demiryolu, buharlı gemi, elektrik ve telgraf sayesinde ulaşım ve iletişim maliyetlerinin azaldığı “birinci küreselleşme çağı” olarak tabir edilen bu dönemde, uluslararası göçün de arttığı görülmektedir. Nitekim, 19. yüzyılın ikinci yarısı ile 20. yüzyılın başlangıç yılları, “kitle göçü çağı” olarak nitelenmektedir (Solimano, 2001: 4).

Birinci Dünya Savaşının bitiminden 1950’li yıllara kadar süren döneme iltica hareketleri damgasını vurmuş, işgücü hareketleri büyük ölçüde sınırlanmıştır. Birinci Dünya Savaşının ulusal duyguları yoğunlaştırması nedeniyle pek çok göçmen, savaşın başlangıcında ülkelerine dönerek yurt savunmasına katılmışlar ve savaşın sonunda bunların bir kısmı geldikleri ülkelere dönmemişlerdir (Ergun, 1978: 10). Bunun yanı sıra, savaşı izleyen yıllarda yükselen milliyetçilik akımının etkisiyle, özellikle Avrupa ve Amerika’da mal, sermaye ve işgücünün ulus aşırı hareketini kısıtlama yolu tercih edilmiş, uluslararası göç konusunda sınırlamalar getirilmiştir. Özellikle Amerika’da göçmenlerin değişik kriterlere göre seçilerek kabul edilmesi olgusu bu dönemde başlamıştır. Göçü sınırlandırma eğilimi, 1929 yılında Büyük Bunalım’ın yaşanması ve sanayileşmiş ülkelerde işsizlik oranlarının yükselmesi sonucu daha da perçinleştirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda, iltica hareketlerinin yanı sıra, Avrupa’dan ABD, Kanada, Avustralya, Latin Amerika, Yeni Zelanda ve Güney Afrika’ya önemli düzeyde işgücü göçü yaşanmıştır. 1956 – 1970 yılları arasında Avrupa’dan ekonomik imkânlar aramak üzere kendi isteğiyle yaklaşık 7 milyon Avrupalı söz konusu ülke/kıtalara göç etmiştir (Nayyar, 2000: 3; Samuel, 1998: 5).

1950’li yıllardan itibaren işgücü göçü küresel hale gelmiştir. Avrupa yerine, çoğunlukla üçüncü dünya ülkeleri göç göndermeye başlamış, bunun sonucunda göç gönderen ve göç alan ülke sayısı artmıştır. Avrupa ülkeleri, İkinci Dünya Savaşından sonra savaşın yaralarını sarmasını takiben, sanayileşme ve ekonomik kalkınma çabası içine girmiş, bu amacın gerektirdiği işgücü açığını Güney Avrupa ülkelerinden ve Türkiye, Yugoslavya, Kuzey Afrika ve Karayıp ülkelerinden karşılama yoluna gitmiştir. Ancak 1970’li yıllarda Avrupa’da petrol krizinin neden olduğu ekonomik durgunluk, göç politikasını sınırlayıcı hale getirmiş, büyük çaplı işgücü göçü, sadece Avrupa’ya yönelik değil, klasik göç ülkeleri olan ABD, Kanada ve Avustralya’nın<sup>1</sup> yanı sıra, petrol ihraç eden Basra Körfezi ülkeleri ve yeni yeni sanayileşen Asya ülkelerine yönelmiştir. Bunun yanı sıra, o zamandan bu yana, işgücü göçü, çoğunlukla geçici mahiyette, belli bir işin bitirilmesi için ithal edilen

---

<sup>1</sup> Klasik göç ülkeleri, önceden Avrupa’dan göç alırken, bu dönemde başta Asya ve Pasifik’teki olmak üzere geliştirmekte olan ülkelere göç almaya başlamıştır.

“sözleşmeli işçi” ile işverenlerle gizli anlaşma yoluyla ülkeye gelen “düzensiz göçmen” şekillerinde kendini göstermeye başlamıştır.

Daha önceki dönemlerde göç gönderen Almanya, Fransa, Belçika, İsviçre, İsveç ve Hollanda'nın başını çektiği Avrupa ülkeleri, 1960'lı yıllarda Afrika, Asya ve Latin Amerika ülkelerinin hedefi haline gelmiştir. Uzun süre “göç gönderen ülke (emigration country)” konumunda olan İtalya, İspanya ve Portekiz dahi 1970'li yıllarda hedef ülke konumuna gelmiştir. Bu yıllarda petrol krizinin etkisiyle dolarların aktığı Basra körfezi ülkeleri de özellikle kısa süreli işçi ithali yoluna gitmişlerdir. 1980'lere gelindiğinde, dünyanın en büyük ekonomik güçlerinden biri haline gelen Japonya ile Güney Kore, Tayvan, Hong Kong, Singapur, Malezya ve Tayland gibi yeni yeni sanayileşmiş ülkelerde de dışarıdan göç alımı gerçekleşmiştir. 1960-1995 arası döneme bakıldığında; başta ABD olmak üzere, sırasıyla, Almanya, Kanada, Suudi Arabistan, Fransa, Hindistan, eski Sovyetler Birliği ve Avustralya, başlıca “göç alan ülke” olarak kendini göstermektedir. Göç akımlarının mutlak sayısı yerine net dış göç oranlarına bakıldığında da Basra Körfezi ülkelerinin önemli bir yeri olduğu gözümüze çarpmaktadır. Bu bölgedeki en yüksek göç oranlarına sahip olan Birleşik Arap Emirlikleri, Katar ve Suudi Arabistan'da ekonomik olarak aktif nüfusun çoğunluğu yabancı kökenlilerden oluşmaktadır (Massey, 2004: 4-8).

Sovyet bloğun çöküşü sonucu 1990'lı yıllarda eski sosyalist ülkelerden Batı Avrupa (Almanya, İsviçre, İsveç, İngiltere ve Finlandiya) ve İsrail'e doğru büyük göç akımları meydana gelmiş, işgücü göçü daha kompleks bir hale gelmiştir (Solimano, 2001: 13).

İşgücü göçünün önemli unsurlarından biri de “beyin göçü” olarak tabir edilen nitelikli işçilerin göçü olgusudur. Nitelikli işçi, üniversite mezunu ve belli bir alanda tecrübeli işçi olarak tanımlanmaktadır. Nitelikli işçi göçü, nitelikli insanların tarihte siyasi sebeplerle zorunlu göçleri ile başlamıştır. Ancak günümüzde küresel göç akımlarının gittikçe çoğalan bir parçasını oluşturmaktadır (Iredale, 2001: 1-2).

İşgücü göçünün, 1500'li yıllardan bu yana, 20. yüzyıl başlangıç yıllarından 1960'lı yıllara kadarki dönem dışında, uluslararası göç hareketlerinin yönünü belirlediği görülmektedir. Bunun yanı sıra, tüm dönemlerdeki işgücü göç akımlarının hakim ekonomik sistemin değişim sürecinden etkilenerek şekillendiği de gözümüze çarpmaktadır.

İktisat bilimi açısından bakıldığında, işgücü hareketleri, ülkeler içi işgücü arz ve taleplerindeki dengesizlikler sonucu oluşmaktadır. Belirli bir ülkedeki işgücü talebi, mevcut işgücü arzının tamamını istihdam etmekte yetersiz kalıyor ise, bu ülke, işgücü göndermeye hazırdır. Diğer yandan, yine belirli bir ülkedeki işgücü arzı, mevcut talebe oranla daha düşük bir seviyede ise bu ülkede de yabancı işgücüne ihtiyaç belirmesi de doğaldır (Pür, 1974: 22). Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra sanayileşme ile birlikte göç alan çoğu ülkede oluşan vasıflı ve vasıfsız işgücü yetersizliği uluslararası göç hareketlerini arttıran etmen olmuştur.

Göç gönderen ve göç alan ülkelerdeki işgücü arz ve talebi arasındaki dengesizlikleri ise göç gönderen ve göç alan ülkelerdeki çeşitli faktörler belirlemektedir. 1960'lı yıllarda üçüncü dünya ülkelerinden Avrupa, ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelere yönelik işgücü hareketlerinde, işgücü gönderen gelişmekte olan ülkelerde işgücü fazlasının nedeni, bu ülkelerde yeterli sermaye birikiminin sağlanamamış olması, bu durumun sanayileşme ve dolayısıyla istihdam imkânını sınırlayarak işsizlik yaratmış olmasıdır. Göç alan gelişmiş ülkelerde ise teknolojik ilerlemeler sonucu dev sanayilerin kurulması işgücü talebini arttırmış, nüfus artış oranlarının çok düşük düzeyde kalması ise bazı ülkelerde işgücü yetersizliği yaşanmasına neden olmuştur (Pür, 1974: 22-24).

Daha önce de ifade edildiği üzere, ekonomik sistemdeki değişme ve uluslararası göç akımları arasında çok önemli bir bağlantı bulunmaktadır. İkinci Dünya Savaşından sonra yaşanan ekonomik gelişme ve sanayileşme sürecinde gelişmekte olan ülkelerde ekonomide görülen yapısal dönüşümlerin bir parçası olarak, istihdamda da yapısal değişiklikler meydana gelmiştir. Başlangıçta toplam istihdam ve toplam üretimde payı en çok olan sektör tarımken, sanayileşme süreci

ilerledikçe imalat ve hizmet sektörlerinin payları yükselir. Bu arada toplam istihdam ve toplam üretimde payı azalmaya başlayan tarım sektöründe işsiz kalan çalışanlar, genellikle ülke içinde kırsal kesimden kentlere göç ederken bu kesimin bir kısmı da başka ülkelere yönelirler (Nayyar, 2000: 7). Ülkede yeterli sermaye birikimi olmaması, sanayileşme ve istihdam imkanını azaltıp bu süreci sancılı bir hale getirerek başka ülkelere göç etmek isteyenlerin sayısını artırır. Sanayileşmiş ülkelerde ise, çok iş imkanının yanı sıra, ücret ve yaşam standardı düzeyi yüksektir. İşte İkinci Dünya Savaşından sonra dünya çapında yaşanan sanayileşme döneminde de gelişmekte olan ülke vatandaşları, kendi ülkesinden daha çok iş imkanının bulunduğu, daha yüksek ücret elde edeceği ve gelir ve yaşam standardı düzeyinin daha yüksek olduğu sanayileşmiş ülkelere göç etme yolunu tercih etmiştir.

Gelişmekte olan ülkede itici faktörleri göz önüne alarak göç etmek isteyen işgücünün varlığının yanı sıra, göç alan ülkenin talebi göç sürecinin en belirleyici unsurlarından biri olmuştur. Gelişmiş ülkelerin işgücü ithal etmesinin temelinde yatan faktör işgücü yetersizliğidir. Ekonomi, tam istihdama yaklaştıkça, hangi sektör olursa olsun, vasıf düzeyi düşük işçilere olan talep artmaktadır. Artan talep ile reel ücretlerin artması/artma ihtimali karşısında, işverenler kar marjlarını düşürmemek için ya işgücü yerine sermayeyi kullanacaklar (işgücünün verimliliğini artırarak işgücü kullanımını azaltan teknolojilere yatırım yaparak) ya işgücü yerine ticareti kullanacaklar (dışardan mal ithal etme veya üretimin yurtdışında yapılmasına yönelik olarak sermaye ihracı yoluyla) yada dışarıdan işgücü ithal edeceklerdir. İşgücü yerine sermaye ve ticaret ağıının kullanılması, imalat sektöründe başvurulabilir yollar olmuştur. Ancak bu yöntemlerin tarım ve hizmet sektöründe kullanılması zordur (Nayyar, 2000: 8-10). Bunun yanı sıra, yerli işçiler mesleki hiyerarşi bakımından da daha üst basamaklara tırmanmak istemektedirler. Bu sebeple en alt basamakta statü ve itibar kaygısı bulunmayan sadece para biriktirmek isteyen bir işgücü buldurmak bu sorunu kısmen de olsa çözmektedir (Yıldırımoglu, 2005: 130-131). Başka bir deyişle, yerli işçiler yüksek ücret ve statü getiren işleri tercih etmekte, vasıfsız/yarı vasıflı işler için kariyer kaygısı olmayan işçiler ithal edilmekte böylelikle işgücü piyasası da bölünmektedir. İşte bu faktörlerin etkisi ile, İkinci Dünya Savaşından sonra sanayileşme döneminde sanayileşmiş ülkeler, tarım ve hizmet sektöründe

çalıştırılmak üzere, gelişmekte olan ülkelerden vasıfsız veya yarı vasıflı işgücü ithal etmiştir.

Görüldüğü üzere, uluslararası işgücü göçüne yol açan ekonomik ve sosyal nedenler ile yansıması olan faktörler, çok boyutludur. Daha önce belirtildiği üzere değişik sosyal bilim dallarının göçün farklı boyutlarını çalışmaları sonucu farklı dallarda birkaç önemli göç teorisi bulunmaktadır. Söz konusu teoriler, göçün sebeplerini de farklı şekilde açıklamaktadır. Örneğin Neo klasik teoriye göre, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki işgücü arz ve talebindeki dengesizlikler ile ücret farklılığı insanları göç etmeye teşvik etmektedir. İkili İşgücü Piyasası Kuramına göre ise, hedef ülkedeki işgücü piyasasının bölünmüş yapısı (bir tarafta düşük ücretli ve kariyeri olmayan işgücü piyasası, diğer tarafta yüksek ücretli ve yükselme olanağı bulunan işgücü piyasası) göç hareketlerini doğurmuştur. Dünya Sistemleri Teorisi, uluslararası göçün, kapitalist olmayan, çevre konumundaki ülkeye kapitalist ekonomik ilişkilerin girerek bu ülkedeki insanların merkez konumundaki kapitalist ülkelere göç etmelerine yol açmasından kaynaklandığını savunur (Joly, 2000: 27-28). Yeni Ekonomi kuramına göre ise, göç gönderen ülkenin işgücü piyasası ve mali piyasasının bazı özellikleri, -ücret farklılığının etkisinden daha önemli olarak- özellikle günümüzdeki göç hareketlerini yaratan faktörlerdir. Bunun yanı sıra, bazı göç teorileri, işgücü göçünün temelinde ekonomi ile ilgili faktörlerin olduğunu kabul etse de, kültürel faktörler ve ülkelerin göç politikalarının sınırlamaları gibi ekonomi ile ilgili olmayan faktörlerin daha belirleyici olduğunu, bazı göç teorileri de işgücü göçünün temelinde ekonomi ile ilgili olmayan faktörlerin bulunduğunu savunmaktadır. Sonuçta, yukarıdaki ekonomik analiz uluslararası işgücü göçünün günümüzdeki biçim ve özelliklerini açıklamada geçerli olmakla birlikte, tek başına yeterli görülmemektedir.

### 1.1.3.2. İltica Hareketleri

İltica olgusu ülkeler arası çıkar çatışmaları, iç çatışma/savaşlar ve özellikle zulüm, işkence gibi yaygın insan hakları ihlalleri gibi siyasi etkenlerden kaynaklanan

bir harekete işaret etmekte olup insan hakları ile ilgili bir süreçtir. Ekonomik nedenlerle yapılan göçlerden farklı bir kategoride olsa da 20. yüzyıldaki göç hareketlerinde sayı ve yoğunlukça önemli bir paya sahiptir.

İltica hareketleri, uluslararası düzeyde, işgücü göçünden farklı bir şekilde, insani bir konu olarak ele alınmaktadır. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yerinden olmuş, ülkesine geri dönemeyen veya geri dönmek istemeyen 30 milyon Avrupalı için iltica edenlerin haklarını belirlemek amacıyla 1951 yılında Birleşmiş Milletler nezdinde "Mültecilerin Statülerine Dair Cenevre Sözleşmesi" imzalanmıştır. Daha sonra iltica hareketlerinin dünya çapında yaygınlaşması dolayısıyla, sözleşme ile kurulmuş olan iltica rejiminin coğrafi kapsamı genişletilmiştir. (Halihazırda 141 ülke tarafından imzalanmıştır.) Sonuçta iltica hareketi (mülteci göçü), işgücü göçünden farklı bir şekilde kendini göstermekte ve gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde, işgücü göçünden farklı bir şekilde düzenlenmektedir.

Uluslararası göç tarihine bakıldığında; Birinci Dünya Savaşının bitiminden 1950'li yıllara kadar süren dönemde yaşanan iki dünya savaşının dünyada milliyetçilik akımı yaratması sonucu işgücü göçü sınırlandırılmış, savaşlar sonunda siyasi haritaların değişmesi, mübadele ve iltica hareketlerini arttırmıştır.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Osmanlı ve Habsburg devletlerinin çözülmesi, Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da yeni devletlerin ortaya çıkmasına yol açmış, bu devletler milliyetçilik akımının etkisi ile homojen (türdeş) nüfuslar yaratmak amacıyla zorunlu göç politikası benimsemişler, böylece 1920'li yıllarda büyük çapta nüfus değiş-tokuşu (mübadele) süreci yaşanmıştır. Bunun yanı sıra, büyük çapta iltica hareketleri oluşmuştur. Sonuçta, Yunan, Yahudi, Polonyalı, Macar, Bulgar, Sırp, Türk kökenli nüfus grupları kendilerine yeni bir yurt bulmaya koyulmuştur. Buna ayrıca Rus devrimi ve ona bağlı olarak çıkan iç savaştan kaçıp yeni ülke arayan Beyaz Ruslar ve 1930'lu yıllarda Hitler'in iktidara gelmesinden sonra Nazi ırkçılık politikasından kaçmayı başaran Yahudiler de eklenmiştir. Bunun yanı sıra, İspanya ve İtalya'daki diktatörlükler de, Avrupa'dan dışarı doğru olan mülteci akımını arttırmıştır. Bu dönemde ihraç edilme ve mübadele yoluyla Avrupa içinde yerinden



ayrılanların sayısının 20 milyon olduğu tahmin edilmektedir (Abadan-Unat, 2002: 32-33; Samuel, 1998: 4).

Nispeten büyük çaplı iltica hareketleri, İkinci Dünya Savaşının bitiminde, savaş esnasında ülkelerinden ayrılmış ve siyasi nedenlerden dolayı geri dönemeyen Avrupalıların Avrupa içinde veya dışındaki başka ülkelerde (Kuzey Amerika ve Avustralya) yerleşme çabaları ile başlamıştır. 1947 yılında Hindistan ve Pakistan'ın bölünmesi de her iki taraftan toplam 6-7 milyon insanın göçüne neden olmuştur. Soğuk Savaşın başlaması, siyasi zulüm görenlerin özellikle doğudan batıya iltica hareketlerini doğurmuştur. 1960'lı yıllar boyunca Afrika'da meydana gelen anti-sömürgeci çatışmalar da iltica hareketleri için bir kaynak oluşturmuştur. Bu dönemde Araplar İsrail'den, Yahudiler Kuzey Afrika'dan, Çinliler Endonezya'dan, Güney Asyalılar Doğu Afrika, Birmanya ve Seylan'dan kaçarak başka ülkelere yönelmişlerdir (Nayyar, 2000: 5; Abadan-Unat, 2002: 32-33).

Görüldüğü üzere, büyük çaplı iltica hareketleri 1.Dünya Savaşının bitiminde başlamış, 2. Dünya Savaşı bitiminde devam etmiştir. Bununla birlikte, savaşların bitiminden günümüze kadarki süreçte iltica hareketleri daha da yoğunlaşmıştır. Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren zorunlu göç/iltica hareketlerinin coğrafi kapsamı genişlemiş, bu şekilde göç eden insan sayısı artmıştır. Dünyadaki mülteci sayısı, 1951 yılında 1 milyonken, bu rakam, 1983 yılında 10 milyonu, 1994 yılında da 20 milyonu aşmıştır. (BMMYK, 2001: 10) Bu sayının artmasında Soğuk Savaş, bağımsızlık mücadeleleri, sivil savaşlar, etnik çatışmalar, ırkçı milliyetçilik, kıtlık ve sel felaketleri rol oynamıştır. Örneğin 1990'lı yıllar boyunca eski Sovyet Cumhuriyetlerinde, 1990'ların sonu ve 2000'li yıllarda özellikle bazı Afrika ülkeleri, Afganistan, Kamboçya, Doğu Timur'da meydana gelen çatışma ve savaşlar, buralardan özellikle gelişmiş ülkelere doğru büyük çaplı iltica hareketlerini doğurmuştur (Solimano, 2001: 19).

Yukarıda bahsedilen uluslararası göç hareketleri sonucunda, günümüzde, Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada ile bazı Asya ülkeleri en önemli göç alan ülkeler konumuna gelmiştir. Göç hareketleri sonucu söz konusu ülkeler ile diğer göç alan

lkeler, belli oranda göçmen nüfusuna sahip olmuştur. 2005 yılı rakamlarına göre bir yıldan uzun süredir doğduğu ülkeden farklı bir ülkede yaşıyan kişilerden 56.1 milyonu Avrupa'da, 49.9 milyonu Asya'da, 40.8 milyonu Kuzey Amerika'da, 16.3 milyonu Afrika'da, 5.9 milyonu Latin Amerika'da, 5.8 milyonu Avustralya'da yaşamaktadır (GCIM, 2005: 1). Uluslararası göçün unsurları ve gç türleri göz önüne alındığında, söz konusu göçmenlerin gç alan ülkelerde farklı kategorilere ayrıldığı görülebilmektedir. Göçmen kategorileri, göçmen alan ülkenin gç mevzuatına göre değişmekle beraber genel olarak aşağıdaki gibidir.

*Ekonomik Göçmenler:* Gç alan ülkeye kendi yaşam standardını yükseltmek (bir işte çalışmak) zere gelen göçmenlerdir. Bu terim, aşağıdaki kategorileri kapsamaktadır:

- Kalıcı işçiler ve aileleri,
- Geçici ve sezonluk işçiler (Kontratlı işçiler),
- Geçici profesyoneller (Mesleki yönden nitelikli kesim. Özellikle, çk uluslu şirketlerin periyodik olarak değişen yöneticileri),
- Düzensiz göçmenler (lkeye izinsiz olarak girenler, kaçak olarak çalışan yabancılar, vize süresi dolmasına rağmen ülkede kalmaya devam edenler, iltica talebinde bulunduktan sonra kendisine "mülteci" statüsü verilmemesine rağmen herhangi bir izin olmaksızın ülkede kalmaya devam edenler.)

*Mülteci:* 1951 Birleşmiş Milletler Cenevre Sözleşmesi ile düzenlenmiş olan bu hukuki statü, adı geçen sözleşmede "Irkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba yeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen yada uyruğu yoksa yada önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı" şeklinde tanımlanmıştır (UNHCR, 1996: 16).

*Sığınmacı:* Bir ülkeye iltica talebinde bulunan ve bu talebinin sonucunu bekleyen kişidir. Başvurduğu ülkeden olumsuz cevap gelmesi durumunda ülkeyi terk

etmek durumunda olup, terk etmediği takdirde kuralsız/düzensiz yabancı durumuna düşmektedir. Bazı durumlarda insani nedenlerden dolayı ülkede kalması için izin verilebilir.

Göç ve göçmen türlerine bakıldığında, işgücü göçü ve iltica hareketleri arasında gerek göç nedeni gerek göç hedefi ve gerekse göç alan ülkedeki yaklaşımlar açısından farklılık olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle, göç alan ülkelerin her biri, bu iki göç türüne karşı farklı politikalar uygulamaktadır. Hatta bu politikalar, “göç politikası” ve “iltica politikası” olarak iki ayrı başlık altında oluşturulmaktadır. Ancak bu tezde her iki düzenleme de göç politikaları başlığı altında incelenecektir.

## **1.2. ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI**

Uluslararası göç hareketlerinin günümüze kadar uzanan modern tarihine baktığımızda, uluslararası göç hareketlerinin nedenleri, biçimleri, yoğunluğu ve ölçeğinde zaman içinde meydana gelen değişikliklerde, göç gönderen ve göç alan ülkelerin o dönemdeki hâkim ekonomik sisteme göre şekillenen kendine özgü ekonomik ve siyasi önceliklerinin belirleyici olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle, ekonomik sistem ve diğer uluslararası eğilimler, ülkelerin ekonomik ve siyasi önceliklerini etkilemiş, ülkelerin göç politikaları bu önceliklerine göre şekillenmiş ve sonuçta uluslararası göç hareketlerinin unsurları, büyük bir oranda etkilenmiştir. Bu bakımdan, ülkelerin uluslararası göç politikaları, uluslararası göç hareketleri açısından büyük öneme sahiptir.

Uluslararası göç, hem alan hem de göç gönderen ülke açısından büyük çaplı ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal sonuçlar doğurmakta olup her ülkenin kendi öncelikleri dâhilinde göç politikası oluşturması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunun yanı sıra, uluslararası göç, ülkelerin ekonomik, sosyal, istihdam, ticaret, sağlık, kültür ve güvenlik alanlarındaki politikaları ile ilişkilidir. Özellikle klasik göç ülkeleri başta olmak üzere (ABD, Kanada, Avustralya), son yarım yüzyılda göç alan ülkeler haline gelen Avrupa ülkeleri, bu ilişkiyi ve söz konusu alanlardaki önceliklerini hesaba katarak göç politikaları oluşturmaktadır.

Tezin ana bölümlerinde Avrupa Birliği ve Türkiye'nin göç politikaları inceleneceğinden göç politikası konusundaki kavramsal çerçeveyi çizmek gerekecektir.

### **1.2.1. Tanımı**

Politika (siyasa), kamu yönetiminde hükümetler tarafından izlenen genel prensipler anlamına gelmektedir (IOM, 2004: 48). Bu bağlamda, uluslararası göç politikası, ülkelerin göç ile ilgili olarak uyguladığı tüm politikalar olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle, bu terim, göç ile ilgili yasal çerçeve ile kamu otoritelerinin göçle ilgili tüm uygulamalarını kapsayan bir terimdir.

Her ülkenin göç politikasında farklı şekillerde ve farklı ağırlıkta yer işgal etmesi ile birlikte, genel olarak göç politikası, hem ülkeye giriş hareketleri ile ülkedeki yabancılarla ilgili olan düzenlemeleri hem de yurtdışına göç gönderme ile yurtdışındaki kendi vatandaşları ile ilgili olan düzenlemeleri kapsamaktadır.<sup>2</sup>

### **1.2.2. Unsurları**

Göç politikasının unsurları, ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Aşağıda ortaya konan göç politikasının temel unsurlarının tümü, bazı ülkelerin göç politikasında yer almamakta veya farklı ağırlıkta yer almaktadır. Ancak, göç politikasına geniş perspektiften bakıldığı ve göç alan ülkelerdeki durum incelendiğinde göç politikasının temel unsurları aşağıdaki şekilde belirtilebilir:

#### **1.2.2.1. Ülkeye Giriş ve Ülkedeki Yabancılar**

Göç alma politikası, belli kazançlar umarak göç alma ve göçün neden olabileceği ekonomik ve sosyal maliyetleri en aza indirerek göçten maksimum kazanç sağlama amacıyla şekillendirilmektedir. Bu bağlamda; bir ülkenin

---

<sup>2</sup> Bu iki boyut, farklı şekillerde düzenlendiğinden, literatürde, hükümetler tarafından göçle ilgili olarak geliştirilen tüm politikalar; göç alma politikası (immigration policy) ve göç gönderme politikası (emigration policy) olarak iki başlık altında incelenmektedir.

uluslararası göç politikasının en önemli unsurları, kendisine yönelen göç akımını kontrol altına alıcı ve yasal olarak kabul ettiği göçmenler ile ilgili alınan yasal ve idari tedbirlerdir (OECD, 2001: 76-85). Başka bir deyişle, göç alma politikaları, göç kontrolü politikaları ve göçmen politikalarından oluşmaktadır.

Ülkeler kendisine yönelen göç akımını kontrolü altına almak maksadıyla öncelikle yasal göç almaya yönelik olarak kendi politikalarını geliştirir. Yukarıda bahsedildiği gibi diğer alanlardaki politikalara, örneğin ekonomik politikalarına paralel olarak, ne kadar göçmen alacağını, bunların hangi niteliklerde olması gerektiğini, seçme ve kabul kurallarını belirler ve yabancıların ülkeye giriş, oturma ve çalışma şartları konusunda yasalar oluşturur veya mevcut yasalarda değişiklikler yapar. Bunun yanı sıra, oluşturduğu bu düzenlemeyi destekleyici bazı ek uygulamalar öngörür. Örneğin 19. yüzyılda göç alan ülkeler olan Yeni Dünya ülkeleri (ABD, Kanada, Avustralya, Arjantin, Brezilya), 20. yüzyılın başlangıç yıllarına gelene kadar hızlı ekonomik büyüme için gerekli olan işgücü arzını sağlamak amacıyla kapılarını büyük oranda göç akımlarına açmış<sup>3</sup>, bu uygulamayı göçmenlere iskânları için toprak verme ve maddi teşvik uygulamaları ile desteklemiştir. Örneğin Kanada'da 19. yüzyılda tarımdaki ilerlemeler ve 1880'de Kanada-Pasifik Tren yolunun inşası için gerekli olan işgücünü sağlamak maksadıyla ciddi düzeyde göç akımları ülkeye çekilmiştir. Sadece Asya ülkelerinden gelen göçmenlere kota sistemi uygulanmış, ancak bu, Kanada'nın göçmen nüfusunda devamlı görülen artışı engellememiştir (Reitz, 2003:1).

Ülkeler, göçmenlerin ülkeye giriş, oturma ve çalışma koşulları ile ilgili olarak oluşturduğu göç yasalarını, genellikle dünya konjonktürüne göre şekillenen ulusal menfaatleri doğrultusunda, yine diğer politikaları ile paralel olarak gözden geçirerek değişiklikler de yapabilmektedir. Örneğin 19. yüzyıl boyunca liberal bir göç politikası uygulayan Yeni Dünya ülkeleri, 20. yüzyılın başlangıç yıllarına doğru, ekonomik koşulların bozulması ve milliyetçilik akımının yükselmesi gibi küresel

---

<sup>3</sup> Bu dönemde, göç konularında çıkarılan yasalar, sadece Asya kökenlilere uygulanacak sınırlama ile ilgili idi. Avustralya, Kanada ve Arjantin'in göç politikalarında Asya'dan, özellikle Çin'den gelen göçmenlere karşı etnik ayrımcılık uygulanmaktaydı. Ancak, diğer kıtalardan gelen göçmenlere herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir.

eğilimlere paralel olarak, göç politikalarını yavaş yavaş daha sınırlayıcı bir hale getirmiştir (Solimano, 2001: 11-12). Mesela 19.yüzyıl ve 20. yüzyılın ilk iki on yılında, ırkçı sebeplerle yapılan Çin uyrukluların dışlanması hariç, göçle ilgili herhangi bir kısıtlama olmayan ABD’de 1917 yılında kabul edilen Yeni Göç Yasası, göçmenlere okuryazarlık testi öngörmüş, 1921’de göçü kısıtlamak için “milli kota sistemi” getirilmiş ve bu düzenleme, göç yasasının değiştirildiği 1965 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bununla birlikte, İkinci Dünya Savaşından sonra dünya çapında görülen ikinci sanayileşme döneminin de, -19. yüzyıldaki ilk sanayileşme hareketlerinde olduğu gibi-, sanayileşmiş ülkelerde vasıflı/vasıfsız işgücü gereksinimi doğurması, ABD’de göç politikalarının gözden geçirilmesine yol açmıştır. 1965 yılında Göç ve Vatandaşlık Verme Yasasında yapılan değişiklikler, önceki uygulamadaki etnik ayrımcılığa son vererek ABD’ye gelen göç akımları desteklenmek amaçlanmıştır (Solimano, 2001: 13). Bu yeni değişiklikler ile yıllık kotalar 20 bine çıkarılmış, mesleki yönden nitelikli göçmenlerin gelmesini teşvik edici düzenlemeler kabul edilmiştir. (Yüce, 2003: 53)

Görüldüğü üzere, göç alan ülkeler bir yandan işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamak, bir yandan da göç almanın yerli işgücüne verebileceği zararı önlemek amacıyla göç akımlarını kontrolü altında tutmak durumundadır. Günümüzde, göç alan ülkeler, göç alırken kotalar ve bazı standartlar belirleyerek ve kabul edilen göçmenlere “kalıcı oturma” veya “geçici izin” vererek kendilerine yönelen göç akımlarını kontrolleri altına almaya çalışmaktadır.

Göç akımını kontrol altına almak amacıyla oluşturulan/oluşturulması gereken diğer bir düzenleme de mülteci kabulü ile ilgilidir. Ülkeler, insani sebeplerden dolayı kendisinden iltica talep eden sığınmacıların gerçekten “mülteci” statüsünü hak edip hak etmediğini belirlemek için bazı kriterler, mülteci kabul işlemleri ve “mülteci” statüsünü verdiği kişilerin ülke içindeki entegrasyonuna dair bazı düzenlemeler oluşturmak durumundadır. 1. Dünya Savaşı sonrası iltica hareketleri olduysa da ülkelerin göç politikalarında “mülteci” kavramına yer verilmemiştir. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi ile bu kavram göç politikalarına girmiştir. İltica talebinde

bulunulan ülkeler, mülteci meseleleri ile ilgili düzenlemelerini bu uluslararası sözleşmenin çizdiği yasal sınırlar içinde oluştururlar.

Düzensiz göç akımlarını önlemek ve yabancıların kaçak istihdamını önleyici tedbirler almak da, özellikle günümüzün göç politikasında büyük öneme sahip olan bir politika alanıdır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, düzensiz göç akımları, son yıllarda büyük bir oranda yoğunlaşmıştır. Ülkeler üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak maksadıyla düzensiz göçmenlerin hem ülkeye girişleri hem de ülke içinde kaçak istihdamı engellenmek durumundadır. Bu bağlamda, ülkeler yasadışı girişi engellemek için genellikle sınır kontrollerini güçlendirme ve vize rejimlerini sıkılaştırma yollarını, düzensiz göçmenlerin yasadışı istihdamını önlemek için de işyerlerine yapılan denetimi etkinleştirme yolunu tercih etmektedir. Bunun yanı sıra, ülkedeki kaçak yabancı işgücünü yasallaştırmak için belli zamanlarda kaçak yabancı affı da çıkarmaktadır. Ülkeler belli zamanlarda düzensiz göçmenleri kayıt altına alarak onların işgücü piyasasına dâhil olmasını sağlamaktadır. Örneğin ABD’de 1986 yılında kabul edilen Göç Reformu ve Kontrol Yasası ile yasadışı göçe karşı sınır kontrollerinin sıkılaşması ve ülkede yasadışı bulunan göçmenlerin yasallaştırılmasını öngörülmüştür. 2000 yılında yürürlüğe giren yasa ile (Legal Immigration And Family Equity Act), 1 Ocak 1982 tarihinden önce ülkeye girdiğini ispatlayan 400 bin düzensiz göçmen kayıt altına alınmıştır (OECD, 2001: 81).

Ülkeler, kendilerine yönelen göç hareketlerini kontrol altına almak maksadıyla uluslararası işbirliği yoluna da gitmektedirler. İki veya çok taraflı antlaşmalar yoluyla genellikle vize, sınır kontrolleri ve geri kabul konularında işbirliği oluştururlar. Bu durumda, ulusal politikalar, ülkelerin uluslararası işbirliğinde verdiği taahhütler paralelinde şekillenmektedir. Başka bir deyişle, ülkelerin göç politikalarında, ülkelerin uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülükleri de göz önüne alınmaktadır. Örneğin ikinci bölümde ayrıntılarıyla inceleyeceğimiz Avrupa’da göç politikaları 1990’lardan bu yana, uluslar üstü düzeyde (Avrupa Birliği) tanımlanmaktadır. AB’ne üye ülkeler, kendi ulusal göç politikasını oluştururken, başlıca özelliği, AB vatandaşları ve üçüncü ülke vatandaşları arasında kurulan ayırım olan AB göç politikasına tabidir. AB

vatandaşının birliğe üye tüm ülkelerde oturma ve çalışma hakkının olduğu, buna karşılık üçüncü ülke vatandaşlarının ise AB ülkelerine göçünün sınırlandığı ikili bir göç rejimi mevcuttur (Solimano, 2001: 13). AB gibi uluslar üstü yapı dışında, göç konusunda uluslararası ve bölgesel işbirliği çabaları da yoğunlaşmıştır.

Uluslararası işbirliği çerçevesinde, bazı göç alan veya transit ülkeler, özellikle kaynak ülkelerle geri kabul antlaşmaları imzalayarak göç akımlarını kontrol altına almaya çalışmaktadır. Geri kabul antlaşmaları, taraf ülkelerden birinde tespit edilen yasadışı göçmenin diğer taraf ülkeden geldiği ispatlandığında, göç gönderen ülkenin bu göçmeni kabul etmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu durumda yasadışı göçmen bulunduğu ülkeden sınır dışı edilerek kaynak ülkesine gönderilecek, kaynak ülkesi de sorunsuz bir şekilde kabul edecektir. Örneğin Türkiye ve birçok kaynak ülke ile Yunanistan arasında bu yönde bir antlaşmalar imzalanmıştır.

Yasal yoldan alınan veya sonradan yasallaşan göçmenlerin göç alan ülkelerde ekonomik, sosyal ve güvenlik konularında sorunlar yaratarak göç almanın ekonomik ve sosyal maliyetini artırma ihtimali bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, insan hakları perspektifinden bakıldığında, göçmenlerin temel haklara sahip olması gerekmektedir. Bu bağlamda; göç politikasının bir parçası olarak, özellikle ekonomik ve sosyal politikalarına paralel bir biçimde, ülkeye yasal yoldan girmiş olan göçmenlerin istidam durumunu iyileştirmek, çalışma hayatı ve misafir ülke toplumu ile entegrasyonunu sağlamak durumundadır.

Göçmenlerin entegrasyonunu sağlamak için ülkeler ilk önce entegrasyon politikalarının uygulanacağı hedef kitleyi belirler. Başka bir deyişle, “yerli” ve “göçmen” tanımını yapar. Ülkede bulunan göçmenlerin çalışma hayatı ve toplumla entegrasyonlarını sağlamak için başvurulan tedbirler çok çeşitli olabilmektedir. Örneğin Kanada, göçmenlerin yerleştirilmesini desteklenmesi, kendisine uygun mesleklere yerleştirilerek işgücü piyasasına dahil edilmesi, misafir ülke dilinin öğretilmesi, iş bulamayan göçmenlerin eğitiminin sağlanması, vb. konularında entegrasyon programları geliştirmiştir (OECD, 2001: 82). Bunun yanı sıra, çoğu göç alan ülke, göçmen çocuklarının misafir ülkedeki eğitim sistemine adapte olabilmesi



için eğitim sistemine geçmeden önce onlara ön-eğitim verilmesine büyük önem vermektedir.

Göçmenlerin entegrasyonu amacıyla geliştirilen politikalar, göçmenlerin kendi ihtiyaçlarını karşılamasını ve toplumla bütünleşmesini sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, bu politikalar, temel demokratik değerlerin korunmasını, erkek ve kadın için eşit hakları ve fırsatların sağlanmasını ve ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadeleyi amaçlamaktadır (OECD, 2001: 83). Başka bir deyişle, sosyo-ekonomik hayatta ırkçılık ve ayrımcılıkla mücadele ile ilgili tedbirler almak da önemli bir entegrasyon politikası unsurudur.

#### 1.2.2.2. Yurtdışına Göç Gönderme ve Yurtdışındaki Vatandaşlar

Uluslararası göç politikalarının ikinci boyutu da yurtdışına göç gönderme ve yurtdışındaki vatandaşlarla ilgili olarak geliştirilen politikadır. Bazı ülkeler, özellikle işsizlik sorununu çözmek, işgücüne mesleki nitelikler kazandırılması ve yurtdışından gelecek olan tasarrufları ulusal kalkınmada kullanılması maksadıyla, yurtdışına göçü teşvik edici bazı politikalar geliştirmektedir.

Göç gönderme politikası, çeşitli kazançlar bekleyerek vatandaşların yurtdışına gönderilmesi ve göç göndermenin ekonomik ve sosyal maliyetlerinin azaltılması amacıyla geliştirilen düzenlemelerden oluşur. Gerçekte her göç gönderen ülke hükümetleri tarafından bilinçli olarak göç gönderme politikası geliştirilmediği gibi, geliştirilse dahi bu amaçların hepsine yönelik düzenlemeler yapılmamaktadır. İdeal bir göç gönderme politikasının unsurları genel olarak şu şekilde ortaya konabilir:

- Göç gönderme politikasının en önemli unsuru, vatandaşların ülkeden çıkışını kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapmaktır. Bunun yanı sıra özellikle büyük çaplı göç göndermelerinde hedef ülke ile ikili işgücü anlaşmaları imzalanmaktadır.

- Göç göndermenin maliyetlerinden biri ülkenin vasıflı veya vasıfsız insan kaynağını kaybetmesidir. Özellikle iyi eğitilmiş ve vasıflı işgücünün kaybı, uzun vadede, ülkenin göç göndermeden kaynaklanan net kazancı negatife çevirmeye yeterlidir. Bu nedenle, gönderilecek vatandaşların değişik kriterlere göre belirlenmesi de önemli bir politika alanıdır.

- Göç gönderen ülkeler yurtdışındaki vatandaşlarının sosyal ve işgücü piyasasıyla ilgili sorunlarını çözmek için değişik düzenlemeler yapmalıdır.

- Yurtdışındaki vatandaşların anavatanına gönderdiği tasarrufları, göç gönderen ülkenin döviz rezervlerini artırarak yatırıma yönlendirildiğinde ülkenin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunma, çoğunlukla tüketime yönlendirildiğinde de enflasyonist bir ortam yaratma potansiyeline sahiptir. Göç gönderen ülkeler yurtdışındaki vatandaşlarının tasarruflarının yurda çekilmesi ve çekilen tasarrufların yatırımlara yönlendirilmesi için de değişik düzenlemeler yapmalıdır.

- Yurtdışında bulunan vatandaşların geri dönüşlerinin düzene sokulması ve anayurda geri dönüş yapanların karşılaştığı güçlüklerin aşılması amacıyla düzenlemeler yapılması da göç gönderme politikasının önemli bir unsurudur.

Uluslararası göç hareketlerinin ve göç politikalarının yönü, biçimi ve özelliklerinin ekonomik sistemdeki değişim süreçlerinde etkilenerek şekillendiği görülmektedir. Ticari kapitalizmden sanayileşmeye, sanayileşmeden ileri sanayileşmeye geçiş süreçlerinde ülkelerin içine düştüğü ekonomik, sosyal ve siyasal dönüşüm süreçleri, uluslararası göç ve göç politikalarının yönünü, biçim ve özelliklerini etkileyen en önemli etken olmuştur.

20. yüzyılın ikinci yarısına gelinene kadar göç hareketleri, 20. yüzyılın başlangıç yıllarından itibaren büyük oranda sınırlanmış olsa da- doğudan batıya (Avrupa'dan Kanada, ABD'ne doğru) ve kuzeyden güneye (Avrupa'dan Arjantin, Avustralya, Brezilya'ya doğru) doğru bir yön izlemiştir. Buna karşılık, 20. yüzyılın ikinci yarısından bu yana hakim olan ileri sanayileşme döneminde uluslararası göçün

yönü, Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinden ABD, Kanada, Avustralya gibi klasik göç ülkelerinin yanı sıra Avrupa'ya yönelik bir hale gelmiştir. Düzenli göçün yanı sıra, düzensiz göç hareketleri de büyük rakamlara ulaşmıştır. Göç alıcı konumundaki bu ülkelerde, bahse konu göç hareketleri sonucunda önemli düzeyde göçmen nüfusu oluşmuş, bu süreçten göç alıcı ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları önemli düzeyde etkilenmiştir. Bu çerçevede içinde klasik göç ülkelerinin var olan göç politikaları çeşitli faktörlere göre değiştirilmiş, uluslararası göç politikası olmayan AB ülkeleri, "göç politikası" oluşturmak durumunda kalmıştır. Bunun yanı sıra, artan göç baskısı ve kendi içindeki bütünleşmenin bir sonucu olarak, Avrupa Birliği göç politikası doğmuştur. İkinci bölümde Avrupa Birliği göç politikası incelenecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA BİRLİĞİ ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI

Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana, dünyanın önemli göç hedeflerinden biri haline gelmiştir. Avrupa ülkelerine yönelen göçün özellikleri zaman içinde değişmiş olsa da göç olgusu ve bağlantılı olduğu alanlar, gerek ulusal gerekse Topluluk düzeyinde, gündemde her geçen yıl daha fazla yer işgal etmeye başlamıştır.

Topluluk çapında tek pazarın tesis edilmesi, uluslararası göç kapsamında iki alan olduğuna işaret etmektedir. Birinci alan birlik içindeki göç hareketleri, ikinci alan da birlik dışından gelen göç hareketlerinin düzenlenmesidir.

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran 1957 Roma Antlaşmasında temel amaç imzalayan ülkeler arasında ortak pazar kurulması olmuştur. Bu amaç, söz konusu Antlaşmanın 3(c) maddesinde “kişilerin, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması” olarak belirtilmiştir. Başka bir deyişle, imzalayan ülkeler arasında ortak Pazar tesisine yönelik olarak, topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı önündeki engelleri zaman içinde kaldırması öngörülmüştür. Bu kapsamda, Birlik içindeki uluslararası göç hareketleri -kişilerin serbest dolaşımı- konusu, Avrupa bütünleşmesi ile paralel bir şekilde zaman içinde geliştirilmiştir. (Kicinger ve Saczuk, 2004: 10) "Kişilerin serbest dolaşımı" ilkesi, serbest dolaşımın ortak pazarın vazgeçilmez bir unsuru olmasının da etkisiyle işçilerin serbest dolaşımının sağlanmasına kadar ekonomik bütünleşmeye yönelik olarak ele alınmış, işçilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesinden bu yana da siyasi bütünleşmenin de bir unsuru haline gelmiştir. 1986 Avrupa Tek Senedi ile başlayan ciddi çabaların arkasından 1992 Maastricht Antlaşması ile “Birlik Vatandaşlığı” kavramının tesisi sonucu, tüm birlik vatandaşlarının Topluluk içinde serbest dolaşımı sağlanmıştır. Topluluğa üye ülkelerin vatandaşlarının Topluluk içinde dolaşım ve çalışma hakları, çalışma, sağlık, sosyal güvenlik konularında ayrımcılığı kaldırılmasını, diplomaların birlik çapında karşılıklı olarak tanınmasını öngören çok sayıdaki tüzük ve yönerge ile

düzenlenmiştir. Sonuç olarak, her birlik vatandaşı, birliğe üye herhangi bir ülkede çalışma, iş kurma veya iş arama hakkına sahiptir (Dearden, 2000: 3).

Birlik dışından Avrupa'ya yönelen göç hareketleri ise, Adalet ve İçişleri politikası başlığı altında, uzun yıllar, ancak işbirliği biçiminde ele alınmıştır. Göç ve iltica konuları ile diğer Adalet ve İçişleri Politikası alanlarının hassasiyet arz etmesi nedeniyle üye ülkelerin AB organlarına yetki devrinden kaçınması sonucu çoğunlukla ulusal hükümetler tarafından ele alınarak düzenlenmiş, bu konuda üye ülkeler arasında yakın işbirliği dahi ancak 1980'li yılların sonunda başlamış, ilk kez 1992 Maastricht Antlaşması ile Topluluk düzeyine taşınmıştır. Başka bir deyişle, bu konunun Avrupa bütünleşmesi açısından önemli olduğu ancak 1990'lı yıllarda fark edilmiştir. Bununla birlikte, ilerleyen kısımlarda görüleceği üzere, üçüncü ülkelere gelen göç hareketleri konusundaki gelişmeler –göç ve iltica politikası- gelişimi, birlik içindeki göç hareketlerinin –kişilerin serbest dolaşımı- gelişimi ile doğrudan ilişkilidir. Bu tezde AB'nin birlik düzeyinde oluşturulan “uluslararası göç (göç alma) politikası” adı altında, Birlik düzeyinde üçüncü ülkelere gelen göç akımları konusunda yapılan düzenlemelerden söz edilecektir.

## **2.1. AB GÖÇ POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE BELİRLEYEN FAKTÖRLER**

Avrupa uluslararası göç politikalarının gelişime bakıldığında, bu konudaki işbirliğinin 1970'li yılların son yıllarında hükümetler arası işbirliği düzeyinde başladığı, ilk somut adımların 1980'li yıllarda Tek Avrupa Senedinin imzalanması ile birlikte atıldığı, Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle birlikte 1990'lı yıllarda AB organlarının da söz sahipliğinde yoğunlaşarak nihayet 1999 yılında Amsterdam Antlaşması ile “ortak göç ve iltica politikası” düşüncesinin gündeme geldiği görülmektedir. Bu gelişim, salt ulusal hükümetler tarafından yürütülen göç politikalarının, aşama aşama Topluluk hukuku eksenine geçmekte olduğunu göstermektedir. AB göç politikasının gelişimi, söz konusu eğilimin gerekçeleri ortaya konarak incelenecektir.

Topluluk göç politikasının aşama aşama gelişiminde, en belirleyici faktörler, Avrupa ülkelerine yönelen göçün o döneme özgü biçimleri ile o dönemde tek pazarın kurulması yolunda atılan adımlar olmuştur. Her bir aşamanın gerekçeleri de bu bağlamda gözden geçirilecektir

### **2.1.1. Hükümetler Arası İşbirliğinin Doğuşu, Gelişimi, Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler**

Bu başlık altında sırasıyla, hükümetler arası işbirliğini doğuşu ve gelişiminin gerekçeleri, işbirliğinin sonuçları, bu işbirliğinin Topluluk düzeyine taşınmasının gerekçeleri ve Maastricht Antlaşması'nın göç politikası konusunda getirdikleri irdelenecektir.

#### **2.1.1.1. Belirleyen Faktörler ve Doğuşu**

Hükümetler arası işbirliği, Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketlerinin gelişimi ve bu olgunun, artık tüm topluluk üyeleri için ortak bir sorun haline gelmesi sonucu doğmuştur. Bu sebeple, ilerleyen kısımda, Avrupa'ya yönelen göç hareketleri ve biçimleri incelenecektir.

İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde, Avrupa ülkelerinin göç ülkesi haline geldiği birinci bölümde ifade edilmişti. İkinci Dünya Savaşından hemen sonraki dönemde, Avrupa'ya yönelen dış göç, Orta ve Doğu Avrupa'da yerlerinden edilmiş kişilerin *iltica hareketinden* oluşmuştur. Özellikle Polonya ve eski Çekoslovakya bölgesinden Almanya'ya yönelik olarak gerçekleşen söz konusu iltica hareketi 1950'li yılların ortalarında azalmaya başlamış, 1961 yılında Berlin duvarının inşasına kadar düşük düzeyde gerçekleşmiştir (Stalker, 2002: 152). Bunun yanı sıra, savaş sonrası İngiltere, Fransa, Belçika ve Hollanda'da eski kolonilerinden dönüş göçü yaşanmıştır (Zimmermann, 1995: 46).

1950’li yıllardan 1970’li yıllara kadar ise Avrupa Topluluğu ülkelerinin çoğu, (Belçika, Hollanda, Batı Almanya ve Fransa) sanayileşme sürecinin işgücü piyasası ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla Güney Avrupa ülkeleri, eski kolonileri (Örneğin İngiltere, Karayip ve Hindistan’dan, Fransa, Kuzey Afrika’dan işgücü ithal etmiştir.) ve Avrupa’ya coğrafi olarak yakın, gelişmekte olan ülkelere (Örneğin, Almanya; güney Avrupa ülkelerinin yanı sıra, Türkiye ve eski Yugoslavya’dan işgücü almıştır.) yabancı işçi ithali yoluna gitmişlerdir.<sup>4</sup> Başka bir deyişle, 1950 yılından 1970’li yıllara kadar Avrupa’da *işgücü göçü* yaşanmış, dalgalar halinde göçmen akımı gerçekleşmiştir. Söz konusu göç hareketleri sonucu, 1950 – 1973 arasında, Batı Avrupa’da net göç, 10 milyona ulaşmıştır (Stalker, 2002: 153). Bu dönemde ulusal göç politikalarında “dönüşümlü göç” ve “kalıcı oturma izinleri” olarak iki farklı sistem uygulanmıştır. Örneğin İsviçre ve Almanya oturma izinlerinin sınırlı bir süre için verildiği “dönüşümlü göç” politikası uygularken İngiltere, kalıcı oturma izni sistemini yürütmüştür (Dearden, 2000: 4).

1950 yılından itibaren uygulanan liberal göç politikalarının temelinde savaş sonrasında Avrupa ülkelerinde görülen ekonomik eğilimler bulunmaktadır. Avrupa, İkinci Dünya Savaşından sonra, yaygın sanayileşme ve üretim süreci içine girilmesine rağmen bu süreci destekleyecek işgücü kaynağında yetersizlikler olduğu görülmüştür. Örneğin, 1958 – 1968 yılları arasında Avrupa Topluluğu ülkelerinde nüfus, yılda ortalama %1 oranında artmasına rağmen, çalışma yaşındaki nüfus (15-64), sadece yılda %0.6 ve ekonomik olarak aktif nüfus, yılda %0,1 oranında artmıştır. Bunun gibi, 1962-1972 arasında, Almanya nüfusu %4 oranında artmasına rağmen tam süreli istihdam edilen işgücünde, %6.6 oranında azalma görülmüştür. Bu durum, Alman ekonomisinde 3,200 milyon saatlik bir kayba yol açmıştır (Power, 1975: 373). Ekonomik büyüme sürecinde niteliksiz ve yarı nitelikli işgücüne ihtiyaç çoğaldığından, yurtdışından işçi ithali yoluna gidilmiştir.

Savaş sonrası oluşan göç hareketleri sonucunda Tablo 2.1.de görüldüğü üzere, Avrupa ülkelerindeki üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı, 1950-1970 arası, 5.1

---

<sup>4</sup> İlk önce savaş sonrası gelen mültecileri işe almışlar, daha sonra İtalya, İspanya ve Portekiz gibi güney Avrupa ülkeri ile eski kolonilerinden ve Avrupa’ya yakın olan az gelişmiş ülkelere işçi ithaline başlamışlardır.

milyondan 10.2 milyona, çıkmıştır. Söz konusu göçmenlerin çoğu da misafir ülkenin işgücü piyasasında yer almıştır. 1970 yılında işgücü göçmen sayısı, Batı Almanya’da 2.1 milyon, Fransa’da 1,6 milyon, İsviçre’de 520 bin ve Belçika’da 330 bin dolayına ulaşmıştır. (Fassman ve Münz, 1992: 459) Yabancı göçmenlerin misafir ülkenin işgücü piyasasındaki rolü, gittikçe artmaya başlamış, 1969 yılında Batı Avrupa ülkelerinin toplam işgücü piyasasının %7’sini oluşturmuştur. Bu oran, İsviçre’de %29’u bulmuştur. (Pür, 1976: 27) Diğer taraftan, 1967-1973 arası, Topluluk ortalama işsizlik oranının %2,9 olarak gerçekleşmesi, göçmen alımı konusunun kamuoyunda tartışılmaya başlanmasına neden olmuştur (Furniss, 1985: 67).

**Tablo 2.1. 1950-1990 Dönemi Batı Avrupa Ülkelerindeki Yabancı Nüfus (Bin) ve Toplam Nüfus İçindeki Payı (Yüzde)**

	1950		1970		1982 (2)		1990	
	YN(1)	%	YN	%	YN	%	YN	%
Batı Almanya	568	1,1	2977	4,9	4667	7,6	5242	8,2
Fransa	1765	4,1	2623	5,3	3680	6,8	3608	6,4
İngiltere	-	-	-	-	2137	3,9	1875	3,3
İsviçre	285	6,1	1080	17,2	926	14,7	1100	16,3
Belçika	368	4,3	696	7,2	886	9,0	905	9,1
İtalya	47	0,1	-	-	312	0,5	781	1,4
Hollanda	104	1,1	255	2,0	547	3,9	692	4,6
Avusturya	323	4,7	212	2,8	303	4,0	512 (3)	6,6
İspanya	93	0,3	291	0,9	418	1,1	415	1,1
İsveç	124	1,8	411	5,1	406	4,9	484	5,6
Danimarka	-	-	-	-	102	2,0	161	3,1
Norveç	16	0,5	-	-	91	2,2	143	3,4
Lüksemburg	29	9,9	63	18,4	96	26,4	109	28,0
Portekiz	21	0,3	-	-	64	0,6	108	1,0
İrlanda	-	-	-	-	69	2,0	90	2,5
Yunanistan	31	0,4	93	1,1	60	0,7	70	0,9
Finlandiya	11	0,3	6	0,1	12	0,3	35	0,9
Lihtenştayn	3	19,6	7	36,0	9	36,1	-	-
<b>Batı Avrupa Toplam (4)</b>	<b>5100</b>	<b>1,3</b>	<b>10.200</b>	<b>2,2</b>	<b>15.000</b>	<b>3,1</b>	<b>16.600</b>	<b>4,5</b>

Kaynak: Fassman ve Münz, 1992: 460

(1) YN, yabancı nüfus. (2) 1982 yılında elde edilen veri, 1980 yılındakine kıyasla daha güvenilir olduğundan tercih edilmiştir. (3) 1990 yılında Avusturya ile ilgili veriler tahmine dayanmaktadır. (4) Bazı verilere ulaşılamadığından, toplam rakam, tahmine dayanmaktadır.

Göçmen işçi alımı konusundaki liberal politikalar, zaman içerisinde ekonomik, siyasi ve sosyal gerekçelerle değişmeye başlamıştır. Batı Avrupa



ülkelerinde özellikle siyasetçiler tarafından ülkelerin göç ülkesi haline geldiği fark edilmiş, yaşanan ekonomik krizin işsizlik sorununu kronik hale getirdiği, göçmenlerin sosyal ve ekonomik problemlere yol açtığı düşünülmeye başlanmıştır.

Göçmenlerin geçici bir zamanda ülkede kalacağı, belli bir süre çalıştıktan sonra ülkelere geri döneceklerini, geriye kalan az miktardaki göçmenin de ciddi boyutta sosyal ve kültürel problemlere neden olmayacağı düşünülerek bu kadar büyük miktarda göç alınmıştı. Oysa, az sayıdaki göçmen ülkeden ayrılmış, göçmenlerin sosyal ve kültürel sorunlara yol açtığına dair bir çok olay yaşanmıştır (Baganha, 2005: 29). İngiltere, Fransa, İsviçre ve İsveç'te ırkçı çatışmalar ve yabancı düşmanlığı hareketleri ve göç karşıtı siyasi yaklaşımlar oluşmuştur (Fassmann ve Münz, 1992: 461). Söz konusu yaklaşımlar, göçmenlerin niteliksiz olması, sosyal güvenlik bütçesinden önemli bir pay alması inşaat, eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi sosyal altyapılardan yararlanması, istihdamda üye ülke vatandaşlarının yerlerini alarak ücretleri düşürmesi iddiaları etrafında toplanmıştır (Dearden, 2000: 5).

