

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA ÇALIŞMALARI PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

**AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ
GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ VE DIŞSALLAŞTIRILMASI:
TÜRKİYE'YE YANSIMALARI**

Sühal ŞEMŞİT

Danışman
Prof. Dr. Canan BALKIR

2010

DOKTORA
TEZ ONAY SAYFASI

2003800489

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Sühal ŞEMŞİT
Tez Başlığı : Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları
Savunma Tarihi : 03.12.2010
Danışmanı : Prof.Dr.Canan BALKIR

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Canan BALKIR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Mustafa TANYERİ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Mustafa MUTLUER	EGE ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Nazif MANDACI	YAŞAR ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Oğuz ŞİMŞEK	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği (X)

Oy Çokluğu ()

Sühal ŞEMŞİT tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları" başlıklı tezi kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Avrupa Birliği G Politikasının Güvenikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye’ye Yansımaları**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

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

Shal şEMşİT

ÖZET

Doktora Tezi

Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması:

Türkiye'ye Yansımaları

Sühal ŞEMŞİT

**Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Anabilim Dalı
Avrupa Çalışmaları Programı**

AB ortak göç politikası iç politika ve dış politikada güvenlik odaklı bir şekilde geliştirilmektedir. AB göç politikasının etki alanı, dışsallaştırma stratejisi kapsamında Türkiye'nin de dahil olduğu aday ülkeler, komşu ülkeler ve diğer üçüncü ülkeleri kapsayacak şekilde genişlemektedir. Avrupa Komisyonu'nun ve Avrupa Parlamentosu'nun çoğunluğunun göçmen haklarını da dikkate alan kapsamlı göç politikası oluşturulması söylemine rağmen, bu alandaki politika ve uygulamalar güvenlik odaklı olarak devam etmektedir. Bu politika, düzensiz göçün önlenmesini sağlayamamakla birlikte, mali ve insani külfet getirmekte, insan kaçakçılığının ve suç ağlarının daha da güçlenmesine yol açmaktadır.

AB, ortak göç politikasını içiçe geçmiş halkalar modeli şeklinde dışsallaştırmaktadır. Ancak bu süreçte uygulanan koşulluluk, aday ülkeler dışındaki üçüncü ülkelere sunulan teşviklerin bu ülkeler tarafından yetersiz görülmesi ve politikanın AB merkezli olarak algılanmasından dolayı etkin bir şekilde işlememektedir. Göçün kaynak, transit, hedef ülkeleri ve göçmenleri doğrudan etkileyen çok boyutlu bir olgu olmasından dolayı, politikanın etkinliğini sağlamak açısından bütün tarafların ihtiyaçlarını dikkate alan "dörtlü kazanç" stratejisinin uygulanması gerekmektedir. Sadece böyle bir strateji düzensiz göçü bir sorun ve tehdit olmaktan çıkarıp yönetilebilir hale getirebilecektir.

Türkiye, AB'ye yönelen göç hareketleri açısından temel bir transit ülke olduğundan güvenlikleştirme-dışsallaştırma dinamiklerinden etkilenen kilit ülkelerden biri haline gelmektedir. Üyelik sürecinde ve göç alan bir ülkeye dönüşüm sürecinde Türkiye'nin göç politikasını gözden geçirmesi, yeni koşullara ve AB politikalarına uyulaştırması gerekmektedir. Bu süreçte, Türkiye için çeşitli fırsat ve maliyetler ortaya çıkacak olup, AB ve Türkiye tarafının uzlaşmacı tavrı ile "kazan-kazan" durumu sağlanabilecektir. Bu kapsamda düzensiz göçün, kontrol edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmaktan ziyade kapsamlı bir yaklaşımla ele alınması bütün tarafların faydasına olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Uluslararası Göç, Göç Politikası, Güvenlikleştirme, Dışsallaştırma

ABSTRACT

Doctoral Thesis

**Securitisation and Externalisation of European Union Migration Policy:
Repercussions on Turkey**

Sühal ŞEMŞİT

**Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of EU Studies
European Studies Programme**

EU common migration policy has been developed in a securitised way in the internal and foreign policy. The domain of EU migration policy has been enlarging towards the candidate countries including Turkey, the neighbouring countries and other third countries in the framework of externalisation strategy. Despite the discourse of European Commission and the majority of European Parliament on the development of a comprehensive migration policy taking migrant's rights into consideration, the policy and implementation on this issue still focus on security aspects. This policy while not ensuring the prevention of irregular migration, brings about financial and humanitarian burden and leads to the strengthening of human smuggling and criminal networks.

EU has been externalising its common migration policy through the model of concentric circles. However, the conditionality policy applied in this process cannot function efficiently since the third countries perceive the provided incentives as insufficient and the policy as EU-centric. Since migration is a multi-dimensional phenomenon directly influencing countries of origin, transit and destination and the migrants, “quadri-win” strategy which takes into consideration the needs of all parties should be applied in order to ensure the efficiency of the policy. Nothing but this kind of a strategy can change the perception of immigration as a problem and threat and make irregular migration manageable.

Turkey, as the main transit country for migration movements heading towards the EU, has been turning out to be a key country affected from the dynamics of securitisation-externalisation. In the process of EU membership and the transformation into a country of immigration, Turkey should revise its migration policy and align with the emerging conditions and EU policies. While Turkey is likely to face various opportunities and costs within this period, a “win-win” situation could be achieved along with the reconciling attitude of EU and Turkey. In this context, the handling of irregular migration in a comprehensive approach rather than as a problem to be controlled would benefit all parties to the issue.

Key Words: European Union, International Migration, Migration Policy, Securitisation, Externalisation

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ VE DIŞSALLAŞTIRILMASI: TÜRKİYE'YE YANSIMALARI

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLO LİSTESİ	xii
ŞEKİL LİSTESİ	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇÜN TANIMI, KAVRAMSAL TARTIŞMALAR VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. GÖÇ OLGUSU	9
1.2. GÖÇ TÜRLERİ	18
1.2.1. Devlet ve Göçmen Bakış Açısıyla Yapılan Göç Sınıflandırmaları	18
1.2.2. Düzensiz Göç	23
1.2.2.1. Tanım	23
1.2.2.2. Kavramsal Tartışmalar	24
1.2.2.3. Oluşum Süreci	26
1.2.3. Transit Göç	27
1.3 GÖÇ POLİTİKASININ UNSURLARI	30
1.3.1. Vize Politikası	31
1.3.2. Sınır Yönetimi	32
1.3.3. Düzenli Göç Politikası	34
1.3.4. Düzensiz Göçle Mücadele Politikası	34
1.3.5. Mülteci Hareketlerini Düzenleyen Politikalar	36
1.4. KÜRESELLEŞME, GÖÇ VE ULUS DEVLET	37
1.5. KOPENHAG GÜVENLİK OKULU VE GÜVENLİKLEŞTİRME KURAMI	43
1.5.1. Güvenlik Kavramı ve Kopenhag Güvenlik Okulu	43
1.5.2. Güvenlikleştirme Kuramı ve Güvenlikleştirme Süreci	46
1.5.3. Güvenlik-dışlaştırma	53
1.6. GÖÇÜN GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ	55
1.7. GÖÇ POLİTİKASININ DIŞSALLAŞTIRILMASI	61

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ OLUŞTURULMASI VE
GÜVENLİKLEŞTİRME

2.1.AB ORTAK GÖÇ POLİTİKASI	66
2.1.1. AB Ülkelerinde Farklılaşan Göç Deneyimleri	66
2.1.2. AB Ortak Göç Politikasının Gelişimi	84
2.1.2.1.Maastricht Antlaşması'ndan Amsterdam Antlaşması'na: Göç Politikasının Uluslararası Alana Taşınması	85
2.1.2.2.1999-2004 Dönemi: İlk Çok Yıllı Program	94
2.1.2.3.2004-2009 Dönemi: Göçe Kapsamlı Yaklaşım	96
2.1.2.4.2010-2015 Dönemi: Stockholm Programı ile Güvenlik- dışlaştırma Eğilimi	103
2.1.2.5.Lizbon Antlaşması'nın Getirdiği Yenilikler	113
2.1.2.6.On Yıllık Değerlendirme: Politika Başarı ve Açıkları	116
2.1.3.Özgürlük ve Güvenlik: Denge Metaforu	120
2.2. ÜYE ÜLKELERDE VE ADAY ÜLKELERDE GÖÇ POLİTİKASININ AVRUPALILAŞMASI	124
2.3. AB'DE GÖÇ-GÜVENLİK BAĞLAMI VE GÜVENLİKLEŞTİRME	137
2.3.1. Göç Konusunda Algılar ve Endişeler	140
2.3.2. AB Ülkelerinde Göçe İlişkin Güvenlikleştirme Söylemi	145
2.3.3. Güvenlikleştiren Aktör Olarak AB Kurumlarının Göçe Bakış Açıları: Farklılaşan Yaklaşımlar	151
2.3.4. Güvenlikleştirme Alanları	160
2.3.4.1. Yasadışı Göçle Mücadele	161
2.3.4.2. Sınır Kontrolleri	173
2.3.4.2.1.Avrupa Sınır Ajansı'nın Faaliyetleri ve Etkinliği	173
2.3.4.2.2.Tehditlere Çözüm Olarak Sınırlarda Teknoloji Kullanımı	177
2.3.5. Göçün Güvenlikleştirilmesinde Küresel Dinamikler ve AB'ye Etkileri	181
2.3.6. Güvenlik-dışlaştırma: Göçe Dengeli Bir Yaklaşım	185

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ DIŞSALLAŞTIRILMASI

3.1. DIŞSALLAŞTIRMAYA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR	192
3.1.1. Uzaktan Kontrol Yaklaşımı	192
3.1.2. Göçün Kök Nedenleri Yaklaşımı	193
3.1.3. Göç Yönetimi Yaklaşımı	194
3.2. DIŞSALLAŞTIRMANIN GELİŞİMİ	196
3.2.1. Dışsallaştırmanın İlk Adımları: Göçün Kök Nedenlerine Vurgu	196
3.2.2. Kök Neden Yaklaşımından Uzaktan Kontrol Yaklaşımına	199
3.2.3. Üçüncü Ülkelerle Göç Konusunda Ortak Sorumluluk	203
3.2.4. AB'nin Göç Alanında Küresel Aktör Olma Girişimleri	209
3.2.5. Göç Akımlarının Yönetimine Mali Destek	213
3.3. DIŞSALLAŞTIRMA-GÜVENLİKLEŞTİRME BAĞLANTISI: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI'NİN YENİ SINIRLARI	216
3.4. DIŞSALLAŞTIRMA ARACI OLARAK GERİ KABUL VE VİZE KOLAYLAŞTIRMA ANLAŞMALARINI: İÇ GÜVENLİK VE DIŞ İSTİKRAR DENGESİ	220
3.4.1. Vize Kolaylaştırma Anlaşmalarının İçeriği: Geri Kabul Anlaşmalarının İmzalanması için Teşvik	227
3.4.2. Geri Kabul Anlaşmalarının İçeriği: Düzensiz Göçle Mücadelede Temel Dış Politika Aracı	228
3.4.3. Göçmen Hakları Açısından Geri Kabul Anlaşmaları	237
3.5. AB GÖÇ POLİTİKASINDA İÇİÇE GEÇMİŞ HALKALAR MODELİ	240
3.5.1. Çekirdek Halka: Schengen Alanı	245
3.5.2. İkinci Halka: Schengen Alanı Dışındaki Üye Ülkeler ve Aday Ülkeler	246
3.5.3. Üçüncü Halka: Avrupa Komşuluk Politikası Ülkeleri	247
3.5.4. Dördüncü Halka: Ortadoğu Ülkeleri, Orta Asya, Sahra Altı Ülkeler ve Rusya	251
3.5.5. Beşinci Halka: Güney ve Doğu Asya ve Pasifik, Latin Amerika ve Karayipler	251

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
GÜVENLİKLEŞTİRME VE DIŞSALLAŞTIRMA BAĞLAMINDA
TÜRKİYE’NİN AB GÖÇ POLİTİKASINA UYUMU

4.1. GÖÇ VEREN BİR ÜLKEDEN TRANSİT VE GÖÇ ALAN BİR ÜLKEYE DÖNÜŞÜM	255
4.1.1. Göç Veren Bir Ülke Olarak Türkiye	256
4.1.2. Göç Alan Bir Ülke Olarak Türkiye	266
4.1.3. Transit Ülke Olarak Türkiye	271
4.2. ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASININ AVRUPALILAŞMASI	276
4.2.1. Vize Politikası: Avrupalılaşmadan Geri Dönüş	279
4.2.2. Bütünleştirilmiş Sınır Yönetimi: Kilit Avrupalılaşma Alanı	283
4.2.3. Düzensiz Göçle Mücadele: Hazmetme Süreci	286
4.2.4. Geri Kabul Anlaşması ve Avrupalılaşma Teşviki Olarak Vize Kolaylaştırma/ Vize Muafiyeti: Değişen Stratejiler	292
4.2.4.1. Avrupalılaşmada Eylemsizlik Dönemi: Koşulluluğun İnanırcılık Sorunu	292
4.2.4.2. Avrupalılaşma Teşviki Olarak Vize Kolaylaştırma/Muafiyet: Uzlaşma Dönemi	296
4.3. TÜRKİYE’DE GÖÇÜN GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ	303
4.4. DIŞSALLAŞTIRMA KAPSAMINDA GÖÇ POLİTİKASINDA KOŞULLULUK	309
4.5. TÜRKİYE’NİN AB’NİN İÇİÇE GEÇMİŞ HALKALAR MODELİNDEKİ YERİ VE GELECEK PERSPEKTİFİ	313
SONUÇ	317
KAYNAKLAR	327

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABİDA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
AEA	Avrupa Ekonomik Alanı
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGSP	Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKP	Avrupa Komşuluk Politikası
ALDE	Avrupa için Liberal ve Demokrat İttifakı
AP	Avrupa Parlamentosu
AT	Avrupa Toplulukları
ATAD	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
BDT	Bağımsız Devletler Topluluğu
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CIREFI	Göç ve Sınır Geçişleri Konusunda Bilgi, Değerlendirme ve Değişim Merkezi
ECR	Avrupa Muhafazakarları ve Reformcuları
EFD	Özgürlük ve Demokrasi Avrupası
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Ortaklığı
EPP	Avrupa Halk Partisi
EUROPOL	Avrupa Polis Teşkilatı
EUROSTAT	AB İstatistik Kurumu
EUROJUST	Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Ajansı
EUROSUR	Avrupa Sınır Gözetim Sistemi
FRONTEX	Avrupa Sınır Ajansı
GCIM	Uluslararası Göç Küresel Komisyonu
GFMD	Göç ve Kalkınma Küresel Forumu

GREENS/EFA	Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı
GUE/ NGL	Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol
ICAO	Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
KOBİ	Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
Md.	Madde
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
ODAÜ	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
ODGP	Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
ÖGA	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
ÖGAA	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı
RABITs	Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri
s.	Sayfa No
S&D	Avrupa Sosyalistler ve Demokratlar İlerici İttifakı
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	Türkiye Sanayici İşadamları Derneği
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
VIS	AB Vize Bilgi Sistemi

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Kendi Ülkeleri Dışında Bir Yılda Fazla Süre Boyunca Yaşayan Kişiler (Uzun Dönemli Göçmenler)	s. 11
Tablo 2: 1960-2005 Yılları Arasında Dünyada Uluslararası Göçmenler (Milyon)	s.12
Tablo 3: Göçmenler için En Çok Tercih Edilen, En Çok İhtiyaç Duyulan ve Erişilebilir Olan Ülkeler	s.13
Tablo 4: Düzensiz Göç Kategorileri	s.23
Tablo 5: Çeşitli Ülkelerde Vatandaşlık Kuralları	s. 68
Tablo 6: Göç Deneyimlerine Göre Ülke Kategorileri	s. 71
Tablo 7: OECD ülkelerine gerçekleşen göçün kaynaklandığı ilk 20 ülke	s. 76
Tablo 8: AB-27, Aday Ülkeler ve EFTA ülkelerinde vatandaşlıklarına göre nüfusun yaş medyanı (2009)	s. 78
Tablo 9: AB Ülkelerinde Net Göç (1000)	s. 80
Tablo 10: Amsterdam Antlaşması'na Göre AB'nin Üç Sütunlu Yapısı	s. 90
Tablo 11: Avrupa Parlamentosu'nda Siyasi Grupların Sandalye Dağılımları ve Göçe Bakış Açıları	s. 153
Tablo 12: Uzaktan Kontrol Yaklaşımı ve Göçün Kök Nedenleri Yaklaşımı Arasındaki Farklar	s. 194
Tablo 13: AB'nin Müzakere Ettiği ve/veya İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları ve Vize Kolaylaştırma Anlaşmaları	s. 233
Tablo 14: Varış Ülkelerine göre Türkiye'den İşgücü Göçü	s. 260
Tablo 15: AB Ülkelerinde Yaşayan Türk Vatandaşları	s. 263
Tablo 16: AB Üye Ülke Vatandaşlığına Alınan (Eski) Türk Vatandaşları	s. 264
Tablo 17: Vatandaşlıklarına Göre Yabancı Göçmen Girişi (Bin)	s. 270
Tablo 18: Türkiye'de Tespit Edilen Düzensiz Göçmenler ve Göçmen Kaçakçıları (2003-2007)	s. 273
Tablo 19: Türk Güvenlik Güçleri Tarafından Tespit Edilen Düzensiz Göçmenlerin Vatandaşlıkları (1995-2007)	s. 273
Tablo 20: Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı, Müzakere Ettiği ve Teklif Etmesine Rağmen Cevap Alamadığı Ülkeler	s. 294

Tablo 21: Dışsallaştırma Kapsamında Göç Politikalarının

s. 312

Avrupalılaştırmasını Etkileyen Değişkenler: Orta ve Doğu Avrupa
Ülkeleri ve Türkiye arasında Karşılaştırma

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Uluslararası Göçe İlişkin Göç Sistemleri Kuramı	s.16
Şekil 2: Devlet-Merkezli Bakış Açısıyla Uluslararası Göç Sınıflandırması	s.19
Şekil 3: Güvenlikleştirme Süreci	s.48
Şekil 4: Gerçekleşme Olasılığı ve Yıkıcılık Derecesine Göre Güvenlik Alanları	s.52
Şekil 5: Giriş Kategorilerine Göre Kalıcı Göçler ve Oranları	s. 73
Şekil 6: İstihdamdaki Değişimde Göçmenlerin Payı- Yıllık oran değişimi (1996-2002, 1996-2006)	s. 77
Şekil 7: AB 25'te Doğal Nüfus Artışı ve Net Göç (Bin)	s. 79
Şekil 8: Net Göç (Göçün nüfustaki oranı) (2007)	s. 81
Şekil 9: Vatandaşlıklarına göre AB Ülkelerinde Göçmen Profili, 2006 (Toplam Göçmenler içindeki Payı)	s. 82
Şekil 10: Göçmenler İçerisinde Belgesiz Göçmen Oranı	s. 83
Şekil 11: Göçe Karşı Tutum ve İş İmkanlarının Varlığı Arasındaki İlişki, 2005/2006	s. 143
Şekil 12: 1999-2004 arasında Göç ve İltica Konusundaki Yasa Önerileri	s. 164
Şekil 13: Göç ve İltica Konusunda Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi Tarafından Kabul Edilen Toplam Yasa Sayısı	s. 164
Şekil 14: AB'de Alıkonma Merkezleri – Sınırdışı Makinası	s. 168
Şekil 15: AB'de Düzensiz Göç Güzergahları ve Mücadele Politikalarının Etkileri	s. 171
Şekil 16: AB Göç Politikalarının Dışsallaştırılmasına İlişkin Yaklaşımlar	s. 195
Şekil 17: Avrupa Birliği Ülkeleri Tarafından Geri Kabul Üzerine Yapılan İkili Anlaşmalar, 1980 sonu- Ağustos 2009.	s. 223
Şekil 18: Geri Gönderilmiş Yabancıların Toplam Sayıları (AB-27)	s. 231
Şekil 19: AB'nin Ekonomik Teşvik ve Yaptırım Araçları	s. 236
Şekil 20: Göç Politikaları Açısından AB'de İçişleri Geçmiş Halkalar Modeli	s. 244
Şekil 21: Türk Göçmenlerden Gelen İşçi Dövizleri- 1964-2000 (milyon dolar)	s. 258
Şekil 22: AB'de İkamet Eden İlk On Yabancı Vatandaş Grubu (Milyon) Ve	s. 262

Bunların AB-27'deki Toplam Yabancı Sayısına Oranı, 2009.

- Şekil 23: Türkiye'ye Gelen Yabancılar Arasında Sayıca En Fazla olan Vatandaş Grupları (İlk 10 Grup) s. 269
- Şekil 24: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki Göç Sistemi s. 275
- Şekil 25: Türkiye-Yunanistan Sınırında Tespit Edilen, Karadan ve Denizden yasadışı Geçişler s. 287
- Şekil 26: AB Sınır Geçiş Noktalarında Belirlenen Düzensiz Göçmen Sayısı (Doğu Akdeniz, Orta Akdeniz, Arnavutluk-Yunanistan ve Diğer Göç Güzergahları) s. 288

GİRİŞ

Uluslararası göç olgusu, özellikle 1990'lı yıllardan sonra uluslararası arenada ve Avrupa Birliği'nin kendi içerisinde bir politika alanı olarak giderek önem kazanmış ve AB'nin gündeminde üst sıralara yerleşmiştir. Avrupa Birliği'nin genişleme ve derinleşme süreci ilerledikçe göç olgusunun ekonomik ve siyasi bütünleşme çabaları içerisindeki önemi artmaktadır. Ayrıca göç politikası, Lizbon Antlaşması'nda da belirtildiği üzere, AB'nin önümüzdeki yıllarda en temel hedeflerinden biri olarak sayılan "özgürlük, güvenlik ve adalet alanı" oluşturma çabası açısından belirleyici bir yere sahiptir. Bu kapsamda AB, 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması'ndan itibaren ortak bir göç politikası oluşturma yolunda kararlı adımlar atmaktadır. Ortak bir göç politikası oluşturma yolunda adımlar atılırken, 2004 yılında gerçekleşen genişleme sürecinin getirdiği dinamikler bu ortak politikaların dış politikaya yansıtılması gereğini ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, ortak göç politikasının hem iç politikada hem de dış politikada birbiriyle iç içe geçmiş yansımaları ortaya çıkmıştır.

AB'de ortak göç politikası oluşturulurken güvenlik odaklı bir yaklaşımın baskın olduğu görülmektedir. Nitekim düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri ile ilgili konularda ortak politikalar geliştirilirken, yasal göçe ilişkin konular uluslararası alana aktarılmamıştır. Bu nedenle bu tezde AB göç politikası güvenikleştirme kuramı ışığında incelenecektir. Uluslararası göç, Soğuk Savaş'ın bitimiyle birlikte, çevre sorunları, enerji, örgütlü suçlar gibi alanlar yanında devletlerin güvenlik gündemine eklenen ve tehdit algılamaları arasında yer alan konulardan birisi haline gelmiştir. Bu tehdit yapılanmasını analiz etmek üzere, Kopenhag Güvenlik Okulu tarafından güvenikleştirme kuramı geliştirilmiştir ve bu kuram göçün de içerisinde bulunduğu çeşitli alanlara uygulanmaktadır. Bu tez çalışması AB ortak göç politikasının gelişimini güvenikleştirme kapsamında değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

AB göç politikasının güvenikleştirilmesi sadece iç politikada geçerli olmamış, ortak göç politikasının dışsallaştırılmasında da etkili olmuştur. AB ortak

göç politikasının dış boyutu olarak da adlandırılan dışsallaştırma, son yıllarda AB'nin öncelik verdiği politikalar arasına girmiştir. Bu kapsamda, AB'nin göçe ilişkin iç politika hedeflerinin ve göç alanındaki bütünleşmenin dış politika aracılığıyla da desteklendiği görülmektedir. Dolayısıyla, AB'nin kısıtlayıcı ve güvenlik odaklı göç politikalarının başta aday ve komşu ülkeler olmak üzere üçüncü ülkelere yansıtılması ve AB'ye gelen göçün kontrolünün daha iyi sağlanması amaçlanmaktadır.

Göç politikalarının dışsallaştırılmasında AB'ye aday ülkeler belirleyici bir konumda yer almaktadır. Nitekim bu ülkeler, gelecekte AB'nin dış sınırlarını oluşturan ve bu sınırları koruyan ülkeler olacaktır. Bir aday ülke olan Türkiye, bu dışsallaştırma stratejisinin merkezinde yer almaktadır. Türkiye, her ne kadar 1960'lı yıllarda göç veren bir ülke konumunda olsa da, 1980'li yıllardan sonra göç alan ve transit bir ülke haline gelmiştir. Türkiye, bu süreçte AB'ye yönelen göç hareketlerinin geçtiği temel transit ülkelerden biri olarak dikkati çekmektedir. Bu durum, Türkiye-AB ilişkilerine de yansımakta ve AB göç politikasının güvenleştirilmesi ve dışsallaştırılması süreci üyelik sürecinde Türkiye'yi de yakından etkilemektedir. Literatürde AB göç politikası ve Türkiye'nin göç politikası ayrı ayrı veya birbiriyle bağlantılı olarak incelenmekle birlikte, güvenleştirme ve dışsallaştırma dinamikleri kapsamında AB ortak göç politikasını ve Türkiye'ye yansımalarını ayrıntılı bir şekilde ele alan bütüncül bir çalışma bulunmamaktadır. Bu kapsamda, bu açığı kapatmak üzere tezde AB göç politikalarının güvenleştirilmesi ve dışsallaştırılmasının Türkiye'ye yansımaları incelenecektir.

“Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımaları” başlıklı bu tez şu argümanlar üzerine kurulmuştur. AB göç politikası hem iç politikada hem dış politikada güvenlik odaklı bir şekilde geliştirilmektedir ve bu güvenlik odaklı politikalar Türkiye'nin de dahil olduğu aday ülkeler, komşu ülkeler ve AB'nin yakın ilişkiler içerisinde olduğu üçüncü ülkelere koşulluluk politikası ve yayılma etkisiyle genişlemektedir. Avrupa Komisyonu'nun göçmen haklarını da dikkate alan kapsamlı göç politikası oluşturulması söylemine rağmen, bu alandaki politika ve uygulamalar güvenlik odaklı olarak devam etmekte

ve geliştirilmektedir. Bu politikalar, düzensiz göçün önlenmesini sağlayamamakla kalmayıp, mali ve insani külfet getirmekte ve hatta insan kaçakçılığının ve suç ağlarının daha da güçlenmesine yol açmaktadır.

AB, güvenlik-odaklı göç politikasını üçüncü ülkelere koşulluluk politikası yoluyla dışsallaştırmakta ve bu ülkelerin AB'nin göç politikasına paralel politikalar geliştirmesini teşvik etmektedir. Ancak, koşulluluk politikası aday ülkeler dışındaki üçüncü ülkelere sunulan teşviklerin bu ülkeler tarafından yetersiz görülmesinden dolayı yeterince işlememektedir. Bu ülkelerin bakış açısıyla göç konusundaki koşulluluk politikası AB-merkezli olup, kaynak ve transit ülkelerin çekincelerini yeterince dikkate almamaktadır. Göç, kaynak, transit, hedef ülkeleri ve göçmenleri doğrudan etkileyen çok taraflı bir olgudur. Bu özelliği dolayısıyla göç hareketlerinin ancak bütün tarafların ihtiyaçlarını dikkate alan bir politika ile yönetilmesi mümkün olacaktır. Bu nedenle, kaynak, transit ve hedef ülkelerin göç hareketlerinin yönetimi için göçmen haklarını da dikkate alan ortak politikalar geliştirmesi sürece dahil olan bütün taraflar için kazan-kazan durumu sağlayacaktır.

Bu argümanlar etrafında geliştirilen tez, dört bölümden oluşmaktadır. Tezin ilk bölümü, bu değerlendirmelerin yapılması için altyapı oluşturacak bir şekilde uluslararası göçün tanımı, kavramsal tartışmalar ve kuramsal çerçeveyi ele almaktadır. Göç olgusu ve türleri kavramsal tartışmalar etrafında incelendikten sonra, göç politikasının unsurları olan vize politikası, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, düzensiz göçle mücadele politikası ve mülteci hareketlerini düzenleyen politikalar ele alınmaktadır. Bu bölümde göç politikasının unsurlarına bir bütün olarak yer verilmeyle birlikte, tezde incelenen politika unsurlarının, güvenlik bağlamı olarak ele alınan düzensiz göçle mücadele ve sınır yönetimi olduğu belirtilmelidir. Vize politikasına ise, tezin üçüncü ve dördüncü bölümünde Türkiye'nin de dahil olduğu göç politikasının dışsallaştırılma modelinde kullanılan bir teşvik aracı olması dolayısıyla yer verilecektir. Göç politikasının unsurlarını takiben, küreselleşme, göç ve ulus-devlet tartışmalarına yer verilecek ve sonrasında tezin kuramsal dayanağını oluşturan güvenikleştirme kuramı anlatılacaktır. Bu kapsamda, Kopenhag Güvenlik Okulu tarafından geliştirilen güvenikleştirme kuramı ve güvenikleştirmenin nasıl

bir süreç içerisinde gerçekleştirildiği ele alınacak, güvenlikleştirmenin karşıtı olan güvenlik-dışılaştırmaya da bu kısımda yer verilecektir.

Tezin ikinci bölümü Avrupa Birliği ortak göç politikasının oluşturulması ve güvenlikleştirmeyi konu almaktadır. Bu bölümde AB’de göç politikasının hangi unsurlarının ne derece uluslararası düzeye aktarıldığı, bu süreçte güvenlik odaklı yaklaşımların ne derece etkili olduğu ve bunun üye ve aday ülkelere nasıl yansıdığı irdelenecektir. AB ortak göç politikasının gelişimi incelenirken, bu konuda ortak bir politika geliştirilmenin zorluğunu vurgulamak üzere, AB ülkelerinin tarihsel olarak farklılaşan göç deneyimleri ortaya konulacaktır. Sonrasında, göç politikalarının uluslararası düzeye taşınması, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması’ndan itibaren Antlaşmalar, Zirveler ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanının geliştirilmesine ilişkin olarak hazırlanan beş yıllık programların analizi yapılarak değerlendirilecektir. Ortak göç politikasının geliştirilmesi süreci yukarıdan aşağıya bir yaklaşım kapsamında üye ülke ve aday ülke göç politikalarını çeşitli derecelerde etkilemiştir. Bu etkiler, “Üye Ülkelerde ve Aday Ülkelerde Göç Politikasının Avrupalılaşması” başlığı altında ele alınacaktır.

Sonrasında, AB’de göç-güvenlik bağlamı ve güvenlikleştirme sürecinin bu süreçte ne şekilde ve ne derecede ortaya çıktığı incelenecektir. Bu başlık altında, göç konusunda algılar ve endişeler ve AB ülkelerinde bu konuya ilişkin güvenlikleştirme söylemlerine yer verilecektir. Göçün uluslararası alana aktarılması ile birlikte, AB kurumları güvenlikleştirme sürecinde güvenlikleştirme aktörleri olarak yer almaktadır. Bu nedenle, bu bölümde Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu’nun göçe bakış açıları ve güvenlikleştirmeye ilişkin farklılaşan yaklaşımlarının ve söylemlerinin ele alınması gereği duyulmuştur. Bu bakış açıları, Avrupa Konseyi ve Komisyon’un kabul ettiği belgeler ve Avrupa Parlamentosu’ndaki siyasi grupların göçe ilişkin söylemleri incelenerek ortaya konulacaktır. Daha sonra, AB’de düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrollerinden oluşan güvenlikleştirme alanları incelenecektir. Göçün bu şekilde güvenlikleştirilmesinin küresel dinamiklerden ne ölçüde etkilendiği ele alındıktan

sonra, göçe dengeli bir yaklaşım getirmeyi amaçlayan güvenlik-dışlaştırma sürecinin AB’de ne ölçüde gerçekleştiği irdelenecektir.

Tezin üçüncü bölümü, “Avrupa Birliği Göç Politikasının Dışlaştırılması” başlığını taşımakta olup, göç konularının AB’nin üçüncü ülkelerle ilişkilerine nasıl dahil edildiği ve ortak göç politikasının ne şekilde dışlaştırıldığını araştırmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda, AB göç politikalarının dışlaştırılmasının nasıl bir model etrafında geliştiği incelenecektir. Bu çerçevede, ilk olarak dışlaştırma kavramı, dışlaştırmaya ilişkin farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımlar ışığında dışlaştırmanın dönemsel olarak gelişimi irdelenecektir. Sonrasında, Avrupa Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı’nın yeni sınırları inşa edilirken ortaya çıkan dışlaştırma-güvenikleştirme bağlantısı değerlendirilecektir. Dışlaştırmanın ve bu alandaki koşulluluk politikalarının en etkili araçları olan geri kabul anlaşmaları ve vize kolaylaştırma anlaşmaları içerik ve kapsam olarak incelenecektir. Bu kısımda, vize kolaylaştırma anlaşmalarının geri kabul anlaşmaları için yeterli bir teşvik olup olmadığı sorgulanacak ve düzensiz göçle mücadelede belirleyici olan geri kabul anlaşmalarının imzalanma sürecinde karşılaşılan zorluklar değerlendirilecektir. Bu anlaşmaların imzalanması, göçmen hakları açısından da etkiler ortaya çıkarmaktadır.

Bu konular incelenirken, göç konusunda son yıllarda uluslararası alanda gündemde olan bir yaklaşım olan “üçlü yaklaşım” benimsenmiştir. Bu yaklaşıma göre, göç politikalarının oluşturulmasında hedef ülke, kaynak ülke ve göçmenlerin kendisi olmak üzere bu olgunun bütün taraflarının ihtiyaçları göz önüne alınmalıdır. Ancak transit ülkelerin de göç hareketlerin yönetimindeki belirleyici rolü göz önüne alınarak bu yaklaşımın “dörtlü kazanç yaklaşımı” olarak ele alınması daha yerinde olacaktır. Bu kapsamda, tezin genelinde hem AB’nin, hem kaynak ve transit ülkelerin hem de göçmenlerin bakış açısının yansıtılmasına özel önem verilmiştir. Göçmenlerin bu politikalara bakış açısı, göçmen haklarının savunan uluslararası bir ağ olan Migreurop’un İstanbul’daki bir toplantısına katılım sağlanarak ve bu konuda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının görüşleri incelenerek yansıtılmıştır. Üçüncü bölümde son olarak AB’nin göç politikalarının dışlaştırılması sürecinde fiili olarak ortaya çıkan sistem, İççe Geçmiş Halkalar Modeli etrafında

açıklanacaktır. Bu modelin oluşturulmasında, AB'nin çeşitli ülke gruplarına yönelik olarak geliştirdiği göç politikaları ve bu konuda uyguladığı koşulluluk politikası dikkate alınmıştır. Bu politikalar, Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından 1998 yılında açıklanan Strateji Belgesi temelinde, AB'nin üçüncü ülkelerle göç alanında işbirliğine ilişkin olarak 2007–2010 yıllarını kapsayan tematik programı ve 2009'da kabul edilen beş yıllık Stockholm Programı analiz edilerek değerlendirilecek ve model içerisine oturtulacaktır.

Türkiye, AB'ye giden düzensiz göç akımlarının temel güzergahlarından birini oluşturan bir transit ülke olarak söz konusu dışsallaştırma modelinde kilit bir konumda yer almaktadır. Dördüncü bölüm, Türkiye'nin AB göç politikasına uyumunu güvenleştirmek ve dışsallaştırma ışığında değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, ilk olarak Türkiye'nin göç veren bir ülkeden göç alan ve transit bir ülkeye dönüşümü güncel verilerle desteklenerek irdelenecektir. Türkiye-AB arasında üyelik müzakereleri 3 Ekim 2005'te başlamış olup, göç politikalarının ele alındığı “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlığı henüz müzakereye açılmamıştır. Buna rağmen, düzensiz göçle mücadele politikaları özellikle 2009 ve 2010 yıllarında Türkiye-AB gündeminin üst sıralarında yer almıştır. Müzakere sürecinin ilerlemesi ve AB'nin dışsallaştırma politikasında Türkiye'ye özel bir önem atfetmesi Türkiye'nin göç politikasının Avrupalılaşması sorunsalını ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda, bu bölümde Türkiye'nin vize politikası, bütünleştirilmiş sınır yönetimi ve düzensiz göçle mücadele politikalarının ne ölçüde Avrupalılaştığı değerlendirilecektir. Ayrıca, AB ve Türkiye arasında geri kabul anlaşması ve Avrupalılaşma teşviki olarak sunulan vize kolaylaştırma/muafiyet anlaşmaları konusunda AB ve Türkiye tarafının değişen stratejileri irdelenecektir. Bu bölümün yazılmasında Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu'nun görüşleri Delegasyon Başkan Yardımcısı Sayın Tibor Varadi ile yaptığım yüzyüze mülakat ve Sayın Büyükelçi Marc Pierini'nin çeşitli konuşmaları incelenerek ortaya konulacaktır. Türkiye'nin konuya ilişkin politika ve argümanları ise, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ni temsilen Avrupa Birliği Hukuku Başkanı Sayın Doç. Dr. Sanem Baykal'dan aldığım görüşleri, İçişleri Bakanlığı ve Sahil Güvenlik

Komutanlığı gibi göç politikasına taraf olan kurumların açıklamaları ve İKV ve TOBB gibi sivil toplum kuruluşlarının görüşleri incelenerek teze yansıtılacaktır.

Bu uyumlaştırma sürecinde, Türkiye'nin göç politikasının AB'deki güvenlikleştirme eğiliminden ne ölçüde etkilendiği sorgulanacaktır. Bu kapsamda, güvenlikleştirmenin ilk adımı olan göç politikalarının siyasallaştırılması eğilimi son seçimlerde barajı geçen üç siyasi partinin programı incelenerek değerlendirilecek ve Türkiye'de uluslararası göçün bir "güvenlik" unsuru haline getirilip getirilmediği ortaya konulacaktır. Sonrasında, dışsallaştırma kapsamında göç politikasında koşulluluğun Türkiye'de nasıl işlediği Dış Teşvik Modeli etrafında irdelenecektir. Bu kısımda, son genişleme sürecinde yer alan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Türkiye'nin AB göç politikalarına uyumu ve koşulluluk politikasının bu ülkelerde işleyişi, dört ana bağımsız değişken (koşulların belirliliği, ödülün büyüklüğü ve sunulma hızı, koşulluluğun inandırıcılığı ve uyum maliyetleri) kullanılarak karşılaştırılacaktır. Son olarak, Türkiye'nin AB'nin İçişleri Bakanlığı Geçmiş Halkalar Modeli'ndeki yeri ve rolü gelecek perspektifi çizilerek ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇÜN TANIMI, KAVRAMSAL TARTIŞMALAR VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Göç politikaları, Avrupa Birliği'nin (AB) özgürlük, güvenlik ve adalet alanı (ÖGAA) oluşturma çabaları çerçevesinde ve özellikle Amsterdam Antlaşması'ndan itibaren AB gündeminin üst sıralarında yer almaktadır. Bu bağlamda, AB düzeyindeki ortak politikalar özellikle düzensiz göçle¹ mücadele ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesi konularına odaklanmaktadır. Aslında göç, ekonomik boyutunun yanı sıra, siyasal, sosyo-kültürel ve demografik boyutları olan çok yönlü bir olgu olması nedeniyle, uluslararası düzeye taşınması zor bir alandır. Göçün merkezinde insan vardır. Gerek göç eden insan, gerekse göç alan ülke ve o ülkedeki insanlar, bu hareketlilikten doğrudan etkilenmektedir. Bu durum, göçün sadece ekonomik gerekçeler ekseninde düzenlenmesini zorlaştırmaktadır. Diğer yandan uluslararası göç giderek daha fazla siyasallaşan bir politika alanı haline gelmektedir. Göç olgusunun kendine özgü bu karmaşık yapısı nedeniyle, tezin ilk bölümü, kavramsal ve kuramsal çerçevenin çizilmesine ayrılmıştır.

Bu bölümde, göç olgusu, devlet ve göçmen bakış açılarıyla yapılan göç sınıflandırmaları ve göç türleri incelenmektedir. Göç türleri arasında, tezin temel odak noktasını oluşturan düzensiz göç, transit göç ve bunlara ilişkin kavramsal tartışmalar daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bu kavramlar açıklandıktan sonra, göç politikalarının unsurları irdelenecektir. Tezde incelenen politikalar, güvenlik bağlamı ele alınan düzensiz göçle mücadele ve sınır yönetimidir. Vize politikasına ise, tezin üçüncü ve dördüncü bölümlerinde AB göç politikasının dışsallaştırılması kapsamında değinilecektir. Nitekim AB, düzensiz göçle mücadelenin önemli bir unsuru olan geri kabul anlaşmalarını, üçüncü ülkelerle müzakerelerde vize kolaylaştırma anlaşmaları ile birlikte dış politika aracı olarak paket halinde ele almaktadır. Kavramsal çerçevenin sunulmasından sonra, göç olgusu küreselleşme

¹ Bu tezde “yasadışı göç” terimi yerine daha nötr bir ifade olması açısından “düzensiz göç” teriminin kullanılması tercih edilmektedir. Ancak AB belgelerinde “yasadışı göç” teriminin kullanıldığını vurgulamak üzere bazı durumlarda bu ifadeye de yer verilecektir.

bağlamında incelenecektir. Kuramsal kısımda ise, Kopenhag Güvenlik Okulu tarafından geliştirilen ve son yıllarda göçün yanında enerji, çevre ve iklim değişikliği gibi alanlara da uygulanan güvenlikleştirme kuramı anlatılacaktır. Güvenlikleştirme kuramı kapsamında göç-güvenlik bağlamı ve güvenlik-dışlaştırma kavramı irdelenecektir.

1.1. GÖÇ OLGUSU

Göç, bir insanın yaşamının gelecekteki bir bölümünü geçirmek üzere, tamamen veya geçici bir süre için bir yerleşim yerinden (ülke, kent, kasaba, köy) bir başkasına yerleşmek amacıyla yer değiştirmesi olarak tanımlanabilir². Göçmen kavramını tanımlama konusunda birçok ülke Birleşmiş Milletler'in (BM) yaptığı tanımı temel almaktadır. Buna göre göçmen, olağan olarak yaşadığı ülkenin dışında en az bir yıl yaşayan kişidir. Gerçekte ise göçmen tanımı daha karmaşıktır. Bu karmaşayı yaratan en önemli neden, göçmen kavramının çok farklı durumlarda olan çok farklı çeşitlilikteki insanları kapsıyor olmasıdır. İkinci neden, göçmenlerin sayısını belirlemenin ve kaç yıl süreyle yurtdışında olduklarını tespit etmenin güçlüğüdür. Tanımı zorlaştıran bir başka etken, bir kişinin ne zaman göçmen haline döndüğü kadar o kişinin ne zaman göçmenlikten çıkacağına da önem taşımasıdır. Bu, ya o kişinin ülkesine geri dönüşüyle ya da yeni bir ülkenin vatandaşı olmasıyla gerçekleşmektedir ve bu dönüşümü yöneten prosedürler ülkeler arasında önemli ölçüde farklılıklar göstermektedir. Ayrıca, küreselleşme ile birlikte, yeni özellikler barındıran, ulusötesi topluluklar ve diasporaların da içerisinde bulunduğu yeni göçmen çeşitleri ortaya çıkmaktadır³.

Göç olgusu, ekonomik, siyasal, sosyo-kültürel ve demografik boyutlarıyla birarada düşünülmesi gereken bir olgudur. Çok boyutlu bir olgu olması açısından konu antropologlardan sosyologlara, planlamacılardan idarecilere, siyaset bilimcilerden ekonomistlere, tarihçilerden coğrafyacılara kadar birçok bilim

² Mustafa Mutluer, *Uluslararası Göçler ve Türkiye*, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2003, s. 9.

³ Khalid Koser, *International Migration: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 16.

adamının ilgi sahasına girmektedir⁴. Artan göç oranları birçok ülkede ulusal kimlik, vatandaşlık gibi unsurlara yönelik “tehdit” olarak görülmekte ve bu unsurların yeniden tanımlanması ihtiyacını doğurmaktadır⁵. Bu süreçte, hem nedenleri hem de sonuçları açısından uluslararası göç genellikle siyasi gündeme konu olan ve giderek önem kazanan bir politika alanı haline gelmektedir. Bunun yanı sıra göç, ulusal, uluslararası, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının da dahil olduğu bir “yönetişim konusudur”⁶. Öte yandan, uluslararası göçün aktörlerinin göç veren ülke, göç alan ülke, transit ülke ve göçmenin kendisi olması nedeniyle bu yönetim oldukça karmaşık olmaktadır. Dolayısıyla göç, salt ekonomik anlamda bir “arz ve talep” veya “ihtiyaçlar ve olanaklar” ekseninde değerlendirilemeyen, bunun yanı sıra siyasi ve toplumsal açıdan tercihler ekseninde ortaya çıkan ve gelişen bir olgudur. Göçün yönetişimini zorlaştıran da göçün bu boyutudur⁷.

Birleşmiş Milletler’in göçmen tanımı temelinde, 2005 yılında dünya çapında 9 milyonu mülteci olmak üzere 200 milyon civarında uluslararası göçmen olduğu tahmin edilmektedir. Bu sayı, dünyada nüfus açısından beşinci büyük ülke olan Brezilya’nın nüfusuna yakındır. 40 yıl önce 75 milyon olan göçmen sayısı dünyadaki nüfus artışıyla da bağlantılı olarak gittikçe artmaktadır. Dünyadaki 35 kişiden birisi uluslararası göçmendir. Başka bir açıdan bakıldığında, dünya nüfusunun yalnızca % 3’ü uluslararası göçmendir. Fakat göç, sadece göçmenin kendisini etkileyen bir süreç olmayıp kaynak ülkede ve varış ülkesinde önemli sosyal, ekonomik ve siyasi etkileri olmaktadır. Gelişmiş veya gelişmekte olan ülke farkı olmaksızın, kişisel olarak göç deneyimi olmayan veya etkisini yaşamayan çok az kişi bulunmaktadır. Bu evrensel deneyim, “göçler çağının” bir işareti haline gelmiştir⁸. % 3 göç oranı düşük görünmekle birlikte göçmenler özellikle belirli ülkelere gitmeye eğilim gösterdikleri için, tek tek ülkelerin nüfusu içinde oldukça büyük oranlar oluşturabilmektedirler.

⁴ Mutluer, s. 9.

⁵ Anthony Giddens, *Sosyoloji*, Haz. Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2005, s. 258.

⁶ Ahmet İçduygu, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları*, TÜSİAD Yayınları, No. 427, İstanbul, 2006, s. 7.

⁷ İçduygu, 2006, s. 9.

⁸ Koser, ss. 4-5.

Finlandiya ve Macaristan'da yaklaşık %3 düzeyinde olan bu oran, Avustralya ve İsviçre'de nüfusun %23'ünü aşmaktadır⁹.

Tablo 1: Kendi Ülkeleri Dışında Bir Yıldan Fazla Süre Boyunca Yaşayan Kişiler (Uzun Dönemli Göçmenler)

Yıl	Göçmen sayısı
1965	75 milyon (Dünya nüfusunun %2,5'i)
1975	84 milyon
1985	105 milyon
1990	120 milyon
2000	175 milyon
2005	200 milyon (Dünya nüfusunun % 3'ü)
2050	270 milyon (tahmini)

Kaynak: Steffen Angenendt, "International Migration—Just a Matter of State Security?", *The Security- Migration Nexus Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries*, Ed. Jerry Sommer and Andrea Warnecke, Documentation of the International Conference, Bonn, 22–23 February 2008, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (19.10.2009), s. 19.

Uluslararası göçmenlerin sayısı 25 yılda iki kattan fazla artmıştır ve 21. yüzyılın yalnızca ilk beş yılında 25 milyon kişi göçmen sayısına eklenmiştir. 1990 yılından önce, dünyadaki uluslararası göçmenlerin çoğunluğu gelişmekte olan ülkelerde yaşamaktaydı; günümüzde ise çoğunluk gelişmiş ülkelerde bulunmaktadır ve bu oran artmaktadır. 1980 ve 2000 yılları arasında gelişmiş ülkelerdeki göçmen sayısı 48 milyondan 110 milyona çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu sayı 52 milyondan 65 milyona çıkmıştır. 2000 yılında göçmen sayısı, Avrupa'da 60 milyon, Asya'da 44 milyon, Kuzey Amerika'da 41 milyon, Afrika'da 16 milyon, Latin Amerika ve Avustralya'da 6 milyon idi. 2000 yılında dünyadaki göçmenlerin yaklaşık % 20'si yani 35 milyon kişi ABD'de yaşıyordu. Rusya Federasyonu, dünyadaki göçmenlerin % 8'ine tekabül eden 13 milyon göçmenle dünyanın ikinci

⁹ Brian Keeley, *International Migration: The Human Face of Globalisation*, OECD Publishing, September 2009, s. 31.

en çok göçmen barındıran ülkesi idi. Bu sıralamayı Almanya, Ukrayna ve Hindistan 6-7 milyon göçmenle takip etmekteydi¹⁰.

Tablo 2: 1960-2005 Yılları Arasında Dünyada Uluslararası Göçmenler (Milyon)

Yıl	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Dünya	75.4	81.5	99.8	154.0	174.9	190.6
Gelişmiş ülkeler	32.3	38.3	47.4	82.3	105	115.3
Gelişmekte olan ülkeler	43.1	42.9	51.8	72.5	71.7	75.2
Az Gelişmiş Ülkeler	6.4	7.2	9.1	10.9	10.2	10.4

Kaynak: United Nations Population Division, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/migration> (10.07.2008); Khalid Koser, *International Migration: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 5.

Gelişmekte olan ülkelerden gelişmiş ülkelere giden göçmenlerin yanı sıra, gelişmekte olan ülkeler arasında göç edenler de sayıca fazladır. Gelişmiş dünyayı temsilen “kuzey” ve gelişmekte olan dünyayı temsilen “güney” terminolojisini kullanırsak, dünyada göçmenlerin üçte birinin kuzeyden kuzeye; diğer üçte birinin güneyden kuzeye; son üçte birinin ise güneyden güneye gittikleri söylenebilir¹¹. Dünyadaki göçmen nüfusu sayısal olarak artsa da, göçmenlerin nüfusa oranı çok fazla değişmemektedir. 1956-1990 yılları arasında bu oran neredeyse hiç değişmemiştir. 1990lı yıllarda oranın % 2,3’ten % 2,9’a çıkması da böyle bir endişeyi haklı çıkarmamaktadır. 1965-1990 yılları arasında az gelişmiş ülkelerde yabancı ülke doğumlu insanların sayısı azalmışken, gelişmiş ülkelerde bu oran % 3,1’den % 4,5’e çıkmıştır. Aynı dönemde, kuzey Amerika, batı Avrupa ve Avustralya’da bu oran % 4,9’dan % 7,6’ya çıkmıştır¹².

Göçmenlerin en çok hangi ülkeden çıktığını belirlemek zor olsa da, en az 35 milyon Çinli’nin, 20 milyon Hintlinin ve 8 milyon Filipinlinin ülkeleri dışında

¹⁰ Koser, ss. 5-6.

¹¹ Keeley, s. 31.

¹² Paola Subacchi, “Temporary Immigration: A Viable Policy for Developed Countries”, *Chatham House Briefing Paper*, 2005, s. 2.

yaşadığı tahmin edilmektedir. Bu rakamlar uluslararası göçün dünyanın her köşesini etkilediği gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu süreçte, refah seviyesi düşük olan güneyden refah seviyesi yüksek olan kuzeye göç hareketlerinin toplam göç içerisindeki oranı artmıştır. Bunun yanında, 5 milyon Asyalı göçmen Körfez ülkelerinde çalışmaktadır. Neredeyse hepsi Sahra altı Afrika'dan olmak üzere 2,5-5 milyon arası göçmen de güney Afrika'da bulunmaktadır. Bir diğer gerçek de, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelerde bulunandan daha fazla mülteci bulunmasıdır. Bunun yanında, örneğin İngiltere'ye Avrupa dışından ziyade Avrupa'dan göçmen gelmektedir¹³.

Tablo 3: Göçmenler için En Çok Tercih Edilen, En Çok İhtiyaç Duyulan ve Erişilebilir Olan Ülkeler

<i>Göçmenler Tarafından En Çok Tercih Edilen On Ülke</i>	<i>Göçmenlere En Fazla İhtiyaç Duyulan On Ülke</i>	<i>Göçmenler Açısından Erişilebilir Olan Ülkeler</i>
ABD	Japonya	Avustralya
İngiltere	İtalya	Kanada
Avustralya	Portekiz	Singapur
Norveç	Finlandiya	Yeni Zelanda
Fransa	Çek Cumhuriyeti	İsrail
Kanada	Yunanistan	Portekiz
İsviçre	Fransa	ABD
İsveç	Letonya	Kosta Rika
İrlanda	Belçika	İsveç
Hong Kong	Avusturya	Hong Kong

Kaynak: Economist Intelligence Unit, *Global Migration Barometer*, 2008, http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/GMB_ExecSumEIU.pdf (12.10.2008)

Ekonomist tarafından yapılan Küresel Göç Barometresi adlı çalışmada, göç hareketleri konusunda ülkelerin çekiciliği, göçmenlere ihtiyacı ve göçmenler tarafından erişilebilirliğinin göç hareketlerini nasıl etkilediği araştırılmıştır. Ülkenin

¹³ Koser, ss.5-6.

göçmenler için çekiciliği, o ülkenin ekonomik ve sosyal durumuna dayanarak değerlendirilmiştir. Göçmen ihtiyacı ise sürdürülebilir bir ekonomik büyüme için o ülkenin ihtiyaç duyduğu göçmen sayısına göre hesaplanmıştır. İhtiyaç durumu genel olarak gelişmiş ülkelerde nüfusun yaşlanmasına, çalışma yaşındaki nüfusun azalmasına ve dolayısıyla bu koşulların ekonomik performansı ve verimliliği azaltmasına dayanmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre, göçmenler için çekici olan ülkelerin çoğunluğunda göçmen ihtiyacı olmadığı görülmektedir. Japonya dışında göçmen ihtiyacı olan ülkelerin hepsinin Avrupa ülkeleri olması dikkat çekicidir. Göçmenler için erişilebilirlik ise göçmenlerin o ülkeye girişi, toplumla bütünleşme kolaylığı ve göçmenler için elverişli yasal ortam dikkate alınarak yapılan sıralamadır. Bu kategoride en üst sıralarda yer alan ülkeler, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve ABD'dir. Bu ülkelerin nispeten yeni ve gençler için cazip kültürleri bulunmakta ve göçmenlerin toplumla bütünleşmesi daha kolay olmaktadır. Bu ülkelerin göçmenlerin aile birleşimine yönelik liberal bir tutumu ve somut bir yasal ortamı vardır. Bu da yasal yollarla gelen göçmenlerin haklarının korunmasına yardımcı olmaktadır. Buna ek olarak, bu ülkelerden Kanada, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerin hükümetlerinin genel göç düzeyini artırma yönünde politikaları bulunmaktadır¹⁴.

Göç hareketlerinin belirli ülke ve bölgelerde yoğunlaşması ile birlikte, kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkesi arasındaki geleneksel ayrımlar gittikçe bulanıklaşmıştır. Günümüzde, neredeyse dünyadaki bütün ülkeler bu üç rolün hepsini taşımaktadır. Dünyada bu bulanıklaşan sınırlara en güzel örnek Akdeniz bölgesidir. Yaklaşık 50 yıl önce bu bölgedeki durum daha kesin hatlarla belli idi. Akdeniz'in bütün ülkeleri kuzey Avrupa'ya çalışmak için giden göçmenler için kaynak ülke halindeydiler. Yaklaşık 20 yıl önce güney Avrupa göç veren bir bölgeden kuzey Afrika'dan göç alan bir bölge haline dönüşmüştür. Günümüzde ise kuzey Afrika kaynak bölge halinden transit ve varış bölgesi haline dönüşmektedir. Sahra altı ülkelerden gelen göçmenler giderek artan şekilde Libya, Fas ve Tunus gibi ülkelere gelmektedir. Bunlardan bazıları buralarda kalmakta, bazıları da güney Avrupa'ya

¹⁴Economist Intelligence Unit, *Global Migration Barometer*, 2008, http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/GMB_ExecSumEIU.pdf (12.10.2008).

genellikle yasadışı olarak göç etmekte, bunların da bazıları kuzey Avrupa'ya hareket etmektedir¹⁵.

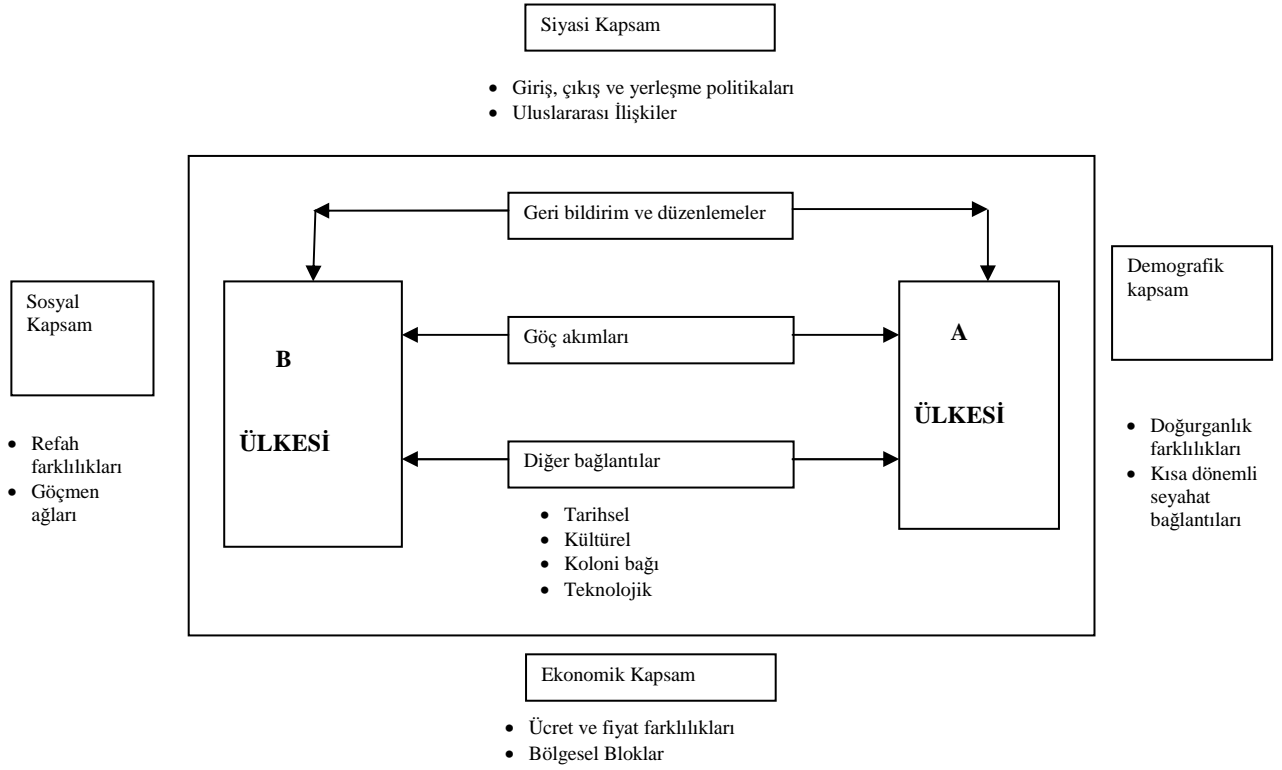
Bu gelişmelerle birlikte, uluslararası alanda birbirine göç verip alan ülke gruplarının dahil olduğu bu göç sistemi daha da girift hale gelmiştir. Bu sistemi açıklayan göç sistemleri kuramı, uluslararası göç kavramını bu çerçevede ele almaktadır. Buna göre, göç kararı sadece ekonomik nedenlere değil, birçok etkenin birleşimine dayanmaktadır. Göç, farklı birçok süreç içerisinde gelişen dinamik bir kavramdır. Sistem içerisinde kaynak ve varış ülkesi arasında bağımlılık ve karşılıklılık söz konusudur¹⁶. Şekil 1'de göçün çeşitli boyutlarını içeren göç sistemleri kuramı sunulmaktadır. Şekil'de görüldüğü gibi, iki ülke arasındaki göç akımları siyasi, sosyal, ekonomik ve demografik açıdan itici ve çekici faktörlerden¹⁷ önemli ölçüde etkilenmektedir. Bu etkilerin yanında, iki ülke arasında tarihsel ve kültürel bağlantılar da göç hareketlerinin yoğunluğunda etkili olmaktadır. Bu kapsamda, bu göç hareketlerinin çeşitli politikalar ve yasal düzenlemeler ile yönetimi söz konusu olmaktadır.

¹⁵ Koser, ss. 7-8.

¹⁶ Bkz. Mary M. Kritz and Hania Zlotnik, "Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Policies", *International Migration Systems: A Global Approach*, Ed. Mary M. Kritz, Lin Lean Lim and Hania Zlotnik, Clarendon Press, Oxford, 1992.

¹⁷ İkiye bölünmüş işgücü piyasası kuramına göre; uluslararası göç gelişmiş ülkelerin işgücü talebinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Gönderen ülkenin yüksek işsizlik ve düşük ücret gibi özellikleri itici faktörler olarak nitelenmekte, göç alan ülkenin işgücü ihtiyacı da çekici faktör olarak ifade edilmektedir. Daha fazla bilgi için bkz. Nermin Abadan-Unat, *Bitmeyen Göç-Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, ss. 26-30.

Şekil 1: Uluslararası Göçe İlişkin Göç Sistemleri Kuramı



Kaynak: Kritiz and Zlotnik, s. 3.

Birçok yazar, küresel boyutu ve etkileri açısından göç olgusunu bir sosyal çatışma olarak tanımlamakta ve analiz etmektedir. Günümüzdeki göç hareketleri, ekonomik, ekolojik ve siyasi durumlarla, sorunlarla veya krizlerle yakından bağlantılıdır. Göç hareketleri genellikle daha dezavantajlı bölgelerden daha az dezavantajlı bölgelere, yani daha az fırsatlar sunan, daha düşük ücret düzeyleri bulunan ve daha az özgürlüğün olduğu bölgelerden daha iyi fırsatlar sunan bölgelere doğru gerçekleşmektedir. Literatürde göç olgusu konusundaki temel araştırmalar, göçmenlerin dilekleri, amaçları, beklentileri ve talepleri üzerine yoğunlaşan nitel araştırmalardır. Örneğin Hugo¹⁸, göçü ekonomik açıdan “hayatta kalma stratejisi” olarak incelemektedir. Gurrieri’ye¹⁹ göre ise göç, kişinin kendi ülkesindeki sınırlamalar karşısında bir nevi “sosyal özgürleşme” sürecidir. Diğer yazarlar göç

¹⁸ Bkz. Graeme Hugo, “Migration as a Survival Strategy: the Family Dimension of Migration”, *Population Distribution and Migration*, United Nations Population Division, New York, 1998, ss. 83–105.

¹⁹ Bkz. Pippo Gurrieri, *Emigrazione e liberazione sociale*. Sicilia Punto L., Ragusa, 1986.

süreçlerini daha geniş sosyal hareketlerin bir parçası olarak görmektedir. 19. yüzyılda Avrupa'dan göçü inceleyen Max Weber²⁰ batıya göç konusundaki kararın subjektif boyutunu inceleyenler arasında ilktir. Weber, dışarıya göçü ataerkil sistemden ve büyük toprak sahiplerinin despotizminden kaçış olarak yeniden tanımlamıştır. Weber'e göre, bu hareketler "bir gizli grev" ve bireysel özgürlük fikriyle desteklenen "sınıf mücadelesi hareketinin başlangıcı" idi. Göç konusundaki çekişmeyi Jungfer²¹ "beklentilerin devrimi" olarak ve Hirschman²² "protesto et ya da kaç" anlamına gelen "sesini çıkar ya da çık" ifadesiyle belirtmektedir. Rodriguez²³, göçü kamu politikalarına karşı bireysel aktivite olarak bağımsız bir süreç olarak anlamaktadır. Fischer ve Straubhaar²⁴ gibi iktisatçılar göçü "ayaklarıyla seçim yapmak" olarak anlarken, Galbraith göçü "yoksulluğa karşı en eski eylem" olarak adlandırmaktadır²⁵. Shrestha ise kavramı şu şekilde açıklamaktadır:

*"İnsanlık tarihi, belirli ekonomik ve siyasi hedefleri başarmak için oluşturulan kurumsal politikalar ve bireylerin kurumsal politikaların sınırlamalarından çıkarak kendi kaderlerini kontrol etme çabaları arasındaki şiddetli rekabet tarihidir. Kurumsal hedefler ve bireysel ihtiyaçlar ve istekler arasındaki bu çatışmanın kendini gösterdiği en göze çarpan alan da göçtür."*²⁶

Bu görüşlerin yansıttığı gibi, sosyolojik açıdan bakıldığında, göç olgusu, gittikçe girift hale gelmektedir ve göç, küresel olarak hareket halinde olan göçmenlerin temsil ettiği, modern dünyanın "sosyal sorununu" yansıtmaktadır. Göç, küresel sosyal adalete yönelik bir çeşit sosyal hareket olarak da yorumlanmaktadır. Bu sosyal hareket, çeşitli göç türleri vasıtasıyla kaynak, transit ve varış ülkelerini

²⁰ Bkz. Max Weber, "Landerbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden 1892-1899", *Max Weber Gesamtausgabe*, Ed. Wolfgang J. Mommsen, Mohr, Tübingen, 1993.

²¹ Eberhard Jungfer, "Flüchtlingsbewegungen und Rassismus. Zur Aktualität von Hannah Arendt", *Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik*, Vol.11, 1993, ss. 9-47.

²² Albert O Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

²³ Nestor Rodriguez, "The Battle for the Border: Notes on Autonomous Migration, Transnational Communities and the State", *Social Justice*, Vol.23, No.3, 1996, ss. 21-37.

²⁴ Peter A. Fischer and Thomas Straubhaar, "Is Migration into EU Countries Demand Based?", *Economics and European Union Migration Policy*, Ed. Dan Corry, Institute for Public Policy Research, London, 1996, ss. 11-46.

²⁵ Franck Düvell, "Reframing the Irregular Migration Dilemma", *Illegal Immigration in Europe*, Ed. Franck Düvell, Palgrave Macmillan, New York, 2006a, s. 224.

²⁶ Nanda R. Shrestha, "International Policies and Migration Behaviour: a Selective Review", *World Development*, Vol.15, No.3, 1987, s. 329.

önemli ölçüde etkilemiş ve Fransa, İngiltere ve Almanya gibi ülkeleri göç alan ülke ve çok etnikli ülke olma rolünü üstlenmeye zorlamıştır²⁷.

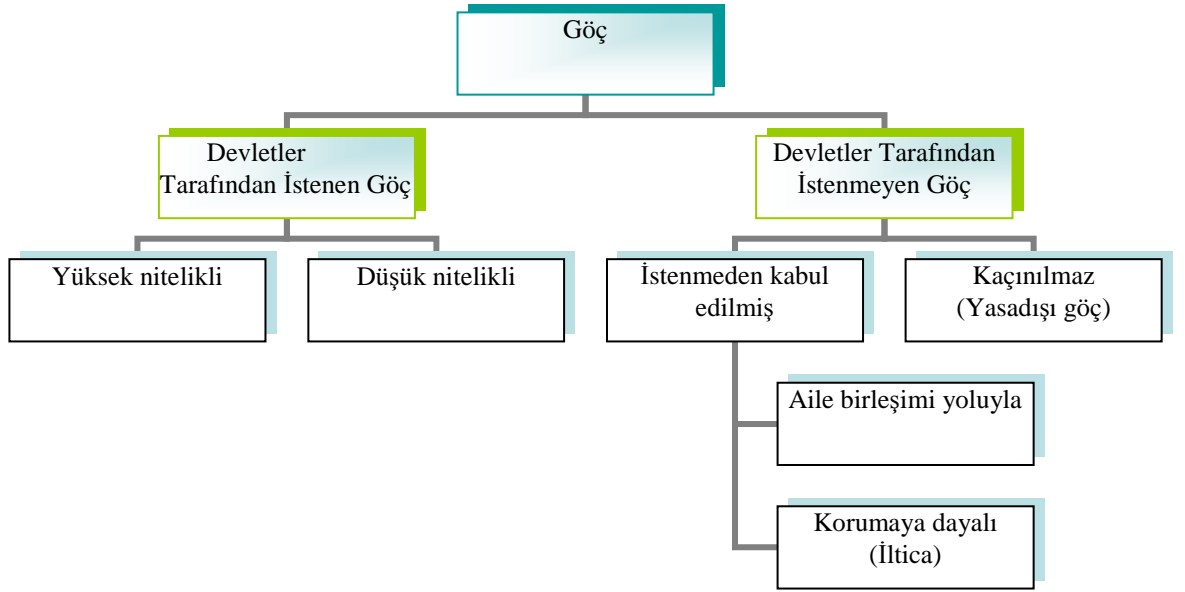
1.2. GÖÇ TÜRLERİ

1.2.1. Devlet ve Göçmen Bakış Açısıyla Yapılan Göç Sınıflandırmaları

Küresel düzeyde yoğun bir şekilde gerçekleşen ve çok boyutlu etkileri olan uluslararası göç hareketleri farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmalardan ilki Şekil 2’de gösterildiği gibi, devlet-merkezli bakış açısıyla *istenen ve istenmeyen göçtür*. İstenen göç, daha ziyade yüksek nitelikli olmak üzere ülke ekonomisi için ihtiyaç duyulan işgücü göçüdür. Devletler tarafından istenmeyen göç ise, uluslararası hukukun gereği olarak kabul edilmek zorunda kalınan aile birleşimi göçü ve ilticadır. İstenmeyen göçün devletleri politika boyutunda en çok meşgul eden unsuru ise düzensiz göçtür.

²⁷ Düvell, 2006a, s. 225.

Şekil 2: Devlet-Merkezli Bakış Açısıyla Uluslararası Göç Sınıflandırması



Kaynak: Jorgen Carling, "European Strategies for Reducing 'Unwanted' Immigration", *Danish Institute for International Studies Brief*, 2007, s. 2.

Göçmen-merkezli bakış açısıyla yapılan bir sınıflandırma, **zorunlu ve gönüllü göçtür**. Zorunlu göç, insanların çatışma, zulüm, kıtlık ve sel gibi çevresel nedenlerle kendi ülkelerinden başka ülkelere göç etmeye zorunlu bırakılmasıdır. Bu insanlar genellikle mülteci olarak adlandırılır fakat mülteci terimi bütün zorunlu göçmenleri kapsamamaktadır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne göre, dünyada 9 milyon civarında mülteci bulunmaktadır. Öte yandan, gönüllü göçmen olarak nitelendirilebilecek göçmen sayısı yaklaşık 190 milyondur²⁸.

Göçmen merkezli bakış açısıyla yapılan ikinci sınıflandırma, **siyasi nedenlerle veya ekonomik nedenlerle göç** edenler arasındadır. Siyasi nedenlerle göç edenler genellikle mültecilerdir. Ekonomik nedenlerle göç edenler ise genellikle işgücü göçmenleri olarak adlandırılmaktadır. Bu göçmenler, iş bulmak için, daha iyi iş fırsatları için, ya da daha iyi çalışma koşulları için göç etmektedir. İşgücü göçü de, düşük nitelikli işgücü ve yüksek nitelikli işgücü olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik ve siyasi göçmenlerin yanında sosyal nedenlerle göç edenler de

²⁸ Koser, ss. 16-17.

bulunmaktadır. Bunlar çoğunlukla, eşlerinin iş buldukları ülkeye aile birleşimi yoluyla göç eden kadın ve çocuklardır. Buna ek olarak, bağımsız olarak ve ekonomik nedenlerle göç eden kadın göçmenlerin de sayısı gittikçe artmaktadır²⁹.

Göçe ilişkin bir diğer sınıflandırma göçmenlerin niteliğine göre yapılmaktadır. *Nitelikli- niteliksiz işgücü göçü* sınıflandırması açısından bakıldığında ilk göç kanalı olarak, “dünyanın yoksulları” refah seviyesi yüksek ülkelerin kapısını çalmaktadır. Avrupa bir kale haline gelse de, doğu ve güney sınırlarında bilinmeyen sayıda düzensiz göç hareketleri bulunmaktadır. Bu göçmenler, niteliksiz işgücü oranı arttıkça kalıcı ve refah getirici iş arayan fakat büyük ölçüde başarılı olamayan kişilerden oluşmaktadır. Bu eğilim devam ettikçe, bunun sonucunda ortaya çıkan işsizlik gelecekte daha da fazla artacak ve sosyal ve ekonomik dengesizliklere neden olacaktır³⁰.

İkinci göç kanalı, nitelikli işgücü göçüdür. İşgücü, 21. yüzyılın en gözde kaynağıdır ve yerel işgücünden ve eğitim sisteminden yeterli verimi alamayan bütün gelişmiş ülkeler nitelikli işgücü için gittikçe artan bir arza ihtiyaç duymaktadırlar. Nitelikli işgücü azlığı, düşük nitelikli işgücü için iş yaratma imkanını sınırlamaktadır. Gelişmiş ülkeler bu açığı kapatmak için uluslararası nitelikli işgücünü çekme konusunda rekabet içindedirler. Avrupa bu süreçte Kuzey Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda'nın gerisinde kalmaktadır³¹. Nitelikli işgücü çekme konusunda göçmenin eğitime ve niteliğine göre yerleştirildiği nokta sistemi Kanada'dan sonra Avrupa'da da yerleştirilmeye çalışılmaktadır³².

Göçün bir diğer sınıflandırması, *sürekli ve geçici göç* sınıflandırmasıdır. Geri dönmek üzere yapılan göç sürekli göç olarak tanımlanırken, insanların buldukları yerden belirli bir süre için ayrıldıkları göç ise geçici göç olarak

²⁹ Koser, ss. 16-17.

³⁰ Klaus F. Zimmermann, “Introduction: What We Know About European Migration?”, *European Migration: What Do We Know?*, Ed. Klaus F. Zimmermann, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 1.

³¹ Zimmermann, s. 1.

³² Koser, s. 18.

adlandırılmaktadır³³. Son birkaç yüzyılda göç hareketlerinin çoğunluğu sürekli iken, günümüzde *geçici göç* önem kazanmıştır. Göçmenler yaşamları boyunca birçok kez dünyanın farklı ülkelerine göç edip, ara dönemlerde ülkelerine dönmektedir. Dolayısıyla günümüz koşullarında bir ülkeden diğerine göç edip o ülkede hayatının sonuna kadar kalan insan sayısı geçmişe oranla daha azdır. Geçmişte ülkelerinden uzun süre uzakta olan göçmenler bile uluslararası taşımacılığın ucuzlaması ve yaygınlaşması sonucunda ülkelerine sık sık gitmektedir³⁴. Günümüzde geçici göç, 1960'lı yıllarda misafir işgücü göçündeki sürece benzer bir şekilde önem kazanmaktadır. Bu göç çeşidi, uzun dönemli göçün varış ülkeleri açısından yarattığı dezavantaj ve maliyetlerin bir kısmını ortadan kaldırmaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalar, nitelikli ve nitelsiz geçici göçe izin verilmesinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerine katkıda bulunacağını ortaya koymaktadır. Buna göre, gelişmiş ülkelerin geçici göç kotalarının (nitelikli ve nitelsiz) % 3 artışı, küresel refahı yılda 156 milyar dolar arttıracak, bunun 70 milyarı gelişmekte olan ülkelere gidecektir³⁵.

Geri dönüş göçünü de içeren geçici göç, sanatçılardan öğretmenlere, hizmet sunucularına, mevsimsel işçilere, uluslararası öğrencilere, araştırmacılara kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır³⁶. Yeni bir olgu olarak ortaya çıkan ve Türkiye'yi de yakından ilgilendiren göç türlerinden birisi de *uluslararası emekli göçüdür*. Uluslararası emekli göçü, nedenleri ve sonuçları, göçmenlerin yaş ve ekonomik durumları gibi faktörler nedeniyle diğer göç türlerinden farklı özelliktedir. Avrupa'da gerçekleşen emekli göçü olgusuna bakıldığında üç tür emekli göçü olduğu görülmektedir. Birincisi, AB üyesi bir ülkeye çalışmak için göç eden ve o ülkede emekli olanları kapsamaktadır. İkinci grup, aynı şekilde bir Avrupa ülkesine göç edip orada emekli olan fakat sonrasında ülkesine geri dönen göçmenlerdir. Ayrıca,

³³ Mutluer, s. 10.

³⁴ Koser, ss. 8-9.

³⁵ United Nations, *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*, 2006, <http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/wess2006.pdf> (04.09.2009), s. 66.

³⁶ SOPEMI, *International Migration Outlook 2008*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008, s. 47.

ülkesinde emekli olduktan sonra başka bir ülkeye göç edenler³⁷ de emekli göçü kapsamında değerlendirilmektedir. Bu göçmenler, daha çok Kuzey Avrupa'dan Türkiye'nin de içinde bulunduğu Güney Avrupa sahillerine ve kırsal bölgelerine yerleşmektedirler³⁸.

Son sınıflandırma ise, *yasal ve “yasadışı” göç* ya da literatürde daha çok tercih edilen ifadeyle düzenli-düzensiz göç arasındaki sınıflandırmadır. Düzenli göçmenler düzensiz göçmenlerden sayıca çok fazladır³⁹. Buna rağmen, düzensiz göç devletler tarafından sorunlu bir alan olarak görülmektedir. Düzensiz göçmen kavramı ülkeye gerekli belgeler olmadan veya sahte belgelerle giren ve yasal olarak ülkeye girse de vizesi veya çalışma izni bittikten sonra da ülkede kalmaya devam eden geniş bir göçmen yelpazesini kapsamaktadır⁴⁰. Dolayısıyla düzensiz göç, bütün dünyada kesin sayısı bilinmeyen ve küreselleşme ile birlikte gittikçe artan bir olgudur. Diğer bir deyişle, küreselleşen dünyada gerçekleşen uluslararası göç hareketlerinin çoğunluğu kayıtlara geçmemekte ve resmi istatistiklere yansımamaktadır. Tahminlere göre her yıl Kuzey Avrupa'ya 250.000-300.000 kişi düzensiz olarak göç etmektedir⁴¹.

Bu sınıflandırmalar arasında örtüşmeler bulunmaktadır. Çoğu gönüllü göçmen aynı zamanda ekonomik göçmandir ve çoğu zorunlu göçmen de siyasi

³⁷ Bu tür emekli göçünün çeşitli türleri bulunmaktadır. Göçmenlerin kaynak ülke ve ev sahibi ülkeleri ile bağlarına göre değerlendirildiğinde beş kategori bulunmaktadır: ev sahibi ülkede sürekli olarak ikamet edenler; ev sahibi ülkede ikamet eden ancak mevsimsel olarak kendi ülkelerini 2-5 ay süreyle ziyaret edenler; kendi ülkelerinde yaşayıp, mevsimsel olarak (2-6 ay) ev sahibi ülkeyi ziyaret edenler; ev sahibi ülkede evi olup burayı düzensiz olarak ziyaret edenler; ev sahibi ülkeye tatil amacıyla gelenler. Bkz. Canan Balkır and Berna Kırkulak, “Turkey as a New Destination for Retirement Migration”, *Conference on International Migration, Multi-local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa*, Institute of Social Studies, The Netherlands, 30-31.08.2007, http://www.iss.nl/content/download/8322/81198/file/Panel%201_%20Kyrkulak%20and%20Balkir.pdf (10.09.2009), s. 2.

³⁸ Canan Balkır, Zerrin T. Karaman ve Berna Kırkulak, “Yabancı Emekli Göçünün Sosyal ve Ekonomik Etkileri: Antalya ve Çevresi Üzerine Ampirik bir Çalışma”, *Uluslararası Emekli Göçünün Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Antalya Örneği*, Der. Canan Balkır, Kutlu & Avcı Yayıncılık, 2008, s. 9.

³⁹ Koser, ss. 16-17.

⁴⁰ Koser, ss. 16-17.

⁴¹ Stephen Castles ve Mark J. Miller, *Göçler Çağı*, Çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 8-9.

göçmen veya mültecidir. Bireyler bir göçmen kategorisinden diğerine kolayca geçiş yapabilirler. Bir göçmen çalışma izninin süresini aşırp “yasadışı” göçmen haline dönüşebilmektedir⁴². Tez göçün güvenlileştirilmesini konu aldığından “yasadışı” göç ve bununla mücadele boyutlarına odaklanmaktadır.

1.2.2. Düzensiz Göç

1.2.2.1. Tanım

Düzensiz göç konusunda birçok yayın yapılmaktadır ve düzensiz göç kamuoyu gündeminde de önemli bir yer tutmaktadır. Ancak, düzensiz göç ile tam olarak neyin kastedildiği muğlaktır. Tapinos’un⁴³ tanımına göre, altı temel düzensiz göç kategorisi bulunmaktadır. Bu kategoriler aşağıdaki tabloda iki temel eksenle ele alınmaktadır.

Tablo 4: Düzensiz Göç Kategorileri

	<i>Yasal ikamet</i>	<i>Yasadışı ikamet</i>
<i>Ülkeye yasal giriş</i>	Yasadışı çalışma	Yasadışı çalışma /işsizlik
<i>Ülkeye yasadışı giriş</i>	Yasadışı çalışma	Yasadışı çalışma /işsizlik

Kaynak: Rob van der Erf, Michael Jandl and Ursula Reeger, “International Migration: Concepts And Measurement”, *International Migration and Its Regulation*, Ed. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher, Ursula Reeger, Wiebke Sievers, 2005, s. 14.

Tablo 4’te gösterildiği üzere, düzensiz göç şu şekillerde gerçekleşebilir:

- Yasal giriş, yasal ikamet fakat yasadışı çalışma.
- Yasal giriş, yasadışı ikamet ve yasadışı çalışma.
- Yasal giriş, yasadışı ikamet, işsizlik.

⁴² Koser, ss. 18-19.

⁴³ Georges Tapinos, “Clandestine immigration: Economic and political issues”, *Trends in International Migration*, OECD, Paris, 1999, ss. 229-251.

- Yasadışı giriş, yasallaştırılmış ikamet⁴⁴, yasadışı çalışma.
- Yasadışı giriş, yasadışı ikamet ve yasadışı çalışma.
- Yasadışı giriş, yasadışı ikamet, işsizlik.

Düzensiz göç ile ilgili bu kategoriler arasında kesin bir ayırım yapmak zordur. Bunun öncelikli nedeni, kişinin durumunun zaman içerisinde değişebilmesidir. Örneğin, bir kişi bir ülke yasal olarak giriş yapıp, bu ülkede vize süresini aşarak kalınca düzensiz göçmen kategorisine girebilir. Sonrasında yasal statüye geçirilip tekrar düzenli göçmen kategorisine geri dönebilir. Daha sonra da, yasadışı olarak çalışıp tekrar düzensiz göçmen kategorisine girebilir. Bu, düzensiz göçün kapsamının geniş ve değişken olduğunun bir göstergesidir⁴⁵. Bu durum, aynı olguyu anlatmak amacıyla farklı terimlerin kullanılmasına, dolayısıyla bu alanda kavram kargaşasına yol açmaktadır.

1.2.2.2. Kavramsal Tartışmalar

Terminoloji açısından bakıldığında, “yasadışı” göç ifadesi yaygın olarak kullanılmakta ve bu durum sıklıkla eleştirilmektedir. Hukuki sistemler ve birçok kamuoyu söylemi göç olgusuna yasadışılık kavramını uyguladıkları da, sosyal bilimciler “yasadışı göçmen” terimi yerine “belgesiz (undocumented)”, “izinsiz (unauthorized)” veya “düzensiz (irregular)” göçmen terimlerini kullanmayı tercih etmektedirler. Burada amaç, ayrımcı bir çağrışımdan kaçınmak ve göçün bir suç unsuru olarak yapılandırılmasını önlemektir. Yasadışı olan şey, göç eden insanın kendisi değil, o kişinin ülkeye giriş, kalış ve çalışma şeklidir⁴⁶.

Göç eden bir insanın “yasadışı” olarak tanımlanması o insanın insanlığının inkarı olarak adlandırılmaktadır. Çünkü bir insanın kendisi değil ancak bir davranış

⁴⁴ Yasallaştırılmış ikamet, göçmenin yasadışı giriş yapmasına rağmen, sonrasında yasal statüye geçirilmesi ve ikametinin yasallık kazanması durumunu ifade etmek için kullanılmaktadır.

⁴⁵ Van der Erf, Jandl and Reeger, s. 14.

⁴⁶ Franck Düvell, “Irregular Migration: A Global, Historical and Economic Perspective”, *Illegal Immigration in Europe*, der. Franck Düvell, Palgrave Macmillan, New York, 2006b, s. 29.

şekli yasadışı olabilir. Göçmenlerin de insan hakları kapsamında olduğu ve yasal statüleri ne olursa olsun hakları olduğu açıktır. Bir başka eleştiri ise, “yasadışı” teriminin suçluluk halini çağrıştırmasıdır. Çoğu düzensiz göçmenin göç ederken veya daha sonrasında- her ne kadar idari kuralları ihlal etmiş olsalar da- suçlu sayılmaması gerektiği ifade edilmektedir⁴⁷. Öte yandan, “belgesiz” terimi, belirsizlik taşıdığı için fazla tercih edilmemektedir. Çünkü belgeleri olan ve yetkililer tarafından bilinen düzensiz göçmenler de bulunmaktadır. Bunun yanında, bütün düzensiz göçmenler izinsiz olmadığı için “izinsiz” terimi de muğlaktır. Bu terimler arasında düzensiz göçmen terimi her ne kadar tam olarak kavramı karşılayamasa da diğer alternatiflerinin en uygunu olarak kabul edilmektedir⁴⁸.

Düzensiz göç kavramı, 20. yüzyılın son çeyreğinde gittikçe önem kazanan hukuki, siyasi ve sosyal bir yapılandırmadır. Bu kavram, belirsizdir, önemli ölçüde siyasallaştırılmıştır, uygulanmasında siyasi amaçlar yatmaktadır ve sıklıkla ele alınması zor ve tehlikeli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Düzensiz göç, ticaret anlaşmaları, kalkınma politikaları, askeri stratejiler ve uluslararası ilişkiler gibi farklı politika alanlarında sorun ve pazarlık konusu olarak ortaya çıkan bir kavramdır. Bazen, kavramın kullanılmasının tek nedeni, dikkat çekiyor olması ve iyi pazarlanması olsa da kavram günlük dile yerleşmiştir⁴⁹.

Düzenli göç ve vatandaşlık politikalarının birleşimi sonucunda ortaya çıkan “yasadışı göç” kavramı suni bir kavramdır. Göçü yasadışı olarak nitelendiren göç politikaları olmaksızın yasadışı göç oluşamaz. Bununla birlikte yasadışı, düzensiz, belgesiz olarak adlandırılan göçün nasıl tanımlandığı da göç politikalarının dönüşümü ile değişikliğe uğramaktadır. Göç hareketleri, göç ve vatandaşlık politikaları arasındaki bağlantı nedeniyle hukukun ve emniyet güçlerinin inisiyatifinde olan bir konu haline gelmiştir. Emniyet güçleri, ülkeye düzensiz girişlerin önlenmesi ve yerleşme düzenlemeleri konusunda devreye girmektedir⁵⁰.

⁴⁷ Koser, s. 54.

⁴⁸ Koser, s. 55.

⁴⁹ Düvell, 2006b, s. 29.

⁵⁰ Michael Samers, “An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.6, No.1, 2004, s. 28.

1.2.2.3. Oluşum Süreci

Düzensiz göç kavramı günümüzde sıklıkla kullanılmakla beraber, tarihsel geçmişi çok uzun değildir. 19. yüzyılın üçte ikisi bitmiş olduğunda, göç tarihi, çok az siyasi müdahaleye uğrayan ve sistematik bir yönetim şekli bulunmayan, düzenlenmemiş bir süreç idi⁵¹. Düzensiz göç, fiili olarak mevcut olsa da, kavram olarak 1920’li yıllara kadar kullanılmamıştır. Örneğin, Hollanda 1849’da açıkladığı Yabancılar Kanunu ile göç kısıtlamalarını ilk uygulayan ülkelerden biri olsa da, yasadışı giriş hukuki olarak 19. yüzyılın sonlarında belirsiz bir şekilde tanımlanmıştır. Buna rağmen, yasadışı göçmen terimi yerine kaçak (stowaway), terk edilmiş (deserted) gibi terimler kullanılmıştır. Oturma ve çalışma izni olmayan yabancılar için ne Hollanda’da ne de Fransa’da kullanılan bir terim bulunmamaktaydı. Fakat tarihsel olarak literatürde “istenmeyen yabancılar” (undesired aliens) terimi kullanılmamıştır. Bununla birlikte Avrupa tarihçileri, 1880-1960 yılları arasında “başbelası yabancılar” (nuisance foreigners) ve “istenmeyen göç” (unwanted migration) terimlerini kullanmıştır. Ayrıca, Hollanda’da 1920’li yıllarda “kaçak giriş” (clandestine entrance), insan kaçakçılığı (human smuggling) gibi kavramlar da kullanılmıştır⁵².

Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra pasaportların kullanılmaya başlanmasıyla ve sınırdışı etme süreçlerinin geliştirilmesiyle hükümetler göç kısıtlamalarını uygulamaya koymaya başlayabilmişlerdir. Yasadışı göç kavramının ilk sistematik kullanımı İngiliz dış politikasında İsrail devletinin kurulmasından önce (1920-1947) Filistin’e gerçekleşen Yahudi göçüne ilişkin olmuştur. Belçika’da, 1920 Göç Kanunu’nu takiben, istenmeyen göç fikri “yasadışı giriş” terimi ile kavramsallaştırılmıştır⁵³.

Bu süreçte asıl önemli olan etken, göç hareketlerinin artmasından ziyade modern ulus-devletin ortaya çıkmasıdır. Bu siyasi süreç, bir devletin sınırlarının ve vatandaşlık prosedürlerinin yeniden yapılandırıldığı, bu vatandaşlığı hak eden ve

⁵¹ Düvell, 2006b, s. 22.

⁵² Düvell, 2006b, ss. 22-23.

⁵³ Düvell, 2006b, ss. 23-24.

etmeyen kişilerin tanımlandığı bir süreçtir. Ayrıca, daha önceki serbest ticaret dönemini takiben, iki savaş arası dönemde ortaya çıkan ekonomik korumacılık dönemi düzensiz göç kontrolleri ile yakından ilintilidir⁵⁴.

Devletlerin bütün önlemlerine rağmen uluslararası düzensiz göçün giderek artması ulus-devletlerin zayıflaması ve işlevsizleşmesine neden olan faktörlerden biri olarak değerlendirilmektedir. Ulus-devlet ve ulusötesicilik arasındaki ilişkiyi “sıfır toplamlı oyun” olarak gören görüş, göçün ulusaşırı hale gelmesini ulus-devletin egemenliğini azaltıcı bir unsur olarak görmektedir. Diğer bir görüş ise, Avrupa Birliği gibi bölgesel bütünleşmeler vasıtasıyla ulusötesiciliği destekleyen hareketlerin ulus-devletin küreselleşme sürecinde korunmasını amaçlamakta olduğunu ifade etmektedir⁵⁵.

Hem kuramsal olarak hem de söylemsel bazda düzensiz göçle mücadeleye büyük önem atfedilmesine rağmen düzensiz göçü önlemeye yönelik hükümet stratejilerinin oldukça zayıf kaldığı görülmektedir. Doğası gereği düzensiz göçün ölçülmesinin mümkün olmaması mücadele politikalarının oluşturulması ve başarısını da olumsuz yönde etkilemektedir. Buna rağmen, düzensiz göç hareketlerini kontrol etme çabalarının başladığı 1970’li yıllarla karşılaştırıldığında günümüzde bu olgu ve mücadele stratejilerine ilişkin daha fazla deneyim ve bilgi bulunmaktadır⁵⁶.

1.2.3. Transit Göç

Düzensiz göç ile yakından ilintili bir başka göç türü *transit göçtür*. Transit göç, düzenli veya düzensiz olsun, bir ülkenin hedef ülkeye varmak üzere göç yolu olarak kullanıldığı göçtür⁵⁷. Transit ülke ise, coğrafi olarak kaynak ve hedef ülkeler arasında yer alan, herhangi bir zamanda yasal veya yasadışı yerleşik nüfusa dönüşme

⁵⁴ Düvell, 2006b, s. 24.

⁵⁵ Castles ve Miller, 2008, s. 132.

⁵⁶ Castles ve Miller, 2008, s. 133.

⁵⁷ Mutluer, s. 11.

olasılığı olan geçici nüfusu idare etmesi gereken bir ülkedir⁵⁸. Geçiş göçü olarak da adlandırılan transit göç transit ve göç kavramlarını birleştiren yapay bir kavramdır. Bu kavram, dinamiktir ve bu nedenle buna yönelik politika oluştururken sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Kavram bilimsel olarak bulanık, ideolojik ve siyasi anlamlar yüklenen bir kavramdır. Hareket halindeki ve yeni bir yerleşim arayan insanlar konusunda halkta bir rahatsızlık söz konusudur. Transit göç, AB'ye veya AB içerisinde gerçekleşen istenmeyen göç ve düzensiz göç için siyasi bir ifade haline gelmiştir. Düzensiz göçün yanısıra dolambaçlı hareketi içeren birçok göç çeşidi transit göç kapsamına girmektedir⁵⁹.

Transit göç ile düzensiz göç, mekik göçü (circular migration) ve iltica hareketleri bir bütünün parçaları gibidirler. Transit göç terimi, görünüşte geçici olan göçün belirli şekillerini ifade etmektedir. Bu kapsamda, başlangıçtaki amaçları o olduğu için veya değişen koşullar, artan baskılar veya yeni amaçlar öyle gerektirdiği için, bir ülkeden diğer ülkeye hareket eden göçmenleri kapsamaktadır. Daha genel olarak terim zorluklarla dolu uzun yolculukları da ifade eder. Genellikle bu yolculuklar mesafe ve zaman olarak uzundur ve sürekli olarak yön değiştirir ve bazı zamanlar tehlikeli olabilir. Transit göç bir şemsiye terimdir. Mülteciler ve işgücü göçmenleri gibi çok farklı kategorileri kapsayabilmektedir fakat genellikle düzenli ve/ya düzensiz göç ve geçici göç gibi karma göç akımları için kullanılmaktadır. Transit göçte, seyahatin zorunlu olarak kesilmesi ve hedef ülkeye doğru yol alırken bir ülkede uzun süre kalınması gibi aşamalar bulunabilmektedir. Sonuç olarak, transit göç kavramı AB'ye gerçekleşen istenmeyen göç için kullanılan siyasallaşmış bir kavramdır ve transit ülkeler de bu istenmeyen göç için sorumlu tutulmaktadır⁶⁰.

⁵⁸ Stephane De Tapia, "Introduction to the Debate: Identification of Issues and Current and Future Trends of Irregular Migration in Transit Countries", *Proceedings of the Regional Conference on Migration: Migrants in the Transit Countries: Sharing Responsibilities in Management and Protection*, İstanbul, 30 Eylül- 1 Ekim 2004, http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-RCNF_2004_9e_Istanbul_conference_Proceedings_en.pdf (10.12.2008), s. 112.

⁵⁹ Frank Düvell, "Transit, Migration and Politics: Trends and Constructions on the Fringes of Europe", *IMISCOE Policy Brief*, No. 12, August 2008, <http://www.imiscoe.org/publications/policybriefs/index.html> (02.02.2010), s. 1.

⁶⁰ Düvell, 2008, ss. 2-3.

Mevcut transit göç, belirli geçiş bölgeleri boyunca gerçekleşmektedir. En göze çarpanları, Sahra Afrikası, Ortadoğu ve Doğu Avrupa'daki yeni bağımsız olmuş ülkelerdir. Transit göçün dört temel güzergahı şunlardır: Doğu güzergahı (Rusya, Ukrayna, Beyaz Rusya, Azerbaycan), Güneydoğu Avrupa güzergahı (Türkiye, Kıbrıs, Balkanlar), Orta Akdeniz güzergahı (Libya, Tunus, Malta), Batı Akdeniz ve Atlantik güzergahı (Fas, Cezayir, Moritanya). AB içerisine girdikten sonra göçmenler genellikle seyahat etmeye devam etmektedirler. Göçmenler ve mülteciler neredeyse bütün ülkelerden geçmektedir. Transit göç sürecinin içerisindeki ülkeler aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir⁶¹:

- Kaynak ülke,
- Göç yolunda bir aşama olan ülkeler (Rusya, Yemen, Moritanya, Senegal, Mali),
- AB'ye varış yolunda basamak olan ülkeler (Ukrayna, Türkiye, Sırbistan, Libya, Fas),
- AB topraklarına giriş yapılan ülkeler (Slovakya, Macaristan, Yunanistan, Kıbrıs, Malta, İtalya, İspanya),
- Hedef ülkeye giden güzergahta geçilen ülkeler (Avusturya, Almanya, Fransa),
- AB'deki, Kuzey Amerika'daki ve diğer yerlerdeki hedef ülkeler.

Bu sınıflandırma katı bir sınıflandırma değildir. Göç hareketlerinin dinamik doğasına bağlı olarak, bir AB ülkesi bazı göçmenler için giriş noktası olurken, diğerleri için hedef ülke olabilmektedir. Bu gibi ülkelerin statüsü, İtalya ve İspanya gibi transit ülkelerin varış ülkesi haline gelmesi ile değişebilmektedir. Göçmenlerin söz konusu ülkeler konusundaki algılamaları ve yerleşme amaçları zaman içerisinde farklılık gösterebilmektedir. AB içerisindeki ve dışarıdaki transit göç coğrafyasında belirli merkezler önemli kavşaklar olarak rol oynamaktadır. Bunlar; Rusya'da Moskova ve St. Petersburg; Ukrayna'da Kiev ve Uzhgoro; Türkiye'de Van, Çeşme ve İstanbul; Cezayir'de Tamanghasset; Fas'ta Tangier ve Rabat'tır. Bu kapsamda, Kanarya adaları, Malta ve Lesbos da yer almaktadır. Transit göçle

⁶¹ Düvell, 2008, s. 4.

ilişkilendirilen yerler arasında; mülteci kabul merkezleri (Macaristan’da Debrecen ve Slovakya’da Humenne), mülteci barınma kampları (Türkiye’de Edirne ve Ukrayna’da Pavchino), göçmenlerin ve mültecilerin bir sonraki hareketlerini finanse etmek için çalıştıkları cadde marketleri (Kiev’de Shulavska) bulunmaktadır⁶². Bu tür yerler AB’nin üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalaması ile artmaktadır.

Bir kavram olarak transit göç kendi içerisinde bir dönüşüm geçirmiştir. Terim, 1990’larda kullanılmaya başlanmış, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Avrupa Konseyi ve çeşitli BM Ajansları tarafından kullanımı yaygınlaşmıştır. Transit göçe ilişkin söylemler, abartılı ve uyarma amaçlı olup, kuzeye ve batıya yönelen göçmen dalgaları, kitleleri ve milyonlarca göçmeni işaret etmiştir. Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) ülkeleri arasında da Arap, İranlı ve Çeçenlerden oluşan transit göç bir güvenlik sorunu olarak görülmektedir. 2001 yılından itibaren, bu kavram terörizm ile ilişkilendirilmiştir. Ukrayna, Türkiye ve Mısır gibi AB üyesi olmayan ülkelerin bazen mültecileri transit göçmen olarak adlandırıp bu insanların iltica haklarının ihmaline yol açtıkları iddia edilmektedir. Bunun yanında, Libya’da olduğu gibi, artık talep edilmeyen işgücü göçmenleri transit göçmen olarak tekrar adlandırılmakta ve sonrasında uzaklaştırılmaktadır⁶³. Gittikçe artan, birbirleriyle örtüşen ve girift hale gelen bu göç türleri karşısında kaynak, transit ve varış ülkeleri bu konularda bilgi alışverişinde bulunmakta ve hem ulusal hem de uluslararası alanda politikalar oluşturulmaktadır.

1.3. GÖÇ POLİTİKASININ UNSURLARI

Göç politikası, göçmenlerin ülkeye girişleri, ülkede kalışları ve ülkeden çıkışlarını düzenlemeye yönelik resmi ve resmi olmayan önlemlerin birleşimini içermektedir. Ülkeleri siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel açıdan etkileyen göç hareketlerine karşılık ülkelerin ihtiyaçları ve tercihleri doğrultusunda oluşturduğu politikalar çeşitli göç modelleri ortaya çıkarmıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında dört temel göç modeli ortaya çıkmıştır. “*Klasik göç modeli*”, Kanada, ABD, Avustralya gibi çoğunluğu göçmenlerden oluşan ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bu

⁶² Düvell, 2008, s. 5.

⁶³ Düvell, 2008, s. 6.

ülkelerde göç teşvik edilmekte ve göçmenlere vatandaşlık vaadi verilmektedir. İkinci göç modeli olan “*tarihsel bağlara dayalı göç modeli*” ise, Fransa ve İngiltere gibi ülkeler tarafından eski kolonilerden gelen göçmenlerin diğer ülkelere gelenlere tercih edildiği bir modeldir. Üçüncüsü, Almanya, İsviçre ve Belçika’da uygulanan “*misafir işçi modeli*” olmuştur. Türkiye’nin de içine dahil olduğu bu modelde, göçmenler işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla geçici olmak üzere ülkeye kabul edilmişler ve bu nedenle bu göçmenlere vatandaşlık hakkı verilmesi öngörülmemiştir. Devletlerin istekleri dışında oluşan “*düzensiz göç modeli*” ise günümüzde en yaygın olarak görülen modeldir. Birçok ülke tarafından göçmen alımının sınırlandırılması çabaları sonucunda daha da artan düzensiz göç, uluslararası alanda hızla gelişen organize suçlardan biri olan insan kaçakçılığını da arttırmıştır⁶⁴. Ancak bir taraftan devletlerin mücadele ettiği bu model, aslında İspanya ve İtalya gibi ülkelerde ucuz işgücü çalıştıran işveren lobileri tarafından desteklemekte ve devletler de buna göz yummaktadır. Dolayısıyla bu model devletler tarafından örtülü olarak teşvik edilmekte fakat resmi politika alanında düzensiz göçle mücadele edilmektedir.

Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde, göç politikalarının beş unsuru bulunmaktadır: Vize politikası, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, düzensiz göçle mücadele politikası, mülteci hareketlerini düzenleyen politikalar. Göç politikalarının kapsamı çok geniş olduğundan, tezin kapsamı bu politika unsurları arasından güvenlik odaklı bakış açısıyla ele alınan düzensiz göçle mücadele ve bunu destekleyen sınır yönetimi politikaları ile kısıtlanmıştır.

1.3.1. Vize Politikası

Bir kişinin kendi devletinden alacağı pasaport, başka bir devletin ülkesine girebilmesi için çoğu durumda yeterli olmamakta, gireceği ülkenin yetkili makamları tarafından kendisine vize verilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla vize, yabancı devlet makamları tarafından verilmiş bir pasaport bulunduran kişiye, o pasaport ile ülkeye giriş yapabilmesi için verilen bir onaydır. Böylece vize, ülkeye giriş yapmak isteyen

⁶⁴ Giddens, s. 258.

bir yabancınn elindeki pasaportun geçerli olduğunu ve kişinin ülkeye girmesinde bir sakınca olmadığını göstermektedir⁶⁵.

Vizeler transit geçişi ve ülkeye girişi kapsamaktadır. Transit vizeler bireylerin başka ülkelere gitmek üzere bir üçüncü ülkeden geçişini sağlamaktadır. Turist vizeleri ise bireylerin ülkelerin sınırlarında ülkeye geçici giriş için kendilerini tanıtmalarına yöneliktir. Avrupa Birliği içerisinde Schengen vizesi bireylerin Schengen alanına dahil 22 üye ülkeye⁶⁶ özgürce girişini ve o ülkelerde özgürce seyahat etmesini sağlamaktadır. Giriş vizeleri bireylerin üçüncü bir ülkede sınırlı veya sınırsız bir süre boyunca yaşaması ve/veya çalışmasına izin vermektedir⁶⁷.

AB’de vize politikasının en güncel ve en önemli unsuru, özellikle AB’nin komşu ülkeleri olmak üzere üçüncü ülkelerle vize kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanmasıdır. Vize kolaylaştırma anlaşmaları ile karşılıklılık ilkesine dayalı olarak ilgili ülke vatandaşlarına kısa dönemli vize verilmesinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır (90 gün 180 gün arası). Uzun dönemli vizeler üye ülkelerin kendi yetkisi altında kalmaktadır.

1.3.2. Sınır Yönetimi

Ülkeler, kendi topraklarına giriş hakkı verilmeyen kişilerin topraklarına girişini caydırmak için yeni önlemler almaya devam etmektedir. Politika oluşturmada üç konu öne çıkmaktadır. Birincisi, izinsiz girişin katı bir şekilde kontrol edildiği bir sınır yönetimi sağlamaktır. Sınır yönetiminin sıkılaştırılması OECD ülkeleri arasında güvenlikle ve düzensiz göç akımlarının kontrolüyle ilgili en çok önem verilen konular arasındadır. Bu alandaki gelişmeler, daha çok sınır kontrol otoritelerinin yeniden organizasyonu ve/veya daha iyi operasyonel yönetimdir⁶⁸.

⁶⁵ Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 127.

⁶⁶ Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç.

⁶⁷ Randall Hansen, “Migration Policy”, *European Politics*, Ed. Colin Hay and Anand Menon, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 331.

⁶⁸ SOPEMI, 2008, s. 23.

“Sınır güvenliği” terimi, AB politikalarında yaygın olarak kullanılmakla birlikte tanımlanması zor bir terimdir. Politikalarda daha önce sınır kontrolü terimi kullanılırken, politikaların dönüşümüne paralel olarak terminoloji sınır güvenliği ifadesine kaymıştır. Bu kayış özellikle 11 Eylül 2001’de ABD’de gerçekleşen saldırılardan sonra göçün suç ile bağlantılandırılmasının da bir göstergesidir. Kavram, ayrı alanlar olan fakat birbiriyle girift bir şekilde ilişkili olan sınır kontrolü ve iç güvenlik politikalarını birleştirmekte ve AB göç politikalarının uygulama boyutuna vurgu yapmaktadır. Böylece, sınır güvenliği vatandaşların korunması ve AB’nin terörizmle mücadele stratejisi kapsamında gerekli görülmektedir. Strateji, sınır güvenliğini iyileştirmek için güvenlik teknolojisinin daha da geliştirilmesine, özellikle pasaportlar, vizeler, oturma izinleri ve kimlik belgeleri için biyometrik özelliklerin kullanımına, AB çapında bilgi sistemlerinin geliştirilmesine ve yaygınlaştırılmasına dayanmaktadır⁶⁹.

Avrupa Birliği içerisindeki Schengen Alanı’nda iç sınırlar ortadan kaldırıldığı için, sınır yönetiminin güçlendirilmesi düzensiz göçün ve organize suçun önlenmesi açısından daha da önem kazanmıştır. Sınır kontrollerinin güçlendirilmesi AB içerisinde bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması sürecinin önemli bir parçasıdır⁷⁰. Böylece, Schengen müktesebatı ve sınır yönetimi ile ilgili hükümler özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma politikalarının en detaylı kısmı olarak karşımıza çıkmaktadır⁷¹.

⁶⁹ Anneliese Baldaccini, “Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.10, 2008, s. 32.

⁷⁰ Valsamis Mitsilegas, “The Implementation of the EU Acquis on Illegal Immigration by the Candidate Countries of Central and Eastern Europe: Challenges and Contradictions”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.28, No.4, 2002, s. 665.

⁷¹ European Commission, *2005 Regular Report on Turkey’s Progress towards Accession*, Brussels, 9.11.2005, http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf (19.10.2009), s. 110.

1.3.3. Düzenli Göç Politikası

Düzenli (yasal) göç politikası, çalışma, aile birleşimi, eğitim amaçlarıyla göçmen alımı, göçmenlerin toplumla bütünleşmesi gibi yasal göç alımını ilgilendiren konuları kapsamaktadır. Bu politika kapsamında, üçüncü ülke vatandaşlarının öğrenci olarak, mesleki eğitim görmek, araştırma yapmak, çalışmak ve kendi işini kurmak üzere AB'ye girişi ve yerleşmesi ele alınmaktadır. Ayrıca göçmen bütünleşme politikaları kapsamında yerleşik göçmenlerin ve yaşadıkları ülkenin karşılıklı hakları ve sorumlulukları ele alınmakta, göçmenin sözkonusu ülkede yaşarken topluma hakları ve sorumlukları ekseninde entegre olması amaçlanmaktadır. Aile birleşimi politikaları ile ise üye ülke topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşimi hakkını kullanma koşullarını belirlemektedir⁷².

1.3.4. Düzensiz Göçle Mücadele Politikası

Düzensiz göç, sosyo-ekonomik, siyasi, coğrafi ve insani yönleri olan çok boyutlu bir olgu olduğu için dünya gündeminde üst sıralarda yer almaktadır. Düzensiz göçün en görünür işareti, yasadışı olarak sınırdan geçmeye çalışırken yakalanan kişiler ve kimlik kontrollerinde izinsiz olduğu belirlenen kişilerdir. Düzensiz göçte, izinsiz girişlerin dışında turist, aile ziyareti ve diğer vizelerle gelen ve sonra izinsiz olarak bu ülkede kalan kişiler de önemli bir paya sahiptir. Örneğin İtalya'da kimlik kontrollerine ve tutuklamalara dayanarak yapılan bir değerlendirmede, düzensiz göçmenlerin % 60-65'inin izin verilen süreden daha uzun süre kaldığı, dörtte birinin sahte belgelerle ülkeye girdiği, geri kalanının ise deniz veya kara yoluyla yasadışı olarak gelen insanlar olduğu tespit edilmiştir⁷³.

Bu veriler, düzensiz göçün azaltılmasının sadece sınır kontrol önlemleri yoluyla gerçekleştirilmesinin zor olduğunu göstermektedir. Bu tip önlemler, çoğu göçmenin yasal olarak ülkeye giriş yaptığı ve iş bulup çalıştığı gerçeğine uygun

⁷² European Commission, "Developing a Common European Immigration Policy", http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm (10.05.2008).

⁷³ SOPEMI, 2008, s. 39.

olmamaktadır. Yasal göç, çalışma ve izin verilen süreden daha uzun kalma süreci işgücü ihtiyacı olduğunda işverenler tarafından arz talep dengesini korumak amacıyla kullanılan bir yoldur. Elbette ki bu durum hem göçmenlerin kendisi için, hem de ev sahibi ülkenin işgücü piyasası için en avantajlı yol değildir⁷⁴.

Düzensiz göçün tamamen durdurulamayacağı konusunda literatürde görüş birliği bulunmaktadır. Bu nedenle düzensiz göç gelecekte de uluslararası göçün önemli bir unsuru olarak kalacaktır. Bunun bir nedeni, düzensiz göçü de içeren uluslararası göçün ölçeğini belirleyen etkenlerin güçlü olmasıdır. Bu etkenlerden en önemlisi; refah ve insan güvenliği bakımından farklı toplumlar arasında gittikçe büyüyen farktır. İkinci olarak, belirli ülkeler düzensiz göçle mücadele konusunda siyasi istekten yoksundur. Bu durum; özellikle düzensiz göçün istihdamı rahatlattığı, işçi döviz ve denizaşırı yatırım kaynağı olduğu ve böylece fayda sağladığı kaynak ülkeler için geçerlidir. Varış ülkelerinde bile düzensiz göç ekonomik açıdan oldukça fonksiyonel olarak görülebilmektedir. Kuralsızlaştırma, serbestleştirme ve esnekleştirme sonucunda, güvensiz şartlarda istihdam edilmek üzere niteliksiz ve yarı-nitelikli işgücüne yönelik gittikçe artan bir talep söz konusudur. Düzensiz göçmenler ucuz işgücü kaynağı sağlamak ve bu işgücü yasal göçmenlerin ve ülke vatandaşlarının çalışmak istemediği sektörlerde çalışmayı kabul etmektedir⁷⁵.

Düzensiz göçü azaltmaya yönelik politikalar etkisiz kalmış ve beklenmeyen sonuçları bile olmuştur. Her ne kadar empirik olarak ispatlanması zor olsa da, birçok akademisyen Avrupa'da iltica hareketleri üzerindeki kısıtlamaların arttırılmasının göçmen kaçakçılığının artışına yol açtığı görüşündedir. Yasal olarak iltica için başvuramayan kişiler hala Avrupa topraklarına girmek istedikleri veya zorunlu oldukları için kaçakçılara başvurarak bunu yasadışı olarak yapmaktadırlar. Sınır çitlerinin, biyometrik testlerin ve vizelerin uzun vadede düzensiz göçü azaltmakta yetersiz olduğu görülmüştür. Düzensiz göçün nedenleri gözönünde bulundurularak bu önlemlerin daha proaktif önlemlerle birleştirilmesi bir çözüm olarak sunulmaktadır. Bu kök nedenleri hedef alırken kaynak ülkede güvenliğin ve yaşam

⁷⁴ SOPEMI, 2008, s. 39.

⁷⁵ Koser, s. 118.

standardının arttırılmasına yönelik kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve yasal olarak göç fırsatlarının arttırılması ele alınabilir. Aynı zamanda, bazılarının savunduğu gibi devletlerin sınır kontrollerini tümüyle ortadan kaldırmasını ve sınırlarını açmasını beklemek gerçekçi görünmemektedir. Bu süreçte, düzensiz göçün görünen gelecekte devam edeceği açıktır⁷⁶.

1.3.5. Mülteci Hareketlerini Düzenleyen Politikalar

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Cenevre Sözleşmesi mülteci kavramını açıklamaktadır. Buna göre; *Mülteci*; “İrki, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı” ifade etmektedir⁷⁷.

BM Cenevre Sözleşmesi, bir Avrupa iltica rejiminin oluşturulması için ortak temeli oluşturmaktadır⁷⁸. Ayrıca, farklı devletlerde aynı kişiler tarafından yapılan iltica başvurularını önlemeye yönelik olarak 1990 yılında Dublin Sözleşmesi imzalanmıştır. AB üye devletleri siyasi sığınmacı tanımı konusunda uzlaşmış ve bir iltica başvurusunu incelemekle sorumlu üye devletin hangisi olacağı ele alınmıştır.

⁷⁶ Koser, s. 119.

⁷⁷ Emniyet Genel Müdürlüğü, *İltica Göç İşlemleri*, <http://www.egm.gov.tr/hizmet.iltica.asp> (09.09.2009).

⁷⁸ Türkiye, sözkonusu Sözleşme’yi 29 Ağustos 1961 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde onaylayarak kabul etmiştir. Türkiye, Sözleşme’nin 42. maddesi çerçevesinde, Sözleşme’ye coğrafi kısıtlama koyarak yalnızca Avrupa’dan Türkiye’ye gelerek iltica etmek isteyen yabancıları Sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edeceğini yayınladığı deklarasyonda açıklamıştır. Bkz. İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, s. 9.

1.4. KÜRESELLEŞME, GÖÇ VE ULUS DEVLET

Göç, küreselleşmenin en az çalışılan ve en tartışmalı boyutları arasındadır ve küresel yapılardaki değişimlerin içine giderek daha fazla dahil olmuştur. Tarihsel olarak bakıldığında, Avrupa ülkelerinin diğer kıtalarla ilişkisinin yüzyıllar önce başlamasıyla birlikte, “çok etnikli” toplulukların temelini oluşturan geniş çaplı nüfus hareketleri meydana gelmiştir. Bu süreçten itibaren küresel olarak birçok ülkenin toplum yapısını etkileyecek göç hareketleri devam etmiştir. Dolayısıyla göç, yeni bir olgu olmasa da küreselleşme sürecinin önemli bir unsuru olarak giderek ivme kazanan ve devletlerin gündeminin üst sıralarında yer alan bir olgudur⁷⁹. Bu nedenle, Castles ve Miller⁸⁰ gibi bazı göç uzmanları 21. yüzyılı “göç çağı” olarak adlandırmaktadır. 1980’li yıllardan itibaren uluslararası göçün doğası ve itici güçleri önemli ölçüde değişime uğramıştır. Bu değişim aşağıdaki şekillerde meydana gelmiştir:

- *Göçün küreselleşmesi:* Küresel göç sistemine giderek daha fazla ülke dahil olmuştur. Böylece, göç alan ülkelere çok farklı coğrafyalardan ve ekonomik ve sosyo-kültürel arka planlara sahip göçmenler gelmeye başlamıştır.
- *Farklı göç çeşitleri:* Bu süreçte göç çeşitleri farklılaşmaktadır. Bunlar arasında, uzun dönemli işgücü göçü, yüksek nitelikli göç, mülteciler, düzensiz göçmenler, mekik göçü (“circular migration” olarak da adlandırılan kısa mesafeler arası birkaç günlük, haftalık veya aylık dönemsel göç) bulunmaktadır.
- *Göçün dünyanın belirli bölgelerinde artma eğilimi.*
- *Göçün feminizasyonu:* Geçmişte göçmenler daha çok erkek iken, günümüzde kadınlar farklı göç çeşitlerinde ön plandadır.
- *Göç için itici ve çekici faktörlerin değişim göstermesi:* Genel olarak, üçüncü dünya ülkelerinde göç konusundaki itici faktörler öncelik kazanmaktadır. Bu ülkelerdeki yoksulluk, nüfus artışı, siyasi istikrarsızlık ve çevresel felaketler,

⁷⁹ Giddens, s. 257.

⁸⁰ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, Londra, 2003.

Batıdaki koşulların giderek daha görünür olmasıyla potansiyel göçmenler açısından daha keskin zıtlıklar ortaya çıkarmaktadır. Yasal göç yolları kapanınca, düzensiz göç yolları araştırılmaya başlanmaktadır. Çekici faktörler de değişmiştir. İmalat sanayisindeki gerileme, göçmen işgücü ihtiyacını azaltmıştır. Bunun yanında, hizmet sektörünün genişlemesi yüksek nitelikli işgücüne talebi arttırmıştır. Batı ekonomilerinde kayıt dışı sektörlerin artmasıyla düşük nitelikli veya niteliksiz işgücü alınmaktadır. Bu ihtiyaç, genellikle düzensiz göçmenlerden karşılanmaktadır⁸¹.

2003 yılında Uluslararası Göç Örgütü'nün⁸² yayınladığı bir raporda ifade edildiği gibi, “mali veya ticari diğer akımlar, fikir veya bilgi akımlarına benzer şekilde sınırları aşan ve gittikçe artan insan dalgaları, küreselleşmenin yoğunlaşmasının en güvenilir göstergeleri arasındadır.” Neredeyse dünyanın hiçbir yerinde işgücü göçü almayan veya vermeyen bir yer bulunmamaktadır. Öyle ki, bütün göçmenler tek bir devlet oluştursa bu devlet dünyanın en fazla nüfusa sahip beşinci ülkesi olacaktır. Daha önce göç veren ülkeler şimdi göç alan ülkeler haline dönüşmüş ve göç alan bir ülke olmadığını iddia eden ülkeler göç ve vatandaşlık politikalarını mevcut göç akımlarının gerçeklerine uyarlamak zorunda kalmışlardır. Birçok ülkenin nüfusunun önemli bir kısmı yurtdışındadır ve bu ülkeler bu nüfusa döviz kaynağı olarak ihtiyaç duymaktadır. Göç örneğin Ortadoğudaki ülkelerin ekonomik hayatında önemli bir role sahiptir. Faslıların %10'u Fas dışında yaşamakta ve Tunusluların %8'i ülke dışında bulunmaktadır. Körfez ülkelerinin bazılarında işgücünün %70'ine kadar olan kısmı göçmenlerden oluşmaktadır⁸³.

Küreselleşme sürecinde göçü etkileyen çok çeşitli faktörler bulunmaktadır. Soğuk Savaşın bitimi ile sınırlar daha açık hale gelmiştir. Bunun yanında, çatışmalardan dolayı güvenliklerini sağlamak üzere birçok insan ülkelerinden farklı

⁸¹ Russell King, “Migrations, Globalisation and Place”, *A Place in the World? Places, Culture and Globalisation*, Ed. Doreen Massey and Peter Jess, Oxford University Press, Oxford, 1995, ss. 22-23.

⁸² Uluslararası Göç Örgütü, 1951 yılında kurulmuş olup, göçün göçmenler ve topluma fayda sağlayacak şekilde düzenlenmesini amaçlayan hükümetlerarası bir kuruluştur. Örgüte 127 ülke üyedir. Bkz. International Organization for Migration, <http://www.iom.int> (10.09.2010).

⁸³ Fiona B. Adamson, “Crossing Borders: International Migration and National Security”, *International Security*, Vol. 31, No. 1, 2006, ss. 169-170.

yerlere göç etmiştir. Güvenlik sorunları kalkınmaya da ket vurmakta ve göçün itici sebeplerini güçlendirmektedir. Ekonomik sorunlar da siyasi sorunlara ve çatışmaya yol açmakta ve böylece çatışma, güvensizlik ve az gelişmişlikten oluşan bir kısır döngü oluşmaktadır. Önümüzdeki on yıllarda küresel ısınmanın da etkisiyle su başta olmak üzere doğal kaynaklar üzerinde çatışmaların ortaya çıkması ve bunların da farklı bölgelerde göç akımlarına yol açması beklenmektedir⁸⁴.

