T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ



AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE GÖÇ:1960'DAN GÜNÜMÜZE GELİŞİM VE POLİTİKALAR

AYKUT AY

TEZ DANIŞMANI DOÇ. DR. AYHAN GENÇLER

EDİRNE 2015

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AYKUT AY tarafından hazırlanan **AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE GÖÇ: 1960'DAN GÜNÜMÜZE GELİŞİM VE POLİTİKALAR** Konulu **YÜKSEK LİSANS** Tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 15.-16. maddeleri uyarınca 10/04/2015 günü saat 14.00'da yapılmış olup, tezin .....Kabul Edilmesine.....OYBİRLİĞİ ile karar verilmiştir.

JURİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Doç. Dr. Ayhan GENÇLER (Danışman)	Kabul Edilmesine	
Doç. Dr. Aylin IŞIK	Kabul edilmesine	
Doç. Dr. Bünyamin BACAK	Kabul edilmesine	

* Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10073650
Yazar Adı / Soyadı	AYKUT AY
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 32227416074
Telefon	2842234212
E-Posta	aykutay@trakya.edu.tr
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE GÖÇ:1960'DAN GÜNÜMÜZE GELİŞİM VE POLİTİKALAR
Tezin Tercümesi	MIGRATION DURİNG EU FULL MEMBERSHIP PROCESS: DEVELOPMENT AND POLICIES 1960 UNTIL TODAY
Konu	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri = Labour Economics and Industrial Relations
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	İşletme Bölümü
Anabilim Dalı	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2015
Sayfa	115
Tez Danışmanları	DOÇ. DR. AYHAN GENÇLER 35461699586
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

13.05.2015

İmza:.....

ÖZET

Tezin Adı: AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE GÖÇ: 1960'DAN GÜNÜMÜZE GELİŞİM VE POLİTİKALAR

Hazırlayan: Aykut AY

Uluslararası göç, alan ve göç veren ülkeleri etkileyen bir süreçtir. Bu süreçten ekonomik, kültürel ve siyasi yapılar önemli derecede etkilenir. Bu nedenle hem göç alan hem de göç veren ülkeler "uluslararası göç politikası" geliştirmek çabasında olurlar. Avrupa Birliği' de, üye ülkelerin ulusal politikalarının yanı sıra, Birlik düzeyinde uluslararası göç politikası oluşturmuştur.

Türkiye' nin uluslararası göç politikası incelendiğinde Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türk ırkından olan kişilerin Türkiye' ye göç etmesini desteklediği görülmektedir. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi' ne konan coğrafi kısıtlama uyarınca, yalnızca Avrupa kökenlilerin sığınma talepleri kabul görmüştür. Türkiye' den Avrupa ülkelerine yönelik işgücü hareketleri 1950' li yıllardan itibaren başlamış ve 1960 yılından itibaren "işgücü ihracatı" adı ile bir devlet politikası haline gelmiştir. Yurtdışına göç hareketleri devam ederken, 1980' li yıllardan itibaren Türkiye' ye yönelen göç hareketleri değişmiş ve büyük çaplı sığınma ve düzensiz göç hareketleri ile karşı karşıya kalınmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile Türk kökenli bireylerin göçünü alan konumundayken, 1980' li yıllardan itibaren düzenli göç büyük miktarda yabancıyı kapsamaya başlamıştır.

Türkiye Avrupa Birliği' ne tam üyelik sürecinde, göç politikası konusundaki müktesebat uyumu çerçevesinde, Avrupa' ya yönelen göçün son durağı haline getirebilecek önemli değişiklikler öngörülmüştür. Bu değişikliklerin bir kısmı uygulamaya geçerken bir kısmı da taahhüt edilmiştir. Sonuç olarak göç kabul etme politikası konusunda Avrupa Birliği politikalarına bağımlı hale gelinmektedir.

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

ABSTRACT

Names of Thesis: MIGRATION DURİNG EU FULL MEMBERSHIP PROCESS: DEVELOPMENT AND POLICIES 1960 UNTIL TODAY

Prepared by: Aykut AY

International migration is a process that affects the emigrant and hosting countries both. Economical, cultural and political structures are substantially affected by the migration process. Therefore emigrant and hosting countries should design an "international migration policy" of their own. The European Union designed an international migration policy for the union, in addition to the national policies of the member states.

On scrutinising the international migration policy of Turkey, it will be observed that migration of people coming from Turkish racial origins has been supported since the early stages of the republic. In addition to this, pursuant to the geographical restriction inserted in the wording of "Geneva Convention" in 1951, it was only the asylum request of the European-origin people that was accepted. Labour force circulation from Turkey to the European countries began as of the 1960s, and it became a state policy, called the "exported labour force". During the ongoing movement of migration to overseas countries, the circulation of migration t Turkey began to change as of the 1980s as a substantial portion of asylum seekers and irregular movements of migration emerged. Upon proclamation of the republic, Turkey's status changed from accepting the migration of Turkish-origin individuals to the migration of a great number of foreigners on a regular basis as of the 1980s.

During Turkey's process of full membership to the European Union, and in the framework of the compliance with the acquis on migration policy, significant changes, which by nature are likely to render the country as the final destination of the flocks of migration heading towards Europe, were projected. Part of such changes was put into practice, while part of them is currently under commitment. In

conclusion, dependency on the European Union policies increases as far as the migration policies are concerned.

Key Words: 1) International migration policy, 2) International migration, 3) International migration of Turkey, 4) International migration policy of the European Union

ÖNSÖZ

Göç insanlık tarihi kadar uzundur ve dünyanın ve Türkiye'nin geleceğinin oluşmasında etken bir hareketlilik olarak devam etmektedir. Bireyler dünya üzerinde farklı nedenlerle göç etmektedir. Göç veren ülkelerde yaşanan ekonomik krizler, siyasi gerginlikler ve diğer nedenlerle uluslararası göç hızlanmış bir sorun halini almıştır. Uluslararası göçün artışında en önemli etken iletişim ve ulaşımda meydana gelen ilerlemelerdir.

Önceleri ekonomik ve sosyal bir görüntü içerisinde olan göç hareketleri, günümüzde daha çok güvenlik penceresinden görülmektedir. Fakat göç olgusu hiçbir zaman tek nedenden kaynaklanmamıştır. Geniş bir kapsam haline gelen bu soruna karşı geliştirilen çözüm yolları da bir o kadar geniş kapsamlı ve çeşitli olmalıdır. Yaptığım bu çalışma ile hayatımızda sürekli karşılaştığımız göç olgusu ve ülkemizin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde göstermiş olduğu gelişim ve politikalar incelenmiştir.