Bazı Batı Avrupa ülkelerinde göçü sıkılaştırma çabası 1960'ların sonunda başlamakla beraber, 1973'te yaşanan petrol krizi ve sebep olduğu ekonomik durgunluk ile ekonomik dönüşüm sebepleri ile işgücü ithali, radikal bir şekilde durdurulmuştur. Yabancı niteliksiz/yarı nitelikli işgücüne olan talep azalmış, hükümetler, işsizlikle karşı karşıya olan işgücü piyasasını koruma yoluna gitmişlerdir. 1970'li yıllarda göç alan ülke konumundaki çoğu Avrupa ülkesinde göç politikaları sıkılaştırılmıştır. Örneğin 1973 yılına kadar "gastarbaiter (misafir işçi)" sistemi uygulayan ancak göçün gerçek anlamda geçici olmasını sağlayamayan ve işgücünün %10'unun göçmenlerden oluşan Almanya, 1967-68 ekonomik durgunluk ve 1973-74 birinci petrol fiyatı krizinin etkileri ile göç politikasını sıkılaştırmış, Kasım 1973'den itibaren yabancı işçi alımı durdurulmuştur. Fransa, göç politikasını Ocak 1972 yılında çıkardığı "Fontanet Sirküleri" ile sıkılaştırmaya başlamıştır. Yasal ve yasadışı yabancı istihdamı kontrollerinin sıkılaştırılmasını öngören bu yasal düzenleme, işverenlerin muhalefeti ile 1973 yılında askıya alınmış, ancak 1974 yılına kadar göç kontrolünün sıkılaştırılmasını sağlanmıştır. İsveç'te 1972 yılında yabancı içi alımı durdurulmuş, göçmenlere verilen oturma izni sayısı

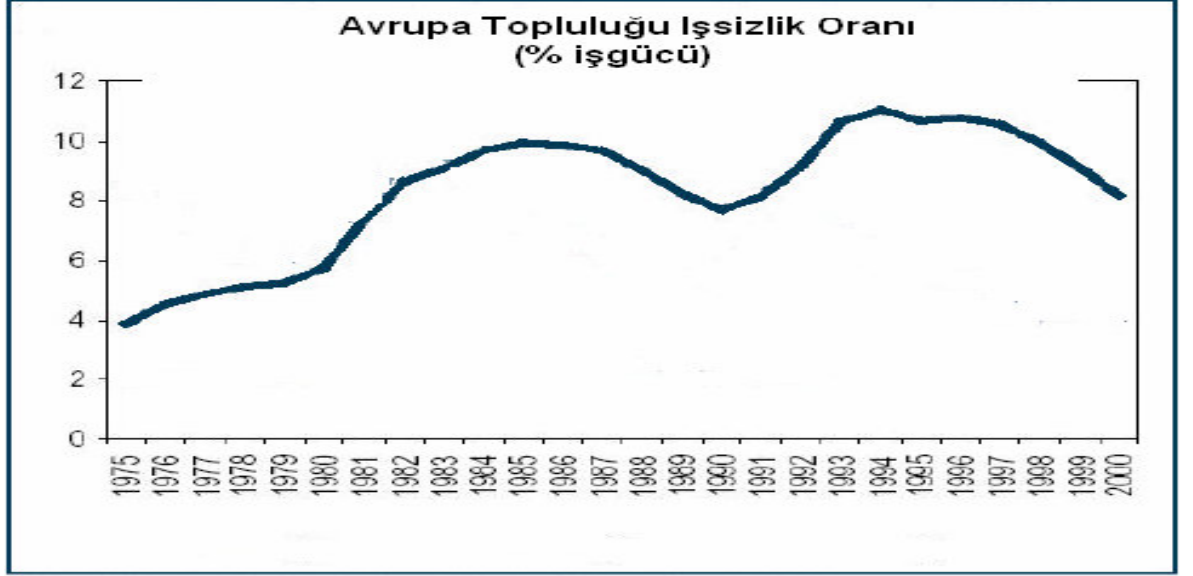
azaltılmıştır. Bunun gibi, Hollanda da 1970’li yılların sonlarında göç kontrollerini katılaştırmıştır. İngiltere ise 1962 yılından itibaren göçü azaltmaya çaba göstermiş, 1971 Göç Yasası ile göçmenlerin ailelerinin göçünü kısıtlamayı amaçlamıştır (Dearden, 2000: 4-5). Belçika göç alımını 1974 yılında durdurmuş, yasadışı göçmenleri sınır dışı ederek yasadışı göçmen çalıştıran işverenlerini cezalandırmaya başlamıştır (Toraman, 2000: 42).

Tablo 2.2. de görüldüğü üzere, 1970’li yılların ortalarından itibaren otomasyon ve hizmet sektörünün yaygınlaşması sürecine geçilmiş, daha nitelikli işçi ihtiyacı doğmuştur. Avrupa ekonomisindeki söz konusu dönüşüm, işgücü ağırlıklı sektörlerin ve dolayısıyla niteliksiz işgücü ihtiyacının azalmasına neden olmuştur. Aynı zamanda, bu değişikliklerle enformasyon ve bilgi teknolojileri ile ilgili işkolları gelişmiş, nitelikli işgücü ihtiyacı çoğalmıştır. Zaten bu dönemdeki işsizliğin sebebi de işgücü arz ve talebin vasıf düzeyine göre uyuşmamasıdır. Bu uyuşmazlığın bu derece yüksek olmasında niteliksiz ekonomik göçmenlerin alınmış olması da önemli bir faktördür. 1970’li yılların ortalarından itibaren başlayan ekonomik dönüşüm, buna bağlı olarak olağan dışı yükselen işsizlik oranı (Grafik 2.1.), hükümet ve kamuoyunun Avrupa’nın niteliksiz ve yarı nitelikli ekonomik göçmene ihtiyacı olmadığı düşüncesini güçlendirmiştir (Baganha, 2005: 29-30). Sonuç olarak, 1973’ten itibaren özellikle Batı Avrupa ülkelerinin göç politikaları, “sıfır göç politikası” (işçi alımının durdurulması) olarak şekillenmiştir.

**Tablo 2.2. Fransa’da Yabancılar ile Fransa Vatandaşlarının İstihdam Edildikleri Sektörlerin 1975 – 1990 Arası Gelişimi**

Sektörler	1975	Yabancı (%)	1990	Yabancı (%)	Değişimin En Çok Görüldüğü Dönem (1975 – 1982) (%)		
					Toplam	Fransız	Yabancı
Toplam İstihdam	20.943.900	7,2	22.232.974	5,8	+6,1	+7,7	+14,2
Tarım	2.108.680	4,1	1.250.994	3,5	-40,7	-40,3	48,8
Sanayi	8.074.040	12,3	6.692.221	9,0	-17,1	-14,1	-38,8
Otomobil Sanayi	499.010	17,3	394.492	10,8	-20,9	-14,7	-50,7
İnşaat Sanayi	1.906.070	-21,3	1.638.468	16,3	-14,0	-8,6	-34,0
Hizmet Sektörü	10.761.180	4,1	14.289.759	4,5	+32,8	+32,1	+49,0

Kaynak: Miller, 1994: 11.



**Grafik 2.1. 1975 – 2000 Yılları Arasında Avrupa Topluluğu’nda İşsizlik Oranları**

Kaynak: Serrano, 2003: 9.

1970’li yılların ortalarından itibaren Batı Avrupa ülkeleri, işgücü göçüne kapılarını kapatmış, mevcut göçmenlerin kendi ülkelerine geri dönüşleri beklenmiştir. Ancak, bazı ülkelerde uygulanan geri dönüş programlarına rağmen çoğu göçmen, misafir ülkede kalmış ve geri dönmeyen göçmenler sınır dışı edilmemiştir. Kilise, sivil toplum kuruluşları ve insan hakları sempaticileri olan akademisyenler yardımıyla güçlü bir kamuoyu oluşturmuş, mevcut göçmenlerin ülkede kalması garanti altına alınmıştır (Hansen, 2003: 26). Avrupa ülkeleri, bir taraftan da mevcut göçmenlerin entegrasyonunu esas alan politikalara yönelmiştir. Aile birleşmesi de entegrasyon politikalarının bir parçası olarak düşünülmüş, aile birleşmesi amacıyla, mevcut göçmenlerin aile bireylerini kabul etmiştir (Stalker, 2002: 153). Başka bir deyişle, ekonomik göçmen alımı durdurulmuş, ancak aile birleşmesi süreci desteklenmiştir. 1950 ve 1960’lı yıllarda “erkek göçmen” alan Avrupa ülkeleri, 1970’li yıllardan itibaren kapılarını “kadın eş ve çocuk göçmenlere” açmış, göçmenlerin doğum oranları daha fazla olduğundan Tablo 2.1.den de görüldüğü üzere, Avrupa ülkelerinin göçmen sayılarında çoğalma görülmüştür.

Aile birleşmesinden kaynaklanan göçün yanı sıra, yasal göçün kısıtlanması, yasadışı göç hareketlerine neden olmuştur. Ekonomik durgunluk, göçmenlerin sosyal maliyetleri ve ekonomik dönüşüm gerekçeleri ile (Esasen göç politikalarındaki kısıtlamada göç konusunun siyasileşmesi de etkili olmuştur.) ülkelerin niteliksiz göçmenlerin göçünü tamamen kısıtlamaları, işgücü piyasası ihtiyaçlarına tam olarak uymamıştır. Zira, ekonominin yeniden yapılanması sonucu hizmet sektörünün gelişmesi, nitelikli işgücü ihtiyacını doğurmasının yanı sıra, niteliksiz işgücü ihtiyacını az da devam ettirmiştir. Bunun sonucunda, Avrupa'ya yönelen yasadışı göç hareketleri artmış, göç endüstrisi gelişerek göçü destekleyen ve azalmasına engel olan en önemli mekanizma haline gelmiştir (Baganha, 2005: 34).

Batı Avrupa'ya yönelen göç hareketleri, 1980'li yılların ortalarına kadar çoğunlukla, *aile birleşmesi ve yasadışı göç* şeklinde devam etmiştir. Bunun yanı sıra, Batı Avrupa ülkelerinin göçmen alımını durdurması, Avrupa dışından gelen göç akımlarını güney Avrupa ülkelerine yöneltmiş, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi güney Avrupa ülkelerinin Topluluğa katılması sonucu oluşan ekonomik etki nedeniyle de, bu ülkelerde yasadışı göçün yanı sıra, *yasal göçmen alımı* da gerçekleşmiştir. Tablo 2.1.den görüldüğü üzere, 1982-1990 arasında İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de yaşayan göçmen nüfusun yaklaşık iki katına çıkmıştır. İtalya, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'de 1982'de yaklaşık toplam 850.000 göçmen bulunuyorken bu sayının 1990 yılında toplam 1.4 milyonu bulduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra, söz konusu ülkelerdeki düzensiz göçmenlerin sayısının da toplam 1.3-1.4 milyon arasında olduğu tahmin edilmiştir (Baganha, 2005: 30).

Avrupa'ya yönelen göç miktarının 1980'li yılların ortasından itibaren çoğalmasının en önemli nedenleri *iltica hareketleri ile yasadışı göçün* yoğunlaşmasıdır. 1970'li yılların ortalarından itibaren artmaya başlayan iltica hareketleri, özellikle Soğuk Savaşın bitişi öncesi Doğu Avrupa'daki istikrarsızlıklar, nedeniyle buradan Avrupa ülkelerine olan iltica hareketlerini doğurmuş, sonuçta toplam iltica hareketi büyük oranda artmaya başlamıştır.<sup>5</sup> Tablo 2.3. de görüldüğü

---

<sup>5</sup> Bunun yanı sıra, önceden işçi olarak Avrupa'ya gelen göçmenler de iltica başvurusunda bulunmaya başlamıştır.

üzere, 1985-1990 arası iltica başvurusu sayısı, yaklaşık iki katına çıkmıştır. Özellikle 1989 yılında Berlin duvarının yıkılması sonrası Doğu Avrupa'dan Batı Avrupa ülkelerine büyük bir mülteci ve sığınmacı hareketi görülmüş, sadece Almanya'ya 1992 yılında 400.000'den fazlası mülteci ve sığınmacı akımı meydana gelmiştir (Zimmermann, 1995: 47).

**Tablo 2.3. 1980-1989 Arası Avrupa Ülkelerine Yapılan İltica Başvurusu Sayısı**

Ülke	1980-1984 Toplam	1985-1989 Toplam
Avusturya	63.236	64.441
Belçika	14.476	32.109
Danimarka	5.598	42.171
Finlandiya	68	333
Fransa	106,344	178.661
Almanya	249.647	455.254
Yunanistan	6.437	23.986
İrlanda	-	-
İtalya	16.496	26.287
Lüksemburg	-	-
Hollanda	8776	46.355
Portekiz	4,338	1269
İspanya	5.379	15,710
İsveç	41.926	97.144
İngiltere	17.467	28549
Toplam	540.188	1.012.289

Kaynak: UNHCR, 2001: 21, 48.

Tablo 2.1. de görüldüğü üzere, Avrupa ülkelerinde 1970 yılında 10,2 milyon olan üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı, üye ülkelerin göç kısıtlayıcı politikalarına rağmen 1982'de 15 milyona, 1990'da da 16.6 milyona çıkmıştır. Söz konusu

istatistiklerin kendilerine vatandaşlık verilen göçmen ve mültecileri, eski kolonilerden gelen göçmenleri (bu kişiler, eski anavatanlarının vatandaşı olarak göç etmiştir.) ve yasadışı göçmenleri yansıtmadığı da düşünülürse Avrupa'ya yönelen göç hareketlerinin bu rakamlardan önemli düzeyde yukarısında gerçekleştiği söylenebilir (Fassman ve Münz, 1992: 459). 1982-1990 arası istatistiklere bakıldığında, Fransa, İngiltere, İspanya dışındaki tüm Topluluk ülkelerinde göçmen sayısının arttığı görülmektedir. Adı geçen ülkelerde göçmenlerin geri dönüşleri ve bir kısmına vatandaşlık verilmesi, ülkede yaşayan yabancı nüfusu azaltmıştır.

Yukarıda söz edilen tüm göç hareketleri, Avrupa'daki göçmen sayısının yüksekliğinin devamlılığına neden olmuştur. Söz konusu göçmenler, Avrupa işgücü piyasasında da önemli bir yer edinmiştir. 1993 yılında ekonomik olarak aktif göçmen sayısının toplam işgücüne oranı Almanya'da % 7, Fransa'da % 4, Belçika, Portekiz, Hollanda ve İngiltere'de % 2.1-2.7 arasında gerçekleşmiştir (Dearden, 2000: 9).

Avrupa'da göç konusundaki hükümetler arası işbirliği, Avrupa ülkelerinde göç karşıtı politikaların şekillendiği 1970'li yıllarda başlamıştır. Özellikle 1973 petrol krizi ve ardından yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmeler, göç konusunda Avrupa ülkelerinin işbirliği geliştirmesine yol açmıştır. Başka bir deyişle, bu dönemde ülkeler tarafından göç konusunda yaşanan benzer sorunların çözümüne dönük hükümetlerarası ilişkiler başlamıştır. Bunun yanı sıra, 1970'lerin başlarından itibaren serbest dolaşım alanının işgücünün yanı sıra herkesi kapsamının öngörülmesi, "sınır ötesi organize suçlar", "uyuşturucu trafiği", "yasadışı göç", "iltica taleplerindeki artış" ve "terörizm" gibi birtakım sorunları gündeme getirmiş, çoğunlukla terörizm konusunda odaklanmakla beraber, bu konularda hükümetler arası işbirliği sürecini başlatmıştır. (Beşe, 2003: 445) 1976 yılında Konsey, üye ülkelerin Komisyon ile işbirliği içinde ortak göç politikaları geliştirmesini önermiş, ancak üye ülkeler herhangi bir atılımda bulunmamıştır.(Luedtke, 2005: 5) Başka bir deyişle, 1970'li yıllarda Topluluk göç politikası konusunda fazla bir gelişme olmamıştır (El-Agraa, 1994: 394).

Topluluk üyesi ülkeler, 1980’li yıllara gelindiğinde serbest dolaşım ve üçüncü ülke vatandaşları konusunda daha somut adımlar atmaya başlamışlar, özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren hükümetler arası işbirliği, yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu gelişmenin temelinde, Avrupa’ya yönelen işgücü göçü, aile birleşmesi göçü, yasadışı göç ve iltica hareketlerinin yoğunlaşarak tüm Topluluk ülkeleri için ortak bir sorun haline gelmesinin yanı sıra, bu dönemde iç pazarın tamamlanması ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması (Topluluğun entegrasyon süreci) konusunda gösterilen ciddi çabalar da yatmaktadır. Tek pazarın kurulması amacı, topluluğun dış sınırlarından geçişler ve üçüncü ülke vatandaşlarının statüleri konularında işbirliğine gitme zorunluluğu getirmiştir. Bu konuda atılan ilk somut adım Schengen Antlaşmasıdır. Ancak 1985 yılında 5 Topluluk üyesi ülke tarafından imzalanan bu antlaşmanın yaygınlaşması ancak Tek Avrupa Senedi ve Maastricht Antlaşması’ndan sonra olmuştur.

Sonuç olarak; Avrupa’ya yönelen göç hareketleri ve bunun ortak bir sorun haline gelmesi, Avrupa hükümetleri arasında uluslararası göç konusunda işbirliği doğmasına neden olmuştur. Göç hareketlerinin biçim ve kapsamında meydana gelen değişimler ve Topluluğun entegrasyon süreci, bu işbirliğinin gelişmesine yol açmıştır.

#### 2.1.1.2. Gelişimi

1986 yılında Topluluk düzeyinde Tek Avrupa Senedi’nin imzalanması, Topluluk içi serbest dolaşım konusunda önemli bir kilometre taşı olduğu gibi, Topluluk dışından gelen göç hareketleri konusunda da hükümetlerarası işbirliğinin yoğunlaşmasına yol açan bir gelişme olmuştur. 1987 yılında yürürlüğe giren antlaşma, 31 Aralık 1992 tarihine kadar topluluk içinde iç sınır denetimlerinin olmadığı, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının garanti altına alındığı iç pazarın tamamlanması hedefini koymuştur. Kişilerin serbest dolaşımı fikri, iç sınır kontrollerinin kaldırılması yada azaltılması gereğinin yanı sıra yeni ihtiyaçlar ve sonuçlar da doğurmaya başlamıştır. Zira sınır kontrollerinin ortadan kalkması, bu kontrollerin yerine getirdiği “vazgeçilmez” bazı fonksiyonların

diğer araçlarla yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır (Beşe, 2003: 459). Başka bir deyişle, iç sınır kontrollerinin kalkmasıyla ortaya çıkabilecek güvenlik problemi, dış sınırların kontrollerini arttırmayı, bu alanda yeni düzenlemeler getirmeyi ve aynı zamanda bu konuyla doğrudan ilintili olan iltica ve göç politikalarını yeniden belirlemeyi ve ortak hareket etmeyi gerektirmiştir. Bu sebeple göç ve iltica konularında hükümetler arası işbirliği farklı bir yörüngede seyretmeye başlamıştır.

Bununla birlikte, bu dönemde üye ülkelerin göç politikaları konusunda yetkilerini AB organları ile paylaşmak istemedikleri de belirtilmelidir. 1985 yılında Komisyon, “Topluluk Göç Politikasına İlişkin Kılavuz” da üçüncü ülke vatandaşlarına serbest dolaşım hakkı verilmesini, aynı yıl yayınladığı kararda da üye ülkelerin üçüncü ülke vatandaşlarının giriş, oturma ve çalışma koşulları konusundaki önlemlerini Komisyon’a bildirmesini öngörmüştür. Ancak, bu küçük ve bağlayıcı olmayan gelişme bile bazı üye ülkelerin reddederek Avrupa Adalet Divanına başvurmalarına neden olmuştur. Komisyon, daha sonra, Tek Avrupa Senedi’nde öngörülen “kişilerin serbest dolaşımı” ilkesinin göçmenleri de kapsamı gerektiğini ifade etmiştir. Ancak, üye ülkeler, bunun sadece AB ülkelerinin vatandaşları için geçerli olduğunu öne sürmüş, Komisyon’un göç politikası konusunda yayımlı pozisyonundan endişelenerek göç politikaları konusunda üye ülkelerin yetkisini öngören deklarasyon kabul etmişlerdir (Luedtke, 2005: 5-6). Üye ülkelerin bu tavrı nedeniyle, göç ve iltica konuları, sadece hükümetler arası işbirliği biçiminde ve güvenlik boyutuyla<sup>6</sup> ele alınmıştır.

Bu dönemde hükümetler arası işbirliği, Topluluk prosedürleri dışında, göç ve iltica ile ilgili konularda üye ülkeler arasında uyum ve bilgi alışverişini sağlamak üzere kurulan anlık (ad hoc) komiteler yoluyla gerçekleşmiştir. Göç, iltica sınır dışı etme, dış sınırlar ve vize gibi konularda çalışmak üzere 1986 yılında “Göç Anlık Grubu”, 1988 yılında da “Rhodes Grubu” kurulmuştur. Bunun yanı sıra, 1976 yılında kurulması ile suçla mücadele ve polis işbirliği konusundaki Avrupa topluluğu düzeyinde işbirliği sürecini başlatan TREVI Gruplarının (Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence Groups) görev alanı içine 1985 yılında yasadışı göç ve

---

<sup>6</sup> Serbest dolaşımın getireceği güvenlik zafiyetinin bertaraf edilmesine yönelik olarak ele alınmıştır.



organize suçlar da dahil edilmiştir. Komisyon ve Parlamento'dan birer gözlemci ile çalışmalarını sürdüren söz konusu gruplar, göç, iltica ve dış sınır kontrolleri ile ilgili spesifik alanlarda çalışmıştır.

Bu dönemde meydana gelen yasal gelişmeler, Maastricht ve daha sonra Amsterdam Antlaşmaları ile AB hukuku içine de girmiştir. Bunlardan birincisi, 14 Haziran 1985 tarihinde sadece 5 ülkenin kendi arasında imzaladığı *Schengen Antlaşmasıdır*. Topluluk düzeyindeki serbest dolaşımın sağlanması tartışmalarına paralel olarak o tarihte sadece Belçika, Fransa, Almanya, Hollanda ve Lüksemburg tarafından imzalanan bu Antlaşma, imzalayan ülkeler arasında iç sınır kontrollerinin kaldırıldığı Schengen Alanı yaratılması ve bu alanla ilgili olarak vize politikalarının uyumlaştırılması, suçların önlenmesi gibi diğer politikaları içeren bir belge üzerinde anlaşmışlardır. Daha sonra 1990 yılında bu mutabakatın uygulanması ile ilgili olarak Schengen Sözleşmesi imzalamışlardır. Sonraki süreçte bu beş ülke tarafından imzalanan mutabakat ve sözleşme, 1990 – 1996 yılları arasında İngiltere ve İrlanda dışında diğer AB ülkeleri tarafından da imzalanmıştır.

Schengen Antlaşması ve Sözleşmesi kapsamında, dış sınır kontrollerinin arttırılması amacıyla vize, iltica ve giriş-çıkışların kontrolüne ilişkin ortak kurallar benimsenmesinin yanı sıra, polis, gümrük ve adli işbirliği ve bilgi alışverişi konularında da tedbir alınmıştır. AB ülkelerinin polis merkezleri ve konsolosluklarının belirli şahıslar, çalıntı yada kayıp eşyalar hakkında bilgi edinmelerini sağlayacak bir otomatik şebeke olan “Schengen Bilgi Sistemi” gibi bazı mekanizmalar oluşturulmuştur (Beşe, 2003: 461). Schengen Antlaşması ve Sözleşmesi, bu Sözleşmeye ilişkin protokoller ve ülkelerin katılım antlaşmalarının metinlerindeki hükümler ile Sözleşmenin uygulanmasından sorumlu olarak 1990 yılında kurulan Yürütme Komitesi kararları ve deklarasyonları bir bütün olarak Schengen müktesebatını (Schengen Acquis) oluşturmuştur. Bu müktesebat, 1997 Amsterdam Antlaşması'nda belirtilen hedef doğrultusunda, 1 Mayıs 1999 yılında AB hukukuna dahil edilmiştir. Schengen Yürütme Komitesi ve Sekreteryasının görevleri AB organları tarafından devralınmış, ülkeler arasında işbirliğinin ilk somut örneği olan Schengen Alanı, AB'nin yasal ve kurumsal çerçevesi içine girmiştir. Şu anda

İngiltere ve İrlanda ve yeni üyeler dışındaki tüm üye ülkeler ile birlik üyesi olmayan Norveç ve İzlanda, Schengen alanı içindedir (UNHCR, 2003: 85; Beşe, 2003: 460).

Hükümetler arası işbirliğinin doğurduğu ikinci önemli belge, *Dublin Sözleşmesi*'dir. 1980'li yıllarda Avrupa ülkeleri özellikle Batı Avrupa ülkelerinin en önemli sorunu sığınmacı hareketleriydi. Tek Senedin imzalanmasından sonra kurulan "Göç Anlık Grubu", bu sorun karşısında yaptığı çalışmaları sonucu, iltica başvurusu konusunda sorumlu olan ülkeyi belirleme kriterleri oluşturmuş, belirlenen kriter, 15 Haziran 1990 tarihinde imzalanan Dublin Sözleşmesinde temel olarak kullanılmıştır (Kicinger ve Saczuk, 2004: 11). Topluluk etki alanı dışında, Uluslararası sözleşme olarak, tüm AB üye ülkeleri tarafından imzalanmış olan Dublin Sözleşmesi, Avrupa ülkeleri arasında iltica konusundaki siyasi diyalogların başlangıcını ve topluluk düzeyinde iltica ile ilgili sonraki yasal çerçevenin temelini oluşturmuştur. Sözleşmeye göre, iltica talep eden sığınmacının durumunun değerlendirilmesinin (mülteci statüsü verilip verilmeyeceği ile ilgili değerlendirme) sorumluluğu, öncelikle, varsa sığınmacının aile bireyinin yaşadığı üye ülkeye, böyle bir durum yoksa sığınmacıya oturma izni veya vize vermiş ülkeye, bu durumlardan herhangi biri geçerli değilse ise sığınmacının sınırlarına girerek ilk iltica talebinde bulunduğu ülke sorumludur. Sorumlu ülke, sığınmacının "mülteci" statüsünü hak edip hak etmediğini belirlemek için 1951 Cenevre Sözleşmesi ve buna ek 1967 Protokolünü göz önüne alarak durum değerlendirmesi yapacaktır.

Sözleşme, tüm iltica başvurularının topluluk çapında sadece bir kez Sözleşme ile belirlenen üye ülke tarafından değerlendirileceğini öngörmüştür. Bu ilke sayesinde bir kişinin tüm üye ülkelerde iltica başvurusu yaparak iltica sistemini kötüye kullanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Dublin Sözleşmesinin uygulanması amacıyla iltica başvurularının tek merkezde toplanmasına yönelik olarak 1992 yılında CIREA (Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum) kurulmuştur. (Bu kurum daha sonra Maastricht Antlaşması ile kurulan K4 komitesinin bünyesine girecektir.) Dublin Sözleşmesi, Maastricht Antlaşması ile Topluluk hukukuna alınmadığından Amsterdam Antlaşmasına kadar topluluk dışında kalmış, taraf ülkelerin iç hukuka geçirme süreci sonunda 1 Eylül 1997 yılında

yürürlüğe girmiştir. 1997 ve 1998 yıllarında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın imzalamasıyla tüm üye ülkelerde geçerli duruma gelmiştir. Amsterdam Antlaşması gündeminin gereği olarak da aynı konuları içeren ve 18 Şubat 2003 tarihinde Topluluk düzeyinde kabul edilen tüzük ile yürürlükten kaldırılmıştır (UNHCR, 2003: 85).

1990 yılında imzalanan Dublin Sözleşmesi, artan mülteci akımı karşısında üye ülkelerin bazılarında yaşanan yığılmaların yarattığı ekonomik ve sosyal yüklerin üye ülkeler arasında daha adil paylaşımını öngörmüştür. Bu açıdan bakıldığında alınan kararda ekonomik perspektifin, insan hakları ve sosyal boyuttan daha belirleyici olduğu dikkati çekmektedir.

Tek Avrupa Senedi'nden sonra, Maastricht Antlaşmasından önceki dönemde, göç ve iltica konularıyla ilgili olarak hükümetler arası işbirliği yoğunlaşarak devam etmiştir. Serbest dolaşım hedefinin bir boyutu olarak düşünülmeyle (sadece güvenlik boyutu ile ele alınmakla) ve topluluk düzeyinde olmamakla beraber, bu işbirliği çalışmaları Topluluk göç ve iltica politikasının zemini hazırlamıştır. AB organları tarafından herhangi bir yasal çerçeve oluşturulmamış, sadece birkaç rapor ve bağlayıcı olmayan kararlar yayınlanmıştır.

### 2.1.1.3. Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 1970'li yıllarda üye ülkelerin yasal göçmen alımını durdurma eğilimi, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren farklı göç dinamiklerine yol açmıştır. Birincisi, bu tarihten itibaren üye ülkelerce desteklenen aile birleşmesi göçünün yanı sıra, yasadışı göç ve iltica hareketleri çoğalmaya başlamıştır. Bunun sonucunda işgücü piyasasında kadın ve kaçak yabancı istihdamı artmış ve göçmen kadınların doğurganlık oranı yerlilerinkinden daha yüksek olduğu için göçmen nüfusu her geçen yıl daha da artmıştır (Fassman ve Münz, 1992: 462). İkincisi, Avrupa'ya yönelen göçün kaynak ülke sayısı ile Avrupa'daki hedef ülke sayısı artmıştır. 1950 – 1973 döneminde, güney – kuzey göçü (güney Avrupa, kuzey

Afrika ve Ortadoğu'dan Batı Avrupa ülkelerine göç) ve tarihsel bağlardan kaynaklanan göç hareketleri baskındır. Ancak 1980'li yıllara gelindiğinde, Ortadoğu, Güney Amerika ve Afrika'daki siyasi çatışmalar, sivil savaşlar ve ekonomik krizler, bu coğrafyalardan Yunanistan İtalya ve Portekiz'e yönelen göç hareketlerini doğurmuş, özellikle Sovyetlerin çöküşü sonucu 1980'lerin son yıllarından itibaren doğu – batı (Orta ve Doğu Avrupa ve Avrupa'nın doğusundan Batı Avrupa ülkelerine göç) göçü (iltica hareketi olarak) yeniden başlamıştır.<sup>7</sup> (Fassman ve Münz, 1992: 468). Tüm bu dinamikler içinde Doğu Avrupa ülkelerinden Topluluk ülkelerine yönelen iltica göçü, sayının büyük olması bakımından “mülteci krizi”ne neden olmuş, bu eğilim 1990'lı yıllarda da devam etmiştir. 1990-1992 yılları arasında Avrupa ülkelerine yapılan iltica başvurusu sayısı 320 binden 695 bine çıkmıştır (Hansen, 2003: 35). Sadece 7 yıllık bir zaman diliminde (1988-1994), 3 milyondan fazla kişi Batı Avrupa'ya göç etmiştir. İnsani nedenler ve uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülükler, üye ülkelerin sığınma hareketlerini kısıtlamasına yönelik fazla bir manevra alanı bırakmamıştır. Daha önceki göçmenler gibi ekonomiye katkılarının olmaması, üye ülkelerin bu göçmenlere olumsuz bakmasına neden olmuştur (Shafagatov ve Mirzayeva, 2005: 28-29). Avrupa nüfusu, işgücü piyasası, sosyal hayatı ve iç güvenliği üzerinde önemli etkileri olan göç sorunu, bu yıllarda meydana gelen ırkçı olayların da etkisiyle siyasi olarak ilgi çekmeye başlamıştır. Özellikle 1992 ve 1993 yıllarında meydana gelen ırkçı saldırılara yönelik gittikçe artan siyasi ve sosyal ilgi, daha sıkı sınır kontrollerini gündeme getirmiş, bu nedenle Fransa ve Almanya da göç ve etnik azınlıklara yönelik kontrollerine arttırma eğilimine girmiştir (Beşe, 2003: 459).

Tek Avrupa Senedi ile 31 Aralık 1992 tarihine kadar tek pazarın tamamlanması -iç sınır kontrollerinin kaldırılması- öngörülmüştü. Bu hedefin doğal bir sonucu olarak “dışarıya karşı güvenlik” boyutu, hedef tarih yaklaştıkça, Topluluk gündeminin ilk sıralarına oturmuştur. Böylece Tek Avrupa Senedi ile serbest dolaşımın tamamlayıcısı olarak düşünülen göç ve iltica konusu, bu dönemde yaşanan öngörülmemiş ve önlemleri alınmamış iltica ve yasadışı göç dalgasının da etkisiyle, 1 Kasım 1992 tarihinde imzalanan Maastricht Antlaşması ile Topluluk hukuku alanına

---

<sup>7</sup> İkinci Dünya Savaşının bitiminden 1960 yılına kadar Doğu Avrupa ülkelerinden mülteci göçü yaşanmış, Berlin Duvarının inşası ile bu hareketler tamamen durmuştu.

sokulmuş, Adalet ve İçişleri politikası ana başlığının altında birliğin 3. sütunu haline getirilmiştir. Özetle; yoğunlaşan hükümetler arası işbirliği, topluluğun entegrasyon süreci ve göç hareketlerinin daha da yoğunlaşması, göç ve iltica konularındaki hükümetler arası işbirliğinin Topluluk düzeyine taşınmasına neden olmuştur.

Maastricht Antlaşmasının temel amacı, iç sınırların olmadığı AT'nun siyasi, ekonomik ve parasal birliğe doğru gelişmesini kolaylaştırmak, ekonomik, sosyal ve siyasi gelişmeler ile uyumu gerçekleştirmektir. Diğer önemli hedeflerinden birisi de AB vatandaşlığı yoluyla Avrupa halkının hak ve çıkarlarının korunmasını güçlendirmektir (Beşe, 2003: 465). Antlaşma, Avrupa Birliği'ni yaratmış birliğin 3 sütuna dayandığını ifade etmiştir. Buna göre; Birinci Sütun, Avrupa Toplulukları, İkinci Sütun, Ortak Dış Güvenlik ve Savunma Politikası ve üçüncü sütun da göç ve iltica konularını içeren Adalet ve İçişleri'dir. Göç, iltica, dış sınırlar, vize ve diğer konuları içeren Adalet ve İçişleri Politikası Antlaşmanın Başlık IV K.1 -9 maddelerinde düzenlenmiştir.

Antlaşmaya göre, Birinci Sütunda yer alan konularda AT organları, uluslar üstü güce sahiptir. Başka bir deyişle, AT organları tarafından yayınlanan tüzük, yönerge ve kararlar, üye ülkeler için bağlayıcıdır. Komisyon inisiyatif hakkına tek başına, Avrupa Adalet Divanı da yargı yetkisine sahiptir. İkinci ve Üçüncü Sütunda yer alan konularda ise "resmileştirilmiş bir hükümetler arası işbirliği" söz konusudur. Üye ülkeler, Konsey çerçevesinde, oy birliği ile ortak eylem ve ortak tutum ve sözleşme benimser. Üçüncü sütunda Komisyon'un üye ülkelerle birlikte inisiyatif hakkı bulunmaktadır. Parlamento sadece bilgilendirilir, Aksi belirtilmedikçe Adalet Divanı'nın yargı yetkisi yoktur (UNHCR, 2003: 91-92).

Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile, Adalet ve İçişleri konularını izlemek ve bütünleştirmek için, idari nitelikte, kıdemli memurlardan oluşan K4 Komitesi kurulmuştur. Adalet ve İçişleri konularında 3 yönlendirme grubundan oluşan bahse konu komitede birinci grubu Göç ve İltica Çalışma Ekibi teşkil etmektedir (Beşe, 2003: 468-469). Daha önce kurulmuş olan "Göç Anlık Komitesi"

ile CIREA (İltica Konusunda Enformasyon, Tartışma ve Mübadele Merkezi) ve CIREFI (Sınır Geçişleri ve Göç Konusunda Enformasyon, Tartışma ve Mübadele Merkezi), iltica, göç, vize, dış sınırların kontrolü konularında görev yapmak üzere, K4 Komitesi tarafından devralınmıştır. Komite söz konusu konularda, karar alma süreci için yasal hazırlıklar ile siyasi koordinasyonu sağlamak için kurulmuştur.

Göç politikası konusunda Maastricht Antlaşmasının en önemli özelliği, bu konularda hükümetler arası işbirliğini ön görmesinin yanı sıra, bu alanda AB organlarına da yetki vermesi sonucu göç ve iltica politikalarında Topluluk çapında ve düzeyinde çalışmaların yoğunlaşmasına yol açmış olmasıdır. Avrupa ortak göç politikası fikrine giden yolda en önemli kilometre taşlarından biri olan Maastricht Antlaşması'ndan sonraki süreç ilerleyen bölümde incelenecektir.

### **2.1.2. Avrupa Birliği Ortak Göç Politikası Fikrinin Doğuşu, Gelişimi ve Belirleyen Faktörler**

Bu başlık altında, sırasıyla, 1997 Amsterdam Antlaşması ile gündeme gelen ortak göç politikası fikrinin doğuşunun gerekçeleri, bu bağlamda, Maastricht Antlaşması'ndan sonraki süreç ve Amsterdam Antlaşması'ndan sonra ortak göç politikasının gelişimi, daha doğru bir ifade ile, ortak göç politikası yolunda gösterilen çabalar incelenecektir.

#### **2.1.2.1. Belirleyen Faktörler**

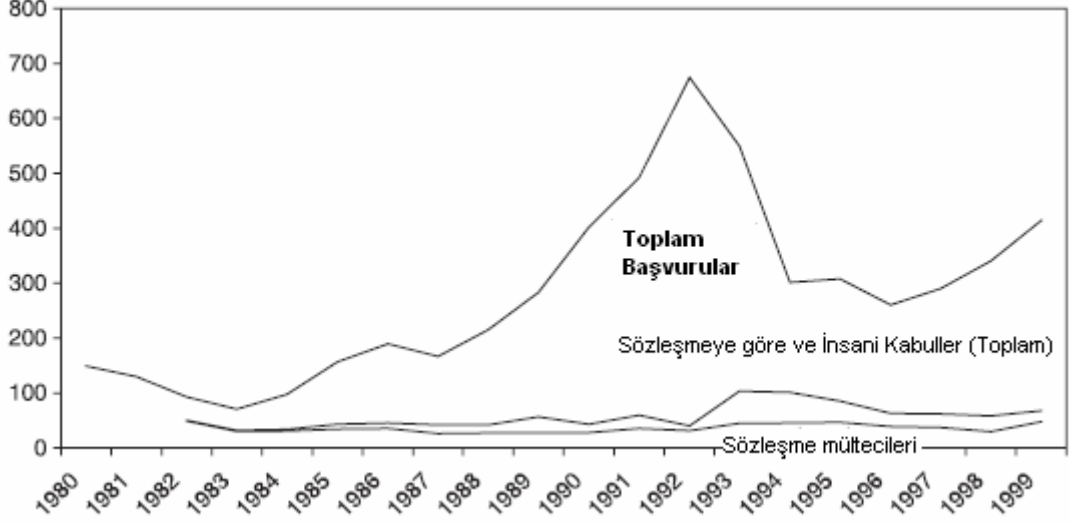
1997 yılında ortak göç politikası fikrinin oluşmasına etki eden en önemli faktör, AB'ne yönelen göç hareketleri ve değişen göç dinamiklerinin çeşitli alanlardaki (nüfus, işgücü, kamu maliyesi, büyüme, vs.) etkileridir. Bu faktör, 1997 yılından sonra geliştirilen göç politikasının içeriğini ve günümüze kadarki süreç içinde şekillenmesini de etkilemiştir. Buna ek olarak, Avrupa'ya yönelen göç hareketleri, 1990'dan günümüze kadar, küçük farklılıklar dışında, aynı göç dinamiklerine işaret etmektedir. Bu nedenle göç dinamikleri, incelenirken tarihsel

olarak bölünmeksizin, 1990'lı yıllardan günümüze kadar olan zaman dilimini içerecek şekilde bir bütün olarak ortaya konacak, tüm bu göç dinamiklerinin nüfus ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri irdelenecektir.

*Göç Dinamikleri:* 1990'lı yıllarda Avrupa'ya yönelen göç hareketlerinin en önemli özelliği, 1980'li yıllarda başlayan göç dinamiklerinin yoğunlaşarak devam etmesidir. Başka bir deyişle, yasal göçün en önemli kısmını aile birleşmeleri ve mülteci göçü oluşturmuş, yasadışı göç hareketleri artarak devam etmiş, hedef ve kaynak ülkelerde çeşitlenme görülmüştür.

1989 yılında Berlin Duvarının yıkılması ve Doğu bloğunun çöküşü ile başlayan ve Yugoslavya'nın parçalanması ile devam eden süreç, 1990'lı yılların ilk yarısında Avrupa ülkelerine yoğun bir iltica hareketini doğurmuş, bir anda binlerce iltica başvurusu ile karşı karşıya kalan Avrupa ülkeleri bu krizin etkilerini hafifletmekte zorlanmıştır. Grafik 2.2., Avrupa Birliği ülkelerine yapılan iltica başvurularını ve kabul edilme oranlarını göstermektedir. Yoğunlaşan iltica hareketlerine maruz kalan Avrupa ülkeleri, öncelikle sığınmacı akımını durduracak önlemlere öncelik vermiştir. 1992 yılında 438.000 sığınmacının iltica başvurusunda bulunduğu Almanya, iltica konusunda yasal önlemler sonucu 1994 yılında iltica başvurusu sayısını 128.000'e düşürmüştür. Almanya'daki bu değişim, özellikle Hollanda ve İngiltere başta olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinin sığınma konusunda önlemler alması ile sonuçlanmıştır (Doomernik, Gsirt ve Kraler, 2005: 40-41). Birlik ülkelerine yapılan iltica başvurusu sayısı, özellikle 1994 yılından bu yana belli oranda düşürüldüyse de kaynak ülkelerdeki siyasi çatışmalar, sivil savaşlar ve ekonomik krizler nedeniyle Doğu Avrupa, Ortadoğu, Doğu Asya, Afrika ve Güney Amerika ülkelerinden Avrupa'ya yönelen iltica hareketleri günümüze kadar devam etmiştir. Tablo 2.4., Avrupa Birliği ülkelerine yöneltilen iltica başvurularının kaynak ülkelerini göstermektedir. Mülteci statüsü verilen sığınmacı sayısının sığınma başvurusu sayısına oranla oldukça düşük olduğu görülmekle beraber, başvurusu kabul edilmeyen sığınmacıların fiili olarak Avrupa'da kalmaya devam ettiği de hesaba katılmalıdır. Örneğin, 1991 yılında Almanya'da iltica başvurusu sayısının

yaklaşık % 5'i kabul edilmiş, başvurusu kabul edilmeyen sığınmacılar, de-facto mülteci olarak kalmaya devam etmiştir (Fassmann ve Münz, 1992: 463).



**Grafik 2.2. 1980 – 1999 Yılları Arasında Avrupa Birliği’nde Yapılan İltica Başvurusu Sayısı (Bin) ve Kabul Durumları**

Kaynak: Hatton, 2004: 13.

**Tablo 2.4. 1995 – 1999 Yılları Arasında AB’ne Yapılan İltica Başvurusunda Bulunanların Kaynak Ülkeleri**

Kaynak Ülke	1995	1996	1997	1998	1999	Toplam
Eski Yugoslavya	46.105	32.801	40.994	71.185	82.726	273.011
Türkiye	40.055	36.918	31.466	19.797	17.628	145.864
Irak	14.806	22.295	35.173	31.216	25.328	128.818
Afganistan	11.166	11.344	14.515	15.117	16.778	68.920
Sri Lanka	11.537	10.060	10.694	9.072	9.857	51.220
Romanya	13.943	8.964	10.308	8.450	7.811	49.468
Somali	11.498	6.892	7.397	10.425	12.292	46.504
İran	9.746	9.794	7.993	7.658	11.315	46.506
Bosna Hersek	13.524	5.126	8.059	7.959	4.594	37.262
Pakistan	9.314	7.994	7.349	5.612	6.664	36.032
Kongo	7.412	7.111	7.845	6.383	6.637	35.388
Cezayir	8.158	4.700	6.048	7.153	7.069	33.128
Çin	3.915	4.214	6.847	5.809	10.506	31.391
Hindistan	8.853	6.941	5.435	3.982	5.125	30.336
Rusya Federasyonu	4.428	4.595	5.132	5.380	10.470	30.005



Nijerya	8.680	6.869	4.983	5.120	4.315	<b>29.167</b>
Ermenistan	5.531	6.476	5.407	3.669	6.768	<b>27.853</b>
Vatansız	3.029	3.487	3.533	3.497	3.964	<b>17.510</b>
Gürcistan	3.119	3.800	4.074	3.235	2.970	<b>16.398</b>
Siera Leone	2.432	1.242	3.028	3.480	5.012	<b>16.166</b>
Vietnam	3.554	2.621	3.375	3.408	2.768	<b>15.726</b>
Suriye	2.113	2.972	2.849	3.028	3.781	<b>14.743</b>
Bangladeş	2.571	2.586	3.161	2.013	2.562	<b>12.893</b>
Sudan	2.688	1.983	2.132	3.131	2.685	<b>12.619</b>
Arnavutluk	1.261	1.144	4.708	2.874	2.594	<b>12.581</b>
Azerbaycan	596	1.149	3.654	3.668	5.844	<b>12.331</b>
Bulgaristan	3.467	2.917	3.114	1.302	1.306	<b>12.108</b>
Angola	2.661	2.845	1.785	3.743	3.746	<b>11.988</b>
Ukrayna	1.710	2.025	2.528	3.564	3.297	<b>11.124</b>
Makedonya	4.072	2.257	2.119	987	1.047	<b>10.462</b>
Lübnan	2.515	2.243	2.010	1.259	1.376	<b>9.403</b>
Polonya	1.712	1.266	1.072	1.843	2.902	<b>8.793</b>
Slovakya	770	606	985	1.651	4.686	<b>8.708</b>
Etiyopya	2.352	1.895	1.737	1.207	1.326	<b>8.617</b>
Togo	1.779	1.698	2.405	1.101	1.295	<b>8.278</b>
Ruanda	1.042	906	1.361	2.208	2.748	<b>8.265</b>
Liberya	2.062	2.897	1.888	657	492	<b>7.996</b>
Gana	3.168	1.621	1.368	823	830	<b>7.780</b>
Moldovya	1.156	1.617	1.228	990	2.374	<b>7.265</b>
Kolombiya	807	1.288	1.617	1.117	2.095	<b>7.031</b>
Diğer/Bilinmeyen	28.299	25.261	24.208	25.378	82.681	<b>165.827</b>
<b>Toplam</b>	<b>307.606</b>	<b>261.324</b>	<b>291.674</b>	<b>295.649</b>	<b>371.236</b>	<b>1.527.489</b>
<b>Afrika</b>	<b>68.480</b>	<b>50.336</b>	<b>52.847</b>	<b>56.405</b>	<b>64.343</b>	<b>202.411</b>
<b>Asya</b>	<b>134.337</b>	<b>133.541</b>	<b>146.861</b>	<b>122.273</b>	<b>134.096</b>	<b>672.008</b>
<b>Avrupa</b>	<b>96.413</b>	<b>65.520</b>	<b>82.469</b>	<b>109.139</b>	<b>129.703</b>	<b>483.244</b>
<b>Latin Amerika ve Karayıp</b>	<b>3.092</b>	<b>3.820</b>	<b>4.538</b>	<b>3.097</b>	<b>4.691</b>	<b>19.238</b>
Diğer/Bilinmeyen	5.284	8.107	4.959	4.735	37.503	<b>60.588</b>
<b>Toplam</b>	<b>307.606</b>	<b>261.324</b>	<b>291.674</b>	<b>295.649</b>	<b>371.236</b>	<b>527.489</b>

Kaynak: UNHCR, 2001: 138.

1994 yılından itibaren iltica başvurularının belli oranda azalması (ve bu başvuruların çok az bir kısmının kabul edilmesi), 1990'lı yıllarda aile birleşmesi göçünün yasal göçün en önemli bölümünü temsil etmesine neden olmuştur (Godoy, 2002: 2). Örneğin, OECD verilerine göre Fransa'da aile birleşmelerinin toplam göçmen girişleri içindeki payı, 1995 yılından itibaren %23 oranında artarak %75 olarak gerçekleşmiştir. Bunun gibi, 1999 yılında Danimarka'ya verilen oturma izinlerinin %66'sını aileler, %16'sını işçiler ve %8'sini mülteciler oluşturmuştur (OECD, 2001: 21; Veenkamp, Bentley ve Buofino: 2003: 55). Tablo 2.5., yıllar itibariyle, bazı üye ülkelerde kabul edilen aile göçünü göstermektedir. Aile

birleşmeleri göçünün kaynak ülkeleri, aile bireylerinin önceden AB ülkelerine göç etmiş olan kişileri izlemesi dolayısıyla geçmişteki göç hareketlerindeki kaynak ülkelerdir. Bu sebeple, örneğin Almanya ve İsviçre'ye olan aile birleşmesi göçü, Türkiye ve eski Yugoslavya'dan, Fransa, Belçika ve Hollanda'ya çoğunlukla Kuzey Afrika'dan ve İngiltere'ye, Hindistan, Pakistan ve Bangladeş'ten gerçekleşmiştir (Stalker, 2002: 161).

**Tablo 2.5. 1998 – 2003 Yılları Arasında Seçilmiş Bazı AB ülkelerince Kabul Edilen Aile Birleşmesi Girişleri (Bin)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Avusturya</b>	-	-	-	-	-	27.0
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	-	-	-	-	-	8.7
<b>Danimarka(1)</b>	9.7	9.4	12.6	11	8.2	-
<b>Fransa</b>	-	-	-	45.4	-	-
<b>Lituanya</b>	-	-	-	-	2.5	1.8
<b>Hollanda</b>	-	-	-	34.6	35.4	-
<b>Norveç</b>	-	-	-	13.1	9.4	-
<b>Slovakya (2)</b>	1.5	1.3	0.8	0.8	-	0.6
<b>İsveç(3)</b>	-	-	22.8	24.4	-	-
<b>İsviçre</b>	-	-	-	-	43.2	-
<b>Birleşik Krallık</b>	48.2	59.8	75.7	69	68.6	83.9

Kaynak: Salt, 2005b: 21.

(1) İlk kez alınan oturma izinlerini, (2) Yeni verilen uzun dönemli ve kalıcı oturma izinlerini, (3) Oturma izni verilen yakın akrabaları, (4) Aile birleşmesi için gelerek kalıcı oturma izni alan kişileri kapsamaktadır.

1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, Avrupa Birliği ülkelerinde gerçekleşen yasal göçmen girişleri içinde, aile birleşmesi göçünden sonra, en önemli payı, "işgücü göçü"nin oluşturduğu görülmektedir. Çoğu Avrupa ülkesi, işgücü piyasasının nitelik ihtiyacını karşılamak amacıyla nitelikli işgücü ithali yoluna girmişler, bunun yanı sıra, tarım, inşaat, imalat ve hizmet sektöründe kullanılmak üzere kısa süreli ve mevsimlik olarak, niteliksiz işgücü almaya başlamıştır. (Stalker, 2002: 161) Özellikle yüksek vasıflı işçileri çekmek, ekonomik büyüme için önemli bir araç olarak görülmüş, bu konuda üye ülkeler birbirleri arasında rekabete girmiştir. Örneğin Almanya, 2000 yılında, 2000-2005 arasında 20.000 IT çalışanı kabul etmeyi

öngörmüştür. İngiltere de Ocak 2002'nin sonunda “Yüksek Vasıflı Göçmen Programı”na başlamıştır. Bunun yanı sıra, birçok üye ülkede, özellikle de Güney Avrupa ülkelerinde düşük vasıflı işçi ihtiyacı yaşanmıştır. Bu sebeple, çoğu ülke, özel kabul kuralları belirleyerek veya ikili işgücü anlaşmaları yoluyla düşük vasıflı işçileri kabul etmişlerdir (Commission, 2004a: 4-5). Tablo 2.6., bazı AB ülkeleri tarafından kabul edilen yabancı işgücü sayısını göstermektedir. Yabancı işgücü alımının 1995'ten itibaren hareketlendiği, 2000'den itibaren ise artmaya başladığı görülmektedir. Bunda aşağıda bahsedileceği üzere, Avrupa ülkelerinin karşı karşıya olduğu demografi problemler etkili rol oynamıştır.

**Tablo 2.6. 1995 – 2003 Yılları Arasında Bazı AB ülkelerindeki Yabancı İşçi Girişleri (Bin)**

Ülkeler/Yıllar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Avusturya(1)	15.4	16.3	15.2	15.4	18.3	25.4	27.0	24.6	24.1
Belçika	2.7	2.2	2.5	7.3	8.7	7.5	7.0	-	-
Danimarka(2)	2.2	2.7	3.1	3.2	3.1	3.6	5.1	5.3	-
Finlandiya	-	-	-	-	-	10.4	14.1	20.1	24.2
Fransa(3)	13.1	11.5	11.0	10.3	10.9	11.3	-	-	-
Almanya(4)	470.0	439.7	451.0	402.6	433.7	473.0	553.7	529.6	502.7
İrlanda (5)	-	-	-	3.8	4.6	15.7	30.0	23.8	22.5
Lüksemburg(6)	16.5	18.3	18.6	22.0	24.2	27.3	-	22.4	22.6
Hollanda(7)	-	9.2	11.1	15.2	20.8	27.7	30.2	34.6	38.0
Portekiz	2.2	1.5	1.3	2.6	4.2	7.8	6.1	-	-
İspanya(8)	29.6	31.0	30.1	53.7	56.1	74.1	41.6	-	-
İsveç	-	-	-	2.4	2.4	3.3	3.3	-	-
İsviçre (9)	32.9	29.8	25.4	26.8	31.5	34.0	-	-	-
Birleşik Krallık(10)	51.0	50.0	59.0	68.0	61.2	86.5	76.2	99.0	80.0
Bulgaristan(11)	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	-	-
Çek Cumhuriyeti(12)	-	71.0	61.0	49.9	40.3	40.1	40.1	44.6	47.7
Macaristan	-	-	24.2	26.3	34.1	40.2	40.3	49.8	57.4
Polonya(13)	10.5	13.7	17.5	-	17.1	17.8	-	22.8	18.8
Romanya(14)	0.7	0.7	1.0	1.3	1.5	-	-	-	-
Slovakya(15)	3.0	3.3	3.2	2.5	2.0	1.8	2.0	-	-

Kaynak: Salt, 2005a :61.

(1)Tüm yıllara ait veriler, yurtdışından doğrudan gelerek çalışma izni alanlar ve ülkede daha önceden bulunan ancak işgücü piyasasına yeni girenler. (2)İstihdam için verilen oturma izinleri. Kuzey ülkeleri dahil değildir. (3) Herhangi bir AB ülkesinde yaşamayanlara verilen çalışma izinleri. (4) 1998 ve 1999 yıllarındaki rakamlar, dikkat çekicidir. (5) AB vatandaşı olmayanlara erilen çalışma izinleri. (6) yurtdışından doğrudan gelerek çalışma izni alanlar ve ülkede daha önceden bulunan ancak

işgücü piyasasına yeni girenler.(7)Geçici çalışma izinleri sayısı. (8) Çalışma izinleri. (9) Sezonluk ve komşu ülkelerden gelen işçiler, dahil değildir. (10) İş Gücü Araştırması'ndan temin edilmiştir. (11) Yeni veya uzatılan çalışma izinleri. (12) Yabancılara verilen çalışma izinleri. (13) Bireysel çalışma izinlerinin sayısı (14) Yabancı vatandaşlara verilen yeni çalışma izinler. (15) Verilen çalışma izinleri, Çek uyruklular dahil değildir.

Bunlara ek olarak, Avrupa'ya yönelen öğrenci göçü de önemli boyuttadır.Tablo 2.7., ulaşılabilen en güncel yılda, AB-15 ülkelerine giren yasal göçmenlerin tüm bu göç biçimlerine göre dağılımını göstermektedir.

**Tablo 2.7. Ulaşılabilen En Güncel Yılda (1) Bazı AB ülkelerine Yönelen Göç Akımları (Bin)**

	<b>Toplam</b>	<b>İşgücü</b>	<b>Aile</b>	<b>Öğrenciler</b>	<b>İltica (2)</b>
<b>Avusturya</b>	75.0	24.9	27.8	4.5	32.3
<b>Belçika</b>	66.0	7.0	-	-	18.9
<b>Çek Cumhuriyeti</b>	44.7	44.6	8.7	2.9	11.4
<b>Danimarka</b>	30.6	5.1	8.2	5.3	4.6
<b>Finlandiya</b>	12.9	14.1	-	-	3.1
<b>Fransa</b>	119.3	31.8	45.4	40.0	51.4
<b>Almanya</b>	658.3	31.8	45.4	40.0	51.4
<b>Yunanistan</b>	12.6	-	-	-	8.2
<b>Macaristan</b>	19.5	49.8	-	-	2.4
<b>İrlanda</b>	76.1	23.8	-	-	7.9
<b>İtalya</b>	388.1	92.4	-	-	7.3
<b>Litvanya</b>	5.1	-	1.8	0.7	-
<b>Lüksemburg</b>	11.0	27.3	-	-	-
<b>Hollanda</b>	86.6	26.2	35.4	9.3	13.4
<b>Norveç</b>	30.8	-	9.4	-	16.0
<b>Polonya</b>	6.6	17.8	-	-	6.9
<b>Portekiz</b>	17.0	6.1	-	-	-
<b>Romanya</b>	6.6	1.5	-	-	1.1
<b>Slovakya</b>	2.3	2.0	0.6	3.2	-
<b>Slovenya</b>	7.7	-	-	-	1.1
<b>İspanya</b>	443.1	41.6	-	-	5.8
<b>İsveç</b>	47.6	3.3	24.4	4.0	31.4
<b>İsviçre</b>	103.8	41.9	43.2	11.6	21.1
<b>İngiltere</b>	418.2	99.0	83.9	96.9	61.1

Kaynak: Salt, 2005b: 10.

(1) Genellikle 2002 yılı rakamları kullanılmıştır. (2) İtalya dışındaki tüm iltica verileri, 2003 yılına aittir.

İltica göçü, aile birleşmesi göçü ve işgücü göçü gibi yasal göç bileşenlerinin yanı sıra, 1990'lı yıllarda Avrupa'ya yönelen yasadışı göç hareketlerinin dikkat

çekici bir oranda yoğunlaşmış olduğu görülmektedir. Yasadışı göçmen sayısı kayıt altına alınamadığından yasadışı göçmen sayısı konusunda verilen rakamlar, tahmine dayanmaktadır. Avrupa'daki yasadışı göçmen sayısı 1991 yılında 2 milyondan azken, 1998 yılında bu sayı 3 milyon olarak tahmin edilmiştir. ICMPD başkanı Jonas Widgren, AB'ye her yıl 500 bin kişinin giriş yaptığını tahmin etmektedir. (Özcan, 2004: 155) Yasadışı göçmenlerin toplam göçmenler içindeki payının %10-15, toplam girişler içindeki payının da %20-30 olduğu düşünülmektedir (Veenkamp, Bentley ve Buofino: 2003: 61).

Stalker'a (2002: 156) göre, yasadışı göçmen sayısının önemli göstergelerinden biri, ülkelerin ara ara uyguladığı kaçak göçmen aflarını gözden geçirmektir. Örneğin daha önce de birçok kez kaçak göçmenleri affeden İtalya, 1998 yılında 350 bin kaçak göçmeni affetmiştir. 2000'li yıllara kadar bir çok Avrupa ülkesinde, dönem dönem kaçak göçmen affi yoluna gidilmiştir. Göç Araştırma Grubunun Komisyon'un İstihdam ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü'ne sunulmak üzere 2004'te hazırladığı çalışmaya göre (Papademetriou, O'Neil, ve Jachimowicz, 2004: 37-40), 1973 – 2002 yılı arasında Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya ve İngiltere'de toplam 31 kez kaçak göçmen affi yapılmış, bunun sonucunda da yaklaşık 2.4 milyon kaçak göçmen yasallaşmıştır. AB-15 ülkeleri söz konusu olduğunda bu rakam, yaklaşık 3,2 milyondur (IOM, 2005: 141). Tüm Avrupa ülkeleri içinde özellikle Belçika, Fransa, Yunanistan, İtalya, Portekiz ve İspanya, bugüne kadar çok sayıda kaçak göçmenin yasallaşmasını sağlamıştır. Söz konusu rakamlar, özellikle 1973 yılında ulusal göç politikalarının sıkılaşmasından bu yana, Avrupa'nın, yasadışı göçmenlerin hedefi haline geldiğini göstermektedir.

*Göçün AB Nüfus ve İstihdam Piyasasındaki Yansımaları:* Tüm bu göç dinamiklerinin sonucunda yabancı kişilerin Avrupa nüfusu ve istihdamdaki payları giderek artmıştır. Tablo 2.8., 1990-1999 arasındaki değişimi göstermektedir.