Küreselleşme sürecinde artan kalkınma, demografi ve demokrasi farklılıkları göç etmek için güçlü bir teşvik sağlamaktadır. Refah seviyesi yüksek ülkelerdeki işgücü piyasalarındaki bölünme, göçmen işçi talebini arttırmaktadır. İletişim devrimi, göçmen adaylarının ülkeler arasındaki bu farklılıklar ve fırsatlar konusunda bilinçlenmesini kolaylaştırmış ve ulaşımdaki gelişmeler hareketliliği daha ucuz ve erişilebilir hale getirmiştir. Göç ağları hızlı bir şekilde artmış ve göçü daha da kolaylaştırmıştır. Yeni bireysel haklar da bu süreçte kolaylaştırıcı olmuştur. Göç endüstrisinin büyümesi, uluslararası düzenli ve düzensiz göçün hızını arttırmıştır⁸⁵.

Uluslararası göç akımları, devletlerin bazı alanlarda egemenliğini baskılayan ve böylece devletlerin güvenliğini tehlikeye düşüren bir unsur olarak gösterilmektedir. Uluslararası göç akımlarının artması, çok kültürlülük, sermayenin, malların ve fikirlerin dolaşımını sağlayan ulusötesi ağlar, geleneksel devlet yapısına ve devletlerin yerleşmiş kimliklerine meydan okuma getirmektedir. Bu durum geleneksel ulusal güvenlik modellerinin de sorgulanmasına yol açmaktadır. Göçün devlet kapasitesini ve egemenliğini etkilediği alanlardan en önemlisi sınır kontrolleridir. Devletlerin sınırları üzerinde kontrolü sağlama ve tutarlı bir ulusal kimlik oluşturma yeteneği, devlet güvenliğinin korunması açısından gerekli bir ön koşul olarak görülmektedir. Devletin sınırlarını kimlerin geçeceğini kontrol yeteneği, bir devletin egemenliğinin kilit unsurlarından biridir. Devletlerin sınırlarını kontrol etme isteğinin nedenleri arasında; nüfusları üzerinde kontrol sağlamak, işgücü piyasalarına ve kamu mallarına girişi sağlamak ve iç güvenliği sağlamak

⁸⁴ Council of the European Union, *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12.12.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (04.05.2008), ss. 2-3.

⁸⁵ Koser, s. 28.

bulunmaktadır. Sınır kontrolünün mümkün olmaması, diğer alanlarda devletin kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Örneğin büyük ölçekli mülteci akımları, devletin kamu hizmeti sağlama kapasitesini baskılamakta ve kaynaklar üzerinde çatışma ortaya çıkarabilmektedir⁸⁶.

Devletlerin sınır kontrollerini arttırmalarına rağmen, özellikle örgütlü suç ağları ve insan kaçakçıları gibi devlet dışı aktörler bu alanda rol sahibidir. İnsan kaçakçılığındaki yüksek kazanç bunu bir sektör haline getirmekte ve bu ağlar devletin sınır yönetim kapasitesini olumsuz etkilemektedir. Küreselleşme, artan göç hareketleri ve sınır kontrolleri arasında bir kısır döngü bulunmaktadır. Küreselleşmenin göç alanında getirdiği bu hareketliliğe karşı devletler sınırlarını daha da güçlendirme yolunu seçmiştir⁸⁷.

Diğer yandan, göç hareketlerinin artması karşısında ulus devletin, küreselleşmenin de etkisiyle artık bu hareketleri kontrol etme yeterliliğinin azaldığı ve küreselleşmenin meydana getirdiği kısıtlamaların devletleri istenmeyen göçü kabul etmeye zorladığı ileri sürülmektedir. Bu süreçte ulus devletin bölgesel sorunları çözmek için “çok büyük”, küresel sorunları çözmek için ise “çok küçük” olduğu ifade edilmektedir. Ülkeler göç ve mülteci hareketlerini kontrol etmeye çalışsalar da, sınırlayıcı kontrol söylemi ile gittikçe genişleyen göç gerçeği arasında bir açık bulunmaktadır. Bu süreçte, ulusal göç politikası hedefleri ile bu alandaki politikaların sonuçları birbirini tutmamaktadır. Bu argümanı Christian Joppke liberal devletlerin neden istenmeyen göçü kabul ettiğini sorarak ortaya atmıştır⁸⁸.

İstenmeyen göç olgusu, sınırlayıcı göç politikaları ile sonuçları arasındaki uçurumu yansıtmaktadır. İstenmeyen göç, aktif olarak devletler tarafından talep edilmemekte, aksine pasif olarak kabul edilmektedir. Bu, ya iltica veya aile birleşimi gibi insani nedenlerle, bireysel hakların tanınmasıyla ya da düzensiz göçte olduğu gibi devletlerin göçmenleri sınırları dışında tutabilme yeterliliklerinin azalmasıyla

⁸⁶ Adamson, ss. 175- 176.

⁸⁷ Adamson, s. 178.

⁸⁸ Christian Joppke, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, s. 266.

meydana gelmektedir. İstenmeyen göçün kabul edilmesi devletin iki egemenlik alanı ile çatışmaktadır: yabancıların ülkeye kabulü ve sınırdışı edilmesi. Zira, egemenliğin bütünüyle en fazla ifade edildiği alanların göç, vatandaşlığa kabul etme ve sınırdışı etme konuları olduğu söylenebilir. Bu durumda istenmeyen göçün kabul edilmesinin ulus devletin egemenliğinin azalması anlamına gelip gelmediği sorgulanmaktadır⁸⁹.

Buna cevap vermek için iki unsur göz önüne alınmalıdır. Birincisi, egemenliğin iki ayrı boyutunu ayırmak gerekmektedir: resmi kanun koyma otoritesi ve kanunları uygulama kapasitesi. İlki uluslararası ilişkiler kuramına dayanmaktadır ve burada egemenlik, devletleri uluslararası devlet sisteminin birimleri olarak tanımlayan özelliştir. İkinci unsur, siyasi ve tarihsel sosyoloji alanına girmektedir ve bu alan modern devletin tarihsel olarak değişen yapısını incelemek için devletin gücü, kapasitesi veya bağımsızlığı kavramlarını barındırmaktadır. Göç kontrolüne ilişkin olarak her iki boyutta egemenlik kaybı çok az görünmektedir. Yabancıları kabul etmek veya reddetmek konusundaki karar, devlet dışındaki aktörlere devredilmemiştir ve modern devletlerin altyapı kapasiteleri azalmamış, aksine zaman içerisinde artmıştır. İkinci olarak, ister hukuki otorite ister uygulama kapasitesi olarak görülsün, egemenlik çok nadir olarak mutlak olmuştur. Uluslararası arenada devletlerin birbirine bağımlılığı, düzensiz ve belirli kurallara göre yapılmayan ülkeye girişi reddetme veya sınırdışı etme uygulamalarına engel olmaktadır. Çünkü bir yabancıya karşı yapılan bu tarz uygulamalar devlete karşı yapılmış sayılmaktadır. Buna ek olarak uluslararası hukuk, ırka dayalı olarak ülkeye kabul etmeme veya sınırdışı etme uygulamalarını ve diğer devletlerde zulme maruz kalan insanları ülkesinden geri çevirmeyi yasaklamaktadır. Devletlerin yanında bireyler de uluslararası hukukun yasal özneleridir ve devletler uluslararası hukukta gittikçe gelişen göçmen hukukuna uymak zorundadırlar. Özellikle Batılı devletler iç hukukta da hukukun üstünlüğü ilkesi ile bağlı oldukları için sadece kendi vatandaşlarının haklarını değil göçmen haklarını da kapsayan insan haklarını da korumakla yükümlüdürler. Dolayısıyla, uluslararası insan hakları rejimi, vatandaşlıktan

⁸⁹ Joppke, s. 266.

bağımsız olarak göçmen haklarını da korumakta ve devletlerin yabancılara karşı takdir yetkisini azaltmaktadır⁹⁰.

Saskia Sassen⁹¹ devletlerin egemenliğine yönelik kısıtlamalar arasında uluslararası insan hakları rejimine ek olarak ekonomik küreselleşmeye vurgu yapmaktadır. Çok uluslu şirketlerin çevre ülkelere girişi, dünyanın çekirdek ülkelerine girmek isteyen hareket halinde küresel işgücünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Buna ek olarak, hedef ülkelerdeki ikincil işgücü piyasaları da göçmen işgücünü çeken güçlü bir çekici faktördür. Sonuç olarak, devletlerin sınırlayıcı göç politikalarını ısrarla uygulamaya çalışmalarına rağmen, ekonomik ve siyasi küreselleşme göç politikalarının oluşturulması konusunda devletlerin bağımsız hareket etme yetisini azaltmaktadır⁹².

Göç akımları bütün dünyayı bir örümcek ağı gibi sarmıştır ve bu nedenle dünya göç haritası çok kutuplu bir haritadır. Eğer devletler göçü yönetme kapasitelerini arttıracak etkin politikalar uygularlarsa, uluslararası göç akımları devletin gücünü azaltmaktan ziyade artırabilir. Örneğin küresel ekonomide devletler kaçınılmaz olarak işgücü göçünü ekonomik kazanımlarını arttırmak için bir araç olarak kullanacaktır⁹³.

Küreselleşme ile birlikte göçün yönetişimi de değişmektedir. Tarihsel süreçte, uluslararası göçün tek yönlü ve bir seferliğine yapılan ve tekrarlanmayan bir süreç olduğu düşünülmüştür. Buna göre, göç eden bir kişi ülkesine hiçbir zaman dönmeyecektir. Göç yönetişiminde sadece iki ülke-kaynak ülke ve varış ülkesi bulunmaktadır. Son yıllarda ise, bunun gerçekçi bir yaklaşım olmadığı ve göç yönetişiminin artık tamamıyla ulusal düzeyde olamayacağı kabul edilmektedir. Artık transit ülkeler de göçün yönetişimindeki aktörler arasında alınmaktadır. Ayrıca,

⁹⁰ Joppke, ss. 267-268.

⁹¹ Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York, 1996.

⁹² Joppke, s. 268.

⁹³ Adamson, s. 185.

çeşitli uluslararası kuruluşlar⁹⁴ da göç yönetiminde rol almaktadır. Bu girişimler kapsamında küresel göç hareketlerine küresel yönetimle karşılık verilmesi konusu güncel olarak tartışılan alanlar arasındadır.

Küreselleşmenin diğer boyutları gibi göç ve güvenlik arasındaki ilişkide de ara değişken devlet politikalarıdır. Göç politikalarının çoğunluğu bazı göçmen kategorilerini ülkeye kabul ederken diğer göçmen kategorilerini ülke dışı tutmaya çalışmakla ilgilidir⁹⁵. Bu politikalar yürütülürken göç, güvenlik bağlamında ele alınmaktadır. Bu süreci açıklayan kuram, Kopenhag Güvenlik Okulu tarafından geliştirilen güvenlikleştirme kuramıdır.

1.5. KOPENHAG GÜVENLİK OKULU VE GÜVENLİKLEŞTİRME KURAMI

1.5.1. Güvenlik Kavramı ve Kopenhag Güvenlik Okulu

Soğuk Savaş döneminde sadece sert güvenlik ve nükleer rekabet etrafında gelişen güvenlik kavramı, bu dönem sonrasında değişen uluslararası konjonktür ile dönüşüme uğramıştır. Bu süreçte, güvenlik gündeminde devletlerin tek başına çözemediği, diğer devletlerle işbirliği yapmak zorunda kaldıkları ve genellikle devlet kaynaklı olmayan yeni tehditler ağırlık kazanmıştır. Ulusal ve uluslararası güvenliğe ilişkin sonuçlarının olduğu düşünülen ve “yumuşak güvenlik” konuları olarak da adlandırılan bu tehditler arasında iklim değişikliği, salgın hastalıklar, çevre sorunları, örgütlü suçlar, terörizm ve uluslararası göç gibi konular bulunmaktadır⁹⁶. Bu dönemde, toplumların güvenliği üzerinde önemli etkileri olduğu düşünülen

⁹⁴ Birleşmiş Milletler, Uluslararası Göç Küresel Komisyonu (Global Commission on International Migration (GCIM)), Göç Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog (High Level Dialogue on Migration) ve Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (Global Forum on Migration and Development -GFMD).

⁹⁵ Adamson, s. 175.

⁹⁶ Kamil Zwolski, “The European Union as a Security Actor: Moving Beyond the Second Pillar”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No. 1, 2009, s. 83; Şevket Ovalı, “Masadan Sahaya Geçiş: Yeni Güvenlik Kurgusunun Uluslararası Politikadaki Yansımaları”, 2004, <http://www.asam.org.tr/temp/temp845.pdf> (01.08.2009), ss. 118-119.

uluslararası göç, başlıca bölgesel ve jeostratejik dinamikler arasında değerlendirilmektedir⁹⁷.

Dünyada ve AB’de gerçekçi güvenlik yaklaşımlarına karşılık geleneksel olmayan güvenlik çalışmaları güvenlik olgusuna farklı yaklaşımlar getirmiştir. Güvenlik literatürünün dönüşümünde feminist, eleştirel, insan güvenliği gibi birçok farklı görüşün yanında Kopenhag okulunun yaklaşımı önemli bir yer tutmaktadır. Kopenhag Okulu liberal, yapısalcılık sonrası, yeni gerçekçi ve sosyal inşacı yaklaşımların bir birleşimi olarak yorumlanabilir⁹⁸. Yeni uluslararası ilişkiler terminolojisine göre, realizm ve yapısalcılık sonrası arasında kalanlar sosyal inşacı sayılmakta ve bu nedenle Kopenhag Okulu sosyal inşacı bir yaklaşım olarak görülmektedir. Sosyal inşacılık, insanların sosyal gerçekliği yapılandırdığını ve bunun değişime uğrayacağını savunmaktadır. Bu açıdan nesnel bir gerçek var olmayıp, gerçeklik insanların yaklaşımı ile daha anlamlı bir hale gelmektedir. Dolayısıyla inançlar, fikirler, söylemler ve anlayışlar önem taşımaktadır⁹⁹.

1985 yılında Kopenhag Üniversitesi Barış ve Çatışma Araştırma Merkezi kurulmuş, bu Merkez bünyesinde Avrupa Güvenliği çalışma grubunun “Avrupa Güvenliği’nin Askeri-Olmayan Boyutları” başlıklı projesi ile Kopenhag Okulu’nun temelleri atılmıştır. 1993 yılında “Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe” başlıklı kitap yayınlanmıştır. Bill McSweeney¹⁰⁰, ilgi uyandıran bu kitabı ve Barry Buzan’ı eleştirdiği makalesinde bu grubu ilk defa “Kopenhag Okulu” olarak tanımlamıştır¹⁰¹.

⁹⁷ Thomas Faist, “Göç-Güvenlik Bağı: 11 Eylül Öncesi ve Sonrası Uluslararası Göç ve Güvenlik”, *Kökler ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri*, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 20.

⁹⁸ Nilüfer Karacasulu, “Avrupa Entegrasyon Kuramları ve Sosyal İnşacı Yaklaşım”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, No. 9, 2007, s. 97.

⁹⁹ Karacasulu, ss. 98-99.

¹⁰⁰ Bill McSweeney, “Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School”, *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 1, 1996, s. 81.

¹⁰¹ Sinem Akgül Açıkmeşe, *Kopenhag Okulu ve Realist Güvenlik Çalışmalarında Aktör, Tehdit Ve Politika: Avrupa Güvenliği Üzerine Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, ss. 143-144.

1993 tarihli “Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe” başlıklı kitapta¹⁰², güvenlik kapsamındaki konulara klasik askeri yaklaşımdan daha geniş bir çerçeve ile bakılmıştır. Bu kitapta, devlet dışındaki güvenlik nesnelerinin (güvenliği tehdit edilen nesne) de göz önüne alınması gerektiği ifade edilmiştir. Güvenliğin tanımı genişletilirken tartışmalar devlet, uluslararası sistem ve etnik grup gibi devlet altı gruplar olarak üç düzeyde gerçekleştirilmiştir¹⁰³. Ancak askeri güvenlik uygulamada hala önceliklidir ve güvenlik öznesi ve nesnesi olarak en yaygın şekilde devlet ele alınmaktadır.

Güvenlik, Okul mensuplarına göre “varlığa kasteden tehditler karşısında yaşamını sürdürmek” anlamına gelmektedir¹⁰⁴. Ayrıca güvenlik, “siyasi öncelik meydana getiren ve güç kullanımını haklı çıkaran, yürütme gücünü, gizlilik iddiasını ve diğer aşırı uçta önlemleri yoğunlaştıran” bir kavram olarak tanımlanabilir. Bir konu için güvenlik kelimesinin kullanılması, sorunu politika gündeminin önceliği haline getirmekte ve devletin tüm imkanlarıyla seferber olmasını gerektirecek acil bir durum algısı yaratmaktadır¹⁰⁵. Varlığa yönelik tehdidin varlığı, bu tehditle mücadele için gereken olağandışı önlemlerin alınmasını meşru hale getirmektedir¹⁰⁶. Güvenliğin nasıl anlaşıldığı ve kullanıldığı siyasi yaşamı önemli ölçüde etkilemektedir. Aşırı güvenlikleştirme, yani birçok konunun devamlı olarak güvenlik konusu haline getirilmesi, devamlı acil önlemler alınmasını gerektirecek ve devletler açısından uluslararası alanda içe kapanma ve paranoya durumunu ortaya çıkarabilecektir¹⁰⁷.

¹⁰² Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.

¹⁰³ Karacasulu, s. 97; Ovalı, ss. 119-120; Kamil Zwolski, ‘The European Union as a Security Actor: Moving Beyond the Second Pillar’, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No. 1, 2009, s. 86.

¹⁰⁴ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998, s. 27.

¹⁰⁵ Buzan, Wæver and de Wilde, s. 208; Ole Wæver, “Securitisation and Desecuritisation”, *On Security*, Ed. Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Press, New York, 1995; Açıkmeşe, ss. 150-151.

¹⁰⁶ Buzan, Wæver and de Wilde, s.21

¹⁰⁷ Buzan, Wæver and de Wilde, s. 208; Wæver, 1995; Açıkmeşe, ss. 150-151.

1.5.2. Güvenikleştirme Kuramı ve Güvenikleştirme Süreci

Kopenhag Okulu'nun güvenlik çalışmalarına getirdiği başlıca üç önemli yenilik; güvenikleştirme, beş güvenlik sektörü ve bölgesel güvenlik kuramlarını ortaya koymasındır. Güvenikleştirme kuramı aslen Wæver¹⁰⁸ tarafından, sektörel yaklaşım ve bölgesel güvenlik bloğu teorisi Buzan tarafından geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlar, 1998'de "Security: A New Framework for Analysis" ve 2003'te "Regions and Powers: The Structure for International Security" başlıklı kitaplarda geliştirilmiştir. Bu şekilde, başlangıçta bireysel olarak geliştirilmiş bu yaklaşımlar biraraya getirilerek Kopenhag Okulu'nun bir unsuru olmuştur. Kopenhag Okulu yaklaşımları, farklı yazarlar tarafından göç, azınlık hakları, AIDS, terörizm, insan kaçakçılığı, kalkınma, demokrasi ve çevre gibi farklı alanlara ve dünyadaki farklı bölgelere uyarlanmaktadır¹⁰⁹. Kuramın uygulama alanları ve bölgeleri gittikçe genişlemektedir.

Güvenikleştirme sürecinde, öncelikle varlığa yönelik tehdit iddiasının olması, acil önlemlerin alınması ve bunlara meşruiyet kazandırılması gerekmektedir. Bu kriterler yerine getirildikten sonra güvenliğin kapsamı söylem aracılığıyla yapılandırılmaktadır. Bu söylem, güvenliğin kapsamını betimleyen ve objektif unsurların varlığına işaret eden değil, bunları yapılandıran bir söylemdir. Bu süreç, yani güvenliğin kapsamının yapılandırma süreci Kopenhag Okulu tarafından güvenikleştirme olarak tanımlanmaktadır¹¹⁰.

Güvenikleştirme politikadaki mevcut konuların siyaset üstü bir konuma çıkarılması için sahneye konmasıdır. Güvenlik söyleminde bir konu dramatik hale getirilmekte ve en üstün öncelik konusu olarak sunulmaktadır. Güvenliği sağlamak için üretilen politikalar, sürekli olarak "panik siyaseti" gerektirmektedir¹¹¹. Böylece

¹⁰⁸ Ole Wæver, *Security the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1989; Wæver, 1995, ss. 46-86; Ole Wæver, *Concepts of Security*, University of Copenhagen Press, Copenhagen, 1997.

¹⁰⁹ Açıkmeşe, ss. 145-147.

¹¹⁰ Açıkmeşe, s. 166.

¹¹¹ Buzan, Wæver and de Wilde, s.34.

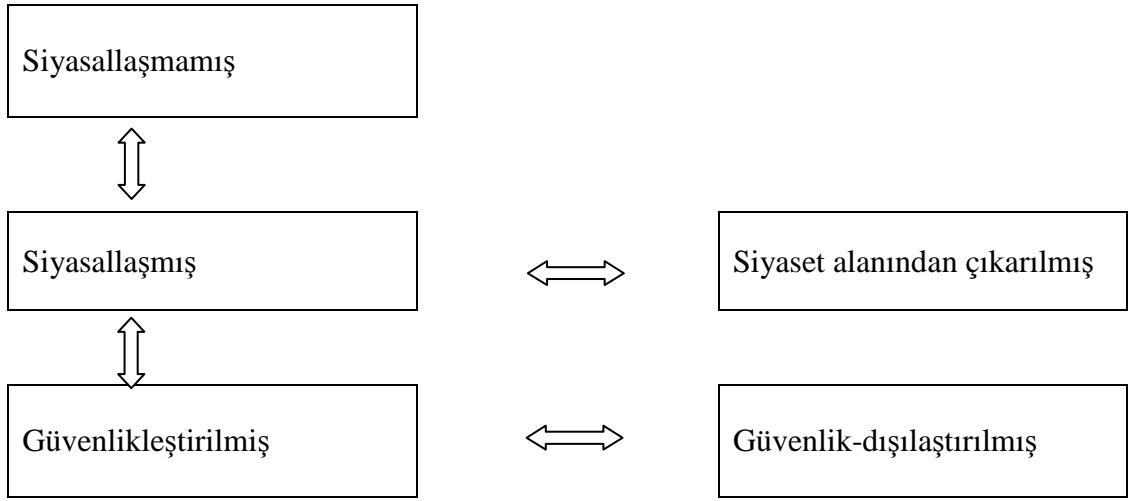
konuyu güvenlik konusu olarak etiketlendiren güvenlikleştirme aktörü, konuyu olağandışı araçlarla ele almak için bir ihtiyaç öne sürmekte ve bunun için bir yetki talebinde bulunmaktadır¹¹². Bu fikir, siyasallaşma (politicization) kavramının ortaya atılmasıyla daha da açık hale getirilmiştir. Güvenlik, siyaseti mevcut kuralların ötesine taşıyan bir harekettir ve konuyu siyasetin özel bir çeşidi veya siyaset üstü olarak çerçeveselendirmektedir. Güvenlikleştirme, siyasallaştırmanın daha uç bir versiyonu olarak görülebilir. Kuramsal olarak, herhangi bir toplumsal konu siyasallaşmamış durumdan (devletin konuyu ele almadığı ve konunun başka bir şekilde de kamuoyu tartışma konusu veya kararı haline getirilmediği) siyasallaşmış duruma (konu kamu politikasının bir parçasıdır, hükümet kararı ve kaynak aktarımını gerektirir) ve güvenlikleştirilmiş duruma (konu acil önlemler gerektiren ve normal siyasi prosedürlerine dışındaki bazı faaliyetleri haklı gösteren varoluşa ait bir tehdit olarak sunulur) kadar uzanan geniş bir yelpazede yer alabilir¹¹³. Dolayısıyla, başarılı güvenlikleştirme, olağandışı önlemleri içeren ve normal politika alanında haklı görülmecek politikaları haklı çıkaran bir süreçtir¹¹⁴. Aşağıdaki şekil, bir konunun siyasileşmemiş bir durumdan güvenlikleştirilmiş bir duruma geliş sürecini göstermektedir.

¹¹² Buzan, Wæver and de Wilde, s. 26.

¹¹³ Buzan, Wæver and de Wilde, ss. 24-25.

¹¹⁴ Thomas Diez, "Opening, Closing: 9/11 and the Debate about Migration and Security in Germany" Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 22.03.2006, http://www.allacademic.com/meta/p98135_index.html (06.07.2009), s. 6; Buzan, Wæver and de Wilde, s. 23.

Şekil 3: Güvenikleştirme Süreci



Güvenikleştirme kuramının ana fikri, güvenliğin bir “söz edimi (speech act)” olduğudur. Wæver bunu şu şekilde açıklamaktadır: “güvenlik gerçek olan bir şeye işaret eden bir kavram değildir, gerçek olan söz edimidir”¹¹⁵. Bu da sosyal olarak inşa edilen bir süreçtir. Diğer ifadeyle, burada tehditler nesnel olmayabilir. Örneğin, bir ülkenin sınırında elli adet tank varsa bu zaten bir tehdittir. Fakat burada söz konusu olan, normalde nesnel olarak tehdit olmayan şeylerin bir toplum veya insan grubu tarafından nasıl tehdit olarak gösterildiğidir¹¹⁶. Dolayısıyla güvenlik kavramının kapsamını söylem belirlemektedir. Enerji, göç, çevre, iklim değişikliği gibi konular, güvenikleştiren aktörler tarafından tehdit olarak yapılandırılırlarsa tehdiye dönüşmektedir.

Dolayısıyla, güvenlik konuları tek başlarına güvenlik konusu olmayıp, söz edimleri yoluyla güvenlik aktörleri tarafından bilinçli olarak güvenlik konusu olarak yapılandırılan ve bunun belirli bir kitle tarafından kabul edildiği konulardır. Bu çerçevede başarılı bir güvenikleştirmenin üç önemli unsuru bulunmaktadır: Varlığa dair tehdit yapılandırması, acil önlemler ve dinleyici kitlenin mevcudiyete dair tehdit

¹¹⁵ Wæver, 1995, s. 55.

¹¹⁶ Barry Buzan, “Security concept”, *Video Interview*, <http://geo.international.gc.ca/world/site/includes/print.asp?lang=en&print=1&url=%2Fcip%2Dpic%2Fcurrent%5Fdiscussions%2Fbuzan%2Den%2Easp> (15.06.2010).

iddiasını kabul edip, acil ve olağandışı önlemlerin uygulanmasını meşru görüp onaylaması¹¹⁷. Başarılı bir güvenlikleştirme için aşağıdaki konular önem taşımaktadır:

- ***Güvenikleştirme Aktörleri***

Devlet, hem güvenlikleştiren aktör hem de tehdit edilen nesne olarak öncelikli konumdadır¹¹⁸. Devlet tek güvenlik aktörü değildir ancak en başarılı güvenlikleştirme aktörleri, politikacılar ve hükümetlerdir. Medya gibi diğer aktörler de güvenlikleştirme edimlerinde (securitising move) başarılı olabilirler. Örneğin sivil toplum örgütleri, çevre ve güvenlik arasındaki bağlamı ilk olarak ortaya koyan aktörlerdir¹¹⁹. Kopenhag Okulu, Avrupa güvenlik bölgesini AB-merkezli olarak tanımlamakta ve AB'yi de devlet-benzeri büyük güç ve güvenlikleştirme aktörü olarak değerlendirmektedir. Bu bağlamda, okulun devlet-merkezlilik özelliği Avrupa güvenlik bölgesi örneğinde de kısmen geçerliliğini korumaktadır.

- ***Siyasallaştırma ve güvenlikleştirme***

Siyasallaştırma ve güvenlikleştirme arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır. Çevre konusundaki siyasallaştırma ve güvenlikleştirme buna örnek verilebilir. Bilim adamları ve sivil toplum kuruluşları çevresel bozulmanın insanlık için bir tehdit olduğunu 1970'li yıllarda ifade ettiklerinde, çevre henüz siyasi tartışmaların bir parçası değildi. Bu grupların amacı konunun güvenlikleştirilmesi olsa da olmasa da, bu alanda siyasi tartışmanın başlatılmasını amaçladıkları bir gerçektir. Dolayısıyla bir konunun güvenlikleştirilmesi için ilk olarak siyasileştirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde konu normal politika alanından çıkarılmaktadır. Bir konunun tehdit olarak ortaya konulması her zaman güvenlikleştirme ile sonuçlanmamakta, sadece siyasallaştırma düzeyinde

¹¹⁷ Buzan, "Security concept"; Açıkmeşe, s. 177.

¹¹⁸ Buzan, Wæver and de Wilde, s. 37.

¹¹⁹ Diez, s. 4.

kalmaktadır¹²⁰. Yani, konu sadece siyasi gündemde yer edinirken, konu hakkında olağandışı önlemler alınmayabilmektedir.

- ***Söylemsel olmayan güvenlik edimleri***

Güvenikleştirme edimleri incelenirken, genellikle söz edimleri ele alınmaktadır ancak bunun dışında bazı araçlar da kullanılmaktadır. Göç ve terörizm arasında yapılandırılan bağlantıya bakıldığında, teröristler için uluslararası medyada genellikle Ortadoğu kökenli insan tipi imajlarının kullanıldığı görülmektedir. Bunun yanında, özellikle bir uluslararası terörist saldırı sonrasında havaalanındaki aramalar ve diğer güvenlik unsurları katılaştırılmaktadır. Bu da, serbest dolaşım ve güvenlik arasında bir bağlantı oluşturmaktadır¹²¹. Ayrıca Didier Bigo¹²² gibi bazı yazarlar, göçün güvenikleştirilmesini bir söz edimi olarak değil, göçün teknolojik ve teknokratik bir söylemle tanımlanması süreci olarak kavramsallaştırmaktadır. Bu yaklaşım güvenlik teknolojileri ile hedef alınan genel bir kaygıyı dikkate almaktadır. Örneğin, AB’de sınır yönetimini sıkılaştırılmasına ilişkin yeni gözetim teknolojilerinin uygulanması, düzensiz göç tehdidi söylemi kullanılarak kabul edilmektedir¹²³.

- ***Politikalar ve güvenikleştirme***

Başarılı bir güvenikleştirme, normal koşullarda meşru görülemeyecek olağanüstü uygulama ve önlemleri¹²⁴ meşru göstermektedir. Bu durum da o alandaki politikaların gelişimini önemli ölçüde etkilemektedir. Örneğin, uluslararası terörizm olayları göç kontrollerinin daha önce meşru görülemeyecek şekilde katılaştırılmasına yol açmıştır. Bu politikalar ise göç-terörizm bağlantısını daha da güçlendirerek bir

¹²⁰ Diez, s. 5.

¹²¹ Diez, s. 5.

¹²² Didier Bigo, “Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease”, *Alternatives*, Vol. 27, 2002, ss.63-92.

¹²³ Diez, s. 7.

¹²⁴ Bunlar arasında, kuvvet kullanımı, zorunlu askerlik, vergi, gizlilik, istihbarat gibi olağan dışı birtakım yetkilerin kullanımı bulunmaktadır. Bkz. Açıkmeşe, s. 176.

kısırdöngü oluşturmaktadır. Devlet bürokrasisi (örneğin polis, bakanlıklar, sınır kontrol yetkilileri) güvenlikleştirme aktörü olarak rol oynamakla birlikte, olağanüstü önlemleri alırken güvenlikleştirme söyleminin inşasına da katılmaktadır¹²⁵.

Kopenhag Okulu, güvenlikleştirme kuramını beş temel sektöre uygulamaktadır¹²⁶:

- *Askeri güvenlik*: Devletlerin askeri saldırı ve savunmaya ilişkin kabiliyetleri ve diğer devletlerin niyetleri hakkındaki algılamaları arasında karşılıklı etkileşime dayanmaktadır. Bu sektörde, kuvvete dayalı baskı ilişkileri bulunmaktadır. Devlet içi ayrılıkçı ve terörist hareketler ile geleneksel anlamdaki dış tehditler, söylemde tehdit olarak yer almaktadır.
- *Siyasi güvenlik*: Devletlerin kurumsal istikrarı, yönetim sistemleri ve hükümet ve devletlere meşruiyet sağlayan ideolojileri içermektedir. Siyasi yetki, yönetim statüsü ve tanınmaya dair ilişkiler söz konusudur. Bu sektörde ideolojik tehditler ve diplomatik tanımama gibi konular tehdit olarak ifade edilmektedir.
- *Ekonomik güvenlik*: Devletlerin refahını sürdürebilmesine yönelik olarak ekonomik kaynaklara, finansmana ve pazarlara erişebilmesini kapsamaktadır. Bu sektörde, ticaret, üretim ve mali ilişkiler ön plandadır. Örneğin dış kaynaklara ulaşımın engellenmesi burada tehdit olarak yer almaktadır.
- *Toplumsal güvenlik*: “Dil, kültür, din ve ulusal kimlik ile geleneklerin geleneksel yapılarının gelişimi için kabul edilebilir koşullar dahilinde sürdürülebilirliğine ilişkindir.” Toplumsal kimlik ilişkileri burada önemlidir ve kimlik sorunları güvenlik tartışmalarına dahil edilmektedir. Toplum, kendisine yönelik tehditlere karşı “biz” bilinci oluşturmakta ve buna tepki vermektedir. Bu sektörde göç, göçmenlerin entegrasyonu, dil ve kültür değişimi gibi konular söylemde güvenlik unsuru olarak inşa edilmektedir. Toplumsal güvenlik son yirmi yılda daha fazla önem kazanmıştır.

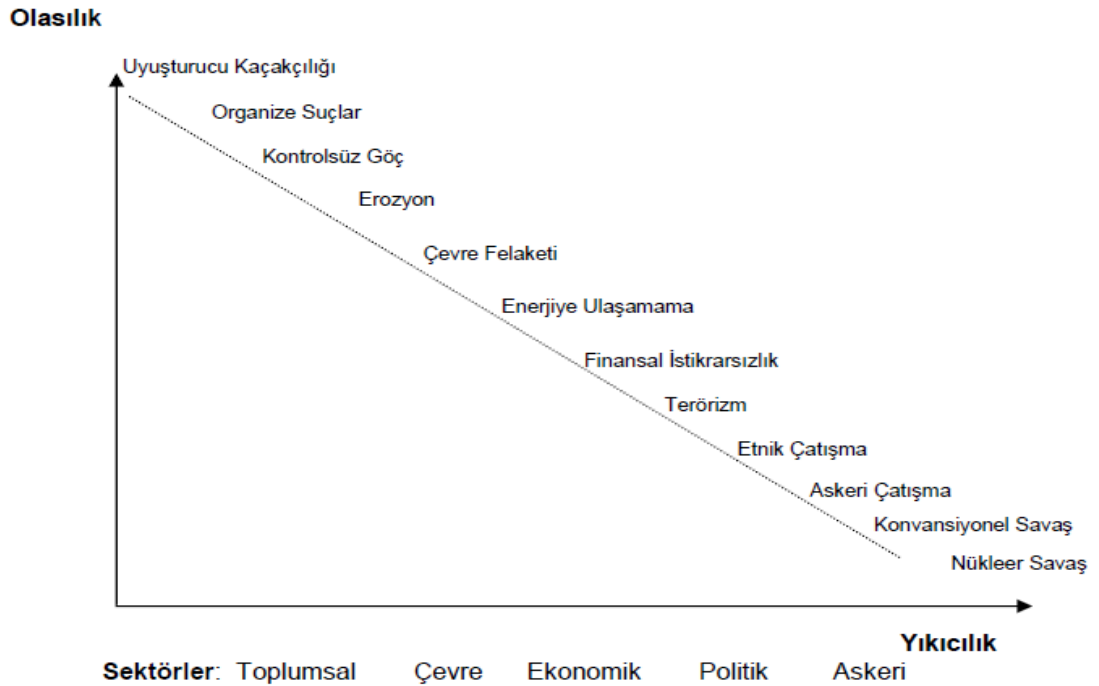
¹²⁵ Diez, s. 6.

¹²⁶ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991, ss. 19-20

- *Çevre güvenliği*: “Tüm diğer insani girişimlerin varlığının dayandığı gerekli destek sistemi olarak yerel ve gezegenin biyosferinin korunmasına ilişkindir.” Bu sektörde büyük ölçekli doğal afetler ve insandan kaynaklanan çevresel sorunlar tehdit olarak nitelendirilmektedir¹²⁷.

Aşağıda güvenlikleştirme kuramı ve bu kuramın kapsadığı beş temel sektöre göre güvenlik alanları sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırma, gerçekleşme olasılığı ve yıkıcılık derecesine göre yapılmıştır. Buna göre, gerçekleşme olasılığı en yüksek ve yıkıcılığı en düşük güvenlik alanları toplumsal güvenlik altında göç ve örgütlü suç gibi alanlar ve çevre güvenliği konularıdır. Gerçekleşme olasılığı en düşük ve yıkıcılığı en yüksek alanlar ise terörizm, etnik çatışma ve savaş gibi siyasi ve güvenlik sektörü altındaki alanlardır.

Şekil 4: Gerçekleşme Olasılığı ve Yıkıcılık Derecesine Göre Güvenlik Alanları



Kaynak: Halit Çapat, *Kopenhag Okulu Çerçevesinde Bölgesel Güvenlik Kompleksi Kavramı Ve Karadeniz’de AB-ABD Güvenlik Algılamaları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 19.

¹²⁷ Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre and Elzbieta Tromer, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter Publishers, London, New York, 1990, s. 4; Buzan, Wæver and de Wilde, ss. 7-27; Buzan, 1991, ss. 19-20; Açıkmeşe, ss. 203-204. Sektörler bazında ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Buzan, Wæver and de Wilde.

1.5.3. Güvenlik-dışılaştırma

Waever, güvenlikleştirmenin aksi bir süreç olarak bazı konuların güvenlik gündeminden çıkartılmasını savunmakta ve bunu “güvenlik-dışılaştırma (*desecuritization*)¹²⁸” olarak kavramsallaştırmaktadır¹²⁹. Güvenlik-dışılaştırma (konuların güvenlik kavramı altında ele alınmaması, normalleşmesi), sorunların, olağanüstü önlem alınması gereken tehditler olarak nitelendirilmesi yerine, olağanüstü alandan olağan kamu alanına taşınması olarak tanımlanmaktadır¹³⁰. Kopenhag Okulu, mümkün olduğunca çok sorunun güvenlik temelinde çerçeveslendirilmesinin iyi bir fikir olup olmadığını sorgulamaktadır¹³¹. Güvenikleştirme “biz ve öteki” mantığını güçlendirmektedir¹³². Dolayısıyla Kopenhag Okulu, güvenliğin kapsamının aşırı ve akılcı olmayan bir şekilde genişletilmesi yerine, konuların güvenlik-dışı hale getirilmesini yani güvenlikleştirilmiş konuların normal politika alanına geri döndürülmesini savunmaktadır¹³³. Güvenlik-dışılaştırma, Kopenhag Okulu’na göre ideal hedeftir¹³⁴. Bir olgunun neden güvenlik-dışı hale getirilmesi gerektiğini, bu kavramı ilk olarak ortaya atan Kopenhag Okulu üyelerinden olan Ole Waever¹³⁵ şu şekilde açıklamıştır: Bir konuya güvenlik bağlamı yaklaşmak sorunun çözümünde etkili olmazsa güvenlik-dışılaştırma politikaları etkili olabilecektir¹³⁶.

¹²⁸ Bkz. Ole Weaver, “The Constellation of Securites in Europe”, *Globalization, Security and Nation State*, Ed. Ersel Aydınli and James N. Rosenau, State University of New York Press, New York, 2005.

¹²⁹ Karacasulu, ss. 97-98.

¹³⁰ Buzan, Wæver and de Wilde, s. 4

¹³¹ Wæver, 1995, s. 64.

¹³² Buzan, Wæver and de Wilde, s. 208.

¹³³ Buzan, Wæver and de Wilde, 1998, s. 208.

¹³⁴ Buzan, Wæver and de Wilde, s. 29; Ole Wæver, *Securitisation: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies*, ss. 12-13.

¹³⁵ Waever, 1995, s. 57.

¹³⁶ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity- Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London, 2006, s. 126.

Waever, güvenlik çalışmalarının insanları sadece güvenlik odaklı düşünmeye sevk etmesini eleştirmektedir¹³⁷. Diğer bir deyişle, güvenlik çalışmaları siyasi ve sosyal sorunlara sadece güvenlik odaklı bir bakış açısı dayattıkları için güvenikleştirmeyi güçlendirmektedir. Waever, güvenlik-dışılaştırma kavramı ile güvenlik çalışmalarının bu yaklaşımını eleştirmektedir. Ayrıca, literatürde göçün güvenikleştirilmesinin siyasi etik açıdan haklı çıkarılamayacağı ifade edilmektedir. Güvenlik-dışılaştırma ise güvenlik kapsamında ele alınan sorunların varoluşsal tehlike olarak tanımlanmaktan çıkarılarak ele alınmasıdır¹³⁸.

Waever ve Huysmans'a göre, güvenlik-dışılaştırmanın üç yolu bulunmaktadır:

- *Önleyici ve Nesnel Strateji*: Bu stratejide ilgili kitlenin söz konusu konu ve güvenlik arasında bağ olmadığına ve o konunun bir güvenlik sorunu olmayacağına dair inandırılması söz konusudur. Bu kapsamda, o konu ve güvenlik arasında bağ kurulmaması ve konu ile ilgili güvenlik bağlamı söylemde bulunulmaması gerekmektedir. Göç örneğinde, göçmenlerin topluma ve ekonomiye getirdiği faydalar vurgulanarak bu strateji uygulanabilir.
- *Yapısalcı Strateji*: Halihazırda güvenikleştirilmiş konulara daha fazla güvenlik sorunu haline getirilmeyecek şekilde yaklaşılması. Burada güvenikleştirme faaliyetlerinin başarısının azaltılması amaçlanmaktadır. Göç örneğinde, toplumsal güvenlik kavramı kullanılarak göçün güvenikleştirilmesi sınırlanmaktadır.
- *Yapıbozumcu (deconstructivist) Strateji* ile konunun normal politika alanına geri getirilmesi: Bu stratejide ilgili konu ile güvenlik arasında inşa edilmiş bağın aktif olarak ortadan kaldırılması hedeflenmektedir¹³⁹.

¹³⁷ Waever, 1995, s. 57.

¹³⁸ Huysmans, 2006, s. 127.

¹³⁹ Ole Wæver, "The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders", *International Relations Theory and European Integration: Power, Security, and Community*, Ed. M. Kelstrup and M. Williams, Routledge, London, 2000, s. 253; Jef Huysmans, "Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues", *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Ed. R. Miles and D. Thranhardt, Pinter, London, 1995.

Kuramda da belirtildiği üzere, bir konu daha önce güvenlikleştirilmemiş iken daha sonraki zamanlarda güvenlik tehdidi olarak yapılandırılabilir. Benzer şekilde, bir konunun güvenlikleştirilmiş olması, onun sonsuza kadar öyle kalacağı anlamına gelmemektedir¹⁴⁰. Örneğin, Soğuk Savaş'ın bitimiyle daha önce başarılı bir şekilde tehdit olarak yapılandırılan ve kabul edilen komünizm dört beş yıl içerisinde tehdit olmaktan tamamen çıkmıştır. Bu süreçte söylem tamamen değişmiştir. Bu durum, daha önce tehdit olarak yapılandırılan ve kabul edilen bir şeyin artık tehdit olmaktan çıkmasına, yani güvenlik-dışılaştırmaya en iyi örneklerden birisidir¹⁴¹. Güvenlikleştirmeye bir diğer örnek olarak, İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ülkeleri arasında bu şekilde büyük bir savaşın tekrar gerçekleşebileceği tehdidi sonucunda AB bütünleşmesi ortaya çıkmıştır¹⁴². Burada güvenlikleştiren aktörler olarak üye ülkeleri ve güvenlik öznesi olarak AB'yi görüyoruz. Bunların çıktısı olarak ise, AB bütünleşmesi kapsamında genişleme ve derinleşme politikaları ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla AB bütünleşmesi ile daha önce birbiri ile savaşan ülkeler (özellikle Almanya ve Fransa) ilişkilerini normal politika alanına geri döndürmüş ve AB bütünleşmesi en önemli güvenlik-dışılaştırma örneklerinden birisi olmuştur.

1.6. GÖÇÜN GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ

Göç, güvenlikleştirmenin uygulandığı birçok alandan bir tanesidir. Güvenlikleştirme, siyasi ve sosyal ilişkilerin güvenlik bağlamında çerçevelendirildiği karmaşık bir süreçtir. Huysmans, göçün güvenlikleştirilmesini göçün siyasi, sosyal ve ekonomik boyutlarının gerektirdiği alanlarda ele alınmasından ziyade, güvenlik alanında bir sorun olarak gösterilmesi olarak tanımlamaktadır¹⁴³. Göç çeşitli yönleriyle artık iç güvenlik sorunu ve daha sonra devlet güvenliği sorunu haline

¹⁴⁰ Açıkmeşe, s. 192.

¹⁴¹ Buzan, "Security concept"; Soğuk Savaş sonrasında AB bütünleşmesinde güvenlikleştirme ve güvenlik-dışılaştırma süreçleri için bkz. Ole Wæver, "The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders", *International Relations Theory and European Integration: Power, Security, and Community*, Ed. M. Kelstrup and M. Williams, Routledge, London, 2000.

¹⁴² Wæver, 2000, ss.250-294.

¹⁴³ Jef Huysmans, "The European Union and the Securitization of Migration," *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.5, 2000, s. 758.

dönüşmüş ve sonunda da jeopolitik bir konu haline gelmiştir. Bu durum, göçün normal politika alanı içerisinde ele alınan normal bir konu olarak mı yoksa olağandışı (emergency) politika alanı içerisinde ele alınan güvenlik tehdidi olarak mı ele alınacağı sorusunu gündeme getirmektedir.

Göçe ilişkin önlemler, göç hareketlerinin düzenlenmesinden ziyade sınır güvenliğinin sağlanıp göçün önlenmesine odaklanmıştır. Bu güvenlik hedefi, göç kontrol önlemlerinin daha da yoğunlaştırılması ve güçlendirilmesi ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu önlemler de göçün cezai konular arasında değerlendirilmesinde kilit bir etkidir. Bu süreçte nüfus hareketleri, insan kaçakçıları için hedef haline gelmiştir ve göçmenler suça alet olan kişiler haline gelmiştir. Bu durum devletler için “paradoksal bir maliyet” haline gelmiştir. Bu önlemler bir yandan güvenlik yapılandırmasına neden olurken, insan kaçakçılığı ile mücadele zorlaşmakta ve paradoksal olarak devletler daha kısıtlayıcı önlemler almaya başlamaktadır. Göçün suç olarak kabul edildiği bu süreçte, göçmenlerin iç ve dış tehdit olarak sunulduğu bir yapılandırma teşvik edilmiştir¹⁴⁴.

Bir şeyin ne zaman ve nasıl güvenlik tehdidi olarak yapılandırıldığını anlamanın en iyi yöntemi söylem analizidir¹⁴⁵. AB ülkelerinde, göç konusunda şu söylemler ön plandadır:

- Radikal sağ partiler tarafından kullanılan ekonomik tehdit söylemi (işsizlik, sosyal ve ekonomik yük) ve kültürel kimliğe tehdit söylemi,
- Sol partiler tarafından kullanılan dayanışma söylemi (demokratik Batı değerleri, insan hakları),
- Hükümetler tarafından kullanılan güvenlik söylemi (suç, sosyal refah),
- Sol partiler tarafından kullanılan olumlu çeşitlilik söylemi (çokkültürlülük, yüksek nitelikli işgücü kazanımı)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Marie Claude-Valentin, *Speech in Regional Conference on Migration: Migrants in the Transit Countries: Sharing Responsibilities in Management and Protection*, Proceedings, İstanbul, 30 Eylül-1 Ekim 2004, s. 12.

¹⁴⁵ Buzan ve diğerleri, s. 176.

11 Eylül 2001 olaylarından sonra göç ile terörizm ilişkilendirilmiş ve bu kapsamda göçmenler güvenlik tehdidi olarak algılanmıştır. Ayrıca göç konusu, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer ulusötesi suç faaliyetleri ile ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla, göç olgusu genellikle olumsuz bir söylemle ifade edilmektedir. Aslında tehdit olarak ifade edilen ve algılanan bu konular askeri güvenlik tehdidi kapsamına girmemekte ve devletlerin varlığına yönelik tehdit oluşturmamaktadır. Bu durum da, geniş güvenlik anlayışını ve yumuşak güvenlik konularının artmış olmasını ifade etmektedir.

Göç politikasına ilişkin en önemli güvenikleştirme söylemleri, devletin iç güvenliğine tehdit söylemidir. Göç konusunda politika yapımcılar, göç sorunlarına önerdikleri çözümleri mantığa büründürürken “yük (burden)¹⁴⁷”, “sahte ilticacı (bogus asylum seeker)¹⁴⁸”, “tekne ile gelenler (boat people¹⁴⁹)”, “dolmuş botlar (the boat is full)” veya “organize suç” gibi belirli güvenlik bağlamı terimler kullanılmaktadır. Bu söylem, göçü askeri olduğu kadar sosyal ve kültürel anlamda da bir tehdit olarak sunmaktadır¹⁵⁰. 11 Eylül olaylarından sonra göç konusundaki güvenlik söylemi siyasilerde ve medyada ve böylece kamuoyunda daha baskın hale gelmiştir¹⁵¹. “Öteki” ve “yabancı” olarak görülen göçmenler, ülke vatandaşlarının işlerine ve evlerine, ülkelerin sınırlarına, güvenlik, ahlaki değerler, kolektif kimlikler ve kültürel homojenliğe yönelmiş tehditler olarak görülmektedir. Bu tehdit söylemleri sadece basında değil, demografi ve siyasal bilimler alanında yapılan

¹⁴⁶ Teun A. van Dijk, “Parliamentary Debates”, *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*, Ed. Ruth Wodak, Teun A. van Dijk, Drava Verlag, Klagenfurt, 2000, ss. 45-78.

¹⁴⁷ Düzensiz göçmenlerin ve mültecilerin ülke ekonomisine yük getirdiği vurgulanmaktadır.

¹⁴⁸ İltica edenlerin çoğunluğunun aslında ekonomik nedenlerle göç eden kişiler olduğu ve bu kişilerin mülteci politikalarını istismar ettiğini vurgulayan bir ifadedir.

¹⁴⁹ Bu terim denizden genellikle ilkel botlarla yaşamlarını tehlikeye atarak yasadışı şekilde Avrupa ülkelerine toplu olarak göç etmeye çalışan göçmenler ve ilticacıları ifade etmektedir.

¹⁵⁰ Agnieszka Weinar, *The Polish Experiences of Visa Policy in the Context of Securitization*, 2006, http://www.libertysecurity.org/IMG/doc/The_Polish_experiences_of_visa_policy_in_the_context_of_securitization-1.doc (20.04.2009), s. 2.

¹⁵¹ Alessandra Buonfino, “Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe”, *New Political Science*, Vol. 26, No. 1, 2004, s. 1.

çalışmalarda da yer almaktadır. Bylece, g-güvenlik bağı olarak da adlandırılan bu ilişkilendirme daha da artmıřtır¹⁵².

Bu güvenlik anlayışının g ve güvenlik kavramlarını ilişkili hale getirdiği söylense bile, güvenlik kavramının merkezinde devlet yer almaya devam etmektedir. ‘İnsan güvenliği’ kavramının gelişimine paralel olarak, son yıllarda göçmen güvenliği kavramına atıfta bulunmaktadır. Bu kavram, göçmenlerin buldukları yerden hedefledikleri yere varıncaya kadar güvenliklerine yönelik olarak maruz kaldıkları tehditler olarak tanımlanmaktadır. Diğer taraftan, devlet güvenliği ile göçmen güvenliği kavramları arasında bir uyumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. İnsan güvenliği kavramının geliştirilmesine yönelik çabalara rağmen, özellikle 11 Eylül olayları sonrasında, güvenlik kavramının yeniden askeri bir yapıya dönüştüğü görülmektedir.

Gn güvenlikleştirilmesi, g sorununun doğası ve şiddeti konusunda yanlış algılamalara neden olmaktadır. Ayrıca gn güvenlik bağlamında tanımlanması ve güvenlik politika araçları ile yönetilmesi; çok kültürlü toplumlarnn oluşturulması, işgücü piyasasındaki gelişmeler, refah yaratılması ve AB’nin dünyadaki imajı açısından olumsuz sonuçlara yol aabilecektir¹⁵³. Ayrıca, insan hakları, Avrupa toplumlarında geçmişte yaşanan ırkçı ve ayrımcı eğilimler, özgürlüklerin korunması gibi nedenlerle gn güvenlikleştirilmesine sıcak bakılmamaktadır. Bu endişeler, g ve güvenlik alanında yazan akademisyenler tarafından da gündeme getirilmiřtir¹⁵⁴.

Güvenliğin siyasi olarak inşa edilmiş olduğu kabul edildiğinde, g konusunun güvenlikleştirilmesi mi yoksa gvenlikleştirilmemesi gerektiği konusu gündeme gelmektedir. Bu durumda güvenlikleştirme kavramının karşısında güvenlik-dışılaştırma kavramı da gündeme gelmiş ve güvenlikleştirilen alanların

¹⁵² Faist, s. 21.

¹⁵³ Huysmans, 2006, s. 146.

¹⁵⁴ Bigo, 2002, ss. 63–92.; Jef Huysmans, “Migrants as a security problem: dangers of ‘securitizing’ societal issues”, *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Ed. R. Miles and D. Thrnhardt, Pinter, London, 1995, ss. 53–72.; Jef Huysmans, “Defining social constructivism in security studies: the normative dilemma of writing security”, *Alternatives*, Vol. 27: Special Issue, 2002, ss. 41–62.; Wver ve diğerleri.

güvenlik dışı hale getirilebileceği ifade edilmiştir. Örneğin göç 20. yüzyıl başlarında güvenikleştirilen bir alanken, 1950’li ve 1960’lı yıllarda Avrupa ülkelerinin işgücü ihtiyacının olduğu ve önemli miktarda göç aldığı zamanlarda güvenlik dışı bir olgu olmuştur. Burada önemli olan konu, güvenlik sorunu olarak algılanan olguların nasıl güvenlik dışı hale getirildiğidir¹⁵⁵.

Bir konuya güvenlik açısından yaklaşmak sorunun çözümünde etkili olmazsa güvenlik-dışılaştırma politikalarına başvurulması gerekmektedir¹⁵⁶. Bu, göç alanına uyarlandığında, güvenikleştirme politikasının göç akımlarının yönetiminde etkin olup olmadığı sorgulanmalıdır. Bu politikaların hedefi göç akımlarının azaltılması ise, sınır kontrollerinin artırılması ve yabancıların vize almasının zorlaştırılması etkin sonuçlar vermekte midir? Ya da bu politikalar, AB’ye göç etmek isteyen insanların yasal olarak ülkeye girişinin zorlanması nedeniyle düzensiz göçün artmasına mı neden olmaktadır?¹⁵⁷. Bu konular tezin ikinci bölümünde irdelenecektir.

Huysmans¹⁵⁸, güvenlik-dışılaştırma konusunda yapıbozumcu strateji olan, konunun normal politika alanına geri aktarılması ve güvenlik konularının güvenlik dışı konular haline dönüştürülmesi üzerinde durmuştur. Buna ilişkin örnekler, göçe ilişkin kullanılan dilin ve göçün yönetiminde kullanılan kurumsal araçların tehlike söylemi dışına çıkarılması, insan hakları açısından ele alınması ve/veya serbest dolaşımın ekonomik açıdan geçerliliğinin savunulmasıdır. Bu strateji, sorunun güvenlik açısından önemini göz ardı etmek veya reddetmeye, veya en azından güvenlik politikasının bu alanda önceliğinin olmaması ve güvenlik söyleminin azaltılması gerektiğini vurgulamaya dayanmaktadır. Bu yaklaşıma göre, güvenlik politikaları ve tehlikeye dayalı siyasi söylemler sosyal ve siyasi sorunların farklılaştırılmış bir yönetim biçimi değildir. Bundan ziyade, bu politikalar, liberal-demokratik toplumlara bu konulara ilişkin otokratik kavramlar getiren bir stratejiye

¹⁵⁵ Huysmans, 2006, ss. 125-126.

¹⁵⁶ Waever, 1995, s. 57.

¹⁵⁷ Huysmans, 2006, s. 126.

¹⁵⁸ Huysmans, 1995.

dönüşmektedir. Güvenlik-dışlaştırma ise bu süreçte yalnızca konuya ilişkin söylemlerin güvenlik alanı dışına çıkarılıp örneğin insan hakları alanına aktarılması anlamına gelmemektedir. Bunun ötesinde güvenlikleştirilmiş konuların daha çoğulcu ve normal politika alanına taşınması hedeflenmektedir¹⁵⁹.

AB örneğine bakıldığında, Avrupa Komisyonu raporlarında çoğunlukla yaşanan nüfusa vurgu yapılarak göçün Avrupa ekonomileri için gerekli ve faydalı olduğu ifade edilmekte ve böylece önleyici ve nesnel strateji ile yapısalcı strateji uygulanmaya çalışılmaktadır. AB çapında göçün güvenlikleştirilmesi belirli bir seviyede tutulsa da, göçmen haklarına da vurgu yapılarak dengeli bir politika oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ancak, göç halen özgürlük, güvenlik ve adalet alanı kapsamında örgütlü suçlarla mücadele, uyuşturucu kaçakçılığı gibi güvenlik konuları ile birlikte ele alınmaktadır. Dolayısıyla, göçün normal politika alanına taşınmasını gerektiren yapıbozumcu strateji uygulanmadığı görülmektedir.

Göç hareketlerinin ve buna bağlı tehlike söylemlerinin daha geniş ve sıradan sosyal, ekonomik ve siyasi sorunlar olarak ele alınması, güvenlik sorunlarını dramatik halden çıkarmaktadır. Örneğin, 2005 yılında Paris'in kenar mahallerinde göçmenler tarafından gerçekleştirilmiş olan ayaklanmalar bir bakış açısıyla göçmenlerin kültürel farklılığına ve medeniyet dışı tutumlarına dayandırılmaktadır. Diğer bakış açısı ise, bu ayaklanmaların kenar mahallelerdeki hayatın gettolaşma, işsizlik gibi karmaşık sorunlar yüzünden kötüleşmesinden kaynaklandığını ifade etmektedir. Bu yaklaşıma göre, kenar mahallelerin kendine has özellikleri olsa ve güvenlik de dahil olmak üzere önemli sorunları olsa da, bu yerlerin diğer yerlerle işsizlik gibi ortak sorunları da bulunmaktadır. Dolayısıyla bu yerler, salt güvenlik sorunu yaratan alanlar değil, diğer bölgelerle benzer hayatların da yaşandığı yerlerdir. Bunun yanında, kenar mahallelerdeki güvenlik sorunları diğer politikalar temelinde de değerlendirilmelidir. Bu politikalar arasında, refah devletinin yeniden canlandırılması ve şekillendirilmesi ile sosyal dışlanmayı azaltıcı sosyal politikaların gözden geçirilmesi bulunmaktadır¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Huysmans, 2006, ss. 142-143.

¹⁶⁰ Huysmans, 2006, ss. 143-144.

Sonuç olarak güvenlik-dışılaştırma, güvenlik sorunlarını göz ardı etmemekte fakat göçün analizinde sadece güvenlik boyutunun göz önüne alınmamasını ve olguya çok yönlü bakılmasını sağlamaktadır. Örneğin, “yasadışı göçmen işgali” veya “baskınına” ilişkin söylemlerin yanında göçmenlerin savunmasızlığı ve yaşam hikayeleri, Batı Avrupa’nın yaşlanan nüfus sorunu, sosyal dışlanmayı azaltıcı sosyal politikalarla refah devletinin reformu ve küresel ve yerel düzeyde yapısal eşitsizlikler gibi konular da bu söylemlere entegre edilmelidir. Ayrıca, göçmenlerin göçmen kimliği dışında toplumda kadın-erkek, anne-baba ve çeşitli meslek gruplarına dahil olma gibi farklı kimliklerinin olduğu da vurgulanmalıdır. Böylece bu insanların aslında toplumda tamamen “öteki” konumunda olmadığı ortaya konulacaktır¹⁶¹.

1.7. GÖÇ POLİTİKASININ DIŞSALLAŞTIRILMASI

Avrupa bütünleşmesini açıklamaya yönelik kuramlardan, yeni-işlevselcilik kuramı, dışsallaştırmaya vurgu yapmaktadır. Kurama göre, bir bütünleşmede karar alma süreci artan bir şekilde dış ve iç etkenler tarafından sınırlanmaya başlamışsa, dışsallaştırmadan söz edilebilir. Diğer bir ifadeyle dışsallaştırma, dış koşulların giderek bütünleşme sürecini etkileyen etkenlerden biri haline gelmesi halidir. Bu durumda, dış koşulların bütünleşme üzerindeki etkisini azaltmak üzere, bütünleşen ülkelerin bütünleşme dışında kalan ülkeler karşısında ortak bir tutum geliştirmesi bir gereklilik haline gelmektedir. Bu, üye ülkelerin daha önce planlamadıkları bir alanda üçüncü ülkelere yönelik ortak politikalar benimsemelerine yol açabilir ve bütünleştirici bir durumdur. Üye ülkeler ayrıştırıcı stratejiler yerine birlikte hareket ederek bütünleştirici stratejiler geliştirdikçe, dış koşulları etkileyebilme güçleri de artacak ve dış koşullar dış faktörler tarafından daha az oranda şekillenecektir. Böylelikle, dış koşulların bütünleşmeyi bağımsız şekilde etkileyebilme gücü azalacak ve söz konusu bölgesel bütünleşme girişimi uluslararası sistemde bir aktör olarak kabul görecektir¹⁶². Bütünleşmenin dışında kalan ülkeler, söz konusu bölgesel

¹⁶¹ Huysmans, 2006, s. 144.

¹⁶² Philippe C. Schmitter, “Neo-Neofunctionalism”, *European Integration Theory*, Ed. Antje Wiener and Thomas Diez, Oxford University Press, Oxford, 2004, ss. 45-74; Philippe Schmitter, “Neo-Neo-Functionalism”, European University Institute, July 2002, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf> (12.10.2009), s. 23.

bütünleşmeyi yeni bir uluslararası aktör olarak görme ve pazarlıkları bu aktörle yürütme ya da bu aktöre savunma ve güvenlik gibi alanlarda yeni sorumluluklar verme eğiliminde olabilirler¹⁶³. Dolayısıyla, bütünleşmeye dahil olmayan çevredeki ülkeler için söz konusu bütünleşmenin çekiciliği artacaktır.

Dışsallaştırma, bir bölgesel sistemin üyelerinin üçüncü ülkelere karşı tek bir politika uygulamaları yönünde hissettikleri baskıyı ifade etmektedir. Ülkeleri, tek bir politikaya yönlendirmesi nedeniyle bütünleştirici bir yanı vardır¹⁶⁴. Dışsallaştırma, AB ile dış çevresi arasında bağ kurması açısından önemlidir. AB dış koşullardan bağımsız bir şekilde gelişim gösterememektedir ve bütünleşme süreci dışındaki baskılar bütünleşmeyi teşvik edici rol oynayabilmektedir. Yeni işlevselci kurama göre, küreselleşmenin etkisiyle ülkeler iç sorunlarına giderek daha fazla uluslararası ölçekte yanıtlar aramaktadır. Üye ülkeler, dışarıdan kaynaklanan baskılara yanıt verebilmeleri için ulusal kapasiteleri yeterli olmadığı takdirde, uluslararası kurumlara yetki devrinde bulunmaya razı olurlar¹⁶⁵. Dolayısıyla, üye ülkeler ilk aşamada böyle bir niyetleri olmasa da, bütünleşme ilerledikçe, bütünleşme dışındaki ülkeler karşısında ortak bir tutum geliştirmeye yönelebilirler. Bir politika alanında dış boyut geliştirilmesinde, bütünleşme içindeki grupların kendilerini dış baskılardan korumak istemeleri dışında başka faktörler de etkilidir. Bunlar arasında; diğer uluslararası aktörlere karşı pazarlık gücünü arttırmak¹⁶⁶ ve üye ülkelerin bütünleşme sürecini dış

¹⁶³ Schmitter, 2002, s. 35.

¹⁶⁴ Yeni işlevselci kuram, dışsallaştırmanın Birlik dışındaki bir güç ile çatışma yaşanması ve bu nedenle Birlik içinde dayanışmayı gerekli hale getirmesinin bütünleşme açısından önemli bir itici güç olacağını kabul etmektedir. Örneğin, AB düzeyinde ortak dış politika ve güvenlik politikası geliştirilmesi, bu alanda ABD'nin başat rol oynadığı tek kutuplu dünya liderliğine bir tepki niteliğindedir. Bkz. Liesbet Hooghe and Gary Marks, "The neo-functionalists were (almost) right: politicization and European integration", *The Diversity of Democracy Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Ed. Colin Crouch and Wolfgang Streeck, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, s. 215.

¹⁶⁵ Wies Maria Maas, "Fleeing to Europe: Europeanization and the Right to Seek Refugee Status", *ISS Working Paper*, No. 454, 2008, <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/18740/wp454.pdf> (12.10.2009), s. 33.

¹⁶⁶ Philippe C. Schmitter, "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, Vol. 23, No. 1, 1969, s.165.

politikada etkili olmak için kullanma isteği bulunmaktadır¹⁶⁷. Bu şekilde, bütünleme sürecinin etkileri dış politikaya yansımaktadır.

Geleneksel olarak egemenliğin temel öğelerinden biri olan göç kontrolü, AB’de ilk olarak hükümetlerarası düzeye taşınmış, daha sonra da göç politikalarının bazı unsurları uluslararası düzeyde ele alınmaya başlamıştır. AB’nin iç politikasında gerçekleşen bu değişim, yukarıda sayılan nedenlerle, son yıllarda göç politikasının dışsallaştırılmasıyla dış politikada da önemli bir yer edinmiştir. Mevcut uluslararası işbirliği farklı bir jeopolitik ve kurumsal kapsam içerisinde devam etmektedir. Göç olgusu, son yıllarda, AB’nin dış politikasında iç politikasından daha fazla yer bulmaktadır. Bu durum, bu alandaki faaliyetlerin iç politikadan ziyade dış politikaya kaydırılması ve Avrupalılaştırma sürecinde en yüksek derecede kazanım sağlama isteğini göstermektedir. Uzun vadede bu eğilim, dış göç gündeminin genişletilmesi ve böylece içişlerinde göç kontrolüne olan odaklanmanın azalmasına yol açabilecektir¹⁶⁸. Nitekim, üçüncü ülkelerle göç konularında işbirliğine ilişkin 2007-2010 tematik programında da, göç olgusunun AB’nin dış ilişkilerinde stratejik bir önceliğe sahip olduğu belirtilmektedir. Göç politikalarının dış boyutu, göç akımlarının daha iyi kontrolü ve Birliğe gelen göç baskısının azaltılması üzerine inşa edilmiştir. Fakat son yıllarda göç hareketlerinin göçmenin kendisine, kaynak ülkelere ve hedef ülkelere fayda getirmesini sağlayacak bir göç politikası oluşturulması isteği öne çıkmaktadır¹⁶⁹. Bu yaklaşım, “üçlü kazanç (triple-win)” yaklaşımı olarak adlandırılmaktadır.

Göç olgusunun küresel alanda giderek artan önemi, kaynak ülke ve transit ülkelerle işbirliğini gündeme getirmiştir¹⁷⁰. Bu süreçte AB’nin adalet ve içişleri

¹⁶⁷ Joseph S. Nye, “Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model”, *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, s. 828. Bkz. İlkay Taş, *Avrupa Birliği’nde Sağlık Turizmi Kapsamında Sınır Ötesi Hasta Hareketliliği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010, s. 189.

¹⁶⁸ Sandra Lavenex, “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, Vol.29, No.2, 2006, s. 329.

¹⁶⁹ European Commission, *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in Areas of Migration and Asylum 2007-2010*, 25.09.2007, http://ec.europa.eu/europeaid/projects/migrations/documents/strategy_paper_multi_annual_indicative_programme_2007_2010_en.pdf (21.06.2010), s. 4.

¹⁷⁰ Lavenex, 2006, s. 330.

ilkeleri ve normlarının dış ülkelere ihraç edilmesi, AB'nin jeopolitik hedefleri hakkında da bilgi vermektedir. Göç konusunu da kapsayan adalet ve içişleri politikalarının dış boyutu, genellikle AB dış politikasından ayrılmamakta ve karışıklık ortaya çıkmaktadır. Adalet ve içişlerinin dış boyutu, AB dış politikasının bir aracı olarak görülse de, varoluş sebebi ve kendi mekanizmaları ile ayrı bir politikadır. AB göç politikalarının dışsallaştırılması girişimlerine rağmen, bu konuda AB kurumları tarafından bir tanım yapılmamıştır. Bu nedenle, dış boyut için bir kavram uzlaşması yoktur. Örneğin, dış boyut, dışsallaştırma, uluslararasılaştırma veya dış yönetim gibi kavramlar¹⁷¹ kullanılmaktadır ve bu kavramlar birbiri yerine kullanılmaktadır¹⁷².

Dış boyut, dış politikaya vurgu yaparken, dışsallaştırma kavramı ise, AB'nin göç politikalarının dış ilişkilere aktarılmasını ifade etmektedir. Burada AB, üçüncü ülkeleri "AB'nin iç güvenlik modeline dayalı önlemleri uygulamaya" teşvik etmektedir¹⁷³. Dışsallaştırma kavramı, daha çok ÖGAA konusunda çalışan yazarlar tarafından kullanılmaktadır ve vurgu iç politikaya ve AB'nin derinleşmesi üzerine yapılmaktadır. Dış boyut kavramı ise, dış politika yazarları tarafından kullanılmakta ve üye ülkelerin AB platformu ile ulusal dış politika çıkarlarını koruma isteğini ifade etmektedir. Hükümetlerarası görüşe sahip olanlara göre, adalet ve içişlerinin dış boyutu, belirli üye ülkelerin güvenlik gündemlerinin AB düzeyine taşınması ve AB düzeyinde bu gündeme yönelik önlemlerin alınmasını ifade etmektedir¹⁷⁴. Hükümetlerarası bakış açısıyla, bu sürecin temel itici aktörlerinin üye ülke temsilcileri olduğu ve üye ülkelerin ulusal çıkarlarını AB düzeyinde korumaya çalıştığı söylenebilir¹⁷⁵. Kuzey Afrika ülkeleri ile geliştirilen ilişkilerde İspanya,

¹⁷¹ Bu tezde, dışsallaştırma kavramının kullanılması tercih edilmekle birlikte, dış boyut ifadesi de aynı anlamda kullanılacaktır.

¹⁷² Thierry Balzacq, "The External Dimension of EU Justice and Home Affairs", *Center for European Policy Studies Working Document*, No: 303, 2008, <http://www.ceps.eu/files/book/1711.pdf> (05.06.2009), s. 1.

¹⁷³ Wyn Rees, "Inside out: The External Face of EU Internal Security Policy", *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, s. 98.

¹⁷⁴ Sarah Wolff, Nicole Wichmann, Gregory Mounier, "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?", *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, 2009, s. 15.

¹⁷⁵ Wolff, Wichmann and Mounier , s. 16.

İtalya ve Fransa'nın AB düzeyindeki etkinliği buna örnek olarak verilebilir. Akdenizli üye ülkeler, Kuzey Afrika ülkelerinden gelen göç hareketlerine coğrafi konumları nedeniyle doğrudan ve yoğun bir şekilde muhatap oldukları için bu bölgeden gelen göçü kısıtlamaya yönelik olarak AB düzeyinde ortak politikaların geliştirilmesinde belirleyici ve gündem yaratan aktörler olarak yer almaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ OLUŞTURULMASI VE GÜVENLİKLEŞTİRME

AB’de göç politikalarının evrimine bakıldığında, bu konudaki ortak politikaların yasal göç veya entegrasyon konularından ziyade düzensiz göç ile mücadele ve sınır kontrollerine odaklandığı görülmektedir. Dolayısıyla, bu politikaların Avrupalılaşmasında güvenlik odaklı bir gelişim görülmektedir. Bu bölümde, AB ortak göç politikasının gelişimi, Avrupalılaşma ve güvenlikleştirme ekseninde incelenmektedir. Bu kapsamda, göç politikalarının gelişimi Antlaşmalar, Zirveler ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanının geliştirilmesine ilişkin olarak hazırlanan beş yıllık programların metin analizi yapılarak değerlendirilmiştir. Göç politikalarının gelişiminde göçe ilişkin kullanılan söylemlerin zaman içerisinde çeşitli küresel ve iç faktörler çerçevesinde değişimi değerlendirilmiş ve güvenlikleştirme yaklaşımının baskın söylem olduğu ve göçün bir güvenlik ve tehdit unsuru olarak görüldüğü ortaya konulmuştur. Ancak Stockholm Programı, güvenlik odaklı söylemden biraz sıyrılarak göçün güvenlik dışındaki diğer boyutlarının da geliştirilmesini amaçlamış ve çok boyutlu ve kapsamlı bir göç politikası oluşturulması gereğini vurgulamıştır.

2.1. AB ORTAK GÖÇ POLİTİKASI

2.1.1. AB Ülkelerinde Farklılaşan Göç Deneyimleri

Göç hareketlerinin niteliğinin ülkeler arasında değişmesi, AB ülkelerinin göçe ilişkin uygulamalarının farklılaşmasına yol açmaktadır. Örneğin, Fransa gibi bazı ülkelere yasal yollardan göç edenlerin çoğu bunu ailevi nedenlerle yapmaktadır. Bu kişiler, ya bu ülkelerde bulunan yakınlarının yanına ya da evlilik için gitmektedir. İsviçre gibi ülkelere ise, göçmenlerin çoğu bu ülkede çalışma ve oturma hakkına

sahip olmak için gitmektedir¹⁷⁶. Göç çeşitleri ve göçün geçici veya kalıcı olması gibi faktörler, ülkelerin yüksek ve düşük nitelikli işgücü ihtiyaçlarının yanı sıra, hükümetlerin göç yönetimini nasıl gerçekleştirmek istediklerine bağlıdır. Ancak, göçün büyük bir bölümünün hükümetlerin doğrudan kontrolünde olmadığını da dikkate almak gerekir. Birçok ülkede, o ülkelerin kamuoyunda yasal göçe bile antipati duyulmasına yol açan düzensiz göç hareketleri meydana gelmektedir. Düzensiz göç olgusu ve göçmenlerin topluma uyum sağlayamadığının düşünülmesi, birçok Avrupa ülkesinde göç hareketlerinin kısıtlanması ve aile birleşiminin zorlaştırılması ile sonuçlanmaktadır¹⁷⁷.

Göçe ilişkin farklı uygulamaların bulunması, Tablo 5’te gösterildiği üzere, üye ülkelerdeki farklı vatandaşlık uygulamalarının da bir yansımasıdır. Örneğin Almanya 2000 yılındaki politika değişimine kadar vatandaşlığın verilmesini kan bağına dayalı (jus sanguinis) olarak tanımlamıştır ve vatandaşlık aynı etnik kökenden gelen insanlara verilmiştir. Öte yandan, İngiltere vatandaşlığı toprağa dayalı (jus soli) olarak tanımlamakta ve topraklarında doğan tüm insanlara vatandaşlık vermektedir. Bunun sonucu olarak, jus soli ilkesi uygulanan bir ülkede ikinci nesil göçmenler o ülkenin nüfusu içinde erirken, jus sanguinis ilkesi uygulanan ülkelerde bu insanlar hala “yabancı” sayılmaktadır. Bu nedenle vatandaşlık konusundaki AB istatistiklerinde, ABD’den farklı olarak ülke dışında doğum durumuna göre ayırım yapılmamaktadır¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Brian Keeley, *International Migration: The Human Face of Globalisation*, OECD Publishing, 2009, ss. 41-63.

¹⁷⁷ Keeley, ss. 41-63.

¹⁷⁸ Klaus F. Zimmermann, “Introduction: What We Know About European Migration?”, Ed. Klaus F. Zimmermann, *European Migration: What Do We Know?*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 3.

Tablo 5: Çeşitli Ülkelerde Vatandaşlık Kuralları

Ülke	Vatandaşlığın dayandığı ilkeler	Vatandaşlığa kabul edilme için gerekli ikamet süresi	Çifte vatandaşlığa izin
Avustralya	Karma	3 yıl	Var
Avusturya	jus sanguinis	10 yıl	Yok
Belçika	Karma	5 yıl	Var
Kanada	Jus soli	3 yıl	Var
Fransa	jus sanguinis	5 yıl	Var
Almanya	jus sanguinis (2000 yılına kadar)	10 yıl	Yok
İsrail	İkamet eden herhangi bir Yahudiye açıktır	0	Var
Hollanda	jus sanguinis	5 yıl	Var
İsveç	jus sanguinis	5 yıl	Yok
İngiltere	Karma	5 yıl	Var
ABD	Jus soli	5 yıl	Var

Kaynak: Koser, s. 24.

Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünyanın en fazla göç alan bölgelerinden biri haline gelmiştir. Göç hareketlerine bakıldığında, Avrupa'da dört temel tarihsel aşama bulunmaktadır.

a. *Savaş Sonrası Dönem*: 1945'ten 1960'lı yılların başına kadar süren bu dönemde Almanya, savaş nedeniyle yerinden olan 20 milyon civarında insanın ülkeye göçüne sahne olmuştur. İngiltere, Fransa, Belçika ve Hollanda, Avrupa ülkelerinin kolonilerinden gelen geri dönüş göçü (return migration) ve daha önceki denizaşırı topraklarından gelen işgücü göçünden etkilenmiştir. İngiltere'de, İngiliz Milletler Topluluğu eski üyeleri olan ve yeni bağımsızlığını kazanan ülkelerden gelen, Afrika Karayip ülkeleri ile başlayan ve daha sonra Hindistan'la artarak devam eden göç hareketleri olmuştur. Fransa'dan daha önce Cezayir'e göç etmiş 1 milyondan fazla göçmen Cezayir'in bağımsızlığından sonra Fransa'ya geri dönmüştür. Hollanda'ya ise, 1946'da Endonezya'dan 70.000 göçmen girmiş ve Endonezya'nın 1950 yılında bağımsız olmasından sonra 60.000 göçmen daha gelmiştir¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Zimmermann, s. 4.

b. *İşgücü Göçü Dönemi*: 1960'lı yıllardan 1973 petrol krizine kadar süren dönem işgücü göçünün yoğun olduğu bir dönem olmuştur. Güçlü ekonomik büyüme ve buna bağlı olarak 1950'li yılların ikinci yarısında ve 1960'lı yıllarda ortaya çıkan işgücü açığı Batı Avrupa ülkelerini göçe izin vermeye yönlendirmiştir. Bazı ülkeler aktif işgücü alım politikaları ve misafir işgücü politikaları oluşturmuştur. Almanya, Avusturya, Hollanda, Danimarka ve İsviçre güney Avrupa ülkelerinden niteliksiz işgücü almışlardır. 1955-1973 arası dönemde, Akdeniz ülkelerinden kuzeye gerçekleşen net göç 5 milyona ulaşmıştır. Bu dönemdeki işgücü göçü temel olarak kuzey ve güney arasındaki ücret farklılıklarından kaynaklanmıştır. Almanya ve İsviçre işgücü ihtiyacına çözüm olarak geçici göçü tercih etmiştir. Rotasyon ilkesine dayalı İsviçre sistemi Almanya'daki misafir işgücü sistemine göre daha başarılı olmuştur. Alman işgücü sözleşmeleri ve oturma izinleri geçici olmakla birlikte bu geçici düzenlemeler uygulanmadığı için misafir işçi programları kalıcı göç ile sonuçlanmıştır¹⁸⁰. Bu döneme rakamsal olarak bakıldığında göçmen işçilerin oranındaki artış dikkati çekmektedir. 1950 yılı itibariyle, Batı Avrupa genelinde nüfusun % 1,3'ü yabancı uyruklu iken, 1965 yılında bu oran % 3,6'ya, 1990 yılında ise % 10,3'e çıkmıştır¹⁸¹.

c. *Sınırlandırılmış Göç Dönemi*: İlk petrol krizi sonrasındaki ekonomik durgunluk ve buna ilişkin sosyal endişelerden dolayı, Avrupa ülkeleri 1973'ten itibaren aktif işgücü alımını durdurmuşlardır. Göç politikaları özellikle işgücü göçmenlerini etkileyecek şekilde kısıtlayıcı bir hale dönüşmüştür. Misafir işgücü sistemi başlangıçta işçilerin geçici olarak çalıştırılmasına yönelik oluşturulmuştur. Ancak, beklenildiğinin aksine geri dönüş göçü söz konusu olmamış, bu göçmenler sürekli göçmen haline gelmiştir. Bunun sonucunda, göçün sınırlandırıldığı bu dönemde temel göç kanalları, aile birleşimi ve iltica olmuştur¹⁸².

¹⁸⁰ 1973 yılında Almanya'da 9 işçiden biri yabancı işçi idi. Bkz. Paola Subacchi, "Temporary Immigration: A Viable Policy for Developed Countries", *Chatham House Briefing Paper*, 2005, s. 2.

¹⁸¹ Subacchi, s. 2.

¹⁸² Zimmermann, ss. 4-5.

d. *Soğuk Savaş Sonrası Dönem*: 1980'li yılların sonunda Doğu-Batı göçü ön plana çıkmıştır. Batı Avrupa'ya göç çoğunlukla sığınmacı ve mülteci akımları şeklinde gerçekleşmiştir. Almanya'ya yönelen etnik Alman göçü bu süreçte önemli bir rol oynamıştır. 1970'li ve 1980'li yıllarda sığınmacılar Asya ve Afrika'dan gelirken, 1990'lı yıllarda Avrupa ülkelerinden gelen sığınmacılar ve mülteciler giderek artmıştır. Bu durum, büyük ölçüde Doğu Avrupa ülkelerinde komünist sistemin çökmesinden kaynaklanmıştır. 1990'ların başında, Almanya başta olmak üzere bazı Avrupa ülkeleri sığınmacı ve mülteci akımına karşı daha kısıtlayıcı davranırken Avrupa ülkelerinin çoğunluğu kısıtlayıcı davranmamıştır. Özellikle İsveç, Danimarka, Hollanda ve İsviçre daha fazla mülteci kabul etmeye devam etmiştir¹⁸³. Bu dönemde Avrupa ülkelerinin göç yapıları da dönüşüme uğramıştır. Aşağıdaki Tablo'da tarihsel göç deneyimleri ışığında AB ülkelerinin göç yapıları çeşitli kategoriler altında sınıflandırılmıştır.

¹⁸³ Zimmermann, s. 5.

Tablo 6. Göç Deneyimlerine Göre Ülke Kategorileri

KATEGORİ	GÖÇ YAPILARI	AB ÜLKESİ
Eski Göç Ülkeleri	<ul style="list-style-type: none">• Uzun göç geçmişi• Büyük miktarda göçmen nüfusu• Ekonomik nedenlerle göç edilmesinin ardından aile birleşmesinin gerçekleşmesi• Mevcut durumda sadece yüksek nitelikli göçmenler kabul edilirken, düşük nitelikli göçmenlerin belirli sektörlerde kabul edilmesi• Göçmenleri toplumla bütünleştirme politikaları ileri düzeyde ve daha serbest vatandaşlık politikaları• Göç konusundaki tartışmalar siyasallaşmıştır ve çoğunlukla çok kültürlülük ile asimilasyon konuları üzerine yoğunlaşmaktadır.	Avusturya Belçika Danimarka Fransa Almanya Hollanda Lüksemburg İsveç İngiltere
Günümüzdeki Göç alan ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Avrupa'nın coğrafi olarak kıyı çevresinde bulunan ülkeler• 1980'lerdeki göç veren ülke konumundan 1990'ların başında göç alan ülke konumuna geçiş• Kısa sürede göçmen nüfusunun artış göstermesi• Göç politikasının olaya özel olarak planlanması (Güney Avrupa ülkelerinde göçü, düzenli göç haline dönüştürmeye yönelik programlar)• Göçmenleri toplumla bütünleştirmeye yönelik politikaların gelişmemiş yada sınırlı olması• Göçe yönelik tartışmalar; kontrol, suç ve ulusal kültürel özelliklerin kaybolmasından duyulan korku	Yunanistan İtalya Portekiz İspanya İrlanda Finlandiya
Göç Alan Ülkeye Dönüşenler (Geçiş Ülkeleri)	<ul style="list-style-type: none">• Orta Avrupa'daki eski komünist ülkeler• Göç veren, alan ve transit ülke olma arasında sıkışıp kalmış• Kapitalizme ve demokrasiye ekonomik ve siyasi geçiş açısından başarılı gösterilenler• Düzenli göçmen nüfusu az ancak AB dışındaki Doğu Avrupa ülkelerinden kaynaklanan düzensiz göçmen sayısı artış gösteriyor• Göçmenleri toplumla bütünleştirme politikaları henüz yok. Göçü konu alan tartışmalar oldukça sınırlı	Çek Cumhuriyeti Macaristan Polonya
Adalar	<ul style="list-style-type: none">• Göç ve iltica baskısını yoğun olarak hisseden adalar• Göç politikasının olaya özel ve geçici olarak planlanması, göçmenleri toplumla bütünleştirme politikalarının çok sınırlı olması• Kendi vatandaşlarının dışarıya göç etmesi• Tartışmalar yabancıların ülkeyi işgal etmesine yönelik korkulara odaklanmakta	Kıbrıs Malta
Az Göç Alan Ülkeler	<ul style="list-style-type: none">• Düzenli ya da düzensiz yeni göç akımlarının oldukça düşük düzeylerde olması• 1990'larda yaşanan ulus devlet oluşturma sürecinden kaynaklanan önemli nüfus değişimleri ve azınlıkların oluşumu	Estonya Letonya Litvanya Slovenya Slovakya

Kaynak: Anna Triandafyllidou and Ruby Gropas (ed.), *European Immigration: A Sourcebook*, Ashgate Publishing, Abingdon, Oxon, 2008, s. 363.

Dünyadaki göç hareketlerine bakıldığında, göçmenlerin dünya nüfusu içerisindeki payının 1965'te % 2,3 iken 1990'lı yıllarda % 2,9'a yükseldiği görülmektedir. Varış ülkeleri açısından bakıldığında, oranda çok büyük değişiklik olmasa da, gelişmiş ülkelerdeki göçmenlerin oranında daha fazla artış söz konusudur. Özellikle AB'de, 1990'lı yıllarda göç hareketleri üç kattan daha fazla artmıştır¹⁸⁴. 2006 yılında, Avrupa'ya gerçekleşen göçmen akımlarının % 60'ı Avrupa kaynaklı olarak gerçekleşmiştir. Ülkesel bazda bakıldığında, Latin Amerika'dan gelen göçün İspanya ve Portekiz'de giderek önemini arttırdığı görülmektedir. Öte yandan, Kuzey Afrika kaynaklı göç hareketlerinin % 85'i Avrupa ülkelerine yönelmektedir¹⁸⁵.

Serbest dolaşım kapsamındaki göç, toplam göç içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. 1993 Maastricht Antlaşması ile AB'ye üye olan ülke vatandaşları için Avrupa vatandaşlığı kavramı getirilmiş ve Antlaşmanın 8a maddesi ile bütün Birlik vatandaşlarına AB ülkeleri arasında serbest dolaşım hakkı tanınmıştır¹⁸⁶. Bu kapsamda serbest dolaşımdan kaynaklanan göç, çoğu Avrupa ülkesindeki kalıcı göç hareketlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Avusturya, Belçika, Danimarka ve Almanya'da serbest dolaşım göçü, kalıcı göç hareketlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu oran İsviçre'de % 70'e yakın iken, Fransa ve Portekiz'de % 20'den azdır. Dolayısıyla, çoğu Avrupa ülkesindeki göç hareketlerinin önemli bir kısmı Avrupa içindedir. Son genişleme süreci ile birlikte yeni üye ülkelerden gerçekleşen göç hareketlerinin artışı üçüncü ülkelerden gelecek işgücü ihtiyacını geçici olarak azaltmış sayılabilir. Örneğin İngiltere, düşük nitelikli işgücü ihtiyacını serbest dolaşım göçünden sağlamaktadır. Daha önceki düşük nitelikli işgücü programları-Mevsimsel Tarım İşçileri Programı ve Sektör Bazlı Program-Bulgaristan ve Romanya vatandaşlarını kapsayacak şekilde sınırlanmıştır¹⁸⁷.

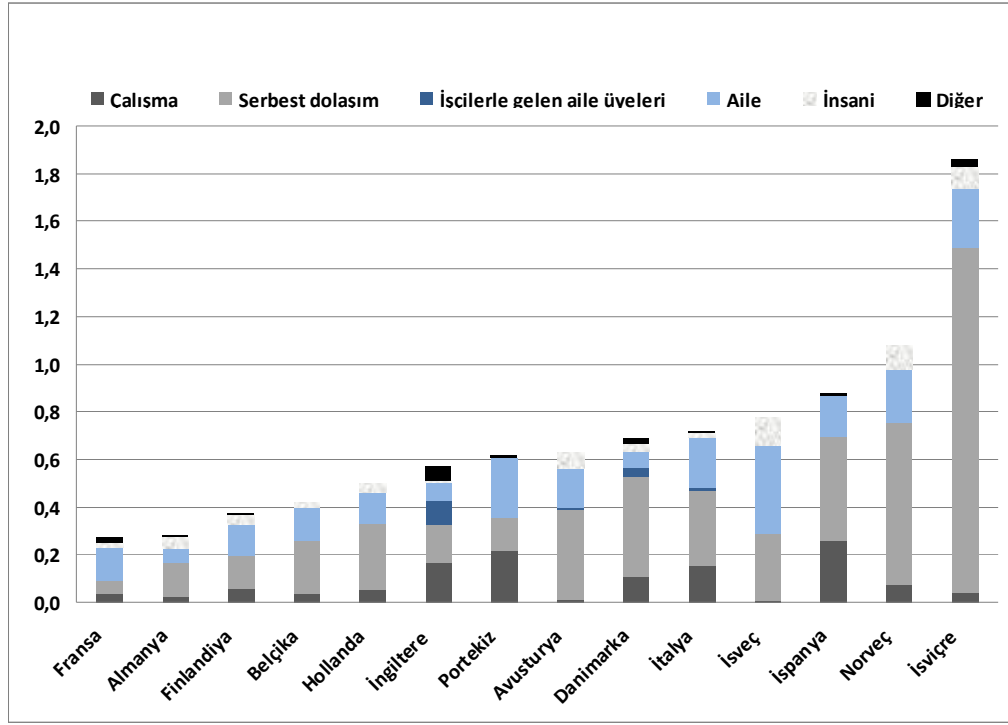
¹⁸⁴ Subacchi, s. 1.

¹⁸⁵ SOPEMI, 2008, s. 100.

¹⁸⁶ Canan Balkır, *Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram Politika ve Uygulama AB ve Dünya Örnekleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, ss. 205-206.

¹⁸⁷ SOPEMI, 2008, s. 35.

Şekil 5: Giriş Kategorilerine Göre Kalıcı Göçler ve Oranları, 2008.



Kaynak: SOPEMI, *International Migration Outlook 2010*, OECD, Paris, 2010, s. 30.

Avrupa Birliği'nde kalıcı göçmen girişlerinin önemli bir kısmını çalışma amaçlı ekonomik göçmenler oluşturmaktadır. Kuruluşundan beri bir iç pazar yaratarak refahı arttırmayı amaçlayan AB, çalışma amacıyla olan göçmenler için çekici bir alandır. Şekil 5'te görüldüğü üzere, çalışma amaçlı göçmenlerin oranının en fazla olduğu ülkeler, İtalya, İngiltere, İspanya, Portekiz ve Danimarka'dır. İngiltere ve İskandinav ülkelerinde, gelişen ekonomilerinden dolayı ekonomik göçmenlerin toplam göçmenlere oranı yüksektir. AB ülkelerinde göçmenlerin % 30-50 gibi önemli bir oranı aile birleşimi yoluyla gelmiştir. Örneğin, Fransa'da bu oran % 60 civarındadır. Bu oranın en düşük olduğu ülkeler ise İngiltere ve Danimarka'dır.

Serbest dolaşım göçü 2004 genişlemesi sonucunda yılda % 15 civarında artış göstermiştir. Başlangıçta, bu göçün kalıcı olması beklense de uygulamada geçici nitelik taşımıştır. Örneğin İngiltere'de İşgücü Kayıt Programı 2004 ve 2006 yılları arasında 550000 kayıt almış, fakat aynı dönemde uzun dönemli kayıtların tahmini sayısı 220000 civarında olmuştur¹⁸⁸. Buna en iyi açıklama, İrlanda ve İngiltere

¹⁸⁸ SOPEMI, 2008, s. 37.

işgücü piyasalarının yeni üye ülke vatandaşlarına açılması ile gelen işgücü göçünün büyük ölçüde çalışma izni programları ile gelenleri tamamlayıcı nitelikte olmasıdır. İngiltere'deki Çalışma İzni Sistemi genel olarak yüksek nitelikli işgücüne yönelik iken, yeni üye ülkelerden çoğunlukla kısa dönemli gelen işgücü genellikle daha düşük nitelikli işler için gelmiştir. Mevsimlik tarımsal işgücü programında ise üçüncü ülke vatandaşlarının arttığı görülmektedir. Çünkü bu işler yeni üye ülkelerden gelen göçmenler tarafından tercih edilmemiştir¹⁸⁹.

Polonya ve Romanya başta olmak üzere, beşinci genişleme sürecinde AB üyesi olan ülkelere diğer AB ülkelere yönelik aşırı göç endişeleri gerçekleşmemiştir. 2004 ve 2007 genişlemesinde üye olan on iki ülkeden 3,6 milyon kişinin (2003 yılında 1,6 milyon göçmen) AB-15'e göç etmiş olduğu ve bazı AB ülkelerindeki geçiş dönemi sınırlamalarının kaldırılmasıyla söz konusu oranın fazla artmayacağı tahmin edilmektedir. 2004 ve 2007'de üye olan ülkelere gelen göçmen akımlarının, AB ülkelerinde çalışma yaşındaki işgücü içerisindeki oranı ortalama % 1 civarındadır. Ancak, bu oran ülkelere göre değişmektedir. Örneğin, İrlanda'da yeni üye ülkelere gelen göçmenlerin çalışma yaşındaki işgücü içerisindeki oranı % 5'dir. Genel olarak, yeni üye ülkelere gelen göçmenlerin en fazla tercih ettiği ülkeler, İngiltere (göçmenlerin üçte ikisi), İspanya (% 18) ve İrlanda (% 10) olmuştur. Mali kriz ile birlikte bu göçmenlerin önemli bir kısmının ülkelere geri dönmesi beklenmektedir. Avrupa Komisyonu'na göre, bazı ülkelere işgücü piyasasında zorluklar yaşansa da genişlemenin etkisi olumlu olmuştur¹⁹⁰. Yeni üye ülkelere diğer AB ülkelere gerçekleşen göç, medyada ve politikacılar arasında "Polonyalı muslukçular (Polish plumber)" ve "Çek marangoz (Czech carpenter)" gibi ifadelerle güvenlikleştirilmiştir. Burada dikkat çekici husus, Avrupa Komisyonu'nun, bu göç hareketlerinin beklenen kadar yüksek miktarda olmadığı ve mevcut göçün Avrupa ekonomisine ve işgücü piyasalarına olumlu etkisi olduğunu çeşitli belgelerde vurgulamasıdır. Politikacılar ve medya tarafından güvenlikleştirilen

¹⁸⁹ SOPEMI, 2008, s. 38.

¹⁹⁰ European Commission, *Five Years of an Enlarged EU: Economic Achievements and Challenges*, 20.02.2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14081_en.htm (10.12.2009), s. 6.

bu konu, Komisyon tarafından farklı etkileri ve faydalarına dikkat çekilerek güvenlik-dışı hale getirilmektedir.

Avrupa'ya göçmen girişlerinin %57'si Avrupa kaynaklıdır. Asya'dan Avrupa dışındaki OECD ülkelerine hareketler ise bu bölgeye toplam girişlerin yaklaşık %50'sini oluşturmaktadır. Avrupa dışındaki OECD ülkelere Latin Amerikalı göçmenlerin girişleri büyük ölçüde Meksikalıların ABD'ye göçünden kaynaklanmaktadır. Latin Amerika kaynaklı göçmenlerin % 13'ten fazlası Avrupa'ya yönelmektedir. Özellikle Portekiz ve İspanya, Latin Amerika'dan önemli ölçüde göç almaktadır. Coğrafi yakınlık, göçün büyüklüğü ve dağılımı açısından sanıldığı kadar etkili değildir. Örneğin, Kuzey Afrika kaynaklı hareketlerin yaklaşık %85'inin hedefi Avrupa ülkeleri olmasına karşılık, Sahra-altı Afrika kaynaklı hareketlerin yaklaşık %60'ı Avrupa dışındaki OECD ülkelere yönelmektedir. Benzer şekilde, Güney Asya Avrupa dışındaki OECD ülkelere Avrupa ülkelerine kıyasla dört kat, Doğu ve Güneydoğu Asya ise altı-yedi kat daha fazla göçmen göndermiştir¹⁹¹.

OECD ülkelerinde göçmen girişleri açısından kaynak ülkeler listesinin en başında yer alan yirmi ülke tüm girişlerin % 60'ını oluşturmaktadır ve listenin en başında Çin, Polonya ve Romanya bulunmaktadır. 2006 yılında sona eren altı yıllık süre içinde, göç hareketlerinde en büyük artış Bolivya, Romanya ve Polonya'da gerçekleşmiştir. Diğer taraftan, Türkiye, Rusya Federasyonu ve Filipinler'den kaynaklanan göç hareketlerinde ise 2000 yılından bu yana ılımlı düşüşler yaşanmıştır. Son on yıldaki hareketlerle kıyaslandığında, 2006 yılında diğer OECD ülkelere büyük sayılarda Alman ve Polonyalı göçmen girişleri kaydedilmiştir. Almanya'dan kaynaklanan göç, başta Polonya, Avusturya, İsviçre, Hollanda ve Danimarka olmak üzere, temel olarak komşu ülkelere yönelmektedir. Polonya kaynaklı göçü ise İsveç, Belçika, Hollanda, Norveç, Danimarka ve Almanya daha fazla almıştır¹⁹².

¹⁹¹ SOPEMI, 2008, s. 40.

¹⁹² SOPEMI, 2008, s. 41.

Tablo 7: OECD ülkelerine gerçekleşen göçün kaynaklandığı ilk 20 ülke

	Göç Akımları (bin)			Göç Akımları (Toplamda %)	Yıllık yüzdesel artış
	2000	2005	2006		
Çin	301	411	473	10,7	7,8
Polonya	106	215	235	5,3	14,2
Romanya	89	190	205	4,6	14,9
Meksika	180	172	186	4,2	0,5
Filipinler	171	178	159	3,6	-1,2
İngiltere	97	151	150	3,4	7,5
Hindistan	113	158	142	3,2	3,9
Fas	100	119	112	2,5	1,9
ABD	111	104	106	2,4	-0,8
Almanya	78	100	105	2,4	5,1
Brezilya	71	98	101	2,3	6,0
Ukrayna	58	95	89	2,0	7,4
Bulgaristan	88	89	89	2,0	0,2
Kolombiya	67	56	82	1,9	3,4
Vietnam	52	78	80	1,8	7,4
Rusya	90	88	75	1,7	-3,0
Bolivya	5	41	74	1,7	56,7
Kore	58	66	68	1,5	2,7
Fransa	71	61	68	1,5	-0,7
Türkiye	85	72	62	1,4	-5,1
2006'da ilk 20	1.994	2.544	2.660	60	4,9
Toplam göçün yüzdesi	54	61	60		
Diğer ülkeler	1.677	1.628	1.761	40	0,8
Toplam göçün yüzdesi	46	39	40		
Toplam	3.671	4.172	4.421	100,0	3,1

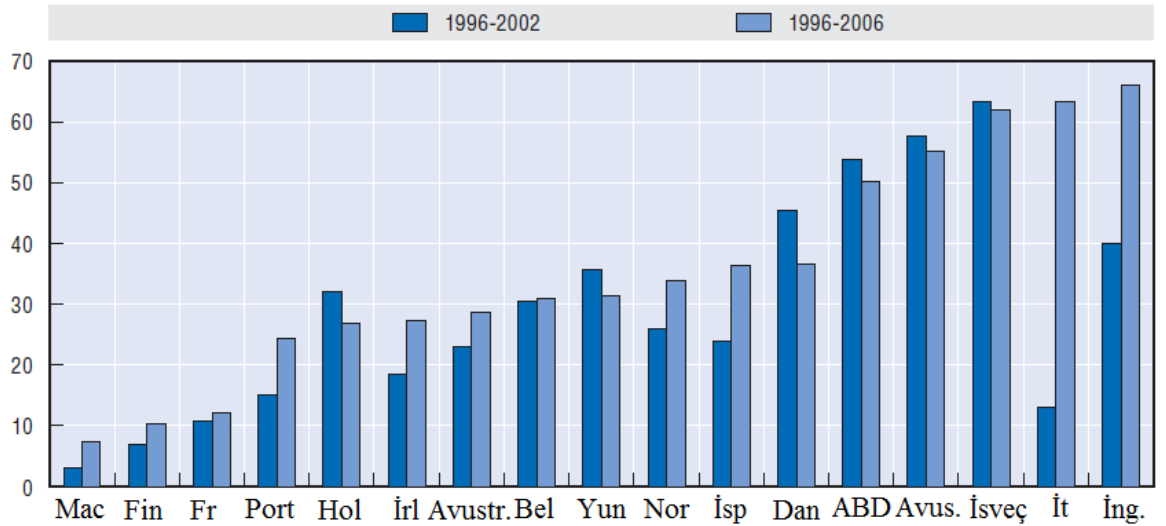
Kaynak: SOPEMI, 2008, s. 41

OECD ülkelerinde yabancı ülke doğumlu nüfus, 2000 yılından bu yana %18'lik bir artış göstererek 2006 yılında toplam nüfusun yaklaşık %12'sini oluşturmuştur. Başta İrlanda, Finlandiya, Avusturya ve İspanya olmak üzere, bazı

ülkelerde 2000 yılından bu yana göçmenlerin nüfus içindeki oranında çok yüksek artış görülmüştür¹⁹³.

OECD bölgesindeki ülkelerin nüfusları içinde göçmenlerin oranı 1970'lerin ortalarından bu yana neredeyse iki katına çıkarak yaklaşık %8,3 olmuş; daha az gelişmiş ülkelerde ise bu oran düşmüştür. Önümüzdeki yıllarda birçok ülke, nüfusun yaşlanmasının üstesinden gelmek ve işgücü açıklarını kapatmak için göçmen çekmeye ihtiyaç duyacaktır. Göçmen sayısı yüksek olan ülkelerin de, göçmenlerin eğitimi ve istihdamı gibi konulara ağırlık vermesi gerekecektir¹⁹⁴.

Şekil 6: İstihdamdaki Değişimde Göçmenlerin Payı- Yıllık oran değişimi (1996-2002, 1996-2006)



Kaynak: SOPEMI, 2008, s. 70.

¹⁹³ SOPEMI, 2008, s. 53.

¹⁹⁴ Keeley, s. 15.

Tablo 8: AB-27, Aday Ülkeler ve EFTA Ülkelerinde Vatandaşlıklarına Göre Nüfusun Yaş Medyanı* (2009)

Ülkeler ¹⁹⁵	Toplam nüfus	Vatandaşlar	Yabancılar		
			Toplam	Diğer ülke vatandaşları	Üçüncü ülke vatandaşları
EU-27	40.6 s	41.2 s	34.3 s	36.9 s	33.0 s
BE	:	:	:	:	:
BG	41.2	41.2	39.4	34.1	40.3
CZ	39.3	39.6	34.7	36.8	33.7
DK	40.3	41.0	32.1	33.7	31.2
DE	43.7	44.5	36.6	40.1	34.7
EE	39.4	37.3	49.3	38.1	49.8
IE	33.9	33.9	33.7	33.9	33.1
EL	41.4	42.6	34.1	44.0	32.2
ES	39.5	41.1	32.6	35.5	31.1
FR	39.2	39.3	38.3	46.2	34.1
IT	42.8	43.9	32.3	32.9	32.0
CY	:	:	:	:	:
LV	39.8	36.5	52.4	38.4	52.7
LT	38.9	39.0	33.4	39.6	32.5
LU	38.7	43.0	34.9	34.9	34.9
HU	39.6	39.7	37.4	37.7	37.0
MT	39.1	39.2	36.6	48.4	30.6
NL	40.3	40.8	34.0	36.1	32.6
AT	41.2	42.3	33.9	35.5	32.9
PL	37.8 p	37.8 p	42.4 p	49.8 p	40.0 p
PT	40.4	40.9	34.0	38.0	33.3
RO	37.9	37.9	34.1	40.3	33.1
SI	41.2	41.4	37.3	41.7	37.1
SK	36.7	36.7	36.0	38.0	32.9
FI	41.7	42.1	33.0	36.2	31.3
SE	40.7	41.3	34.0	39.1	30.7
UK	:	:	:	:	:
IS	34.5	35.3	30.7	30.6	31.2
NO	38.5	39.2	32.6	35.2	29.7
CH	41.2	43.3	35.6	38.4	31.1
TR	28.5	28.5	33.4	39.3	30.0

* Nüfus sayısal olarak iki eşit gruba bölündüğünde ortada yer alan yaş.

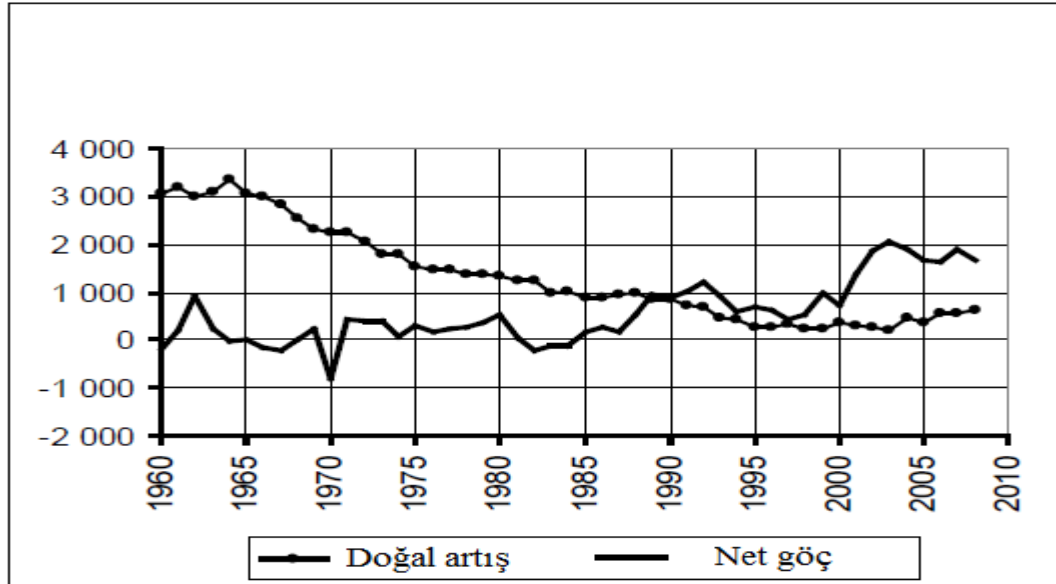
Kaynak: Eurostat, "Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States", *Eurostat Statistics in Focus*, no. 45, 2010, s. 6.

Son yirmi yılda, yaşam sürelerinin uzaması ve doğum oranlarının düşmesi nedeniyle nüfus yaşlanması meydana gelmektedir. Dolayısıyla toplam nüfus

¹⁹⁵ Belçika (BE), Bulgaristan (BG), Çek Cumhuriyeti (CZ), Danimarka (DK), Almanya (DE), Estonya (EE), İrlanda (IE), Yunanistan (EL), İspanya (ES), Fransa (FR), İtalya (IT), Kıbrıs (CY), Letonya (LV), Litvanya (LT), Lüksemburg (LU), Macaristan (HU), Malta (MT), Hollanda (NL), Avusturya (AT), Polonya (PL), Portekiz (PT), Romanya (RO), Slovenya (SI), Slovakya (SK), Finlandiya (FI), İsveç (SE), İngiltere (UK), Hırvatistan (HR), İzlanda (IS), Makedonya (MK), Türkiye (TR), Liechtenstein (LI), Norveç (NO), İsviçre (CH).

içerisinde, çalışma yaşındaki nüfus oranı azalmaktadır. 2009 verilerine göre, AB-27 nüfusunun % 60'ı 20-64 yaş arasında olup, yaklaşık % 22'si 19 yaş altında ve % 17'si 65 yaş ve üstündedir. AB geneline bakıldığında, yabancı nüfusun yerli nüfustan daha genç olduğu görülmektedir. Tablo 8'de görüldüğü üzere, AB-27 nüfusunun yaş medyanı 40,6'dır. Bunun anlamı, AB nüfusunun yarısının 40,6 yaş ve üstü olduğudur. AB içerisinde en yüksek yaş medyanına sahip ülke 44,5 ile Almanya olup bunu İtalya, Lüksemburg ve Yunanistan takip etmektedir. İrlanda ile birlikte, yeni üye ülkelerden Letonya, Slovakya ve Estonya AB içerisinde daha genç nüfusa sahip ülkelerdir¹⁹⁶. Aşağıdaki Şekil'de de görüldüğü üzere, AB'nin nüfus artış hızı önemli ölçüde düşerken net göç oranı inişli çıkışlı da olsa artmaktadır.

Şekil 7: AB 25'te Doğal Nüfus Artışı ve Net Göç (Bin)



Kaynak: Klaus Heeger and Karoly Lorant (eds.), *The EU from a Critical Perspective: A Selection of Articles from EUWatch*, European Parliament, Luxembourg, 2009, s. 284; Eurostat, *Europe In Figures — Eurostat Yearbook*, 2009, s. 168.

¹⁹⁶ Eurostat, "Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States", *Eurostat Statistics in Focus*, No. 45, 2010, s. 6.

Tablo 9: AB Ülkelerinde Net Göç (1000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AB-27 (1)	430	529	980	725	600	1.852	2.035	1.875	1.660	1.639	1.908
Avro Alanı (1)	:	434	835	975	1.235	1.658	1.806	1.606	1.404	1.319	1.579
Belçika	10	12	16	14	36	41	35	36	51	53	62
Bulgaristan	0	0	0	0	-214	1	0	0	0	0	-1
Çek Cumhuriyeti	12	9	9	7	-43	12	26	19	36	35	84
Danimarka	12	11	9	10	12	10	7	5	7	10	20
Almanya	93	47	202	168	275	219	142	82	82	26	48
Estonya	-7	-7	-1	0	0	0	0	0	0	0	0
İrlanda	17	16	24	32	39	33	31	48	66	67	64
Yunanistan	61	55	45	29	38	38	35	41	40	40	41
İspanya	94	159	238	390	441	649	625	610	641	605	702
Fransa (1)	:	-1	150	158	173	184	189	105	92	90	71
İtalya	50	56	35	50	50	345	612	557	324	377	494
Kıbrıs	5	4	4	4	5	7	12	16	14	9	13
Letonya	-9	-6	-4	-6	-5	-2	-1	-1	-1	-2	-1
Litvanya	-22	-22	-21	-20	-3	-2	-6	-10	-9	-5	-5
Lüksemburg	4	4	4	3	3	3	5	4	6	5	6
Macaristan	18	17	17	17	10	4	16	18	17	21	14
Malta	1	0	0	10	2	2	2	2	2	2	2
Hollanda	30	44	44	57	56	28	7	-10	-23	-26	-2
Avusturya	2	8	20	17	44	35	38	62	56	29	31
Polonya	-12	-13	-14	-410	-17	-18	-14	-9	-13	-36	-20
Portekiz	29	32	38	47	65	70	64	47	38	26	20
Romanya	-13	-6	-3	-4	-558	-2	-7	-10	-7	-6	1
Slovenya	-1	-5	11	3	5	2	4	2	6	6	14
Slovakya	2	1	1	-22	1	1	1	3	3	4	7
Finlandiya	5	4	3	2	6	5	6	7	9	11	14
İsveç	6	11	14	24	29	31	29	25	27	51	54
İngiltere	58	97	138	144	151	158	178	227	193	247	175
Hırvatistan	0	-4	-23	-52	14	9	12	12	8	7	6
Makedonya	-2	-2	-2	-3	-3	-25	-3	0	-1	-1	0
Türkiye	101	99	79	58	2	-1	-3	1	-1	-3	0
İzlanda	0	1	1	2	1	0	0	1	4	5	4
Liechtenstein	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norveç	10	13	19	10	8	17	11	13	18	24	40
İsviçre	-3	11	25	24	41	48	42	38	32	37	69

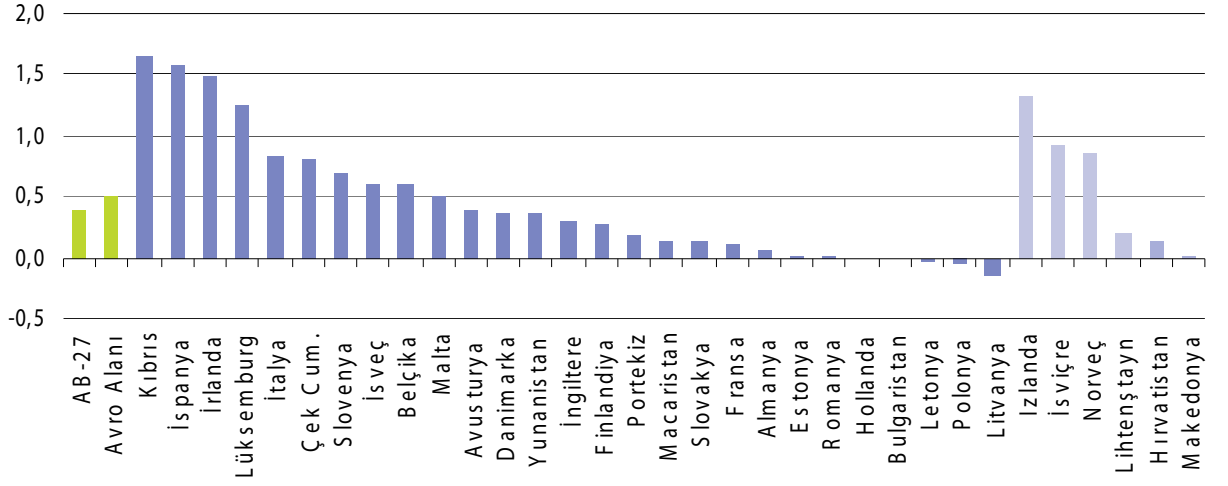
(1) 1997 yılı için Fransa'da sadece metropol bölgelerinden veriler alınmıştır.

Kaynak: Eurostat, *Europe In Figures — Eurostat Yearbook*, 2009, s. 167.

Tablo 9'da görüldüğü gibi, 1997-2007 yılları arasında net göç miktarı en fazla artan ülkeler; İspanya, İtalya, İngiltere, İsviçre, Çek Cumhuriyeti olmuştur. Öte

yandan, Hollanda, Fransa ve Almanya’da azalma gözlenmiştir. Polonya ise, istikrarlı olarak net göç vermesiyle dikkat çekmektedir.

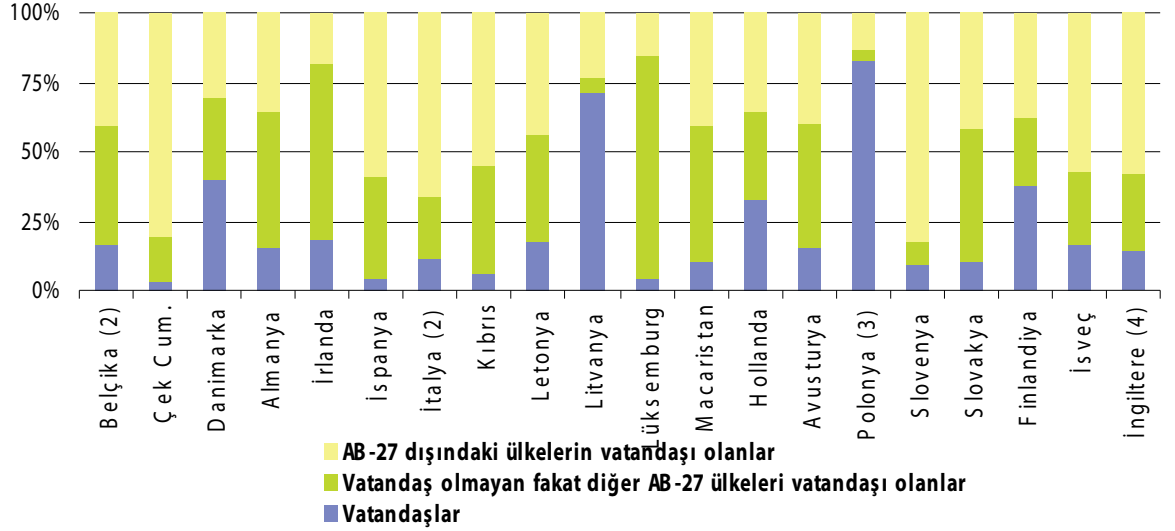
Şekil 8: Net Göç (Göçün nüfustaki oranı) (2007)



Kaynak: Eurostat, *Europe In Figures — Eurostat Yearbook*, 2009, s. 169.

2007 yılında net göçün nüfusa oranının en fazla olduğu ülkeler; Kıbrıs, İspanya, İrlanda, Lüksemburg, İtalya ve Çek Cumhuriyeti’dir. Romanya, Bulgaristan, Polonya, Letonya, Litvanya ve Hollanda’da ise bu oran negatif olmuştur.

Şekil 9: Vatandaşlıklarına göre AB Ülkelerinde Göçmen Profili, 2006 (Toplam Göçmenler içindeki Payı)



* Bulgaristan, Estonya, Yunanistan, Fransa, Malta, Portekiz ve Romanya'ya ait veriler bulunmamaktadır.

(2) 2003.

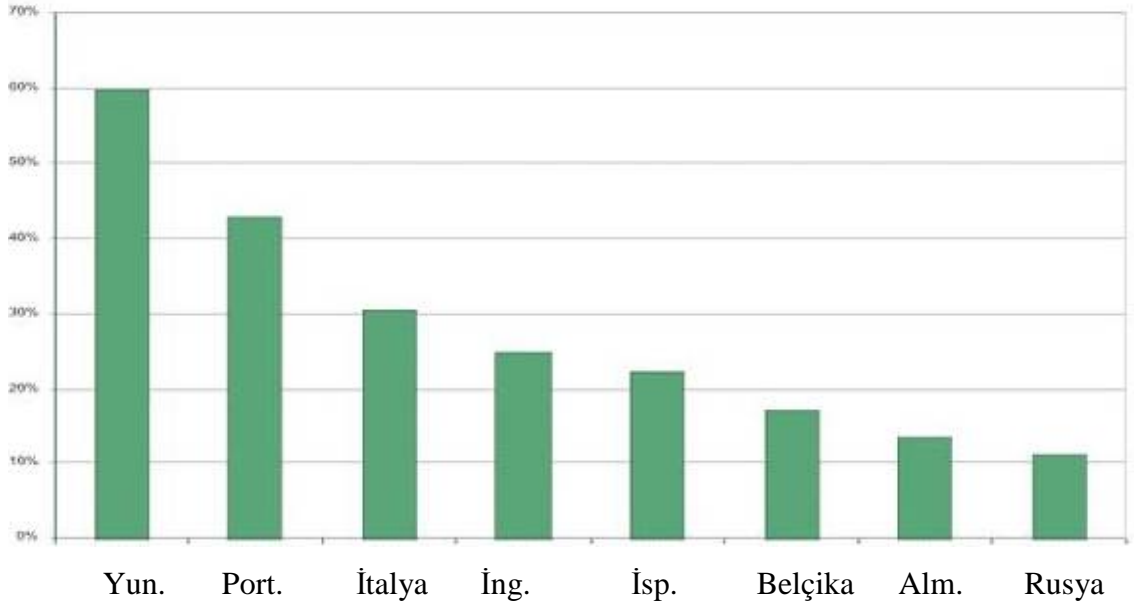
(3) Sadece kalıcı göçmenler dahildir.

(4) Vatandaşlıkları göz önüne alınmaksızın İrlanda'dan gelen göçmenler dahil edilmemiştir.

Kaynak: Eurostat, *Europe In Figures — Eurostat Yearbook*, 2009, s. 171.