Bu alanda çalışma yaparak ilerlememi sağlayan, tez çalışmam sırasında yoğun iş yükü arasında bana zaman ayırarak destek ve emeğini esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Ayhan GENÇLER' e teşekkürlerimi ve saygılarımı sunmak isterim.

Ayrıca çalışmam boyunca bana sabreden sevgili eşim Emel Ay'a sevgili kızım Simay AY ve sevgili oğlum Aytuğ Eymen AY' a, annem Ferdane AY ve babam Turgut AY'a, bu çalışmaya TÜBAP-2013-58 numaralı proje ile destek sağlayan Trakya Üniversitesi Bilimsel Araştırma Projeleri Koordinasyon Birimi komisyonu ve tüm idari personeline teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT ii
ÖNSÖZ iv
İÇİNDEKİLER v
TABLOLAR DİZİNİ viii
ŞEKİLLER DİZİNİ ix
BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMLAR 1
1.1 ULUSLARARASI GÖÇ, KAVRAMSAL OLUŞUMU 1
1.1.1 Göçün Tanımı 1
1.1.2. Göçün Unsurları 2
1.1.2.1. Ülke Sınırlarını Aşması 4
1.1.2.2. Geçici veya Kalıcı Olması 5
1.1.2.2.1. Geçici Süreli Göç 5
1.1.2.2.2. Uzun Süreli Göç 6
1.1.2.3. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Olması 6
1.1.2.3.1. İsteğe Bağlı Göç 6
1.1.2.3.2. Zorunlu Göç 7
1.1.3. GÖÇÜN TÜRLERİ 13
1.1.3.1. Ekonomik Nedenlerle Göç 13
1.1.3.1.1. Mevsimlik Göç 14
1.1.3.1.2. İşgücü Göçü 15
1.1.3.2. Siyasi Nedenlerle Göç 19
1.1.3.3 Mülteci 19
1.1.3.4 Sığınmacı 21
1.2. ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASINDA ALICI ÜLKE 21
1.2.1. Alıcı Ülkede Göçe Neden Olan Çekici Faktörler 22
1.2.1.1. Ekonomik Gelişmişlik 22
1.2.1.2. Siyasal Özgürlüklerin Durumu 23
1.2.1.3. Kültürel Haklara Saygı 24
İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI 26
2.1. TÜRKİYE'NİN YURT DIŞINA GÖÇ GÖNDERME POLİTİKASI 26

2.1.1.Türkiye'den Yurtdışına Göçün Gelişimi 26
2.1.1.1. Yurt Dışına Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1960-1973) 27
2.1.1.2. Yurtdışına Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1973 – 1990) 28
2.1.1.3. Yurtdışına Göç Hareketlerinin Üçüncü Dönemi (1990 – devam etmekte) 31
2.1.2. Türkiye'nin Yurtdışına Göç Gönderme Politikası 37
2.1.2.1. Yurtdışına İşçi Göndermek Üzere Uygun İşgücü Pazarlarının Bulunması 38
2.1.2.2.Yurtdısına Göç Gönderme Usulleri ve Devletin Gidecek Kişilerin Nitelikleri, Coğrafi Kaynağı ve Göçün Büyüklüğü ile Süresi Üzerindeki Kontrolü 39
2.1.2.3. İşçi Tasarruflarının Yurda Çekilmesi ve Verimli Kullanılması 41
2.1.2.4. Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Sorunlarının Çözümü 43
2.1.3. Türkiye'nin AB'ne Tam Üyelik Süreci ve Türkiye'den Yurtdışına Göç . 44
2.2. TÜRKİYE'NİN YURTDIŞINDAN GÖÇ KABUL ETME POLİTİKASI 45
2.2.1. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Gelişimi ve Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri 46
2.2.1.1. Türkiye'ye yönelen Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1923 – 1980) 46
2.2.1.2. Türkiye'ye yönelen Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1980- devam etmekte) 48
2.2.1.3. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri 51
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI VE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE İLE OLAN İLİŞKİLERİNE BAKIŞ 52
3.1. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE BELİRLEYİCİ FAKTÖRLER 52
3.1.1. Hükümetler Arası İşbirliğinin Doğuşu, Gelişimi, Topluluk Düzeyine 52
Taşınması ve Belirleyen Faktörler, ... 52
3.1.1.1. Belirleyen Faktörler ve Doğuşu 53
3.1.1.2. Gelişimi 56
3.1.1.3. Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler 56
3.1.2.2. Doğuşu ve Gelişimi 73

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ KAPSAMI , YASAL GELİŞMELER VE YANSIMALARI 73
3.2.1. Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu 83
3.2.2. İltica 84
3.2.3.Düzensiz Göçün Kontrol ve Önlenmesi 85
3.2.3.1. Düzensiz Göçün Kontrolü Konusunda İç Önlemler 85
3.2.3.2. Düzensiz Göç Kontrolü Konusunda Dış Önlemler 86
3.3. TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN A.B. MÜKTESABATINA UYUMLULAŞTIRILMASI 88
3.3.1. Avrupa Birliği'nin Türkiye'de Beklentileri 89
3.3.1.1. Ortak Vize Politikası 90
3.3.1.2. Biometrik Pasaport 94
3.3.1.3. Cenevre Komisyonu'ndaki Sınırların Kaldırılması 94
3.3.1.4. Avrupa Birliği Sınır Güvenliği ve Türkiye'nin Müktesebata Uyumu 97
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ 108
KAYNAKÇA 115

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 2.1: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Yurt Dışı Teşkilatının Bulunduğu Ülkelerdeki Türk Vatandaşlarına ilişkin sayısal veriler (Çalışma Dünyası Dergisi, 2013, 123-136)……..33

Tablo 2.2: Yabancı ülkelerde bulunan Türk Vatandaşlarına ilişkin sayısal veriler…34

Tablo 2.3: 1923-1997 Yılları Arasında Türkiye'ye Göç Edenlerin Geldiği ... ……...46

Tablo 3.1: AB Ülkelerinde Yabancılar: 1995-2000……61

Tablo 3.2: Seçili Ülkelere Göre Göçmenlerin Ülkelerine Havale Ettikleri Tutarlar..64

Tablo 3.3: Seçili AB Ülkelerinde Sezonluk İşgücü Göçü……..67

Tablo 3.4: AB Vatandaşlarının Avrupa İçi Hareketliliği……74

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1 : 1961 – 1999 Arası Türkiye'den Yurt dısına İsgücü Göçü..... 30

BİRİNCİ BÖLÜM: KAVRAMLAR

1.1 ULUSLARARASI GÖÇ, KAVRAMSAL OLUŞUMU

Uluslararası göç konusunu ve bu konunun günümüzdeki boyutlarını anlayabilmek için, zamanla ürettiği önemli unsurları gözden geçirmek gerekmektedir.