**Tablo 2.8. 1990 – 1999 Yılları Arasında Yabancı Ülke Vatandaşı, Yabancı İşçiler ve Yabancı Doğumlarının Miktarı (Yüzde)**

	Yabancı Ülke Vatandaşlarının Toplam Nüfus içindeki Yüzdesi		Yabancı İşçilerin Toplam İşgücü içindeki Yüzdesi		Yabancı Doğumlarının Toplam Nüfus içindeki Yüzdesi	
	1990	1999	1990	1999	Yıl	%
Avusturya	5.9	9.2	7.4	9.6	-	-
Belçika	9.1	8.8	7.1	8.7	-	-
Danimarka	3.1	4.9	2.4	2.5	1999	6.3
Finlandiya	0.5	1.7	-	1.2	2000	2.5
Fransa	6.3	5.6	6.2	6.1	1990	11.0
Almanya	8.4	8.9	7.1	8.7	-	-
İrlanda	2.3	3.1	2.6	3.4	2000	6.8
İtalya	1.4	2.2	1.3	3.6	-	-
Lüksemburg	29.4	36	45.2	57.3	1991	30.2
Hollanda	4.6	4.1	3.1	3.4	2000	30.2
Norveç	3.4	4	2.3	2.9	1999	6.5
Portekiz	1.1	1.9	1.0	1.8	1991	4.6
İspanya	0.7	2	0.6	1.0	1991	2.2
İsveç	5.6	5.5	5.4	4.1	2000	11.1
İsviçre	16.3	19.2	18.9	18.1	1990	21.3
Birleşik Krallık	3.2	3.8	3.3	3.9	1999	7.5

Kaynak: Stalker, 2002: 159.

Avrupa Birliği'nde yaşayan göçmenlerin AB nüfusu içindeki yerini incelemek için, göçmen sayısının ortaya konması gerekmektedir. Ancak, istatistiği farklılıklar nedeniyle AB'nde yaşayan göçmenlerin tam sayısı bilinmemektedir. Bütüncül olarak bakıldığında, farklı istatistiksel rakamların göçmen tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlardan kaynaklandığı görülmektedir. Çoğu Avrupa ülkesindeki istatistikler resmi veri ve araştırmalar, doğum yeri yerine vatandaşlığa dayalı olduğundan, sayısı hızla çoğalan vatandaşlık alan göçmenler, yerli vatandaşlarla aynı kategoride ele alınmaktadır. Bu ülkelerde göçmen sayısı, “yasal yabancı” kategorisi ile incelenmektedir. Oysa, yasal yabancı göçmenlerin tamamının göçmen olduğu söylenebilirken, göçmenlerin hepsinin yasal yabancı olduğu söylenemez. Yasal yabancı iken misafir ülkenin vatandaşlığına geçen yabancı uyruklu kişiler ve bu kişilerin doğumla veya sonradan vatandaşlık alan çocuk/torunları da göçmen durumunda olduğu halde çoğu Avrupa ülkesinin istatistiklerine göçmen olarak yansımamaktadır.<sup>8</sup> Bunun yanı sıra, sadece az sayıdaki ülke, düzensiz göçmenleri de

<sup>8</sup> Vatandaşlık verme ve/veya doğumla kazanılan vatandaşlığın çok olduğu ülkelerde, yasal yabancılar, göçmen nüfusu büyük oranda göz ardı etmektedir. Bu durum ABD ve Kanada'da olduğu gibi,

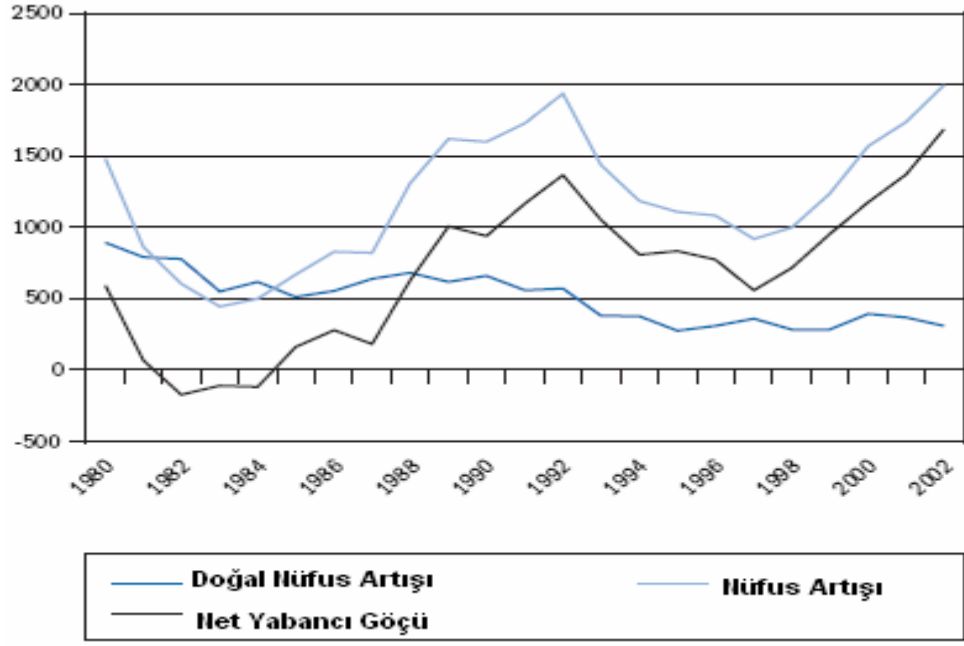
göçmen nüfuslarına dahil etmektedir. Örneğin, İspanya'nın belediyelerce yasadışı göçmenlere sağladığı sağlık hizmetinden faydalanan düzensiz göçmenlerin sayısı da yasal yabancılar ile yabancı doğumlu göçmenler arasındaki farkı ortaya koymaktadır. Buna göre, İspanya, 2002-03 yılında 2.664.000 kayıtlı yabancı doğumlu mevcutken, sadece 1.324.000 yasal yabancı bulunmaktadır (Münz, 2004: 6-7).

Eurostat istatistiklerine göre, 2000-2001 yıllarında AB-15 ülkeleri, 18.7 milyon yasal yabancıya ev sahipliği yapmıştır. Bunlardan yaklaşık 6 milyonu, AB vatandaşı, 13 milyonu ise, üçüncü ülke vatandaşıdır. OECD istatistiklerine göre ise, 2000-2001 arasında AB-15 ülkelerinin yabancı uyruklu sayısı, 20.1 milyondur. Bunlardan 5.8 milyonu AB vatandaşı, 14.3 milyonu ise üçüncü ülke vatandaşıdır. Üçüncü ülke vatandaşlarının AB-15 nüfusu içindeki payı, %3,8'dir.<sup>9</sup> Göç Araştırma Grubu tarafından Komisyon için yapılan çalışma ise, yabancı doğumlu kriterini esas alarak AB-25 ülkelerinde 34-37 milyon (Bu sayı, edilen ve AB üyesi olmayan Avrupa ülkelerinde bulunan ve 1,5 milyon civarında olduğu tahmin edilen göçmenleri de kapsamaktadır.) yabancı doğumlu göçmenlerin olduğunu tahmin etmiştir. Bu da toplam AB-25 nüfusunun % 8'ine karşılık gelmektedir (Münz, 2004: 7-8, Krieger, 2005: 4). Görüldüğü üzere, ülkeler arası istatistiği farklar nedeniyle AB'nde yaşayan göçmen sayısı konusunda kesin bir rakam bulunmamaktadır. Bu durum, özellikle de göçmen hakları konusunda büyük bir eksiğe işaret etmektedir.

Göçmenlerin nüfus içindeki payı, ülkeden ülkeye değişmektedir. OECD 2002 verilerine göre, bu oran, Lüksemburg'da %38, Avusturya, Almanya ve Belçika'da %8-9 aralığında, İrlanda, İngiltere ve İsveç'de %4-5 aralığında, Portekiz, Finlandiya ve İtalya'da, %2-3 aralığında ve Slovakya ve Macaristan'da %1 civarındadır (Krieger, 2005:7).

---

vatandaşlık verme oranlarının yüksek olduğu bazı Avrupa ülkesinde de geçerlidir. Örneğin 2001 yılında İsveç'te 1.028.000 yabancı doğumlu göçmen bulunuyorken sadece 476.000'i yasal yabancıdır.<sup>9</sup> OECD istatistiklerine göre, 2002 yılında AB-15 ülkelerinde üçüncü ülke vatandaşları içinde en büyük payı 2,6 milyon nüfus ile Türkiye vatandaşları oluşturmuştur.



**Grafik 2.3. 1980-2002 Yılları Arasında AB-15'deki Nüfus Artışı (Bin)**

Kaynak: Ederveen vd., 2004: 32.

AB ülkelerindeki göçmenlerin AB nüfusu üzerinde diğer etkilerinin yanı sıra, nüfus artışında önemli bir rol oynamaktadır..AB-15 ülkelerinde nüfus artışında en önemli payı 1980'li yılların sonuna kadar doğal nüfus artışı (doğum sayısı ve ölüm sayısı arasındaki fark) oluştururken o zamandan bu yana net göçün oluşturduğu Grafik 2.3.'den görülmektedir. 1970 yılından sonra en büyük nüfus artışı 2002 yılında yaklaşık 2 milyon olarak gerçekleşmiş, bunun da başlıca kaynağı göç olmuştur. Savaş sonrası nesil, geçmişe kıyasla daha az çocuk sahibi olduğundan, çok kısa bir zaman içinde bu neslin ölmesi ile ölüm oranlarının doğum oranlarını geçeceği, dolayısıyla göç olmaksızın bu ülkelerde nüfusun azalacağı tahmin edilmektedir. Yeni üyelere nüfus artışında en büyük payı doğal nüfus artışı oluşturmakla beraber, 1995'den bu yana doğal nüfus artışı sıfırın altında seyretmiş, göçmen alımı çok az gerçekleştiğinden, bu ülkelerin nüfusları azalmıştır. 2003 yılı itibariyle bu ülkelerin toplam nüfusu olan 74 milyon, 1990 yılından dahi daha azdır. Nüfusun en hızlı düştüğü ülkeler, Macaristan, Çek Cumhuriyeti ve Baltık ülkeleridir. (Ederveen vd.:2004: 31-33)



1990'lı yıllarda üye ülkelerin bir kısmında nüfus azalması yaşanmış, buna bağlı olarak Birlikte nüfus artış hızı azalmaya başlamıştır. Tablo 2.9.da görüldüğü üzere, 2003 yılında Birlik çapında doğal nüfus artış hızı, yılda ortalama %0.05 olarak gerçekleşmiştir. Buna karşılık göç sayesinde %2,7 oranında nüfus artışı yaşanmıştır. AB-25 içinde 10 ülkede (Almanya, İtalya, Polonya, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Litvanya, Letonya, Slovenya, Estonya) doğal nüfus artışının sıfırın altına düştüğü görülmektedir. Almanya, İtalya ve Yunanistan, bu düşüşü telafi edecek net göç rakamlarına sahip olduğu ancak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sahip olmadığı görülmektedir. Net göç rakamlarına bakıldığında, en büyük rakamın sırasıyla GKRY, İspanya, İtalya, İrlanda, Portekiz'in sahip olduğu, İrlanda dışında bu ülkelerde nüfus artışının en büyük kısmını göçün oluşturduğu görülmektedir.

**Tablo 2.9. Avrupa'da Demografik Göstergeler, 2003 Yılı (Bin Kişi)**

	Ocak 2003 Nüfus	Doğum	Ölüm	Doğal Nüfus Düşüşü	Net Göç	Toplam Nüfus Değişimi	Ocak 2004 Nüfus
<b>AB 25</b>	453.68	10.4	9.9	0.5	2.2	2.7	454.90
<b>Almanya</b>	82.537	8.6	10.4	-1.8	1.9	0.1	82.545
<b>Fransa</b>	59.629	12.7	9.2	3.5	1.0	4.5	59.896
<b>BK</b>	59.329	11.6	10.2	1.4	1.7	3.2	59.518
<b>İtalya</b>	57.321	9.4	10.3	-0.8	3.6	2.8	57.482
<b>İspanya</b>	40.683	10.7	9.0	1.7	5.5	7.2	40.978
<b>Polonya</b>	38.219	9.2	9.4	-0.2	-0.4	-0.6	38.194
<b>Hollanda</b>	16.193	12.6	8.8	3.8	0.2	4.0	16.258
<b>Yunanistan</b>	11.018	9.3	9.4	-0.2	-0.4	-0.6	38.194
<b>Portekiz</b>	10.408	10.8	9.9	0.9	6.1	6.9	10.480
<b>Belçika</b>	10.356	10.7	10.2	0.6	3.4	3.9	10.397
<b>Çek C.</b>	10.203	8.9	10.5	-1.6	2.4	0.8	10.211
<b>Macaristan</b>	10.142	9.5	13.4	-3.9	1.2	-2.7	10.115
<b>İsveç</b>	8.941	11.0	10.4	0.6	3.2	3.8	8.975
<b>Avusturya</b>	8.067	9.5	9.6	0.0	3.1	3.1	8.092
<b>Danimarka</b>	5.384	12.0	10.7	1.3	1.3	2.6	5.398
<b>Slovakya</b>	5.379	9.6	9.6	0.0	0.3	0.3	5.381
<b>Finlandiya</b>	5.206	10.8	9.2	1.6	1.1	2.7	5.220
<b>İrlanda</b>	3.964	15.5	7.3	8.3	7.0	15.3	4.025
<b>Litvanya</b>	3.463	8.8	11.8	-3.0	-1.4	-4.5	3.447
<b>Lattvia</b>	2.332	8.8	14.1	-5.2	-0.3	-5.6	2.319
<b>Slovenya</b>	1.995	8.6	9.6	-1.0	1.8	0.8	1.997
<b>Estonya</b>	1.356	9.6	13.3	-3.7	-0.1	-3.8	1.351
<b>GKRY</b>	715	11.1	7.8	3.3	14.1	17.4	728
<b>Lüksemburg</b>	448	11.5	8.5	3.0	2.5	5.6	451
<b>Malta</b>	397	10.0	8.2	1.8	3.9	5.7	400
<b>İzlanda</b>	289	14.1	6.3	7.8	-0.9	6.9	291

<b>Lihtenştayn</b>	34	11.7	5.9	5.9	5.9	11.7	34
<b>Norveç</b>	4.552	12.0	9.4	2.6	2.5	5.1	4.576
<b>AEA</b>	458.56	10.4	9.9	0.5	2.2	2.7	459.80
<b>İsviçre</b>	7.324	9.7	8.5	1.2	6.0	7.2	7.377
<b>Y.katılan Ü.</b>	29.619	9.3	12.8	-3.5	-	-3.5	29.515
<b>Bulgaristan</b>	7.846	8.4	14.3	-5.9	-	-5.9	7.799
<b>Romanya</b>	21.773	9.6	12.2	-26	-	-2.6	21.716

Kaynak: Münz, 2004: 25.

Eurostat'ın AB nüfusundaki bu eğilimi göz önüne alarak nüfusun gelecekteki durumu ile ilgili yaptığı tahminlerine göre 2000 yılında 450 milyon olan AB-25 nüfusunun 2025'te yaklaşık 470 milyona çıkacağı ancak bundan sonra azalarak 2050 yılında 449 milyon olacağı tahmin edilmektedir. Bu sebeple birçok üye ülkede nüfusun artması için göç alımı gereklidir (Commission, 2005b: 2).

AB ülkelerinde göçmenlerin istihdam içindeki payı 1990'lı yıllar boyunca giderek artmıştır. Avrupa göç politikasına istihdam boyutuyla veri teşkil edebilecek veya kaynak olabilecek temelde birkaç parametre dikkate alınabilir. Bunlar; AB'deki göçmenlerin toplam istihdam içindeki ve istihdam artışındaki istatistiksel büyüklüğü, göçmenlerin istihdam ve işsizlik oranları, bu istihdamın kaynak ülke ve niteliklerine göre özellikleri, göçmen istihdamının sektörel dağılımlarıdır.

2002 yılına gelindiğinde, AB-15 ülkelerinde 15-64 yaş grubunda istihdam oranı, %64,2 olarak gerçekleşmiş, işsizlik oranı da %7,8 olarak gerçekleşmiştir. (15-64 yaş grubundaki kişilerin sayısı 250 milyon, bunlardan istihdam edilenlerin sayısı, 161 milyon, iş arayanların sayısı da 14 milyon olarak gerçekleşmiştir) 2002 yılında AB-15 ülkelerinde üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam içindeki payları ise %3,6'dır (Münz, 2004: 9).

Göçmenlerin, AB-15 ülkelerinde istihdam artışında da katkısı olduğu görülmektedir. 1997 – 2002 arasında AB-15 ülkelerinde istihdam edilen kişi sayısı, 12 milyon civarında artmıştır. (%8.1) Bunlardan 9,5 milyonu, AB vatandaşı, 2,5 milyondan çoğu da üçüncü ülke vatandaşı olup üçüncü ülke vatandaşlarının 1997-2002 arasındaki istihdam artışındaki paylarının %13,8 civarında olduğu

görülmektedir. (Yabancı doğumluların istihdam artışındaki payları ise, %22'dir.) Bu dönemde, AB vatandaşlarında olduğu gibi, orta ve yüksek vasıflı göçmenlerin istihdam oranı artmıştır. Bu artış, göçmenlerin toplam istihdam artışının %60'ından fazlasını oluşturmuştur. (AB vatandaşları arasındaki yüksek vasıflıların istihdam oranı, %79'dan %81,6'ya, orta düzey vasıflıların istihdam oranı, %87,5'den %89'a çıkmıştır. Üçüncü ülke vatandaşları arasından istihdam edilen yüksek vasıflıların sayısı iki katına çıkmış, orta düzey vasıflıların sayısı ise yarısı oranında artmıştır.) AB vatandaşlarının istihdam oranı yüksek olduğundan, üçüncü ülkelerden gelen işgücünün, devam eden vasıfsız ve gittikçe artan vasıflı işçi talebini karşılamak amacıyla başlıca potansiyel olduğu daha da belirginleşmeye başlamıştır (Comission, 2004: 14).

**Tablo.2.10. 2002 Yılında AB-15'te (1) 15-65 Yaş Arasında Olan Göçmenlerin İstihdam Durumlarının Kaynak Ülkelerine Göre Dağılımı**

	AB Batı (2)	AB Güney (3)	ODAÜ (4)	Türkiye (Diğerleri)	Afrika, Orta Doğu	ABD, Kanada, Avustralya	Latin Amerika, Karayip	Asya	Toplam	AB 15
Aktif Çalışan	67.1	67.3	63.2	50.0	51.4	76.3	62.7	58.6	61.3	64.2
İşsiz	4.7	4.2	7.8	9.2	9.8	3.5	8.3	5.2	6.6	5.4
Aktif Olmayan	28.1	28.4	29.0	40.8	38.7	20.8	29.0	36.2	32.1	30.4
Toplam%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Aktif %	71.8	71.5	71.0	59.2	61.2	79.8	71.0	63.8	67.9	69.6
İşsizlik Oranı (%)	6.5	5.9	11.0	15.5	16.0	4.4	11.7	8.2	9.7	7.8
Toplam (N)	2.587	2.145	1.516	772	2.706	456	217	1.166	11.565	250.433

Kaynak: Münz, 2004: 31.

(1) Almanya ve İtalya'ya ait verileri kapsamamaktadır. (2) İtalya, Yunanistan, Portekiz ve İspanya gibi AB ülkeleri ile İzlanda, Lihtenştayn, Norveç, İsviçre hariçtir. (3) İtalya, Yunanistan Portekiz. (4) Yeni AB üyeleri, ODAÜ, Balkanlar, Rusya, Beyaz Rusya, Ukrayna, Kafkasya, Orta Asya'daki diğer ülkeler.

AB içindeki göçmenlerin istihdam ve işsizlik oranlarına bakıldığında, bu oranların göçmenlerin kaynak ülkelerine göre değiştiği görülmektedir Tablo 2.10.a göre; 2002 yılı itibariyle 15-65 yaş grubundaki yabancı doğumluların istihdam oranı (%61), AB-15 ortalamasından (%64,2) düşüktür. (Üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam oranı ile AB vatandaşlarının istihdam oranı arasındaki fark ise, 20 puandır.) Başka bir AB-15 ülkelerinden birinde çalışan Batı ve Güney Avrupa ülkeleri (%67) ile diğer gelişmiş ülke uyrukluların (örneğin Kuzey Amerika ve Avustralya kaynaklı göçmenlerin istihdam oranı, %76) istihdam oranı yüksek, işsizlik oranı düşüktür. (Batı/güney Avrupa, %6,5, Kuzey Amerika, %4,4) Ancak dünyanın diğer ülkelerinden gelen göçmenler için bunun tam tersi durum söz konusudur. Örneğin Türk göçmenlerin istihdam oranı %50 iken, işsizlik oranı % 15.5 gibi yüksek bir orandır. Yine Orta Doğu/Afrika ülkelerinden gelen göçmenler arasındaki istihdam oranı % 51, buna karşılık işsizlik oranı % 16 düzeyindedir. Asya kaynaklı göçmenler için de benzer durum söz konusudur. Görüldüğü üzere, Türkiye, Orta Doğu/Afrika ve Asya kökenli göçmenlerin istihdam oranı AB ortalamasından düşük, işsizlik oranı da AB ortalamasından yüksektir. Yeni AB ülkeleri ile Latin Amerika kaynaklı göçmenlerin ise istihdam oranı AB ortalamasına yakın olmasına rağmen işsizlik oranının yüksek olduğu görülmektedir.<sup>10</sup> (Münz, 2004: 10) Birçok üye ülkede, üçüncü ülke vatandaşlarının işsizlik oranı, AB vatandaşlarının işsizlik oranının iki katıdır. Bu da üçüncü ülke vatandaşları arasında kullanılmayan istihdam potansiyeli olduğunu göstermektedir (Comission, 2004: 14).

Göçmenlerin AB işgücü piyasasındaki konumları, çoğunlukla eğitim seviyeleri tarafından belirlenmektedir. 2003 itibariyle yabancı doğumlular içindeki düşük vasıflıların (sadece ilköğretimi tamamlamış) oranı (%52), toplam AB nüfusu içindeki düşük vasıflıların oranından (% 48) fazladır. Bunun gibi, yabancı doğumlular içindeki yüksek vasıflıların (lise ve üzeri) oranı (%20), toplam AB nüfusu içindeki yüksek vasıflıların oranından (% 17) fazladır. Buna karşılık, orta düzey vasıflılar konusunda AB 15 oranı (%39), yabancı doğumlular arasındaki

---

<sup>10</sup> AB içindeki yabancı doğumlular yerine yasal yabancılar baz olarak alındığında, AB istihdam ve işsizlik oranları ortalaması ile göçmenlerin (yasal yabancı) istihdam ve işsizlik oranları arasındaki farkın daha büyük olduğu görülmektedir. AB-15 ülke istihdam ortalaması % 64,2 ve işsizlik oranı % 7.8 iken, yasal yabancıların (kendi ülkesi dışında başka bir üye ülkede yaşayan birlik vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşlarının) ortalama istihdam oranı % 55 ve işsizlik oranı % 11.6.

orandan .(%28) yüksektir. Bunun başlıca nedeni, işgücü piyasasının öncelikle yüksek ve düşük nitelikli göçmenlere talebi yaratmasıdır. Göçmenlerin eğitim düzeyi, göçmenlerin kaynak ülkelerine göre irdelendiğinde; Güney Avrupa, Türkiye, Kuzey Afrika/Orta Doğu ve Aşağı sahra ülkelerinden gelen göçmenlerin çoğunlukla düşük vasıflı olduğu, buna karşılık, birliğin Kuzey Avrupa bölümünden ve Kuzey Amerika, Avustralya/Yeni Zelanda gibi dünyanın diğer sanayileşmiş bölgelerinden gelen göçmenlerin ise daha yüksek vasıflı olduğu görülmektedir (Münz, 2004: 9).

Avrupa Birliği ülkelerindeki yerli nüfus ile göçmenlerin eğitim seviyesindeki bu yapılanma, istihdamdaki mesleki sınıflandırmaya da doğrudan yansımaktadır. 2002 yılı itibariyle, orta düzey vasıflı meslekler söz konusu olduğunda, ekonomik olarak aktif göçmenler arasındaki oranın (%9) AB ülkelerindeki toplam aktif çalışanların ortalamasından (% 13) daha düşük olduğu, .düşük vasıflı mesleklerde ise göçmenler arasındaki oranın (%25), AB 15 ortalamasından (%18) yüksek olduğu görülmektedir. Göçmenlerin istihdamdaki mesleki düzey dağılımı kaynak ülkelere göre değişmektedir. Örneğin, batı ve kuzey Avrupa ülke kaynaklı ve bir başka AB ülke vatandaşı göçmenlerle, Kuzey Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda gibi diğer gelişmiş ülke kaynaklı göçmenler çoğunlukla yüksek vasıflı ağır olmayan mesleklerde yer almaktadır (Kuzey AB göçmenleri % 50, Kuzey Amerika göçmenleri % 65, AB 15 ortalaması % 37). Güney Avrupa ülkeleri (vasıflı ağır iş % 32, vasıfsız ağır iş % 27), Balkanlar, Orta ve Doğu Avrupa (vasıflı ağır iş % 22 ,vasıfsız ağır iş % 36), ülkeleri ve Türkiye (vasıflı ağır iş % 23, vasıfsız ağır iş % 35) kaynaklı göçmenlerin çoğunlukla vasıflı ve vasıfsız ağır işlerde çalıştığı görülmektedir. (AB 15 ortalaması; vasıflı ağır iş %18, vasıfsız ağır iş % 18) Kuzey Afrika/Orta Doğu ve Aşağı Sahra ülkeleri ile Asya'dan gelen göçmenleri belli bir miktarda yüksek vasıflı mesleklerde yer almasına karşın, çoğunlukla vasıfsız ağır iş pozisyonlarında aktif olduğu görülmektedir. (Münz, 2004: 12) Yeni üye Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki göçmenlerin de işgücü yapılanması aynıdır. AB-15 ülkelerinden gelen göçmenler yüksek vasıflı, yönetim ve uzmanlık mesleklerinde, Orta ve Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerden gelen göçmenler ise vasıfsız işlerde çalışmaktadır (Commission, 2004: 16).

Ekonomik olarak aktif olan göçmen nüfusu ve toplam AB-15 nüfusu arasında istihdam olunan iş kolları açısından belli farklar bulunmaktadır. Yabancı uyrukluların inşaat, imalat, otel ve restoranlar ve araştırma geliştirme sektörlerinde AB-15 ortalamasından daha sıklıkla istihdam edildikleri görülmektedir. Bunun yanı sıra, yabancı uyruklular kamu yönetimi ve eğitim sektöründe AB ortalamasından daha seyrek olarak istihdam edilmektedir. Bu, yasal yabancıların imalat, inşaat, turizm gibi sektörlerde daha istikrarsız mesleklerde yer aldığını ve kamu sektörünün önemli bir bölümünden dışlandığını ortaya koymaktadır. Göçmenler kamu sektörü gibi kısıtlı işkollarına, o ülkenin vatandaşlık hakkına sahip olduktan sonra girebilmektedir (Münz, 2004: 13). Yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ise diğer ODAÜ 'den ve Balkan ülkelerinden gelen göçmenler, başlıca inşaat ve tarım sektörlerinde çalışmakta, Asya'dan gelen göçmenler de çoğunlukla perakende ve tekstil sektörlerinde girişimci olarak yer almaktadır (Commission, 2004: 16).

Tüm bu istatistiklerden görüldüğü üzere, göçmenlerin AB istihdam piyasasındaki rolü, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren çoğalmıştır. Bununla birlikte, önümüzdeki süreçte, bu rolün daha da büyüyeceği tahmin edilmektedir. Zira, AB'nin karşı karşıya olduğu nüfusla ilgili sorun, şüphesiz ki işgücü piyasasında da önemli yansımaları işaret etmektedir. Ortalama hayat süresinin çoğalması, doğurganlık oranının düşmesi gibi nedenlerle AB nüfusunun azalması eğiliminin bir sonucu olarak, 2030'a kadar 15-64 yaş arası nüfusun, 20,8 milyon (%6,8) azalacağı, buna karşılık 65 yaş üstü nüfusun büyük bir hızla artacağı tahmin edilmektedir. Eurostat'ın belli miktarda göç alımının gerçekleştiğinin varsayıldığı senaryosuna göre, çalışma yaşındakilerin nüfusu, 303 milyondan 2020'ye kadar 297 milyona, 2030 yılına kadar 280 milyona düşecektir. Bunun yanı sıra, 65 yaş üstü nüfus, 2000 yılında 71 milyondan 2020 yılında 93 milyona, 2030 yılında da 110 milyona çıkacak, dolayısıyla yaşlı bağımlılık oranı, %23'ten %40'a çıkacaktır (Commission, 2003a: 12). Bu boyuttaki demografik yaşlanmanın, Avrupa'nın Gayri Safi Milli Hasılasındaki yıllık artış hızını %2-2.25'ten 2040 yılında %1.25'e düşürmesi beklenmektedir. (Commission, 2005b: 2) Söz konusu demografik yaşlanma ve bunun işgücü piyasasındaki yansımaları nedeniyle, AB içinde göç ülkesi konumundaki ülkeler, göç alımına devam edecek, göç ülkesi

konumunda olmayan ülkeler (yeni üyeler ve katılacak üyeler) de göç ülkesi haline gelecektir (Münz, 2004: 18). Yapılan araştırmalara göre, son genişlemenin Avrupa içindeki göç hareketlerini çok fazla etkilemeyeceğini gösterdiğinden göç ihtiyacının devam edeceği beklenmektedir (Commission, 2004: 13). Sonuçta, üçüncü ülkelerden göçmen alınması gerekmektedir.

Göçmenlerin kayıt dışı ekonomideki paylarını belirlemek oldukça güç de olsa, araştırmalar, yasal ve yasadışı göçmenlerin değişen oranlarda kayıt dışı ekonomide yer aldıklarını göstermektedir. Örneğin İtalya’da kayıt dışı çalışan göçmenler, kayıt dışı çalışan yerlilerin iki katı olduğu tahmin edilmektedir. Yasadışı göçmenler, fazla seçenek imkanı olmadığından yasal göçmenlerden daha büyük oranda kayıt dışı ekonomide yer almaktadır. Bununla birlikte, kayıt dışı ekonomide yerliler başı çekmektedir (Papademetriou, O’Neil, ve Jachimowicz, 2004: 27).

Avrupa Birliği’nde nüfus ve istihdamda bu denli önemli role sahip olan göçün ekonomi üzerindeki etkileri hem üye ülkeler, hem de AB düzeyinde sorgulanmaya başlanmıştır. Göçmenler, -özellikle de mülteciler-, kamu bütçesi üzerinde ek maliyetlere neden olan kesim olarak algılanmıştır. Ancak, göçün Almanya, Danimarka ve Avusturya üzerindeki etkilerini araştıran çalışmalar, göçün hem olumlu hem de olumsuz etkileri olmakla beraber, göçmenlerin genellikle ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilerinin olduğu ve hükümet harcamalarını çok fazla arttırmadığını göstermiştir. Bu çalışmalar, yüksek işsizliğin yaşandığı ülkelerde dahi, göçmenlerin genellikle yerli vatandaşlar tarafından doldurulmamış işlere girdiğini göstermiş, göçün göç alan ülkede işsizliğe yol açtığı düşüncesini çürütmüştür (Comission, 2000a: 27; Comission, 2004: 4).

#### 2.1.2.2. Doğuşu ve Gelişimi

Yukarıda, Avrupa’ya yönelen göç biçimlerinin 1990’lı yıllardan itibaren değiştiği ifade edilmiş, bu göç biçimleri ile AB nüfus ve işgücü piyasasına yansımaları ortaya konmuştur. Bu süreç içerisinde, politika bağlamında bakıldığında, ulusal göç politikalarının belirleyici olduğu, bununla birlikte göç biçimlerindeki

değişiklik ve etkilerine paralel olarak, Topluluk düzeyindeki göç politikası konusunda geçmişe kıyasla daha ciddi adımların atıldığı ve hatta ortak göç politikası fikrinin doğduğu görülmektedir. İlerleyen bölümde 1993 Maastricht Antlaşması sonrası Topluluk düzeyindeki göç politikasının gelişiminden bahsedilecektir.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, göç ve iltica konularını Topluluk hukuku içine alması açısından birlik düzeyindeki göç politikasının gelişiminde önemli bir yere sahiptir ve 1990'lı yıllarda göç politikası konusunda üye ülkeler arası işbirliğinin yoğunlaşmasına kaynaklık etmiştir. Bununla birlikte, göç ve iltica konularının (Adalet ve İçişleri ana başlığında) Topluluğun üçüncü sütununda olması, üye ülkeler arasında göç politikası konusunda uyumlaştırmanın etkin olmasını engellemiştir. Antlaşma üçüncü sütun konusunda topluluk düzeyinde hükümetler arası işbirliğini ve bu alanın ortak tutum, ortak eylem ve sözleşmeler ile düzenlenmesini öngörmüştür. Hükümetler arası işbirliğinde AB organları için öngörülen rol, diğer topluluk alanları konusundaki faaliyetlerine kıyasla çok sınırlıdır. Bunun yanı sıra, karar almada “oy birliği” sisteminin öngörülmesi, bu işbirliğinin önceki dönemdeki gibi istişare ve bilgi alışverişi biçiminde gerçekleşmesine neden olmuştur. Zira, Antlaşma, göç ve iltica alanında izlenecek herhangi bir stratejik plan öngörmemiş, AB organlarının sınırlı role sahip olması ve oybirliği sistemi, topluluk düzeyindeki göç politikasında üye ülkelerin belirleyici konumda olmasına neden olmuştur. Üye ülkelerin de egemenlik haklarının merkezinde olarak algıladığı bu hassas konulardaki yetkilerini Topluluk organlarıyla paylaşmak istememesi, bu alandaki önemli konularda ülkelerin veto hakkına sığınmasına ve dolayısıyla karar alınamamasına yol açmıştır (Kicinger ve Saczuk, 2004:12). Bunun yanı sıra, göç konuları için öngörülen yasal düzenleme biçimleri de bağlayıcılık yönünden zayıftır. Ortak tutum, bağlayıcı değildir, ortak eylemin yürürlüğe girebilmesi, oybirliğine bağlıdır, sözleşmelerin bağlayıcı olabilmesi de ülkelerin kendi ulusal yasalarına almaları ile mümkündür ki bu süreç uzun zaman ve gereksiz prosedürler doğurmaktadır.<sup>11</sup> Maastricht Antlaşmasından sonra göç ve iltica

---

<sup>11</sup> Bununla birlikte, kısmen Topluluk hukukuna bırakılan vize politikası konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonra Maastricht Antlaşmanın 100c maddesi değiştirilerek Topluluk hukukunda Konseyin konumu güçlendirilmiş, serbest iç işgücü piyasasının önemli bir parçası olarak, oybirliği ile hani üçüncü ülke vatandaşlarının topluluğa girmek için vize gerektiğine karar vermesi



alanlarında bağlayıcı olmayan fakat müktesebatın bir parçası olarak topluluk düzeyinde alınan karar, tavsiye ve ortak tutumun sayısı yaklaşık 70'tir (Shafagatov ve Mirzayeva, 2005: 32). Başlıca alanlar: üçüncü ülke vatandaşlarının işçi, girişimci ve öğrenci olarak kabul kuralları, Dublin Sözleşmesinin uygulanması, geri kabul antlaşmaları, masraf paylaşımı, mülteci tanımı, sığınma işlemleri, vs. Sonuç olarak Maastricht Antlaşması, göç politikası konusunda üye ülkeler arasında uyum sağlanmasını öngörmesine rağmen bu uyumun hızı ve kapsamı üye ülke otoritelerine bırakıldığından birlik çapında göç konusundaki hukuk ve uygulama farklılıkları devam etmiştir.

Bir yandan, Maastricht Antlaşması'nın bu handikapları, diğer taraftan, 1990'lı yıllarda yaşanan göç biçimlerindeki değişim (özellikle iltica ve yasadışı göç olaylarındaki artış), bunun beraberinde gelen ekonomik ve sosyal sorunların artması ve ülkelerin uygulamada karşılaştığı güçlükler, AB organları ve birçok hükümete göç konusunda ortak kurallar olması gerektiğini düşündürmüştür. Bunun yanı sıra, hükümetler arası işbirliği düzeyinde Schengen Sözleşmesi, Dublin Sözleşmesi gibi önemli gelişmelerin meydana gelmesi de bu arayışları kuvvetlendirmiştir. 1994 yılında Komisyon tarafından bu yönde yayınlanan ve göç baskısıyla mücadele etme yolları, göçmenlerin kabul edilmesi ve mevcut göçmenlerin entegrasyonu gibi politika alanlarında üye ülkeler arasında uyum sağlanmasına işaret eden içeren taslak, 29 Mart 1996 yılında düzenlenen Hükümetler Arası Konferans'ta değerlendirilmiş, göç ve iltica konularının Topluluk hukukunda gelişmesi, bunun içinde karar alma sürecinde Parlamento, Komisyon ve Konsey'in güçlerinin iyileştirilmesine karar verilmiştir. Buna yönelik olarak, Maastricht Antlaşması'nda değişiklikler yapılması öngörülmüş, nitekim 1 yıl sonra imzalanan Amsterdam Antlaşması ile gerçekleştirilmiştir. (UNHCR, 2003: 94-95).

1 Ekim 1997 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması temelde 4 hedefi gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Bunlar sırasıyla; "istihdam politikasını ve vatandaşların haklarını AB'nin merkezine yerleştirmek, kişilerin serbest dolaşımının önündeki son engelleri de kaldırmak, güvenliği arttırmak, AB'nin dünya

---

öngörülmüştür. Komisyon, 129 ülkeyi vize gerektiren ülke olarak önermiş, bu da 127 ülkeli Schengen listesi ile örtüşmüştü..

politikalarındaki sesini yükseltmek, genişlemekte olan AB'nin kurumsal alt yapısını daha etkili hale getirmek"dir (Beşe, 2003: 475). Göç ve iltica konuları ise, Antlaşmada belirtilen "birliğin dış sınır kontrolleri, iltica, göç ve suçlarla mücadele konularındaki önlemler yoluyla kişilerin serbest dolaşımının garanti altına alındığı özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" olarak geliştirilmesi" hedefi kapsamında ele alınmıştır.

Antlaşmada öngörülen "özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" hedefine yönelik olarak, Adalet ve İçişleri başlığı altındaki göç, iltica ve vize konuları, Topluluğun birinci sütununda Topluluk hukuku tarafından düzenlenen alanlarından biri olarak yeni yaratılmış olan ATA Başlık IV'e ("Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı ile ilgili Diğer Politikalar" başlığına) geçirilmiştir. Sonuçta, söz konusu ana başlık altına geçirilen göç ve iltica konularının da bağlayıcı Topluluk hukuku ile geliştirilmesini öngörülmüştür.

Amsterdam Antlaşmasında öngörülen bu yapıyla, iç sınırların olmadığı bir alan yaratmak ile dış sınır geçişleri, iltica ve göç konusunda ortak kurallar koymak arasındaki ilişki vurgulanmıştır. Amsterdam Antlaşması, bu yönüyle, Topluluk göç politikası konusunda önceki yapıdan daha farklı bir yapı öngörmektedir. Maastricht Antlaşması öncesi ve sonrasında göç ve iltica konuları hükümetler arası işbirliği düzeyinde ele alınmakta ve bu işbirliği de oybirliği sistemi ile bağlayıcı olmayan yönlendirme ve tavsiyelere dayanmaktayken, Amsterdam Antlaşmasında, bu konuların Topluluk düzeyinde Topluluk organlarının söz sahipliğinde gelişmesini, karar almada, ortak karar ve nitelikli çoğunluk usulünün kullanılmasını ve bu alandaki yasal önlemlerin de bağlayıcı olan tüzük, karar ve yönergelerden oluşması öngörmüştür. Bu yapı, "ortak göç politikası" oluşturulması amacına hizmet etmektedir. Bununla birlikte, üye ülkelerin böyle bir sürece tam anlamıyla hazır olmadıkları göz önüne alınarak, 5 yıl geçiş süreci olarak belirlenmiştir. Amsterdam Antlaşması 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, 1 Mayıs 2004 tarihi, bu geçiş sürecinin sonu ve göç konularında Avrupa Topluluğunun tam yetkisinin başlangıcı olarak öngörülmüştür. (Kicinger ve Saczuk, 2004: 13) Geçiş sürecinde ise Komisyon inisiyatif yetkisini üye ülkelerle paylaşacak, Konsey yine oybirliği ile

karar alacak, Parlamento'nun rolü sadece danışma olacak, Adalet Divanı'na üye ülkeler tarafından içtihat sorulmazsa, yargı yetkisine haiz olmayacaktır.

İngiltere, İrlanda ve Danimarka, planlanan bu değişikliklere karşı olduğu için işbirliğinden çıkarılmıştır. Amsterdam Antlaşmasına eklenen protokollerle, İngiltere ve İrlanda'ya seçenек hakkı verilmiştir. Bu hak, bu ülkelere milli çıkarlarına uygun olduğunu düşündükleri topluluk eylem ve düzenlemelerine katılma hakkı vermektedir. Danimarka da Konsey tartışmalarına katılabilmekte ancak oy hakkı bulunmamaktadır (Kicinger ve Saczuk, 2004: 14).

Aralık 1998 yılında yapılan Viyana Zirvesi'nde, Amsterdam Antlaşmasında öngörülen "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" alanı ile ilgili hedefin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kısa ve orta vadeli öncelikleri belirlemek, bu kararları daha etkin hale getirmek amacıyla, Viyana Eylem Planı<sup>12</sup> kabul edilmiştir. Viyana Eylem Planı, çeşitli siyasi ve bürokratik düzeyde yoğun işbirliğini gerektiren konularda önceliklerin belirlenmesi ve uygulanması ve detaylı bir zaman planlaması yapılması konusunda ilk defa bir karara varmalarına işaret etmektedir. Bunun yanı sıra, bahse konu zirvede Göç ve İltica konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu kurulmuş, bu grup tarafından Afganistan, Cezayir, Irak, Fas, Sri Lanka ve Somali gibi kaynak ve transit ülkeler için uygulanmak üzere eylem planları oluşturulması öngörülmüştür (Cassarino, 2005: 6; Beşe, 2003: 480; UNHCR, 2003: 101).

16 Ekim 1999 yılında toplanan Tampere Zirvesi, ortak göç ve iltica politikasının gelişiminde önemli bir aşamayı temsil etmektedir. Bu zirvede, Amsterdam Antlaşmasında belirtilen "Avrupa Birliğinin hem birlik vatandaşları hem de üye ülkeler tarafından kabul edilen üçüncü ülke vatandaşları için özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" hedefine yönelik olarak politika öncelikleri kabul edilmiştir. Tampere Zirvesinde, AB ortak göç ve iltica politikasının şu ana konuları ve öncelikleri içermesinin gerektiğine karar verilmiştir;

---

<sup>12</sup> 23.01.1999, OJ C 019.

- Göç olgusunun, kaynak ve transit ülkenin siyasi, insan hakları ve kalkınmaya ilişkin konuları da kapsayacak şekilde ele alınması, bu ülkelerdeki yoksullukla mücadele edilmesi, hayat standartlarının ve iş imkanlarının artırılması, siyasi çatışmaların önlenmesi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi gibi önceliklerin, üçüncü (kaynak ve transit) ülkelerle karşılıklı gelişme politikaları da içeren bir ortaklık geliştirilmesi,

- Cenevre Sözleşmesi ile üye ülkelerin uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerine uygun olarak, ortak Avrupa iltica politikasının geliştirilmesi, bu kapsamda, kısa vadede üye ülkeler arasındaki sorumlulukların açıkça tanımlanması, ortak iltica kriteri, sığınmacı veri tabanının kurulması, uzun vadede ortak iltica prosedürüne yönelik olarak Topluluk kurallarının oluşturulması,

- Üçüncü ülke vatandaşlarına karşı yaklaşımın adil olması, bu kapsamda; mümkün olduğu ölçüde ülke vatandaşları kadar hak ve sorumlulukları vermeyi amaçlayan entegrasyon politikalarının geliştirilmesi ve ırkçılık ve ayrımcılığa karşı tedbir alınması, ekonomik ve demografik gelişmelerin değerlendirilmesine dayalı olarak üçüncü ülke vatandaşlarının kabul ve oturma koşulları konusundaki ulusal mevzuatların yakınlaştırılması, bir üye ülkede uzun süre kalmış kişilerin statülerinin üye ülke vatandaşlarınıninkine yakınlaştırılması,

- Göç akımlarının başlangıcından itibaren tüm süreçlerinde yönetilmesi, bu çerçevede; göçün yasal olarak gerçekleşmesi için üçüncü ülkelerle işbirliğini geliştirilmesi, insan kaçakçılarında katı cezalar verilmesi, vize ve dış sınırlar konusunda üye ülkeler arasında işbirliğinin geliştirilmesi, aday ülkelerin Schengen müktesebatına uyumunun sağlanması, gönüllü geri dönüş konusunda kaynak ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi, geri kabul antlaşmalarının iyi uygulanması, birlik ve üçüncü ülkeler arasında gelecekte imzalanan anlaşmalara geri kabul ile ilgili bölüm konulması öngörülmüştür (Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions, 1999: ks:A.).

1999 Tampere Zirvesi'nden hemen sonra, Komisyon 2000 yılında "Topluluk Ortak Göç Politikası" konulu bir teklif yayınlamıştır.<sup>13</sup> Bu belge, ortak göç politikasının kapsamını belirlemiştir. Buna göre; Tampere Zirvesinde ortak göç

---

<sup>13</sup> 22.11.2000, COM/2000/757.

politikası konusunda ortaya konan unsurlar, Amsterdam Antlaşması tarafından belirlenen geçiş süreci içinde ele alınan ana unsurlar haline gelmiştir. Başka bir deyişle, 1999 yılından bu yana AB göç politikalarının gelişimini Amsterdam Antlaşması ve Tampere Zirvesi sonuçları yönlendirmiştir. 1999 tarihinden itibaren geçiş süreci içinde gerçekleştirilen tüm Topluluk Konseylerinde de vurgu yapılan Amsterdam Antlaşması ve Tampere hedeflerinin gerçekleşmesi yolunda büyük çabalar sarf edilmiş ve göç ve iltica politikası bugünkü yapısını kazanmıştır.

Amsterdam Antlaşması ve Tampere hedeflerinin gerçekleştirilmesi için konan 5 yıllık geçiş sürecinin Mayıs 2004 ayında dolmasının ardından, Kasım 2004 Brüksel Konseyi'nde ortak göç politikası ile ilgili Tampere hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla "Avrupa Birliği'nde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Geliştirilmesine Dair Hague Programı" kabul edilmiştir. Hague Programı, iltica, göç ve sınır politikaları, yasal ve yasadışı göç, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, göç ve ilticanın dış boyutu, göç akımlarının ortak yönetimi konusunda kaynak ve transit ülkelerle işbirliğinin güçlendirilmesi gibi konularla ilgili listelenen çeşitli spesifik hedeflerin gerçekleştirilmesi için hazırlanan ve sonraki beş yılı kapsayan (2005-2010) çok yıllık programdır. Bu programın uygulanabilmesi için gerekli mali mekanizmaları belirtmek üzere Komisyon tarafından Nisan 2005 ayında çerçeve program yayınlanmış, Ağustos 2005 ayında Hague Programının uygulanması için Komisyon ve Konsey'in ortaklaşa hazırladığı Eylem Planı kabul edilmiştir. Sonuç olarak günümüzde, Birlik çapındaki göç ve iltica alanındaki çalışmalar, Hague Programı çerçevesinde devam etmektedir.

## **2.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ KAPSAMI, YASAL GELİŞMELER VE YANSIMALARI**

1990'lı yıllarda AB göç politikası konusunda bağlayıcı olmayan yasal düzenlemeler yapıldıysa da 1999 Amsterdam Antlaşmasından bu yana, "Ortak göç politikası" oluşturulması amacıyla önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yasal alandaki bu gelişmelerin, temelde, "yasal göç ve üçüncü ülke vatandaşlarının

entegrasyonu”, “iltica politikası” ve “düzensiz göçün önlenmesi” alanlarında gerçekleştirildiği görülmektedir.

### **2.2.1. Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu**

Avrupa’ya yönelen göç hareketleri, 1990’lı yıllardan itibaren farklı bir sürece girmiş, net göç rakamları devamlı artmıştır. Bunun sonucunda, Avrupa Birliği’nde yaşayan göçmen sayısı ve bu kişilerin istihdamdaki payları, önem arz etmeye başlamıştır. Bunun yanında, Birliğin demografik yaşlanma ile karşı karşıya olduğu ve bunun da AB ekonomisi üzerinde olumsuz etkilerinin olacağı fark edilmeye başlanmıştır. Bu sebeple, diğerlerinin yanı sıra, mevcut göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonlarının artırılması ve yeni göçmen alımı, gerekli görülmüştür. Bu sebeple çözüm yolu olarak, göçün devam edeceği de göz önüne alınarak, mevcut ve gelecekteki göçmen kitlesinin başta istihdama erişim olmak üzere, entegrasyonlarının geliştirilmesi, önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Sonuçta birlik düzeyinde, yasal göçmen alımı, göçmenlerin giriş ve oturma koşullarının uygun bir şekilde düzenlenerek bu konuda ortak standartlar geliştirilmesi ile göçmenlerin entegrasyonunu geliştirecek politikaların belirlenerek üye ülkeler arasında uyumlaştırmanın sağlanması, kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda, yasal göç ve entegrasyon konuları, 1999 Tampere Zirvesi’nden bu yana, Topluluk düzeyinde, ortak göç politikasının en önemli unsurlarından biri olarak ele alınmış, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, kabul ve oturma koşulları konularındaki ulusal mevzuatların yakınlaştırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, Amsterdam Antlaşması ve Tampere hedeflerine yönelik olarak, Birlik düzeyinde üçüncü ülke vatandaşlarının değişik amaçlarla (işgücü, öğrenci, vs.) kabul edilmesi ile birlik içinde yasal konumdaki üçüncü ülke vatandaşlarının hakları ve entegrasyonuna yönelik bazı düzenlemeler getirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler ile bu alanla ilgili diğer AB politika alanındaki gelişmelerden, kronolojik sıra ile bahsedilecektir.

Amsterdam Antlaşması ve Tanpere Zirvesi’nde göç politikası konusunda belirlenen hedeflerin yanı sıra, 1997 yılında kabul edilen Avrupa İstihdam Stratejisi’nde kapsamındaki hedef ve öncelikler de göç ve entegrasyon konusunun

Topluluk çapında geliştirilmesi gereğini yaratmıştır. Avrupa'da 1990'lı yıllarda yaşanan yüksek işsizlik oranları ile mücadele amacıyla 1997 Lüksemburg Zirvesi ile ortaya konulan ve zaman içinde geliştirilen Avrupa İstihdam Stratejisi, başlangıcından bu yana, diğer hedef ve önceliklerinin yanı sıra, göçmen ve etnik azınlıkların istihdama erişimlerinin arttırılarak ye ülkelerin sahip olduğu bu göçmen işgücü potansiyelini en iyi şekilde kullanmasını öngörmüştür. Avrupa İstihdam Stratejisi için bir dönüm noktası niteliğinde olan 2000 Lizbon Zirvesi'nde, stratejik hedef olarak, "gelecek on yıla ilişkin dünyanın rekabetçi, dinamik ve bilgiye dayalı bir ekonomisi olmak, daha fazla ve daha iyi işler meydana getirip sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirerek sürdürülebilir ekonomik gelişmeyi sağlamak", belirlenmiştir. Bu kapsamda, diğer hedeflerin yanı sıra, 2010 yılında Avrupa'da istihdam oranının %70'in üzerine çıkarılması hedeflenmiştir. İşgücü gnn işgücü ağını giderecek önemli bir araç olduğunu ifade eden Lizbon Zirvesinde kabul edilen hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi maksadıyla, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu, Avrupa İstihdam Stratejisinin<sup>14</sup> nceliklerinden biri haline gelmiştir (Niessen, 2004: 23-24; Boswell, 2005: 20).

Tampere hedefleri ve Avrupa İstihdam Stratejisinin yanı sıra, 2000 yılında AB'nde sosyal dışlama ve yoksullukla mücadele amacıyla ortak önceliklerin saptanmasıyla başlayan "Sosyal İçerme Stratejisi" de göçmenlerin entegrasyonu konusunu içermektedir. İstihdama katılım ile tüm kaynaklara, haklara, mal ve hizmetlere erişimi kolaylaştırmak, dışlanma riskini önlemek ve sosyal dışlama ile mücadele amacıyla oluşturulmuştur. 19 Temmuz 2000 tarihinde "İrk ve etnik kökene bakılmaksızın kişiler arasında eşit yaklaşım ilkesinin uygulanmasına dair Konsey Yönergesi" ve 02 Aralık 2000 tarihinde "İstihdam ve Meslekte Eşit Yaklaşım Koyan Konsey Yönergesi" olmak üzere ayrımcılıkla mücadele konusunda iki yönerge kabul edilmiştir. Bu yönergeleri iç hukuka geçirme tarihi, en geç 2003 olarak belirlendiyse de ye ülkeler tarafından ulusal hukuka geçirilmesi geciktirilmiştir.<sup>15</sup> (Bendel, 2005: 26). 2000 Nice Zirvesinde belirtilen amaçlardan biri de etnik azınlıkların sosyal dışlama ve ayrımcılığa maruz kalmaması olarak belirtilmiştir. 18 Aralık 2000

<sup>14</sup> Söz konusu stratejide ortaya konan "Dezavantajlı Kişilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonunu Teşvik Etmek ve Ayrımcılıkla Mücadele" nceliği kapsamında ele alınmaktadır.

<sup>15</sup> Temmuz 2004 yılında, Komisyon, bu yönergeleri i hukukuna geçirmeyen 6 ülkeyi açıklamıştır

tarihinde imzalanan Avrupa Temel Haklar Şartı da, AB vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşlarının temel haklarını tanımlamıştır. Söz konusu şartta vazgeçilmez evrensel değerler olan insan onuru, özgürlüğü, eşitliği ve dayanışması ile demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin birliğin temeli olduğu, birliğin “Birlik vatandaşlığı” ve “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı” yaratarak tüm aktivitelerinin merkezine bireyi aldığı ifade edilmiştir. Henüz bağlayıcı olmayan söz konusu şartın, ancak Avrupa Birliği Anayasası’nda bağlayıcı olması öngörülmüştür.

Komisyon’un Tampere Zirvesi’nden hemen sonra, 2000 yılında yayınladığı “Topluluk Ortak Göç Politikası” konulu belgede, AB çapında nüfusun azaldığı, önümüzdeki yıllarda bazı sektörlerde işgücü eksikliği ile karşı karşıya kalınacağı ve son 30 yıldır uygulanan “sıfır göç politikası”nın artık geçerli olmadığı ifade edilmiştir (Commission, 2000a: 6). Söz konusu belgede, 2000 Lizbon Stratejisi vurgulanmış, göçün bazı üye ülkelerin işgücü ve demografi ile ilgili problemlerin çözümüne katkıda bulunarak ekonomik büyüme ve işsizliğin azaltılmasına katkıda bulunacağı ifade edilmiştir (Commission, 2000a: 26-27). Bu kapsamda, birlik içinde yasal olarak yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarına adil yaklaşım, sosyal dışlama, ırkçılık ve yabancı düşmanlığının önlenmesi ve çeşitliliğe saygıya dayanan spesifik entegrasyon politikalarının geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

Komisyon tarafından 11 Temmuz 2001 tarihinde Konsey’e “Ücretli veya bağımsız çalışmak amacıyla gelen üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve oturma koşulları” ile ilgili taslak yönerge sunulmuştur.<sup>16</sup> Taslağın temel amacı, ekonomik göçmenlerin birliğe üye ülkeler tarafından kabulü konusunda ortak kurallar getirmektir. Üye ülkelerin çekinceleri dolayısıyla bahse konu taslakta değişiklikler yapılmak üzere Komisyon’a gönderilmiş, ancak değiştirilmiş halini Almanya’nın veto etmesi üzerine Konsey’de bir daha görüşülmemiştir.<sup>17</sup>

Yasal göç ve göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili olarak; Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında, 2003 yılı İstihdam Kılavuzunda, göçmenlerin mevcut ve

---

<sup>16</sup> 11.07.2001, COM/2001/386.

<sup>17</sup> Ancak 2004 Kasım Hague programında Komisyon’un bu konuda farklı bir bakış açısıyla yeni taslaklar sunması öngörülmüştür. Bu konuları içeren taslak plan ancak Aralık 2005’te sunulmuştur.



gelecekteki işgücü eksikliğini doldurmadaki rolleri belirtilerek 2010 yılına kadar göçmenler arasındaki işsizlik oranı ile AB vatandaşları arasındaki işsizlik oranları arasındaki farkın azaltılması (Yukarıda da belirtildiği üzere, göçmenlerin işsizlik oranı, AB vatandaşlarının işsizlik oranının iki katından daha fazladır.) ve kaçak istihdamın kayıtlı hale getirilmesine vurgu yapılmıştır. Buna ek olarak, Sosyal İçerme Stratejisi kapsamında hazırlanan 2003 Ortak İçerme Raporunda, “göçmenler ve azınlıklar arasındaki yoksulluk ve sosyal dışlamanın azaltılması” hedefi, stratejinin 6 önemli önceliğinden biri haline getirilmiştir (Comission, 2004b: 7).

Üçüncü ülke vatandaşlarının *sosyal güvenlikleri* ile ilgili olarak Haziran 2003'te 859/2003 Sayılı Tüzük kabul edilmiştir. Göçmenlerin AB içindeki dolaşimleri esnasında sosyal güvenlikle ilgili kazanımlarının garanti altına alınmasını sağlayan söz konusu tüzük, Konsey'de yasal göçle ilgili kabul edilen ilk bağlayıcı düzenleme olmuştur (Shafagatov ve Mirzayeva, 2005: 57). Ancak bu tüzük, üçüncü ülke vatandaşlarına serbest dolaşım hakkı öngörmemektedir. Bu sebeple, tüzük, sınırlı sayıdaki üçüncü ülke vatandaşını kapsamaktadır (Brinkmann, 2004: 197).

Haziran 2003'te İstihdam ve Sosyal İşler Genel Müdürlüğü ile Adalet ve İçişleri Genel Müdürlüğü'nün ortak çalışması sonucu, Komisyon, “Göç, Entegrasyon ve İstihdam” konulu bir siyaset belgesi yayımlamıştır<sup>18</sup> (Niessen, 2004: 24). AB'nin karşı karşıya olduğu demografik problemleri ayrıntıları ile ortaya koyan söz konusu öneride, göçmenler ile mültecilerin istihdama erişiminin sağlanmasının entegrasyon sürecinin önemli bir parçası olduğu ve Lizbon hedeflerinin gerçekleşmesine de büyük katkı sağlayacağı ifade edilmiştir (Commission, 2003a: 3). Üye ülkelerin entegrasyon çabalarını yoğunlaştırmasını isteyen bahse konu belge, göçmenlerin entegrasyonlarının Avrupa'nın sosyal kaynaşması ve ekonomik yönden etkinliği için gerekli olduğu, mevcut ve gelecekteki göçmenlerin entegrasyonları konusunda bütüncül yaklaşımın olması gerektiği belirtilmiştir. Buna göre, bu bütüncül stratejide istihdam, eğitim, dil öğrenimi, sağlık ve sosyal hizmetlere erişim ve AB üye ülkelerdeki sosyal ve siyasi hayata katılım gibi birçok boyutun göz önüne alınmasını öngörmüştür (Carrera, 2005: 8).

---

<sup>18</sup> 03.06.2003, COM/2003/336.