Şekil 9'da görüldüğü üzere, 2004 yılında üye olmuş ülkelerden, Litvanya ve Polonya'ya geri dönüş göçü olmuştur. Bu göç toplam göç içerisinde önemli bir orana sahiptir. Bu durum, AB üyeliğinin, ülkelerin başka ülkelerde yaşayan vatandaşlarının geri dönüşünü teşvik eden çekici faktör oluşturmasına bağlanabilir. AB-27 dışından gelen göçmenlerin toplam göç içerisindeki oranına bakıldığında, Çek Cumhuriyeti, İspanya, İtalya, Slovenya ve İngiltere yüksek oranlarla dikkat çekmektedir. Serbest dolaşım göçünün toplam göç içerisindeki oranının en yüksek olduğu ülkeler, İrlanda, Lüksemburg, Macaristan, Avusturya ve Slovakya'dır. Net göç oranları ve göçmenlerin vatandaşlık profili dikkate alındığında, AB ülkelerinde göçün önemli olduğu, bu önemin gittikçe artacağı ve kapsamlı bir göç politikasının oluşturulması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Şekil 10: Göçmenler İçerisinde Belgesiz Göçmen Oranı



Kaynak: World Bank, "Migration and Remittances-Eastern Europe and the Former Soviet Union", http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/AMansoor_eng.ppt (20.03.2010)

Şekil 10'da gösterildiği üzere, belgesiz göçmenlerin, yani düzensiz göçmenlerin toplam göçmenler içerisindeki oranının en yüksek olduğu ülkeler, Yunanistan, Portekiz ve İtalya başta olmak üzere, Akdeniz ülkeleridir. Bu durum, deniz yoluyla Akdeniz'den gelen düzensiz göçün yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Bu ülkelere gelen göçmenler, AB'de iç sınırlar kaldırıldığı için rahatça diğer AB ülkelerine geçebilmektedir. Dolayısıyla bu durum, sadece düzensiz göçmenlerin giriş yaptığı ülkeleri değil, bütün AB ülkelerini etkilemekte ve ortak bir sorun haline gelmektedir. Bu nedenle, AB'de düzensiz göç konusunda ortak politikalar geliştirilmektedir. Göç politikaları, özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulmasına ilişkin politikalar içerisinde yer almaktadır.

2.1.2. AB Ortak Göç Politikasının Gelişimi

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması ihtiyacının temelleri, AB içerisinde dört temel özgürlükten biri olan kişilerin serbest dolaşımı ile atılmıştır. AB bütünleşme sürecinde kişilerin serbest dolaşımı kavramı yıllar içerisinde değişime uğramıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran 1951 tarihli Paris Antlaşması, altı üye ülkenin vatandaşlarına bütün üye ülkelerde çalışma imkanı sağlamıştır. 1957 tarihli Roma Antlaşması ile altı üye ülke arasında bir ortak pazar kurulması hedeflenmiştir. Antlaşmanın 48. maddesine göre, üye ülke işçileri, bir başka üye ülkede iş imkanı varsa o ülkede serbest dolaşım hakkına sahip olmuştur. İtalya'nın, işsizlik sorununu hafifletmek amacıyla bu maddenin yürürlüğe konulması yönündeki çabaları sonucunda, 1968 yılında 48. madde yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar İtalyan vatandaşları bu haktan yararlananlar arasında en önde gelseler de, yıllar içerisinde üye ülkeler arasında işgücü hareketliliği sınırlı düzeyde kalmıştır¹⁹⁷. Başlangıçta serbest dolaşım işçiler ile sınırlandırılmıştır. Zamanla bu özgürlük kademeli olarak genişletilmiş ve 1993 yılında, Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) ile dolaşım özgürlüğü genel bir hak haline gelmiştir. Şu anda; turistler, işçiler, öğrenciler, serbest çalışanlar, emekliler dahil, her Avrupa vatandaşı bu hakkı kullanabilmektedir¹⁹⁸.

Ancak, kişilerin serbest dolaşımı, iç güvenlik açısından bazı sorunlar ortaya çıkarabilmektedir. Üye ülkeler arasındaki sınırların kaldırılması, kişilerin girişlerini ve kimliklerini kontrol etmek için önemli bir ulusal araçtan ülkeleri yoksun bırakmaktadır. Suçluların, uyuşturucu tacirlerinin, kaçakçıların veya düzensiz göç şebekelerinin dolaşım özgürlüğünü istismar etmelerine izin verilmemeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla, dış sınır denetimlerinin güçlendirilmesi, göç, iltica ve vize politikalarına ilişkin olarak aynı standartların benimsenmesi gibi önlemlerin kişilerin serbest dolaşımına eşlik etmesi gerektiğine karar verilmiştir. İç sınırlarda denetimlerin kaldırıldığı bir AB'de, adalet, polis ve gümrük konularında işbirliği

¹⁹⁷ Castles ve Miller, 2008, s. 155.

¹⁹⁸ Balkır, 2010, ss. 200-210; Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *AB Adalet ve İçişleri Politikası: "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı"*, <http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/adalet.html> (12.10.2009), s. 1.

gereksinimi ortaya çıkmıştır. Polis işbirliği, AB vatandaşlarının, dolaşım özgürlüğünden güven içinde yararlanmalarını hedeflemektedir. Adli işbirliği, vatandaşların, üye ülke sistemlerindeki farklılıklardan kaynaklanan yasal engeller yüzünden serbest dolaşım haklarını kullanmaktan geri kalmamalarını sağlamaktadır. Ayrıca, bireylerin ve toplumun güvenliğini tehdit edenleri adalet önüne çıkarmayı amaçlamaktadır. Gümrük işbirliği ise, dolandırıcılığın ve ulusal hukuk ihlallerinin önlenmesi için gerekli olmaktadır¹⁹⁹. Sınır kontrollerinin güçlendirilmesi ve “yasadışı” göçle mücadele ise, bu önlemler arasında en çok önem verilen konular arasındadır.

2.1.2.1. Maastricht Antlaşması’ndan Amsterdam Antlaşması’na: Göç Politikasının Uluslararası Alana Taşınması

Soğuk Savaş’ın sona ermesi, küreselleşmenin etkisini arttırması ve Almanya’nın birleşmesi sonucunda, 1990’lı yıllarda özellikle doğu Avrupa’dan batı Avrupa’ya göç hareketleri önemli ölçüde artmıştır. Göç hareketleri, Batı Avrupa’da artan işsizlik sorunu ile birleşince, Batı Avrupa ülkelerinde rahatsızlık yaratmış, göçmenlere karşı önyargıyı arttırmış ve bunun sonucunda göç karşıtı partilerin seçimleri kazanmasına katkıda bulunmuştur. Bu sürece paralel olarak, küreselleşme ile birlikte, sınır ötesi suçlar ve terörizmin artması, göç politikaları ile güvenlik sorunlarının birbiriyle bağlantılı olarak ele alınmasına yol açmıştır²⁰⁰.

Bu koşulların etkisiyle, AB’nin son on yılda gerçekleştirdiği en önemli ve kapsamlı bütünleşme girişimi, 1990’lı yıllarda gerçekleştirilen ekonomik ve parasal bütünleşmeden sonra göç politikalarını da kapsayan “adalet ve içişleri” başlığındaki bütünleşme girişimi olmuştur. Göç konusu, 1990’lı yıllardan itibaren üye ülkelerin

¹⁹⁹ Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, *AB Adalet ve İçişleri Politikası: “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı”*, s. 1.

²⁰⁰ Maas, s. 34; Stephan Davidshofer, “State-of-the Art Review of Scholarly Research on the CFSP/EDSP and the Shifting Nature of the External Border”, *Report for FP7 Project, Converging and Conflicting Ethical Values in the International Security Continuum in Europe (INEX)*, 2009, http://www.inexproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=44&&Itemid=72 (10.01.2010), s. 14.

egemenliğini doğrudan etkileyecek şekilde yüksek politika alanına taşınmıştır ve AB'nin gündeminde en aktif politika alanı olarak göze çarpmaktadır. AB'de iç sınırların kaldırılması amacıyla dört temel özgürlüğün sağlanmasının, göçmenlerin AB topraklarında dolaşımı üzerinde yansımaları olmuştur. Üye ülkelerde, özellikle, sosyal politikalar, sosyo-ekonomik, siyasi ve eğitim hakları üzerinde etkiler yaratmıştır. Bu süreçte, göçmenlere tek tip muamele edilmesi de mümkün olmamıştır. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren güney Avrupa'nın yeni bir göç bölgesi haline gelmesinin istihdam üzerinde oluşturduğu baskılar, yabancı düşmanlığını arttırmış ve göç konuları siyasallaşmıştır. Bu durumun, Avrupa bütünlüşmesi üzerindeki etkisi, AET'nin kuruluş amaçları ve yetki alanı dışında kalan bir alanda bir politika geliştirilmesi yönünde baskı yaratılması olmuştur²⁰¹.

Önceden planlanmamış bir politika alanına bütünlüşmenin yayılması, AB bütünlüşme kuramlarından olan yeni işlevselci kuramda yer alan “yayılma etkisi” (spill-over) ile açıklanabilir. Yayılma süreci açısından en önemli baskı unsuru, iç sınır kontrollerinin kaldırılması olmuştur. 1985 yılında iç sınır kontrollerinin aşamalı olarak kaldırılmasını öngören Schengen Anlaşması'nın beş üye ülke tarafından imzalanmasının ardından, 1986 Avrupa Tek Senedi ve 1990 Schengen Sözleşmesi bu hedefi giderek güçlendirmiştir. Bu şekilde, AB ülkelerinden herhangi birine giren bir göçmen, diğer üye ülkelerde de serbestçe dolaşabilecektir. İkinci baskı unsuru ise, genişleme sürecinin devam etmesidir. AB'nin sınırları genişledikçe, düzensiz göçü engellemek daha da zorlaşmaktadır. AB'nin bir yandan kendi içindeki sınırları kaldırması diğer yandan genişlemeye devam etmesi sonucunda, bütünlüşmenin göç politikalarına da yayılması bir gereklilik haline gelmiştir²⁰². Diğer bir ifadeyle, AB içerisinde dolaşım özgürlüğü sağlanırken ve genişleme süreci ile yeni ülkeler AB'ye alınırken, düzensiz göçün artacağına ilişkin endişeler artmış ve bu endişeler AB'yi ortak bir göç politikası oluşturmaya itmiştir. Bu şekilde, bir yandan dolaşım

²⁰¹ Juliet Lodge ve Mustafa Bayburtlu, *Avrupa Birliği'nin Adalet Ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumunu*, İKV Yayınları, İstanbul, 2002, s. 23.

²⁰² Maas, s. 34; Arne Niemann, “Explaining Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Insights from a Revised Neofunctionalist Framework”, *Constitutionalism Web-Papers*, No. 1, 2006, ss. 16-17.

özgürlüğü sağlanırken, diğer yandan AB düzeyinde düzensiz göçü engelleyici politikalar oluşturulmaya başlanmıştır.

Göç konusundaki ilk girişim, 1986 yılında, *Trevi Grubu*²⁰³ Bakanları tarafından göç konusunda bir ad hoc çalışma grubu oluşturulmasıdır. Grubu, iç pazarın 1992 yılı sonuna kadar tamamlanması için gerekli önlemlerin yer aldığı Avrupa Tek Senedi takip etmiştir. 1987 yılında, Trevi Grubu Bakanlarının bir ad hoc toplantısında göç konusu ele alınmıştır. Toplantı sonraki süreçte göçle ilgili yapılacak çalışmaların çerçevesini çizmesi nedeniyle önem taşımaktadır. Bu kapsamda ele alınan konular şunlardır:

- üye ülkelerdeki göç sorunu,
- vize politikası (vize verilmesi kriterleri dahil olmak üzere, mümkün olduğunca, tek tip hale getirilmiş olası bir sisteme doğru çalışarak, ortak vize politikası fikrinin geliştirilmesi),
- dış sınır kontrolleri,
- iç sınır kontrolleri,
- siyasi sığınma arayanlar (özellikle, siyasi sığınma sisteminin kötüye kullanılması, sığınma arayanların nakli, sığınma taleplerinin incelenmesine ilişkin prosedür ve sahte belgeler)²⁰⁴.

1993 yılında *Maastricht Antlaşması*'yla göç konularını da içeren hükümetlerarası nitelikteki adalet ve içişleri sütunu oluşturulmuştur. Antlaşma öncesine bakıldığında, bu alanda hükümetler arası²⁰⁵ işbirliğinin 1970'lerden itibaren

²⁰³ Trevi, İtalya-Roma'da bir bölgenin ismidir ve 12 üye ülkenin adalet ve içişleri bakanlarının ilk kez gayri resmi olarak bir araya geldikleri yerdir. Bu nedenle, bu gruba Trevi Grubu ismi verilmiştir. Ayrıca, Trevi Fransızca terörizm, aşırılık ve şiddet kelimelerinden (terrorisme, radicalisme et violence) oluşturulan bir akronimdir. Trevi grubu, üye ülkelerin bakanlarını bir araya getirirken, Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu gibi uluslararası kurumları toplantı sürecinin dışında bırakmıştır. Bu yönüyle Trevi Grubu, hükümetlerarası yapının korunduğu bir işbirliği girişimidir.

²⁰⁴ Lodge ve Bayburtlu, s. 23.

²⁰⁵ Bazı yazarlar, hükümetler arası (intergovernmental) işbirliği ifadesi yerine hükümetler ötesi (transgovernmental) işbirliği ifadesini kullanmaktadır. Bu yaklaşımda olanlar, AB içerisinde hükümetler arası yapılanmanın herhangi bir uluslararası kuruluş çerçevesinde yapılan işbirliğinden daha yoğun olduğunu savunmakta ve dolayısıyla bu kavramı tercih etmektedir. Bkz. Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, ss. 87-89. Ancak, hükümetler arası ifadesi literatürde daha yaygın olarak kullanılmaktadır.

ikili ve çok taraflı düzeyde gayri resmi danışma toplantıları şeklinde sürdüğü ifade edilebilir²⁰⁶. Antlaşma ile bu gayri resmi işbirliği resmileştirilmiştir. Maastricht Antlaşması iç güvenliğe ilişkin “ortak menfaat konuları” olarak dokuz politika alanı belirlemiştir:

- Sığınma politikası
- Dış sınırlardaki denetimler
- Üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik göç politikası
- Uyuşturucu kaçakçılığı
- Sahtekarlık
- Cezai ve adli işbirliği
- Gümrük işbirliği
- Polis işbirliği (özellikle uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer ciddi suç türlerine ilişkin)
- Avrupa Polis Ofisi (Europol) vasıtasıyla Birlik içerisinde yaygın bilgi değişim sistemi²⁰⁷.

Burada ana amaç şu şekilde tanımlanmıştır; “dış sınır denetimleri, göç, sığınma ve suçla mücadele ve önlemeyle ilgili olarak, uygun tedbirler aracılığıyla, kişilerin serbest dolaşımının garanti edildiği bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak tanımlanan Birliği korumak ve geliştirmek”²⁰⁸. Bu süreçte göç, belirli bir topluluğun siyasi kimliğini derinden etkileyecek bir tehdit olarak yapılandırılıp güvenleştirilmiştir. Ekonomik bütünleşmenin liberal mantığı Soğuk Savaş sonrasında bu güvenlik mantığıyla birleşmiştir. Bu eğilim *Amsterdam Antlaşması*’nda özgürlük, güvenlik ve adalet alanının güçlendirilmesi amacı ile artmıştır. 1997 yılında imzalanıp 1 Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması’na göre AB;

- Bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak korunmalı ve geliştirilmelidir.

²⁰⁶ Wallace, Wallace and Pollack, ss. 88-89.

²⁰⁷ Lodge ve Bayburtlu, s. 13.

²⁰⁸ Lodge ve Bayburtlu., s. 14.

- Kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı bir alan olmalıdır.
- Dış sınır kontrolleri, iltica, göç ve suçla mücadelenin ve suçun önlenmesine ilişkin uygun önlemlerin alındığı bir alan olmalıdır²⁰⁹.

Amsterdam Antlaşması ile Maastricht Antlaşması'nda üçüncü sütunda (adalet ve içişleri) yer alan konulardan bazıları birinci sütuna (Avrupa Toplulukları) aktarılmıştır. Bu şekilde, özgürlük ve güvenlik konusunda birinci sütun ve üçüncü sütun ayrımı getirilmiştir. Buna göre;

- “Kişilerin Serbest Dolaşımı, Sığınma ve Göç” isimli yeni bir başlık (Başlık IV) I. Sütunun karar alma kurallarına tabi olacaktır (Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı'nın gözetimi ve uygun görüşü doğrultusunda kararlaştırılan, bağlayıcı yasal düzenlemelerin alınmasını temin eden normal karar verme sürecidir). Dolayısıyla, bu konu AB'nin uluslararası yetkileri kapsamına girmektedir. Tek pazardaki dört özgürlükle sıkı bağlantısı nedeniyle bu yola başvurulmuştur.
- Suçlarla ilgili konularda polis ve adli işbirliği sağlayan (Başlık VI) yenileştirilmiş bir III. Sütun.
- Schengen Anlaşması müktesebatını anlaşmaya dahil edecek bir Protokol²¹⁰.

²⁰⁹ European Commission, “Strengthening the European Union as an Area of Freedom, Security and Justice”, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm (13.06.2009).

²¹⁰ Lodge ve Bayburtlu, s. 15.

Tablo 10: Amsterdam Antlaşması'na Göre AB'nin Üç Sütunlu Yapısı

Avrupa Toplulukları	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)	Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği
<ul style="list-style-type: none">- <i>Gümrük Birliği</i>- <i>Ekonomik ve Parasal Birlik</i>- <i>İç Pazar</i>- <i>Ortak Tarım Politikası</i>- <i>Ortak Ticaret Politikası</i>- <i>Ulaştırma</i>- <i>Eğitim ve Kültür</i>- <i>Tüketicinin Korunması</i>- <i>Sağlık</i>- <i>Araştırma ve Çevre</i>- <i>İstihdam</i>- <i>Sosyal Politika</i>- <i>İltica Politikası</i>- <i>Sınır Kontrolleri</i>- <i>Göç Politikası</i>		<ul style="list-style-type: none">- <i>Cezai konularda işbirliği</i>- <i>Polis işbirliği</i>- <i>Irkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele</i>- <i>Uyuşturucu ve silah kaçakçılığı ile mücadele</i>- <i>Örgütlü suçlarla mücadele</i>- <i>Terörizmle mücadele</i>- <i>İnsan ticareti ve çocuklara ilişkin suçlarla mücadele</i>
Birinci Sütun: <i>Uluslararası bütünleşme</i>	İkinci Sütun: <i>Hükümetler arası işbirliği</i>	Üçüncü sütun <i>Hükümetler arası işbirliği</i>

* Lizbon Antlaşması ile bu üç sütunlu yapı ortadan kaldırılmıştır.

AB'nin göç alanında yetki ve sorumluluğu ilk kez Amsterdam Antlaşması ile açıkça ifade edilmiştir. Amsterdam Antlaşması ile göç politikaları Birliğin hükümetler arası nitelikteki üçüncü sütunundan (adalet ve içişleri) uluslararası nitelikteki birinci sütununa (Avrupa Topluluğu) alınmıştır. Göç politikalarının bu şekilde uluslararası alana taşınması üye ülkelerin bu alandaki politikalarında önemli bir etki yaratmıştır²¹¹. Ayrıca, Amsterdam Antlaşması ile AB içerisinde özgürlük ve güvenliğin normatif ve siyasi gelişimi ve kademeli olarak özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması için tarihi bir adım atılmıştır. Bu kapsamda, göç, iltica ve sınırlar konusundaki yetkinin Avrupa Topluluğu'na transfer edilmesi Topluluk

²¹¹ Andreas Ette and Thomas Faist, "The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts", Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 3-4.

yönteminin genişletilmesiyle AB kurumlarına daha güçlü bir rol verilmesi anlamına gelmektedir²¹².

Amsterdam Antlaşması'yla göç konuları Başlık IV (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma başlık IV-Vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar) kısmına dahil edilmiştir. Aşağıda görüldüğü üzere, madde 62'de sınırlara ilişkin (iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması, dış sınırlardan geçiş ve vize) ve üçüncü ülke vatandaşlarının üç aydan daha kısa süreli hareket özgürlüğüne ilişkin hükümler bulunmaktadır²¹³.

Buna göre, Konsey Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içerisinde ve Antlaşmanın 14. maddesine uygun olarak, Birlik vatandaşı ya da üçüncü ülke uyruğunda olan kişiler, iç sınırlar içerisinde hareket ederken, bu dolaşıma yönelik kontrollerin olmamasını sağlayacak önlemler alacaktır. Konsey, üye ülkelerin dış sınırlarının geçilmesine yönelik olarak, "bu gibi sınırlarda üye ülkelerin kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde izlenmesi gereken standart ve usulleri belirleyen önlemler" benimsemektedir. Ayrıca, Konsey üç aydan daha uzun kalma niyetinde olmayanlara uygulanacak vize kuralları ile ilgili olarak, dış sınırlardan geçerken vatandaşlarının vize almış olması gereken üçüncü ülkeler ve vatandaşları bu uygulamadan muaf olan üçüncü ülkelerin listesinin oluşturulmasına; üye ülkeler tarafından vize verilirken uygulanan usul ve koşullara; tek tip vize için kurallar benimsenmesine yönelik olarak önlemler alacaktır (Amsterdam Antlaşması 62(2) No'lu madde). Konsey, üçüncü ülke vatandaşlarının üye ülkelerde üç ayı geçmeyen süre zarfı için seyahat etme serbestisinin koşullarını belirleyen önlemler alacaktır. (Amsterdam Antlaşması 62(3) No'lu madde)²¹⁴.

²¹² Elspeth Guild, Sergio Carrera and Thierry Balzacq, "The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union", *Challenge Paper*, No: 12, October 2008, s. 6.

²¹³ Anneliese Baldaccini and Helen Toner, "From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law", Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, *Whose Freedom, Security and Justice*, Hart Publishing, Portland, 2007, ss. 2-3.

²¹⁴ Cenk Bolayır, *Amsterdam Antlaşması-Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, 2000, s.18.

Antlaşma ile aşağıdaki politikalara ilişkin önlem alma yetkisi Avrupa Topluluğuna verilmiştir²¹⁵:

- İltica (Madde 63(1))
- Geçici koruma ve yük paylaşımı (madde 63(2))
- Ülkeye giriş ve koşulları (madde 63(3))
- “Yasadışı göç” ve diğer üye ülkelerde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarını kapsayan göç politikaları.

Konseynin bu konularda eyleme geçmesi için beş yıllık bir dönem verilmiştir. Fakat aşağıdaki konular bu beş yıllık döneme tabi değildir²¹⁶:

- Yük paylaşımı²¹⁷ (madde 63-2b)
- Yasal giriş ve ikamet konusundaki eylemler (madde 63-3a)
- Yasal olarak AB içerisinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları (madde 64-4)

Madde 67, karar alma konusunda düzenlemeler öngörmektedir. Başlangıçta yasama girişimi Komisyon tarafından veya Parlamento’ya danışılarak ve Konsey’in oybirliği kararıyla yapılmaktaydı. Beş yıl sonra Başlık IV’ün bazı kısımlarının nitelikli çoğunluk oylamasına ve Avrupa Parlamentosu ile ortak karar prosedürüne geçişi söz konusuydu. Buna göre Konsey, Başlık IV’ün hepsini veya bir kısmını ortak karar ve nitelikli çoğunluk yöntemlerine oy birliği ile geçirebilecektir. ATAD’ın karar verme yetkisi bu başlık altında sınırlanmıştır (madde 68)²¹⁸.

²¹⁵ Baldaccini and Toner, ss. 2-3.

²¹⁶ Baldaccini and Toner, ss. 2-3.

²¹⁷ Mülteci hukukuna ilişkin bir kavram olan yük paylaşımından kasıt, ilticacı ve mülteci alımının meydana getirdiği maliyetlerin üye ülkeler arasında paylaşımıdır. Ancak bu kavram son yıllarda düzensiz göçle mücadele konusunda oluşan maliyetlerin AB ülkeleri arasında paylaşımı için de kullanılmaktadır. Nitekim, AB sınırlarında yer alan ülkeler bu maliyetleri bütün AB adına yüklenmektedir. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Christina Boswell, “Burden-sharing in the New Age of Immigration”, Migration Information Source, 2003, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=173> (10.09.2010).

²¹⁸ Baldaccini and Toner, ss. 2-3.

Göç politikalarının ele alındığı yeni Başlık IV, Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği en önemli yeniliklerden biri olarak değerlendirilmiştir²¹⁹. Amsterdam Antlaşması'ndaki yeni yapılanmaya rağmen, özgürlük, güvenlik ve adaletin yasal temelleri ve kurumsal çerçevesi konusunda bazı açıklar ortaya çıkmıştır²²⁰. Üçüncü sütunda yer alan konular, demokratik açık (Avrupa parlamentosunun sınırlı rolü – danışma) ve yargısal hesap verebilirliğin zayıf olmasından (ATAD'ın yargı yetkisi konusundaki sınırlama) olumsuz şekilde etkilenmiştir. Ayrıca, öngörülen yasal araçları ve karar alma prosedürleri, şeffaflık, tutarlılık ve yasal kesinliğin olmaması gibi bazı sorunlar ortaya çıkarmıştır²²¹.

İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın Konumu

Bu ülkelerin Başlık IV hükümleri için özel bir durumu bulunmaktadır ve diğer üye ülkelerle aynı şekilde taahhüt altında değildirler. Danimarka Başlık IV'e hiçbir şekilde katılmamaktadır ve bu nedenle bu hükümlerin hiçbiri Danimarka'yı bağlayıcı değildir. İngiltere ve İrlanda her ne kadar bu Başlığa katılmasalar da bazı hükümleri kabul etmek isterlerse ilgili hükümlerine dahil olacak bir müzakere yapmışlardır²²². İngiltere, uygulamada iltica ve düzensiz göç ile ilgili hükümlerin çoğuna dahil olmuştur fakat yasal göç ve sınırlarla ilgili hükümlere daha az katılmıştır. İrlanda da benzer bir yol takip etmiştir ancak İngiltere gibi belirgin bir eğilimi bulunmamaktadır. İngiltere ve İrlanda, Schengen protokolüne dayanan Schengen mevzuatındaki hükümler konusunda da benzer durumdadır. Schengen mevzuatına dayanarak yapılan bir öneri, ilgili AT Antlaşması hükümlerine tabi tutulmuş ve bu yüzden İngiltere'nin iç sınır kontrollerinin korunması konusundaki pozisyonu ortaya çıkmıştır. Bu durum, örneğin İngiltere'nin Avrupa Sınır Ajansı'nın kuruluş tüzüğüne katılmak istemesine rağmen katılımını engellemiştir²²³.

²¹⁹ Werner Hoyer, "The German Government", *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, European Policy Centre, Brussels, 1997, s. 71.

²²⁰ Niemann, s. 14; Jörg Monar, "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, 1998, ss. 131-42, s. 138.

²²¹ Guild, Carrera and Balzacq, s. 7.

²²² Bkz. Amsterdam Antlaşmasına ekli "Schengen Müktesebatının AB Çerçevesiyle Bütünleştirilmesi" başlıklı protokol.

²²³ Baldaccini and Toner, s. 4.

2.1.2.2. 1999-2004 Dönemi: İlk Çok Yıllı Program

Amsterdam Antlaşması, ÖGAA'nın aşamalı olarak inşası için bir yol açmıştır ve AB göç politikaları hızlı gelişen bir alan haline dönüşmüştür. Bu süreçte, bu konulardaki AB faaliyetlerini yapılandıran siyasi gündem, genel yönelimler, hedefler ve zaman tablolarını içeren 5 yıllık programlar hazırlanmıştır. 1999 Tampere Avrupa Konseyi ve 2004 Lahey Programı, bu alanın gelişiminde iki önemli dönüm noktasıdır. Bu iki dönüm noktası, ÖGAA oluşturulması konusundaki gündemi belirlemektedir. Bu süreçteki beş kritik yıl boyunca, eylem planları ve politika belgelerinin yanında bir dizi yasal araç uygulanmıştır. Bunlar üçüncü ülke vatandaşlarının Avrupa Birliği'ne girişini, hareket ve ikamet özgürlüğünü önemli ölçüde etkilemiştir²²⁴.

Çok yıllık programlardan ilki olan Tampere Programı, 1999-2004 yıllarını kapsamaktadır. AB Konseyi, Amsterdam Antlaşması'nın uygulanmasına ve Birliğin bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanına dönüştürülmesine ilişkin olarak, 15-16 Ekim 1999'da Tampere'de toplanmıştır. Tampere Programı'nın oluşturulmasını etkileyen koşullar, sonuç bildirgesinde aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

“Avrupa Birliği, vatandaşları için ortak bir refah ve barış alanının temel unsurlarını oluşturmuştur: tek bir pazar, ekonomik birlik ve parasal birlik ve küresel siyasal ve ekonomik zorluklarla başa çıkabilme yeteneği. Amsterdam Antlaşması, Birlik içinde serbest dolaşım hakkı da dahil olmak üzere, özgürlüğün güvenlik ve adalet koşulları altında herkes tarafından faydalanabilmesini sağlamalıdır.”²²⁵

Görüldüğü üzere, Tampere'de özgürlük, güvenlik ve adalet alanının çıkış noktası ve temeli özgürlük olup, güvenlik ve adalet bunun destekleyicileri olarak yer almaktadır. Dolayısıyla, ÖGAA'nın oluşturulma mantığına göre, herhangi bir durumda tercih yapılması gerektiğinde özgürlük, güvenlik karşısında öncelikli olmalıdır. Tampere Programı'nın dayandığı ilkeler ise aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

²²⁴ Baldaccini and Toner, s. 1.

²²⁵ European Council, “Tampere European Council Presidency Conclusions”, 15- 16 October 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# (17.03.2009).

“Avrupa bütünleşmesi, başlangıcından beri insan hakları, demokratik kurumlar ve hukukun üstünlüğüne dayalı özgürlük konusunda ortak bir taahhüde dayanmaktadır. Bu ortak değerler, AB içerisinde barışın korunması ve refahın artırılması için gereklidir. Ayrıca, genişleyen Birlik için bir dönüm noktası işlevi göreceklerdir.”²²⁶.

Tampere Zirvesi'nin ele aldığı temel konular aşağıdaki şekildedir:

- Göç akımlarının yönetimi;
- Vizeler ve sahte belgeler konusunda aktif bir ortak politika geliştirilmesi, üçüncü ülkelerde AB konsoloslukları arasında daha yakın bir işbirliği ve AB ortak vize verme ofisleri kurulması;
- “Yasadışı” göçle ilgili olarak, insan kaçakçılığında ve göçmenlerin ekonomik istismarında rol alan kişilere karşı ciddi yaptırımlar;
- Üye ülkelerin Europol ile birlikte bu tip faaliyetlerde bulunan suç ağlarının belirlenmesi ve bunların ele geçirilmesi konusundaki çabalarını arttırmaları;
- Birliğin gelecek sınırlarının etkin bir şekilde kontrolü;
- Kaynak ve transit ülkelerin yardımıyla gönüllü geri dönüşün teşviki ve ilgili üçüncü ülkeler ile geri kabul anlaşmalarının imzalanması²²⁷.

Tampere Zirvesi'nde AB göç politikalarının temel unsurları şu şekilde ortaya çıkmıştır: kaynak ülkelerle ortaklık, ortak iltica sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil tutum ve göç akımlarının yönetimidir. Amsterdam Antlaşması ve Tampere Zirvesi'nin önemi, göç konusunda yasal temel oluşturması ve siyasi bir yön çizmesinin yanı sıra, göçün bir güvenlik endişesi olarak çerçevelendirilmesidir. AB politikaları, o tarihlerden itibaren istenmeyen göç ve AB ülkelerinde ve komşu ülkelerde sınır kontrollerinin güçlendirilmesi üzerine odaklanmıştır²²⁸.

Tampere Programı'nda, özgürlüğün Birlik vatandaşlarının tekelinde bir konu olarak görülmemesi gerektiği ve üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele edilmesi gerektiği ifade edilse de söz konusu taahhütler ve uygulamalar arasında açık

²²⁶ European Council, “Tampere European Council Presidency Conclusions”, 15- 16 October 1999.

²²⁷ Baldaccini and Toner, ss. 3-4.

²²⁸ Andrew Geddes, “The Europeanization of What? Migration, Asylum and the Politics of European Integration”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 52.

bulunmaktadır. Ayrıca, Tampere’de, göçe kapsamlı bir yaklaşım altında, göçmen alımında insani ve ekonomik boyutların dikkate alınması önerilerek, üye ülkelerde göçe yönelik güvenlik odaklı yaklaşımdan uzaklaşılması yönünde bir adım atılmıştır²²⁹. Ancak, fikir olarak böyle bir şey hedeflense de, uygulamada güvenlik odaklı yaklaşım daha ağırlıklı olmuştur. Tampere’de, aday ülkelerin Schengen müktesebatını üyelikten önce kabul etmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Bu şekilde, inşa edilen güvenlik süreci (security continuum), iç pazarın derinleştirilmesi ve 2004 ve 2007 yıllarında gerçekleştirilen genişlemelerle geliştirilmiştir²³⁰.

Amsterdam Antlaşması ve Tampere Zirvesi’yle şekillenen *karar alma sürecinin* çeşitli çıktıları olmuştur. İlk beş yılda üye ülkeler, yasama girişimi hakkını Avrupa Komisyonu ile paylaşmıştır. Konsey’deki karar alma sürecinde oybirliği geçerlidir ve böylece bir üye ülke bir kararı bloke edebilmektedir. Avrupa Parlamentosunun dahil olduğu ortak karar alma prosedürü bu ilk aşamada kullanılmamıştır. Burada Avrupa Parlamentosu’na danışma usulü söz konusudur ve bu nedenle Avrupa Parlamentosu’nun görüşleri Konsey tarafından kolaylıkla göz ardı edilebilmektedir. Diğer bir sorun, sürecin yavaş olmasıdır. Ayrıca, tartışmalı konularda anlaşmaya varılması oldukça güç olmuştur. Göç konularını müzakere ederken üye ülkeler ulusal yetkiyi devretmekte isteksizlik göstermişlerdir. Parlatonun görüşleri her zaman dikkate alınmamış ve bu nedenle demokratik olarak seçilen ve Avrupa vatandaşlarını temsil eden bu kurum göz ardı edilmiştir. Bu da, demokratik açık eleştirilerini getirmiştir. Yasama sürecindeki hesap verme yükümlülüğü, demokrasi ve meşruiyetin olmaması nedeniyle birden fazla yasama girişimi AB kurumları arasında hukuki ihtilaf konusu olmuştur²³¹.

²²⁹ Antonio Papisca, “The EU leading by example”, *A Europe of achievements in a changing world*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009, s. 111.

²³⁰ Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity- Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London, 2006, s. 72.

²³¹ Baldaccini and Toner, s. 5.

2.1.2.3. 2004-2009 Dönemi: Göçe Kapsamlı Yaklaşım

ÖGAA'nın gelişiminde ikinci ve daha kararlı yasal çerçeve, Avrupa Konseyi tarafından 4-5 Kasım 2004'de kabul edilen Lahey Programı'dır²³². Beş yıllık Lahey Programı ile Tampere'de hedeflenen özgürlük, güvenlik ve adalet alanının geliştirilmesi ve bu unsurların herkes tarafından erişilebilir olması hedefi tekrar vurgulanmıştır. Lahey Programı Tampere Programı'nın yerini alarak, 2005-2009 yılları arasında yeni bir zaman çizelgesi ve hedeflere erişim için yol haritası sunmaktadır. Tampere Programı'nın aksine Lahey Programı ideolojik bir önsözle başlamıştır:

*“AB'nin ve üye ülkelerin güvenliği özellikle 11 Eylül 2001'de ABD'de ve 11 Mart 2004'de Madrid'de gerçekleşen terörist saldırıların ışığında yeni bir aciliyet kazanmıştır. Avrupa vatandaşları temel özgürlük ve haklara saygıyı garanti altına alarak yasadışı göç, insan kaçakçılığı, terörizm ve organize suçlar gibi sınır ötesi sorunlar konusunda daha etkin ve ortak bir yaklaşım geliştirmesini AB'den beklemektedir. Program, vatandaşlarımızın yaşadığı zorluklara ve beklentilerine cevap vermeyi amaçlamaktadır.”*²³³

Lahey Programı'nın önsözündeki bu ifadeler, 2001 ve 2004 yılındaki terörist saldırıların etkilerinin Programa yansımalarını göstermektedir. Nitekim, Buzan'ın ifadesiyle, 11 Eylül olayları sonrasında başlatılan teröre karşı savaş (war on terror) adı altında Soğuk Savaş'a benzer şekilde “makro-güvenlikleştirme” yapılmıştır. Makro-güvenlikleştirmeye, büyük bir stratejik alanda, uzun bir süre boyunca güvenlik konusunda önceliği belirlemek ifade edilmektedir. Nitekim bu makro güvenlikleştirme, büyük ölçüde AB ülkeleri tarafından da kabul görmüştür. Bu makro-güvenlikleştirmenin göç üzerine kısıtlayıcı yansımaları da olmuştur²³⁴.

Göç konusu, 2004 genişleme süreci ile birlikte AB'de gündemin üst sıralarına yerleşmiş, yeni üyelerin katılımıyla AB'nin sınırlarının da genişlemesi, sınır güvenliği ve düzensiz göçün artması endişelerini arttırmıştır. 2001 ve 2004'deki

²³² Council of the European Union, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security And Justice in the European Union*, Brussels, 13 December 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (22.03.2009).

²³³ Guild, Carrera and Balzacq, s. 7.

²³⁴ Barry Buzan and Ole Wæver, “Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory”, *Review of International Studies*, 35, 2009, s. 257.

olayların küresel düzeyde olduğu gibi AB’de de etkilerinin devam ettiği ve güvenliğin de öncelikli konular arasında olduğu bir dönemde, göç-terörizm ve dolayısıyla göç-güvenlik bağlantısı güçlenmiştir. Ayrıca, 2001 ve 2004 saldırılarının dış bağlantılı olması, AB’yi dış politikada göç konusuna daha fazla önem vermeye sevk etmiştir.

Lahey Programı, Tampere Programı’nın devamı niteliğinde olup uygulamaların izlenmesi ve alınan önlemlerin etkilerinin değerlendirilmesini öngörmektedir. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu’nun, ÖGAA’nın inşa edilmesinde özgürlük, güvenlik ve adalet hedefleri arasında bir denge gözetilmesine ilişkin çağrısı²³⁵ da Programın oluşturulmasında dikkate alınmıştır. Programda, göç politikalarına ilişkin olarak, göçün kök nedenleri, giriş ve kabul politikaları, entegrasyon ve geri gönderme politikaları gibi göçün bütün aşamalarını içeren “kapsamlı bir yaklaşım” öngörülmüştür. Kapsamlı yaklaşım getirilmesi aslında göçün daha geniş bir çerçevede içerisinde ele alınarak güvenlik-dışı hale getirilmesi girişiminin bir göstergesidir. Program, göç ve sınır kontrolleri konusunda aşağıdaki önlemleri içermektedir:

- 2010 yılı itibariyle iltica veya koruma statüsü verilen kişiler için ortak bir prosedür ve tek bir statü sağlayan Avrupa ortak iltica sistemi oluşturulması,
- İşgücü piyasası gereksinimleri doğrultusunda AB’de yasal olarak çalışacak yabancılar için yasal düzenlemeler,
- Göçmenlerin buldukları topluma başarılı bir şekilde entegrasyonunu garanti altına alacak bir Avrupa çerçevesi,
- Üçüncü ülkelerle iltica sistemlerini iyileştirmek, “yasadışı” göçle daha iyi başa çıkmaları ve yeniden yerleşim programlarını uygulamaları konusunda ortaklıklar,
- “Yasadışı” göçmenlerin kaynak ülkelere geri gönderilmesi konusunda politikalar,
- Dış sınırların yönetimi için fonlar,

²³⁵ European Parliament, *Resolution on the progress made in 2001 towards the establishment of the area of freedom, security and justice provided for in Article 2, fourth indent, of the TEU*, 5.2.2002, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2002-0099&language=EN> (20.04..2009), paragraf. 3.

- Schengen Bilgi Sistemi (SIS II)²³⁶ ve Vize Bilgi Sisteminin (VIS)²³⁷ oluşturulmasının hızlandırılması,
- Ortak vize kuralları, biyometriğin ve bilgi sistemlerinin kullanımının artırılması (bu sistemlerin etkinliğinin ve ülkeler arasında işlerliğinin en yüksek düzeye çıkarılması) ve uygulamalar konusunda sınır ötesi fikir paylaşımı²³⁸.

Genel bir değerlendirme yapıldığında, Lahey Programı'nı özetleyen kavramsal dayanaklar şu şekilde sıralanabilir:

- Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının üç unsuru bulunmaktadır: özgürlük, güvenlik ve adalet. Ancak birbirinden oldukça farklı olan bu unsurlar arasında belirgin bir ayırım yapılmamıştır. Ayrıca, bu unsurların neleri kapsadığı da belirlenmemiştir. Bu nedenle, ÖGAA konusunda alınan önlemlerin hangi bağlamda alındığı çoğu zaman belirsizdir.
- Özgürlük ve adalet boyutu ile kıyaslandığında güvenlik boyutunun genişletilmesi, üstünlüğü ve güçlendirilmesi savunulmaktadır. Dolayısıyla, Programda özgürlük ve adalet unsurları pahasına güvenlik boyutunun tek taraflı olarak güçlendirildiği görülmektedir²³⁹.

²³⁶ Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System), Schengen müktesebatıyla birlikte belirli kişi ve mülk kategorileri ile ilgili bilgi sağlanmasını amaçlayıp, 1995 yılında uygulamaya konmuştur. Sistem, ulusal sınır kontrolü yetkilileri, diğer gümrük ve polis kontrolü yetkilileri ve Schengen Devletleri'nin yargı mercileri tarafından kullanılmaktadır. SIS, AB'de iç güvenliğin korunması ve dış sınır kontrollerinin yönetimi açısından en önemli ortak veri tabanı olarak görülmektedir. Ayrıca sistem, AB'de iç sınırların kaldırılmasından sonra, dış sınırların kontrolü, vize ve ikamet izinlerinin verilmesi ve suçla mücadele konusunda alınmış en önemli tedbirlerden birisidir.

Bkz. http://min.avrupa.info.tr/QA/forum/viewthread.php?lang=1&forum_id=128&thread_id=3342 (20.01.2010).

²³⁷ Vize bilgi sistemi, ortak vize politikasının uygulanmasının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda, üye ülkeler arasında vize bilgilerinin paylaşımı, konsolosluklar arası işbirliği ve vize yetkilileri arası bilgi alışverişinin artırılması hedeflenmektedir.

²³⁸ Baldaccini and Toner, s. 18.

²³⁹ Uluslararası Af Örgütü de 2 Kasım 2004 tarihli Avrupa Konseyi'ne yönelik açık mektubunda Programın bu yönünü eleştirmiştir. Bkz. Amnesty International EU Office, "To European Union Heads of State and Government on the occasion of the EU Summit 4-5 November 2004 adopting the Hague Programme "Strengthening Freedom, Security and Justice" in the EU", 2.11.2004, http://www.amnesty-eu.org/static/documents/Open_Letter_Hague_Programme.pdf (10.12.2009).

- AB'nin ve üye ülkelerin güvenliğinin, bireylerin özgürlük ve güvenliği karşısında önceliğe sahip olduğu bir güvenlik anlayışı vardır. Bu anlayış, Programın yönlendirici bir değeri olarak göze çarpmaktadır²⁴⁰.

Lahey Programı, ÖGAA'ya ilişkin politikaları oluşturan kavramsal yapıda önemli bir dönüşüm getirmiştir. Özgürlük ve adalet terimlerinin anlamları ve işlevleri, güvenlik önceliği ile kıyaslandığında daha düşük öncelikli değerler olarak yapılandırılmıştır. Ayrıca, özgürlük ve güvenlik için denge metaforu kullanılmıştır. Fakat uygulamada denge güvenlik yönünde ağır basmıştır. Özgürlük kavramı önemli ölçüde dönüşüme uğramıştır. Lahey programındaki anlayış; güvenliğın güçlendirilmesine yönelik gözetim uygulamalarına (biyometrik ve bilgi sistemleri), göç yönetim ve kontrolüne (vize politikası, geri gönderme ve geri kabul ve sınır kontrolleri ve düzensiz göçle mücadele); özgürlük, temel haklar ve hukukun üstünlüğüne etkileri dikkate alınmadan izin verilmesidir²⁴¹.

Lahey Programı sonrasında, Aralık 2007'de Avrupa Komisyonu "*Ortak bir Göç Politikasına Doğru (Towards a Common Immigration Policy)*" adlı bir belge yayınlamıştır. Belgede, ortak bir politika oluşturma konusundaki taahhüdün yenilenmesi gerektiği vurgulanmış ve bu politikaların uygulanmasında Birlik ve üye ülkelerin daha etkin işbirliği yapması gerektiği belirtilmiştir. Ağustos 2008'de ise, 2003 yılında kurulan Avrupa Göç Ağı'nın (European Migration Network) resmileştirilmesi gerektiği ve Eurostat'a göç konusunda bilgi akımının iyileştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir²⁴².

Diğer taraftan, 24 Eylül 2008'de *Göç ve İltica Avrupa Pakti*²⁴³ kabul edilmiştir. Pakt, takip eden yıllar için AB göç politikalarının çerçevesini oluşturmakta ve dolayısıyla 2009 yılında kabul edilen Stockholm Programı için bir altyapı

²⁴⁰ Guild, Carrera and Balzacq, s. 7.

²⁴¹ Guild, Carrera and Balzacq, s. 8.

²⁴² SOPEMI, 2008, ss. 97-98.

²⁴³ Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, Brussels, 24 September 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (23.04.2009).

oluşturmaktadır. Pakt, göçün meydana getirdiği zorluklar ve fırsatlar ile başa çıkmak için “*adil, etkin ve tutarlı bir politika*” yürütme taahhüdünü ifade etmektedir. Pakta, yasal göç, kaçak göç, sınır kontrolleri, iltica politikası ve AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkileri düzenlenmektedir. Pakt, üye ülkeler arasında *dayanışma* temelinde ve üçüncü ülkelerle işbirliğini içeren bir ortak göç politikasını hedeflemektedir. Avrupa Konseyi sonuç bildirgesinde ifade edildiği üzere; bu ortak politika göç akımlarının iyi bir şekilde yönetimi üzerine inşa edilmeli ve sadece hedef ülkelerin değil, kaynak ülkeler ve göçmenlerin kendilerinin de çıkarına olmalıdır²⁴⁴. Bir başka deyişle, üçlü bir kazanç söz konusudur. Dolayısıyla, Avrupa Birliği, düzensiz göçmenlerin geri gönderilme sürecinde üçüncü ülkelerle daha yakın işbirliği yapılmasına ve bu ülkelerle sınırlarda kontrollerin daha fazla yoğunlaştırılmasına odaklanmaktadır. Paktın yasal olarak bağlayıcılığı bulunmamakla birlikte, Avrupa Komisyonu bu mekanizmanın işleyişini denetleyecektir.

Avrupa Komisyonu, Paktın uygulanmasına ilişkin ilk yıllık değerlendirmesini Haziran 2009'da yapmıştır. Pakt, Avrupa Birliği'nin daha iyi bir yaşam için göç etmek isteyen herkesi kabul edecek kaynağa sahip olmadığı ifadesi ile başlamaktadır. İyi yönetilemeyen göçün, varış ülkelerinin sosyal uyumunu bozacağı belirtilmiştir. Göç konusu ele alınırken, Avrupa'nın işgücü piyasaları, barınma, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler konusundaki kapasitesinin dikkate alınması ve göçmenlerin suç ağları tarafından istismarının önlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Dolayısıyla Pakt, göçün daha iyi yönetilmesi ve iç sınırların kaldırıldığı bir Avrupa'nın gerektirdiği gibi, AB düzeyinde arttırılmış bir işbirliği çağrısında bulunmuştur. Paktın düzensiz göçe ilişkin olarak vurguladığı konulardan birisi, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesidir. Bu konu, “Geri Gönderme Direktifi”²⁴⁵ ile ele alınmıştır. Pakt, göçmenlerin geri gönderilmesi için ortak uçak seferleri düzenlenmesi ve geri kabul anlaşmalarının iyileştirilmesine ilişkin işbirliğinin arttırılması konusunda üye ülkelere çağrıda bulunmuştur. Sınır kontrolleri, AB dış sınırlarının güvenliğinden

²⁴⁴ Council of the European Union, *Brussels European Council Presidency Conclusions*, Brussels, 16 October 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf (15.02.2009).

²⁴⁵ “Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country Nationals”, *Official Journal of the European Union*, 16 December 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (2.02.2010)

sorumlu olan Frontex'in rolüne odaklanılmış ve güneydeki ve doğudaki AB ülkeleri için iki ayrı komuta merkezi oluşturulması çağrısında bulunulmuştur. Üçüncü ülkelerle ilişkiler konusunda ise, üçüncü ülke vatandaşları için yasal göç imkanlarının önerilmesi gerektiği vurgulanmış ve dairesel (circular) göçün önemi ve faydalarına dikkat çekilmiştir²⁴⁶.

Paktın uygulanmasına ilişkin düzenli değerlendirmeler yapılmaktadır. Nitekim AB Konseyi, Haziran 2010 zirvesinde, Komisyon'un 6 Mayıs 2010'da hazırladığı ilk yıllık raporu değerlendirmiştir. Raporda, özellikle işgücü göçü, düzensiz göçle mücadele ve kaynak ve transit ülkelerle işbirliği konusundaki gelişmeler belirtilmiştir. Konsey'de; ikinci yılda özellikle aşağıdaki konulara odaklanılması gereği vurgulanmıştır:

- Yasal göçe ilişkin politika planı konusunda çalışmaların devam ettirilmesi ve konunun bu alandaki bütünleşme öncelikleri arasına alınması,
- “Yasadışı” göçle, insan kaçakçılığı ve ticareti ile mücadele,
- Dış sınır kontrollerinin genişletilmesi,
- Ortak bir iltica sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalara devam edilmesi²⁴⁷.

Görüldüğü üzere Pakta ilişkin çalışmalar, göçe güvenlik odaklı yaklaşımın yanında yasal göçü de içeren daha kapsamlı bir yaklaşıma sahiptir. Pakt, bu özelliği ile Stockholm Programı'nın altyapısını oluşturmuştur.

²⁴⁶ Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*.

²⁴⁷ Council of The European Union, “Press Release of 3018th Council meeting on Justice and Home Affairs”, Luxembourg, 3-4 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf (01.09.2010), ss. 10-11.

2.1.2.4. 2010-2015 Dönemi: Stockholm Programı ile Güvenlik-dışılaştırma Eğilimi

2009 yılı, ÖGAA alanında bir geçiş yılı olmuştur; Lahey Programı sonuçlanmış, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ve Stockholm Programı bu alan için yeni açılımlar getirmiştir. Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girişindeki belirsizlik ve Stockholm Programı'nın hazırlanma süreci, bu alandaki gelişmelerde yavaşlamaya neden olmuştur. Konsey'de ÖGAA konusunda kabul edilen yasal metinlerin sayısında da önceki yıla nazaran 144'den 121'e düşüş görülmüştür²⁴⁸.

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının diğer aşaması olan üçüncü beş yıllık plan, İsveç başkanlığı tarafından Aralık 2009'da açıklanmıştır. Stockholm Programı²⁴⁹, beş yıllık 2010-2014 döneminde AB'nin vatandaşlık, adalet, güvenlik, iltica ve göç konularında faaliyetleri konusunda bir çerçeve oluşturmaktadır. Stockholm Programı'nın oluşturulma süreci, Lizbon Antlaşması'nın onay süreci ile aynı döneme denk gelmiştir. Bu dönem, AB'nin hem kendi içinde derinleşme, hem de dış politikada daha fazla ses getiren ve daha güçlü bir aktör olarak yer alma isteğinin olduğu bir dönemdir. Stockholm Programı'nda, derinleşmenin ve Avrupa kimliği oluşturma isteğinin bir yansıması olarak, Avrupa vatandaşlarının güvenliğine vurgu yapılmıştır. AB'nin tüzel kişiliğiyle küresel aktör olma isteğinin göstergesi olarak Lizbon Antlaşması'nda yeni bir Avrupa Dış Eylem Birimi (European External Action Service) kurulmuştur. Buna paralel şekilde, küresel dünyada Avrupa'nın göç hareketlerindeki yerine ve üçüncü ülkelerle göç kontrolü alanında işbirliğinin artırılmasına odaklanılmıştır. Ayrıca Lizbon Antlaşması'nda iklim değişikliği, demografik değişimler, enerji güvenliği ve terörizmle mücadele gibi küresel yumuşak güvenlik alanlarında zorluklarla başa çıkabilme isteği yansıtılmıştır. Dolayısıyla AB, yumuşak güvenlik sorunlarına odaklandığı bir döneme girmiştir ve göç olgusunu da bu yumuşak güvenlik alanları altında ele almaktadır. Geri kabul

²⁴⁸ Jörg Monar, "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, 2010, s. 143.

²⁴⁹ Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussels, 2.12.2009, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf (10.03.2010)

anlaşmalarının imzalanmasına, Geri Gönderme Direktifi'nin uygulanmasına, düzensiz göçle etkin mücadele konularına yapılan vurgu göç konusunda güvenlik odaklı bir yaklaşımın devam ettirildiğinin göstergesidir.

Stockholm Programı'nın hazırlanması döneminde AB dönem başkanlığı yapan İsveç'in Adaletten Sorumlu Bakanı Beatrice Ask ve Göç ve İltica Politikalarından Sorumlu Bakanı Tobias Billström'ün aşağıdaki ifadesi de Stockholm Programı'nın arka planını yansıtmaktadır:

“Şu anda bu konularda uzlaşmamızın mümkün olup olmayacağını merak edenler bulunmaktadır. Görüşümüze göre, ekonomik kriz ve durgunluk dönemlerinde dünyanın geri kalanına açık olmayı savunmak ve korumacı önlemlere yenilmemek özellikle önemlidir. Avrupa, açıklığı ve serbest ticareti yoluyla ve ayrıca kişilerin serbest dolaşımı ile refah kazanmıştır”²⁵⁰.

Bu ifadede görüldüğü üzere, Stockholm Programı, önceki programlara kıyasla özgürlük ve güvenlik unsurları arasında güvenlik lehine olan dengesizliği özgürlüğe vurgu yaparak gidermeye çalışmaktadır. Ancak, Program incelendiğinde özgürlüğe ilişkin retorik güçlendirilmeye çalışılsa da, güvenlik odaklı yaklaşımın hala yoğun olduğu görülmektedir. Yukarıdaki ifadede açık olmaktan ve serbest dolaşıma yapılan vurgudan kastedilen, AB'nin ABD ve Kanada ile kıyaslandığında nitelikli işgücü için çekim gücünün artırılması isteğidir. Düzensiz göç her ne kadar AB'nin birçok sektöründeki işgücü ihtiyacını yasadışı istihdam yoluyla giderse de “açıklık (openness)” ilkesi bu alan için kullanılmamaktadır. Ayrıca, düzensiz göçle mücadele konusuna özel önem verilmektedir. Düzensiz göçmen istihdamına yaptırımların artırılması konusunun Programda yer alması, İspanya ve İtalya gibi düzensiz göçmen istihdamının yüksek olduğu ülkelerde işveren lobilerinin tepkisine yol açabilecektir.

Avrupa Komisyonu, Haziran 2009'da Stockholm sürecine hazırlık olarak “Vatandaşlara Hizmet Eden bir Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı: Daha Güvenli

²⁵⁰ Beatrice Ask and Tobias Billström, “Stockholm Programme in Focus”, *Dagens Nyheter Newspaper*, 15.07.2009.

bir Ortamda Daha Geniş Özgürlük”²⁵¹ başlıklı bir belge yayınlamıştır. Belgede, AB Konseyi'nin önümüzdeki yıllar için belirlediği temel öncelik, “vatandaşların çıkarları ve ihtiyaçlarına odaklanmak” olarak ifade edilirken, temel meydan okuma, “Avrupa'nın güvenliğini garanti ederken temel haklara saygıyı ve bütünlüğü sağlamak” olarak belirtilmiştir. Avrupa Komisyonu, söz konusu belgede Stockholm Programı için dört siyasi öncelik belirlemiştir. Stockholm Programı'nda bu önceliklere iki tane daha eklenerek aşağıdaki öncelikler oluşturulmuş ve Program bu öncelikler etrafında şekillendirilmiştir.

Vatandaşlık haklarının ve temel hakların iyileştirilmesi- Haklar Avrupası

Bu yaklaşıma göre, Avrupa vatandaşlığı somut bir gerçeklik haline gelmelidir. ÖGAA her şeyin öncesinde, Temel Haklar Şartı'nda ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan temel hakların korunduğu bir alan olmalıdır. Ayrıca Schengen alanının genişlemesi²⁵² devam etmelidir²⁵³.

İnsan Hayatının Kolaylaştırılması- Hukuk ve Adalet Avrupası

Mevcut hukuki bölünmeyi önlemek için, AB'de bir adalet alanı oluşturulmasına hız verilmesi amaçlanmaktadır. Adalet erişiminin kolaylaştırılması konusundaki mekanizmalara öncelik verilecektir ve böylece insanlar haklarını Birliğin her yerinde arayabileceklerdir. Ayrıca, bir üye ülke kanunlarının diğer üye ülkelerde de tanınmasının önündeki engelleri kaldırmak amaçlanmaktadır²⁵⁴.

²⁵¹ Bkz. European Commission, *An area of Freedom, Security and Justice Serving the Citizen: Wider Freedom in a Safer Environment*, Brussels, June 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:EN:PDF> (05.04.2010).

²⁵² Günümüzde, 22 AB ülkesi (Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç) ve Norveç, İzlanda ve İsviçre Schengen müktesebatını tamamıyla uygulamaktadır. Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya henüz Schengen alanına tam üye değildir. Avrupa Konseyi, bu ülkelerin gerekli koşulların karşılandığına karar verince bu ülkelerle Schengen alanı ülkeleri arasındaki sınır kontrolleri ortadan kaldırılacaktır. Ancak bu ülkeler, AB'ye katılım tarihlerinden itibaren özellikle polis ve adli işbirliği ve sınır kontrolleri alanlarında olmak üzere, Schengen müktesebatını kısmi olarak uygulamaktadır. İngiltere ve İrlanda, Schengen alanı dışında kalmayı tercih etmişlerdir.

²⁵³ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 4.

²⁵⁴ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 4.

Vatandaşları Koruyan bir Avrupa

Bu yaklaşıma göre, Birlik içerisinde güvenliği iyileştirmek, böylece Avrupa vatandaşlarının yaşamlarını ve güvenliğini korumak ve örgütlü suçlarla, terörizmle ve diğer tehditlerle mücadele etmek için bir iç güvenlik stratejisi geliştirilmelidir. Stratejinin, hukukun uygulanması, sınır yönetimi, sivil koruma, felaket yönetimi, ceza hukuku gibi alanlarda Avrupa'yı daha güvenli hale getirmek için işbirliğini güçlendirmesi amaçlanmaktadır. Bu işbirliğinin üye ülkeler arasında dayanışma üzerine kurulması gereği belirtilmiştir²⁵⁵. *İç dayanışma ilkesi*²⁵⁶, daha önceki beş yıllık programlarda vurgulanmamakla birlikte, Stockholm Programı'nda vurgulanmıştır. Bu şekilde, iç güvenliğin sağlanması ve daha fazla düzensiz göç alan ülkelere bu alanda daha fazla destek olunması gereği vurgulanmıştır.

Küresel Dünyada Avrupa'ya Giriş

AB Konseyi'ne göre, işadamları, turistler, öğrenciler, bilim insanları, işçiler, uluslararası korunmaya muhtaç kişiler ve AB topraklarına girmek için yasal nedenleri olan kişilerin AB'ye girişi daha etkin ve verimli olmalıdır. Aynı zamanda, Birlik ve üye ülkeler, vatandaşları için güvenliği garanti etmelidir. Bu öncelik altında, bütünleştirilmiş sınır yönetimi ve vize politikaları ele alınmış olup, bu amaçlara hizmet etmesi gerektiği belirtilmiştir²⁵⁷.

²⁵⁵ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 4.

²⁵⁶ Dayanışma, birliktelik duygusu ve bu duygunun birbirine yardım etmek şeklindeki uygulamasını ifade etmektedir. Ortak bir amacın olması, yardımlaşma isteğini teşvik eder. Bu bağlamda, AB'nin kurucu ilkelerinden birisi olan dayanışma, küreselleşmenin getirdiği meydan okumalar ve küresel ekonomik krizin AB ülkelerini de etkilemesi üzerine, AB içerisinde daha fazla öncelik kazanmıştır. Bkz. Heather Grabbe and Henning Tewes, "Solidarity in Europe", *Gazeta Wyborcza*, 5.06.2002, http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_tewes.html (13.04.2008). Lizbon Antlaşması'nda dayanışma ilkesi birçok politika alanı için kullanılmakla birlikte göç politikalarına ilişkin olarak, 1. Bölüm, 67. maddede de aşağıdaki şekilde kullanılmıştır: "Birlik, üye ülkelerin farklı geleneklerine ve hukuk sistemlerine ve temel haklara saygı göstererek, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratacaktır". Bu bağlamda Birlik, "kişilerin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılmasını sağlayacaktır. Üye ülkeler arasında dayanışmaya dayalı olan ve üçüncü ülke vatandaşlarına karşı adil olan ortak bir iltica, göç ve dış sınır kontrolü politikasının çerçevesini çizecektir".

²⁵⁷ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 4.

Bütünleştirilmiş sınır yönetimi kapsamında AB, düzensiz göçü ve sınır ötesi suçları önlemeye ve yüksek düzeyde güvenlik sağlamaya yönelik önlemler alırken, üye ülke topraklarına yasal girişi de kolaylaştırmaya devam etmeyi amaçlamaktadır. Buna göre, göçmenlerin AB'nin dış sınırlarında kabulü konusunda Frontex'in ve Avrupa İltica Destek Ofisi'nin faaliyetlerinin koordine edilmesi gereklidir. Avrupa Konseyi, bütünleştirilmiş sınır yönetiminin daha da geliştirilmesi ve değişen göç akımlarına daha etkin bir şekilde cevap verecek kapasiteye ulaşması için Frontex'in rolünün güçlendirilmesi konusunda çağrıda bulunmuştur. Ayrıca, Frontex ile kaynak ve transit ülkeler arasında operasyonel işbirliğinin artırılması dış sınırların etkin bir şekilde korunması için bu ülkelerde kapasite inşasının desteklenmesi gereği vurgulanmıştır²⁵⁸.

Avrupa Konseyi; güney ve doğu sınırlarında modern teknolojilerin kullanıldığı, üye ülkeler arasında tekdüze bir sınır gözetim sisteminin oluşturulacağı ve gözetim verilerinin etkin şekilde paylaşılacağı Avrupa Sınır Gözetim Sistemi (Eurosur) geliştirilmesi ihtiyacını vurgulamıştır. Ayrıca, girişi kolaylaştırmak ve güvenliği arttırmaktan oluşan ikili hedefi gerçekleştirmek için dış sınırlardaki kontrollerin daha iyi koordine edilmesi ve bütünleştirilmesinin yolları aranmalıdır²⁵⁹. Programa göre, teknoloji dış sınır kontrol sisteminin güçlendirilmesi için kilit bir rol oynayacaktır. SIS II'nin yürürlüğe konulması ve VIS'in geliştirilmesi bu konudaki temel hedefler olarak sayılmıştır. Konsey'e göre, üye ülkelere giriş ve çıkışı kaydetmek için kullanılacak bir elektronik sistem mevcut sistemleri tamamlayacak ve üye ülkelerin veri koruma kurallarına uymak koşuluyla etkin veri paylaşımına izin verilecektir²⁶⁰.

Vize politikası kapsamında ise, ortak vize politikasının oluşturulması çabalarının hızlandırılması gereği vurgulanmıştır. Buna göre, vize politikası iç ve dış politika hedeflerini de dikkate alacak geniş bir vizyonun parçası olmalıdır. Dolayısıyla, dış boyut bu öncelik altında da vurgulanmıştır. Bu kapsamda, üçüncü ülkelerle vize kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanmasına devam edilmesi isteği ifade edilmiştir.

²⁵⁸ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 55.

²⁵⁹ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 56.

²⁶⁰ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 57.

Üçüncü ülkelere vize uygulamalarının ise, düzensiz göçle mücadele, kamu politikaları ve güvenliği gibi kriterler etrafında düzenli olarak Komisyon tarafından gözden geçirilmesi isteminde bulunulmuştur²⁶¹. Bu alanda ortak politikalar oluşturulurken, üye ülkelerin yetki alanlarına saygı duyulacağı vurgulanması ise, kısa dönemde bir ortak politika geliştirilemeyeceğini göstermektedir.

Göç ve İltica Konularında Sorumluluk, Dayanışma ve Ortaklık Avrupası

Bu öncelik altında, Göç ve İltica Avrupa Pakti'nda belirlenen beş temel taahhüt yinelenmiştir:

- Yasal göçün her üye ülke tarafından belirlenen öncelikler, ihtiyaçlar ve kabul kapasiteleri dikkate alınarak organize edilmesi ve entegrasyonun teşvik edilmesi,
- “Yasadışı” göçmenlerin kaynak ülkelere veya transit ülkelere birine geri gönderilmesi sağlanarak “yasadışı” göçün kontrol edilmesi,
- Sınır kontrollerinin daha etkin hale getirilmesi,
- “İltica Avrupası” inşa etmek,
- Göç ve kalkınma arasında sinerjiyi teşvik etmek için kaynak ve transit ülkelerle kapsamlı bir ortaklık oluşturmak²⁶².

Önceliğe göre, dayanışma ve sorumluluğa dayalı, ileriye dönük ve kapsamlı bir göç politikasının geliştirilmesi, AB için kilit bir politika hedefi olmaya devam etmektedir. Avrupa Konseyi, gittikçe artan insan hareketliliğinin fırsat ve zorluklarını kabul ederken, iyi yönetilen göçün bütün taraflara fayda sağlayabileceğini vurgulamıştır. Üye ülkelerin öncelikleri ve ihtiyaçlarına da cevap verecek ve göçmenlerin potansiyellerini tam olarak kullanabilecekleri esnek bir politikaya ihtiyaç duyulmaktadır. Birliğin gelecekte karşılaşacağı ve işgücü ihtiyacını getirecek önemli demografik zorluklar karşısında esnek göç politikaları uzun dönemde AB'nin ekonomik performansına önemli etki yapacaktır. Programda, işgücü piyasaları ve

²⁶¹ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 58.

²⁶² Council of the European Union, 2.12.2009, s. 60.

göçmenlerin sosyal durumları gibi, göçün uzun dönemli sonuçlarının dikkate alınması gereği ve Birliğin temel değerleri açısından göç ve entegrasyon arasındaki bağın önem taşıdığı belirtilmiştir. Ayrıca öncelik kapsamında, 2012 yılında ortak bir iltica sistemi kurulması hedefi konulmuştur. Önceliğe göre, AB’de “inandırıcı ve sürdürülebilir” göç ve iltica sistemlerinin sağlanması için, “yasadışı göçün önlenmesi (prevent)”, “kontrol edilmesi (control)” ve bununla “mücadele edilmesi (combat)” gerekmektedir. Çünkü güney sınırları da dahil olmak üzere özellikle dış sınırlardaki üye ülkeler düzensiz göç konusunda giderek artan bir “baskı” hissetmektedir²⁶³. Burada dikkat çekici nokta, düzensiz göçle mücadelenin “önleme”, “kontrol”, “mücadele” kelimeleri ile daha da vurgulanmasıdır. Ayrıca, kullanılan ifadelerden Akdenizli üye ülkelerin bu konuda önlem alınması isteğinin Programa yansıdığı anlaşılmaktadır.

Kapsamlı ve sürdürülebilir göç politikalarının oluşturulmasında dayanışma ilkesi önem kazanmaktadır. Düzensiz göç konusunda dayanışma ve ortaklığın vurgulanması da, bu mücadelede coğrafi konumları nedeniyle ön saflarda yer alan özellikle Akdenizli ülkeler ile diğer üye ülkelerin dayanışma içerisine girmesini amaçlamaktadır. Nitekim bu ülkelerin bu mücadeleyi yapmaları bütün AB ülkeleri için düzensiz göçün engellenmesi anlamına gelmektedir. Bu sayede, AB’nin güney sınırlarında olduğu gibi, göç akımlarındaki iniş çıkışlar ve sınır geçişlerindeki trajediler proaktif olarak ve yeterince yönetilebilir. Bunun için üçüncü ülke, bölge ve kuruluşlarla diyalog ve ortaklıkların artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca, bu önceliğe göre, Avrupa düzeyinde göç politikaları ile dış politika, kalkınma politikası, ticaret, istihdam, sağlık ve eğitim politikaları arasında tutarlılık sağlanmalıdır²⁶⁴.

Avrupa Konseyi, “*göçe küresel AB yaklaşımının geliştirilmesi ve uygulanması*” başlığı altında AB göç politikalarının AB dış politikalarının ayrılmaz bir parçası olması konusundaki gerekliliği tekrar vurgulamıştır. Buna göre, kaynak ve transit ülkelerle “*dayanışma*”, “*denge*” ve “*gerçek ortaklık*” ilkelerine dayalı olarak bu yaklaşımın daha da geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Üç

²⁶³ Council of the European Union, 2.12.2009, ss. 5, 59.

²⁶⁴ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 59.

alan arasında (hareketliliği ve yasal göçü teşvik etmek, göç ve kalkınma bağlantısını en iyi şekilde kullanmak, düzensiz göçle mücadele) denge sağlanması amaçlanmaktadır. Buradaki temel odak noktası, Afrika, Doğu ve Güneydoğu Avrupa'daki çevre ülkelerle işbirliğinin artırılmasıdır. Programa göre, ortak çıkar ve meydan okumalar tanımlanarak, Asya ve Latin Amerika gibi bölgelerle de diyalog ve işbirliği geliştirilmelidir²⁶⁵. Denge sağlanması yaklaşımının getirilmesi, göçün güvenlik-dışı hale getirilmesi için bir adım olarak görülebilir.

Bu amaçla Avrupa Komisyonu aşağıdaki öncelikleri vurgulamıştır:

- AB'nin Göçe Küresel Yaklaşım araçlarının stratejik ve sistematik kullanımı (göç profilleri, göç misyonları, göç ve kalkınma konusunda işbirliği platformları ve hareketlilik ortaklıkları). Bu konuda öncelikli göç yollarında yer alan üçüncü ülkelere yönelik uzun dönemli yakın işbirliği amaçlanmaktadır.
- Göç yönetimi konusunda üçüncü ülkelerle işbirliğinde mevcut ikili anlaşmalara ek olarak göç yönetiminin bir unsuru olan, hareketlilik konusunda ortaklıklar kurulabilir. Bu ortaklıkların başarıya ulaşması kaynak, transit ve hedef ülkelerde geliştirilmiş koordinasyon ve yeterli kapasite inşası ile mümkün olabilecektir. Hareketlilik Ortaklığı Aracı esnek olmalı ve hem AB tarafının hem de ortak ülkelerin ihtiyaçlarını Göçe Küresel Yaklaşım çerçevesinde dikkate almalıdır.
- Göçün her yönünün ele alınması konusunda, ortak ülkelerin altyapılarının ve yeterli idari kapasitesinin oluşturulmasına destek olunmalıdır²⁶⁶.

Bu öncelik kapsamında, “*Dinamik ve Kapsamlı bir Göç Politikası Oluşturma*” başlığı altında ayrıca göç ve kalkınma, ulusal işgücü piyasası gereksinimlerini dikkate alan politikalar, göçmenler ve hakları için proaktif politikalar, entegrasyon konuları da ele alınmıştır. Göç politikalarına bu unsurların da eklenmesi, AB'de

²⁶⁵ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 60.

²⁶⁶ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 61.

göçün güvenlik-dışı hale getirilmesi için önemli adımlar olarak görülebilir. Ancak, yine de güvenlik odaklı yaklaşım uygulamada hala baskındır.

Nitekim Avrupa Konseyi, “*Yasadışı Göçle Mücadele için Etkin Politikalar*” başlığı altında, düzensiz göçle mücadelenin ortak bir göç politikası için temel bir gereklilik olduğunu kabul etmektedir. Bu amaç için, bütünleştirilmiş sınır yönetimi, kaynak ve transit ülkelerle işbirliği, insan ticareti ve kaçakçılığı ile mücadele temel önceliklerdir. İnsan tacirlerinin faaliyetleri nedeniyle oluşan insani trajedilerin önlenmesi amaçlanmalıdır. AB içerisinde iyi yönetilen bir göç sistemi için temel unsurlardan birisi, etkin ve sürdürülebilir bir geri gönderme politikasıdır. Buna göre, AB ve üye ülkelerin düzensiz olarak ülkede bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesi için çabalarını arttırması gerektiği ifade edilmiştir. Bu amaç için gerekli mali araçlar oluşturulmalıdır. Ancak bu politikalar “geri göndermeme (non-refoulement)” ilkesi²⁶⁷, temel haklar ve insan onuruna yakışır tutum ile çelişmemelidir. Konsey’e göre, gönüllü geri gönderme tercih edilmekle birlikte gerekli olduğu durumlarda geri gönderme zorunlu bir şekilde uygulanmalıdır. Geri gönderme ve geri kabul politikaları için kaynak ve transit ülkelerle işbirliği arttırılmalıdır. Bu kapsamda, bütün devletlerin bir diğer ülkede yasadışı olarak bulunan vatandaşlarını geri kabul etme zorunluluğu olduğu dikkate alınmalıdır. Programa göre, geri gönderme ve düzensiz göçmen istihdam eden işverenlere ilişkin yeni uygulanan araçların ve geri kabul anlaşmalarının etkin uygulanmasının takibi önem taşımaktadır²⁶⁸.

Programa göre, bu politikalarda temel odak noktaları aşağıdaki şekilde olmalıdır:

²⁶⁷ Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer verilen bu ilkeye göre: “hiçbir taraf devlet, bir kişinin ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü yüzünden hayatı ve özgürlüğünün tehlikeye gireceği toprakların sınırlarına söz konusu kişiyi hiçbir şekilde sınır dışı etmeyecek veya geri göndermeyecektir. Bu ilke, “içinde bulunduğu veya ciddi bir suç işlemiş olmaktan dolayı hakkında kesinleşmiş mahkeme kararı bulunan ve ilgili ülke için tehlike oluşturan kişiler tarafından işletilemez.” (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi, 33(1) ve (2) Maddeleri). Bkz. Bülent Çiçekli (Ed.), *Göç Terimleri Sözlüğü*, IOM Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, 2009, s. 21.

²⁶⁸ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 66.

- Teşvik sistemlerinin, eğitimlerin, yeniden entegrasyonun geliştirilmesi ve mevcut mali araçların kullanılması yoluyla gönüllü geri dönüşün teşvik edilmesi ve üye ülkelerdeki geri gönderme kararlarının AB çapında karşılıklı tanınması ve kabulü.
- Göç güzergahlarına ve göç akımlarına ilişkin bilgilerin arttırılması, sınır gözetimi ve kontrolü konusunda işbirliğinin arttırılması, geri dönüş ve yeniden entegrasyon için destek önlemleri olarak geri kabulün kolaylaştırılması, üçüncü ülkelerde kapasite inşası yoluyla “yasadışı göç” ve insan ticareti ve kaçakçılığına karşı daha etkili önlemler alınması
- Etkin ve operasyonel geri kabul anlaşmalarının ülkelerin kendi koşullarına özel bir şekilde AB düzeyinde veya ikili düzeyde imzalanması.
- AB’nin geri kabul konusundaki hedefinin geri gönderme politikalarının etkinliğini arttırmasını sağlamak.
- Mevcut geri kabul anlaşmalarının işleyişinin Komisyon tarafından izlenmesi yanında, geri kabul konusunda işbirliğine yanaşmayan üçüncü ülkelere karşı ortak bir tutum belirlenmesi.
- Üye ülkeler arasında uygulamaya yönelik işbirliğinin arttırılması; örneğin, Frontex tarafından finanse edilmek üzere ortak geri gönderme uçuşlarının düzenli olarak yapılması.
- İlgili politikalara yönelik olarak eğitimlerin ve teknik desteğin arttırılması.
- Kaynak ve transit ülkelerde irtibat yetkilileri ağları oluşturulması yoluyla üye ülkeler arası koordineli bir yaklaşım izlenmesi²⁶⁹.

Sonuç olarak, bu başlık altında vurgulanan nispeten yeni hususlar, geri kabul anlaşmalarının değerlendirilmesi, Geri Gönderme Direktifi ve yasadışı iş sağlayan işverenlere yönelik yaptırımlardır.

Avrupa’nın Küresel Dünya İçindeki Rolü- Dış Boyut²⁷⁰:

²⁶⁹ Council of the European Union, 2.12.2009, ss. 67- 68.

²⁷⁰ Bu siyasi öncelikte vurgulanan göç politikalarının dış boyutu, tezin üçüncü bölümünde analiz edilmektedir.

Bu önceliğe göre, ÖGAA konusundaki politikaların dış boyutunun önemi, bu politikaların AB'nin genel politikalarına daha fazla entegre edilmesini gerektirmektedir. Dış boyutun, AB'nin küresel dünyada karşılaştığı meydan okumalarla başa çıkması ve Programın hedeflerinin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi için belirleyici olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca bu boyutun AB'nin dış politikası ile tam olarak uyumlu bir şekilde işlemesi gereğine dikkat çekilmiştir²⁷¹.

Sonuç olarak, Stockholm Programı'nın vurguladığı alanlar arasında en göze çarpan konu iç güvenlik ve dolayısıyla göç konularında üye ülkeler arasında dayanışmanın sağlanması ve sorumlukların paylaşılmasıdır. Avrupa Komisyonu, her ne kadar vatandaşları AB politikalarının merkezine koysa da, kastedilen vatandaşlar AB üyelerinin herhangi birinin vatandaşlığını taşıyan ve dolayısıyla Avrupa vatandaşlığını taşıyan kişileri içermektedir. Bu şekilde üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamayacak şekilde tarif edilen bir ÖGAA'nın çok dar olacağı ifade edilmelidir. Dolayısıyla, "vatandaş" terimi üzerine vurgu yapılmasının vatandaşlar ve AB ülkelerinde yerleşik üçüncü ülke vatandaşları arasında ayırım yaratması gibi bir sakıncası olabilecektir. Nitekim AB, üçüncü ülke vatandaşlarına karşı adil ve eşit tutum ayrımcılık yasağı ve dayanışma taahhütlerinde bulunmaktadır. Dolayısıyla, AB bütünleşmesinin faydalarından AB sınırları içerisinde yerleşik ve çalışan insanların da yararlanması sağlanmalıdır²⁷².

2.1.2.5. Lizbon Antlaşması'nın Getirdiği Yenilikler

1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'nda, AB'nin temel hedeflerinden birinin AB vatandaşlarına iç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik

²⁷¹ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 5.

²⁷² Elspeth Guild and Sergio Carrera, "Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme", *Center for European Policy Studies Policy Brief*, No. 196/20, August 2009, <http://www.ceps.eu/ceps/download/1719> (15.10.2009); Sergio Carrera and Massimo Merlino, "Undocumented Immigrants and Rights in the EU: Addressing the Gap Between Social Science Research and Policy-Making in the Stockholm Programme?", *Center for European Policy Studies*, 2009, <http://www.ceps.eu/book/undocumented-immigrants-and-rights-eu-addressing-gap-between-social-sciences-research-and-polic> (17.02.2010), ss. 5, 8.

ve adalet alanı sunmak olduğu vurgulanmıştır. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, Antlaşma ile en fazla değişikliğin yapıldığı alandır ve Antlaşmanın temel hedefleri kısmına (ABA 3(2)) taşınmıştır; bu şekilde Antlaşmada ekonomik ve parasal birlik, iç pazar ve ODGP gibi politika alanlarından önce yer verilmiştir. Lizbon Antlaşması, Birliğin ortak hedefleri ile ulusal yetkilerin korunması arasındaki çatışmaya son verebilmiş değildir. Yeni ortak göç politikası altında (ABİDA²⁷³ 79(5)) geri kabullerin sayısının ulusal düzeyde kontrol edilmesinin devam etmesi ve Birliğin üye ülkelerin temel görevlerinden olan ulusal güvenliği, yasaları ve düzeni korumak görevine saygı göstereceğine dair yeni bir madde eklenmesi (ABA 4(2)), bu çatışmanın göstergeleridir. Bununla birlikte Lizbon Antlaşması, en azından, Stockholm Programı hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerek duyulan hukuki çerçeveyi geliştirmiştir²⁷⁴.

Lizbon Antlaşması adalet ve içişleri alanında ve dolayısıyla göç politikaları alanında birtakım yeni hükümler getirmektedir (Başlık V: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı- Md. 67-89). Amsterdam Antlaşması ile söz konusu başlığın ismi, “Vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar” iken ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması bir hedef olarak konulmuşken; Lizbon Antlaşması’nda ilgili başlığın isminin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı olarak değiştirilmesi, bu alandaki kurumsallaşmada kaydedilen ilerlemenin de bir göstergesidir. Dolayısıyla, böyle bir alanın oluşturulması konusunda söz konusu dönemde sağlanan ilerleme, AB bütünleşmesi için bir başarı sayılabilir. Antlaşma kapsamında oybirliğinden nitelikli çoğunluk/ortak karar prosedürüne geçen alanlar arasında aşağıdaki konular bulunmaktadır²⁷⁵:

- Kısa süreli vize kurallarının ve oturma izinlerinin bir kısmı (vizeye tabi olan ve olmayan ülkelerin listesi ve vizeler için tek bir format) (Md. 77)
- Yasal Göç (Md. 79)

²⁷³ Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma.

²⁷⁴ Monar, 2010, ss. 158-159.

²⁷⁵ General Secretariat of the Council of the EU, *The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More Co-decision and New Working Structures*, 2009, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf (03.02.2010).

- Eurojust²⁷⁶ (Md. 85)
- Europol²⁷⁷ (Md. 88)

Daha önce nitelikli çoğunluğa/ortak karar prosedürüne tabi alanlar şunlardır:

- Kısa süreli vize kurallarının ve oturma izinlerinin bir kısmı (Md. 77)
- “Yasadışı göç” (Md. 79)

Pasaportlar ve kimlik kartları (Md. 77) ise oybirliği kuralına tabi kalan alanlar arasında olmuştur (AP’ye danışma usulü). Avrupa Parlamentosu’nun onayı alındıktan sonra Avrupa Konseyi oybirliği ile karar verebilir (Md. 86)²⁷⁸. Vize politikalarının bir kısmının ve yasal göçün yasama sürecinde oybirliğinden nitelikli çoğunluğa geçmesi, AB’nin bu alanlarda ortak politika oluşturma isteğini ifade etmektedir. Hükümetler arası nitelikteki bu konuların uluslararası alana taşınması, bu konuların düzensiz göçe benzer şekilde Avrupalılaşmasını da getirecektir. Böylece, AB’nin ortak göç politikası sınır kontrolleri ve düzensiz göç üzerine odaklanmaktan çıkıp, yasal göç alanında da ortak politikalar geliştirilecektir. Bu da, göç politikalarının güvenlik-dışlaştırılmasına katkıda bulunacak bir süreç olarak değerlendirilebilir. Bu kapsamda, Antlaşma sonrasında, kurumsal yapılanmalarda da değişiklik olmuştur. Komisyon’un Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü, 1 Temmuz 2010 itibarıyla, İçişleri Genel Müdürlüğü²⁷⁹ ve Adalet Genel Müdürlüğü²⁸⁰ olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Adalet konularının güvenlik konularından ayrı olarak ele alınacak olması olumlu bir gelişmedir. Göç konularının da ileride güvenlik konularından ayrı ele alınması göçün güvenlik-dışı hale

²⁷⁶ Eurojust, AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanında güvenliği sağlamaya destek olmak üzere, 1999 Tampere Zirvesi kararları uyarınca 2002 yılında kurulan ve örgütlü suçlarla mücadele için yargısal işbirliğini öngören bir kurumdur. Bkz. <http://www.eurojust.europa.eu/> (20.03.2010)

²⁷⁷ Bkz. Europol, <http://www.europol.europa.eu/> (20.03.2010).

²⁷⁸ General Secretariat of the Council of the EU, *The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs Council*, 2009.

²⁷⁹ Bkz. European Commission Directorate-General Home Affairs, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm (08.08.2010)

²⁸⁰ Genel Müdürlük altında üç Müdürlük kurulmuştur: Sivil Adalet, Cezai Adalet, Temel Haklar ve Vatandaşlık. Bkz. European Commission Directorate-General Justice, http://ec.europa.eu/dgs/justice/index_en.htm (10.08.2010)

getirilmesine katkıda bulunacaktır. Nitekim bunun sinyalleri de Genel Müdürlüğün misyonunun belirtildiği kısımda verilmektedir. Buna göre; Genel Müdürlüğün iki temel önceliği bulunmaktadır: Avrupa güvenliğini sağlamak ve Avrupa göç politikalarının merkezine dayanışmayı getirmek²⁸¹. Bu ifade, göç politikalarının halihazırda güvenlik politikalarından ayrı bir unsur olarak görülmeye başlandığını göstermektedir.

Sonuç olarak ÖGAA, Lizbon Antlaşması'ndan en fazla etkilenen siyasi alanlardan bir tanesidir. Sütun yapılanmasının ortaya çıkardığı yasal ikiliğin kaldırılması ve Temel Haklar Şartı'nın yasal bağlayıcılık kazanması bu alanı etkileyen temel değişimlerdir. Yenilenmiş bir yasal yapılanma bu alandaki mevcut kurumsal ve karar alma zayıflıklarına çözüm olabilecektir. Lizbon Antlaşması aynı zamanda üye ülkelerin hassas alanlarda güçlendirilmiş iş birliği, acil frenler ve daha geniş istisna hükümleriyle (opt-out) AB işbirliğine daha fazla esneklik ve istisna kazanabilmesine izin verecektir. Bu durumda ortak bir ÖGAA inşa edilmesini olumsuz etkileyecek farklılaşmalar ve istisnalar ortaya çıkabilecektir. Esnekliğin artırılması, daha fazla karmaşaya yol açabilecek ve ulusal otoritelerin uygulamadaki işbirliğini zorlaştırabilecektir. Bu alanda farklılaşan yaklaşımlar, AB vatandaşlarının yasal haklarını uygulamada tehlikeye sokabilecektir²⁸².

2.1.2.6. On Yıllık Değerlendirme: Politika Başarı ve Açıkları

ÖGAA'nın gelişimi değerlendirildiğinde, gerçek başarıların elde edilmesi kadar, devam eden sorunlar da bulunmaktadır. AB'nin ÖGAA konusundaki politikalarındaki mevcut engeller ve zorluklar şu şekilde özetlenebilir:

- Uluslararası işbirliği, bireylerin haklarına ilişkin olarak ulusal veya yerel düzeyde gerçek bir etki yaratmaya başladığında bu işbirliğine güven azalması ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bazı üye ülkelerdeki bakanlıklar tarafından bu

²⁸¹ European Commission Directorate-General Home Affairs, "Mission & History", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm. (10.08.2010).

²⁸² Guild, Carrera and Balzacq, s. 13.

alanlardaki yetkilerinin ve takdir güçlerinin kaybolmasına karşı direnç ortaya çıkmıştır. (ikincilik ilkesinin hakimiyeti)

- Tatmin edici olmayan bir kurumsal yapılanma (Birinci/üçüncü sütun) ve karar alma süreci (yasal göç, vizeye ilişkin politikalar ve üçüncü sütun alanlarına uygulanan danışma prosedürü)
- AB'nin yetki alanına giren konular da dahil olmak üzere hükümetlerarası yaklaşımın baskın olması²⁸³.

ÖGAA söz konusu olduğunda, bu kadar zor ve yüksek derecede siyasallaşmış konuların ayrıntıları konusunda anlaşmaya varmak sorunlu bir süreç halini almıştır. Ayrıca, yasama sürecinde demokratik açık olması da eleştirilmektedir. Karar almanın bu derece zor olması, temel haklar konusunda üye ülkelerin uluslararası hukuki sorumluluklarının gerektirdiği standartların düşük düzeyde karşılanmasını getirmiştir. Bu nedenle süreç eleştirilmekte ve mevcut mevzuatın değerlendirilmesi ve uygulanması konusunda ve daha fazla yasal düzenlemenin yapılması için daha çok çaba gösterilmesi gereği ortaya çıkmaktadır²⁸⁴.

ÖGAA kapsamındaki alanların Avrupalılaşması birinci/üçüncü sütun ayrımına bağlı olarak ve bundan etkilenecek yeni bir kurumsal yapılanma ortaya çıkarmıştır. Bir taraftan Avrupa Komisyonu birinci sütunun kapsamına giren alanlarda Avrupa bütünleşmesinin temel aktörlerinden birisi olarak rol oynamaktadır. Diğer taraftan, Avrupa Parlamentosu bu alanlarda daha fazla dahil edilen ve güçlü bir aktör olarak yer almaktadır. Bu durum, özellikle birinci sütun kapsamına giren ve şu anda ortak karar prosedürünü içeren alanlarda söz konusudur. Güvenlik ve özgürlük politikalarında demokratik hesap verilebilirlik ve şeffaflığı sağlamak için Avrupa Parlamentosu'nun bu alandaki kurumsal yapıda temel aktörlerden birisi olarak tanınması gerekmektedir²⁸⁵.

²⁸³ Guild, Carrera and Balzacq, s. 12.

²⁸⁴ Baldaccini and Toner, ss. 21-22.

²⁸⁵ Guild, Carrera and Balzacq, s. 12.

ÖGAA konularında işbirliği konusunda önemli adımlar atılmasına rağmen, hükümetler arası düzeyde işbirliğini bozan bazı sorunlar da ortaya çıkabilmektedir. Bunun en belirgin göstergesi, Prüm anlaşmasıdır. Bu anlaşma, 27 Mayıs 2005'te İngiltere, Almanya, İspanya, Fransa, Lüksemburg, Hollanda ve Avusturya'dan oluşan yedi ülke tarafından imzalanmıştır ve özellikle terörizm ile mücadele, sınır ötesi suçlar ve düzensiz göç konusunda sınır ötesi işbirliğini arttırmayı amaçlamaktadır. Anlaşmayı, katılan üye ülkeler arasında bilgi değişimini hızlandırmayı amaçlayan, sadece teknik bir girişim olarak değerlendirmek zordur. Bu girişim, ÖGAA'ya karşı siyasi bir güç olarak ortaya çıkmış ve AB'nin bu alandaki bütünleşmesine gölge düşürmüştür. Anlaşma, AB içerisinde bir hiyerarşi ve çok düzeyli oyun ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, veri değişimine odaklanarak, Lahey Programı'na karşı bir rekabet oluşturmaktadır. Bunun yanında, hükümetlerarası işbirliğine geri dönülmesi ile Avrupa Parlamentosu, demokratik gözetim konusundaki rolünün kritik olduğu bir zamanda süreçten dışlanmaktadır. Anlaşma, AB düzeyinin üstünde ve/veya altında işleyen yeni güvenlik mekanizmalarını geliştirerek üye ülkeler arasında karşılıklı güveni azaltmıştır. Son olarak, Parlamento denetimine girmeyen bir çerçeve oluşturularak, AB'nin şeffaflık ilkesine olumsuz etkide bulunulmuştur²⁸⁶. Görüldüğü üzere, güvenlik açısından hassas olan ÖGAA konularında işbirliği, üye ülkeler arasındaki çıkar farklılıklarından ve anlaşmazlıklardan dolayı süreç içerisinde bazı zorluklarla karşılaşmaktadır.

ÖGAA'nın geleceğindeki zorluklara bakıldığında, Avrupa Komisyonu bu zorluklar arasında, diğer AB ülkelerinde yerleşme engelleri, sınır kontrolleri, göç ve yaşlanan nüfus ve düzensiz göç konularını saymıştır. 500 milyonu aşan vatandaşı olan AB içerisinde, yalnızca 8 milyon kişi serbest dolaşım ve yerleşim hakkından yararlanmaktadır. Bu kişilerin gittikleri ülkede o ülkenin vatandaşlarına eşit şekilde davranılması önem taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında, kişilerin serbest dolaşımı AB'nin temel ilkelerinden birisidir ve dolayısıyla yeni üye olmuş ülkelerin bu konuda derogasyona tabi tutulması bu ilke ile çelişmektedir²⁸⁷.

²⁸⁶ Guild, Carrera and Balzacq, ss. 5-6.

²⁸⁷ Guild and Carrera.

Avrupa Komisyonu'na göre, ÖGAA'nın geleceği konusundaki zorluklardan birisi de göç ve yaşlanan nüfustur. Dünyanın diğer yerlerindeki nüfus artışı ve yoksulluk karşısında AB'nin yaşlanan nüfusu AB üzerindeki göç baskısını arttırmaktadır. Öte yandan, göç baskısı analojisini kullanmak her zaman yerinde olmamaktadır. Aralık 2008 verilerine göre, işsizlik verileri Hollanda'da % 2,7 iken, İspanya'da % 14,4 olmuştur ancak bu iki ülke arasında çok az göç gerçekleşmiştir. Asgari ücret Bulgaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya ve Romanya'da aylık 300 Avrodan az; Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Malta, Portekiz, Slovenya ve İspanya'da aylık 301-999 Avro arasında; diğer AB ülkelerinde ise aylık 1000 Avro'dan fazladır. En yüksek asgari ücret Lüksemburg'da aylık 1570 Avrodur. Fakat Bulgaristan ve Estonya'dan Lüksemburg'a göç eden kişi sayısı çok düşük düzeydedir. Asgari ücret Danimarka'da aylık 1850 Avro, Almanya'da 1277 Avro, Fransa'da ise 1258 Avrodur. Öte yandan, Portekiz'de bu rakam 470 Avro, Polonya'da 246 Avro ve Bulgaristan'da 92 Avrodur. Dolayısıyla, göç baskısı ve göreceli yoksulluk da göç yapılarını tam açıklayamamaktadır. AB üyesi olmayan ülke vatandaşlarının AB vatandaşlarından farklı davranacağını söylemek zordur. Bu nedenle, büyük göç akımları meydana geleceği korkusu gerçekçi olmaktan uzaktır²⁸⁸.

Ayrıca, temel insan haklarını savunan bir Avrupa, hak temelli bir yaklaşıma²⁸⁹ dayanan ortak göç politikasına ihtiyaç duymaktadır. Üçüncü ülke vatandaşlarının istihdamı konusunda AB düzeyinde ortak politikaların geliştirilmemesi, göçmenleri ulusal düzeyde tanınan kısıtlı yasal haklara tabi tutmakta ve bu kişiler düzensiz statüye düşme riskiyle karşılaşmaktadırlar²⁹⁰. Stockholm Programı, göçmenlere yönelik sadece kısıtlama odaklı olmayan, göçün

²⁸⁸ Guild and Carrera.

²⁸⁹ Ekonomik göçmenlerin ve düzensiz göçmenlerin hakları ILO sözleşmelerinde ve BM göçmen işçi sözleşmesinde korunmakla birlikte ILO sözleşmeleri AB ve Avrupa Ekonomik Alanı Ülkeleri tarafından tam olarak onaylanmamıştır. Öte yandan BM göçmen işçi sözleşmesi, AB üye ülkeleri tarafından tam olarak uygulanmamaktadır. Dolayısıyla bu göçmenler uygulamada sadece Avrupa insan hakları sözleşmesi ve diğer uluslararası insan hakları araçlarını kullanabilmektedir. Bkz. Ryszard Cholewinski, "The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy", Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, *Whose Freedom, Security and Justice*, Hart Publishing, Portland, 2007, ss. 333-334.

²⁹⁰ Cholewinski, 2007, ss. 333-334.

diğer boyutlarını da içeren kapsamlı bir yaklaşımın uygulanmasında kilit konumda olacaktır.

2.1.3. Özgürlük ve Güvenlik: Denge Metaforu

Güvenlik çalışmaları açısından bakıldığında, günümüzde nükleer silahlar dahil olmak üzere eski tehditler yeni şekillerde ortaya çıkarken, yeni güvenlik tehditleri de ortaya çıkmıştır. Mali istikrarsızlık, çevresel bozulma, enerji bağımlılığı, örgütlü suçlar, terörizm ve “yasadışı göç” gibi yeni güvensizlik unsurları daha önce olduğundan çok daha çeşitli, daha az görünür ve daha az tahmin edilebilir durumdadır²⁹¹.

Bu ortamda gelişen özgürlük, güvenlik ve adalet alanının on yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. 1999 Amsterdam Antlaşması’ndan itibaren göç, iltica, sınırlar, cezai konularda yargısal işbirliği ve terörizm karşıtı eylemler gibi geleneksel olarak ulus devlet egemenliğinin merkezinde yer alan politika alanları temel tartışma konusu haline gelmiştir²⁹². Bu süreçte, güvenlik ve özgürlük arasındaki ilişki AB bütünleşme sürecinde tartışılan konular arasında yer almıştır. AB’nin uluslararası gücünün özgürlük, güvenlik ve adalet alanı kapsamında genişletilmesi ile, özgürlük-güvenlik ilişkisi konusunda yeni tartışmalar ortaya çıkmıştır. Terörizm ve uluslararası düzeyde insan hareketliliği, bu olguların ulus devletin güvenliğine karşı bir tehdit olarak inşa edilmesini haklı çıkarmıştır. Bu süreçte AB’de güvenlik ve güvensizlik olguları ve algıları siyasi değer ve politika hedefleri haline gelmiştir²⁹³.

Özgürlük ve güvenlik arasındaki çelişkili ilişki, AB’nin dört temel özgürlük ilkesi üzerine kurulması nedeniyle bir sorun haline dönüşmektedir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının kurumsallaşması ve dönüşümünde üç temel mekanizma bulunmaktadır:

²⁹¹ Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, 2010, http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf (10.09.2010), s. 31.

²⁹² Guild, Carrera and Balzacq, s. 2.

²⁹³ Guild, Carrera and Balzacq.

- Tehditlerin söylemsel inşası (güvenlikleştirme),
- Tehdit olarak inşa edilen herhangi bir sorunun çözümü için teknolojik araçlara başvurmak (örneğin, düzensiz göçün önlenmesi için sınır gözetim teknolojilerinin yenilenmesi ve biyometrik pasaport uygulamaları),
- Hükümetlerarası ve uluslararası karar alma yöntemleri arasındaki gerilim ve ortak güvenlik sorunlarına yanıt olarak en iyi karar alma prosedürü olarak düşünülen hükümetlerarasıcılığa eğilim²⁹⁴.

Bu süreçte, özgürlük ve güvenlik arasındaki ilişki kurumsal açıdan iyi tasarlanmış bir denge olarak ifade edilmektedir. Bu denge metaforunun kullanımı veya istismarı ÖGAA'nın meşruiyetini zayıflatmıştır. Bu metafor 11 Eylül 2001'den sonra AB söylemlerine girmiş, 2004'de başlayan ikinci beş yıllık program içerisine dahil edilmiştir. Bu metaforun temel sorunu özgürlük ve güvenliğin benzer kavramlar olduğu, kendi aralarında karşılaştırılabileceği ve dengeye sokulabileceği inancıdır. Özgürlük sadece AB antlaşmalarının değil bütün uluslararası insan hakları anlaşmalarının da merkezinde bulunan bir değerdir. Diğer taraftan, güvenlik bir değer olarak tanımlanamaz. Her ne kadar sosyal güvenlik gibi bazı güvenlik şekilleri değer olarak sınıflandırılabilir de, devlet görevlileri tarafından uygulanan zorlayıcı güvenlik tedbirlerinin bu kategoriye girmesi oldukça zordur. Zorlayıcı güvenliğin bir kamu ögesi olarak sınıflandırılması girişimi, o toplumu oluşturan bireyler açısından düşünüldüğünde bazı zorluklarla karşılaşmaktadır²⁹⁵.

Özgürlüğün üye ülkeler, AB kurumları ve mekanizmaları tarafından korunması gereken bir öncelik olması, zorlayıcı güvenliğin sadece özgürlüğü destekleyici bir araç olarak kullanılmasını gerektirmektedir. Burada temel olan AB içerisinde özgürlüğün önceliğidir. Nitekim ATAD, AB içerisindeki dört temel özgürlüğü temel haklardan bile daha öncelikli görmektedir. Temel haklar, temel özgürlüklerin uygulanmasına bir engel teşkil ederse bunun haklılığının gösterilmesi

²⁹⁴ Guild, Carrera and Balzacq, s. 1.

²⁹⁵ Guild, Carrera and Balzacq, ss. 7- 8.

gerekmektedir. AT Antlaşması her zaman özellikle kişilerin dolaşım özgürlüğünde özgürlüğün, güvenlik karşısında önceliğini kabul etmiştir. Nitekim, bir üye devlet diğer üye devletin vatandaşını sınır dışı etmek veya ülkesine girmesini engellemek isterse, bunun tek geçerli nedeni kamu politikası, kamu güvenliği veya kamu sağlığı olabilir. Bu üç kavramın nasıl kullanıldığı ATAD tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilmektedir²⁹⁶.

Devletlerin güvenlik adına kişilerin serbest dolaşım özgürlüğünün uygulanmasını sınırlayıcı veya önleyici fonksiyonlardan dışlanması “güvenlik-dışlaştırma” (de-securitisation) mekanizması olarak görülebilir. AB, 1999’dan itibaren üye ülkeler arasındaki sınır kontrollerinin ortadan kaldırılması yönünde hızlı bir gelişme sağlamıştır. 2004 genişlemesinden sonra, 21 Aralık 2007’de üye ülke sınırları arasındaki kontroller kara sınırlarında ve Mart 2008’de hava sınırlarında kaldırılmıştır. Frontex başkanı, sınır kontrollerinin kaldırılmasının getireceği güvenlik tehditleri hakkında endişelerini ifade etmiş olsa da serbest dolaşım özgürlüğüne ilişkin sürecin tamamlanmasına yönelik siyasi irade bu endişelerden çok daha baskın olmuştur²⁹⁷.

AB’de iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırılması, özgürlük ve güvenlik arasındaki denge metaforunun geçerli olmadığını göstermektedir. 13 Ekim 2006’da yürürlüğe giren Schengen sınır yasası kabul edilmiştir. Tüzük şeklinde olan bu yasa, üye ülkelerde doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Yasa, AB’nin dış sınırlarının nasıl kontrol edilmesi gerektiğini düzenlemektedir. Avrupa Parlamentosu’nun ısrarı üzerine yasa daha detaylı olarak ele alınmış ve herhangi bir ulusal hukukla kıyaslandığında AB’nin dış sınırlarında giriş ve girişin reddi kuralları daha açık olarak düzenlenmiştir. Girişi reddedilen kişilerin redde ilişkin yazılı bir belge alma hakkı bulunmakta, reddin açık ve kesin nedenlerle desteklenmesi ve bu nedenlerin tüzüğe uygun olması gerekmektedir. Ayrıca, redde karşı temyiz hakkı olması gerekmekte, üye ülkenin temyiz hakkının uygulanmasına ilişkin ve buna yönelik yasal yardımın nasıl elde edileceğine ilişkin bilgi sağlaması gerekmektedir. Sınır

²⁹⁶ Guild, Carrera and Balzacq, s. 9.

²⁹⁷ Guild, Carrera and Balzacq, s. 9.

kontrollerinin uygulanması, kişinin onuruna saygılı bir şekilde yürütülmelidir. Kontrolleri yapan memurlar ırk, din ve diğer konularda (vatandaşlık dışında) ayrımcılık yapmamalıdır. AB'nin dış sınırlarına ilişkin bu kurallar, üye ülke ulusal kuralları ile karşılaştırıldığında, üye ülke kurallarının ihtiyari tutuma daha fazla izin verdiği görülmektedir²⁹⁸.

AB içerisinde genişleme süreci ve uluslararası konjonktürün etkisiyle, güvenlik dinamiği ve özgürlük dinamiği birlikte yürümektedir. Bu süreçte ÖGAA müktesebatı temel haklar konusunda tutarlı ve uyumlaştırılmış bir AB politikasından yoksundur²⁹⁹. İç güvenliğin dışsallaştırılma ve Avrupalılaştırma sürecine tabi tutulmasıyla birlikte özgürlük de aynı süreçten geçmektedir. Örneğin, Temel Haklar Ajansı, Avrupa Veri Koruma Danışmanı gibi ajanslarda bu durum geçerlidir. Ancak bu boyutta politika yakınsaması veya Avrupalılaştırmanın artırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

AB'nin 2030 yılına kadarki süreç için belirlediği stratejiler arasında "özgürlük ve güvenlik arasındaki doğru dengeye ulaşmak" da vardır. Üyeleri arasında eski devlet başkanlarından işadamlarına kadar farklı geçmişlere sahip 12 kişi bulunan Akil Adamlar Grubu raporuna göre, bu husus AB'nin değerlerini ve onların korunmasını içeren bir alandır³⁰⁰. Bu dengeye ulaşmak, AB'nin kurucu değerlerinin devam ettirilmesi açısından da önem taşımaktadır.

Denge metaforu açısından ÖGAA konusundaki temel Avrupa Komisyonu belgelerinde metin analizi yapıldığında aşağıdaki şekilde bir durum ortaya çıkmaktadır. Tampere Programı'nın değerlendirildiği Komisyon belgesinde³⁰¹ özgürlük kelimesi 23 kez geçerken, güvenlik kelimesi 31 kez geçmiştir. Lahey

²⁹⁸ Guild, Carrera and Balzacq, s. 10.

²⁹⁹ Guild, Carrera and Balzacq, s. 11.

³⁰⁰ Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, May 2010, http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf (10.09.2010), s. 43.

³⁰¹ Commission of the European Communities, *Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and Future Orientations*, Brussels, 02.06.2004.

Programı'nda³⁰² özgürlük 22 kez geçerken, güvenlik 47 kez geçmiştir. Stockholm Programı'nda “özgürlük” ifadesi 35 defa ve “özgür (free)” ifadesi 10 kez geçerken, “güvenlik” 83 defa ve “güvenli (secure)” 13 kez geçmiştir. Bunun yanında, “düzensiz göç” ifadesi bir defa kullanılırken, 19 kez “yasadışı” göç ifadesi geçmiştir. Ayrıca burada dikkat çekici husus, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yerine “iç güvenlik” kavramının sıklıkla kullanılıyor olmasıdır. “İç güvenlik” ifadesi belgede 19 kez kullanılmıştır. Ayrıca göç akımlarının “yönetimi (manage)” ifadesi 4 defa kullanılırken, sınırların ve göç akımlarının “kontrolü (control)”, “sınır gözetimi (surveillance)” “yasadışı göçle mücadele” (combat, fight) 17 defa kullanılmıştır. Dolayısıyla, Avrupa Konseyi belgelerinde ÖGAA'nın özgürlük boyutundan ziyade güvenlik boyutunun giderek artan bir şekilde kullanıldığı görülmektedir.

2.2. ÜYE ÜLKELERDE VE ADAY ÜLKELERDE GÖÇ POLİTİKASININ AVRUPALILAŞMASI

27 AB ülkesinin göçe ilişkin farklı ihtiyaçları ve tarihsel deneyimleri bulunmaktadır. Ülkelerin farklı ekonomik durumları, demografik özellikleri ve sosyal standartları da bu durumu etkilemektedir. Bazı ülkeler uzun yıllar boyunca göç alan ülke konumunda iken, bazıları bu statüye son yıllarda geçmiştir. Bazı AB ülkelerinin insan kaynağı yetersiz iken, diğerleri yüksek işsizlik oranları ile karşı karşıyadır. Yüksek refah düzeyine sahip ülkeler geçmişte nitelikli ve niteliksiz işgücüne ihtiyaç duyarken, yeni gelişen ekonomilere sahip ülkeler bu ihtiyaçla son yıllarda karşılaşmaktadır. Bazı ülkeler yüksek nitelikli işgücüne ihtiyaç duyarken, diğer ülke ekonomileri daha çok niteliksiz işgücü ihtiyacındadır. Hatta bu ülkeler, düzensiz göçmen işgücünü bu amaçla kullanmaktadır. Ayrıca, farklı demografik baskılar işgücü piyasalarında farklı ekonomik göçmen ihtiyaçlarını ortaya çıkarmaktadır. Farklı ekonomik ve/veya demografik olaylar üye ülkeleri göçmen akımları konusunda farklı şekilde etkilemektedir. Akdenizli veya Doğu Avrupa'daki üye ülkeler sınır ülkeleri olduğu için göç akımlarına daha çok maruz kalmaktadır. Ortak bir AB göç politikası oluşturulmasına karşı çıkan çevreler, üye ülkeler

³⁰² Council of the European Union, *The Hague Programme : Strengthening Freedom, Security And Justice in the European Union*, Brussels, 13 December 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (22.03.2009).

arasındaki bu önemli farklılıklardan dolayı üye ülkelerin ortak bir paydada buluşmasının mümkün olamayacağını ve dolayısıyla, göç konularının ulusal düzeyde ele alınması gerektiği belirtmektedir. Göç politikaları, dış politika ve sosyal politikalarla önemli ölçüde etkileşim içinde olduğu için üye ülkelerin göç konularını ulusal düzeyde ele almaya hakları olduğu ifade edilmektedir. Bu görüşlere göre, toplumlarının sosyal uyumunu veya işgücü standartlarını korumak adına bunu yapabilmelidirler³⁰³.

AB’de göç politikaları uluslararası düzeye taşınırken, üye ve aday ülke politikaları Avrupalılaştırma sürecine girmiştir. Ancak Avrupalılaştırma³⁰⁴ bu ülkelerde farklı şekillerde ve derecelerde ortaya çıkmaktadır. Bu başlık altında, Avrupalılaştırmanın kapsamı ve Avrupalılaştırma dereceleri ele alınarak, üye ve aday ülkelerde göç politikalarında ve siyasetinde Avrupalılaştırma incelenmektedir. Radaelli’nin tanımına göre Avrupalılaştırma;

“İlk olarak AB politika sürecinde tanımlanan ve sağlaştırılan, daha sonra ise iç (ulusal ve ulus-altı) söylemlere, siyasi yapı ve kamu politikalarına dahil edilen, resmi olan veya olmayan kurallar, prosedürler, politika paradigmaları, stiller, ‘iş yapma biçimleri’, ortak inanç ve normların a) yapılandırılması, b) yayılması ve c) kurumsallaştırılması süreci”dir³⁰⁵.

Bu tanım, AB’deki çok düzeyli yönetim konusundaki etkileşimleri anlamak için geniş bir çerçeve sunmakta ve Avrupalılaştırmanın AB ve üye ülkeler arasında “yukarıdan aşağıya” ve “aşağıdan yukarıya” olmak üzere iki yönlü bir süreç olduğunu vurgulamaktadır³⁰⁶. Avrupalılaştırmanın birbiriyle etkileşim halindeki üç boyutu bulunmaktadır³⁰⁷.

³⁰³ Klaus Heeger and Karoly Lorant (Ed.), *The EU from a Critical Perspective: A selection of articles from EUWatch*, European Parliament, Luxembourg, 2009, s. 293.

³⁰⁴ Tezin temel çalışma alanı Avrupalılaştırma olmamakla birlikte, tezin iki temel eksenini oluşturan güvenleştirme ve dışlaştırmanın Avrupalılaştırma süreci ile yakın bağlantısı nedeniyle konunun incelenmesi gereği duyulmuştur.

³⁰⁵ Claudio M. Radaelli, “Europeanisation: Solution or problem?”, *European Integration Online Papers*, Vol. 8, No. 16, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (09.10.2008), s. 3.

³⁰⁶ Ette and Faist, s. 14.

³⁰⁷ Maas, ss. 14-15.

• *Avrupa Düzeyinde Kurumlar ve Politikaların Geliştirilmesi Olarak Avrupalılaşma:* Radaelli, yetkinin üye ülkelerden AB'ye aktarıldığı bu boyutu doğrudan Avrupalılaşma olarak da ifade etmektedir. Bu tür Avrupalılaşma, aşağıdan yukarıya doğru giden Avrupalılaşmayı işaret etmektedir. Bu durum, Topluluklaştırma (Communitarisation) ya da hükümetler arası işbirliğı olarak ortaya çıkabilmektedir³⁰⁸. Göç politikalarında da ilk önce hükümetler arası, daha sonra ise uluslarüstü yapılanmaya gidilerek bu boyutta Avrupalılaşma gerçekleşmektedir.

• *AB Düzeyinde Kurum ve Politikaların İ Politikaya Etkisi Olarak Avrupalılaşma:* AB düzeyinde politikaların oluşturulması ve bu alanda Avrupalılaşmanın gerçekleştirilmesinin üye ülkeler üzerinde etkileri farklılaşabilmektedir. Bu etkiler, istenen veya öngörülemeyen etkiler şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Radaelli, bu boyutta Avrupalılaşmayı *dolaylı Avrupalılaşma* olarak adlandırmaktadır³⁰⁹. Yukarıdan aşağı bir etkisi olan bu tür Avrupalılaşma sürecinde, üye ülkelerde farklı Avrupalılaşma dereceleri ortaya çıkmaktadır.

• *AB Düzeyinde Politikaların Üçüncü Ülkelere Etkisi Olarak Avrupalılaşma:* AB düzeyinde politikaların oluşturulması, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerine de etki etmektedir. AB, çeşitli politika alanlarındaki düzenlemelerini öncelikle aday ülkeler ve komşu ülkeler olmak üzere, üçüncü ülkelerin de benimsemesini teşvik etmektedir. Bu durum, dışsallaştırma olarak da adlandırılmaktadır. Avrupalılaşmanın bu boyutu, tezin AB göç politikasının dışsallaştırılmasını ele alan üçüncü bölümü ve Türkiye'nin AB göç politikalarına uyumu inceleyen dördüncü bölümü açısından önem taşımaktadır. AB'nin özellikle aday ülkelere etkisini tanımlayan ve Avrupalılaşma ile birbirinin yerine kullanılan bir başka kavram da AB-leşmedir (EU-ization). Bu kavram, sadece AB normlarının i politikaya aktarılıp, iş yapma şekillerinin değışmemesi ve Avrupalılaşmanın yüzeysel şekilde gerçekleştirilip

³⁰⁸ Maas, s. 14.

³⁰⁹ Maas, s. 15.

hazmedilememesini ifade etmektedir. Dolayısıyla, AB-leşme Avrupalılaştırmanın daha dar ve yüzeysel halini ifade etmektedir³¹⁰.

Avrupalılaştırmanın ilk iki boyutu, üye ülkelerin ulusal düzey ve AB düzeyi arasındaki etkileşimi şekillendirmeye çalıştığı bir süreçtir. Üye ülkeler, politikaların AB düzeyinden ulusal düzeye aktarımı sırasındaki maliyetleri azaltmak için AB politikalarını kendi tercih ettikleri yönde etkilemeye çalışmaktadırlar. Ayrıca, ulusal düzeyde etkin olarak düzenleyemedikleri göç, örgütlü suçlar ve çevre gibi politikaları uluslararası düzeye taşıyarak çözmeyi tercih etmektedirler. Bu nedenle, ulusal politika düzenlemelerini uluslararası düzeye taşıma yoluna gitmektedirler³¹¹. Bu durum, aşağıdan yukarıya Avrupalılaştırmayı işaret etmektedir.

Avrupa ekonomik ve siyasi bütünleşmesi, üye ülkelerin göç politikalarını da etkilemektedir. AB'nin göç konusundaki rolü iki nedene dayandırılabilir: Birincisi; Avrupa'daki bütünleşme ve egemenliğin devri düzeyi dünyanın başka bir yerinde görülmemiştir. Checkel'in³¹² de belirttiği gibi, ulus devletin dünyada gerilemekte olduğu bir yer varsa o da Avrupa'dır. İkinci olarak; 1960'lardan itibaren geliştirilen AB politikalarının üzerine inşa edilmekte olan bir AB göç politikası mevcuttur. Bu süreçte istenmeyen göç ve dolayısıyla sınır kontrolleri ve güvenlik üzerine güçlü bir vurgu bulunmaktadır. Şu anda halen ulusal yetki alanında bulunan yasal göç konusunda, AB düzeyinde çok fazla girişim yapılmamıştır³¹³.

AB politikaları ve ulusal politikalar arasında çeşitli bağlantı noktaları bulunmaktadır. Avrupalılaştırma sürecinde, bu sürece dahil olan aktörlerin tercihleri ve kimliklerini değiştirip değiştiremeyeceği tartışma konusudur. Örneğin; bütünleşme sürecinde, içişleri bakanlığı görevlilerinin birbirleriyle sık etkileşiminden dolayı

³¹⁰ Trine Flockhart, "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, ss. 787-810.

³¹¹ Tanja Börzel, "Pace-Setting, Fence Sitting and Foot Dragging: Member States Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, s. 196; Geddes, 2007, s. 56.

³¹² Jeffrey Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005, ss. 801-826.

³¹³ Geddes, 2007, ss. 50-51.

Avrupa düzeyindeki çıkarları benimsemesinin mümkün olup olmadığı sorgulanmaktadır. Avrupa sosyalizasyonu (socialization) olarak adlandırılan süreç ilişkin iki düşünce şekli bulunmaktadır: Birinci olarak, ulusal ve AB politikaları arasındaki kurumsal bağlantılar, ulusal aktörler için göç alanında çok az bir sınırlama getirebilir. İkincisi, March ve Olsen'in³¹⁴ “consequentializm” mantığı olarak adlandırdığı, kurumsal değişime çıkar odaklı yaklaşımdır. Avrupa bütünleşmesi, aktörlerin çıkarları ve kimliğini değiştiren uygun bir mantıkla işlediğinde daha geniş etki yapabilmektedir. Buradaki temel konu, Avrupa düzeyinde işleyen ulusal aktörlerin AB iş yapma şekillerine yönelik olarak sosyalleşip sosyalleşmeyeceği ve bunu nelerin etkilediğidir. Bunun sonucunda, bu aktörler ulusal temsilcilerden ziyade Avrupalı olacaktır. Sosyalizasyon, aktörlerin belirli bir topluluğun kurallarına adaptasyonu süreci olarak tanımlanabilir. Bunun sonucunda, yeni kuralların içselleştirilmesine dayalı olarak sürekli bir uyum ortaya çıkmaktadır. Bu ikinci çeşit sosyalizasyon, aktörlerin rol oynamadan öteye geçerek, Topluluk normlarını doğru olduğuna inandıkları için kabul ettiklerinde gerçekleşir³¹⁵. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki, AB sosyalizasyonunun etkisi zayıftır ve ulusal düzeyde çalışanlar için AB dinamikleri ikinci konumdadır. Dolayısıyla, ulusal politikanın üstünlüğü devam etmektedir. Araştırma sonuçları, birinci çeşit sosyalleşmenin daha fazla olduğunu gösterse de AB düzeyinde Coreper'deki ulusal temsilcilere yönelik bir araştırma, ulusal ve uluslararası yaklaşımların birbiri içine girebileceğini göstermekte, siyasi aktörler sonuçları hesap etmekte ve kurallara uymaktadır. Bu ikisi arasındaki ilişki genellikle fark edilemeyecek düzeydedir³¹⁶.

Üye ve aday ülkelerde gerçekleşen Avrupalılaştırmanın ne derecede gerçekleştiği ortak göç politikasının ve bu politikanın dışsallaştırılmasının etkinliği açısından önem taşımaktadır. Radaelli³¹⁷, Avrupalılaştırmanın derecesi konusunda dört

³¹⁴ James March and Johan Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, ss. 943–969.

³¹⁵ Checkel, ss. 801-826.

³¹⁶ Geddes, 2007, s. 57.

³¹⁷ Claudia Radaelli, “The Europeanization of Public Policy”, *The Politics of Europeanization*, Ed. Kevin Featherstone and Claudia Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003.

temel değişim çeşidini içeren bir tipoloji yapmıştır; *atalet*, *hazmetme*, *dönüşüm* ve *geri dönüş*.

a. Atalet (*inertia*): Değişimin hiçbir şekilde gerçekleşmediği durumları içermektedir. Bu durum, daha çok AB politikalarının ulusal politikalarla hiçbir şekilde örtüşmediği zamanlarda ortaya çıkmaktadır. Politika bazında bakıldığında, en küçük ortak paydada birleşilen direktiflerin ulusal hukuka aktarılması sürecinde gecikme ve direnç oluşturularak atalet ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, Almanya’da son yıllarda AB düzeyindeki göç politikaları uygulanmamakta ve dolayısıyla atalet gözlenmektedir³¹⁸.

b. Hazmetme (*absorbition*): Ulusal politikaların AB politikaları ile uyumlaştırıldığı bir değişim sürecini ifade eder. Bu süreçte, mevcut yapıların veya politikaların gerçek anlamda dönüşümüne gerek kalmadan köklü olmayan belirli değişiklikler yapılabilir. Hazmetme, hem AB üye ülkeleri hem de aday ülke örneklerine bakıldığında en yaygın değişim çeşididir. İsveç gibi ülkelerin AB göç politikalarını hazmetme durumu buna iyi bir örnektir. Schengen uygulamalarının birçoğu her ne kadar önemli değişimler içerse de göç kontrolüne ilişkin çoğu direktifin İsveç hukukuna aktarılması kolay olmuştur³¹⁹.

c. Dönüşüm (*transformation*): Ulusal politikaların temel mantığının ve bu politikalara ilişkin siyasi davranış biçiminin değişimini ifade eder. AB’nin üye veya aday ülke üzerindeki etkisinin bu derecede gerçekleştiği örnekler çok fazla bulunmamaktadır. Uzun yıllar boyunca AB Konseyi’nde oybirliğine tabi olan ve daha sonra nitelikli çoğunluk oylamasına geçişe rağmen hala hükümetler arası bir anlayışla biçimlendirilen bir politika alanı olmasından dolayı göç politikaları konusunda üye ülkeler uluslararası politikaların mevcut ulusal “iş yapma şekillerini” altüst etmesine izin vermeme eğilimindedirler. Yine de bu alanda dönüşümün gözleendiği durumlar bulunmaktadır. Göç kontrolü konusunda AB ülkeleri arasındaki ortak anlayış, bu alanda dönüşümcü politikaları ortaya çıkarmıştır. Buna Polonya

³¹⁸ Ette and Faist, s. 16.