1.1.1 Göçün Tanımı

Göç, birey ya da grupların geçici veya kalıcı yerleşmek amacı ile bulundukları yerden başka bir yere hareketi olarak genellenebilir. Göç olayı geçici yer değiştirmek amacı ile olabileceği gibi süreklilik içinde yapılabilmektedir. Böylelikle göç bireylerin yaşadıkları yerleri nispeten sürekli olarak ve bulundukları yerden kayda değer uzaklıkta bir yere gitmeleri şeklinde de belirtilebilir. Bu sebeple göç ister belli bir süreye yönelik olsun isterse süreklilik amacı ile yapılsın, bu hareket ulusal sınırlar içinde olabildiği gibi uluslar arası nitelikte de olabilmektedir. Başka bir tanımlamada ise göç ekonomik, sosyal veya siyasi sebeplerin etkisiyle bireylerin yer değiştirmesi olarak belirtilmektedir. Birleşmiş milletler tarafından ise bir yılı aşan süre ile yer değiştirmeler göç olarak kabul edilmektedir. Bazı yazar ve uluslar arası kuruluşlar ise bireylerin iradelerine dayanmayan yer değiştirmeleri göç kavramı dışında tutmaktadır. Yapılan tanımlamalarda ortak bir fikir birliğinin oluşmamasındaki farklılığın kaynağı, göçün insanlık tarihi kadar eskiye dayanan bir insanlık fenomeni olmasından kaynaklanmaktadır(Gençler,2002: 3).

Göç kısaca, uluslararası bir sınırı geçerek veya devlet içinde yer değiştirmek, süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenleri kapsamaktadır. Göçün tarihçesi incelendiğinde çağların atlaması, yerleşik hayata geçilmesiyle göç olgusu şekil değişiklikleri göstermiştir. Bununla birlikte insanların beklentileri ve istekleri farklılaşmış, göçün nedenleri de değişmiştir (Gürkan,2006:4).

İnsanoğlu, ziraat zanaatını öğrenmeye başlamasıyla birlikte göçebe hayattan yerleşik hayata geçmeye başlamıştır. Fakat eski tarihlerden bu yana insanlar çeşitli yöre, bölge ve ülkeler arasındaki hareket halen farklı değişkenlerle devam etmektedir. Göç olgusu siyasi, ekonomik ve toplumsal sebeplerden dolayı zorunlu veya gönüllü olarak ülke içinde ya da değişik ülkeler arasında gerçekleşmektedir (Aksoy, 2012:292-293).Göç tanımları incelendiğinde, tanımlardaki ortak unsurun yer değiştirme olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda göç, ekonomik, siyasi, ekolojik ve bireysel nedenlerle bir yerden başka bir yere yapılan kısa, orta veya uzun vadeli geriye dönüş veya sürekli yerleşim hedefi güden coğrafik, toplumsal ve kültürel bir yer değiştirme hareketidir (Yalçın,2004:13).

Göç, uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmek, süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketidir. Buna mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dahildir (IOM, 2009: 22).[1]

Sosyal bilimciler göç kavramını farklı farklı tanımlamıştır. Göç; "yer değiştirme" , "ekonomik, sosyal, siyasal sebeplerin etkisiyle bireylerin yer değiştirmeleri" , "insanların bir sosyal sistemden diğerine transferi" , "kişinin yer değiştirmesinden dolayı ait olduğu grubun değişmesi" , "geçici veya kalıcı yer değişimi sonucu sosyal ve psikolojik durumda değişiklik" olarak tanımlanmıştır. Bunların dışında göç kavramı; "insanların belirli bir zaman boyutu içinde bir yerleşim alanından başka bir yerleşim alanına geçiş" , "insanların belli zorunluluklar sonucu bir yerden başka bir yere gitmesi" , "isteğe bağlı yer değiştirme" olarak tanımlanabilmektedir (Güllü,2004:65).

1.1.2. Göçün Unsurları

Uluslararası göç, göç edecek kişinin, diğer bir ülke, toplumu ve göç politikasını öğrenmesi, ülkesindeki kurumlardan ve ülkesinin geleceğinden hoşnutsuzluğunun artarak göç etme isteğinin doğması, ilk önce o ülkeye göç etmesini kolaylaştıracak mekanizmalarla iletişim geliştirmesi, tüm kaynakları göç çabasına

[1]IOM Uluslararası Göç Örgütü, *Göç Terimleri Sözlüğü,* S: 22, 2009

yöneltmesi, göç etmesi (seyahat aşaması), hedef ülke toplumu ile geçici veya kalıcı olarak bütünleşmesi gibi süreçlerden oluşur(Samuel,1998: 3)[2].