19-20 Haziran 2003 Selanik Zirvesi'nde güçlü bir göç politikası ve bütüncül entegrasyon politikalarına olan ihtiyaç vurgulanmış, geliştirilmekte olan politikaların başarısı için istihdam, istihdama erişim, eğitim, dil öğrenimi, sağlık ve sosyal güvenlik, inşaat, şehir planlama, kültür ve sosyal hayata katılım gibi konuların göz önüne alınması gerektiği ifade edilmiştir (Apap ve Carrera, 2003: 3). Bunun yanı sıra, Komisyon'un göç ve entegrasyon konusunda yıllık rapor hazırlaması öngörülmüştür. Birlik düzeyindeki göç, ekonomi ve entegrasyon politikaları göz önüne alınarak bu konuda bütüncül bir politika oluşturulmasının gerekli olduğunu vurgulayan söz konusu belge ve zirve bildirisi, Komisyon tarafından daha önce Konsey'e sunulmuş olan iki taslak yönergenin kabul edilmesine yol açmıştır:

*Aile Birleşmesi Yönergesi:* Komisyon tarafından AB'nde yasal olarak yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleştirme hakkını kapsayan taslak yönerge, iki kez değiştirildikten sonra, 22 Eylül 2003 tarihinde Konsey'de kabul edilmiştir.<sup>19</sup> Kabul edilen yönerge, ilk taslağın esnekleştirilmiş halidir ve bu konuda daha düşük standartlar koymaktadır. Yönergeye göre iki veya daha çok yıllık oturma izni olan ve kalıcı oturma izni alabilecek durumda bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşme hakkı bulunmaktadır. Ancak, bu iki ifade tanımlanmadığından, üye ülkelerin yorumlarına bırakılmıştır. Üçüncü ülke vatandaşlarının eş ve küçük bekar çocuklarının aile birleşmesi amacıyla kabul edilmesi öngörülmüştür. Kabul edilecek çocukların yaşı da çok tartışıldığından, bu husus, alt yaş sınırı 12 olmak üzere, üye ülkelerin ulusal hukuklarına bırakılmıştır. Bu yönergeye karşılık, AB vatandaşlarının aile birleşmesi hakkı, işçinin eş, 21 yaşından küçük çocuk ve bağımlı akrabalarını da kapsadığından, üçüncü ülke vatandaşlarına sunulan aile birleşmesi hakkından daha geniştir. Bunlara ek olarak, üye ülkelerin kabul edilen aile bireylerinin işgücü piyasasına katılmak için 1 yıla kadar bekleme süresi koyabileceği öngörülmüştür (Brinkmann, 2004: 190-191).

*Uzun dönem oturma izni olan üçüncü ülke vatandaşlarının statüsü ile ilgili Yönerge:* Birlik içinde uzun süreli oturma izni olan üçüncü ülke vatandaşlarının

---

<sup>19</sup>Aile birleşimi hakkına ilişkin 22 Eylül 2003 tarih ve 2003/86/EC sayılı Konsey Yönergesi, O.J. L 251, 03.10.2003

statüsü ile ilgili taslak yönerge, 26 Kasım 2003 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>20</sup> Söz konusu yönerge, “uzun süre” kavramını, fasılasız 5 yıl olarak tanımlamıştır. Bir üye ülkede uzun süredir bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma amacıyla diğer bir üye ülkede oturma hakkına sahip olduğu ifade edilmiş, bu hakkın kullanılması için belli koşullar belirlenmiştir. Yönergeye göre, uzun süreli oturma iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşları, ancak diğer bir üye ülkeden iş teklifi aldığı ve o ülke tarafından kabul edildiğinde o ülkeye gidebilmektedir. Mülteciler ile ikincil korumaya konu olan sığınmacıları kapsamayan bu hakkın diğer göçmenler tarafından kullanımı ikinci üye ülkenin işgücü piyasası politikalarına ve tercihlerine bağlı duruma getirilmiştir (Brinkmann, 2004: 191-192). Zira, yönergede, bir yandan, bu statüyü alanlara AB vatandaşları ile eşit yaklaşım olacağı öngörülürken bir taraftan da üye ülkelerin ekonomik, sosyal ve güvenlik politikalarıyla ilgili bazı tercihleri ile bu hakkı kısıtlayabileceği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra, bu hüküm, “uzun süreli oturma izni bulunan” statüsünün bir üye ülke tarafından tanınmış olduğu halde diğer bir ülke tarafından tanınmayacağı anlamına gelmektedir (Carrera, 2005: 15-16). Sonuç olarak, bu yönerge, AB çapında geçerli tek bir statü sağlamadığından bu statüyü alanların AB vatandaşı ile eşit haklara sahip olması söz konusu değildir.

Yasal göçle ilgili olarak; Nisan 2004 tarihinde “İnsan Ticareti Mağduru Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Verilen Oturma İzinleri Konusunda Yönerge”<sup>21</sup>, 13 Aralık 2004 tarihinde “Üçüncü ülke vatandaşlarının öğretim, öğrenci değişimi, gönüllü hizmet amacıyla kabul koşullarına Dair Yönerge”<sup>22</sup> kabul edilmiştir.

Özellikle Komisyon tarafından bütüncül bir AB entegrasyon yaklaşımı konusunda politika uyumlaştırması amacıyla gösterilen çabalar, yukarıdaki iki yönergeden sonra da devam etmiştir. Haziran 2003 Selanik Zirvesi’nde verilen görev gereği, Komisyon, Haziran 2004 yılında “Göç ve Entegrasyon Konusunda Birinci Yıllık Rapor yayınlamıştır.<sup>23</sup> Adalet ve İçişleri ile İstihdam ve Sosyal İşler görevlileri tarafından hazırlanan bu rapor, işgücü göçünün ekonomik boyutu üzerine

<sup>20</sup> Uzun dönem ikamet eden üçüncü ülke vatandaşların statüleri hakkındaki 25 Kasım 2003 tarih ve 2003/109/EC sayılı Konsey Yönergesi. (21.01.2004, OJ 5 016.)

<sup>21</sup> 2004/81/EC, 06.08.2004, OJL 261.

<sup>22</sup> 2004/114/EC, 23.12.2004, OJ L375/12.

<sup>23</sup> 16.07.2004, COM/2004/508.

odaklanmış, üye ülkelerdeki göç eğilimleri, göçmenlerin işgücü piyasasındaki durumları ve ekonomik katkıları, üye ülkelerin göçmen alım ve göçmenlerin entegrasyon politikaları ve AB göç politikasındaki gelişmeler incelenmiştir. Bunun yanı sıra, 19 Kasım 2004 tarihli Adalet ve İçişleri Konseyi, entegrasyon konusunda ulusal politikaları destekleyecek bir bütüncül AB yaklaşımının geliştirilmesinin gerekliliğini vurgulayan bir dizi bağlayıcı olmayan karar yayınlamış, ancak sadece temel ilkeleri koyarak ulusal politikadaki farklılıkları giderecek bir öneri sunamamıştır. Yine Kasım 2004 ayında, “Avrupa Göç Ağı (EMN – European Migration Network)”nın<sup>24</sup> ulusal düzeydeki birimleri olan “Entegrasyon Konusunda Ulusal İletişim Noktaları” ile yapılan tartışmalar sonucu “Entegrasyon Konusunda El Kitabı” yayınlanmıştır (Boswell, 2005: 21).

Amsterdam Antlaşması tarafından öngörülen geçiş sürecinin bitmesi sonucu özgürlük, güvenlik ve adalet alanı ile ilgili çok yıllık bir program ortaya koymak üzere, Kasım 2004 Brüksel Zirvesinde kabul edilen Hague Programında<sup>25</sup> da entegrasyon konusunda daha önce ortaya konan temel prensiplerin ötesine geçilememiş, bu konuda gelişmeyi engelleyen unsurları ortadan kaldıracak bir yaklaşım benimsenmemiştir (Carrera, 2005: 10). Programda yasal göç konusunda ise, göçün bilgiye dayalı ekonomiyi güçlendirerek Lizbon stratejisinin uygulanmasına katkı sağlayacağı, alınacak göçmen işçi miktarının üye ülkelerin sorumluluğunda olduğu ifade edilmiş, Komisyonun 2005 yılı sonuna kadar, üye ülkelerin işgücü piyasasında göçmen işçi talebindeki dalgalanmalara karşı derhal cevap verebilmesini sağlayacak göçmen alım prosedürlerini içeren bir politika planı yayınlaması öngörülmüştür (Council, 2004: Ek-I-19).

Komisyon, Hague Planında istenen politika planını hazırlamak üzere ilgili taraflar arasında tartışma başlatmak amacıyla, 11 Ocak 2005 tarihinde “Ekonomik Göçün Yönetilmesinde AB Yaklaşımı Konusunda Yeşil Kitap” yayınlamıştır.<sup>26</sup> Söz konusu belgede Komisyon, ekonomideki düşüş ve nüfusun yaşlanması gibi sorunları

---

<sup>24</sup> Göç ve iltica ile ilgili değişik boyutlar üzerinde çalışarak bu konularda birlik düzeyindeki karar alma sürecine katkıda bulunmak üzere, 2003 Mart ayında kurulmuştur.

<sup>25</sup> 03.03.2005, OJ C 53.

<sup>26</sup> 11.01.2005, COM/2004/811.

göz önüne alarak, Lizbon hedeflerinin gerçekleştirilmesi için göç politikalarının gözden geçirilmesi gereğini savunmuştur. Belgeye göre, göç, tek başına demografik yaşlanmaya çözüm olmasa da başından sonuna kadar aynı seviyede sürdürülen işgücü alımları, AB işgücü piyasasının ihtiyaçlarını daha iyi karşılayacak ve Avrupa'nın zenginliğini garanti altına alacaktır (Commisson, 2005a: 4). Bu kapsamda, Yeşil Kitapta, yasal göç konusunda AB yaklaşımı geliştirilmesi, ücretli ve bağımsız çalışan üçüncü ülke vatandaşlarının kabul prosedürleri ve entegrasyonları gibi konularda ortak kriterlerin oluşturulmasına vurgu yapılmıştır.

Hague Programının uygulanmasına yönelik olarak mali mekanizmaların tanımlandığı Nisan 2005 Komisyon Çerçeve Programında, AB ülkelerinde yasal olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonlarının sağlanması konusunda üye ülkelere mali destek sağlamak üzere “Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu Fonu” kurulacağı öngörülmüştür (Cassarino, 2005: 17).<sup>27</sup> Bunun yanı sıra, Ağustos 2005 ayında Hague Programının uygulanmasına yönelik olarak kabul edilen Konsey ve Komisyon Eylem Planında, özellikle entegrasyon ve kaçak istihdamla ilgili çeşitli tedbirlerin alınması öngörülmüştür (European Union, 2005: 6-7). Komisyon, 1 Eylül 2005 tarihinde yasal göç ve entegrasyonla ilgili olarak Hague Programında istenen ulusal ve Topluluk düzeyinde alınacak önlemleri ortaya koymak üzere, “Entegrasyon Konusunda Ortak Gündem” konulu taslak yayınlamıştır.<sup>28</sup>

Hague programında Komisyon'un hazırlaması öngörülen “Yasal Göç Konusunda Politika Planı”, 21 Aralık 2005 tarihinde Konsey'e sunulmuştur.<sup>29</sup> Komisyon bu planda, Yeşil Kitap konusunda Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesinden gelen görüşler ve Komisyon'un Temmuz 2005 ayında kabul ettiği Lizbon Programı doğrultusunda, 2006-2009 dönemi içinde AB yasal göç politikasının gelişimi için alınacak önlemler ile sunmayı planladığı yasal inisiyatiflerden bahsetmiştir. Bu kapsamda, Komisyon, bir taraftan tüm üçüncü ülke işçilerine adil yaklaşımı sağlayacak, bürokratik olmayan ve esnek araçların; diğer

---

<sup>27</sup> Üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu konusunda üye ülkelerin desteklenmesine yönelik olarak, yapısal fonlardan (Çoğunlukla Avrupa Sosyal Fonu ndan) ve Avrupa Mülteci Fonundan yararlanılmaktaydı.

<sup>28</sup> 01.09.2005, COM/2005/389 final.

<sup>29</sup> 21.12.2005, COM/2005/669.

tarafından da AB’nde ihtiyaç duyulan bazı kategorilerdeki göçmenleri cezp edecek koşulların geliştirilmesi için 5 yönerge taslağını sunma niyetinde olduğunu ifade etmişti. (Commission, 2005c: 5). Buna göre, Komisyon, sırasıyla, “Genel Çerçeve” (2007), “Nitelikli İşçilerin Giriş ve Oturma Koşulları” (2007), “Sezonluk İşçilerin Giriş ve Oturma Koşulları” (2008), “ICT (Intra-Corporate Transferees) çalışanlarının Giriş, Geçici Kalış ve Oturma Koşulları” (2009) ve “Stajyerlerin Giriş ve Oturma Koşulları”(2009) konularında 5 taslak yönerge sunacaktır.

Avrupa Birliği düzeyinde geliştirilen yasal göç ve entegrasyon konusundaki politikanın amacı, bu konulardaki ulusal politika ve uygulamaların uyumlaştırılmasıdır. Amaç böyleyken AB düzeyinde yasal göç ve entegrasyon konusunda ortak politikadan söz edilememektedir.

Yasal göçmenlerin kabulü konusu, Avrupa göç politikasının en tartışmalı alanıdır. Çoğu ülke, bu alandaki yetkilerini AB organlarına bırakma konusunda isteksizliğini sürdürmektedir. Bu sebeple, 2001 yılında Komisyon tarafından sunulan istihdam için kabul edilen göçmenlerin giriş ve oturma koşullarına dair yönerge taslağı, üye ülkeler tarafından desteklenmeyerek kilitlenmiştir. Değişik amaçlarla alınacak üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve oturma koşulları konusunda minimum da olsa ortak standartlar halen getirilmemiştir. Bunun gibi, aile birleşmesi konusundaki yönerge de uzun tartışmalardan sonra ve değiştirilerek kabul edilmiştir. Yönerge, üye ülkelere takdir yetkisi bıraktığından üye ülkeler, uygulamada, bu hakkı kısıtlamakta, hatta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde garanti edilen haklarla çelişmektedir. Sadece öğrenciler, mesleki ve diğer stajyerler kategorisindeki göçmenlere dair olarak Tampere programına uygun açık ve belirli bir politika kabul edilmiştir. Hague Programı da, kabul politikası konusunda genel terimlerle ele almış, yasal göçün Avrupa ekonomisinin rekabetçi olmasını sağladığını ifade ederek Tampere’den daha pragmatik olduğunu göstermiştir. Bunun yanı sıra, Tampere’den daha az isteklidir. Çünkü yasal göçü nitelikli çoğunluk dışında tutmuştur (ICMPD, 2005: 17-18).

2004'ün sonunda kabul edilen Hague Programı, bu alanda uyumlaştırmanın sağlanmasını ve oluşturulacak ortak standartların AB işgücü pazarındaki talep dalgalanmalarına karşı esnek olmasını öngörmüştür. Programın isteği üzerine Komisyon'un 21 Aralık 2005 tarihinde sunduğu siyaset belgesi, bu alanda AB düzeyinde yasal faaliyetlere bir ivme kazandırılması niyetinde olduğunu göstermektedir. Ancak; Topluluk düzeyinde ekonomik göçle ilgili her taslak tüzüğün engellerle ve çatışan taleplerle karşılaşacağı, bu konuda ortak yaklaşımın geliştirilemeyeceği değerlendirilmektedir. Kabul edilecekse ise, en az ortak paydada kabul edilebilir. Bunun birkaç sebebi bulunmaktadır:

*Siyasi sebepler:* Üye ülkeler, gelecek göç akımlarının kontrolünün Brüksel'e vermek istememektedir. (göç akımlarının büyüklüğünü Brüksel'in kota koyarak kontrol etmesi ihtimaline karşı)

*Kurumsal sebepler:* Bazı üye ülkeler, işgücü piyasasını düzenleme yetkisini alt birimlere vermiştir.

*Yapısal sebepler:* Yabancı işgücüne olan talep, birlik içinde ülkeden ülkeye değişmektedir.

*Siyasi-ekonomik sebepler:* Üye ülkelerdeki güçlü çıkar grupları, genellikle, AB düzeyine alınan yasal önlemin ulusal düzeyde uygulanmasını zorlaştırır. Bu sebeplerden dolayı, yasal göçün büyüklüğünü ve kabul etme kriterleri konusunda AB düzeyinde çıkarılacak olan bir taslağın, bağlayıcı bir şekilde kabul edilemeyeceği ve bu alanların tamamen üye ülkelerin yetkisinde kalacağı değerlendirilmektedir. (ICMPD, 2005: 19).

Göçmenlerin entegrasyonu konusunda ise Birlik düzeyinde alınan önlemler nispeten daha geniş olmakla beraber, Komisyonun bu alandaki tekliflerinin uzun tartışmalardan ve üye ülkelerin istekleri doğrultusunda değiştirilerek kabul edildiği düşünüldüğünde bu alanda da ortak bir politikadan söz edilememektedir. Tampere Zirvesi'nde vurgulanan "üçüncü ülke vatandaşlarına sunulan hakların AB vatandaşlarına eşdeğer olması" amacının gerçekleştirilmiş olması, söz konusu dahi değildir. Yukarıda entegrasyon konusunda bahsedilen yönergelerden de anlaşılacağı üzere, üçüncü ülke vatandaşlarına belli koşullara uyması durumunda istihdama

erişim, serbest dolaşım gibi haklar öngörölmüş ancak üye ölkelere bu hakların kullanılmasında geniş yetkiler verilmiştir. Bu alanda Komisyon'un yoğun yasa tekliflerine karşın, bu teklifler yalnızca yapısal entegrasyona odaklanmış, bu alanda bile yakınlaştırma sağlanamamış, entegrasyon tanımı ve kapsamı, göçmenlerin diğer alanlardaki entegrasyonunu sağlayacak mekanizmalar, üye ölkelerin yetki alanında kalmıştır (Brinkmann, 2004: 198-199).

Avrupa Birliği düzeyinde entegrasyon politikaları geliştirilmeye çalışılırken üye ölkeler kısıtlayıcı ve koruyucu göç politikaları (etkili olmayan) geliştirmiştir. Bu politikalar, araştırmalara dayanmaktan ziyade siyasidir. Avrupa'da entegrasyon politikaları ortak değildir. Bu alanda, üye ölkeler kendi politikalarını oluşturmaktadır. Entegrasyon kavramı, göçmenlerin sosyo-ekonomik, yasal/siyasi ve kültürel/dinsel hakları bağlamında buldukları öлке ile entegrasyonlarını içermektedir. Bu üç boyut göz önüne alınarak incelendiğinde, üye öлке entegrasyon politikaları arasında sağlanan yakınlaştırmanın güçlü olmadığı görölmektedir. Örneğin yasal/siyasi alandaki entegrasyon politikaları konusunda üye ölkeler arasında belli derecede yakınlaştırma sağlanmıştır. Örneğin, tüm üye ölkelerde üçüncü öлке vatandaşlarının oturma hakları konusunda minimum AB kuralları uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra, Fransa ve Almanya vatandaşlık verme kanunları arasındaki farklılıklar da daraltılmıştır. Sosyo-ekonomik alandaki entegrasyon - özellikle göçmenlere istihdamla ilgili sunulacak olan haklar- konusunda ise üye ölkeler konusundaki yakınlaştırmaya daha çok hassasiyet gösterilmiştir. Komisyonun eşit haklar ve ayrımcılıkla mücadeleye dayalı kural ve yönergeleri, bu alanda üye ölkeler arasında, öncekine kıyasla daha çok yaklaşma sağlanmıştır. Ancak, Sosyal yardım, sosyal iskan, eğitim, sağlık gibi refah alanlarına erişim ve eşit haklar konusunda yaklaşma bulunmamaktadır. Üye ölkeler arasında en büyük farklılığın olduğu alan ise kültürel ve dini entegrasyon politikaları konusudur (Penninx, 2005, 139-141).

Göçmenlerin işgücü piyasası ile entegrasyonu konusunda üye ölkeler tarafından dil öğretimi, diplomaların tanınması gibi konularda bazı önlemler geliştirilmekte ise de, ayrımcılıkla mücadele konusunda alınan önlemler yetersizdir.



Bunun yanı sıra, bazı sektörden dışlanmış durumdadır. Başka bir deyişle, üçüncü ülke vatandaşlarının giremediği sektörler bulunmaktadır (Commission, 2004b: 5).

Üye ülkelerin çoğu üçüncü ülke vatandaşlarına yerel düzeyde belli şartlar altında, oy verme hakkı vermiş durumdadır (Commission, 2004b: 19). Ancak bu konuda da üye ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Üye ülkeler, göçmenleri yoksulluk ve sosyal dışlama ile karşı karşıya olarak tanımlasa da çoğu üye ülke, bunun derinlemesine analizi yapmamakta, göçmenlerin kaynaklara, haklara, mal ve hizmetlere erişiminin iyileştirilmesi konusuna hassasiyet gösterilmemektedir (Commission, 2004b, 20).

Göçmenlere iskan etmeleri için ucuz ev sağlama konusu da üye ülkeler zorlanmaktadır. Bu da göçmenlerin belli bir yerde toplanmasına neden olmaktadır (Commission, 2004b, 6).

Yasal göçmen kabulü ve entegrasyon konusunda ortak politikadan söz edilememesinin temel nedeni, karar alma sisteminin oybirliği ve danışma usulü olmasıdır. Bu sistem, üye ülkelerin veto hakkını garanti altına almış, üye ülkelerden herhangi birinin hoşuna gitmeyen yasa teklifinin yasalaşmamasını garanti altına almıştır. Sözgelimi, 2001 yönergenin kilitletmesinin nedeni, Almanya'nın muhalefetidir (Bendel, 2005: 28). 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren Konsey'in göç ve iltica konularında nitelikli çoğunluk ve ortak karar usulüne geçmeye karar verebileceği öngörülmüş olsa da mevcut karar alma usulü değiştirilmemiştir. 2004 Hague Programı, tüm göç konularında ortak karar usulüne geçilmesini istemekle beraber yasal göç konusunu bunun dışında tutarak, üye ülkelerin bu alandaki yetkilerini AB organlarına devretme niyetinde olmadıklarını, dolayısıyla üye ülkelerin ortak politika geliştirilmesi konusunda isteksiz olduklarını ortaya koymuştur. Başka bir deyişle, yasal göç alanında ülkelerin veto hakkı, önümüzdeki yıllarda da devam edecektir.

Üye ülkeler, yasal göç ve entegrasyon konularını, kendi egemenliklerinin göstergesi olarak görmektedir. Bu nedenle Birlik düzeyinde sınırlı düzeyde yasal

önlemler alınmış, bu alanda baskın aktör, ulusal hükümetler olarak kalmıştır. Durum böyle olunca, alınacak göçmen sayısı, göçmenlerin giriş ve oturma koşulları, istihdama erişim de dahil diğer entegrasyonlarını ilgilendiren düzenlemeler ulusal hükümetler tarafından belirlenerek. her ülke kendi göçmen alımı ve entegrasyon politikalarını geliştirmiştir. 2001 yılında Amerika'da, 2003 yılında da Madrid'de yaşanan terör olayları, ulusal düzeyde, göçün güvenlik boyutunu öne çıkarmış, göçmenlerin özgürlükleri, kabul edilmeleri ve dolaşimleri hakkındaki politikalar, bir yana bırakılmıştır (Carerra, 2005: 5).

### 2.2.2. İltica

Avrupa Birliği'nde iltica politikası, göç politikasına paralel bir şekilde, Birlik içinde iç pazarın ve serbest dolaşım yolunda ciddi adımların atıldığı 1980'li yıllardan itibaren gelişmeye başlamıştır. Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen süre içinde iltica politikası, diğer göç konuları gibi hükümetler arası işbirliğinin ana temalarından biri olmuştur. Bu dönemdeki işbirliği sonucu iltica ile ilgili olarak AB yetki alanı dışında 1990 yılında Dublin Sözleşmesi imzalanmış, 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Söz konusu sözleşme, ancak 1997 Amsterdam Antlaşması ile AB hukuku içine alınmıştır.

Gerek ulusal gerekse Topluluk düzeyindeki ilticaya ilişkin politikalara, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, kaynaklık etmiştir.<sup>30</sup> Üye ülkeler, ulusal iltica politikalarını, söz konusu sözleşmedeki ilkeler ışığında şekillendirmiştir. 2000 yılında AB düzeyinde kabul edilen Avrupa Temel Haklar Şartı da Cenevre Sözleşmesi değerlerine yer vermiş olup bu değerlerin Topluluk düzeyinde kabulüne işaret etmiştir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, göç ve iltica konularını Birliğin birinci sütununa getiren Amsterdam Antlaşması'ndan sonra düzenlenen 1999 Tampere Zirvesi'nde Ortak Avrupa İltica Sisteminin oluşturulması hedeflenmiş, bu sistemin

---

<sup>30</sup> Bunun yanı sıra, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İşkenceye Karşı Sözleşme, Çocuk Hakları Sözleşmesi de, iltica konusunda hükümler getirmektedir.

AB göç politikasının ikinci bir parçası olduğu varsayılmıştır. Söz konusu zirvede, göç alanında yasal eylem gerektiren diğer konuların yanı sıra, iltica konusunda;

- 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün tam olarak uygulanmasına dayalı Ortak İltica Sisteminin oluşturulmasını ve böylelikle kimsenin zulme geri gönderilmediğinin -“geri göndermeme”<sup>31</sup>- garanti altına alınması,

- Oluşturulacak bu sistemin, kısa vadede, mülteci başvurusundan sorumlu üye ülkeyi belirleme kriteri, iltica prosedürlerinin adil ve etkili olması için ortak standartları, sığınmacıların alınmasında ortak minimum koşulları ve mülteci statüsünün içeriği ile verilmesindeki kurallarını yakınlaştırmayı içermesi, bunun yanı sıra, ikincil koruma biçimlerinin de yer alması,

- Uzun vadede, Topluluk düzeyinde ortak iltica prosedürleri ile birlik çapında geçerli yeknesak statünün sağlanması,

- Yerinden olmuş kişilere geçici koruma sağlanması ve bir anda meydana gelen kitlesel insan hareketleri durumlarında bu kişilere geçici koruma sağlanması için mali kaynakların araştırılması,

- İltica başvurusu yapan kişilerin birlik çapında tespit edilebilmesini sağlayan sistemin kurulması (EURODAC-Parmak izi veri tabanı) öngörülmüştür (Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions, ks:A.II.).

Tampere Zirvesi'nden sonra, yukarıdaki konular, ortak iltica politikası oluşturulma çabalarının gündemi haline gelmiştir. Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi uyarınca çalışmalara başlayan Komisyon'un sunduğu taslaklar sonucu Eylül 2000'de mültecilerin kabulü ve entegrasyonu için üye ülkelerin mali yönden desteklenmesi amacıyla 2000 – 2004 yılları arası için *Avrupa Mülteci Fonu* (ERF) kurulmuştur<sup>32</sup>(Kicinger ve Saczuk, 2004: 16). Bu gelişmeden sonra Komisyon'un, Kasım 2000'de yayınladığı “Ortak iltica prosedürüne ve Birlik çapında geçerli yeknesak statüye doğru”<sup>33</sup> isimli belge ile, Tampere hedeflerinin iki aşamalı olarak

<sup>31</sup> Sığınmacının, zulme uğrayacağı ülkeye geri gönderilmeme hakkı.

<sup>32</sup> Avrupa Mülteci Fonu'nu oluşturan 28 Eylül 2000 tarih ve 2000/596/EC sayılı Konsey Kararı, 06.10.2000, OJ L 252.

<sup>33</sup> 22 .11.2000, COM/2000/755.

gerçekleştirilmesi önerilmiştir. Buna göre, birinci aşamada beş yıl içinde ortak minimum standartlar belirlenecek, ikinci aşamada (2004'ten sonra) ortak usul ve yeknesak statü oluşturulacaktır (COM, 2000b: 16).

Bunun hemen ardından “Dublin Sözleşmesinin etkili biçimde uygulanması için parmak izlerinin mukayesesine yönelik olarak “Eurodac” (European System for Exchange of fingerprints)’ın kurulması hakkında, 11 Aralık 2000 tarih ve 2725/2000(EC) sayılı Konsey Tüzüğü” kabul edilmiştir.<sup>34</sup> Söz konusu sistem, iltica talebinde bulunan sığınmacıların parmak izlerinden oluşan veri tabanı olup, bir kişinin birden çok üye ülkeye iltica talebinde bulunmasını önlemek amacıyla oluşturulmuştur. Bu sistem, 15 Ocak 2003 tarihinde çalışmaya başlamıştır.

Balkanlardaki savaş, yerinden olmuş kişiler için acil olarak bir tedbirin alınması gerekliliğini ortaya koymuş, 20 Temmuz 2001 tarihinde Yerinden olmuş kişilerin kitlesel hareketleri durumunda onlara *geçici koruma* sağlama ve üye ülkelerin bu kişileri kabulü yönündeki çabaları arasındaki dengeyi sağlama konulu bir yönerge kabul edilmiştir.<sup>35</sup> 2002 sonuna kadar uygulanacağı öngörülen söz konusu yönerge, bir anda çok sayıdaki kişiyi alma durumunda, üye ülkeler arasında dayanışma ve masraf paylaşımını sağlamaya ve bu konuda üye ülkeler arasındaki politika farklılıklarını azaltmaya yönelik olarak kabul edilmiştir. Yönergeye göre, geçici koruma sağlanması, sağlanan geçici korumanın uzatılması ve bitirilmesi, Konsey’in nitelikli çoğunlukla alacağı karara göre gerçekleştirilecektir. Geçici koruma konusunda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği kurallarını da ortaya koyan yönerge, geçici koruma süresi (normal süre, 1 yıldır, 3 kez uzatılması durumunda 3 yıla kadar çıkabilir.) boyunca çalışma, yerleşme, sosyal yardım, sağlık ve eğitim hizmetlerinden yararlanma, yakın aile bireyleri ile birleşme ve iltica başvurusunda bulunma hakkı öngörmüştür (Brinkmann, 2004: 194-195).

---

<sup>34</sup> ,15.12.2000, OJL 316.

<sup>35</sup> Yerlerinden edilen kişilerin toplu nüfus hareketi olaylarında geçici koruma verilmesi için minimum standartlara ve bu tür şahısları kabul eden ve sonuçlarını üstlenen Üye Devletler arasındaki gayret dengesinin teşvik edilmesine dair önlemlere ilişkin 20 Temmuz 2001 tarih ve 2001/55/EC sayılı Konsey Yönergesi, 07.08.2001, OJ L 212.

Sığınmacılar<sup>36</sup> konusunda, 2003 yılında “*Sığınmacıların kabulüne ilişkin minimum standartları* belirleyen 27 Ocak 2003 tarih ve 2003/9/EC sayılı Konsey Yönergesi” kabul edilmiştir.<sup>37</sup> Söz konusu yönergede, ortak iltica sisteminin önemli önceliklerinin karşılanması amaçlanmıştır. Bir taraftan yönerge kapsamındaki kişilere onurlu bir hayat standardı sağlanması, diğer taraftarıdan da birden çok üye ülkede iltica başvurusu yapılmasının kısıtlanması hedeflenmiştir. İltica başvurusuna bulunan sığınmacılara ev sahibi ülkede serbest dolaşım (kamu çıkarı, kamu düzeni, başvurunun hızlı değerlendirilmesi gibi gerekçelerle kısıtlanmak üzere), sağlık, yerleşme, çalışma ve mesleki eğitimden yararlanma hakları öngörülmüştür. Bunun yanı sıra, bebekler, sahipsiz çocuk ve işkence mağduru gibi özel ihtiyacı olan kişiler için özel kurallar getirilmiştir. Yönergede, fiili olarak sığınmacıların işgücü piyasasına erişiminin koşullarının üye ülke tarafından belirlenmesi öngörülmüştür. Başka bir deyişle, sığınmacıların çalışacağı iş ve çalışma süresinin üye ülke tarafından belirlenebilmesi için uygun zemin hazırlanmış, sonuçta sığınmacıların çalışma şansı, üye ülkenin takdirine bırakılmıştır. Bunun yanı sıra, üye ülkelerin sığınmacının işgücü piyasasına girmesi için “bekleme süresi” tayin edebileceğini öngörülmüştür. Buna ek olarak, ev sahibi ülke, işgücü piyasasına katılan sığınmacıdan daha önce bu kişi için yaptığı masrafların iadesini isteyebilir. Üye ülke, sığınmacıların dolaşımını sınırlandırabileceği gibi, belli gerekçelerle sığınmacılara iskanları için özel bir yer de gösterebilir. Konsey tarafından yapılan değişiklikler sonucu Komisyonun ilk taslağından çok farklı bir yere gelen söz konusu yönerge ile, Komisyon tarafından öngörülen minimum standartların sığınmacıların sadece sağlıklı yaşama ve hayatını idame ettirme haklarına indirgenmiş olduğu görülmektedir (Niessen, 2004: 12).

Ortak iltica sisteminin en önemli gündem maddelerinden biri de *iltica başvurularının değerlendirilmesinden sorumlu ülkenin belirlenmesidir*. Bu konuyu 1997 yılından itibaren Dublin Sözleşmesi düzenlemektedir.<sup>38</sup> Ancak sözleşmenin uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, Komisyon’un bu konuda çalışmasına

---

<sup>36</sup> Üye ülkelerden herhangi birine gelerek normal iltica prosedürü çerçevesinde iltica talebinde bulunmuş, ancak başvurusunun sonucu henüz belli olmamış kişiler

<sup>37</sup> 06.02.2003, OJ L 03

<sup>38</sup> Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden birinde yapılan sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu devleti saptayan 1990 tarihli Sözleşme- Dublin Sözleşmesi, O.J. C 254, 19.08.1997.

kaynaklık etmiş, “Üçüncü bir ülke vatandaşı tarafından Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden birinde yapılan sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu devletin saptanması için kriter ve mekanizmaların belirlenmesine yönelik 18 Şubat 2003 tarih ve 343/2003/EC sayılı Konsey Tüzüğü (Dublin II)” kabul edilmiştir.<sup>39</sup> Sorumlu ülkenin belirlenmesinde bir dizi kriter getiren söz konusu tüzük, iltica başvurusunu değerlendirme sorumluluğunu başvuru yapan kişinin birliğe girmesine ve birlik topraklarında kalmasına izin veren ülkeye vermiştir. Bu ülke, kendi ulusal hukukuna göre, başvuruyu değerlendirecek ve başka ülkede düzensiz olarak kalan ve başvuru yapan kişileri geri almaya zorunlu olacaktır. Dublin II olarak adlandırılan söz konusu tüzük, Eurodac sisteminin yardımıyla, üçüncü ülke vatandaşlarının birden çok üye ülkede iltica başvurusu yapmasının önlenmesi amacıyla kabul edilmiştir (Brinkmann, 2004: 195).

İhtiyacı olan kişilere koruma sağlanmasının en önemli unsuru, koruma sağlanacak kişilerin özelliklerinin belirlenmesidir. Bu sebeple, Komisyon, “mülteci” ve Cenevre Sözleşmesi’nin kapsamadığı ancak uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilere verilecek statünün *niteliklerinde minimum standartlar* getirmek üzere, 2001 yılında yönerge taslağı sunmuştur. Uzun süren tartışmalar ve taslak üzerindeki değişiklikler sonucu 29 Nisan 2004 tarihinde “Üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin mülteci olarak veya başka türlü uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişiler olarak nitelendirilmeleri ve statülerine ilişkin asgari standartlar hakkındaki 2004/83/EC sayılı Konsey Yönergesi” kabul edilmiştir.<sup>40</sup> Söz konusu yönerge, mülteci ve ikincil koruma statülerini niteleyen kriterler ve bu statüdekilere verilen haklar ile kullanma koşullarını içermektedir. İkincil koruma (Cenevre Sözleşmesi’nin kapsamı dışında olan ancak korumaya ihtiyacı olan kişilere sunulan koruma) konusunda AB çapında yakınlaştırma öngörmesi açısından önemlidir. Yönergenin kendi ülkesi, gruplar veya çeşitli örgütler tarafından emniyeti garanti edilen kişilerin iltica başvurusunun kabul edilmeyebileceğini öngörmesi, BMMYK tarafından eleştirilmektedir (Niessen, 2004: 13).

---

<sup>39</sup> 25.02.2003, OJ L 050.

<sup>40</sup> 30.09.2004, OJ L 304.

Ortak iltica sisteminin en önemli unsuru, “mülteci” statüsü verilmesinde veya verilmiş statünün geri alınmasında uygulanan usuller konusunda Birlik çapında uyumun sağlanmasıdır. Komisyon, bu konuda minimum standartlar belirleyerek üye ülkelerin iltica değerlendirme usulleri konusundaki farklılıkları ortadan kaldırmak üzere, 2000 yılında taslak sunmuş, ancak Konsey tarafından kabul edilmeyerek bazı maddelerinde değişiklik yapılması öngörülmüştür. Komisyon 2002 yılında ilk taslağın değiştirilmiş halini sunmuş, uzun süren tartışmalar sonucu bu konu ile ilgili yönerge ancak 1 Aralık 2005 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>41</sup> Söz konusu yönerge, AB çapında uygulanan prosedürlerin aynı asgari standartlara tabi olmasını sağlamak üzere kabul edilmiş olup tüm usullerin başvurana aynı hakları sağlamasını öngörmektedir.

Sonuç olarak, Tampere Zirvesinden günümüze kadar süren dönemde, ortak iltica sisteminin oluşturulması konusunda; geçici koruma sağlanan kişilerin, sığınmacıların, mülteci statüsü ve ikincil koruma statüsü verilen kişilerin kabul edilme koşulları, nitelikleri ve sahip oldukları hakları ile iltica başvurusundan sorumlu üye ülkeyi belirleme ile mülteci statüsü verilmesi sürecinde uygulanan usullerle ilgili asgari standartlar getirildiği görülmektedir.

2005-2010 yılları arasında bu alanda yapılması gerekenleri gösteren Hague Programı, ortak iltica politikasının birinci aşamasının tamamlanmasını, Komisyon’un 2007 yılında, iltica alanında birinci aşama kapsamında getirilen düzenlemeleri değerlendiren bir çalışma yayınlamasını öngörmüştür. Bu kapsamda, Komisyon’dan üye ülkelere yapılan tüm iltica başvurularının Birlik çapında bir ofis tarafından değerlendirilip değerlendirilemeyeceği konusunda çalışma yapması istenmiştir. Bunun yanı sıra, 2005 yılında, üye ülkeler arasında bu konudaki işbirliği ve bilgi alışverişini güçlendirmek üzere ulusal iltica birimleri arasında ortak bir yapı (ortak iltica sisteminin ikinci aşamasında Avrupa Destek Birimi yapılmak üzere) kurulmasını ve 2005-2010 yılında kullanılmak üzere Avrupa Mülteci Fonu II’nin kurulmasını ve bu alanda üçüncü ülkelerle işbirliğinin artırılmasını öngörmüştür.

---

<sup>41</sup> Üye ülkeler tarafından mülteci statüsü verilmesi ve verilmiş statüden vazgeçilmesinde uygulanan prosedürlerle ilgili asgari standartlar hakkında 1 Aralık 2005 tarih ve 2005/85/EC sayılı Konsey Yönergesi, 13.12.2005, OJ L 326.

(Council, 2004: Ek-1, 17-18) Hague Planının uygulanmasına yönelik olarak mali mekanizmaların tanımlandığı Nisan 2005 Komisyon Çerçeve Programında Avrupa Mülteci Fonu II'nin kurulması konusunda Komisyon, somut teklifte bulunmuştur (Cassarino, 2005: 18). Bunun yanı sıra, Ağustos 2005'de Hague Programının uygulanmasına yönelik olarak kabul edilen Konsey ve Komisyon Eylem Planında, Hague Programındaki tüm hedefler, takvime bağlanmıştır.

Hague planı kapsamında, Konsey'in, kaynak ülkelerle ortaklık ve BMMYK ile işbirliği içinde AB-Bölgesel Koruma Programları geliştirmesi yönündeki isteği doğrultusunda, Komisyon, 1 Eylül 2005 tarihinde "Bölgesel Koruma Programları" isimli bir teklif yayınlamıştır.<sup>42</sup> Bu programlar üçüncü ülkelerin iltica talepleri ve mülteci korunması konularında daha etkili çalışması amacıyla AB'nin göç yönetimi ve mülteci korunması alanlarında üçüncü ülkelerle işbirliğini yoğunlaştırma isteğinden doğmuştur. Bölgesel koruma programlarının temel amacı, üçüncü ülkelerin koruma kapasitelerini güçlendirmek, ilk korumanın sağlandığı ülkelerde yerel bütünleşmenin tehlikeye girdiği durumda veya kendi ülkelerine geri dönüşün mümkün olmaması durumunda mültecilerin diğer bir üçüncü ülkeye yerleştirilmesini sağlamaktır. Bölgesel Koruma programları, üçüncü ülkelerin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden doğan uluslararası yükümlülüklerine uymasının sağlanması, mülteci ve sığınmacı koruma kapasitelerinin artırılması amacı gütmektedir (Cassarino, 2005: 19).

Avrupa çapında Ortak İltica sisteminin kurulmasının amacı, ortak standartlar oluşturarak Birlik çapında uyumu ve daha sonra ortak usul ile tek tip statünün sağlanmasıdır. 1980'li yılların sonundan itibaren artan iltica hareketlerinin Birlik çapında düzene sokulmasının hem insani yönden hem de ekonomik yönden en uygun çözüm yolu olduğu düşünülmüştür. Üye ülkelerin özellikle önem verdiği konu ise, masraf paylaşımı olmuştur.

Yukarıda bahsedilen yasal önlemler göz önüne alındığında, Tampere Zirvesi ve Komisyon'un 2000 yılındaki önerisinde 1 Mayıs 2004'e kadar alınması öngörülen yasal önlemlerin geç de olsa tamamlandığı görülmektedir. Söz konusu yasal

---

<sup>42</sup> 1.9.2005, COM(2005) 388 final.



önlemlerle, sığınmacılar, mülteciler ve ikincil korumaya konu olan kişilerle ilgili minimum standartlar belirlenmiştir. Ancak, kabul edilen tüzük ve yönergeler, bir taraftan da üye ülke otoritelerine geniş bir takdir yetkisi getirmiştir. Bu yönleriyle daha önce de söz edildiği gibi, kabul edilen yasal önlemler insan hakları örgütleri ve BMMYK tarafından eleştirilmektedir. Söz konusu yasal önlemlerin Tampere Zirvesinde öngörülen “geri göndermeme” ilkesini bile garanti altına almadığı görülmektedir. (Juss, 2005: 792).

Oluşturulmaya çalışılan Ortak iltica sisteminin bir diğer sorunlu yönü de karar alma sistemidir. İltica konusundaki karar almada Amsterdam Antlaşmasında oybirliği öngörülmüş, Nice Antlaşmasında da ortak kurallar ve ilkelerin kabulünden sonra nitelikli çoğunluk sistemine ve ortak karar usulüne geçileceği öngörülmüştür. Buna göre, mülteci statü tüzüğünün kabulünden sonra geçilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, Amsterdam Antlaşmasında 1 Mayıs 2004 tarihinden sonra Konsey’in karar alma sistemini ortak karar usulüne çevirebileceği öngörülmüştür. Ancak, tam olarak ne zaman geçileceği belirsizliğini sürdürmektedir (Peers, 2004: 2). 1 Aralık 2005 tarihinde kabul edilen yönergeден sonra, 1. aşama tamamlanmış olacağından, nitelikli çoğunluk usulüne geçilmesi beklenmektedir. Başka bir deyişle her ülke, kendine göre oluşturduğu iltica politikaları ile mülteci statüsü vermekte veya sınır dışı etmektedir.

Ortak iltica politikasından söz edilememesinin nedeni, asıl amacın ortak iltica politikası oluşturulmasından çok, göç baskısının azaltılması ve kişilerin serbest dolaşımının getirdiği iç güvenlik kayıplarının telafi edilmesidir. İltica konusunda kaynak ülkelerle işbirliği de, esasen kontrol boyutuna indirgenmiştir. Komisyon tarafından sunulan Bölgesel Koruma programları da bunu göstermektedir. 1970’li yıllardan itibaren işgücü piyasası isteklerine hitap eden mülteci ve sığınmacıların sayılarının artması, AB ülkelerinin de bakış açısını değiştirmekte, ekonomik katkısı olmadığı düşünülen ve korumaya ihtiyacı olan kişilerle ilgili insani sorumluluk başka ülkelere transfer edilmeye çalışılmaktadır (Juss, 2005: 791).

### 2.2.3. Düzensiz Göçün Kontrol ve Önlenmesi

Tampere ana hatlarına göre, AB iltica ve göç politikasının en önemli unsurlarından birisi göç akımlarının yönetimidir. Bu alanda konulan başlıca amaç, yasadışı göç, insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadeleyi güçlendirerek düzenli göçün sağlanmasıdır. Başka bir deyişle, AB'ne yönelen düzensiz göçün önlenmesi ve üye ülkeler arasında gerçekleşen düzensiz göçün asgariye indirilmesidir. Düzensiz göçün önlenmesi ve dış sınırların denetiminin güçlendirilmesi için, üye ülkelerin polis, sınır birlikleri ve adli kurumları arasında işbirliği gerekmektedir. Schengen Alanında iç sınır kontrollerinin ortadan kalkması, söz konusu işbirliğini daha acil bir zorunluluk haline getirmektedir (Boswell: 2005: 11-12).

Maastricht Antlaşması'ndan sonra yasadışı göç, yasadışı istihdam ve üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesi konularında bağlayıcı olmayan bir dizi öneri ve kararlar kabul edilmiştir. Ancak, Amsterdam Antlaşması ve Tampere Zirvesi sonrası ortak politika geliştirilmesi amaçlandığından, bu çabalar daha da yoğunlaşmıştır. Komisyon'un 2000 yılında göç politikalarının Avrupa çapında uyumlaştırılmasını sağlamak üzere yayınladığı Topluluk Göç Politikası konulu teklifte<sup>43</sup>, düzensiz göçün sınır yönetimi ve vize politikaları yoluyla birliğe girişin kontrolü, insan kaçakçılığı ve ticareti konusunda polis işbirliği ve bilgi havuzunun oluşturulması, insan kaçakçılarına karşı yasal çerçeve geliştirilmesi, göçmenlerin geri gönderilmesi ile kaynak ve transit ülkelerle işbirliği konularında yasal önlemlerin alınması gerektiği ifade edilmiştir (Commission, 2000a: 12).

14-15 Aralık 2001 tarihinde toplanan Laeken Zirvesi'nde göç ve iltica konularında Tampere Zirvesinde belirtilen politika önceliklerine ve özellikle yasadışı göç ile uluslararası organize suçlarla mücadele için önlemler geliştirilmesinin gereğine vurgu yapılmış ve Komisyon'un yasadışı göç konusunda eylem planı yayınlaması öngörülmüştür. Bunun sonucunda Komisyon, 15 Kasım 2001 tarihinde yasadışı göç konusunda eylem planı içeren "Yasadışı Göç Konusunda Ortak

---

<sup>43</sup> 22.11.2000, COM/2000/757.

Politika” Konulu bir teklif yayınlamıştır.<sup>44</sup> Bu plan, bu alanla ilgili önlemler alınması gereken konuları ortaya koymuştur: Vize politikası, bilgi paylaşımı, işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi, dış sınır yönetimi, polis işbirliği, ceza ve yabancılar hukuku, geri gönderme ve geri kabul politikası (Commission, 2001: 3). Ortak yasadışı göç politikasının gelişimi yönünde Topluluk düzeyinde yoğun çalışmalar, bu çerçevede gerçekleştirilmiştir.

Birlik düzeyinde ortak göç ve iltica politikası alanında kaydedilen gelişmeler, iç politikalar (dış sınır yönetimi ve vize politikası, insan kaçakçılığı ve ticareti suçları ile taşıyıcıların sorumluluğu, işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesi) ve dış politikalar (geri gönderme ile geri kabul konuları başta olmak üzere göç ile ilgili olarak üçüncü ülkelerle işbirliği) başlıkları altında incelenecektir.

#### 2.2.3.1. Düzensiz Göçün Kontrolü Konusunda İç Önlemler

Bu başlık altında, düzensiz göçün önlenmesi alanında Birliğe girişin önlenmesi ile bu konuda caydırıcılığın sağlanması amacıyla Birlik düzeyinde alınan yasal, idari ve operasyonel önlemlerden bahsedilecektir.

*Ülkeye girişlerin kontrolü (dış sınır yönetimi ve vize politikası):* Düzensiz göçle mücadelede en önemli araç, birliğin dış sınırlarının güçlendirilmesidir. Bilindiği üzere, dış sınırların güçlendirilmesi konusundaki işbirliği, iç sınırların ortadan kaldırıldığı tek pazarın oluşumuyla paralel bir şekilde, Tek Avrupa Senedi ve Schengen Antlaşmasının imzalandığı 1980’li yıllarda başlamış, yasadışı girişlerin çoğalması ve birliğin genişleme planları gibi sebeplerden dolayı 1990’lı yıllarda yoğunlaşmış, küresel terör olaylarının ve ortak yasadışı göç politikasının geliştirilmesi gibi etkenler sonucu da 2000’li yıllarda gündemin ilk sıralarında yer almıştır (Niessen, 2004: 6). Birlik sınırlarının güçlendirilmesi, birlik sınırlarından girişlerin kontrol altına alınmasıdır. Bu sebeple, bu başlık altında, sınır kontrolleri, vize politikası bu konulardaki işbirliği alanlarındaki gelişmelerden bahsedilecektir.

---

<sup>44</sup> 15.11.2001, COM/2001/672.

Dış sınırların güçlendirilmesinin önemli bir unsuru vize politikasıdır. Vize politikası, iç sınırların kaldırılması ile birlikte, yasadışı göçün önlenmesinde önemli bir araç haline gelmiştir. Bu yönde, Schengen müktesebatı AB hukuku içine dahil edilmiştir. Yasadışı göçle mücadele kapsamında, Birliğe girişlerin kontrol altına alınması, bunun için de vize gerektiren ülkelerin belirlenmesi büyük bir öneme sahiptir. Bu amaçla, Konsey tarafından 2001 yılında “Dış Sınırlardan Giren Vatandaşlarının Vizeye Sahip olması gereken ülkeler ve Vatandaşları Vize Yükümlülüğünden Muaf olan Ülkeleri belirleyen Tüzük” kabul edilmiştir.<sup>45</sup> Vizeden muaf olan ülkeler genellikle AB ile yakın işbirliği içinde bulunan Doğu Avrupa, Latin Amerika ülkeleri ile Japonya, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur ve ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada’dır. Türkiye, bu listeye dahil değildir (Niessen, 2004: 7). AB organları, yasadışı göçle mücadelede, vize gerektiren ülke listelerinin değişen şartlara göre gözden geçirilerek güncellenmesine de önem vermiştir. Seville Zirvesi, vize gerektiren ve muaf olan ülkeleri gösteren listenin (negatif - pozitif vize listesi) belli aralıklarla gözden geçirilmesini öngörmüştür.<sup>46</sup>

Vize politikası, 11 Eylül 2001 terörist saldırıları sonucu daha da kritik bir hale gelmiş, üye ülkeler, Komisyon’dan, sahte belgelerle AB’ne girmeye çalışan kişilerin tespit edilebilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar yapmasını talep etmiştir. Komisyon da, 05 Aralık 2001 yılında yayınladığı çalışma belgesinde<sup>47</sup>, katı vize politikası sayesinde giriş öncesi tarama, biyometrik verilerin kullanımı, sınır birlikleri ile göç ve iltica birimleri arasında istihbarat paylaşımı gibi yöntemlerin birliğe gelen teröristlerin teşhisinde önemli araçlar olduğunu belirtmiştir (Niessen, 2004: 8-9).

Vize politikasında önemli bir gelişme de üye ülkeler arasında vize verilerinin paylaşılmasını sağlayan “Vize Bilgi Sistemi (VIS-Visa Information System)”nin kurulmasıdır. Bu kapsamda, özellikle vize sahteciliğine karşı, 08 Haziran 2004 tarihinde “Vize Bilgi Sistemini Kuran Konsey Kararı” kabul edilmiştir.<sup>48</sup> Bunun yanı

<sup>45</sup> 539/2001 No’lu Konsey Tüzüğü, 21.01.2001, OJ L 81/7.

<sup>46</sup> Örneğin, 2001’de belirlenen listenin gözden geçirilmesi sonucu Mart 2003’te Ekvador, negatif vize gerektirenler kategorisine alınmıştır.

<sup>47</sup> 05.12.2001, COM/2001/743

<sup>48</sup> 15.06.2004, OJL 213.

sıra, söz konusu plan, uzun vadede AB çapında vize veren ortak bir büronun kurulmasını, bunun için de orta vadede ortak yönetsel yapılar kurmayı hedeflemiştir. Vize politikası ile ilgili olarak, Komisyon tarafından, vizelerde yüksek güvenlik standartları geliştirmeyi ve bu kapsamda biyometrik verilerin kullanımı konusunda birçok teklif sunulmuştur.

Dış sınırların güçlendirilmesinin bir diğer önemli unsuru da, dış sınırların entegre yönetimidir. Bu yönde, Komisyon'un 07 Mayıs 2002 tarihinde Konsey'e sunduğu Dış Sınırların Entegre Yönetimi konusundaki taslak<sup>49</sup> sonucunda Konsey tarafından 13 Haziran 2002 tarihinde AB üye ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi konusunda Eylem Planı kabul edilmiştir. 19 - 20 Haziran 2002 Seville Zirvesi'nde de entegre sınır yönetimi ile ilgili olan bu plana vurgu yapılmış, Komisyon'un başta masraf paylaşımı olmak üzere, bu konuda çalışmalar yapması öngörülmüştür. Söz konusu taslak ve eylem planının sonrasında entegre sınır yönetiminin kurulması amacıyla, üye ülkelerin sınır birliklerinin yer aldığı birçok pilot proje (Örneğin, Fransa, İspanya ve İtalya tarafından "Akdeniz'de Ortak devriye botları") ve ortak operasyonlar gerçekleştirilmiştir. (UNHCR, 2003: 139) Bunun yanı sıra, 19 Haziran 2002 tarihinde Konsey tarafından "Dış Sınırlar, Vize, İltica ve Göç Konularında Yönetiş İşbirliği Eylem Programı (ARGO)" kabul edilmiştir.<sup>50</sup>

Entegre Sınır Yönetimi ile ilgili olarak; dış sınırların yönetiminin öncelikle üye ülke yetkisinde olduğunu kabul etmekle birlikte, üye ülkeler arasında dış sınırlar konusundaki operasyonel koordinasyonu sağlamak üzere "Avrupa Sınır Yönetimi Teşkilatı" kurulmasının gerekli olduğunu vurgulanmıştır. Kurulacak bu teşkilatın görevleri belirlenerek, AB kurumları ile birlikte çalışması ve üye ülkelerde de şubelerinin olması öngörülmüştür (Niessen, 2004: 8). (Söz konusu teşkilat, 2004 Kasım Konseyi'nde yayınlanan Hague Programı doğrultusunda 01 Haziran 2005 tarihinde göreve başlamıştır.)

Adalet ve İçişleri alanında 2005-2010 yılları arasında planlanan önlemleri kapsayan Hague Programında, dış sınırların güçlendirilmesi konusunda; dış sınırlar

<sup>49</sup> 07.05.2002, COM/2002/233.

<sup>50</sup> 19.06.2002, OJ L 161.

için entegre sınır yönetimi sisteminin geliştirilmesi, dış sınırların gözetlenmesinin güçlendirilmesinin önemi vurgulanmış, 2. Kuşak Schengen Bilgi Sistemi'nin (SIS II) 2007'de yürürlüğe gireceği (Bu sebeple, yeni üye ülkeler tarafından mevcut Schengen müktesebatına tam uyumun sağlanması gerektiği), AB Üye ülkelerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliğinin Yönetiminden Sorumlu Teşkilat'ın (FRONTEX) kurulacağı ifade edilmiştir. (Konsey, 2004b: 24) Bunun yanı sıra, yasadışı göçmen ve teröristlerin sınırlardan kaçak olarak girmesine karşı biyometrik verilerin toplanması gerektiği ve Vize Bilgi Sistemi (VIS), Europol Bilgi Sistemi (EURODAC), 2.Kuşak Schengen Bilgi Sistemi'nin (SIS II) birbirine bağlanacağını planlandığı belirtilmiştir (Konsey, 2004: Ek-1, 24-25). Söz konusu öngörülerin gerçekleştirilmesi, Hague Programının uygulanması için Konsey ve Komisyon tarafından ortaklaşa hazırlanarak Ağustos 2005 yılında yayınlanan Eylem Planında takvime bağlanmıştır.

Hague Programının uygulanmasına yönelik olarak mali mekanizmaların tanımlandığı Nisan 2005 Komisyon Çerçeve Programında dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi maksadıyla üye ve üçüncü ülkelerin kanun uygulayıcı birimlerine teknik yardım sunmak üzere "Avrupa Sınırlar Fonu"nun kurulması öngörülmüştür (Cassarino, 2005: 16).

*Caydırıcılığın sağlanması ( yasadışı göç, insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadele ve ceza hukuku alanında öngörülen değişiklikler):* Avrupa'ya yönelen çoğu yasadışı göç olayı, insan kaçakçılığı ve insan ticareti organizasyonları tarafından gerçekleştirilmektedir. Düzensiz göçün önlenmesinde önemli unsurlardan biri de caydırıcılığın sağlanması amacıyla ceza hukuku alanında önlemler alınmasıdır. Bu alanda Topluluk düzeyinde alınan önlemlerden en önemlisi, insan kaçakçılığı ve insan ticaretinin suçlaştırılarak cezaların arttırılması ve Birliğe üçüncü ülkelere yolcu getiren taşıyıcılara sorumluluk verilmesidir.

AB düzeyinde bu alanda alınan önlemlerin yoğunlaşmasında, ortak göç ve iltica politikasının tesisi sürecinin yanı sıra, Aralık 2000 tarihinde Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ile insan kaçakçılığı ve ticareti

konusundaki 2 protokolünün imzalanması da etkili olmuştur. Bu konuda Komisyon tarafından verilen inisiyatifler doğrultusunda, verilecek cezaların uyumlaştırılması amacıyla; “İnsan ticaretiyle mücadeleyle ilişkin 19 Temmuz 2002 tarih ve 2002/629/JHA sayılı Konsey Çerçeve Kararı”<sup>51</sup>, “Birliğe izinsiz giriş, geçiş ve ikameti kolaylaştırmayı tanımlayan 28 Kasım 2002 tarih ve 2002/90/EC sayılı Konsey Yönergesi”<sup>52</sup> ile “Birliğe izinsiz giriş, geçiş ve ikameti kolaylaştırmayı önlemek için cezai çerçevenin güçlendirilmesi hakkındaki 28 Kasım 2002 tarihli Konsey Çerçeve Kararı”<sup>53</sup> kabul etmiştir. Bunun yanı sıra, Eylül 2002’de gerçekleştirilen “İnsan Ticaretini Önleme ve Mücadele Etme: 21. yüzyılda Küresel Sorunlar” başlıklı Avrupa Konferansı sonucu kabul edilen “Brüksel Deklarasyonu” da bu alanda AB politikasının gelişiminde önemli bir köşe taşı oluşturmuştur (Commission, 2003: 10). İnsan kaçakçılığı konusunda Avrupa çapında ve uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla somut önlemler, standartlar, iyi uygulamalar ve mekanizmalar ortaya koyan Brüksel Deklarasyonunda kabul edilen ilkeler, Komisyon’un sonraki çalışmalarına da kaynaklık etmiştir.

Caydırıcılık sağlanması için verilen çabaların bir başka boyutu da AB sınırlarına giren taşıyıcılara, yasadışı göç kontrolü konusunda sorumluluk verilmesidir. 28 Haziran 2001 tarihinde “14 Haziran 1985 tarihli Schengen Anlaşması uygulama sözleşmesinin 26 cı maddesindeki hükümleri tamamlayan 28 Haziran 2001 tarih ve 2001/51/EC sayılı Konsey Yönergesi” kabul edilmiştir.<sup>54</sup> Schengen Sözleşmesi’nin 26. maddesi, üçüncü ülke vatandaşlarının AB sınırlarına girmesi için gerekli belgelere sahip olduğunun taşıyıcılar tarafından garanti edilmesini, üye ülkeler tarafından, hava deniz ve karayoluyla AB sınırlarına geçerli seyahat belgesine sahip olmayan üçüncü ülke vatandaşlarını getiren taşıyıcılara cezalar getirilmesini ve AB sınırlarına alınmayan üçüncü ülke vatandaşlarının kendi ülkelerine veya kabul eden başka ülkeye gönderilmesinde taşıyıcıların sorumlu olduğunu öngörmüştür. Yönergenin amacı, AB sınırlarına belgesiz göçmen getiren taşıyıcılara verilecek mali cezaların birlik çapında uyumlaştırılması ve

---

<sup>51</sup> 01.08.2002, OJ L 203.

<sup>52</sup> 05.12.2002, OJ L 328.