³¹⁹ Ette and Faist, ss. 16-17.

örnek gösterilebilir. Polonya'nın SSCB döneminden sonraki göç politikası, Avrupalı komşularının ve AB'nin koşulluluk politikasının etkisiyle köklü bir dönüşüm geçirmiştir. Politika dönüşümünün yanında elit söylemlerinde ve Polonyalı politikacıların düşünce tarzlarında Avrupa'daki söylemlerle yakından bir benzeşme olmuştur³²⁰.

d. Geri Dönüş (retrenchment): Nadir durumlarda ulusal politikalar daha önceki durumundan daha az Avrupalı hale gelmektedir. Ulusal hükümetlerin politika tercihlerinin Avrupa göç politikalarının gelişimi ile ters olduğu ülkelerde, geri dönüş olası bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır³²¹. Bu konuda en açık örnek İspanya'dır. İspanya ve diğer AB ülkeleri arasında işgücü piyasası talebi açısından farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, mevcut AB göç politikaları, İspanya işgücü piyasası özellikleri ve ihtiyaçları ile çatışmaktadır. AB içerisinde işgücünün serbest dolaşımı olmasına ve üçüncü ülkelere yasal göç alımı konusunda ortak politikalar geliştirilmemesine rağmen, İspanya üçüncü ülkelere gelen düzensiz göçmenleri yasallaştırma (regularization) kotası uygulamaktadır. Hatta Komisyon, AB içerisinde artan işsizlik ve ekonomik koşullar dolayısıyla bu politikayı eleştirmiştir³²². Ayrıca İspanya'nın bu yasallaştırmayı yapması, diğer AB ülkeleri tarafından düzensiz göçü teşvik ettiği düşüncesiyle eleştirilmektedir. Nitekim bu politika, İspanya'nın düzensiz göçmenler için çekiciliğini arttırmaktadır. Dolayısıyla AB, bir yandan düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrollerine büyük ölçüde yatırımlar yaparken, bu uygulamalar politikaların etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle, düzensiz göç konusunda İspanya'nın kota politikası başlatması ve uygulamaya devam etmesi AB politikalarından sapmayı göstermektedir.

³²⁰ Ette and Faist, s. 17; Anna Kicing, Agnieszka Weinar, Agata Gorny, "Advanced yet Uneven. The Europeanization of Polish Immigration Policy", *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 181–183.

³²¹ Ette and Faist, s. 18.

³²² Margit Fauser, "Selective Europeanization: Europe's impact on Spanish Migration Control", *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 147.

AB'nin düzensiz göçle mücadele dışındaki göç politikalarında hükümetlerarası özelliğin baskın olması üye ülkelerin bu konuda Avrupalılaşmaya bakış açısını ortaya koymaktadır. Burada politikaların Avrupalılaşması yerine Avrupalılaşma siyaseti tercih edilmektedir. Çünkü politikaların Avrupalılaşması ulusal göç politika aktörlerinin karar alma yetkisine AB'nin müdahalesini getirecektir. Devletler göç hareketlerini düzenleme konusundaki sınırlı imkanlarının karşısında “Avrupa'ya kaçış” yolunu tercih etmektedirler. Politikaların Avrupalılaşması söz konusu olduğunda bu durum Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve ATAD gibi uluslararası kurumları yetkilendirme anlamına gelecektir. Bunun yerine genellikle tercih edilen Avrupalılaşma siyaseti ise içişleri bakanlık yetkilileri tarafından istenmeyen göçün önlenmesi temel hedefi üzerine odaklanmaktadır³²³.

Dolayısıyla, Avrupalılaşmanın iç dönüşümünün iki temel boyutu vardır: Ulusal göç politikalarının Avrupalılaşması ve ulusal göç siyasetinin Avrupalılaşması³²⁴. Göç siyasetinin göç politikalarına göre daha kapsayıcı bir anlamı bulunmaktadır. Göç siyaseti, ulusal politika yapım süreçlerinden göç konusundaki siyasi ve kamuoyu söylemlerine ve politika yapıcılarının göç konusunda değişen düşüncelerine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır³²⁵.

Üye ülke örnekleri incelendiğinde, göç politikalarının Avrupalılaşması konusunda atalet ile dönüşümcü değişim tipleri arasında farklılaşan değişim tipleri gözlenmektedir. Örneğin İngiltere'de çok az değişim gözlenirken, Polonya'nın göç politikaları büyük bir dönüşüm yaşamıştır. Almanya ve İsveç bu iki uç arasında İngiltere'ye yakın bir yerde bulunurken, Yunanistan ve İspanya Polonya'nın deneyimine daha yakın bir noktadadır. Dolayısıyla bu durum, yeni üye ülkelerin göç politikalarında daha fazla dönüşüm geçirdiğini göstermektedir³²⁶.

³²³ Geddes, 2007, ss. 54-55.

³²⁴ Tanja Börzel and Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, *The Politics of Europeanization*, Ed. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, s. 59.

³²⁵ Ette and Faist, s. 16.

³²⁶ Ette and Faist, s. 20.

Üye ülkelerin Avrupalılaşıma deneyimine bakıldığında, bütünleşmenin itici güçlerinden olan Almanya'nın Avrupa bütünleşmesinde genellikle "model öğrenci" olarak yer aldığı, Avrupa bütünleşmesi sürecine aktif olarak katıldığı ve ortak bir göç politikası oluşturulması konusuna özel ilgi gösterdiği görülmektedir. Bu imaj ile paralel bir şekilde, AB politikaları 1990'lı yıllarda Almanya'nın göç politikasını önemli oranda değiştirmiştir. Öte yandan Amsterdam Antlaşması, Almanya'nın ortak göç politikasındaki yeri konusunda bir dönüm noktası olmuştur. Almanya öncü konumundan vazgeçmiş, bu politika alanında geri planda durmuştur. Daha önceki dönemlerin tersine, 1999 sonrası AB politikaları Almanya'nın göç politikasını önemli ölçüde etkilememiştir³²⁷. Ancak, Almanya daha önceki dönemlerde göç politikalarını, özellikle göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin politikaları gözardı ederken, son dönemlerde bu konularda daha fazla politika geliştirme çabasıdır³²⁸. Ayrıca, göçün güvenlikleştirilmesine bakıldığında, İngiltere'nin aksine Almanya'da göçün güvenlikleştirilmesi siyasi tartışmaların merkezindedir. Özellikle 11 Eylül olaylarından sonra havaalanı kontrollerinin artırılması konusunda, Alman siyasetçileri ve bürokratları, İngiltere'nin bu konuda öncülük ettiğini ve diğer AB ülkelerine güvenlik prosedürlerini benimsetmeye çalıştığını vurgulamıştır³²⁹. Dolayısıyla, Almanya'nın göç konusunda diğer AB ülkelerinden farklı bir yaklaşımı ve gündemi bulunmaktadır. İspanya ve İtalya gibi ülkelerle kıyaslandığında, Almanya'nın göç politikalarında göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin politikalar gündemin merkezinde olup, düzensiz göçle mücadele daha arka planda kalmaktadır. Göçmenlerin entegrasyonu konusunda AB düzeyinde bir ortak politika şu aşamada söz konusu olmadığı için bu alanda Avrupalılaşıma gerçekleşmemiştir.

Akdenizli AB ülkelerinden İtalya, Afrika'dan deniz yoluyla gelen düzensiz göç nedeniyle bu konuda en fazla zorlukla karşılaşan ülkelerden birisidir. Örneğin,

³²⁷ Ette and Faist, s. 21.

³²⁸ Irene Helmes, *Migration to the European Union-an Analysis of National and Common Policies*, Diplôme des Hautes Études Européennes et Internationales, Institute International des Hautes Etudes Internationales, Nice, 2010, <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires2010/Helmes.pdf> (12.06.2010), s. 34.

³²⁹ Diez, s. 21.

İtalyan içişleri bakanlığı verilerine göre, 2008 yılında 36900 düzensiz göçmen botlarla İtalya sahillerine ulaşmıştır. İtalya ile birlikte İspanya da aynı sorunlarla karşılaşmakta ve bu ülkeler düzensiz göçle mücadele gibi bütün Avrupa'yı ilgilendiren bir alanda diğer AB ülkelerinden destek alamamaktan yakınmaktadır. İtalya ve İspanya, daha sonra diğer AB ülkelerine geçecek olan düzensiz göçmenleri engelleyerek, aslında bütün AB ülkeleri adına bu konuda önlem aldıklarını ifade etmektedirler. Daha önce adalet, özgürlük ve güvenlik alanında Komisyonerlik yapmış olan İtalya Dışişleri Bakanı Franco Frattini'ye göre, "Bu konu, güvenlik ve enerji politikalarında olduğu gibi, sadece Sicilyalıları veya Maltalıları değil bütün AB'yi ilgilendirmektedir."³³⁰ Görüldüğü üzere, göç-güvenlik bağlamı Akdenizli ülkelerde çok daha fazla gündemde olup, yaşadıkları sorunlar nedeniyle bu ülkeler, düzensiz göçle mücadele konusunda AB politikalarının güçlendirilmesi çağrısını devamlı olarak yinelemektedir.

Yaşanan bu sorunlar nedeniyle göç konusu İtalya siyasetinde önemli bir yere sahiptir ve 2009 yılı AP seçim kampanyalarında bu konu gündemde üst sıralarda yer almıştır. AB düzeyinde yapılan bir kamuoyu yoklamasında, düzensiz göçle mücadelenin İtalyanlar için diğer AB ülke vatandaşlarına kıyasla iki kat daha önemli olduğu ortaya çıkmıştır. İtalyanların % 69'u bu konuyu üst düzey bir öncelik olarak nitelerken, diğer AB ülkelerinde bu oran ortalama olarak % 31'dir³³¹. Ayrıca, bu ülkede son yıllardaki ekonomik durgunluk döneminde düzensiz göçmenlerin suçlu olarak nitelenmesi popülist siyaset söyleminde ve seçim kampanyalarında üst sıralarda yer bulmaktadır. Buna paralel bir şekilde, İtalyan kamuoyunda göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmesi isteğinin diğer AB ülkelerinden daha fazla olduğu bazı çalışmalarda iddia edilmiştir³³². Buna göre, göçmen karşıtı söylemleri olan Kuzey

³³⁰ "Italy alone in making immigration an EU vote issue", 04.06. 2009, <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/italy-making-immigration-eu-vote-issue/article-182842> (11.07.2009); "Tragedy triggers plans for new EU immigration policy", 24.08.2009, <http://www.euractiv.com/en/social-europe/tragedy-triggers-plans-new-eu-immigration-policy/article-184752> (20.10.2009);

³³¹ "Tragedy triggers plans for new EU immigration policy", 24.08.2009, <http://www.euractiv.com/en/social-europe/tragedy-triggers-plans-new-eu-immigration-policy/article-184752>; "Italy alone in making immigration an EU vote issue", 04.06. 2009, <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/italy-making-immigration-eu-vote-issue/article-182842>

³³² "Italy alone in making immigration an EU vote issue".

Ligi, Haziran 2009 AP seçimlerinde oylarını beklenmedik şekilde arttırmıştır (% 10,9)³³³. Akdenizli ülkeler, bu gelişmeler bağlamında, düzensiz göç politikalarının ve siyasetinin Avrupalılaşmasında itici güç olmuştur. Ayrıca, bu ülkelerde söylemsel Avrupalılaşma da yaygındır.

Polonya gibi yeni üye ülkeler, göç politikalarında en kapsamlı Avrupalılaşma deneyimini yaşamıştır. Doğu bloğunun yıkılmasından sonra bir göç politikası oluşturma ihtiyacı, AB'nin baştan itibaren etkisini bu alanda göstermesine izin vermiştir. Örneğin Polonya'da³³⁴ bu etki 1990'lı yılların başından itibaren görülmüş, 1997 yılında müzakerelerin açılmasıyla birlikte daha güçlü hale gelmiştir. 1997 Yabancılar Kanunu; o tarihlerde Avrupa düzeyinde tartışılan konuları, örneğin geçici oturma izinleri, taşıyıcı sorumluluğu ve güvenli üçüncü ülke kavramlarını içermiştir. Yabancılar Kanununun 2001 ve 2003 yıllarındaki revizyonu ile, AB düzeyindeki politikaların çoğu Polonya göç politikalarına entegre edilmiştir. Koşulluluk, müzakere sürecinde Polonya ve AB arasındaki etkileşimi açıklamaktadır. Müzakere süreci boyunca AB'ye katılım yönündeki güçlü istek sonucu Polonya göç politikaları konusundaki koşulları isteyerek kabul etmiştir³³⁵. Bunun sonucunda, Polonya'da göç politikaları ve söylemleri iyi bir şekilde Avrupalılaşmıştır. Ancak kurumsal açıdan bakıldığında, Avrupalılaşma kurumsal yapılarda ve politika yapım süreçlerinde bu düzeyde görülmemektedir. Polonya'da göç politika yapımında bariz bir yürütme organı hakimiyeti bulunmaktadır. Ne Parlamento, ne de çıkar grupları politika yapım sürecine gerçekten dahil olamamaktadır. Avrupalılaşma bu kurumsal yapıyı çok az değiştirmiştir. Örneğin, göç politikaları ile ilgilenecek merkezi bir hükümet organı kurulması konusunda bir öneri yapılmıştır. Öte yandan, Polonyalı politikacılar

³³³“European elections 2009: Italy”, 02.06.2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/5430325/European-elections-2009-Italy.html> (20.08.2009)

³³⁴ Polonya'da göç politikalarının Avrupalılaşması için bkz. Anna Kicingier, “Between Polish Interests and the EU Influence – Polish Migration Policy Development 1989–2004”, Central European Forum for Migration Research Working Paper, No. 9, 2005, p. 3, http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-09.pdf (06.07.2009); Krystyna Iglicka, EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges, April 2005, <http://www.migrationinformation.org/Profile/display.cfm?ID=302> (06.07.2009); Anna Kicingier, Agnieszka Weinar, Agata Gorny, “Advanced yet Uneven. The Europeanization of Polish Immigration Policy”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 181– 200.

³³⁵ Ette and Faist, ss. 22.

arasındaki düşünce tarzı ve elit söylemler büyük ölçüde Avrupalılaştırılmıştır. Kontrol edilemeyen göçün bir tehdit olarak algılanması ve bir Avrupa kalesi yaklaşımı, Polonya'daki göçmen sayısının az olmasına rağmen bu ülkeye aktarılmıştır³³⁶.

Yunanistan örneği, Polonya ile benzerlikler sergilemektedir. Yunanistan, Schengen sistemine dahil olmak için sınır kontrolleri, vize politikaları ve düzensiz göçle mücadele konusunda çeşitli yasal hükümleri uygulamak zorunda kalmıştır. Yunanistan'ın göç politikalarının Avrupalılaşması, bu manada ortak Avrupa kurumlarına katılım için bir ön şarttır ve dolayısıyla Polonya deneyimi ile benzer şekilde koşulluluk kavramı burada geçerlidir. Yunanistan örneğinde söylemsel Avrupalılaşma ön plandadır. Bu şaşırtıcı değildir, çünkü bu ülkede Avrupa siyasi ve sosyal gelişmelerine uyum sağlamak modernleşme ile eş anlamlı görülmektedir³³⁷.

Aday ülkelerden Türkiye ve Arnavutluk örneğine bakıldığında ise, Polonya'nın 1997 ve 2004 yılları arasındaki deneyimine benzer bir durum gözlenmektedir. Yani, koşulluluk ile yönetilen zorlayıcı bir Avrupalılaşma, bir diğer ifade ile AB-leşme söz konusudur. Bu durum, bu ülkelerin AB'ye katılım konusundaki güçlü isteği ile de açıklanabilmektedir. Fas ve Ukrayna gibi AB üyelik perspektifi hiç olmayan ya da belirsiz olan ülkelerde Avrupalılaşma derecesi farklılaşmaktadır. Bu ülkelerde işbirliğini yönlendirmek için AB'nin elinde üyelik ödülü bulunmamaktadır. Bunun sonucunda farklı etkileşim çeşitleri ortaya çıkmaktadır. Birincisi, hükümetler arası müzakereler ile bağlantılandırılan olumlu koşulluluktur (örneğin, geri kabul anlaşmaları); ikincisi, hükümetler ötesi ağlarla politika transferi ve üçüncüsü, Uluslararası Göç Örgütü ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği gibi uluslararası örgütlerin etkisidir. Fakat Ukrayna ve Fas gibi üçüncü ülkelerdeki AB etkisi, Polonya ve diğer yeni üye ülke örneklerinden çok daha azdır. Türkiye örneği Polonya örneği ile kıyaslandığında, üyelik perspektifinin daha belirsiz olmasından dolayı Avrupalılaşma açısından daha zayıftır. Dolayısıyla, uyumlaştırma ödülleri az olduğundan dolayı uyumlaştırma teşviği de azalmaktadır. Sonuç olarak, Avrupalılaşma bu ülkelerde daha az

³³⁶ Kicinger, Weinar and Gorny, ss. 181–183; Ette and Faist, ss. 25-26.

³³⁷ Ette and Faist, ss. 22-23.

kapsayıcıdır ve bu ülkelerin göç politikalarında Avrupa'nın göç kontrol isteklerini karşılayacak yönlere odaklanmaktadır³³⁸.

Göç siyasetinde, adalet ve içişlerinin diğer alanlarında olduğu gibi elitler hakim durumdadır ve yürütme organı baskındır. Bu alan, yasama organı, siyasi partiler ve çıkar grupları tarafından fazla etki edilemeyen bir alandır. Son yıllarda yürütmenin bu hakimiyeti daha da artmıştır. Göç-güvenlik bağlantısının güçlü olması, göçün güvenleştirilmesinin devam etmesi ve dış ve iç güvenlik konularının göç ile bağlantılandırılması bu politika alanında yürütmenin etkisini daha da güçlendirmiştir. Ulusal politika üzerindeki AB etkisi, yasamaya karşı yürütmenin daha da güçlenmesi ile sonuçlanmaktadır³³⁹.

Göç siyasetinin bir parçası olan, ulusal *kurumsal yapıların Avrupalılaşması*, politika boyutunda gerçekleşecek Avrupalılaşmadan daha zordur. İsveç, geleneksel olarak güçlü politika yönlendirici parlamentosu ile buna örnektir. Burada politika yapma sürecinin Avrupalılaşması, yürütmeyi açıkça güçlendirmiştir ve Parlamento komiteleri AB konularında hükümeti etkileme konusunda büyük zorluklarla karşılaşmıştır. Aynı sorun, AB düzenlemelerinin iç hukuka aktarılmasında yaşanmıştır. AB direktiflerinin uygulanması, parlamentodan ziyade genellikle bakanlıklar içerisindeki uzman komisyonlarında ve çalışma gruplarında hazırlanmaktadır. Bu, kurumun zayıflamasına neden olmuştur. İspanya'da ise Avrupa etkisi, zaten güçlü olan yürütmenin daha da güçlenmesini sağlamıştır. AB, daha sınırlayıcı göç politikaları konusunda etki yaparken ve hükümet de bunu desteklerken, Parlamento'daki ve çıkar gruplarındaki muhalefet, sesini duyurmakta zorluk yaşamaktadır. Güçlü bir yürütmenin ve zayıf bir yargı kontrolünün geleneksel olarak mevcut olduğu İngiltere'de, çok katı bir göç kontrol rejimi uygulanmaktadır. Genel olarak bakıldığında, İngiltere'nin AB göç politikalarının geliştirilmesine dahil olması, buradaki göç siyasetini değiştirmemiştir. Öte yandan, İngiltere'nin AİHS'yi

³³⁸ Ette and Faist, ss. 23-24.

³³⁹ Ette and Faist, s. 24.

kabul etmesi, ülkedeki mevcut “iş yapma şekillerini” uzun vadede değiştirebilecektir³⁴⁰.

Üye ülke örneklerinde görüldüğü üzere, göç politikalarında ve siyasetinde Avrupalılaştırmanın etkisi, her ülkenin siyasi, coğrafi ve sosyo-ekonomik koşulları ve farklı göç geçmişlerinden dolayı farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Bu etkide, eski üye ülkeler, yeni üye ülkeler ve aday ülkeler olarak bir sınıflandırma yapılsa da, örneğin Almanya ve İtalya'nın farklı göç yapıları nedeniyle farklı etkiler aldığı görülmektedir. Ancak, derecesi farklı olsa da Avrupalılaştırma her ülkede gözlenmektedir. Avrupalılaştırmanın gözlemlendiği konulardan birisi de, göçün güvenleştirilmesi eğilimidir.

2.3. AB'DE GÖÇ-GÜVENLİK BAĞLAMI VE GÜVENLİKLEŞTİRME

21. yüzyıl ile birlikte, göç ve güvenlik olguları yeni ve zorlu boyutlar kazanmıştır. Bu süreçte, iç güvenlik, insan güvenliği ve sosyal güvenlik alanlarını da içeren, birbiriyle başabaş giden birçok kavram gündemde yerini almıştır. Aynı zamanda göç, birbirinden önemli farklılıklar içeren görüşler ve hedefleri kapsayan bir olgu olarak, ulusal ve uluslararası gündemde üst sıralarda yer almaktadır. Bu iki önemli alandaki politika hedeflerinin ve kamu çıkarlarının kesişme noktasında, devletler ve bireyler (göçmenler ve vatandaşlar) için çeşitli sonuçlar ortaya çıkmaktadır³⁴¹.

Günümüzde, AB üye ülkelerine karşı büyük çaplı sert güvenlik tehdidi olmamakla birlikte, daha farklılaşan, daha az görünür ve daha az tahmin edilebilir tehditler söz konusudur. AB Konseyi'nin 2003 yılında yayınladığı Güvenlik Stratejisi Belgesi'nde dış boyutu oldukça önemli görülen bu tehditler arasında düzensiz göç de sayılmaktadır. Söz konusu belgede, terörizm ile bağlantılı olabilecek konular arasında görülen ve suç örgütlerinin faaliyet gösterdiği alanlar arasında

³⁴⁰ Ette and Faist, ss. 25-26; Kicinger, Weinar and Gorny, ss. 181-183.

³⁴¹ Elspeth Guild, *Security and Migration in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge, 2009.

düzensiz göç de sayılmıştır³⁴². Göç olgusunun Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde bu şekilde yer alması, AB'de göç-güvenlik bağlamının önemini göstermektedir.

Bu yapılanma içerisinde, AB'de ulusal ve uluslararası düzeyde göç konularının siyasallaştırıldığı ve güvenlikleştirildiği görülmektedir. Uluslararası göç hareketlerinin giderek artmasıyla, kamuoyu görüşleri, görsel ve yazılı basın ve hükümet politikalarının birbiriyle etkileşiminden ortaya çıkan ve mevcut güç yapılanmalarının ve sosyo-politik sınırların korunmasını amaçlayan bu güvenlikleştirme söylemi AB ülkelerinde baskın bir söylem olarak yaygınlaşmıştır. Bu süreç, AB ülkelerinde göçün bir güvenlik endişesi olarak yer aldığı ulusal söylemler, AB'nin politika ve tutumlarına yansımış ve bu söylemler Birlik tarafından yeniden uyarlanmıştır³⁴³.

Özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra güvenlik, terörizm, göç ve toplumsal korkular arasındaki sınırlar birbirine geçmiştir. Göç, 21. yüzyılın en önemli güvenlik endişelerinden biri haline gelmiştir. Bunun yanında, göçün siyasallaştırılması, demokrasinin getirdiği birlik ve çoğulculuk söylemleri arasındaki çatışmaların ulusal hükümetleri etkilemesiyle kaçınılmaz olarak ortaya çıkan bir süreçtir. Fakat, bu süreçte ortaya çıkan çeşitli söylemler arasında (ekonomik fayda olarak göç, güvenlik endişesi olarak göç, göçün liberalleşmesi vb.) 11 Eylül saldırılarının da hızlandırıcı etkisiyle güvenlik söylemi baskın çıkmıştır. Avrupa Birliği'nde son yıllarda "ekonomikleştirme (economization)" (nitelikli işgücüne olan ihtiyacın vurgulanması) ve "güvenlikleştirme" söylemleri öne çıkan söylemlerdir. 11 Eylül saldırıları ile güvenlikleştirme ağır basmaya başlasa da son yıllarda AB ülkelerinde yaşanan nüfusla birlikte genç işgücü ihtiyacının giderek artacak olması ekonomikleştirme söylemini de ön plana çıkarmaya başlamıştır. Güvenlikleştirme söyleminin baskın olmasının sebebi, ulusal hükümetlerin giderek artan göç akımını engelleme, medya baskılarını yatıştırma ve kamuoyunu göçe ilişkin korkuları konusunda rahatlatmaya ilişkin yaklaşımları ile yakından ilgilidir. İngiliz İçişleri Sekreteri David

³⁴² Council of the European Union, 12.12.2003, s. 4.

³⁴³ Buonfino, s. 1.

Blunkett'in³⁴⁴ de belirttiği gibi, sosyo-ekonomik açıdan sorunlu dönemlerde toplum günah keçisi arama ihtiyacını genelde göçmenlere yöneltmektedir³⁴⁵.

Güvenikleştirme, ben ve öteki, içeridekiler ve dışarıdakiler gibi ayrımlara dayanan bir yapılandırma olduğu için dayanışma, etik ve insan hakları gibi kavramlar güvenlik karşısında ikinci planda kalmaktadır. Bu durum, yeni gelen veya düzensiz göçmenlerin yaşam alanlarını tehdit etmekte ve yerleşik göçmenlerin damgalanmasına yol açmaktadır. Bu şekilde de, insan hakları, barışçıl yaşam, özgürlük ve adalet gibi kavramlar tehdit altında kalmaktadır³⁴⁶. AB'nin önemli hedeflerinden birinin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanı oluşturmak olduğu düşünülürse güvenikleştirme eğiliminin AB'nin kendi projeleriyle çeliştiği ifade edilebilir.

Didier Bigo'nun³⁴⁷ da belirttiği gibi, güvenlik, toplumu rahatsız etmek ve endişelendirmeyi değil, toplumun güvenini sağlamak ve korumayı içerir. Fakat bazen, toplumda güven sağlamak ve toplumu korumak için kasıt o olmamakla birlikte toplumda rahatsızlık ve endişe uyandırılmaktadır. Bu güvenlik ve güvensizlik ikilemi Avrupa'daki göç tartışmalarının merkezindedir. Küreselleşen dünyada sınırların ortadan kalkmasıyla göç, azaltılamasa bile kontrol edilmesi, filtrelenmesi gereken bir olgu haline gelmiştir. Göçün arttığına ilişkin korkular ve "algılanan riskler" sonucu, güvenikleştirme diğer söylemler arasında en uygun ulusal söylem tarzı olarak yerini almıştır. Bu çerçevede, güvenikleştirmenin, mevcut sınırları ve kimliği güçlü bir şekilde muhafaza edeceğinden yola çıkılarak çoğulcu bir dünyada Birliğin korunması için en uygun söylem olarak kullanılabilmesi eğilimi bulunmaktadır³⁴⁸. Bu kapsamda, Avrupa'da göç konusunda algıların ve endişelerin ele alınması önem taşımaktadır.

³⁴⁴ David Blunkett, "NS Interview: David Blunkett", *New Statesmen*, January 27, 2003, ss. 22-25.

³⁴⁵ Buonfino, ss. 1-2, 37.

³⁴⁶ Buonfino, s. 2.

³⁴⁷ Didier Bigo, "To Reassure and Protect after September 11th," *Social Science Research Council Essays*, 2002, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm> (08.11.2009), s. 2.

³⁴⁸ Buonfino, s. 48.

2.3.1. Göç Konusunda Algılar ve Endişeler

Farklı arka planlardan gelen göçmenlerin varlığı, özellikle geleneksel olarak homojen olan toplumlar için meydan okumalar oluşturabilmektedir. Burada üç temel birbiriyle bağlantılı endişe söz konusudur: güvenlik ve suç, sosyo-ekonomik faktörler, kültürel faktörler. 11 Eylül olaylarında temel konu, tehlikeli gerçek ya da hayali yabancıların varlığı ve terörizm tehdididir. Aslında bu korkular yeni korkular değildir, çünkü göç karşıtlığı her zaman vardı. Göç karşıtlığı zaman içerisinde azalsa da, siyasi istikrarsızlık ve dönüşüm zamanlarında yeni şekillerle tekrar gün yüzüne çıkmaktadır³⁴⁹.

Avrupa'da düzensiz göç konusunda 11 Eylül olayları öncesinde farklı eğilimler sıralanabilir. Birincisi, kontrolsüz giriş konusundaki endişelerdir. Aslında, düzensiz göç konusundaki endişeler 1980'li yıllardan itibaren Belçika, Fransa, İtalya ve İspanya gibi ülkelerde ortaya çıkmaya başlamıştır. 1989 yılında Doğu Bloğundan gelen göçe ilişkin sınırlamaların kaldırılması ile birlikte, doğu Avrupa'dan gelen düzensiz göçmen akımı korkusu ortaya çıkmıştır. Daha sonra bu endişeler hafiflemiştir ancak bu sefer siyaset ve medyanın dikkati İtalya ve İspanya'ya deniz yoluyla gelen düzensiz göçmen girişlerine odaklanmıştır. Bu durum, siyasi söylemde güvenikleştirmenin açık bir örneğidir ve devletler yüksek derecede görünür ve genellikle sembolik güvenlik önlemleriyle buna karşılık vermişlerdir. Örneğin İtalyan hükümeti, 2002 Mart'ında 928 Iraklı'nın olduğu bir geminin Sicilya'ya çıkmasından sonra acil durum ilan etmiştir. Deniz yoluyla gelen göçü önlemek amacıyla, Fransa, İtalya, İspanya, Portekiz ve İngiltere Ulysses operasyonu altında 2003 Eylül'ünden itibaren Akdeniz'de ortak deniz devriyeleri işletmektedir³⁵⁰.

Güvenlik endişeleri, göç ve suç arasında algılanan bağlantılardan da kaynaklanmaktadır. 2002 yılındaki Avrupa Sosyal Anketine katılanların % 70'i, göçmenlerin bir ülkenin suç sorunlarını arttırdığına inanmaktadır. Bu oran Almanya,

³⁴⁹ United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009- Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Palgrave Macmillan, New York, 2009, s. 89.

³⁵⁰ Christina Boswell, Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitisation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, 2007, ss. 594-595.

Çek Cumhuriyeti ve Norveç'te %85'in üzerine çıkmıştır. “Baba” filminde de vurgulandığı üzere, göçmenleri suç ile ilişkilendiren önyargılı imajlar popüler medya yoluyla yayılmaktadır. Bu yayınlarda, İtalyan mafyası ve Çin triadı gibi göçmen grupları tarafından şiddet uygulandığı sıklıkla vurgulanmaktadır³⁵¹.

Suç göstergeleri ise, söz konusu önyargıları onaylamamaktadır. Ülkeler arasında göçmenlerin suç oranları önemli ölçüde değişmektedir. ABD'de, 2000 yılında her etnik grup için genç erkekler arasındaki hapse girme oranları hesaplanmıştır. Bunlar arasında göçmenler, en az eğitim düzeyine sahip olmalarına rağmen en az suç oranına sahiptir. 18-39 yaş arasında erkekler arasında yerel halkın hapse girme oranı 2000 yılında % 3,5 iken, yabancı doğumlular arasında bu oran 5 kat daha az olup % 0,7 olmuştur. ABD'de daha önceki çalışmalar da benzer bulguları vermiştir. Fakat Avrupa'daki durum çok daha farklı ve çeşitlidir. 25 ülkenin ele alındığı Avrupa Konseyi verilerine göre, yabancı doğumlu kişiler yerel doğumlulara oranla iki kattan daha fazla oranda hapis yatmaktadır. Altı Avrupa ülkesini ele alan bir çalışmaya göre (Avusturya, Almanya, Lüksemburg, Norveç ve İspanya), suç oranları yabancılar arasında daha yüksektir. Fakat Yunanistan'da durum böyle değildir³⁵².

Bu konudaki bir başka unsur, düzensiz kalış ve istihdamın sosyal ve ekonomik etkisidir. Buradaki endişeler, refah devletinin ve sosyal güvenliğin istismar edilmesi, iltica sistemlerinin maliyeti ve düzensiz işçilerin yerel işgücünü engelleyeceği korkusu etrafında şekillenmiştir. İltica konusundaki istismar endişeleri Fransa, Almanya, Hollanda ve İngiltere gibi batı Avrupa ülkelerinde önemli hale gelmiştir. Bu ülkeler, 1980'li yılların sonlarından itibaren yüksek sayıda iltica başvurusu almıştır. 1990'lı yıllarda bu ülkeler, iltica sistemlerine girişi sınırlamak ve caydırmak için bir dizi önlem almış ve iltica iddialarını tanımaya yönelik kriterleri katılaştırmıştır. Göçmenleri taşıyanlara yönelik yaptırımlar, ilticacıları güvenli

³⁵¹ United Nations Development Programme, s. 89.

³⁵² United Nations Development Programme, ss. 89-90.

üçüncü ülkelere (safe third country)³⁵³ geri gönderme, hızlandırılmış iltica prosedürleri ve ilticacılara yönelik refah yardımlarının azaltılması bu önlemleri oluşturmaktadır. 1990 ortalarından itibaren bu önlemler AB düzeyinde ele alınmaya başlamıştır³⁵⁴.

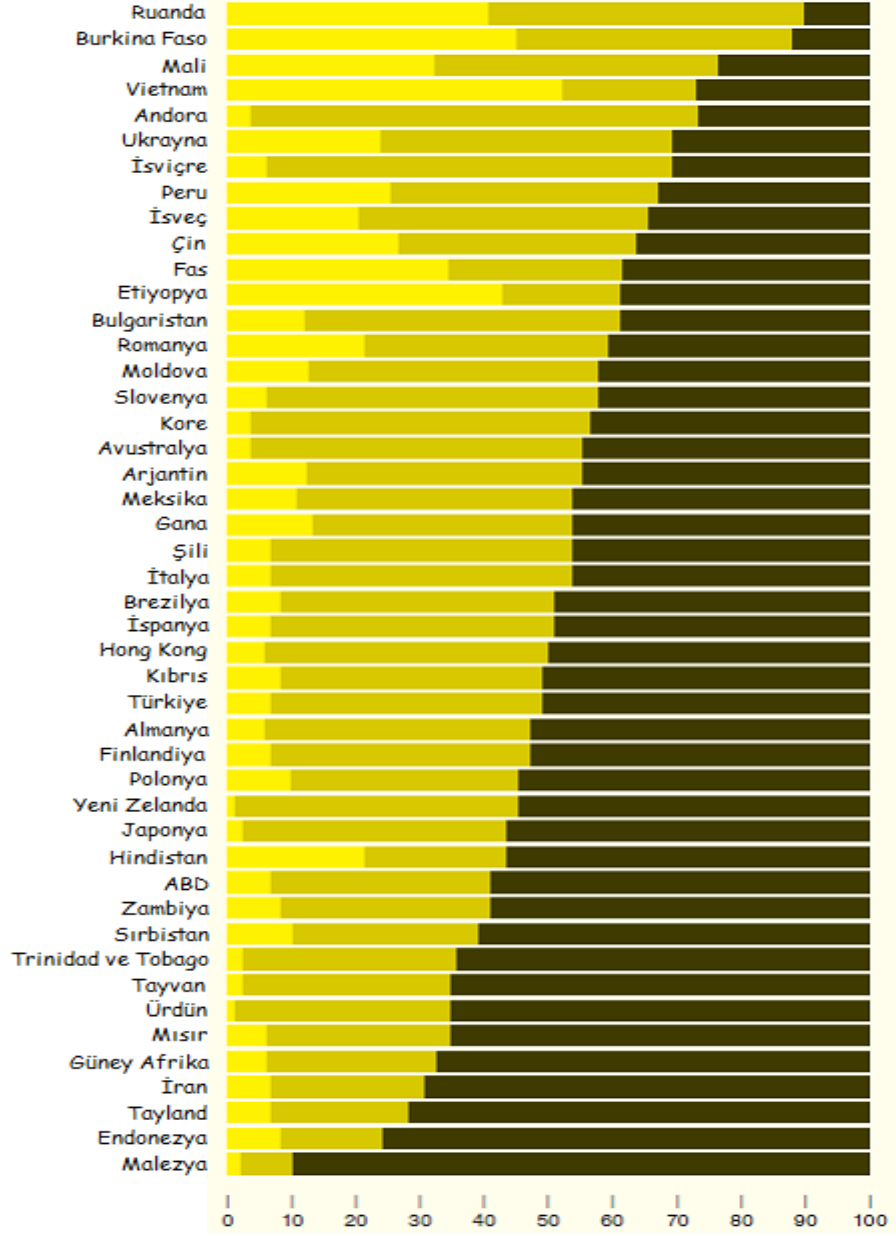
2008’de başlayan küresel ekonomik durgunluk, göç karşıtı söylemi yeniden canlandırmıştır. Çünkü yerel işçiler, işlerini kaybetme korkusunu bu dönemde daha da fazla yaşamaktadır. Hükümetler bu durum karşısında ciddi bir baskı altındadır. Göçün kamuoyu tarafından yaygın bir şekilde kabullenildiği ülkelerde bile, göçmenler konusundaki düşünceler değişmektedir. Örneğin İngiltere’de, doğu Avrupalılara karşı görüşler olumsuz yönde değişim göstermiştir³⁵⁵.

³⁵³ Güvenli üçüncü ülke, kendi vatandaşlarına ve üçüncü ülke vatandaşlarına baskı uygulamayan ve uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan mülteci haklarını tam olarak uygulayan ülkeler için kullanılan bir ifadedir. Bu ülkeler, 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve buna bağlı 1967 Protokolünün imzalamıştır.

³⁵⁴ Boswell, 2007, s. 595.

³⁵⁵ United Nations Development Programme, s. 90.

Şekil 11: Göçe Karşı Tutum ve İş İmkanlarının Varlığı Arasındaki İlişki, 2005/2006



Cevap oranı

- Gelmek isteyen herkes gelsin
- İş imkanları olduğu müddetçe göçmenler gelsin
- Göç sınırlanmalı/engellenmeli

Kaynak: United Nations Development Programme, s. 90.

Göç konusundaki görüşler, iş imkanlarının varlığı ile doğrudan ilişkilidir. Dünya Değerler Anketinde³⁵⁶ yer alan 52 ülkenin çoğunluğunda, çoğu katılımcı göç konusundaki kısıtlamaları onaylamış fakat birçoğu bu sınırlamaların iş imkanlarının varlığı ile açıkça ilişkilendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır³⁵⁷. Çoğu insan, iş konusunda yerel doğumlu insanların tercih edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Yapılan analizlere göre, bu görüş yaş olarak daha büyük, daha düşük gelirli, küçük kasabalarda yaşayan ve göçmen arka planı olmayan insanlar arasında daha yaygındır. İlginç bir şekilde göçmen sayısının göreceli olarak yüksek olduğu ülkelerde göçmenlere eşit muamele yapılması gerektiğini belirten insanlar daha fazladır³⁵⁸. Göçün sınırlanması konusunda, nitelikli ve niteliksiz işgücü arasında görüş farkı bulunmaktadır. Nitelikli işgücü, göçün sınırlanmasını daha az desteklemektedir³⁵⁹.

Ekonomik endişeler ve güvenlik endişeleri bazen birbirini tetiklemektedir ve bir kısır döngü ortaya çıkmaktadır. Geçici veya düzensiz göçmen statüsüne sahip olmaları ve iş bulmakta zorlanmaları dolayısıyla marjinalize olan göçmenler, anti-sosyal davranışlara ve suça başvurabilmekte, yerel halkın güvenlik endişelerini haklı çıkarmaktadır. Bu durumun, işgücü piyasasında ve politikalarda daha fazla ayrımcılığa yol açması durumunda, gangster grupları veya diğer anti-sosyal örgütlerin güçlenip yerel halkı tehdit ettiği eski toplum yapısına dönüş riski bulunmaktadır. Bu tür bir durum, Fransa'daki bazı genç Mağripliler arasında ve ABD'deki bazı orta Amerika grupları arasında gözlenmiştir. Dolayısıyla işgücü piyasası dezavantajının sosyal dışlanmaya yol açtığı durumlarda, sosyal uyum konusunda olumsuz etkiler hemen ortaya çıkmaktadır³⁶⁰. Ayrıca, göçün güvenleştirilmesi, politikacıların çoğu zaman kabul etmedikleri, kültürel uyumsuzluk ve kimlik endişelerini de yansıtmaktadır³⁶¹.

³⁵⁶ Dünya Değerler Anketi ile, dünyadaki siyasi ve sosyo-kültürel değişim konusunda kapsamlı araştırmalar yapılmaktadır. Bkz. World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/> (10.05.2010).

³⁵⁷ United Nations Development Programme, s. 90.

³⁵⁸ United Nations Development Programme, ss. 90-91.

³⁵⁹ Subacchi, ss. 3-4.

³⁶⁰ United Nations Development Programme, s. 91.

³⁶¹ Faist, ss. 22-23.

2.3.2. AB Ülkelerinde Göçe İlişkin Güvenikleştirme Söylemi

Göç, Avrupa toplumlarında giderek artan şekilde tehdit olarak veya güvensizlik için yeni bir odak olarak sunulmakta ve birçok sosyoekonomik ve toplumsal sorun için sorumlu tutulmaktadır. Bu söylem, devletin vatandaşlarını dış tehditlerden koruması için meşruiyet sağlamaktadır. Uygulamada başka türlü meşru sayılmayacak göç kontrol politikaları haklı çıkarılmaktadır³⁶². Bu şekilde, göçün güvenikleştirilmesi, AB düzeyinde baskın bir siyasi söylem haline gelmiştir. Bu yaklaşım, göç politikalarının oluşturulmasında göçü kısıtlayıcı bir eğilim ortaya çıkarmıştır. Bu önlemlerin en önemlisi, sınır kontrollerinin güçlendirilmesidir.

Güvenikleştirme literatürü, siyasi sistemde örgütsel çıkarlar için iki kuram sunmaktadır ve bunların ikisi de gücü en üst düzeye çıkarma mantığına dayanmaktadır. Birincisine göre, sistemdeki güvenlik kurumları, diğer alanları da etkisi altına almak istemektedir. Bunun için, teknolojilerini ve uygulamalarını diğer politika alanlarına ihraç etmeye çalışmaktadır. Güvenlik profesyonelleri, politika yapma sürecinde göç alanına sızmakta ve böylece güvenikleştirme ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım, kamuoyu söylemlerinde güvenlik yaklaşımlarının meşrulaştırılması yoluyla teşvik edilmektedir. İkinci kuram ise, bu kurumların denetimden kaçınmak yoluyla güçlerini genişletme girişimleridir: demokratik kurumlardan kaynaklanan iç sınırlamalardan kendilerini özgürleştirmek için yetki alışverişine (venue shopping)³⁶³ başvurmaktadırlar. Bu durumda güvenlik profesyonelleri, ulusal düzeyde faaliyetlerini engelleyecek Parlamenter denetim veya yargı denetiminden kaçınmak için, Avrupa düzeyine çıkarak güvenikleştirmeyi sağlamaktadır. Göç yönetiminde yer alan ulusal aktörler göçü kamuoyu tartışmalarından uzak tutmakta ve politika yapımı Avrupa düzeyinde hükümetler arası işbirliği organlarına aktarılmaktadır. Bu düzeyde de içişleri bakanlarının güvenlik gündemleri baskın konumdadır. “Yetki alışverişi” kavramı, güvenlik

³⁶² Boswell, 2007, s. 591.

³⁶³ Bkz. Virginie Guiraudon, "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.2, 1999, ss. 249-69; Ryszard Cholewinski, "The EU *acquis* on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights", *European Journal of Migration and Law*, Vol.2, 2000, ss. 361-405.

profyonellerinin kamuoyu söylemlerinin bir nesnesi olmaktan kaçınarak güçlerini genişlettiği gerçeğini ifade etmektedir. Başka bir deyişle kamuoyundan meşruluk elde etme konusunda kendilerini özgürleştirmektedirler³⁶⁴. Söylemde güvenikleştirme, belirli güvenlik uygulamalarının kullanımını meşrulaştırabilmektedir. İdari kurumlar, kamuoyu veya yargı denetimine tabi olmaksızın önemli bir faaliyet alanına sahiptir³⁶⁵.

Göçün önlenmesi amacıyla, bu söylemler etrafında sınır kontrolleri arttırılmakta ve göç önlenmeye çalışılmaktadır. Aslında göç kontrollerinin olmadığı bir durumda, insan kaçakçılarına ihtiyaç olmayacak ve belirli şehirlerde ve tarım bölgelerinde yoğunlaşan kayıt dışı ekonomiler gittikçe azalacaktır. Bu nedenle, *sanallık (virtualism)* kavramı ele alınmalıdır³⁶⁶. Ekonomik antropolojist Daniel Miller'a³⁶⁷ göre, sanallık gerçek ekonomiyi inşa eden ve gerçek veya soyut ekonomik modellere uygun hale getiren “yeni ekonomi politik”e işaret etmektedir. İktisatçılar gerçek dünyayı biçimlendirmemekte; onun yerine “yeni ekonomi”, iktisatçıların modellerini yansıtmaya başlamaktadır. Çünkü ekonomik modeller, ekonomi politikalarını beslemektedir. Miller’ın sanallık kuramı düzensiz göçe de uygulanabilir. Eğer düzensiz göç, katı uygulamalar sonucu ortaya çıkıyorsa, devletin aslında düzensiz göçü kontrol ettiği söylenemez. Ayrıca, medyanın bunu naklettiği de söylenemez. Çünkü, hem devlet hem de medya bu olguyu kendileri ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir deyişle, düzensiz göç, kamuoyu ve hükümet argümanları ile ortaya çıkarılmıştır³⁶⁸. Göçe ilişkin söylemlere bakıldığında, göç karşıtı söylemler çeşitli açılardan geliştirilebilmektedir. Bunlar arasında, göçmenler için kullanılan olumsuz terimler (yasadışı vd.), göçmen sayılarının fazlalığı, göçmenlerin topluma

³⁶⁴ Samers, s. 29; Boswell, 2007, ss. 591-593.

³⁶⁵ Boswell, 2007, s. 593.

³⁶⁶ Samers, s. 28.

³⁶⁷ Daniel Miller, “Conclusion: a Theory of Virtualism”, *Virtualism: A New political economy*, Ed. James Carrier and Daniel Miller, Berg Press, Oxford, 1998, ss. 187-216.

³⁶⁸ Samers, s. 29.

getirdiği yük, kültürel olarak farklı olmaları bulunmaktadır³⁶⁹. Avrupa’da göç karşıtı söylemler arasında şunlar bulunmaktadır³⁷⁰;

- *Avrupa’nın nüfusu fazladır:* Mevcut AB nüfusu, uzun dönemli sürdürülebilirlik için oldukça yüksektir. Avrupa, dünyanın diğer bölgeleri arasında en yoğun nüfuslu bölgeler arasındadır.
- *İşgücü piyasası ihtiyaçları göçü makul göstermemektedir:* Bazı sektörlerdeki işgücü eksikliği, düşük ücretlerden kaynaklanmaktadır. İstihdam oranının genel olarak ve özellikle göçmenler arasında düşük olması, daha fazla göçmen ihtiyacı olmadığını göstermektedir³⁷¹.
- *İşgücünün serbest dolaşımı her zaman bir çözüm değildir:* Serbest ticareti savunanlar, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımının işgücünün serbest dolaşımı ile birlikte yürümesi gerektiğini düşünmektedir. Ancak, beşeri kaynaklar, mallar, hizmetler ve sermaye ile eş tutulamaz. Mallar basit bir şekilde tüketildikleri halde, göçmen işgücü, aileleriyle birlikte eğitim, mesleki eğitim, sağlık bakımı gibi çeşitli sosyal hizmetlere gereksinim duymaktadır.
- *Göç, üye ülkelerin refah sistemlerinin yükünü arttıracaktır:* Çoğu Avrupa ülkesinde, sosyal hizmetler ve sağlık bakımı hizmeti kısmen ücretsizdir ve bu maliyeti vergi ödeyen halk karşılamaktadır. Düşük ücretli göçmenler girişimciler için fayda sağlasa da, refah sistemleri için yük oluşturmaktadır.
- *Göç nüfusun yaşlanmasını telafi edemez:* Göç tek başına nüfus yaşlanmasını telafi edemez ve AB’nin işgücü piyasası sorunlarını çözemez³⁷².

Güvenlikleştirme söylemleri arasında, işsizlik, barınma sorunları, örgütlü suçların artması gibi toplumsal, ekonomik ve sosyal güvenliğe ilişkin sorunların kaynağı olarak göçün gösterilmesi bulunmaktadır. Bu süreçte somut kanıt

³⁶⁹ Igor Ž. Žagar, “Topoi In Critical Discourse Analysis”, *Lodz Papers in Pragmatics*, Vol. 6, No.1, 2010, s. 6.

³⁷⁰ Samers, s. 29.

³⁷¹ Lindsey Grant, “‘Replacement Migration’: The UN Population Division on European Population Decline”, *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 22, No.4, 2001.

³⁷² Heeger and Lorant (Ed.), ss. 287-288.

gösterilmemektedir çünkü göçün etkilerinin somut olarak ortaya konulması çok zordur. Aslında düşük düzeyli olan tehditler büyük tehditler olarak sunulmaktadır³⁷³. Bu söylemlerin olumsuz etkilerinden birisi, bazı Avrupa ülkelerinde gerçekten iltica etme hakkına sahip olacak insanların kaçak olarak ülkeye girişleri ve yaşamalarıdır. Çünkü bu insanlar, Avrupa'nın gerçekten bir kale olduğuna inanmaktadırlar³⁷⁴.

Avrupa Birliği'nde göç olgusuna ilişkin bütün bu söylemlere bakıldığında, iki temel eğilim gözlenmektedir: ekonomikleştirme ve güvenlikleştirme. Bazı politikacılar, gazeteciler ve yazarlar göçü, ekonomik kazanç ve kayıp ekseninde (işsizlik, nitelikli ve niteliksiz işgücü ihtiyacı, ekonomiye ve sosyal güvenlik sistemine katkıları veya zararları vb.) ele almayı tercih etmektedir. Bu söylem, ekonomikleştirme olarak adlandırılmaktadır. AB içerisinde baskın olan yaklaşım ise, göçü terör, kültür çatışması, suç ve benzer konularla ilişkilendiren güvenlik odaklı yaklaşımdır³⁷⁵.

Güvenlik odaklı yaklaşım çerçevesinde yasadışı göç terminolojisinin kullanılması, AB dışından gelen göçmenin şüpheli ve güvenilmemesi gereken bir kişi olarak algılanmasında önemli bir etkiye sahiptir. Böylece üçüncü ülke vatandaşlarına ve düzensiz göçmenlere ilişkin bir şüphe ve güvensizlik kültürü ortaya çıkmaktadır. Bu güvensizlik kültürü, AB göç politikalarının gelişimiyle de güçlenmektedir. Çünkü bu politikalar da göçü güvenlikleştirmekte ve insan hakları boyutunu çok fazla dikkate almamaktadır³⁷⁶.

İlticacılar ve ekonomik göçmenler arasındaki ayrımı tam olarak yapmamak bu gruplara karşı olumsuz kamuoyu ve medya algılamalarının merkezinde yer almaktadır. Göçle ilgili çoğu organizasyon “düzensiz” gibi daha nötr kavram kullanırken, AB kurumları “yasadışı” ifadesini kullanmaya devam etmektedir. Hatta bunun ötesinde yasadışı göçmen ifadesi yerine sadece yasadışılar (illegals) ifadesi

³⁷³ Faist, ss. 30-31.

³⁷⁴ Samers, s. 29.

³⁷⁵ Helmes, s. 10.

³⁷⁶ Cholewinski, 2007, ss. 301-302.

kullanılmaktadır. AB'nin resmi belgelerindeki bu ifadeler göçmenlere bakış açısını yansıtmakta ve göçü mücadele edilmesi gereken bir kavram olarak tanımlamaktadır³⁷⁷.

Bu olumsuz terminoloji bir düşman imajı yaratmakta, devamlı olarak hukuki ihlal eden suçlu imajı ortaya çıkarmaktadır. Ancak bu imaj, düzensiz göçmenlerin önemli bir kesiminin aslında ülkeye yasal olarak girdiği gerçeğini göz ardı etmektedir. Bu imaj her insanın temel insan haklarına sahip olduğunu ve uluslararası hukuka göre korunması gerektiğini göz ardı etmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alan bu hakların çoğunluğu Lizbon Antlaşması'yla yasal olarak bağlayıcı hale gelen AB Temel Haklar Şartı'nda da bulunmaktadır. Şartta bulunan insan onuru gibi değerler sınır aşan değerlerdir. Ayrıca, insanları vatandaş, vatandaş olmayan veya yasal oturma iznine sahip veya düzensiz göçmen olarak kategorize etmemektedir. Temel Haklar Şartı, AB hukukuna insan hakları kültürü getirecek olsa da, göç politikalarındaki hak temelli yaklaşımın olmaması bunu yetersiz kılmaktadır. Böyle bir yaklaşım olacaksa, üye ülkelerdeki üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam veya yasal statüsü dikkate alınmaksızın haklarının korunması gerekmektedir. Bunun yanında, geri gönderme ve sınır dışı süreci konusunda somut prosedürel garantiler sağlanmalıdır. Bu şekilde hak temelli bir yaklaşımın oluşturulması, göçün suç olarak sayılması eğilimini hem üye ülkelerde ve komşu ülkelerde tersine çevirebilecektir³⁷⁸.

“Yasadışı göç” teriminin söylemsel olarak kullanılmasının yanında, son zamanlarda, “yasadışı dışa göç” (illegal emigration) teriminin medya ve politikacılar arasında kullanımının yaygınlaşmaya başlaması güvenlikleştirmenin söylemsel boyutunu ortaya koymaktadır. Bu terim, genelde Afrika ülkelerinden Avrupa'ya yönelen göç akımları için kullanılmaktadır. Mısır³⁷⁹, Cezayir ve Fas'ta yasadışı dışa

³⁷⁷ Cholewinski, 2007, s. 305.

³⁷⁸ Cholewinski, 2007, ss. 306, 334-335.

³⁷⁹ Mısırda izinsiz olarak ülke dışına çıkanlara geri dönmeleri halinde üç yıl hapis cezası verilmektedir. Bkz. Chadi Sidhom, *EMNHR (Euro Mediterranean Network for Human rights), Readmission Agreements or Blackmail To Deportations?*, International meeting on readmission agreements, Paris, 27.11. 2009.

göç hukuken suç sayılmakta, Senegal’de ise fiili olarak cezalandırılmaktadır³⁸⁰. Örneğin 11 Kasım 2003 tarihinde Fas hükümeti 02-03 nolu ‘Fas’a yabancıların girişi ve yerleşmesi, içeriye yasadışı göç ve yasadışı dışa göç’ başlıklı kanunu çıkarmıştır. Kanunun 50-52. maddeleri Fas topraklarını yasadışı bir şekilde terk eden kişilere ve onlara yardım edenlere 20 yıla kadar varan hapis cezaları öngörmektedir. AB politikalarına uyum sağlamak amacıyla yapılan bu girişim sonucunda, güz 2005’te Cebelitarık’ta ülkeyi terk etmeye çalışan 15 kişi öldürülmüştür. Bunun yanı sıra, 11-12 Mayıs 2006’da Nicolas Sarkozy başkanlığında Nice’te yapılan Akdeniz ülkeleri içişleri bakanları toplantısında, Sarkozy Akdeniz’in güneyindeki ülkelerin Avrupa’yı hedef alan ‘‘dışa göçü sınırlama çabalarını’’ takdirle karşıladığını ifade etmiştir. Senegal yetkilileri, 2006 yılında Kanarya adalarına botlarla ulaşmaya çalışan 1500 civarında ‘‘dışa göç adayını’’ tutukladığını açıklamıştır³⁸¹. Yeni bir söylem olan ve göç kontrolünü kaynak ülkeye yönlendiren ‘‘dışa göç’’ söylemi İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 13(2) maddesine aykırılık sergilemektedir. Buna göre ‘‘Her insan, kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeyi terk etme hakkına ve kendi ülkesine geri dönme hakkında sahiptir’’. Bu hüküm 1966 Sivil ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme dahil olmak üzere çeşitli uluslararası metinlerde tekrar onaylanmıştır. Ülke dışına göç edenleri suçlu olarak tanımlamak, zaten yasal olarak vize alıp gelişmiş ülkelere gidebilmesi çok mümkün olmayan Afrika’daki nüfusun ülkeyi terk etmemeleri için evlerine hapsedilmesi gibi bir anlayışa kadar gidecek bir süreçtir³⁸².

Katı göç kontrollerini savunma konusundaki ilk sorun, buna ihtiyacın abartılmış olmasıdır. Diğer ifadeyle, göç ve sınır-ötesi suçlara ilişkin tehdit algılaması, ciddi bir veri analizine dayanmaktan ziyade, kültürel önyargılara dayanmaktadır. Gerçekliği çok fazla olmayan tehdit algılamalarına dayanan katı sınır kontrolleri uzun dönemde sürdürülebilir değildir. Örneğin, Berlin duvarının

³⁸⁰ Alain Morice and Claire Rodier, ‘‘Fortress Europe sets its ramparts further out- The EU’s expulsion machine’’, June 2010, <http://mondediplo.com/2010/06/12expulsions> (15.08.2010)

³⁸¹ Claire Rodier, *Analysis Of The External Dimension Of The EU’s Asylum And Immigration Policies’-Summary And Recommendations For The European Parliament*, Brussels, European Parliament, June 2006.

³⁸² Rodier, s. 20.

yıkılmasından sonra, katı sınır kontrol argümanı, doğu Avrupa'dan kitle göçü olacağı endişesi ile beslenmiştir. Bu korkular gerçekleşmemiştir çünkü göçü teşvik edecek faktörlerin yanı sıra göçten vazgeçiren faktörler de bulunmaktadır. Batı Avrupa'nın ekonomik açıdan daha iyi fırsatlar sunması göç için çekici faktör oluşturmaktadır. Ancak, özellikle niteliksiz işgücü için ağır istihdam koşulları ve sosyo-kültürel ve dilsel farklılıklar göçü caydırıcı faktörler arasındadır. Çoğu insan bu sebeplerle, hayat kalitesi yükselecek olsa bile göçü tercih etmemektedir³⁸³. Nitekim Berlin duvarının yıkılmasından sonraki göç endişesine rağmen, o yıllarda ODAÜ'den AB'ye gerçekleşen göç toplam göçün sadece % 15'ini oluşturmuştur. Yasal göç rakamlarına erişilse bile, düzensiz göç konusunda güvenilir veri bulunmamaktadır. Tahminlere göre, ODAÜ'den gerçekleşen işgücü göçü resmi istatistiklerin iki katıdır. Ancak yine de bu rakamlar, AB ile komşuları arasında katı sınır kontrolleri uygulanmasını savunan çevrelerin dile getirdiği kitle göçü endişelerinin abartıldığını göstermektedir³⁸⁴.

2.3.3. Güvenikleştiren Aktör Olarak AB Kurumlarının Göçe Bakış Açıları

AB düzeyinde bakıldığında, AB kurumlarının göç konusunda güvenikleştirme söylemleri ulusal düzeyle kıyaslandığında daha belirsiz ve karmaşıktır³⁸⁵. AB'nin göçe ilişkin resmi görüşleri üye ülke hükümetlerinin görüşlerinden ve AB vatandaşlarının genelinin görüşlerinden farklılaşabilmektedir. AB ülkelerinde göç hareketlerine karşı tutum giderek radikal hale gelmektedir. Örneğin, Fransa Cumhurbaşkanı Nicholas Sarkozy düzensiz göçün önlenmesine ilişkin AB düzeyinde ortak hareket edilmesini vurgularken, İtalya Parlamentosu birçok göç karşıtı önlem kabul etmektedir. Üye ülke hükümetlerinin bu eğilimlerine rağmen, Avrupa Komisyonu'nda özgürlük, güvenlik ve adaletten sorumlu eski Komisyoner Jonathan Faul, göçün hem kaynak hem de varış ülkeleri için faydalı olabileceğine dair beyanlar vermiştir. Bu tavır, Komisyon'un göçün güvenlik-dışı

³⁸³ Jan Zielonka, "How New Enlarged Borders will Reshape the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, Issue 3, 2001, ss. 519-520.

³⁸⁴ Zielonka, ss. 520- 521.

³⁸⁵ Andrew W. Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, 2009, s. 336.

unsurlarına da önem verme eğiliminden kaynaklanmaktadır. Bu süreçte, aynı anda hem üye ülke vatandaşlarını ve göçmenleri memnun edecek düzenlemeler yapılması AB düzeyinde oldukça zorlu hale gelmektedir³⁸⁶. Ayrıca, AB düzeyinde güvenlikleştirme söyleminde hedef alınan kitle, yani güvenlikleştirme kuramında dinleyici (audience) olarak ifade edilen kitle, ulusal düzeyden farklı olarak, bürokratlar, uzmanlar ve siyasi profesyoneller olabilmektedir. Bu durum, ulusal düzeye kıyasla güvenlikleştirme sürecini daha karmaşık hale getirmektedir³⁸⁷.

AB’de göçün güvenlikleştirilmesi konusunda temel aktör, üye devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Konseyi’dir. AB Konseyi, üye ülke temsilcilerinden oluştuğu için, üye ülke hükümetlerinin güvenlikleştirme söylemlerini burada da sürdürdükleri görülmektedir. AB Konseyi sonuç bildirgelerine bakıldığında, düzensiz göçün önlenmesi son yıllarda çeşitli politikaların bir unsuru olarak yer almıştır. Bu durum, başta Akdenizli AB üyeleri olmak üzere, üye ülkelerin göç konusundaki hassasiyet ve endişelerinin bir yansımasıdır. Akdeniz’den büyük ölçüde düzensiz göç alan ve bu konuda çeşitli önlemler alan İtalya, İspanya ve Yunanistan, AB’de düzensiz göçle mücadele konusunda coğrafi konumları nedeniyle ön saflarda yer aldıkları için bu konuda yük paylaşımına dikkat çekmektedirler. Dolayısıyla, düzensiz göç AB Konseyi’nin gündeminde yer alan öncelikli konulardan birisidir.

Avrupa Parlamentosu’nda ise, farklı siyasi gruplara yer verildiği için, göçe bakış açıları farklılaşmaktadır. Parlamento’nun bazı grupları da göç endişesini yansıtmakta ve güvenlikleştirmeye destek vermektedir. AP’deki siyasi gruplar, sandalye dağılımları ve göçe bakış açıları aşağıdaki tabloda verilmektedir.

³⁸⁶ Heeger and Lorant (Ed.), s. 288.

³⁸⁷ Neal, s. 337.

Tablo 11: Avrupa Parlamentosu’nda Siyasi Grupların Sandalye Dağılımları ve Göçe Bakış Açıları

Siyasi Grup	Sandalye Sayısı	Toplam Sandalye Sayısındaki Oran (%)	Göçe Bakış Açıları	
			Ortak göç politikası	Göçün Güvenlikleştirilmesi
<i>Avrupa Halk Partisi (EPP)</i>	265	36	evet	evet
<i>Avrupa Sosyalistler ve Demokratlar İlerici İttifakı (S&D)</i>	184	25	evet	hayır
<i>Avrupa için Liberal ve Demokrat İttifakı (ALDE)</i>	84	11.4	evet	hayır
<i>Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (GREENS/EFA)</i>	55	7.5	evet	hayır
<i>Avrupa Muhafazakarları ve Reformcuları (ECR)</i>	54	7.3	evet	evet
<i>Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol (GUE/ NGL)</i>	35	4.8	evet	hayır
<i>Özgürlük ve Demokrasi Avrupası (EFD)</i>	32	4.3	hayır	evet
<i>Bağılantısızlar (NA)</i>	27	3.7	-	-
<i>Toplam</i>	736*	100	% 92: Evet % 4.3: Hayır	% 47.6: Evet % 48.7: Hayır

* Lizbon Antlaşması gereği parlamenter sayısı 754'e yükseltilecektir. Yeni ittifaklar oluşursa AP'deki gruplar değişebilir.

Kaynak: AP siyasi gruplarının göçe bakış açıları, Siyasi Grup programlarına ve o grupta yer alan Parlamenterlerin görüşlerine göre değerlendirilmiştir.

- **Avrupa Halk Partisi (European People’s Party):** Hristiyan Demokratların oluşturduğu partinin programında³⁸⁸ “göçün getirdiği meydan okumalar Avrupa Halk Partisi Grubu için bir üst öncelik” olarak yer almaktadır. Özellikle, güney ve güneydoğu Avrupa’dan gelen göç baskısına dikkat çekilmekte ve düzensiz göçle mücadeleye odaklanan ortak bir göç politikasının gereği vurgulanmaktadır. Bu

³⁸⁸ European People’s Party, “Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs”, http://www.eppgroup.eu/policies/libe/policy-immigration_en.asp (12.05.2010).

politikaların unsuru olarak, dış sınır kontrollerinin sıkılaştırılması, geri kabul anlaşmalarının imzalanması, düzensiz göçle mücadelede kaynak ve transit ülkelerle işbirliği ve düzensiz göçmenlere yönelik katı bir geri gönderme politikası vurgulanmaktadır. Burada dikkat çekici nokta, yasal göçten ziyade sadece düzensiz göç konusunda ortak bir politika uygulanmasının savunulmasıdır.

- **Avrupa Sosyalistler ve Demokratlar İlerici İttifakı (S&D- Progressive Alliance of Socialists and Democrats):** Merkez solu temsil eden Grup programında göçe ilişkin bir başlık bulunmamasıyla birlikte, Stockholm Programı'na ilişkin Parti görüşünde³⁸⁹ göçmenlerin entegrasyonunu içeren AB göç politikalarını öncelikleri arasına almıştır. Burada, “göçmenlerle birlikte refah sahibi bir Avrupa inşa etmek” başlığı kullanılmıştır. Bunun unsurları olarak; göç politikalarında göçmenlerin temel hakları ve onurlarına saygıya, göçmenlere yönelik AB vatandaşlarına eşit tutuma, aile birleşimi konusunda daha etkin politikalara vurgu yapılmıştır.

2009 seçimlerinden önceki AP'de bu grubu adalet ve içişleri komitesinde temsil eden Claudia Fava, bu konudaki bir AP oturumunda göçe salt kısıtlama yaklaşımının değil, küresel bir yaklaşımın uygulanması gerektiğini ifade etmiştir. Fava, düzensiz göçle mücadelenin en iyi yolunun düzenli göç imkanlarını arttırmak olduğunu belirtmiştir. Sınır ülkesi olduğu için diğer ülkelerden daha fazla göç alan İtalya'yı temsil eden bir Parlamenter olarak Fava, ülkeler arasında bu konuda dayanışmanın artırılmasının önemini altını çizmiştir. Ayrıca bu politikalar yürütülürken, göçmenlerin insan haklarının ve onurunun korunması gereğini de vurgulamıştır³⁹⁰.

³⁸⁹ Progressive Alliance of Socialists & Democrats, “S &D Priorities On The Stockholm Programme”, http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3235_EN_stockholm_programme_en_090110.pdf (15.03.2010).

³⁹⁰ “Parliament adopts priorities on legal and illegal immigration policies”, <http://www.libertysecurity.org/article1644.html> (25.07.2009).

- **Avrupa için Liberal ve Demokrat İttifakı (ALDE-Alliance of Liberals and Democrats for Europe):** Liberal eksende olan bu grubun önceki başkanı Graham Watson'ın 2008 yılında yaptığı konuşma Grup görüşlerini yansıtmaktadır:

“Göçün yönetimi, AB'nin günümüzde karşılaştığı en büyük meydan okumalardan birisidir. Uzun süre boyunca, Avrupa'nın buna cevabı en iyi ifadeyle koordine edilmemiştir, en kötü ifadeyle düşüncesizcedir. Ulusal sınırlarda noktalanmış göç yönetim modelinden vazgeçmeliyiz. AB işbirliğine giden bazı ilk adımlar yasadışı göçle mücadele konusunda atılmıştır, fakat burada durmamalıyız. Avrupa'yı bir kaleye çevirmek çözüm değildir. Avrupa'nın ihtiyaçlarına cevap veren ve insanların evlerini terk etmelerine yol açan faktörleri dikkate alan kapsamlı bir strateji ancak göçü etkin bir şekilde yönetebilir.”³⁹¹

Grupta göç konusunda koordinatör olan Jeanine Hennis-Plasschaert de, bölgesel çatışmaların, kaynak yetersizliğinin ve gelir dağılımındaki uçurumun göçü giderek daha fazla arttıracaklarını vurgulamıştır. Bu durumda, “radikal ve aynı zamanda sorumlu bir göç politikası” oluşturulması gerektiğini vurgulamıştır³⁹².

- **Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (Greens/EFA) (Yeşiller ve bölgeselciler/ulusalcılar):** AP'de göçmen haklarını savunan gruplar arasındadır. Grubun programına³⁹³ göre, Avrupa'nın göçe ihtiyacı vardır ve göç bir fırsat olarak değerlendirilmelidir. Buna göre, göçmenlerin yasal olarak girişi ve çalışması için serbest mekanizmalar oluşturulmalıdır. Bunun ilk adımı olarak, AB göçmenlere ihtiyaç duyduğunu kabul etmelidir ve AB vatandaşları ile aynı hakları vermelidir. Grubun bu süreçte vurguladığı nokta, insani bakış açısıdır.

Bu gruptan, aynı zamanda Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eş-Başkanlığı yapmakta olan Fransız Parlamenter Helene Flautre örnek verilebilir. Flautre, göçün güvenleleştirilmesine karşı çıkmakta, özellikle Akdeniz'den botlarla AB ülkelerine geçmeye çalışırken yaşanan insani trajedilere dikkat çekmekte ve üçüncü ülkelerle imzalanan geri kabul anlaşmalarının göçmen haklarını zedelediğini

³⁹² Alliance of Liberals and Democrats for Europe, *European Immigration Policy*, http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/background_notes/FT-ADLE-Immigration-en.pdf (03.02.2009).

³⁹³ The Greens/ European Free Alliance, “14 policy papers of the Greens in the European Parliament”, <http://greens-efa-service.org/greensbook/> (11.05.2010).

ifade etmektedir³⁹⁴. Bu konuda, Sosyalistler ve Demokratlar İlerici İttifakı (S&D), Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (Greens/EFA) ve Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol (GUE/NGL) grupları AB-Pakistan geri kabul anlaşmasının reddi için birlikte hareket etmiş ve ortak deklarasyon yapmıştır. Bu anlaşma, Lizbon Antlaşması hükümleri uyarınca, AP'nin onayına sunulan ilk geri kabul anlaşmasıdır. 21.09.2010 tarihinde Parlamento'nun onayından geçen anlaşma ile ilgili deklarasyonda, Pakistan'ın insan hakları standartlarını karşılamadığı ve 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu imzalamadığı vurgulanmıştır. Ayrıca, anlaşmanın birçok hukuki boşluk ve belirsizlik içerdiği ifade edilmiştir³⁹⁵.

- **Avrupa Muhafazakarı ve Reformcuları (ECR-European Conservatives and Reformists):** ECR, diğer gruplara kıyasla yeni bir grup olup, Haziran 2009'da, Avrupa'da federalizm karşıtı sekiz siyasi parti tarafından oluşturulmuştur. Grubun görüşlerini yansıtan Prag Deklarasyonuna³⁹⁶ göre, etkin olarak kontrol edilen bir göç politikası ile iltica prosedürlerinin istismar edilmesine son verilmesi savunulmaktadır.

- **Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol (GUE/NGL):** AP'de sol kanadı temsil eden Grup, Avrupa kalesinin oluşturulmasına karşı çıkmaktadır. Ayrıca, göçün olumlu yanlarını vurgulamakta ve insan haklarını koruyan, kişilerin serbest dolaşımına dayalı göç politikalarını savunmaktadır. Ayrıca, ekonomik, kültürel ve sosyal haklar bakımından göçmenlere eşit tutumu da savunmaktadırlar. Grup, seçici göç politikalarına ve göç kotaları oluşturulmasına karşıdır. Ayrıca, göçmenleri zorunlu olarak geri gönderme politikalarına karşı çıkmaktadır. Bunun yanında,

³⁹⁴ Bkz. Website of MEP Helene Flautre, <http://www.flautre.net/spip.php?rubrique7> (12.05.2010).

³⁹⁵ European Parliament, "Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan", *Press Release*, 21.09.2010, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20100920IPR82938/20100920IPR82938_en.pdf (06.05.2010)

³⁹⁶ European Conservatives and Reformists, *Prague Declaration*, <http://www.ecrgroup.eu/download/policy/the-prague-declaration.jpg> (10.07.2010).

göçmen alıkonma merkezlerini kapatmaları için Avrupa hükümetlerine baskı kurma amaçlı bir kampanya da başlatmıştır³⁹⁷.

- **Özgürlük ve Demokrasi Avrupası (Europe of Freedom and Democracy (EFD)):**

Sağ kanatta yer alan grup, genel olarak AB bütünleşmesi konusunda şüphecidir ve AB'nin daha fazla bütünleşmesine, daha fazla Antlaşma imzalaması ve politika oluşturmaya olumsuz bakmaktadır. Dolayısıyla, ortak bir göç politikasının oluşturulmasına da karşıdır. Grubun programında³⁹⁸, her ülkenin “kendi sınırlarını koruma ve kendi tarihsel, geleneksel, dinsel ve kültürel değerlerini güçlendirme hakkı bulunduğu” ifade edilmektedir. Ayrıca, Grubun “Avrupa'nın bürokratikleşmesini ve tek bir merkezi Avrupa süper devletinin oluşturulmasını” reddettiği vurgulanmaktadır.

Bu grubun eski üyelerinden olan Hollandalı Parlamenter Hans Blokland'in göç politikalarına ilişkin görüşleri aşağıdaki şekildedir:

“Yasadışı göç için bir Avrupa Politikasına ihtiyacımız var. Ancak bu, üye ülkelerin her zaman bağımsız hareket edemeyeceği anlamına geliyor. İspanya son zamanlarda diğer üye ülkelere danışmadan 700000 göçmeni yasallaştırdı. Bu tür eylemler, diğer üye ülkelerden yardım alma isteği ile uyumlu olamaz! Hollanda ve Almanya'nın, 1990'lı yılların sonunda büyük ölçüde göçmen akımı konusunda önemli sorunları vardı. O zamanlarda bu ülkeler dayanışma çağrısında bulundu. Ancak Fransa, İspanya, İtalya ve Portekiz Avrupa düzeyindeki her çözümü engelledi. Şu anda durum tersine döndü ve kuzeydeki üye ülkeler yardım konusunda istekli değiller. Ancak, bir Avrupa çözümüne ulaşmak gerekmektedir.”³⁹⁹

Üçüncü ülkelere gelen yasal veya düzensiz göçün AB ve üye ülkelere olası olumsuz etkilerini ise aşağıdaki şekilde ifade etmiştir:

“AB için temel tehlike, Brüksel'deki bürokratların bütün sorunların burdaki bir ofisten gelecek direktifle çözülebileceğini düşünmeleridir. Bana göre, göç bir ülkenin ve onun

³⁹⁷European United Left/Nordic Green Left, “Immigration and Asylum”, <http://www.guengl.eu/showPage.php?ID=3368&LANG=1&GLANG=1> (05.06.2010).

³⁹⁸Europe of Freedom and Democracy, *Statutes of The Europe of Freedom and Democracy Group*, <http://www.efdgroup.eu/the-group/statutes/145-statutes-of-the-europe-of-freedom-and-democracy-group/download.html> (05.06.2010)

³⁹⁹ Heeger and Lorant (Ed.), s. 265.

kimliğinin kalbine dokunmaktadır. Üye ülkeler, Konseyde güçlü bir şekilde birlikte çalışmalı ve göçün sorunlarını birlikte çözmelidir.⁴⁰⁰”

AB içerisinde ortak bir göç politikasına ihtiyaç olup olmadığı konusundaki düşüncesi aşağıdaki ifadede görülmektedir:

“Öncelikle, Schengen gerçeğimiz bulunmaktadır. Bu, kişilerin serbest dolaşımının bulunduğu açık sınırlar anlamına gelmektedir. Bu durum, üye ülkelerin yasadışı göçle mücadele için beraber çalışması gerektiği anlamına gelmektedir. Önlemleri koordine etmek AB’ye, uygulamak üye ülkelere bağlıdır. AB’nin yasal göç için ortak bir politika dikte etmesine gerek yoktur. Bu, üye ülkelerin kendine bırakılmalıdır.⁴⁰¹”

Grubun şu andaki eşbaşkanı olan İngiliz Parlamenter Nigel Paul Farage da, ortak göç politikası oluşturulmasına karşı çıkmakta ve her ülkenin kendi göç politikasına sahip olma hakkı olduğunu vurgulamaktadır. Farage, bu konuda, “iyi çitlerin iyi komşular getireceğini (Good fences make good neighbours)” ifade etmiştir⁴⁰². Farage’ın konuya ilişkin görüşü ise aşağıdaki şekildedir:

“Ulus devletin kendi göç politikasını uygulama konusundaki kilit gücünün aşınması kesinlikle sorunlarımızın kaynağını oluşturmaktadır. Bu güç bir an önce yerine konmalıdır ve göçün herhangi bir “demografik açığı” çözeceğine dair efsanenin asılsızlığı ortaya konmalıdır.⁴⁰³”

AB’nin yürütmesinin itici gücü olan *Avrupa Komisyonu* ise, gerek genişleme sürecinde serbest dolaşıma, gerekse üçüncü ülkelerden AB’ye gerçekleşen göçe güvenlik-dışı bir yaklaşım sergilemektedir. Komisyon belgelerinde, AB’nin yaşlanan nüfusuna dikkat çekmekte ve AB’nin göçmen ihtiyacını vurgulamaktadır. Bu kapsamda, yasal göç yollarının artırılmasını savunmaktadır. Ancak, yasadışı göçle mücadeleye verilen önem Komisyon belgelerinde de görülmektedir.

Komisyon ve Konsey’in tavrı bu noktada kesişmektedir. Komisyon, Konsey ve Parlamento’nun da ısrarla “yasadışı göç” terimini kullanması uluslararası arenada eleştirilmektedir. İnsanların kendisi yasadışı değildir; bir toprak üzerinde bulunmalarına izinleri bulunmayabilir veya göçmen olarak statüleri konusunda

⁴⁰⁰ Heeger and Lorant (Ed.), s. 267.

⁴⁰¹ Heeger and Lorant (Ed.), s. 267.

⁴⁰² Heeger and Lorant (Ed.), s. 268.

⁴⁰³ Heeger and Lorant (Ed.), s. 267.

uygun bir belgelendirme yoktur. Fakat bu durum onları kişisel olarak yasadışı yapmamaktadır. Avrupa Konseyi (Council of Europe) Parlamenterler Meclisi 14 Eylül 2006 tarihli toplantısında⁴⁰⁴ aşağıdaki ifadelerde bulunmuştur:

“Meclis, “yasadışı göçmen” veya “belgesiz göçmen” gibi terimler yerine “düzensiz göçmen” terimini kullanmayı tercih etmektedir. Bu terim daha nötrdür ve “yasadışı” damgasını taşımamaktadır. Ayrıca bu terim göç konuları üzerine çalışan uluslararası kuruluşlar tarafından da giderek daha fazla tercih edilen bir terimdir.”⁴⁰⁵

Bu konu, 14 Ocak 2009'daki AB'de Temel Hakların Durumu 2004-2008 başlıklı AP kararında onaylanmıştır. Kararda, AB kurumlarının ve üye ülkelerin “yasadışı göç” terimini kullanmaktan vazgeçmeleri ve bunun yerine “düzensiz” veya “belgesiz” (undocumented) işçiler/göçmenler terimlerinin kullanılması çağrısında bulunulmuştur. Fakat bu süreçteki en önemli olay, Romanya'nın üyeliğinde görüldüğü üzere, bu yasadışı göçmen olarak adlandırılan kişilerin vatandaşa dönüştürülmesidir. CIREFI'ye⁴⁰⁶ göre, AB'de ikinci sıradaki göçmen grup Arnavutlardır. AB, Arnavutlara 2010 yılında vizeden muafiyet tanınmasını kararlaştırmıştır⁴⁰⁷.

Ulusal politikadaki güvenlikleştirme eğilimi karşısında AB politikaları, her ne kadar bu eğilimi yansıtsa da insan haklarına ve işbirliğine önem veren yeni bir yapılanma olarak kendini sunmaya çalışmaktadır. AB göç politikalarında “yasadışı” göçle mücadele ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesine verilen baskın öneme karşın, insani yardım ve göçün ekonomik faydalarına yapılan vurgu ile insan hakları

⁴⁰⁴ Bzk. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1509 (2006) on the human rights of irregular migrants, 26 June 2006.

⁴⁰⁵ Commissioner for Human Rights, *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications*, Issue Paper, 2009, ss. 8-9; Guild and Carrera.

⁴⁰⁶ CIREFI'nin (Göç ve Sınır Geçişleri Konusunda Bilgi, Değerlendirme ve Değişim Merkezi) kurulması, göç işlerinden sorumlu üye ülke Bakanları tarafından 1992 yılı Kasım ve Aralık aylarında onaylanmıştır. CIREFI, göç konusunda bilgi değişimi amacıyla oluşturulan bir merkezdir. Merkez, bu konularda daha önce oluşturulan geçici alt-grupların yerini almıştır ve yasadışı göçle mücadele amacıyla bilgi değişimi için düzenli, daimi bir araç olarak hareket etmektedir. CIREFI, yasal ve yasadışı göç akımları, yöntemleri, gerçek ve sahte seyahat belgeleri, sığınma başvurusu reddedilenler ve sığınma prosedürünü kötüye kullanan göçmenlerin sınır dışı edilmesi ve taşıyıcıların sorumluluğu hakkında bilgi toplamakla yükümlüdür. CIREFI, organizasyon ve gerekli eğitimin izlenmesi de dahil, operasyonel konularda uzmanların işbirliğini kolaylaştırmaktadır. CIREFI'ye katılacak temsilciler ilgili üye devletlerce belirlenmektedir.

⁴⁰⁷ Guild and Carrera.

ve ekonomileştirme gibi söylemlere de yer verildiği görülmektedir. Sonuç olarak, ulusal düzeyde olduğu gibi AB düzeyinde de göç politikalarında güvenikleştirme söylemi baskın durumdadır. Ancak, göçmenlerin istenmeyen insan olarak görüldüğü bu politikalarda güvenikleştirme söyleminin ötesine geçilmesi ve küreselleşen dünyanın ve dönüşüm geçiren Birliğin ihtiyaçlarına uyan bir göç politikası oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, öncelik göç politikalarının güvenlik-dışlaştırılması olmalıdır⁴⁰⁸.

2.3.4. Güvenikleştirme Alanları

Güvenikleştirme konusunda AB ülkeleri arasındaki yakınsama, düzensiz göç ve sınır kontrolleri alanlarını etkilemiş ve bunları AB ve üye ülkeler için tehdit veya güvensizlik olarak çerçevelemiştir. Düzensiz göç, Avrupa düzeyinde yasal düzenlemeler kapsamına alınmış ve bu konu bir suç ve risk olarak ele alınmıştır. Bu konuya karşı gözetim, alıkoyma, kontrol ve cezai yaptırım gibi idari uygulamaların gerekli olduğu ve bunların yasallaştırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda, AB hukuku ve politikası düzensiz göç ve sınır güvenliği konusunda bir güvenlik bağı geliştirmiştir. Bu durum, bütünleştirilmiş sınır yönetimi stratejisinin uygulanması ve düzensiz göç konusunda ortak AB politikası ile ilişkisinde geçerli olmaktadır. Buradaki temel ilke, sınır yönetiminin bütünleştirilmesi ve AB'nin karşılaştığı sınırla ilgili tehditlerin bu alan altına alınması gereğidir. Düzensiz göç, bütünleştirilmiş sınır yönetiminin hedef aldığı bir olgudur. AB sınır yönetiminin önemli hedeflerinden bir tanesi, yasadışı olarak adlandırılan hareketliliğin kapsamlı bir şekilde yönetildiği ve buna karşı savaşıldığı ortak bir göç politikası oluşturmaktır. AB'nin bu olguyu ifade ederken “yasadışı göç”, “karşı savaşmak (fight against)”, ve “mücadele etmek (combat)” ifadelerini kullanmaya devam etmesi dikkat çekicidir. Bu ifadelerdeki olumsuzluk ilgili kişiyi şüpheli ve suçlu kategorisine sokmaktadır⁴⁰⁹.

Bütünleştirilmiş ve bütünsel yaklaşımlar, AB düzeyinde yenilikçi bir söylem ve siyasi strateji oluşturmaktadır. Bunun amacı, AB'nin ortak dış sınırlarında

⁴⁰⁸ Buonfino, s. 49.

⁴⁰⁹ Guild, Carrera and Balzacq, ss. 2-3.

karşılaştığı zorluklar ve ikilemler karşısında daha fazla güvenlik önleminin daha fazla çözüm getireceği vizyonunu daha etkileyici bir şekilde sunmaktır. Bu strateji, resmi düzeyde “yasadışı göç konusunda kapsamlı politika” olarak sunulmaktadır. İnsan hareketliliğinin güvenikleştirilmesi konusundaki yakınsama mantığı, ihtilafli bir konu olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yerine, AB’nin göç olgusunun ortaya çıkardığı çelişkilere bir istihdam konusu ve sosyal boyutları olan konu olarak yaklaşması, AB vatandaşlığı kategorisine girmeyenlere karşı ayrımcılık yapılmaması ve eşit davranılmasını içerecek ortak bir politikaya yönelmesi gerekmektedir⁴¹⁰.

AB’de göçle ilişkili güvenikleştirme alanları, yasadışı göçle mücadele ve sınır kontrolleri olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, ilk olarak AB’de yasadışı göçle mücadele ele alınacak, sonrasında ise son yıllarda kurumsal olarak da güçlendirilen sınır kontrolleri konusu değerlendirilecektir.

2.3.4.1. Yasadışı Göçle Mücadele

Yasadışı göç terimi, AB’de genellikle üye ülke sınırlarından izinsiz ve gerekli belgeleri olmaksızın geçen insanlar için kullanılmaktadır. Ancak, üçüncü ülke vatandaşlarının yasadışı göçmen olarak adlandırılması başka koşullarda da geçerlidir. Vize süresi bittiği veya oturma izni bittiği halde ülkede kalanlar ve ülkede yasadışı olarak çalışanlar da yasadışı göçmen kapsamına girmektedir. Ancak, AB politikalarında yasadışı göç ifadesi, ülkeye yasadışı girişler için kullanılmaktadır. İlginç bir şekilde, AB’de ortak bir “yasadışı göç” tanımı bulunmamaktadır. AB’de ortak bir tanım bulunmamakla birlikte, Europol (European Police Office-Avrupa Polis Ofisi)⁴¹¹ yasadışı göçü şöyle ifade etmektedir: “Göç, özünde yasadışı değildir; aslında hem kaynak hem de varış ülkelerinin kalkınması için gereklidir. Fakat göç,

⁴¹⁰ Guild, Carrera and Balzacq, s. 3.

⁴¹¹ Europol, cezai istihbarat ile ilgilenen bir AB kurumudur. Görevi, üye ülkelerin yürütme organlarına ciddi organize suç şekilleri ile savaş konusunda destek olmaktır.

bireylerin başkalarının yardımıyla bir ülkeye kaçak olarak veya sahte yollarla girmeye çalışması ile yasadışı hale gelmektedir.⁴¹²”

Düzensiz göç, belirsiz bir olgu olarak devam etmektedir. Her yıl tahmini olarak 30 milyon kişi uluslararası sınırları düzensiz bir şekilde geçmektedir. EUROPOL’e göre, bunlar arasından 400.000-500.000 civarında düzensiz göçmen AB’ye gelmektedir⁴¹³. Avrupa Komisyonu’nun tahminine göre ise, AB içerisinde 8 milyon belgelenmemiş göçmen bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından fonlanan CLANDESTINO⁴¹⁴ adlı araştırma projesi sonuçlarına göre, bu sayı 2005 yılında 2,8 milyon ve 6 milyon arasında değişmektedir. Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliğine göre, 2008 yılında yasadışı olarak AB ülkelerine girmek için 67000’den fazla kişi Akdeniz’i geçmek istemiştir ve bazıları denizde hayatlarını kaybetmişlerdir. İtalya Dışişleri Bakanı ve Avrupa Komisyonu’nun göçten sorumlu eski Komisyoneri Franco Frattini şu ifadeye bulunmuştur: “AB birçok hüküm getirmiştir.....Ancak bir grup göçmen Avrupa sınırlarına ulaştığında ne yapılması gerektiğine ilişkin bir şey ifade edilmemiştir....Avrupalı olarak hepimiz, 27 ülkenin hepsi, bu insanların sorumluluğunu üstlenmelidir.⁴¹⁵” Burada ifade edildiği üzere, AB’nin göçe ilişkin yaklaşımında eksiklikler ve çelişkiler bulunmaktadır. Düzensiz göç bir yandan engellenmek istenmekte, ancak üye ülkelere ulaşan düzensiz göçmenler ise ekonominin çeşitli sektörlerinde ucuz işgücü olarak çalışmaktadır. Göçe ilişkin olarak karşılaşılan sorunlar, AB’nin göç olgusuna giderek artan bağımlılığının bir parçasıdır. AB’de resmi olarak da kabul edilmektedir ki, göçmenler AB ekonomisinin vazgeçilmez unsurlarıdır ve AB’nin azalan demografisinin vazgeçilmez ikamesidir. Göçmenler ayrıca AB politikalarının başa çıkmakta zorlandığı birçok sosyal ve siyasi sorunların nedeni olarak sunulmaktadır. AB ekonomisinin büyük bölümünde, düzensiz göçmenlerden sağlanan, çalışma

⁴¹² EUROPOL, “Facilitated Illegal Immigration into The European Union”, March 2008, http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf (14.11.2009), s. 1.

⁴¹³ Trauner and Krause, s. 413.

⁴¹⁴ CLANDESTINO Project- Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe, <http://clandestino.eliamep.gr/> (07.07.2010).

⁴¹⁵ EU Observer, “EU to Table New Immigration Rules in September”, 25.08.2009, <http://euobserver.com/9/28577> (10.09.2009)

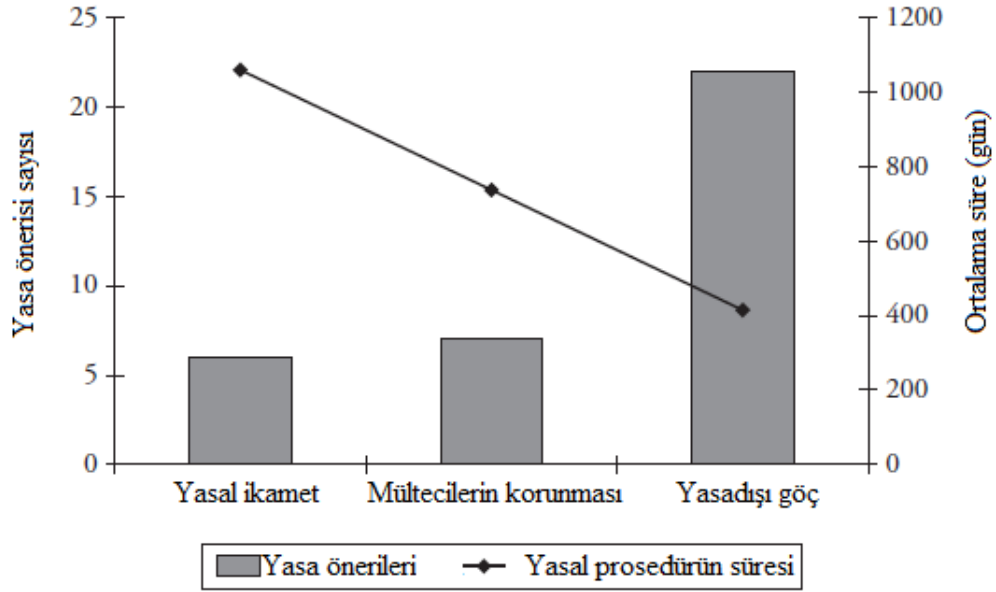
yaşamına ilişkin haklardan yoksun, ucuz ve esnek işgücünün belirleyici bir işlevi bulunmaktadır. Fakat, AB içerisinde hükümetler ve politikacılar, ekonomide ihtiyaç duyulan bu düzensiz göçmen grubunu cezai kategoride ele almaktadır⁴¹⁶.

AB düzeyinde göç politikalarına bakıldığında, bu politikalar arasında en fazla yasadışı göçle mücadeleye önem verildiği görülmektedir. AB’de yasal ikamete ilişkin altı yasa önerisinden ikisi ve mültecilerin korunmasına ilişkin yedi yasa önerisinden birisi kabul edilmeyi beklemektedir (2001 ve 2002 yıllarından itibaren). Öte yandan, söz konusu dönemde yasadışı göç konusunda bekleyen yasa teklifi bulunmamaktadır. Bu da, üye ülkelerin düzensiz göç politikalarına ilişkin önlemler konusunda daha kolay uzlaştıkları izlenimi vermektedir. Yasadışı göçe ilişkin yasama sürecinin ortalama süresi 415 gün olup, diğer konularla karşılaştırıldığında en düşük süredir. Bu alan, üye ülkelerin kendi yasa önerilerini yaptıkları tek alan olarak göze çarpmaktadır (22 tekliften 9’u). Diğer iki kategoride yer alan öneriler, Komisyon tarafından sunulmuştur. Yasal göç konusunda yasa önerilerinin 1/3’ü ve mültecilerin korunması konusundaki önerilerin yaklaşık 1/3’ü üye ülkelerin isteği ile yasama sürecinde değiştirilmiştir. Buna karşılık, yasadışı göç konusunda tekliflerin sadece 1/10’u değiştirilmek zorunda kalmıştır⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Carl-Ulrik Schierup, Peo Hansen and Stephen Castles, *Migration, Citizenship and the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2006, ss. 259-260.

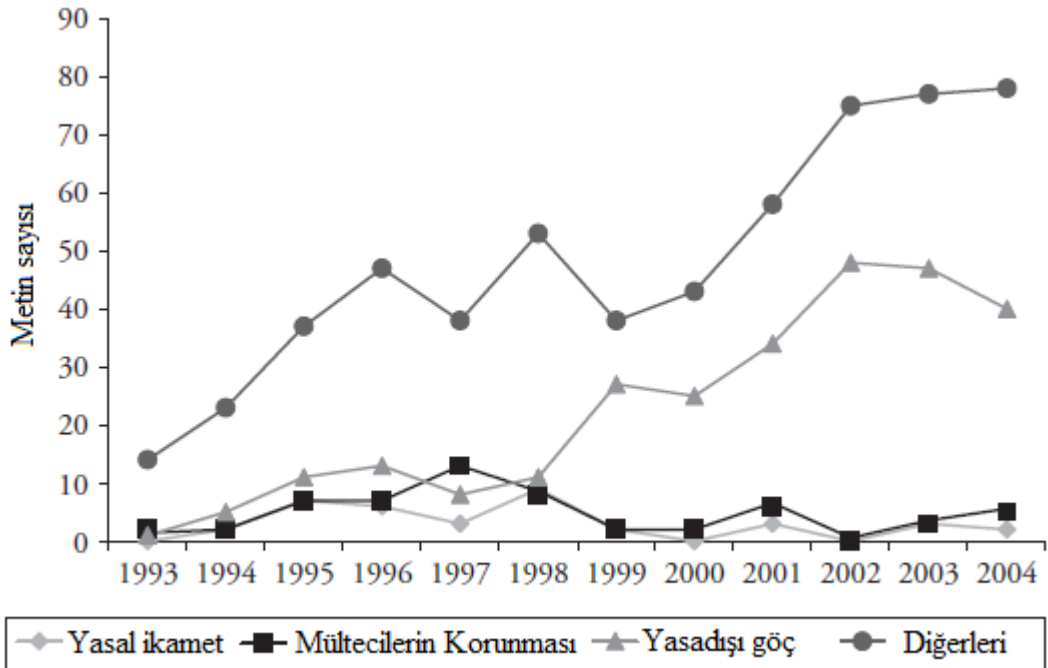
⁴¹⁷ Trauner and Krause, s. 414.

Şekil 12: 1999-2004 arasında Göç ve İltica Konusundaki Yasa Önerileri



Kaynak: Trauner and Krause, s. 413.

Şekil 13: Göç ve İltica Konusunda Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi Tarafından Kabul Edilen Toplam Yasa Sayısı



Kaynak: Trauner and Krause, s. 414.

Şekil 13 sadece yasa girişimlerini değil; bütün tüzükleri, direktifleri, çerçeve kararları, komünikasyonları, notları ve iç dokümanları kapsamaktadır. Diğer olarak adlandırılan kategori, polis ve adalet işbirliği, gümrük ve uyuşturucu konuları ve organize suça ilişkindir. Şekil’de görüldüğü üzere, yasadışı göçe ilişkin kabul edilen yasal metinlerin sayısı yıllar içerisinde artmaktadır. Dikkat çekici nokta, Lizbon Antlaşması öncesinde üçüncü sütunda yer alan ve güvenlik konularını içeren “diğer” kategorisinde ciddi bir artış trendi olduğudur. Mültecilerin korunması ve yasal ikamet konusunda ise, ortak politika geliştirecek metinlerin çok az kabul edildiği ve bu yıllar içerisinde bir artış olmadığı görülmektedir.

Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girdiği 1999 yılından Ekim 2009’a kadar yasadışı göçle mücadeleye ilişkin olarak AB müktesebatını oluşturan yasal düzenlemeler 40 adettir. Bunlardan 21’i geri kabul anlaşmaları ile ilgilidir. Toplamda bakıldığında ise, göç politikalarının dış boyutuna ilişkin yasal düzenleme sayısı 22 tanedir. Öte yandan, yasadışı göçle mücadelenin bir parçası sayılabilecek olan sınır kontrollerine ilişkin yasal düzenleme sayısı 24 adettir. Yasal göçe ilişkin düzenleme sayısı ise 17 adette kalmıştır. Söz konusu müktesebatta tüzük, direktif, çerçeve kararlar, Konsey ve Komisyon kararları, uluslararası anlaşmalar bulunmaktadır⁴¹⁸. Dolayısıyla, AB göç politikalarında yasadışı göçle mücadele boyutunun baskın olduğu görülmektedir.

AB bütünleşmesi, bu şekilde bazı AB ülkelerinin kısıtlayıcı göç politikalarının Avrupa düzeyine çıkarılması için bir araç olarak kullanılmaktadır⁴¹⁹. Yasadışı göçle mücadele yoğun bir şekilde Birliğin faaliyet konusu olmakla birlikte, bu faaliyetlerde *düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi* üzerine orantısız bir odaklanma olmuştur. Bu konudaki operasyonel faaliyetler ve standartlar büyük ölçüde 2002 Geri Gönderme Eylem Programı’na dayanmaktadır. Yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesine ilişkin olarak aşağıdaki faaliyetlerde bulunulmuştur:

⁴¹⁸ Bu alandaki AB müktesebatı için bkz. European Commission, DG Justice, Freedom and Security, *Acquis of the European Union -Title IV of the TEC, Part II of the TEC, Title VI of the TEU*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf (10.07.2010).

⁴¹⁹ Guild and Carrera.

- Avrupa Komisyonu, Eylül 2005'te 2002 Geri Gönderme Eylem Planının uygulanması için, yasadışı olarak AB ülkelerinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesine ilişkin ortak standartlar ve prosedürler üzerine bir Direktif önerisi⁴²⁰ getirmiştir. Bu önerinin amacı, geri gönderme ve zorlayıcı önlemlerin kullanımı konusunda açık, şeffaf ve adil kurallar konulmasıdır. Bu süreçte, geri gönderilen kişilerin insan haklarına saygı ve temel özgürlüklerinin korunmasına dikkat edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.
- Avrupa Komisyonu, Temmuz 2006'da yasadışı göçle mücadeleyle ilişkin politika önceliklerini içeren bir belge⁴²¹ yayınlamıştır. Bu belgede, kapsamlı bir yaklaşım sergilenmiş, güvenlik endişeleri ve insan hakları arasında denge gözetilmesine vurgu yapılmıştır.
- Avrupa Parlamentosu ve Konsey, 16 Aralık 2008'de, yasadışı göçmenlerin geri gönderilmesine ilişkin ortak standartları ve prosedürleri içeren bir Direktif⁴²² yayınlamıştır. Bu Direktifin üye ülkeler tarafından uygulanması için son tarih 24.10.2010'dur⁴²³.

Geri dönüşü kolaylaştırıcı girişimler arasında, üye ülkelerin sınırdışı etmeyi kolaylaştırma konusundaki ortak hareketi, hava yoluyla geri gönderme amacıyla transit geçiş konusunda yardımcı olma ve ortak uçuşların düzenlenmesi bulunmaktadır. Bu girişimlerde şaşırtıcı olan husus, yeterli yasal önlemlerin bulunmamasıdır. Operasyonel işbirliği bir yasal çerçeveye dayanmalıdır ve geri gönderilecek göçmenlerin hakları ve geri gönderme operasyonlarında yer alan ülkelerin sorumlulukları açıkça tanımlanmalıdır. Ayrıca operasyonel etkinliğin bu geri dönüşleri sürdürülebilir yapacağı garanti değildir. AB geri gönderme

⁴²⁰ European Commission, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0391:EN:NOT> (19.06.2009).

⁴²¹ European Commission, *Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals*, 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0402:EN:NOT> (19.06.2009).

⁴²² "Directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals", *Official Journal of the European Union*, 16 December 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (02.02.2010).

⁴²³ European Commission, "Towards a Common European Union Immigration Policy", http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm (04.05.2010).

politikalarında geri gönderme ve yeniden entegrasyonun arasındaki zayıf bağlantı ele alınmalı ve böylece orta ve uzun dönemde bu geri göndermelerin sürdürülebilir olması sağlanmalıdır⁴²⁴. Ayrıca, geri gönderme konusundaki yasal girişimlerde göçmenlerin insan haklarına saygının dikkate alınması vurgulansa da, uygulamada insan hakları ihlalleri olduğuna sivil toplum örgütleri tarafından dikkat çekilmektedir.

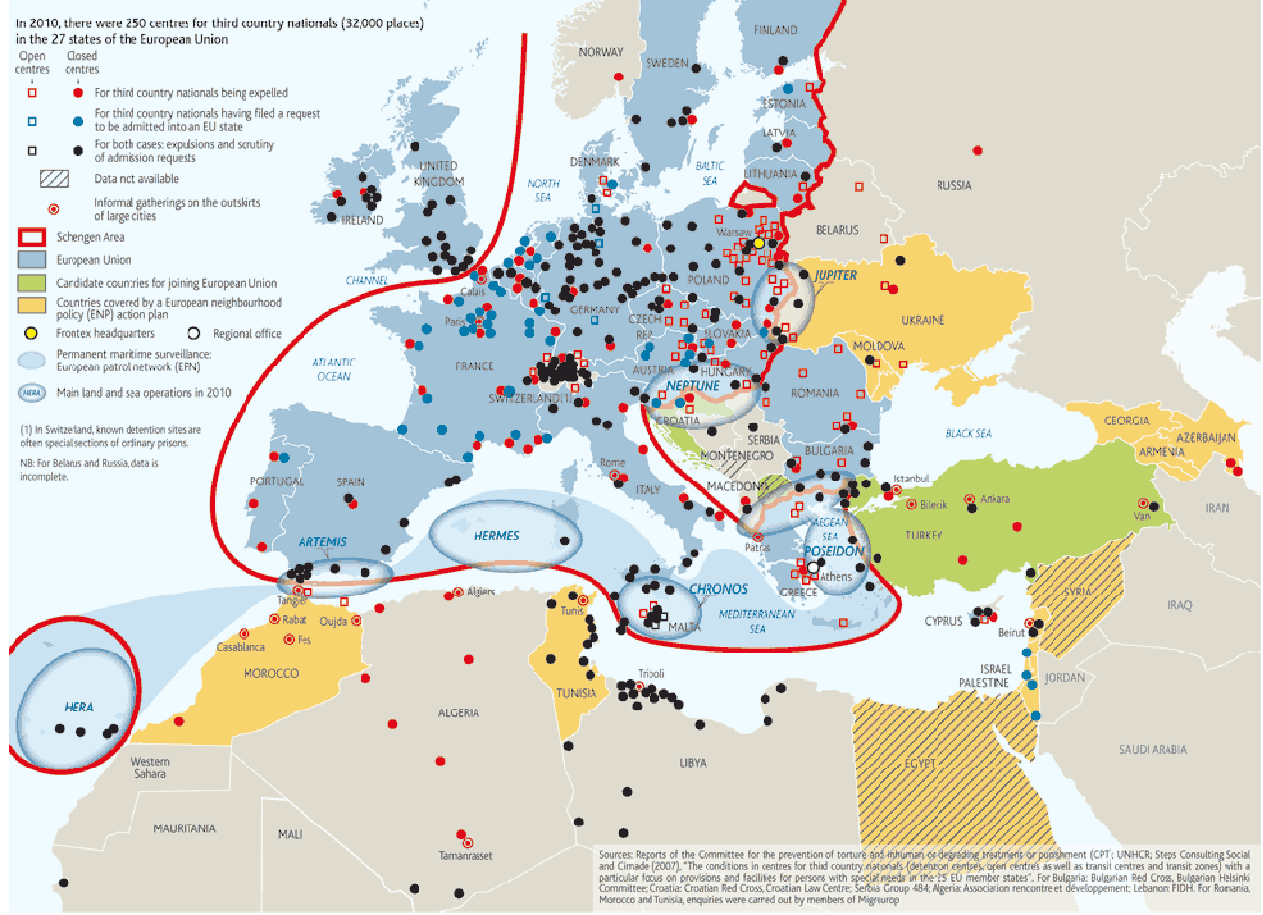
AB'nin yoğun olarak üzerinde durduğu bir başka faaliyet, kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmalarının yapılması girişimidir. Bu anlaşmalar Hong Kong, Makao, Srilanka, Arnavutluk ve Rusya gibi ülkelerle yürürlüğe girmiştir fakat Cezayir, Çin, Pakistan, Türkiye ve Ukrayna ile Komisyonun yaptığı müzakereler çok yavaş ilerlemektedir. Bunun nedeni olarak müzakerelerin tek taraflı olması gösterilebilir⁴²⁵. Geri Gönderme Eylem Planının uygulanmasındaki temel sorunlardan bir tanesi, geri gönderme konusunda ortak prosedürel standartların uygulanmasıdır. Her ne kadar bu standartların operasyonel işbirliği ile paralel bir şekilde oluşturulması gerekse de önerilen direktif ancak Eylül 2005'te yayınlanmıştır ve uygulama konusunda daha uzun bir süreye ihtiyaç olduğu açıktır. Üye ülkeler arasında ve Konsey ve Avrupa Parlamentosu arasında bu önlemlere ilişkin çeşitli anlaşmazlıklar olduğu için müzakereler çok zor geçmektedir⁴²⁶.

⁴²⁴ Baldaccini and Toner, s. 12.

⁴²⁵ Geri kabul anlaşmaları, üçüncü bölümde ayrıntılı olarak incelenmektedir.

⁴²⁶ Baldaccini and Toner, s. 13.

Şekil 14: AB’de Alıkonma Merkezleri – Sınırdışı Makinası



Kaynak: Olivier Clochard and Philippe Rekacewicz, “The EU’s expulsion machine”, June 2010, <http://mondediplo.com/maps/euexpulsionmachine> (10.09.2010).

Göçmenlere suçlu kategorisinde davranılması, üye ülkelerin alıkoyma politikalarında çok açık bir şekilde görülmektedir. Birlik çapında üçüncü ülke vatandaşlarının Birliğe giriş için izin beklediği (çoğunlukla iltica başvurusunda bulunanlar) veya girişi reddedildiği veya geri gönderilmeyi beklediği ve bu nedenle alıkonulduğu 200 civarında yer bulunmaktadır. Alıkoyma her ne kadar ulusal hukuk konusu olsa da bu konuda AB düzeyinde çeşitli yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Fakat standartlar genellikle zayıftır ve keyfi alıkoymaya karşı koruma yeterli şekilde sağlanamamaktadır⁴²⁷. Aslında alıkonmanın temel amacı düzensiz göçmenlerin kimliklerinin belirlenip ülkelerine geri gönderilmesi olmasına rağmen bu merkezler

⁴²⁷ Baldaccini and Toner, ss. 14-15.

düzensiz göçü caydırıcı amaçla kullanılmaktadır. Komşu ülkelerdeki alıkonma merkezleri AB tarafından finanse edilmektedir.

Yasadışı göçü önleme amaçlı girişimlerden birisi olarak Avrupa Komisyonu, Mayıs 2007'de üçüncü ülkelerden gelen yasadışı göçmenleri istihdam eden işverenlere yaptırım uygulanmasına ilişkin bir direktif önerisinde bulunmuştur. Burada hedeflenen, düzensiz göçmenler için temel çekici faktörlerden biri olan yasadışı istihdamı azaltmaktır⁴²⁸.

AB'nin dış sınırlarında işbirliğinin yönetiminden sorumlu kurum olan Frontex, 2009 yılının ilk yarısında AB ülkelerine yönelen düzensiz göçün yüzde 20 azaldığını açıklamıştır. Buna göre, AB sınırlarına yasadışı girişin yüzde 91'i sırasıyla Yunanistan (yüzde 70), İtalya (yüzde 13) ve İspanya (yüzde 8) sınırlarından gerçekleşmiştir. 2008 yılı ile kıyaslandığında, yasadışı girişler konusunda İspanya'da yüzde 50, İtalya ve Malta'da yüzde 33'lük düşüş olduğu vurgulanmıştır. Yunanistan'da ise 2009'da yüzde 47 oranında artış meydana gelmiştir. Bu durum, Türkiye üzerinden transit olarak gelen göç hareketlerine dikkat çekmektedir. Toplamda bakıldığında denizden gelen göçmenlerle mücadeleye özellikle önem verilmektedir. Nitekim Frontex'in yıllık 88,8 milyon Avroluk bir bütçesi bulunmakta ve bunun yaklaşık 35 milyon Avrosu deniz yoluyla gelen düzensiz göçle mücadele için harcanmaktadır⁴²⁹. Örneğin İspanya Başbakanı José Luis Zapatero, 2009 yılında İspanya'ya denizden gelen düzensiz göçmen sayısının % 50 azaltıldığını bir başarı olarak ifade etmiş ancak denizden geçmeye çalışan göçmenlerin ölüm oranları düşmemiştir⁴³⁰.

Düzensiz göçte düşüş eğilimi 2010 yılında da devam etmiştir. Bu durum, temel olarak, ekonomik kriz ile birlikte AB'de düzensiz göçmenler için istihdam

⁴²⁸ SOPEMI, 2008, s. 97.

⁴²⁹ "Avrupa'ya yasadışı göç yüzde 20 azaldı", 31.10.2009,

<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/avrupaya-yasadisi-goc-yuzde-20-azaldi-007561>
(12.11.2009).

⁴³⁰ Alain Morice and Claire Rodier, "Fortress Europe sets its ramparts further out- The EU's expulsion machine", June 2010, <http://mondediplo.com/2010/06/12expulsions> (10.08.2010).

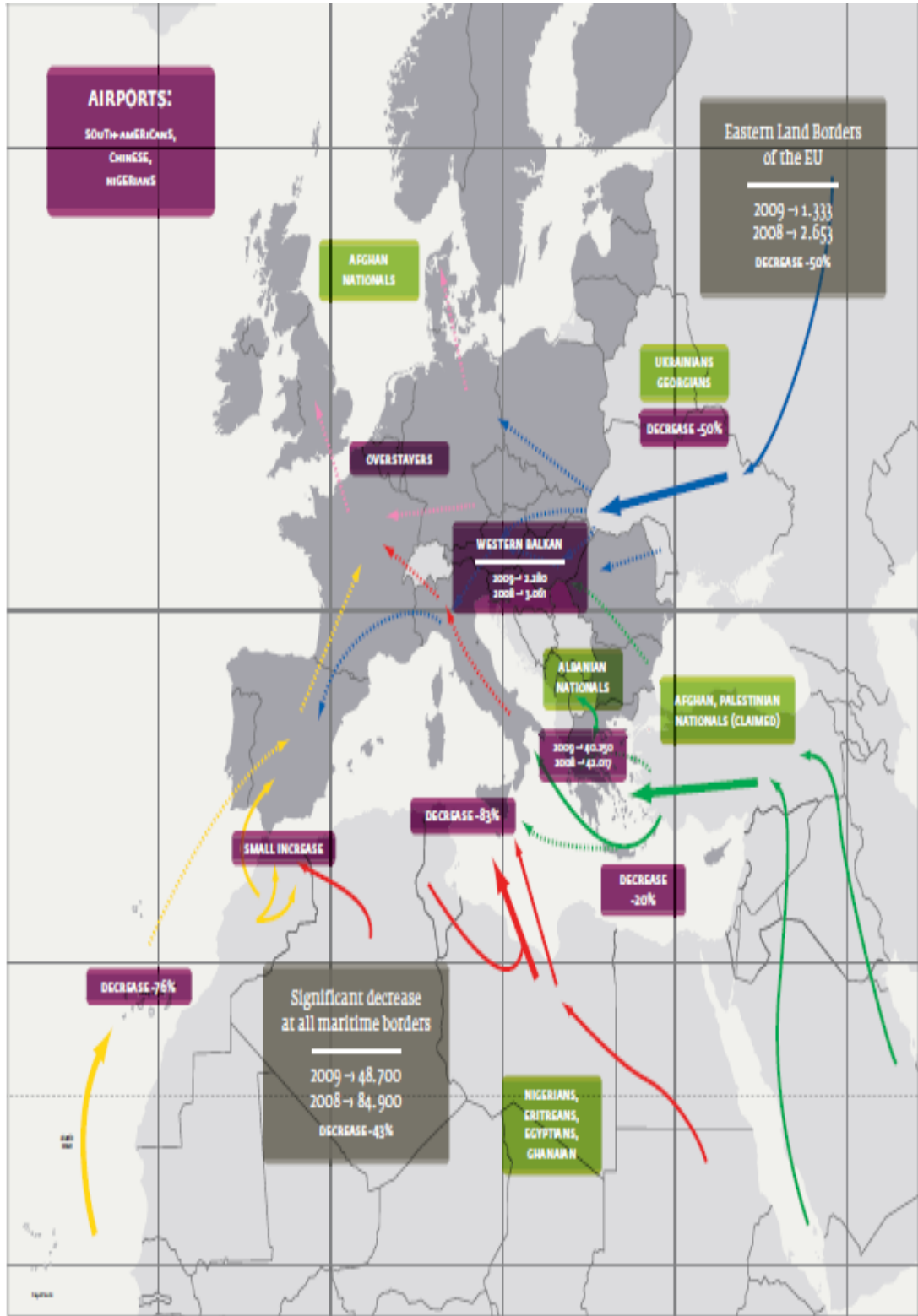
olanaklarının azalmış olmasına bağlanabilir⁴³¹. Katı göç politikaları daha önce de bulunmakta olup bu azalışta çok etkili görünmemektedir. Öte yandan, AB'nin son yıllarda önem verdiği, düzensiz göçle mücadele konusunda kaynak ve transit ülkelerle işbirliği de bu azalışı desteklemiş olabilir. Ayrıca, 2009 yılında düzensiz göçü kolaylaştıran insan kaçakçıları ve tacirlerinin tutuklanma sayısı % 13 oranında artmış ve bu sayı 2500 civarına ulaşmıştır. Bu kişilerin % 85'inden fazlası İtalya, Fransa, Yunanistan ve İspanya'da tespit edilmiştir. İtalya'da tutuklananların sayısı 1000'den fazladır. Bu durum, Akdeniz ülkelerinin göçle mücadeleye verdiği önemi de vurgulamaktadır. Bu kişilerin yakalanması, düzensiz göç sayısını da dolaylı olarak etkilemektedir. Ayrıca ilginç bir tespit, bu ülkelerin çoğunda insan kaçakçılığı ve tacirliğinden dolayı tutuklanan kişilerin o ülke vatandaşları olduğudur. Sadece Yunanistan'da tutuklanan kişiler arasında yabancılar (Arnavutlar) çoğunluktadır⁴³². Bu durum, aslında düzensiz göçün önemli bir sektör olduğunu göz önüne sermektedir. Düzensiz göçle bir yandan mücadele edilirken, diğer yandan söz konusu ülkenin ucuz işgücü talebi düzensiz göçmenlerden karşılanmaktadır.

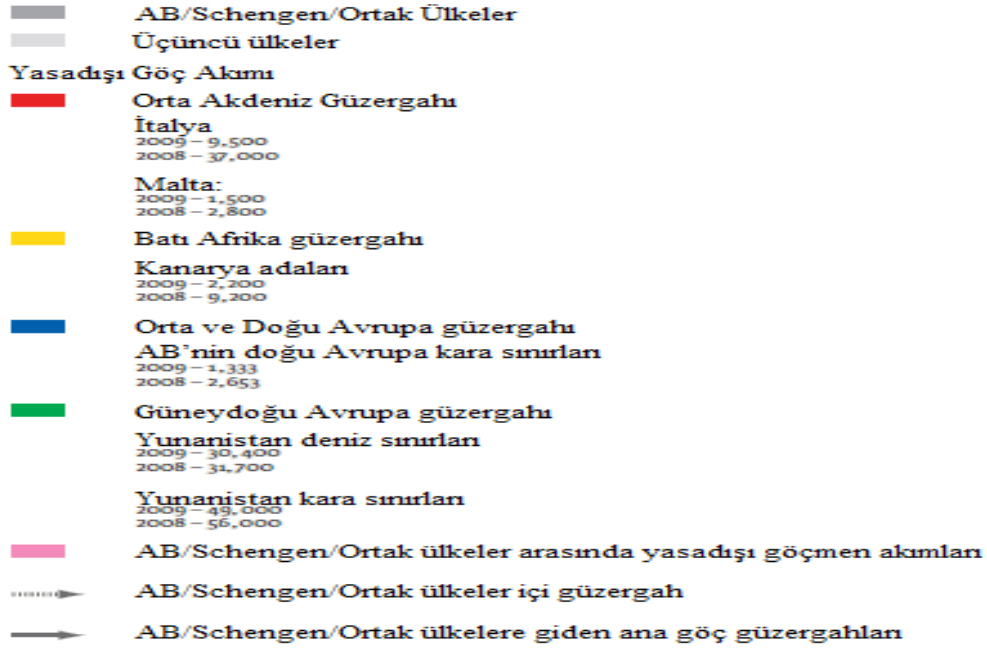
AB'de göç güzergahlarına ve göç akımlarına ilişkin bilgilerin artırılması, sınır gözetimi ve kontrolü konusunda işbirliğinin artırılmasına yönelik politikaların işlerlik kazandığı ve düzensiz göçün azaltılması çalışmalarının başarıya ulaşmaya başladığı aşağıdaki Şekil'de görülmektedir. Söz konusu Şekil, Frontex tarafından hazırlanmış ve AB'nin içerisindeki ve dışarıdan AB'ye gelen göç güzergahlarını ve bu güzergahlardan düzensiz göçmen akışlarının artış veya azalışlarını göstermektedir.

⁴³¹ 2008 sonbaharında başlayan küresel ekonomik kriz nedeniyle dünya genelinde de gelişmiş ülkelere yasadışı göçün azalması eğilimi bulunmaktadır. Bkz. BBC World Service/Migration Policy Institute, *Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where Do We Stand?*, 2010, <http://my.migrationpolicy.org/salsa/track.jsp?v=2&c=gbkms5N3AOfijNV9%2BVH4vVt%2FxyP9z0Nu> (13.08.2010).

⁴³² Frontex, "Irregular immigration hits new low in first quarter 2010, facilitator detections up 13%", 07.07.2010, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art68.html (10.08.2010).

Şekil 15: AB'de Düzensiz Göç Güzergahları ve Mücadele Politikalarının Etkileri





Kaynak: Frontex, Situation at the External Borders, 07.07.2010,
http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art14.html (10.08.2010).