Yer kürede onbeş yaşın üstünde istihdam edilen 2.85 milyar işçinin 86 milyonu göçmen işçiler oluşturmaktadır. Genel olarak göç; ekonomik, siyasal, sosyal ve benzeri gerçekleri çözümleyememiş veya üstesinden gelememiş ülkelerden, bu sorunları çözümlemiş veya göreceli olarak daha önemsiz olan ülkeye doğru yaşanmaktadır. Göçe kaynak oluşturan nedenleri açıklamaya veya ortaya koymaya yönelik literatürde çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Yapılan çalışmaların çokluğu ve çeşitliliğine karşın bunu şöyle özetleye biliriz; ekonomik ve ekonomik olmayan üzere iki çeşit göçmen vardır. Ekonomik ve ekonomik olmayan göçmenlerde ihtiyaç-çekim, stok-itme, iletişim/diğer göç etmeye teşvik edici faktörler söz konusudur. Ekonomik göçmenler için ihtiyaç çekim faktöründe işçi alımı örneğin misafir işçiler, stok-itme faktöründe işsizlik veya eksik istihdam ya da düşük ücretler örneğin mahsulü kötü olan işçiler, iletişim/diğer faktöründe ise iş ve ücret bilgisinin dağılımı örneğin babasının yolundan giden çocuklardır. Ekonomik olmayan göç çeşidinde ihtiyaç-çekim faktöründe aile birleşimi örneğin aile bireylerinin bir araya gelmesi, stok-itme faktöründe savaş ve zulümlerden kaçış örneğin yurtsuz kalan insanlar ve mülteciler, iletişim/diğer faktörde ise iletişim, yardım ve ulaşım örneğin yeni tecrübeler edinme arzusu ya da macera arayışıdır(Gençler,2009:3). Ülkelerin göçmen politikaları, kapitalist ekonominin dönemsel ihtiyaçlarına göre, sürekli olarak değişiklik göstermiştir. İthal-ikameci, korumacı ekonomik modelin uygulandığı 1950-80 arası dönemde devletlerarası anlaşmalarla genelde sanayi sektörü için kitlesel işgücü göçünün yaşandığı görülür. Özellikle II. Dünya Savaşı'nda büyük bir yıkım yaşayan Avrupa, yeniden inşasını sağlayabilecek yeterli işgücü kapasitesine sahip olmamasından dolayı, uluslararası emek göçü, o dönem Avrupa'nın pek çok

[2] Samuel J., *Migration and Development. Ottawa: John Samuel & Associates Inc.*

ülkesince temel bir politika olarak benimsenmiştir. Göç tanımlarından yola çıkarak uluslararası göçün unsurlarını inceleyebiliriz.[3]

1.1.2.1. Ülke Sınırlarını Aşması

Uluslararası göç konusunda en temel unsur göçün bir ülkeden başka bir ülkeye veya ülkelere olmasıdır. Bu sebeple birden fazla ülke, göç eden kişi veya kişiler göç sürecine konu olmaktadır. Göçün tüm aşamalarında hem göç eden kişi hem göç gönderen ülke hem de göç alan ülke ile ilgili çeşitli faktörler devreye girmektedir. Bunun sonucunda da göç, tüm değişkenler üzerindeki etki ve sonuçlarını hem göç gönderen hem de göç alan ülkede göstermektedir (Somuncu,2006:3).

Uluslararası göç konusunu incelerken "kaynak ülke" , "hedef ülke" ve "transit ülke" gibi unsurlarla karşılaşacağız. Göç eden kişinin terk ettiği ülkeye "kaynak ülke", göç etmek istediği ülkeye de "hedef ülke" denilmektedir. Kaynak ülkeden hedef ülkeye doğru hareket ederken arada kalan ülkelerden herhangi birinde bir süre kalındı ise, kalınan üçüncü ülkeye transit ülke denir. Göç kararını vermiş biri, kabul edildiği herhangi bir ülkeye gidebilmektedir. Ancak uygulamada, tarihteki göç hareketleri ve göç ağları tarafından daha önce çizilmiş olan rotaları tercih etmekte, dolayısıyla, göç akımları genellikle, önceden anavatan-sömürge olan ülkeler arasında meydana gelmektedir. Bunun yanı sıra, göç edecek kişi, aile bireylerinin bulunduğu yere gitmeyi de tercih etmektedir. Kültürel faktörler (örneğin; o ülkede kendi kültüründen kişilerin çok olması) ve iki ülke arasındaki coğrafi yakınlık da hedef ülkeyi belirlemede önemli etkenlerdir. Bununla birlikte, acenteler ve insan kaçakçılığı ve ticareti organizasyonları vasıtasıyla göç eden kişilerin hedef ülkeleri konusunda söz konusu organizasyonlar belirleyicidir(Stalker, 2006: 5). Bu nedenle göç bireyin bireysel hareketliliğinde yanal yolların dışında geçişi sağlayacak çeşitli organizasyonların katılımı ile de somutlaştırılmaya çalışılır.

[3]Uluslararası Emek Göçü, Yasadışı Göç Ve Göçmen İstihdamı 1, http://emekdunyasi.net/ed/arastirmalar/593-uluslararası-emek-gocu-yasadisi-gocve göçmen-istihdami-1, /08.07.2014)

1.1.2.2. Geçici veya Kalıcı Olması

Uluslararası göç, sonradan göç gönderen ülkeye dönmek üzere belli bir süreliğine yapılabileceği gibi, hayatının geri kalanında gittiği ülkede yasamak üzere de göç edildiği görülmektedir. Uluslararası göçün geçici veya kalıcı olmasında kişinin isteği, göç gönderen ve göç alan ülkedeki koşullar ve her iki ülkenin politikaları gibi etkenler rol oynamaktadır(Somuncu,2006:4). Kaynak ülke deki ve bulunulan ülkedeki koşulların iyileşme veya kötüleşmesine göre geriye dönüş hızlanır, ertelenir veya bulunulan ülkede kalıcılaşmasına neden olabilir.

1.1.2.2.1. Geçici Süreli Göç

Ülkesinden ayrılarak başka bir ülkede yaşamayı planlayan kişinin bu işlemi bir yıldan kısa sürede gerçekleştirmesidir. Geçici süreli göçleri; tarımsal göçler, hayvancılık göçleri, turizm göçleri, eğitim göçleri oluşturmaktadır. "Geçici göç" (temporarymigration), genellikle belli bir işte (sınırlı), belli bir zaman (süreli) ve açık ve belli bir amaçla çalışmak üzere bir ülkeye göç etmeye ilişkin bir uluslararası göç türüdür. Bu göç türü, ilk bakışta işçi göçü gibi görünmekle birlikte, işçi göçünü de kapsayan daha geniş bir içeriğe sahiptir. Geçici göç kavramı, zaman-zaman işçi göçü kavramını karşılamak üzere de kullanılmakla birlikte, yukarıda belirtilen sınırlamalara dahil olmayan, sürekli konuk olma (daimi ikamet etme) statüsü garanti edilmeden içe göç etmelerine izin verilen diğer göçmenleri de kapsamakladır.[3]

Avrupa'da 1970'lerin başlarında geçici göçmen işçi programlarında sona gelinmiş olmakla birlikte, üçüncü ülke vatandaşlarının düzenlenmiş geçici göçü devam etmiştir. Avrupa'daki bugünkü göç sistemlerine bakıldığında, söz konusu ülkelerin birçoğunun çalışma ve ikamet izni bir ya da iki yılla sınırlanmış geçici göçü önceliklendirmekte oldukları görülmektedir. Son dönemde ise döngüsel göç kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte, sözü edilen zaman sınırlı göç uygulamaları yerini daha çok bu yeni oluşuma bırakmaya başlamıştır.[4]