<sup>53</sup> 05.12.2002, OJ L 328.

<sup>54</sup> 11.07.2001, OJ L 187.

güçlendirilmesidir. Bu yönergenin Şubat 2003'e kadar üye ülkeler tarafından iç hukuka geçirilmesi istenmiştir (UNHCR, 2003: 138). Yasadışı göç konusunda taşıyıcılara daha çok sorumluluk yükleyen bir yönerge taslağı da Mart 2003 ayında İspanya tarafından sunulmuştur.<sup>55</sup> Bu taslak, taşıyıcıların AB sınırlarına girmeden önce yolcu bilgilerini bildirmesini öngörmektedir (Niessen, 2004: 9). Söz konusu taslak, Nisan 2004 Konseyinde kabul edilmiş<sup>56</sup>, üye ülkelerin 24 aylık bir zaman dilimi içinde iç hukuka geçirmesi öngörülmüştür.

İnsan ticareti organizasyonunun tespiti maksadıyla yetkililerle işbirliği yapan insan ticareti mağdurlarına oturma izni verilmesi amacıyla, Nisan 2004 tarihinde "İnsan Ticareti Mağduru Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Verilen Oturma İzinleri Konusunda Yönerge"<sup>57</sup> kabul edilmiş, mağdurlara insani yardım sağlanmasının yanı sıra insan ticareti ile mücadeleyi amaçlamıştır. Bunun yanı sıra, Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında yasadışı istihdamın önlenmesi konusunda alınan tedbirler caydırıcılık amacı da gütmektedir. Yasadışı göç, insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadelede operasyonel anlamda Europol'e de bir çok sorumluluk verilmiştir. Bunlara ek olarak, göç kontrolü konusundaki iç politikalar kapsamında, üye ülkeler arasında bilgi alışverişi ve ortak operasyonlar öngören birçok araç geliştirilmiştir.

#### 2.2.3.2. Düzensiz Göç Kontrolü Konusunda Dış Önlemler

Göç ve iltica konuları, Amsterdam Antlaşması'ndan önce de başta aday ülkeler olmak üzere üçüncü ülkelerle kurulan ilişkilerde gündemde yer almıştır. 1999 Tampere Zirvesi'nin, birlik çapında iç düzen ve güvenliğin güçlendirilmesi için, Adalet ve İçişlerinin dış boyutunun geliştirilmesini öngörmesinden bu yana ise AB siyasi gündeminin ilk sıralarına çıkmıştır (UNHCR, 2003: 106). Bu kapsamda, göç ve iltica konularında üçüncü ülkelerle işbirliği, iki boyutlu olarak gelişmiştir. Bir taraftan üçüncü ülkelerle, o ülkelerin insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadelede işbirliği yapması, sınır kontrollerini güçlendirmesi ve düzensiz

---

<sup>55</sup> 05.04.2003, OJ C 082.

<sup>56</sup> Taşıyıcıların Yolcu Verilerini İletme zorunluluğu Hakkında Konsey Yönergesi. (2004/82/EC L 261, 06.08.2004.)

<sup>57</sup> 2004/81/EC; 06.08.2004. OJL 261.



göçmenleri geri almasını sağlamak üzere işbirliği kurulurken, diğer taraftan da kaynak ve transit ülkelerdeki göçe neden olan sebeplerin ortadan kaldırılması için, siyasi, insan hakları ve kalkınma konularında kaynak ve transit ülkelerle işbirliği geliştirilmiş veya mevcut işbirliği ilişkilerine göç ve iltica konuları eklenmiştir (Boswell, 2005: 13; Lindstrom, 2005: 589-590).

Tampere Zirvesinde belirtilen kaynak ve transit ülkelerle işbirliği hedefi doğrultusunda ortaya konan çabalara bir örnek olarak, 23 Haziran 2000’de imzalanan Cotonou Antlaşması gösterilebilir.<sup>58</sup> Söz konusu antlaşma, Afrika, Karayipler ve Pasifik’te (AKP) bulunan 77 ülkenin, sürdürülebilir gelişme, kapasite inşası ve dünya ekonomisine entegre olması ve bu ülkelerdeki yoksulluğun ortadan kaldırılması amacıyla, ortaklık ilişkisi kurmayı amaçlamıştır. Bu antlaşmada göç yönetiminin önemi vurgulanmış, AB ve AKP uzmanlarının değişimi ve bu ülkelerin beyin göçünün olumsuzluklarından etkilenmemeleri için AB ülkelerinde bulunan nitelikli AKP vatandaşlarının geri dönüşlerinin sağlanması öngörülmüştür. Göç konularındaki benzer hükümler, AB’nin ortaklık kurduğu diğer ülkelerle (Rusya, Ukrayna, Akdeniz havzasındaki ülkeler) olan ticaret ve kalkınma programlarına da eklenmiştir (Kicinger ve Saczuk, 2004: 14-15).

Bu arada AB düzeyinde yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesi konusunda oluşturulan yasal çerçeve de göç konusunda üçüncü ülkelerle işbirliği ihtiyacını vurgulamıştır. “Üçüncü ülke vatandaşlarının ihracına ilişkin kararların karşılıklı tanınması hakkında, 28 Mayıs 2001 tarih ve 2001/40/EC sayılı Konsey Yönergesi<sup>59</sup> kabul edilmiştir. Komisyon’un 10 Nisan 2002 tarihinde sunduğu “Yasadışı Göçmenler Hakkında Topluluk Geri Gönderme Politikası konulu Yeşil Kitap”<sup>60</sup> ve aynı konuda 14 Ekim 2002 tarihinde yayınladığı iletişim<sup>61</sup> sonrasında, Konsey, 28 Kasım 2002’de “Geri Gönderme Eylem Planı kabul etmiştir (International Debates, March 2004: 67). Bu plan, yasadışı göçmenlerin geri gönderme usulleri konusunda,

---

<sup>58</sup> 200/483/EC , Afrika, Pasifik ve Karayip Ülkeleri İle Avrupa Topluluğu ve Üye Ülkeler Arasında Ortaklık Antlaşması; 15.12.2000, OJ L 31.

<sup>59</sup> 02.06.2001, OJ L 149.

<sup>60</sup> 10.04.2002, COM/2002/0175.

<sup>61</sup> 14.10.2002, COM/2002/564(01).

AB asgari standartlarının ve kısa-orta ve uzun vadeli önlemlerin geliştirilmesini önermiştir.

Geri kabul antlaşmalarının imzalanması da göç konularının üçüncü ülkelerle olan ilişkilere dahil edilmesi alanının önemli bir konusu haline gelmiştir. Yasadışı göçle mücadelenin önemli bir unsuru da göçmenlerin geldikleri ülkeye hızla geri gönderilmesidir. Bu sebeple, üçüncü ülkelerle Geri kabul Antlaşmaları imzalanmaktadır. Nisan 2002 Adalet ve İçişleri Konseyinde geri kabul antlaşmaları ile ilgili 5 kriter benimsenmiştir. Buna göre, AB'ne yönelen göç hareketlerinin çok olduğu ülkeler, AB ile imzaladığı Ortaklık ve İşbirliği antlaşmalarında “geri kabul” bölümü olan ülkeler, üye ülkelere coğrafi yakınlığı olan ülkelerle geri kabul antlaşmaları imzalanacak, bu antlaşmalar üye ülkelere ikili müzakerelerde katma değer sağlayacak ve yasadışı göçmenlerin kaynak ve transit ülkelerde bölgeler arasındaki coğrafi denge korunacaktır. Bu kapsamda, Konsey, 11 ülke (Fas, Sri Lanka, Rusya, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukrayna, Arnavutluk, Cezayir, Çin ve Türkiye) ile geri kabul antlaşması imzalanması için Komisyon'a yetki vermiş, Sri Lanka, Hong Kong ve Macao ve Arnavutluk ile müzakereler başarıyla sonuçlanmıştır (Comission, 2004: 11; Comission, 2003b: 12-13). Diğer ülkelerle geri kabul antlaşmaları imzalanması için müzakereler devam etmektedir.

21-22 Haziran 2002 tarihinde gerçekleşen Seville Zirvesinde de aynı eğilimler vurgulanmıştır. Bu zirvede ana konulardan biri, birliğin üçüncü ülkelerle olan ilişkilerine göç politikasının da dahil edilmesidir. Bakanlar, ilgili ülkelerle yakın ekonomik işbirliği, ticaret genişlemesi, kalkınma yardımı ve çatışma önleme gibi düzenlemelerle o ülkelerin ekonomik zenginliklerinin geliştirilmesi ve bu yolla yasadışı göç akımlarının nedenlerinin azaltılması yolunu vurgulamıştır. (Kicinger ve Saczuk, 2004: 17) Bunun bir parçası olarak, geri kabul antlaşmalarının imzalanmasına hız verilmesi istenmiştir. Buna göre;

- Birliğin başka ülkelerle kuracağı işbirliği, birlik veya benzer antlaşmalarda “göç akımlarının ortak yönetimi” ve “iltica talebi reddedilmiş olan

sığınmacılar da dahil olmak üzere yasadışı göçmenlerin durumlarında zorunlu geri kabulü” bölümlerinin de yer alması,

- Kaynak ve transit ülkelerle göç akımlarının ortak yönetimi, sınır kontrolleri ve geri kabul konusunda işbirliğinin geliştirilmesi,

- Göç hareketlerinin ortak yönetimi ve yasadışı göçle mücadelede işbirliği yapmayan ülkelere karşı Komisyon’un, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası altında, önlemler kabul etmesi öngörülmüştür. Başka bir deyişle, ülkenin yeterli düzeyde işbirliği yapmaması, bu ülke ile birlik arasında yakın ilişkilerin kurulmasına zarar verecektir.

Seville Zirvesi sonuç bildirgesi, yasadışı göç ile mücadelede AB’nin dış ilişkileri kapsamında çözüm arayışlarına girmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu tarihten itibaren, göç konusunda üçüncü ülkelerle işbirliği alanında AB düzeyinde çalışmalar yoğunlaşmıştır. İlk olarak, Kasım 2002’de Konsey, bu konudaki işbirliğinin yoğunlaştırılması gerekliliğini öngördüğü<sup>62</sup> 9 ülke belirlemiştir. (Arnavutluk, Çin, Sırbistan-Karadağ, Fas, Rusya, Tunus, Ukrayna, Libya ve Türkiye) Bunun hemen sonrasında, Komisyon 03 Aralık 2002 tarihinde “AB’nin Üçüncü Ülkelerle Olan İlişkilerine Göç Konularının Dahil Edilmesi” hakkında bir taslak yayınlamıştır.<sup>63</sup> Bu konuda Seville Zirvesi kararlarını açıkça ortaya koyan bu belgeden hareketle, Mayıs 2003’te kabul edilen Konsey kararlarında da mevcut ve gelecekteki ortaklık, işbirliği veya bunların dengi antlaşmalar çerçevesindeki diyaloglara, tüm göç gündeminin (göçün temel sebepleri, Topluluk yasal göç politikası, göç akımlarının ortak yönetimi, vize politikası, sınır kontrolü, iltica, geri kabul, yasadışı göçün önlenmesi ve AB’nde yaşayan yasal göçmenlerin entegrasyonu) taşınması gerektiğini vurgulamıştır (Comission, 2003b: 12-13). Söz konusu kararlar, geri kabul antlaşmaları imzalanacak ülkeleri belirlemede ek kriterler getirmiştir (Cassarino, 2005: 9).<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Bu ülkelerle göç konusunda daha önce de ilişkiler mevcuttu. Göç yönetimi konusunda uygun bir yasal çerçeve oluşturabilmeleri, sınır yönetimlerini güçlendirmeleri ve bu alandaki idari kapasiteyi geliştirmeleri konusunda desteklenmekteydi.

<sup>63</sup> 03.12.2002, COM/2002/703.

<sup>64</sup> AB’ne yönelen göç akımlarının doğası ve büyüklüğü, AB ile coğrafi durumu, göç yönetimi konusunda kapasite geliştirilmesine duyulan ihtiyaç, mevcut işbirliğinin çerçevesi, üçüncü ülkenin göç konusunda işbirliğine yaklaşımı..

Mart 2003'te Komisyon tarafından bir sonraki yıl gerçekleşecek olan genişleme ile ilgili olarak, "Daha Geniş Avrupa" isimli bir belge yayınlanmıştır. AB'nin özellikle doğu ve güney komşularıyla ilişkilerine yeni çerçeve getiren belge, "Avrupa Komşuluk Politikası"nı gündeme getirmiştir. Söz konusu politika, diğer alanların yanı sıra, göç yönetimi ve sınır kontrolleri konusundaki işbirliğinin yoğunlaştırılmasını ve bu konuda yeni hedef ve mali araçların belirlenmesi yoluyla AB'nin komşularıyla mevcut ilişkilerini geliştirme amacı gütmektedir (Comission, 2004: 9).

Üçüncü ülkelerle kurulacak/kurulmuş olan ortaklık ve işbirliği antlaşmalarına göç konularının dahil edilmesine bir kez daha işaret eden ve yasadışı göçle mücadelede işbirliği yapan üçüncü ülkelerle olan ilişkileri izleme mekanizması kurulmasını isteyen Haziran 2003 Selanik Zirvesi'nden sonra Komisyon, sırasıyla, Suriye, ANDEAN Topluluğu, Orta Amerika Cumhuriyetleri, Arnavutluk, MERCOSUR ve Golf İşbirliği Konseyi ile olan ortaklık/işbirliği antlaşmalarına göç konularını dahil etmeye başlamıştır. Bunun yanı sıra, Avrupa Komşuluk Politikası ile ilgili olarak Komisyon tarafından Eylül 2004'te sunulan "Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracının (ENPI) kurulması hakkındaki Yönerge taslağı"nda; 2007-2013 dönemi mali perspektif kapsamında AKP ortak ülkelerinin destekleneceği öngörülmüş, mali yardım kapsamındaki hedeflerin içinde göç konularına da yer verilmiştir (Comission, 2004: 11).

2004 yılında yayınlanan Komisyon tekliflerinde, göç konusunda üçüncü ülkelerle işbirliği alanında mali araçlara ihtiyaç duyulduğu birçok kez ifade edilmiştir. Bu kapsamda, üçüncü ülkelere göç ve iltica alanlarında finansal ve teknik yardım sağlamak ve göç akımlarının daha etkin yönetilmesindeki çabaların desteklenmesi amacıyla, AENEAS adlı Topluluk programı kurulmuştur.<sup>65</sup> 2004-2008 yılları arası için 250 milyon Avro'luk bir bütçeye sahip olan bu program ile, özellikle, Topluluk ile müzakere edilmiş geri kabul antlaşmalarının uygulaması konusunda üçüncü ülkelere mali destek sağlanması amaçlanmıştır (Kicinger ve Saczuk, 2004: 15).

---

<sup>65</sup> 18 Mart 2004 tarihli Konsey Kararı ; 18.03.2004, OJ L 80.

Geri gönderme politikası konusunda, ortak geri göndermelerin gerçekleşmesi amacıyla Nisan 2004'te "İki veya daha fazla üye ülkenin topraklarından geri gönderilenler için Ortak Uçuşların Tesisi" konulu Konsey kararı kabul edilmiştir.<sup>66</sup>

4-5 Kasım Brüksel Zirvesi'nde 2005-2010 dönemimde Adalet ve İçişleri alanında yapılacakları sıralayan Hague Programında, göç konularında üçüncü ülkelerle ilişkiler ile geri gönderme ve geri kabul politikaları ile konularında, ;

- Komisyon'un 2005 bahar dönemine kadar üçüncü ülkelerle ilgili Ülke ve Bölgesel Strateji Belgelerine göç konularını dahil etmesini,
- Komisyon'un 2005 bahar dönemine kadar göçün temel sebepleri, itici faktörler ve yoksulluğu azaltma konularında somut teklifler hazırlamasını,
- Komisyon'un 2005 yılı sonuna kadar AB ile komşu olan Akdeniz Havzasındaki ülkelerle göç ve iltica konularındaki işbirliğine dair gelişmeler ve edinilen kazanımlar konusunda rapor sunması,
- Konsey'in 2005 yılında geri gönderme usullerinde asgari standartlar konusunda tartışmalara başlaması,
- 2007 yılında kurulacak olan "Avrupa Geri Gönderme Fonu"nun hazırlık aşamasının başlatılmasını öngörmüştür (Council, 2004: Ek-1, 20-23).

Hague Programı, 1 Nisan 2005 tarihinden önce yasal göç politikası dışındaki tüm göç konularında ATA Md. 251'de öngörülen ortak karar usulüne geçilmesini öngörmüştür. Bununla ilgili olarak 22 Aralık 2004'te alınan ve 1 Ocak 2005 itibariyle yürürlüğe giren Konsey Kararı<sup>67</sup>, dış sınır kontrolleri, yasadışı göç, kaçak göçmen ve geri gönderme konularında ortak karar usulünün uygulanması kabul edilmiştir (ICMPD, 2005: 4).

Hague Programının uygulanmasına yönelik olarak mali mekanizmaların tanımlandığı Nisan 2005 Komisyon Çerçeve Programında, entegre geri gönderme programlarının etkili uygulanması amacıyla Avrupa Geri Gönderme Fonunun oluşturulması öngörülmüştür (Cassarino, 2005: 16). Yine Hague Programı uyarınca,

---

<sup>66</sup> 29.04.2004, 2004/573/EC.

<sup>67</sup> 22.12.2004, 2004/927/EC.

Komisyon tarafından 1 Eylül 2005 tarihinde “Kaçak göçmenlerin geri gönderilmesinde Ortak Standart ve usullere Dair Yönerge taslağı”<sup>68</sup> sunulmuştur.

Birliğin göç kontrolü alanında aldığı tüm yasal önlemlerin temelinde, 1990’lı yıllarda yasadışı göç hareketlerinin yoğunlaşmış olması yatmaktadır. Genellikle yasadışı göç olgusuna karşı sıkı önlemler almayan Avrupa ülkeleri tarafından yasadışı göçmen akımının yoğunlaştığı 1990’lı yıllardan itibaren göç akımlarının kendi kontrollerinden çıktığı ve ekonomi ve sosyal düzen üzerindeki olumsuz etkileri olduğunu varsaymaya başlanmış, Birlik düzeyinde iç sınırların kaldırılmasının getirebileceği güvenlik problemlerinin minimuma indirilmesi adına dış sınırlar güçlendirilerek daha güvenli ve girişlerin kontrol edildiği bir alan yaratılmaya çalışılmıştır.

1999 Tampere Zirvesi’nden bu yana düzensiz göçün kontrolü konusunda AB düzeyinde birçok yasal, operasyonel ve idari önlemlerin getirildiği görülmektedir. Diğer göç alanlarına kıyasla, düzensiz göçün önlenmesi konusunda AB düzeyinde belli miktarda yaklaştırma sağlanmıştır. Zira, daha çok güvenlik boyutuyla ele alınan bu alan, tüm üye ülke çıkarlarına uyduğundan üye ülkelerden gelen vetolar sınırlı kalmıştır. Başka bir deyişle, AB, vize, sınır yönetimi, yasadışı göçle mücadele, kabul edilmeyen sığınmacıların ve kaçak göçmenlerin gönderilmesi konularında ortak politikaların geliştirilmesinde başarılı olmuştur (Shafagatov ve Mirzayeva, 2005: 37).

Tampere Zirvesi’nde üçüncü ülkelerle işbirliği, hem düzensiz göçle mücadele konusunda işbirliğini hem de özellikle kaynak ülkelerde göçe olan nedenlerin azaltılması için kalkınmaya dayalı işbirliği geliştirilmesini öngörmüştür. Ancak, Tampere’den itibaren geçen zaman içinde, üçüncü ülkelerle işbirliği, sadece düzensiz göçle mücadele boyutuna indirgenmiş, işbirliği, çoğunlukla, bu ülkelerin mülteci koruma, yasadışı göçle mücadele, sınır kontrolleri, belge güvenliği ve geri kabul konularında kapasitelerini geliştirmeye odaklanmıştır (Cassarino, 2005: 13-14, ICMPD, 2005: 13). Tampere Zirvesi’nde iki boyutlu olarak öngörülen “üçüncü ülkelerle işbirliği” konusunun tek boyuta -kontrol boyutuna- indirgenmesinde terör

---

<sup>68</sup> 01.09.2005, COM/2005/391 final.

olaylarının yanı sıra, Avrupa hükümetlerinin politik tercihleri de önemli bir etken olmuştur. Zira, kontrole dayalı işbirliği, kalkınmaya dayalı işbirliğine kıyasla, etkisini daha çabuk gösterdiğinden, kamuoyunda daha olumlu yankılanacağı ve böylece hükümetlere yeniden seçilme şansı sağlayacağı düşünülmektedir (Boswell, 2005: 15).

Göç kontrolü konusunda transit ülkelerle işbirliği konusunun önümüzdeki yıllarda da ivme kazanacağı, eski ve yeni AB üye ülkeleri ile katılım sürecindeki ülkelerin önemli rol oynayacağı beklenmektedir (ICMPD, 2005: 13). Bu durum, Türkiye'yi de yakından ilgilendirmektedir. AB'ye girmek isteyen sığınmacıların son durakları haline getirilmek istenen Türkiye'nin, özellikle iltica alanında yasal değişiklikler yapması ve idari kapasitesini arttırması talep edilmektedir. İstenmeyen göç akımlarının oluşumunun önlenmesinden çok, yer değiştirmesinin amaçlandığı görülmektedir (Lindstrom, 2005: 599). Üçüncü bölümde Türkiye'nin uluslararası göç politikaları gözden geçirilecektir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI

Uluslararası göç olgusu, 2. Dünya Savaşı’ndan günümüze, tıpkı Avrupa Birliği’ne üye ülkeler gibi, Türkiye’nin de ekonomik, siyasi ve sosyal gündemini belirleyen en önemli unsurlardan biri olmuştur. Geleneksel olarak, göç veren bir ülke olarak algılanan Türkiye, özellikle 1980’li yıllardan itibaren yurtdışından gelen büyük çaplı göç hareketlerinin hedef ülkesi haline gelmiştir. Bu bölümde, hem göç alan hem de göç gönderen bir ülke olan Türkiye’nin göç hareketleri ile ilgili tarihsel dönemleri, bu hareketlere ilişkin ulusal göç politikaları ele alınıp, Avrupa Birliği’ne aday ülkelerden biri olarak, bu konudaki uyum çabaları irdelenecektir.

#### 3.1. TÜRKİYE’NİN YURTDIŞINA GÖÇ GÖNDERME POLİTİKASI

##### 3.1.1. Türkiye’den Yurtdışına Göçün Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Türkiye’de yaşanan hızlı nüfus artışı ve bunun sonucu ortaya çıkan yüksek işsizlik oranları, insanların iki tür hareketine kaynaklık etmiştir. Bunlardan birincisi, “köyden kente göç”, diğeri ise “yurtdışına göç”tür. Türkiye’den yurtdışına göç hareketleri, 1950’li yıllarda başlamış, hedef ülke ve biçim yönünden değişerek günümüze kadar devam etmiştir. Bu kapsamda, yurtdışına Türk göçü, genel olarak 4 farklı dönemde gelişmiştir (İçduygu, 2005: 336.; Edwards, 2005: 12; İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 43-44):

- 1950’li yıllarda 1973 yılına kadar Batı Avrupa ülkelerine büyük çaplı işgücü göçü yaşanmıştır. (1950’li yıllarda başlamış, 1961’den itibaren yoğunlaşmıştır.)

- 1973 yılından itibaren Avrupa ülkelerinin yurtdışından işgücü alımını durdurmasından sonra bu ülkelere yönelen Türk göçü, yasal olarak aile birleşmesi, iltica adı altında veya yasadışı şekilde devam etmiştir. Bununla birlikte, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkeleri ile Avustralya’ya doğru işgücü göçü doğmuştur.



- 1980'li yıllarda Suudi Arabistan, Libya ve Irak'a büyük çaplı geçici işçi göçü görülmüştür.

- 1990'lı yıllarda Arap ülkelerine yönelik işgücü göçü azalmış, işgücü çoğunlukla Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra imar faaliyetlerine giren eski Sovyet Cumhuriyetlerine yönelmiştir.

Bununla birlikte, bu tezde göç hareketlerinin gelişimi, işgücü göçünün çoğunlukla yöneldiği hedef ülkeler/bölgeler yönünden, üç dönemde incelenecek, her bir dönem içindeki yurtdışına tüm göç hareketleri gözden geçirilecektir.

#### 3.1.1.1. Yurtdışına Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1950 – 1973)

Türkiye'den Avrupa doğru göç hareketleri, 1950'li yıllarda başlamış, 1961 yılına kadar bireysel girişimler ve özel aracılar kanalıyla gerçekleşmiştir. Ancak resmi göç olayı başta Almanya olmak üzere diğer Avrupa ülkeleri ile yapılan ikili antlaşmalar sonucunda 1960'lı yıllarda başlamıştır (Arayıcı, 2003: 22). 1973 yılına kadar Avrupa ülkeleri ile Türk Hükümeti tarafından karşılıklı olarak düzenlenen bu göç hareketlerinin temelinde hem göç alan hem de göç veren ülkelerdeki ekonomik durum, belirleyici olmuştur.

Yukarıda bahsedildiği üzere, Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden yapılanma ve yaygın bir sanayileşme süreci içine girmiştir. Buna karşılık, savaşla azalmış nüfus ve nüfus artış oranının az olması, Avrupa ülkelerini Güney Avrupa ülkelerinden, eski kolonilerinden ve bölgeye coğrafi olarak yakın olan Türkiye ve Yugoslavya gibi ülkelere işgücü ithal etme yoluna sevk etmiştir. Başka bir deyişle, Türkiye'den Avrupa ülkelerine yönelen göç, Avrupa ülkelerinin işgücü talebi sonucu değişik ülkelere Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketlerinin bir parçası olarak gelişmiştir (DPT, 2001: 1; Yalçın, 2002: 52). Avrupa'daki işgücü ihtiyacına karşılık, Türkiye'de sermaye birikiminin tüm işgücünü kullanabilecek seviyede olmaması sebebiyle yaşanan işsizlik ve ücret düşüklüğü, 1950'li yıllar boyunca Türkiye'den Avrupa'ya doğru bireysel göç hareketlerini doğurmuştur (Güven, 1977: 14).

1950'li yıllardan itibaren Batı Avrupa ülkelerine doğru başlayan göç hareketinde, belirleyici rolü, İstanbul'da faaliyet gösteren ve eşleri Alman olan işadamları ile o dönemde Almanya'ya yerleşmiş bulunan bazı Türk serbest meslek mensupları vasıtasıyla gerçekleştirilen bireysel girişimler oynamıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye ve Almanya'da bulunan bazı meslek odaları arasında işbirliği kurulmuş, bu kapsamda, bu odalar, bazı sektörlerde çalışmak üzere vasıflı işgücünün Almanya'ya gitmesine aracılık etmiştir (Abadan-Unat, 2002: 40-41).

Türkiye, 1950'li yıllarda düzensiz bir şekilde gerçekleşen hareketleri düzene sokmak ve yurtdışına göçü teşvik etmek amacıyla 1961 yılından itibaren Avrupa ülkeleri ile işgücü antlaşmaları imzalamaya başlamıştır. 1960 yılından itibaren planlı ekonomiye geçilmiş ve bu kapsamda yurtdışına göç olgusu kalkınma stratejilerinden biri olarak ele alınmıştır. Yurtdışına göçün ülkedeki işsizliği azaltacağı ve döviz sağlayarak ödemeler dengesini rahatlatacağı varsayımı ile hareket edilmeye başlanmıştır. Böylece 1950'lerde bireysel olarak başlayan işgücü hareketi, sonraları bir hükümet politikası olarak benimsenmiş, Türkiye'den işgücü göçünün devletin düzenlediği bir eylem haline gelmesi, büyük çaplı göç akınına yol açmıştır (Küçükkalay, 1998: 1).

Söz konusu antlaşmalar sonrası, Avrupa ülkelerine giden Türk işçi sayısı, 1973 petrol krizine kadar hızla artmıştır. Tablo 3.1.de görüldüğü üzere, yurtdışına İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla gönderilen işçi sayısı, 1961 yılında 1416 iken 1962 yılında 11.185'e, 1965 yılında 51.517'e, 1970 yılında 129.575'e ve nihayet 1973 yılında 136.000'ne ulaşmıştır (Pür, 1974: 93, Ergun, 1978: 47-48).<sup>69</sup> 1961 – 1975 arası İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) aracılığıyla yurtdışına gidenlerin sayısı, yaklaşık 805.000 civarındadır. İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla yurtdışına gidenlerin yanı sıra, yurtdışına turist pasaportu ile giderek orada istihdamda yer almış kişiler de bulunmaktadır. Bu sebeple, İİBK rakamları ile Alman kaynaklarında yer alan rakamlarda farklılıklar vardır. Sonuçta, 1961 – 1973 arası yaklaşık 1,5 – 2 milyon Türk vatandaşının çalışmak amacıyla yurtdışına gittiği tahmin edilmektedir.

---

<sup>69</sup> Söz konusu rakamlar içinde, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla Avrupa ülkelerine gidenlerin yanı sıra, 1968 yılından itibaren başlayan ABD, Avustralya, Libya ve Suudi Arabistan'a giden göçmenler de yer almaktadır.

Bu sayı, o dönemdeki Türk işgücünün %10-12'sine ve 20-39 yaş grubu erkek nüfusun %40'ına karşılık gelmektedir (Martin, Midgley ve Teitelbaum, 2002: 122; Pür, 1974: 103).

**Tablo 3.1. İİBK Aracılığıyla Yurtdışına Gönderilen İşçilerin Yıllar İtibariyle Sayısal Gelişimi**

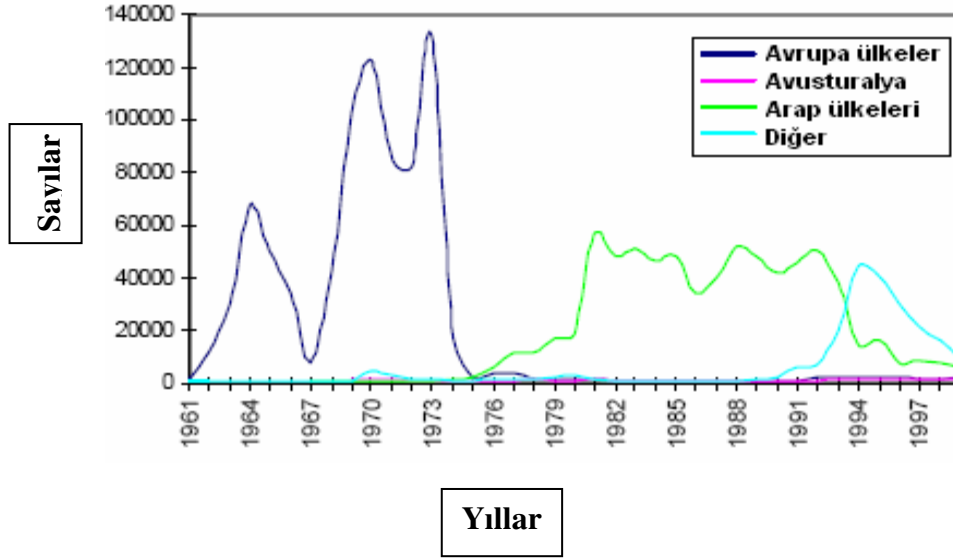
Yıllar	Giden İşçi	Yıllar	Giden İşçi
1961	1.476	1972	85.229
1962	11.185	1973	135.820
1963	30.328	1974	20.211
1964	66.186	1975	4.419
1965	51.520	1976	10.558
1966	34.410	1977	19.084
1967	8.947	1978	18.582
1968	43.204	1979	23.630
1969	103.975	1980	28.503
1970	129.575	1981	39.521
1971	88.444	<b>Toplam</b>	<b>955.065</b>

Kaynak: Küçükkalay, 1998.

### 3.1.1.2. Yurtdışına Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1973 – 1990)

Görüldüğü üzere, Avrupa ülkelerinin işgücü talebi ve bunun sonucunda imzalanan işgücü antlaşmaları, 1960'lar ile 1970'lerin ilk yıllarında yoğun bir göç akımı doğurmuştur. Ancak, 1973 yılında yaşanan petrol krizi ve ekonomik durgunluk, bu ülkelerin işgücü taleplerini azaltmalarına neden olduğundan, Türkiye'den gönderilen işçi sayısında büyük düşüşler görülmüştür. Nitekim yurtdışına gönderilen işçi sayısı, 1973 yılında 136.000 iken, 1974 yılında 20.211'e, 1975 yılında da 4.417'ye inmiştir. Grafik 3.1.de görüldüğü üzere, 1975 yılı, Avrupa'ya doğru olan büyük çaplı işgücü göçünün bittiği yılı göstermektedir. Bu tarihten itibaren Türk işgücü göçü, 1970'lerin ikinci yarısı ile 1980'li yıllar boyunca

çoğunlukla petrol ihraç eden Arap ülkeleri ile Kuzey Afrika ülkelerine yönelmiştir. 1961-74 arası dönemde İBK aracılığıyla yurtdışına gönderilen işçi sayısının %97.5'i Avrupa ülkelerine gitmişken 1975-89 arasında gönderilen işçi sayısının %92.3'ü Arap ülkelere yönelmiştir (Gümüş, 1998: 82).



**Grafik 3.1. 1961 – 1999 Arası Türkiye’den Yurtdışına İşgücü Göçü**

Kaynak: Koç ve Onan, 2001: 35.

1973 yılında yaşanan petrol krizi, dünyanın petrol ithal eden ülkelerinde ekonomik durgunluğa neden olurken, petrol ihraç eden ülkelere tersi yönde bir etki yaratmıştır. Bu sebeple, Libya, Suudi Arabistan, Irak, Kuveyt gibi ülkeler, imar ve kalkınma yoluna gitmişler, özellikle altyapı yatırımları ile birlikte müteahhitlik hizmetleri önem kazanmıştır. Buna karşılık, teknoloji ve işgücündeki yetersizlik, bu ülkeleri yabancı teknoloji ve işgücü kullanmaya sevk etmiştir. Sonuçta gelişmekte olan diğer ülkelere söz konusu ülkelere doğru sözleşmeye dayalı işçi göçü yaşanmıştır. Bu kapsamda, Türkiye’den, 1975 yılından itibaren Libya’ya, 1977 yılından itibaren de başta S.Arabistan olmak üzere Irak ve Kuveyt gibi Ortadoğu ülkelerine işgücü gönderilmiştir. Bunun yanı sıra, bu ülkelerdeki kalkınma hamlelerinde Türk müteahhitlik firmaları da rol almıştır Türkiye’den Ortadoğu ülkelerine yönelen işgücü göçü, 1980’li yıllar boyunca; 1970’lerde bu bölgelere olan işgücü göçünden daha yüksek seviyede; 1970’lerde Avrupa ülkelere yönelik işgücü

göçünden ise daha düşük seviyede devam etmiştir. 1980'lerin sonunda Arap ülkelerindeki Türk işçi sayısı, 250.000'i bulmuştur (DPT, 2001: 2; İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 45).

Yukarıda bahsedildiği üzere, 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren Avrupa ülkelerine yönelen işgücü göçü azalmıştır. 1973-1986 yılları arasında Avrupa'ya giden Türk işçi sayısı sadece 32.461'dir (Karpata, 2003: 626). Buna rağmen, Avrupa'ya göç, aile birleşmesi, iltica ve kaçak işçi göçü biçimleri ile devam etmiştir (İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 44-45). 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yasal göçün kısıtlanması, turist pasaportu ile giderek orada kalanların ve kaçak yollardan gidenlerin sayısının artmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, çoğu Avrupa ülkesinin mevcut göçmenlerin entegrasyonunu sağlayan politikalara yönelmesi ve bu kapsamda, göçmenlerin anavatandaki ailelerini getirmelerini öngören yasalar çıkarması, Türkiye'den Avrupa ülkelerine doğru büyük çaplı aile birleşmesi göçünü doğurmuştur (Uslu ve Cassina, 1999: 16). Nitekim 1973-74'te tüm Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan Türk işçilerin sayısı 711.302 iken bu sayı eş ve çocukların gelmesinden sonra (doğal nüfus artışının da etkisiyle) 1.765.788'e çıkmıştır (Abadan-Unat, 2002: 48). 1970'lerin ikinci yarısından itibaren Türkiye'den Avrupa ülkelerine yönelen iltica hareketlerinde de çoğalma görülmüştür. Örneğin, 1976'da siyasal baskı şikayetiyle Almanya'ya iltica talebinde bulunanların sayısı 809 iken bu sayı dört yıl sonra 57.913'e fırlamıştır (Abadan-Unat, 2002: 55-56).

Türkiye'den Avrupa'ya yönelen iltica göçü, 1980'li yıllarda (özellikle ikinci yarısından itibaren) daha da çoğalmıştır (Uslu ve Cassina, 1999: 74-75; Kirişçi, 2003). 12 Eylül 1980 askeri darbesi ve sonrasında yaşanan süreç, çok sayıdaki Türk vatandaşının siyasi gerekçelerle Avrupa ülkelerine sığınmasına neden olmuştur. Avrupa ülkelerinde uygulanan Schengen yükümlülükleri sebebiyle 1980'li yıllardan itibaren işgücü göçü, daha da sınırlanmıştır. Bunun sonucunda, bu yıllardan itibaren yasadışı göç hareketleri yoğunlaşarak önemli bir sorun haline gelmiştir (Uslu ve Cassina, 1999: 115). Söz konusu yurtdışına göç eğilimlerine karşılık, 1980'li yıllarda, Avrupa ülkelerinde göçmenlerin geri dönüşlerini teşvik eden

mekanizmaların uygulanması, tersine göç yaşanmasına neden olmuştur. Örneğin 1983 yılında Almanya’da çıkarılan “yabancıların dönüşlerini özendirme” yasasının öngördüğü maddi olanaklar, Almanya’da yaşayan Türk göçmenlerin yurda dönüşüne neden olmuştur. Bu yasa sonrası, Almanya’daki Türk işçi nüfusunda %5,4’lük bir düşüş görülmüştür. (Abadan-Unat, 2002: 58-59).

### 3.1.1.3. Yurtdışına Göç Hareketlerinin Üçüncü Dönemi (1990 – devam etmekte)

Türkiye’den yurtdışına göç hareketlerinin son aşaması, 1990’ların ilk yıllarında başlamaktadır. 1980’li yıllar boyunca işgücü göçünün çoğunlukla yöneldiği Ortadoğu ülkeleri, ekonomik durgunluk içine girmiş, Türk işçi ve işverenlerden bir bölümü, işlerini kaybetmeye başlamıştır. 1991 Birinci Körfez Savaşı, bu durgunluğu perçinleştirerek iş hacminin daha da daralmasına neden olmuştur (DPT, 2001: 2). Bunun yanı sıra, bu ülkelerde temel altyapı yatırımları tamamlanmış, dışarıdan işgücü talebi azalmıştır (İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 45). Bu faktörlerin sonucunda, Grafik 3.1.de görüldüğü üzere, bu ülkelere yönelen işgücü göçü, 1992 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. 1980’lerin sonunda Arap ülkelerindeki Türk göçmen sayısı 250.000 iken, bu sayı, 1990’lı yılların ortasında 140.000’e , 1990’lı yılların sonunda da 120.000’e düşmüştür (İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 45; Koç, Onan, 2001: 14). Bu tarihten itibaren, Arap ülkelerine yönelik Türk işgücü göçü, çok düşük düzeyde devam etmektedir. Bunda, yukarıdaki faktörlerin yanı sıra, bu ülkelerde daha çok Asya kökenli işçilerin tercih edilmesinin de rolü bulunmaktadır. Hindistan, Tayland, Filipinler gibi Asya ülkelerinden gelen göçmenlerin daha düşük ücret düzeyine razı olması, Türk işgücünden çok, bu ülkelere gelen işçilerin talep edilmesine neden olmuştur. Öyle ki, Arap ülkelerinde faaliyet gösteren Türk müteahhitlik şirketleri bile, önemli sayıda Asya kökenli göçmeni istihdam etmektedir (Abadan-Unat, 2002: 89).

Türkiye’den yurtdışına göç hareketlerinin 1990’lı yıllar boyunca en başat özelliği, bu dönemde, Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetlerine işgücü göçünün doğmuş olmasıdır. Bu ülkeler, 1989 yılında Varşova Paketi’nin çökmesi ve Sovyetler Birliği’nin dağılması sonucu yeniden yapılanma süreci içine girmişlerdir. Bu

kapsamda, 1990'lı yılların başında, Türk firmaları, inşaat ve sanayi alanında ihaleler olarak Türkiye'den birçok işçi, mühendis ve yöneticinin bu ülkelere göçüne öncülük etmiştir (Kirişçi, 2003). Türkiye'den bu ülkelere işgücü göçü, 1992 yılında 8000 iken, 1993 yılında 20.000'in, 1994 yılında da 40.000'in üzerine çıkmıştır (İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 45). 2000 yılında İİBK aracılığıyla yurtdışına gönderilen sözleşmeye dayalı işgücünün %52'si Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetlerine, %18'i Arap ülkelerine, %17'si AB ülkelerine ve %10'u İsrail'e gitmiştir. 2003 yılında Türk işgücünün en çok gittiği ülkeler, sırasıyla, Rusya Federasyonu (%31), Suudi Arabistan (%17), Almanya (%10), Libya (%7) ve Türkmenistan (%4) olarak gerçekleşmiştir (İçduygu, 2005: 331).

1990'lı yıllarda Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketlerine bakıldığında, yasal Türk göçünün çoğunlukla aile birleşmelerinden kaynaklandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, iltica amaçlı göç ve yasadışı göçte de büyük artış olmuştur (Uslu, Cassina, 1999: 16). Batı Avrupa ülkelerinin 1973'den sonra göçmen işçi alımını durdurmasıyla esasen yeni bir iş bulmaya yönelik ekonomik talepler, siyasal nedenlere dayandırılan sığınma taleplerinin ardına saklanmaya başlamıştır. 12 Eylül 1980'de yapılan askeri müdahale ve onu izleyen baskı rejimi, bu kez sığınma hareketinin karakterini siyasallaştırmıştır. Daha sonraki yıllarda ise etnik grupların oluşturdukları güçlü örgüt ve ağlar, etnik sığınma taleplerinin sürekliliğini sağlamıştır (Abadan-Unat, 2002: 266). BMMYK'ne göre, 1990'lı yıllar boyunca yaklaşık 340.000 Türk, çeşitli Avrupa ülkelerine iltica başvurusunda bulunmuştur. (Kirişçi, 2003). 1990'lı yılların sonuna doğru, her yıl ortalama 35.000 iltica başvurusu yapılmıştır (Koç ve Onan, 2001: 14).

Görüldüğü üzere, yurtdışına Türk göçü, çoğunlukla Avrupa ülkeleri, Arap ülkeleri ve Rusya ve eski Sovyetler Birliği hinterlandındaki ülkelere yönelmiştir. Bunun yanı sıra, Avustralya, ABD ve Kanada gibi deniz aşırı ülkelere yönelik Türk göçü de nispeten düşük düzeyde kalmasına rağmen dikkat çekmektedir. Avustralya ile 1967 yılında imzalanan ikili işgücü antlaşmasından itibaren her yıl belli miktarda işçi gönderilmiştir. Özellikle Avrupa kapısının kapanmasına karşılık Türkiye'de

nüfusun devamlı artması, 1990'lı yıllarda, ABD'ni, gerek yasal gerekse yasadışı Türk göçünün en önemli hedef ülkelerden biri haline getirmiştir. Amerikan Göç ve Vatandaşlık Birimi'nin verilerine göre, ABD tarafından 1971-1990 yılları arasında toplam 13.399 Türk, kabul edilmiştir. 1990-1995 arası 35.000 Türk'ün yasal veya yasadışı yollardan ABD'ye girdiği tahmin edilmektedir. (Karpat, 2003: 627, 628, 630) Bu dönemde büyük oranda öğrenci göçü de, ABD'ye yönelmiştir (Ünal, 2005: 147).

Tüm bu göç hareketleri sonucu, önemli sayıdaki Türk vatandaşı, zaman içinde artan sayıdaki ülkede yerleşmiş durumdadır. Tablo 3.2., yurtdışındaki Türk vatandaşlarının Haziran 2005 itibariyle, ülkelere göre dağılımını göstermektedir. Buna göre; 2005 yılı itibariyle, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarımızın sayısı, 3.659.967'dür. Bu sayı, Türkiye nüfusunun %6'sına karşılık gelmektedir. Bu kişilerin 3.089.202'si Batı Avrupa ülkelerinde, 291.000'i ABD ve Kanada'da, 136.861'i Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde, 61.500'i Avustralya'da, 31.400'i Rusya Federasyonu'nda, 31.680'ü Türk Cumhuriyetlerinde (Orta Asya) ve 30.326'i İsrail'de bulunmaktadır.

**Tablo 3.2. Yurtdışındaki Türk Vatandaş ve İşçilerinin Bulunduğu Ünelere Göre Dağılımı**

Üneler	Toplam Türk Vatandaşı Sayısı	İşçi Statüsündekilerin Toplam Sayısı	İşsiz Sayısı
F. Almanya	1.877.661	646.962	168.663
Fransa	387.833	87.992	21.275
Hollanda	351.648	115.000	10.000
Avusturya	122.931	52.075	10.393
Belçika	41.336	13.412	7.076
İsveç	36.524	13.300	1.900
İngiltere	115.000	40.000	4.000
Danimarka	54.859	21.165	4.406
İtalya	14.124	10.092	-
Finlandiya	7.000	-	-
İspanya	1.834	1.097	-
Lüksemburg	377	242	-
İsviçre	77.190	34.000	5.278
Norveç	-	10.915	473
Liechtenstein	885	321	49
Azerbaycan	13.000	10.200	-
Türkmenistan	7.000	6.000	-
Özbekistan	700	630	-



Kazakistan	7.000	1.500	-
Kırgızistan	3.380	1.967	-
Tacikistan	600	500	-
S. Arabistan	95.000	82.000	-
Libya	3.200	2.325	-
Kuveyt	4.850	4.581	-
Ürdün	1.500	400	-
Katar	1.985	1.500	-
Rusya Fed.	26.000	22.808	-
Beyaz Rusya	150	120	-
Gürcistan	2.000	1.000	-
Ukrayna	2.250	1.900	-
Moldova	1.000	200	-
İsrail	30.326	6.080	-
Japonya	6.309	1.300	-
ABD	250.000	114.000	-
Kanada	41.000	29.000	-
Avustralya	61.500	19.925	4.675
Güney Afrika	1.100	-	-
D.Ülkeler	5.497	2.383	49
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>3.659.967</b>	<b>1.343.594</b>	<b>238.188</b>

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü, 2006: 2.

Bu verilere, bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçen Türk uyruklular da eklendiğinde, Türk dış göçünün boyutları daha açık görülebilmektedir. 2003 yılı itibariyle, Avrupa ülkelerinde, bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçenlerin sayısı, 1.283.352'dir. Bu rakam, Avustralya'da 39.266'dır.

### 3.1.2. Türkiye'nin Yurtdışına Göç Gönderme Politikası

Türkiye, yurtdışına göç konusunda, göç hareketlerinin başlamasından sonraki dönemde devreye giren bir unsur olmuştur. Türkiye'den yurtdışına göç hareketlerini belirleyen temel faktörün, Avrupa ülkelerindeki işgücü talebi olduğu görülmektedir. İkinci Dünya savaşı sonrası yeniden yapılanma sürecine giren Avrupa ülkeleri, ortaya çıkan emek kıtlığını Türkiye ve benzeri ülkelere karşılama yoluna gitmiştir. Söz konusu dönemde, Türkiye'nin sermaye birikim ve üretim modellerindeki sorunlar ile yüksek nüfus artış hızının bir sonucu olarak artan işsizlik oranları,

Avrupa ülkelerine işgücü göçünün başlamasına neden olmuştur. Bu dönemde yaşanan işgücü göçü hareketleri, bireysel girişimler ve özel araçlar kanalıyla gerçekleşmiştir. Ancak, Türkiye’den yurtdışına çıkışın zor olması ve emek piyasaları hakkında Türk işçilerinin kapsamlı bilgi sahibi olmaması gibi nedenlerle göç hareketi çok sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir.

1950 yılların sonlarına doğru, Türkiye’de yaşanan ekonomik ve siyasi gelişmeler ile ardından gerçekleşen 1960 askeri darbesi, ekonomide planlı kalkınma ve ithal ikameci modelin, siyasette ise 1961 Anayasasının hayata geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Söz konusu tarihe kadar, yurtdışına göç olgusu Türkiye’nin gündeminde değilken, bu tarihten itibaren Türkiye Cumhuriyeti hükümetlerinin bazı düzenlemeler yapma gereği hissettiği bir alan haline gelmiştir. 1961 Anayasası’nda temel hak ve özgürlüklerin genişlemesinin bir sonucu olarak yurtdışına seyahat etme özgürlüğü bir hak olarak anayasaya dâhil edilmiştir. Başka bir deyişle, yurtdışına çıkış, Türk vatandaşlarına Anayasa’nın sunduğu bir hak haline gelmiştir. Bu hak, yurtdışına göç hareketlerini teşvik etmiştir. Öyle ki, 1960’ta yurtdışında 2700 işçi çalışırken bu sayı bir yılda %300 bir artışla 6700’e yükselmiştir (Abadan-Unat, 2002: 42).

1961 Anayasasının getirmiş olduğu yeniliklerden biri de ülkenin ekonomik büyüme ve kalkınmasını planlama yolu ile yönlendirmek olmuştur. Planlı ekonomi modelinin ilk aşaması olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1962-1967 yurtdışına göç konusuna yer verilerek, yurtdışına işçi gönderilmesi (işgücü ihracatı olarak adlandırılan bir politika) hedefi de kalkınma öncelikleri arasına alınmıştır (Abadan-Unat, 2002: 96). Planın “insan gücü, istihdam, eğitim ve araştırma” bölümünde “İstihdam politikasının bir başka yönü de işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracıdır. Ancak, Türkiye, işgücü fazlası olan fakat niteliği yüksek işgücü konusunda kıtlık çeken bir ülkedir. İşgücü ihracının niteliği yüksek işgücü halinde olması bu kıtlığı arttırabilir, bu sakıncanın önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması şarttır.” ifadesi yer almıştır (Abadan-Unat, 1986: 7). Başka bir deyişle, yüksek işsizlik oranları<sup>70</sup> nedeniyle meydana gelen istihdam

---

<sup>70</sup> 1960’da %3.1 , 1965’de %3.6, 1970’de %5.8 ve 1980’de %8.1 olarak gerçekleşmiştir.

sorunun çözümü, bu bağlamda, işgücünün istihdamı amacıyla; çeşitli tedbirlerin yanı sıra, ülkede işsizliğin yoğun olduğu bölgelerdeki işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken B. Avrupa ülkelerine gönderilmesi öngörülmüştür. Dışarıya işgücü göndermeleri öngörülürken Türkiye’de yüksek nitelikli işgücünün yetersizliği de önemle belirtilmiş ve böylelikle de nitelikli işgücünün dışarıya gitmesi önlenmek istenmiştir (Pür, 1974: 95; Küçükkalay, 1998: 1).<sup>71</sup> Yurtdışına göç olgusu, henüz toplumbilimcilerin bile ilgisini çekmezken, kalkınmanın bir ögesi olarak hükümet politikası haline getirildiği görülmektedir (Abadan-Unat, 1986: 7). Bundan sonraki tüm planlar, -özellikle 1980’li yıllara kadar- devletin yurtdışına göç konusundaki önceliklerini göstermektedir.

Yurtdışına göçün hükümet politikası haline gelmesine paralel olarak, 30 Ekim 1961’de F.Almanya, 15 Mayıs 1964’de Avusturya, 16 Temmuz 1964’de Belçika, 19 Ağustos 1964’te Hollanda, 08 Nisan 1965’de Fransa ve 10 Mart 1967 yılında İsveç ile işgücü anlaşmaları yapılmıştır (Ergun, 1979: 47). Bunun yanı sıra, İsveç dışındaki tüm bu ülkeler ile İngiltere (1959), İsviçre (1969), Danimarka (1970) ile sosyal güvenlik antlaşmaları imzalanmıştır (Pür, 1974: 93). Bunlara ek olarak, Avrupa kapısının kapanması ihtimaline karşı, 1968 yılında Avustralya ile ikili işgücü antlaşması imzalanmıştır.

Türk vatandaşlarının başta Batı Avrupa ülkelerince istihdam edilmesi sürecini düzenlemek ve yurtdışındaki Türk işçilerinin haklarının güvence altına alınması amacıyla imzalanan ikili antlaşmalar, işgücü göçünün devlet eliyle yönlendirilmesine kaynaklık etmiştir. Başka bir deyişle, işçilerin gönderilmesinde ve işe yerleştirilmesi konusunda her iki ülkeye karar alma gücü veren ikili antlaşmalar sonucunda, önceden özel aracılar yoluyla gerçekleşen yurtdışına işgücü göçü, İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından organize edilmeye başlamıştır. Avrupa ülkeleri ile yapılan ikili işgücü antlaşmaları, Türkiye’den Avrupa’ya yönelen göçü arttırmıştır. Türk-Alman İşçi Mübadelesinin imzalandığı 30 Ekim 1961 gününe kadar ve özel tercüme büroları vasıtasıyla Almanya’ya gönderilmiş olan 7000 Türk’ün sayısı, bir yıl içinde 18,558’e

---

<sup>71</sup> Yurtdışına göçün kısa süreli olması beklendiğinden, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Türk göçmen işçilerin sağlayacağı döviz ve ödemeler dengesi üzerindeki etkisi ile ilgili herhangi bir öngörüde bulunulmamıştır.

fırlamıştır (Gitmez, 1979: 18). Bununla birlikte, imzalanan ikili antlaşmaların metinlerinde, Türk hükümeti tarafından belirleyici olunmadığı da bir gerçektir (Eryılmaz, 2002: 1). İlerleyen kısımda, Türkiye'nin göç gönderme politikası, belli unsurlar bakımından değerlendirilecektir.

### 3.1.2.1. Yurtdışına İşçi Göndermek Üzere Uygun İşgücü Pazarlarının Bulunması

Nüfus artışı nedeniyle öteden beri yüksek işsizlik oranına sahip olan Türkiye, 1960'lı yıllardaki söz konusu gelişimlerden bu yana, yurtdışına işçi gönderme yolunu tercih etmektedir. Bunun için yukarıda bahsedildiği üzere, Avrupa ülkeleri ile ikili işgücü antlaşmaları imzalanmıştır. Bunun yanı sıra, 1963 yılında Avrupa Topluluğu ile Ortaklık Antlaşması'nın imzalanması da bir yandan AET ile bütünleşme amacını gütmüş, diğer taraftan da işçilerin serbest dolaşımı hedefini koymuştur. Bu açıdan bakıldığında, Avrupa ülkelerine daha büyük oranlarda göç gönderme niyetinde olduğu söylenebilir. Hatta, Türkiye'nin sadece işçilerinin Avrupa işgücü piyasasına serbest girişini sağlayabilmek amacıyla Avrupa Topluluğu'na üyelik başvurusunda bulunduğu iddia edilmektedir (Alper, 2005: 29).

1960'lı yıllarda genel eğilim Avrupa ülkelerine yönelikken 1968 yılında Avustralya ile de ikili antlaşma yapılmıştır. Bu durum, Türkiye'nin Avrupa kapısının kapanmasına karşı işgücünü gönderebileceği bir pazara erişimin sağlanması için önemli bir adımdır (İçduygu, Sirkeci ve Muradoğlu, 2001: 45). Bunda, 1966-1967 yılında Almanya'da yaşanan ekonomik durgunluk sebebiyle o yıllarda Almanya'da işçi taleplerini durdurmasının de etkisi olmuştur.

Bunun gibi, 1973 yılından itibaren Avrupa ülkelerinin dışarıdan işçi alımlarını azaltması karşısında Türkiye, işsizliğin etkilerini azaltmak amacıyla başka pazarlar aramaya başlamıştır. İlk kez 1975 yılında Libya'dan gelen talebin değerlendirilmesi sonucu 1970'lerin ikinci yarısından itibaren Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerine işgücü gönderilmeye başlamıştır. 1980'li yılların sonundan itibaren dış ticaret politikası kapsamında Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetleri ile ilişkiler

geliştirilmiştir. (İstanbul Ticaret Odası, 2004: 90-91) 1990'lı yıllarda artan ekonomik ilişkilerin sonucunda, bu coğrafyalara büyük oranda işgücü gönderilmiştir.

Türkiye'nin işçi göndermek için değişik ülkelerle işbirliği içine girmesinin çoğunlukla göçmen alan ülkeden gelen talep ile belirlendiği görülmektedir.

### 3.1.2.2. Yurtdışına Göç Gönderme Usulleri ve Devletin Gidecek Kişilerin Nitelikleri, Coğrafi kaynağı ve Göçün Büyüklüğü ile Süresi Üzerindeki Kontrolü

Avrupa ülkeleri ile imzalanan ikili antlaşmalar, işçilerin seçilmesi ve yerleştirilmesi ile ilgili hükümler içermiştir. Ancak, yapılan ikili anlaşmalar sonrası bile, işçi seçimi ve gönderimi ile ilgili kurallar, ikili anlaşmalarla değil, işgücü alan ülkelere saptanmıştır. Örneğin Federal Almanya'ya yönelik Türk işgücü göçünün işe alım usulü –yalnızca anonim işçi talepleri durumunda geçerli olmak üzere- aşağıdaki gibi şekillenmiştir (Gitmez, 1979: 18; Yıldırımoglu, 2005:139):

- Yabancı işçi istihdam etmek isteyen B.Alman işvereni Alman İş Bulma Bürosuna başvurmakta, bu başvurularda ihtiyaç duyulan işçi sayısı ve türü belirlenmekteydi.

- Ayrıcalıklı işçi (Almanya ve AB ülkeleri işçileri) bulunmaması durumunda Almanya İşçi Bürosu da, Almanya işverenlerin anonim taleplerini Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumuna iletmekteydi.

- Yurtdışına çıkmayı bekleyen kişilerin listesini tutmuş olan İş ve İşçi Bulma Kurumu da, bu listeyi Almanya İşçi Bürosu'na bildirmekteydi.

- Bu liste içinde, Alman hekimlerce yapılan muayene sonucu “tam sağlam” raporu alanlar, Almanya'ya gidebilmekteydi (Sağlık muayenesinin yapıldığı Türk hastanelerinde teknik yönetim ve karar alma yetkisi Alman hekimlerine aitti.)

- Seçilen işçiler, gideri Alman işverenlerce karşılanan tren yolculuğu sonunda B.Almanya'ya gönderilmekteydi.

Söz konusu usuller incelendiğinde, yurtdışına işgücü göçünün gönderilmesi konusunda devletin (İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun) rolü, yurtdışından gelen “anonim

işçi talepleri” karşısında, gönderilecek kişileri belirlemek olmuştur. Bununla ilgili olarak, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; az gelişmiş bölgelerden ve niteliksiz işgücünün, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da tarım sektöründe çalışan kesimin gönderilmesi öngörülmüştür. Yurtdışına gitmek isteyen Türk vatandaşlarının sayısının talepten fazla olması ve bu planlarda belirtilen hedefin gerçekleştirilmesi için, bazı öncelikler belirlenmiştir.

Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu, yurtdışına gitmek için başvuranların listesini hazırlarken, ülkenin az gelişmiş bölgelerinden gelen talepler ile resmi olarak afet bölgesi kabul edilmiş yerlerden gelen taleplere öncelik tanımıştır (Yıldırımoglu, 2005: 139) Buna göre, az gelişmiş illerden gelen işçilere, sanki iki yıl önce başvurmuş gibi muamele edilmiş, afet bölgelerinden gelenler de %15’lik bir kontenjandan yararlandırılmıştır. Bunların yanı sıra, yurtdışına göçün kırsal kalkınmada kullanılmasını öngören Köy Kalkınma Kooperatiflerine (KKK) üye olanlara da %15’lik bir kontenjan ayrılarak, öncelik tanınmıştır (Abadan-Unat, 2002: 124). Köy Kalkınma Kooperatifleri, köylerde çeşitli alanlarda kooperatifler kurularak yeni iş alanlarının açılması ve yurtdışına göçü doğuracağı potansiyel tasarrufların kırsal kalkınmada kullanılması amacına hizmet etmek üzere 1962 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından geliştirilmiştir. Bakanlık, 1964 yılından itibaren DPT’nin de desteklemesi ile kooperatifler kurulmasını ve bu yolla yurtdışına gitmek üzere başvuran işçi adaylarının arasında kooperatif üyesi olanlara öncelik tanınmasını sağlayacak bir kooperatif kontenjanı uygulamasına girişmiştir. Buna göre; buldukları yerleşim biriminde faaliyet gösteren kooperatiflere üye olarak belirli bir para ödeyen ve ileride kazanacakları ücretlerden yapacakları tasarrufların bir kısmını <sup>72</sup> KKK’na gönderme taahhüdünde bulunan kişiler, yurtdışına gönderilecek işçiler listesinde öncelik kazanmaktaydı. Bununla birlikte, soğuk hava tesisi, tarım aletleri, satın alma ve kullanma tesisi, sulama tesisi, süt mamulleri, çiftlikler gibi konularda kurulan KKK, aslında toplum kalkınması amacına yönelik olmayıp, yurtdışına gitme yolunu açan bir yeni kapı olarak algılanmıştır. Bu nedenle halk arasında bu tür kooperatiflere “Almanya kooperatifleri” adı takılmıştı. Öyle ki, KKK sayıları, işçi kabul eden ülkelerin göç politikalarına paralel bir şekilde

---

<sup>72</sup> 1961-1965 arasında 2000 TL’si peşin olmak üzere toplam 8000 TL, 1965 yılından itibaren 5000’i peşin olmak üzere 15000 TL olarak belirlenmiştir

gelişmiştir. 1964 yılında 383 adet KKK bulunuyorken, bu sayı, 1967 yılında 1349'a, 1971 yılında 2263'e, 1973 yılında 4514'e, 1974 yılında ise 5376'ya çıkmıştır (Abadan-Unat, 2002: 129). Bunun gibi, kırsal bölgelere öncelik tanınması, bir çok kişinin kırsal bölgede oturmadığı halde kırsal bölgelerde oturuyormuş gibi ikametgah belgesi alarak veya sadece bunun için belli bir süreliğine kırsal bölgeye taşınarak sistemi kötüye kullanılmaları ile sonuçlanmıştır (Faist, 2003: 242) Görüldüğü üzere, anonim talepler sonucu yurtdışına gideceklerin belirlenmesi konusu, çoğunlukla İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun belirlediği kriterler dışına çıkmıştır.

Bununla birlikte, bir taraftan yurtdışına göç edeceklerin belirlenmesi konusunda İİBK tarafından yetki alınırken, diğer taraftan ismen yapılan isteklerde hiçbir kısıtlama koyulmamıştır. Başka bir deyişle, yurtdışından ismen çağrılmış işçi yabancı ülkeye kabul edilebilir bulunduğunu gösteren belgeleriyle İİBK'na geldiğinde, kurum işçiye sadece pasaport alımı ve sağlık muayeneleri konularında yardım etmekteydi. İİBK kayıtlarına göre, 1965-1975 yılları arasında ismen çağrılı olarak dış ülkelere gidenlerin sayısı 238.255'dir. Bu miktar aynı dönemdeki göçmen işçilerin toplam sayısının %33,8'i olmuştur. Görülüyor ki yurtdışına gönderilen işçilerin üçte birinin seçimi üzerinde İİBK'nın hiçbir kontrolü bulunmamıştır. Bu yüksek sayı aynı zamanda yurtdışına akraba, komşu ve hem şehri bağına dayalı "zincirleme göç" (chain migration) yönteminin nasıl oluştuğunu da göstermektedir (Abadan-Unat, 2002: 123). Örneğin, Alman hükümetinin rotasyon prensibini kaldırmasıyla, işçiler Almanya'da bir yıldan fazla kalabilmiş, Alman işverenleri ve çalışma arkadaşlarıyla daha yakın bağlar kurabilmişlerdir. Ayrıca Alman işverenlerin artan talepleri karşısında Alman İşgücü İdaresi işçileri doğrudan Alman işverenler tarafından seçilmesine de izin vermiştir. Alman işverenler bunu Türk işçileri aracılığıyla gerçekleştirmişlerdir. Türkiye'deki seçici komiteler bu işçileri resmi listelerden seçmemişlerdir. Aksine işçi seçimini köylerine yaptıkları seyahatlerde simsar ve Alman şirketlerinde ise göçmen işçi seçimi yapan kişiler olarak davranan öncü göçmenler yapmıştır. Bu yapı, önceden yurtdışına gitmiş Türk göçmenlerin hemşerileri ve akrabalarının göçüne neden olmuştur. Göçmen ağları ve simsarlar, özellikle 1970'in ilk yıllarında Avrupa ülkelerinden gelen anonim taleplerin ve

dolayısıyla İİBK tarafından gönderilen Türk işçilerin sayısının azalmasıyla birlikte daha etkili hale gelmiştir (Yıldırımoglu, 2005: 136-137, 140).

İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun sahip olduğu seçme işlevindeki bu gibi zafiyetlerden dolayı, Avrupa'ya yoğun işgücü gönderildiği Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plan dönemlerinde işgücünün niteliği ve coğrafi kaynağı konusunda belirlenen amacın gerçekleştirilemediği görülmektedir. Birinci plan döneminde az gelişmiş bölgelerden gönderilen işçilerin oranı %17.2'dir. (Yıldırımoglu, 2005: 136). İkinci plan döneminde az gelişmiş bölgelerden gönderilenlerin sayısında bir artış görüldüyse de gönderilen işgücünün çoğu yurdun batı bölgelerinden gönderilmiştir. Her ne kadar dış göçler iç göçlerin uzantısıysa da gidenlerin önemli bir bölümünün büyük kentlerden gelen kişilerden oluşması, bu prensibin uygulamada belli ölçüde zedelenmesine neden olmuştur (Pür, 1974: 102). KKK sistemi, sınırlı ölçüde de olsa kır kökenlilerin gönderilmesine imkan sağlamıştır. Bununla birlikte, birçok kırsal kökenli kişi, ancak ismen çağrılarak veya turist olarak Avrupa ülkelerine gidebilmiştir (Gitmez, 1979: 23).

Bunun gibi, niteliksiz işçilerin gönderilmesi ilkesi konusunda da başarılı olunamamıştır. Göçün ilk aşamalarında Türkiye'nin çalışan nüfus ortalamasına oranla daha yüksek bir beceri ve eğitime sahip kişilerden oluşmuştur. İlk iki beş yıllık kalkınma döneminde giden nitelikli eleman oranının İş ve İşçi Bulma Kurumu kaynaklarından elde edilen %30-40 oranının çok üzerinde bulunduğu ve %60'a ulaştığı öne sürülmekte ve bu, gelişmiş yörelerden olan gidişlerin çokluğu ile de doğrulanmaktadır. Gönderilen işçilerin yarısından fazlasının nitelikli işgücü olması, Türkiye'nin aslında mevcut olan teknik insan gücü açıklarının daha da artmasına neden olmuştur (Pür, 1974: 118-120).

1960'lı yıllardan itibaren devlet tarafından organize edilen işgücü göçünün ilk yıllarında yurtdışına gidenlerin çoğu, ülke ortalamasına kıyasla nitelikli kesimden oluşmaktaydı. Bununla birlikte, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, daha çok sayıdaki yüksek vasıflı ve üniversite mezunu, yurtdışına göç eder duruma gelmiştir (İçduygu, 2005: 335-336). Türkiye, genellikle beyin göçü veren bir ülkedir. 1960'lı



yıllardan itibaren doktorlar ve mühendislerle başlayan göç, daha sonra bilim adamlarının Batı ülkelerine göçü ile sürmüştür. Yurtdışına öğrenci gönderme politikası uygulanmaya başlamıştır. Ancak bunun gibi geliştirilen politikalara rağmen, özellikle 2001 krizinden sonra yapılan araştırmalar, Türkiye'nin en üst düzey beyinlerinin %59'unun ülkeyi terk ettiğini göstermektedir (Ünal, 2005: 147, 148, 149). Sonuçta, yurtdışına göç edecek kişilerin niteliklerinin belirlenmesi konusunda başarılı olunamamış, beyin göçü gibi işgücü piyasasında sorunlar meydana getiren bir olgu ile karşılaşmıştır.

Yurtdışına gönderilen işçilerin nitelikleri ve coğrafi kaynağında olduğu gibi, göçün süresi ve büyüklüğü konusunda da Türkiye tarafından etkili olunamamıştır. Avrupa ülkeleri ile imzalanan ikili antlaşmalar, "rotasyon (dönüşümlülük)" ilkesine dayanmaktaydı. Bu ilke, işçinin bir yılına yurtdışına gitmesi ve birinci yılın sonunda memleketine dönmesi anlamına gelmekteydi. Buna göre; yurtdışına giden niteliksiz işçi, nitelik sahibi olarak geri gelecekti. "Konuk işçi" kavramı bu dönemde oluşmuştur. Gerçekte ise, bu kural hiçbir zaman uygulanmamıştır. (Abadan-Unat, 2002: 43-44). Başta Almanya olmak üzere Türkiye'den göç kabul eden ülkeler, bu uygulamanın ek işe alım ve eğitim maliyeti yarattığını fark etmesinden sonra rotasyon ilkesini kaldırmıştır. Bunun yanı sıra, Avrupa ülkelerinin aile birleşmelerini öngörmeleri, göçün kalıcı bir hal almasına neden olmuştur.

Göçün süresi konusunda olduğu gibi, göçün büyüklüğü de Avrupa ülkelerinden gelen talep ile şekillenmiştir. Türkiye, anonim taleplerin karşılanması konusunda cömert davranmıştır. Bunun dışında, ismen çağrılı olarak ve turist olarak Avrupa'ya giden kişiler üzerinde hiçbir kontrolü bulunmamıştır.

### 3.1.2.3. İşçi Tasarruflarının Yurda Çekilmesi ve Verimli Kullanılması

1960'lı yıllardan itibaren yurtdışına işçi gönderilmesinin bir diğer getirisi olarak; işçi tasarruflarının Türkiye'nin ödemeler dengesine katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Birinci plan döneminde yurtdışına göçün hızlanması, bu göçün öngörülen süreyi aşması (göçün kalıcı hale gelmesi) ve işçi dövizlerinin ekonomide

artan bir öneme sahip olmaya başlaması, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, işçi tasarruflarının yurda çekilerek yatırıma yönlendirilmesi konusunun gündeme getirilmesine neden olmuştur.<sup>73</sup> 1964 yılında işçi tasarruflarının Türkiye döviz rezervlerinin %14'üne karşılık gelirken 1970'li yılların başında bu oran %70'e çıkmıştır. Ancak, 1973 yılından itibaren Avrupa ülkelerine işgücü gönderilmesinin durması, Türk ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur (Kadıoğlu, 1997: 538). Bunun temelinde aile birleşmeleri yatmaktadır.<sup>74</sup> Bu gibi sebeplerden dolayı Türkiye'nin döviz kaybı olacağını önceden gören Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da; yurtdışındaki işçilerin tasarruflarının yurda çekilmesi ve verimli yatırımlarda değerlendirilmesi, ana gündem maddesi haline gelmiş<sup>75</sup>, tasarruf politikası kapsamında; milli banka sisteminin yabancı para cinsinden mevduat toplaması için teşkilatlandırılması, işçilerin tasarruflarının karşılığı olarak hisse senedi ve diğer menkul kıymetleri satın almasının teşvik edilmesi, vs. gibi çeşitli tedbirler geliştirilmiştir. (Pür, 1974: 122). Yurtdışındaki işçilerin tasarruflarının yurda çekilmesi ve verimli değerlendirilmesi konusu, bundan sonraki tüm beş yıllık kalkınma planlarında daha da önem kazanmıştır.

İşçi transferleri, 1960'ların ortasından bu yana Türkiye'nin dış ticaret açıklarını telafi etmede önemli bir kaynak oluşturmuştur. 1965-1986 arasında dış ticaret açığının %50'sini oluşturarak bu açığın kapatılmasına katkı sağlamıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda da dış ticaret açığının ortalama %45'ini karşılamıştır. (Koç ve Onan, 2001: 17) Bu dönemler içinde, işçi transferlerinin dış ticaret açığı içindeki oranı, yıldan yıla farklılık göstermiştir. Örneğin bu oran, 1994 yılında %62.3 (en yüksek noktası) iken, 2000 yılında %20.4'e düşmüştür (Kirişçi, 2003). İşçi transferlerinin çok olmasının, ekonomik gelişmeye tek başına olan katkısı çok azdır (Koç ve Onan, 2001: 18). Bu sebeple, yurtdışındaki işçilerin

---

<sup>73</sup>“Yurtdışındaki işçilerin hizmet içi eğitimleri, tasarruflarının kolaylıkla yurda aktarılması ve verimli yatırımlara yönlendirilmesi gidiş ve dönüşlerinde kendilerine yardım edecek kuruluşların geliştirilmesi sağlanacaktır.” (2.B.Y.K.P: 135)

<sup>74</sup> Avrupa ülkelerine yönelik yaşanan aile birleşmeleri sonucunda göçmenlerin aileleri de misafir eden ülkelere gitmiştir. Yurtdışına giden Türk işçiler maaşlarının çoğunu aileleri için harcadığından ve aileleri de yanlarında olduğundan Türkiye'de gönderdikleri tasarrufları büyük bir oranda azalmıştır. (Koç ve Onan, 2001: 14)

<sup>75</sup> “İşçinin tercihi ile ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarını ahenkleştirecek bir politikanın izlenmesi ve bu politikanı uygulanmasında devlet önderliğinde etken örgütsel bir yapının geliştirilmesi..... sağlanacaktır.” (3.B.Y.K.P.: 680)

tasarruflarının yurda çekilmesinden daha ziyade, bu tasarrufların yatırıma ve dolayısıyla kalkınmaya yönlendirilmesi önemli bir husustur. Yurtdışındaki işçilerin tasarruflarının yurda aktarılması ve bu tasarrufların ekonomik kalkınmada kullanılması konusunda devlet tarafından başlıca üç mekanizma kullanılmıştır. Birincisi, Köy Kalkınma Kooperatifleri (KKK), ikincisi işçi yatırım şirketleri, üçüncüsü de Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası'nın (DESİYAB) kurulmasıdır.

KKK, yukarıda bahsedildiği üzere, yurtdışına giden işçi tasarruflarının köy kalkınmasına hizmet etmesi için kurulmuş bir sistemdir. Bilindiği üzere, bu kooperatiflere üye olan kişilere de yurtdışına gitme konusunda öncelik tanınmıştır. Bu sebeple, köylüler ve hatta -yukarıda da bahsedildiği üzere-, köylü olmayanlar tarafından yurtdışına gitmek için bir araç olarak kullanılmıştır. Bu sistem, işçi tasarruflarının yurda çekilmesi konusunda başarılı olduysa da tasarrufların etkin kullanılmaması nedeniyle kırsal kalkınmayı sağlama yönünden başarılı olunamamıştır. Siyasal ve idari hareketsizlik, aşırı kırtasiyecilik, devletin sağladığı maddi desteğin azlığı ve kooperatif üyelerinin uzmanlık bilgisi ve liderlik yetenekleri konusundaki yetersizlikleri nedeniyle verimli olunamamıştır. (Abadan-Unat, 2002: 75-76.)

Türk göçmen işçilerin tasarruflarının anayurda çekilerek fonların az gelişmiş bölgelere aktarılması konusunda göç hareketlerinin başından beri desteklenen bir diğer mekanizma da ülkelerdeki az gelişmiş bölgelerde yatırım yapacak olan işçi yatırım ortaklıklarının kurulmasıdır. Yurtdışına giden işçiler, önceleri, arazi, ev gibi gayrimenkul alma yolunu tercih etmiştir. Sonraları ise, prestij kazanmak ve akrabalarına (ve anayurda döndüklerinde kendilerine) iş imkanı sunmak için şirket kurmaya başlamıştır. (Ersel, 2001: 50) Sermaye miktarı ve ortak sayısı açısından farklı olmak üzere, 600'dan fazla işçi şirketi kurulmuştur. İşçi şirketlerinin büyük çoğunluğu İstanbul ve Marmara bölgesindedir. (Abadan-Unat, 2002:80). Bunun yanı sıra, bu şirketlerinin çoğunun ekonomik yönden verimsiz olması nedeniyle az gelişmiş bölgelerin kalkınmasındaki katkısı çok azdır. Çoğu şirket başarısızlığa uğrayarak kapanmıştır. Şu anda 20-30 işçi şirketi bulunmakta ancak etkin çalışmamaktadır (İçduygu, 2006a: 6). Bir çok sosyal bilimci, başarısızlığa uğramış

şirketlerin yüksek sayısına, ufak çaplarına, rekabete dayanamayan zayıf yapılarına, Türkiye'nin kalkınması için saptanan önceliklere kıyasla önemsiz kalmalarına dikkat çekerek Türkiye'nin istihdam sorununa marjinal bir katkı yaptığını ileri sürmektedir. (Abadan-Unat, 2002: 77)

Yurtdışındaki işçi tasarruflarının Türkiye'ye aktarılması konusunda bir diğer mekanizma da 1975 yılında Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB)'nın kurulması olmuştur. İşçilerin sahibi olduğu şirketlere yardım sağlayan programların geliştirilmesi amacıyla kurulan bu banka, devlet ve özel sermaye (yurtdışındaki işçi tasarrufları dahil) tarafından birlikte yürütülen karma şirketleri desteklemiştir. (Koç ve Onan, 2001: 19) Ancak bu çaba da hem şirketler hem de işçi tasarruflarının az gelişmiş bölgelere aktarılması konusunda başarılı sonuçlanmamıştır (İçduygu, 2006a: 6-7).

Yurtdışındaki işçi tasarruflarının yurda çekilmesi ve ekonomik kalkınmadaki etkisi arttırmak amacıyla, bu önlemlerin yanı sıra, transferlerin yasal kanallarla gerçekleşmesi amacıyla döviz tevdiat hesapları, yüksek faiz hesapları ve transfer bonoları gibi yapılar da geliştirilmiştir. Bunun yanı sıra, göçün devamlılığının desteklenmesi ve yurtdışındaki diasporanın yönetimi yolları ile de işçi tasarruflarının gelecekte devam etmesini güvenci altına alınması amaçlanmaktadır (İçduygu, 2006a: 7).

Ancak tüm bu çabalara rağmen işçi tasarruflarının ekonomik kalkınma ve bölgelerarası kalkınma eşitsizliklerini gidermek için yatırıma yönlendirilmesi çok düşük düzeyde gerçekleştirilmiş, yurtdışına giden işçiler "bireysel" tercihlerine uygun olarak yatırım yapmışlardır (Abadan-Unat, 2002: 132.). İşçi şirketleri genellikle nispeten gelişmiş bölgelerde kurulmuştur. Buna ek olarak, Türkiye'de yaşanan yüksek enflasyon ve bunun sonucu olarak devalüasyon riski ve siyasi istikrarsızlıklar gibi sebepler, işçilerin Türk bankalarını tercih etmemelerine neden olmuştur (Martin, 1992: 1006). Türk işçilerinin Alman bankalarındaki tasarruflarının 6 milyar DM olduğu tahmin edilmiştir (Abadan-Unat, 2002: 80). İşçi transferleri 1999 yılında, dış ticaret açığının %43'ünü karşılarken, Gayri Safi Milli

Hasıla'nın %2'sime karşılık gelmiş, ancak bu tarihten itibaren düşmeye başlamıştır. 2002-2003 arasında işçi transferlerindeki %30'luk düşüş, 2003 yılında dış ticaret açıkları konusundaki katkısını son 25 yılın en düşük miktarında gerçekleştirmesine yol açmıştır (İçduygu, 2005: 337). Bunun yanı sıra, tasarrufların büyük bir kısmı tüketimde kullanılmıştır (Koç ve Onan, 2001: 20). Bu sebeple, işçi transferlerinin 1970'lerden itibaren enflasyonist etkisi de bulunmaktadır (Gitmez, 1979: 27)

Dış göçe başlayan abartılmış ve düzensiz döviz girdileri, Türk ekonomisini zengin Batı ekonomilerine çok daha bağımlı duruma getirmiştir (Gitmez, 1979: 21-22). Bu bağımlılık "çevre ülke" olarak nitelendirilebileceğimiz gönderen ülke ile merkez durumundaki işgücü alan ülkeler arasındaki "asimetrik" (bakışsız) bir ilişkidir (Abadan-Unat, 2002: 136.). Gereken yapısal değişiklikler yapılmadığı takdirde, bu bağımlılığın güçlenmesi söz konusudur (Ersel, 2001: 47).

#### 3.1.2.4. Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Sorunlarının Çözümü

Yurtdışına işçi gönderilmesinin önemli bir politika alanı da, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının karşılaştığı sorunların çözümüdür. Bu konu, İkinci BYKP.'ndan itibaren çoğu kalkınma planında yer almış, bu kapsamda; yurtdışındaki işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik haklarının korunması, kabul eden ülkeler tarafından mesleki eğitim sağlanması ve buldukları ülkede siyasi katılımlarının artırılması için girişimlerde bulunulması gibi amaçlar belirlenmiştir.

Türkiye, göç hareketlerinin başladığı yıllarda Türk göçmenlerin çalışma koşulları ve sosyal güvenlik haklarının korunması konusunda bir çaba sarf etmemiştir.<sup>76</sup> Göçmen alan ülkelerle imzalanan ikili antlaşmalarda da bu konuda bir düzenleme yapılmamıştır. Bu sebeple, ilk yıllarda yurtdışındaki işçilerin sorunları ile sadece dernek ve gönüllü kuruluşlar ilgilenmiştir (Gitmez, 1979: 18). Türkiye, daha sonraları, bu amaca yönelik olarak, göçmen alan ülkelerin bazıları ile sosyal güvenlik antlaşmaları imzalamaya başlamıştır (Açma, 2002: 8-9). Bu anlaşmalar çerçevesinde

<sup>76</sup> Türkiye, diğer göç gönderen ülkelere kıyasla göç göndermeye geç başladığından, ilk zamanlar gerekli kurumsal yapılanma sağlanamamıştır (Schmitter-Heisher, 1985: 479)

yabancı işçiler sağlık bakımı, iş kazaları, sakatlık, ölüm hallerinde sosyal sigorta kapsamına alınıp, kendilerine doğum ve çocuk yardımı, işsizlik ve emeklilik hakları tanınmıştır. (Abadan-Unat, 2002: 46-47). İkili antlaşmalara paralel olarak da bazı kurumsal yapılar oluşturulmuştur.<sup>77</sup> Ancak, yurtdışında yaşayan Türk göçmenler, ikili sosyal güvenlik antlaşmalarının uygulanmasında sorunlarla karşılaşmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşlarının istihdam ve sosyal güvenlikle ilgili hakları, Türkiye ile Avrupa Birliği Ortaklık ilişkilerini düzenleyen temel anlaşmalar olan 12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol'de de yer almıştır. Bunun yanı sıra, bu konuda AB üyesi ülkelerin sosyal güvenlik sistemlerinin vatandaşlarımıza ve aile fertlerine uygulanması esaslarını belirlemek üzere de 19.09.1980 tarih ve 3/80 sayılı kararı almıştır. Ortaklık Konseyinin almış olduğu bu kararlar, AB üyesi ülkelerde yaşayan Türk vatandaşlarının buldukları ülke vatandaşları ile eşit haklara sahip olmalarını öngörmesine rağmen, bazı üye ülkelerce tam olarak uygulanmamakta ve bu hakları ulusal yasalarda dikkate alacak değişiklikleri yapma konusunda genel olarak isteksiz davranılmaktadır. Sonuçta, Türk göçmenler, bu haklarını ancak yargı yoluna başvurarak elde etmektedir (TBMM, 2004).

Eğitim alanında; Türk çocukları misafir eden ülkenin eğitim imkanlarından yararlanabilmektedir. Ancak, göçmen çocuklara anadilinde Türk kültür ve tarihinin öğretilmesi önemlidir. Bu sebeple, Türkiye tarafından –ikili antlaşmalara dayanılarak- bir çok misafir eden ülkeye öğretmen gönderilmektedir. Bunun yanı sıra, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yurtdışındaki Türk vatandaşları için dini görevliler görevlendirilmektedir. Yurtdışındaki vatandaşlarımızın buldukları ülkedeki siyasi katılımları da sınırlıdır. Bazı Avrupa ülkeleri, göçmenlere yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakları tanımış durumdadır. Bununla birlikte, siyasi hayata tam olarak katılım, ancak bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçişle mümkündür (Açma, 2002: 8). Bu sebeple, yurtdışındaki Türk vatandaşlarının bulunduğu ülkede siyasal katılımlarının

---

<sup>77</sup> 1973 yılı içinde Çalışma Bakanlığı'na bağlı "Yurtdışı İşçi Sorunları Genel Müdürlüğü" faaliyete geçmiştir. Ayrıca Türk işçilerin bulunduğu ülkelerde Büyük Elçilik ve Başkonsolosluklara bağlı olarak, Çalışma Müşavirlikleri ile Çalışma Ataşeliklerini kurulması da sağlanmıştır. (Pür, 1974: 94-95)

sağlanması amacıyla, Türk Hükümeti tarafından “çifte vatandaşlık” kabul edilmiş, bu sayede birçok Türk göçmen, bulunduğu ülkenin vatandaşlığını da almaya başlamıştır (Kirişçi, 2004a: 3) Ancak, bazı ülkeler, çifte vatandaşlığı kabul etmemekte, bu durumda Türk göçmenler, o ülkenin vatandaşlığına geçmek için Türk vatandaşlığından çıkmak zorunda kalmaktadır. Bunun yanı sıra, Türkiye’deki seçimler için ancak sınır kapılarında oy kullanabilmesi bu kişilerin Türkiye’nin siyasi hayata katılımını da güçleştirmektedir (TBMM, 2004).

Bununla birlikte, yurtdışındaki vatandaşların sorunları konusunda gösterilen hukuki ve idari yönden gösterilen çabalara rağmen, Türk göçmenler, -eskiye oranla daha iyi bir konumda olsalar da- özellikle sosyal ve siyasi konularda sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu sorunların kaynağında, misafir eden ülkenin bu hukuki tedbirleri uygulamasında yatmaktadır. Bu durum, Türkiye’nin uluslararası alanda, uygulamadan kaynaklanan bu tip sorunların çözümünde etkili olamadığını göstermektedir.

Türkiye’nin göç gönderme ile ilgili politikalarına bakıldığında, -özellikle Avrupa’ya yönelik yoğun işgücü göçünün yaşandığı yıllarda-;

- Yurtdışına işçi gönderilen ülkeleri çoğunlukla göçmen alan ülkelerden gelen talebin belirlediği,
- Yurtdışına göç gönderme usulleri ve göçün büyüklüğü ile süresi konularında göçmen alan ülkelerin politikaları karşısında pasif bir tutum sergilendiği ve belirleyici olunamadığı,
- Gidecek kişilerin seçimi için kalkınma hedefleri doğrultusunda, nitelikleri ve coğrafi kaynak gibi kriterler belirlenmişse de bu konuda da göçmen alan ülkelerin taleplerinin belirleyici olduğu,
- İşçi tasarruflarının yurda çekilmesi ve verimli kullanılması amacıyla yönelik olarak, değişik mekanizmalar geliştirildiyse de çoğunun başarısızlıkla sonuçlandığı ancak bu mekanizmalarla ilgili ek tedbirlerin de alınmadığı, sonuçta tasarrufların ülkeye çekilmesi ve verimli yatırımlarda kullanılması konusunun çoğunlukla işçilerin bireysel tercihleri tarafından belirlendiği,

- Yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının karşılaştığı sorunlar konusunda hukuki ve idari tedbirler alınmasına rağmen bu konuda da pasif kalındığı, hatta, yurtdışındaki Türk göçmenlerin Türkiye ile ilgili sorunlarının bile çözüme kavuşturulmadığı görülmektedir.

### **3.1.3. Türkiye'nin AB'ne Tam Üyelik Süreci ve Türkiye'den Yurtdışına Göç**

Türkiye – AB Ortaklık ilişkilerinin başladığı ve Avrupa ülkeleri ile ikili antlaşmaların imzalandığı 1960'lı yıllardan bu yana Ortaklık ilişkisinin öngördüğü serbest dolaşımın hakkı elde edilememiş olmakla beraber, Türk dış göçünün, çoğunlukla Avrupa ülkelerine yönelmiş olduğu, Avrupa'ya Türk göçünün zaman içinde nitelik ve sayısal olarak değişerek devam ettiği görülmektedir. İlk önceleri geçici olarak çalışmak ve belli bir tasarruftan sonra Türkiye'ye dönmek üzere Avrupa ülkelerine giden Türk göçmenler, zaman içinde buldukları ülkede yerleşik duruma gelmişlerdir. 1950'li yıllardan bu yana Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketleri sonucunda, Tablo 3.3.den görüldüğü üzere, 2003 yılı itibarıyla AB ülkelerinde 3.92 milyon Türk uyruklu göçmen bulunmaktadır. Bunlardan 2,69 milyonu Türk vatandaşı, diğer kısım da bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçmiş kişilerdir. Bu sayı, Avrupa ülkelerinin nüfusu karşısında, önemli bir rakama karşılık gelmektedir. Avrupa ülkelerindeki toplam Türk kökenli göçmenlerin sayısı, Lüksemburg nüfusunun sekiz buçuk katından fazla, Belçika, Avusturya, Yunanistan, Portekiz ve İsveç gibi ülkelerin nüfuslarının üçte birinden fazladır. Tablo 3.3.de Türk uyruklu göçmenlerin çoğununun Almanya (%68), Fransa (%9,8), Hollanda (%8,7) ve Avusturya'da (%5,1) yaşadığı görülmektedir. Almanya ve Hollanda'da (diğer ülkeler de olabilir) toplam nüfus içinde en kalabalık göçmen grubunu oluşturmaktadır. (Akkaya, 2004: 208)



**Tablo 3.3. AB Ülkelerinde Türk Göçmenlerinin Sayısı(2003)**

<b>Veriler</b>	<b>Toplam Nüfus</b>	<b>Türk Vatandaşı</b>	<b>Yaşadığı Ülkenin Vatandaşı</b>	<b>Vatandaşlığa Geçenlerin Oranı</b>
<b>Belçika(01.01.2003)</b>	130.000	70.000	60.000	46,1
<b>Danimarka(01.01.2003)</b>	53.465	32.048	21.417	40,1
<b>Almanya(01.01.2003)</b>	2.642.000	1.912.000	730.000	27,6
<b>Fransa (1)</b>	380.000	305.000	750.000	19,7
<b>Hollanda(01.01.2003)</b>	341.400	100.286	241.114	70,6
<b>Avusturya(Ekim 2003)</b>	200.000	105.000 (2)	95.000	47,5
<b>İsveç(01.01.2003)(3)</b>	63.605	40.784	22.821	39,8
<b>Büyük Britanya</b>	89.900	52.900	37.000	47,1
<b>Diğer Ülkeleri AB</b>	20.000	19.000	1.000	5,0
<b>AB-Toplam</b>	3.920.000	2.693.027	1.283.352	32,7

Kaynak: Akkaya, 2004: 209.

(1) 2003 tahmini Fransa ile ilgili güvenilir,güncel veri bulunmamaktadır.Fransa'da 1990 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre Fransız vatandaşlığına geçen toplam Türk sayısı 19384 olarak belirtilmiştir.1991-1999 yıllarında vatandaşlığa geçenlerin sayıları dahil edildiğinde toplam 43.107'ye ulaşmaktadır.Yıllık ortalamalardan yola çıkarak 2003 yılına kadar bir hesaplama yapıldığında en az 55000 Türk'ün başvuru yoluyla vatandaşlığa geçtiği ortaya çıkmaktadır.Ancak öte yandan ebeveynlerin bazı şartları yerine getirmesi ve doğum yoluyla vatandaşlık için başvurması usulüyle hiç Türk vatandaşı olmadandöğrudan Fransız vatandaşı olançocuk sayıda Türk çocuğu olduğu tahmin edilmektedir. (2) Kasım 2003 itibariyle (3) İsveç İstatistik Enstitüsü, Demografi Dairesi,Telefonla verilen bilgi.

AB ülkelerinin nüfusunda önemli paya sahip olan Türk göçmenler, buldukları ülkede sosyal, kültürel ve siyasi hayatta yer almaktadır. “Konuk işçi” statüsünden çıkarak istihdamın her katmanında yer alan Türk göçmenlerin AB ekonomisi üzerinde de önemli payları bulunmaktadır. 2001 yılı tahminlerine göre, AB toplam işgücünün %0,74'ünü oluşturan 1,2 milyon Türk çalışan, AB GSYİH'na yaptığı katkı, 2001 yılında takriben 68,9 milyar Avro, yalnızca Almanya GSYİH'na yaptığı katkı, 47.4 milyar Avro'dur. Türklerin ağırlıklı olarak yaşadığı sekiz ülkede her bir Türk'ün GSYİH'na katkısı 2001 yılında ortalama 19.000 Avro olarak hesaplanmıştır. Söz konusu katkının kaynağında Türk göçmenlerin işçi olarak çalışmasının yanı sıra, Avrupa ekonomilerinde giderek büyüyen bir oranda serbest

girişimci olarak da yer almaları bulunmaktadır. Türkiye Araştırmalar Vakfı istatistiklerine göre; 2002 yılı itibariyle Avrupa Birliği'nde faaliyet gösteren Türk göçmen serbest girişimcilerin sayısının 82.300 civarı olduğunu tahmin etmektedir. Özellikle Türk azınlıkların çok olduğu Almanya, Fransa ve Belçika gibi ülkelerde 1990'lı yılların başında oluşmaya başlayan ve sayıları gittikçe artan serbest girişimcilerin yarattığı ekonomik potansiyel de artmaktadır. 1995 – 2002 tarihleri arasında Türk serbest girişimcilerin yıllık ciroları, 21.1 milyar Avro'dan 35 milyar Avro'ya, yatırımları da 5.2 milyar Avro'dan 9.2 milyar Avro'ya çıkmıştır. Yine aynı dönem içinde bu işletmelerde çalışan toplam işçi sayısı da 212.000'den 411.000'e yükselmiştir (Akkaya, 2004: 218-219).

Göç konusu, Türkiye – AB bütünleşme sürecinin önemli bir gündem maddesidir. Türkiye'nin üyeliği konusunda en çok serbest dolaşım dolayısıyla Avrupa ülkelerine yönelen Türk göçünün daha da artacağından korkulmaktadır. Bazı çevreler tarafından, Avrupa'da yaşayan mevcut Türk göçmenlerin, yaşadığı toplumla bütünleşemediği ileri sürülmekte ve dolayısıyla Türkiye'den göçün çoğalması istenmemektedir. Bu sebeple, AB üyeliğinin gerçekleşmesi durumunda bile serbest dolaşım konusunda uzunca bir süre geçiş dönemi uygulanacağı öngörülmektedir (Kirişçi, 2003).

Avrupa ülkelerindeki Türk göçmenlerin ekonomideki payları ve siyasi hayata katılımları düşünüldüğünde, buldukları ülke ile belli oranda bütünleştikleri görülmektedir (Erzan ve Kirişçi, 2004: 4). Bu nedenle, Türkiye'den Avrupa'ya yönelecek olan göç hareketlerinin, özellikle de 45 yıldır devam eden ilişki göz önüne alındığında, bundan sonra entegrasyon sorunu yaratmayacağı muhtemeldir. Bunun yanı sıra, AB ve Türkiye'nin demografik yapıları göz önüne alındığında, Türkiye'nin genç ve dinamik bir nüfus yapısıyla AB'ye bir yük oluşturmayacağı, aksine, AB'ne tam da gereksinim duyduğu yıllarda dinamizm katacağını söylemek mümkündür (Özcan, 2004: 154).

Bazılarına göre ise, AB üyeliği, ülkenin ekonomik kalkınma sağlayacak ve yurtdışına göç baskısı ortadan kalkacaktır. Hatta, Yunanistan, Portekiz ve

İspanya'nın Birliğe üye olmasından sonraki süreçte olduğu gibi, Avrupa ülkelerinde bulunan Türk göçmenlerden bazılarının, ülkelerine geri döneceği de ifade edilmektedir (Kirişçi, 2003). Türkiye, söz konusu ülkeler kadar fon kullanamayacak olsa da AB ile bütünleşmenin, Türkiye ekonomisine bir dinamizm getireceği tahmin edilmektedir. Özellikle son 15 yıldır Türkiye'nin "göç alan" ülke konumuna gelmesinde bile AB ile ilişkiler belirleyici olmuştur.

Türkiye'nin AB ile bütünleşmesinin bir diğer önemli boyutu da Türkiye'nin "göç alan" ülke haline gelmesini destekleyici unsur olacaktır. Başka bir deyişle, Avrupa'ya yönelen Türk göçünün artması bir yana, Türkiye, diğer ülkelerden kendisine yönelen göç akımlarına maruz durumdadır. AB ile bütünleşme sürecinde gerçekleştirilen müktesebat uyumu sonucu, Türkiye göç kabul etmeye elverişli bir hale gelmiştir. AB ile bütünleşme ile yaşanan/yaşanacak ekonomik kalkınma, Türkiye'nin çekiciliğini arttıracaktır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye, göç kabulü ile ilgili politikalarını da gözden geçirmek durumundadır

### **3.2. TÜRKİYE'NİN YURTDIŞINDAN GÖÇ KABUL ETME POLİTİKASI**

Türkiye, çoğunlukla göç gönderen ülke olarak biliniyorsa da esasen, Cumhuriyet'in kurulduğu tarihten bu yana başka ülkelerden Türkiye'ye doğru göç hareketleri yaşanmıştır. Kuşkusuz ki Türkiye'nin dışarıdan göç kabul etme ile ilgili bazı politikalar oluşmuştur. İlerleyen bölümde, öncelikle, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinin gelişimi, -devletin bakış açısını da gösterecek şekilde- incelenecektir.

#### **3.2.1. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Gelişimi ve Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri**

Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini iki ayrı dönemde incelemek mümkündür. Ülkedeki göçmenler, 1980'li yıllara kadar çoğunlukla komşu ülkelerde yaşayan Türk soyundan ve kültüründen gelenlerden oluşmuştur. 1980'li yıllardan itibaren yaşanan göç akımları ise, önemli oranda yabancı kökenlilerden oluşmakta ve değişik şekillerde kendini göstermektedir (İçduygu, 2000: 357). Ülke, bu tarihten

itibaren düzensiz göç ve iltica hareketleri ile karşı karşıya kalmış, çoğu Ortadoğu, Afrika ve Asya kökenli göçmenler için transit ülke, Doğu Avrupa ülkelerinden gelen göçmenler ve son zamanlarda bazı Avrupa Birliği vatandaşları bakımından da hedef ülke haline gelmiştir. İlerleyen bölümde göç hareketleri, 1923 -1980 dönemi ve 1980’den günümüze kadar olan dönem olarak iki başlık altında incelenecek ve sonuçta yurtdışından gelen göçün nüfus ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri irdelenecektir.

### 3.2.1.1. Türkiye’ye yönelen Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1923 – 1980)

Türkiye, kurulduğu tarihten itibaren göç kabul etmeye başlamıştır. Hatta Cumhuriyet’in ilk yıllarında nüfusun ile tarımsal üretimin arttırılması ve kabul edilen iktisadi planlar gereğince sanayileşmenin geliştirilmesi adına, başka ülkelerde yaşayan ve Türk soyu ve kültüründen olanların Türkiye’ye gelmesi, devlet tarafından desteklenmiştir. Bu şekilde Türkiye’ye gelen göçmenlere 1934 İskan Kanunu çerçevesinde çeşitli imkanların sağlanmasının yanı sıra Türk vatandaşlığı elde etme imkanı sunulmuştur (Kirişçi, 2000a: 40). Başka bir deyişle, Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren ekonomik ve demografik yönden göçe ihtiyaç duyulmuş, ancak milli kimliğin homojenleştirilmesine hassasiyet gösterilmesinden dolayı, sadece Türk soyundan ve kültüründen gelenlerin göçü desteklenmiştir.

**Tablo 3.4. 1923-1997 Yılları Arasında Türkiye’ye Göç Edenlerin Geldiği Bölgelere Göre Dağılımı**

	1923-1939	1940-1945	1946-1997	
			1946-1980	1980-1997
<b>Bulgaristan</b>	198.688	15.744	116.216	460.214
<b>Yunanistan</b>	384.000	-	24.621	4
<b>Romanya</b>	117.095	4.201	465	801
<b>Yugoslavya</b>	115.427	1.671	184.302	4116
<b>Türkistan</b>	-	-	2706	172
<b>Diğerleri</b>	7.998	1.005	8.631	
<b>Toplam</b>	823.208	22.621	802.248	

Kaynak: Kirişçi, 2000a: 65-66.

Tablo 3.4., 1923 – 1997 yılları arasındaki Türkiye’ye göç hareketlerini göstermektedir. Buna göre; Cumhuriyet’in ilk yıllarında başta Yunanistan ile yapılan nüfus mübadelesi kapsamında olmak üzere 1939 yılına kadar 384.000 Türk kökenli, Yunanistan’dan gelmiştir. Bunun gibi, yaklaşık 200.000 Türk, Pomak (Müslüman Bulgarlı) ve Roman, Bulgaristan’dan, 121.296 Türk ve Tatar, Romanya’nın değişik bölgelerinden ve 116.881 Türk, Bosnalı ve Arnavut, Yugoslavya’dan göç etmiştir. 1920 ve 1930’lardaki Sovyet yayılcılığı düşünüldüğünde Türkistan’dan göçün olmaması ve “diğer” grubunun çok az olması dikkat çekmektedir. Sonuçta 1923 - 1939 yılları arasında Türkiye’ye yönelen göçlerin %98’ini Balkan ülkelerinden gelen Türk kökenliler oluşturmuştur (Kirişçi, 2000b: 8).

Balkanlardan gelen göçler, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonraki süreçte de toplam göçler içinde en büyük payı oluşturmuştur. Balkanlardan gelen göçler içindeki en büyük kesim de Bulgaristan’dan gelenler olmuştur. 1950-1951 döneminde Bulgaristan’dan 154.000 Türk kökenli, kitlesel olarak Türkiye’ye sığınmıştır. Bunun yanı sıra, Bulgaristan ve Türkiye arasında aile birleşmesi amacıyla imzalanan ikili antlaşma çerçevesinde 1970’li yıllarda 116.000’den çok kişi, Türkiye’ye yerleşmiştir. Türk köken ve kültüründen olan göçmenlerden en büyük paylardan birini de Yugoslavya’dan gelenler oluşturmaktadır. Sayılar bilinmese de Yugoslavya’dan gelenler içinde Türk soyu ve kültüründen olmadığı halde böyleymiş gibi muamele görenler de bulunmuştur. Bunun yanı sıra, istatistiklere yansımamış olsa da 1960-1980 arasında yaklaşık 20.000 Türk kökenlinin Yunanistan’dan geldiği tahmin edilmektedir. Bu dönemde Türkistan bölgesinden de göç alındığı da tablodan anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, birçok Türkistanlı üçüncü ülkeler üzerinden geldiğinden, Türkistan’dan gelen göçlerin tabloda belirtilen rakamdan daha fazla olduğu ve bir kısmının da “diğer” kategorisinde belirtildiği tahmin edilmektedir (Kirişçi, 2000b: 8-10). Sonuçta, 1925 – 1980 yılları arasında yaklaşık 1,3 milyon Türk kökenli göçmen kabul etmiştir. Bu kişilerin %36’sı Bulgaristan’dan, %30’u Yunanistan’dan, %22,1’i Yugoslavya’dan ve %8,9’u Romanya’dan gelmiştir. Bunların yanı sıra, Kıbrıs ve eski Sovyetler Birliği’nden gelen göçmenlerin tümüne de Türkiye’ye ulaşır ulaşmaz vatandaşlık verilmiştir. (Özcan, 2004: 177-178).

1923 – 1980 yılları arasında nüfusun homojenleştirilmesine yönelik olarak gerçekleşen göçlerin yanı sıra, çoğunlukla yabancı kökenlilerin oluşturduğu sığınma hareketleri de yaşanmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi imzalanana kadar Türkiye'nin ulusal mevzuatına göre sadece Türk soyundan ve kültüründen gelenlere koruma sağlanması söz konusu olmuştur. Bu sebeple, resmi istatistiklerde yabancılara sağlanan koruma yer almamıştır. Diğer taraftan, bazı tarihi kaynaklar, birçok yabancı kökenlinin Türkiye'ye sığındığını göstermektedir (Kirişçi, 2000b: 10). Buna göre; 1930'lu yıllarda Nazi rejiminden kaçan birçok Alman ve Yahudi entelektüel, Türkiye'ye sığınmıştır. Örneğin, 1933-1945 arasında, bu durumdaki 800 Türkiye'ye sığınmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında da 100.000 kadar Yahudi, daha sonra Filistin'e gitmek üzere Türkiye'ye girmiştir. Bunun yanı sıra, Balkan ülkeleri ve Ege Adalarından yaklaşık 70.000 mülteci gelmiştir (Kirişçi, 2004b: 2). Bu kesim içindeki Türk kökenliler dışındakiler, savaştan sonra, kendi ülkelerine geri gitmiştir (Kirişçi, 2000b: 11).

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi ve zaman kısıtlaması koyarak kabul etmiştir. Buna göre; sadece Avrupa'dan gelenlere ve 1951 yılından önce gerçekleşen bir olay yüzünden ülkesinden kaçanlara “mülteci” statüsü verilmiştir. 1967 yılında Cenevre Sözleşmesi'nin Ek Protokolü'nü imzalayarak, zaman kısıtlamasını kaldırmıştır. Ancak coğrafi kısıtlama halen muhafaza edilmektedir. Bu nedenle, sadece Doğu Avrupa ve eski Sovyetlerdeki komünist rejimden kaçan kişilere –bu kişilerin daha sonra başka ülkelere gideceği düşünülerek- mülteci statüsü verilmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde eski Sovyetler Birliği ve Sovyet bloğundan 20.000'den fazla kişi sığınmıştır (Kirişçi, 2004b: 2-3). Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci olarak kabul edilen bu sığınmacıların çoğu, daha sonra BMMYK kanalıyla, Kanada ve ABD gibi diğer ülkelere gönderilmiştir (İçduygu, 2003: 20-21; Kirişçi, 2005: 349).

#### 2.1.2. Türkiye'ye yönelen Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1980- devam etmekte)

Türkiye'ye yönelen göç hareketleri, 1980'in başlangıç yıllarından itibaren karmaşık bir hale gelmiştir. Küreselleşme ve Soğuk Savaşın bitmesi, ülkenin

jeopolitik konumu, yeni göç akımlarını doğurmuştur. Sığınma ve yasadışı göç hareketleri artmış, bu hareketlerin büyük bir kısmı Türkiye'yi transit alan olarak kullanmıştır. Bunun yanı sıra, yabancıların Türkiye'yi hedef ülke olarak gören göçü de yaşanmaya başlamıştır.

1980'li yılların başından bu yana, Türkiye, sığınma ülkesi haline gelmiştir. İran'da Şah rejiminin yıkılması ve Irak'taki siyasi istikrarsızlıklar, 1980'li yıllar boyunca çok sayıdaki insanın kitlesel olarak Türkiye'ye sığınmasına neden olmuştur. 1979 İslam Devriminden sonra binlerce İranlı<sup>78</sup>, Türkiye'ye gelmiş, bunların az bir kısmı BMMYK kanalıyla başka ülkelere yerleştirilmiş ve çoğunluk kısmı, kendi bağlantılarıyla Avrupa ülkelerine yönelmiştir. (İçduygu, 2000: 360). Daha sonraki yıllarda İran'dan sığınma hareketleri bireysel olarak devam etmiştir. Sığınma hareketlerinin bir diğer kısmını da 1988– 1991 arasında Irak'tan gelen kitlesel akımlar oluşturmaktadır. Bu dönemde sığınan yarım milyon Kürt'e geçici koruma sağlanmıştır (İçduygu, 2004b: 92; Kirişçi, 2004b: 4). İran ve Irak'tan yönelen akımlar dışında, Afrika ve Asya ülkelerinden de sığınma hareketleri meydana gelmiştir. Resmi verilere göre, 1983 – 1991 arasında Etiyopya, Gana, Nijerya, Somali ve Sudan gibi Afrika ülkelerinden toplam 380 sığınmacı, Afganistan, Çin ve Sudan gibi Asya ülkelerinden toplam 940 sığınmacı, Türkiye'ye gelmiştir. Bununla birlikte, bu ülkelerden Türkiye'ye gelen kişi sayısının daha fazla olduğu tahmin edilmektedir (İçduygu, 2000: 362).

Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlama nedeniyle Avrupa dışından gelen bu kişiler “mülteci” olarak kabul edilmemiştir. Bunun yanı sıra, Türkiye'de 1994 tarihinde yürürlüğe giren İltica Yönetmeliği'ne kadar Avrupa dışından gelen ancak korumaya ihtiyacı olan kişilerle ilgili herhangi bir yasal düzenleme de yapılmamıştır. Bu, söz konusu kişilerin, çoğunlukla belgesiz olması nedeniyle yürürlükteki Yabancılar Kanunu'na göre düzensiz statüsüne düşmesi anlamına gelmekteydi. Bu sebeple, sayıları çok olan bu durumdaki kişileri için daha esnek bir

---

<sup>78</sup> Tam sayıları bilinmemekle birlikte, 500.000-1.000.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir (İçduygu, 2003: 21).

yaklaşımına ihtiyaç duyulmuş ve bu durumdaki kişilere fiili koruma sağlanarak geçici koruma statüsü verilmiştir (İçduygu, 2003: 21).<sup>79</sup>

1980 yılından itibaren Balkanlar, Doğu Avrupa ve Orta Asya'dan da -Türk soyundan ve kültüründen gelen kişileri de içeren- sığınma hareketi devam etmiştir. 1980-1990 arası 1200 Batı Trakyalı Türk'ün Yunanistan'dan göç ettiği tahmin edilmektedir (Kirişçi, 2000: 9). Mart 1982'de kabul edilen 2641 Sayılı Yasa ile, 4163 Türkistan kökenli mülteci, Afganistan'dan getirilmiştir. Resmi verilere göre, bunlardan 270'i Kazak, 1130'u Kırgız, 1905'i Özbek ve 858'i Türkmen'dir (Kirişçi, 2000: 10). 1989 yılında Bulgaristan'daki baskılardan kaçarak Türkiye'ye sığınan 310.000 Türk ve Pomak'a kalıcı koruma sağlanmıştır. (Bunların yarısından fazlası kendi ülkelerine dönmüş, küçük bir kısmı da üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir). İkinci Dünya Savaşı sırasında Stalin tarafından Gürcistan'dan Orta Asya'ya sürülmüş olan Ahıska Türkleri de Sovyetlerin çöküşü ile birlikte, Türkiye'ye göç etmeye başlamıştır (Kirişçi, 2005: 349).

Bunun yanı sıra, Sovyetler Birliği'nin çöküşü ile birlikte Doğu Avrupa'da yaşanan savaşlar sonucu 1992 yılından itibaren yaklaşık 25.000 Bosnalıya ve 1999'dan itibaren 16.000 Kosovalı Arnavut'a geçici koruma sağlanmıştır. (Kirişçi, 2004b: 5). 1992 yılında Türkiye'ye gelen Bosnalıların büyük bir kısmı, ülkelerine geri dönmüş, yaklaşık 5000'i Batı Avrupa ülkeleri tarafından "mülteci" olarak kabul edilmiş ve yaklaşık 2000'i de Türk vatandaşlığı alarak Türkiye'de kalmaya devam etmiştir 1999 yılından itibaren Türkiye'ye gelen Arnavutların da büyük bir kısmı kendi ülkelerine dönmüş, yaklaşık 1000'i Türkiye'de kalmaya devam etmiştir (İçduygu, 2000: 363). Böylece, Türkiye, 1988 – 1999 yılları arasında yaklaşık 1 milyon sığınmacı ve mülteciye ev sahipliği yapmıştır (Kirişçi, 2005: 349).

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi çekince ile kabul etmiş olmasına rağmen sığınma başvurularının çoğu, Avrupa dışındaki ülkelere gelmektedir. Son yıllarda 30'dan fazla sayıdaki ülkeden Türkiye'ye yapılan iltica başvurularının

---

<sup>79</sup> İltica mevzuatının Avrupa dışından gelen sığınmacıların durumunu da düzenlenmesi amacıyla 1994 yılında İltica Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.



çoğunluğunu Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkeleri oluşturmaktadır (İçduygu, 2004b: 92). Bu kapsamda, 1995 – Haziran 2005 arasında Türk yetkililerine 39.000'in üstünde iltica başvurusu yapılmış (yılda ortalama 4000-4500 başvuru), 20.000'den fazla kişiye de geçici koruma sağlanmıştır . Tablo 3.5., 1995 – Mayıs 2004 arasında 1994 İltica Yönetmeliği kapsamında Türkiye'ye yapılan iltica başvurularını göstermektedir.

**Tablo 3.5. 1995-Mayıs 2004 arası Dönemde 1994 İltica Yönetmeliği'ne Göre Yapılan Başvurularının Kaynak Ülkelerine Göre Dağılımı**

Ülke	Başvurular	Kabul Edilen Vakalar	Kabul Edilmeyen Vakalar	Askıdaki Vakalar	Değerlendirilmemiş Vakalar
Irak	12.274	4.541	3.502	3.139	463
İran	21.601	13.062	1.441	6.030	236
Afganistan	658	221	180	196	58
Rusya	43	15	13	7	3
Özbekistan	128	36	39	24	22
Azerbaycan	33	-	18	-	5
Diğer Avrupa (1)	101	51	28	19	4
Diğer (2)	324	59	43	63	140
Toplam (3)	35.162	17.985	5.264	9.478	931

Kaynak: Kirişçi, 2004c: 5.

(1) Arnavutluk, Belçika, Bosna, Bulgaristan, Gürcistan, Yunanistan, İtalya, Makedonya, İsviçre, Ukrayna ve Yugoslavya'yı içermektedir. (2) Cezayir, Bangladeş, Birmanya, Burma, Burundi, Çin, Kongo, Mısır, Eritire, Etiyopya, Hindistan, İsrail, Ürdün, Kazakistan, Kuveyt, Kırgızistan, Lübnan, Libya, Fas, Pakistan, Filistin, Filipinler, Raunda, Sierra Leone, Sri Lanka, Somali, Sudan, Suriye, Tunus, Türkmenistan, Yemen ve Zaire'yi içermektedir. (3) Yapıldıktan sonra geri çekilen 1504 başvuru, toplam sayıya dahil değildir.

Türkiye, bu başvuruları BMMYK ile işbirliği içinde değerlendirmekte, BMMYK tarafından başvurusu kabul edilen ancak Avrupalı olmayan sığınmacıların başka bir ülkeye yerleştirilmesi sağlanmaktadır. Resmi verilere göre 1995 – Mayıs 2004 döneminde yaklaşık 19.500 sığınmacı, çoğunlukla Kuzey Amerika, İskandinavya, Avustralya ve Yeni Zelanda'ya yerleştirilmiştir (Kirişçi, 2005: 351). Başvuruları kabul edilmeyen sığınmacıların kaynak ülkesine gönderilmesi öngörülüyse de çoğu, Türkiye'de yasadışı olarak kalmaya devam etmiş veya yasadışı yollardan Avrupa ülkelerine hareket etmiştir (Kirişçi, 2004c: 5).

1980’li yıllardan itibaren yaşanan bu sığınma hareketlerinin yanı sıra, yasadışı göç akımlarının da çoğaldığı göze çarpmaktadır. Esasen yukarıda bahsedilen sığınma hareketleri esnasında binlerce kişinin de yasadışı bir şekilde Türkiye’ye girdiği veya vize süresinin dolmasından dolayı yasadışı konuma girdiği bilinmektedir. Bunlardan sığınma başvurusu kabul edilmeyenler (sınır dışı edilmeleri öngörülmuş olmasına rağmen) ve resmi iltica prosedürüne başvurmayanlar, Türkiye’de kalmaya devam etmiş ve Türkiye’den Avrupa’ya kaçak yollardan göç etmenin yollarını aramıştır. Örneğin, 1980’li yıllarda İran’dan gelenlerle ilgili kesin bir rakam olmamasına karşın, 500.000-1.000.000 sayıdaki İranlı’nın Türkiye’yi transit olarak kullandığı, bunlardan 10.000’inin halen Türkiye’de düzensiz göçmen statüsünde yaşadığı tahmin edilmektedir (İçduygu, 2003: 21).

Bunun yanı sıra, çoğunlukla Ortadoğu ve Asya ülkelerinden Türkiye’ye doğru düzensiz göç hareketleri yaşanmıştır (İçduygu, 2003: 17). Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkelerinden yönelen düzensiz göç hareketleri, Türkiye’yi çoğunlukla kaçak yollardan Avrupa ülkelerine geçiş için transit olarak kullanmıştır. Söz konusu bölgelerde yaşanan siyasi çatışmalar ve ekonomik sorunlar, buradan Avrupa ülkelerine göç etmeye itmiştir. Bu ülkeler ile Avrupa arasında coğrafi olarak köprü oluşturması, Türkiye’nin transit olarak kullanılmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, Avrupa ülkelerinin kısıtlayıcı göç politikaları ve buna bağlı olarak deniz ve kara sınırlarında aldığı önlemler de Avrupa’ya yönelen göç akımlarının öncelikle Türkiye gibi Avrupa’nın çevresindeki ülkelere yönelmesi ile sonuçlanmıştır. Bu sebeple Türkiye, kısmen geçici de olsa doğudan Avrupa’ya yönelen göç baskısının tampon bölgesi haline gelmiştir (İçduygu, 2003: 18). Doğu ülkelerinden gelen yasadışı göçmenler, genellikle yasadışı olarak doğu sınırlarından ülkeye girerek kara veya deniz yoluyla Avrupa ülkelerinde yönelmektedir. Bu kişilerin çoğu, Avrupa ülkelerine geçme girişiminden önce bir müddet Türkiye’de kalmaktadır.

Bunlara ek olarak, 1990’lı yıllardan itibaren Doğu Avrupa ülkelerinden ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen göçmenler de Türkiye’nin maruz kaldığı düzensiz göçmenlerden bir kesimi oluşturmaktadır. Vize politikasının liberal olması sonucunda, “bavul ticareti” olarak adlandırılan olgu, Türkiye’deki düzensiz göçmen

sayısının artması ile sonuçlanmıştır (Kirişçi, 2004c: 6). Başka bir deyişle, Türkiye'yi hedef ülke olarak gören bu kesim, çoğunlukla yasal yollardan gelmekte, vizelerini yenilemediğinden, düzensiz göçmen konumunda Türkiye'de kalmaya devam etmekte ve kayıt dışı sektörde yer almaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'deki düzensiz göçmenleri başlıca üç grup oluşturmaktadır. Bunlardan birincisini, Romanya ve Moldavya gibi çoğunlukla Doğu Avrupa ülkelerinden çalışma amaçlı gelenler oluşturmaktadır. Yukarıda bahsedildiği üzere, bu grubun çoğunluğu, Türkiye'ye yasal yollardan girmekte ancak vize süreleri dolduğundan düzensiz duruma düşmektedir. Düzensiz göçmenlerin diğer grubunu da çoğunlukla Ortadoğu (başta İran ve Irak), çeşitli Asya ülkeleri (Bangladeş, Pakistan ve Sri Lanka) ve Afrika (Kongo, Nijerya, Somali) ülkelerinden Türkiye'ye gelen transit göçmenler oluşturmaktadır. Bu grubun çoğu Türkiye'ye kaçak yollardan girmekte (geri kalan kısmı da turist vizesinin süresinin dolmasından dolayı kaçak göçmen statüsüne düşmekte) ve ülkeyi Batı Avrupa ülkelerine gitmek üzere transit bir alan olarak görmektedir. Düzensiz göçmenlerin üçüncü grubunu da iltica başvurusu kabul edilmeyen sığınmacılar oluşturmaktadır. Bu kişiler, kendi ülkelerine dönmek istememekte, bu sebeple kaçak iş veya diğer bir ülkeye yasadışı olarak gitmek için fırsat aramaktadır (İçduygu, 2003: 18).