Düzensiz göçle mücadelenin diğer bir boyutu olarak, AB’de yakalanan düzensiz göçmenlere yönelik sınır dışı etme kararları verilse de uygulamada sorunlar olmaktadır. Bu kararların % 15’inden azı uygulanabilmiştir. Örneğin Fransa’da 2004 yılında 70000 sınır dışı etme kararına karşılık 15500 kişi sınır dışı edilmiştir. Öte yandan, üye ülkelerde düzensiz göçmenlerin yasal statüye geçirilmesi söz konusudur. Örneğin İspanyol hükümeti, Şubat 2005’te diğer üye ülkeleri önceden bilgilendirmeden 700.000 düzensiz göçmeni yasal statüye geçirmiştir. Bu göçmenler sonuç olarak Schengen alanı içerisinde seyahat, oturma ve çalışma imkanına sahip olmuşlardır. İtalyan ve Fransız hükümetleri de 2006 yılında aynı uygulamayı yapmışlardır. Bu girişim, Afrika’da güçlü bir “çekici” etki yapmış ve yüzlerce insan Ekim 2005’te Cebelitarık’tan geçmek için hayatlarını tehlikeye atmışlardır. 1970’lerden itibaren 30 adet yasallaştırma girişimi olmuş ve 1990’lardan itibaren bu girişimlerin sıklığı artmıştır. AB’nin güney ve doğu sınırları kalbur gibi geçirgen bir hale dönüşmüştür⁴³³. Bu durum, AB’nin düzensiz göçle mücadele konusunda hala

⁴³³ Christophe Beaudouin, “Immigration Policy: From Loss Of Sovereignty To Loss Of Identity?”, *The EU from a Critical Perspective: A Selection of Articles from EUWatch*, Ed. Klaus Heeger and Karoly Lorant, European Parliament, Luxembourg, 2009, s. 278.

kapsamlı ve tutarlı bir ortak politika geliştiremediğini göstermektedir. Bunun nedeni de büyük ölçüde bazı ülke ekonomilerinin bu göçmenlerden ucuz işgücü olarak faydalanmasına ve dolayısıyla bu ülkelerin aslında düzensiz göçü tamamen engellemek istememesine dayanmaktadır.

2.3.4.2. Sınır Kontrolleri

2.3.4.2.1. Avrupa Sınır Ajansı'nın Faaliyetleri ve Etkinliği

42.672 km dış deniz sınırı ve 8.826 km dış kara sınırı olan Schengen alanı, EFTA ülkeleri ile birlikte 25 ülkeyi kapsamaktadır. Bu şekilde, iç sınırlarda yaklaşık 500 milyon civarında insan için serbest dolaşım imkanı verilmekte ve dış sınırlardan da yıllık olarak 300.000 (2009 yılı) civarında geçiş olmaktadır. Schengen alanı, bu özelliği ile dünyada benzersiz bir yapılanmadır⁴³⁴. AB'nin içişlerinden sorumlu Komisyoneri olan Cecilia Malmström Mayıs 2010'daki konuşmasında sınır kontrollerinin AB için ne kadar önemli olduğunu güvenlik odaklı bir bakış açısıyla şu şekilde vurgulamıştır: "AB'ye 1600 tane giriş noktası ile bütünleştirilmiş sınır yönetimi, AB'nin güvenliğini *tehdit eden* insanlar ve malların girişinin azaltılması ve önlenmesi için kilit konumdur."⁴³⁵.

AB'nin genişleme sürecinin devam etmesi ve AB'nin dış sınırlarının önümüzdeki yıllarda nereye uzanacağını belirsiz olması dolayısıyla sınır kontrolleri AB için önem taşımaktadır. Özellikle 2004 genişlemesi sonrasında bu konu daha fazla belirleyici olmuştur. Bu ülkelerin Schengen alanına dahil olması öncesinde komşularıyla sınır kontrolleri yeterli değildi. Ukrayna ve Slovakya arasında 100 km civarındaki sınır; Polonya'nın Kaliningrad, Beyaz Rusya ve Ukrayna ile 1100 km'lik sorunlu sınırı; Romanya'nın 2000 km'lik dış sınırları bunlara örnek verilebilir. Bunun yanında, Akdeniz'de Kıbrıs ve Malta'nın deniz sınırları kontrol açısından

⁴³⁴ Frontex, Origin of Frontex, http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (18.08.2010)

⁴³⁵ Cecilia Malmström, "Does Europe need "Homeland Security"?", *Monthly Roundtable Report*, Brussels, 12.05.2010, s. 7.

zayıf durumdadır⁴³⁶. Schengen alanı, en zayıf halkası kadar güçlü bir alandır. Bu nedenle bu konuda bütünleştirilmiş bir sınır yönetimi sistemi iyileştirilmeye çalışılmaktadır. Farklı sınır koruma sistemlerine sahip ülkelerin sistemlerinin bir araya getirilmesi ve dış sınırlarda işbirliği için ortak operasyonel bir model geliştirilmesi zorlu bir süreçtir⁴³⁷.

Bu alandaki başarılarından birisi, AB 13 (İngiltere ve İrlanda dışındaki eski üyeler) ile AB 9 (Kıbrıs dışında 2004'te AB üyesi olanlar) arasında Schengen sınır kontrollerinin kaldırılmasıdır. Aralık 2007 ve Mayıs 2008 tarihleri arasındaki bu gelişme, ÖGAA oluşturulması konusunda büyük öneme sahiptir. Bulgaristan ve Romanya hala Schengen alanına katılmayı beklemektedir ve Güney Kıbrıs Schengen alanına dahil olmadan önce kendi sınır sorunlarını halletmek zorundadır. AB içerisinde sınırların kaldırılması ve böylece kişilerin serbest dolaşımının sağlanması iç pazar bütünleşmesi için çok önemli bir başarıdır.

Bu süreçte *Avrupa Sınır Ajansı'na (Frontex)* belirleyici bir rol verilmiştir. Bu kurum, 2004 yılında kurulmuş ve Mayıs 2005'ten itibaren işlerlik kazanmıştır. Varşova'da bulunan Frontex, "sınır güvenliği konusunda üye ülkeler arasında operasyonel işbirliğini koordine etmekle görevlendirilmiş uzmanlaşmış ve bağımsız" bir AB ajansıdır⁴³⁸. Bu kurum, uluslararası düzeyde sınır güvenliğinin sağlanması konusunda kilit konumdadır. Frontex'in sorumlulukları arasında aşağıdakiler bulunmaktadır:

- *Risk analizi:* AB'nin dış sınırlarındaki durumun düzenli olarak analiz edilmesine yönelik bilgi toplama sistemi oluşturmak ve bu kapsamda kaynakların etkin dağıtımını sağlamak.
- *Üye ülkeler arasında operasyonel işbirliğini koordine etmek:* Risk analizine dayalı olarak, AB'nin kara, hava ve deniz sınırlarında, üye ülkeleri de katılmaya davet ederek, operasyon önerisinde bulunmak.

⁴³⁶ Beaudouin, s. 278.

⁴³⁷ Frontex, "Origin of Frontex".

⁴³⁸ Frontex, "What is Frontex?", <http://www.frontex.europa.eu/> (03.07.2010).

- *Eğitim:* Üye ülkelere sınır kontrol yetkililerinin eğitimi konusunda ortak standartların geliştirilmesine ve bütünleştirilmiş sınır yönetimini uygulamaya ilişkin destek vermek.
- *Üye ülkelere hızlı bir krize yanıt kabiliyeti sağlamak:* Frontex'in görevleri arasında, Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri (Rapid Border Intervention Teams (RABITs) kapsamında AB çapında uzman teknik ve insan kaynaklarını birleştirerek üye ülkelerin hizmetine sunmak bulunmaktadır. Bu ekipler, dış sınırlarda beklenmeyen bir kriz olması durumunda hazır durumda bekletilecektir.
- *Ortak geri gönderme operasyonlarında üye ülkelere yardımcı olmak:* Üye ülkeler, gönüllü olarak ülkelerine dönmeyen düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesine karar verdiklerinde Frontex bu ülkelere destek olmaktadır. Frontex, bu sürecin koordinasyonunu sağlamak, etkinliğini arttırmak ve maliyet etkinliğini sağlama rolünü üstlenmektedir. Ayrıca, operasyonun her aşamasında, geri gönderilen göçmenlerin temel haklarına ve insan onuruna saygının garanti altına alınmasını sağlamak da Frontex'in görevleri arasındadır⁴³⁹.

Frontex, ortak geri gönderme operasyonlarının düzenlenmesine dahil olmakta ve Akdeniz kıyı gözetim ağlarının kurulmasında rol oynamaktadır. Frontex, geri gönderme konusunda üye ülkelere yardımcı olsa da, geri gönderme konusunda yeterli ortak standartlar ve prosedürler konusunda AB içerisinde henüz tam anlaşma sağlanamamıştır. Bu da koordinasyonu zorlaştırmaktadır. Ayrıca, üye ülkeler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine etme yetkisinin sınırları açık bir şekilde belirtilmemiştir. Bu ajansın salt teknik bir aktör olduğu ifade edilebilir. Çünkü üçüncü ülke vatandaşlarına yapılan bu uygulamalardaki tutum konusunda uluslararası insan hakları hukuku altındaki sorumluluklardan bağımsızdır. Yasal çerçeve, operasyonlar konusundaki şeffaflık ve denetime ilişkin çok az hüküm içermektedir ve Ajansın sınırlı bir hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durum, eleştiriye uğrayan ve gelecekte sorun oluşturabilecek bir hususu işaret etmektedir⁴⁴⁰. Bu konular, Frontex operasyonlarının üye ülkelerin ilticacı ve mültecilerin korunmasını amaçlayan uluslararası sözleşmeler ve AB hukuku

⁴³⁹ Frontex, "Tasks", http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/ (03.07.2010).

⁴⁴⁰ Baldaccini and Toner, s. 13.

karşısındaki yükümlülüklerini tehlikeye sokacakları eleştirilerini gündeme getirmektedir⁴⁴¹.

Avrupa Komisyonu, AB'nin dış sınır ajansı olarak Frontex'in kuruluşunu dış sınır yönetimi açısından başarı olarak görmektedir. Diğer taraftan, Frontex basın bildirimlerine bakıldığında, daha belirsiz bir durum gözlenmektedir. Örneğin, ZARATHUSTRA adlı ve 26 Mart 2008 ve 14 Nisan 2008 tarihleri arasında yürütülen operasyon 236390 Avro bütçeli bir operasyondur. Amacı, Avrupa'nın dış sınırlarında Irak ve Afganistan'dan gelen düzensiz göçmenlerin yakalanması olarak belirlenmiştir. Komisyon'un raporuna göre, 60 tane düzensiz göçle ilgili vaka belirlenmiş, 16 tane red belgesi ve 15 tane sahte belge ortaya çıkarılmıştır⁴⁴². Bu durum, maliyeti oldukça yüksek olan operasyonların düzensiz göçmenlerin yakalanması ve önlenmesi açısından etkin sonuçlar vermediğini göstermektedir.

Geliştirilmiş operasyonel işbirliğiyle birlikte sınır kontrolleri, veri toplama ve değişimini sağlayan çeşitli hukuki önlemlerle de uygulanmaktadır. 11 Eylül olaylarından sonra, havayolu şirketlerinin yolcu verilerinin kontrolü güvenikleştirme gündemi için önemli bir konu olmuştur. 2004 yılında, gelişmiş yolcu bilgisi üzerine bir Direktif çıkarılmıştır. Aynı yıl, ABD ile yolcu isim kayıtlarının transferi konusunda bir anlaşma imzalanmıştır. Bunun öncesinde, AB veri koruma standartlarının yeterli olduğunu onaylayan bir Komisyon kararı alınmıştır. Terörizm karşıtı ve ulusal güvenlik nedenleriyle toplanan ve transfer edilen verilerin bireysel hakları içerdiği ve ticari amaçlarla paylaşılan verilerden daha katı veri koruma önlemleri gerektirdiği görülmektedir. Ulusal güvenlik endişeleri, AB çapında VIS⁴⁴³ gibi veritabanlarının daha yaygın kullanımını teşvik etmiştir. Burada endişe verici konu, vizeye başvuran milyonlarca kişinin verilerine, bu insanlar şüpheli kategorilerinden birine dahilmiş gibi sayılarak erişilebilir olmasıdır.

⁴⁴¹ Guild and Carrera.

⁴⁴² Guild and Carrera.

⁴⁴³ Vize Bilgi Sistemi (VIS), AB ülkelerinde vize konusunda kurulan merkezi bir bilgi sistemidir. Bkz. Establishment of the Visa Information System, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114516_en.htm (05.10.2009)

Güvenlikleştirme, göçün önlenmesi ve kontrolü bu önlemlerin alınmasındaki temel etkenlerdir⁴⁴⁴.

Frontex'in güvenlikleştirme ile bağlantısına bakıldığında, bu kurumun oluşturulmasındaki temel itici gücün 11 Eylül olayları sonrasındaki güvenlikleştirme eğilimi değil, AB'nin beşinci genişleme süreci ile birlikte sınırlarının genişleyecek olması ve bu ülkelerin sınır kontrollerinin çok da yeterli olmamasıdır. Dolayısıyla, Frontex'in temel işlevi, bu konuda AB düzeyinde koordinasyon ve standardizasyon ihtiyacını gidermektir. Dolayısıyla, güvenlikleştirmeden ziyade düzenleyici bir rolü bulunmaktadır.

Frontex'in göçün güvenlikleştirilmesine katkıda bulunduğu ifade edilse de, bazı yazarlar bunun aksini iddia etmektedir. Buna göre, Frontex iddia edildiği gibi, 11 Eylül olayları sonrasında güvenlikleştirmenin kurumsallaşmış halini temsil etmemektedir. Kuruluş amacı böyle olsa da, güvenlikleştirme aracı olarak başarılı bir uygulama sayılamaz⁴⁴⁵. Nitekim Frontex uygulamaları birçok çevreden hem başarısızlıkları hem de insan hakları ihlalleri sebebiyle tepki çekmektedir. Ayrıca, Malta gibi üye ülkeler Frontex'in operasyonel faaliyetlerine daha fazla katılmayacağını belirtmişlerdir.

2.3.4.2.2. Tehditlere Çözüm Olarak Sınırlarda Teknoloji Kullanımı

ÖGAA, güvenlik teknolojisine yoğun bir bağımlılık göstererek gelişmektedir. Kontrolü ve gözetimi arttırmaya yönelik teknoloji, AB'de resmi düzeyde güvenlik sorunları ve tehditleri için bir çözüm olarak sunulmakta ve ayrıca ortak bir ÖGAA'nın oluşturulması için temel gereklilik olarak oraya konulmaktadır. Teknoloji sürekli korku durumuna bir çözüm olarak sunulmakla birlikte, bireyler için farklı güvenlik sorunları ortaya çıkarabileceği gözardı edilmektedir. Bu alandaki Avrupalılaştırma süreci, teknolojinin herhangi bir güvensizliğe karşı en mantıklı araç olacağına dair inancı güçlendirmekte, fakat veri güvenliği, temel haklar ve

⁴⁴⁴ Baldaccini and Toner, s. 14.

⁴⁴⁵ Neal, s. 333.

özgürlükler konusunda daha fazla güvensizlik yaratacağı dikkate alınmamaktadır. Ayrıca çeşitli şekillerdeki güvenlik teknolojisiyle hukukun üstünlüğü arasında bir gerilim ortaya çıkmaktadır⁴⁴⁶.

AB, Schengen Bilgi Sistemi I ve II, Gümrük Bilgi Sistemi, Europol bilgisayar sistemi, Eurojust dosyaları ve Vize Bilgi Sistemi gibi bilgi değişimine yönelik çeşitli veri tabanları ve sistemleri oluşturmaya devam etmektedir. Bilgiye erişimin genişletilmesi, her zaman mevcut verilerin kullanımının iyileştirilmesi anlamına gelmemektedir⁴⁴⁷. Öte yandan veri koruma konusunda ortak standartlara ilişkin açık bulunmaktadır. Bu sorunun kaynağı olarak, veri koruma konusunda ortak önlemler alınmaması ifade edilebilir.

Avrupa Komisyonu, 13 Şubat 2008'de AB'nin dış sınırlarının daha iyi yönetimine ilişkin vizyonunu açıkladığı bir sınır paketi sunmuştur. Bu paketin temel özelliklerinden birisi, belirli kategorideki üçüncü ülke vatandaşlarının hareketliliğinin AB dış sınırlarında kayıt edildiği bir giriş-çıkış sistemi oluşturulmasını amaçlamasıdır. Ayrıca biyometrik teknolojiye dayalı olarak yolcunun kimliğinin doğrulanması için bir otomatik sınır kontrol sisteminin kurulması önerilmektedir. Bu güvenlikleştirme araçları, AB düzeyinde daha fazla veri tabanı oluşturulmasına yol açacaktır. Bu önlemlerin gerçekten gerekli olup olmadığı tartışma konusudur⁴⁴⁸. Ayrıca, AB veri koruma kuralları, temel haklar ve orantılılık ilkesiyle tutarlılık göstermemektedir⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ Diez, s. 21; Guild, Carrera and Balzacq, s. 4.

⁴⁴⁷ Guild, Carrera and Balzacq, s. 4.

⁴⁴⁸ Yüksek maliyetli sınır kontrolleri ve güvenlik tertibatlarının kurulmasını en bariz örneği, İspanya'nın Ceuta ve Melilla şehirlerindeki göç kontrolleridir. İspanya'nın AB'ye katılmasından itibaren, AB'ye gerçekleşen yasadışı göçle mücadelede, bu iki şehir temel bağlantı noktası olarak ortaya çıkmıştır. Afrikalı yasadışı göçmenlerin AB'ye girişini önlemek için, AB tarafından İspanya hükümetine Cebelitarık boğazında bir çeşit elektronik duvar olarak radar sisteminin kurulmasına yönelik olarak 120 milyon dolarlık fon verilmiştir. Ceuta'da 8 kilometrelik dikenli telli ve elektronik sensörlü duvar kurulması için AB tarafından 40 milyon dolar harcanmıştır. Burada ilginç olan, bu AB girişiminin resmi olarak bir askeri proje olarak adlandırılmasıdır. Fakat bütün bu caydırma amaçlı girişimlere rağmen, bu bölgeden AB'ye girmek isteyen ölen ilticacılar ve yasadışı göçmenlerin sayısı hızla artmaktadır. Dolayısıyla, bu yatırımlar beklenen etkiyi göstermemektedir.

⁴⁴⁹ Guild, Carrera and Balzacq, ss. 4-5.

Bu nedenlerle birçok uzman, sınır kontrolleri için teknoloji ve altyapıya büyük miktarda yatırım yapılması yerine, ülkeler arasında polis ve güvenlik işbirliğinin geliştirilmesinin daha etkin sonuçlar sağlayacağını vurgulamaktadır. AB, her ne kadar teknolojik sınır kontrol sistemleri kurmaya çalışsa da, ABD'nin bu sınır kontrol sistemleri (örneğin çipli pasaportlar) ile ilgili sorun yaşadığı ve bu sistemlerin çok etkin olmadığı dikkate alınmalıdır. Sınırların modernleştirilmesi zaman almakta ve yüksek maliyetli olmaktadır. Sınır kontrollerinin bu şekilde katılaştırılması aşırı, kullanışsız ve AB'nin komşularını da içine alan daha geniş stratejik öncelikleri ile tezat durumdadır. Öte yandan, genişleme süreci devam etmekte ve bu süreçte AB'nin sınırları da değişmektedir. Bu nedenle, zaman ve harcanan kaynaklar açısından gereksiz kayıplar olmaktadır. Örneğin Alman hükümeti, 1990'lı yıllarda Çek Cumhuriyeti ve Polonya ile sınır kontrollerini güçlendirmek için oldukça maliyetli yatırımlar gerçekleştirmiştir⁴⁵⁰. Bu ülkelerin Aralık 2007'de Schengen alanına dahil olmasıyla bu sınırlar iç sınırlar haline dönmüş ve yapılmış olan yatırımlar gereksiz hale gelmiştir.

Sınır kontrollerinin sıkılaştırılması gerekliliği ve sıkı sınır kontrollerinin sınır ötesi suçlar ve göçün önlenmesine etkisi AB'de çoğu zaman abartılı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Oysa sınır kontrollerinin sıkılaştırılması bu sorunlarla başa çıkmakta çok da etkili olamamaktadır. Örneğin, yasadışı göçün % 80'i vize sürelerinin dolmasından sonra AB'de kalan kişilerden oluşmakta, sadece % 20'si sınırlardan yasadışı olarak geçmektedir. Ayrıca, insan ticareti yapanlar yasadışı sınır geçişlerini kara yerine denizden yaptırmakta ve bunun kontrolü de oldukça zor olmaktadır. Bir sınır noktasında kontrollerin sıkılaştırılması düzensiz göçü engellememekte, sadece diğer sınır noktalarına kaymasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, sınırların her zaman geçirgen yerleri olup, geçiş sorunları tamamıyla çözülememektedir⁴⁵¹. Bu nedenle salt bu kontrollerin artırılmasına yoğunlaşmak çok da etkili sonuçlar vermemektedir. Nitekim AB, son yıllarda bunun farkına vararak, göç politikalarının dış boyutu geliştirip düzensiz göçün önlenmesi konusunda kaynak ve transit ülkelerle işbirliğini arttırmaya çalışmaktadır.

⁴⁵⁰ Zielonka, s. 526; Guild and Carrera.

⁴⁵¹ Zielonka, s. 522.

Sınır kontrollerinin sıkılaştırılması ile ilgili bir başka sorun, sınırların ekonomik ve sosyal aktivitelerin gerçekleşmesi için geçilen yerler olarak değil de güvenlik sorununun bir unsuru ve suç denetimi yapılan yerler olarak ele alınmasıdır. Sınırlarda bu sistemlerin kurulması, AB'den ziyade bu pahalı teknolojileri geliştiren şirketlerin kazancına olduğu için eleştirilmektedir⁴⁵². Ayrıca, askeri ve polis yetkililerinin geleneksel olarak asli görevi insan hareketlerinin denetimi olmamasına rağmen, düzensiz göçle mücadelede görev almaktadırlar. Liberal demokratik devletlerde, askeri birimler dış güvenlik ve barış faaliyetlerinde görev almakta ve polis güçleri de suç unsurlarıyla savaşmaktadır. İnsan hareketliliğinin aslında ne savaş ile ne de suç ile ilgisi bulunmaktadır. Dolayısıyla AB'de işleyen bu sistem paradokslar içermektedir. Schengen sistemi içerisinde yıllarca süren söylem ve uygulamalar, polis güçlerinin sınır ötesi insan hareketlerinin gözetimi ve düzenlenmesi konusunda meşru bir görevi olduğuna dayanmaktadır. AB'de iç sınır kontrollerinin kaldırılması ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması sürecinde, göçün polis yetkileri arasına alınması normalleştirilmiştir. Böylece, polis güçlerinin yetkileri köklü bir şekilde genişletilmiştir. Sınır kontrollerinin polis yetki alanı ile bağlantılı hale getirilmesi, insan hareketliliğini suç ve örgütlü suçlar ile ilişkili olan şüpheli bir eylem olarak yapılandırmıştır. Bu şekilde, göçmenler güvensizlik söylemlerinin ve uygulamalarının merkezine konulmuştur⁴⁵³.

AB'de sınır kontrollerinin temel işlevi, hareket halindeki insanların kimlik ve seyahat belgelerinin uygun olup olmadığının belirlenmesi ve aksinin belirlendiği durumlarda bu kişilerin ülkeye girişlerinin önlenmesidir. AB resmi söylemleri, sınırların geçilmesi ve cezai faaliyetler arasında (insan ticareti, uyuşturucu kaçakçılığı, yolsuzluk, vb.) bağlantı kurmakta ve sınır geçişlerini tehdit olarak yapılandırmaktadır. Sınır geçişleri, AB iç güvenlik stratejisi kapsamında ele alınmaktadır. Bu yaklaşım, insan hareketliliğinin cezai konular arasına alınmasını güçlendirmektedir⁴⁵⁴.

⁴⁵² Guild and Carrera.

⁴⁵³ Sergio Carrera, "Towards a Common European Border Service?", *CEPS Working Document*, No. 331, June 2010, ss. 9-10.

⁴⁵⁴ Carrera, ss. 11-12.

2.3.5. Göçün Güvenlikleştirilmesinde Küresel Dinamikler ve AB'ye Etkileri

Uluslararası göç, son yıllarda uluslararası güvenlik gündeminin üst sıralarına yükselmiştir. ABD, Avrupa ve dünyanın diğer ülkelerindeki politikacılar, göç politikaları ve ulusal güvenlik arasında giderek artan şekilde bağlantı kurmaktadır. Bu tartışmaların çoğunluğu, göç akımlarının uluslararası terörizmle ilişkisine odaklanmaktadır. 11 Eylül olayları öncesinde de küreselleşme göç ve güvenlik arasındaki ilişki politikalarda ve güvenlik çalışmalarında yer almıştır. 11 Mart 2004'de Madrid'de ve 7 Temmuz 2005'de Londra'da gerçekleşen bombalama olayları, Avrupa'da göç ve terörizm arasındaki bağlantıya ilişkin mevcut korkuları güçlendirmiştir. 1995 yılında Cezayirli silahlı bir grup tarafından Paris metro sistemine yapılan bombalama ve 1990'lı yıllarda Kürdistan işçi partisinin çeşitli batı Avrupa ülkelerinde yaptığı saldırılar göç ve güvenlik arasındaki ilişkiye yönelik endişeleri arttırmıştır⁴⁵⁵.

Göç ve göçmenlerin ulusal güvenlik endişeleriyle yakından bağlantılı görünmeleri uzun yıllara dayanmaktadır. Devletler, geleneksel olarak, ulusal göç politikalarını güvenlik ve ekonomik çıkarları doğrultusunda oluşturmaktadır⁴⁵⁶. Bu kapsamda, uluslararası göç akımlarının yönetimi, politikacıların belirli politikalar kapsamında maliyet fayda analizi yaptıkları alanlardan birisidir. Bu kapsamda, göçün uluslararası güvenliğe, sosyal refah ve ekonomik büyüme gibi diğer politika alanlarına etkileri göz önüne alınmaktadır⁴⁵⁷.

Sınır ötesi göç akımları, devletlerin üç temel ulusal güvenlik unsuru konusundaki çıkarlarını etkilemektedir. Bunlar devletin egemenliği, devletler arasında güç dengesi ve uluslararası sistemdeki çatışmanın doğasıdır. Uluslararası sistemde çatışma ortamında göç ve devletlere yönelik üç güvenlik tehdidi arasındaki ilişki incelenebilir: iç çatışmalar, örgütlü suçlar ve uluslararası terörizm⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Adamson, ss. 165-166.

⁴⁵⁶ Adamson, s. 166.

⁴⁵⁷ Adamson, s. 167.

⁴⁵⁸ Adamson, ss. 167-168.

Göç kontrol konularının 11 Eylül olayları öncesi ve sonrası çerçevesine bakıldığında, ABD’de olduğu gibi AB’de de bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır. Göç-güvenlik bağlamı 1990’lı yıllardan itibaren AB gündeminin merkezinde yer almıştır. 1990’lı yıllarda birçok Avrupa ülkesinde aşırı sağ partilerin güçlenmesi sonucunda göçmen karşıtı söylemler kısa sürede bütün AB ülkelerine yayılmış ve bu söylemler ışığında göç kontrolleri sıkılaştırılmıştır⁴⁵⁹. Güvenlikleştirme eğilimi AB’de o yıllardan itibaren olmakla birlikte, bu alandaki küresel dinamiklerden biri olan 11 Eylül olayları bu süreci güçlendirmiştir. 11 Eylül olayları ile birlikte AB’de göç, terörizm, güvenlik, sınırlar arasında açık bağlar kurulmuş ve bu da güvenlik edimlerine yol açmıştır. 2001 yılında 11 Eylül olaylarından sonraki dönemde bu etkiye ilişkin üç örnek verilebilir. 20 Eylül 2001’de adalet ve içişleri AB Konseyi olağandışı bir toplantı yapmış ve Komisyon’un “acilen iç güvenliğin sağlanması ve uluslararası koruma zorunlulukları ve araçlarına uyum arasındaki ilişkiyi incelemesi” çağrısında bulunulmuştur⁴⁶⁰. 11 Eylül olaylarına bu ilk yanıt göçü gündeme getirmiş ve güvenlik ile ilişkilendirmiştir. Burada, güvenliği sağlama ihtiyacı ve iltica ve göç konusundaki uluslararası hukuk yükümlülüklerine uyma zorunluluğu arasında bir gerilim yapılandırılmıştır. Bu durum, insan hakları ve iltica rejimlerinin fiili ve potansiyel teröristler tarafından istismar edildiği varsayımını ortaya koymaktadır. Bu da güvenlikleştirme edimini başlatmıştır. Komisyon, bu çağrı sonucunda 15 Kasım 2001’de yasadışı göçle mücadelede ortak politika geliştirilmesi üzerine bir belge⁴⁶¹ yayınlamıştır. Belgede, sınır kontrollerini “terörist risklerle” ve “suç ağlarıyla” bağlantılandırarak bunlara karşı mücadele için sınır kontrollerinin güçlendirilmesi gereği vurgulanmıştır. Burada, güvensizliğin dışarıdan geleceği ve göçmenlerin AB için temel bir güvensizlik kaynağı olduğu varsayımı bulunmaktadır⁴⁶². AB kurumlarının söz konusu olaylara bu şekilde yanıt vermesinin sonrasında 14-15

⁴⁵⁹ Neil, 2009, s. 344.

⁴⁶⁰ Council of the European Union, “Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) SN 3926/6/01”, 2001.

⁴⁶¹ European Commission “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration”, 15.11.2001.

⁴⁶² Neil, 2009, ss. 338-339.

Aralık 2001’de yapılan Laeken Zirvesi’nde bu vurgular aşağıdaki şekilde daha somut bir hal almıştır⁴⁶³.

*“Birliğin dış sınır kontrollerinin daha iyi yönetilmesi; terör, yasadışı göç ağları ve insan ticaretine karşı mücadeleye yardımcı olacaktır. Avrupa Konseyi, Konsey ve Komisyondan dış sınır kontrolünden sorumlu birimler arasında işbirliği düzenlemelerini gerçekleştirmelerini ve dış sınırları kontrol edecek bir mekanizma veya ortak hizmetlerin yaratılabileceği koşulları incelemelerini istemektedir.”*⁴⁶⁴.

Bu olağanüstü süreç sonrasında aciliyet hafiflese de, göç politikalarında güvenleştirme edimleri devam etmiştir. Ancak, Avrupa’da göç kontrol konusunun çerçevesinin ortaya çıkarılması konusunda farklılaşma bulunmaktadır. Bunun nedenlerinden bir tanesi gözlem sorunudur. Düzensiz giriş, kalış ve istihdamın gözlenmesi ve ölçülmesi zordur. Bu yüzden, bu politika alanında yüksek derecede bir epistemik belirsizlik bulunmaktadır. Sorunun ölçeği ve öneminin değerlendirilmesi farklı iddialara açıktır⁴⁶⁵.

Bu alanın ikinci özelliği de alanı popülist yaklaşıma açık hale getirmektedir. Hükümetler düzensiz göçü kontrol ettiklerini göstermek istemekte, fakat iş çevreleri, sivil özgürlük endişeleri ve yargısal sınırlamalar gibi bu uygulamalara karşı olan baskılara karşı da hassastırlar. Bu endişeler, herhangi bir liberal demokratik devletin popülist siyaset ve medya tarafından talep edilen göç kontrolünü gerçekleştirmesini imkansız hale getirmektedir. Düzensiz göç konusu, muhalefet ve medya için devletin kontrol kaybına ilişkin önemli bir hedefdir. Üçüncü unsur, çok riskli yollarla yapılan insan kaçakçılığıdır. Bu ağlar, uluslararası suç yapıları ile yakından ilişkili olduğu için polisin yetki alanına girmektedir. Dolayısıyla, bu konuda da Avrupa’da güvenleştirme söylemi gözlenmektedir. Her üç unsurun da ortak özelliği, tercih edilen çözümün “dışlama” olmasıdır. Konu düzensiz göç, refah devletini istismar edenler veya insan kaçakçıları olsa da, önerilen çözüm ülkeye girişi engellemek veya istenmeyen göçmenleri sınır dışı etmektir. Ulusal ve AB düzeyinde gözlenen söylem

⁴⁶³ Neil, 2009, ss. 339-340.

⁴⁶⁴ Council of the European Union, “Laeken Presidency Conclusions”, 14- 15 December 2001, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf (31.05.2008), s. 12.

⁴⁶⁵ Boswell, 2007, s. 594.

ve politika tartışmaları, göçmenlerin dışlanması amaçlayan çeşitli politika önlemlerine odaklanmaktadır: Bunlar; kısıtlayıcı vize politikaları yoluyla ülkeye girişi sınırlamak; taşıyıcı sorumluluğu ve sınır kontrolleri; tutuklama ve sınır dışı etme yoluyla ülkede fazla kalışı azaltmak; düzensiz göçü, işgücünü ve iltica sistemlerinin istismarını caydırmak için çeşitli cezalar uygulamaktır⁴⁶⁶.

11 Eylül olaylarının göç politikalarının güvenlikleştirilmesini teşvik ettiği konusundaki baskın görüşe karşın Christina Boswell, Avrupa'daki siyasi söylem ve uygulamaların terörizm tehdidinden şaşkıncu bir şekilde etkilenmediğini iddia etmektedir. Buna göre, siyasi sistem ve örgütsel çıkarlar için farklılaştırılmış bir kuram ihtiyacı vurgulanmıştır. 11 Eylül olayları terörizm ve göçün ilişkilendirilmesi için yeni söylemsel fırsatlar sunmuş ve genellikle olağanüstü durumlar için kullanılan göç kontrol uygulamaları ve teknolojilerini mazur göstermeye yardım etmiştir. Göç politikalarında etkilenen temel alan göç kontrolüdür; yani düzensiz göçmenlerin veya diğer istenmeyen yabancıların ülkeye giriş sınırlamaları ile dışarıda bırakılması, sınır kontrolleri, alıkoyma ve sınır dışı etme. Göç politikaları konusunda yaygın algı, terörizm tehdidinin bu göç kontrol araçlarının daha katı uygulanması için bir mazeret oluşturduğudur⁴⁶⁷.

Buna en açık örnek, mülteciler ve ilticacılar konusunda birçok Avrupa ülkesinde daha sınırlayıcı hükümler getirilmesidir. Güvenlikleştirilme eğilimi, ABD'nin sınır kontrollerinde açık bir şekilde gözlenmiştir. Fakat Avrupa'da düzensiz göçmenlerin ve teröristlerin açık bir şekilde bağlantılandırılması yoluyla göçün güvenlikleştirilmesi girişimleri konusunda çok az gösterge bulunmaktadır. Bazı siyasi faktörler bu ikisi arasında tutarlı bir bağlantıyı zorlaştırmaktadır. Bunun sonucunda, Avrupa'da göç kontrolleri konusundaki kamuoyu tartışmaları anti terörizm gündeminden fazla etkilenmemiş görünmektedir. Politika uygulamaları düzeyinde ise daha farklı dinamikler gözlenmektedir. Ulusal ve AB düzeyindeki yürütme organları, göç kontrol uygulamalarını terörizm karşıtı faaliyetleri teşvik etmek için kullanmaya çalışmışlardır. Göçmenler konusunda veri sağlama ve izleme

⁴⁶⁶ Boswell, 2007, ss. 594-595.

⁴⁶⁷ Boswell, 2007, ss. 589-590.

sistemleri, AB'nin anti-terörizm stratejisinin bir parçası olarak işletilmiştir. Paradoksal olarak, göç politika uygulamaları, terörizm karşıtı amaçlar için istismar edilmiştir⁴⁶⁸.

Küresel etkilerin göçe yansımalarına bakıldığında, son yıllarda küresel ekonomik krizin göç alanına da etkileri olduğu görülmektedir. Frontex'in yayınladığı bir rapora göre, küresel ekonomik kriz sonrasında gelişmiş ülkelerde işgücü ihtiyacının azalması ve bu ülkelerdeki katı sınır kontrolleri nedeniyle AB'de düzensiz göç baskısının azaldığı ve tersine göçün yani göçmenlerin ülkelere geri dönmelerinin arttığı gözlenmektedir⁴⁶⁹. Görüldüğü üzere göç, küresel boyuttaki diğer olaylar gibi ekonomik krizin de AB ülkelerine yansımalarının düzensiz göç konusunda önemli sonuçları olmaktadır. Küresel arenadaki siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmelerin AB'ye gelecek göç hareketlerine etkisi devam edecektir.

2.3.6. Güvenlik-Dışlaştırma: Göçe Dengeli bir Yaklaşım

Güvenlik-dışlaştırma, daha önce tehdit olarak yapılandırılan ve kabul edilen bir şeyin artık tehdit olarak görülmekten vazgeçilmesini ifade etmektedir. AB açısından bakıldığında, bu konuda AB kurumlarının farklı yaklaşımları bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin göç politikalarının güvenleştirilmesine ilişkin yaklaşımına karşın, Avrupa Komisyonu, sivil toplum örgütleri ve diğer kuruluşlar⁴⁷⁰ AB'nin yaşlanan nüfusuna karşın göçün AB için önemine ve ekonomiye sağladığı ve sağlayacağı katkıya vurgu yaparak göçün güvenlik-dışlaştırılmasına katkıda bulunmaktadır. Alman Federal Parlamentosu eski başkanı Rita Süßmuth, göçün olumlu yanlarını şu şekilde ifade etmiştir: "Dahil olan herkes için bir avantaj olarak şekillendirilirse, dünyadaki göç bir tehdit değil, zenginleştirici bir olgudur. Göçmenler ulusal ve küresel sorunlarımızın bir parçasıdır."⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Boswell, 2007, s. 590.

⁴⁶⁹ Frontex, 'The Impact of the Global Economic Crisis on Illegal Migration to the EU', Warsaw, August 2009.

⁴⁷⁰ Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, Mayıs 2010.

⁴⁷¹ Rita Süßmuth, Speech at the conference on "The Security-Migration Nexus. Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries", Bonn, 22-23 February 2008.

Güvenlik-dışlaştırmanın temel argümanı, göç-güvenlik bağlamı söylem yerine kazan-kazan söylemine ve hatta son yıllarda göçmen, kaynak ülke ve hedef ülkenin kazancına dayalı üçlü kazanç söylemine dayanmaktadır. Göçün güvenleştirilmesine karşı olan söylemler çeşitli açılardan geliştirilmektedir. Bunlar arasında; göçmenlerin ekonomiye katkıları, göçün insani boyutu, göçe uluslararası hukuk ve hak odaklı yaklaşımlar bulunmaktadır⁴⁷². Göçe ilişkin olarak “yasadışı” gibi olumsuz terimler kullanılması yerine “düzensiz” gibi daha nötr terimler kullanılması gereği vurgulanmakta, göç karşıtı argümanların aksine, göçmen sayılarının yansıtıldığı kadar yüksek olmadığı ifade edilmektedir.

Komisyon’un ve diğer bazı kuruluşların⁴⁷³ bu kapsamda kullandığı söylemlerden bir tanesi, AB’nin *yaşlanan nüfusuna* yapılan vurgu ve göçmenlerin bu kapsamda katkı sağlayacağıdır. Akil Adamlar olarak da adlandırılan AB Düşünce Grubu’nun Avrupa 2030 raporunda bu konudaki görüşü bu düşüneyi yansıtmaktadır. Buna göre, göçün olmadığı ve sabit işgücü katılımı olduğu durumda, 2050 yılına kadar AB işgücü 68 milyon düşecektir. Bütün göçmenlerin ekonomik açıdan aktif olmayacağı varsayımıyla, işgücü açığını kapatmak üzere 100 milyon⁴⁷⁴ göçmene ihtiyaç duyulacaktır. Bu kapsamda, bu kadar büyük sayılarda göçmen alımının yapılması gerçekçi olmamakla birlikte, bu sorunun kısmi bir şekilde çözülebilmesi için göç politikasının tümüyle gözden geçirilmesi önerilmiştir. AB’nin gelecekte karşılaşacağı işgücü ve nitelik eksikliğinin kısmi olarak giderilmesi için AB’nin göçe proaktif bir yaklaşım getirmesi gerektiği vurgulanmıştır. AB’nin göç politikaları göçmenleri Birliğin dışında tutmaya yönelik olarak işlemektedir. Göç, bir

⁴⁷² Žagar, s. 6.

⁴⁷³ Bu kuruluşlar arasında Avrupa Sanayicileri Yuvarlak Masası da bulunmaktadır. Nitelikli işgücü eksikliği yaşanan işverenler işgücü piyasalarının göçmen işgücü alımına açılması için üye ülke hükümetlerine çağrıda bulunmaktadır. Bkz. European Round Table of Industrialists, “The European Challenge”, Message to the Spring European Council, March 2003.

⁴⁷⁴ BM tarafından hazırlanan bir rapora göre de, sanayileşmiş ülkelerde nüfus artışı azaldığı için 2050 yılına kadar nüfusu mevcut sayısında tutmak için Avrupa’nın her yıl 1,6 milyon yeni göçmene ihtiyacı bulunmaktadır ve bu sayı 2050’ye kadar 80 milyonu bulacaktır. Bkz. United Nations Population Division. Replacement Migration: Is it a Solution to declining and Ageing Populations?. New York, NY: United Nations, 2000. Benzer görüşler için bkz. Communication from the Commission to the Council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. Brussels, 3.6.2003.

yük olarak algılanmaktadır fakat bu tutumun göçün fırsat olarak değerlendirilmesine kaydırılması gerekmektedir⁴⁷⁵. Bu doğrultuda, 29 Ocak 2004'te Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı bir konuşmada BM eski genel sekreteri Kofi Annan, her ne kadar ülkeler göçmenleri kabul etme ya da etmeme konusunda karar verme hakkına sahip olsalar da, Avrupa ülkelerinin göçmenlere kapılarını kapatmasının akıllıca bir davranış olmayacağını ifade etmiştir. Annan, görüşünü şu şekilde ifade etmiştir:

“21. yüzyılda göçmenler Avrupa'ya ihtiyaç duymaktadır. Fakat Avrupa da göçmenlere ihtiyaç duymaktadır. Kapalı bir Avrupa, daha acımasız, daha yoksul, daha zayıf, daha yaşlı bir Avrupa olacaktır. Eğer göçü iyi yönetebilirse, açık bir Avrupa daha adil, daha zengin, daha güçlü, daha genç bir Avrupa olacaktır.”⁴⁷⁶

Göçün güvenlik odaklı bir kontrol edilmesini amaçlayan bir yaklaşım yerine, kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkeleri arasında düzensiz göçün önlenmesine ilişkin olarak diyalog ve bilinç artırılması faaliyetlerine ağırlık verilmesi gerekmektedir. Düzensiz göçe tam olarak bir çözüm bulunması sözkonusu olmasa da, en azından düzensiz göç kontrollerinin daha iyi ve göçmen haklarını dikkate alan bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Çünkü göçün bu kadar katı ve güvenlik odaklı bir şekilde kontrol edilmeye çalışılması, amacına ulaşmaktan ziyade, göçmen kaçakçılığının ve suç ağlarının daha da güçlenmesine yol açmaktadır. Bu da hem göçmenlerin daha tehlikeli yollarla Avrupa'ya ulaşmaya çalışmasına ve bu süreçteki trajedilere yol açmaktadır. Ancak sonuç olarak düzensiz göçün azaltılma amacına yine ulaşamamaktadır. Bu şekilde güvenlik odaklı göç politikaların sonucu, göçmen kaçakçılarının ve suç ağlarının güçlenmesi, göçmenlerin daha fazla insani trajedilere uğraması ve en önemlisi bu politikaların temel amacı olan düzensiz göçün yine önlenememesi olmaktadır⁴⁷⁷.

Bu nedenlerle, AB'de düzensiz göçmenlere yönelik politikalar sadece kısıtlama amaçlı olma durumundan çıkarılarak bu göçmenlerin haklarının da

⁴⁷⁵ Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, Mayıs 2010, s. 24.

⁴⁷⁶ Kofi A. Annan, “Why Europe needs an immigration strategy”, Speech in European Parliament, 29 January 2004, [http://www.un.org/News/oss/sg/stories/sg-29jan2004.htm](http://www.un.org/News/press/docs/2004/sg-29jan2004.htm) (17.02.2009).

⁴⁷⁷ Stephane de Tapia, *New Patterns of Irregular Migration in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, ss. 71-76.

korunmasına yönelik politikalar geliştirilmelidir. Bu kapsamda, Avrupa 2030 raporunda, bu göçmenlerin AB ülkelerinde yasadışı olarak istihdam edilmesinin ve bu şekilde istismar edilmesinin önüne geçilmesi gereği vurgulanmıştır. Bu durum, İtalya ve İspanya gibi bazı AB ülkelerinde özellikle tarım ve inşaat sektörlerinde olağan hale gelmiştir. Bunun engellenmesi için, bu gibi ülkelerde çalışma ve oturma izinleri konusunda iç kontrollerin artırılması gerekmektedir⁴⁷⁸. Bu gibi ek politikalar olmadan sadece göçü kısıtlamaya yönelik politikalar uygulanması çok etkin bir sonuç vermemektedir. Küreselleşen dünyada insan hareketliliği gerek göçmenlerin kendi istekleriyle gerek ülkelerindeki koşullar dolayısıyla zorunlu kaldıkları için daha da artarak sürecektir. Bu ortamda göçmenler, yasal yollardan AB'ye giremedikçe sahte iltica talebinde bulunmakta, yasadışı yollara kaymakta ve insan kaçakçılarına başvurumaktadırlar.

Göçün; göçmenin kendisine, kaynak ülkeye ve varış ülkesine faydalı olması için, bu konunun bütün yönleri açısından taraflar arasında diyalog ve işbirliği geliştirilmelidir. Bu konular arasında yasal göç, işgücü dövizlerinin daha iyi kullanımı, göçmenlerin kaynak ülkelerle bağlarının daha iyi korunması ve beyin göçü, düzensiz göç, insan kaçakçılığı ve ticareti gibi olumsuz etkilerin önlenmesi bulunmaktadır. Dolayısıyla, göç sadece kısıtlayıcı bir bakış açısıyla değil, daha dengeli ve kapsamlı bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir.

Salt kısıtlama odaklı göç politikaları izlemesi ve yasal göçü kolaylaştırmaması nedeniyle eleştirilen AB, son yıllarda bu konuda adımlar atmaktadır. Mayıs 2009 tarihli, yüksek nitelikli göçmen işgücünün AB'ye giriş, çalışma ve ikamet koşullarını belirleyen ve kolaylaştıran “Mavi Kart” direktifi⁴⁷⁹ buna en iyi örnektir. Bu girişim, AB ile ABD arasında nitelik açığını azaltmak için yapılmış olup, üçüncü ülkelerden yüksek nitelikli işgücü çekmeyi amaçlamaktadır. Ancak, Konsey'de bu konuda müzakereler uzamış ve bu girişim ABD'nin Yeşil Kartı ile karşılaştırıldığında kolaylaştırıcı ve etkin sonuçlar verecek şekilde

⁴⁷⁸ Reflection Group on the Future of the EU 2030, *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, Mayıs 2010, ss. 24-25.

⁴⁷⁹ Directive 2009/50/EC on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment, 25.05.2009.

sonuçlanmamıştır. Mavi Kartın beklenildiği sonuca varmaması ve üçüncü ülkelerde beyin göçüne sebep olacağına dair eleştiriler karşısında AB’de “mekik göçü” daha fazla gündeme gelmiştir⁴⁸⁰. Ancak Komisyon’un bütün çabalarına rağmen, üye ülkeler yasal göç konusunda AB düzeyinde bir politika üretilmesine yanaşmamaktadır. Ancak göç konusunda AB düzeyinde ortak politikalar, güvenlik odaklı bakış açısından ziyade, ekonomik ve demografik ihtiyaçları ve göçmen haklarının korunmasını dengeli bir şekilde gözetmelidir⁴⁸¹.

Sonuç olarak, göçün siyasi açıdan kabul edilir bir hale getirilmesi ve kamuoyunun göçmenlere karşı olumsuz tutumunun değiştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, AB’nin yaşlanan nüfusu da dikkate alınarak geçici göç teşvik edilmelidir. Geçici göç, AB ülkelerinde göçe karşı tutumu rahatlatacak ve ekonomik ve sosyal açıdan göçmenlere ve kaynak ülkelere faydalı olacaktır⁴⁸².

⁴⁸⁰ Monar, 2010, ss. 146-147.

⁴⁸¹ Papisca, s. 118.

⁴⁸² Subacchi, s. 1.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ DIŞSALLAŞTIRILMASI

AB göç politikasının güvenikleştirilmesinde göç politikalarının dışsallaştırılması önemli bir unsur olarak yer almaktadır. AB'nin göç politikalarına yönelik bütünsel bir değerlendirme yapabilmek amacıyla, tezde bu politikaların dış boyutu da incelenmiş ve iç ve dış politikaların birbirini tamamladığı görülmüştür. İç politikaların dışsallaştırılması, AB üyeliğine aday ülke olan Türkiye'ye etkileri açısından da önem taşımaktadır. Bu, geri kabul anlaşmalarını da içeren dışsallaştırma konusunun incelenmesini gerekli kılmıştır. Nitekim Türkiye, dışsallaştırma ile oluşan AB göç modelinin bir parçası haline gelmiştir. Bu nedenlerle, göç politikalarının dışsallaştırılması tezde ayrı bir bölüm olarak incelenmektedir.

AB göç politikalarının dış boyutu, son yıllarda AB'nin öncelik verdiği politikalar arasına girmiştir. Avrupa özgürlük, güvenlik ve adalet alanına yönelik olarak beş yıllık planlama içeren 2009 Stockholm Programı, bu alanda AB'nin altı temel önceliğini belirlemiştir. Dış boyut bu önceliklerden birisi olmakla birlikte, diğer önceliklerin içerisinde de vurgulanmaktadır. Programda, “dış boyut” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir ancak kavramsal olarak bakıldığında, AB'nin bu alanda yapmak istediklerini “dışsallaştırma (externalisation)” kavramı daha iyi ifade etmektedir. Burada, AB'nin göçe ilişkin iç politikadaki hedeflerinin ve göç alanındaki bütünleşmenin, dış politikada da desteklenmesi amaçlanmaktadır. Göç hareketlerinin oluşumunda ve gelişiminde kaynak ve transit ülkeler de rol almaktadır. Dolayısıyla, bu ülkelere yönelik bir politika geliştirmeksizin AB'ye gelen göçün yönetimi sürdürülebilir olamayacaktır. Bu bağlamda, AB'nin göç politikalarının dışsallaştırılmasında asıl olan, AB'nin kısıtlayıcı nitelikteki göç politikalarının dışa yansıtılması ve AB'ye gelen göçün kontrolünün daha iyi sağlanmasıdır.

Bu bölümde ilk olarak dışsallaştırma kavramı, dışsallaştırmaya ilişkin farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımlar ışığında dışsallaştırmanın dönemsel olarak gelişimi irdelenmektedir. Sonrasında, Avrupa Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı'nın yeni

sınırları inşa edilirken ortaya çıkan dışsallaştırma-güvenlikleştirme bağlantısı değerlendirilmektedir. Dışsallaştırmanın ve bu alandaki koşulluluk politikalarının etkili araçları, geri kabul anlaşmaları ve vize kolaylaştırma anlaşmalarıdır. Anlaşmalar ilgili kısımda içerik ve kapsam olarak incelenmektedir. Bu kısımda, vize kolaylaştırma anlaşmalarının geri kabul anlaşmaları için yeterli bir teşvik olup olmadığı ve düzensiz göçle mücadelede belirleyici olan geri kabul anlaşmalarının imzalanma sürecinde karşılaşılan zorluklar değerlendirilmektedir. Bu anlaşmaların imzalanması, göçmen hakları açısından da etkiler ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, tezde anlaşmaya taraf olan AB'nin ve transit ülkelerin bakış açılarının yanında, bu hakları vurgulayan sivil toplum kuruluşlarının bakış açılarına da yer verilmiştir. Son olarak, AB'nin göç politikalarının dışsallaştırılması sürecinde fiili olarak ortaya çıkan sistem, içiçe geçmiş halkalar modeli çerçevesinde modellenecektir. Bu modelin oluşturulmasında, AB'nin çeşitli ülke gruplarına yönelik olarak geliştirdiği göç politikaları dikkate alınmıştır.

Dışsallaştırma ile adalet ve içişleri hükümleri AB'nin dışişlerinin bir parçası haline gelmektedir. Bu, AB Konseyi'nin 2000 yılındaki bir belgesinde⁴⁸³ adalet ve içişleri alanında dış ilişkilerin hedeflerini belirlemesi göz önüne alındığında daha açık bir hale gelmektedir. Bu belgede, adalet ve içişlerinin bağımsız bir politika alanı olduğu, fakat AB'nin gerekli görüldüğünde dış ilişkilerinde iç güvenliği temin etmek için belirli politikaları dahil edebileceği ifade edilmektedir⁴⁸⁴. Adalet ve içişlerinin dış boyutu, üçüncü ülkelerin sınır yönetimi dahil olmak üzere güvenlik alanındaki kaynaklarını ve yeterliliklerini güçlendirerek uluslararası güvenliği arttırmayı amaçlamaktadır. Burada yoğun bir işbirliği amaçlanmaktadır. Bu işbirliği, sürecin içerisindeki ortaklara da mutlak kazanım sağlayan neoliberal işbirliği mantığından farklıdır. Bunun tersine, işbirliği güçlendikçe ortaklardan biri için daha az güvenlik ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla işbirliğinin sonuçları planlanan hedeflerden farklı olmaktadır⁴⁸⁵. Ancak bu sonuçlar, AB'nin dışsallaştırmaya ilişkin yaklaşımının ne

⁴⁸³ Council of the European Union , “European Union Priorities and Policy Objectives for the External Relations in the Field of Justice and Home Affairs”, 7653/00, 6.06.2000.

⁴⁸⁴ Balzacq, s. 2.

⁴⁸⁵ Balzacq, s. 2.

kapsamda olduğuna göre değişmektedir. Bu nedenle, bu yaklaşımların incelenmesi gerekmektedir.

3.1. DIŞSALLAŞTIRMAYA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

AB'nin son yıllarda gelişen dışsallaştırma politikalarında ve bu politikanın yönlendirilmesine ilişkin tartışmalarda birden fazla yaklaşım ortaya çıkmıştır. AB'de dönemsel olarak⁴⁸⁶ bazı yaklaşımlar ağır basmıştır ancak son yıllarda benimsenen “göçe kapsamlı yaklaşım” çerçevesinde, bu yaklaşımların hepsine politikalarda yer verilmektedir. Bunlar; uzaktan kontrol yaklaşımı (remote control approach), göçün kök nedenleri yaklaşımı (root cause approach) ve bu ikisinin ortası bir eğilim olan yönetim yaklaşımıdır (managerial approach).

3.1.1. Uzaktan Kontrol Yaklaşımı

Uzaktan kontrol veya Samers'in deyişiyle çok uzaktan kontrol (very remote control) yaklaşımı, AB göç politikalarının dışsallaştırılmasında baskın olan yaklaşımdır. Bu yaklaşım, güvenlik odaklıdır ve göç hareketlerine ilişkin tepkiye dayanmaktadır. Dolayısıyla göç hareketlerinin kısıtlanması temel hedefdir⁴⁸⁷. Söz konusu yaklaşım, yalnızca AB ülkelerinin sınırlarının kontrolü değil, uzak bölgelerin de kontrolünü ifade etmektedir. Düzensiz göçle mücadelenin en gelişmiş ve etkin yolu, söz konusu ülkenin sınır kontrollerinin güçlendirilmesi değildir. İşte uzaktan kontrol yaklaşımı kapsamında dışsallaştırma, bunun en etkin yapılmasını sağlayacak bir politikadır. Böylece düzensiz göçle mücadele ülkenin veya ülke grubunun sadece kendi sınırları kapsamında değil çok daha geniş bir bölgede gerçekleştirilmektedir⁴⁸⁸. Bu geniş alan kaynak ve transit ülkeleri de içerdiği için bu bölgelerde de önlemler alınması politikanın etkinliğini arttırmakta, sorun kaynağında çözülmektedir.

⁴⁸⁶ Dışsallaştırmanın gelişimi ve dönemsel değişimler bu yaklaşımlar çerçevesinde tezde 3.2. nolu başlıkta ele alınmaktadır.

⁴⁸⁷ Gemma Aubarell, Ricard Zapata-Barrero and Xavier Aragall, “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process”, *EuroMesco Paper*, No. 79, 2009, s. 14.

⁴⁸⁸ Zielonka, s. 522.

Kaynak ve transit ülkelerde göç kontrolünün sağlanabilmesi için, bu ülkelerin sınır kontrolleri konusunda kapasite inşasına da önem verilmektedir. Kapasite inşası, sınır gözetim teknolojilerinin bu ülkelere ihracı ve bu alanda kurumsal yapılanmanın⁴⁸⁹ sağlanmasını içermektedir⁴⁹⁰. Dublin Sözleşmesi'nin “güvenli üçüncü ülke” kuralı ve Latin Amerika veya Doğu Avrupa ülkelerinin varış noktalarında muhtemel göçmenlerin ve ilticacıların Avrupa ülkelerine ulaşmalarını önlemek için kurulan merkezler bu kapsama girmektedir. Uzaktan kontrol, insan kaçakçılığı ve ticaretindeki belirgin artış nedeniyle gittikçe önemini arttırmıştır. Kaçakçılık ve ticaret ağları genellikle Orta Asya ve Doğu Avrupa kaynaklı oldukları için uzaktan kontrol, göçe güvenlik odaklı yaklaşan AB ülkeleri ve AB Konseyi gibi AB organları tarafından daha da gerekli görülmektedir. Örneğin, İngiltere hükümeti iltica iddialarının değerlendirilme işlemlerini üçüncü ülkelere devrini önermiş fakat bu öneri sonuç bulmamıştır⁴⁹¹. AB göç politikalarında diğer yaklaşımlar da yer bulmakla birlikte, uzaktan kontrol yaklaşımı son dönemdeki politikalarda belirleyici durumdadır.

3.1.2. Göçün Kök Nedenleri Yaklaşımı

Bu yaklaşım, kalkınma odaklıdır ve yapı olarak proaktif, yani göç sorununun oluşumunu önlemeye dayalı bir özelliğindedir. Yaklaşımın odak noktası göç hareketlerinin kısıtlanması değil, uygulanan politikalarla göç etme gereksiniminin ortadan kaldırılmasıdır. Buradaki mantık, insanları ülkelerinden göç etmeye teşvik eden itici faktörleri azaltmaktır. Dolayısıyla bu yaklaşım, göç hareketlerinin kendisine değil, nedenlerine odaklanmaktadır⁴⁹². Bu anlamda uzaktan kontrol yaklaşımı ile farklılaşmaktadır. İki yaklaşım arasındaki temel farklılıklar aşağıdaki şekilde gösterilmektedir.

⁴⁸⁹ Göçmen kampları, göç ofisleri, sınır kontrol birimleri gibi kurumsal yapılanmalar.

⁴⁹⁰ Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, s. 14.

⁴⁹¹ Samers, ss. 29-30.

⁴⁹² Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, s. 14.

Tablo 12: Uzaktan Kontrol Yaklaşımı ve Göçün Kök Nedenleri Yaklaşımı Arasındaki Farklar

<i>Uzaktan kontrol yaklaşımı</i>	<i>Göçün kök nedenleri yaklaşımı</i>
Güvenlik odaklı	Kalkınma odaklı
Tepkisel (göç akımlarının önlenmesi)	Proaktif (göç ortaya çıkmadan göçün nedenlerinin önlenmesi)
Göçü kısıtlama politikası	Yeni çözümler öneren politika

Kaynak: Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, s. 15.

Uzaktan kontrol yaklaşımı, AB'nin kullandığı geleneksel göç kontrol araçlarının kaynak ve transit ülkelere de ihraç edilmesi ve bu ülkelerin de bu politikaları uygulamasını sağlama üzerine kuruludur. Kök neden yaklaşımı ise, göç nedenlerini önlemeyi hedef alan, daha yenilikçi araçları⁴⁹³ ele almaktadır⁴⁹⁴. Bu yaklaşım genellikle Avrupa Komisyonu tarafından desteklenmekte ve göçe çok boyutlu bakılmasına ve göçün güvenlik-dışı hale getirilmesine katkı sağlamaktadır. Yine de bu yaklaşım göç politikalarında çok fazla ön planda olmamaktadır.

3.1.3. Göç Yönetimi Yaklaşımı

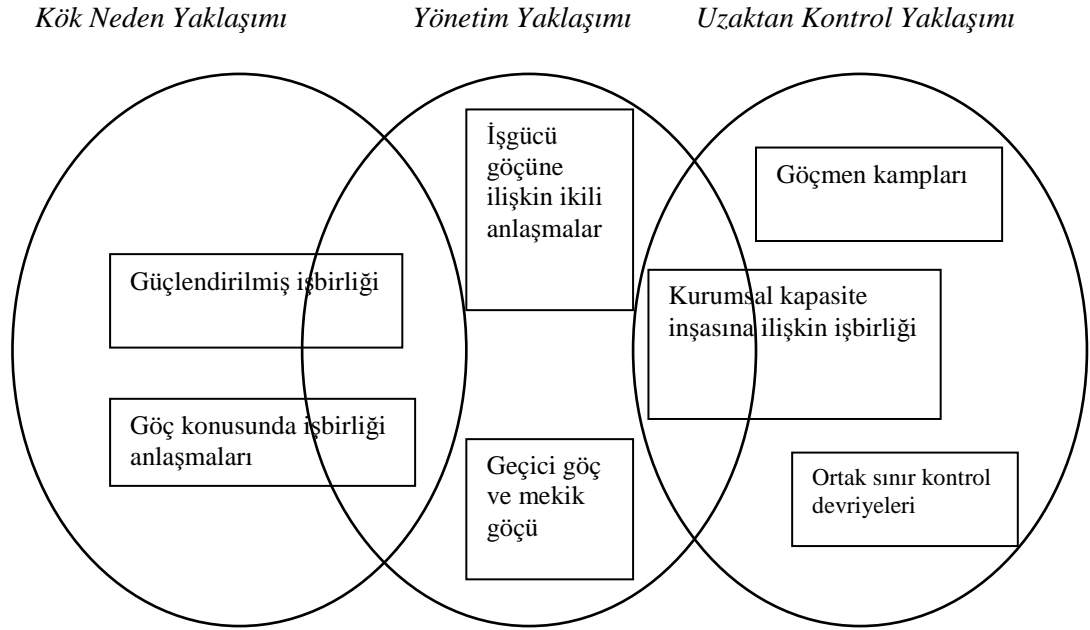
Diğer yaklaşımlar kadar olmasa da, göç yönetimi yaklaşımı da son yıllarda gündeme gelmektedir. Göç yönetimi, AB ile üçüncü ülkeler arasında düzenli sistemin kurulmasını ifade etmektedir. Düzenli göç politika önerileri ile AB'nin işgücü ihtiyacının karşılanması, göç hareketlerinden daha etkin ve sistemli faydalanılması ve düzensiz göçün bir nebze de olsa baskılanması amaçlanmaktadır. Ancak AB'nin şu anda ortak bir düzenli göç politikası bulunmamaktadır. Yine de Avrupa Komisyonu'nun güvenikleştirme karşıtı bir aktör olarak bu konuda çeşitli

⁴⁹³ Bu araçlar arasında; çatışmaların önlenmesi, barışın temini, insan haklarının ve hukukun üstünlüğünün korunması, demokratik toplumların ve yeterli sosyal koşulların oluşturulması, ekonomik ve ticari serbestleşmeye destek, kalkınma yardımı sağlanması, ani kitle göçü durumda ilgili ülke ile işbirliği bulunmaktadır.

⁴⁹⁴ Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, s. 15.

girişimleri olmaktadır. Bunlar arasında mekik göçüne ilişkin bir Komisyon belgesi⁴⁹⁵ bulunmaktadır. Buna göre, AB ile kaynak ülkeler arasında işgücü piyasası ihtiyaçlarına göre hareketliliğe ilişkin ortaklıklar kurulması önerilmiştir⁴⁹⁶. Göç yönetiminin son yıllarda gündeme gelmesi, göç kontrollerinin yeterince başarılı olmaması ve aslında bu sürecin kontrolden ziyade “yönetilmesi” gerektiğinin farkına varılmasından kaynaklanmaktadır. Ancak düzenli göç konusunda üye ülkelerin ortak politika geliştirilmesine yanaşmaması bu konuda ciddi adımlar atılmasını önlemektedir. Ancak yine de, aşağıdaki Şekil’de de gösterildiği gibi, yönetim yaklaşımı dışsallaştırma süreci içerisinde yer almaktadır.

Şekil 16: AB Göç Politikalarının Dışsallaştırılmasına İlişkin Yaklaşımlar



Kaynak: Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, s. 21’den uyarlanmıştır.

⁴⁹⁵ European Commission, *Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, Brussels, 16.5.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:EN:PDF> (20.08.2010).

⁴⁹⁶ Aubarell, Zapata-Barrero and Aragall, ss. 19, 21.

3.2. DIŞSALLAŞTIRMANIN GELİŞİMİ

Göç politikalarını da içeren ÖGAA politikalarının dışsallaştırılması, AB'nin iç güvenliğine ilişkin tehditleri ortadan kaldırmak için AB ve ortakları arasında işbirliği yapılmasını içermektedir. Aslında AB'nin iç güvenliğini üçüncü ülkelerle işbirliği yaparak desteklemek, 1990'lı yıllara dayanan bir projedir ve o zamandan beri farklı şekiller almıştır⁴⁹⁷. Bu başlık altında, farklı dışsallaştırma yaklaşımları ışığında bu sürecin gelişimi incelenecektir.

3.2.1. Dışsallaştırmanın İlk Adımları: Göçün Kök Nedenlerine Vurgu

AB göç politikalarının dış boyutu, AB'de özgürlük, güvenlik ve adalet alanının oluşturulması çabalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu konunun AB'nin dış politikalarına entegre edilmesi yeni değildir. Soğuk savaşın sona ermesi ile birlikte bu bölgelerden gelecek göç akımı endişesine ve Balkanlardaki çatışma ortamından kaçan insanların göç akımına yanıt olarak göçün dış boyutuna ilişkin politikalar geliştirilmiştir. 1999 Tampere Avrupa Konseyi'ne kadar devam eden bu döneme, göçün kök nedenlerini azaltma yaklaşımı damga vurmuştur.

Düzensiz göçün kök nedenlerini ele alma gerekliliğini vurgulayan *Edinburg Avrupa Konseyi* öncesinde, göçe ilişkin 1991 tarihli Komisyon belgesi dikkat çekmektedir. Bu belge, AB'nin adalet ve içişlerinin dış boyutunu oluşturma isteğini ilk olarak ifade eden belgedir. Edinburg Avrupa Konseyi, Maastricht Anlaşması ile dış politika ve adalet ve içişleri alanlarında sağlanan müdahale hakkını kullanmıştır. Konsey sonuçlarına göre, AB'nin yeni üç sütunlu yapısında düzensiz göç alanındaki dış faaliyetler, farklı aktörleri içeren farklı sektörler arasında güçlü koordinasyona dayanmaktadır. Bu sektörler dış ilişkiler, ekonomik işbirliği ve göç politikalarıdır. Edinburg Avrupa Konseyi, düzensiz göçü önlemek için kök neden ve kontrol yaklaşımlarından oluşan iki yaklaşımı birleştirmektedir. Buradaki kontrol yaklaşımı, geri kabul anlaşmalarının imzalanmasını içermektedir. Nitekim daha sonra Amsterdam Antlaşması ile düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesine ilişkin

⁴⁹⁷ Balzacq, s. 14.

önlemlerde Topluluk yetkisi tanınmıştır⁴⁹⁸. 1994 yılında çıkarılan bir Komisyon belgesi, göç konusunda kapsamlı bir yaklaşıma dikkat çekmiş ve bu yaklaşım, kaynak üçüncü ülkelerle işbirliği yapılarak Avrupa'ya gelen göç baskısının azaltılmasını içermektedir⁴⁹⁹.

Bu gelişmelere karşın, AB göç politikalarının dışsallaştırılması konusunda başlangıç noktası, 1998 yılında *Avusturya AB dönem başkanlığı tarafından yapılan öneriler*⁵⁰⁰ sayılmaktadır. Temmuz 1998'de açıklanan Strateji Belgesi'nde, düzensiz göç akımlarının önlenmesi konusunda daha önceki politikaların başarısızlığına dikkat çekilmekte ve göç baskısını azaltmak için yeni bir strateji önerilmektedir. Bu strateji belgesi, AB göç politikalarının dışsallaştırılmasını anlatan içiçe geçmiş halkalar modelinin temelini atmış ve dışsallaştırma süreci bu temeller üzerine gelişmiştir. Strateji belgesi aşağıdaki konulara dikkat çekmektedir⁵⁰¹:

- AB kurumlarında göçe ilişkin bütün kararlarda ortak bir yaklaşım oluşturmak (adalet ve içişleri, dış politika, üçüncü ülkelerle ekonomik ilişkiler, ortaklık anlaşmaları ve AB üyeliğine başvuran ülkelerle yapısal diyalog),
- Kaynak ve hedef ülkelerle anlaşmalarda siyasi gücün kullanımı (yardımları vize konularıyla ilişkilendirmek, geri kabulün garanti edilmesi üzerine sınır geçişinin kolaylaştırılması, göçe ilişkin itici faktörleri azaltmak için ticaretin kullanılması),

⁴⁹⁸ Balzacq, s. 15. Amsterdam Antlaşması ile AB, üye ülkelerin bireysel olarak yaptığı girişimleri kendi görev alanına almıştır. Buna en iyi örnek, 2000 yılında Fas ile geri kabul anlaşması müzakerelerinin Avrupa Komisyonu'nun yetkisine alınmasıdır. Ayrıca, Aralık 2004'te Fas ve AB arasında MEDA II programı kapsamında sınır yönetimi için Fas'a 40 milyon Euro verilmesini öngören bir anlaşma imzalanmıştır. Bu da, AB'nin kurumsal olarak bu alandaki yeni rolüne bir örnek olarak verilebilir. Bkz. Alfred Tovias, "The Economic Partnership between the EU 22 and Mediterranean countries: a long-term perspective", , *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects For An Area Of Prosperity And Security*, Ed. Foundation for European Progressive Studies, Solaris, Rome, 2009, s. 23.

⁴⁹⁹ Anneliese Baldaccini, "The External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches", Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, *Whose Freedom, Security and Justice*, Hart Publishing, Portland, 2007, s. 277.

⁵⁰⁰ Bkz. Austrian Presidency of the European Council, "Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy", Brussels, 1998.

⁵⁰¹ Baldaccini, ss. 278-279.

- Avrupa kalesi yerine, işbirliği halindeki devletlerin oluşturduğu *içiçe geçmiş halkalar* oluşturmak ve Avrupa etrafındaki bu dost halkalar ile Avrupa sınırlarının korunması konusunda işbirliği yapmak, bunun karşılığında bu ülkelere ticaret ve yardım tavizleri vermek.

7 Aralık 1998'de Konsey kararıyla oluşturulan, *Göç ve İltica Konusunda Yüksek Düzeyli Çalışma Grubu*, adalet ve içişlerinin dış boyutunun geliştirilmesinde önemli bir aşamadır. Çalışma grubunda, Avrupa Komisyonu yetkilileri ve üye ülke temsilcileri yer almıştır. Grubun amacı; ortak, bütünleştirilmiş ve sütunlar arası bir yaklaşım geliştirmek için kaynak ve transit ülkelerin belirlenmesidir. Grubun herhangi bir coğrafi odağı bulunmamakta ve AB'ye yönelen düzensiz göç hareketlerinde kaynak ve transit ülke olarak yer alan bütün ülkeleri hedef almaktadır. Afganistan, Arnavutluk, Fas, Pakistan, Somali ve Srilanka gibi ülkelere yönelik eylem planları oluşturulmuş ve bunlar 1999 Tampere Avrupa Konseyi'nde tartışılmıştır. Bu grubun çalışması, AB iç güvenliğine yönelik dıştan gelen meydan okumalara ilişkin AB'nin yaklaşımını değiştiren üç faktörden etkilenmiştir. Bunlardan ilki; göçe ilişkin kapsamlı bir yaklaşım oluşturulması ihtiyacını ele alan 1994 yılına ait Komisyon belgesidir. İkincisi; Amsterdam Antlaşması'yla Topluluğa uluslararası alanda adalet ve içişleri konusunda yetki verilmesidir. Üçüncüsü; göçe ilişkin kapsamlı yaklaşıma paralel bir şekilde, göç politikalarında içiçe geçmiş halkalar modeli oluşturulmasıdır. Aralık 1998'deki Viyana Avrupa Konseyi'nde göç ve iltica politikası strateji belgesi tartışılmıştır. Bu belgede aşağıdaki ifade yer almıştır⁵⁰²:

“Schengen ülkeleri en yoğun kontrol önlemlerini almıştır. Komşular (özellikle ortak ülkeler ve belki de Akdeniz alanı), vize sınır kontrolü, geri kabul politikalarına ilişkin olarak birinci halkanın (Schengen) standartlarına giderek yaklaştırılacakları benzer bir sisteme aşamalı olarak bağlantılandırılmalıdır. Üçüncü ülke halkası, (Bağımsız Devletler Topluluğu, Türkiye ve Kuzey Afrika) temel olarak transit kontrollere ve kolaylaştırıcı ağlarla mücadeleye yoğunlaşacak ve dördüncü halka (Ortadoğu, Çin, Siyahi Afrika), itici faktörleri ortadan kaldırmaya odaklanacaktır.”⁵⁰³

Bu yaklaşımda, Ortadoğu ve Sahra altı Afrika için kök nedenleri ortadan kaldırma modeli öngörülürken, komşu ülkeler için kontrol yaklaşımı uygun

⁵⁰² Balzacq, ss. 15-16.

⁵⁰³ Balzacq, s. 16.

görülmüştür. Çalışma grubunda, üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanması ve göç konularının AB'nin dış ilişkilerinde yer almasına yönelik öneriler, yeni bir açılım sağlamaktan ziyade önceki politika yönelimlerini güçlendirmektedir. Öte yandan çalışma grubu, kalkınma yardımlarının önemli bir kısmının göç ve iltica konularında kullanılmasını önererek, köklü bir politika değişimi sunmuştur. Ancak Komisyon'un dış ilişkiler yetkilileri, üçüncü ülkelerle iyi ilişkiler geliştirmeyi amaçlayan diplomatik araçların farklı alanlara (düzensiz göçle veya insan ticaretiyle mücadele) kaydırılmasına sıcak bakmamıştır. Çalışma grubu eylem planlarının bir başka eleştiriye açık noktası; üçüncü ülkelerle müzakere edilmemiş olmasıdır. Bu nedenlerle çalışma grubu, göçe yönelik bütünleştirilmiş bir yaklaşım önerse de, iç ve dış destek alamamıştır⁵⁰⁴. Yine de bu çalışma grubu, kök nedenlerden uzaktan kontrol yaklaşımına geçişin bir nevi ön hazırlığını yapmıştır.

3.2.2. Kök Neden Yaklaşımından Uzaktan Kontrol Yaklaşımına

AB göç politikalarının dış boyutu, resmi anlamda ilk olarak, 1999'da gerçekleştirilen adalet ve içişlerine yönelik *Tampere Avrupa Konseyi'nde* ele alınmıştır. Zirve'de, AB içerisinde bir ÖGAA oluşturulmasının dış boyutunun da olduğu üye ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Başkanlık sonuç bildirgesinde, göç olgusuna dış ilişkiler de dahil olmak üzere “diğer Birlik politikaları ve faaliyetlerinin tanımlanması ve uygulanmasında yer verilmesi” kararlaştırılmıştır. Sonrasında, “kaynak ülkelerle ortaklık” ve “daha güçlü dış faaliyet”, Adalet ve İçişleri Konseyinin çalışma programında önemli bir yer edinmiştir⁵⁰⁵. Tampere Zirvesi sonuçlarına göre⁵⁰⁶, AB'nin çeşitli dış politikaları (yardım, ticaret vs) göç akımlarının altında yatan nedenleri hedef alabilir ve geri kabul anlaşmalarının imzalanmasını teşvik edebilir⁵⁰⁷. Bu şekilde, AB'nin iç politika hedeflerinden biri olan ÖGAA'nın inşa edilmesinde AB'nin dış politika araçları da kullanılacaktır⁵⁰⁸.

⁵⁰⁴ Balzacq, ss. 16-17.

⁵⁰⁵ Lavenex, 2006, s. 333.

⁵⁰⁶ Bkz. 59. paragraf. European Council, “Tampere European Council Presidency Conclusions”, 15-16 October 1999, [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# \(01.10.2009\)](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# (01.10.2009)).

⁵⁰⁷ Baldaccini, s. 280.

⁵⁰⁸ Wolff, Wichmann and Mounier, s. 13.

Bu hedef, 2000 Feira Avrupa Konseyi'nde⁵⁰⁹ tekrar vurgulanmıştır. Konsey'e sunulan rapora⁵¹⁰ göre, adalet ve işleri konusundaki dış boyutun temel amacı, ÖGAA'nın oluşturulmasına katkıda bulunmaktır. Dolayısıyla buradaki amacın, salt adalet ve işlerine yönelik bir dış politika alanı oluşturmak olmadığı vurgulanmıştır⁵¹¹. Bu ifadeler, ÖGAA'ya ve dolayısıyla göç politikalarına yönelik güvenlik odaklı iç politikaların dışsallaştırılacağını göstermektedir.

Göç konularının AB'nin dış politikalarına entegrasyonuna ilişkin olarak, 2002 Sevilla Avrupa Konseyi'nde⁵¹² politika önerileri geliştirilmiştir. Zirvede, Tampere'de savunulan kök nedenleri azaltma yaklaşımından daha kapsamlı bir yaklaşım sunulmuştur. Sevilla Zirvesi'nde AB'nin üçüncü ülkelerle işbirliği, ortaklık anlaşması veya eşdeğer bir anlaşma imzalanırken göç akımlarının ortak yönetimi ve düzensiz göçmenlerin zorunlu geri kabulüne ilişkin hükümler konulması kararlaştırılmıştır. Bunun yanında Konsey, “*negatif göç koşulluluğu*” kavramını ortaya atmıştır. Göç akımlarının ortaklaşa yönetimi konusunda haklı nedene dayanmayan bir şekilde işbirliğine yanaşmayan üçüncü ülkeyle ilişkilerin düzeyini azaltma koşulluluğu ifade edilmiştir. İşbirliği yapmayan ülkelere kalkınma yardımının azaltılması konusunda tartışmalar olmuş fakat buna bazı üye ülkeler tarafından karşı çıkılmıştır. Zirve kararlarındaki bu hükümler, üçüncü ülkenin hangi durumlarda işbirliği yapmadığına karar verileceği ve buna karşılık hangi önlemler alınacağına ilişkin siyasi bir belirsizlik içermektedir⁵¹³. Zirve'nin temel sonucu olarak, başta komşu ülkeler olmak üzere üçüncü ülkelerle ilişkilerde ve bu ülkelerle imzalanacak işbirliği veya ortaklık anlaşmalarında düzensiz göçle mücadelenin önceliklerden birisi haline getirildiği söylenebilir. Bu şekilde, ekonomik ve siyasi

⁵⁰⁹ Bkz. 51. paragraf, *Council of the European Union, Santa Maria Da Feira European Council 19- 20 June 2000 Presidency Conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (24.05.2010).

⁵¹⁰ Bkz. “Report on Priorities and objectives of the European Union for external relations in the field of Justice and Home Affairs”, *Santa Maria Da Feira European Council 19- 20 June 2000 Presidency Conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an7 (24.05.2010).

⁵¹¹ Council of the European Union, “European Union Priorities and Policy Objectives for External Relations in the Field of Justice and Home Affairs”, 6 June 2000, s. 5.

⁵¹² Council of the European Union, *Seville European Council 21-22 June 2002 Presidency Conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (13.06.2009), para. 33-36.

⁵¹³ Baldaccini, s. 280.

anlaşmalara da bu konu eklenmekte ve göç akımlarının yönetimi bir koşulluluk haline getirilmektedir. Dolayısıyla, Sevilla Zirvesi bu anlamda göç politikalarının dışsallaştırılmasında bir dönüm noktasıdır.

Avrupa Komisyonu, Aralık 2002’de, göç konularının AB’nin üçüncü ülkelerle ilişkilerine entegrasyonuna ilişkin olarak, Konsey ve AP için bir tebliğ yayınlamıştır. Tebliğde, göç ve kalkınma başlığı altında, AB politikalarının etkili olabileceği düşünülen, uluslararası göç konusunda *itici faktörler* de belirtilmiştir⁵¹⁴. Komisyon’un bu tebliğde göç ve kalkınma için ayrı bir başlık açması ve itici faktörlerin azaltılmasına değinmesi, Konsey’in aksine Komisyon’un, göçün dış boyutunda da güvenlik odaklı bir yaklaşım izlenmemesi görüşünde olduğunu göstermektedir. Ancak, bu faktörlere değinilse de belge, Sevilla Avrupa Konseyi kararları doğrultusunda göç kontrol önlemlerine odaklanmaktadır. Zirve kararları doğrultusunda, Arnavutluk, Cezayir, Çin, Türkiye ve Cotonou Anlaşması’nın 13. maddesi uyarınca Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkeleriyle geri kabul anlaşması müzakerelerine başlanması önerilmiştir. Ayrıca belgede, AKP ülkeleriyle imzalanacak geri kabul anlaşmalarının, üçüncü ülke vatandaşlarının da geri kabulünü içermesi önerilmiştir. AB ile bu kapsamda anlaşma imzalayan bir ülke, kendi ülkesi üzerinden AB ülkelerine göç eden üçüncü ülke vatandaşlarını da ülkesine geri kabul etmek zorundadır. Nitekim, böyle bir hüküm, transit göçmenlerin insan hakları açısından sorun yaratabileceği endişesi ile sivil toplum kuruluşları tarafından eleştirilmektedir. Çünkü bu anlaşmalar, transit ülke tarafından geri kabul edilen üçüncü ülke vatandaşlarının insan haklarının korunmasına ilişkin bir hüküm içermemektedir.

Haziran 2003’deki *Selanik Avrupa Konseyi*⁵¹⁵, üçüncü ülkelerin düzensiz göç konusunda işbirliğinin izlenmesi ihtiyacına vurgu yapmış ve bir değerlendirme mekanizmasının oluşturulması çağrısında bulunmuştur. Üçüncü ülkelerin kendi

⁵¹⁴ Düşük ekonomik büyüme ve gelir dağılımındaki eşitsizlik, nüfusun fazlalığı ve yüksek nüfus artışı, yüksek işsizlik oranları, kırsal bölgelerdeki baskı, silahlı çatışmalar, etnik soykırım, insan hakları ihlalleri, ayrımcılık ve zulüm, doğal felaketler, ekolojik bozulma, kötü yönetim.

⁵¹⁵ Council of the European Union, *Thessaloniki European Council 19- 20 June 2003 Presidency Conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (22.03.2009).

vatandaşlarını ve diğer ülke vatandaşlarını geri kabulü ve bunların geri gönderilmesi konusundaki işbirliği, sınır kontrolleri ve düzensiz göçmenlerin yakalanması konusundaki çabalar vurgulanmıştır. Fakat bu alanlardaki yetersiz işbirliğinin sonuçlarının ne olacağı yine belirtilmemiştir. Bunun yanında, AB'nin üçüncü ülkelerden gelen göç akımlarının kök nedenlerine yönelik politikaları da sonuç bildirgesinde yer almamıştır. Bunun yerine, sınır ötesi işbirliği konusuna vurgu yapılmış ve AB'nin doğu ve güney komşularıyla daha yakın bir ortaklığa gitmesi vurgulanmıştır. Komşu ülkelerle ilişkilere yeni bir çerçeve sunulması, bu ülkelerin AB'ye yakınlaştırılması ve bazı politikalarda daha yakın işbirliği konusunda bir dayanak teşkil etmektedir⁵¹⁶. Bu şekilde, kök nedenlerden uzaktan kontrol yaklaşımına geçiş eğilimi gösterilmiştir.

Komisyon'un *Tampere programına ilişkin Haziran 2004 değerlendirmesinde*, önceki beş yıl boyunca özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulması çabaları, ekonomik Avrupa'dan siyasi Avrupa'ya dönüşümün en göze çarpan ifadesi olarak tanımlanmaktadır. İç politikanın bu hassas alanında uluslararası prosedürler aşamalı olarak güçlendirilmiş, göç kontrollerinin koordinasyonunda iç politikaların daha derin harmonizasyonuna doğru gündem genişletilmiştir. Böylece, hükümetlerarası işbirliğinden ulusötesi Topluluklaştırmaya (Communitarisation) doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu süreçte yaşanan ulusal dirençlere karşın, Avrupa göç politikalarının dış politika boyutu hızla temel bir işbirliği alanına dönüşmüştür. Göç olgusunun uluslararası boyutu göz önüne alındığında, bu işbirliği kaynak ve transit ülkelerle göç kontrolü konusunda koordinasyon sağlamayı amaçlamaktadır⁵¹⁷. Buradaki temel vurgu, uzaktan göç kontrolünü sağlamaktır.

1999 Tampere Zirvesi ve sonraki Zirvelerde göç politikalarının dış boyutu, güvenlik odaklı ve kontrol odaklı bir yaklaşımla geliştirilmiştir. Bu yaklaşım, bu alandaki iç politika eğilimlerinin dış politikaya yansımaları olarak yorumlanabilir. Dolayısıyla, başlangıçta göçü teşvik eden itici faktörlerin azaltılması üzerine

⁵¹⁶ Baldaccini, ss. 280-281.

⁵¹⁷ Lavenex, 2006, ss. 329-330.

yoğunlaşılırken, süreç ilerledikçe göç kontrolüne ve geri kabul anlaşmalarının imzalanmasına yönelik bir politika tercih edilmiştir.

3.2.3. Üçüncü Ülkelerle Göç Konusunda Ortak Sorumluluk

2004–2009 yılları arasındaki göç önceliklerini belirleyen ve Kasım 2004'te açıklanan Lahey Programı'nda⁵¹⁸, düzenli göçün Avrupa'da bilgiye dayalı ekonominin geliştirilmesinde, ekonomik kalkınmada ve Avrupa'yı en rekabetçi ve dinamik bilgi ekonomisi yapmayı amaçlayan Lizbon Stratejisi'nin uygulanmasında önemli bir rol alacağı belirtilmiştir. Lahey Programı, AB'de düzensiz göçle mücadele politikalarının dış ilişkiler alanına da aktarılması konusunda önemli bir adımdır. Belgede üçüncü ülkelerle ortaklık, düzensiz göçmenlerin AB'ye varışlarını engelleme amacıyla temel odak noktalarından birisi olmuştur. AB'nin öncelikleri; üçüncü ülkelerde göç yönetimi konusunda kapasite iyileştirme çabalarına, düzensiz göçün önlenmesi ve bununla mücadele, düzenli göç yolları konusunda bilgilendirme, sınır kontrol kapasitesinin artırılması ve geri gönderme sorununu çözme konusunda destek olunmasıdır. Programda, göç-kalkınma ilişkisine sınırlı derecede yer verilmiştir. Mali araçlar, üçüncü ülkelerin sınır kontrol kapasitelerinin güçlendirilmesine yönlendirilmiştir. Programda ayrı bir bölüm olarak ele alınan, göç politikalarının dış boyutu konusunda öngörülen faaliyetler dört alt başlık altında toplanmıştır:

- Üçüncü ülkelerle ortaklık
- Kaynak ülke ve bölgelerle ortaklık
- Transit ülke ve bölgelerle ortaklık
- Geri gönderme ve geri kabul politikaları

Bu başlıklar altında dış göç gündeminin temel unsurları şunlardır:

⁵¹⁸ European Council, *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 13 December 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (14.03.2009).

- AB Komşuluk Politikası kapsamında güney ve doğu sınırlarındaki ülkelerle yoğunlaştırılmış işbirliği,
- Geri gönderme prosedürlerine ilişkin minimum standartların oluşturulması,
- Topluluk geri kabul anlaşmalarının zamanında imzalanması ve buna yardımcı olmak üzere ortak geri kabul politikası için özel temsilcinin atanması⁵¹⁹.

Lahey Programı'nda, üçüncü ülkelerle "ortak sorumluluk" yaklaşımı çerçevesinde yürütülecek ilişkiler gündemin merkezinde yer almaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun 2002 yılında adalet ve içişlerinin dış boyutuna daha stratejik bir yaklaşım getirilmesine ilişkin çağrısından⁵²⁰ sonra, Lahey programı, bu konuda yeni bir çalışma tarzı getirmiştir. Bu kapsamda, 2005 yılında "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Dış Boyutuna ilişkin Strateji" yayınlanmıştır⁵²¹. Strateji belgesinde, dış boyutun AB'nin ÖGAA oluşturma çabalarına destek olacağı ve AB'nin dış ilişkilerinin siyasi hedeflerini destekleyeceği vurgulanmıştır⁵²². Komisyon, bu belgede ÖGAA'ya karşı dıştan gelen temel meydan okumaları ortaya koymuştur. Bu meydan okumalar arasında, 11 Eylül 2001, 11 Mart 2004 ve 7 Temmuz 2005'te karşılaşılan terörist saldırılar ve düzensiz göç de sayılmıştır. Düzensiz göç konusunda kapsamlı bir yaklaşım sergilenmesi, göçün kök nedenlerine ve ayrıca kaynak ve transit ülkelere etkisinin de ele alınmasının gerektiği ifade edilmiştir. Burada dikkat çeken husus, düzensiz göç konusunun terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, örgütlü suçlar gibi konularla aynı kapsamda ele alınmasıdır.

"AB, bölgesel işbirliğini teşvik etmeye devam etmelidir. Göç, sınır yönetimi ve örgütlü suçlar gibi sınır ötesi meydan okumalara genellikle en iyi şekilde bölgesel düzeyde uyumlu faaliyetler ile cevap verilebilir. AB, kendi deneyiminden ve ilgili bölgelerin karşılaştığı konu tipinden yola çıkarak, Doğu Avrupa ve Ortadoğu gibi bölgelerde veya

⁵¹⁹ Baldaccini, ss. 282-283.

⁵²⁰ European Parliament, *Resolution on the progress made in 2001 towards the establishment of the area of freedom, security and justice provided for in Article 2, fourth indent, of the TEU*, 05.02.2002, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2002-0099&language=EN> (20.04.2009).

⁵²¹ European Commission, *A Strategy on The External Dimension of The Area of Freedom, Security and Justice*, Brussels, 12.10.2005.

⁵²² Claire Rodier, "Analysis of the External Dimension of the EU's Asylum and Immigration Policies' –Summary and Recommendations for the European Parliament", European Parliament, Brussels, June 2006, s. 9.

*Afrika Birliği gibi kuruluşlarla özgürlük, güvenlik ve adalet konularında bölgesel diyalog ve işbirliğini desteklemelidir.*⁵²³

Strateji, ÖGAA'nın dış boyutu konusunda şimdiye kadar devam eden parçalı bir politika yaklaşımını bırakıp, daha tutarlı ve uyumlu bir politika çıktısı oluşturma isteğini yansıtmaktadır. Ayrıca, ÖGAA dış politikanın temel bir önceliği haline getirilmiştir. Bu kapsamda, bu alandaki mevcut araçlar bazı ilkeler ışığında düzenlenmiştir⁵²⁴. Üçüncü ülkelerle ilişkilerde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı konusundaki politikalarda dikkate alınacak *ilkeler* şu şekilde belirlenmiştir:

- *Coğrafi Öncelik:* Aday ülkelerle ve komşu ülkeler gibi öncelikli ülkelerle ilişkilerde özgürlük, güvenlik ve adalete ilişkin konularda kapsamlı politikalar geliştirilirken, diğer ülkelerle işbirliği belirli konulara (örneğin Latin Amerika ile ilişkilerde uyuşturucu kaçakçılığı) odaklanacaktır.
- *Farklılaştırma:* “Herkes tek tip” bir strateji uygulanması mümkün olmamaktadır. Ülkelerin ve bölgelerin özel durumlarına hitaben herkese özel biçimlendirilmiş yaklaşımlar gereklidir.
- *Değişen durumlar ve yeni öncelikler için esneklik*
- *AB sütunları arası koordinasyon:* Özgürlük, güvenlik ve adalete ilişkin dış eylemler, genellikle Topluluk ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) sütunlarının yetki alanına da girmektedir. Bu nedenle, bu konularda, özellikle üçüncü ülkelerle ilişkilerde, sütunlar arası tutarlılığın sağlanması gerekmektedir.
- *Ortaklık:* AB genişlemesi, dış ilişkiler ve kalkınma politikaları ilkeleri doğrultusunda, üçüncü ülkelerle yakın ortaklık ilişkisinde özgürlük, güvenlik ve adalet konusunda işbirliği geliştirilmelidir.
- *Dış Eylemle Bağlantı:* ÖGAA konusundaki iç faaliyetlerle dış politika faaliyetleri bağlantılandırılmalıdır.
- *Katma Değer:* Üçüncü ülkelerdeki faaliyetler konusunda üye ülkeler ve Komisyon arasında düzenli bilgi alışverişi sağlanmalıdır ve böylece faaliyetler arasında çakışma önlenmeli ve tamamlayıcılık sağlanmalıdır.

⁵²³ European Commission, *A Strategy on The External Dimension of The Area of Freedom, Security and Justice*, s. 5.

⁵²⁴ Wolff, Wichmann and Mounier, s. 14.

- *Kıyaslama:* Bütün faaliyetler değerlendirme sürecine tabi tutulmalı ve üçüncü ülkelerde gerçekleşen ilerlemeler AB'nin dış ilişkilere yönelik hedefleri göz önüne alınarak değerlendirilmelidir⁵²⁵.

Strateji Belgesi'nde coğrafi önceliğin vurgulanması, ülkeler ve bölgeler arasında politika farklılaştırması yapılacağına açıklanması göç politikalarının dış boyutunun içiçe geçmiş halkalar modeline göre yapılandırıldığını göstermektedir. Belgede, çeşitli *politika araçları* da belirlenmiştir. Bu araçlar, AB'nin üçüncü ülkelerin özel durumuna göre şekillendirebileceği dış politika araçlarıdır.

- *İkili anlaşmalar:* ÖGA (özgürlük, güvenlik ve adalet) ve dolayısıyla bunun bir unsuru olarak göç konularına ilişkin hükümler içeren ortaklık ve işbirliği anlaşmaları; geri kabul anlaşmaları; vize kolaylaştırma anlaşmaları. Bazı ülkeler için vize kolaylaştırma anlaşmaları önem taşımaktadır. Bu anlaşmalar geri kabul anlaşmaları ile birlikte ele alınmaktadır.
- *Genişleme ve katılım öncesi süreçler:* Aday ülkelere yönelik katılım süreci ve Balkan ülkeleri ile yapılan istikrar ve ortaklık anlaşmaları ÖGA öncelikleri içermektedir.
- *Avrupa Komşuluk Politikası Eylem Planları:* AKP ülkelerinin çoğu ile ÖGA konularında önemli hükümler içeren eylem planları hazırlanmıştır.
- *Bölgesel işbirliği:* Baltık Denizi Görev Gücü ve Avrupa Akdeniz Ortaklığı gibi bölgesel işbirliklerinde ÖGA konuları ele alınmaktadır.
- *Bireysel Düzenlemeler:* ABD ile Yeni Transatlantik Gündem çerçevesinde ve bakanlık düzeyinde Sınır ve Ulaştırma Güvenliğine İlişkin Politika Diyalogu kapsamında ÖGA konuları ele alınmaktadır. Bu konular Kanada, Avustralya, Japonya ve Çin ile yatay diyalogla tartışılmaktadır. Rusya (Sürekli Ortaklık Konseyi), Ukrayna ve Batı Balkanlar ile bu konularda bakanlık düzeyinde toplantılar gerçekleştirilmektedir.

⁵²⁵ European Commission, *A Strategy on The External Dimension of The Area of Freedom, Security and Justice*, ss. 6-7.

- *Operasyonel işbirliği:* Europol, Eurojust, Avrupa Polis Koleji ve Sınır Ajansı üçüncü ülkelerdeki muadil kurumlar ile anlaşma ve çalışma düzenlemeleri geliştirmelidir.
- *Kurumsal yapılanma ve eşleştirme:* Üçüncü ülkelerde kurumsal kapasite ve uygulama kapasitesini geliştirmek, bu ülkelere yönelik faaliyetlerin temelini oluşturmaktadır. Üye ülke kurumları ve üçüncü ülkelerdeki muadil kurumlar arasında eşleştirme projeleri⁵²⁶, idari kapasite inşası için oldukça etkili bir mekanizmadır. Böylece uzmanlar belirli konularda üçüncü ülkelerdeki meslektaşları ile uzmanlıklarını paylaşabilmektedir.
- *Kalkınma Politikası:* Kalkınma, üçüncü ülkelerde ÖGA politikaları konusundaki endişelere uzun vadeli etkin bir cevaptır.
- *Dış Yardım Programları:* CARDS, TACIS ve MEDA gibi dış yardım programları altında ÖGA konularında projeler fonlanmaktadır. Ayrıca, AENEAS programının devamı niteliğindeki göç ve iltica üzerine tematik program, göç yönetimi konusunda destek sağlamaktadır.
- *Uluslararası Kuruluşlar:* BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, Avrupa Konseyi gibi uluslararası kuruluşlar da temel aktörler arasındadır. AB, üçüncü ülkelerin uluslararası sözleşmeleri onaylamasını ve uygulamasını teşvik etmektedir.
- *İzleme:* Üçüncü ülkelerin düzensiz göçle mücadele konusunda; izleme ve değerlendirme mekanizmaları, alt komiteler ve uzman grupları oluşturulmaktadır⁵²⁷.

Lahey Programı'nda göç politikalarının dışsallaştırılmasına bazı eleştiriler getirilmiştir. Komşu ülkelerde göçmenler için kabul olanakları gibi çeşitli konularda eksiklikler olması dolayısıyla göçmenlerin insan haklarının korunması için bu ülkelere insani yardım yapılması ve kapasite geliştirme konularında destek olunması

⁵²⁶ Eşleştirme (twinning), üçüncü ülkelerin AB mevzuatına uyum sürecinde çeşitli konularda gerekli kurumsal yapılanmanın (institution building) gerçekleştirilebilmesi için, üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların üçüncü ülkeye gelerek ilgili kurumda kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak çalışmasını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. www.abgs.gov.tr

⁵²⁷ European Commission, *A Strategy on the External Dimension of The Area of Freedom, Security and Justice*, ss. 7-9.

gerektiği ifade edilmiştir⁵²⁸. Görüldüğü üzere, son yıllarda göç konusundaki AB girişimleri Avrupalılaştırmanın dışsal boyutuna ve dolayısıyla kaynak ve transit ülkelerle ilişkilere odaklanmıştır. Bu süreçte ekonomik göçe daha az önem verilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından Aralık 2005’de yayınlanan düzenli göç politika planında ise, ekonomik göç konusunda bütünleşme için ortak bir gündem oluşturulması gereği ifade edilmiştir. Burada dikkat çeken nokta, ortak bir politika ifadesinin yerine ortak bir “gündem” ifadesinin kullanılmasıdır⁵²⁹. Dolayısıyla, düzensiz göç konusunda ortak politikalar geliştirilirken, düzenli göç konusunda ancak ortak bir “gündem” belirlemekle yetinilmektedir. Ayrıca, düzensiz göçle mücadele konusu da dahil olmak üzere adalet ve içişleri konuları bu dönemde AB kalkınma yardımları, mali ve teknik destek programları ve Avrupa Komşuluk Politikası eylem planları gibi birçok dış politika konusuna koşulluluk unsuru olarak entegre edilmiştir.

*Göç ve İltica Avrupa Pakti*⁵³⁰, 2008 yılında, ortak göç politikasının savunucularından olan Fransa’nın dönem başkanlığı sırasında bir siyasi taahhüt niteliğinde geliştirilmiştir. Pakt, üye ülkelerin ortak bir göç politikası oluşturma konusundaki taahhütlerini yenilemeyi amaçlamaktadır. Pakt, göç politikalarında ortak bir dış politika oluşturmaya yönelik hususlar da içermektedir. Bu kapsamda, “göç ve kalkınma arasında sinerjinin⁵³¹ teşvik edilmesi için kaynak ve transit ülkelerle kapsamlı bir ortaklık oluşturulması” amaçlanmaktadır. Ayrıca, kaynak ülkelerle işbirliğinin düzensiz göçle mücadeleye odaklanacağı tekrar vurgulanmıştır. Burada da, göç konusundaki diğer girişimlerde olduğu gibi AB’nin çıkarlarını temel

⁵²⁸ Amnesty International EU Office, “To European Union Heads Of State And Government On the occasion of the EU Summit 4-5 November 2004 adopting the Hague Programme ‘strengthening freedom, security and justice’ in the EU”, 2 November 2004, http://www.amnesty-eu.org/static/documents/Open_Letter_Hague_Programme.pdf (10.12.2009).

⁵²⁹ Andrew Geddes, “The Europeanization of What ? Migration, Asylum and the Politics of European Integration”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, s. 53.

⁵³⁰ Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, Brussels, 24 September 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> (23.04.2009).

⁵³¹ “Göç ve kalkınma arasında sinerji” ifadesi bazı yazarlar tarafından güvenlikleştirmenin yeni bir aracı olarak nitelenmektedir. Buna göre, Pakt kaynak ve transit ülkelerin mali ve siyasi destek almak için düzensiz göçü önlemesi ve böylece AB’nin sınırlarını koruması gerektiğini tekrar vurgulamaktadır. Bkz. Morice and Rodier.

alan bir yaklaşım ağırlıklıdır. Ancak, düzensiz göçle mücadele konusunun yanında göç ve kalkınma arasındaki ilişkinin geliştirilmesi konusunda son yıllarda vurgu yapılması göçün güvenlik-dışlaştırılmasına bir katkı olarak görülebilir. Sadece bir siyasi taahhüt niteliğinde olan bu belge, 2010–2014 yılları için geliştirilecek ÖGAA Programı için bir altyapı oluşturmaktadır.

3.2.4. AB'nin Göç Alanında Küresel Aktör Olma Girişimleri

AB, son yıllarda göç yönetimi konusunda küresel aktör olmaya yönelik aktif adımlar atmaktadır. Avrupa Konseyi, 2009 Stockholm Programı'nda AB'nin ÖGAA politikalarının dış boyutunun önemi ve bu politikaların AB'nin dış politikasına daha fazla entegre edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Stockholm Programı'nın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için dış boyutun son derece önemli olduğu ve bu politikaların AB dış politikasının diğer boyutlarıyla tutarlı bir şekilde ilerlemesi gerektiği ifade edilmiştir. Stockholm Programı'nın düzensiz göçü de ele alan bir belge olduğu dikkate alınırda aslında göç politikalarının dışsallaştırılmasının bir amacı da, uzakta da olsa “tehditlerin” hedef alınmasıdır. Dolayısıyla, düzensiz göçün kaynağında çözülmesi amaçlanmaktadır. Bu da aşağıdaki ifadede açıkça görülmektedir:

“2008 Avrupa Güvenlik Stratejisi Raporu'nda da tekrar edildiği üzere, iç ve dış güvenlik birbirinden ayrılamaz. Kitamızdan çok uzakta olsa bile, tehditlerin hedef alınması Avrupa'nın ve vatandaşlarının korunması için gereklidir.”⁵³²

AB, dış politikada gerçekleştireceği işbirliklerinde öncelikli alanlar arasında göç konusuna yer vermiştir. Buna göre, sınır kontrolleri, düzensiz göçle mücadele, göç akımlarının yönetimi konularında kapasitelerinin iyileştirilmesine ilişkin olarak, kaynak ve transit ülkelerle diyalog ve işbirliği arttırılmalıdır. Bu diyalog ve işbirliği, göçün kalkınma üzerine olumlu etkilerini de içermelidir. Bunun yanında, geri gönderme ve geri kabul, AB'nin dış ilişkilerinde bir öncelik olarak yer almaktadır⁵³³. Görüldüğü üzere, göçe güvenlik bağlamı bir yaklaşım baskın olmasına rağmen, göçün kalkınma üzerine etkisi gibi olumlu etkileri de metinlerde yer almaktadır.

⁵³² Vurgu yazara aittir. Council of the European Union, 2.12.2009, s. 73.

⁵³³ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 76.

AB'nin dış ilişkilerindeki faaliyetleri aşağıdaki *kilit ortaklar* üzerinde yoğunlaşmaktadır⁵³⁴:

- *Aday ülkeler ve AB üyelik perspektifine sahip ülkeler*: Temel hedef, bu ülkelerin AB müktesebatını benimsemesidir.
- *Avrupa Komşuluk Politikası ülkeleri*: AB, bu ülkelerle ÖGAA'nın bütün unsurları açısından işbirliğine gitmektedir.
- *Avrupa Ekonomik Alanı/Schengen Ülkeleri*: AB iç güvenliğinin sağlanması konusunda yakın işbirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.
- *ABD, Rusya ve diğer stratejik ortaklar*: ÖGAA'nın bütün unsurları açısından işbirliğine gidilmesi hedeflenmektedir.
- *Diğer öncelikli ülkeler ve alanlar*: AB'nin stratejik ve coğrafi önceliklerine katkıları ölçüsünde işbirliği yapılması amaçlanmaktadır.
- *BM ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası örgütler*: AB bu örgütlerle çalışmak ve bu örgütler içindeki pozisyonunu iyileştirmek istemektedir.

AB'nin göç politikalarının dışsallaştırılması ve bu konudaki coğrafi öncelikler giderek daha fazla ön plana çıkmaktadır. ÖGAA'nın güçlendirilmiş dış boyutu konusunda aşağıdaki *ilkeler* öncelikli hale getirilmiştir⁵³⁵:

- Birliğin tek bir dış ilişkiler politikası bulunmaktadır.
- Birlik ve üye ülkeler, üçüncü ülkelerle işbirliği içinde çalışmalıdır.
- Birlik ve üye ülkeler, Avrupa standartlarını ve uluslararası standartları aktif olarak geliştirecekler ve iyileştireceklerdir.
- Birlik ve üye ülkeler, komşularıyla yakın işbirliği kuracaktır.
- Üye ülkeler, çok taraflı ve ikili faaliyetlerde kendi aralarında ve Birlik ile bilgi alışverişini arttıracaklardır.
- Birlik ve üye ülkeler dayanışma, tutarlılık ve tamamlayıcılık ilkeleri ile hareket etmelidir.

⁵³⁴ Council of the European Union, 2.12.2009, s. 78.

⁵³⁵ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 74.

- Birlik elindeki bütün araçları tam olarak kullanacaktır.
- Üye ülkeler, kaynakların etkin kullanımını arttırmak için Birlik ile koordineli bir şekilde hareket etmelidir.
- Birlik, dış ilişkilerde proaktif bir yaklaşım içinde çalışmalıdır.

Avrupa Konseyi, ÖGAA politikalarının AB'nin genel politikalarına iyi bir şekilde entegre edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile birlikte, AB'nin dış ilişkilerde daha etkin olması beklenmektedir. Komisyon'un başkan yardımcılığını da yapan yeni Yüksek Temsilci, Avrupa Dış Eylem Servisi ve Avrupa Komisyonu, AB'nin geleneksel dış politika araçları ile ÖGAA gibi önemli dış boyutları olan iç politika araçları arasında tutarlılık sağlayabilecektir. Konsey'e göre, stratejik ortak ülkelerdeki Delegasyonlarda⁵³⁶ özgürlük, güvenlik ve adalet konularına daha fazla önem verilmesi AB için katma değer sağlayacaktır. Ayrıca, Lizbon Antlaşması'nın 47. maddesi ile Birliğin yasal kişilik kazanması, bu konularda AB'nin uluslararası kuruluşlarda daha etkin olarak yer almasına katkıda bulunacaktır⁵³⁷.

Konunun önemi nedeniyle, Konsey, Komisyon ve Parlamento göçün dış boyutunun geliştirilmesinde aktif olarak dahil olmaktadır. Lizbon Antlaşması öncesinde ÖGAA konusundaki uluslararası anlaşmalar konusunda AP'ye sadece bilgi verilse de AP bu alandaki politikaları çeşitli kararlarla⁵³⁸ ve önerilerle⁵³⁹ etkilemeye çalışmıştır⁵⁴⁰. Lizbon Antlaşması ile bu konudaki uluslararası antlaşmalarda Parlamento'nun da görüşü alınmaya başlanmıştır. Komisyon ve Konseyin de bu konuyu öncelikleri arasına aldığı görülmektedir. Nitekim Ekim 2010

⁵³⁶ Avrupa Komisyonu, AB dış politikasının uygulanmasında önemli bir role sahiptir ve bu kapsamda dünyanın farklı ülkelerinde 130 Delegasyon ve Ofis açmıştır.

⁵³⁷ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 74.

⁵³⁸ European Parliament, "Resolution on an area of freedom, security and justice: Strategy on the external dimension, Action Plan implementing the Hague programme", P6_TA(2007)0284, 21.06.2007.

⁵³⁹ European Parliament, "Recommendation to the Council and the European Council on the future of the area of freedom, security and justice as well as on the measures required to enhance the legitimacy and effectiveness thereof", P6_TA(2004)0022, 14 October 2004.

⁵⁴⁰ Wolff, Wichmann & Mounier, s. 14.

itibariyle, 2000 yılından itibaren göçün dış boyutu konusunda 15 Komisyon belgesi yayınlanmış ve birçok Konsey kararı alınmıştır⁵⁴¹.

AGSP ve ÖGAA'nın dış boyutu, ortak veya tamamlayıcı hedeflere sahiptir. Örneğin, kaynak ülkelerde ulusötesi suçlarla mücadele edilmesine ve bu ülkelerde hukukun üstünlüğünün sağlanmasına destek olan AGSP, aslında Birliğin iç güvenliğine katkıda bulunmaktadır. Avrupa Konseyi, ÖGAA ve dış politika arasındaki bu ortak çalışmanın daha da arttırılmasını teşvik etmektedir⁵⁴². Metin analizi yapıldığında, Stockholm Programı'nda 37 kez "iç (internal)" ifadesi kullanılırken 50 kez "dış (external)" ifadesi kullanıldığı görülmektedir. Bu da, AB'nin belgede dış boyuta ne kadar önem verdiğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

Son yıllarda Avrupa ülkelerinde göç hareketlerinin çalışma bakanlıklarından ziyade dışişleri bakanlıklarının gündeminde daha fazla yer alması göç olgusunun uluslararası ekonomik ilişkilerin "düşük politika" alanından uluslararası güvenlik gibi bir "yüksek politika" alanına kaydığını göstermektedir. Göçün giderek bir ulusal güvenlik mevzusu olarak görülmesinin ötesinde, AB ülkeleri göçün getirdiği meydan okumaların tek taraflı olarak değil AB düzeyinde bir işbirliği ile çözülmesini tartışmaktadır⁵⁴³.

Sonuç olarak, AB göç politikalarında dış boyut her zaman olmuştur. Avrupa Parlamentosu'nun ve Komisyon'un tercih ettiği kapsamlı yaklaşımın tersine bu alandaki işbirliği, daha sınırlı bir alan olan göç kontrolüne odaklanmaktadır. Güvenli üçüncü ülkelerin ve sonrasında aday ülkelerin bu işbirliği alanına dahil edilmesi, Pan-Avrupa göç rejiminin oluşturulmasını ve bu sistem içerisinde göç kontrolünün getirdiği yükün AB üyesi olmayan ülkelerle paylaşılmasını sağlamıştır⁵⁴⁴.

⁵⁴¹ Belgeler için bkz. European Commission, "External dimension of migration", http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_relations_en.htm (07.06.2010).

⁵⁴² Council of the European Union, 02.12.2009, s. 75.

⁵⁴³ Rey Koslowski, "European Union Migration Regimes, Established and Emergent", *Challenge to the Nation-State*, Ed. Christian Joppke, , Oxford University Press, 1998, s. 53.

⁵⁴⁴ Lavenex, 2006, s. 335.

Dolayısıyla, göç politikalarının dışsallaştırılması konusunda günümüzde uzaktan kontrol yaklaşımı baskındır ve üçüncü ülkelerle ortak sorumluluk geliştirilmektedir.

3.2.5. Göç Akımlarının Yönetimine Mali Destek

Avrupa Komisyonu, 2004 yılından itibaren üçüncü ülkelere göç akımlarının yönetimi konusunda destek olmak amacıyla Aeneas programını yürütmektedir. 2007–2013 bütçe döneminde ise, göç ve iltica üzerine yeni tematik programın Aeneas'ın yerini alması kararlaştırılmıştır. Göç ve iltica üzerine yeni tematik Program, üçüncü ülkelerle göç konusundaki ilişkilerde aşağıdaki alanlara odaklanmaktadır:

- Göç ve kalkınma arasında bağlantıyı güçlendirmek⁵⁴⁵,
- İyi yönetilmiş işgücü göçünü teşvik etmek⁵⁴⁶,
- Düzensiz göçle mücadele etmek ve düzensiz göçmenlerin geri kabulünü kolaylaştırmak⁵⁴⁷,
- Göçmenleri istismar ve dışlanmadan korumak, insan ticareti ile mücadeleyi desteklemek⁵⁴⁸,
- İltica, uluslararası koruma ve devletsiz kişilerin korunmasını teşvik etmek⁵⁴⁹.

⁵⁴⁵ Diasporaların kaynak ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmasına katkı sağlamasını teşvik etmek; Beyin göçünü azaltmak; Göçmen işçilerin ülkelere işçi dövizini göndermelerini kolaylaştırmak; Gönüllü geri dönüşü ve toplumla yeniden entegrasyonu desteklemek; Göçün daha iyi yönetilmesi için kapasite inşasını sağlamak.

⁵⁴⁶ Birliğe giriş ve kalış koşulları ve Birlik'te yasal istihdam konusunda bilgi sağlamak; İşgücü göçü fırsatları ve üye ülkelerde işgücü ihtiyacı konusunda bilgi sağlamak; Üçüncü ülkelerde göçmen işgücü için yasal çerçevenin oluşturulmasını teşvik etmek.

⁵⁴⁷ İnsan ticareti ve kaçakçılığı ile mücadeleyi arttırmak; Düzensiz göçü caydırmak için bilgi iletişimini kolaylaştırmak; Düzensiz göçle mücadeleyi arttırmak; Geri kabul anlaşmalarının uygulanmasını kolaylaştırmak; Üçüncü ülkelere düzensiz göçün yönetimi konusunda desteği arttırmak.

⁵⁴⁸ Düzenli göç konusunda yasal düzenlemelerin geliştirilmesi; Göçmenlerin entegrasyonu ve ayrımcılık karşıtı politikalar, göçmenlerin ırkçılık ve yabancı düşmanlığından korunmasına ilişkin önlemler; İnsan ticareti ile mücadele ve mağdurlar için destek sağlanması.

⁵⁴⁹ European Commission, *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in Areas of Migration and Asylum 2007-2010*, 25.09.2007, http://ec.europa.eu/europeaid/projects/migrations/documents/strategy_paper_multi_annual_indicative_programme_2007_2010_en.pdf (21.06.2010).

Tematik program, göçün kök nedenlerini doğrudan hedeflemeyecek fakat özellikle kurumsal kapasite inşası ve işbirliği girişimlerine odaklanacaktır. Böylelikle, kaynak ülkeler, transit ülkeler ve hedef ülkeler, göçün çeşitli yönleri üzerine deneyimlerini ve yöntemlerini paylaşacaklar ve geliştireceklerdir⁵⁵⁰. Tematik Program, aşağıda belirtilen çeşitli faktörleri göz önüne almaktadır⁵⁵¹:

- Uluslararası göçün artması, göç modellerinde değişim, güney-güney göçü yanında sanayileşmiş ülkeler üzerinde göç baskısının artması, düzensiz göç konusunda çözüm çabalarının artması, göç-kalkınma bağına verilen önemin artması. AB, güney ve doğusundan gelen göç baskısı karşısında kalkınma ve işgücü yönleri de dahil olmak üzere göç olgusuna daha dengeli bir yaklaşımı temel almaktadır ve bu politikada odaklanılan temel konu, hala özellikle Afrika'dan gelen düzensiz göçtür.
- Diğer uluslararası aktörlerin işbirliğine yönelik faaliyetleri.
- Daha önceki politikalardan edinilen deneyimler.

Göçün çeşitli yönlerini ele almasının yanında, tematik Programın en önemli özelliği, önceliklere dayalı olarak coğrafi bir yaklaşımın olmasıdır. Programın stratejisi, coğrafi yaklaşım yanında göç güzergahlarına göre düzenlenmiştir. Bu kapsamda, aşağıda belirtilen beş göç güzergahı temel alınmaktadır. Programda bu bölgesel yaklaşımın yanı sıra, küresel ve çok bölgesel yaklaşımlarla da göçün çeşitli yönleri konusunda mali programlar yapılacağı ifade edilmiştir⁵⁵².

- *Güney göç güzergahı (kuzey-güney göçü)*: Sahra altı ülkeler ve Kuzey Afrika ülkelerinden kaynaklanan veya bu ülkeler yoluyla gelen transit göçü içermektedir.
- *Doğu göç güzergahı (doğu-batı göçü)*: Rusya Federasyonu, Batı BDT ortak ülkeleri, Güney Kafkasya ve Orta Asya ülkelerinden kaynaklanan veya bu ülkeler yoluyla gelen transit göçü içermektedir.

⁵⁵⁰ European Commission, 25.09.2007, s. 2.

⁵⁵¹ European Commission, 25.09.2007, ss. 2-3.

⁵⁵² European Commission, 25.09.2007, s. 3.

- *Ortadoğu ve Körfez ülkelerinden kaynaklanan ve bu ülkeler yoluyla gelen göç.*
- *Bu güzergahlar dışındaki göç akımları: örneğin Ortadoğu ülkelerinden, Güney ve Doğu Asya'dan, Pasifik bölgesinden, Latin Amerika'dan ve Karayipler'den gelen göç akımlarıdır.*

Programda 2007–2010 yılları için 205 milyon Avro ayrılmıştır ve göç güzergahlarına göre dağılım şu şekilde olmuştur⁵⁵³:

- Güney Göç Güzergahı: 70 milyon Avro (% 34)
- Doğu Göç Güzergahı: 50 milyon Avro (% 24)
- Ortadoğu ve Körfez Ülkeleri: 5 milyon Avro (% 2)
- Güney ve Doğu Asya ve Pasifik⁵⁵⁴: 16 milyon Avro (% 8)
- Latin Amerika ve Karayipler⁵⁵⁵: 16 milyon Avro (% 8)
- Küresel ve çok bölgeli girişim: 28 milyon Avro (% 14)
- Özel Önlemler: 20 milyon Avro (% 10) .

Görüldüğü üzere, AB göç politikalarının dışsallaştırılmasında son yıllarda mali araçlar daha çok kullanılmaktadır. Bu mali araçların düzenlenmesinde göç güzergâhları dikkate alınmıştır. Bu kapsamda, göç akımlarının en fazla olduğu bölgelere öncelik verilmiştir.

⁵⁵³ European Commission, “Migration and Asylum Thematic Programme”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm (15.05.2010).

⁵⁵⁴ Pasifik Afrika-Karayip-Pasifik bölgesi Afrika kıtası büyüklüğünde bir okyanus bölgesine yayılmış 15 küçük adadan oluşur. Bölgenin toplam nüfusu 9.55 milyondur. Bu ülkeler; Cook adaları, Fiji, Nauru, Tonga, Samoa, Papua Yeni Gine, Solomon Adaları, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Marshall Adaları Cumhuriyeti, Micronesia Federal Devletleri, Palau and Niue.

⁵⁵⁵ Karayip bölgesi şu ülkeleri içerir: Antiqua ve Barbuda, Bahamalar, Barbados, Belize, Dominik, Dominik Cumhuriyeti, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts ve Nevis, St. Lucia, St. Vincent ve Grenadines, Surinam, Trinidad ve Tobago.

3.3. DIŞSALLAŞTIRMA-GÜVENLİKLEŞTİRME BAĞLANTISI: ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET ALANI'NIN YENİ SINIRLARI

Göç politikalarının dışsallaştırılması konusunda, başlangıçta göçün kök nedenlerine odaklanan politikaları güçlendirme ihtiyacına dikkat çekilirken, daha sonraki yıllarda düzensiz göçmenlerin kaynak veya transit ülkelere gönderilmesi, bu ülkelerde mültecilerin barındırılması ve ilticacıların sorumluluğunun dışsallaştırılması konularına vurgu yapılmıştır. Bu gelişme, göçmenlerin ve mültecilerin insan haklarının korunması ihtiyacını göz ardı etme pahasına, sınır kontrolleri ve yönetimi konusundaki iç politika gündeminin kaçınılmaz bir sonucudur⁵⁵⁶.