---

[3]Uluslararası Emek Göçü, Yasadışı Göç ve İstihdamı 1, http://emekdunyası.net/ed/arastirmalar/593_uluslararası_emek_gocu_yasadısı_gocvegocun_istihdamı_1(08.07.2014)

[4]T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Politika Merkezi Geçici ve Döngüsel Göç Görev Gücünün "Geçici ve Döngüsel Göç: Fırsatlar ve Zorluluklar http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/gecici_ve_dongusel_goc.pdf(10.07.2014)

1.1.2.2.2. Uzun Süreli Göç

"Kalıcı göç" (permanent migration), anlaşılmış olacağı üzere, yukarıda anlatılan "geçici göç" ün karşıtı olan göç türüdür. Bu açıdan bakınca, içegöç edilen ülkede süresiz kalmayı, açıkça yerleşmeyi amaçlayan her uluslararası göç, aynı zamanda bir kalıcı göç olmaktadır. Uluslararası alanda uzun süreli göçün gerçekleşebilmiş olabilmesi için Birleşmiş Milletler' e göre de; ülkesinden ayrılarak başka bir ülkede yaşamayı planlayan kişinin bu işlemi, bir yıldan daha fazla süre ile gerçekleştirmiş olması gerçeği aranmaktadır. Sürenin uzunluğu izafi bir durum olup, göçmenin ulaşmak istediği hedeflere varmada geçen süre ile bağlantılı olabileceği gibi ekonomi dışındaki çok çeşitli faktörlerinde kaynak ülkede iyileşmesine göre süreç değişecektir(Solimano, 2001: 2-3).

1.1.2.3. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Olması

Uluslararası göçün nedenine dayalı olarak karşımıza başlıca üç tür uluslararası insan hareketi çıkmaktadır. Modern göç tarihine bakıldığında da göç dönemlerine bu üç ana türün yön verdiği görülmektedir. Uluslararası göç, çeşitli dış faktörlerin etkisiyle, isteğe bağlı veya zorunlu olarak gerçekleşmektedir. İsteğe bağlı göçlerde, birey, genellikle bazı dış faktörler sonucu göç etme kararı vermekte iken, zorunlu göçlerde siyasi koşullar ve doğal felaketler gibi nedenler kişileri göç etmeye zorlamaktadır(Somuncu, 2006:4).

1.1.2.3.1. İsteğe Bağlı Göç

İnsanların bulundukları alanı kendi iradeleri ile terk etmeleridir. Bu göçlerin oluşumunda daha çok çekici faktörlerin etkisi vardır.

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

yapılan baskılar, siyasal belirsizlikler, is ve aile ortamındaki huzursuzluklar, bulunulan ülke bakımından itici faktörleri oluşturmaktadır. Terk edilen ülkenin itici faktörleri ile göç edilen ülkelerin çekici faktörlerinin muhasebesini yapan kişi, kararını bu karşılaştırmadan çıkan artı değere göre vermektedir(Gençler, 2002: 28-29).

İtici ve çekici faktörleri çoğaltmak mümkünse de isteğe bağlı uluslararası göçün genellikle ülkeler arasındaki gelir ve yasam standardı farkına, daha geniş açıdan, ekonomik ve sosyal koşullardaki farklılığa dayandığı görülmektedir. Ülkeler arasındaki gelir ve yaşam standardı farkını yaratan nedenler (işgücü piyasasının arz talep, ücret durumu, sermaye birikimi durumu, nüfus artış hızı, vs.) genellikle göç veren ülkede dış göç akımını destekleyen faktörleri, göç alan ülkede de göçmenleri hedefi haline gelme ve göç alımına neden olan faktörleri doğurmuş, etkisini işgücü göçü olarak göstermiştir (Somuncu,2006:5).

Belirtilen itici ve çekici faktörlere, ulaştırma, iletişim ve piyasa mekanizmaları alanlarındaki teknolojik gelişmenin (iletici faktörler) etkileri de eklendiğinde, artan fiziksel ve toplumsal hareketlilik, ülke sınırlarını aşan yoğunlaşmış bir göçe dönüşmüştür(Somuncu,2006:5). Kıtalararası uzaklıkların ortadan kalkması ve dünyada en uzak kösesindeki bir gelişmenin aynı gün bütün dünyada duyulmasını sağlayan çağdaş ulaştırma ve iletişim teknolojisi, az gelişmiş toplumlardaki issizler kitlesine de, ülkeler dışında ekonomik olanaklar aramaya yönelme şansını getirmiştir(Güven, 1977: 14). Son otuz yıldır, küreselleşmenin etkisi ile ülkeler arasındaki gelir farkı yükselmiş ve iletici faktörler devreye girmiş böylece, kendi ülkelerinde beklentilerini tatmin edemeyen, çoğu kere yaşamlarını idame ettirmede ciddi zorluklarla karşılaşan insanların bir kısmı, bir işte çalışmak üzere daha çok şey umdukları bir başka ülkeye gitme yolunu tercih etmiştir(Şahin, 2003: 2-3).

1.1.2.3.2. Zorunlu Göç

Göçmenlerin kendi iradeleri dışında bulundukları ülkeden ayrılmaya yol açan olumsuzlukların varlığı durumunda söz konusu olur. Bunlar siyasi, ekonomik,

kültürel, inanca dayalı ve çevre faktörlerinin itmesi sonucunda da olabilir. Örneğin bir bölgede baraj inşaatının olması sonucunda da insanlar zorunlu olarak göç etmek zorunda kalabilirler. Bazen zorunlu göç ülkeler arasındaki anlaşmalar ile de olabilir. Türkiye ile Yunanistan ve Türkiye ile Bulgaristan arasında anlaşmayalı dayalı mübadeleler de bu bağlamda belirtilebilir. 1922-1930 yılları arasında Türkiye ile Yunanistan arasındaki nüfus mübadelesi, her iki ülkedeki kitleler/gruplar bakımından "zorunlu göç" (compulsory migration) tür. Küresel alanda bu benzerlikte bir çok olay vardır. Son yıllarda Suriye'deki iç savaş nedeniyle ülkemize sığınmak zorunda kalan iki milyon Suriyeli sığınmacıyı da belirtmek mümkündür. Birinci Dünya Savasının bitiminden 1950'li yıllara kadar süren döneme iltica hareketleri damgasını vurmuş, işgücü hareketleri büyük ölçüde sınırlanmıştır. Birinci Dünya Savasının ulusal duyguları yoğunlaştırması nedeniyle pek çok göçmen, savaşın başlangıcında ülkelerine dönerek yurt savunmasına katılmışlar ve savasın sonunda bunların bir kısmı geldikleri ülkelere dönmemişlerdir(Ergun, 1978: 10).