Türkiye'nin düzensiz göç potansiyelini, kanun uygulayıcı birimler tarafından yakalanan yasadışı göçmen sayısı da göstermektedir. 1995 yılında 11.400 yasadışı göçmen yakalanmış, bu sayı, 2000 yılında 95.000'e yükselmiştir. İlerleyen bölümde göreceğimiz gibi AB'ne uyum sürecinde alınan yasal ve idari önlemler sonucu yakalanan yasadışı göçmenlerin sayısında bir azalma görülmüş, yakalanan yasadışı göçmen sayısı, 2003 yılında 56,000'a ve 2005 yılında 43,000'e gerilemiştir (İçduygu, 2006b: 4-5). Bunun yanı sıra, yakalanan göçmen kaçakçılığı organizatörü sayısı da azalmıştır.<sup>80</sup> 1995 – 2005 yılları arasında toplam 556.471 kaçak göçmen yakalanmıştır. Bu sayının büyük bir kısmı (toplam 420.911), 2000 yılından itibaren

---

<sup>80</sup> 2001 yılında 1155, 2002 yılında 1157 organizatör yakalanmışken, bu sayı, 2003 yılında 937'ye inmiştir.

yakalanmış olup, düzensiz göç hareketlerinin bu yıldan itibaren yoğunlaştığını göstermektedir (İçduygu, 2006c: 8).<sup>81</sup>

Son dönemde Türkiye'ye yönelen göçlerle ilgili en önemli özellik düzensiz göç hareketleri olsa da, 1990'lı yılların başından itibaren Türkiye'ye yönelen düzenli göç hareketlerinde de bir takım değişiklikler görülmektedir. Türkiye'de göç edenlerin çoğunu Türk ırkı ve kültüründen gelenler oluşturuyorsa da küresel dönüşümler, Türkiye'yi Avrupa, ABD ve Rusya Federasyonu'ndan gelen kişiler için de hedef ülke haline getirmiştir. Avrupa vatandaşları, çalışmak veya emeklilik yıllarını geçirmek için Türkiye'ye giriş yapmaktadır (İçduygu, 2006b: 6). Türkiye'ye yönelen göç hareketleri konusunda bir yeniliğe işaret eden bu durum sonucunda Türkiye'deki AB vatandaşı sayısının 100.000-120.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bunun yanı sıra, değişik ülkelerden Türkiye'ye yönelen öğrenci ve sporcu göçü de giderek artmaktadır (Kirişçi, 2005: 352; Kirişçi, 2004c: 6). 2002 yılında verilen oturma izinleri en çok sırasıyla, Bulgaristan (59.000), Azerbaycan (10.000), Yunanistan (7000), İran (7000) ve Rusya Federasyonu'ndan (6000) gelen göçmenlere verilmiştir (İçduygu, 2005: 334).

Türkiye'ye yönelen düzenli göçün içeriğine bakıldığında, verilen oturma izinlerinin çoğunlukla Türk soyundan ve kültüründen gelenlere, geriye kalan kısmının da çalışanlara ve öğrencilere verildiği görülür. 2001 ve 2002 yıllarında verilen oturma izinlerinin %72'si Türk soyundan ve kültüründen gelenlere, %14'ü çalışma amaçlı gelen yabancılara ve %14'ü de öğrenim amaçlı gelen yabancılara verilmiştir. Tablo 3.6. da görüldüğü üzere, 2000 yılında 24.600, 2001 yılı ilk 8 ayında 22.100 öğrenci göçmene oturma izni verilmiştir. Bu rakam, 2003'te 21.000'e düşmüştür (İçduygu, 2005: 334).

---

<sup>81</sup> Türkiye çapında yakalanan yasadışı göçmen sayısı, özellikle 2000, 2001 ve 2002 yıllarında yoğunlaşmış, alınan yasal ve idari önlemler sonucu 2003 yılından itibaren nispeten azalmıştır. Ancak, özellikle yabancı kaçak işçilerin varlığı düşünüldüğünde, düzensiz göçteki yoğunluğun devam ettiği görülmektedir.

**Tablo 3.6. 1998 – 2001 Yılları Arasında Türkiye’ye Göç**

	1998	1999	2000	2001
<b>Verilen Oturma İzinleri</b>	-	-	<b>168.1</b>	<b>173.1(1)</b>
Çalışma Amaçlı	-	-	24.2	21.4
Öğrenim Amaçlı	-	-	24.6	22.1
Diğer (Başlıca Türk kökenliler)	-	-	119.3	129.6
<b>İltica Başvuruları</b>	<b>6.8</b>	<b>6.6</b>	<b>5.7</b>	<b>4.2 (2)</b>
İran uyrukluların Başvuruları	2.0	3.8	3.9	2.9
İrak uyrukluların Başvuruları	4.7	2.5	1.6	0.8
Afganistan uyrukluların Başvuruları	-	-	0.1	0.3
<b>Belgesiz Göçmenler</b>	<b>29.4</b>	<b>31.6</b>	<b>94.6</b>	<b>58.5 (3)</b>
Yasadışı Girişler	-	-	51.4	32.8
Vize Süresi Dolanlar	-	-	43.2	25.7

Kaynak: OECD, 2003: 270.

(1) 1 Ocak – 31 Ağustos 2001 tarihleri arasında verilen oturma izinleri. (2) 1 Ocak – 31 Ekim 2001 tarihleri arasında yapılan başvurular. (3) 1 Ocak – 31 Ağustos 2001 tarihleri arasında yakalanan düzensiz göçmenler.

### 3.2.1.3. Türkiye’ye Yönelen Göç Hareketlerinin Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

*Göçün nüfus üzerindeki etkisi:* Türkiye’ye yönelen göç hareketleri sonucunda, Türkiye’de yaşayan göçmen sayısı da artmıştır. Ancak, bunu belirten güncel bir rakam bulunmamaktadır. 1990 sayımlarına göre Türkiye’de yaşayan göçmen sayısı, 1,1 milyon’dur. Bu da o zamanki nüfusun %2’sine tekabül etmiştir (OECD, 2003: 271). Çoğunlukla Türk soyundan ve kültüründen olan göçmenlere Türk vatandaşlığı verildiği düşünüldüğünde, bu sayının çoğu göçmeni yansıtmadığı görülmektedir. Türk vatandaşlığına geçen göçmenlerin sayılarına dair güncel veriler bulunmamakla birlikte, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Dairesi verilerine göre, 1995 – 2001 arasında 56.000 yabancı, Türk vatandaşlığına geçmiştir (İçduygu, 2005: 334). Sonuçta, göçmenlerin doğduğu ülke kriterini esas almak, daha sağlıklı sonuçlar verebilmektedir. 2000 nüfus sayımlarına göre, Türkiye’de 1.278.671 kişinin yabancı ülke doğumlu olduğu tespit edilmiştir. Bu oran Türkiye nüfusunun %2’sinden daha azdır.<sup>82</sup> Bu kesimi en çok sırasıyla Bulgaristan, Almanya, Yunanistan, Makedonya ve Romanya doğumlular oluşturmaktadır. (İçduygu, 2005: 335).

*Göçün işgücü piyasası üzerindeki etkisi:* Tüm bu göç hareketlerinin Türkiye’nin işgücü piyasasına da bir takım yansımaları olmuştur. Düzenli göçler

<sup>82</sup> Ancak Türkiye nüfusunun son 10 yıl içinde büyük oranda arttığı gözden kaçırılmamalıdır.

konusunda verilen oturma izinlerinin ancak sınırlı bir kısmı<sup>83</sup> çalışma amaçlı verilmiş olsa da, oturma izinlerinin %72'sinin verildiği kesimi oluşturan etnik Türklerin de Türkiye'de çalıştığı düşünülmektedir (OECD, 2003: 271).

Göçün işgücü piyasası üzerindeki en önemli etkisi, düzensiz göçmenler de kayıt dışı sektörde çalışarak istihdamda yer almalarıdır. Temkinli bir şekilde yapılan tahminlere göre, yaklaşık 150.000-200.000 yabancı, kaçak olarak istihdam edilmektedir (İçduygu, 2005: 336). Bununla birlikte, Türkiye'de 1 milyon yabancı kaçak işçinin bulunduğu da söylenmektedir. Tablo 3.7., 1995 – 2005 yılları arasında yakalanan yabancı kaçak işçi sayısını göstermektedir. Buna göre; 1995 – 2005 yılları arasında yakalanan toplam 556.471 kaçak göçmenden 145.663'ünün kaçak işçi olarak yakalandığı görülmektedir.

**Tablo 3.7. 1995 – 2005 Yılları Arasında Kaçak İşçi Olarak Yakalanan Düzensiz Göçmenler**

<b>Kaynak Ülke</b>	<b>1995-2005</b>	<b>Yıllık Ortalama</b>
<b>Moldovya</b>	51434	4676
<b>Romanya</b>	21519	1956
<b>Ukrayna</b>	17224	1566
<b>Rusya Federasyonu</b>	16892	1536
<b>Gürcistan</b>	16445	1495
<b>Azerbaycan</b>	12303	1118
<b>Bulgaristan</b>	9846	895
<b>Toplam</b>	145663	13242

Kaynak: İçduygu, 2006c: 9.

Düzensiz göçmenler, Türkiye'de çok geniş olan kayıt dışı sektörlerde yer almaktadır. Orta ve üst sınıftaki bazı Türk aileleri, Moldovyalı kadınları ev işlerinde yardımcı ve çocuk bakıcısı olarak işe almaktadır. Doğu Avrupa, Ukrayna ve RF vatandaşı bazı kadınlar, eğlence, fuhuş, tekstil ve giyim sektöründe kaçak olarak çalışmaktadır. Ülkenin batısındaki bazı inşaat şirketleri, çoğunlukla Doğu Avrupa kökenli erkekler ile bir kısım Asya ve Afrikalı göçmeni çalıştırmaktadır. Yine

<sup>83</sup> 2001, 2002 ve 2003 yıllarında, %14.

çoğunlukla Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Azerbaycan'dan gelen düzensiz göçmenler, tarım sektöründe kaçak olarak çalışmaktadır. Bunların yanı sıra, değişik uyruklardaki bazı kaçak göçmenler de yiyecek sektöründe yer almaktadır. Göçmen işçilerin çoğunlukla kirli, zor, tehlikeli ve kötü işlerde çalışarak üretim maliyetlerini düşürdüğü de önemli bir gerçektir (İçduygu, 2006c: 14-15).

### **3.2.2. Türkiye'nin Göç Kabul Etme Politikası ve AB'ne Tam Üyelik Sürecinin Etkileri**

Türkiye, kurulduğundan bu yana "göç ülkesi" durumunda olduğu için göç kabulü politikası ile ilgili önemli unsurlara dair mevzuat ve uygulamalar geliştirilmiştir. Diğer yandan, Türkiye, Avrupa'da devam eden göç tartışmalarının merkezinde olan ülkelerden biridir (Kirişçi, 2004c: 2). 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyelik yolunda aday ülke haline gelmesinden bu yana, ülkenin göç ve iltica konularındaki politika ve uygulamaları, önemli bir sürece girmiştir. Bu sebeple, AB ile bütünleşme süreci, Türkiye'nin göç kabul etme politikası konusunda önemli değişiklikler getirmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye'nin AB'ne tam üyelik sürecinde göç kabul etme politikası, önemli oranda yeniden şekillenmekte/şekillenmesi öngörülmektedir. Bu sebeple, ilerleyen kısımda Türkiye'nin göç politikalarının birbiri ile bağlantılı unsurları, bu perspektiften incelenecektir.

#### **3.2.2.1. Yasal Göçmen Kabulü**

Bu başlık altında, yasal göç politikasının ana unsurları, ayrı maddeler halinde, AB'ne tam üyelik sürecinden önceki durumu ve bu süreç esnasında yapılan değişiklikler bağlamında incelenecektir.

*Göçmenlerin giriş ve oturma koşulları:* Cumhuriyet kurulduğundan bu yana, Türkiye, bir göç ülkesidir. Ancak yukarıda bahsedildiği üzere, bu göç hareketleri, 1980'li yıllara kadar çoğunlukla Türk kökenliler ile sınırlıdır. Kurtuluş Savaşı sonucu nüfusun büyük bir bölümü kaybedilmişti ve Türkiye'nin tarımsal ve sınai alanda üretim yapacak nüfusa ihtiyacı vardı. Ekonomik ve demografik gerekçelerin yanı

sıra, milli kimliğin oluşturulması adına, aynı ırk ve kültürden gelen kişilerin Türkiye'ye göç etmesi teşvik edilmiştir. Bu politika, 1934 İskan Kanunu<sup>84</sup> ile yasal zemin bulmuştur. Başka bir deyişle, göçmenlerin giriş, oturma ve mülteci statüsü alma koşullarını belirleyen bu kanun ile, sadece Türk soyu ve kültüründen gelen kişilerin göçü desteklenmiştir. Böylelikle, çoğunlukla Balkanlardan olmak üzere yoğun çaplı göç hareketleri yaşanmıştır. 1970'li yılların başından itibaren göçmenlere dağıtılacak toprak kalmadığı gerekçesi ile Türk soyundan ve kültüründen gelenlerin göçü eskisi kadar desteklenmemeye başladıysa da bu kişilerin göç hareketleri günümüze kadar devam etmiştir (Kirişçi, 2005: 352).

Çoğunlukla Türk kültürü ve soyundan gelen göçmenlerin göçünü destekleyerek yabancı uyrukluların Türkiye'ye kalıcı yerleşme hakkını kısıtlayan<sup>85</sup> bu kanun kapsamında, 1923-2005 yılları arasında Türkiye'ye kabul edilen kişi sayısı, yaklaşık 2 milyon civarındadır. Bunun yanı sıra, çoğunlukla sığınmacı ve iltica başvurusu reddedilen sığınmacı olan bazı Türk uyruklu düzensiz göçmenlerin de, gayri resmi olarak Türkiye'de kalmalarına veya İskan Kanunu hükümlerince Türk ırkından gelenlere sağlanan oturma ve çalışma imkanlarından yararlanmalarına olanak sağlanmıştır (İçduygu, 2006b: 6).

Yukarıda bahsedildiği üzere, 1990'lı yıllardan itibaren Türkiye'ye yönelen düzenli göç hareketlerinde değişme görülmüştür. Türkiye, Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinden bavul ticareti için gelenlerin, özellikle AB'den gelen profesyonel ve emeklilerin ve değişik ülkelere gelen sporcu ve öğrencilerin hedefi haline gelmiştir. Başka bir deyişle, düzenli göç, eskiden olduğu gibi sadece Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilerin göçü ile sınırlı kalmamış, yabancıların ülkeye giriş ve oturma koşullarının yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya koymuştur. Bunun yanı sıra, AB'ne tam üyelik süreci de bu zorunluluğu güçlendirmiştir. Gerek 08 Mart 2000 tarihinde yayınlanan "2000 Katılım Ortaklığı Belgesi"nde gerek 19 Mayıs 2003 tarihinde yayınlanan "2003 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi"nde gerekse 23 Ocak 2006 tarihinde yayınlanan "2005 Gözden Geçirilmiş

---

<sup>84</sup> 2510 Sayılı İskan Kanunu; 21.06.1934 tarihli ve 2733 No'lu Resmi Gazete.

<sup>85</sup> Yabancı kökenli göçmenler, ancak sınırlı süre için verilen ikamet izinleri ile Türkiye'de kalabilmektedir.



Katılım Ortaklığı Belgesi”nde, göç konusundaki AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilerek uygulanması öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 21; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 54; Turkey: 2005 Accession Partnership, 2005: 49). Bunun yanı sıra, kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili AB müktesebatına uyumun sağlanması, bu kapsamda, ikamet hakkı ve hizmet sunma özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılması istenmiştir.

Söz konusu öngörüler ile Ulusal Programlarda bunlara karşılık gelen planlar uyarınca, Türkiye’ye göçü düzenlemek üzere, İskan Kanunu’nu yürürlükten kaldıracak olan yeni kanun taslağı hazırlanmıştır. AB uyum sürecinde, göç ve iltica konusundaki eski kanun ve uygulamaların değiştirileceğine işaret etmesi açısından önemli bir aşamayı temsil etmektedir (İçduygu, 2006b: 3). Ancak, kanun taslağı da sadece Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilerin göçünü öngörerek yabancıların Türkiye’ye kalıcı olarak yerleşmelerini sınırlayıcı görünmektedir (Kirişçi, 2005: 352).

*Göçmenlerin işgücü piyasasına erişimi:* AB’ne tam üyelik sürecinden önce göçmenlerin işgücü piyasasına erişimi konusunda karışık bir uygulama söz konusu olmuştur. Çalışma izinleri, oturma izinlerinden ayrı olarak verilmekte, bu yüzden oturma iznine sahip olmayan bir yabancı, işgücü piyasasında yer alabilmekteydi. Bireyler yerine, ancak onları istihdam eden kurum ve şirketlere verilebilen çalışma izinleri, bir çok kurum tarafından verilebilmekteydi. Bunun yanı sıra, yabancılar, “Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun”<sup>86</sup> ile, bazı mesleklerden dışlanmıştı (İçduygu, 2006b: 7).

Yabancıların istihdamı ile ilgili yasal çerçeve, dağınık yapısı ile Türkiye’nin karşı karşıya bulunduğu göç eğilimleri ve AB göç mevzuat ve uygulamalarına uyum zorunluluğu karşısında yetersiz kalmaktaydı. Bu sebeple, çalışma izni alınmasını teşvik ederek düzene koymak üzere 2003 yılında “Yabancıların Çalışma İzinleri

---

<sup>86</sup> 16 Haziran 1932 tarih ve 2007 Sayılı Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun. 2001 Ulusal Programda, 2007 yılında yürürlükten kaldırılacağı ifade edilmektedir.

Hakkında Kanun”<sup>87</sup> kabul edilmiştir (Kirişçi, 2004c: 6; IOM, 2005: 158). Yabancılara çalışma izinlerinin verilmesinden sorumlu tek kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olduğunu öngören söz konusu kanun, çalışma izinlerinin bağımlı veya bağımsız çalışan yabancılara doğrudan verilmesi imkanını getirmiştir. Bunun yanı sıra, bu kanun ile, çalışma izni verilmesi usulü basitleştirilmiş, göçmenlerin tüm mesleklere erişimi sağlanmıştır. (İçduygu, 2006b: 7). Göçmenlerin tüm sektörlerde yer alabilmesi, göçmen hakları ile ilgili önemli bir aşamayı ifade etmektedir. Örneğin, yabancılara bu kanundan önce yasal olarak ev işi sektöründe yer alamamış olması, Türkiye’de binlerce Moldavyalı bayanın sömürüye maruz kalması ile sonuçlanmıştır (İçduygu, 2006b: 11).

Müktesebat uyumu amacıyla yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma ve fiziki alt yapı konularında ayrıntılı eylemler içeren ve 25 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe giren İltica ve Göç Eylem Planında, önümüzdeki dönemde belli meslek gruplarındaki yabancılara işgücü piyasasına erişimleri ve yabancı öğrencilerin çalışmaları konusundaki kısıtlamalar konusunda AB müktesebatı ile uyumun sağlanacağı ifade edilmiştir (İltica ve Göç Eylem Planı, 2005: 32).

Söz konusu planda, yasal göçmenler için entegrasyon sisteminin kurulması ve sosyal, iktisadi ve kültürel haklara erişimlerinin sağlanmasının planlanması, göçmen hakları bakımından önemli bir gelişmedir (İltica ve Göç Eylem Planı, 2005: 33,35).

### 3.2.2.2. Düzensiz Göçle Mücadele

AB sürecinden önce, Türkiye’nin çeşitli mekanizmalar kurmuş olmasına rağmen, düzensiz göçle ilgili etkin bir politikasının olmadığı bir gerçektir. Düzensiz göçle ilgili olarak yürürlükte sadece ilgili hususları düzenleyen kanunlar bulunmaktaydı (İçduygu, 2003: 61). Bu yasal çerçeve dolaylı olduğundan düzensiz göçün tüm boyutlarını düzenlemekten uzaktı. Türkiye’nin göç politikasına bütüncül olarak bakıldığında, düzensiz göçle mücadele konusunun AB’ne tam üyelik sürecinde, AB tarafından üzerinde en fazla durulan alan olduğu görülmektedir. Bu

---

<sup>87</sup> 27 Şubat 2003 tarih ve 4817 Sayılı Yabancılara Çalışma İzinleri Hakkında Kanun.

başlık altında, düzensiz göç politikası ile ilgili çeşitli politika unsurları ayrı maddeler halinde incelenecektir.

- *Ülkeye girişlerin kontrolü (vize politikası ve dış sınır yönetimi)*: Ülkeye girişlerin kontrolünün en önemli araçları vize politikası ve dış sınır yönetimidir.

*Vize politikası*: Yabancıların kalıcı oturmalarına ciddi kısıtlamalar getirilmiş olmasına rağmen AB uyum sürecinden önce vize rejimi, oldukça liberaldi. Yabancıların vize alma koşulları, Pasaport Kanunu<sup>88</sup> ile düzenlenmiştir. Bu kanun, uluslararası ilişkiler ve dış politika bağlamında, özellikle 1980’li yıllardan itibaren, değişik ülke vatandaşlarına tanınan imtiyazlarla esnekleşmiştir Buna göre, bazı ülkelerin vatandaşları, üç aya kadar vize zorunluluğundan muaftır. Bunun yanı sıra, 30’dan fazla sayıdaki ülke vatandaşları için de sınır kapılarında bandrol tipi vize verilebilmektedir. (Apap, Carrera ve Kirişçi, 2004: 26-8).

AB uyum süreci, vize politikasında da değişiklikler gerektirmiştir. Gerek 08 Mart 2000 tarihinde yayınlanan “2000 Katılım Ortaklığı Belgesi”nde gerek 19 Mayıs 2003 tarihinde yayınlanan “2003 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi”nde gerekse 23 Ocak 2006 tarihinde yayınlanan “2005 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi”nde, AB vize mevzuatı ve uygulamalarına uyumun sağlanması ve yasadışı göçün önlenmesi için göç konusunda AB müktesebatı ile en iyi uygulamalarının kabul edilmesi öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 21; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 54; Turkey: 2005 Accession Partnership, 2005: 49).

2000 Katılım Ortaklığı Belgesi göz önünde tutularak hazırlanan ve 26 Mart 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu’na sunulan Ulusal Programda; orta vadede; vize mevzuatı ve uygulamasının AB müktesebatına yakınlaştırılması çalışmalarına başlanması, bu kapsamda orta vadede AB negatif vize listesine uyumun sağlanması ve filigranlı vize etiketlerinin yürürlüğe konması planlanmıştır (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2001: 390). 2003 Katılım Ortaklığı

---

<sup>88</sup> 15 Temmuz 1950 tarih ve 5682 Sayılı Pasaport Kanunu.

Belgesi'nde yer alan önceliklerin gerçekleştirilmesi için hazırlanarak 19 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren 2003 Gözden Geçirilmiş Ulusal Programda ise vize mevzuat ve uygulamasının AB ile uyumlu hale getirilme çalışmalarının devam etmesi, bu bağlamda, 2004 yılına kadar AB Negatif Vize listesi tam uyumun sağlanması, yüksek güvenli vize etiketlerinin kullanımına geçilmesi, ülkede uygulanan vize tiplerinin Schengen vize tiplerine tedricen uyumunun başlatılması, belge güvenliğinin denetlenmesi amacıyla sınır kapılarının gerekli teçhizatla donatılması, Türk havalimanlarından kalkan uçaklarla AB'ne giriş yapmak isteyen ancak yasadışı konumda buldukları için ülkemize geri gönderilen kişilerle ilgili sorunların çözümü bakımından, 2005 yılına kadar hava alanı transit vizesi uygulamasının başlatılması, sınırda bandrol vize verilmesi uygulamasının tedricen kaldırılması öngörülmüştür. Tüm bu planların gerçekleştirilmesi için 2005 yılına kadar 5682 Sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılması planlanmıştır (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı-Adalet ve İçişleri Başlığı, 2003: 9-11)

Tüm bu planlar uyarınca, Eylül 2002'de AB vize mevzuatı ve uygulamalarına uyuma başlanmış olup bu süreç hala devam etmektedir. Bu kapsamda, AB Negatif listesine uyum çalışmaları sürdürülmektedir. AB tarafından vize uygulanan ancak Türkiye tarafından vize zorunluluğundan muaf tutulmuş olan bazı ülkelere<sup>89</sup> vize zorunluluğu getirilmiştir. Halen, AB negatif vize listesi ile 6 ülkenin konumu ile ilgili olarak farklılık bulunmaktadır. Tam uyumun sağlanabilmesi için Bosna-Hersek, İran, Kırgızistan, Makedonya, Fas ve Tunus vatandaşlarına vize zorunluluğunun getirilmesi gerekmektedir. Düzensiz göç faaliyetlerine çok karıştıkları halde İran, Fas ve Tunus'tan gelenlere hala üç aya kadar vize muafiyeti uygulanması dikkat çekmektedir (İçduygu, 2006b: 6).

Vize politikası ile ilgili olarak AB uyum sürecinde AB Negatif vize listesine tam uyumun sağlanması, pasaportların Schengen müktesebatına uygun hale

---

<sup>89</sup> Bahreyn, Katar, Oman, Kuveyt, Birleşik Arap Emirlikleri, Suudi Arabistan, Endonezya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Kenya, Bahamalar, Maldivler, Barbados, Seyşeller, Jamaika, Belize, Fiji, Mauritius, Grenada ve Santa Lucia.

getirilmesi ve havayolu transit vizesi verilmesi konusundaki çalışmalar devam etmektedir.

*Dış sınırların yönetimi:* Sınır yönetimi, bir ülkenin güvenliği açısından özel bir öneme sahiptir. Türkiye'ye yönelen göçün çoğunlukla komşu ülkelerden geldiği düşünüldüğünde, düzensiz göçle mücadelenin etkin bir sınır yönetiminin kurulması gerekliliğini doğurduğu görülür. Özellikle de Türkiye'nin coğrafi olarak Asya ve Avrupa'yı birbirine bağlayan köprü konumunda olması ve sınırlardaki fiziki şartların kontrolü güçleştirilmesi, ülke için sınır yönetimini kaçınılmaz hale getirmektedir. Ancak, halen Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı<sup>90</sup> sorumluluğunda bulunan sınır yönetimi konusunda yukarıda sayılan sebeplerden dolayı idari yapı ve alt yapı konusunda belli oranda zafiyet yaşanmaktadır. Ülkede yakalanan yasadışı göçmenlerin çoğunun doğudaki kara sınırlarından kaçak yollarla girdiğinin tespit edilmesi ve batı sınırlarından Avrupa'ya yönelik kaçak göç hareketlerinin meydana gelmesi de bunu göstermektedir.

Sınır yönetimi konusu da Türkiye'nin AB'ne tam üyelik sürecinde üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Türkiye'deki sınır yönetiminin AB müktesebatına uygun olmadığı her platformda dile getirilmektedir. Tüm Katılım Ortaklığı Belgelerinde sınır yönetimi konusunda uyumu istenen alanlar belirtilmiştir. 08 Mart 2001 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde ve 19 Mayıs 2003 tarihinde yayınlanan Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesinde; yasadışı göçle mücadelede AB müktesebatı ve en iyi uygulamalara uyulması, buna paralel olarak; sahte ve tahrif edilmiş belgelerin tespit edilebilmesini de içerecek şekilde etkili bir sınır yönetimi geliştirilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesi ve Schengen müktesebatının tam olarak uygulanması için hazırlık yapılması öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 21; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 49, 54). Söz konusu öngörüler ışığında AB müktesebat ve en iyi uygulamalarının kabulü kapsamında uyum çalışmaları devam etmektedir. 23 Ocak 2006 tarihinde yayınlanan Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesinde ise Sınır

---

<sup>90</sup> Buna karşılık, gerek Tampere Zirvesi gerekse Schengen müktesebatı, tüm sınırların tek bir merkezden, sivil ve uzmanlaşmış bir teşkilat tarafından yönetilmesini öngörmektedir (Entegre Sınır Yönetimi, "Sınır Polisi" sistemi).

Yönetimi Ulusal Eylem Planının kabul edilerek uygulanmaya başlaması, bu kapsamda, öncelikle askeri olmayan ve profesyonel sınır koruma teşkilatının kurulması ve sınırların mayından temizlenmesi öngörülmüştür (Turkey: 2005 Accession Partnership, 2006: 43). Bunun yanı sıra Schengen müktesebatının tam uygulanmasına hazırlanılması kapsamında, sınır yönetimi eylem planına paralel olarak, sınır yönetimi konusunda müktesebat ve en iyi uygulamalara uyumun devam etmesi istenmiştir (Turkey: 2005 Accession Partnership, 2005: 49).

26 Mart 2001 tarihli Ulusal Programda; sınır yönetimi konusunda; ilgili kamu kuruluşları arasında işbirliğinin sağlanması, sınır yönetiminin güçlendirilerek Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanmasına hazırlık yapılması, orta vadede, Türkiye üzerinden yasadışı yollarla Batı Avrupa'ya yönelen kişilerin sayısının azaltılması için ek tedbirlerin alınması planlanmıştır. Tüm bu tedbirlerin alınması amacıyla, bazı kanunların gözden geçirilmesi öngörülmüştür (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2001: 389-91). 19 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren 2003 Gözden Geçirilmiş Ulusal Programda ise, orta vadede bu konudaki AB mevzuatı ve en iyi uygulamalarla uyumlaştırmaya devam edilmesi ve Schengen müktesebatının tam olarak uygulanması için hazırlık yapılarak 2002 yılında ilgili kamu kuruluşlarınca oluşturulan İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü tarafından oluşturulan strateji belgeleri çerçevesinde eğitim, yeniden yapılanma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütülmesi planlanmıştır. Bunun yanı sıra, bu alanda öngörülen kurumsal yapılanmalardan en önemlisi, 2005 yılına kadar askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulması için mevzuat, teşkilatlanma, idari yapı ve altyapı ihtiyaçlarının karşılanması ve bu teşkilat kurulana kadar sınır yönetiminden sorumlu mevcut kurumların<sup>91</sup> idari ve teknik yapılarının güçlendirilmesidir. (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı-Adalet ve İçişleri Başlığı, 2003: 7-8)

Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Ulusal Programlarda yer alan bu öncelik ve planlar uyarınca AB müktesebatına uyum çalışmaları devam etmektedir. İlk olarak, 2002 yılında ilgili kamu kuruluşlarının katılımı ile "İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev

---

<sup>91</sup> Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı.

Gücü” oluşturulmuştur. 18 Haziran 2002 tarihinde toplanmaya başlayan Görev gücünün Dış Sınırlar konusundaki çalışma grubunun incelemeleri sonucu hazırladığı “Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi”, 14 Nisan 2003 tarihinde yayınlanmıştır. Söz konusu belge, AB müktesebatı gereği, tüm sınırların yönetiminden sorumlu olmak üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde askeri olmayan ve profesyonel bir sınır muhafız teşkilatının kurulmasını öngörmüştür. Sınırların bu şekilde entegre yönetiminin sağlanması konusundaki çalışmaları yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde “Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü” kurulmuş, Türkiye’nin sınır yönetimi sistemine AB müktesebatına uyumlaştırmak ve Schengen mevzuatı ve sınır yönetiminden sorumlu kuruluşların idari kapasitesini (koordinasyon, insan kaynakları, teçhizat) geliştirmek amacıyla bir yıl süreyle “Entegre Sınır Yönetimi Eşleştirme Projesi” yürütülmüştür (İçişleri Bakanlığı, 2006: 21, 43). 19 Temmuz 2004 tarihinde başlayan bu projedeki çalışmalar sonucu “Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı”<sup>92</sup> hazırlanmıştır.

27 Mart 2006 tarihinde onaylanan Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı, AB müktesebatı ve standartlarına uygun olarak, sınırların ve hudut kapılarının kontrol ve gözetimi görevlerinin askeri olmayan sivil otoriteye bağlı bir kolluk birimi tarafından yerine getirilmesine yönelik reformların ve yasal düzenlemelerin planlanması amacıyla oluşturulmuştur. Plan, bu amaca yönelik olarak, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken yatırımları içermektedir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 9). Planın en dikkat çekici yanı, sınır polisi yapılanmasının AB kaynaklarından sağlanan mali yardımlar paralelinde aşamalı olarak tamamlanmasını öngörmesidir (İçişleri Bakanlığı, 2006: 54).

Sınır yönetimi konusunda AB müktesebatına uyum çalışmaları, bu alanda idari, teknik ve yasal konulardaki tedbirleri içeren Ulusal Eylem Planı ışığında devam etmektedir.

- *Caydırıcılığın sağlanması (göçmen kaçakçılığı, insan ticareti, kaçak yabancı istihdamını ve anlaşmalı evliliği önleyici/cezalandırıcı yasal tedbirler):*

---

<sup>92</sup> Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimi Projesinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı.

AB'ne tam üyelik sürecinden önce, düzensiz göç akımlarının çoğalmas ve kaçak göçle ilgili faaliyetlerin bir sektör haline gelmesine rağmen, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti faaliyetleri ile kaçak yabancı istihdamı, ciddi bir şekilde suçlaştırılmamıştı. Söz konusu suçlar ile ilgili olarak çeşitli kanunlarda öngörülen cezalar da caydırıcılıktan uzaktı. AB'ne tam üyelik süreci, düzensiz göçün önlenmesi açısından büyük öneme sahip olan bu unsurların geliştirilmesini öngörmektedir. Her ne kadar daha önce de çeşitli önlemler geliştirildiyse de en kapsamlı değişiklikler bu süreçte meydana gelmektedir.

*Göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin önlenmesi/cezalandırılması:* 08 Mart 2001 tarihinde yayınlanan Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadeli öncelikler olarak; yasadışı göçün önlenmesi amacıyla bu konudaki AB müktesebatının ve örgütlü suçlarla mücadele alanındaki AB müktesebatının kabul edilerek uygulanması, 19 Mayıs 2003 tarihinde yayınlanan Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi ile 23 Ocak 2006 tarihinde yayınlanan Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesinde, insan ticareti organizasyonları ile mücadelenin güçlendirilmesi öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 21-22; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 54; Turkey: 2005 Accession Partnership, 2006: 43).

Bu öncelikler ile ilgili olarak; 2001 yılında yürürlüğe giren Ulusal Programda; 2000 tarihli BM Sınır aşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi ve yasadışı göç ve insan ticaretiyle ilgili iki protokolünün onaylanması ve bu konudaki mevzuatın gözden geçirilmesi planlanmıştır (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2001: 393). 2003 Gözden Geçirilmiş Ulusal Programda da; örgütlü suçlar, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadele konusunda AB mevzuatının kabulü ve uygulanması çalışmalarının sürdürüleceği öngörülmüştür. (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı- Adalet ve İçişleri Başlığı, 2003: 15)

Tüm bu öngörüler ve planlar çerçevesinde, AB ile bütünleşme sürecinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Türkiye tarafından da imzalanan 2000 tarihli



“Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi” ile bu sözleşmenin “Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol”ü ile “İnsan Kaçakçılığı”nın Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ü 2003 yılında onaylanmıştır.<sup>93</sup> Bu sözleşme hükümleri gereğince, daha sonra ilgili kanunlara eklemeler yapılmıştır. Bu eklemelerden düzensiz göçle mücadele bağlamında yapılan en önemli değişiklik de 9 Ağustos 2002 tarihinde çıkarılan bir kanun ile<sup>94</sup> Türk Ceza Kanununa (TCK) bir madde eklenmesidir. Bu kapsamda, “göçmen kaçakçılığı” ve “insan ticareti” tanımı yapılarak suçlaştırılmış, failleri ile teşebbüs edenlere caydırıcı para ve hapis cezaları getirilmiş ve bu suçta kullanılan araçlar ile bu suç sonucu elde edilen maddi menfaatin müsadere edilmesi öngörülmüştür. Haziran 2005 ayında kabul edilen Yeni TCK ile de para ve hapis cezaları arttırılmıştır.

Göçmen kaçakçılığının suçlaştırılarak caydırıcı cezalar öngörülmesi, yukarıdaki istatistiklerden de anlaşıldığı üzere, özellikle Türkiye’den transit geçerek Avrupa’ya yönelen yasadışı göçmen hareketlerini gerek sayı gerekse kapsam bakımından azaltmıştır. Buna ek olarak, TCK’na yapılan eklemelerle insan ticaretinin de ciddi bir suç haline gelmesi, yasadışı göç hareketlerini azaltmada etkili olduğu kadar, insan hakları açısından da önemli bir aşamayı göstermektedir.

İnsan ticaretinin suçlaştırılması ve bu konuda sağlanan eğitim faaliyetleri sonucu kolluk kuvvetleri ile adli birimlerin hassasiyeti arttırılmıştır. Bu konuda, İçişleri Bakanlığı yetkilileri ile Jandarma Genel Komutanlığı, sivil toplum kuruluşları ile birlikte bazı önlemler geliştirmiştir. İnsan Kaynaklarını Geliştirme Vakfı ve Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, insan ticareti mağdurlarına, ülkelerine geri gönderilene kadar, sosyal destek vermektedir. Kurulan mekanizma sayesinde polis tarafından yakalanan insan ticareti mağduru kadınlar, İnsan Kaynaklarını Geliştirme

---

<sup>93</sup> Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi’nin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 30 Ocak 2003 tarih ve 4800 sayılı Kanun. 2. Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 30 Ocak 2003 tarih ve 4803 sayılı Kanun. 3. Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolün Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair 30 Ocak 2003 tarih ve 4804 sayılı Kanun.

<sup>94</sup> Üçüncü Uyum Paketi: 4771 Sayılı Kanun .

Vakfı'na bildirilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü ve söz konusu vakıf, insan ticareti mağduru kadının emniyetli bir şekilde ülkesine gönderilebilmesi için, yetkili kurumlar ve diğer sivil toplum kuruluşları ile yakın işbirliği kurmaktadır. Bu işbirliği, insan hakları açısından önemli bir aşama olduğu kadar, Türkiye'de bürokrasi ve sivil toplum arasındaki işbirliğinin gelişmekte olduğunun bir göstergesidir. Bunun yanı sıra, İçişleri Bakanlığı, insan ticareti mağdurlarına 6 aya kadar oturma izni verilmesini sağlayan bir uygulama geliştirmiştir (Kirişçi, 2004c: 9).

*Kaçak yabancı istihdamının önlenmesi/cezalandırılması:* AB uyum sürecinde yabancıların işgücü piyasasına erişimi bağlamında 06 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe giren 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un bir önemli özelliği de kaçak yabancı istihdamının önlenmesi için çeşitli koşullara göre 250 milyon – 2 milyar TL arasında değişen caydırıcı para cezaları öngörmesidir (İçduygu, 2006b: 11). Başka bir deyişle, söz konusu kanun, yabancıların yasal yollarla işgücü piyasasında yer almasını kolaylaştırarak düzensiz göçle mücadele amacı konusunda önemli bir aşamayı oluşturduğu gibi, kaçak yabancı işçiliği önleyici tedbirler öngörmesi açısından da aynı amaca hizmet etmektedir.

*Anlaşmalı evliliğin önlenmesi:* Düzensiz göçle mücadele kapsamında, Haziran 2003'te, Türk Vatandaşlığı Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile anlaşmalı evliliğin önlenmesi amaçlanmıştır. Söz konusu kanunda, bir Türk vatandaşı ile evlenen göçmenlerin Türk vatandaşlığını elde etmesini, “aralıksız 3 yıl evli olmak” koşuluna bağlayan bir değişiklik yapılmıştır (IOM, 2005: 158). Böylece, düzensiz göçmenlerin anlaşmalı evlilik yoluyla Türk vatandaşlığına geçme imkanı ortadan kaldırılmıştır.

- *Yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesi (Geri gönderme ve geri Kabul):* Yukarıda bahsedildiği üzere, ülke içinde tespit edilen yasadışı göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmeleri öngörüldüyse de bu alanda gerek idari gerekse mali bakımdan sorunlarla karşılaşmıştır. Bunun yanı sıra, yasadışı göçmenlerin kaynak ülkeleri, bu konuda işbirliği içine girmemiştir. Düzensiz göçle mücadele açısından

önemli bir yere sahip bu alandaki gelişmeler de AB'ne tam üyelik sürecinde gelişmiştir.

Yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesi ve geri kabulü konusunda AB müktesebatına uyum kapsamında önemli değişiklikler öngörülmüştür. Gerek 2000 Katılım Ortaklığı Belgesi gerek 2003 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi gerekse 2005 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesinde göç konusundaki AB müktesebatının (kabul, geri kabul ve sınır dışı etme konularında) ve uygulamalarının kabul edilerek uygulanması, Avrupa Topluluğu ile geri kabul antlaşmasının müzakere edilerek imzalanması öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 21; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 49; Turkey: 2005 Accession Partnership, 2006: 43, 49)

Katılım Ortaklığı Belgelerinde öngörülen bu değişiklikler uyarınca, 2001 Ulusal Programı ve 2003 Gözden Geçirilmiş Ulusal Programda; Yasadışı göç bağlamında, kabul, geri kabul ve sınır dışı etme gibi uygulamalardan katılım öncesi dönemde AB mevzuatından benimsenmesi gerekenlerin orta vadede yürürlüğe konması ve bu kapsamda, öncelikle doğu sınırındaki komşu ülkelerle, bilahare, doğudaki diğer ülkelerle ve daha sonra ülkenin batı sınırındaki komşu ülkelerle geri kabul antlaşmalarının imzalanması öngörülmüştür. Bu konularla ilgili olarak, 2004 tarihine kadar Sınır Dışı Yönetmeliğinin, 2005'e kadar da Yabancılar Yasa Tasarısının yürürlüğe girmesi planlanmıştır (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2001: 391; AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı-Adalet ve İçişleri Başlığı, 2003: 12-14 ).

Geri gönderme, geri kabul ve sınır dışı alanında AB mevzuat ve en iyi uygulamalara uyum amacıyla öncelikle Türkiye tarafından değişik ülkelerle geri kabul antlaşmaları imzalanmaktadır. Şimdiye kadar sırasıyla, 10 Eylül 2001 tarihinde Suriye<sup>95</sup>, 08 Kasım 2001 tarihinde Yunanistan, 06 Mayıs 2003 tarihinde Kırgızistan, 19 Ocak 2004 tarihinde Romanya ve 07 Haziran 2005 tarihinde Ukrayna ile geri kabul antlaşması imzalanmıştır. Bunun yanı sıra, Bulgaristan, Rusya Federasyonu,

---

<sup>95</sup> Suriye ile yapılan bu antlaşma sonucu Türkiye, toplam 854 Suriyeli yasadışı göçmeni Suriye'ye göndermiştir (Kirişçi, 2004c: 8)

Belarus, Ürdün, Makedonya ve Srilanka ve Özbekistan ile de geri kabul antlaşması için müzakereler devam etmektedir. Buna ek olarak, Azerbaycan, Bangladeş, Çin, Fas, Gürcistan, Hindistan, İran, İsrail, Kazakistan, Libya, Lübnan, Moğolistan, Mısır, Nijerya, Pakistan, Sudan ve Tunus gibi ülkelere geri kabul antlaşmaları için teklif sunulmuştur (Ministry of Foreign Affairs, 2005: 2).

Bunun yanında, Katılım Ortaklığı Belgelerinde de belirtildiği üzere, Türkiye, AB geri kabul antlaşması imzalamak durumundadır. İlk yıllarda AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması konusunda çekimser davranıldıysa da bu konuda müzakereler 27 Mart 2005 tarihinde başlatılmıştır.<sup>96</sup> Geri kabul antlaşmaları, taraf ülkelerden birinde yakalanan yasadışı göçmenin diğer taraf ülke uyruğu olması durumunda bu yasadışı göçmenin uyruğu olduğu taraf ülke tarafından geri kabulünü öngörmektedir. Bunun yanı sıra, yasadışı göçmenin hangi uyruktan olursa olsun bir taraf ülke üzerinden diğerine geçtiği ispat edilirse transit konumundaki ülke, bu yasadışı göçmeni de geri kabul etmek durumundadır. İşte AB ile Türkiye arasında geri kabul antlaşmasının imzalanmasında sorun yaratan husus da budur. Türk yetkilileri, Türkiye'nin AB'nin istenmeyen göçünü boşaltacağı bir yer haline geleceğini ifade etmektedir. Çünkü Türkiye ile kaynak ülkeler arasında geri kabul antlaşmaları imzalanması sürecinde ve yasadışı göçmenlerin gönderilmesinde mali ve idari sorunlar yaşanmakta dolayısıyla Türkiye'nin AB'nden geri kabul yoluyla gelecek üçüncü ülke vatandaşlarını vatandaşı bulunduğu ülkeye gönderme garantisi bulunmamaktadır.

Türkiye ile Yunanistan arasında mevcut işbirliği antlaşmasına ek olarak imzalanan Geri Kabul Protokolü çerçevesinde uygulamada yaşanan zorluklar da, AB ile imzalanacak antlaşma sonucunda söz konusu sorunların muhtemel olduğunu göstermektedir. Türkiye – Yunanistan arasındaki geri kabul protokolü yürürlüğe girdiğinden bu yana Yunanistan 14.101 yasadışı göçmeni Türkiye'ye göndermek istemiş ancak Türkiye, bunlardan 2416'sını geri kabul edebileceğini belirtmiştir. Yunan tarafı, Ekim 2002 ile Ocak 2004 arasındaki dönemde, bunlardan 1006'sını

---

<sup>96</sup> Komisyon, 10 Mart 2005 tarihinde AB ile Geri Kabul Antlaşması'nın imzalanmasını teklif etmiştir. İlk tur görüşmeler 27 Mayıs 2005 tarihinde, ikinci tur teknik görüşmeler de 17-18 Ekim 2005 tarihinde yapılmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2006: 64).

Türk yetkililere teslim etmiştir. Bu yasadışı göçmenlerin 736'sı Iraklı, 270'i de İranlıdır. Türk yetkililer, Yunanistan'ın 2816 yasadışı göçmeni de söz konusu protokol hükümlerine aykırı olarak gizli bir şekilde Türkiye'ye gönderdiğini ifade etmektedir. Türkiye ise, aynı tarihler arasında 28 farklı ülkenin uyruğunda bulunan 753 göçmenin geri kabulünü talep etmiş ancak Yunanistan bunlardan 19'unu ger kabul etmiştir (Kirişçi, 2005: 354).

Türkiye – AB arasında imzalanacak geri kabul antlaşması konusunda en büyük anlaşmazlık, Türk yetkililerin bu konuda daha önce aday olan ülkelere farklı davranıldığını düşünmesidir. Çünkü önceki aday ülkeler, ancak katılım müzakereleri başladığında geri kabul antlaşmaları imzalamış ve bu antlaşmalar “ikili” olarak gerçekleşmiştir. Buna ek olarak, bu konuda külfet paylaşımı konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Türk yetkililer, genel olarak yasadışı göçle mücadele ile yasadışı göçmenlerin kaynak ülkesine geri gönderilmeleri konusunda yalnız bırakıldığını ifade etmektedir. AB tarafından Türkiye'ye, göç ve iltica konularında sadece üçüncü ülkelere sağlanan mali ve teknik yardımlardan (AENEAS) yararlanmasının teklif edilmesi, Türk tarafının güvenini azaltan bir etmen olmuştur (Kirişçi, 2004c: 8-9). Bu kapsamda, AB ile imzalanacak olan geri kabul antlaşmasının külfet paylaşımı konusunda yeterli mekanizmaları içermesi, Türk yetkililer açısından çok önemlidir (İçduygu, 2006: 12).

Düzensiz göçün önlenmesi alanında tüm bu önlemlerin yanı sıra, AB müktesebatı ve en iyi uygulamalara uyum gereği, yasadışı göçle mücadele konusunda faaliyet gösteren birçok uluslararası işbirliği girişimine katılım sağlanmıştır.<sup>97</sup> Düzensiz göçün önlenmesi ile ilgili olarak alınan tüm yasal ve idari önlemler sonucu, doğu ülkelerinden Avrupa'ya yönelen düzensiz göç hareketlerinde,

---

<sup>97</sup> Adalet ve İçişleri Alanındaki çeşitli programlar ile işbirliği girişimleri, Budapeşte Süreci, Berne İnisyatifi, Issık Göl Göç Politikası Diyaloğu, Uluslararası Küresel Göç Komisyonu, Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi, Sınır Polisi Konferansları, Akdeniz Bölgesinde Transit Göç Diyaloğu, AB Yasadışı Göç ve Sınır İhlalleri Konusunda Bilgi Değişim Merkezi (CIREFI) (Ministry of Foreign Affairs, 2005: 3).

Türkiye dışındaki diğer güzergahlar kullanılmaya başlamıştır (İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2005: 20).<sup>98</sup>

### 3.2.2.3. İltica

Türkiye, iltica alanında imzalanan Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni ilk imzalayan ülkelerden biridir. Ancak Sözleşmenin 1.B(1)(a) maddesinin uygulanmasında, coğrafi ve zaman kısıtlaması getirmiştir. Buna göre; sadece Avrupa'dan gelenlere ve 1951 yılından önce gerçekleşen bir olay yüzünden ülkesinden kaçanlara "mülteci" statüsü verilmiştir. 1967 yılında Cenevre Sözleşmesi'nin Ek Protokolü'nü imzalayarak, zaman kısıtlamasını kaldırmış, ancak coğrafi kısıtlamasını halen muhafaza etmektedir. Bu kısıtlama, iltica politikası ve uygulamasının en önemli özelliğidir (Kirişçi, 2004b: 6).

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi kısıtlama, iki katmanlı bir iltica politikasına neden olmuştur. Birinci katman, Doğu Avrupa ülkeleri ile Sovyetler Birliği'nden gelerek Türkiye'ye sığınanlara 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca koruma sağlanması ile ilgilidir. Yukarıda bahsedildiği üzere, Soğuk Savaş yıllarında BMMYK ile işbirliği içinde, Avrupa'daki komünist bloğu ülkeleri ile Sovyetler Birliği'nden mülteci kabul edilmiştir. Bu mültecilerin kabul edilmesinin siyasi boyutu da bulunmaktadır. Soğuk Savaş yıllarında bu coğrafyalardan gelen sığınmacıların kabul edilmesi, anti-komünist politikanın bir uzantısıdır. Bunun yanı sıra, Doğu Avrupa ülkelerinden gelen sığınmacıların sayısı az olduğundan, daha sonra Batı Avrupa ülkelerine yerleştirilebileceği düşünülmüştür. Türkiye'de kaldıkları süre içinde 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafından tanınan haklardan yararlanmış olan bu mülteciler, daha sonra BMMYK aracılığıyla başka ülkelere gönderilmiştir (Kirişçi, 1996: 296).<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Güney Rotaları (Irak-Suriye-Lübnan ve Süveyş kanalı-GKRY), Kuzey rotası (İran-Kafkaslar-Ukrayna).

<sup>99</sup> İçişleri Bakanlığı'na göre, Türkiye'de 1970 – 1996 yılları arasında 13.500 kişi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin sağladığı korumadan yararlanmıştır. Bu konuda daha önceki yıllara ait veri bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra, 1990'lı yıllar boyunca geçici koruma sağlanan 40.000 Bosnalı ve Kosovalı da Sözleşme hükümlerinden yararlandırılmıştır (Kirişçi, 2005: 350). 2 .Soğuk Savaş'ın bitmesiyle, eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen sığınmacılara 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri uygulanmamıştır. Azeri, Çeçen ve Özbek sığınmacılara mülteci statüsü verilmemiş, bunun yerine

Türk iltica politikasının diğer katmanını da Avrupa dışındaki ülkelerden gelen sığınmacılarla ilgili olup 1980 yılından itibaren gündeme gelmiştir. Yukarıda bahsedildiği üzere, Ortadoğu, Afrika ve Güneydoğu Asya'daki istikrarsızlıklar, bu bölgelerden Türkiye'ye doğru sığınma hareketlerini arttırmıştır. Türkiye tarafından Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi kısıtlama uyarınca mülteci statüsü verilmeyen bu kişilere fiili koruma sağlanmış, bu sırada BMMYK'nin iltica başvurularını değerlendirmesi, mülteci olarak kabul ettiklerini başka ülkelere göndermesi ve başvurusu kabul edilmeyen sığınmacıların da sınır dışı edilmesi öngörülmüştür. Bununla birlikte, 1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başında sığınma hareketlerinin büyük boyutlara varması, Türkiye'ye illegal girişlerin artması ve başvurusu kabul edilmeyen sığınmacıların Türkiye'de kalmaya devam etmesi, milli güvenlikle ilgili kaygılar meydana getirmiş, 1994 İltica Yönetmeliği'nin yürürlüğe girmesine kaynaklık etmiştir.<sup>100</sup> Başta Avrupa dışından gelen sığınmacılar için olmak üzere, mülteci ve sığınmacı statülerinin düzenlenmesi bakımından önemli bir aşama olan bu yönetmelik, 29. madde ile “geri göndermeme” ilkesinin benimsenmesi açısından da insan hakları yönünde olumlu bir adımı göstermektedir. Bununla birlikte, ülkeye girişten itibaren iltica başvurusunda bulunmak için sadece 5 günlük bir zaman öngörmesi ve mülteci ve sığınmacı statüsünün belirlenmesi konusunda Türk yetkili birimleri ile BMMYK arasında farklılıklar bulunması, özellikle sınır dışı etme konusunda Türk uygulamalarının ve dolayısıyla söz konusu yönetmeliğin “geri göndermeme” ilkesinin ihlal edilmesi anlamına geldiği gerekçesiyle mülteci ve insan haklarıyla ilgilenen çevrelerce eleştirilmiştir (Kirişçi, 1996: 303-4; Kirişçi, 2005: 350). Söz konusu 5 günlük zaman sınırı, daha sonra 10 güne çıkarılmıştır.

1997 yılından itibaren BMMYK ile işbirliği yoğunlaştırılmış, bu işbirliği çerçevesinde iltica hukuku konusunda verilen eğitimler sonucu “geri göndermeme”

---

ülkede gayri-resmi olarak kalmalarına veya Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilere sağlanan imkanlardan faydalanmalarına izin verilmiştir. Sözleşme hükümleri, eski Yugoslavya'dan gelen sığınmacılar için de uygulanmamış, onlara sadece geçici koruma sağlanmıştır (Kirişçi, 1996: 296-7).

<sup>100</sup> 30 Kasım 1994 tarihli “Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”.

ilkesinin çiğnenmesi uygulamaları azaltılmıştır. Bunun yanı sıra, 1997 yılından itibaren sığınmacıların geri sınır dışı edilmesi konusundaki idari kararların yargı denetimine tabi hale getirilmesi de birçok sınır dışı kararının askıya alınmasına yol açmıştır. Yargı kararlarının bir sonucu da sığınmacı ve mültecilerin sınır dışı edilme olasılıklarının azaltılması amacıyla 1994 İltica Yönetmeliği'nde değişiklikler yapılmasıdır (Kirişçi: 2004c: 4; Kirişçi, 2005: 351). Bu gelişmeler, 1994 sonrası dönemin iltica politikası ve uygulamasında uluslararası standartlara uyum süreci olduğunu göstermektedir.

Türkiye'nin iltica politikalarının gelişimine bakıldığında, 1994 İltica Yönetmeliği ve özellikle 1997 yılından 2001 yılına kadar uluslararası ilkelere uyum konusunda belli gelişmeler kaydedildiği görülmektedir. Bu alanda 2001 sonrası dönemde gerçekleşenler ise AB uyum sürecine karşılık gelmektedir (İçduygu, 2006b: 8). Çünkü, AB uyum sürecinde değiştirilmesi üzerinde en çok durulan konu da Türk iltica politikasıdır.

2000 Katılım Ortaklığı Belgesi ile 2003 ve 2005 Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgelerinde, orta vadede iltica konusundaki AB müktesebatına uyum çalışmalarına başlanması; bu kapsamda, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konan coğrafi çekincenin kaldırılması, iltica konusunda başvuruların dinlenmesi ve değerlendirilmesi sisteminin güçlendirilmesi ve mültecilerin konaklama, sosyal destek imkanlarının geliştirilerek entegrasyonları için tedbir alınması öngörülmüştür (Turkey: 2000 Accession Partnership, 2001: 22; Turkey: 2003 Accession Partnership, 2003: 54; Turkey: 2005 Accession Partnership, 2006: 49).

2001 Ulusal Programda orta vadede (2001 yılında başlanarak ileriki yıllarda gerçekleştirilmek üzere), başta BMMYK, IOM ve diğer sivil toplum kuruluşlarının yardımıyla, mülteciler için mevcut konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilmesi planlanmıştır. Türkiye'nin mülteci tanımına ilişkin olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi çekince koyduğu halde "geri göndermeme" ilkesine riayet edildiği ve coğrafi çekincelerin kaldırılmasının Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı



konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak *değerlendirileceği* belirtilmiştir. (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, 2001: 387)

2003 Ulusal Programda da; iltica alanında AB müktesebatına uyumun başlatılması ve iltica alanında kapasitenin geliştirilmesi öngörölmüştür. Bu kapsamda, AB iltica müktesebatında yer alan yasal önlemleri kapsamak üzere oluşturulan taslak İltica Yasası'nın 2005 yılına kadar yürürlüğe girmesi, 2004 ve 2005 yıllarında bazı idari düzenlemelerin yapılması, 2002 yılında ilgili kamu kuruluşlarınca oluşturulan İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü tarafından oluşturulan strateji belgeleri çerçevesinde eğitim, yeniden yapılanma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütölmesi planlanmıştır. Buna ek olarak, aynen önceki ulusal programda olduğu gibi, Türkiye'nin, mültecilerin tanımına ilişkin olarak getirdiği coğrafi sınırlamaya rağmen, hem coğrafi sınırlaması doğrultusunda mülteci olarak kabul ettiği yabancılar, hem de sırf insani nedenlerle geçici sığınma hakkı tanıdığı Avrupa dışından gelen yabancılar için, "geri göndermeme" ilkesine titizlikle riayet ettiği ve coğrafi sınırlama konusunun, Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, *katılım aşamasında* ölkemize doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekteştirilmesine ve AB ölkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak *kaldırılacağı* belirtilmiştir (AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı-Adalet ve İçişleri Başlığı, 2003: 2-6).

Katılım Ortaklığı Belgeleri ile Ulusal Programlarda yer alan bu öncelik ve planlar uyarınca AB müktesebatına uyum çalışmaları devam etmektedir. İlk olarak, 2002 yılında ilgili kamu kuruluşlarının katılımı ile "İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü" oluşturulmuştur. 18 Haziran 2002 tarihinde toplanmaya başlayan Görev gücünün İltica konusundaki çalışma grubunun incelemeleri sonucu hazırladığı "İltica Strateji Belgesi", Ekim 2003 ayında yayınlanmıştır. Türkiye'nin iltica ve göç politikasını AB ile uyumlaştırmak amacıyla 08 Mart 2004 tarihinde "İltica ve Göç Eşleştirme Projesi" başlatılmıştır. Söz konusu projede mevzuat ve kurumsal yapı

konusundaki elde edilen bulgular, “İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü”nün ulusal eylem planı hazırlama çalışmalarına esas teşkil etmiştir. 02 Kasım 2004 tarihinde çalışmalarına başlayan Eylem Planı Görev Gücü, Aralık 2004 itibariyle “İltica ve Göç Alanında AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”nı hazırlamıştır (Ay, Tokcan ve Alp, 2005: 7). Uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma ve fiziki alt yapı konularında ayrıntılı eylemler içeren söz konusu plan, 25 Mart 2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, iltica alanında; iltica ile ilgili tüm konulardan sorumlu olmak üzere İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica İhtisas Birimi'nin oluşturulmasını, menşei ülke ve iltica ile ilgili bilgi sistemlerinin geliştirilmesini, Sığınmacı kabul, barınma merkezleri, mülteci misafirhaneleri ve geri gönderme merkezlerinin kurulmasını, sığınmacı ve mültecilerin entegrasyonunun sağlanması amacıyla başta mevzuatta gerekli değişikliklerin yapılmasını olmak üzere sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi gibi mekanizmaların tespiti ve iltica prosedürleri konusunda AB müktesebatının kabul edilmesi öngörülmüştür (İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2005: 25-31). Bunun yanı sıra, külfet paylaşımı amacıyla değişik yollara başvurulması gerektiği ifade edilerek coğrafi çekince konusunda 2003 Ulusal Program'daki ifadelerle vurgu yapılmıştır (İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2005: 37). Başka bir deyişle, coğrafi çekincenin kaldırılması, AB'ne katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde ve iki şarta bağlı olarak sonuçlanacaktır;

- Katılım aşamasında Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi,
- AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri.