ÖGAA'ya ilişkin politikalar, dışsallaştırma süreci ve stratejilerine gittikçe daha fazla tabi olmaktadır. Bu politikalar, üçüncü ülkelerle ilişkiler ve Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında yeniden şekillendirilmektedir. Frontex tarafından koordine edilen ortak operasyonlar, AB sınırları dışından gelen hareketliliğin kontrolü ve önlenmesine ilişkin bir dış boyut içermektedir. Bu dış boyut, AB'nin sınır kontrol politikalarının önemli unsurlarından bir tanesidir ve etkin bir bütünleştirilmiş sınır yönetimi için en önemli gerekliliklerden birisi olarak görülmektedir. Frontex kapsamında bu boyut, ortak ülkelerle kendi vatandaşlarının ve üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü konularında işlevsel bir işbirliğini içermektedir. Düzensiz bir göçmenin sınırdışı edilmesi için, ilgili göçmenin kimlik bilgilerinin ve hangi ülkeden geldiğinin bilinmesi gerekmektedir. Bu belgeler çoğunlukla göçmende bulunmamakta, bulunsa da göçmenler sınırdışı edilmemek için yetkililere bunları vermemektedir. Dolayısıyla, düzensiz göçmenlerin sınırdışı edilmesi için geldikleri ülkelerin veya transit olarak geçtikleri ülkelerin göçmenlerin kimliklerini onaylaması gerekmektedir. Kaynak ve transit ülkeler çoğunlukla yasadışı olarak göç eden vatandaşlarını ve özellikle transit göçmenleri geri alma konusunda isteksiz davranmaktadır. AB ülkeleri bunun için kaynak ve transit ülkeler ile uzun müzakereler yapmaktadır. AB ülkeleri, bu ülkeler ile geri kabul anlaşmalarını imzalayarak sınır yönetimini AB dışına taşımak istemektedir. Sınır

⁵⁵⁶ Baldaccini, s. 277.

yönetiminin AB dışarısına taşınmasının iki olumsuz etkisi vurgulanmaktadır. İlk olarak, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında insan hakları endişelerini ortaya çıkarmaktadır. İkinci olarak, sınır öncesi gözetim, Topluluk yönetiminin ve Schengen Sınır Yasası'nın koruma rejiminin uygulanabilirliğini önlemektedir⁵⁵⁷. Dolayısıyla bu olumsuz etkiler, daha çok insan haklarının ve iltica hakkının kullanımına yönelik endişeleri içermektedir.

Yeni oluşan bu dış politika gündemi, iç uyumlaştırma süreciyle yakından bağlantılıdır. Bu gündem, göç kontrolünü vurgulayan ve dolayısıyla göçün güvenlik yönüne ağırlık veren bir politika çerçevesinin devamını da yansıtmaktadır. Kontrol edilemeyen göçün toplumsal ve kültürel bir tehdit olarak algılanması ve organize suç ve terörizm gibi güvenlik konularıyla ilişkilendirilmesi, iç ve dış güvenlik arasındaki ayrımı bulanıklaştırmakta ve dikkati göç olgusunun dışsal kaynaklarına yönlendirmektedir. Bu kapsamda, AB'nin komşuları göç konusundaki dikkati üzerlerine çekmektedir. Bu dış politika gündemi, farklı bir jeopolitik kapsamda mevcut politika çerçevesinin devamı olarak görülebilir⁵⁵⁸. İç politikada güvenleleştirilen göç, dış politika öncelikleri altına alınırken güvenleleştirilmiş haliyle dış politikaya aktarılmaktadır. AB, bu süreçte çevre ülkelerde güvenlik inşasına gittikçe daha fazla önem vermektedir. Küreselleşme sürecinde bile coğrafya hala önemini korumaktadır. Dolayısıyla AB, komşu ülkelerin istikrarlı olmasını önemsemektedir. Çatışma içerisinde olan, örgütlü suçların yoğun olduğu, nüfus artışının çok fazla olduğu ülkeler, AB için çeşitli sorunlar ortaya çıkarmaktadır. AB'nin bu ülkeler ile ilişkilerine önem verilmekte ve genişlemenin Avrupa'da yeni ayrımcı sınırlar ortaya çıkarması önlenmeye çalışılmaktadır⁵⁵⁹. Böylece, AB'nin kuruluş ilkelerinden olan istikrar oluşturma isteği bu politikalara da yansımaktadır.

İç ve dış güvenlik bir madalyonun iki yüzü gibi birbiriyle yakından ilişkilidir. İki ayrı alan gittikçe daha fazla birleşmektedir. Bu iki alan arasındaki farklılık,

⁵⁵⁷ Guild, Carrera and Balzacq, s. 14.

⁵⁵⁸ Lavenex, 2006, ss. 330-331.

⁵⁵⁹ Council of the European Union, *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (01.05.2008), s. 7.

tehditlerin kaynaklandığı yerler ve toplumları bu tehditlerden koruyacak araçlar bakımından ayrıştırılmaz. İç güvenlik için geliştirilen politikalar artık dış uygulanabilirlikler açısından da yeniden düzenlenebilmektedir. Bunun tersi de söz konusudur⁵⁶⁰. 1990'lardan sonra değişen güvenlik ortamında, büyük ölçekli sert güvenlik tehditlerinden daha az görünür, daha karmaşık ve daha parçalı güvenlik sorunlarına geçilmiştir. Bu nedenle, iç ve dış güvenlik arasındaki ayrımın gittikçe ortadan kalktığı ifade edilmektedir. Geleneksel olarak farklı kurumların, polisin ve ordunun denetiminde olan iki ayrı alan olan iç ve dış güvenlik sınırlar, düzen ve kimlik tehditlerine ilişkin olarak birleşmektedir. Giderek karmaşık hale gelen güvenlik ortamında hükümetlerin tutumu da önemli olmaktadır. Güvenlik sorunlarının uluslararasılaşması güvenliğin iç ve dış boyutlarını birleştirecek devlet politikalarına yol açmaktadır⁵⁶¹. Almanya başbakanı Angela Merkel de iç ve dış güvenlik arasındaki farklılaştırmanın artık geçmişte kaldığını ifade etmiştir⁵⁶². Böylelikle, AB önceki dönemlere kıyasla daha kapsamlı ve çok boyutlu bir güvenlik stratejisi oluşturmaya çalışmaktadır.

AB'ye yeni üyelerin katılması, AB'nin güvenliğini arttırmakla birlikte AB'yi sorunlu bölgelere yaklaştırmaktadır. Bu nedenle AB, doğusundaki ve Akdeniz'deki ülkelerle yakın işbirliği geliştirmek, "iyi yönetilen ülkeler halkası" oluşturma stratejisi izlemektedir⁵⁶³. Avrupa Komisyonu, 2005-2009 yılları arasındaki stratejik hedefleri belirleyen belgesinde aşağıdaki ifadeleri vurgulamıştır:

“Avrupa'nın refahı tek başına inşa etmesi mümkün değildir. Başarılı bir komşuluk politikası, dünyanın en büyük ekonomisinin diğer bölgelere erişimini arttıracaktır. Komşularımız ile geleceğimiz iç içe geçmektedir ve komşu ülkelerde daha bütünleşmiş bir alan oluşturmak bir gerekliliktir: ticaret, göç, ağlar, hizmetler böyle bir bütünleşmiş alana ihtiyaç duyulan konulardır. Bu alanlar, Rusya, Ukrayna ve diğer komşu ülkelere ilişkilerimizde önceliğimiz olacaktır. Bütün Akdeniz bölgesinin ve buraya sınırı olan

⁵⁶⁰ Moritz Weiss and Simon Dalferth, “Security Re-Divided: The Distinctiveness of Policy-Making in ESDP and JHA”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 44, 2009, ss. 268-269.

⁵⁶¹ Weiss and Dalferth, ss. 269-270.

⁵⁶² Weiss and Dalferth, ss. 268-269.

⁵⁶³ Council of the European Union, *A Secure Europe In a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, s. 8.

ülkelerin ekonomik ve sosyal ilerlemesi, Avrupa'nın temel ilgi alanlarından birisi olacaktır.⁵⁶⁴

AB göç politikalarının dışsallaştırılması sürecinde, göçmenlerin Avrupa'ya doğru yönelmek için geçtikleri transit ülkeler, göç kontrolünü hedefleyen Avrupa politika çerçevesine dahil edilmiştir. Transit göçün dahil edildiği politikalar arasında, Avrupa Komşuluk Politikası ve Avrupa-Akdeniz Ortaklığı bulunmaktadır. AB ülkeleri ve komşu ülkeler arasında geri kabul anlaşmalarının imzalanması, bu dinamiklerin önemli bir sonucudur. Diğer taraftan, bu komşu ülkeler, AB tarafından istenmeyen göçmenler için tampon bölge olarak da algılanmaktadır. Ayrıca, göç kontrol yükünün paylaşımından ziyade, bu yükün AB ülkelerinden komşu ülkelere kaydırıldığı iddia edilmektedir. Bu durum, söz konusu ülkelerde sorgulanmakta ve bu politikaları uygulamada isteksizlik yaratmaktadır. Öte yandan, uluslararası kuruluşlar transit göçmenlerin insan hakları ihlallerine uğradığını sıklıkla vurgulamaktadır. Yunanistan, Slovakya, Bulgaristan ve Fas'ta da gözlemlendiği üzere, sıklıkla göçmenlerin hukuka aykırı bir şekilde ve kötü koşullarda ülkelerine gönderilmesi söz konusu olmaktadır. Söz konusu kuruluşlar, transit göçmenler arasında ilticacıların da bulunduğunu ve bunlara "yasadışı" göçmen gibi davranılmasının uygun olmadığını ve bu kişilerin mülteci statüsü için başvurularının engellenmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bazı sivil toplum kuruluşları da, transit göçmenlerin seyahatleri boyunca kamu hizmetlerine erişimleri olmadığı için çeşitli tehlikelere maruz kaldığını ifade etmektedir⁵⁶⁵.

Göç kontrolüne ilişkin mevcut siyasi coğrafyada transit ülke olarak nitelendirilmenin bazı siyasi sonuçları olabilmektedir. Bu ülkeler, göç kontrolü için AB'den mali ve teknik destek alabilmektedir. Bu süreçte, söz konusu ülke için bazı teşvikler, maliyetler ve koşulluluklar ortaya çıkmaktadır. Bu da, o ülkenin AB ile ilişkilerini şekillendirmektedir. Transit göç üzerine yapılan aşırı vurgu, ülkeler için bazı sorunlar ortaya çıkarabilmektedir⁵⁶⁶:

⁵⁶⁴ Commission of The European Communities, *Strategic Objectives 2005 – 2009: Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security*, Brussels, 26.01.2005, s. 12.

⁵⁶⁵ Düvell, 2008, s. 6.

⁵⁶⁶ Düvell, 2008, s. 7.

- Bu durum, söz konusu ülkenin göç yönetimindeki politika önceliklerini değiştirebilmekte, ekonomik göçün önemi azalmakta veya ihmal edilmektedir (örneğin Libya ve Fas).
- Uzak ve genellikle daha az refaha sahip ülkelerle siyasi ve/veya ekonomik ilişkiler olumsuz yönde etkilenebilmektedir. Örneğin, Batı Afrika ülkelerinin yer aldığı ECOWAS içerisinde kişilerin dolaşımının kısıtlanmasına yönelik ve dolayısıyla AB'ye göçün önlenmesi konusunda baskı bulunmaktadır.
- Ülkelerin iç politika dengeleri üzerinde olumsuz etki olabilmektedir. Göç kontrolü için AB fonları genellikle güvenlik kurumlarına (içişleri bakanlığı veya askeri kuvvetler) aktarılmakta ve dolayısıyla iç siyasi istikrar ve çoğulculuk olumsuz etkilenebilmektedir.

Sonuç olarak, kaynak ve transit ülkeler de AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanının gelişimi ve korunmasına destek olmakta ve aslında ÖGAA'nın fiili sınırları ötesinde güvenlik sınırları oluşturulmaktadır. Bu süreçte kaynak ve transit ülkelerle ilişkilerde belirleyici araçlar, geri kabul anlaşmaları ve bu anlaşmaların imzalanmasını teşvik için imzalanan vize kolaylaştırma anlaşmalarıdır. Bu anlaşmalar son yıllarda üçüncü ülkelerle müzakerelerde ikili paket olarak kullanılmaktadır.

3.4. DIŞSALLAŞTIRMA ARACI OLARAK GERİ KABUL VE VİZE KOLAYLAŞTIRMA ANLAŞMALARI: İÇ GÜVENLİK VE DIŞ İSTİKRAR DENGESİ

Düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi, AB'nin düzensiz göçle mücadele politikasının temel amaçlarından biridir ve geri kabul anlaşmaları, bu hedefin köşe taşlarından birini oluşturmaktadır. Bu anlaşmalar, imzalayan ülkelerin bir AB ülkesinde yasadışı olarak bulunan kendi vatandaşlarını ve bazı durumlarda o ülkelere geçmeden önce kendi ülkesi üzerinden yasadışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etmelerini sağlamaktadır. Söz konusu anlaşmalar, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde önemli yere sahiptir. 2004 genişlemesi sırasında, yeni

üyelerin sınırlarını korumasını teşvik amacıyla bu sisteme başvurulmuştur. Bu gibi anlaşmalar, Schengen ülkeleri ile Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında 1990'lı yıllardan itibaren, henüz Komisyona üçüncü ülkelerle anlaşma müzakere etmek yetkisi verilmemişken imzalanmıştır. Bunların ilki, vatandaşlarına turist vizesinin kaldırılması karşılığında Polonya ile imzalanmıştır ve ardından bu ülke ile ortaklık anlaşması imzalanmıştır. Daha sonra bu sistem güney ülkelerine kaydırılmış ve Afrika, Karayip ve Pasifik ülkeleri ile işbirliği anlaşmalarına düzensiz göçmenlerin geri kabulü dahil edilmiştir⁵⁶⁷.

Vize kolaylaştırma anlaşmaları ile geri kabul anlaşmalarının imzalanmasını kolaylaştırmanın yanında, doğu genişlemesinin olumsuz yan etkilerini gidermek de amaçlanmıştır. AB, genişlemeden kaynaklanacak güvenlik endişeleri nedeniyle, Amsterdam Antlaşması'nda Schengen kurallarını AB müktesebatına dahil etmiştir. Aday ülkeler 2004 yılında AB'ye katılmadan önce, Schengen kurallarını ve dolayısıyla AB vize rejimini ve komşu ülkelerin vatandaşlarına vize uygulamak zorundaydılar. Bu koşulluluk, çoğu aday ülkenin komşu ülkelerde önemli sayıda azınlıkları olması ve komşularıyla yakın sosyoekonomik ve siyasi ilişkiler kurması nedeniyle önemli sorunlar yaratmıştır. Orta Avrupa ülkeleri, Berlin duvarının yıkılmasından sonra, komşularıyla iyi ilişkiler kurmak için açık sınır politikası izlemiştir. Yeni vize uygulamaları, özellikle Rusya, Ukrayna ve Beyaz Rusya ile kısa dönemli seyahat imkanını engellemiştir ve yeni üye ülkeleriyle doğu komşularıyla arasında yeni bir ayırım çizgisi yaratmıştır. Bu yüzden, komşu ülkelerde AB'nin bir Avrupa kalesi inşa ettiği düşünceleri güçlenmiştir. Avrupa Komisyonu da bu durumu fark etmiş ve "Mevcut vize politikalarımız ve uygulamalarımız seyahat için önemli zorluklar ve engeller oluşturmaktadır. AB konsoloslukları önündeki uzun kuyruklar AB'ye giriş engellerinin görünür bir işaretidir. Vize kolaylaştırma anlaşmalarıyla bu zorlukların azaltılması düşünülmektedir." ifadesi kullanılmıştır⁵⁶⁸. Genişlemenin bu şekilde gerçekleşen olumsuz etkilerini gidermek için vize kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanması düşünülmüştür.

⁵⁶⁷ Rodier, 2006, s. 16.

⁵⁶⁸ Trauner and Krause, ss. 412, 416.

Vize kolaylaştırma anlaşmaları, bir geri kabul anlaşması imzalanması ve adalet ve içişleri alanında reform çalışmaları konusunda AB'nin üçüncü ülkeler üzerinde güçlü bir etki sahibi olmasını sağlamıştır. Bu sayede, komşu ülkelerin genişlemeden kaynaklanan rahatsızlıklarını da ortadan kaldırmak mümkün olacaktır. Bu kapsamda, vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları AB'nin iç güvenlik endişeleri ve komşu bölgelerde dış istikrar ihtiyacını dengeleme çabalarının merkezine taşınmıştır. Böylece bu anlaşmalar, AB'nin temel dış politika araçlarından biri haline gelmektedir⁵⁶⁹.

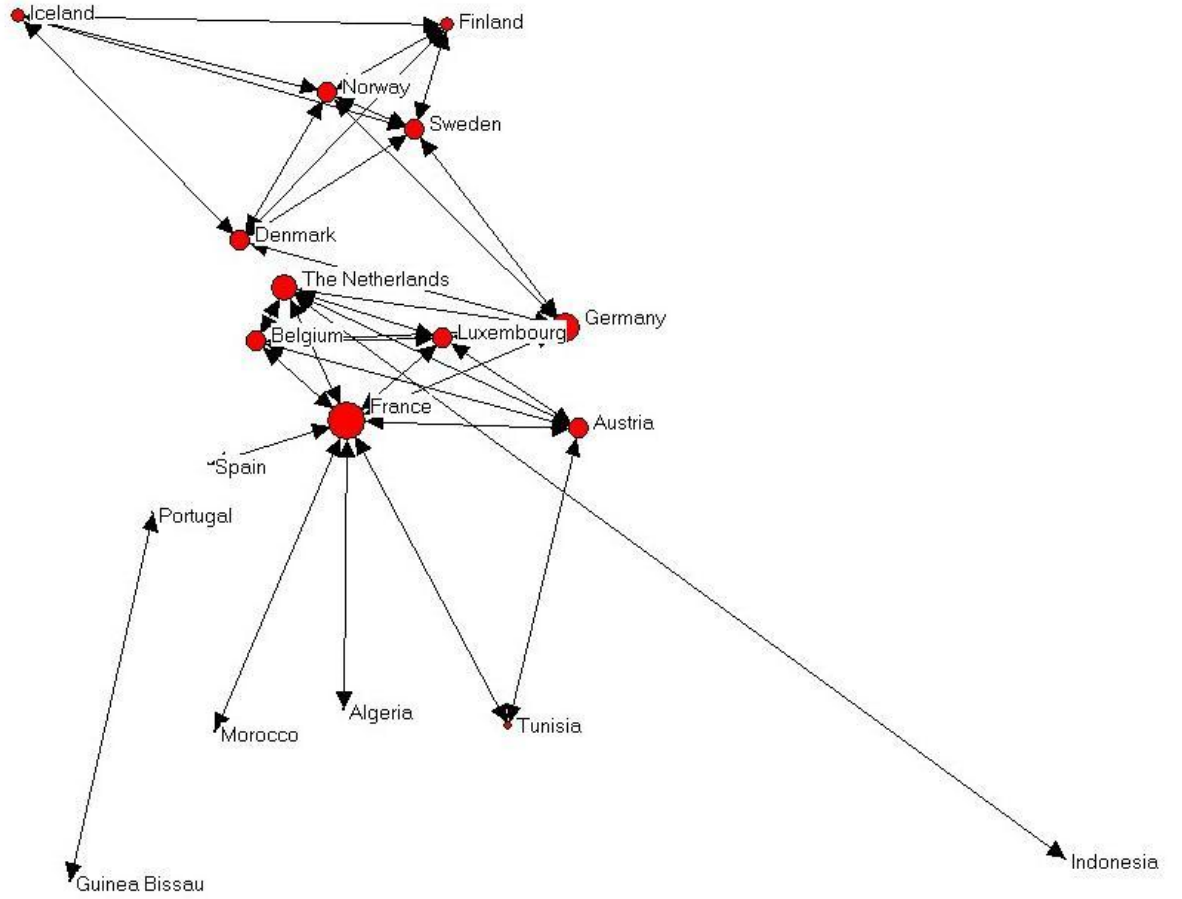
AB, geri kabul anlaşmalarının imzalanması için gerekli bir teşvik olarak vize kolaylaştırma anlaşmalarını kullanmaktadır. AB, bu şekilde komşu ülkelerde geri kabul anlaşmaları konusundaki isteksizliği giderirken, reformlar konusunda yeni bir koşulluluk aracı bulmuştur. Üye ülkeler, geri kabul anlaşmalarıyla düzensiz göç için bir kapıyı kapatmaktadır. Ancak, vize kolaylaştırma anlaşmaları ile şu anda AB'de en büyük düzensiz göçmen gurubu olan vizesi geçmiş düzensiz göçmen potansiyeline yeni bir pencere açılacağı düşünülmektedir. Bu da, bazı üye ülkeleri endişelendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, geri kabul ve vize kolaylaştırma anlaşmaları arasında bağlantı kurulması, düzensiz göçü engellemek için bir politika aracı olarak değerlendirilmektedir⁵⁷⁰. Bu durum, salt kontrol odaklı göç politikalarının aslında çok da işlevsel olmadığını göstermektedir.

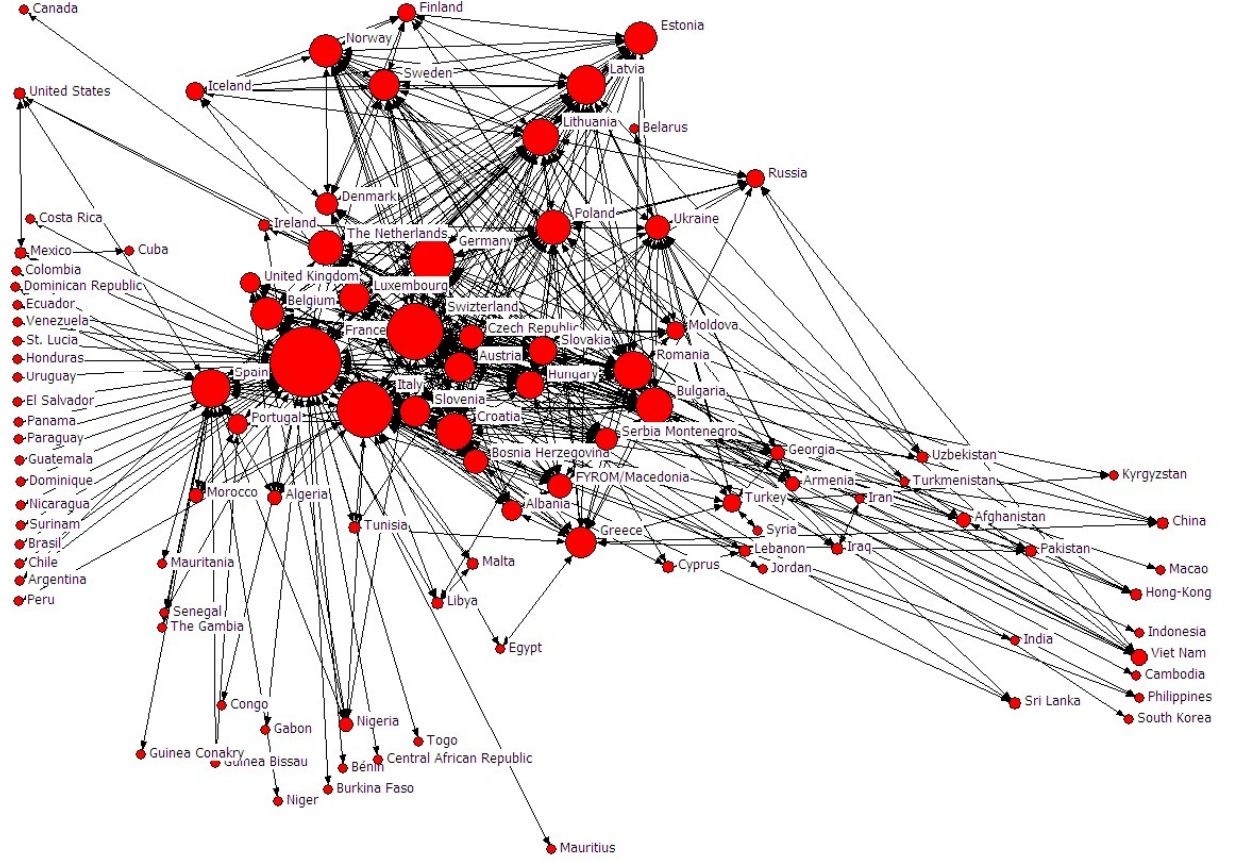
⁵⁶⁹ Trauner and Krause, s. 412.

⁵⁷⁰ Florian Trauner ve Imke Krause, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?", *European Journal of Migration and Law*, 10, 2008, s. 411.

Şekil 17: Avrupa Birliği Ülkeleri Tarafından Geri Kabul Üzerine Yapılan İkili Anlaşmalar, 1980 sonu- Ağustos 2009.

1980'lerin Sonu





* Grafikte belirtilen anlaşmalar, yürürlüğe giren anlaşmalardır. Halen müzakere sürecindeki anlaşmalara grafikte yer verilmemiştir.

** Grafikteki halkaların büyüklüğü, kaç tane geri kabul anlaşması imzalandığını belirtmektedir. Halkalar ne kadar büyük olursa, o ülke geri kabul ile ilgili o kadar çok anlaşma imzalamıştır.

Kaynak: European University Institute, Inventory of the Agreements Linked to Readmission, www.mirem.eu/datasets/agreements/ (15.08.2010).

Bu grafikler, AB ülkelerinin dış ilişkilerinde son on yılda geri kabul anlaşmaları konusundaki işbirliğinin artan önemini⁵⁷¹ yansıtmaktadır. Günümüzde AB 27’de en çok geri kabul anlaşması imzalayan ülkeler; Bulgaristan, Fransa, Almanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Romanya ve İspanya’dır. Bu ülkelerin özelliği, AB’nin doğu ve güney sınırlarında yer alan ülkeler olmasıdır. Bu ülkeler, transit ülke

⁵⁷¹ Bu anlaşmaların bu kadar artması, sınır-dışı makinası olarak adlandırılmalarına yol açmıştır. Bkz. Olivier Clochard and Philippe Rekacewicz, “The EU’s expulsion machine”, June 2010, <http://mondediplo.com/maps/euexpulsionmachine> (10.09.2010).

ve göç alan ülkeler olduğu için, düzensiz göçle mücadeleye ve geri kabul anlaşmalarının imzalanmasına daha fazla önem vermektedir. Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya, İsviçre ve Ukrayna AB ülkelerinin bu konuda en fazla işbirliği yaptığı ülkelerdir⁵⁷². Dolayısıyla, AB'ye coğrafi olarak en yakın ülkelerle (Balkan ülkeleri ve Komşuluk Politikası ülkeleri) işbirliğine önem verilerek bu ülkelerden gelen transit göç engellenmeye çalışılmaktadır. Bu ülkeler ise, kaynak ülkelerle geri kabul anlaşması imzalayıp kendi ülkelerine gerçekleşen göçü engelleyecek ve böylece “geri kabul zinciri” oluşacaktır. Bu şekilde göç akımlarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

AB düzeyinde ortak bir geri kabul politikasının oluşturulması, 1 Mayıs 1999'da Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile mümkün olmuştur. Amsterdam Antlaşması ile üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanması ve geri gönderme politikası konusunda Avrupa Topluluğu'na yetki verilmiştir. Buna göre, Avrupa Komisyonu, bu anlaşmaların müzakere edilmesi konusunda yetkilendirilmiştir⁵⁷³. Amsterdam Antlaşması öncesinde AB ülkeleri bireysel olarak geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. Dolayısıyla o dönemde, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi üye ülkelerin yetki alanındaki konulardan biri idi⁵⁷⁴. Nitekim Şekil 17'de de 1980'li yıllardan itibaren AB ülkelerinin bireysel olarak imzaladığı anlaşmalar verilmektedir.

AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı geri kabul anlaşmaları müzakerelerine başlanınca anlaşılmıştır ki, beklenenden daha uzun bir süreçte başarı sağlanabilecektir. Çünkü bu anlaşmalar, kaynak ve transit ülkeler için değişen boyutlarda istenmeyen sonuçlar ve zorluklar getirmektedir. Bu aşamada, bazı tavizlerin verilmesi ve göç politikasına ilişkin olarak daha çekici paketler sunulması gereği ortaya çıkmıştır. Bu noktada, vize kolaylaştırma anlaşmaları, AB ile

⁵⁷² “The formal and informal dimension of the agreements linked to readmission”, <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/> (11.08.2010).

⁵⁷³ Francesco Luciani, “Common Readmission Policy” European Commission DG Justice, Freedom and Security, http://www.abgs.gov.tr/files/tarama/tarama_files/24/SC24EXP_Readmission.pdf (03.05.2010).

⁵⁷⁴ Bkz. Amsterdam Antlaşması, Başlık IV, md. 63(3)(b).

müzakerelerde üçüncü ülkelerin önerdiği temel bir taviz konusu haline gelmiştir. Konsey, 2004 yılında Avrupa Komisyonu'nu geri kabul anlaşması yanında vize kolaylaştırma anlaşmasını müzakere etmekle yetkilendirmiştir. Kısa bir süre sonra bu uygulama Ukrayna için gerçekleştirilmiştir. Çin bile, Birliğe bu iki sürecin paralel devam etmesi konusunda resmi öneride bulunmuştur. Üye ülkeler, Komisyon'un önerisi doğrultusunda geri kabul ve vize kolaylaştırma arasında bir bağlantı kurulmasını kabul etmişlerdir⁵⁷⁵.

2006 yılında Batı Balkan ülkeleriyle müzakereler başladığında, geri kabul ve vize kolaylaştırma arasındaki ilişki üye ülkeler arasında kabul edilmiş olup, bu müzakereler en başından birbiriyle bağlantılandırılmıştır. Bu ülkelerle diyalog, söz konusu koşulların karşılanması durumunda, aşamalı olarak vize serbestleştirmeye gidilebileceği üzerine kurulmuştur. Konunun batı Balkanlardaki siyasi önemi nedeniyle, vize serbestliği sözü, AB'ye etkili bir ikna aracı sağlamıştır. Batı Balkanlardaki bu deneyim, AB'ye komşu ülkelerde kullanılabilecek bir model oluşturmuştur. Eski Komisyoner Franco Frattini'ye göre AB, Balkanlarda geliştirilen modeli kullanarak, komşu ülkelerde gerçekleştirilecek vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmaları yoluyla iç güvenliğini sağlamayı amaçlamaktadır⁵⁷⁶. Mart 2003'de yayınlanan ve Avrupa Komşuluk Politikasının temelini oluşturan Geniş Avrupa Belgesi ve Mayıs 2004'de yayınlanan Avrupa Komşuluk Politikası Stratejisi'nde vize kolaylaştırma konusunda belirsiz ifadeler bulunurken, geri kabul konusunda daha kesin ifadeler bulunmaktadır. Buna göre "Fas, Rusya, Cezayir, Ukrayna, Beyaz Rusya ve Moldova'dan başlamak üzere bütün komşularla geri kabul anlaşmalarını imzalamak düzensiz göçü önleme çabalarının temel bir unsuru olacaktır"⁵⁷⁷.

Genişleme sonrası vize uygulamalarının komşu ülkelerde yarattığı olumsuz algılar, üye ülkelerin bu politikayı gözden geçirmelerine neden olmuştur. Kısa dönemli vize prosedürlerinin uzunluğu ve maliyetinin AKP ülkeleri için görünür bir yıldırıcı unsur olduğu ve AKP'nin hedeflerine önemli bir engel oluşturduğu, AB

⁵⁷⁵ Trauner and Krause, s. 415.

⁵⁷⁶ Trauner and Krause, ss. 416-417.

⁵⁷⁷ Trauner and Krause, s. 418.

tarafından kabul edilmiştir. Bu nedenle, AKP eylem planı olan her ülkeye⁵⁷⁸, uygun koşullar sağlandığında, geri kabul ve vize kolaylaştırma müzakerelerine başlanabileceği belirtilmiştir. Vize kolaylaştırma konusundaki ortak yaklaşımına göre, müzakerelerin açılması kararını etkileyecek somut faktörler belirlenmiştir. Bu şekilde, bu anlaşmaların imzalanmasında koşulluluk temel bir unsur haline getirilmiştir. Bunlar⁵⁷⁹;

- Bir geri kabul anlaşmasının yürürlükte veya müzakere sürecinde olması;
- Dış ilişkiler konusundaki hedefler, mevcut ikili anlaşmaların uygulanması ve adalet özgürlük ve güvenlik alanına ilişkin ilerleme (sınır yönetimi, belge güvenliği, göç ve iltica, terörizmle mücadele, örgütlü suçlar ve yolsuzluk);
- Güvenlik endişeleri;
- Göç hareketleri ve vize kolaylaştırma anlaşmasının etkileri.

3.4.1. Vize Kolaylaştırma Anlaşmalarının İçeriği: Geri Kabul Anlaşmalarının İmzalanması için Teşvik

Vize kolaylaştırma anlaşmalarının temel amacı; karşılıklılık ilkesine dayalı olarak, kısa dönemli vize verilmesidir (90 gün 180 gün arası). Uzun dönemli vizeler, üye ülkelerin kendi yetkisi altında kalmaktadır. Bütün anlaşmalarda vizesiz rejim, uzun dönemli hedef olarak bahsedilmektedir. Ancak bu hedef, anlaşmalarda ifade olarak farklı şekillerde yer bulmaktadır. Vize serbestleştirme konusundaki en açık ifade, batı Balkan anlaşmalarında bulunmaktadır. İçerik olarak bakıldığında ise, batı Balkanlarla olan vize kolaylaştırma anlaşmaları en kapsamlı olanlardır. Bunlar, turistler dahil olmak üzere daha fazla kategoride vatandaşın kolaylaştırılmış seyahatten faydalanmalarını içerir. Ayrıca batı Balkan ülkeleriyle yapılan anlaşmalar, çok girişli vizeler için başvurabilecek kişi kategorileri konusunda daha kapsamlıdır. Bu anlaşmalarla belirli kategorideki vatandaşlar için vize ücreti de azaltılmıştır⁵⁸⁰.

⁵⁷⁸ Beyaz Rusya, Libya ve Suriye hala AKP yapılarından dışlanmış durumdadır. Cezayir bir eylem planı müzakere etmemeye karar vermiştir ve Rusya AKP'ye katılmayıp AB ile dört temel alanı kapsayan stratejik ortaklık yapmayı kabul etmiştir.

⁵⁷⁹ Trauner and Krause, s.s 418-421.

⁵⁸⁰ Trauner and Krause, ss. 421, 423.

Bulgaristan, Romanya ve Güney Kıbrıs dışındaki ODAÜ ülkeleri, 21 Aralık 2007’de Schengen alanına katılmıştır. Bu ülkelerin daha önceki vize prosedürleri daha ucuz ve daha basit idi, daha kısa bekleme süreleri ve çok daha düşük reddedilme oranları vardı. Schengen mevzuatına göre bu ülkeler, dış Schengen sınırlarını korumakla yetkili olup, Schengen giriş kurallarına katı bir şekilde uymaları gerekmektedir. Vize kolaylaştırma anlaşmaları, yeni üye ülkeler ve komşuları arasında özel düzenlemeler öngörmemektedir. Bu nedenle, prensipte bu anlaşmalar durumu kolaylaştıracakken, yeni üye ülkelerin Schengen alanına katılmasıyla durum zorlaşmıştır. Bu konudaki olumsuzlukları giderecek tek önlem, yerel sınır trafik rejimlerinin⁵⁸¹ kurulmasıdır. Yerel sınır trafiği, 50 km.lik bir sınır alanı içerisinde yaşayanların her iki ülkenin sınır alanlarında serbestçe dolaşabilmesini sağlamaktadır. Doğu Avrupa ülkelerinin komşu ülkelerle sosyo-kültürel bağları ve azınlık bağları dikkate alındığında, bu önlemin yeterli olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca vize kolaylaştırma anlaşmalarının bir başka dezavantajı olarak, o ülke vatandaşları kolaylaştırılmış vizeden faydalanan ve faydalanamayan kesim olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu da ayrımcılık duygusuna yol açmaktadır⁵⁸². Türkiye’nin üyelik sürecinde de aynı sorunla karşılaşılacaktır. Bu açıdan, bu sorunlara getirilen çözümler Türkiye için de önem kazanacaktır.

3.4.2. Geri Kabul Anlaşmalarının İçeriği: Düzensiz Göçle Mücadelede Temel Dış Politika Aracı

Geri kabul anlaşmaları; genellikle geri gönderme prosedürleri, transit geri gönderme düzenlemeleri, sorumlu kriterleri, ispat standardı, zaman limitleri ve maliyet dağıtımına ilişkin hükümler içermektedir. Ancak, bu prosedürler ülkelere göre değişebilmektedir. Burada üzerinde anlaşılması en zor konu, üçüncü ülke vatandaşlarının ve devletsiz kişilerin geri kabulüdür. Bu göçmenlerin seyahat

⁵⁸¹ Bazı anlaşmalarda yerel sınır trafiğinin kurulmasına ilişkin AB tüzüğü No:1391-2006’ya atıfta bulunulmuştur. Macaristan, Polonya, Slovakya ve Romanya, Ukrayna ile yerel sınır trafiği müzakeresi konusunda isteklerini açıklamışlardır. Batı Balkanlarda Makedonya Bulgaristan’la yerel sınır trafiği müzakere edecektir. Sırbistan ise, Bulgaristan ve Romanya ile bu müzakereleri yapacaktır. Moldova ve Romanya da yerel sınır trafiği kurma isteklerini açıklamışlardır.

⁵⁸² Trauner and Krause, ss. 424-427.

güzergahının onaylanması ve AB topraklarına girmeden önce o ülke üzerinden geçtiğinin kanıtı, tartışmalı konular arasındadır. Ayrıca, vatandaşlığın tespiti de zor bir konudur. Tartışmalı teknik konular ise; uygulanabilir zaman limitleri, sınır dışı için standart AB seyahat belgesinin kullanımı ve charter uçuşların kullanımıdır. Müzakereler boyunca sözkonusu ülkenin itirazları ve talepleri doğrultusunda düzenlemeler yapılmakta ve böylece anlaşmalar farklılaşmaktadır⁵⁸³.

Anlaşmalar arasındaki farklardan birisi de, yürürlüğe giriş zamanıdır. Üçüncü ülke vatandaşlarının ve devletsiz kişilerin geri kabulüne ilişkin sorumluluklar Arnavutluk, Rusya ve Ukrayna ile yapılan anlaşmalarda geçiş dönemine tabi tutulmuştur. Arnavutluk ve Ukrayna için bu süre, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl iken, Rusya için üç yıl olmuştur. Ayrıca, Avrupa Parlamentosu ve sivil toplum kuruluşlarının baskısıyla, insan haklarının uluslararası sözleşmelere uygunluğuna ilişkin ifadeler anlaşmalarda daha çok yer almıştır. Frontex, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesinin operasyonel yönünü koordine etmekte ve geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında önemli bir rol üstlenmektedir⁵⁸⁴.

Transit ülkelerin AB geri kabul anlaşmalarında karşılaşacağı üç farklı grup bulunmaktadır: Kendi vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları, ilticacılar. Uluslararası hukuka göre, her devlet kendi vatandaşlarını geri kabul etmek zorundadır. Öte yandan, üçüncü ülke vatandaşlarını kabul etme konusunda AB'nin etrafındaki transit ülkelerin herhangi bir deneyimi bulunmamakta ve bu ülkelerin kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmaları bulunmamaktadır. Geri gönderilen göçmenlerin göç güzergahları tam olarak belirlense bile, çoğu transit ülkenin diğer transit veya kaynak ülkeleri bu göçmenleri geri kabule ikna etme konusunda siyasi güce sahip değildir. Örneğin, Fas ve Pakistan yetkilileri, bu konuda işbirliği yapmayan komşuları ile sorun yaşayacaklarını ifade etmişlerdir. Dolayısıyla, geri kabul anlaşmalarının imzalanması bu ülkelerin komşularıyla ilişkilerini daha da kötüleştirecektir. Sonuç olarak, bu durum AB'nin bölgede ortaklıkların geliştirilmesi amacına ters bir sonuç

⁵⁸³ Trauner and Krause, s. 428-429.

⁵⁸⁴ Trauner and Krause, ss. 429-430.

yaratacaktır⁵⁸⁵. Bu nedenlerle, Pakistan-AB arasında imzalanan geri kabul anlaşması, Pakistan hükümetinin çabaları sonucunda, sadece AB ülkelerine yasadışı olarak giden Pakistan vatandaşlarının geri kabulünü içermektedir⁵⁸⁶. Görüldüğü üzere, bu anlaşmaların içeriği ve kapsamını tamamen AB ile sözkonusu ülke arasındaki müzakereler⁵⁸⁷ belirlemektedir.

Transit ülkelere yük transfer politikası üçüncü ülke hükümetlerinin buna cevap verecek kapasitelerini, işgücü piyasalarının hazmetme kapasitelerini ve toplumun tolerans kapasitesini zorlayacaktır. Transit ülkelere geri gönderme düzensiz göçmenlerin mevcut ümitsiz durumlarını daha da kötüleştirecek ve onlar için tek çare AB ülkelerine tekrar geri dönme yollarını aramak olacaktır. Böylece daha tehlikeli yollardan AB'ye giriş yapmaya çalışacaklar ve geri dönüş politikasının sürdürülebilirliği mümkün olmayacaktır⁵⁸⁸. Bunun yanında, transit ülke hükümetleri, uluslararası kuruluşlar ve AB'nin ne kadar üçüncü ülke vatandaşının geri gönderileceği konusunda güvenilir bir tahmin yapması mümkün değildir. Üye ülkeler arasında ortak tanımlar olmadığı ve verilerin sağlanması hepsinde aynı derecede güvenilir olmadığı için reddedilmiş girişler, düzensiz göçmenlerin yakalanması ve geri gönderilmesine ilişkin istatistiklerde verilen sayılar gerçekte daha yüksek kabul edilmelidir. Veri sınırlılığından dolayı, transit ülkelerin geri kabul anlaşmalarından sonra o ülkeye ne kadar göçmenin geri gönderileceğini tahmin etmesi çok zordur. Bu durum, bu anlaşmaların uygulanması konusunda alınacak önlemlere ilişkin olarak,

⁵⁸⁵ Annabelle Roig and Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, 2007, s. 380; Trauner and Krause, ss. 431-433.

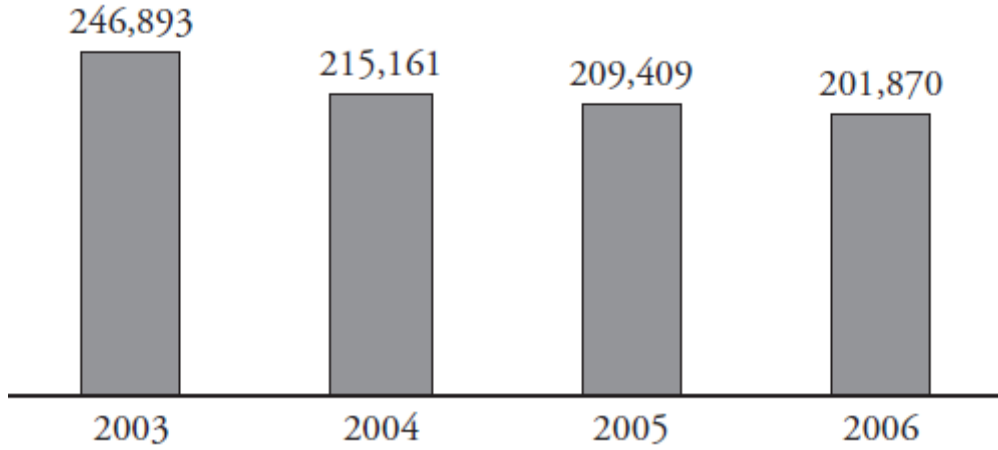
⁵⁸⁶ European Parliament, "Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan", *Press Release*, 21.09.2010, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20100920IPR82938/20100920IPR82938_en.pdf (6.05.2010).

⁵⁸⁷ Örneğin, Srilanka ile adalet ve içişleri konusunda yapılan müzakerelerde kararlar tamamen AB'nin istediği şekilde alınmıştır. Öte yandan, Rusya ile yapılan müzakerelerde Rusya'nın jeopolitik ve ekonomik ağırlığı nedeniyle AB tarafı çeşitli tavizler vermek zorunda kalmıştır. Fas örneği de imzalanması uzun ve zorlu anlaşmalardan biri olmuştur. Fas, uzun yıllar süren müzakerelerde anlaşma karşılığında AB tarafından mümkün olduğunca çok taviz koparmaya çalışmıştır. Bu süreçte Fas'ın en isteksiz olduğu konu üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulü olmuştur. Bkz. Claudia Charles, "Readmission Agreements and Respect for Human Rights in Third Countries. Review And Prospects for the European Parliament", Briefing Paper, <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN> (01.10.2010), s. 20.

⁵⁸⁸ Roig and Huddleston, s. 380.

üye ülke yetkililerini belirsiz bir durumda bırakmaktadır⁵⁸⁹. Aşağıda AB-27’de geri gönderilmiş yabancıların toplam sayıları verilmektedir.

Şekil 18: Geri Gönderilmiş Yabancıların Toplam Sayıları (AB-27)



Kaynak: Trauner and Krause, s. 431.

Bu anlaşmaların uygulanmasına ilişkin olarak bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Üçüncü ülkelerin geri kabul prosedürleri konusunda kurumsal alt yapıları gelişmemiştir ve personel deneyimsizliği söz konusudur. Birimler arasında yeterli iletişim bulunmamaktadır ve teknik ekipman ve teknik donanım yetersizdir. Ayrıca bu konuda çalışacak personel, durumun insan hakları yönü ve göçmenlerin ihtiyaçları konusunda yeterli eğitime sahip değildir. Barınma olanakları bulunmamakta ve idari, örgütsel ve mali etkileri nedeniyle göçmenlerin kendi ülkelerine geri gönderilmesi neredeyse imkansızdır. Bu yüzden transit ülkeler önemli sayıda yabancıyla karşı karşıya olup bu durum sosyal ve ekonomik bir yük getirecek ve bu ülkeler sonuç olarak göçmenlerin varış ülkesi olacaktır⁵⁹⁰. AB, bu olumsuz sonuçların ortaya çıkmaması için çeşitli fonlarla ilgili ülkelere destek vermektedir. Ancak hem fiziki hem de idari altyapının kurulması uzun bir süre almaktadır.

⁵⁸⁹ Trauner and Krause, ss. 430-431.

⁵⁹⁰ Trauner and Krause, ss. 431-433.

Dolayısıyla geri kabul anlaşmaları, kaynak ve transit ülkeler için değişen boyutlarda olumsuz sonuçlar ve önemli zorluklar getirmektedir. Transit ülkeler için olumsuz etkiler kaynak ülkelerin karşılaşacağı etkilerden çok daha fazladır. Çünkü transit ülkeler üçüncü ülke vatandaşlarının da geri gönderilmesiyle uğraşacaklardır. Transit ülkelerin kısıtlı imkanları çok fazla geri kabul almaları durumunda AB'nin komşu bölgelerinde ekonomik, sosyal ve siyasi istikrarsızlıkla sonuçlanabilir. Bunun ötesinde göçmenlerin vatandaşlıklarını belirlemek ve göç güzergahları konusunda kesin bilgi edinmek oldukça zordur. Eğer geri gönderilmiş göçmenler kaynak ülkelerde yeniden entegrasyon için destek almazlarsa veya yabancı bir transit ülkede desteksiz kalırlarsa bu kişilerin tekrar AB'ye gitmeye çalışmaları engellenemez. Bu göçmenlerin kendi ülkelerini terk etmesine neden olan sorunlar ortadan kalkmadıkça, geri kabul anlaşmalarının caydırıcı bir etkiye sahip olması veya düzensiz göçmenlerin AB'ye gitmelerini azaltması mümkün olmayacaktır⁵⁹¹.

Üçüncü ülkelerin geri kabul anlaşmalarını imzalaması için vize kolaylaştırma anlaşmaları kadar AB üyelik perspektifi de önemlidir. Çoğu göç kaynağı olan üçüncü ülke için bu iki teşvikin hiçbiri bulunmamaktadır. Bu ülkelerle geri kabul anlaşmaları sürüncemede kalmaktadır⁵⁹². Başka teşvikler kullanılsa da bunlar söz konusu ülkeleri ikna etmeye yeterli olmamaktadır. Örneğin, Afrika ülkeleri işçi dövizlerinin ekonomilerindeki önemi nedeniyle geri kabul anlaşmalarını imzalamaya yanaşmamaktadır. Ancak, üye ülkelerin bireysel olarak imzaladığı anlaşmalar dışında, AB de birçok ülkeyle geri kabul anlaşması imzalamayı başarmıştır. Aşağıdaki Tablo'da imzalanan anlaşmalar verilmektedir.

⁵⁹¹ Trauner and Krause, s. 434.

⁵⁹² Roig and Huddleston, ss. 363, 366.

Tablo 13: AB'nin Müzakere Ettiği ve/veya İmzaladığı Geri Kabul Anlaşmaları ve Vize Kolaylaştırma Anlaşmaları

Üçüncü Ülkeler	Geri Kabul Anlaşması			Vize Kolaylaştırma Anlaşması	
	Müzakerelerin başlangıcı	İmzalanması	Yürürlüğe Giriş	İmzalanması	Yürürlüğe Giriş
Arnavutluk	11/2002	14.04.2005	01.05.2006	13.11.2007	01.01.2008
Cezayir	11/2002				
Bosna Hersek	11/2006	18.09.2007	01.01.2008	30.11.2007	01.01.2008
Cape Verde	06/2009				
Çin*	11/2002*				
Gürcistan	09/2008				
Makedonya	11/2006	18.09.2007	01.01.2008	30.11.2007	01.01.2008
Hong Kong	04/2001	27.11.2002	01.03.2004		
Makao	04/2001	13.10.2003	01.06.2004		
Moldova	12/2006	10.10.2007	01.01.2008	20.11.2007	01.01.2008
Karadağ	11/2006	18.09.2007	01.01.2008	14.11.2007	01.01.2008
Fas	09/2000				
Pakistan ⁵⁹³	09/2000	26.10.2009			
Rusya	09/2000	25.05.2006	01.06.2007		
Sırbistan	11/2006	18.09.2007	01.01.2008	12.11.2007	01.01.2008
Sri Lanka	09/2000	4.06.2004	01.05.2005		

⁵⁹³ Pakistan ile yapılan geri kabul anlaşması, Lizbon Antlaşması'nın madde 79 ve 218'deki hükümleri uyarınca AP onayına sunulmuştur. AP, Lizbon Antlaşması öncesinde, bu tarz anlaşmalar için sadece bir görüş sunarken, Antlaşma sonrasında AP'nin bu anlaşmaları onaylaması gerekmektedir. Dolayısıyla, AP'nin onayına sunulan ilk geri kabul anlaşmasıdır. Anlaşma, 21.09.2010 tarihinde AP tarafından 382 kabul, 250 redle onaylanmıştır. Avrupa Sosyalistler ve Demokratlar İlerici İttifakı (S&D), Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (Greens/EFA) ve Avrupa Birleşik Sol/Kuzey Yeşil Sol (GUE/NGL) grupları anlaşmanın reddi için bir bildirme yayınlamıştır. Deklarasyonda, Pakistan'ın insan hakları standartlarını karşılamadığı ve 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu imzalamadığı vurgulanmıştır. Ayrıca, anlaşmanın birçok hukuki boşluk ve belirsizlik içerdiği ifade edilmiştir. Anlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren, Pakistan hükümetinin AB ülkelerine yasadışı olarak giden Pakistan vatandaşlarını ülkesine geri kabul etmesi gerekmektedir. Geri kabulün reddi için Pakistan yetkililerinin haklı bir neden göstermesi gerekmektedir. AB, bu kişilerin geri gönderilmesi ile ilgili teknik yardım sağlayacaktır. Geri göndermede oluşan ulaştırma masraflar, göçmeni sınırdışı eden ülke tarafından karşılanacaktır. Anlaşmaya ek olarak, AB ve Pakistan arasında düzenli göç ve vize politikasına ilişkin bir diyalog taahhüdü yapılmıştır. Bkz. European Parliament, "Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan", *Press Release*, 21.09.2010, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20100920IPR82938/20100920IPR82938_en.pdf (05.10.2010).

Türkiye	11/2002				
Ukrayna	06/2002	18.06.2007	01.01.2008	30.11.2007	01.01.2008

* Bu anlaşma tam bir geri kabul anlaşması olmayıp, Çin'den gelen turistlerin AB üye ülkelere girişlerini kolaylaştıran ve yasadışı olarak AB ülkelerinde kalan Çinlilerin Çin tarafından geri kabulüne ilişkin hükümler içeren bir anlaşmadır.

Kaynak: “Community readmission agreements and mobility partnerships”, <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/european-union> (03.10.2010).

Tabloda görüldüğü üzere, çoğu üçüncü ülke, müzakere sürecinin başlangıcı, anlaşmaların imzalanması ve yürürlüğe konulması aşamalarının her birini mümkün olduğunca geciktirmektedir. Çoğu durumda, AB'nin müzakereye başlama çağrısına resmi bir cevap verilmesi ortalama iki yılı almaktadır. Örneğin, Türkiye'yle müzakerelerin başlaması iki yıl almış, bu süre Fas ile üç yıl, Pakistan ile dört yıl olmuştur. Komisyon bu ülkelerle müzakereleri “devam ediyor” olarak tanımlamaktadır. Geri kabul anlaşmalarının müzakerelerinin sonuçlanmamasının en önemli nedenlerinden biri ise AB'nin Avrupa merkezci yaklaşımıdır⁵⁹⁴.

Pakistan hükümeti, geri kabul anlaşmasının ülkeyi güneydoğudan ve Asya'dan gelen ilticacılar ve düzensiz göçmenler için bir merkez haline getirip, ülkenin sorunlarını arttıracak endişesi taşımaktadır. Türk hükümeti de, ülkenin Avrupa'nın düzensiz göçmen deposu haline gelmesini kabul etmemektedir. Geri kabul anlaşması kapsamına üçüncü ülke vatandaşlarının da dahil edilmesi, Türkiye ile müzakereleri sekteye uğratmaktadır. Ukrayna hükümetinin de resmi olarak ifade ettiği gibi, Komisyon, bu anlaşmaları Avrupa merkezli ve ayrımcı bulan üçüncü ülkeleri ikna etmek için farklı bir yaklaşıma gitmelidir⁵⁹⁵.

AB geri kabul anlaşmalarını üyelik koşulluluğu olarak öne sürmüş ve böylece bu ülkelere yük transferi yapmıştır. AB göç politikalarının dışsallaştırılması genişleme sürecinin hızlandırılması için de bir koşul olarak görülmüştür. Bu süreçte ODAÜ'lerin göçe ilişkin sorumlulukların bu kapsamlı transferini kabul etme dışında başka bir seçeneği olmamıştır. Dolayısıyla 2006 yılında Adalet ve İçişlerinden sorumlu Komisyoner Franco Frattini'nin⁵⁹⁶ de kabul ettiği gibi, geri kabul ve vize

⁵⁹⁴ Roig and Huddleston, ss. 372-373.

⁵⁹⁵ Roig and Huddleston, s. 374.

⁵⁹⁶ Franco Frattini, *Speech in French Senate*, March 2006.

kolaylaştırmanın bağlantılandırılması bir Avrupa perspektifine sahip olan aday ülkeler için etkin bir politika aracı olmuştur⁵⁹⁷. Ancak geri kabul anlaşmalarını üçüncü ülkelerle müzakere etmek kolay olmamıştır. Müzakereler yavaş ilerlemiş ve bunun nedeni de aslında bu anlaşmaların karşılıklı anlaşmalar olsa da uygulamada Birlik lehine olmasıdır. Frattini, bu nedenle bu anlaşmaların imzalanmasının üçüncü ülkeler tarafından kabulünün zor olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, müzakerelerin başarılı olmasının, Komisyon'un bu ülkelere önereceği ve sözkonusu ülkeleri ikna edecek teşviklere bağlı olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla, bir ülke AB'ye ne kadar bağımlı ise, o ülkeyi ikna etmek için sunulması gereken teşvik sayısı o kadar az olmaktadır⁵⁹⁸.

AB politika aracı olarak iki çeşit teşvik aracı kullanmaktadır. İlki, bir politika alanındaki faaliyetlere katılımları teşvik etmek için kullanılan olumlu araçtır. AB dirençleri azaltmak için ticari anlaşmalar ve kalkınma yardımı gibi teşvikleri uygulamaktadır ayrıca sınır kontrollerinin sıkılaştırması, geri kabul anlaşmalarının imzalanması gibi konularda ortakların olumlu yaklaşımını teşvik edici araçlar kullanmaktadır⁵⁹⁹. Uygulamaya bakıldığında, bu teşvikler, Afrika ülkelerinde kalkınma yardımları şeklinde olurken, doğu komşularında ve aday ülkelerde vize kolaylaştırma anlaşmaları olmaktadır. Dolayısıyla AB farklı ülke grupları için farklı stratejiler izlemektedir.

Üçüncü ülkeler üyelik veya vize kolaylaştırma dışındaki teşviklerle çok fazla ilgilenmemektedir. Ancak uygun teşvikleri bulmak her zaman kolay olmamaktadır. Olumlu teşviklerin etkili olmadığı durumlarda Konsey olumsuz teşvikler uygulama yoluna gitmiştir. Buna göre bir üçüncü ülkenin göç yönetimi konusunda yetersiz işbirliği göstermesi, Birlik ve o ülke arasında yakın ilişkiler kurmasını engelleyebilir. AB, dış ilişkilerinde aşağıdaki yaptırım araçlarını kullanmaktadır⁶⁰⁰:

⁵⁹⁷ Roig and Huddleston, s. 377.

⁵⁹⁸ Franco Frattini, *Speech in French Senate*, March 2006.

⁵⁹⁹ Balzacq, s. 13.

⁶⁰⁰ European Commission, "Sanctions", 15.09.2009, http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm (02.10.2010).

- Diplomatik yaptırımlar (diplomatların geri gönderilmesi, diplomatik ilişkilerin kötüleşmesi, resmi ziyaretlerin dondurulması),
- Üçüncü ülke ile işbirliğinin dondurulması,
- Kültürel ve sportif etkinliklerin boykot edilmesi,
- Ticari yaptırımlar (genel veya özel ticari yaptırımlar, silah ambargosu),
- Mali yaptırımlar (mali yardımların geri çekilmesi veya azaltılması, mali işlemlerin yasaklanması, yatırımların sınırlanması),
- Uçuş yasakları,
- Vize ve seyahat özgürlüğünü kısıtlamaya ilişkin önlemler.

Şekil 19: AB'nin Ekonomik Teşvik ve Yaptırım Araçları

<i>Teşvikler</i>	<i>Yaptırımlar</i>
Ticaret anlaşması imzalanması	Ambargo (ihracatı yasaklanması)
İşbirliği anlaşması imzalanması	Boykot (ithalatın yasaklanması)
Ortaklık anlaşması imzalanması	Anlaşma imzalanmasının geciktirilmesi
	Anlaşmaların dondurulması veya iptal edilmesi
Tarifelerin düşürülmesi	Tarifelerin arttırılması
Kotaların arttırılması	Kotaların düşürülmesi
Yardım sağlamak	Yardımların azaltılması veya dondurulması
Kredilerin kapsamını arttırmak	Kredi verilmesini geciktirmek

Kaynak: Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2003, s. 60.

Yaptırımların tercih edilmesi, sadece üçüncü ülke ile ilişkilere değil AB'nin dış ilişkilerdeki kapsamlı yaklaşımına da zarar verecektir. Ticaret, kalkınma, insan hakları programları ve demokrasinin güçlendirilmesi konusundaki yardımların azaltılması, düzensiz göçün kök nedenlerini güçlendirecek ve üçüncü ülkelerin göçü engelleme ve kontrol etme kapasitesini de azaltacaktır⁶⁰¹. Bu açıdan, AB'nin

⁶⁰¹ Roig and Huddleston, s. 379.

yaptırım yerine teşviklere öncelik vermesi, hem uluslararası alanda normatif bir aktör kimliği açısından hem de üçüncü ülkelerle ilişkiler ve bölgesel dinamikler açısından AB'ye daha fazla kazanç sağlayacaktır.

AB'nin geri kabul konusunda uyguladığı bu politikalar, bir güvenlik kordonu oluşturmayı amaçlasa da, yeni sorunlar ortaya çıkaracaktır. Bu politikalar, AB'nin düzensiz göçle mücadele politikasını ikincil göçlerle ve dairesel geri dönüşlerle mücadele politikasına dönüştürecek ve bir kısır döngü yaratacaktır. Buna çözüm olarak, AB aday ülkeler dışındaki bütün ülkelerle sadece kendi vatandaşlarını kapsayan geri kabul anlaşmaları imzalamalı ve bu anlaşmalar ortak sorumluluk ve ortak çıkarlara dayanmalıdır. Eğer bu şekilde üçüncü ülke vatandaşları geri kabul anlaşmalarının kapsamından çıkarılırsa bu anlaşmaların imzalanması daha kolay olacak ve daha fazla kaynak ülkeyle anlaşma imzalanabilecektir. AB kaynak ülkelerde göçe yol açan kök nedenlerin ortadan kaldırılması için mali ve teknik yardım olanaklarını mümkün olduğunca arttırmalıdır. Bunun karşılığında bu ülkeler kendi vatandaşlarını geri kabule yanaşmalı ve onların yeniden entegrasyonunu sağlamalıdır⁶⁰². Düzensiz göçü engellemek tam olarak mümkün değildir. Ancak bu sorun, bu şekilde bir politika uygulanırsa büyük ölçüde çözülecektir.

3.4.3. Göçmen Hakları Açısından Geri Kabul Anlaşmaları

Geri kabul anlaşmaları, bu anlaşmalara taraf olması istenen üçüncü ülke hükümetlerinin yanı sıra, çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından tepkiyle karşılanmaktadır. Migreurop gibi göçmen haklarını savunan sivil toplum örgütlerine göre⁶⁰³; göç politikaları; örneğin geri kabul anlaşmalarının içeriği, alıkonma merkezleri ve Frontex'in faaliyetleri yeterince şeffaf ve görünür değildir. Bu görünürlük Avrupa Parlamentosu tarafından da sorgulanmaktadır. Ayrıca geri göndermelerin insan haklarına aykırı (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin non-

⁶⁰² Roig and Huddleston, ss. 382-385.

⁶⁰³ Bu bölüm, göçmen haklarını savunan uluslararası sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelip, alıkonma (detention) merkezleri, Frontex'in faaliyetleri ve geri kabul anlaşmaları konularının tartışıldığı 27-29 Mayıs 2010 tarihli Migreurop Uluslararası İstanbul Buluşması notlarını ve gözlemlerini içermektedir. ("Migreurop Uluslararası İstanbul Buluşması-Alıkonma, Frontex, Geri Kabul Anlaşmaları", İstanbul, 27-29 Mayıs 2010).

refoulment ilkesi) olduğu iddia edilmektedir. Bu göçmenler, iltica başvurusu imkanı bulamadan ülkelerine geri gönderilmektedir. STK'lar bu alıkonma merkezlerini uluslararası hukukun uygulanmadığı bölgeler olarak adlandırmaktadır. Bu kapsamda STK'lar, alıkonma merkezlerinin şartlarını gözleme imkanı verilmesini ve geri kabul anlaşmalarının ortadan kaldırılmasını talep etmektedir. Ayrıca bu anlaşmaların içeriği ve sonuçları konusunda gerek Avrupa Parlamentosu'nda gerekse AB ve üçüncü ülkelerde bilinç yaratmaya çalışılmaktadır. Migreurop'un konuya ilişkin bir bildirgesi şu şekildedir:

“Avrupa Birliği, sınırlarının ötesinde ve sınırları dahilinde inşa edilmiş sayısız kamplar aracılığıyla Avrupa kalesinin surlarını yükseltiyor ve göçmenlere karşı açılan savaş, “komşuluk politikası”, “güçlendirilmiş işbirlikleri” veyahut “barış ve kalkınma için işbirliği” başlıklarının altında gizlenmeye çalışılıyor. Bu düzenlemeler, yabancıların alıkonulması, katı sınır kontrolleri uygulanması ve göçmen polisliğini STK ve uluslararası kurumların düzenli olarak insan hakları ihlallerine dikkat çektiği ülkelere devreden politikanın görünen yüzüdür. Söz konusu faydacı ve kısa vadeli politikalar, binlerce göçmenin, mültecinin hayatını hedef almaktadır. Ayrıca bu politikalar, Avrupa'nın “demokratik” yapısını olumsuz etkilemekte, güney ülkelerinden gelen insanların beklentilerini ve haklarını yok saymakta ve bu insanların karşılaştığı siyasi, ekonomik ve sosyal eşitsizliğin azaltılmasına katkıda bulunmamaktadır.”⁶⁰⁴

Avrupa Birliği, geri kabul anlaşmaları ile göç akımlarını başlamadan önlemeye çalışmaktadır. Ancak STK'lar, AB'nin göç politikasının ilticacıları Avrupa'dan uzak tutmayı amaçladığını düşünmektedir. Geri kabul anlaşmalarına getirilen temel eleştiri de, iltica etmek isteyenlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan haklarını kullanmasına izin verilmemesidir. Bu eleştiriye getirenlerden biri de, BM Mülteciler Yüksek Komiseri Antonio Guterres'dir. Guterres, ilticacılara kendi ülkelerinde uzun vadeli çözümler sunmanın önemli bir hedef olduğunu, ancak bu politikanın sığınma ihtiyacı olanlara Avrupa'nın kapatılması noktasına varmaması gerektiğini vurgulamıştır. Guterres, “Avrupa sınımlanabilecek bir kıtadır ve öyle de kalmalıdır” demiştir. Guterres'e göre, ilticacılara sürecin en başından, yani sınır geçişlerinde “yasadışı” etiketi yapılandırılmaktadır. Ekonomik nedenlerle göç edenlerle, sığınma talep edebilecek şartları taşıyanların aynı kefeye konulduğu vurgulanıp, sığınmaya ihtiyaç duyanlara genellikle sığınma talep etme şansı bile verilmediği ifade

⁶⁰⁴ http://www.migreurop.org/IMG/pdf/programme_ENG-2105.pdf

edilmiştir⁶⁰⁵. Nitekim bu kişiler diğer göçmenlerle birlikte yakalanıp herhangi bir ayırım yapılmaksızın sınırdışı edilmektedir.

Göç politikalarında söylemler önem taşımaktadır. Örneğin, itici-çekici (push-pull) faktörler ve akım (flow) kelimeleri aslında göçün insani yönünü göz ardı edip metalaştırılan ifadeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tarz söylemlerle göçmenlere “nesne” olarak yaklaşılsa da aslında bu insanlar öznedir ve kendi iradeleri ile göç etmektedirler. Ayrıca göçmen haklarını savunan STK’lar, dışsallaştırmada tek gerçeğin sınırdışı etme gerçeği olduğunu ifade etmektedir. Güvenlik odaklı politikalar ve sınırların askerileştirilmesi bu politikaların bir parçasıdır. STK’lar geri kabul anlaşmalarını “sınırdışı etme makinesinin bir parçası” olarak adlandırmaktadır. Ayrıca, geri kabul anlaşmaları ile AB’nin sınır kontrollerini “outsourcing” yöntemiyle kaynak ve transit ülkelere yaptırdığı ifade edilmektedir. STK’lar AB’nin bu politikalarını eleştirerek bazı söylemler kullanmaktadır. Bunlar arasında “Suçlu değil sadece göçmen”, “Hiçbir insan yasadışı değildir” gibi söylemler bulunmaktadır. STK’lar Frontex’in faaliyetlerini de sert bir şekilde eleştirmektedir. Frontex’in, çeşitli operasyonlarla Akdeniz’den botlarla geçen insanları ölümden kurtardığı söylemine (“Frontex is saving lives”) karşılık, STK’lar bunun gerçek olmadığını ifade etmektedir. STK’lara göre, Frontex bu insanlara suçlu muamelesi yapmakta ve aralarında iltica amaçlı olarak gelenlerin de bulunduğu bu insanları ülkelerine göndererek aslında insan hakları ihlali yapmaktadır.

Eleştirilen bir başka konu, geri kabul anlaşmasının tek bir tanımının olmaması ve içeriğinin açıklanmamasıdır. Bu anlaşmaları “sınırdışı anlaşmaları” olarak adlandıran STK’lar, bu durumun AB’nin açıklık ve şeffaflık politikası ile örtüşmediğini belirtmektedir. Ayrıca, geri kabul anlaşmalarının birçok ülke tarafından imzalanması sonucu zincirleme sınırdışı etme söz konusu olacaktır. Bu sınırdışı etme sürecinde bazı ülkelerde göçmenlere karşı kötü tutumdan dolayı ölümleri de kapsayan önemli insani maliyetler olacaktır. Nitekim AB, geri kabul

⁶⁰⁵ Christoph Hasselbach, “AB ortak göç politikası arıyor“, *Deutsche Welle*, 27.03.2009, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4129771,00.html> (09.10.2009).

anlaşmalarını imzalamakla birlikte bunların uygulanmasından ilgili ülkelerin sorumlu olduğunu belirtmektedir. Bu da eleştirilen bir başka konudur. Üçüncü ülkelerin bu süreçteki uygulamaları kontrol edilemediği için, göçmenlerin insan haklarının tehlikeye atılacağı belirtilmektedir. Burada ilginç olan, bu STK'ların söylemlerinin buldukları ülkeye göre farklı bölgeleri ele almasıdır. Örneğin Migreurop, Fransa merkezli bir STK ağı olduğu için sadece Frankofon kuzey Afrika ülkelerinden gelen göçle mücadelenin insani boyutuna odaklanmaktadır. Bunun dışında, örneğin AB'nin doğusundan gelen düzensiz göçün insani boyutuna ilişkin bir çalışma yapılmamaktadır.

Göçmen hakları açısından önemli olan bir başka konu da, düzensiz göçmenlerin ülkelere gönderilmek üzere bazı merkezlerde alıkonulmasıdır. Aslında alıkonma, suç potansiyeli olan kişileri toplumdan soyutlamak ve bu insanların geri gönderilmesini organize etmek anlamına gelmektedir. Dünyaya bakıldığında, 80 ülkede 1200 alıkonma noktası tespit edilmiştir. AB topraklarında ise 30000 kişi kapasiteli 250 civarında alıkonma merkezi bulunmaktadır⁶⁰⁶. Burada dikkat çekici bir husus, alıkonma sürelerinin 18 aya kadar uzayabilmesidir. Bu durum da altyapı koşulları genelde çok iyi olmayan bu merkezlerde insan hakları ihlallerini gündeme getirmektedir. Bu konularda uluslararası alanda faaliyet gösteren “Trans Europe Experts”⁶⁰⁷ ve Migreurop gibi STK'lar, Avrupa Parlamentosu'nu bu konularda farkındalığa davet etmektedir. Nitekim Yeşiller Grubu'ndan Helen Flautre gibi birçok Parlamenter AP'de STK'ların bu hassasiyetlerini yansıtmaktadır.

3.5. AB GÖÇ POLİTİKASINDA İÇİÇE GEÇMİŞ HALKALAR MODELİ

AB, son yıllarda dış politikaya verdiği önemi arttırarak, Kopenhag güvenlik okulu tarafından tanımlandığı şekilde, bir bölgesel güvenlik bloğu haline gelmiştir. Kopenhag güvenlik okuluna göre, bu birimler (çoğunlukla ülke) grubunun

⁶⁰⁶ Michael Flynn, “Immigration Detention and the Aesthetics of Incarceration”, Presentation in the Workshop on the Meaning and Practice of Immigration Detention: Perspectives from Legal, Social, and Political Theory, 21.05.2010.

⁶⁰⁷ Örnek için bkz. Trans Europe Experts, « Readmission agreement EU-Pakistan. The European Parliament has to deny its approval”, 4.05.2010, <http://www.migreurop.org/article1693.html> (5.06.2010).

güvenikleştirme, güvenlik-dışılaştırma veya her iki süreci birbirine o kadar bağımlıdır ki bu birimlerin güvenlik sorunları birbirinden ayrı düşünülerek çözümlenemez⁶⁰⁸. Bu bölgesel kümelerin, kendi iç dinamikleri ile ele alınması gereken güvenikleştirme/güvenlik-dışılaştırma süreçleri bulunmaktadır⁶⁰⁹. Bölgesel güvenlik bloklarının bir türü de, salt bir devlet tarafından değil kurumlar vasıtasıyla bütünleştirilen bölge çeşididir. Avrupa Birliği böyle bir bölgesel güvenlik bloğuna örnektir. AB, ne sadece bir güvenlik bölgesidir ne de güvenlik alanında küresel düzeyde tek başına hareket edebilen bir güçtür. Bu ikisi arasında kalan kurumsal bir oluşumdur. Bir bölgesel güvenlik bloğunun güvenikleştirme dinamikleri bulunmaktadır. Ancak, bir güvenlik topluluğunun oluşması, üyeler arasında güvenlik-dışılaştırmanın sağlanması ile mümkündür. Diğer bir deyişle, bölgedeki aktörler birbirlerini güvenlik tehdidi olarak görmekten vazgeçip işbirliği yaparlar. Güvenlik sektöründe çekişme olmasa da siyasi, ekonomik, çevresel ve sosyal konularda rekabet söz konusu olabilmektedir⁶¹⁰. Ancak bu güvenlik topluluğu kendi içerisinde ülkeler arasındaki ilişkileri güvenlik-dışılaştırırken, dışarıya karşı güvenikleştirme araçlarını kullanmaktadır. Nitekim AB ülkeleri kendi aralarında daha önce güvenikleştirilmiş olan konuları sonrasında güvenlik-dışılaştırmış (İkiye bölünmüş olan Almanya'nın SSCB döneminden sonra birleşmesi⁶¹¹, yine bu dönemde ODAÜ ülkelerinin AB üyelik sürecine girmesi⁶¹², Balkanlardaki çatışmalardan sonra bu ülkelere üyelik perspektifi verilmesi), çevre bölgeleri ise daha fazla güvenikleştirmiştir.

AB, bu süreçte normatif bir güç olarak kendi çevresinde bir yapılandırma yapmaktadır. Bu yapılandırma, son yıllarda göç politikalarında da ortaya çıkmıştır. AB, genişleme, Avrupa Komşuluk Politikası ve ikili anlaşmalar gibi araçları kullanarak, küresel alanda etkin olmaya çalışmaktadır. Ayrıca, bu politikalar aracılığıyla güvenlik ve istikrarsızlık tehditlerini de bertaraf ederek uluslararası bir

⁶⁰⁸ Buzan and Wæver, 1998, s. 201.

⁶⁰⁹ Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 44.

⁶¹⁰ Buzan and Wæver, 2003, s. 56.

⁶¹¹ Bu durum AB'nin de facto genişlemesi olarak adlandırılmaktadır.

⁶¹² Bu süreç, "Avrupa'nın yeniden birleşmesi" olarak nitelenmektedir.

güvenlik aktörü olarak hareket etmektedir⁶¹³. Göç politikalarının dışsallaştırılması da bu yapılanmanın içerisinde yer almaktadır.

Avrupa bütünleşmesi ile Soğuk Savaş sonrasında Avrupa’da bir merkez-çevre yapısı oluşmuştur. Buna göre, çekirdek ülkelerin etrafındaki ülkeler için bu ülkelerle ilişkiler bir istikrar çıpası durumundadır⁶¹⁴. AB’nin çevresindeki ülkelerin hemen hepsi AB’ye üye olmak istemektedir. Böylece, demokrasi, piyasa ekonomisi, hukukun üstünlüğü gibi AB standartları çevre ülkelerde de uygulanmaya başlamıştır. Ancak bu durum, gerçekten AB’ye üyelik perspektifi olan ülkelerde daha güçlü bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu ülkeler de coğrafi olarak AB’ye daha yakın ülkeler olmaktadır. Dolayısıyla, genişlemeyle birlikte yeni üyeler alındıkça, o ülkelerin komşuları AB’ye daha da yakınlaşmakta ve üyelik perspektifleri güçlenmektedir. Böylece, iç içe geçmiş halkalar oluşmaktadır. Genişleme süreci devam ettikçe ikinci halkadaki ülkeler birinci halkaya geçmekte ve üçüncü halkadaki ülkeler ikinci halkaya ilerlemektedir. Böylece ülkeler AB’ye yaklaştıkça üyelik perspektifini güçlendirmek için politikalarını AB’ye daha fazla uyarlamaktadırlar⁶¹⁵. Nitekim beşinci genişleme sürecinden sonra Ukrayna, Moldova ve Gürcistan’ın üyelik konusunda daha istekli hale geldiği ifade edilebilir⁶¹⁶. Bu süreçte, AB’nin etrafı Birliğin iç ve dışı arasında ara alanlar olarak nitelendirilebilecek bölgelerle çevrelenmiştir. Bu bölgeler önemli ölçüde politika ihracı yapılan alanlar haline gelmiştir⁶¹⁷.

AB bütünleşme ve genişleme sürecinin ilerlemesiyle, AB’nin sınırları daha belirgin hale gelmiş ve Avrupa kalesi tartışmaları güçlenmiştir. Kale benzetmesi ilk olarak tek pazarın oluşturulmasıyla ortaya çıkmıştır. 1992 yılında tek pazarın tamamlanmasıyla daha koruyucu bir Avrupa oluşacağından endişe edilmiştir. Ancak bu tam olarak gerçekleşmemiştir. Dünya Ticaret Örgütü müzakerelerinde de

⁶¹³ Davidshofer, s. 13.

⁶¹⁴ Buzan and Wæver, 2003, ss. 353, 356.

⁶¹⁵ Buzan and Wæver, 2003, ss. 364-365.

⁶¹⁶ Buzan and Wæver, 2003, s. 367.

⁶¹⁷ Thomas Christiansen, Fabio Petito and Ben Torna, “Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union’s Near Abroad”, *Cooperation and Conflict*, Vol.35, No.4, 2000, s. 389.

görüldüğü üzere, AB liberal ticaret kurallarına dayalı bir tutum izlemektedir⁶¹⁸. Buna paralel bir şekilde, Schengen Antlaşması'nın Amsterdam Antlaşmasına dahil edilmesi de bu tartışmaları göç alanında ortaya çıkarmıştır. Buna göre, Schengen alanında sınır kontrollerinin sıkılaştırılması ve ortak vize politikası, daha önce en az birkaç üye ülkeye serbestçe gidebilen insanlara AB'nin kapatılmasına neden olmuştur. Bu görüşe göre en düşük ortak paydada bütünleşme (ki burada en katı göç politikasına sahip üye ülke politikası) AB'nin bütünü için göçmen girişinin önemli ölçüde kısıtlanması sonucunu getirmiştir⁶¹⁹. Bu durum, insan hareketliliği konusunda bir Avrupa kalesi oluşturulduğuna ilişkin tartışmalar yaratmıştır.

AB içerisinde iç sınır kontrolleri ortadan kaldırılırken, dış sınırlar gittikçe belirsiz hale gelmiştir. Bu durum da AB politikalarının üye ülkelerin ötesine ihracına neden olmuştur. Bu kapsamda komşu ülkeler için kullanılan “yakın çevre” ifadesi, içiçe geçmiş halkalar yaklaşımının bir göstergesidir⁶²⁰. İçiçe geçmiş halkalar modeli, 2004 genişlemesinden sonra daha çok gündeme gelmiştir. Buna göre, çekirdek ülkeler kendi aralarında tam bütünleşme sağlayacak ancak diğer halkalarda yer alan ülkelerle daha gevşek bir bütünleşme gerçekleşecektir. Fakat bu yaklaşım aday ülkeler tarafından büyük şüpheyle karşılanmıştır. Bu ülkeler bu yapılanma ile genişlemenin en büyük faydalarından birisi sayılabilecek olan daha az gelişmiş Avrupalı ülkelerin gelişmiş Avrupa ülkelerine eşit şartlar altında katılmasının engelleneceğini düşünmektedir. Aday ülkeler AB'ye diğer Avrupa ülkeleri ile eşit koşullarda bulunmak istememekte ve çekirdek halkadan dışlanmak istememektedir⁶²¹. Ancak bu modelin nasıl yapılandırıldığı ve halkalar arası gerçirgenliğin yani geçiş perspektifinin sağlanması, bu sistemin işlerliği açısından çok önemlidir. Nitekim halkalar arası geçiş perspektifinin sağlanması, ODAÜ ülkelerinin bu endişelerini tam üyelikten sonra azaltmıştır.

⁶¹⁸ Christiansen, Petito and Torna, ss. 389-390.

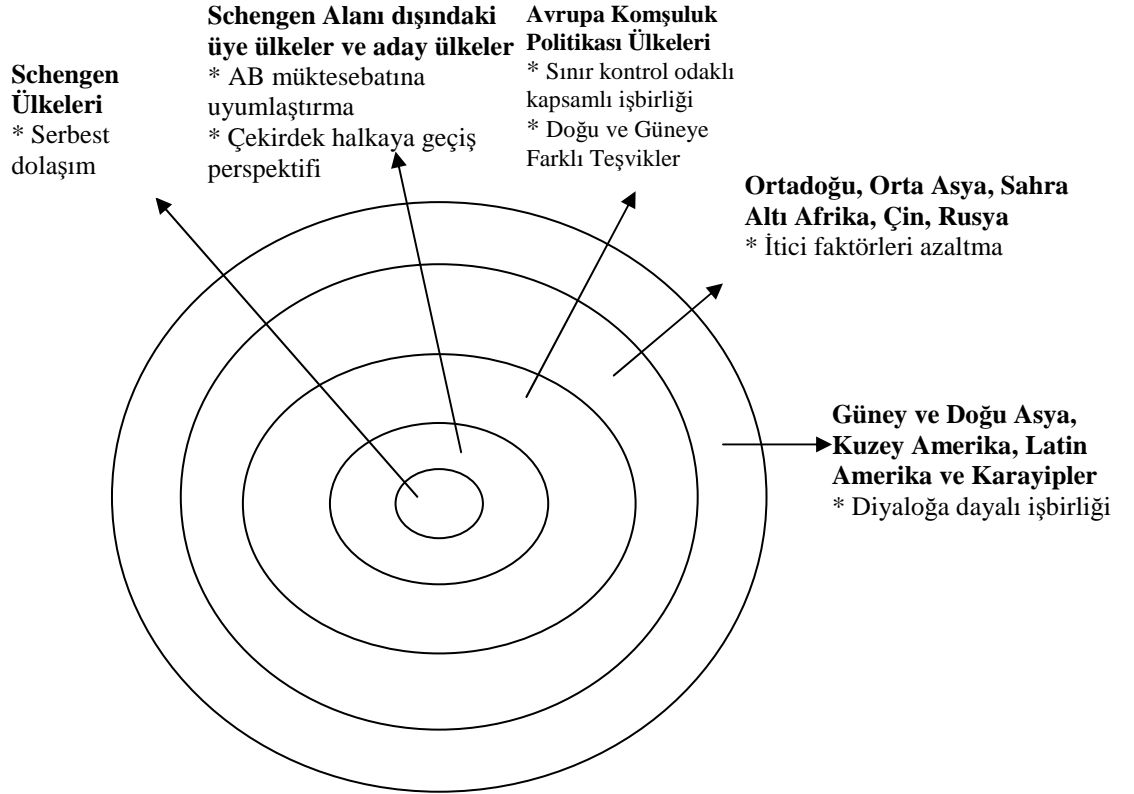
⁶¹⁹ Christiansen, Petito and Torna, s. 390.

⁶²⁰ Christiansen, Petito and Torna, s. 393.

⁶²¹ Zielonka, s. 529.

Bu model, göç politikaları için de geçerli olmaktadır. AB'nin göç politikalarını dışsallaştırması, AB ve AB dışı bölgeleri kapsayan bir sistem oluşturma amacını taşımaktadır. Bu model, “jeopolitik karantina kordonu (cordon sanitaire)” olarak da adlandırılmaktadır⁶²². Dolayısıyla, AB kendi güvenliğini sağlamak üzere etrafında halkalar şeklinde ara güvenlik bölgeleri meydana getirmeye çalışmaktadır. Bu sistem “Avrupa kalesi”nin güçlendirilmesi gibi yorumlanmakla birlikte, AB'nin bu sistemle sınır yönetimi anlayışını çevre ülkelere çok boyutlu bir karşılıklı bağımlılık sistemi içerisinde genişletmeye çalıştığı da ifade edilebilir. Göç politikalarının dışsallaştırılması sistemi aşağıda içiçe geçmiş halkalar şeklinde modellenmiştir.

Şekil 20: Göç Politikaları Açısından AB’de İçiçe Geçmiş Halkalar Modeli



Kaynak: Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından 1998 yılında açıklanan Strateji Belgesi temelinde, AB'nin üçüncü ülkelerle göç alanında işbirliğine ilişkin olarak 2007–2010 yıllarını kapsayan tematik programı ve Stockholm Programı'na göre hazırlanmıştır. Bkz. Austrian Presidency of the European Council, 1998; European Commission, 25.09.2007; Council of the European Union, 2.12.2009.

⁶²² Hartmut Behr, “The European Union in the Legacies of Imperial Rule? EU Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective”, *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No.2, 2007, s. 253.

3.5.1. Çekirdek Halka: Schengen Alanı

Schengen Alanı ülkeleri çekirdek halkayı oluşturmaktadır. Şu anda 22 AB ülkesi⁶²³ Schengen alanı içerisinde yer almaktadır. Ayrıca Norveç, İzlanda ve İsviçre AB üyesi olmamalarına rağmen Schengen kurallarını tam olarak uygulamaktadır. Norveç ve İzlanda, 1996 yılında Schengen Alanı'na girmişlerdir. İsviçre ise coğrafi konumundan dolayı, 2008 yılında Schengen Alanı'na dahil olmuştur. Bulgaristan, Güney Kıbrıs ve Romanya henüz Schengen alanına dahil olmamıştır. İngiltere ve İrlanda ise kendi istekleri ile Schengen alanı dışında kalmışlardır.

Bu halkada, ikinci dünya savaşından sonra en uzun ve yoğun göç tarihi olan ülkeler yer almaktadır. İngiltere, Hollanda ve Fransa gibi ülkeler kolonileşme sonrası göçü yoğun yaşarken, Almanya ve İsveç gibi ülkeler geniş çaplı misafir işçi göçü yaşamıştır. Bu ülkeler, yoğun göç sonrasında ulusal göç politikalarını daha kapsamlı hale getirmeye diğer halkalardaki ülkelere çok daha önce başlamışlardır. Bu ülkelere İspanya, İtalya ve Yunanistan da başlangıçta sadece göç veren ülke oldukları için göç politikaları daha sonra gelişen ülkeler arasındadır. Bu ülkeler, 1980'li yıllarda göç veren ülke durumundan göç alan ülke haline gelmeye başladıkları için süreç daha geç başlamıştır⁶²⁴.

Bu ülkeler kendi aralarında kişilerin serbest dolaşımını sağlayarak iç sınırları kaldırmış ve Schengen alanı dış sınır kontrollerini sıkılaştırmıştır. Bunun yanında, AB iç güvenliğinin sağlanması konusunda yakın işbirliğinin artırılması amaçlanmaktadır. Bu halka etrafındaki diğer halkalar aşama aşama çekirdek halkadaki serbest dolaşıma ulaşmak için bu politikalara uyum sağlamaktadır.

⁶²³ Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç.

⁶²⁴ Ette and Faist, ss. 12-14.

3.5.2. İkinci Halka: Schengen Alanı Dışındaki Üye Ülkeler ve Aday Ülkeler

İkinci halkada, Schengen Alanı'na henüz kabul edilmemiş veya kendi istekleriyle alanın dışında kalmış üye ülkeler ve henüz bu alan dışında olan aday ülkeler yer almaktadır. Aday ülkeler, üyelik koşulu olarak Schengen müktesebatına ve dolayısıyla göç müktesebatına uyum sağlamaktadır. İkinci halka, aday ülkelerin çekirdek halkaya geçişlerinde buldukları geçici bir dönemi ifade etmektedir⁶²⁵. Bu geçiş, İngiltere ve İrlanda için bir zorunluluk olmamakla birlikte, aday ülkelerin sürecin sonunda bu halkaya geçmesi için bir yol haritası oluşturulmaktadır.

AB genişleme politikası ve üyelik perspektifi, göç politikalarının dışsallaştırılmasında AB'nin elindeki en önemli araçtır. Bu kapsamda, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan beşinci genişleme süreci, göç politika gündeminin genişlemesinde temel bir unsur olmuştur. Bu ülkelerin Avrupa'ya yönelen göçmenler için coğrafi olarak ana transit yollar üzerinde olması, AB ülkelerinin bu ülkeleri yeni gelişen göç kontrol sistemine erkenden dahil etme isteğini ortaya çıkarmıştır. Diğer alanlarda olduğu gibi koşulluluk, bu alanda da temel bir dış politika aracı olarak ortaya çıkmıştır. Bu araç, aday ülkelerde katı göç kontrol standartlarının yerleştirilmesi için kullanılmıştır. Aday ülkelerin üyelik öncesinde AB müktesebatını ve Schengen müktesebatını tamamıyla kabul etmesi konusundaki zorunluluk, üye ülke sınırları ötesinde göç kontrolünün sağlanması için bir araç olarak kullanılmıştır⁶²⁶. Dolayısıyla, aday ülkelerin AB göç politikalarına büyük ölçüde uyumu söz konusudur.

Bu durum Türkiye ve diğer aday ülkeler için de geçerli olmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, transit ve kaynak ülke niteliğindeki bu ülkeler için AB'nin sınırlarını korumak oldukça maliyetli olmaktadır. Ancak üyelik koşulluluğu olarak AB'nin bu alandaki politikalarını benimsemek zorundadırlar. Nitekim bu ülkelere verilen teşvik üyelik olduğu için bu maliyetlere katlanılmaktadır.

⁶²⁵ Sedef Eylemer and Sühal Şemşit, "Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations", *Perceptions*, Summer-Autumn, 2007, s. 67.

⁶²⁶ Lavenex, 2006, ss. 334-335.

3.5.3. Üçüncü Halka: Avrupa Komşuluk Politikası Ülkeleri

Bu halka, Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında olan doğudaki ve güneydeki Akdenizli komşularını içermektedir. Bir başka deyişle, üyelik perspektifi olmayan komşu ülkeler ve güneyden ve doğudan gelen göç akımları bu halka kapsamı içerisindedir. Bu ülkeler, sınır kontrolü ve geri kabul politikalarına ilişkin olarak birinci halkanın standartlarına giderek yaklaştırılacakları benzer bir sisteme aşamalı olarak bağlantılandırılmaktadır. AB'nin bu ülkelerle ilişkilerinde öncelikli alan düzensiz göçle mücadeledir. İlişkilerde göç akımlarının önlenmesi ve sınır kontrolüne odaklanılmakla birlikte, vize kolaylaştırmayı da içeren kapsamlı işbirliği yapılmaktadır.

Her genişleme süreci sadece AB'nin sınırlarını genişletmekle kalmayıp sınır yönetimi önceliklerini yeniden yapılandırmakta ve yeni bir dağılım sağlamaktadır. Dolayısıyla 2004 genişlemesi AB'nin komşularıyla ilişkilerine önemli bir yoğunlaşma sağlamıştır. Patten ve Solana'nın⁶²⁷ ifade ettiği gibi “genişlemeye ilişkin kararlar Avrupa’da yeni bölünme çizgilerinden kaçınırken yeniden oluşturulmuş Birlik sınırlarından kaynaklanan ihtiyaçlara cevap vermeyi içeren ikili bir meydan okuma getirecektir.”. Bu yaklaşımda AB sınırları boyunca istikrar, refah ve ortak değerler AB'nin güvenliği için esastır. Bu alanların herhangi birindeki başarısızlık Birlik üzerinde olumsuz bir yayılma etkisi riskini getirecektir. Diğer bir ifade ile AKP 2004 genişlemesinden kaynaklanan olumsuz dışsallıkları önlemeye çalışmaktadır⁶²⁸.

AB, iç sınırların kaldırıldığı özgürlük, güvenlik ve adalet alanını güçlendirmek için dış sınırlarda sınır yönetimine ilişkin ortak standartlar oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda komşularla geri kabul ve geri gönderme konularını da kapsayan göç politikalarına ilişkin diyalog sürdürülmektedir. Bunun yanında komşu ülkelerle sınır kontrolleri konusunda teknik işbirliği yapılmaktadır. Bunların amacı,

⁶²⁷ Chris Patten and Javier Solana, *Wider Europe*, Brussels, 7.08.2002.

⁶²⁸ Balzacq, s. 5.

güvenliği arttırmak, sınırların yönetimi ve sorunları öngörmek için daha etkin bir sistem oluşturmaktır⁶²⁹.

Avrupa Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkelerin çoğunluğu Komisyon ile işbirliği içerisinde bir eylem planı⁶³⁰ hazırlamıştır. Göç konularına ilişkin olarak eylem planları kısa dönemli kalıplar için vize olanakları, düzensiz göçle mücadele ve sınır yönetimi konularında hükümler içermektedir⁶³¹. Bu eylem planlarında yer alan adalet ve içişleri hükümleri, kapsamlı bir güvenlik çerçevesi kurmayı amaçlamaktadır. Ancak AKP'de söz konusu olan ilişki asimetrik bir ilişkidir⁶³². Bu ülkelerin AB üyelik perspektifi olmayıp, ileride çekirdek halkaya ilerleyebilmeleri söz konusu değildir. Nitekim, Günter Verheugen 1999 yılında bu ülkelerden Ukrayna'nın üyeliğiyle ilgili olarak şunu söylemiştir. "Ukrayna'nın AB'ye alınmasını düşünen birisi Meksika'nın ABD'ye alınması argümanı ile karşılaşabilecektir". Romano Prodi'nin⁶³³ ifade ettiği gibi, AKP'nin nihai amacı AB'nin temelini oluşturan ilkeler, değerler ve standartlar dizisini bu komşu bölgeye genişletmektir. Dolayısıyla AKP genişlemeden farklı hedeflere sahip olsa da, bu politikada da koşulluluk aracı kullanılmaktadır⁶³⁴.

AB ülkeleri, göç kontrolüne ilişkin olarak bu ülkelere belirleyici bir rol biçmektedir. Burada temel soru, üyelik perspektifi konusunda belirsizlik olan ya da hiçbir şekilde üyelik perspektifi ve isteği olmayan ülkelerin göç politikaları konusunda AB'nin ne derece etkileyebildiğidir. Bu ülkelerin AB'nin dışsallaştırma stratejisi doğrultusunda hareket etmeleri karşılığında farklılaşan teşvikler

⁶²⁹ Balzacq, ss. 4-5.

⁶³⁰ Vizeye ilişkin olarak, Akdeniz ülkeleri vize başvuru süreçlerinin daha etkin hale getirilmesine odaklanmaktadır. Fas eylem planı Fas'ın göç olgusunun araştırılması ve izlenmesine katkıda bulunmasını ve Fas'ın göç konusundaki AB programlarından faydalanmasını önermektedir. Eylem planı ayrıca Fas yoluyla Sahra altı Afrika'dan AB'ye yönelen düzensiz göçü de ele almaktadır. Tunus eylem planında herhangi bir AB ülkesinde yasal olarak ikamet eden Tunusluların AB içerisinde istihdam amacıyla serbest dolaşımı konusunda bir öneri getirmiştir. Bkz. Tovias, s. 23.

⁶³¹ Tovias, s. 23.

⁶³² Balzacq, ss. 2-3.

⁶³³ Romano Prodi, "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", Speech at the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, December 2002.

⁶³⁴ Balzacq, s. 4.

uygulanmaktadır. Bu teşvikler arasında, ticari ve ekonomik işbirliği ve kalkınma yardımları olabilmektedir. Bu şekilde bu ülkelere koşulluluk politikası uygulanmaktadır.

AKP, göç konusunda yeterli derecede yeni “ödül” önermemekte fakat daha ziyade yaptırım veya yeni sorumluluk getirmektedir. AB, komşu ülkelere tampon bölge olarak hareket etmelerini istemekte ve bu bazen Akdenizli komşuların doğu ve güney komşuları (özellikle Sahra-altı komşuları) ile arasında ihtilafların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kalkınma işbirliği, mali yardım, mallar veya hizmetler için AB pazarına girişin kolaylaştırılması gibi ek teşvikler sağlanmadıkça Akdenizli ortaklar için bu teşvikler yeterli görülmemektedir⁶³⁵. Bu nedenle, AB’nin istediği bir işbirliği tam olarak sağlanamamaktadır.

AB’nin son yıllarda bu alandaki (özellikle geri kabul anlaşmalarının imzalanmasında) en etkili teşviki, vize kolaylaştırma anlaşmalarının imzalanmasıdır. Ayrıca, doğu komşularıyla ilişkilerde uzun dönemde “güvenli bir ortamda vize serbestleştirme”nin amaçlandığı ifade edilmiştir. Bu ülkelerle her ülkeye özel koşullarda olmak üzere uzun dönemde aşamalı olarak vize serbestleştirilmesi yapılacak, aynı zamanda da “iyi yönetilmiş ve güvenli bir hareketlilik” için koşullar belirlenecektir⁶³⁶. Akdenizli ortak ülkelere yönelik olarak böyle bir teşvik uygulanmayıp, düzensiz göçle mücadele, göç ve “sınır gözetimi” yoğunlaştırılması gereken alanlar olarak belirlenmiştir⁶³⁷. Akdeniz bölgesi için transit ve kaynak üçüncü ülkelerle daha güçlü işbirliğine önem verilmektedir. Bu işbirliği sınır kontrolü, örgütlü suçlarla mücadele, geri gönderme ve geri kabul konularına dayandırılmaktadır.

⁶³⁵ Tovias, s. 23.

⁶³⁶ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 79.

⁶³⁷ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 79.

AB'nin üçüncü ülkelerle göç alanında işbirliğine ilişkin olarak 2007-2010 yıllarını kapsayan tematik programında güneyden gelen göç akımlarına karşı AB'nin coğrafi stratejisinde yer alan başlıca konular aşağıdaki şekildedir:

- Politika diyalogu
- Göç ve kalkınma
- İşgücü göçü
- Göçmen haklarının korunması
- Göç hizmetlerinin idari kapasitesinin güçlendirilmesi
- Düzensiz göçle mücadele ve geri kabulün teşvik edilmesi
- Mültecilerin korunması

Bu bölgede düzensiz göçle mücadelede aşağıdakiler amaçlanmıştır;

- Bölgesel düzeyde operasyonel sınır ötesi işbirliği ve kapasite inşası,
- Geri kabul anlaşmalarının ve geri kabul “yükümlülüklerinin” uygulanması,
- Üçüncü ülkelere ani göç akımları ile karşılaştıklarında özel önlemlerle destek olunması,
- Düzenli dışarıya göç için koşulları geliştirmek ve “istenmeyen gidişleri ve yasadışı varışları caydırmak”⁶³⁸.

Tematik programda doğudan gelen göç akımlarına karşı AB'nin coğrafi stratejisinde yer alan başlıca konular arasında ise yukarıdakinden farklı olarak insan ticareti ve kaçakçılığı ile mücadele bulunmaktadır. Bu bölgede düzensiz göçle mücadelede aşağıdakiler amaçlanmıştır⁶³⁹;

- Rusya, Ukrayna ve müzakereler bitince Moldova ve diğer ilgili ülkeler ile geri kabul anlaşmalarının uygulanmasını desteklemek,

⁶³⁸ European Commission, 25.09.2007, ss. 34-35.

⁶³⁹ European Commission, 25.09.2007, ss. 34-35.

- Düzensiz göçün önlenmesi için idari kapasitenin güçlendirilmesi ve bu kapsamda potansiyel göçmenlerin düzensiz göçün riski hakkında bilgilendirilmesi ve sınır yönetiminin iyileştirilmesi.

3.5.4. Dördüncü Halka: Ortadoğu, Orta Asya, Sahra Altı Afrika ve Rusya

Modelde komşu ülkeler için kontrol yaklaşımı uygun görülüşken, dördüncü halkada yer alan ülkelerle işbirliği, göçü teşvik eden itici faktörleri azaltmak üzerine yoğunlaşmaktadır. 2007–2010 tematik programında Ortadoğu ve körfez ülkeleriyle ilişkilerde iki önceliğe yer verilmiştir; mültecilerin korunması ve insan ticareti ve kaçakçılığı ile mücadele⁶⁴⁰.

Orta Asya ülkelerinin göç alanında AB'nin doğu ülkeleri ile yaptığı işbirliğine adaptasyonu sağlanmaya çalışılmaktadır⁶⁴¹. Bu ülkeler ile Avrupa'ya yönelen insan ticareti güzergahları konusunda çalışmalar sürmektedir⁶⁴². Rusya Federasyonu ile özgürlük, güvenlik ve adalet konusunda Ortak Alan oluşturulması girişimleri bu ülke ile daha yoğun ve geliştirilmiş işbirliğini getirecektir. Yılda iki defa yapılan Özgürlük ve Güvenlik Konularına İlişkin Sürekli Ortaklık Konseyinde, şu konularda işbirliğine odaklanmaktadır: vize diyalogu ve düzenli göç, düzensiz göçle mücadele, örgütlü suçlarla mücadele ve operasyonel işbirliği. Ayrıca AB, vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmasının tam olarak uygulanması gereğini vurgulamaktadır⁶⁴³.

3.5.5. Beşinci Halka: Güney ve Doğu Asya, Kuzey Amerika, Latin Amerika ve Karayipler

Bu ülkelerle göç alanında daha gevşek işbirliği bulunmakta ve genel olarak bu konularda diyalogun artırılması amaçlanmaktadır. ABD ile özgürlük, güvenlik ve

⁶⁴⁰ Behr, s. 253.

⁶⁴¹ European Commission, 25.09.2007, s. 34.

⁶⁴² Council of the European Union, 02.12.2009, s. 81.

⁶⁴³ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 80.

adalet alanına ilişkin bütün konularda işbirliği son on yılda yoğunlaştırılmıştır. Düzenli olarak bakanlıklar ve uzman yetkililer düzeyinde toplantılar yapılmaktadır. Ekim 2009'da yapılan bakanlık düzeyindeki toplantıdan sonra yapılan açıklamada bu konulardaki diyalogun devam ettirilmesi ve derinleştirilmesi kararı ifade edilmiştir. Terörizm ve ulusötesi suçlarla mücadele, “sınır güvenliği”, vize politikaları ve göç konularında işbirliği devam etmektedir. AB ve ABD arasındaki vizesiz geçiş konusundaki düzenlemelerin bir an önce tamamlanması ve “seyahat edenler için güvenliğin artırılması” üzerinde çalışılmaktadır⁶⁴⁴.

Afganistan ve Pakistan ile “terörizm ve göç konularında” işbirliği geliştirilmesi ve ayrıca Afganistan, Pakistan ve Bangladeş ile düzensiz göç akımları ile mücadele ve geri kabul anlaşmalarının imzalanması konusunda çabaların artırılması hedeflenmektedir. Çin ile ise daha çok insan hakları konusunda diyalogun artırılması amaçlanmaktadır. Ayrıca, AB Konseyi'ne göre, “Çin ve Hindistan ile anti-terörizme yönelik diyaloglar genişletilmeli ve fikri mülkiyet hakları, düzensiz göçle mücadeleyi içerecek şekilde göç ve adli işbirliği gibi öncelikli alanları kapsamalıdır.” Ayrıca, Hindistan ile göç konusundaki diyalogun yoğunlaştırılması ve göçle ilgili bütün yönleri kapsamaya amaçlanmıştır. AB, diğer ülke ve bölgelerle gerekli görülen duruma göre bölgesel veya ikili olarak işbirliğine gitmeyi planlamaktadır. Latin Amerika ve Karayip ülkeleri ile göç, uyuşturucu kaçakçılığı, kara para aklama gibi konulardaki diyalog bölgesel çerçevede ilerletilecektir⁶⁴⁵. Ayrıca, göç ve kalkınma, işgücü göçü ve düzensiz göçle ve insan ticaretiyle mücadele öncelikler arasına alınmıştır. Bu ülkelerde özellikle çocuk ve kadınların düzensiz göçünün önlenmesine ilişkin idari kapasitenin inşası ve güçlendirilmesi, sınırların korunması, pasaport kontrolü ve vize yönetimine ilişkin kapasite inşası amaçlanmaktadır⁶⁴⁶.

Görüldüğü üzere, AB göç politikalarının dışsallaştırılmasında güvenlik odaklı yaklaşım daha ağırlıklıdır. Bu da, medya ve sivil toplum örgütlerinin “Avrupa

⁶⁴⁴ Council of the European Union, 02.12.2009, s. 80.

⁶⁴⁵ Council of the European Union, 02.12.2009, ss. 81-82.

⁶⁴⁶ European Commission, 25.09.2007, s. 38.

kalesi” eleştirilerini güçlendirmektedir. Ancak bu kale, göç politikalarının dışsallaştırılmasıyla genişlemekte ve AB’nin çevre ülkeleri AB yönetişiminin bir parçası haline gelmektedir⁶⁴⁷. Bu da, aslında AB’nin etki alanını genişlettiğini ve güvenlik odaklı olsa da göç politikalarında küresel bir aktör ve normatif bir güç olduğunu göstermektedir. Türkiye de, göç alanındaki bu yapılanmanın içerisinde, AB’ye göçmen hareketleri açısından önemli bir transit ülke olarak kilit bir noktada yer almaktadır. Tezin dördüncü bölümünde, Türkiye’nin üyelik sürecinde bu yapılanma içerisindeki yeri ve AB’de göç politikalarının güvenleştirilmesinin Türkiye’ye yansımaları irdelenecektir.

⁶⁴⁷ Steven Sterkx, “The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?”, *Europe’s Global Role-External Policies of the European Union*, Ed. Jan Orbie, Ashgate, 2008, s. 136.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÜVENLİKLEŞTİRME VE DIŞSALLAŞTIRMA BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN AB GÖÇ POLİTİKASINA UYUMU

Üç kıtanın kesişiminde yer alan ve tarihi boyunca farklı göç şekillerinin görüldüğü Türkiye, Avrupa’daki düzenli ve düzensiz göçe ilişkin gündemde üst sıralarda yer almaktadır. Türkiye’nin hem kaynak ülke hem de coğrafi konumu nedeniyle transit ülke olması nedeniyle Türkiye-AB ilişkilerinde göç olgusunun her zaman önemli bir yeri olacağını söylemek mümkündür. Türkiye’nin de içerisinde yer aldığı genişleme sürecinde, aday ülkelerin güvenlik sorunlarının AB özgürlük, güvenlik ve adalet alanına yansıtacağından endişe edilmektedir. Bu nedenle aday ülkelerin AB’nin iç güvenlik alanı ile bütünleşebilmeleri için, üyelik sürecinde göçün de dahil olduğu bu konularda tam uyumlaştırma sağlamaları beklenmektedir⁶⁴⁸.

Bu bölüm, konunun önemi ve meydan okuyan yapısı gözönüne alınarak, AB göç politikalarının güvenlikleştirilmesi ve dışsallaştırılması bağlamında Türkiye’nin AB’nin göç politikalarına uyumunu incelemeyi ve bu süreçte Türkiye ve AB açısından yaşanacak zorlukları ve fırsatları ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda, ilk olarak Türkiye’nin göç veren bir ülkeden transit ve göç alan bir ülkeye dönüşüm süreci ele alınacaktır. Sonrasında, Türkiye’nin göç politikalarının Avrupalılaştırma derecesi Radaelli’nin yaptığı ve tezin ikinci bölümünde de ele alınan sınıflandırma ışığında değerlendirilecektir. Bu kapsamda vize politikaları, bütünleştirilmiş sınır yönetimi ve düzensiz göçle mücadele konularına odaklanılacaktır. Daha sonra, Türkiye-AB ilişkilerinde 2010 yılındaki en tartışmalı konulardan biri olan geri kabul anlaşmasının imzalanması ve bu anlaşma karşılığında vize kolaylaştırma/ muafiyetin sunulması ile bu süreçte AB’nin ve Türkiye’nin değişen stratejileri incelenecektir. Bu konuda Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu’nun görüşleri, Delegasyon Başkan Yardımcısı Sayın Tibor Varadi ile yaptığım yüzyüze görüşme ve Sayın Büyükelçi Marc Pierini’nin çeşitli konuşmaları incelenerek ortaya konulacaktır. Türkiye’nin konuya ilişkin tutumu ve argümanları ise Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nde Avrupa Birliği Hukuku Başkanı Doç. Dr.

⁶⁴⁸ Wolff, Wichmann and Mounier, s. 12.

Sanem Baykal'dan e-posta ile aldığım görüşleri, İçişleri Bakanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi kurum yetkililerinin açıklamaları ve İKV ve TOBB gibi sivil toplum kuruluşlarının görüşleri incelenerek teze yansıtılacaktır.

“Türkiye’de Göç Politikalarının Güvenlikleştirilmesi” başlığı altında, son seçimlerde barajı geçen üç siyasi partinin programları incelenerek Türkiye’de göçün siyasallaşma ve güvenlikleştirilme durumu değerlendirilecektir. Bu kapsamda, Türkiye’de göçün ne ölçüde güvenlikleştirildiği de ele alınacaktır. Sonrasında, Türkiye’nin AB’nin göç politikalarına uyumu, dışsallaştırma ve üyelik süreci kapsamında uygulanan koşulluluk politikası ışığında değerlendirilecektir. Bu bağlamda, son genişleme sürecinde yer alan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Türkiye’nin AB göç politikalarına uyumu ve koşulluluk politikasının bu ülkelerde işleyişi, dört ana bağımsız değişken (*koşulların belirliliği, ödülün büyüklüğü ve sunulma hızı, koşulluluğun inandırıcılığı ve uyum maliyetleri*) kullanılarak karşılaştırılacaktır. Son olarak, tezin üçüncü bölümünde önerilen ve güvenlik odaklı bir yaklaşım içeren “İççe Geçmiş Halkalar Modeli’nde” Türkiye’nin yerinin üyelik öncesi ve sonrasında nerede olacağına ilişkin değerlendirmeler yapılacaktır.

4.1. GÖÇ VEREN BİR ÜLKEDEN TRANSİT VE GÖÇ ALAN ÜLKEYE DÖNÜŞÜM

İspanya ve İtalya gibi ülkeler ve Polonya gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, AB üyeliğinden önce (özellikle 1960’lı yıllarda) göç veren ülkeler iken, jeopolitik konumlarının da etkisiyle daha sonra göç alan ve transit ülkeler haline dönüşmüştür. Türkiye benzer bir dönüşümü, 2005 yılında üyelik müzakereleri başladıktan sonra daha yoğun bir şekilde yaşamaya başlamıştır. Türkiye’nin transit ülkeye dönüşümü, Türkiye-AB ilişkilerinde düzensiz göçle mücadelenin kilit bir konu haline gelmesi açısından da önem taşımaktadır. Bu bölümde, sözkonusu dönüşüm güncel verilerle desteklenerek incelenecektir.

4.1.1. Göç Veren Bir Ülke Olarak Türkiye

Cumhuriyetin kuruluşundan 1960'lı yıllara kadar Türkiye'den yurtdışına göç hareketleri sınırlı düzeyde gerçekleşmiştir⁶⁴⁹. 1960'lı yıllarda, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkelerinin ekonomik açıdan yeniden yapılanması nedeniyle yabancı işgücüne ihtiyaç duyması nedeniyle, Türkiye'nin de dahil olduğu Akdeniz ülkelerinden geniş çaplı işgücü alımı yapılmıştır. Bu işgücü alımı, devletler arasında işçi göçünü düzenleyen ikili anlaşmalara dayanarak sistemli bir şekilde yapılmıştır. Türkiye'den Avrupa'ya bu dönemde gerçekleşen geniş çaplı işgücü göçü hareketlerinin nedenleri arasında; hızlı nüfus artışı, kişi başına düşen milli gelirin düşük olması, gelir dağılımındaki bozukluklar, tarımda kullanılan toprakların dağılımındaki dengesizlik ve istihdam sorunları bulunmaktadır⁶⁵⁰. Dolayısıyla, bu dönemde Türkiye'nin göç politikalarını AB'deki işgücü ihtiyacı gibi çekici faktörler ve Türkiye'deki işsizlik gibi itici faktörler belirlemiştir⁶⁵¹.

Türkiye'de 1962-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "fazla işgücünün ihraç edilmesi" bir kalkınma stratejisi olarak ele alınmıştır. Bu çerçevede Türkiye, ilk ikili işgücü anlaşmasını⁶⁵² 1961 yılında Batı Almanya ile imzalamıştır. Sonrasında, Avusturya, Hollanda ve Belçika (1964); Fransa (1965); İsveç ve Avustralya (1967) ile buna benzer ikili anlaşmalar imzalanmıştır. Daha az kapsamlı anlaşmalar ise, İngiltere (1961), İsviçre (1971), Danimarka (1973) ve Norveç (1981) ile imzalanmıştır⁶⁵³. Bu anlaşmaların arka arkaya ve sistematik olarak yapılması, hem göç alan Avrupalı ülkelerin hem de göç veren ülkelerin işçi göçünü

⁶⁴⁹ Ahmet İçduygu, Deniz Sert ve Ayşem Biriz Karaçay, "Türkiye'den Yurtdışına Yönelen Göç Hareketleri", *Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı Briefingi*, No.2, 2009b, http://www.mirekoc.com/staticfiles/files/Policy_Brief_2_TR.doc (12.04.2010), s. 1.

⁶⁵⁰ Mutluer, ss. 39-48.

⁶⁵¹ Ahmet İçduygu and Kemal Kirişci, "Challenges Facing Turkey as a 'Migration Transition' Country and a Future Research Agenda", *Land of Diverse Migrations- Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, Ed. Ahmet İçduygu and Kemal Kirişci, İstanbul Bilgi University Press, İstanbul, 2009b, s. 805.

⁶⁵² Bu anlaşmalar, göçmen işçilerin seçimi, işe alma ve işçilere ödenecek ücretlere ilişkin genel düzenlemeleri içermektedir.

⁶⁵³ İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009b, s.1; Abadan Unat, ss. 85-86; TC Dışişleri Bakanlığı, "Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları", http://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_tr.mfa / (09.05.2010).

faydalı bulduğunu ve istediğini göstermektedir. Bu anlaşmalar, Türk vatandaşlarının geçici olarak o ülkelere göç etmesini öngörmüştür. Nitekim bu göçmenler o ülkelerde misafir işçi (Guestworker, Gastarbeiter) olarak adlandırılmıştır. Ancak Türk vatandaşları daha sonraki süreçte bu ülkelerde kalıcı göçmenler haline gelmiştir.

Şekil 21’de de görüldüğü üzere, ikili işgücü anlaşmaları sonucunda yıllar içerisinde Türk ekonomisine işçi dövizleri girişi artmıştır. Hatta 1990’lı yıllarda birçok gelişmekte olan ülke gibi Türkiye için de işçi dövizleri doğrudan yabancı yatırımlardan çok daha fazla getiri sağlamıştır⁶⁵⁴. İşçi dövizleri girişleri, 1974 petrol krizi, 1980 askeri darbesi ve 1994 ekonomik krizinden olumsuz etkilenip azalsa da, 1990’lı yılların ikinci yarısında önemli ölçüde artmıştır. İlginç bir gelişme ise, 1999 depreminden sonra bu akışın tekrar azalmasıdır. Bu da, yatırım isteğinin bu akışlardaki temel itici güç olduğunu göstermektedir⁶⁵⁵. 2008 yılına gelindiğinde ise, işçi dövizlerinin % 10 arttığı ve 1,32 milyon dolara yükseldiği görülmektedir⁶⁵⁶. İşçi dövizlerinin bir başka önemi, ticaret açığının kapatılmasında kullanılmasıdır. 1980’li yıllarda bu transferler ticaret açığının % 60’ının karşılanması için kullanılmıştır. 1990’larda ise Türk ekonomisinin daha liberal hale gelmesiyle birlikte bu oran % 35 dolaylarına düşmüştür. Ancak yine de işçi dövizlerinin Türkiye açısından önemi devam etmektedir⁶⁵⁷.

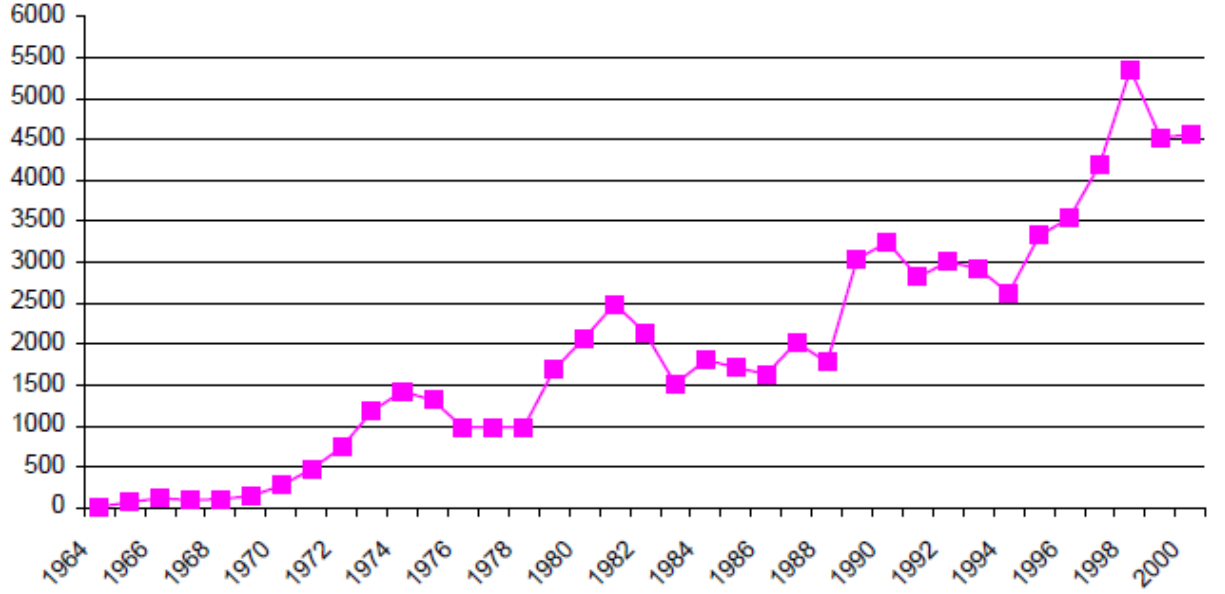
⁶⁵⁴ 1990’larda işçi dövizlerinin doğrudan yabancı yatırım içindeki payı Türkiye’de % 460, Mısır’da % 687 ve Portekiz’de % 245’tir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Bilin Neyaptı, “Trends in Workers Remittances: A World-Wide Overview”, *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol. 40, 2004, ss. 83-90.

⁶⁵⁵ Osman Tuncay Aydas, Bilin Neyaptı and Kivilcim Metin-Ozcan, “Determinants of Workers Remittances: The Case of Turkey”, 2004, http://www.bilkent.edu.tr/~economics/papers/04-05%20DP_Neyapti_Kivilcim_Aydas.pdf (15.08.2010), ss. 3-8.

⁶⁵⁶ SOPEMI, *International Migration Outlook 2010*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010, s. 246.

⁶⁵⁷ Abadan Unat, s. 87.

Şekil 21: Türk Göçmenlerden Gelen İşçi Dövizleri- 1964-2000 (milyon dolar)



Kaynak: Aydas, Neyaptı and Metin-Ozcan, s. 8.

1960'lı yıllarda gerçekleşen göç akımı sonrasında yaşanan 1973-1974 petrol krizi, Avrupa'da ekonomik durgunluk yaşatırken Avrupa ülkelerinin Türkiye de dahil olmak üzere AT dışı ülkelere işgücü alımını durdurmasına yol açmıştır. Ancak, yeni işgücü göçü alımı durdurulsa da Avrupa'ya göç, aile birleşimi ve iltica yoluyla daha düşük sayılarla da olsa devam etmiştir⁶⁵⁸. Bu dönemden itibaren, daha önce göç eden Türk vatandaşları, bu ülkelerde aile birleşimi, göçmenlerin topluma entegrasyonu ve vatandaşlık politikalarına dahil olmuşlardır⁶⁵⁹. 1974'ten itibaren Avrupa ülkelerinin Türkiye'den gelen işgücü göçüne kapılarını kapatması, Türk işgücü göçünün petrol ihraç eden Arap ülkelerine⁶⁶⁰ yönelmesine sebep olmuştur. 1990'lı yıllardan itibaren ise Türkiye'den göç akımları Rusya ve Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine yönelmiştir⁶⁶¹. Bu nedenle, son yıllarda Türkiye'den kaynaklanan göç hareketlerinin yönünün Avrupa'dan daha farklı ülkelere doğru çeşitlendiği ifade

⁶⁵⁸ Kemal Kirişçi, "Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration", 2003, <http://migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=176> (10.05.2010).

⁶⁵⁹ Ahmet İçduygu, "The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey", *International Social Science Journal*, 52 (165), 2000, s. 357.

⁶⁶⁰ Bu kapsamda, Ürdün ve Katar ile 1982 ve 1986 yıllarında ikili işgücü anlaşmaları imzalanmıştır. Bkz. Mutluer, s. 36.

⁶⁶¹ Mutluer, s. iii; İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009b, s. 1.

edilebilir⁶⁶². Bu çeşitlenme günümüzde Ortadoğu ülkelerini de içermektedir. Ortadoğu ülkelerinde ve Bağımsız Devletler Topluluğu'nda önemli sayıda Türk göçmen bulunmakta ve bu da Türkiye'den gerçekleşen göç akımlarının yönünün ekonomik ve sosyal sebeplerle Avrupa dışındaki ülkelere doğru farklılaştığını göstermektedir. Tablo 14'de görüldüğü üzere, 1996-2005 yılları arasında Türkiye'den işgücü göçünün yarısı Bağımsız Devletler Topluluğu ülkelerine gitmiştir. 2008 yılında ise, işgücü göçü önceki iki yıla göre 75-80.000'den 57.000 civarına düşmüştür. Bu dönemde de iki temel varış bölgesi Ortadoğu (25.000) ve BDT ülkeleri (19.500) olmuştur. Bu dönemde Ortadoğu ve BDT ülkelerine giden işgücü göçünün toplam işgücü göçüne oranı % 90 civarındadır⁶⁶³.