İkinci Dünya Savasını izleyen yıllarda, iltica hareketlerinin yanı sıra, Avrupa'dan ABD, Kanada, Avustralya, Latin Amerika, Yeni Zelanda ve Güney Afrika'ya önemli düzeyde işgücü göçü yaşanmıştır. 1956 – 1970 yılları arasında Avrupa'dan ekonomik imkânlar aramak üzere kendi isteğiyle yaklaşık 7 milyon Avrupalı söz konusu ülke/kıtalara göç etmiştir(Nayyar, 2000:3). Geleneksel anlamda uluslararası göç, hedef ülkede oturmak ve çalışmak üzere gelen birey veya ailesi ile göçmenlerin sınırdan girişlerini engellemeye çalışan veya göçmenlere "vatandaşlık" veren devlet arasındaki ilişkiye dayanmaktaydı. Ancak, günümüzde, büyük bütçeli, dünya çapında yüz binlerce is olanağı sağlayan ve göç işinde uzman kişi ya da kurumlarca yönetilen çeşitli göç is kolları bulunmaktadır. Uluslararası göç konusunda, "göç endüstrisi" denen bu oluşumu da göz önüne almak gerekmektedir (Salt-Stein, 1997: 468).

Göç akımları başladığında, bir dizi özel hizmet gereksinimleri ortaya çıkmakta, bu gereksinimlerin tümü, hükümetler tarafından karşılanamamaktadır. Örneğin 1960'larda Türkiye – Almanya arasındaki göç hareketinde olduğu gibi, aynı dönemde çok sayıda kişinin göçü, ancak acenteler aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir. Burada hem göçmenler hem de göçmen olmayanlar için

bir dizi girişimcilik olanağı bulunmaktadır. Göç konusundaki bu tür gereksinimleri karşılamak üzere oluşan "göç endüstrisi", ise alma ve seyahat acenteleri, çevirmenler ve hukuk ve danışmanlık büroları gibi göç ile ilgili islerde çalışan pek çok insanı/kurumu kapsamaktadır(Uslu-Cassina,1999:25). Bunun yanı sıra insan kaçakçılığı ve insan ticareti faaliyetleri yürüten suç örgütleri de göç endüstrisi içinde yer almaktadır. 1970'li yıllardan itibaren Avrupa ülkeleri basta olmak üzere dünyadaki bir çok göç alan ülke, göçmen alımını kısıtlamak maksadıyla göçmen alma programlarını durdurmuştur(Somuncu,2006:7).

Düzenli göç, yasal çerçeve dâhilinde, başka bir deyişle, belli prosedürleri yerine getirerek yapılan göçtür(Somuncu,2006:8). Özellikle son yirmi yıl içerisinde Türkiye'ye göç eden profesyoneller, iş adamları ve öğrencilerin sayısında artış olduğu bilinmektedir. 2000' li yılların başındaki resmi verileri göz önüne aldığımızda, yaklaşık 150.000- 160.000 yabancı ülke vatandaşı Türkiye'de oturma izniyle bulunmaktadır. Türkiye' ye artan bir hızla yönelen düzenli göç dalgalarından biri de "uluslararası emekli göçü" dür. Bu göç dalgası içinde, başta Alanya olmak üzere Antalya'nın pek çok ilçe ve kasabası; Bodrum, Marmaris ve Didim gibi turizm merkezleri ve çevreleri önemli sayıda emekli Avrupalı göçmene ev sahipliği yapmaktadır.[5]

Düzensiz göç; sınır ötesi nüfus hareketlerinin devletler tarafından gözetlenemeyen ve kontrol edilemeyen kısmıdır. Düzensiz göçün evrensel olarak kabul edilmiş tek bir tanımı bulunmamaktadır. Göç alan ülke açısından gerekli izin ve belgelere sahip olmaksızın yasadışı giriş, ikamet veya çalışma biçimlerinden birini veya birkaçını gerçekleştirenler düzensiz göçmen olarak nitelendirilmektedirler. Göç veren ülke için ise düzenlemelerin yerleşiklik kazanmasına karşın ulaşım ve iletişim olanaklarının kolaylaşması ile göçmenler adeta iki ülkede birden yaşamakta kimliklerinin inşasında her iki ulusa olan bağlılıkları da rol oynamaktadır. Ulus ötesi ağlar yoluyla hem köken ülkede kalanlara göçün sağladığı olanaklara ilişkin bilgi

[5] Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing No:1/2009 s.2 (20.07.2014)

aktarabilmekte, hem de sonradan göç edenlerin kurmakta zorlandığı sosyal ilişkilere aracı olan telafi edici ilişkilerin kurulması sağlanmaktadır(Kaya,2014:277-278).

Düzensiz göç; göç eylemine kalkışmış olan göçmenin "*gönüllülüğü"* veya *"gönülsüzlüğü"* nü de sadece bazı kısıtlılıklar içine oturtmak mümkün değildir. Örneğin *"mültecileri gönülsüz göçmenlerle ve işçi göçmenleri de gönüllü göçmenlerle"* anımsanacak biçimde kategorize etmek mümkün değildir. *"Gönülsüzlükten gönüllülük yelpazesi insanlar için uygun olan özgürlük derecesine karşılık gelir".* Dolayısıyla ister gönüllü olsun, isterse gönülsüz olsun, gerek gönderen ülke, gerekse alıcı ülke bakımından ülkeye giriş/çıkış yöntemlerinin yasal normlar içinde gerçekleşmiyor olması, bu göç olgusunun düzensiz göç hareketleri içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir oldu olarak düzensiz göç statüleri farklı göçmen biçiminde niteleyebileceğimiz kişilerin özellikle son dönemlerde hedef ülkelerin artan yasal bariyerlerini aşma arzusu içinde uygulamaya yöneldikleri yeni bir yöntem/yöntemler çeşitliliği olarak görülmektedir. Küreselleşen dünyada mal, hizmetler ve sermayenin önündeki engeller kaldırılıp, güvenli bir biçimde sınır ötesi hareketlilik sağlanmaya çalışılırken, insan hareketlerini kısıtlayıcı kuralların getirilmekte olması, insanları *kuralsız ve düzensiz* olmaya mahkum etmektedir. Bunun sonucu olarak da denetimli göçmen kabul eden ülkeler için alışılmadık yeni durumlar ortaya çıkmaktadır. ILO tarafından göçmen işçiler enstrümanları içinde yasal olmayan statüdeki göçmen işçiler, düzensiz göçmen olarak tanımlanmaktadır (Gençler,2014:144-145).