Bu kapsamda, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasına yönelik bir önerinin muhtemelen 2012 yılında TBMM'ne sunulacağı öngörülmüştür (Ulusal Eylem Planı, 2005: 39).

İltica başvurularının dinlenmesi ve değerlendirilmesi konusundaki kapasitenin artırılması başta olmak üzere iltica müktesebatına uyum amacıyla İltica Yasası çalışmaları devam etmektedir. Bu önemli yasal ve idari alandaki değişiklik planlarının yanı sıra, bu alanda idari kapasitenin artırılması amacıyla çeşitli projeler ve eğitim programları gerçekleştirilmektedir. Önümüzdeki süreçte iltica konusundaki uyum çalışmaları, Ulusal Eylem Planında belirtilen unsurlara göre yön bulacaktır.

Türkiye, iltica alanında AB ve uluslararası standartlara uyum konusunda çeşitli engellerle karşılaşmaktadır. Sığınmacılar, çoğunlukla yasadışı yollardan Türkiye'ye girmektedir. Bu sebeple, yakalanan yasadışı göçmenler içinde gerçekten "mülteci" statüsünü hak eden kişilerin tespiti önemli bir olgudur. BMMYK ve diğer sivil toplum kuruluşları, yetkili birimlerin bu konudaki hassasiyetini arttırmak için eğitim seminerleri yürütmektedir. Ancak, Avrupa Birliği'nin yasadışı göçle mücadele ile göçün güvenlik boyutuna odaklanması, Türkiye'nin 1997'den bu yana sığınma konularını insan hakları politikasına taşıma gayretlerini zayıflatmaktadır. Başka bir deyişle, yasadışı göçle mücadele ile mülteci ve sığınmacı haklarının korunması konusundaki politikalar, belli oranda çelişmektedir. Buna ek olarak, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının öngörülmesi, hassas bir konudur. Türk yetkililer ile halkın çoğu, AB'nin Türkiye'nin üyeliğine ciddi bir gözle bakmadığını ve coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının AB'ne üye olmadan gerçekleştirilmesi durumunda Türkiye'nin içinde bulunduğu bölge itibarıyla, ciddi sorunlarla karşılaşacağını düşünmektedir. Buna göre, Türkiye'nin AB'nin istenmeyen sığınmacı ve mültecilerini boşaltacağı tampon bir bölge haline gelme riski bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin iltica başvurularını değerlendiren ülkeyi belirleme ile ilgili tüzüğü de<sup>101</sup> Türkiye'nin üye olması durumunda, ülkeyi statü belirlemeden sorumlu "ilk sığınma ülkesi" haline getirecektir. AB iltica müktesebatı, Türkiye'yi AB tarafından başvurusu reddedilen sığınmacılar ile karşı karşıya bırakabilecektir. Bu durum, iltica politikasının uyumu konusunda bir diğer sorunlu alan olan külfet paylaşımını da gündeme getirmektedir. Türk yetkilileri, Avrupa İltica Fonu'nun sağladığından daha fazla imkan sağlayan külfet paylaşımı mekanizmalarının oluşturulmasını beklemektedir (Kirişçi, 2004c: 10).

---

<sup>101</sup> 18 Şubat 2003 tarih ve 343/2003/EC sayılı Konsey Tüzüğü (Dublin II), Bknz. s.87.

Görüldüğü üzere, Türkiye'nin göç kabul etme politikası, AB'ne tam üyelik sürecinde yeniden şekillenmekte/şekillenmesi öngörülmektedir. Özellikle de, düzensiz göçle mücadelenin, Türkiye – Avrupa Birliği ilişkilerinin en önemli unsurlarından biri olduğu ve ülkede düzensiz göçle ilgili alınan önlemlerde AB adaylığının büyük rol oynadığı görülmektedir (IOM, 2003:62, 67). Başka bir deyişle, AB'ne tam üyelik sürecinin Türkiye'nin mevcut politika ve uygulaması üzerinde önemli bir etkisi olmuştur ve bu süreç devam etmektedir. Bu alanda özellikle Türkiye – AB arasında geri kabul antlaşmasının imzalanmasının öngörülmesi, tam üyelik sürecindeki sorunlu alanlardan biridir.

Bunun yanı sıra, iltica alanındaki müktesebat uyumu da AB tarafınca en çok önem verilen konulardan biri olmuştur. AB müktesebatının uygulanması, mülteci ve sığınmacıların üçüncü ülkeye gönderilmeksizin Türkiye'de barınmasını sağlayacak yasal ve kurumsal yapılanmanın oluşturulması ve özellikle coğrafi çekincenin kaldırılmasını öngörülmektedir. Coğrafi çekincenin kaldırılması konusu Ulusal Programlarda ve Ulusal Eylem Planında da yer almıştır. Ancak, Türk yetkililer, bu konudaki temkinli tavrını korumaktadır.

Göç ve iltica alanındaki uyum sürecinde gerçekleştirilmesi beklenen bu koşulların çoğunlukla geçici olarak Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini kalıcı hale getireceği görülebilmektedir. Gerçekleştirilmesi öngörülen değişiklikler, dikkatli ve doğru bir şekilde ele alınmazsa ülkeyi “göçmen cenneti” haline getirebilir (Özcan, 2004: 192). “AB, Türkiye'nin AB kale duvarlarının çevresine kazılmış bir hendeğe dönüştürülmesi ve AB'ne yönelmiş olan insan göçünün bu hendekte toplanması politikasını izlemektedir.”(Özdağ, 2002: 63-64). Avrupa hükümetlerinin bile zaman zaman “geri göndermeme” ilkesini dahi ihlal ettiği göz önüne alındığında, Türkiye'nin bu gereklilikleri hassasiyetle değerlendirmesi gerekmektedir.

## SONUÇ

Uluslararası göç, sebepleri ve sonuçları bakımından çok yönlü bir süreçtir. Göç alan ve göç gönderen ülkedeki ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel nedenlerin etkisiyle ortaya çıkan bu olgu, hem göç alan hem de göç veren ülkedeki ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları etkilemektedir.

Uluslararası göçün modern tarihine bakıldığında, göçün her zaman var olmakla birlikte, hakim ekonomik sistemin değişmesiyle tüm unsurları bakımından göç biçimlerinin de değiştiği görülmektedir. Küreselleşmeyle paralel olarak, son 30 yıldır, dünyadaki göç hareketleri gerek kapsam gerekse niceliksel olarak yoğunlaşmıştır. Bu dönemde hem yasal göç hem yasadışı göç hem de iltica hareketlerinin sayısı büyük rakamlara ulaşmış, alan olarak daha çok ülkeyi kapsar duruma gelmiştir. Bu süreç, şüphesiz ki Türkiye ve Avrupa ülkelerini doğrudan etkilemiştir.

İkinci Dünya Savaşı'na kadar “göç gönderen” ülke konumunda olan Avrupa ülkeleri, son 50 yıldır göçmenlerin hedefi haline gelmiş, buna paralel olarak kendi göç ve iltica politikalarını oluşturmaya başlamıştır. Avrupa Birliği bünyesinde bütünleşme süreci, bu ulusal göç politikalarının uyumlaştırılmasını ve hatta Birlik çapında göç politikasının oluşturulmasını gündeme getirmiştir. Bunda, Avrupa ülkelerine yönelen göç ve iltica baskısının ülkelerin tek başına altından kalkamayacağı boyuta gelmesinin de büyük rolü olmuştur.

Göç ve iltica konularının Avrupa ülkeleri arasında 1970'li yıllardan itibaren sorgulanmaya başladığı, 1980'li yıllarda hükümetler arası işbirliği sürecinin başladığı görülmektedir. Önemli sonuçlar doğuran söz konusu işbirliği, Maastricht Antlaşması ile Topluluk düzeyine taşınmış, 1990'lı yıllar boyunca da yoğunlaşarak devam etmiştir. Göç ve iltica konularındaki işbirliğinin, iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırıldığı tek pazarın tamamlanmasının hedefi ile başladığı gözden kaçırılmamalıdır. Bu gerçek, göç ve iltica konularının güvenlik boyutunda ele alınmasına neden olmuş, göçün diğer boyutları, tamamıyla ulusal hükümetlerin yetki

alanı içinde kalmıştır. Politika alanındaki gelişmelerden de görüldüğü üzere, 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, göç ve iltica konularını Birinci sütuna taşımasına karşılık, beş yıllık geçiş süreci öngörmesi, göç ve iltica konularını güvenlik boyutuyla ele alma ve üye ülkelerin bu konuları egemenliklerinin bir parçası olarak görme alışkanlığını kıramamıştır. Başka bir deyişle, bugün için ortak göç ve iltica politikasından söz edilememekte olup bu geniş alanda sadece düzensiz göçün kontrolü konusunda önemli yasal gelişmelerin yapıldığı görülmektedir.

Yasal göç ve entegrasyon konusunda; göçmen alımının Birlik çapında bazı sektörlerdeki nitelikli ve niteliksiz işgücü ihtiyacını karşılayabileceği ve özellikle 2010'dan itibaren yaşlı nüfusun ağırlık kazanması sonucu artacak olan sosyal güvenlik harcamalarını telafi edebileceği düşünülmektedir. Göçmen alımının tek başına demografik yaşlanmayı çözemeyeceği kabul edilmekle beraber, bu demografik değişimin çekici faktör oluşturacağı, gelişmekte olan ülkelerdeki itici faktörlerin de devam ettiği göz önüne alınarak önümüzdeki dönemde AB çapında yasal göçün devam edeceği öngörülmektedir. Bu sebeple, Komisyon'un 2005 yılında sunduğu taslak ve plandan da anlaşılacağı üzere, göçmen alımı konusunda Topluluk düzeyinde ortak usullerin geliştirilmesi öngörülmektedir. Ancak, üye ülkelerin göçün büyüklüğü üzerindeki kontrol gücünü AB organları ile paylaşmak istemeyeceği, dolayısıyla göçmen alımı konusundaki herhangi bir yasal düzenlemenin ancak üye ülkelerin bu gücünü muhafaza ettiği takdirde Topluluk düzeyinde kabul edilebileceği beklenmektedir.

AB'nin göç ve iltica konularında üçüncü ülkelerle geliştirdiği ilişkilerde de göçün güvenlik boyutunun ağır bastığı görülmektedir. AB, Tampere Zirvesi'nde öngörülen üçüncü ülkelerle kalkınmaya dayalı işbirliğinden çok, düzensiz göçün önlenmesi konusunda işbirliğine yönelmiştir. Özellikle yeni katılan üyeler (katılım gerçekleşmeden önce), katılacak olan Romanya, Bulgaristan ile müzakere sürecinde olan Türkiye; başından beri, istenmeyen göçün tampon bölgesi haline getirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu ülkeler içinde, ne zaman AB'ye gireceği belli olmayan ve coğrafi bakımından kaynak ülkelere daha yakın olan Türkiye'nin konumu, özellikle de diğer transit ülkelerin katılımı gerçekleştikçe daha kritik hale gelmektedir. Bu

bakımdan, Türkiye'nin göç politikasını gözden geçirerek bu kritik süreci kendi çıkarlarına uygun duruma sokmalıdır.

Avrupa ülkelerinden gelen talep ve Türkiye'de nüfusun artmasının bir sonucu olarak, 1950'li yıllarda Avrupa ülkelerine doğru işgücü göçü başlamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren ise, çoğunlukla Avrupa ülkeleri olmak üzere, değişik ülkelere göç hareketi devlet politikası haline gelmiştir. Türkiye'den göç hareketleri, zaman içinde, göç alan ülkelerin taleplerindeki değişmelere paralel olarak değişmekle birlikte, o yıllardan bu yana devam etmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın verilerine göre, Haziran 2005 itibariyle 3,6 milyonu geçkin Türk vatandaşı yurtdışında bulunmaktadır. Ancak, bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçmiş Türk göçmenler de hesaba katıldığında, bu sayı, daha da artmaktadır.

Türkiye'nin yurtdışına göç ile ilgili politikaları incelendiğinde; yurtdışına göç gönderme ile ilgili;

- Yurtdışına işçi göndermek üzere uygun işgücü pazarlarının bulunması,
- Gidecek kişilerin nitelikleri, coğrafi kaynağı ve göçün büyüklüğü ile süresinin kontrolü,
- İşçi tasarruflarının yurda çekilmesi ve verimli kullanılması,
- Yurtdışındaki Türk vatandaşlarının sorunlarının çözümü

gibi temel unsurların göçmen alan ülkeler tarafından belirlendiği, Türkiye'nin gösterdiği belli çabalara rağmen etkin sonuç alınamadığı görülmektedir. Bu durum, Türkiye'nin göç gönderme olgusu ile geç tanışması, gerekli yapıların zamanında kurulmamış olması ve belli bir zamandan sonra da yeterince önem verilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Yurtdışına göç hareketlerine, -özellikle, 1970 ve 80'li yıllarda- sadece döviz sağlayan bir olgu olarak bakılmış, ancak, işçi tasarruflarının yurda çekilmesi konusunda dahi başarılı olunamamıştır.

Türkiye'nin karşı karşıya olduğu işsizlik oranı düşünüldüğünde, göç gönderme ile ilgili tüm bu unsurların ulusal menfaatleri doğrultusunda geliştirilmesi gerektiği açıktır. Önümüzdeki yıllarda Avrupa Birliği ülkelerinin yasal göçmen

alımına ağırlık vermek durumunda olduğu da düşünülürken, Türkiye – Avrupa Birliği bütünleşme süreci –tam üyelik olmasa bile- avantaj sağlayacaktır. Bu süreci değerlendirebilecek yapılar kurulmalıdır.

Cumhuriyet'in kurulmasından hemen sonra nüfusu arttırmak ve ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla diğer ülkelerde yaşayan Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilerin Türkiye'ye göç etmesi teşvik edilmiş, kendilerine çeşitli imkanların yanında Türk vatandaşlığı verilmiştir. Türk soyu ve kültüründen gelen kişilerin göçünün desteklenmesinde, milli kimliğin oluşturulması düşüncesi de önemli rol oynamıştır. Türkiye'ye ülke dışından yönelen göç hareketlerinin gelişimi incelendiğinde, ülkeye yönelen göç hareketlerinin 1980'li yıllara kadar, ülkenin göç kabul etme politikasıyla paralel bir şekilde geliştiği görülmektedir. Başka bir deyişle, 1923 – 1980 döneminde, geliştirilen politikaya uygun olarak, çoğunlukla aynı soy ve kültürden olan kişilerin göçü yaşanmış, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konan coğrafi çekince gereği, Avrupa dışından sığınma hareketleriyle fazlaca karşılaşmamıştır. Bunun yanı sıra, coğrafi çekince gereği sadece Avrupa'dan gelenlere sığınma sağlanmasının ardındaki düşünce gerçekleşmiş, Avrupa'dan gelip de mülteci statüsü elde edenlerin çoğu, daha sonra başka ülkelere gitmiştir.

Bununla birlikte, 1980'li yıllardan itibaren mevcut göç mevzuatına uymayan değişik göç şekilleri ile karşı karşıya kalınmış ve bu yeni duruma karşı bazı uygulamalar dışında fazlaca bir etkinlik gösterilememiştir. Bu tarihten itibaren, büyük çaplı sığınma ve düzensiz göç hareketleri yaşanmaya başlamıştır. Buna ek olarak, bir kısım Doğu Avrupa ülkeleri, ABD, Rusya ve AB vatandaşlarının düzenli göç hareketleri tecrübe edilmektedir. Sonuçta Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinde yabancı uyrukluların oranı nispeten çoğalmış, ülke uluslararası göç bakımından çoğunlukla transit alan haline gelmiştir.

Türkiye'nin göç kabulü mevzuat ve uygulamaları, son 20 yıldır Türkiye'ye yönelen değişik şekillerdeki bu göç akımları karşısında etkili olmamaya başlamıştır. İltica konusunda uluslararası standartlara uyum konusunda 1994 yılından itibaren bazı değişiklikler yapıldıysa da, özellikle yasal göçmen kabulü ve düzensiz göçle



mücadele alanında AB'ne tam üyelik sürecinden önce gerekli reformlar yapılmamıştır. Sonuçta etkin bir politika geliştirilememiş, Türkiye'ye yönelen göç hareketleri konusunda belirleyici olunamamıştır. Türkiye'nin nüfus ve işgücü piyasasında önemli yansımaları olan ve milli güvenliği doğrudan etkileyen bu göç hareketlerinin çoğu, Avrupa'daki ulusal ve Topluluk düzeyindeki kısıtlayıcı göç politikalarından kaynaklanmaktadır.

Avrupa'ya yönelen göçün tampon bölgesi haline gelen Türkiye'nin göç politikası, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, değişime uğramaktadır. Türkiye, özellikle de Avrupa'ya yönelen düzensiz göçün transit ülkesi konumunda olduğundan, AB göç tartışmalarının merkezindedir. Başka bir deyişle, Türkiye'de göç konusunda alınacak önlemler, AB'nin maruz kaldığı istenmeyen göç hareketlerini azaltacaktır. Bu sebeple, tam üyelik sürecinde Türkiye'nin gerek yasal göç gerek düzensiz göçün önlenmesi ve gerekse iltica konularında kapsamlı değişiklikler yapması öngörülmüştür. Avrupa Birliği ile ilk Katılım Ortaklığı Belgesinin imzalandığı 2000 yılından bu yana, bu alanda yoğun bir uyum süreci yaşanmaktadır. Türkiye'nin göç kabul etme politikası konusunda da AB politikalarına bağımlı duruma gelinmektedir.

AB müktesebat uyumu incelendiğinde, göç politikası konusunda birçok olumlu gelişmenin sağlandığı görülmektedir. Düzensiz göçün önlenmesi konusunda müktesebat uyumu kapsamında yapılan değişiklikler, düzensiz göç hareketlerinin gerek nicelik gerekse kapsam bakımından azalmasına yol açmıştır. Burada yasal göçmen kabulü ile ilgili mevzuat ve uygulamanın değiştirilmesinin de rolü olmuştur. Bunun yanı sıra, insan hakları konusunda da önemli olumlu adımlar atılmıştır. Yabancı kökenli göçmenleri işgücü piyasasından dışlayıcı hükümlere son verilmesi, insan ticareti konusunda hassasiyetin artırılarak insan ticareti mağdurlarına sosyal destek mekanizmalarının sağlanması gibi konularda yapılan değişiklikler, Türkiye'nin insan hakları konusunda uluslararası standartları karşılama yönünde önemli birer aşamaya karşılık gelmektedir. Bunun yanı sıra, iltica alanında sığınmacı ve mültecilerin haklarının artırılması, onlara sosyal destek, barınma ve entegrasyon

gibi imkanların sağlanması yolunda verilen çalışmalar da 1990'lı yıllarda iltica alanında getirilen yenilikleri destekler niteliktedir.

Diğer yandan, müktesebat uyumu sürecinde, özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması ve AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması konularının en sorunlu alanlar olduğu görülmektedir. Coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'nin Avrupa dışından gelen kişilere de kalıcı koruma sağlaması ile sonuçlanacaktır. Bunun yanı sıra, AB ortak iltica politikasına uyum, Türkiye'yi "iltica başvurusundan sorumlu ülke" konumuna getirecektir. AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması ise, Avrupa'ya yönelen transit göçmenlerin bile Türkiye tarafından geri kabulünü gerektirecektir. Buna karşılık, kaçak göçmenler ile iltica başvurusu reddedilmiş sığınmacıların kaynak ülkesine gönderilmesi konusunda Türkiye'nin elinde bu denli bir imkan bulunmamaktadır. Bu iki sorunlu alanda öngörülen değişikliklerin, esasen Avrupa ülkelerine yönelmesi açısından geçici nitelikteki çoğu düzensiz göç ve sığınma hareketlerini Türkiye için kalıcı bir hale getireceği açıktır. Esasen Avrupa Birliği'nin hedefinin de bu yönde olduğu yürüttüğü göç ve iltica politikasının analizinden de anlaşılmaktadır.

AB müktesebat uyumu çerçevesinde; coğrafi çekincenin kaldırılması ve AB ile geri kabul antlaşması imzalanmasının sonuçları iyi tahlil edilmelidir. Büyük bir kısmı geçici (transit olduğundan) nitelikteki bu göç hareketlerinin bile ülkeyi milli güvenlik bakımından ve ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel yönden ne kadar etkilediği ve göç ve iltica konusunda Türkiye'nin gerek ekonomik gerek demografik gerekse coğrafi konumu bakımından Avrupa ülkeleri ile kıyaslanamayacağı göz önüne alınmalıdır. Ülkede göç politikasının daha liberal hale gelmesinin, ekonomik ve sosyal yönden olumsuz sonuçları olacaktır. Buna karşılık, göç politikalarının katı olması, -Avrupa örneğindeki gibi- düzensiz göç hareketlerini ve insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı ağlarını güçlendirmek suretiyle insan hakları ihlallerini arttıracaktır. Tüm bu unsurlar göz önüne alındığında, Türkiye, doğrudan AB politikalarına bağımlı olmak yerine, kendine özgü, insan haklarına dayalı ve çağdaş bir göç politikası geliştirmek durumundadır.

Uluslararası göç ile ilgili olarak Türkiye’de yaşanan sorunların kaynağında, Türkiye’nin çeşitli nedenlerle dışarıya göç hareketlerini üreten kaynak ülkelerle Avrupa arasında köprü niteliğinde olmasının yanı sıra, kendi iç dinamiklerinin etkisi de rol oynamaktadır. Bu nedenle, uluslararası göçün olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılarak göçten optimum yararlanma imkanının doğmasının temelinde, olumsuzluğa neden olan iç sorunların bertaraf edilmesi yatmaktadır. Bunun yanı sıra, AB tam üyelik sürecinde Türkiye – AB arasında bu alandaki sorunlar da çözüme kavuşturulmalıdır.

Uluslararası göçün Türkiye için en aciliyet arz eden unsuru, ülkenin maruz kaldığı düzensiz göç hareketleridir. Bundan sonra da gerek Avrupa Birliği üyelik sürecinin getireceği ekonomik dinamizm gerekse ülkenin doğu sınırlarının hemen ötesinde meydana gelen savaş ve çatışmalar, Türkiye’ye yönelen düzensiz göç hareketlerini devam ettirecektir. Ekonomik, sosyal insan hakları ve iç güvenlikle ilgili sorunlar yaratan bu soruna karşı, kara sınırları, deniz sınırları ve sınır kapılarında denetimlerin artırılması, vize sisteminin katılaştırılması, güçlü bir istihbarat ağının kurulması, örgütlü suçlarla mücadele edilmesi, kamu oyunun bu konuda bilinçlendirilmesi ve etkin bir geri gönderme mekanizmasının kurulması gerekmektedir. AB müktesebatına uyum için hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında da yer alan tüm bu önlemlerin yerine getirilebilmesi, önemli altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasını gerektirmektedir. Avrupa Birliği’ne Türkiye’nin bu konuda karşı karşıya kaldığı en ufak bir zafiyetin düzensiz göçlerin Avrupa’ya yönelmesini devam ettireceği vurgulanarak Birlik’in mali, teknik ve idari yönden ülkeye daha çok destek sağlaması talep edilmelidir.

Düzensiz göç kapsamında AB ile geri kabul antlaşması imzalanması, -özellikle de AB üyeliğinden önce-, Türkiye açısından birçok tehdidi de beraberinde getirebilecek bir gerekliliktir. Sadece Yunanistan ile imzalanan geri kabul protokolü dahi, istenmeyen sorunlar yaratmaktadır. Yunan kolluk birimleri, Yunanistan’a Türkiye dışındaki başka güzergahlardan geçen kaçak göçmenleri bile, söz konusu protokol hükümlerine aykırı bir şekilde Türkiye’ye göndermektedir. Dünyanın en rekabetçi ekonomisi olmayı hedefleyen Avrupa Birliği’nin, -Türkiye – AB geri kabul

antlaşmasının imzalanmasını öngörerek- Türkiye'deki düzensiz göçle mücadeleye tam destek sağlamak yerine, ülkenin birtakım zafiyetlerinden dolayı düzensiz göçün Avrupa'ya yönelmesi riskini bile kabullenmediği ve külfetin adil paylaşılması yerine, çoğunu Türkiye'ye yüklemeye çalıştığı görülmektedir. Bu durum, Birlik ile Türkiye arasında güvensizliğe neden olmakta, sonuçta düzensiz göç hareketleri devam etmekte ve iki taraf için de olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Türkiye – AB arasında uluslararası göç konusundaki benzer sorun, iltica alanında da yaşanmaktadır. Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekincenin kaldırılması istenmektedir. Bu gerekliliğin bazı altyapılar kurulmadan ve AB üyeliğinden önce yerine getirilmesi de ülke açısından sorun doğuracaktır. Nitekim, İltica ve Ulusal Göç Eylem Planı da göz önüne alındığında, bunun üyelikten önce gerçekleştirilmeyeceği beklenmektedir. Ancak, coğrafi çekincenin kaldırılması, üyelikten sonra da, -AB'nin Dublin II tüzüğü nedeniyle- AB ülkelerinin istenmeyen sığınmacıları sadece coğrafi konumu nedeniyle Türkiye'ye göndermesine yol açacaktır. Bununla ilgili olarak, Türkiye'nin diğer Avrupa ülkelerinden farklı olan özel konumu dikkate alınarak gerekirse söz konusu tüzüğün gözden geçirilmesi teklif edilmelidir. Avrupa Birliği'nin şu aşamada Türkiye'den bunu talep etmesi de Türkiye – AB geri kabul antlaşmasının imzalanması konusundaki gibi, AB ile Türkiye arasında güvensizliğe yol açmaktadır. Çünkü, Birlik çapında ortak iltica sisteminin kurulmamasına ve uygulamada, üye ülkelerin iltica hukukuna riayet etmemelerine rağmen Türkiye'nin mevcut yapısıyla coğrafi çekinceyi kaldırmasının beklenmesi, AB'nin aynı endişe içinde olduğunu göstermektedir.

Avrupa Birliği'nin Türkiye'den düzensiz göç ve iltica konularındaki beklentileri, Türkiye'nin –ASAM Başkanı Ümit Özdağ'ın deyimiyle- “jeopolitik çöplük” haline getirmek istemesinin göstergelerinden biridir. Bir yandan, başlı başına Ortadoğu'da bile önümüzdeki dönemde savaş ve çatışmaların artacağı söz konusuysen Türkiye'nin mevcut haliyle bu beklentilere cevap vermesinin ülkeyi karışıklığa sürükleyeceği aşikardır ve bu nedenle bu beklentiler, Türk tarafına güven vermemektedir. Bu açıdan bakıldığında; AB ile geri kabul antlaşması imzalanmasından ve coğrafi çekincenin kaldırılmasından önce, bu konuda taraflar

arasında karşılıklı güvenin tesis edilmesi gerekmektedir. Bunun için ilk adım olarak; konunun sadece iki taraf arasında diplomatik olarak ele alınmasının ve çeşitli konulardaki AB ve BMMYK uzmanlarının Türk yetkililerini yönlendirmesi yerine, iki tarafın göç uzmanları ve akademisyenlerinden oluşan bir platformda da her yönüyle, derinlemesine tartışılması, tarafların birbirini anlamasına hizmet edecektir.

Şunu kabul etmek gerekir ki, her ne kadar Türkiye – AB ilişkileri dolayısıyla olumsuz etkileri muhtemel olsa da, insan hakları çerçevesinden bakıldığında uzun vadede coğrafi kısıtlamanın kaldırılması gerekmektedir. Bu, Türkiye'nin iltica konusunda 1990'lı yıllarda başlattığı uluslararası standartlara uyum çabasının önemli bir aşaması olacaktır. Kısa vadede ise, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının olumsuz etkilerini azaltmak için gerekli yapılar sağlanmalıdır. Bu kapsamda; Türkiye'nin uluslararası iltica hukukunun gereklerini yerine getirmek üzere; -AB müktesebatına uyumun da gerektirdiği gibi-, sığınmacı başvurularının dinlenmesi ve değerlendirilmesi sisteminin kurulması ile mülteci ve sığınmacılar için ekonomik ve sosyal destek mekanizmalarının kurulması gerekmektedir. Bu çerçeve içinde ise, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nda da öngörüldüğü gibi, iltica işlerinden sorumlu tek bir merkezin kurulması (İltica İhtisas Birimi), sığınmacı kabul ve barınma merkezleri ile mülteci misafirhanelerinin kurulması, iltica alanında çalışacak personel için eğitim akademisinin kurulması, geri gönderme ve kabul merkezlerinin kurulması, bu konudaki politika belirlenmesi için uygun sistemin kurulması, Türk yetkililerinin vermiş olduğu iltica kararına itiraz yollarının genişletilmesi, “geri göndermeme” ilkesinin hassasiyetle uygulanması, kitlesel akın durumunda sağlanan geçici korumanın ve ikinci korumanın kapsamının belirlenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, yasal göçmenler ile mültecilerin toplumla entegrasyonunu sağlanmalıdır. Bunun için; özellikle sivil toplum kuruluşları ve göç ve iltica konusundaki uluslararası organizasyonlarla işbirliği içinde olan bir entegrasyon sisteminin kurulması, mülteci, sığınmacı ve göçmenlerin eğitim imkanlarına erişimlerinin sağlanması, bu kapsamda, bu gruplar için dil kursları ile karşılama programlarının hazırlanması, bu grup içindeki hassas gruplar için özel tedbirlerin geliştirilmesi, sığınmacı/mültecilerin sağlık hizmetinden yararlanma imkanlarının genişletilmesi, nakdi yardım sağlanması yollarının araştırılması, işgücü piyasasına

erişimlerinin sağlanması ve bu kapsamda; mesleki eğitim sağlanması, sosyal ve kültürel haklar verilmesi ve sınır dışı işlemlerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Uluslararası g ile ilgili önlem alınması gereken diğer önemli alan, büyük miktarda vergi kaybına yol açan yabancı kaçak işçilik sorunudur. Kayıt dışı ekonominin yaygın olması ve bu konuda etkili önlemler alınmaması, yabancıların bu sektörde rahatlıkla yer almasına neden olmaktadır. Bu nedenle, yabancı kaçak işçiliği ile mücadelenin en önemli unsuru, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasıdır.

Yabancı kaçak göçmenlerin kaçak olarak istihdam edilmesinin başat nedeni, göçmenlerin düşük ücret düzeyine razı olmalarıdır. Göçmenlerin bu Şekilde işverenlerin insafına bırakılmaları gibi insan hakları ile bağdaşmayan bir soruna karşı, ücretler üzerindeki mali yüklerin azaltılması gerekmektedir. Böylece, hem yabancı kaçak işçiler kayıt altına alınarak vergi kaybı ortadan kalkacak hem de Türk işçiler arasındaki işsizlik oranının da azaltılması yoluyla kamu oyunun ve hatta işçi sendikalarının yabancılarla karşı isteksizliği azalacaktır.

Bunun yanı sıra; yabancı kaçak işçilikle ilgili yapılan bazı araştırmalar, yabancıların istihdamında, vasıf düzeyinin de önemli rol oynadığını göstermektedir. Bu da yabancıların kayıt altına alındığı takdirde, Türk ekonomisine olan katkılarının büyük olacağını göstermektedir. Bunun yanı sıra, mülteciler ve sığınmacılar içinde de yüksek vasıflı kişiler bulunduğundan, vasıflarına uygun bir Şekilde işgücü piyasasına dahil edilmesi gerekir. Ciddi anlamda planlama ve etkin bir uygulama gerektiren bu nlem, hem göçmenlerin ekonomik katkılarını çoğaltacak hem de toplumla entegrasyonlarını sağlayacaktır.

Görüldüğü zere, -Avrupa örneğindeki gibi- düzensiz göçle mücadele sisteminin geliştirilmesine rağmen, düzensiz göç hareketleri, devam etmekte ve ülkemiz açısından daha ciddi sorunlara neden olmakta ve sonuçta kaçak göçmenlerin kayıt altına alınması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, düzensiz göç konusunda alınan sıkı önlemlerin bazılarını kısmen anlamsız kılmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye, g politikasında düzensiz gc kısıtlamak için başvurulan yollar konusunda düzenli

göç ve düzensiz göç arasında dengeli bir tutum sergilemelidir. Bu kapsamda, ülkeye yasal girişin yolları genişletilmelidir. Çünkü, yukarıda da bahsedildiği üzere, önümüzdeki süreç, ülkeyi hem düzenli hem de düzensiz göçlerin artan bir şekilde hedefi haline getirecektir.

Bu kapsamda; Türkiye’de düzenli göç kabulü politikasının en önemli boyutu, dışarıdan göç kabul etme ihtiyacının niteliğinin belirlenmesidir. Küresel ekonomik eğilimler ve Türk işgücü piyasasının yapısının incelenmesi ve göç kabulüne ihtiyaç duyulup duyulmadığı, duyuluyorsa, hangi nitelikte ve ne kadar göçmene ihtiyaç duyulduğunun analizinin yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda; öncelikle beyin göçünü durduracak tedbirler alınmalı, özellikle Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu bilgi teknolojisi uzmanlarının ülkeye çekilmesi için gerekli koşullar sağlanmalıdır. Kaçınılmaz olan bu sürecin Türkiye’ye mal olacağı zararın bertaraf edilmesi için ise, Türkiye’nin temel problemlerinin çözülmesi ve bu kapsamda, öncelikle işsizlik oranının azalması için etkili önlemler geliştirilmesi ve yeni iş imkanı yaratacak düzeyde yatırımın yapılması gerekmektedir. Böylece, ülkenin konumu, kısa ve orta vadede olmasa da, uzun vadede “göçle kalkınan ülke” haline gelebilecektir.

## KAYNAKÇA

- Abadan-Unat, N. ve Kemiksiz, N. (1986). *Türk Dış Göçünün 24 Yıllık Bilançosu: Yorumlu Bibliyografya*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa. 1.b.* İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Açma, B. (2002). Economic Consequences of International Migration: Case Study of Turkey. Conference Paper of WIDER Conference On Poverty, International Migration and Asylum held in Helsinki-Finland, 27-28 September 2002. [www.wider.unu.edu/conference/conference-2002-3/conference%20papers/acma.pdf](http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2002-3/conference%20papers/acma.pdf). (17 Eki 2005)
- Akkaya, Ç. (2004). Avrupa Birliği Ülkelerinde Yaşayan Türkler ve Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonu Kapsamındaki Rollerini. 2004 Türkiye İktisat Kongresi Üyelik Perspektifinde Türkiye – AB İlişkileri Tebliğ Metinleri. c.9. ss.203-225. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt9.pdf>. (20 Kas 2005).
- Alper, A.M. (2005). İşçi Dövizlerini Belirleyen Makro Ekonomik Etkenler: Türkiye Örneği. Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara: T.C. Merkez Bankası.
- Apap, J.ve S. Carrera. (2003). Towards A Proactive Immigration Policy For The EU? CEPS Working Document, No. 198 Brussels: CEPS.
- Apap, J., Carrera, S. ve Kirişçi, K. (2004). Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice. CEPS EU-Turkey Working Papers. No:3. Brussels: CEPS.
- Arayıcı, A.(2002). *Türkiye'den Avrupa'ya Göçün Kırk Yılı, 1.b.* İstanbul: Ceylan Yayınları.
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı (2001). [www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr). (10 Ağu 2003).
- Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2003 Ulusal Programı-Adalet ve İçişleri Başlığı. (2003). [www.abgs.gov.tr](http://www.abgs.gov.tr). (18 Eyl 2003).
- Ay, K., Tokcan, I. ve Alp, Ç. (der). (2005). *İltica ve Göç Mevzuatı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı ve BMMYK. [www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr). (20 Ara 2005).
- Baganha, M.I. (2005). Economic Restructuring And Migration In Europe. H. Fassmann vd. (der.). *International migration and its regulation: State of the art report Cluster A1*,



- Amsterdam: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion). ss.29-34.
- Bendel, P. (2005). Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe? *Migration Letters*, 2 (1), 20 – 31.
- Beşe, E. (2003). Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası. M. Kar ve H. Arıkan (der.). *Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye: Ekonomik ve Sosyal Politikaların Uyumlaştırılması. 1.b.* İstanbul: Beta Yayınları. ss. 445-485.
- Bhabha, J. (2005). Trafficking, Smuggling and Human Rights. *Migration and Human Rights Migration Fundamentals*. Migration Information Source monthly issues. [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org), (24 May 2005).
- BMMYK. (2001). *1951 Mülteci Sözleşmesi: Sorular ve Cevaplar*. Cenevre: BMMYK.
- Boswell, C. (2005). Migration in Europe. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. [www.gcim.org](http://www.gcim.org). (12 Kas 2005).
- Brinkmann, G. (2004) The Immigration and Asylum Agenda..*European Law Journal*, 10(2), 182–199.
- Carrera, S. (2005) 'Integration' as a Process of Inclusion for Migrants? CEPS Working Document No. 219.Brussels: CEPS. [www.ceps.be](http://www.ceps.be). (26 Tem 2005).
- Cassarino, J. (2005). Web Site Guide on Europe's Migration Policy in the Mediterranean: An Overview. 2.b. CARIM Analytical and Synthetic Notes-Political and Social Module. No.2005/10. [www.carim.org/Publications/CARIM-AS05\\_10-Cassarino.pdf](http://www.carim.org/Publications/CARIM-AS05_10-Cassarino.pdf), (17 Şub 2005).
- Commission. (2000a) Communication From The Commission To The Council And The European Parliament On A Community Immigration Policy. Brussels: COM(2000) 757 Final.
- Commission. (2000b). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union for persons granted asylum. Brussels: COM(2000) 755 final.
- Commission. (2001). Communcation From The Commission To The Council And The European Parliament On A Common Policy On Illegal Immigration. Brussels: COM(2001) 672 final.

- Commission. (2003a). Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Immigration, Integration and Employment. Brussels: COM (2003) 336 final.
- Commission. (2003b). Communication From The Commission To The European Parliament And The Council In View Of The European Council Of Thessaloniki On The Development Of A Common Policy On Illegal Immigration, Smuggling And Trafficking Of Human Beings, External Borders And The Return Of Illegal Residents. Brussels: COM(2003) 323 Final.
- Commission. (2004a) Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents Staff Working Paper. Brussels: SEC(2004) 1349.
- Commission. (2004b) Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee of the Regions: First Annual Report on Migration and Integration. Brussels: COM(2004) 508 final.
- Commission. (2005a). Green Paper On An EU Approach To Managing Economic Migration. Brussels: COM(2004)811 Final.
- Commission. (2005b). Green Paper Confronting demographic change: a new solidarity between the generations. Brussels: COM(2005) 94 final.
- Commission. (2005c). Policy Plan on Legal Migration. Brussels: COM(2005) 669 Final..
- Council. (2004). The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Annex 1 of Presidency Conclusions of the Brussels European Council.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Genel Müdürlüğü. (2006). Yurtdışındaki Türk İşgücü. [www.calisma.gov.tr/birimler/yih/istatistik/istatistik\\_94.doc](http://www.calisma.gov.tr/birimler/yih/istatistik/istatistik_94.doc). (20 Mar 2006).
- Dearden, Stephen J.H. (2000). Immigration Policy in the European Community. [www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws14/dearden](http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws14/dearden). (17 Mar 2004).
- Demeny, P. (2005) Policy Challenges Of Europe's Demographic Changes: From Past Perspectives To Future Prospects. M. Macura, A. MacDonald ve W. Haug (der.). *The*

- New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses*. New York, Cenevre: United Nations. ss. 1-10.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). *Yurtdışında Yaşayan Türkler Alt Komisyonu Raporu*. DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İş Gücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu. No. 2642 - ÖİK: 650. Ankara: DPT.
- Doomernik, J., Gsirt, S. ve Kraler, A. (2005) Prospects On Migration Management – Opportunities and Pitfalls. Heinz Fassmann vd.(der.) *International migration and its regulation: State of the art report Cluster A1*, Amsterdam: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion). ss.35-46.
- Ederveen, S. vd. (2005). Destination Europe Immigration and Integration in the European Union. European Outlook 2. Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Edwards, B.M. (2005). *Migration In The Middle East and Mediterranean*, GCIM Regional Study on Middle East and Mediterranean. Switzerland:GCIM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2001). *Dünyada ve Türkiye’de Yasadışı Göç*. Ankara:EGM.
- Ergun, T. (1978). İşgücü Göçünün Türkiye Ekonomisi Üzerinde Etkileri. Balmamış Doktora Tezi. İzmir: Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi.
- Ersel, B. (2001). The social and political problems raised by the emigration of Turkish workers. *South-East Europe Review*, 4, 37 – 50.
- Eryılmaz, A. (2002), 40 Years in Germany – At Home Abroad. *Private View*, Spring 2002. Issue 11 "German Turks". TUSİAD Yayınları. [www.tusiad.org/yayinlar.nsf/www.tusiad.org/](http://www.tusiad.org/yayinlar.nsf/www.tusiad.org/) (20 Nis 2006).
- Erzan, R. ve Kirişçi, K. (2004). Turkish Immigrants: Their Integration Within The EU and Migration To Turkey. Brief on the Bogaziçi University-OSIAF joint projects on Employment and Immigration Issues İn Turkish-EU Relations, [www.esiweb.org/pdf/esi\\_turkey\\_tpq\\_id\\_7.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_7.pdf) (Kas 2005).
- European Union. (2005). Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/web097781.en.pdf>. (20 Kas 2005).
- Faist, T. (2003). *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar.1.b.* (Çev. A. Gündoğan ve C. Nacar) İstanbul: Bağlam Yayıncılık. (Orişinal baskı tarihi 2000)

- Fassman, H. ve R.Munz. (1992). Patterns and Trends of International Migration in Western Europe. *Population and Development Review*, 18. 457-480.
- Furniss, N. (1985). Foreign Workers in the Political Economies of Western Europe. *Indiana University Turkish Studies*, 5. 67-77.
- Global Commission on International Migration. (2005). Migration at Glance. Report. www.gcim.org. (05 Kas 2005).
- Gençler, A. (2002). Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği. *Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 17(3), 28-46.
- Gitmez, A.S. (1979). *Dışgöç Öyküsü*. Ankara: Maya Matbaacılık Yayıncılık.
- Godoy, L. (2002). Immigration in Europe: realities and policies. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Working Paper 02-18. www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/firstyearreports/backgroundreports/immigrationbackgroundreport.pdf.(20 May2005)
- Güllü, İ. (2004). Türkiye'nin Jeopolitik Önemi Açısından Almanya'daki Türk Nüfusuna Sosyolojik Bir Yaklaşım. *Değişen Dünyada Türkiye'nin Önemi*. Uludağ Üniversitesi I.Ulusal Genç Bilim adamları Sempozyumu. Bursa: Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü, 1(7), 63-83.
- Gümüş, E. (1998). Türkiye'nin Nüfusu. Nuray Serter (der..). *Türkiye Coğrafyası*. Anadolu Üniversitesi Yayınları.No: 1609. ss.61-86.
- Güven, H.S. (1977). *Dış Göç, ve "İşçi Yatırım Ortaklıkları*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Hansen, R. (2003). Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons. *The Political Quarterly*, 74(3), 25-38.
- Hatton, T. (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*, (April), 5-62.
- ICMPD. (2005). The Implications Of The Hague Programme For European Asylum And Migration Policies. Briefing ICMPD Briefing Paper. Viena: ICMPD.
- İçduygu, A. (2000). The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey. *International Social Science*, 52(165), 357-367.
- İçduygu, A. (2003). *Irregular Migrationin Turkey*. IOM Migration Research Series.No: 12. Geneva: IOM.
- İçduygu, A. (2004a). *Türkiye'de Kaçak Göç*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- İçduygu, A.(2004b). Demographic Mobility over Turkey: Migration Experiences and Government Responses. *Mediterranean Quarterly*, 5. 88-99.

- İçduygu, A. (2005). Turkey: The Demographic and Economic Dimension of Migration. P.Fargues (der.). *Mediterranean Migration 2005 Report*. Cooperation project on the social integration of immigrants, migration, and the movement of persons, financed by the EC MEDA Programme. Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium. ss: 327-338.
- İçduygu, A. (2006a). International Migrants Remittances in Turkey, CARIM Analytical and Synthetic Notes – Demographic & Economic Module, Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium.
- İçduygu, A. (2006b). EU-ization Matters: Changes in the Immigration and Asylum Policies and Practices in Turkey. Draft for T. Faist ve A. Ette (der.). *The Europeanization of National Immigration Policies*. London: Palgrave MacMillan Publishers. Forthcoming.
- İçduygu, A. (2006c). Labour Dimension Of Irregular Migration In Turkey. Paper presented at World Bank Annual Bank Conference on Development Economics held 29-30 May 2006, Tokyo. [www.worldbank.org/INTDECABCTOK2006/Resources/icduygu\\_abcde\\_final.ppt](http://www.worldbank.org/INTDECABCTOK2006/Resources/icduygu_abcde_final.ppt). (15 Haz 2006).
- İçduygu, A., Sirkeci, İ. ve Muradoğlu, G. (2001). Socio-economic Development and International Migration: A Turkish Study. *International Migration*. 39 (4): 39-61.
- İçişleri Bakanlığı. (2006). Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı (2005). [www.egm.gov.tr](http://www.egm.gov.tr). (20 Ara 2005).
- Immigration Policy: Current EU Approach.(2004). *International Debate*. (March): 66-67.
- IOM. (2004). Glossary On Migration. Switzerland :IOM.
- IOM. (2005). World Migration 2005: Costs And Benefits Of International Migration. Volume 3 – IOM World Migration Report Series. Genova: IOM. ss. 139-159.
- Iredale, R. (2001). The Migration of Professionals:Theories and Typologies. *International Migration*, 39(5), 7-26.
- İstanbul Ticaret Odası. (2004). Türkiye İçin Değerlendirilmesi Gereken Önemli Bir Hedef Pazar: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Ülkeleri. 2004 Türkiye İktisat Kongresi Küreselleşme ve Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Tebliğ Metinleri. c.8. ss.85-114. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt8.pdf> .(20 Kas 2005)

- Joly, D. (2000). Some Structural Effects of Migration on Receiving and Sending Countries. *International Migration*, 38(5), 25-40.
- Juss, S. (2005). The Decline and Decay of European Refugee Policy. *Oxford Journal of Legal Studies*, 25. 749–792
- Kadıoğlu, A. (1997). Migration Experiences of Turkish Women: Notes from a Researcher's Diary. *International Migration*, 35 (4), 537-557.
- Karpat, K.H (2003). *Studies on Turkish Politics and Society : Selected Articles and Essays*. Leiden, NLD, Brill, N.H.E.J., N.V. Koninklijke, Boekhandel en Drukkerij.
- Kicingler, A. ve Saczuk K. (2004). Migration Policy In The European perspective - Development And Future Trends. Warsaw: Central European Forum For Migration Research Working Paper 1. www.cefmr.pan.pl. (05 Şub 2005).
- Kirişçi, K. (1996). Is Turkey Lifting the `Geographical Limitation`?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey. *International Journal of Refugee Law*, 8. 293-318.
- Kirişçi, K. (2000a). Zorunlu Göç ve Türkiye. T.Akın (der.). *Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları*. 2.baskı. Ankara: BMMYK Türkiye.ss.37-67.
- Kirişçi, K. (2000b). Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices. *Middle Eastern Studies*, 36(3), 1-22.
- Kirişçi, K. (2003). Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration. Migration Information Source. www.migrationinformation.org. (10 Ara 2005)
- Kirişçi, K. (2004a). Asylum, Immigration, Irregular Migration and Internally Displacement in Turkey: Institutions and Policies. CARIM Analytical and Synthetic Notes – Political and Social Module, Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium.
- Kirişçi, K. (2004b). Harmonizing Turkish Immigration Policies with the EU: The Challenges Ahead. Paper prepared for the Conference on Immigration Issues in European Union-Turkish Relations: Determinants of Immigration and Integration 8-9 October 2004, Boğaziçi University, İstanbul.
- Kirişçi, K. (2004c). Reconciling Refugee protection with efforts to combat irregular migration: the case of Turkey and the European Union. Global Migration Perspectives No.11. Switzerland: GCIM.
- Kirişçi, K. (2005). Turkey: the political dimension of migration. P.Fargues (der.). *Mediterranean Migration 2005 Report*. Cooperation project on the social integration

- of immigrants, migration, and the movement of persons, financed by the EC MEDA Programme. Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium. ss.349-357.
- Koç, İ., Onan, I. (2001). The Impact of Remittances of International Migrants On The Standard of Living Of The Left-Behind Families In Turkey. Paper presented at the IUSSP General Conference in Salvador-Brazil, 18-24 August 2001.
- Krieger, H. (2005). Who is going Where?: Migration Trends in the EU context. SIPTU National Women's Forum, 22-24 April, Tralee. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Küçükkalay, A.M. (1998). Planlı Dönemde Yurtdışı İş Gücü İstihdamı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri.*Dış Ticaret Dergisi*, No:11. Ankara: Dış Ticaret Müsteşarlığı. <http://www.dtm.gov.tr/ead.DTDERGI/1ekim98/planli.htm>. (10 Kas 2005).
- Lindstrom, C. (2005) European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?. *Social Policy And Administration*, 39(6), 587-605.
- Luedtke, A. (2005). One Market, 25 States, 20 Million Outsiders?: European Union Immigration Policy. Paper presented in BMW Center for German and European Studies 9th Annual Graduate Student Conference The European Project: Opportunities and Challenges 18-19 February 2005, Georgetown University, Washington, DC. [aei.pitt.edu/4555/01/05\\_Luedtke.pdf](http://aei.pitt.edu/4555/01/05_Luedtke.pdf). (20 Mar 2006).
- Martin, P. (1992). Migration and Development. *International Migration Review*. 26(3): 1000-1012.
- Martin, P., Midgley, E. ve Teitelbaum, M. (2002). Best Practice Options: Turkey. *International Migratio*, 40(3),119-131.
- Massey, D.S. (1988). Economic Development and International Migration in Comparative Perspective. *Population and Development Review*, 14. 383-413.
- Massey, D.S. (2004), Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century. Paper Prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective. 4-7 June 2003, Johannesburg.. [pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Massey.pdf](http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Massey.pdf). (10 Şub 2006).
- Miler, M.J. (1994). Western European Strategies to Deter Unwanted Migration: Neither New Barbarian Invasions Nor Fortress Europa. US Commission on Migration Reform Research Paper. Washington: US Commission on Migration Reform.

- Ministry of Foreign Affairs. (2005). Turkey on Illegal/Irregular Migration. <http://www.mfa.gov.tr/MFA/ForeignPolicy/MainIssues/TurkeyOnIllegalMigration/> (10 Oca 2005).
- Münz, R. (2004). Migrants, labour markets and integration in Europe: A comparative analysis. Global Migration Perspectives No.16. Cenevre: GCIM.
- Nayyar,D. (2000). Cross-Border Movements of People. UNU/WIDER Working Papers, No.194. Helsinki: UNU/WIDER.
- Niessen, J. (2004). Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates. Brussels: Migration Policy Group. [www.migpolgroup.com](http://www.migpolgroup.com). (22 Mar 2005).
- OECD. (2001). *SOPEMI-Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration. Annual Report 2001 Ed.* Paris: OECD.
- OECD. (2003). *SOPEMI-Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration. Annual Report.* Paris: OECD.
- Özcan, M..(2004). Avrupa Birliği – Türkiye İlişkilerinde Yasadışı Göç. S Laçiner, M.Özcan ve İ.Bal.(2004) *Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa. 1.b.* İstanbul: Hayat Yayınları. ss.132-202.
- Özdağ, Ü.(2002). *Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri: Jeopolitik Bir İnceleme.* Avrupa Araştırmaları Dizisi. s.4. Ankara: Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Papademetriou, D., O'Neil, K. ve Jachimowicz, M. (2004) Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants. Paper Prepared for the European Commission DG Employment and Social Affairs. Washington: Migration Policy Institute.
- Peers, S. (2004). Vetoes, Opt-outs and EU Immigration and Asylum Law. Statewatch Briefing. <http://www.statewatch.org/news/2004/dec/eu-immig-optouts3.pdf> (24 Ara 2005).
- Penninx, R. (2005). Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions. M. Macura, A. MacDonald ve W. Haug (der.) *The New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses.* New York ve Cenevre: United Nations. ss.137-151.
- Power, J. (1975). Europe's Army of Immigrants. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-..)*, 51(3), 372-386.



- Pür, N. (1974). *Uluslararası İşgücü Hareketleri ve Türkiye*, İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Reitz, J.G. (2003). Canadian Immigration Policy. (Prepared for: Immigration and Asylum: From 1900 to the Present, edited by M. J. Gibney and Randall Hansen. Santa Barbara, USA, and Oxford, UK: ABC-CLIO). [www.utoronto.ca/ethnicstudies](http://www.utoronto.ca/ethnicstudies) (12 Haz 2005).
- Salt, J. (2005a). Current Trends in International Migration in Europe. CDMG (2005) 2. [www.coe.int/T/E/Social\\_Cohesion/Migration/Documentation/Publications\\_and\\_reports/John%20Salt%20-%20Report](http://www.coe.int/T/E/Social_Cohesion/Migration/Documentation/Publications_and_reports/John%20Salt%20-%20Report). (17 Ara 2004).
- Salt, J. (2005b). Types of Migration in Europe: Implications and Policy Concerns. Paper Presented in European Population Conference 2005, 7-8 Nisan 2005 Strazbourg: European Council.
- Salt, J. ve Stein, J. (1997). Migration As Business: The case of Trafficking. *International Migration*, 35. 467-494.
- Samuel, J. (1998). Migration and Development. Ottawa: John Samuel & Associates Inc.
- Schmitter-Heisler, B. (1985). Sending Countries and Politics of Emigration And Destination. *International Migration Review*, 19(3), 469-484.
- Serrano, C. (2003). European Unemployment: The Spanish Case and Comparison with US. [www.econ.umn.edu/~suqin/GL2\\_UE.pdf](http://www.econ.umn.edu/~suqin/GL2_UE.pdf). (11 Şub 2005).
- Shafagatov, R.ve A. Mirzayeva (2005) Immigration Policy As A Challenging Issue in the EU Policy-Making Process: A Study of Immigrant Integration Policy. Master Thesis. Linköpings Universitet. <http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/>. (10 Mar 2006)
- Solimano, A. (2001). International Migration and Global Economic Order: An Overwiev. World Bank Macroeconomics and Growth Development Research Group. Policy Research Working Paper. No:2720. Washington: World Bank.
- Stalker, P. (2002). Migration Trends and Migration Policy in Europe. *International Migration*, 40 (5), 151-179.
- Stalker, P. (2006). How People Migrate? *Stalker's Guide to International Migration..* <http://www.pstalker.com/migration/index.htm> (03 Şub 2006)
- Şahin, Z. (2003). Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Değişim Ve Süreklilik., *Stradigma Elektronik Dergisi*, 3. [www.stradigma.com/turkce/nisan2003makale12.html](http://www.stradigma.com/turkce/nisan2003makale12.html).

- Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions.(1999).  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm). (10 Ara 2004).
- TBMM (2004). Yurtdışında Yaşayan Vatandaşlarımızın Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla, Anayasanın 98 inci İç Tüzüğü'nün 104 ve 105 inci Maddeleri Uyarınca Bir Meclis Araştırması Açılmasına İlişkin Meclis Araştırması Raporu [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yurtdisi\\_arastirma/yurtdisirapor.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yurtdisi_arastirma/yurtdisirapor.htm). (20 Nis 2006)
- Toraman, E.C. (2000). Türkiye – Avrupa Topluluğu Ortaklık İlişkileri Çerçevesinde, Avrupa Birliği'ndeki Türk Göçmen İşçilerinin Serbest Dolaşım Hakları. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.
- Turkey: 2000 Accession Partnership. (2001). Annex of the Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2001/235/EC). *Official Journal of the European Communities*, 24.3.2001. (OJ L 85).
- Turkey: 2003 Accession Partnership. (2003). Annex of the Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2003/398/EC). *Official Journal of the European Communities*, 12.6.2003. (OJ L 145).
- Turkey: 2005 Accession Partnership. (2006). Annex of the Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey (2006/35/EC). *Official Journal of the European Communities*, 26.1.2006. (OJ L 22).
- UN (2001a). Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air. Supplementing 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (UNTOC), G.A. Res. 55/25, annex III, U.N. GAOR, 55th Sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I). [www.ohchr.org/english/law/organizedcrime.htm](http://www.ohchr.org/english/law/organizedcrime.htm) (22 Kas 2005)
- UN (2001b). Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Supplementing 2000 United Nations Convention on Transnational Organized Crime (UNTOC). G.A. Res. 25, annex II, U.N. GAOR,

- 55th Sess., Supp. No. 49, at 60, U.N. Doc. /45/49 (Vol. I). <http://www1.umn.edu/humanrts/nstree/trafficking.html> (22 Kas 2005).
- UNHCR (2001b). *Asylum Applications In Industrialized Countries: 1980 – 1999*. Genova: UNHCR.
- UNHCR (2003). *Tool Box I: The Fundamentals*. Brussels: UNHCR
- United Nations High Commission on Refugees (1996). *1951 Geneva Convention and Protocol Relating to Status of Refugees*. Geneva: UNHCR.
- Uslu, S. ve Cassina, G. (1999). *Türkiye'den Avrupa'ya Göç (Turkish Migration to Europe. I.b.* Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları.
- Ünal, M.(2005). *Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülkelerin Beyin Göçü Sorunu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı.
- Vayrynen, R. (2003). *Illegal Immigration, Human Trafficking, and Organized Crime*. UNU/WIDER Working Paper 72. Helsinki: UNU/WIDER. [www.wider.unu.edu](http://www.wider.unu.edu). (17 Mar 2005)
- Veenkamp, T., Bentley, T. ve Buonfino, A. (2003). *People Flow: Managing migration in a New European Commonwealth*. Demos: London. [www.demos.co.uk](http://www.demos.co.uk). (10 Nis 2006).
- Yalçın, C. (2002). *Çokkültürcülük Bağlamında Türkiye'den Batı Avrupa'ya Göç*. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 45-60.
- Yıldırımoglu, H. (2005). *Uluslararası Emek Göçü: Almanya'ya Türk Emek Göçü*. *Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, 8. 129-153.
- Yüce, Y. (2003). *The Challenge of Becoming an Immigration Country, The Case of Germany in The Light of The New Legal Draft On Immigration*. Basılmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ortadoğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü.
- Zimmermann, K. (1995). *Tackling the European Migration Problem*. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 45-62.

**EK**  
**TÜRKİYE'DE GÖÇ MEVZUATI**

**KANUNLAR**

- 403 Sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu
- 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu
- 2510 Sayılı İskan Kanunu
- 2821 Sayılı Sendikalar Kanunu
- 2922 Sayılı Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Öğrencilere İlişkin Kanun
- 4028 sayılı Kara Para Aklamasının Önlenmesine Dair Kanun
- 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu
- 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Kanun
- 4857 Sayılı İş Kanunu
- 4956 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu
- 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu
- 5271 Sayılı Ceza İnfaz Kanunu
- 5682 Sayılı Pasaport Kanunu
- 5683 Sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

**YÖNETMELİKLER**

- 1994 Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik
- 1995 Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Yönetmelik
- 2004 Karayolları Taşımacılığı Hakkında Yönetmelik

## ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

- 1951 Mültecilerin Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü
- 2000 Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Palermo Sözleşmesi) ve göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretine dair iki protokolü.
- Göçmen işçi ve Ailelerinin Haklarının Korunmasına Dair BM Sözleşmesi
- BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Sözleşmesi
- BM Uluslararası Sivil ve Siyasi Haklar Sözleşmesi
- Dernek Kurma ve Örgütlenme Hakkının Korunmasına Dair UÇÖ Sözleşmesi (C87)
- Ayrımcılığa Dair UÇÖ Sözleşmesi (C111)
- UÇÖ Eşit Ücret Sözleşmesi (C100)
- UÇÖ Eşit Muamele Sözleşmesi (C118)
- Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlükler Sözleşmesi
- Avrupa Sosyal Şartı
- Avrupa Sosyal ve Sağlık Yardımı Sözleşmesi