⁶⁶² Kirişci, 2003.

⁶⁶³ SOPEMI, 2010, s. 246.

Tablo 14: Varış Ülkelerine göre Türkiye'den İşgücü Göçü

	1961-2005													
	1961-1974	1975-1980	1981-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	Toplam							
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%		
Avrupa	790017	97,5	13426	12,8	2612	0,6	96470	2,8	10465	9,3	16561	9,1	842728	42,4
Arap	2441	0,3	74181	70,6	423208	97,7	208274	60,4	32195	28,5	57974	31,9	798273	40,2
Ülkeleri														
Avustralya	5806	0,7	2647	2,5	2478	0,6	1324	0,4	515	0,5	176	0,1	12946	0,7
Bağımsız	-	-	-	-	-	-	115	0,0	65521	58,0	89623	49,3	155259	7,8
Devletler														
Topluluğu														
ülkeleri														
Diğerleri	12235	1,5	14792	14,1	4875	1,1	125238	36,3	4256	3,8	17533	9,6	178929	9,0
Toplam	810499	100	105046	100	433173	100	344598	100	112952	100	181867	100	1988135	100

: Sayı

Kaynak: Ahmet İçduygu and Kemal Kirişçi, "Turkey's International Migration in Transition", *Land of Diverse Migrations- Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, Ed. Ahmet İçduygu and Kemal Kirişçi, İstanbul Bilgi University Press, İstanbul, 2009a, s. 4.

Türkiye, 1960'lı yıllardan 1980'li yıllara kadar işgücü göçünü ekonomik kalkınma aracı olarak görmüş ve buna yönelik politikalara önem vermiştir. Ancak 1980'li yıllardan sonra göç politikalarına ilişkin olarak “etkin ve kapsamlı siyaset” geliştirildiğini söylemek oldukça zordur. Bu süreçte, Türkiye'nin iki bakış açısı bulunmaktadır: bu göçmenlerin Türkiye'yle bağlantılarının korunması isteği ve göçmenlerin bulunduğu ülkelerde toplumla uyumunun desteklenmesi. Türkiye, özellikle son yıllarda, göçmenlerin buldukları ülkelerin toplumlarına uyum sağlamaları, ülkenin dilini öğrenmeleri, oradaki eğitim sistemine katılmaları, buldukları ülkelerde siyasete ve sivil toplum faaliyetlerine katılmaları yönünde isteğini dile getirmektedir⁶⁶⁴.

Dışişleri Bakanlığı verilerine göre, yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sayısı yaklaşık 5 milyondur. Bunların yaklaşık 4 milyonu AB ülkelerinde, 300.000'i Kuzey Amerika'da, 200.000'i Ortadoğu'da, 150.000'i de Avustralya'da yaşamaktadır⁶⁶⁵. Türkiye'nin bugünkü nüfusuna oranlandığında ülke nüfusunun yaklaşık yüzde altısının yabancı ülkelerde yaşadığı ortaya çıkmaktadır. Sadece bu sayının fazla oluşu bile, uluslararası göç ve göçmenlerle ilgili konuların Türkiye'de bir politika alanı olarak önem kazanmasını gerekli hale getirmektedir⁶⁶⁶.

Türk vatandaşları Almanya, Danimarka ve Hollanda'da en büyük AB dışı göçmen grubunu oluşturmaktadır. Türk vatandaşları Avusturya'da Sırbistan ve Karadağ vatandaşlarından sonra ve Romanya'da Moldovalılardan sonra ikinci sırada yer alan göçmen grubudur⁶⁶⁷. Ayrıca AB'nin tamamına bakıldığında Türk göçmenler AB dışı göçmenlerin % 25'ini oluşturmaktadır⁶⁶⁸. Şekil 22'de görüldüğü üzere, AB içerisindeki göç de dahil edildiğinde, AB-27 içerisinde toplam göçmen sayısının %

⁶⁶⁴ İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009b, ss. 2-3; TC Dışişleri Bakanlığı, “Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları”.

⁶⁶⁵ TC Dışişleri Bakanlığı, “Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları”.

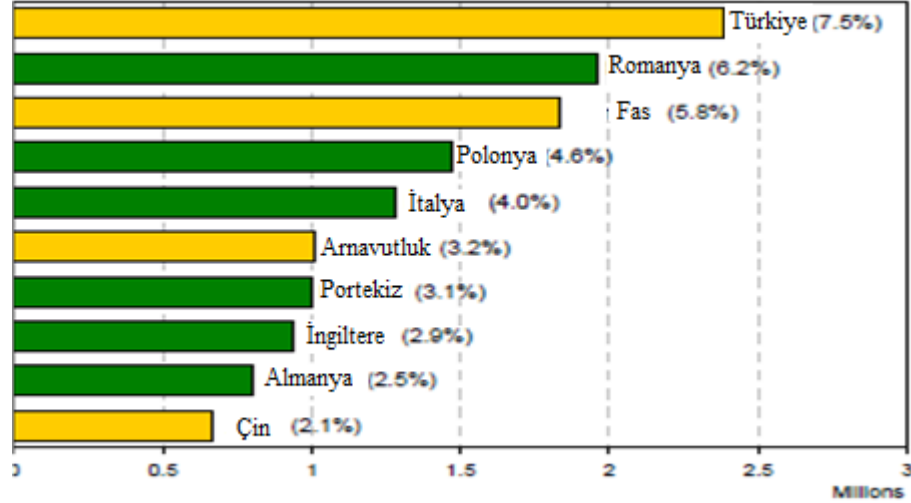
⁶⁶⁶ İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009 b, s. 2.

⁶⁶⁷ Eurostat, *Population and Social Conditions*, No. 94, 2009, s. 5.

⁶⁶⁸ European Commission, *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Brussels, 6.10.2004, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf (15.08.2010). s. 18.

7,5'ini Türkler oluşturup birinci sırada yer almaktadır ve bunu Faslılar (% 5,8) ve Romanyalılar (% 6,2) izlemektedir⁶⁶⁹.

Şekil 22: AB'de İkamet Eden İlk On Yabancı Vatandaş Grubu (Milyon) ve Bunların AB-27'deki Toplam Yabancı Sayısına Oranı, 2009.



Kaynak: Eurostat, "Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States", *Eurostat Statistics in Focus*, No. 45, 2010, s. 3.

AB ülkelerinde yaşayan Türk vatandaşlarının ülkelere göre dağılımı ise Tablo 15'de verilmiştir. Türk vatandaşları, AB içindeki en büyük göçmen grubunu oluştursa da, bu durum bir politika alanı olarak Türkiye'de henüz çok fazla siyasallaşmış bir alan değildir.

⁶⁶⁹ Eurostat, 2009, s. 3.

Tablo 15: AB Ülkelerinde Yaşayan Türk Vatandaşları

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belçika	73818	70701	69183	58027	47044	43300	:	:	:	:	39954	:
Bulgaristan	:	:	:	1015	:	:	:	:	:	:	952	945
Çek Cumhuriyeti	:	:	411	332	290	326	362	351	548	644	733	810
Danimarka	37519	38055	36569	35232	33383	31898	30273	29956	29491	28752	28843	28897
Almanya	2107426	2110223	2053564	1998534	1947938	1912169	1877661	1764318	1764041	1856892	1830095	1789159
Estonya	:	:	6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
İrlanda	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	331
Yunanistan	3210	:	:	7881	:	:	:	:	:	:	:	:
İspanya	370	382	465	614	697	877	1046	1347	1686	1791	2078	2401
Fransa	:	208049	:	:	:	208049	:	220750	:	:	:	:
İtalya	:	:	5810	6545	6066	:	:	11077	12359	13532	14562	16225
G. Kıbrıs	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Letonya	9	10	9	13	16	16	27	38	44	46	58	71
Litvanya	:	:	:	27	:	:	:	56	59	97	139	:
Lüksemburg	:	:	:	207	:	:	:	:	:	:	:	:
Macaristan	760	791	820	523	544	469	557	629	779	886	1154	1188
Malta	:	:	:	85	:	:	:	:	:	:	197	:
Hollanda	114695	102005	100688	100782	100309	100286	101845	100574	98920	96779	93746	92698
Avusturya	:	:	:	127226	127147	127156	123043	116544	113068	108189	109179	110678
Polonya	:	:	:	:	180	:	:	:	:	213	240	311
Portekiz	80	80	89	105	101	111	:	:	:	403	310	300
Romanya	:	:	:	:	2173	:	2173	2187	2188	2194	2195	2250
Slovenya	9	10	13	13	12	22	21	31	37	59	71	58
Slovakya	:	:	:	:	:	:	107	120	120	148	171	232
Finlandiya	1668	1737	1737	1784	1981	2146	2287	2359	2621	2886	3182	3429
İsveç	18404	17396	16412	15846	13907	12632	12404	12269	11683	10221	10026	10218
İngiltere	:	41930	:	57187	:	52332	42668	36093	:	:	:	:

Kaynak: Eurostat, *Population Indicators*,
<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (13.09.2010).

Misafir işçi statüsünden sürekli ikamet eden göçmen haline dönen Türk göçmenlerin dörtte birinden fazlası buldukları ülkelerin vatandaşları olmuşlardır⁶⁷⁰. Örneğin 2008 yılında AB-27’de 49.500 kişi AB ülkelerinden birinin vatandaşlığını almıştır. Bunun % 49,3’ü Almanya, % 20,6’sı Fransa, % 9,4’ü İngiltere ve % 6,4’ü Hollanda’ya aittir⁶⁷¹. Tablo 16’da görüldüğü üzere, Almanya, Belçika, Avusturya, Danimarka’da vatandaşlığa alınan Türk göçmenlerin sayısı her geçen gün düşmektedir. Ancak, Fransa’da az da olsa bu sayıda artış eğilimi bulunmaktadır.

⁶⁷⁰ İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009b, s. 2.

⁶⁷¹ Eurostat, “Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU”, *Eurostat Statistics in Focus*, no. 36, 2010, s. 5.

Tablo 16: AB Üye Ülke Vatandaşlığına Alınan (Eski) Türk Vatandaşları

Ülke	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belçika	7805	5186	4467	3602	3204	3039	:
Bulgaristan	31	41	31	18	42	24	29
Çek Cumhuriyeti	1	2	2	2	4	2	3
Danimarka	2418	2158	732	878	1125	527	588
Almanya	64631	56244	44465	32661	33388	28861	24449
Estonya	0	:	0	:	0	1	0
İrlanda	:	:	:	44	70	14	36
Yunanistan	:	:	:	:	:	229	212
İspanya	18	19	34	32	48	87	24
Fransa	6171	10492	9464	13618	:	9614	10202
İtalya	:	75	:	:	:	:	299
G. Kıbrıs	1	1	:	:	1	13	35
Letonya	0	0	0	0	0	0	0
Litvanya	1	:	2	0	0	0	0
Lüksemburg	5	3	2	3	0	8	8
Macaristan	2	3	3	7	4	6	13
Malta	:	:	:	:	:	2	4
Hollanda	5391	3726	4026	3493	3407	4073	3147
Avusturya	12623	13665	13004	9545	7542	2076	1664
Polonya	1	5	11	19	36	11	36
Portekiz	0	0	3	1	1	:	9
Romanya	6	7	14	0	2	2	54
Slovenya	0	0	0	0	0	1	:
Slovakya	18	26	14	2	2	0	1
Finlandiya	112	141	171	128	110	102	195
İsveç	2127	1375	1269	1702	2921	1456	1125
İngiltere	:	4910	4885	6765	5590	:	4640

Kaynak: Eurostat, "Acquisition of Citizenship", 09.09.2010, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (20.09.2010).

AB-27'deki Türk göçmenlerin % 76'sı Almanya'da yaşamaktadır⁶⁷². 1990 yılında Almanya'da 1.612.600 Türk göçmen bulunmakta olup bu sayı göçmenlerin % 33,3'ünü oluşturmaktaydı⁶⁷³. 2008 yılında bu rakam 1.830.100'e yükselmiş olsa da yabancılar arasındaki payı % 25,2'ye düşmüştür⁶⁷⁴. Almanya'daki Türk vatandaşlarının yabancılar içerisindeki oranı düşmekte ve bu da Almanya'ya Türk göçünün istikrarlı hale gelmesinden ve son yıllarda Doğu Avrupa'dan ve

⁶⁷² Eurostat, 2009, s. 4.

⁶⁷³ Eurostat, *Non-national Populations in the EU Member States*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, No. 8, 2006, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-008/EN/KS-NK-06-008-EN.PDF (10.09.2010), s. 2.

⁶⁷⁴ Eurostat, 2009, s. 5.

Balkanlardan Almanya'ya göçün artmasından kaynaklanmaktadır. Günümüzde, yurtdışında yaşayan Türk nüfusu, yeni göçlerden ziyade aile birleşimine ve göreceli olarak yüksek doğum oranına bağlı olarak artış kaydetmektedir⁶⁷⁵. Bu veriler gözönüne alındığında Türkiye'nin Avrupa'ya göç veren bir ülke olması durumunun son yirmi yılda değiştiği ifade edilebilir. Ancak, yine de Türk göçmen sayısının fazla olmasından dolayı, Türkiye Avrupa'da göç veren bir ülke olarak algılanmaya devam etmektedir. Bu durum, Avrupa'da Türkiye'nin üyeliğine ilişkin söylemlerde de olumsuz bir unsur olarak yoğun bir şekilde yer almaktadır.

Türkiye, hem Avrupa'daki Türk göçmen nüfusundan dolayı hem de dünyanın her tarafına göç veren bir ülke olmasından dolayı bu alandaki politikalarını güncellemeli ve gözden geçirmelidir. Bu kapsamda, uluslararası alanda kabul görmüş göç politikalarını da dikkate almalı ve daha kapsamlı, güncel ve ayrıntılı göç politikaları benimsemelidir. Örneğin bu alandaki en güncel tartışmalardan birisi, geçici bir göç türü olan mekik göçünü (Rusya, İtalya ve İspanya gibi göçmen ihtiyacı olan ülkelere) uygulamasıdır. Bunun yanında, Avrupa ülkelerinden geri dönen göçmenlere⁶⁷⁶ ilişkin daha somut politikaların da geliştirilmesi gerekmektedir. Bunlar arasında; bu göçmenlerin ve ailelerinin iş, sağlık, eğitim konularında Türkiye'ye uyumları bulunmaktadır⁶⁷⁷. Avrupa ülkelerinin gönüllü geri dönüş göçünü teşvik eden politikalara gittikçe daha fazla önem vermesi nedeniyle, Türkiye'ye geri dönen Türk göçmen sayısının artması beklenmektedir. Bu da bu alandaki politikaların kurumsallaştırılması ihtiyacını gündeme getirmektedir.

⁶⁷⁵TC Dışişleri Bakanlığı, “Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları”.

⁶⁷⁶ Bu konudaki güncel bir proje için bkz. Canan Balkır (coordinator), “A Comparison of Residence, Social Security and Citizenship Strategies of Turkish Return Migrants and Dutch Post-Retirement Migrants in Turkey”, *Project supported by Migration Research Programme at the Koç University*, 2009-2010.

⁶⁷⁷ İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009b, ss. 3-4.

4.1.2. Göç Alan Bir Ülke Olarak Türkiye

Türkiye 1960'lı yıllardan itibaren Avrupa'da göç veren bir ülke olarak algılanmaktadır. Oysa Türkiye, tarihsel olarak farklı bölgelerden göç almış bir coğrafyaya sahiptir ve son yirmi yıldır göç alan ve transit bir ülkeye dönüşmüştür⁶⁷⁸. Günümüzde Türkiye'ye birçok farklı ülkeden farklı amaçlarla göçmen gelmekte ve bu göçmenlerin bir kısmı Türkiye'de kalmakta, diğerleri de Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine geçiş yapmaya çalışmaktadır⁶⁷⁹. Nitekim Türkiye, bu niteliğiyle son yıllarda Avrupa'ya yönelen düzensiz göçün geçiş yaptığı temel transit ülkelerden birisi haline gelmiştir. Dolayısıyla, son yıllarda AB'nin Türkiye'ye ilişkin göç politikaları transit göçün engellenmesi üzerine yoğunlaşmaktadır⁶⁸⁰.

Tarihsel olarak bakıldığında, Türkiye'ye gelen göç hareketleri beş dönemde incelenebilir. Bu dönemler göçün niteliğinde meydana gelen değişikliklere ve Türkiye'nin bu değişikliklere verdiği politika yanıtına göre 1923-1978, 1979-1987, 1988-1993, 1994 ve sonrası olmak üzere sınıflandırılabilir⁶⁸¹:

- *1923-1978 dönemi:* Çoğunluğu Balkan ülkelerinden olmak üzere Türkiye'ye 1,9 milyondan fazla kişi göç etmiştir.
- *1979-1987 dönemi:* 1979'daki rejim değişikliğinden sonra İran'dan gelen ve geçici olarak Türkiye'de kalıp daha sonra Avrupa ülkelerine veya Kuzey Amerika'ya giden göçmenlerin olduğu bir dönemdir⁶⁸². Soğuk Savaşın sürdüğü bu dönem boyunca, Doğu Avrupa ülkelerinden ve SSCB'den binlerce sığınmacı Türkiye'ye

⁶⁷⁸ Kirişçi, 2003.

⁶⁷⁹ Ahmet İçduygu, Deniz Sert and Ayşem Biriz Karaçay, "Migration and Asylum Seeking Movements to Turkey and Relevant Policies", *Briefing of Migration Research Program at Koç University*, No. 1, 2009a, http://www.mirekoc.com/staticfiles/files/Policy_Brief_1_Eng.doc (12.04.2010).

⁶⁸⁰ Ette and Faist, ss. 12-14.

⁶⁸¹ Ahmet İçduygu, "Demographic Mobility and Turkey: Migration Experiences and Government Responses", *Mediterranean Quarterly*, 15 (4), 2004, s. 90.

⁶⁸² İçduygu, 2004, s. 90.

gelmiştir ve bunların çoğunluğu Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından Kanada ve ABD gibi ülkelere yerleştirilmiştir⁶⁸³.

• *1988-1993 dönemi:* Irak, Bulgaristan ve Bosna'dan gelen sığınmacılar ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen ekonomik amaçlı göçmenler bu döneme damgasını vurmuştur⁶⁸⁴. 1988-1991 yılları arasında Iraktan gelen yarım milyon mülteci, konunun o dönemde Türkiye için önem kazanmasına yol açmıştır⁶⁸⁵. Diğer taraftan, Bulgaristan'dan gelen Türk kökenli göçmenlerin⁶⁸⁶ yaklaşık yarısı Türkiye'ye yerleşmiştir⁶⁸⁷. O yıllarda ve sonraki dönemde de, Türkiye'nin komşu bölgelerindeki dinmeyen istikrarsızlıklar⁶⁸⁸, daha iyi bir yaşam ve güvenlik umuduyla ülkelerinden Türkiye'ye kaçan insanlar için önemli bir itici faktör (push factor) olmuştur⁶⁸⁹. Türkiye'nin ekonomik koşullarının komşu bölgelere kıyasla daha iyi olması, yaşam koşullarını iyileştirmek isteyen ekonomik amaçlı göçmenler için önemli bir çekicilik unsuru olmuştur⁶⁹⁰. Böylece, 1990'lı yıllardan sonra Türkiye, başta eski Sovyet Cumhuriyetlerinden olmak üzere özellikle komşu ülkelere kaynaklanan yeni bir düzensiz göç akımı ile göç alan bir ülke haline gelmiştir. Bunun temel nedenlerinden birisi, Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, İran, Romanya, Moldova, Ukrayna, Rusya ve Orta Asya Cumhuriyetleri vatandaşlarına uygulanan liberal vize politikalarıdır⁶⁹¹. Bu göçmenlerin bir kısmı bavul ticareti yaparken, bir kısmı da düzensiz olarak ev işlerinde, tekstil, inşaat, turizm, tarım ve eğlence sektörlerinde

⁶⁸³ Kirişçi, 2003.

⁶⁸⁴ İçduygu, 2004, s. 90.

⁶⁸⁵ Kirişçi, 2003.

⁶⁸⁶ 1989 Mayıs-Ağustos döneminde Bulgaristan'ın o dönemki politikaları sonucunda 345.000 kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Bkz. İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, s. 37.

⁶⁸⁷ İçduygu, 2004, s. 90.

⁶⁸⁸ 1992-1997 yılları arasında eski Yugoslavya'daki iç savaş ve Bosna-Hersek olaylarında 20.000 kişi; 2 Ağustos 1990-2 Nisan 1991 tarihleri arasında Körfez Krizi'nden önce 7489, sonrasında 460000 kişi; 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olaylar sonrasında 17746 kişi; Ülkelerinden sürgün edilen 32577 Ahıska Türkü Türkiye'ye göç etmiştir. Bkz. İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, ss. 36, 37.

⁶⁸⁹ İçduygu, 2004, ss. 89- 90

⁶⁹⁰ İçduygu, 2004, s. 90.

⁶⁹¹ Kirişçi, 2003.

çalışmıştır⁶⁹². Bavul ticareti devam etmekte ve Türkiye için 6,2 milyar dolarlık bir döviz kaynağı sunmaktadır⁶⁹³. Ayrıca, Türkiye'ye gelen düzensiz işgücü göçünün çoğunluğu halen BDT ülkelerinden gelmektedir⁶⁹⁴. Bu düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye gelişi, "ekonomileştirme (economization) kavramı ile açıklanmaktadır⁶⁹⁵. Yani, bu düzensiz göçmenlerin gelmesi çalışma amacını taşımakta ve aslında ekonomik çıkarlar nedeniyle bu göçmenlerin gelişine göz yumulmaktadır.

- *1994 sonrası dönem:* Türkiye'de 1994 İltica/Sığınma Yönetmeliği ile birlikte politika değişimleri gerçekleşmiştir. Ayrıca bu dönemde, düzensiz göç ve iltica akımları artış göstermiştir⁶⁹⁶. 1988'den itibaren gerçekleşen bu süreçte 934.354 yabancı uyruklu kişi ikamet ve çalışma izni almıştır. Örneğin, 1999 yılında Kosova'daki istikrarsızlıktan sonra 17.746 kişi Türkiye'ye gelmiştir⁶⁹⁷. Aşağıdaki Şekil 23'te görüldüğü üzere, 1995-2005 döneminde Türkiye'de sayısı en fazla olan yabancı ülke vatandaşları, sırasıyla, Bulgaristan, Azerbaycan, Almanya ve İngiltere vatandaşlarıdır. Bulgaristan ve Azerbaycan vatandaşlarının Türkiye'ye göç etmesinin nedenleri Türkiye ile sosyo-kültürel bağlarıdır. Almanya ve İngiltere vatandaşları ise daha çok emekli göçmenlerden oluşmaktadır.

⁶⁹² İçduygu, Sert and Karaçay, 2009a, s. 2; Kirişçi, 2003.

⁶⁹³ SOPEMI, 2010, s. 246.

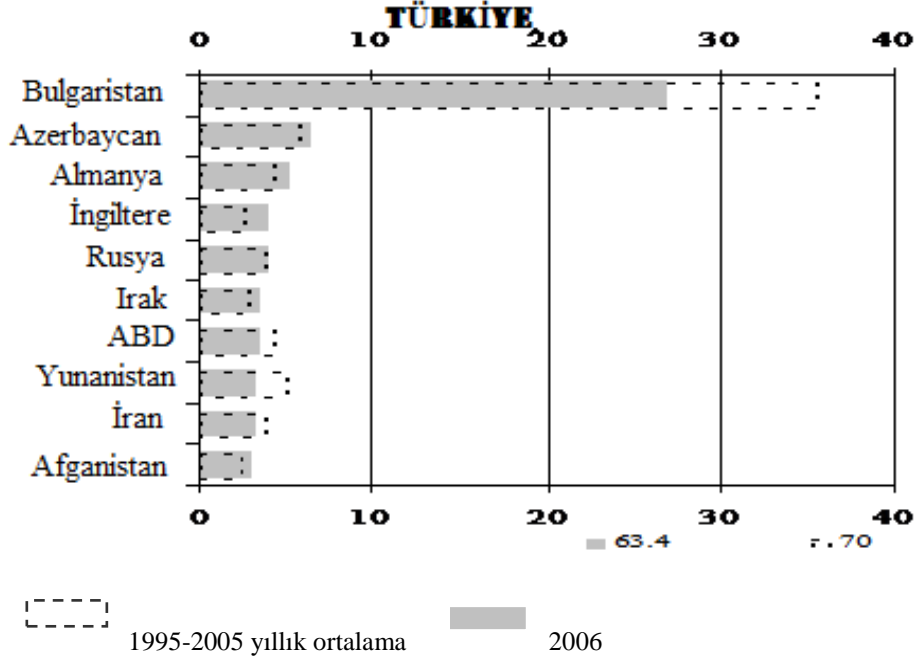
⁶⁹⁴ SOPEMI, 2008, s. 284.

⁶⁹⁵ İçduygu and Sert, 2010, s. 4; Ahmet İçduygu and Deniz Yüksek, "Irregular Migration in Turkey: A Survey in the Early 2000s", Paper prepared for IMISCOE Conference on (Irregular) Transit Migration in the European Space: Theory, Politics, and Research Methodology, İstanbul, 18-19 April 2008.

⁶⁹⁶ İçduygu, 2004, s. 90.

⁶⁹⁷ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, ss. 49-50.

Şekil 23: Türkiye’ye Gelen Yabancılar Arasında Sayıca En Fazla olan Vatandaş Grupları (İlk 10 Grup)



Kaynak: SOPEMI, 2008, s. 43.

Tablo 17’de yıllara göre daha ayrıntılı sayılar verilmektedir. 2008 yılı itibariyle, bu sıralamada Rusya vatandaşları Bulgaristan ve Azerbaycan vatandaşlarından sonra üçüncü sıraya yükselmiştir. Ruslar, özellikle güney kıyı şeridine gelmeyi tercih etmektedir. Türkiye ile Rusya arasında 30 günü aşmayacak ziyaretler için vizeler⁶⁹⁸ karşılıklı olarak 2010 sonuna kadar kaldırılacaktır. Bunun da Rus vatandaşlarının Türkiye’ye gelişini arttırması beklenmektedir. 2008 yılında Türkiye’de ikamet izni alan toplam göçmen sayısı ise 175000’dir. Bu sayı, örneğin Fransa ve Hollanda’daki sayıdan fazladır. Almanya, İspanya ve İtalya gibi ülkelerde ise bu sayı oldukça yüksektir.

⁶⁹⁸ Bkz. “Türkiye ile Rusya Arasında Vizeler Kaldırıldı”, 12.05.2010, <http://www.tcgb.gov.tr/haberler/170/49173/turkiye-ile-rusya-arasinda-vizeler-kaldirildi.html> (10.07.2010).

Tablo 17: Vatandaşlıklarına Göre Yabancı Göçmen Girişi (Bin)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bulgaristan	61,4	61,7	58,7	54,9	48,2	44,9	53,7	51,7	16,5	26,2
Azerbaycan	8,0	10,6	10,0	9,9	9,5	10,5	10,5	12,3	9,6	15,9
Rusya	5,2	6,9	6,2	6,5	6,1	6,3	6,4	7,8	10,9	11,4
Almanya	5,1	5,3	5,4	5,9	6,3	7,1	8,4	9,8	9,9	9,9
Irak	5,4	5,5	5,5	4,3	4,5	4,6	6,1	7,0	8,5	8,9
İngiltere	3,2	3,3	3,2	2,9	3,8	4,8	6,4	7,8	8,3	8,3
Afganistan	3,6	3,5	3,4	3,4	3,9	4,0	3,6	5,7	6,6	6,6
Kazakistan	2,6	3,7	3,5	3,2	3,4	3,8	3,9	4,2	3,4	6,2
ABD	6,2	6,4	5,5	5,8	5,8	5,6	6,1	6,6	6,0	6,0
Yunanistan	7,7	7,3	6,6	6,5	6,6	6,6	5,9	6,3	5,2	5,4
İran	6,0	6,1	6,6	5,7	5,3	5,7	6,0	6,1	5,4	5,4
Ukrayna	2,1	2,3	2,3	2,2	2,3	2,6	3,4	4,3	4,4	4,4
Çin	1,0	1,1	1,1	1,3	1,5	1,9	2,1	2,7	3,6	3,8
Türkmenistan	2,4	2,5	2,2	1,8	1,6	1,8	2,1	2,6	3,4	3,6
Moldova	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,6	3,1	5,5	3,4	3,4
Diğer	33,7	35,2	33,7	36,5	37,4	36,1	41,9	50,6	69,7	49,5
Toplam	154,3	162,3	154,9	151,8	147,2	148,0	169,7	191,0	174,9	175,0

* Bir aydan fazla ikamet izni verilen kişileri kapsamaktadır.

Kaynak: SOPEMI, 2010, s. 275.

Son yıllarda AB'den Türkiye'ye göçlerde de artış olmuştur. Türkiye'ye yerleşen AB vatandaşları şu gruplardan oluşmaktadır: AB şirket ve kurumlarının Türkiye temsilcileri ve çalışanları, Türk vatandaşı ile evlenen AB vatandaşları, AB vatandaşları ve Türk vatandaşlarının evliliklerinden olan çocukları, alternatif yaşam tarzı arayışı içinde olan AB vatandaşları, AB ülkelerinden birinin vatandaşlığına geçmek için Türk vatandaşlığını bırakmak zorunda kalan ve daha sonra Türkiye'ye geri dönen göçmenler ve Avrupa ülkelerinden gelen emekli göçü⁶⁹⁹. Bu göçmenler arasında, son yıllarda yaygınlaşan yeni bir göç türü olarak emekli göçü dikkat çekmektedir. Emekli göçünün en fazla gerçekleştiği merkezler arasında Çeşme, Kuşadası, Didim, Bodrum, Marmaris, Fethiye, Kemer, Antalya, Manavgat ve Alanya bulunmaktadır. Son yıllarda bu ilçelere yerleşen ve büyük çoğunluğunu AB

⁶⁹⁹ Bianca Kaiser, "Türkiye'deki Avrupa Birliği Yurttaşları: Siyasal ve Toplumsal Katılımın Önündeki Engeller", *Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri*, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, ss. 477-478.

vatandaşlarının oluşturduğu göçmenlerin sayısı 20.000'i geçmiştir⁷⁰⁰. Emekli göçü⁷⁰¹ ilk olarak Akdenizli AB ülkelerinde yaygınlaşmakla birlikte, son yıllarda Türkiye de gözde ülkelerden biri haline gelmiştir. Avrupa'nın yaşlanan nüfusu ve Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifinin olmasının etkisiyle bu göç hareketleri Türkiye'ye de yayılmıştır. Avrupalı emeklilerin Türkiye'ye yerleşmesini teşvik eden “çekici faktörler” arasında iklim, yaşam maliyetlerinin düşük olması, doğal güzellikler, sosyal ilişkilerin iyi olması, yaşlılara saygı gösterilmesi, güvenlik ve huzurlu bir yaşam bulunmaktadır⁷⁰². Sayıları giderek artan bu göçmenlerin entegrasyonu için Türkiye'nin sağlık, eğitim, çalışma hayatı ve toplumsal hayata ilişkin idari ve yasal düzenlemelerinin gözden geçirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına duyulan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır⁷⁰³.

4.1.3. Transit Ülke Olarak Türkiye

Türkiye göç alan bir ülke olmakla birlikte, AB ile ilişkilerinde daha çok ön plana çıkan konu, bir transit ülke olmasıdır. İran, Irak, Afganistan, Bangladeş, Gana, Nijerya ve Somali gibi ülkelere gelen göçmenler, Türkiye'yi Avrupa ülkelerine gitmek için transit ülke olarak kullanmaktadır. Bu göçmenler, insan kaçakçılarının yardımıyla Türkiye'ye yasadışı olarak gelmekte ve yine bu yollarla diğer ülkelere geçiş yapmaya çalışmaktadır. Düzensiz göç hareketleri konusunda yeterli ve güvenilir veri elde etmek zordur. Güvenlik güçleri tarafından tespit edilen düzensiz göçmenlerin sayısı ile bir değerlendirme yapıldığında, bu tür göçün 1990'lı yılların ortalarından 2000'li yılların başlarına kadar keskin bir artış gösterdiğini söylemek mümkündür. Bu dönemde yıllık olarak 90000–100000 düzensiz göçmen tespit

⁷⁰⁰ İlkay Südaş ve Mustafa Mutluer, “Ekonomik Etkiler Açısından Türkiye'nin Turizm Merkezlerine Yönelik Avrupalı Göçler”, *Ege Coğrafya Dergisi*, 17 (1-2), 2008, s. 53.

⁷⁰¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Russell King, Anthony Warnes and Allan M. Williams, “International Retirement Migration in Europe” *International Journal of Population Geography*, 4(2), 1998, ss. 91-111; Allan M. Williams, Russell King, Anthony Warnes and Guy Patterson, “Tourism and International Retirement Migration: New Forms of an Old Relationship in Southern Europe”, *Tourism Geographies*, 2(1), 2000, ss. 28-49.

⁷⁰² Canan Balkır and Berna Kırkulak, “Turkey, the New Destination for International Retirement Migration”, *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*, Ed. Heinz Fassmann, Max Haller and David Lane, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009, s. 132.

⁷⁰³ Ahmet İçduygu, *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları*, TÜSİAD Yayınları, no. 427, İstanbul, 2006, s. 140.

edilmiştir. Düzensiz göçmen sayısı, 2001 yılından itibaren düşüş eğilimi göstermiştir. 2002 yılında 83.000 olan bu sayı, 2007 yılında 64.000 civarına düşmüştür⁷⁰⁴. Türkiye’de 1995-2009 yıllarında yakalanan düzensiz göçmen sayısı 800.000 civarındadır ve bunların yaklaşık yarısının transit göçmen olduğu düşünülmektedir⁷⁰⁵.

Türkiye üzerinden gerçekleşen transit göçün son yıllarda artmış olmasının temel nedeni, AB ülkelerinin Akdeniz’den geçişlere yönelik sert önlemler alması ve transit göç güzergahlarının Türkiye’ye yönelmesidir. Bu değişim, son yıllarda hem Türkiye’nin göç politikaları açısından hem de Türkiye-AB ilişkileri açısından bir dönüm noktası olmuştur. Düzensiz göçün gerçekleşmesinde ve güzergahlarının belirlenmesinde insan kaçakçılarının çok önemli bir rolü bulunmaktadır. Düzensiz göç ve insan kaçakçılığının artması, birbirini kısırdöngü halinde etkileyen süreçlerdir. 2008 yılında 1305 göçmen kaçakçısı yakalanmış olup, bunların büyük çoğunluğu (1235) Türk vatandaşıdır⁷⁰⁶. 2009 yılında ise yakalanan 1027 göçmen kaçakçısının 970’i Türk vatandaşıdır⁷⁰⁷. Aşağıdaki tablolarda, son yıllarda tespit edilen düzensiz göçmen ve göçmen kaçakçısı sayıları ve düzensiz göçmenlerin vatandaşlıkları verilmektedir. Transit göçle ilgili politikalar bu bölümde “Düzensiz Göçle Mücadele” başlığı altında incelenecektir.

⁷⁰⁴ İçduygu, Sert and Karaçay, 2009a, s. 2; SOPEMI, 2010, s. 246.

⁷⁰⁵ Ahmet İçduygu and Deniz Sert, “Irregular Migration at Two Borders: The Turkish-EU and Mexican-U.S. Cases”, *German Marshall Fund Immigration Paper Series*, 2010, ss. 6-7.

⁷⁰⁶ Avrupa Komisyonu, *2009 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 14.10.2009, s. 74.

⁷⁰⁷ Avrupa Komisyonu, *2010 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 9.11.2010, s. 82.

Tablo 18: Türkiye’de Tespit Edilen Düzensiz Göçmen ve Göçmen Kaçakçısı Sayıları (2003-2009)

Yıl	Yakalanan Düzensiz Göçmen	Yakalanan Göçmen Kaçakçısı ⁷⁰⁸
2003	56.219	937
2004	61.228	957
2005	57.428	834
2006	51.983	951
2007	64.290	1242
2008	65.737	1305
2009	34.345	1027

Kaynak: TC Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye’nin Yasadışı Göçle Mücadelesi”, http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-yasadisi-gocle-mucadelesi-.tr.mfa (20.06.2010); Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 74; Avrupa Komisyonu, 9.11.2010, s. 82.

Tablo 19: Türk Güvenlik Güçleri Tarafından Tespit Edilen Düzensiz Göçmenlerin Vatandaşlıkları (1995-2007)

Kaynak ülke	Düzensiz göçmen sayısı
Afganistan	44525
Bangladeş	20683
Filistin	13064
İran	26327
Irak	123508
Pakistan	57700
Somali	15901
Suriye	9527
Bilinmeyen Kaynak	24991
Ara Toplam	336226
Kuzey Afrika*	12450
Eski Sovyet Cumhuriyetleri**	133607
Orta Asya Ülkeleri***	12901
Arnavutluk	4496
Bulgaristan	11446
Romanya	23335
Türkiye	33322
Avrupa Birliği	57766
Diğerleri	105644
Toplam	696412

(*) Cezayir, Mısır, Libya, Fas, Tunus
(**) Rusya, Ukrayna, Moldova, Gürcistan, Azerbaycan, Ermenistan,

⁷⁰⁸ 2009 yılı içinde yakalanan göçmen kaçaklarının sayısı ise 1.027’dir. Bkz. Beşir Atalay, Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu 64. Toplantısında Yaptığı Konuşma, 25-26 Mayıs 2010, İstanbul, <http://www.abhaber.com/ozelhaber.php?id=6409> (30.05.2010).

Beyaz Rusya
(***) Kırgızistan, Kazakistan, Türkmenistan, Özbekistan, Tacikistan

Kaynak: İçduygu and Kirişci, 2009a, s. 14.

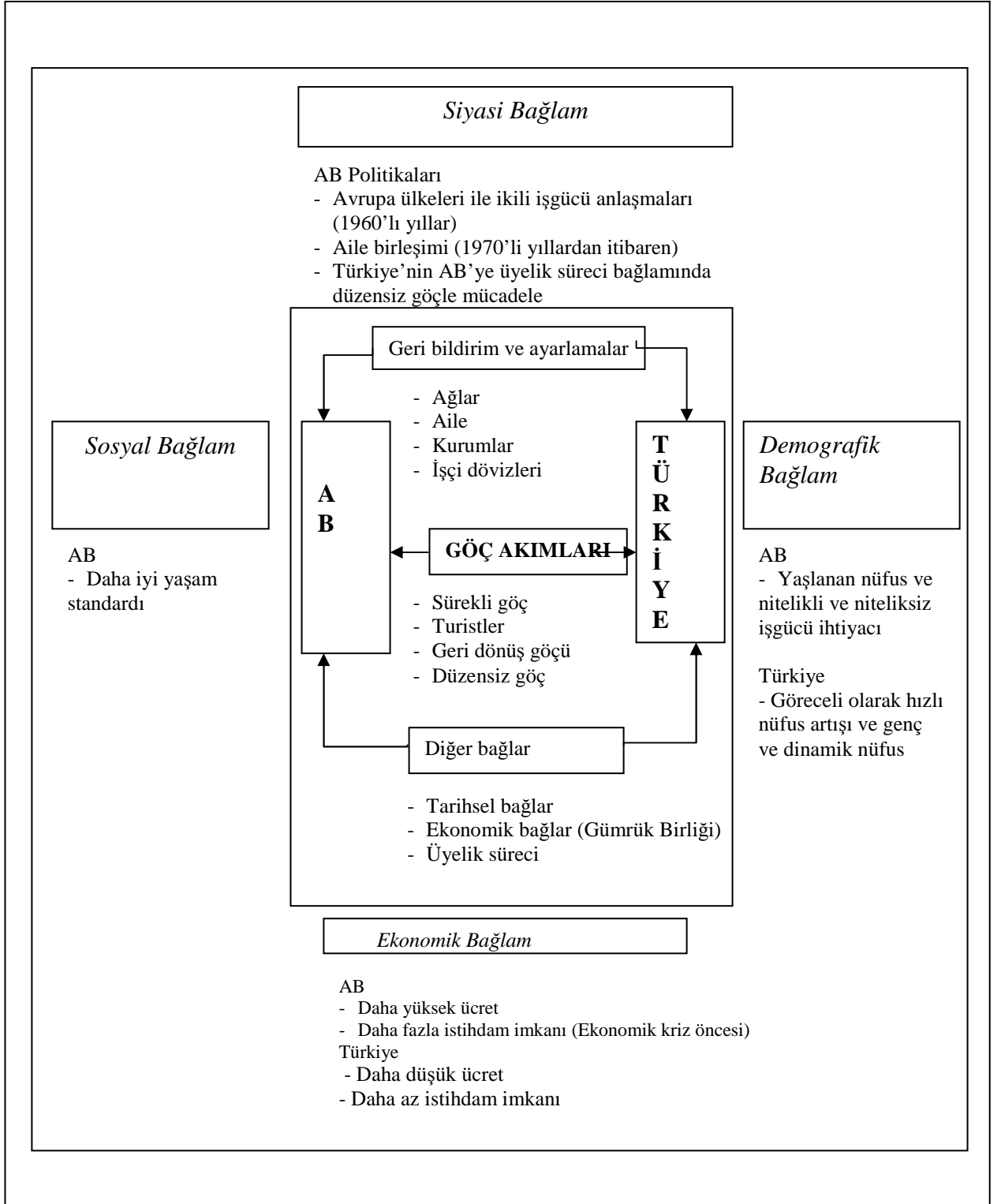
2010 yılı Frontex verilerine göre, Türkiye düzensiz göç konusunda transit bir ülke olmasının yanı sıra, kaynak ülke olmaya da devam etmektedir. Raporla göre; Türk vatandaşları AB dış sınırlarından (kara, hava ve deniz) geri çevrilen 10 ülke vatandaşı arasında 8. sıradadır. Diğer 9 ülke ise sırasıyla, Ukrayna, Rusya, Brezilya, Sırbistan, Beyaz Rusya, Hırvatistan, Makedonya, Gürcistan ve ABD'dir⁷⁰⁹. Burada dikkati çeken husus, bu ülkeler arasında Türkiye'nin yanında AB'ye aday ve potansiyel aday diğer ülkelerden olan Hırvatistan, Sırbistan ve Makedonya'nın da yer almasıdır. Bu durum, küresel kriz nedeniyle bu ülkelerde işsizlik oranlarının⁷¹⁰ yükselmesine bağlanabilir.

Türkiye-AB arasında değişen ve dönüşen göç yapıları, tezin birinci bölümünde ele alınan "göç sistemleri kuramı" ile açıklanabilir. Buna göre, göç hareketleri AB ve Türkiye arasında ekonomik, siyasi, sosyal ve demografik açıdan ortaya çıkan itici ve çekici faktörlerin etkileşimi sonucu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, bu göç hareketlerinin düzenlenmesinde 1960'lı yıllarda ikili işgücü anlaşmaları etkili iken, günümüzde Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci özellikle düzensiz göçle mücadelede önemli bir etkidir. Bu bağlamda, tezde Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde göç politikalarının Avrupalılaşması incelenmektedir.

⁷⁰⁹ Frontex, *FRAN Quarterly*, Issue 2, April - June 2010, s. 27.

⁷¹⁰ Örneğin Hırvatistan'da işsizlik oranları Şubat 2010 itibarıyla % 18,3 ve Ağustos 2010 itibarıyla % 16,4 oranları ile son dört yılın en yüksek seviyelerinde bulunmaktadır. Bkz. Croatian Employment Service, <http://www.hzz.hr/default.aspx?ID=4870> (1.10.2010); "Croatia's unemployment rate reaches record high of 18.3 pct", <http://daily.tportal.hr/60553/Croatia-s-unemployment-rate-reaches-record-high-of-18-3-pct.html> (1.10.2010).

Şekil 24: Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki Göç Sistemi



Kaynak: Kritiz and Zlotnik (1992) tarafından geliştirilen ve tezin birinci bölümünde anlatılan göç sistemleri kuramı Şekil 24'de AB ve Türkiye arasındaki göç hareketlerine uyarlanmıştır.

4.2. ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASININ AVRUPALILAŞMASI

Türkiye Aralık 1999’da yapılan Helsinki Zirvesi’nde AB’ye adaylık statüsü elde etmiş ve katılım müzakereleri 3 Ekim 2005’te başlamıştır. Türkiye’nin diğer alanlarda olduğu gibi göç politikasını da AB politikası ile uyumlaştırması gerekmektedir. Göç politikası, Türkiye-AB ilişkilerinde “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” adlı 24. başlık altında ele alınmaktadır. Bu alanda AB müktesebatının oldukça kapsamlı ve zorlu olması uyumlaştırma sürecini karmaşıklştırmaktadır. Üyelik sürecinde birçok siyasi, ekonomik ve sosyal alan yanında, göç konusu da siyasi, ekonomik ve sosyal boyutların etkileşim halinde olduğu bir olgu olarak mevcut tartışmaların bir parçası haline gelmiştir. Bunun yanında göç, fiili bütünleşmenin en somut boyutudur⁷¹¹. Bu nedenlerle, göç konusunun müzakere sürecinde en yoğun tartışmaların geçtiği ve en zorlu alanlardan biri olacağı söylenebilir. Nitekim “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlığı henüz müzakerelere açılmadığı halde, uyumlaştırmalar yoğun olarak devam etmekte ve örneğin Türkiye-AB geri kabul anlaşması çalışmaları bu başlık müzakerelere açılmadan yapılmaktadır. Bu anlaşmanın imzalanması AB’nin dışsallaştırma politikasının da bir parçası olup, dışsallaştırma politikasının üyelik süreci ile kesiştiği bir alanda yer almaktadır.

Üyelik sürecinde ve göç alan bir ülkeye dönüşüm sürecinde Türkiye’nin göç politikasını gözden geçirmesi ve yeni koşullara uyarlaması gerekmektedir. Nitekim Türkiye şimdiden göçmen haklarını savunan STK’ların dikkatini çekmektedir. Türkiye geçmiş yıllarda göçe ilişkin konularda sistemli olmayan ve geçici düzenlemeler yapmayı tercih etmiştir. AB üyelik sürecinin hızlanmasıyla birlikte göç alanında yeni politikaların geliştirilmeye başlandığı görülmektedir. Bu yeni politikalar temel olarak düzensiz göçle mücadele alanına odaklanmaktadır. 2005

⁷¹¹ Philippe Fargues, “Reappraising Migration in the EU-Turkey Agenda”, *Towards Accession Negotiations: Turkey’s Domestic and Foreign Policy Challenges Ahead*, Ed. Nathalie Tocci and Ahmet Evin, European University Institute, Florence, 2004, s. 97.

yılında İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nın⁷¹² kabul edilmesi de bu sürecin bir sonucudur⁷¹³. Bu Plan, AB müktesebatı kapsamında, Türkiye'nin göç düzenlemelerinin ve bu alandaki kurumsal yapının 2012 yılına kadar kapsamlı bir reform sürecinden geçirilmesini amaçlamaktadır⁷¹⁴. Ancak bu gelişmeler yeterli olmayıp, Türkiye'nin kapsamlı ve ayrıntılı göç politikası oluşturması gerekmektedir. Bu politika, ülkenin geçici göç, aile birleşimi gibi yeni göç türleriyle karşılaşabileceğini göz önünde bulundurarak hazırlanmalıdır. Ayrıca göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin politikaların da geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır⁷¹⁵. Söz konusu politikalar üyelik gerçekleşene kadar ve sonrasındaki dönemde Avrupalılaştırma sürecine tabi olacaklardır.

Tezin ikinci bölümünde değinildiği üzere, Radaelli⁷¹⁶, Avrupalılaştırmanın derecesi konusunda dört temel değişim çeşidi belirlemiştir; *eylemsizlik, hazmetme, dönüşüm ve geri dönüş*. Göç politikalarının Avrupalılaştırması, Türkiye'de yeni ve yavaş başlayan bir süreçtir. Türkiye'de göç konusunda uyumlaştırma, kapsamlı bir dönüşümden ziyade teknik bir uyumlaştırma süreci olarak görülmektedir⁷¹⁷. Bu nedenle, Türkiye'deki bu değişim politika boyutunda gerçekleşmekte olup, siyaset (politics) ve siyasa (polity) alanında değişimin çok fazla gözlenmediği ifade edilebilir. Siyaset boyutundaki Avrupalılaştırma, ulusal ve AB politika yapma yapıları arasındaki uyumluluk ile açıklanmaktadır ve bu durum şu anda Türkiye'de yeterince mevcut değildir⁷¹⁸. Thomas Diez gibi bazı yazarlar, bu tür Avrupalılaştırmayı AB-leştirme (EU-ization) olarak adlandırmaktadır⁷¹⁹. AB-leştirme daha çok kurumsal

⁷¹² Bkz. İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005.

⁷¹³ İçduygu, Sert and Karaçay, 2009a, s. 3.

⁷¹⁴ SOPEMI, 2008, s. 284.

⁷¹⁵ İçduygu, Sert and Karaçay, 2009a, s. 3.

⁷¹⁶ Claudia Radaelli, "The Europeanization of Public Policy", *The Politics of Europeanization*, Ed. Kevin Featherstone and Claudia Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁷¹⁷ Hasan Keser, "Justice and Home Affairs. Europeanization of Turkish Asylum and Immigration Policy in the Light of the Central and Eastern European Experience", *Ankara Review of European Studies*, Vol. 5, No. 3, 2006, s. 129.

⁷¹⁸ Ette and Faist, s. 20.

⁷¹⁹ Thomas Diez, Apostolos Agnantopoulos and Alper Kaliber, "Turkey, Europeanization, and Civil Society", *South European Society and Politics*, 10, 2005, s. 3; Trine Flockhart, "Europeanization

değişimlerin ve politika değişimlerinin en köklü şekilde gerçekleştiği üyelik sürecinde aday ülkelerin yaşadığı bir durum olarak ifade edilmektedir. Türkiye'nin yaşadığı bu tür Avrupalılaştırma üyelik sürecinde hızlı ve derin olmayan bir şekilde gerçekleşmekte olup, iş yapma şekillerinin değiştiği Avrupalılaştırma ise üyelikten sonra yavaş ama daha derin bir şekilde gerçekleşmektedir⁷²⁰.

Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele politikalarına ilerleme raporları çerçevesinde bakıldığında, 2001 yılına kadar Avrupalılaştırmada "eylemsizlik" gözlemlendiği, yani değişimin gözlenmediği, değişime karşı direnç ve gecikmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu durum, düzensiz göçle mücadelenin ve sınır kontrol politikaları ile uyumlaştırmanın oldukça maliyetli olmasından da kaynaklanmaktadır. 2005 yılında Türkiye-AB müzakerelerinin açılmasıyla birlikte, diğer politika alanlarında olduğu gibi düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri konusunda bir "hazmetme" süreci başlamıştır. Bu kapsamda, ulusal politikaların AB politikaları ile uyumlaştırılmasına başlandığı ifade edilebilir. Nitekim 2005 yılında Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı hazırlanmış ve 2006 yılında ise Sınır Kontrolleri ile ilgili Eylem Planı kabul edilmiştir. Eylem planları, Türkiye'nin göç politikalarındaki dönüşüm için yol haritasının çizilmesine yardımcı olan araçlardır.

Ancak 2006 yılından sonra Türkiye'nin AB üyelik perspektifinin kesinliğe kavuşmamasından dolayı, bu hazmetme sürecinde diğer reformlarda olduğu gibi bir yavaşlama ortaya çıkmıştır. Bu dönemde geri kabul anlaşması müzakereleri de dondurulmuştur. İdari kapasite açısından bakıldığında ise, Ekim 2008'de İltica ve Göç Mevzuatını ve İdari Kapasiteyi Geliştirme ve Uygulama Bürosunun kurulduğu belirtilmelidir. Bu Büro, İçişleri Bakanlığı altında kurulmuş olup, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ve Ulusal Program doğrultusunda bütünleştirilmiş sınır yönetimi mevzuatına ve idari yapılanmaya ilişkin araştırma, proje ve ihtiyaç analizi çalışmaları yapmaktadır⁷²¹. Bu büro, kaynaklarının sınırlı olmasına rağmen önemli bir gelişme olarak görülebilir. Ancak, büronun daha da güçlendirilmesi ve ayrı bir kuruma

or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, ss. 787-810.

⁷²⁰ Diez, Agnantopoulos and Kaliber, s. 3.

⁷²¹ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 73.

dönüştürülmesi gerekmektedir⁷²². 2009 yılında, vize kolaylaştırma anlaşması ödülünün bir teşvik olarak sunulmasıyla birlikte, geri kabul anlaşması müzakerelerine tekrar başlanmış ve bu konuda uzlaşma sağlanmıştır. Bu da bu alana yeni bir ivme katmıştır. Ancak, üyelik takvimi tam olarak belirlenmedikçe bu ivmenin sürekli olamayacağı açıktır. Burada kilit konu, Türkiye için üyelik takviminin kesinleştirilmesidir. Göç politikalarında köklü bir “dönüşüm”, ancak kesin bir üyelik takvimi belirlendiğinde sağlanabilecektir. Nitekim Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gözlemlenen dönüşüm, üyelik takviminin net olması ile birebir bağlantılıdır. Türkiye’nin vize politikası, sınır kontrolleri ve düzensiz göçle mücadele konularındaki Avrupalılaştırma süreci Radaelli’nin yukarıda belirtilen sınıflandırması ışığında aşağıda değerlendirilmektedir.

4.2.1. Vize Politikası: Avrupalılaştırmadan Geri Dönüş

Aday ülkeler için AB vize politikalarına uyum sağlamak üyeliğin ön koşullarından birisidir ve bu ülkelerin katılımdan önce Schengen mevzuatına tam uyumlaştırma yapması beklenmektedir. Bu ülkeler üyelikten sonra otomatik olarak Schengen Alanı’na giremeseler de sınır kontrol ve gözetimleri konusundaki kapasite ve uygulamalara ilişkin yeterliliklerinin Konsey kararıyla onayından sonra bu alana dahil olmaktadır⁷²³. Bu kapsamda Türkiye’nin AB’nin pozitif ve negatif vize listelerini benimsemesi gerekmektedir. Türkiye pozitif vize listesini uyumlaştırmada yani bazı ülkelere⁷²⁴ vize muafiyeti sağlamada sorun yaşamamakla birlikte negatif vize listesine uyum konusunda tereddüt yaşamaktadır. Nitekim 2010 ilerleme raporunda AB’nin negatif listesinde bulunan bazı ülke vatandaşlarının Türkiye’ye vizesiz girebildiği ve dolayısıyla bu konuda uyumlaştırma yapılmadığı vurgulanmıştır⁷²⁵.

⁷²² İçduygu, Sert and Karaçay, 2009a, ss. 3-4

⁷²³ European Commission, 6.10.2004, s. 41.

⁷²⁴ Örneğin Venezuela, Paraguay, Kolombiya, Andorra (2006), İtalya (2007), Brunei Darüsselam (2009). Bkz. Avrupa Komisyonu, *2006 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 8.11.2006, s. 61; Avrupa Komisyonu, *2007 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 6.11.2007, s. 65; Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 75.

⁷²⁵ Avrupa Komisyonu, 9.11.2010, s. 83.

Türkiye, vize yükümlülükleriyle ilgili olarak tüm AB vatandaşlarına aynı politikayı uygulamamaktadır. Şu anda 15 AB üyesi devletin vatandaşlarının Türkiye'ye girmek için vizeye sahip olmaları gerekmektedir. Bu vize, Türk sınırlarından elde edilebilmekte ve başvuruda bulunan kişinin vatandaşlığına göre, bir aydan üç aya kadar olan bir süre için ve bir veya birkaç giriş için geçerli olabilmektedir. Diğer 12 üye ülke vatandaşları, 90 güne kadar olan kısa kalışlar için vizeden muaf sayılmaktadır. Ayrıca Türkiye, Kosova gibi bazı Güneydoğu Avrupa ülkelerinin vatandaşlarına vize uygulamamaya devam etmektedir⁷²⁶.

Üyelik süreci, geleneksel olarak liberal bir vize sistemi uygulayan Türkiye'nin bu sisteminin katılaştırılmasına yol açacaktır⁷²⁷. Bu süreçte komşu ülkelere ve Türki Cumhuriyetlere vize uygulamasının başlatılması⁷²⁸ gerekecek ve Türkiye açısından zorluklar ortaya çıkacaktır. Bu uygulama Türkiye'nin komşu ülkelerle ilişkilerini sosyo-kültürel ve ekonomik açılardan olumsuz yönde etkileyecektir. Bu ülkelere vize uygulanması düzensiz göç hareketlerini de arttırabilecektir⁷²⁹. Bunun yanında komşu ülkelerle iş ilişkilerinin ve turizmin zarar göreceği düşünülmektedir⁷³⁰.

Daha önceki genişleme süreçleri incelendiğinde aday ülkelerin vize politikalarının uyumlaştırılması konusunda rahatsızlıklar yaşadığı görülmüştür. Buna en iyi örnek, doğu komşuları olan Beyaz Rusya, Moldova, Rusya ve Ukrayna ile yakın kültürel ve ticari bağları bulunan Polonya'dır. Özellikle Ukrayna ile sınır kontrollerinin katılaştırılması ve bu ülke vatandaşlarına vize konulması iki ülke arasında sorun yaratmıştır. Bu gerilimden dolayı Polonya ve Ukrayna arasında sınır geçişlerinde esneklik sağlanan bir sistem oluşturulmuştur. Ancak yine de Polonya'nın Schengen alanına katılması, Ukrayna vatandaşlarının Polonya'ya

⁷²⁶ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 75.

⁷²⁷ Kirişçi, 2003.

⁷²⁸ Avrupa Komisyonu, 6.11.2007, s. 65.

⁷²⁹ Kirişçi, 2003; İçduygu and Kirişçi, 2009b, s. 809.

⁷³⁰ Joanna Apap, Sergio Carrera and Kemal Kirişçi, "Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice", *CEPS EU-Turkey Working Papers*, No. 3, 2004, s. 41.

girmek için 35 Avro'ya mal olan Schengen vizesi almasını gerektirmiştir. Bu da Ukrayna, Beyaz Rusya ve Rusya'dan bu ülkeye geçişlerin önemli ölçüde azalmasına yol açmıştır. Ukraynalılar için 35 Avro'nun bir aylık yaşam masraflarının yaklaşık yarısına tekabül edeceği düşünüldüğünde bu ülke vatandaşlarına oldukça pahalı geldiği görülmektedir. Bu süreçte Polonya ve Ukrayna'da göç yapıları değişmiştir. İki ülke arasında devamlı geçiş yapan kişilerden bazıları Polonya'ya yerleşmiş, diğerleri de geçerli bir ikamet izni olmadan Polonya'da kalmış veya Ukrayna'ya geri dönmüştür. Doğu komşularıyla iyi ilişkilerini korumak isteyen Polonya, ikili sınır anlaşmaları yoluyla sınır geçişlerini kolaylaştırmaya çalışmıştır. 1 Temmuz 2009'dan itibaren Polonya sınırına yakın yaşayan Ukraynalılar iki yıl geçerli olmak üzere 20 Avro ödeyerek özel bir geçiş izni elde etmektedir. Bu izin, bu kişilerin sınırı geçmesini, sınırdan 30 km içeriye seyahat etmesini ve 3 aydan fazla olmamak üzere burada kalabilmesini sağlamaktadır. Polonya benzer bir anlaşmayı Beyaz Rusya ile Şubat 2010'da imzalamış ve Haziran 2010'da onaylamıştır. Beyaz Rusya'nın onaylamasından sonra anlaşmanın yürürlüğe girmesi öngörülmüştür⁷³¹. Doğu Avrupa'daki etnik azınlıklar da aynı zorlukları yaşamışlardır. Bu zorluğu özellikle Macaristan dışında ikamet eden Macarlar yaşamıştır⁷³².

Türkiye son dönemde çevre ülkelere yönelik olarak bölgesel bir yaklaşım çerçevesinde vize politikasını esnetme eğilimine girmiş ve AB vize politikaları ile uyumlu olmayacak şekilde bazı ülkeler ile vizeleri kaldırmıştır. Örneğin 2009 yılında Suriye, Arnavutluk, Libya, Ürdün, Tacikistan, Azerbaycan ve 2010 yılında Lübnan, Rusya, Tanzanya ve Sudan ile vizeler kaldırılmıştır⁷³³. Bu girişimler, Türkiye'nin dış politikasında yeni açılımların ve bu kapsamda komşuları ile ilişkilerini iyileştirme hedefinin bir parçası olarak ve küresel kriz sonrası dış ticarete çeşitlendirme isteği ile yapılmaktadır. Nitekim Türkiye'nin Soğuk Savaş dönemindeki "sınır ülkesi" rolü,

⁷³¹ Krystyna Iglicka and Magdalena Ziolk-Skrzypczak, "EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges", 2010, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=800> (10.05.2010).

⁷³² Tibor Varadi, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Başkan Yardımcısı, *Yüzyüze görüşme*, İzmir, 15.10.2010.

⁷³³ Avrupa Komisyonu, 9.11.2010, s. 83.

son yıllarda Türkiye'nin bulunduğu bölge içerisinde "bölgesel bir temel taş" rolüne dönüşmüştür⁷³⁴.

Daha önceki yıllarda Türkiye'nin AB'nin pozitif listenin yanında negatif vize uygulamalarına da uyumlaştırma sağladığı görülse de (Örneğin Azerbaycan'a 2003 yılında vize konulması⁷³⁵), özellikle 2009'dan itibaren AB'nin negatif vize listesinde olan çevre ülkelerle vizelerin serbestleştirilmesi konusunda yoğun girişimler yapılmaktadır. Bu durum, Radaelli'nin Avrupalılaştırma derecesine ilişkin sınıflandırmasına göre Avrupalılaştırmadan "geri dönüş" olarak tanımlanabilir. Bu şekilde, AB vize politikasının tersinde politikalar geliştirilmektedir. Aslında Türkiye'nin üyelik tarihi yakın olması durumunda böyle bir uygulamaya gitmesi, üyelik öncesi Schengen müktesebatını benimseme zorunluluğundan dolayı mümkün olmayacaktır. Üyelik tarihi yakın olmadığı için, bu süreçte komşu ülkelerle ticari, ekonomik ve sosyo-kültürel ilişkilerin geliştirilmesi açısından AB vize politikalarına ters olsa da böyle bir politika tercihi mümkün olmaktadır.

Vize serbestleştirmenin sonuçları kısa vadede olumlu olabilecekken üyelik öncesinde bu ülkelerle ilişkilerde birtakım olumsuz sonuçlar sözkonusu olabilecektir. AB üyeliği ile birlikte vizenin kaldırıldığı bu ülke vatandaşları için tekrar vize konulması gerekecektir. 2004 genişleme sürecine dahil olan ülkelerin deneyimlerine bakıldığında, bu durumun komşu ülkelerle ilişkiler açısından sıkıntı yaratacağı öngörülebilir. Kaldırılan vizeler sonucunda insani ve kültürel etkileşim artacak ancak vizenin yeniden uygulamaya konması ile kesintiye uğrayacaktır⁷³⁶. Ancak, 2004 genişleme deneyimine bakıldığında bu ülkelere özel olarak esnek sınır geçişleri tanınabildiği görülmektedir. Bu tür esnek sınır geçişlerine tezin üçüncü bölümünde de değinilmiştir.

⁷³⁴ Atila Eralp, "Conclusion: Diverging or Converging Orientations in the Neighbourhood", *Turkey and the EU: The Process of Change and Neighbourhood*, Ed. Atila Eralp and Çiğdem Üstün, Center for European Studies at METU, Ankara, 2009, s. 212.

⁷³⁵ Avrupa Komisyonu, *2004 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 6.10.2004, s. 120.

⁷³⁶ Tibor Varadi, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Başkan Yardımcısı, Dokuz Eylül Üniversitesi Avrupa Dokümantasyon Merkezi Açılış-İnteraktif Tartışma, İzmir, 17.06.2010.

4.2.2. Bütünleştirilmiş Sınır Yönetimi: Kilit Avrupalılaştırma Alanı

Türkiye, 11.282 km'lik sınır ve 117 sınır kapısına sahip olup, bu özelliği dolayısıyla sınır yönetimi daha da önem kazanmaktadır⁷³⁷. Türkiye, üyelikten sonra ve hatta dışsallaştırma politikası kapsamında üyelik öncesinde AB'nin güneydoğu sınırlarını koruyan ülke olacaktır. Bu da Türkiye AB ilişkilerinde sınır kontrollerinin önem derecesini göstermektedir. Bu kapsamda, Mart 2006 tarihinde Türkiye'nin bütünleştirilmiş sınır yönetim stratejisinin uygulanmasına yönelik ulusal eylem planı kabul edilmiştir. Avrupa Komisyonu'na göre, sözkonusu Plan AB standartlarına uyum konusunda olumlu bir adım niteliğinde olup, bütünleştirilmiş sınır yönetiminin geliştirilmesi adalet, özgürlük ve güvenlik başlığında müzakerelerin kilit unsuru olacaktır⁷³⁸. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Başkanı Marc Pierini bütünleştirilmiş sınır yönetiminin Türkiye-AB ilişkileri için önemini şu şekilde açıklamaktadır:

“Bütünleştirilmiş sınır yönetimi iki büyük zorlukla karşı karşıyadır: birincisi [bu kavram] ticaretin, turizmin ve tüm insan ve mal akışının kolaylaştırıldığı "açık sınırlar" anlamına gelirken aynı zamanda sınır ötesi suçların olabilecek en üst düzeyde azaltıldığı "güvenli sınırlar" anlamını da taşımaktadır. Bütün bunlar yüksek donanıma ve eğitime sahip; modern sınır muhafaza kuvvetleri standartlarına haiz; profesyonel ve uzmanlaşmış; ülke çapında ve sınır ötesi boyutta işbirliğine açık sınır personelini gerekli kılmaktadır. Aynı zamanda bu personel uluslararası ilkeler ve hukukun üstünlüğü ışığında Türkiye'ye yönelik ve Türkiye üzerinden gerçekleşen yasadışı göçle de mücadele etmek zorunda kalacaktır. Bu bağlamda Türkiye ve AB, ortak bir sorunla karşı karşıyadır.”⁷³⁹

Bütünleştirilmiş sınır yönetimi alanında tek bir model bulunmamaktadır. Her ülke kendine özgü sınır yapısına sahiptir. Türkiye Asya, Ortadoğu ve Avrupa'nın kesiştiği bir noktada uzun kara ve deniz sınırlarına sahip olduğu için, sınır yönetimi özel bir önem kazanmaktadır. Bu konudaki yapılanma için eşleştirme (twinning)

⁷³⁷ Zeynep Özler, “AB’de ve Türkiye’de Sınır Yönetimi”, *İKV Değerlendirme Notu*, no. 16, Nisan 2010, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/16-ab_ve_trde_sinir_yonetimi-zeynep_ozler-nisan_2010.pdf (10.08.2010), s. 5.

⁷³⁸ Avrupa Komisyonu, 8.11.2006, s. 61.

⁷³⁹ Marc Pierini, “Entegre Sınır Yönetimi Eşleştirme Projesi Açılış Töreni Konuşması”, 3.06.2010, http://www.avrupa.info.tr/News_Archive/Haz2010,20100604-2.html (10.07.2010).

projeleri⁷⁴⁰ vasıtasıyla başta bu konuda uzman ülkelerden olan Finlandiya başta olmak üzere AB ülkelerinden teknik uzman desteği alınmaktadır. Ayrıca, AB'nin bu konuda mali destek sağlayacağı da belirtilmektedir⁷⁴¹.

AB ülkelerindeki sınır yönetim modellerinde, farklı yapılanmalara sahip olsalar da, sivil otoriteye bağlı olduğu, kara, deniz ve hava sınır birimlerinin tek bir çatı altında toplandığı ve atamaların sivil otorite tarafından yapıldığı görülmektedir⁷⁴². Ayrıca, üye ülkeler arasında ortak standartlar, düzenlemeler ve uygulamalar kabul edilmiş olup tüm dış sınırlarda uygulanmaktadır⁷⁴³. Türkiye'deki durumda ise, kişilerin sınırlardan giriş çıkışları İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, malların girişi çıkışı Gümrük Müsteşarlığı, İran sınırınının 125 km'lik bölümü ve 384 km'lik Irak sınırı İçişleri Bakanlığı'na bağlı Jandarma Genel Müdürlüğü (% 17), diğer kara sınırları Genelkurmay Başkanlığı'na bağlı Kara Kuvvetleri Komutanlığı (% 83), deniz sınırları ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından kontrol edilmektedir⁷⁴⁴. Bu parçalı yapıda görüldüğü üzere, sınırları kontrol eden tek bir birim bulunmamaktadır. Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarında sürekli olarak vurguladığı bir husus da sınır kontrollerini sağlamak üzere, İçişleri Bakanlığına bağlı askeri olmayan, yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması gereğidir⁷⁴⁵.

Yeni bir sivil sınır kolluk kuvveti kurulması, sınır yönetimi konusunda en fazla dikkat çekilen hususlardan birisidir. Bu kuvvetin kurulmasının getireceği mali yük oldukça fazla olduğu için daha önceki genişleme sürecinde de aday ülkeler bu koşulu sağlamakta zorlanmıştı⁷⁴⁶. Üyelik sürecinde sınır kontrolleri konusunda

⁷⁴⁰ Örneğin, Fransa-İngiltere Konsorsiyumu ile Türkiye'nin "Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi" başlıklı eşleştirme projesi 19 Temmuz 2004 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır. Bkz. TC Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye'nin Yasadışı Göçle Mücadelesi".

⁷⁴¹ Pierini; Varadi, *Yüzyüze görüşme*.

⁷⁴² Özler, s. 3.

⁷⁴³ Pierini.

⁷⁴⁴ Özler, s. 3.

⁷⁴⁵ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 75.

⁷⁴⁶ Mitsilegas, s. 675.

uyumlaştırma sağlanması için yeniden yapılandırılan Dış Sınırlar Görev Gücü, Ocak 2009'dan itibaren iki ayda bir toplanmaktadır. Bu kapsamda, sınır geçiş noktalarının modernizasyonu yapılmaktadır. Ancak sınır yönetimine ilişkin ulusal eylem planının uygulanması konusunda ilerleme sınırlı düzeyde kalmıştır. Nitekim, Eylem Planının uygulanmasını izlemek üzere resmi bir mekanizma bulunmamaktadır. Bu konudaki bir başka sorun, sınır yönetiminde faaliyet gösteren kuruluşlardan olan polis ve gümrük muhafaza birimleri arasında işbirliğinin yeterli olmamasıdır⁷⁴⁷. Komşu ülkelerle sınır işbirliğinin iyileştirilmesi de düzensiz göçle mücadelenin önemli bir unsuru olarak sayılmaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin Frontex ile işbirliğine gitmesi gereği AB yetkilileri tarafından sürekli olarak vurgulanmaktadır⁷⁴⁸.

Türkiye'nin sınır yönetiminin Avrupalılaşması konusunda çok fazla ilerleme sağlayamadığı görülmektedir. Bütünleştirilmiş sınır yönetiminin kurulmasının oldukça maliyetli olması ve Türkiye'nin sınırlarında terörizm nedeniyle askeri hassasiyetlerin ağır basması, bu alanda ilerleme sağlanamamasının nedenleri arasında sayılabilir. Bu konudaki Avrupalılaşmada tamamen “eylemsizlik” sözkonusu olmasa da, bu alandaki politikaların “hazmetme” derecesinde olmadığı açıktır. Dolayısıyla, bu alanda Avrupalılaşmanın henüz “hazmetme” sürecinin ilk safhalarında olduğu ifade edilebilir. Üyelik sürecinin ilerlemesiyle birlikte, AB'nin mali ve teknik desteğinin de etkisiyle “dönüşüm” gerçekleşeceği öngörülebilir. Üyelik sürecinin ön koşulu olarak sınır kontrollerinin sıkılaştırmasına verilen önem, genişlemenin Avrupa kalesinin genişletilmesine ilişkin bir süreç olduğu tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Bu şekilde Türkiye, “Avrupa Kalesi” olarak adlandırılan yapılanmanın kilit bir unsuru olacaktır. Ancak sınır kontrollerinin bu şekilde güçlendirilmesinin düzensiz göçü tamamen engelleyemeyeceği dikkate alınmalıdır.

⁷⁴⁷ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 75.

⁷⁴⁸ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 75; Pierini.

4.2.3. Düzensiz Göçle Mücadele: Hazmetme Süreci

Düzensiz göçle mücadele, Türkiye'nin son yıllarda gittikçe daha fazla transit göçe maruz kalması nedeniyle Türkiye-AB ilişkilerinde belirleyici bir konu haline gelmiştir. Bu nedenle üyelik sürecinde Türkiye'nin düzensiz göçü önleme konusunda etkin önlemler alması beklenmektedir. Türkiye'nin bulunduğu Doğu Akdeniz göç güzergahında, 2009 ve 2010 yıllarında Yunanistan-Türkiye arasında deniz geçişleri oldukça azalmış, kara geçişlerinde yükselme olmuştur. Şekil 25'de görüldüğü üzere, daha önce Türkiye-Yunanistan arasında deniz geçişleri daha yoğunlukta idi. Meriç sınırından Yunan topraklarına geçen kaçak göçmen sayısı geçen yıla oranla yüzde 371 oranında artmıştır. Yunanistan kaynaklarına göre, 2009 yılında Meriç sınırından geçen 6615 kaçak göçmen sayısı 2010 yılında 31219'a çıkmıştır. Bu şekilde, 2010 yılının ikinci döneminde AB'ye girmeye çalışan düzensiz göçmenlerin % 90'ı Türk-Yunan kara sınırında (Orestia) tespit edilmiştir⁷⁴⁹.

Yasadışı geçişlerde yakalanan göçmenlerin vatandaşlık profilleri de değişmektedir. Asya ve Mağrip ülkeleri⁷⁵⁰ üzerinden gelenler daha çok Filistin, Somali ve Afganistan vatandaşlığına sahiptir. Kuzey Afrika'dan gelen yasadışı göçmenler Türkiye'ye ulaşmak için artan bir şekilde havayolunu kullanmaktadır ve daha sonra Türkiye'den AB topraklarına yönelmektedir. Bu kayış, denizlerde Frontex'in etkin olarak gerçekleştirdiği operasyonlar kadar, daha ucuz ulaşım maliyetleri, daha az yaşamsal risk ve daha düşük yakalanma oranlarına dayanmaktadır⁷⁵¹. Şekil 25'te görüldüğü üzere, geçiş yolu olarak denizden karaya

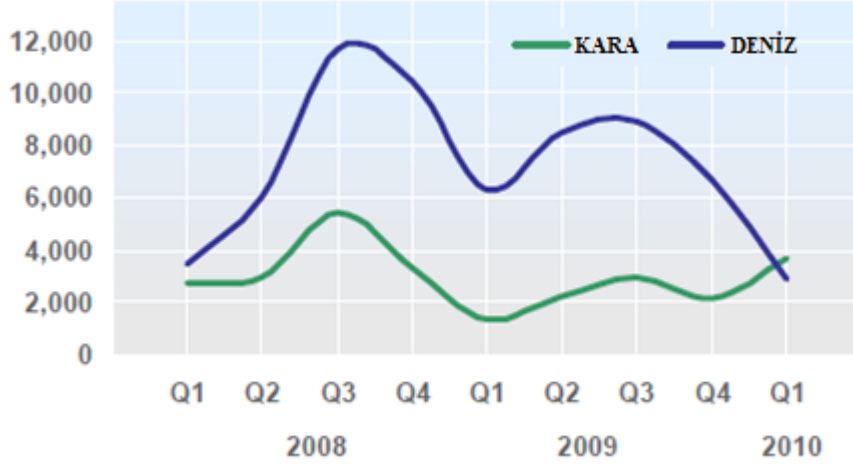
⁷⁴⁹ "EU teams to patrol Greek border amid migrant surge" , 25.10.2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11618094> (20 (26.10.2010) , "Sınırımıza AB Timleri", 26.10.2010, http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/10/26/yunanturk_sinirina_ab_muhafizi_geliyor_17794938 253 (26.10.2010); Euractiv, "Yunanistan-Türkiye sınırına AB özel timi geliyor", 26.10.2010, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/yunanistan-trkiye-snrna-ab-korumas-gnderildi-012975> (26.10.2010).

⁷⁵⁰ Libya, Cezayir, Tunus, Fas.

⁷⁵¹ Frontex, April - June 2010, ss. 9, 13.

yöneliş, insan kaçakçılarının⁷⁵² deniz geçişlerindense kara geçişlerini daha kolay görmesinden kaynaklanmış olabilir⁷⁵³.

Şekil 25: Türkiye-Yunanistan Sınırında Tespit Edilen, Karadan ve Denizden Yasadışı Geçişler



Q: Çeyrek

Kaynak: Frontex, January-March 2010, s. 11.

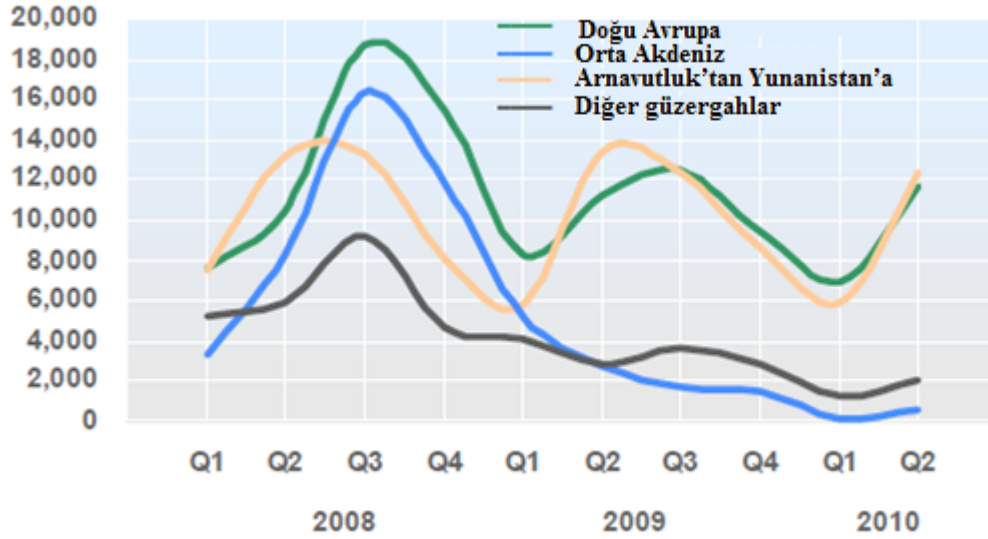
2008 ve 2009 yıllarında AB'nin ana sınır noktalarında yasadışı geçiş sayıları neredeyse sabit kalmıştır. Diğer taraftan, Şekil 26'da görüldüğü üzere, doğu Akdeniz güzergahında Türkiye-Yunanistan arasındaki geçişler her iki yılın ikinci ve üçüncü çeyreklerinde, yani bahar ve yaz aylarında, artış göstermiştir⁷⁵⁴.

⁷⁵² Göçmenlerin kişi başına pasaport ve karşıya geçiş için ödediği para 4000 \$ civarındadır. Bkz. Stelyo Berberakis, "Göçmenler, Eşek Adası'nı yağmaladı", 7.03.2009, <http://arsiv.sabah.com.tr/2009/03/07/haber,B7193D0135574CF8A44EBA60FDE81004.html>

⁷⁵³ Frontex, *FRAN Quarterly Update*, Issue 1, January-March 2010, s. 11.

⁷⁵⁴ Frontex, April - June 2010, s. 10.

Şekil 26: AB Sınır Geçiş Noktalarında Belirlenen Düzensiz Göçmen Sayısı (Doğu Akdeniz, Orta Akdeniz, Arnavutluk-Yunanistan ve Diğer Göç Güzergahları)



Q: Çeyrek

Kaynak: Frontex, April - June 2010, s. 11.

2010 yılının ikinci çeyreğinde, Türkiye'den Yunanistan'a 9500 yasadışı geçiş saptanmış ve bu durum daha önceki yıllardaki eğilimi devam ettirmektedir. Bu güzergah, 2010 yılının ikinci çeyreğinde AB sınır geçiş noktaları arasında en fazla düzensiz göçmenin saptandığı güzergahtır ve AB'ye yasadışı giriş noktaları⁷⁵⁵ arasında en önemlisidir. Türkiye'den geçişlerin saptandığı Yunanistan'ın Orestida sınır geçiş noktasında, örneğin Temmuz 2010'da her gün 150-200 yasadışı göçmen yakalanmış, ancak çok azı Türkiye'ye gönderilebilmiştir. Bu nedenle, Yunanistan yetkilileri bu durumdan rahatsızlığını ifade etmektedir. Eğer etkili bir şekilde karşı

⁷⁵⁵ Avrupa sınır denetim dairesi Frontex'in müdür yardımcısı Gil Alias Fernandez, Atina'da yaptığı duyuruda, Yunanistan'daki kaçak giriş sayısı geçen yıl 2008 yılına oranla azalsa da, ülkenin Avrupa'ya giden kaçak göçmenlerin ana giriş kapısı olmaya devam ettiğini açıkladı. 2009 yılında 48 bin kişi Yunanistan'a karadan, 30 bin 400 kişi de denizden kaçak olarak giriş yaparken, bu rakamlar 2008 yılında sırasıyla 56 bin ve 31 bin 700 idi. Rakamlar, AB'de 2008 yılındaki kaçak sınır geçişlerinin %50'sini, 2009'da ise %75'ini oluşturuyor. Bu eğilim, kara ve deniz yoluyla 6 bin 600 kaçak göçmenin giriş yaparak 2009'un aynı dönemine göre %7'lik bir düşüşün yaşandığı bu yıl da devam etti. Frontex'e göre, bu rakam AB'deki bütün yasadışı girişlerin %88'ini oluşturuyor. Aynı zamanda, Yunanistan'da geçen yıl tutuklanan kaçak göçmen sayısı da 2008 yılına oranla %80 düşüş kaydetti ve AB'de yakalanan tüm kaçak göçmenlerin sadece %13'üne tekabül ediyor. Göçmenlerin büyük kısmı Arnavutlardan oluşuyor. Bkz. "Frontex: Yunanistan kaçak göçmenlere giriş kapısı olmaya devam ediyor", 17.06.2010, <http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2010/06/17/nb-01> (10.08.2010).

konulmazsa, Türkiye’den Yunanistan’a yasadışı geçişlerin 2011 yılında da yoğunlaşarak devam edeceği beklenmektedir⁷⁵⁶. Bu nedenle, Yunanistan’dan gelen talep üzerine, Schengen ülkelerinden gelecek 175 uzman ve teknik personelden oluşan “Frontex acil müdahale ekibi”, düzensiz göçle mücadele için geçici bir süreyle Kasım 2010’dan itibaren Meriç sınırına konuşlandırılacaktır. Bu girişimin en önemli özelliği, Frontex’in ilk olarak yerleştiği Acil Müdahale Gücü olmasıdır⁷⁵⁷.

Türkiye, düzensiz göçle mücadele alanındaki faaliyetlerini arttırmaktadır⁷⁵⁸. Özellikle Ege denizinde düzensiz göçün önlenmesi amacıyla kritik bölgeler tespit edilmekte, bu bölgelerde Sahil Güvenlik Komutanlığı başta Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere ilgili kurumlar ile işbirliği içerisinde istihbarat faaliyetleri ve helikopter uçuşlarını sürdürmektedir⁷⁵⁹. Bu şekilde, deniz bölgelerinde risk analizleri yapılarak düzensiz göçmenlerin denize açılmadan önce toplanma yeri olarak kullanabilecekleri sahil bölgeleri ile botların ve küçük teknelerin gizlice hareket edebileceği koylar tespit edilmektedir. Bu bölgelerde Sahil Güvenlik botları, helikopterlerle devriye uçuşları ve mobil radarlar yoluyla düzensiz göçmenler tespit edilmektedir. Ege denizinde çok yakın mesafelerde yer alan Midilli, Sakız ve Sisam gibi Yunan adaları’na hareket etmek üzere olan lastik şişme botlar içinde veya 4-5 metre civarındaki küçük teknelerde çok sayıda düzensiz göçmen yakalanmaktadır. Ayrıca, düzensiz göçle bağlantısı olan

⁷⁵⁶ Frontex, April - June 2010, ss. 11-12.

⁷⁵⁷ Frontex, “Frontex To Deploy 175 Specialist Border-Control Personnel To Greece, Press Release, 29.10.2010; “EU teams to patrol Greek border amid migrant surge” , 25.10.2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11618094> (20 (26.10.2010) , “Sınırımıza AB Timleri”, 26.10.2010, http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/10/26/yunanturk_sinirina_ab_muhafizi_geliyor_17794938 253 (26.10.2010); Euractiv, “Yunanistan-Türkiye sınırına AB özel timi geliyor”, 26.10.2010, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/yunanistan-trkiye-snrna-ab-korumas-gnderildi-012975> (26.10.2010).

⁷⁵⁸ Konuya verilen önem kapsamında İçişleri Bakanlığı, 23.03.2010 Tarihinde “Yasadışı Göçle Mücadele” ile ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğüne, Jandarma Genel Komutanlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve 81 İl Valiliği’ne bir Genelge yayınlamıştır. Genelgede yasa dışı göçle mücadelenin daha etkin hale getirilmesi ve Türkiye’nin “uluslararası yasadışı göç trafiğinde geçiş güzergâhı olmasının engellenmesi amacıyla alınması gerekli görülen tedbirler” belirtilmiştir. Bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı, “Yasa Dışı Göçle Mücadele İle İlgili Genelge”, *Basın Açıklaması*, No. 2010/22, 23.03.2010, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=4536 (20.08.2010).

⁷⁵⁹ Sahil Güvenlik Komutanlığı, *Basın Açıklaması*, No. 31, 20.09.2007, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2007/20.09.2007.asp (10.08.2010).

göçmen kaçakçılarının yakalanmasına da bu konudaki politikalarda önem taşımaktadır. Denizden gerçekleşen düzensiz göç, daha çok Çanakkale Behramkale, Balıkesir Ayvalık, Aydın Kuşadası ve Aydın Didim açıklarında yoğunlaşmaktadır⁷⁶⁰. Ancak daha önce de belirtildiği üzere, kontrollerin sıklaştırılması ile göç güzergahları sürekli olarak değişmektedir.

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Başkan Yardımcısı Tibor Varadi'nin de belirttiği gibi, düzensiz göçle mücadele konusu komşularla iyi ilişkilerle içiçe bir politikadır⁷⁶¹. Nitekim 2010 Türkiye İlerleme Raporu'nda Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçen düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi hususu "Sınır uyuşmazlıklarının barışçıl yollardan çözümü" başlığı altında ele alınmıştır⁷⁶². Dolayısıyla, komşu ülkelerle sınır sorunları, düzensiz göçle mücadeleyi yakından etkilemektedir. Bu durum, Türkiye-Yunanistan karasuları sorunu ile düzensiz göçle mücadelenin içiçe geçmesi örneğinde görülebilir. Yunanistan ile sınır sorunlarından dolayı düzensiz göçle mücadele konusunda her iki taraf da birbirini suçlamaktadır. Yunanistan yetkilileri Türkiye'nin düzensiz göçmenleri bilinçli olarak Yunan karasularına bıraktığını belirtmekte, Türk yetkililer de bunu Yunanistan'ın Geri Kabul Protokolüne aykırı bir şekilde insani olmayan koşullarda yaptığını ifade etmektedir⁷⁶³. Bu durum, son yıllarda iki taraf arasındaki temel anlaşmazlık konularından birisi haline dönüşmüştür. Nitekim, Türkiye-Yunanistan sınırı göçmen haklarının savunan Migreurop ağının "katil sınırlar" olarak adlandırdığı sınırlardan birisi olarak sayılmaktadır⁷⁶⁴. Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın basın açıklamaları incelendiğinde, 2007-2009 yılları arasında düzensiz göçmenlerin yakalanmasıyla ilgili açıklamaların çoğunlukta olduğu görülmektedir. Bu açıklamalarda Yunanistan ile anlaşmazlıklara da aşağıdaki şekilde yer verildiği görülmektedir:

⁷⁶⁰ Teoman Korkmaz, "Sahil Güvenlik Komutanı Tümamiral Atilla Kezek'le yaptığımız röportaj", 02.07.2009, <http://www.trt.net.tr/haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=64be69b9-93b2-4fcf-8560-cb0c72a993f8> (10.07.2010).

⁷⁶¹ Varadi, *Yüzyüze görüşme*.

⁷⁶² Avrupa Komisyonu, 9.11.2010, s. 37.

⁷⁶³ Mehmet Terzioğlu, Yabancılar Hudut İltica Dairesi Eski Başkanı, 2002, http://www.cagropolitisi.com.tr/v1/yazdir.php?art_id=584 (10.08.2010).

⁷⁶⁴ "Migreurop Uluslararası İstanbul Buluşması-Alıkonma, Frontex, Geri Kabul Anlaşmaları", İstanbul, 27-29 Mayıs 2010.

“Yunan basın yayın organlarında yer alan bir haberde, Yunan karasularında bulunan Türk Sahil Güvenlik botu tarafından Yunan karasularına bırakacakları yasa dışı göçmenler için denize can simidi attıkları iddia edilmektedir. Söz konusu iddialar kesinlikle doğru olmayıp, bugüne kadar olduğu gibi Türk Sahil Güvenlik Botlarının komşu ülke karasularına yönelik hiçbir faaliyeti bulunmamaktadır.”⁷⁶⁵

“Moritanya uyruklu olduklarını beyan eden yasa dışı göçmenlerin alınan ifadelerinde “Yunan Sahil Güvenlik ekiplerince Midilli Adasında yakalandıklarını, üzerlerindeki cep telefonu ve kıymetli eşyalarının alındığını, daha sonra Ayvalık Güneş Adası yakınlarına getirildiklerini, lastik şişme botlarının patlatılarak denize bırakıldıklarını ve üzerlerindeki can yelekleri ile yüzerek adaya çıktıklarını” beyan etmişlerdir....Yasa dışı göçmenlerin ülkemiz karasularında denize bırakılarak kaderlerine terk edilmelerinin, öncelikle insan haklarına, iyi komşuluk ilişkilerine ve iki ülke arasında imzalanmış olan konuyla ilgili düzenlemeleri içeren Geri Kabul Protokolüne aykırı olduğu değerlendirilmektedir.”⁷⁶⁶

Bu anlaşmazlıklar sonrasında, Mayıs 2010’da göç akımlarının yönetimi konusunda iki ülke arasında yeni bir anlaşma imzalanmıştır. Anlaşmanın amacı, 2001 yılında imzalanan geri kabul anlaşmasının işlerliğini sağlamaktır. Yunanistan, topraklarında yüz bine yakın kaçak göçmen olduğunu bunun 10 bininin Türkiye üzerinden geldiğini ileri sürmektedir. Türkiye, bugüne kadar Yunanistan’dan 2 bin 400 düzensiz göçmen iadesi kabul etmiştir. Her yıl Yunanistan’dan bin düzensiz göçmeni geri almayı taahhüt eden Türkiye, bu çerçevede İzmir yakınlarında bir limanda özel geri kabul alanı açacaktır. İki ülke arasındaki bu anlaşmanın, Yunanistan’ın düzensiz göçmenleri Türk karasularına göndermek için sandallara bindirip geri gönderme girişimlerini de azaltacağı düşünülmektedir. İki ülke arasındaki bu işbirliği, insan kaçakçılığıyla uğraşanların, Türkiye üzerinden Yunanistan’a kaçak geçiş güzergahından vaçgeçmeleri için caydırıcı olacaktır.

Türkiye’nin düzensiz göçle mücadele politikaları genel olarak incelendiğinde, 2001 yılına kadar bu alandaki Avrupalılaşıma sürecince “eylemsizlik” olduğu, yani uyumlaştırma gerçekleşmediği görülmektedir. O dönemde müzakerelerin de henüz başlamamış olmasından ötürü, bu alanda uyumlaştırma yapılamamıştır. 2001

⁷⁶⁵ Sahil Güvenlik Komutanlığı, *Basın Açıklaması*, No. 10, 5.09.2008, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2008/05.09.2008.asp (10.08.2010).

⁷⁶⁶ Sahil Güvenlik Komutanlığı, *Basın Açıklaması*, No.1, 08.01.2008, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2008/08.01.2008.asp (10.08.2010).

yılından sonra ise, ilerleme raporlarında da belirtildiği üzere, Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele politikasına önem vermeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda, AB mevzuatı ile uyumlaştırma çalışmaları çerçevesinde, 2005 yılında “Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı”⁷⁶⁷ kabul edilmiştir. Bu alanda yol haritası niteliği taşıması düşünülen bu Eylem Planı ile bu alandaki Avrupalılaştırma konusunda “hazmetme” yani uyumlaştırma sürecine başlandığı ifade edilebilir.

4.2.4. Geri Kabul Anlaşması ve Avrupalılaştırma Teşviği Olarak Vize Kolaylaştırma/ Vize Muafiyeti: Değişen Stratejiler

Türkiye-AB ilişkilerinde 2010 yılı içerisindeki en önemli gündemlerden birisi AB ile Türkiye arasında geri kabul anlaşmasının imzalanmasıdır. Geri kabul anlaşmasının imzalanması, üyelik sürecinin bir unsuru olmaktan ziyade, AB'nin göç politikalarına ilişkin kontrol odaklı dışsallaştırma politikasının Türkiye'ye yansımalarının bir ifadesidir. Geri kabul anlaşmasının imzalanması, AB ile Türkiye arasında çetin müzakerelere sahne olan bir konudur. Türkiye uzun yıllar bu anlaşmanın getireceği maliyetlerin üyelik olmadan üstlenilmemesi düşüncesiyle bu anlaşmayı imzalamak konusunda çekinceli davranmıştır. Ancak günümüzde bu konuda hem AB tarafının hem de Türk tarafının stratejileri değişmiştir ve anlaşma konusunda uzlaşma sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu başlık altında, bu konuda fayda-maliyet analizine dayalı müzakereler ve iki tarafın değişen stratejileri incelenecektir.

4.2.4.1. Avrupalılaştırmada Eylemsizlik Dönemi: Koşulluluğun İnandırıcılık Sorunu

Avrupa Birliği, Türkiye ile AB arasında geri kabul anlaşmasını imzalanması talebini 1998 yılından itibaren bütün ilerleme raporlarında vurgulamıştır. Türk yetkililer ise, bu anlaşmanın imzalanması sonucunda Türkiye'nin AB tarafından istenmeyen göçmenlerin depo edileceği bir ülke haline gelmesi endişelerini dile

⁷⁶⁷ Eylem Planı, “Göç ve İltica” başlıklı Eşleştirme Projesi (Twinning Project) kapsamında hazırlanmıştır. Proje, Danimarka ve İngiltere'nin işbirliğiyle 8 Mart 2004- 8 Mart 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Bkz. TC Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye'nin Yasadışı Göçle Mücadelesi”.

getirmiştir⁷⁶⁸. Dolayısıyla Türk tarafı, anlaşmanın imzalanmasının Türkiye'ye getireceği maliyetler nedeniyle günümüze kadar çekinceli davranmıştır. Anlaşma imzalamada konusunda 2004 yılında uzlaşma sağlanmış ve Mayıs 2005'de müzakerelere başlanmıştır. Türkiye'nin bu süreçteki stratejisi geri kabul anlaşmalarının ilk olarak kaynak ülkelerle, daha sonra transit ülkelerle ve en son AB ile imzalanması olarak belirlenmiştir⁷⁶⁹. Türkiye bu strateji ile “zincirleme geri gönderme”⁷⁷⁰ olarak ifade edilen bir sistemin kurulmasını amaçlamıştır. Tablo 20'de görüldüğü üzere, Türkiye birçok kaynak ülkeye geri kabul anlaşması yapma önerisi götürmüş, ancak buna cevap alamamıştır. Ayrıca birçok ülkeyle de müzakereler devam etmektedir. Türkiye'nin kaynak ülkelerle bu anlaşmaların imzalanması konusunda önemli zorluklar yaşadığı görülmektedir. Bu zorluklar ve çeşitli çekinceler nedeniyle Aralık 2006'da müzakereler Türkiye tarafından durdurulmuştur. AB bu süreçte, bu anlaşmanın imzalanmasını Türkiye-AB ilişkilerinde bir öncelik olarak nitelendirmiştir.

⁷⁶⁸ Apap, Carrera and Kirişci, s. 22.

⁷⁶⁹ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, s. 28; “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, *Resmi Gazete*, Sayı: 25178, 24.07.2003, s. 666; Emniyet Genel Müdürlüğü, “Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı”, <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp> (10.09.2010).

⁷⁷⁰ Catherine Phuong, “Enlarging ‘Fortress Europe’: EU Accession, Asylum, And Immigration in Candidate Countries”, *International and Comparative Law Quarterly*, 52, 2003, s. 654.

Tablo 20: Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı, Müzakere Ettiği ve Teklif Etmesine Rağmen Cevap Alamadığı Ülkeler

<i>Anlaşma Ülkeler</i>	<i>İmzalanan</i>	Suriye ⁷⁷¹ : 10 Eylül 2001 Yunanistan ⁷⁷² : 8 Kasım 2001 Kırgızistan ⁷⁷³ : 6 Mayıs 2003 Romanya ⁷⁷⁴ : 19 Ocak 2004 Ukrayna: 7 Haziran 2005
<i>Müzakerelere Edilen Ülkeler</i>	<i>Devam</i>	Rusya, Azerbaycan, Bangladeş, Özbekistan, Beyaz Rusya, Bosna-Hersek, Makedonya, Gürcistan, Lübnan, Mısır, Libya, Moldova, İran, Pakistan ⁷⁷⁵
<i>Türkiye'nin Cevap Ülkeler</i>	<i>Teklifine Alınamayan</i>	Cezayir, Çin, Etiyopya, Hindistan, İsrail, Kazakistan, Moğolistan, Fas, Nijerya, Pakistan, Srilanka, Sudan, Tunus, Afganistan.

Kaynak: "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı", s. 666; İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005, ss. 28- 29; Apap, Carrera and Kirişci, s. 50; Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 74; Avrupa Komisyonu, 9.11.2010, s. 82; Emniyet Genel Müdürlüğü, "Yasadışı Göç Ve Göçmen Kaçakçılığı", <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp> (10.09.2010).

Türk yetkililerin bu anlaşmanın imzalanmasına yönelik müzakereleri dondurma isteğinde çeşitli *çekinceler* etkili olmuştur. AB ile geri kabul anlaşmasının imzalanmasının İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nın hazırlandığı zamanlarda o dönemdeki üyelik perspektifine yakın bir tarih olan 2012 tarihine ertelenmesi de bunun göstergesi sayılabilir. Dolayısıyla Türkiye geri kabul anlaşmasının

⁷⁷¹ 17 Haziran 2003 tarih ve 4901 sayılı kanunla, 24 Haziran 2003 tarihinde 25148 sayı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁷² 12 Mart 2002 tarih ve 3914 sayılı kanunla, 24 Nisan 2002 tarihinde 25148 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma uzun süre işlememiş ancak Mayıs 2010'da, Türkiye ve Yunanistan başbakanları arasında 1000 üçüncü ülke vatandaşı göçmenin Türkiye tarafından geri kabulü ve geri kabullerin yönetimi için bir deniz limanının faaliyete geçirilmesi konusunda anlaşmaya varılmıştır.

⁷⁷³ Kırgızistan ile sadece iki ülke vatandaşlarına dair Geri Kabul Anlaşması imzalanmış, 12 Şubat 2004 tarih ve 5097 sayılı kanunla, 17 Şubat 2004 tarihinde 25376 sayılı Resmi gazete yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁷⁴ 5249 sayılı kanunla onaylanarak 27 Ekim 2004 tarih ve 25626 sayılı resmi gazete yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁷⁵ Müzakereler tamamlanmıştır ancak anlaşma imzalanmamıştır.

imzalanmasını tam üyeliğin kesin olarak gerçekleşmesi şartına bağlamıştır. Tam üyeliğin uzun yıllar alacağı bilindiği için aslında bu şekilde anlaşmanın Türkiye'ye getireceği büyük mali ve kurumsal yükü geciktirmek amaçlanmıştır. Türkiye, tam üyelik kesinleşmeden bu yükü üstüne almak istememiştir. Diğer taraftan bu anlaşmanın imzalanması Türkiye'nin elinde tam üyelik perspektifini güçlendirecek kozlardan biri olarak görülmüştür. Kirişçi'nin belirttiği üzere, yüksek düzeyli bir Türk diplomatı müzakere çerçeve belgesinde belirtilen açık uçlu müzakere süreci ve koşulluluğun inandırıcılığı üzerine şöyle bir görüş sunmuştur: “AB eğer müzakereleri açık uçlu yapacaksa, biz de reformları açık uçlu yaparız.”⁷⁷⁶ Burada AB'nin koşulluluk politikasının çıkmaza girdiği görülmektedir.

Bu çekincelerden dolayı, 2003 Ulusal Programı'nda kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanacağına değinilirken, 2008 Ulusal Programı'nda geri kabul anlaşmalarına hiçbir şekilde yer verilmemiştir. Bu şekilde, 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli öncelikler arasında yer verilen “AB ile Geri Kabul anlaşmasının en kısa zamanda tamamlanması”⁷⁷⁷ konusundaki talebe karşılık Ulusal Program'da bu husus yer bulmamıştır. Ancak 2009 yılında hem AB hem de Türkiye tarafı bu konuda daha uzlaşmacı bir tutum takınarak stratejilerini değiştirmiş ve yeni bir müzakere sürecine girmiştir.

⁷⁷⁶ Kemal Kirişçi, “The limits of conditionality and Europeanization: Turkey's dilemmas in adopting the EU *acquis* on asylum”, Paper prepared for the panel on “Immigration, asylum and supranational governance: Implications of Europeanization” at the *EUSA Tenth Biennial International Conference*, Montreal, 17-19 May 2007, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/kirisci-k-08g.pdf> (15.07.2010); Kemal Kirişçi, “Harmonisation of Migration Policy and Turkey's Security Challenges”, *EDAM Discussion Paper Series*, no.1, 2009, s. 7.

⁷⁷⁷ Avrupa Komisyonu, “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair Konsey Kararı, Brüksel, 26.02.2008, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (15.06.2010), s. 14.

4.2.4.2. Avrupalaşma Teşviki Olarak Vize Kolaylaştırma/Muafiyet: Uzlaşma Dönemi

Türk dış politikasında, son yıllarda sıfır toplamlı oyun yerine kazan-kazan stratejisinin izlenmeye başlandığı görülmektedir⁷⁷⁸. Bu strateji, diğer konularda olduğu gibi geri kabul anlaşmasının imzalanmasında da uygulanmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla Türk hükümeti 2009 yılında geri kabul anlaşması konusundaki çekinceli yaklaşımını değiştirmiş ve müzakereleri sürdürme konusunda uzlaşmıştır⁷⁷⁹. Ancak bunun karşılığında Türkiye'ye gelecek *mali külfetin paylaşımı* için AB tarafından mali destek sağlanması ve *vize kolaylaştırma/muafiyet* uygulanmasını müzakere etmiştir. Müzakerelerde her iki tarafın vurguladığı temel ilkeler, “uluslararası külfet paylaşımı, dayanışma, müşterek sorumluluk ve ortak anlayış” olmaktadır⁷⁸⁰. AB, bu konuda koşulluluk teşviği olarak üyeliğin kısa vadede mümkün olmamasından dolayı, bunun yerine Balkan ülkelerindeki uygulamalara paralel bir şekilde vize kolaylaştırma teşviğini Türkiye'ye sunmuştur. Tezin üçüncü bölümünde incelendiği üzere, Balkan ülkeleri ve bazı komşu ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanması karşılığında teşvik olarak vize kolaylaştırma anlaşmaları imzalanmıştır. Ancak Türkiye, ATAD'ın 14 Şubat 2009'daki Soysal kararından⁷⁸¹ sonra Ankara Anlaşması hükümleri uyarınca vizelerin kaldırılması gerektiğini ifade etmekte ve Türkiye'ye salt vize kolaylaştırma uygulanmasına yanaşmamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, bu karar bütün Türk vatandaşları için vize muafiyeti sağlayabilecek bir dayanak oluşturmamaktadır. Kararın dayandığı Katma Protokol'ün 41/1 maddesi, işadamları, avukatlar, sporcular, akademisyenler,

⁷⁷⁸ Kemal Kirişçi, “Turkey's Foreign Policy in Turbulent Times”, *Chaillot Paper*, No. 92, September 2006.

⁷⁷⁹ Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, s. 74; Council of the European Union, 2.12.2009, s. 78.

⁷⁸⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı, “İçişleri Bakanı Beşir Atalay, AB Dönem Başkanlığını Temsilen İsveç Göçten Sorumlu Bakanı Billström ve Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Barrot İle Bir Toplantı Yaptı”, Basın Açıklaması, No: 2009/115, 05.11.2009, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx/PersonelDetay/www.mzv.cz/www.mfa.gov.hu/emb/www.mfa.gov.hu/cons/default.icisleri_2.aspx?id=4071 (20.08.2010).

⁷⁸¹ Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, 19 Şubat 2009 tarihli kararında, Katma Protokol hükümleri uyarınca, Türk vatandaşlarının teşebbüs kurma ve hizmet sunma serbestisi çerçevesinde Topluluğa belirli koşullarda vizesiz giriş yapabileceklerine hükmetmiştir. Bu karar kamuoyunda büyük yankı uyandırmış ve Türk vatandaşlarının AB'ye vizesiz girişi tartışılmaya başlanmıştır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Narin İdriz Tezcan, *Vize Şikayet Hakkı: AB'de Türk Vatandaşlarının Hakları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No. 229, 2010, ss. 15-27.

doktorlar ve AB ülkelerine turizm, öğrenim ve tedavi amacıyla giden Türk vatandaşları için vize muafiyeti yolunu açmaktadır⁷⁸².

Türkiye ve Avrupa Komisyonu, Mayıs 2010'da geri kabul anlaşması metni üzerinde uzlaşmaya varmıştır. Avrupa Komisyonu'nun uzlaşma metnine ilişkin hazırladığı rapor, Haziran 2010'da Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi'nin gündemine alınmıştır⁷⁸³. Bu anlaşma, Avrupa ülkelerinin başta Afgan, Iraklı ve Pakistanlı olmak üzere birçok düzensiz göçmeni Türkiye'ye geri göndermesini sağlayacaktır. Bu göçmenler ülkelere geri gönderilmek üzere Türkiye'deki geri gönderme merkezlerine yerleştirilecektir. Bu merkezlerin uluslararası standartlara uygun olarak artırılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Bu merkezlerin barınma kapasitesi 2.875'tir. Her biri 650 kişi barınma kapasitesine sahip dört geri gönderme merkezinin (Bitlis, Van, Aydın ve Edirne) düzenlenmesine devam edilmektedir. Ayrıca, AB tarafından desteklenen projeler yoluyla, her biri 750 kişi barınma kapasitesine sahip iki geri gönderme merkezi Ankara ve Erzurum'da kurulmaktadır⁷⁸⁴. Ancak bu geri gönderme merkezlerinin kalabalık olması ve alt yapılarının yeterli olmaması uluslararası STK'lar ve bazı Avrupa Parlamenteleri tarafından eleştirilmektedir⁷⁸⁵. Ayrıca 2009 yılında düzensiz göçmen sayısının 150 bine çıktığı göz önüne alındığında bu sayının yeterli olmayacağı ve bu durumun Türkiye için ağır bir yük getireceği ifade edilmektedir. Bunun yanında, bu göçmenlerin buralarda tutulduğu süre içerisinde yemek, sağlık ve giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması gerekmektedir⁷⁸⁶. Türk hükümetinin bu anlaşmaların imzalanması konusundaki çekincelerini bir yana bırakıp bu konuda uzlaşma sağlaması, anlaşma ile vize muafiyeti arasında bir bağ kurulmasına dayanmaktadır⁷⁸⁷.

⁷⁸² Balkır, 2010, ss. 209-210.

⁷⁸³ Council of the European Union, "3018th Council meeting Justice and Home Affairs Press Release", Luxembourg, 3-4 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf (5.08.2010).

⁷⁸⁴ Avrupa Komisyonu, 8.11.2010, s. 81.

⁷⁸⁵ Flautre, 3.6.2010.

⁷⁸⁶ Atalay.

⁷⁸⁷ Helene Flautre, "Visa contre réadmission: Un deal néfaste pour les droits des personnes!", 3.6.2010, <http://europeecologie.eu/Visa-contre-readmission-Un-deal> (5.07.2010).

Türkiye'nin müzakerelerde vize kolaylaştırma/muafiyet yanındaki talebi, sınır kontrollerinin güçlendirilmesi ve Türkiye'ye geri gönderilecek düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere geri gönderilme sürecinde barınma ve sağlık bakımı gibi çeşitli ihtiyaçlarından kaynaklanacak maliyetlerin AB ile paylaşımıdır⁷⁸⁸. Bu kapsamda, bu maliyetlerin karşılanması için Türkiye'ye katılım öncesi ortaklık kapsamında mali destek verilmesi planlanmaktadır. Bu destek Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelesinin iyileştirilmesi ve bütünleştirilmiş sınır yönetim sisteminin uygulanması konusunda kullanılacaktır⁷⁸⁹.

Geri kabul anlaşmasının Türkiye'ye külfetini azaltmaya yönelik olarak Türkiye'nin taleplerinden birisi, AB'nin kaynak ülkelerle imzaladığı geri kabul anlaşmaları ile eş zamanlı olarak Türkiye'nin de bu ülkelerle anlaşma imzalamasının sağlanmasıdır⁷⁹⁰. Türkiye, önceki yıllardaki stratejisinde AB ile imzalanacak anlaşmadan önce, kaynak ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanmasının gereğine işaret etmiştir. Ancak bu Strateji değiştirilip, kaynak ülkelerle anlaşmanın eş zamanlı olarak imzalanması talebinde bulunulmuştur. Dolayısıyla, Türk hükümeti bu konuda daha uzlaşmacı bir tavır almaktadır. Bu kapsamda AB, Pakistan ve diğer Asya ülkeleriyle geri kabul anlaşmalarının imzalanmasını teşvik etme konusunda uzlaşmıştır⁷⁹¹.

Geri kabul anlaşmasının imzalanması için üye ülkelerin onayından geçmesi beklenmektedir. Burada kilit konu, Türkiye'ye vize kolaylaştırmanın sağlanıp, vize muafiyetine ilişkin bir takvim verilmesidir. Türkiye, AB'nin Sırbistan, Karadağ ve Makedonya'ya 2009 yılında vize muafiyeti getirme sürecine dahil olmak

⁷⁸⁸ TC Dışişleri Bakanlığı, "Türkiye'nin Yasadışı Göçle Mücadelesi"; Atalay; Sanem Baykal, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Hukuku Başkanı, *E-posta ile görüşme*, 20.11.2010.

⁷⁸⁹ Varadi, *Yüzyüze görüşme*; Council of The European Union, "Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration", *2998th Justice And Home Affairs Council meeting*, Brussels, 25-26 February 2010, s 5.

⁷⁹⁰ "Büyükelçi Volkan Bozkır, Türkiye'nin yeni AB stratejisini açıkladı", 02.02.2010, <http://www.abvizyonu.com/basindan/buyukelci-volkan-bozkir-turkiyenin-yeni-ab-stratejisini-acikladi.html> (10.06.2010).

⁷⁹¹ Varadi, *Yüzyüze görüşme*; Jacques Barrot, "EU says Turkey immigration a risk to Greek democracy", 3.7.2009, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-turkey-immigration-risk-greek-democracy/article-183735>.

istemektedir. Dolayısıyla, sadece vize kolaylaştırma değil, nihai olarak vizenin tamamen kaldırılması talep edilmektedir⁷⁹². Türkiye'nin bu konudaki tutumu, AB ile uzun süreli ilişkisinin Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Gümrük Birliği'nden kaynaklanan "farklı hukuki yükümlülöklere ve haklara dayalı" olması nedeniyle de vize muafiyeti konusunda bir yol haritasının çizilmesi konusunda Avrupa Komisyonu ile diyalog başlatılmasını sağlamaya yöneliktir⁷⁹³. Bu müzakereler ile, Türkiye-AB ilişkilerinin sadece "ikili bir müzakere" olarak değil, AB'nin genel genişleme süreci içerisinde değerlendirildiği görölmektedir⁷⁹⁴.

AB'nin vize kolaylaştırma/serbestleştirme sağlanması için Türkiye'den üç talebi ise, sınır kontrollerinin sıkılaştırılması, biyometrik pasaportların⁷⁹⁵ uygulamaya konması ve geri kabul anlaşmasının imzalanmasıdır⁷⁹⁶. Türkiye biyometrik pasaport uygulamasına Haziran 2010 itibarıyla geçmiş ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesi konusunda adımlar atmıştır. Bu kapsamda, AB politikaları ile uyumlu bir şekilde, göç kontrollerinde teknolojik araçların kullanımına özel önem verilmektedir. Türkiye geri kabul anlaşmasının imzalanması konusunda da uzlaşmıştır. Ancak burada iki taraf arasındaki temel anlaşmazlık, *vize kolaylaştırma/serbestleştirme takviminin* belirlenmesidir. AB tarafı, geri kabul anlaşmasının imzalanmasından sonra vize kolaylaştırma/muafiyet çalışmalarına başlanabileceğini söylemekte, Türk tarafı ise bu konuda takvim belirlenmeden anlaşmayı imzalamayacağını ifade etmektedir. Üye ölkelerin metin üzerinde anlaşma sağlayamamasının nedeni de bu vize muafiyeti konusudur.

⁷⁹² "Büyökelçi Volkan Bozkır, Türkiye'nin yeni AB stratejisini açıkladı"; Euractiv, "Türkiye AB ile vize netleşmeden, geri alımı kabul etmiyor", 01.07.2010, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/trkiye-ab-ile-vize-netlemeden-geri-alm-kabul-etmiyor-011033> (15.09.2010).

⁷⁹³ Baykal, *e-posta ile görüşme*.

⁷⁹⁴ Meltem Müftöler-Baç, "Avrupa Birliği Genişleme Süreci: Türkiye-AB İlişkilerine Kuramsal Bir Yaklaşım", *Türkiye-AB İlişkileri: Beklentiler ve Kaygılar*, Der. Oğuz Esen ve Filiz Başkan, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009, s 21.

⁷⁹⁵ Biyometrik pasaport, üzerinde kişilerin biyometrik bilgilerinin yer aldığı çip bulunan pasaportlardır. Fransa, Almanya, İtalya gibi Schengen alanına dahil ölkeler biyometrik pasaport kullanmaktadır.

⁷⁹⁶ "Büyökelçi Volkan Bozkır, Türkiye'nin yeni AB stratejisini açıkladı"; Stefan Füle, "EU Enlargement should help the EU become stronger", *Press Release*, Brussels, 14.04.2010; Flautre, 3.6.2010; Euractiv, "TÜSİAD'ın ağırladığı Füle: "Önce geri kabul anlaşması, sonra vize muafiyeti"" 18.03.2010, <http://www.euractiv.com.tr/genisleme/article/tsiadn-arlad-fle-vize-2-aama-009363> (10.06.2010).

Bu konuda tam anlaşmaya varılamadığından dolayı üzerinde uzlaşılan *anlaşma metni* konusunda da açık bilgi verilmemektedir. Ancak, Avrupa Parlamentosu'nda konu ile ilgili tartışmalar sonrasında Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eş Başkanı Helen Flautre, internet sitesinde metinle ilgili görüşlerini açıklamıştır. Buna göre anlaşma, düzensiz göçmen durumundaki herkese, yani Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları, devletsiz kişiler ve üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacaktır. Söz konusu üçüncü ülke vatandaşlarına geri kabul anlaşması hükümlerinin uygulanması için geçerli Türkiye vizesi ya da Türkiye'de ikamet izni olması ve Türkiye üzerinden geçiş yapmış olması gereklidir. Beş yıl ve daha fazla süre önce Türkiye'yi terk eden düzensiz göçmen konumundaki üçüncü ülke vatandaşları ise anlaşma kapsamı dışında bırakılacaktır⁷⁹⁷. Anlaşmanın hangi tür düzensiz göçmenleri kapsayacağı Türkiye'ye getireceği mali yük açısından önem taşımaktadır. Tezin üçüncü bölümünde belirtildiği üzere, geri kabul anlaşmalarının bazıları sadece o ülkenin AB'ye yasadışı olarak geçiş yapan vatandaşlarının geri kabulünü içermektedir. Dolayısıyla, bu anlaşmalar üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamayabilmektedir. Ancak, AP'ye sunulan metnin ilk yansımalarına göre, Türkiye ile yapılan anlaşmanın bütün düzensiz göçmenleri kapsayacağı anlaşılmaktadır.

Anlaşmaya göre, *geri kabul anlaşması uygulanacak kişilerin* Türk vatandaşı olduğunu kanıtlayan belgelerin bulunmaması durumunda, Türk konsoloslugu ilgili kişiyle mülakat yapabilir. Konsoloslugin olmaması halinde, üye ülkenin kendisi mülakatı yürütebilir⁷⁹⁸. Aslında AB'ye düzensiz olarak göç eden Türk vatandaşlarının Türkiye'ye geri kabulüne ilişkin olarak bir sorun bulunmamaktadır. Türkiye, halihazırda Anayasa ve Pasaport kanununa göre kendi vatandaşlarını geri almaktadır. Ayrıca, Türkiye'de yasal ikamet izni bulunan yabancılar da geri alınmaktadır. Bunun yanında, uçakla Türkiye'den ayrılan üçüncü ülke vatandaşları da aynı veya bir sonraki uçakla iade edilmeleri durumunda Uluslararası Sivil

⁷⁹⁷ Helene Flautre, "Silence, on réadmet ! L'accord de réadmission UE-Turquie en 7 points", 30.06.2010, <http://europeecologie.eu/Silence-on-readmet-L-accord-de,1442> (15.09.2010).

⁷⁹⁸ Flautre, 30.06.2010.

Havacılık Örgütü (ICAO) kuralları uyarınca geri alınmaktadır⁷⁹⁹. Burada asıl sorun, Türkiye’de yasal ikamet belgesi bulunmayan üçüncü ülke vatandaşlarının ve devletsiz kişilerin geri alınmasıdır. Üçüncü ülke vatandaşları ve devletsiz kişilerin Türkiye üzerinden AB’ye yasadışı geçiş yaptığının ispatı için kullanılacak belgeler; doktor ve otel faturaları, sınırdaki memurların (birimlerin) ya da idari ve adli işlemlerle ilgili kişilerin şahitlik etmesi olarak sayılmıştır. Türkiye’den geçişi ispat sürecinin başlaması için ilk kanıt olarak, ilgili üye ülkenin bu konudaki tanımlaması, yakalanma koşulları, uluslararası kuruluşların, aile üyeleri ve yol arkadaşlarının verdiği bilgiler olabilecektir. Son olarak, araştırmalar aksini göstermezse, ispat sürecinin başındaki tahminlere ve bilgilere dayanılarak çıkarılan sonuç geri kabul için yeterli kabul edilir. Flautre, geri kabulün çok az güvence ile yapılabilmesi ve geri kabul kapsamının geniş olmasına olanak sağlaması nedeniyle bu hükümleri endişe verici olarak nitelemiştir. Ayrıca Flautre, anlaşmada prosedürel güvencelerin yetersiz olduğunu ve bunun göçmen hakları için endişe verici olduğunu da vurgulamıştır⁸⁰⁰.

Anlaşma metninde AB ülkeleri ve Türkiye’nin üçüncü ülke vatandaşlarının kaynak ülkelere geri gönderilmeleri için gerekli tüm “çabayı” göstereceği ifade edilmiştir. Bunun için gerekli düzenlemelerin, geri kabul komitesinde yapılacağı belirtilmiştir. Flautre, “çaba” ifadesinin ötesinde daha kesin bir tutumun gösterilmemiş olmasının anlaşmanın etkinliğinin sorgulanmasına yol açacağına dikkat çekmiştir. Karma geri kabul komitesi, anlaşmanın uygulamaya konulması için oldukça güçlü bir takdir yetkisine sahip olacaktır. Flautre, AP’nin bu Komite ile doğrudan bağlantısının olmamasını da eleştirmektedir⁸⁰¹.

Teknik yardım ve vize kolaylaştırma/muafiyet konusunda ise AB’nin mali yardım araçlarını kullanıma sunacağı ve Sosyal kararı ve benzeri ATAD kararlarını uygulayarak hareketliliği arttıracığı belirtilmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’ye mali yardım sözü verilmekte ve vize serbestleştirmeye ilişkin olarak Topluluk hukukunu

⁷⁹⁹ TC Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye’nin Yasadışı Göçle Mücadelesi”.

⁸⁰⁰ Flautre, 30.06.2010.