Düzensiz göç; Ayrıca gönderen, transit ve alıcı ülkelerin düzenleme normlarının dışında gerçekleşen hareketlerdir. Düzensiz göç konusunda açık veya genel kabul gören bir tanım yoktur. Hedef ülkeleri açısından, bir ülkeye yasadışı giriş yapmak veya bir ülkede yasadışı biçiminde kalmak veya çalışmak anlamına gelmektedir. Bir başka değişle, göçmen, belirli bir ülkeye girmek, orada ikamet etmek veya çalışmak için göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip değildir. Gönderen ülke açısından ise, bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi ya da ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur. Fakat,

“yasadışı göç” terimini göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle kısıtlamak gibi bir eğilim söz konusudur.[6]

Uzun zamandır (1970'lerden bu yana) ve uluslararası göçün diğer ılımlı büyümesinin zeminine karşılık, denetimsiz oturmanın değişik şekillerindeki artış ve denetimsiz göçmenlerin kalma uzunluğunun büyümesi göçmen politikası üzerindeki tartışmayı denetimsiz göç meselesi konusunda azaltma etkisine sahip olduğu varsayılır. İllegal iç akışın ve yabancıların düzensizliğinin ikamet ve istihdamının engellenmesi hususu, göç politikasının önceliklerinden birisi olmuştu. Bu siyasi yönelim, şu an, Avrupa'nın bütün ülkelerinde ortak, her ne kadar ABD ve Kanada düzenli göçmene açık olsa da, özellikle güneydeki yeni göçmen ülkelerinde (İtalya, İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi) ve Kuzey Amerika'da olduğu gibi. Denetimsiz göçten türeyen/ortaya çıkan ekonomik ve politik meydan okumaları incelemek, düzenli göçe kıyasla denetimsiz göçün sahip olduğu spesifik özellikleri araştırmaktadır. Bu öyle bir perspektiftir ki bu yazı, ölçümleme problemleri, ekonomik boyut ve kontrol politikalarını hesaba katmaktadır(Tapinos, 1999:1).

Düzensiz durumdaki insanların sayısını tahmin etmek tabiatıyla problemlidir. Hesaplama sırf göçün legal sistemini hesaba katmamalı, istatistiksel gözlem sistemi ve mekanizmalar dokümante edilmemiş yaşamayı içermemeli, ama, verilen benzer tahminler araştırma kanıtı üzerindeki çeşitli derecelere/ölçülere dayanmalı, denetimsiz göçmenlerin algıları onların denetimsizliğinin yokluğuna lokal/yerel nüfusun ve göçmenlerin aldıkları risklerin doğasına sahiptir. Bu gözlemlenemeyen olayın ölçümlenmesiyle ilgilidir, düzensiz göçün ölçümlenmesi iyi bilinen problemleri içermektedir. Zorluklar, özellikle, bu alandaki zaman ölçümlemesi için denetimsiz göç sorunu ağırdır ve sırf endirekt olabilir, fenomendeki düzenlemelerin yokluğu, göçün bu formuna bağlanabilen bu durum endirekt metotlarının kullanışlığını sınırlar. Gerçekte, direkt ve endirekt metodlar arasındaki klasik demografik ayrımı sürdürmek kolay değildir. Kesinlikle konuşmak gerekirse, kişi bir kişinin tasarrufunda nadiren direkt gözlemlere sahiptir. En iyisi, gözlemler

[6]http://goc.gov.tr/icerik3/genel-bilgiler_409_422_423 (10.08.2014)

kusurludur; her durumda tamamlayıcı bilgi memnun eden düzeyde anlama için -ki bilginin kendisi sıkça tahmin edilir- gereklidir(Tapinos, 1999: 2-4).

İnsan kaçakçılığı, doğrudan veya dolaylı olarak, maddi çıkar sağlamak amacıyla, bir kişiyi vatandaşı olmadığı veya kalıcı oturma izni olmayan ülkeye yasadışı girişini sağlamaktır (UN, 2001: Md.3(a)). İnsan ticareti ise, sömürü (zorla çalıştırma, esaret altına alma, kötü işlerde kullanma veya organlarını alma) amacıyla, tehdit veya diğer türlü baskı, adam kaçırma, korku, aldatma, çaresiz durumlarından yararlanma, diğerleri üzerinde kontrol gücü olanlara ödeme yapma vasıtaları ile insanların çalıştırılması, taşınması, bir yerden başka yere götürülmesi, barındırılması veya alınması şeklinde tanımlanmaktadır (UN, 2001a: Md.3(a)). Günümüzde küreselleşme ve ulaşımın getirdiği kolaylıklar göçün zorluklarını eskiye nazaran azaltmıştır. Bu durum beraberinde, özellikle gelişmiş devletlerin yoğun bir göç akımına maruz kalmasını getirmiştir. Buna karşılık olarak bu devletler daha sıkı koruma tedbirlerine ve sınır politikalarına başvurmuşlardır. Fakat IOM' nda belirttiği üzere göçmenleri yasadışı göçe teşvik eden en önemli sebep, göçmenlerin düzenli (yasal) göç kanallarından istedikleri ülkeye gidememeleri ve giriş koşullarının giderek katılaşmasıdır. Bu paradoksal durum, yasadışı göçmenlerin, sınırları aşmak için göçmen kaçakçılarına başvurmalarına ve insan tacirlerinin eline düşmelerine sebep olmakta ve artık yasadışı göç kriminal bir boyut kazanmaktadır(Çiçekli, 2005:47).