⁸⁰¹ Flautre, 30.06.2010.

uygulamaya yönelik bir iyi niyet belirtilmektedir⁸⁰². Bunun Türk kamuoyunun beklentilerini karşılamayacağı öngörülebilir. İKV, TOBB ve TÜSİAD gibi sivil toplum kuruluşları, AB'nin vize uygulamasına son bir yıllık dönemde daha aktif bir şekilde karşı çıkmaktadır⁸⁰³. Bu kuruluşlar, 1963 yılından itibaren ortaklık ilişkisi bulunan ve 1999 yılından beri aday ülke statüsünde olan ve 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlamış bir ülke olan Türkiye'nin vatandaşlarına vize uygulanmasının "AB bütünleşmesinin ruhuna aykırı" olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye-AB ilişkilerinde sivil toplum diyaloguna önem verilmesine rağmen, Türkiye ve Avrupa vatandaşları arasındaki etkileşimi sağlayacak serbest dolaşım hala sağlanamamaktadır. AB'nin Batı Balkan ülke vatandaşlarına kısa bir süreçte vize muafiyeti sağlaması ve Türkiye ile bu konuda bir gelişme sağlanamaması kamuoyunda memnuniyetsizlik yaratmıştır⁸⁰⁴. Bu durumun da, Türkiye'de AB taraftarlığının düşmesi sürecine katkı yaptığı öngörülebilir. Türkiye gibi nüfusça büyük bir ülke için şu aşamada vize muafiyeti sağlanması mümkün görünmemektedir. Ancak, AB'nin vize kolaylaştırma/serbestleştirme konusunda adım atması Türk kamuoyundaki hassasiyetlerin dikkate alındığını gösterecektir.

Geri kabul anlaşması metninde geri kabul uygulamalarının yürürlüğe girmesine ilişkin hükümler de bulunmaktadır. Buna göre, geri kabul uygulamaları Türk vatandaşları için anlaşmanın onaylanmasının ardından en kısa sürede, üçüncü ülke vatandaşları için ise üç yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir⁸⁰⁵. Bu son hüküm, Türkiye'ye üçüncü ülkeler ile geri kabul anlaşmaları imzalaması ve geri kabul merkezleri gibi kurumsal ve idari altyapının tamamlanması için süre verildiği şeklinde yorumlanabilir.

Bu içerik ile Haziran 2010'da Adalet ve İçişleri Bakanlar Konseyi'nin onayına sunulan anlaşma üzerinde henüz tam bir uzlaşma sağlanamamıştır. Avrupa

⁸⁰² Flautre, 30.06.2010.

⁸⁰³ TOBB ve İKV, AB tarafından Türkiye'ye uygulanan vizeye ilişkin olarak "Vize Şikayet Hattı" projesi çerçevesinde, Türk vatandaşlarının vize konusunda yaşadığı sıkıntıları verilere dayanarak ortaya koymuştur.

⁸⁰⁴ Tezcan, s. 3.

⁸⁰⁵ Flautre, 30.06.2010.

Komisyonu'na vize muafiyet takvimine ilişkin çalışmaların yapılmasına konusunda yetki verilebilmesi için üye devletlerin Konsey nezdinde bir “sonuç kararı”ni oybirliğiyle kabul etmesi gerekmektedir. Bu yetkilendirme konusunda ve geri kabul anlaşmasındaki bazı teknik hususlara ilişkin olarak bazı AB ülkelerinin çekimser davranmaları nedeniyle anlaşma koşulları konusundaki görüşmeler Kasım 2010 itibariyle sürmektedir⁸⁰⁶. Balkan ülkelerine uygulanan sisteme benzer bir şekilde, ilk olarak vize kolaylaştırma sağlanıp, vize serbestleştirme konusunda da (Tibor Varadi'nin ifadesine göre 3 yıl⁸⁰⁷) bir takvim verilmesi iki taraf açısından da “kazan-kazan” olarak kabul edilebilecek bir durum oluşturacaktır. Avrupa Komisyonu'nun tavrı böyle bir uzlaşmanın sağlanması yönünde olsa da, konunun AB ülkelerinin hepsi tarafından kabul görmesi sürecin kilit noktasını oluşturmaktadır.

Türkiye-AB ilişkileri açısından bakıldığında, aslında geri kabul anlaşmasının imzalanması süreci, üyelik müzakerelerinin kapsamı dışında gerçekleşmektedir. Nitekim düzensiz göçmenlerin geri kabulünün ele alındığı 24. başlık henüz müzakereye açılmış değildir. Geri kabul anlaşmasının imzalanması, bu başlığın müzakerelere açılmasını kolaylaştırıcı bir faktör olarak da düşünülmektedir⁸⁰⁸. Ancak, mevcut durumda, geri kabul anlaşmasının imzalanmasına verilen önemin, AB'nin göç politikasını dışsallaştırma politikasının bir parçası olarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

4.3. TÜRKİYE'DE GÖÇÜN GÜVENLİKLEŞTİRİLMESİ

Türkiye'de düzensiz göç iki farklı açıdan güvensizlik unsuru olarak algılanmaktadır. Bir taraftan sınır kontrolleri bir ulusal güvenlik konusu olarak ele alınıp, yasadışı sınır geçişlerinin Türk kanunlarını ihlal ettiği kabul edilmektedir. Diğer taraftan transit göçün AB ülkelerini hedef aldığı dikkate alındığında, Türkiye'nin AB ülkelerine karşı sorumluluğunun ortaya çıktığı düşünülmektedir. AB ülkelerinin göçü bir güvenlik tehdidi olarak ele alması ve transit göçün önlenmesine

⁸⁰⁶ Baykal, *E-posta ile görüşme*.

⁸⁰⁷ Varadi, *Yüzyüze görüşme*.

⁸⁰⁸ “Büyükelçi Volkan Bozkır, Türkiye'nin yeni AB stratejisini açıkladı”.

giderek daha fazla önem vermesi nedeniyle Türkiye de bu konuda önlemlerini arttırmak durumundadır⁸⁰⁹. Bu süreç, göçün ilk olarak siyasallaşmasını, sonra da güvenleştirilmesini getirecektir.

Siyasallaşma, tezin birinci bölümünde de değinildiği üzere, güvenleştirilmenin ilk aşamasıdır. Türkiye’de uluslararası göçe ilişkin politikalar AB ülkelerine kıyasla siyasallaşmış değildir ve AB ülkelerinin aksine, 2010 yılına kadar siyaset gündeminde neredeyse hiç yer almamıştır. Ancak 2010 Türkiye İlerleme Raporu’na da yansıdığı üzere, 2010 yılı göç politikalarının Türkiye’de siyasal alana taşındığı ve gündemde yer aldığı bir dönem olmuştur. Türkiye-AB ilişkilerinde düzensiz göçle mücadele konusunun gündemin üst sıralarına yükselmesiyle birlikte, ilerleme raporunda da daha önceki yıllara kıyasla göç konusunun çok daha yoğun bir şekilde yer aldığı görülmektedir. Uluslararası göç konusu daha önceki ilerleme raporlarında sadece adalet, özgürlük ve güvenlik adlı 24. başlık altında ele alınırken, 2010 ilerleme raporunda siyasi kriterler altında “İnsan hakları ve azınlıkların korunması” başlığı ve bölgesel konular ve uluslararası yükümlülükler altında “Sınır uyumsuzluklarının barışçıl yollardan çözümü” başlığı altında değerlendirilmiştir. 2009 ilerleme raporunda uluslararası göçe ilişkin olarak göç ve göçmen terimleri 18 defa geçerken, 2010 ilerleme raporunda konunun gündemdeki yerine paralel bir şekilde 30 defa geçmiştir. Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinin 11 Aralık 2006 da almış olduğu karar çerçevesinde "Ek Protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak" 8 başlıkta müzakerelerin dondurulması kararı ile birlikte ilişkilerde durgunluk dönemi başlamış ve bu durum göç politikalarındaki uyuma da yansımıştır. Ancak, 2010 yılında geri kabul anlaşmasının imzalanması karşılığında AB’nin Türkiye için vize kolaylaştırma/muafiyet sağlayacağı taahhüdü bu konunun siyasi gündemde üst sıralarda yer almasını sağlamıştır.

Siyasallaşmanın değerlendirilebileceği bir başka alan, Türkiye’deki siyasi partilerin gündemlerinde uluslararası göçün ne ölçüde yer aldığıdır. AB ülkelerinin aksine, uluslararası göç konularına seçim kampanyalarında değinilmemektedir. Son

⁸⁰⁹ İçduygu and Sert, s. 8.

seçimlerde barajı aşan üç partinin Programı göçe ilişkin farklı noktaları ön plana taşımaktadır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Programı'nda⁸¹⁰ beyin göçü dışında uluslararası göç konusuna yer verilmemiştir. Parti Programı'nda Sınai Mülkiyet, Bilim ve Teknoloji ve Sağlık başlıkları altında beyin göçünün önüne geçilmesinin ve bu sürecin tersine çevrilmesinin gerekliliğine dikkat çekilmiştir.

Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), programında uluslararası göçe en fazla yer veren siyasi partidir. Göç konusuna verilen önem, Partinin kamu yönetiminde Bakanlık düzeyinde yeni yapılanma ihtiyaçları arasında; bölgesel kalkınma, bilgi toplumu, AB ile ilişkiler, KOBİ'ler gibi konular yanında "göçmen sorunları"⁸¹¹ konusunun sayılmasından da anlaşılmaktadır. Programın Dış İlişkiler başlığı altında ise aşağıdaki ifade yer almaktadır:

*"Avrupa toplumlarında artan yabancı düşmanlığı, ırkçılık ve İslamofobi, siyasi karar mercilerini de etkilemekte; göç, entegrasyon, hatta asimilasyon amacı güden yaklaşımlarla yabancılar ve vatandaşlık yasalarına daha sert ve kısıtlayıcı hükümler getirilmesine yol açmaktadır. Göç hareketlerinin yasalara ve uluslararası anlaşmalara uygun biçimde gerçekleşmesi esastır. Yasadışı göç hareketlerinin engellenmesi için gerekli önlemler alınacaktır."*⁸¹²

Burada, "yasadışı göç" ifadesi kullanılmakta ve yasadışı göçün önlenmesine vurgu yapılmaktadır. İnsan ticareti ile etkin mücadele konusundaki kısımda da bu konu tekrar vurgulanmıştır. Programda, "ülkemiz için güvenlik tehditleri yaratan, insani maliyeti yüksek olan Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticareti ile etkin olarak mücadele" edileceği belirtilmektedir⁸¹³. Yasadışı göç, güvenlik tehdidi yaratan alanlardan birisi olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla programda, göçe ilişkin güvenlik odaklı bir yaklaşım olduğu görülmektedir.

CHP Programında, yukarıda verilen ifade ile, Avrupa'daki Türk vatandaşlarını yakından etkileyen ırkçılık ve İslam karşıtlığı ve vatandaşlık

⁸¹⁰ Bkz. Adalet ve Kalkınma Partisi Programı, http://www.akparti.org.tr/parti-programi_79.html (20.08.2010).

⁸¹¹ Cumhuriyet Halk Partisi Programı, 04.04.2009, <http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram.pdf> (20.08.2010), ss. 82.-83.

⁸¹² Cumhuriyet Halk Partisi Programı, s. 135.

⁸¹³ Cumhuriyet Halk Partisi Programı, s. 139.

yasalarındaki kısıtlayıcı yaklaşımlar eleştirilmektedir. Parti Programı'nda yurtdışında yaşayan Türk göçmenlerin sorunları şu şekilde ele alınmıştır: “Cumhuriyet Halk Partisi, yurtdışında yaşayan yurttaş ve soydaşlarımızın ülkemizden kaynaklanan sorunlarını çözmeyi görev bilmektedir.”⁸¹⁴ Bu konuların yanında, uluslararası göçe ilişkin olarak, beyin göçünün tersine çevrilmesi, göçmen işçiler ve ailelerinin buldukları ülkelere entegrasyonun sağlanması ve haklarının korunması gibi konulara da değinilmiştir.

Son seçimlerde üçüncü sırada yer alan MHP parti programında göçe, küreselleşme ile ilişkilendirilen sorunlar arasında yer verilmiştir:

“Ancak, insan hakları, demokrasi ve hukuka saygı gibi evrensel değerlerin küresel ölçekte benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlaması beklenen küreselleşme süreci; uluslararası terörizm, göç, etnik çatışmalar, mali iflaslar ve iç karışıklıklar, uluslararası hukuka aykırı çifte standartlar, zengin ülkelerle fakir ülkeler arasında sürekli artan gelir adaletsizliği, çevresel felaketler ve açlık gibi sorunlarla birlikte anılır olmuştur.”⁸¹⁵

Parti Programı'nda temel hedefler arasında “Bilinçsiz ve kontrolsüz göç olgusunu durduracak, yerinde yaşamı teşvik edecek projeler geliştirmek”⁸¹⁶ sayılmıştır. Ancak Programdaki bu ifadelerde uluslararası göçün değil, iç göçün kastedildiği aşağıdaki ibarelerden anlaşılmaktadır:

“Bilinçsiz göçün önlenmesi sanayi ve hizmetler alanında potansiyel arz eden orta büyüklükteki iller belirlenerek, bu merkezlerin alt yapı ihtiyaçları süratle giderilecek ve özel sektör için uygun yatırım ortamı oluşturulacaktır. Kırsal alandan büyük kentlere doğru olan göç, bu merkezlerde tutularak yerinde istihdam sağlanacaktır.”⁸¹⁷

Medyaya bakıldığında, transit göç hareketlerinin son yıllarda görsel ve yazılı olarak daha fazla işlendiği görülmektedir. Ege'den botlarla geçmeye çalışırken veya kamyonların arkasında insani olmayan koşullarda kara sınırlarından geçirilmeye çalışırken yakalanan veya ölü olarak bulunan düzensiz göçmenlere ilişkin haberlere yer verilmektedir. Ancak Türk mediasındaki bu yaklaşım, AB ülkelerindeki

⁸¹⁴ Cumhuriyet Halk Partisi Programı, s. 136.

⁸¹⁵ Milliyetçi Hareket Partisi Programı, Ankara, 8.11.2009, http://www.mhp.org.tr/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf (20.08.2010), ss. 11-12.

⁸¹⁶ Milliyetçi Hareket Partisi Programı, s. 34.

⁸¹⁷ Milliyetçi Hareket Partisi Programı, s. 90.

medyanın göçmenleri güvenlik tehdidi olarak ele alan yaklaşımından ziyade, bu insanların yaşadıkları trajediye yer veren göçmen odaklı bir yaklaşımdır. Siyasallaşmanın başka bir boyutu olarak, düzensiz göçmenlerin insan hakları ihlalleri konusunda STK'ların⁸¹⁸ giderek daha fazla faaliyet gösterdiği görülmektedir. Dolayısıyla, düzensiz göçün medya ve STK'lardaki mevcut yansıması insan hakları ihlalleri üzerinedir. Medyaya konunun bu şekilde yansımada, mevcut düzensiz göç hareketlerinin transit göç niteliğinde olup Türkiye'yi ekonomik ve sosyal açıdan henüz çok etkilememesi de rol oynamaktadır. AB ile geri kabul anlaşmasının imzalanması sürecinde, eğer kaynak ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanamazsa, Türkiye'ye geri gönderilen düzensiz göçmenleri kaynak ülkelere geri göndermek mümkün olmayacak ve bu da Türkiye'yi bu göçmenlerin varış ülkesi haline getirecektir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'ye şu anda tahmin edilemeyen sayıda düzensiz göçmen girişi gerçekleşecek olup, bu sayının büyüklüğüne göre ekonomik ve sosyal rahatsızlıklar ortaya çıkabilecektir. Bu da, AB ülkelerinde görüldüğü üzere, göçün ilk etapta siyasallaşması, sonraki etapta ise güvenlikleştirilmesi sonucunu getirebilir.

Göçün güvenlikleştirilmesi, Hollifield'in belirttiği gibi⁸¹⁹, ülkelerin seçme imkanı olduğu iki tür göç politikasından biridir. Bunlardan biri, göçmenlere sınırları göreceli olarak daha açık tutan ve göç hareketlerini ülke için avantaja dönüştüren göç politikalarıdır. İkincisi, sınır kontrollerini sıkılaştıran kısıtlayıcı bir göç politikasıdır⁸²⁰. Burada, göçün güvenlikleştirilmesi veya güvenlik dışı olarak ele alınması arasında seçim yapılması sözkonusudur. Daha önce de belirtildiği gibi, Avrupa ülkelerine kıyasla Türkiye'de göç, henüz çok fazla siyasallaşmış ve dolayısıyla güvenlikleştirilmiş bir alan değildir. Ancak, Türkiye'nin transit ülkeye

⁸¹⁸ Bu STK'ların başlıcaları şunlardır: Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi (<http://www.amnesty.org.tr/ai/>), Helsinki Yurttaşlar Derneği (<http://www.hyd.org.tr/>), İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (<http://www.ikgv.org>), Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (http://www.asam.8k.com/asam_ahome_tr.html). Bu STK'lardan bazıları ilticacı ve düzensizlere insani yardım yaparken, bazıları yasal destek sunmakta, bazıları da göçmen haklarının korunması konusunda bilinç geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu STK'lar, Uluslararası Göç Örgütü, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği ve AB kurumları ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Bkz. Kirişci, 2008, s. 14.

⁸¹⁹ James F. Hollifield, "The Emerging Migration State", *International Migration Review*, 38 (3), 2004, ss. 885-912.

⁸²⁰ İçduygu and Kirişci, 2009b, s. 809.

dönüşmesi ve bu konuda AB politikalarına uyumlaştırmanın hızlandırılması ile birlikte düzensiz göçle mücadele artmakta ve sınır kontrolleri güçlendirilmektedir. Bu noktada, Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda göç politikalarını nasıl şekillendireceği önem taşımaktadır. Türkiye bir yandan düzensiz göçle mücadeleyi arttırmakta, diğer yandan sosyo-ekonomik ve kültürel nedenlerle birçok çevre ülkeyle vizeleri kaldırmaktadır. Dolayısıyla, bir yandan AB'ye uyumlaştırma için kısıtlama, diğer yandan çevre ülkelerle sosyo-ekonomik ilişkilerin artırılması için serbestleştirme yapılmaktadır. AB'ye üyelik perspektifinin daha somut hale getirilmesi, Türkiye'nin vize uygulamalarının da dahil olduğu Schengen kurallarına tam olarak adaptasyonunu zorunlu hale getirecektir. Ancak şu aşamada Türk hükümeti, sosyo-ekonomik ve dış politika hedeflerini vize politikalarına daha rahat yansıtmaktadır. Dolayısıyla, göç politikaları şu aşamada daha ziyade güvenlik-dışı bir odakla yönlendirilmektedir.

Türkiye-AB müzakere sürecine bakıldığında, göç politikalarının mevcut 35 başlık arasından 24. başlık olan "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlığı altında ele alındığı görülmektedir. Tezin ikinci bölümde değinilen AB müktesebatındaki yapılanmaya paralel bir şekilde, göç konularının bu başlık altında birlikte ele alındığı konular şunlardır: Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği, polis işbirliği, örgütlü suçlarla mücadele, terörizmle mücadele, uyuşturucuyla mücadele, gümrük işbirliği⁸²¹. Göç konularının bu tür güvenlik konularıyla aynı başlık altında ele alınması göç politikalarına da güvenlik odaklı bir yaklaşım getirmektedir. Nitekim bu başlık altında ele alınan temel göç konuları, düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesidir. Bu kapsamda ele alınan bir diğer konu, vize politikalarının uyumlaştırılması olup, daha önce belirtildiği gibi, Türkiye gibi aday ülkeler için bu politikalar çevre ülke vatandaşlarına vize uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Öte yandan, müzakere başlıkları incelendiğinde, AB'de ortak bir göç politikası geliştirilmeyen yasal göç, aile birleşimi ve göçmenlerin toplumla bütünleşmesi gibi konuların müzakere kapsamına alınmadığı görülmektedir. Bu konularda AB müktesebatı geliştikçe, Türkiye de bu konularda uyumlaştırma yapmak durumunda kalacaktır. Görüldüğü üzere, AB'nin güvenlik odaklı göç

⁸²¹ Bkz. Avrupa Komisyonu, 14.10.2009, ss. 73-78.

politikaları, AB'nin dışsallaştırılma politikası ile yayılma etkisi göstererek aday ülkelerde ve üçüncü ülkelerde de güvenlik odaklı bir yaklaşım meydana getirmektedir. Bu durum, bu ülkelerin kısıtlayıcı ve güvenlik odaklı göç politikaları uygulamasıyla göçmen hakları açısından “kazan-kaybet” yaklaşımı meydana getirmektedir⁸²².

4.4. DIŞSALLAŞTIRMA KAPSAMINDA GÖÇ POLİTİKASINDA KOŞULLULUK

Türkiye'nin göç politikaları henüz Avrupalılaştırma sürecinin başında olsa da, son yıllarda bu konuda önemli adımlar atılmaya başlandığı resmi çevreler tarafından belirtilmektedir⁸²³. Avrupalılaştırma süreci ilerledikçe, stratejik müzakere ve siyasi öğrenme süreci önem kazanmaktadır⁸²⁴. Türkiye-AB ilişkilerinde göç politikaları konusundaki ilişkiyi en iyi açıklayan model Dış Teşvik Modelidir (External Incentives Model). Dış Teşvik Modeli, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerini açıklamaya çalışan bir dış yönetim modelidir. Schimmelfennig ve Sedelmeier tarafından geliştirilen bu modelin temel araçlarından birisi, koşulluluktur. Ancak AB koşulluluk politikası, bütün üçüncü ülkelerde veya bütün politika alanlarında aynı sonuçları vermemektedir⁸²⁵. Bu modelde Avrupalılaştırma süreci, AB tarafından verilen ödüller ve yaptırımlara ve üçüncü ülkelerin maliyet-fayda değerlendirmesine dayanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, bu ilişki rasyonalist bir pazarlık sürecine işaret etmektedir. Bu süreçte üçüncü ülke, AB'nin uyumlaştırma sonucunda sunacağı ödüllerin faydasının, uyumlaştırma ile oluşacak ulusal maliyetlerden fazla olmasını dikkate almaktadır. Söz konusu ülke, maliyetler faydaları aştığı takdirde AB kurallarını benimsemektedir. Üçüncü ülkenin maliyet-fayda değerlendirmesindeki bağımsız değişkenler; *koşulların belirliliği, ödülün büyüklüğü ve sunulma hızı, koşulluluğun inandırıcılığı ve uyum maliyetleridir*. Bu değişkenler, AB kural ve

⁸²² Kemal Kirişçi, “Managing Irregular Migration in Turkey: a political-bureaucratic Perspective”, *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, no. 61, 2008, s. 22.

⁸²³ Varadi, *Yüzyüze görüşme*.

⁸²⁴ İçduygu, 2004, s. 203.

⁸²⁵ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004, ss. 669-670.

normlarının ilgili ülke tarafından benimsenmesinde belirleyici faktörleri oluşturmaktadır⁸²⁶.

Dış Teşvik Modeli kapsamında göç politikalarının Avrupalılaşmasını etkileyen değişkenlere bakıldığında, Türkiye ile ODAÜ ülkeleri arasında farklılıklar olduğu ve bu farklılıkların kural ve normların benimsenmesine yönelik süreçleri de farklılaştırdığı görülmektedir. Bu durum Tablo 21’de yansıtılmıştır. Birinci bağımsız değişken olan *koşulların belirliliği*, ODAÜ’de düşük iken, Türkiye’de göreceli olarak yüksektir. Nitekim göç politikaları konusunda hangi kuralların benimseneceği ODAÜ’nün üyelik süreci başlarında belirsiz idi. Çünkü o dönemde göç politikaları konusundaki AB müktesebatı da yeni gelişmekteydi ve aday ülkelerin müktesebatın hangi kısımlarını benimseyeceği sürecin ilerleyen zamanlarında belirlenmişti. Örneğin, aday ülkelerin Schengen müktesebatını üyelikten önce tamamen benimsemesi koşulu, 2004 genişleme sürecinde ortaya çıkan bir husustur. Schengen müktesebatının üyelik öncesinde benimsenmesi ODAÜ için önemli bir maliyet getirirse de, koşulluğun inandırıcılığı ve üyelik ödülünün kısa sürede sunulacak olması, sözkonusu ülke hükümetlerinin bu maliyetlere katlanmayı tercih etmesini sağlamıştır. Çünkü üyeliğin getireceği faydanın, bu konuda uyumlaştırmanın getireceği maliyete degeceği düşünülmüştür⁸²⁷. Türkiye ile müzakerelerin başladığı 2005 yılında ise, 2004 genişlemesi hâlihazırda gerçekleştiği için, göç politikalarının uyumlaştırılması konusundaki koşullar daha belirli bir hale gelmiştir. Bu alandaki AB müktesebatı devamlı gelişiyor olsa da, Türkiye ile müzakerelerin diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda gerçekleştirileceğinin belirtilmiş olması Türkiye için daha belirli ve yerleşmiş bir kapsam sunmaktadır.

İkinci bağımsız değişken olan *ödülün büyüklüğü ve sunulma hızına* bakıldığında, Türkiye için ödülün yani üyeliğin sunulma hızının oldukça yavaş ve hatta belirsiz olduğu görülmektedir. Daha önce üyelik için 2013 tarihi dillendirilmiş olsa da, günümüzde üyeliğin bu tarihte gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, AB’deki genişleme yorgunluğu ve AB’nin hazmetme kapasitesinin şu an Türkiye’nin üyeliği için yeterli olmadığı gibi hususlara dayandırılmaktadır. Siyasi

⁸²⁶ Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Introduction. Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe”, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ed. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, Cornell University Press, London, 2005, ss. 2, 8–12.

⁸²⁷ Heather Grabbe, “Regulating the Flow of People Across Europe, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ed. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, Cornell University Press, London, 2005, ss. 113–115.

sorunlar nedeniyle sekiz başlığın⁸²⁸ müzakeresinin dondurulması kararı da bu süreci tıkamıştır⁸²⁹. Göç politikalarının yer aldığı 24 nolu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlığı ise AB Konseyi'nde görüşülmesi süren müzakere başlıkları arasında yer almaktadır. Siyasi nedenlerle müzakere sürecinin tıkanmış olması ve üyelik için belirli bir takvim verilememesi, diğer ifadeyle üyelik ödülünün ertelenmesi Türkiye'nin uyumlaştırma hızını olumsuz etkilemektedir⁸³⁰.

Bir diğer değişken olan *uyum maliyetleri* konusunda ise, göç politikalarının diğer müzakere konuları arasında en fazla uyumlaştırma maliyeti getiren alanlardan birisi olduğunu söylemek mümkündür. Polonya, Bulgaristan ve Romanya gibi uzun sınırları olan ve jeopolitik konumundan dolayı AB'nin dış sınırlarını oluşturan ülkelere benzer şekilde, Türkiye için de bu maliyetler oldukça yüklü olacaktır. Nitekim Türkiye üyelikten sonra AB'nin güneydoğu sınırlarını koruyan ülke olacaktır ve bu nedenle sınır kontrollerine daha fazla yatırım yapması gerekecektir. Geri kabul anlaşmasının imzalanması da düzensiz göçmenlerin kabulü, konaklama, sağlık ve geri gönderme masrafları nedeniyle bu maliyetlere yenilerini ekleyecektir.

⁸²⁸ Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği, Dış İlişkiler

⁸²⁹ Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinin 11 Aralık 2006 da almış olduğu karar çerçevesinde "Ek Protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak" müzakerelere açılmamaktadır. Aynı nedenle hiçbir fasıl geçici olarak kapatılmayacaktır. Diğer taraftan, "Eğitim ve Kültür" ve "Ekonomik ve Parasal Politika" fasılları, herhangi bir teknik açılış kriteri bulunmamasına ve teknik olarak açılmaya hazır olmalarına rağmen, bazı üye ülkeler tarafından AB Mevzuatı ile ilgili olmayan nedenlerle bloke edilmektedir. Bkz. "Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1> (10.09.2010).

⁸³⁰ Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005, s. 13.

Tablo 21: Dışsallaştırma Kapsamında Göç Politikalarının Avrupalılaşmasını Etkileyen Değişkenler: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Türkiye arasında bir Karşılaştırma

	Koşulların Belirliliği	Ödülün Büyüklüğü Ve Sunulma Hızı	İnandırıcılık	Uyum maliyetleri	Kuralların benimsenmesi ve Avrupalılaşma
Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri	Düşük	Yüksek	Yüksek	Yüksek	Yüksek
Türkiye	Daha Yüksek	Daha düşük	Düşük	Yüksek	Düşük

Kaynak: Schimmelfennig ve Sedelmeier tarafından geliştirilen dış teşvik modelinden uyarlanmıştır. Bkz. Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005, ss. 12–17.

Bu maliyetlerin üçüncü ülkeler tarafından benimsenmesi için kilit değişken, Tablo 22’de de görüldüğü üzere, koşulluğun inandırıcılığıdır. ODAÜ ülkelerinin deneyimleri ile kıyasladığında, dış teşvik modelinde Türkiye için temel farklılık, koşulluğun inandırıcılığı konusunda ortaya çıkmaktadır. Aday ülkede Avrupalılaşmanın bir dönüşüm halinde yaşanması için, AB’nin üyeliğin gerçekleşmesi konusunda inandırıcı olması gerekmektedir⁸³¹. Türkiye’nin üyelik perspektifi konusunda AB’nin inandırıcılığı son yıllarda azalmış ve teşvikler azalmıştır. Bu nedenlerle, Türkiye’nin AB’ye üyelik projesini desteklemenin siyasi maliyetleri Türkiye’de artmıştır. Sonuç olarak, reform süreci yavaşlamış ve Türkiye’deki Avrupalılaşma bir düşüş trendine girmiştir⁸³². Bu süreç, diğer alanlarda olduğu gibi göç politikaları alanında da uyumlaştırmayı yavaşlatmış, hatta vize politikası gibi konularda Avrupalılaşmayı tersine çevirmiştir. Fransa, Almanya ve Avusturya gibi ülkelerin Türkiye’nin tam üyeliğine karşı çıkması, Türkiye’nin üyeliğinin referanduma tabi tutulması önerileri ve imtiyazlı ortaklık önerileri uyumlaştırma sürecini olumsuz etkilemektedir⁸³³. Bu durum, diğer alanlarda olduğu

⁸³¹ Frank Schimmelfennig, “EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement. Consistency and Effectiveness”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 1, 2008, ss. 918–919.

⁸³² Atila Eralp, “The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship”, *New Perspectives on Turkey*, No. 40, 2009, s. 167.

⁸³³ Schimmelfennig, 2008, ss. 919, 931.

gibi göç politikaları alanında da Avrupalılaşmayı olumsuz etkileyecektir. Çünkü inandırıcılık olmadan koşulluk politikasının başarıya ulaşması mümkün değildir⁸³⁴.

AB, üyelik konusunda inandırıcılığı tam olarak sağlayamadığı ve kısa vadede bu ödülü veremediği için, son yıllarda başka ödüller önerme yoluna gitmektedir. Örneğin, geri kabul anlaşmasının imzalanması için Balkan ülkelerindeki gibi, yeni bir ödül olarak vize kolaylaştırma ve sonrasında vize serbestleştirme önerilmiştir. Bu da, Türkiye'nin geri kabul anlaşması müzakerelerine yeniden başlamaya ikna olması sonucunu vermiştir. Ancak Türkiye şu an için geri kabul anlaşması metni üzerinde uzlaşmış bulunsa da, bu ödülün hızının artırılmasını yani vize kolaylaştırma ve serbestleştirmenin en kısa sürede gerçekleştirilmesini talep etmektedir. Dolayısıyla, ödülün hızı, bu kuralın gerçekleşmesini yani anlaşmanın imzalanmasını etkileyecektir. Bu gelişmeler, Türkiye'nin AB'nin dışsallaştırma politikası ile oluşturduğu içiçi geçmiş halkalar modelinde Türkiye'nin yerini ve rolünü belirleyecektir.

4.5. TÜRKİYE'NİN AB'NİN İÇİÇE GEÇMİŞ HALKALAR MODELİ'NDEKİ YERİ VE GELECEK PERSPEKTİFİ

Avrupa Birliği, son yıllarda bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmaya çalışmaktadır ve bu kapsamda düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri konusunda ortak politikalar geliştirmektedir. Tezin üçüncü bölümünde incelendiği üzere, bu dönemde göç politikalarının dışsallaştırılmasına özel önem verilmektedir. AB'ye giden göç için temel bir kaynak ve transit ülke olarak Türkiye, AB politikalarındaki bu dönüşüm sürecinde kilit bir konuma sahip olacaktır. Türkiye'nin bu süreçteki önemi üç ayrı nedene dayandırılabilir. İlk olarak, Türkler AB içerisindeki en büyük göçmen topluluğudur ve bu göçmen nüfusun AB ülkelerindeki entegrasyon ve vatandaşlık politikalarının geliştirilmesinde önemli etkisi bulunmaktadır. İkinci neden, Türkiye'nin süreç içerisinde göç alan ve transit bir ülkeye dönüşmesidir. Bu konuların, AB'nin “güvenleştirilmiş” alanlar yanında toplumla bütünleşme ve aile birleşimi konularını da kapsayan ortak bir göç politikası

⁸³⁴ Schimmelfennig, 2008, s. 933.

oluşturma girişimlerinde önemli bir yeri olacaktır. Üçüncü neden olarak, Türkiye Schengen rejimi çerçevesinde sınır yönetiminde önemli bir görev üstlenecektir⁸³⁵. Böylece, son genişlemede yer alan ülke deneyimleri de gözönüne alındığında Türkiye'nin AB'nin güneydoğu sınırlarını oluşturması açısından "Birliğin güvenliğini sağlama" konusunda belirleyici bir konumda olması beklenmektedir⁸³⁶.

Tezin üçüncü bölümünde önerilen İççe Geçmiş Halkalar Modeli'nde Türkiye'nin yeri üyelik sürecinde değişebilecektir. Bu modelde AB'nin genişlemeyle ortaya çıkan sınırları AB ve komşu ülkeler arasında yeni ayırım çizgileri oluşturmayacaktır. Ancak bu modelde Avrupa kalesinin sınırları komşu ülkelere doğru da genişlemektedir. Bir aday ülke olarak, Türkiye'nin şu aşamadaki konumu, aday ülkelerin yer aldığı ikinci halkadır. Ancak AB'nin bu konuda çelişkili bir yaklaşımı bulunmaktadır. Türkiye, 2007-2013 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanan ve üçüncü ülkelere yönelik olan göç ve iltica üzerine yeni tematik program kapsamında göç alanında üçüncü bir ülke olarak ele alınmaktadır⁸³⁷. Programda dikkati çeken husus, üyelik perspektifi olan ülkelerin program kapsamında olmadığı, bu ülkelerle göç konusundaki işbirliğinin Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA-Instrument for Pre-accession countries) altında sürdürüleceğinin ifade edilmesidir⁸³⁸. Bu açıklamalara rağmen Türkiye'nin programa dahil edilmesi dikkat çekicidir. Dolayısıyla, Türkiye bir aday ülke olarak resmi anlamda bu Model içerisinde ikinci halkada yer almasına rağmen, uygulamada göç konusunda üçüncü halkada yer alan ülkelerle (AKP ülkeleri) aynı çerçevede ele alınmaktadır. Avrupa Komisyonu yetkililerinin açıklamalarına göre⁸³⁹, geri kabul anlaşmasının imzalanması ile birlikte, diğer aday ülkeler gibi, Katılım Öncesi Mali Yardım

⁸³⁵ Kemal Kirisci, "The Hague Programme: Challenges of Turkish Pre-accession in the Area of Asylum, Migration and Border Control", Discussion points prepared for the Conference: *The Implementation of the Hague Programme*, Rotterdam, 23-24 June 2005, s. 1.

⁸³⁶ Sandra Lavenex, "Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism", *Journal of European Public Policy*, 8 (1), 2001, s. 38; European Commission, 6.10.2004, 42.

⁸³⁷ Bkz. European Commission, *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in Areas of Migration and Asylum 2007-2010*, 25.09.2007.

⁸³⁸ European Commission, 25.09.2007, s. 5.

⁸³⁹ Varadi, *Yüzyüze görüşme*.

Aracı'ndan Türkiye'ye mali destek sağlanacaktır. Bu da, Türkiye'nin bu alandaki fonlar açısından diğer aday ülkelerle aynı muameleye tabi olacağını göstermektedir.

Üyelik sonrasında ise, Türkiye'nin belli bir süre Schengen Alanı'na dahil olamayacağı ODAÜ örneklerinden bilinmektedir. 2004 yılında AB'ye üye olan bu ülkeler için kişilerin serbest dolaşımı konusunda geçiş dönemleri öngörülmüştür. Buna göre, üye ülkeler bu geçiş dönemini yedi yıla kadar uzatabilecek idi⁸⁴⁰. Ancak 2004 yılında üye olan bu ülkeler üç yıl gibi kısa bir sürede, yani Aralık 2007'de bu alana dahil olmuştur. Bu sürenin kısa olmasının nedeni, bu ülkelerin üyelik öncesinde Schengen müktesebatını benimsemiş olmasıdır. Ancak, üyelik sonrasında Schengen Bilgi Sistemi gibi teknolojik altyapılara da uyum sağlanması gerektiği için bu alana üyelikle eşzamanlı olarak dahil olunamamaktadır. Türkiye için de bu sürecin benzer şekilde gerçekleşeceği düşünülebilir.

AB-Türkiye ilişkilerinin geleceğine bakıldığında, bu ilişkinin gündeminde uluslararası göçün devamlı olarak varolacağı açıktır. Türkiye ve AB tarafı bu gerçeği kabullenip bu yönde politikalar geliştirmelidir. Türkiye'nin üyeliğinden sonra Avrupa'ya büyük miktarda göç akımı olacağı korkusu, siyasi ve sosyal olarak yapılandırılmış bir söylemdir. Geçmiş genişleme deneyimlerine bakıldığında, İspanya, Portekiz, Yunanistan örneklerinde bu korkunun gerçeğe dönüşmediği, aksine bu ülkelere geri dönüş göçü gerçekleştiği görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin deneyimleri de bu yönde bir eğilimi göstermektedir. Nitekim, Avrupa'da yaşayan Türkler arasında yapılan bir araştırmada, bu kişilerin % 30'u üyelik halinde Türkiye'ye geri dönmeyi düşüneceklerini ifade etmiştir⁸⁴¹.

Bu kapsamda, göç olgusunun kontrol edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmasından ziyade üzerinde çalışılması ve "yönetilmesi" gereken bir "gerçeklik" olarak ele alınması her iki tarafın faydasına olacaktır. Bu süreçte, üçlü kazan

⁸⁴⁰ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 743.

⁸⁴¹ Ayhan Kaya, "Euro-Turks Caught Between Individualisation and Forced Institutionalisation", *Turkey: From Tutelary to Liberal Democracy?*, ed. Stefan Höjelij, Sekel, Luld, 2009, ss. 46-47; Ayhan Kaya ve Ferhat Kentel, *Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü, Engel mi?*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, ss. 119-120.

stratejisi olarak bilinen kaynak ülke, hedef ülke ve göçmenlerin faydasına olacak politikalar benimsenmelidir. Bu kapsamda, ülkeler arasında geçici ve mekik göçü anlaşmaları yapılması ve göç hareketlerinin bu şekilde yönetilmesi sorunun çözümü için önerilen yollardan birisidir⁸⁴². Ayrıca, AB tarafı ve Türkiye tarafı transit göç hareketleri konusunda her iki tarafın çıkarlarını koruyan uzlaşmacı bir tutum sergilemeye devam etmelidir. Böyle bir strateji, sürecin uzun vadede daha iyi yönetilmesini ve bir sorun olmaktan çıkmasını sağlayacaktır.

⁸⁴² İçduygu, 2007, ss. 136-138.

SONUÇ

21. yüzyıl, uluslararası göç ve güvenlik konularına yeni ve tartışmalı boyutlar eklemiştir. Soğuk Savaş döneminde barış ve savaşa, uluslararası ilişkiler ve dış politikaya dayalı sert güvenlik anlayışı, bu dönem sonrasında enerji, çevre, insan güvenliği ve göç gibi yeni yumuşak güvenlik alanlarına doğru genişlemiştir. Bu süreçte göç, görüş farklılıklarının yaygın olduğu, tartışma yaratan ve gündemin üst sıralarında yer alan bir konu haline gelmiştir. Uluslararası göçün gündemin üst sıralarında yer alan çok az sayıdaki konulardan biri olmasının nedeni siyaset, ekonomi, sosyal politika, güvenlik, demografi, sosyo-kültürel yapı gibi alanları ilgilendiren çok boyutlu bir olgu olmasıdır. Ayrıca göç, göçmenin kendisi başta olma üzere kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkesini de birçok yönden etkileyen karmaşık bir süreç olduğu için göçün yönetimi oldukça zor hale gelmektedir. Göç olgusunun çok boyutlu ve birçok ülkeyi etkileyen bir süreç olması nedeniyle sürece dahil olan tarafların hepsinin içerisinde bulunduğu ortak politikalar geliştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Bu tezde, uluslararası arenada, AB’de uluslararası düzeyde ve üye ülkelerin iç politikalarında gündemin üst sıralarında yer alan göç ve güvenlik olgularının kesişme alanları ve etkileri incelenmiştir. Tezde, AB’de ortak göç politikası oluşturulması sürecinde güvenlik odaklı yaklaşımların ne ölçüde etkili olduğu değerlendirilmiştir. Ayrıca, AB’de göçün güvenleştirilmesinin üye ülkelerde, aday ülkelerde ve komşu ülkeler de dahil olmak üzere çevre ülkelerde göç politikaları ve göç kontrolleri üzerine etkisi irdelenmiştir. Bu kapsamda, AB’nin göç politikalarını dışsallaştırılma stratejisi, İçişleri Bakanlığı’nın yaklaşımını temel alan bir model ekseninde analiz edilmiştir. AB’de gerçekleşen bu güvenleştirme-dışsallaştırma sürecinin Türkiye’de göç konusundaki politika yapımında ne gibi etkileri olduğu veya olacağı aday ülkelerin geçirdiği aşamalar dikkate alınarak analiz edilmiştir.

Avrupa Birliği’nin ekonomik ve sosyal gelişmesinde ve dış ilişkilerinde önemli bir yeri olan göç politikası Amsterdam Antlaşması (1997) ve Tampere Zirvesi’nden (1999) sonra Birliğin uluslararası politikalarından biri haline getirilmiştir. AB’de ortak göç politikası oluşturma sürecine bakıldığında, göç

politikasının güvenlik odaklı bir yaklaşımla geliştirildiği görülmektedir. Nitekim göç politikasının bütün unsurları uluslararası alana taşınmamış, sadece güvenlik odaklı olarak ele alınan düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri konusunda ortak bir AB politikası geliştirilmiştir. Ayrıca bu politikalar, AB'nin 1999'dan itibaren özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma çabaları kapsamında geliştirilmekte ve dolayısıyla uyuşturucu kaçakçılığı, örgütlü suçlarla ve terörizmle mücadele gibi güvenlik konuları ile aynı çerçevede ele alınmaktadır. Genişleme süreci ve uluslararası konjonktürün etkisiyle, AB'de güvenlik ve özgürlük alanları birlikte yürütülse de güvenlik alanının ve güvenlik odaklı uygulamaların daha baskın olduğu görülmektedir. Nitekim genişleme ile birlikte kişilerin serbest dolaşımı yeni üye ülkelere genişletilirken düzensiz göçün önlenmesi amacıyla sınır kontrolleri daha da sıkılaştırılmaktadır. AB Konsey kararları, AB Antlaşmaları ve bu konuda hazırlanan beş yıllık programlar incelendiğinde de anlaşılmaktadır ki, özgürlük ve güvenlik arasındaki denge, güvenlik yönünde ağır basmakta ve bu durum "Avrupa kalesi" oluşturulduğuna ilişkin eleştirileri beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte, 2009 yılında açıklanan beş yıllık Stockholm Programı özgürlük-güvenlik dengesini sağlamaya çalışmaktadır. Göç politikasının güvenikleştirilmesini doğrudan etkileyen bu program, güvenlik odaklı söylemlerden bir ölçüde uzaklaşarak, göçün güvenlik-dışı hale getirilmesi ve göçün güvenlik dışındaki boyutlarını da dikkate alan kapsamlı bir strateji izlenmesi konusunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

AB düzeyindeki politikalarda bu şekilde ortaya göçün güvenikleştirilmesi eğilimi, üye ülkelerde her ülkenin siyasi, coğrafi ve sosyo-ekonomik koşulları ve farklı göç deneyimlerinden dolayı farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Etki açısından, eski üye ülkeler, yeni üye ülkeler ve aday ülkeler arasında bir sınıflandırma yapılabilse de, aynı gruba dahil olan ülkelerin örneğin Almanya ve İtalya'nın farklı göç yapıları nedeniyle farklı etkilere maruz kaldığı görülmektedir. Ancak, derecesi farklı olsa da güvenikleştirme eğilimi her ülkede gözlenmektedir. Aslında göçün güvenikleştirilmesi, AB'de hem aşağıdan yukarıya hem de yukarıdan aşağıya bir süreç olarak görülebilir. AB ülkeleri kendi ülke politikalarını AB Konseyi'nde AB düzeyine taşımakta ve AB göç politikası da bu nedenle güvenlik-odaklı bir şekilde gelişmektedir. Ancak AB düzeyinde oluşan bu politikalar, böyle

bir politika yanlısı olmayan üye ülkeleri de bağlamakta, en çok da aday ülkelerin ve bir dereceye kadar komşu ülkelerin göç politikalarının güvenikleştirilmesini teşvik etmektedir.

Üye devlet ve hükümet başkanlarından oluşan AB Konseyi, üye ülke politikalarının da bu yönde olması nedeniyle, AB göç politikasının güvenlik odaklı bir şekilde geliştirilmesinde temel aktördür. Bu durum, coğrafi konumları nedeniyle düzensiz göç hareketleri ile birebir karşılaşan Akdenizli AB üyeleri başta olmak üzere, üye ülkelerin göç konusundaki duyarlılık ve endişelerinin bir yansımasıdır. Ancak AB kurumlarının göçün güvenikleştirilmesine ilişkin yaklaşımları ve söylemleri farklılaşmaktadır. AB’de yürütmenin itici gücü olan Avrupa Komisyonu ise, gerek genişleme sürecinde serbest dolaşıma, gerekse üçüncü ülkelerden AB’ye gerçekleşen göçe, güvenlik-dışı bir yaklaşım göstermektedir. Komisyon, AB’nin yaşlanan nüfusu nedeniyle ortaya çıkacak göçmen ihtiyacını vurgulamakta ve bu nedenle yasal göç yollarının artırılmasını savunmaktadır. Avrupa Parlamentosu’nda ise, farklı siyasi grupların varlığına bağlı olarak göç politikasına ilişkin farklı bakış açıları bulunmaktadır. Parlamento’daki siyasi grupların Parti programlarına ve o grupta yer alan Parlamenterlerin görüşlerine göre bir değerlendirme yapıldığında, AP’nin % 92’sinin AB’nin ortak göç politikası geliştirmesine destek verdiği anlaşılabilir. Birlikte, göçün güvenikleştirilmesine verilen desteğin % 50’den az olduğu görülmektedir. Göçün güvenikleştirilmesi konusunda kurumlar arası görüş farklılığı olsa da, AB’nin kurumsal yapısı gereği AB Konseyi’nin görüşleri politika yapımında baskın bir durumdadır. Ancak, AB’nin düzensiz göçle mücadele konusunda hala kapsamlı ve tutarlı bir ortak politika geliştiremediğini göstermektedir. Bunun nedeni de büyük ölçüde bazı ülke ekonomilerinin bu göçmenleri ucuz işgücü olarak kullanmasına ve dolayısıyla bu ülkelerin aslında düzensiz göçü tamamen engellemek istememesine dayanmaktadır.

AB’de güvenikleştirilmiş göç politikası unsurlarından olan düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrollerinin yüksek teknoloji kullanılarak daha da sıklaştırılması, AB’de çoğu zaman abartılı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Göçü bir tehdit ve güvenlik unsuru olarak ele alan bu politikalar, düzensiz göçün önlenmesi amacını etkin olarak gerçekleştirememektedir. Bir sınır noktasında kontrollerin

sıkılaştırılması sadece bu göç hareketlerinin diğer sınır noktalarına kaymasına neden olmaktadır. Söz konusu politikalar, düzensiz göçün önlenmesini sağlayamamakla birlikte, mali ve insani külfet getirmekte ve hatta insan kaçakçılığının ve suç ağlarının daha da güçlenmesine yol açmaktadır. Nitekim AB, son yıllarda bunun farkına vararak, göç politikasının dış boyutunu geliştirip düzensiz göçün önlenmesi konusunda kaynak ve transit ülkelerle işbirliğini arttırmaya çalışmaktadır. Böylece ortak göç politikasının yansımaları bir anlamda iç politikada ve dış politikada birbiriyle iç içe geçmektedir.

Göç politikasının dışsallaştırılması AB ortak göç politikasının geliştirilmesinde ve düzensiz göçle mücadelenin etkinliğinin artırılmasında önemli bir unsurdur. AB'nin ortak göç politikasına yönelik bütünsel bir değerlendirme yapabilmek amacıyla, tezde bu politikanın dış boyutu da incelenmiş ve iç ve dış politikaların birbirini tamamladığı görülmüştür. Göç hareketlerinin oluşumunda ve gelişiminde kaynak ülkelerin yanı sıra transit ülkeler de rol almaktadır. Dolayısıyla, bu ülkelere yönelik bir politika geliştirmeksizin AB'ye gelen göçün yönetimi sürdürülebilir olamayacaktır. Bu bağlamda, AB'nin göç politikalarının dışsallaştırılmasında asıl olan, AB'nin kısıtlayıcı nitelikteki göç politikalarının dışa yansıtılması ve AB'ye gelen göçün kontrolünün daha iyi sağlanmasıdır.

Göç politikasının dışsallaştırılmasının etkinliğini sağlamak üzere AB'nin dönemselsel olarak çeşitli yaklaşımlar geliştirdiği görülmektedir. Göçün kök nedenlerini ortadan kaldırmaya yönelik yaklaşım 1990'lı yıllarda benimsenmiş olmakla birlikte, bu yaklaşım, maliyetli olması ve sonuçlarının uzun dönemde alınacağı düşünülerek yeterince etkin bulunmamış ve sonrasında daha güvenlik odaklı ve göçü kısıtlayıcı bir yaklaşım olan uzaktan kontrol yaklaşımı benimsenmiştir. Bu yaklaşım ile düzensiz göç hareketlerini kontrol sorumluluğu kaynak ve özellikle transit ülkelere kaydırılmak istenmiştir. Bu stratejinin en önemli aracı ise, düzensiz göçmenlerin geçiş yaptığı transit ülkelere ve kaynak ülkeler geri gönderilmesini sağlayan geri kabul anlaşmalarının imzalanmasıdır. Ancak bu stratejinin uygulamaya geçirilmesi, kaynak ve transit ülkelerin işbirliği yapmaya ikna edilmesi açısından zor olmuştur. AB, üçüncü ülkelerin düzensiz göçle mücadele konusunda işbirliği yapmasını sağlamak için koşulluluk politikası uygulamaya

çalışmış ve karşılığında bazı teşvikler sunmuştur. Uygulamaya bakıldığında, bu teşvikler, Afrika ülkelerinde kalkınma yardımları şeklinde olurken, doğu komşularında ve aday ülkelerde vize kolaylaştırma/muafiyet anlaşmaları olmaktadır. Ancak bu teşvikler bütün üçüncü ülkelere uygulanamamaktadır.

Üçüncü ülkeler üyelik veya vize kolaylaştırma dışındaki teşviklerle çok fazla ilgilenmemekte, uygun teşvikleri bulmak her zaman kolay olmamaktadır. Olumlu teşviklerin etkili olmadığı durumlarda Konsey olumsuz teşvik yani yaptırım uygulama yoluna da gitmektedir. Ancak AB, hem uluslararası alanda normatif aktör kimliği açısından hem de üçüncü ülkelerle ilişkiler ve bölgesel dinamikler açısından yaptırım uygulamayı nadiren tercih etmemektedir. Dolayısıyla AB, göç politikasının dışsallaştırılmasında farklı ülke grupları için farklı stratejiler izlemektedir. Bu bağlamda, bu tezde AB göç politikasının dışsallaştırılmasının nasıl bir model etrafında geliştiği irdelenmiştir. AB, normatif bir güç olarak kendi çevresinde çeşitli politika alanlarında bir yapılandırma oluşturmaktadır. AB, genişleme, Avrupa Komşuluk Politikası ve ikili anlaşmalar gibi araçları kullanarak, küresel alanda etkin olmaya çalışmaktadır. Göç politikalarının dışsallaştırılması da bu yapılanmanın içerisinde yer almaktadır.

AB, İçişleri Geçmiş Halkalar Modeli çerçevesinde kendi etrafında düzensiz göçle mücadele açısından bölgesel güvenlik kordonları oluşturmaktadır. AB'nin bu sistemle sınır yönetimi anlayışını, çevre ülkelere çok boyutlu bir karşılıklı bağımlılık sistemi içerisinde genişletmeye çalıştığı da ifade edilebilir. Tezin üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak anlatılan modelde, Schengen ülkeleri çekirdek halkada yer almakta ve bu halkada kişilerin serbest dolaşımı sağlanmaktadır. Schengen Alanı dışındaki üye ülkeler ve aday ülkelerin yer aldığı ikinci halkada, çekirdek halkaya geçiş ve dolayısıyla serbest dolaşım perspektifi sunulmakta, bu perspektifi kazanmak için ise AB göç müktesebatına tam olarak uyumlaştırma yapmaları beklenmektedir. Üçüncü halkada yer alan Avrupa Komşuluk Politikası ülkeleri ile ise, sınır kontrol odaklı kapsamlı işbirliği yapılmakta ve doğu komşularına vize kolaylaştırma teşviği sunulurken, güney komşularına kalkınma yardımı teşviği sunulmaktadır. Göç konusunda kaynak ülkeler olan Ortadoğu, Orta Asya, Sahra Altı Afrika, Çin,

Rusya'dan oluşan diğer halka ile ülkelerde göçü itici faktörleri azaltma üzerine işbirliği yapılmakta, Güney ve Doğu Asya, Kuzey Amerika, Latin Amerika ve Karayipler'den oluşan son ülke grubu ile ise sadece diyaloga dayalı işbirliği yapılmaktadır.

AB, bu yapılanma ile göç politikalarında küresel bir aktör ve normatif bir güç olma isteğini göstermektedir. Ancak bu model, özellikle üçüncü ülkelerin bakış açısıyla AB-merkezli ve amaçlarını gerçekleştirme açısından etkin olmayan bir strateji olarak değerlendirilmektedir. Görüldüğü üzere, bu alandaki beş yıllık programlarda belirtildiği gibi üçüncü ülkelerin kalkınması ve bu ülkelerde demokrasinin güçlendirilmesi amaçlanmaktan ziyade, göçün kaynak ve transit ülkelerde kontrol edilmesine odaklanılmaktadır. Üçüncü ülkelere bazı teşvikler sunarak göç hareketlerinin kontrol edilmesi konusunu transit ve kaynak ülkelere devretmeyi amaçlayan koşulluluk politikası, bu süreçte bu ülkeler açısından ortaya çıkan maliyetleri yeterince dikkate almamaktadır. Bu nedenle aday ülkeler dışındaki üçüncü ülkeler AB tarafından sunulan teşvikleri yeterli görmeyip bu konuda AB ile ortak hareket etmeye yanaşmamaktadır. Bu da dışsallaştırma stratejisinin etkinliğini azaltmaktadır. Bu ülkelerle işbirliği yeterli derecede sağlansa bile, bu politikalar, AB'nin düzensiz göçle mücadele politikasını ikincil göçlerle ve dairesel geri dönüşlerle mücadele politikasına dönüştürecek ve bir kısır döngü yaratacaktır.

Güvenlik odaklı bir yaklaşımın, soruna etkili bir çözüm getirmesi oldukça zordur ve bu nedenle Avrupa Komisyonu'nun, Avrupa Parlamentosu'nun çoğunluğunun tercih ettiği kapsamlı göç yönetimi yaklaşımının uygulanması ve bu alanın güvenlik-dışı yönlerinin de dikkate alınması, politikaların etkinliği açısından önem kazanmaktadır. Bu açıdan AB, 2009 Stockholm Programı'nda da görüldüğü üzere, son yıllarda göç hareketlerinin kontrol edilmesinden ziyade, bu sürecin "yönetilmesi" gerektiğini kabul etmektedir. Dolayısıyla, kaynak ülke, transit ülke ve varış ülkeleri arasında düzensiz göçün önlenmesine ilişkin olarak diyalog ve bilinç artırılması faaliyetlerine ağırlık verilen yönetim yaklaşımının benimsenmesi gerekmektedir. Düzensiz göçe tam olarak bir çözüm bulunması mümkün olmasa da, düzensiz göç kontrollerinin daha etkin ve göçmen haklarını dikkate alan bir şekilde yönetilmesi daha yerinde görünmektedir. Bu kapsamda, göç politikalarının

geliştirilmesinde varış ülkesi olarak AB ülkeleri, kaynak ve transit ülkeler ve göçmenlerin kendisi olmak üzere bu olgunun bütün taraflarının ihtiyaçları dikkate alınmalıdır. Göçün güvenlik-dışı unsurlarının da dikkate alınmasını savunan bu yaklaşım, “dörtlü kazanç yaklaşımı” olarak adlandırılabilir.

Türkiye, göç alanındaki güvenlikleştirme-dışsallaştırma eksenindeki bu yapılanma içerisinde, AB’ye göçmen hareketleri açısından önemli bir transit ülke olarak kilit bir noktada yer almaktadır. Türkiye, 3 Ekim 2005’te AB ile müzakerelere başlamış bir aday ülke olarak, göç politikasını AB ortak göç politikası ile uyumlaştırmak durumundadır. Ancak üyelik sürecinde diğer politika alanlarında olduğu gibi bu alanda da bazı zorluk ve fırsatlar ortaya çıkmakta, bu alandaki uyumlaştırma Türkiye-AB ilişkilerinin genel gidişatından önemli ölçüde etkilenmektedir. İlişkilerde bazı aksamalar olsa da, göç politikasının dahil olduğu “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlığı henüz müzakerelere açılmadığı halde, uyumlaştırmalar yoğun olarak devam etmektedir. Diğer politika alanlarına kıyasla nisbeten yeni olan bu uyumlaştırmaların 2004 genişleme sürecinde yer alan ülkelerde görüldüğü gibi, kapsamlı bir dönüşümden ziyade ilk etapta teknik anlamda gerçekleştirildiği görülmektedir. AB-leşme olarak da adlandırılan bu süreçte, Türkiye’deki değişim politika boyutunda gerçekleşmekte olup, siyaset ve siyasa alanında değişim çok fazla gözlenmemektedir.

1998’den itibaren yayınlanan ilerleme raporları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, Ulusal Programlar ve Türkiye’nin bu süreçte kabul ettiği Eylem Planları çerçevesinde bakıldığında, Türkiye’nin göç politikasının çeşitli unsurları arasında uyumlaştırma farklılıkları olduğu görülmektedir. Radaelli’nin Avrupalılaştırma sınıflandırmasına göre bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye’nin vize politikasında Avrupalılaşmada bir “geri dönüş” yaşanmaktadır. Türkiye, daha önceki dönemlerde bu alanda uyumlaştırmaya önem verirken, son dönemde çevre ülkelere yönelik olarak bölgesel bir yaklaşım çerçevesinde vize politikasını esnetme eğiliminde olup, AB vize politikaları ile uyumlu olmayacak şekilde bazı ülkeler ile vizeleri kaldırmaktadır. Türkiye, üyelik takvimi kesinleşmediği için böyle bir uygulamaya gidip, çevre ülkelerle ticari, ekonomik ve sosyo-kültürel ilişkilerin geliştirilmesi

yönünde bir politika tercihinde bulunmaktadır. Göç politikasının bir diğer unsuru olan düzensiz göçle mücadele konusunda, 2001 yılına kadar Avrupalılaşmada “eylemsizlik” gözlemlendiği, yani değişimin olmayıp, değişime karşı direnç ve gecikmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bir diğer göç politikası unsuru olan bütünleştirilmiş sınır yönetimi, bu alanda uyumlaştırmanın oldukça maliyetli olması ve Türkiye’nin sınırlarında terörizm nedeniyle askeri hassasiyetlerin ağır basması nedeniyle ilerlemenin çok fazla sağlanamadığı bir alan olmuştur. 2005 yılında Türkiye-AB müzakerelerinin açılmasını takiben, diğer politika alanlarında olduğu gibi düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri konusunda bir “hazmetme” süreci başlamıştır. Ancak 2006 yılından sonra, Türkiye’nin AB üyelik perspektifinin kesinliğe kavuşmamasından ve bazı başlıklarda müzakerelerin dondurulmasından dolayı koşulluluk politikasının inandırıcılık sorunu ortaya çıkmış, diğer reformlarda olduğu gibi bu konudaki uyumlaştırmada da bir yavaşlama ortaya çıkmıştır. Bu dönemde AB göç politikasının dışsallaştırılmasında özel önem verilen geri kabul anlaşması müzakereleri de Türkiye tarafından dondurulmuştur.

2009 yılında, vize kolaylaştırma/muafiyet anlaşmasının bir teşvik olarak sunulmasıyla birlikte, geri kabul anlaşması müzakerelerine tekrar başlanmış ve bu konuda uzlaşma sağlanmıştır. Bu durum, göç politikasının bütün unsurlarında uyumlaştırma yeni bir ivme kazandırmıştır. Ancak, Türk yetkililerin de görüşlerinde belirttiği üzere, göç politikalarında köklü bir “dönüşüm”, ancak kesin bir üyelik takvimi belirlendiğinde sağlanabilecektir. Nitekim Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gözlemlenen dönüşüm, üyelik takviminin net olması ile birebir bağlantılıdır. Ancak bu süreçte iki taraf arasındaki ilişkiler AB göç politikasının dışsallaştırılması çerçevesinde de yürümektedir. Örneğin Türkiye-AB geri kabul anlaşması müzakereleri AB’nin dışsallaştırma politikasının da bir parçası olup, dışsallaştırma politikasının üyelik süreci ile kesiştiği bir alanda yer almaktadır.

Bu uyumlaştırma süreci ilerlerken, AB’de göçün güvenlikleştirilmesi eğiliminin Türkiye’ye de yansıtacağı öngörülebilir. Ancak, bu alanda henüz köklü bir dönüşüm gerçekleşmediği için, güvenlikleştirmenin ilk adımı olan siyasallaşmanın dahi Türkiye’de henüz gerçekleşmediği gözlemlenmektedir.

Uluslararası göç konusunun siyasallaşmasının ne derece gerçekleştiği, Türkiye'deki siyasi partilerin gündemlerinde bu konunun ne ölçüde yer aldığına bakıldığında görülebilir. AB ülkelerinin aksine, Türkiye'deki seçim kampanyalarında uluslararası göç konularına değinilmemektedir. Son seçimlerde barajı aşan üç partinin Programı incelendiğinde ise göçe ilişkin olarak beyin göçü, Avrupa'daki göçmen işgücünün entegrasyon sorunları gibi farklı noktaları ön plana taşıdıkları görülmektedir. Dolayısıyla düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrollerinin güçlendirilmesi konuları siyasi partilerin gündemlerinde yer almamakta ve uluslararası göç henüz bir tehdit olarak algılanmamaktadır. Medyaya bakıldığında, transit göç hareketlerinin son yıllarda görsel ve yazılı olarak daha fazla işlendiği görülmektedir. Ancak Türk mediasındaki bu yaklaşım, AB ülkelerindeki medyanın göçmenleri güvenlik tehdidi olarak ele alan yaklaşımından ziyade, bu insanların yaşadıkları trajediye yer veren göçmen odaklı bir yaklaşımdır. Türkiye'de uluslararası göçün henüz siyasallaşmaması ve güvenlikleştirilmemesinde, mevcut düzensiz göç hareketlerinin transit göç niteliğinde olup Türkiye'yi ekonomik ve sosyal açıdan henüz çok etkilememesi de rol oynamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin göç politikaları şu aşamada güvenlik-dışı bir odakla yönlendirilmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde önerilen ve güvenlik odaklı bir yaklaşım içeren "İççe Geçmiş Halkalar Modeli'nde" Türkiye'nin yerinin üyelik öncesi ve sonrasında nerede olacağına ilişkin bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye'nin şu aşamadaki resmi konumunun, aday ülkelerin yer aldığı ikinci halkada olduğu görülmektedir. Ancak dikkat çekici husus, Türkiye'nin göç konusunda verilen mali destekler gibi bazı konularda üçüncü halkada yer alan Komşuluk Politikası ülkeleri ile aynı çerçevede ele alınmasıdır. Son genişleme süreci incelendiğinde, Türkiye'nin üyelikten hemen sonra Schengen Alanı'na dahil olamayacağı anlaşılmaktadır. Ancak bu halkadan kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı çekirdek halkaya geçiş perspektifi olduğu için, Türkiye'nin Schengen müktesebatını üyelik öncesinde tamamen benimsemiş olması durumunda bu halkaya kısa bir dönemde geçiş yapabileceği öngörülebilir. Son zamanlarda AB ve Türkiye arasında vize kolaylaştırma/muafiyet konusunda sağlanan uzlaşmacı tutum, bu sürecin hızlanması konusunda iyimser bir tablo sergilemektedir.

AB-Türkiye ilişkilerinin geleceğine bakıldığında, bu ilişkinin gündeminde uluslararası göçün devamlı olarak var olacağı açıktır. Türkiye ve AB tarafı bu gerçeği kabullenip bu yönde politikalar geliştirmelidir. Üyelik sürecinde ve göç alan bir ülkeye dönüşüm sürecinde Türkiye'nin göç politikasını gözden geçirmesi ve yeni koşullara uyarlaması gerekmektedir. Bu kapsamda, AB-Türkiye ilişkilerinde göç olgusunun kontrol edilmesi gereken bir sorun olarak ele alınmasından ziyade üzerinde çalışılması ve “yönetilmesi” gereken bir olgu olarak ele alınması her iki tarafın faydasına olacaktır. Bu süreçte, hem AB, hem Türkiye hem de göçmenlerin faydasına olacak ve bu şekilde “üçlü kazanç” sağlayacak politikalar benimsenmelidir. AB tarafı ve Türkiye son dönemde transit göç hareketleri konusunda her iki tarafın çıkarlarını koruyan uzlaşmacı bir tutum sergilemektedir ve bu strateji, sürecin uzun vadede daha iyi yönetilmesini ve bir sorun olmaktan çıkmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

ABADAN-UNAT, Nermin. *Bitmeyen Göç-Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006.

AÇIKMEŞE, Sinem Akgül. *Kopenhag Okulu ve Realist Güvenlik Çalışmalarında Aktör, Tehdit ve Politika: Avrupa Güvenliği Üzerine Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

Adalet ve Kalkınma Partisi Programı, http://www.akparti.org.tr/parti-programi_79.html (20.08.2010).

ADAMSON, Fiona B. "Crossing Borders: International Migration and National Security", *International Security*, Vol.31, No.1, 2006, ss. 165-199.

ALLIANCE OF LIBERALS AND DEMOCRATS FOR EUROPE. *European Immigration Policy*, http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/background_notes/FT-ADLE-Immigration-en.pdf (03.02.2009).

AMNESTY INTERNATIONAL EU OFFICE. "To European Union Heads of State and Government on the occasion of the EU Summit 4-5 November 2004 adopting the Hague Programme "Strengthening Freedom, Security and Justice" in the EU", 2 November 2004, http://www.amnesty-eu.org/static/documents/Open_Letter_Hague_Programme.pdf (10.12.2009).

ANGENENDT, Steffen. "International Migration—Just a Matter of State Security?", *The Security- Migration Nexus Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries*, Ed. Jerry Sommer and Andrea Warnecke, Documentation of the International Conference, Bonn, 22–23 February 2008, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief36/brief36.pdf> (19.10.2009).

ANNAN, Kofi. "Why Europe Needs an Immigration Strategy", Speech in European Parliament, 29 January 2004, <http://www.un.org/News/press/docs/2004/sg-29jan2004.htm> (17.02.2009).

APAP, Joanna, Sergio Carrera and Kemal Kirişci. “Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice”, *CEPS EU-Turkey Working Papers*, No. 3, 2004.

ASK, Beatrice and Tobias Billström. “Stockholm Programme in Focus”, *Dagens Nyheter Newspaper*, 15.06.2009.

ATALAY, Beşir. Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu 64. Toplantısında Yaptığı Konuşma, 25-26 Mayıs 2010, İstanbul, <http://www.abhaber.com/ozelhaber.php?id=6409> (30.05.2010).

AUBARELL, Gemma, Ricard Zapata-Barrero and Xavier Aragall. “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process”, *EuroMesco Paper*, No. 79, 2009.

AUSTRIAN PRESIDENCY OF THE EUROPEAN COUNCIL. “Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy”, Brussels, 1998.

“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, Resmi Gazete, Sayı: 25178, 24.07.2003.

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE DELEGASYONU. *AB Adalet ve İçişleri Politikası: “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı”*, <http://www.kobinet.org.tr/kosgebabm/yayinlar/adalet.html> (12.10.2009).

AVRUPA KOMİSYONU. “2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının kapsadığı ilkeler, öncelikler ve koşullara dair Konsey Kararı, Brüksel, 26.02.2008, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf (15.06.2010).

AVRUPA KOMİSYONU. *2004 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 6.10.2004.

AVRUPA KOMİSYONU. *2006 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 8.11.2006.

AVRUPA KOMİSYONU. *2007 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 6.11.2007.

AVRUPA KOMİSYONU. *2008 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 5.11.2008.

AVRUPA KOMİSYONU. *2009 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 14.10.2009.

- AVRUPA KOMİSYONU. *2010 Türkiye İlerleme Raporu*, Brüksel, 9.11.2010.
- AYBAY, Rona. *Yabancılar Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
- AYDAS, Osman Tuncay, Bilin Neyaptı and Kivilcim Metin-Ozcan, “Determinants of Workers Remittances: The Case of Turkey”, 2004, http://www.bilkent.edu.tr/~economics/papers/04-05%20DP_Neyapti_Kivilcim_Aydas.pdf (15.08.2010).
- BALDACCINI, Anneliese. “The External Dimension of the EU’s Asylum and Immigration Policies: Old Concerns and New Approaches”, *Whose Freedom, Security and Justice*, Ed. Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, Hart Publishing, Portland, 2007, ss. 277-299.
- BALDACCINI, Anneliese and Helen Toner, “From Amsterdam and Tampere to the Hague: An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law”, *Whose Freedom, Security and Justice*, Ed. Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, Hart Publishing, Portland, 2007, ss. 1-22.
- BALDACCINI, Anneliese. “Counter-Terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.10, 2008, ss.31-49.
- BALKIR, Canan. *Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram Politika ve Uygulama AB ve Dünya Örnekleri*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.
- BALKIR, Canan (coordinator). “A Comparison of Residence, Social Security and Citizenship Strategies of Turkish Return Migrants and Dutch Post-Retirement Migrants in Turkey”, Project supported by Migration Research Programme at the Koç University, 2009-2010.
- BALKIR, Canan and Berna Kırkulak. “Turkey, the New Destination for International Retirement Migration”, *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*, Ed. Heinz Fassmann, Max Haller, David Lane, Edward Elgar Publishing Ltd, 2009, ss. 122-144.

BALKIR, Canan and Berna Kırkulak. "Turkey as a New Destination for Retirement Migration", *Conference on International Migration, Multi-Local Livelihoods and Human Security: Perspectives from Europe, Asia and Africa*, Institute of Social Studies, The Netherlands, 30-31.08.2007, http://www.iss.nl/content/download/8322/81198/file/Panel%201_%20Kyrkula k%20and%20Balkir.pdf (10.09.2009).

BALKIR, Canan, Zerrin T. Karaman ve Berna Kırkulak. "Yabancı Emekli Göçünün Sosyal ve Ekonomik Etkileri: Antalya ve Çevresi Üzerine Ampirik bir Çalışma", *Uluslararası Emekli Göçünün Ekonomik ve Sosyal Etkileri: Antalya Örneği*, Der. Canan Balkır, Kutlu & Avcı Yayıncılık, 2008, ss. 8-38.

BALZACQ, Thierry. "The External Dimension of EU Justice and Home Affairs", *Center for European Policy Studies Working Document*, No: 303, 2008, <http://www.ceps.eu/files/book/1711.pdf> (05.06.2009).

BARROT, Jacques. EU says Turkey immigration a risk to Greek democracy, 3.7.2009, <http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-turkey-immigration-risk-greek-democracy/article-183735>.

BAYKAL, Sanem, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği AB Hukuku Başkanı. *E-posta ile görüşme*, 20.11.2010.

BBC WORLD SERVICE and MIGRATION POLICY INSTITUTE. "Migration and Immigrants Two Years after the Financial Collapse: Where Do We Stand?", Report, 2010, <http://my.migrationpolicy.org/salsa/track.jsp?v=2&c=gbkms5N3AOfijNV9%2BVH4vVt%2FxyP9z0Nu> (13.08.2010).

BEAUDOUIN, Christophe. "Immigration Policy: From Loss Of Sovereignty To Loss Of Identity?", *The EU from a Critical Perspective: A Selection of Articles from EUWatch*, Ed.Klaus Heeger and Karoly Lorant, European Parliament, Luxembourg, 2009.

BEHR, Hartmut. "The European Union in the Legacies of Imperial Rule? EU Accession Politics Viewed from a Historical Comparative Perspective", *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No.2, 2007, ss.627-651.

- BERBERAKIS, Stelyo. “Göçmenler, Eşek Adası'nı yağmaladı”, 7.03.2009, <http://arsiv.sabah.com.tr/2009/03/07/haber,B7193D0135574CF8A44EBA60FDE81004.html>
- BIGO, Didier. “Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease”, *Alternatives*, Vol. 27, 2002, ss. 63-92.
- BIGO, Didier. “To Reassure and Protect after September 11th,” *Social Science Research Council Essays*, 2002, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/bigo.htm>(08.11.2009).
- BLUNKETT, David.“NS Interview: David Blunkett”, *New Statesmen*, January 27, 2003.
- BOLAYIR, Cenk *Amsterdam Antlaşması-Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, 2000.
- BOSWELL, Christina. “Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitisation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, 2007, ss. 589-610.
- BOSWELL, Christina. “Burden-sharing in the New Age of Immigration”, Migration Information Source, 2003, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=173> (10.09.2010).
- BÖRZEL, Tanja and Thomas Risse. “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, *The Politics of Europeanization*, Ed. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, ss.57-80.
- BÖRZEL, Tanja. “Pace-Setting, Fence Sitting and Foot Dragging: Member States Responses to Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, ss.193-214.
- BUONFINO, Alessandra. “Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse on Immigration in Europe”, *New Political Science*, Vol. 26, No. 1, 2004, ss. 23-49.
- BUZAN, Barry and Ole Wæver. *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

- BUZAN, Barry and Ole Wæver. "Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory", *Review of International Studies*, 35, 2009, ss. 253-276.
- BUZAN, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998.
- BUZAN, Barry, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre and Elzbieta Tromer, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter Publishers, London, New York, 1990.
- BUZAN, Barry. "Security concept", *Video Interview*, <http://geo.international.gc.ca/world/site/includes/print.asp?lang=en&print=1&url=%2Fcip%2Dpic%2Fcurrent%5Fdiscussions%2Fbuzan%2Den%2Easp> (15.06.2010).
- BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1991.
- "Büyükelçi Volkan Bozkır, Türkiye'nin yeni AB stratejisini açıkladı", 02.02.2010, <http://www.abvizyonu.com/basindan/buyukelci-volkan-bozkir-turkiyenin-yeni-ab-stratejisini-acikladi.html> (10.06.2010).
- CARLING, Jorgen. "European Strategies for Reducing 'Unwanted' Immigration", *Danish Institute for International Studies Brief*, 2007.
- CARRERA, Sergio and Massimo Merlino. "Undocumented Immigrants and Rights in the EU: Addressing the Gap Between Social Science Research and Policy-Making in the Stockholm Programme?", *Center for European Policy Studies*, December 2009, <http://www.ceps.eu/book/undocumented-immigrants-and-rights-eu-addressing-gap-between-social-sciences-research-and-polic> (17.02.2010),
- CARRERA, Sergio. "Towards a Common European Border Service?", *CEPS Working Document*, No. 331, 2010, ss.1-39.
- CASTLES, Stephen and Mark J. Miller. *Göçler Çağı*, Çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2008.

- CASTLES, Stephen and Mark J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Macmillan, Londra, 2003.
- CAVIEDES, Alexander. “The open method of co-ordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?”, *Journal of European Public Policy*, Vol.11, Issue: 2, 2004, ss. 289–310.
- CHARLES, Claudia. “Readmission Agreements and Respect for Human Rights in Third Countries. Review And Prospects for the European Parliament”, Briefing Paper,
<http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?languageEN>
 (01.10.2010).
- CHECKEL, Jeffrey. “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework”, *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005, ss. 801-826.
- CHOLEWINSKI, Ryszard. “The Criminalisation of Migration in EU Law and Policy”, *Whose Freedom, Security and Justice*, Ed. Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner, Hart Publishing, Portland, 2007, ss. 301-336.
- CHOLEWINSKI, Ryszard. “The EU *acquis* on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.2, 2000, ss. 361-405.
- CHRISTIANSEN, Thomas, Fabio Petito and Ben Torna. “Fuzzy Politics around Fuzzy Borders: The European Union’s Near Abroad”, *Cooperation and Conflict*, Vol.35, No.4, 2000, ss.389-415.
- CLANDESTINO Project- Undocumented Migration: Counting the Uncountable Data and Trends Across Europe, <http://clandestino.eliamep.gr/>(07.07.2010).
- CLAUDE-VALENTIN, Marie. *Speech in Regional Conference on Migration: Migrants in the Transit Countries: Sharing Responsibilities in Management and Protection*, Proceedings, İstanbul, 30 Eylül-1 Ekim 2004,
http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-RCNF_2004_9e_Istanbul_conference_Proceedings_en.pdf (10.12.2008).

CLOCHARD, Olivier and Philippe Rekacewicz. “The EU’s expulsion machine”, June 2010, <http://mondediplo.com/maps/euexpulsionmachine> (10.09.2010).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Strategic Objectives 2005–2009: Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security*, Brussels, 26.01.2005.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment. Brussels, 03.06.2003.

“Community readmission agreements and mobility partnerships”, <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/european-union> (03.10.2010).

COUNCIL OF EUROPE. Parliamentary Assembly, Resolution 1509 (2006) on the Human Rights of Irregular Migrants, 26 June 2006.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) SN 3926/6/01”, 2001.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “Council conclusions on 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combating illegal immigration”, 2998th Justice And Home Affairs Council meeting, Brussels, 25-26 February 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “Press Release of 3018th Council meeting on Justice and Home Affairs”, Luxembourg, 3-4 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf (01.09.2010).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12.12.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (01.05.2008).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Brussels European Council Presidency Conclusions*, Brussels, 16.10.2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf (15.02.2009).

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *European Pact on Immigration and Asylum*, Brussels, 24.09.2008,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
(23.04.2009).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Santa Maria Da Feira European Council 19- 20 June 2000 Presidency Conclusions*,
http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm (24.05.2010).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Seville European Council 21-22 June 2002 Presidency Conclusions*,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf (13.06.2009).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union*, 13.12.2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (22.03.2009).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Thessaloniki European Council 19- 20 June 2003 Presidency Conclusions*,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (22.03.2009).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “European Union Priorities and Policy Objectives for the External Relations in the Field of Justice and Home Affairs”, 7653/00, 06.06.2000.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “Laeken Presidency Conclusions”, 14-15 December 2001,
http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf
(31.05.2008).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *A Secure Europe In A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12.12.2003,
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (04.05.2008).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens*, Brussels, 2.12.2009, http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf (10.03.2010)

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “3018th Council meeting Justice and Home Affairs Press Release”, Luxembourg, 3-4 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114900.pdf (5.08.2010).

CROATIAN EMPLOYMENT SERVICE. <http://www.hzz.hr/default.aspx?ID=4870> (1.10.2010).

“Croatia's unemployment rate reaches record high of 18.3 pct”, <http://daily.tportal.hr/60553/Croatia-s-unemployment-rate-reaches-record-high-of-18-3-pct.html> (1.10.2010).

Cumhuriyet Halk Partisi Programı, 4.04.2009, <http://www.chp.org.tr/Files/chpprogram.pdf> (20.08.2010).

ÇAPAT, Halit. *Kopenhag Okulu Çerçevesinde Bölgesel Güvenlik Kompleksi Kavramı Ve Karadeniz'de AB-ABD Güvenlik Algılamaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2008.

ÇİÇEKLİ, Bülent (Ed.). *Göç Terimleri Sözlüğü*, IOM Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, 2009.

DAVIDSHOFER, Stephan “State-of-the Art Review of Scholarly Research on the CFSP/EDSP and the Shifting Nature of the External Border”, *Report for FP7 Project, Converging and Conflicting Ethical Values in the International Security Continuum in Europe (INEX)*, 2009, http://www.inexproject.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=44&&Itemid=72 (10.01.2010).

- DE TAPIA, Stephane. "Introduction to the Debate: Identification of Issues and Current and Future Trends of Irregular Migration in Transit Countries", *Proceedings of the Regional Conference on Migration: Migrants in the Transit Countries: Sharing Responsibilities in Management and Protection*, İstanbul, 30 Eylül- 1 Ekim 2004, http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-RCNF_2004_9e_Istanbul_conference_Proceedings_en.pdf (10.12.2008).
- DE TAPIA, Stephane. *New Patterns of Irregular Migration in Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003.
- DIEZ, Thomas, Apostolos Agnantopoulos and Alper Kaliber. "Turkey, Europeanization, and Civil Society", *South European Society and Politics*, 10, 2005, ss. 1-15.
- DIEZ, Thomas. "Opening, Closing: 9/11 and the Debate about Migration and Security in Germany", Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, 22.03.2006, http://www.allacademic.com/meta/p98135_index.html (06.07.2009).
- Directive 2009/50/EC on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment, 25.05.2009.
- "Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals", *Official Journal of the European Union*, 16.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF> (02.02.2010).
- DÜVELL, Franck. "Irregular Migration: A Global, Historical and Economic Perspective", *Illegal Immigration in Europe*, der. Franck Düvell, Palgrave Macmillan, New York, 2006b, ss. 14-39.
- DÜVELL, Franck. "Reframing the Irregular Migration Dilemma", *Illegal Immigration in Europe*, Ed. Franck Düvell, Palgrave Macmillan, New York, 2006a, ss. 223-242.

- DÜVELL, Franck. “Transit, Migration and Politics: Trends and Constructions on the Fringes of Europe”, *IMISCOE Policy Brief*, No. 12, August 2008. <http://www.imiscoe.org/publications/policybriefs/index.html> (02.02.2010).
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Global Migration Barometer*, 2008, http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/GMB_ExecSumEIU.pdf (12.10.2008).
- EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ. “Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı”, <http://www.egm.gov.tr/hizmet.yabancilar.goc.asp> (10.09.2010).
- EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ. *İltica Göç İşlemleri*, <http://www.egm.gov.tr/hizmet.iltica.asp> (09.09.2009).
- ERALP, Atila. “Conclusion: Diverging or Converging Orientations in the Neighbourhood”, *Turkey and the EU: The Process of Change and Neighbourhood*, Ed. Atila Eralp and Çiğdem Üstün, Center for European Studies at METU, Ankara, 2009, ss. 201-214.
- ERALP, Atila. “The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship”, *New Perspectives on Turkey*, No. 40, 2009, ss. 149-170.
- ERIKSSON, Johan and Mark Rhinard. “The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 44(3), 2009, ss. 243-267.
- “Establishment of the Visa Information System (VIS)”, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114516_en.htm (05.10.2009).
- ETTE, Andreas and Thomas Faist. “The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss.3-31.
- EU OBSERVER. “EU to Table New Immigration Rules in September”, 25.08.2009, <http://euobserver.com/9/28577> (10.09.2009).

“EU teams to patrol Greek border amid migrant surge”, 25.10.2010,
<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11618094> (20 (26.10.2010)).

EURACTIV. “Avrupa'ya yasadışı göç yüzde 20 azaldı”, 31.10.2009,
<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/avrupaya-yasadisi-goc-yuzde-20-azaldi-007561> (12.11.2009).

EURACTIV. “Türkiye AB ile vize netleşmeden, geri alımı kabul etmiyor”,
01.07.2010, <http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/trkiye-ab-ile-vize-netlemeden-geri-alm-kabul-etmiyor-011033> (15.09.2010).

EURACTIV. “TÜSİAD'ın ağırladığı Füle: "Önce geri kabul anlaşması, sonra vize muafiyeti"” 18.03.2010, <http://www.euractiv.com.tr/genisleme/article/tsiadn-arlard-fle-vize-2-aama-009363> (10.06.2010).

EURACTIV. “Yunanistan-Türkiye sınırına AB özel timi geliyor”, 26.10.2010,
<http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/yunanistan-trkiye-snrna-ab-korumas-gnderildi-012975> (26.10.2010).

“Eurodac system”,

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_en.htm (10.05.2010)

EUROJUST. <http://www.eurojust.europa.eu/> (20.03.2010).

EUROPE OF FREEDOM AND DEMOCRACY. “Statutes Of The Europe Of Freedom And Democracy Group”, <http://www.efdgroupp.eu/the-group/statutes/145-statutes-of-the-europe-of-freedom-and-democracy-group/download.html> (05.06.2010).

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL HOME AFFAIRS.
“Mission & History”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm.
(10.08.2010).

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL HOME AFFAIRS.
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm (08.08.2010).

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL JUSTICE.
http://ec.europa.eu/dgs/justice/index_en.htm (10.08.2010).

- EUROPEAN COMMISSION. “Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals”, 2006, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0402:EN:NOT\(19.06.2009\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0402:EN:NOT(19.06.2009)).
- EUROPEAN COMMISSION. “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration”. 15.11.2001.
- EUROPEAN COMMISSION. “External dimension of migration”, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_relations_en.htm (07.06.2010).
- EUROPEAN COMMISSION. “Migration and Asylum Thematic Programme”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm (15.05.2010).
- EUROPEAN COMMISSION. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals”, 2005, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0391:EN:NOT\(19.06.2009\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0391:EN:NOT(19.06.2009)).
- EUROPEAN COMMISSION. “Sanctions”, 15.09.2009, http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm (02.10.2010).
- EUROPEAN COMMISSION. “Strengthening the European Union as an area of freedom, security and justice”, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm (20.03.2009).
- EUROPEAN COMMISSION. “Towards a Common European Union Immigration Policy”, http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm (04.05.2010).

EUROPEAN COMMISSION, DG JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY.

“Acquis Of The European Union -Title IV of the TEC, Part II of the TEC, Title VI of the TEU”,

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/jha_acquis_1009_en.pdf (10.07.2010).

EUROPEAN COMMISSION. *Five Years of an Enlarged EU: Economic Achievements and Challenges*, 20.02.2009.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary14081_en.htm (10.12.2009),

EUROPEAN COMMISSION. *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in Areas of Migration and Asylum 2007-2010*, 25.09.2007,

http://ec.europa.eu/europeaid/projects/migrations/documents/strategie_paper_multi_annual_indicative_programme_2007_2010_en.pdf (21.06.2010).

EUROPEAN COMMISSION. “*An Area of Freedom, Security and Justice Serving the Citizen: Wider Freedom in a Safer Environment*”, Brussels, June 2009,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:EN:PDF> (05.04.2010).

EUROPEAN COMMISSION. “*Proposal for a Directive Providing for Sanctions Against Employers of Illegally Staying Third-Country Nationals*”, Brussels, 16.05.2007.

EUROPEAN COMMISSION. *2005 Regular Report on Turkey’s Progress towards Accession*, Brussels, 9.11.2005,

http://ec.europa.eu/comm/enlargement/report_2005/pdf/package/sec_1426_final_en_progress_report_tr.pdf (19.10.2009).

EUROPEAN COMMISSION. *Issues Arising from Turkey’s Membership Perspective*, Brussels, 6.10.2004,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf (15.08.2010).

EUROPEAN COMMISSION. *Strategic Objectives 2005 – 2009 Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security*, Brussels, 26.01.2005, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0012en01.pdf (20.12.2008).

EUROPEAN COMMISSION. “Developing a Common European Immigration Policy”, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm (10.05.2008).

EUROPEAN CONSERVATIVES AND REFORMISTS. “Prague Declaration”, <http://www.ecrgroup.eu/download/policy/the-prague-declaration.jpg> (10.07.2010).

EUROPEAN COUNCIL. “Tampere European Council Presidency Conclusions”, 15-16 October 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# (01.10.2009).

“European elections 2009: Italy”, 02.06.2009, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/5430325/European-elections-2009-Italy.html> (20.08.2009).

EUROPEAN PARLIAMENT and COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. “Directive 2009/52/EC of 18 June 2009 Providing for Minimum Standards on Sanctions and Measures against Employers of Illegally Staying Third-Country Nationals”, 30.06.2009.

EUROPEAN PARLIAMENT. “Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan”, *Press Release*, 21.09.2010, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20100920IPR82938/20100920IPR82938_en.pdf (05.10.2010).

EUROPEAN PARLIAMENT, *Resolution on the progress made in 2001 towards the establishment of the area of freedom, security and justice provided for in Article 2, fourth indent, of the TEU*, 05.02.2002,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2002-0099&language=EN> (20.04.2009).

EUROPEAN PARLIAMENT, “Return of illegal immigrants: Parliament backs EU accord with Pakistan”, *Press Release*, 21.09.2010,

http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20100920IPR82938/20100920IPR82938_en.pdf (06.05.2010).

EUROPEAN PARLIAMENT. “Recommendation to the Council and the European Council on the future of the area of freedom, security and justice as well as on the measures required to enhance the legitimacy and effectiveness thereof”, P6_TA(2004)0022, 14 October 2004.

EUROPEAN PARLIAMENT. “Resolution on an area of freedom, security and justice: Strategy on the external dimension, Action Plan implementing the Hague programme”, P6_TA(2007)0284, 21.07.2007.

EUROPEAN PEOPLE’S PARTY. “Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs”, http://www.eppgroup.eu/policies/libe/policy-immigration_en.asp (12.05.2010).

EUROPEAN ROUNDTABLE OF INDUSTRIALISTS. “The European Challenge”, Message to the Spring European Council, March 2003.

EUROPEAN UNITED LEFT/NORDIC GREEN LEFT. Immigration and Asylum, <http://www.guengl.eu/showPage.php?ID=3368&LANG=1&GLANG=1> (05.06.2010).

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE. Inventory of the Agreements Linked to Readmission, www.mirem.eu/datasets/agreements/ (15.08.2010).

EUROPOL. “Facilitated Illegal Immigration into The European Union”, March 2008, http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf (14.11.2009).

EUROPOL. <http://www.europol.europa.eu/> (20.03.2010).

EUROSTAT. *Europe In Figures — Eurostat Yearbook*, 2009.

EUROSTAT. “Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States”, *Eurostat Statistics in Focus*, No. 45, 2010.

EUROSTAT. “Acquisition of Citizenship”, 09.09.2010, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (20.09.2010).

EUROSTAT. “Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU”, *Eurostat Statistics in Focus*, No. 36, 2010.

EUROSTAT. “Non-national Populations in the EU Member States, Statistics in Focus”, *Population and Social Conditions*, No. 8, 2006, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-008/EN/KS-NK-06-008-EN.PDF (10.09.2010).

EUROSTAT. *Population and Social Conditions*, No. 94, 2009.

EUROSTAT. Population Indicators, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (13.09.2010).

EYLEMER, Sedef and Sühal Şemşit. “Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations”, *Perceptions*, Summer-Autumn, 2007, ss. 49-70.

FAIST, Thomas. “Göç-Güvenlik Bağı: 11 Eylül Öncesi ve Sonrası Uluslararası Göç ve Güvenlik”, *Kökler ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri*, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, ss. 19-41.

FARGUES, Philippe. “Reappraising Migration in the EU-Turkey Agenda”, *Towards Accession Negotiations: Turkey’s Domestic and Foreign Policy Challenges Ahead*, Ed. Nathalie Tocci and Ahmet Evin, European University Institute, Florence, 2004.

- FAUSER, Margit. "Selective Europeanization: Europe's impact on Spanish Migration Control", *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 136-156.
- FISCHER, Peter A. and Thomas Straubhaar. "Is Migration into EU Countries Demand Based?", *Economics and European Union Migration Policy*, Ed. Dan Corry, Institute for Public Policy Research, London, 1996, ss. 11-46.
- FLAUTRE, Helene. "Silence, on réadmet ! L'accord de réadmission UE-Turquie en 7 points", 30.06.2010, <http://europeecologie.eu/Silence-on-readmet-L-accord-de,1442> (15.09.2010).
- FLAUTRE, Helene. "Visa contre réadmission: Un deal néfaste pour les droits des personnes!", 3.6.2010, <http://europeecologie.eu/Visa-contre-readmission-Un-deal> (5.07.2010).
- FLOCKHART, Trine. "Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, ss. 787-810.
- FLYNN, Michael. "Immigration Detention and the Aesthetics of Incarceration", Presentation in the Workshop on the Meaning and Practice of Immigration Detention: Perspectives from Legal, Social, and Political Theory, 21.05.2010.
- FREEMAN, Gary. "Modes of Immigration Politics in Liberal States", *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4, 1995, ss. 881-902.
- FRONTEX. "Frontex To Deploy 175 Specialist Border-Control Personnel To Greece, Press Release, 29.10.2010.
- FRONTEX. "Irregular immigration hits new low in first quarter 2010, facilitator detections up 13%", 07.07.2010, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art68.html (10.08.2010).

- FRONTEX. Situation at the External Borders, 07.07.2010,
http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art14.html
(10.08.2010).
- FRONTEX. “Tasks”, http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/
(03.07.2010).
- FRONTEX. “What is Frontex?”, <http://www.frontex.europa.eu/> (03.07.2010).
- FRONTEX. *FRAN Quarterly Update*, Issue 1, January-March 2010.
- FRONTEX. *FRAN Quarterly*, Issue 2, April - June 2010.
- FRONTEX. Origin of Frontex,
http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/origin/ (18.08.2010).
- FRONTEX. “The Impact of the Global Economic Crisis on Illegal Migration to the EU”, Warsaw, August 2009.
- “Frontex: Yunanistan kaçak göçmenlere giriş kapısı olmaya devam ediyor”,
17.06.2010,
<http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/tr/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2010/06/17/nb-01> (10.08.2010).
- FÜLE, Stefan. “EU Enlargement should help the EU become stronger”, *Press Release*, Brussels, 14.04.2010.
- GEDDES, Andrew. “The Europeanization of What? Migration, Asylum and the Politics of European Integration”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 49-70.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EU. *The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More Co-decision and New Working Structures*, December 2009,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf (03.02.2010).
- GIDDENS, Anthony. *Sosyoloji*, Haz. Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2005.

- GRABBE, Heather and Henning Tewes. "Solidarity in Europe", *Gazeta Wyborcza*, 5.06.2002, http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_tewes.html (13.04.2008).
- GRABBE, Heather. "Regulating the Flow of People Across Europe, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ed. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, Cornell University Press, London, 2005, ss.112–134.
- GRANT, Lindsey. "'Replacement Migration': The UN Population Division on European Population Decline", *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 22, No. 4, 2001.
- GUILD, Elspeth and Sergio Carrera. "Towards the Next Phase of the EU's Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission's Proposals for the Stockholm Programme", *Center for European Policy Studies Policy Brief*, No. 196/20, August 2009, <http://www.ceps.eu/ceps/download/1719> (15.10.2009).
- GUILD, Elspeth, Sergio Carrera and Thierry Balzacq. "The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union", *Challenge Paper*, No. 12, October 2008.
- GUILD, Elspeth. *Security and Migration in the 21st Century*, Polity Press, Cambridge, 2009.
- GUIRAUDON, Virginia. "International Human Rights Norms and Their Interpretation: The Protection of Aliens in Europe", *EUI Working Paper*, EUF No. 98/4, 1998.
- GUIRAUDON, Virginie. "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.2, 1999, ss. 249-269.
- GURRIERI, Pippo. *Emigrazione e liberazione sociale*. Sicilia Punto L., Ragusa, 1986.
- HANSEN, Randall. "Migration Policy", *European Politics*, Ed. Colin Hay and Anand Menon, Oxford University Press, Oxford, 2007, ss.329-345.

- HASSELBACH, Christoph. “AB ortak göç politikası arıyor”, Deutsche Welle, 27.03.2009, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4129771,00.html> (09.10.2009).
- HEEGER, Klaus and Karoly Lorant (Ed.). *The EU from a Critical Perspective: A selection of articles from EUWatch*, European Parliament, Luxembourg, 2009.
- HELMES, Irene. *Migration to the European Union-an Analysis of National and Common Policies*, Diplôme des Hautes Études Européennes et Internationales, Institute International des Hautes Etudes Internationales, Nice, 2010, <http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires2010/Helmes.pdf> (12.06.2010).
- HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.
- HOLLIFIELD, James F. “The Emerging Migration State”, *International Migration Review*, 38 (3), 2004, ss. 885-912.
- HOLLIFIELD, James. *Immigrants, States and Markets: The Political Economy of Migration in Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- HOOGHE, Liesbet and Gary Marks. “The Neo-functionalists were (almost) Right: Politicization and European Integration”, *The Diversity of Democracy Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Ed. Colin Crouch and Wolfgang Streeck, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- HOYER, Werner. “The German Government”, *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, European Policy Centre, Brussels, 1997.
- HUGO, Graeme. “Migration as a Survival Strategy: the Family Dimension of Migration”, *Population Distribution and Migration*, United Nations Population Division, New York, 1998, ss.139-148.
- HUYSMANS, Jef. “Defining Social Constructivism in Security Studies: the Normative Dilemma of Writing Security”. *Alternatives*, Vol. 27: Special Issue, 2002, ss. 41–62.

- HUYSMANS, Jef. “Migrants as a Security Problem: Dangers of ‘Securitizing’ Societal Issues”, *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Ed. R. Miles and D. Thranhardt, Pinter, London, 1995, ss. 53–72.
- HUYSMANS, Jef. “The European Union and the Securitization of Migration,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.5, 2000, ss.751-777.
- HUYSMANS, Jef. *The Politics of Insecurity- Fear, Migration and Asylum in the EU*, Routledge, London, 2006.
- IGLICKA, Krystyna and Magdalena Ziolk-Skrzypczak. “EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges”, 2010, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=800> (10.05.2010).
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. <http://www.iom.int> (10.09.2010).
- “Italy alone in making immigration an EU vote issue”, 04.06.2009, <http://www.euractiv.com/en/eu-elections/italy-making-immigration-eu-vote-issue/article-182842> (11.07.2009).
- İÇDUYGU, Ahmet and Deniz Sert. “Irregular Migration at Two Borders: The Turkish-EU and Mexican-U.S. Cases”, *German Marshall Fund Immigration Paper Series*, 2010.
- İÇDUYGU, Ahmet and Deniz Yüksek. “Irregular Migration in Turkey: A Survey in the Early 2000s,” Paper prepared for IMISCOE Conference on “(Irregular) Transit Migration in the European Space: Theory, Politics, and Research Methodology”, Istanbul, 18-19 April 2008.
- İÇDUYGU, Ahmet and Kemal Kirişçi. “Turkey’s International Migration in Transition”, *Land of Diverse Migrations- Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, Ed. Ahmet İçduygu and Kemal Kirişçi, İstanbul Bilgi University Press, İstanbul, 2009a.
- İÇDUYGU, Ahmet and Kemal Kirişçi. “Challenges Facing Turkey as a ‘Migration Transition’ Country and a Future Research Agenda, *Land of Diverse*

Migrations- Challenges of Emigration and Immigration in Turkey, Ed. Ahmet İçduygu and Kemal Kirişci, İstanbul Bilgi University Press, İstanbul, 2009b.

İÇDUYGU, Ahmet, Deniz Sert and Ayşem Biriz Karaçay. "Migration and Asylum Seeking Movements to Turkey and Relevant Policies", *Briefing of Migration Research Program at Koç University*, No. 1, 2009a,
http://www.mirekoc.com/staticfiles/files/Policy_Brief_1_Eng.doc
(12.04.2010).

İÇDUYGU, Ahmet, Deniz Sert ve Ayşem Biriz Karaçay. "Türkiye'den Yurtdışına Yönelen Göç Hareketleri", *Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı Brifingi*, No.2, 2009b,
http://www.mirekoc.com/staticfiles/files/Policy_Brief_2_TR.doc (12.04.2010).

İÇDUYGU, Ahmet. "Demographic Mobility and Turkey: Migration Experiences and Government Responses", *Mediterranean Quarterly*, 15 (4), 2004.

İÇDUYGU, Ahmet. "The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey", *International Social Science Journal*, 52 (165), 2000.

İÇDUYGU, Ahmet. *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları*, TÜSİAD Yayınları, no: TÜSİAD-T/2006-12/427, İstanbul, 2006.

İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2005.

JOPPKE, Christian. "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, ss. 266-293.

JUNGFER, Eberhard. "Flüchtlingbewegungen und Rassismus. Zur Aktualität von Hannah Arendt", *Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik*, Vol.11, 1993, ss. 9-47.

KAISER, Bianca. "Türkiye'deki Avrupa Birliği Yurttaşları: Siyasal ve Toplumsal Katılımın Önündeki Engeller", *Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri*, Der. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.

- KARACASULU, Nilüfer. “Avrupa Entegrasyon Kuramları ve Sosyal İnşaaçı Yaklaşım”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt 3, No. 9, 2007, ss.82-100.
- KARLUK, Rıdvan. *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.
- “Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum”,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1> (10.09.2010).
- KAYA, Ayhan ve Ferhat Kentel. *Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü, Engel mi?*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- KAYA, Ayhan. “Euro-Turks Caught Between Individualisation and Forced Institutionalisation”, *Turkey: From Tutelary to Liberal Democracy?*, Ed. Stefan Höjelid, Sekel, Luld, 2009, ss. 37-63.
- KEELEY, Brian. *International Migration: The Human Face of Globalisation*, OECD Publishing, 2009.
- KESER, Hasan. “Justice and Home Affairs. Europeanization of Turkish Asylum and Immigration Policy in the Light of the Central and Eastern European Experience”, *Ankara Review of European Studies*, 2006, Vol. 5, No. 3, ss. 115–130.
- KICINGER, Anna, Agnieszka Weinar, Agata Gorny. “Advanced yet Uneven. The Europeanization of Polish Immigration Policy”, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Ed. Thomas Faist and Andreas Ette, Palgrave Macmillan, New York, 2007, ss. 181– 200.
- KICINGER, Anna. “Between Polish Interests and the EU Influence – Polish Migration Policy Development 1989–2004”, Central European Forum for Migration Research Working Paper, No. 9, 2005,
http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2005-09.pdf (06.07.2009).
- KING, Russell, Anthony Warnes and Allan M. Williams. “International Retirement Migration in Europe” *International Journal of Population Geography*, 4(2), 1998, ss. 91-111.

- KING, Russell. "Migrations, Globalisation and Place", *A Place in the World? Places, Culture and Globalisation*, Ed. Doreen Massey and Peter Jess, Oxford University Press, Oxford, 1995, ss. 5-44.
- KİRİŞCİ, Kemal. "Harmonisation of Migration Policy and Turkey's Security Challenges", *EDAM Discussion Paper Series*, no.1, 2009.
- KİRİŞCİ, Kemal. "Managing Irregular Migration in Turkey: a political-bureaucratic Perspective", *CARIM Analytic and Synthetic Notes*, no. 61, 2008.
- KİRİŞCİ, Kemal. "The Hague Programme: Challenges of Turkish Pre-accession in the Area of Asylum, Migration and Border Control", Discussion points prepared for the Conference: The Implementation of the Hague Programme, Rotterdam, 23-24 June 2005.
- KİRİŞCİ, Kemal. "The limits of conditionality and Europeanization: Turkey's dilemmas in adopting the EU acquis on asylum", Paper prepared for the panel on "Immigration, asylum and supranational governance: Implications of Europeanization" at the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17-19 May 2007, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/kirisick-08g.pdf> (15.07.2010).
- KİRİŞCİ, Kemal. "Turkey: A Transformation From Emigration to Immigration", 2003, <http://migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=176> (10.05.2010).
- KİRİŞCİ, Kemal. "Turkey's Foreign Policy in Turbulent Times", *Chaillot Paper*, No. 92, September 2006.
- KORKMAZ, Teoman. "Sahil Güvenlik Komutanı Tümamiral Atilla Kezek'le yaptığımız röportaj", 02.07.2009, <http://www.trt.net.tr/haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=64be69b9-93b2-4fcf-8560-cb0c72a993f8> (10.08.2010).
- KOSER, Khalid. *International Migration: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

- KOSLOWSKI, Rey. "European Union Migration Regimes, Established and Emergent", *Challenge to the Nation-State*, Ed. Christian Joppke, Oxford University Press, 1998.
- KRITZ, Mary M. and Hania Zlotnik. "Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Policies", *International Migration Systems: A Global Approach*, Ed. Mary M. Kritz, Lin Lean Lim and Hania Zlotnik, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- LAVENEX, Sandra. "Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism", *Journal of European Public Policy*, 8 (1), 2001, ss. 24-42.
- LAVENEX, Sandra. "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", *West European Politics*, Vol.29, No.2, 2006, ss.329-350.
- LODGE, Juliet ve Mustafa Bayburtlu. *Avrupa Birliği'nin adalet ve içişleri alanındaki müktesebatı ve Türkiye'nin uyumu*, İKV Yayınları, İstanbul, 2002.
- LUCIANI, Francesco. "Common Readmission Policy" European Commission DG Justice, Freedom and Security,
http://www.abgs.gov.tr/files/tarama/tarama_files/24/SC24EXP_Readmission.pdf (03.05.2010).
- MAAS, Wies Maria. "Fleeing To Europe: Europeanization and the Right to Seek Refugee Status", *ISS Working Paper*, No. 454, 2008,
<http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/18740/wp454.pdf> (12.10.2009).
- MALMSTRÖM, Cecilia. "Does Europe need "Homeland Security"?", *Monthly Roundtable Report*, Brussels, Wednesday 12.05.2010.
- MARCH, James and Johan Olsen. "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, ss. 943–969.
- MCSWEENEY, Bill. "Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School", *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 1, 1996, ss. 81-93.

- MILLER, Daniel. "Conclusion: a Theory of Virtualism", *Virtualism: A New political economy*, Ed. James Carrier and Daniel Miller, Berg Press, Oxford, 1998, ss.187-216.
- MITSILEGAS, Valsamis. "The Implementation of the EU Acquis on Illegal Immigration by the Candidate Countries of Central and Eastern Europe: Challenges and Contradictions", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.28, No.4, 2002, s. 665 – 682.
- "Migreurop Uluslararası İstanbul Buluşması-Alıkonma, Frontex, Geri Kabul Anlaşmaları", İstanbul, 27-29 Mayıs 2010.
- Milliyetçi Hareket Partisi Programı, Ankara, 8.11.2009, http://www.mhp.org.tr/kitaplar/mhp_parti_programi_2009_opt.pdf (20.08.2010).
- MONAR, Jörg. "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, 1998, ss. 131-142.
- MONAR, Jörg. "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, 2010, ss. 143-162.
- MORICE, Alain and Claire Rodier. "Fortress Europe sets its ramparts further out- The EU's expulsion machine", June 2010, <http://mondediplo.com/2010/06/12expulsions> (10.08.2010).
- MUTLUER, Mustafa. *Uluslararası Göçler ve Türkiye*, Çantay Kitabevi, İstanbul, 2003.
- MÜFTÜLER-BAÇ, Meltem. "Avrupa Birliği Genişleme Süreci: Türkiye-AB İlişkilerine Kuramsal Bir Yaklaşım", *Türkiye-AB İlişkileri: Beklentiler ve Kaygılar*, Der. Oğuz Esen ve Filiz Başkan, Eflatun Yayınevi, Ankara, 2009, ss. 21-33.
- NEAL, Andrew W. "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, 2009, ss.333-356.

- NEYAPTI, Bilin. "Trends in Workers Remittances: A World-Wide Overview", *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol. 40, 2004, ss. 83-90.
- NIEMANN, Arne. "Explaining Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Insights From a Revised Neofunctionalist Framework", *Constitutionalism Web-Papers*, No. 1, 2006.
- NYE, Joseph S. "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model", *International Organization*, Vol. 24, No. 4, 1970, ss.796-835.
- OLSEN, Johan. "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 5, 2002, ss.921-952.
- OVALI, Şevket. "Masadan Sahaya Geçiş: Yeni Güvenlik Kurgusunun Uluslararası Politikadaki Yansımaları", 2004, <http://www.asam.org.tr/temp/temp845.pdf> (01.08.2009).
- ÖZLER, Zeynep. "AB'de ve Türkiye'de Sınır Yönetimi", İKV Değerlendirme Notu, no. 16, Nisan 2010, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/16-ab_ve_trde_sinir_yonetimi-zeynep_ozler-nisan_2010.pdf (10.08.2010).
- PAPISCA, Antonio. "The EU leading by example", *A Europe of achievements in a changing world*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.
- "Parliament adopts priorities on legal and illegal immigration policies", <http://www.libertysecurity.org/article1644.html> (25.07.2009).
- PATTEN, Chris and Javier Solana. *Wider Europe*, Brussels, 7.08.2002.
- PHUONG, Catherine. "Enlarging 'Fortress Europe': EU Accession, Asylum, And Immigration in Candidate Countries", *International and Comparative Law Quarterly*, 52, 2003, ss. 641-664.
- PIERINI, Marc. "Entegre Sınır Yönetimi Eşleştirme Projesi Açılış Töreni Konuşması", 3.06.2010, http://www.avrupa.info.tr/News_Archive/Haz2010,20100604-2.html (10.07.2010).

- PRODI, Romano. “A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability”, Speech at the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, December 2002.
- PROGRESSIVE ALLIANCE OF SOCIALISTS & DEMOCRATS. “S &D Priorities On The Stockholm Programme”,
http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3235_EN_stockholm_programme_en_090110.pdf (15.03.2010).
- RADAELLI, Claudio M. “Europeanisation: Solution or Problem?”, *European Integration online Papers*, Vol. 8, No. 16, 2004,
<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, (09.10.2008),
- RADAELLI, Claudio. “Whither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration Online Papers*, Vol. 4, No. 8, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (10.11.2008), ss.1-25.
- RADAELLI, Claudio. “The Europeanization of Public Policy”, *The Politics of Europeanization*, Ed. Kevin Featherstone and Claudia Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, ss. 27-56.
- REES, Wyn. “Inside out: The External Face of EU Internal Security Policy”, *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 1, 2008, ss.97-111.
- REFLECTION GROUP ON THE FUTURE OF THE EU 2030. *Project Europe 2030-Challenges and Opportunities*, May 2010,
http://www.reflectiongroup.eu/wp-content/uploads/2010/05/reflection_en_web.pdf (10.09.2010).
- “Report on Priorities and objectives of the European Union for external relations in the field of Justice and Home Affairs”, *Santa Maria Da Feira European Council 19- 20 June 2000 Presidency Conclusions*,
http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm#an7 (24.05.2010).
- RODIER, Claire. *Analysis of The External Dimension of The EU’s Asylum And Immigration Policies’-Summary and Recommendations for the European Parliament*, Brussels, European Parliament, June 2006.

- RODRIGUEZ, Nestor. “The Battle for the Border: Notes on Autonomous Migration, Transnational Communities and the State”, *Social Justice*, Vol.23, No.3, 1996, ss. 21–37.
- ROIG, Annabelle and Thomas Huddleston. “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, 2007, ss. 363-387.
- RUSPINI, Paolo. “Public policies and community services for immigrant integration: Italy and the European Union”, *Global Migration Perspectives*, No. 45, 2005, <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2045.pdf> (10.10.2008).
- SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI. *Basın Açıklaması*, No. 31, 20.09.2007, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2007/20.09.2007.asp (10.08.2010).
- SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI. *Basın Açıklaması*, No. 10, 5.09.2008, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2008/05.09.2008.asp. (10.08.2010).
- SAHİL GÜVENLİK KOMUTANLIĞI. *Basın Açıklaması*, No.1, 08.01.2008, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/genel_sekreterlik/basin_aciklamalari/2008/08.01.2008.asp (10.08.2010).
- SAMERS, Michael. “An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union”, *European Journal of Migration and Law*, Vol.6, No.1, 2004, ss. 23-41.
- SASSEN, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York, 1996.
- SCHIERUP, Carl-Ulrik Peo Hansen and Stephen Castles. *Migration, Citizenship and the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- SCHIMMELFENNIG, Frank and Ulrich Sedelmeier. “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 11:4, August 2004, ss. 669–687.

- SCHIMMELFENNIG, Frank and Ulrich Sedelmeier. "Introduction. Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe", *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ed. Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, Cornell University Press, London, 2005, ss.1–29.
- SCHIMMELFENNIG, Frank. "EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement. Consistency and Effectiveness", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 1, 2008, ss.918–937.
- SCHMITTER, Philippe C. "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration", *International Organization*, Vol. 23, No. 1, 1969, ss. 161-166.
- SCHMITTER, Philippe. "Neo-Neofunctionalism", *European Integration Theory*, Ed. Antje Wiener and Thomas Diez, Oxford University Press, Oxford, 2004, ss.45-74.
- SCHMITTER, Philippe. "Neo-Neo-Functionalism", European University Institute, July 2002,
<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/NeoNeoFunctionalismRev.pdf> (12.10.2009).
- SHRESTHA, Nanda R. "International Policies and Migration Behaviour: a Selective Review", *World Development*, Vol.15, No.3, 1987.
- "Sınırımıza AB Timleri", 26.10.2010,
http://www.sabah.com.tr/Gundem/2010/10/26/yunanturk_sinirina_ab_muhafizi_geliyor_17794938253 (26.10.2010).
- SMITH, Karen. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2003.
- SOPEMI. *International Migration Outlook 2008*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2008.
- SOPEMI. *International Migration Outlook 2010*, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2010.

- STERKX, Steven. "The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?", *Europe's Global Role-External Policies of the European Union*, Ed. Jan Orbie, Aldershot, Ashgate, 2008, ss.117-138.
- SUBACCHI, Paola. "Temporary Immigration: A Viable Policy for Developed Countries", *Chatham House Briefing Paper*, 2005.
- SÜDAŞ, İlkey ve Mustafa Mutluer. "Ekonomik Etkiler Açısından Türkiye'nin Turizm Merkezlerine Yönelik Avrupalı Göçler", *Ege Coğrafya Dergisi*, 17 (1-2), 2008, ss. 51-59.
- T.C. DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI. "Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları", http://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_.tr.mfa (09.05.2010).
- T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI. "Yasa Dışı Göçle Mücadele İle İlgili Genelge", *Basın Açıklaması*, No. 2010/22, 23.03.2010, http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=4536 (20.08.2010).
- T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI. "İçişleri Bakanı Beşir Atalay, Ab Dönem Başkanlığını Temsilen İsveç Göçten Sorumlu Bakanı Billström ve Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Barrot İle Bir Toplantı Yaptı", *Basın Açıklaması*, No: 2009/115, 05.11.2009, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx/PersonelDetay/www.mzv.cz/www.mfa.gov.hu/emb/www.mfa.gov.hu/cons/default.icisleri_2.aspx?id=4071 (20.08.2010).
- TAPINOS, Georges. "Clandestine immigration: Economic and political issues", *Trends in International Migration*, OECD, Paris, 1999, ss. 229-251.
- TAŞ, İlkey. *Avrupa Birliği'nde Sağlık Turizmi Kapsamında Sınır ötesi Hasta Hareketliliği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2010.
- TERZİOĞLU, Mehmet. *Yabancılar Hudut İltica Dairesi Eski Başkanı*, 2002, http://www.cagipolisi.com.tr/v1/yazdir.php?art_id=584 (10.08.2010).

TEZCAN, Narin İdriz. *Vize Şikayet Hakkı: AB’de Türk Vatandaşlarının Hakları*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No. 229, 2010.

“The formal and informal dimension of the agreements linked to readmission”, <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/> (11.08.2010).

THE GREENS/ EUROPEAN FREE ALLIANCE. “14 policy papers of the Greens in the European Parliament”, <http://greens-efa-service.org/greensbook/> (11.05.2010).

TOVIAS, Alfred. “The Economic Partnership between the EU 22 and Mediterranean countries: a long-term perspective”, *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects for an Area of Prosperity and Security*, Ed. Foundation for European Progressive Studies, Solaris, Rome, 2009.

“Tragedy triggers plans for new EU immigration policy”, 24.08.2009, <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/tragedy-triggers-plans-new-eu-immigration-policy/article-184752> (20.10.2009).

TRANS EUROPE EXPERTS. “Readmission agreement EU-Pakistan. The European Parliament has to deny its approval”, 4.05.2010, <http://www.migreurop.org/article1693.html> (5.06.2010).

TRAUNER, Florian and Imke Krause. “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law*, 10, 2008.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna and Ruby Gropas (ed.), *European Immigration: A Sourcebook*, Ashgate Publishing, Abingdon, Oxon, 2008.

“Türkiye ile Rusya Arasında Vizeler Kaldırıldı”, 12.05.2010, <http://www.tccb.gov.tr/haberler/170/49173/turkiye-ile-rusya-arasinda-vizeler-kaldirildi.html> (10.07.2010).

UNHCR. “Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol”, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45f17a1a4.pdf>

- UNITED NATIONS. *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*, 2006,
<http://www.un.org/esa/policy/wess/wess2006files/wess2006.pdf> (04.09.2009).
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2009- Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Palgrave Macmillan, New York, 2009.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, <http://esa.un.org/migration> (10.07.2008)
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. *Replacement Migration: Is it a Solution to declining and Ageing Populations?*. New York, 2000.
- VAN DER ERF, Rob, Michael Jandl and Ursula Reeger. "International Migration: Concepts And Measurement", *International Migration and Its Regulation*, Ed. Heinz Fassmann, Josef Kohlbacher, Ursula Reeger, Wiebke Sievers, 2005, ss. 3-46.
- VAN DIJK, Teun A. "Parliamentary Debates", *Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*, Ed. Ruth Wodak, Teun A. van Dijk, Drava Verlag, Klagenfurt, 2000, ss. 45-78.
- VARADI, Tibor. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Başkan Yardımcısı, *Dokuz Eylül Üniversitesi Avrupa Dokümantasyon Merkezi Açılışı-İnteraktif Tartışma*, İzmir, 17.06.2010.
- VARADI, Tibor. Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Başkan Yardımcısı, *Yüzyüze Görüşme*, İzmir, 15.10.2010.
- WAEVER, Ole, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.
- WÆVER, Ole. "Securitisation and Desecuritisation", *On Security*, Ed. Ronnie D. Lipschutz, Columbia University Press, New York, 1995.

- WÆVER, Ole. “The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders”, *International Relations Theory and European Integration: Power, Security, and Community*, Ed. M. Kelstrup and M. Williams, Routledge, London, 2000.
- WÆVER, Ole. *Concepts of Security*, University of Copenhagen Press, Copenhagen, 1997.
- WÆVER, Ole. *Security the Speech Act: Analysing the Politics of a Word*, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1989.
- WÆVER, Ole. “The Constellation of Securites in Europe”, *Globalization, Security and Nation State*, Ed. Ersel Aydınli and James N. Rosenau, State University of New York Press, New York, 2005.
- WALLACE, Helen, William Wallace and Mark A. Pollack. *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.
- WEBER, Max. “Landarbeiterfrage, Nationalstaat und Volkswirtschaftspolitik. Schriften und Reden 1892–1899”, *Max Weber Gesamtausgabe*, Ed. Wolfgang J. Mommsen, Mohr, Tübingen, 1993.
- Website of MEP Helene Flautre, <http://www.flautre.net/spip.php?rubrique7> (12.05.2010).
- WEINAR, Agnieszka. *The Polish Experiences of Visa Policy in the Context of Securitization*, 2006, http://www.libertysecurity.org/IMG/doc/The_Polish_experiences_of_visa_policy_in_the_context_of_securitization-1.doc (20.04.2009).
- WEISS, Moritz and Simon Dalferth. “Security Re-Divided: The Distinctiveness of Policy-Making in ESDP and JHA”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 44, 2009, ss. 268-287.
- WILLIAMS, Allan M., Russell King, Anthony Warnes and Guy Patterson. “Tourism and International Retirement Migration: New Forms of an Old Relationship in Southern Europe”, *Tourism Geographies*, 2(1), 2000, ss. 28-49.

- WOLFF, Sarah, Nicole Wichmann and Gregory Mounier. "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?", *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, 2009, ss.9-23.
- WORLD BANK. "Migration and Remittances-Eastern Europe and the Former Soviet Union",
http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/A_Mansoor_eng.ppt (20.03.2010).
- WORLD VALUES SURVEY, <http://www.worldvaluessurvey.org/> (10.05.2010).
- ŽAGAR, Igor Ž. "Topoi In Critical Discourse Analysis", *Lodz Papers in Pragmatics*, Vol.6., No.1, 2010, ss. 3-23.
- ZIMMERMANN, Klaus F. "Introduction: What We Know About European Migration?", *European Migration: What Do We Know?*, Ed. Klaus F. Zimmermann, Oxford University Press, Oxford, 2005, ss. 1-14.
- ZWOLSKI, Kamil. 'The European Union as a Security Actor: Moving Beyond the Second Pillar', *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, No. 1, 2009, ss.82-96.