Düzensiz göçün boyutlarını tam olarak ortaya koymak mümkün değildir. ABD'de sayılarının 1.5-12 milyon arasında oldukları, ülkeye giren her yıl 1.5 milyon göçmenin üçte birinin düzensiz göçmenlerden oluştuğu belirtilmektedir. Avustralya'da nüfusun % 0.2'sini Yunanistan'da %2.7'sini, İtalya'da %1.2'sini oluşturduklarıdır. Son yıllarda artan düzensiz göç ile güney ve doğu Akdeniz ülkelerine gelen göçmenlerin yaklaşık % 64'ünün düzensiz göçmenlerden oluştuğudur. Bu nedenle düzensiz göç küresel alanda da giderek boyutları artan bir yapı sergilemektedir (Gençler, 2014:147).

1.1.3. GÖÇÜN TÜRLERİ

1.1.3.1. Ekonomik Nedenlerle Göç

Gelir dağılımındaki dengesizlikler, işsizlik ve yoksulluk gibi ekonomik nedenlerle çok sayıda kişi yaşadığı alanları devamlı olarak terk etmektedir (Kartal,2008:24). Ekonomik açıdan; yine yerleşme amacıyla yapılan bu göçler ve yayılmalar sonucunda ülkeler coğrafi bir üstünlük kazandıkları gibi ekonomik manada bu bölgelerdeki yer altı ve yerüstü kaynaklarının işlenmesi ve işletilmesi sonucu ekonomik gelişimlerine önemli katkılar sağlamışlardır(Gürkan,2006:17).

İklim değişmeleri, erozyon, su baskınları, deprem ve volkanik patlamalar gibi doğal olaylar insanların göç etmelerine neden olmuştur. Örneğin, 1986'da meydana gelen Çernobil Nükleer faciasından sonra bölgeden çok sayıda insan göç etmiştir (Çiçekli,2005;45).

Her ne kadar göçün temelinde itici ve çekici sebepler arasında bir fayda maksimizasyonu sağlamak yatsa da birçok durumda bunların karışımı söz konusudur. Bir göçmen kendi içinde yasadığı yer hakkında, gideceği yere göre daha iyi bilgi sahibi olduğu için, itici faktörleri çekici faktörlere nazaran daha iyi algılayacaktır. İtici faktörler ve kendinden önce göç edenlerden edinilen bilgi karsı karsıya kalınacak güçlüklerin etkisinin kolayca asılmasını sağlamaktadır. Ancak mesafe kavramı göç hareketinin önemli bir kısıtı olmaktadır. Çünkü mesafe göç edilecek yerin seçiminde etkili faktör olmaktadır. Çoğu göçmen için yolculuğun maliyeti, ne kadar uzağa gidileceğini tayin eder. Mesafenin önemi 19. yüzyılın ikinci yarısında ilk defa belirten Ravenstein' a göre gidilecek mesafe göç eden kişi sayısı ile ters orantılıdır. Ulaştırma sektöründeki gelişmelere rağmen bu ilişki hala geçerlidir. Mesafenin bir başka rolü de çıkış yeri ile varış yeri arasında araya giren başka imkanlar veya engellerin bulunup bulunmadığıdır. Bunlar doğal engeller olabileceği gibi beşeri engeller seklinde de ortaya çıkar [7].

[7]Cemal ÖZTAS, Eyüp ZENGİN "08-11 Aralık 2005 tarihli Uluslararası Göç Sempozyumu'nda yaptığı Sunum"http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2012-99-1156(15.01.2014)

Ekonomik açıdan, göç edilen ülkedeki veya bölgedeki kazancın geride bırakılan ülkedeki/bölgedeki kazanca göre daha iyi olması beklenir. Beklentilerimizi şekillendiren ise o ülke hakkındaki duyduklarımız, bildiklerimizdir. Doğru bilgilere sahip olmak da doğru karar vermede ve sonuçtan da memnun olmada anahtar rol oynar (Gürkan,2006:18).

Uluslararası isçi göçü olgusunun temelinde yatan nedenler ekonomiktir. Gelişmemiş ülkelerden veya azgelişmiş ülkelerden dışa doğru gerçeklesen göç, daha çok ülke ekonomisinin içinde bulunduğu olumsuz durumlara bireysel bazda verilen tepkiler olarak değerlendirilebilir (Yalçın,2004:122).

1.1.3.1.1. Mevsimlik Göç

Mevsimlik iş Eurofound (Avrupa Yaşam ve Çalışma Koşullarını İyileştirme Vakfı) tarafından yılın ve sektörün belirli dönemlerine bağlı geçici bir istihdam türü olarak tanımlanmaktadır. Mevsimlik işin en çok görüldüğü yer tarım sektörü olup bunun dışında turizm ve inşaat sektörlerinde de büyük oranda rastlanmaktadır. Mevsimlik göç ise, geçici göçün en bilinen şekli olup geçici ve döngüsel göçmenler mevsimlik sektörlerde daha çok düşük ve orta seviyede beceri isteyen işlerdeki istihdam açığını gidermek üzere istihdam edilmektedir.

Avrupa Komisyonu her yıl AB'ye 100.000 üçüncü ülke vatandaşının mevsimlik sektörlerde çalışmak için geldiğini ifade etmektedir. Kimi AB ülkelerinin üçüncü ülke mevsimlik işçileriyle ilgili düzenlemeleri bulunmaktaysa da, geri kalanında böyle bir yaklaşım görülmemektedir. Örneğin Almanya çoğu AB'ye yeni katılan ülke vatandaşlarına olmak üzere her yıl 300.000 çalışma izni vermekteyken, İspanya gibi kimi ülkeler ise daha küçük ölçekli mevsimlik iş programları yoluyla mevsimsel göçü kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.

Her yıl Avrupa'ya üçüncü ülkelerden gelmekte olan mevsimlik işçilere yönelik Birliğe giriş ve ikamet için asgari şartları düzenlemek amacıyla bir direktif hazırlanmasına yönelik resmi öneri AB'nin gündemindedir. Temmuz 2010'da sunulan sözü edilen Direktif önerisi aşağıdaki hususları içermektedir.

- Mevsimlik işçilerin sömürülmesinin önüne geçilmesi amacıyla ücreti belirleyen bir iş sözleşmesi veya bağlayıcı iş teklifinin gerçekleştirilmesi,
- Mevsimlik göçmen işçilere çalışma sürelerinin sonunda ev sahibi ülkede kalmalarını önlemek için bir takvim yılında azami altı ay çalışmalarına izin veren vize veya oturma izni sağlanması,
- Bu işçilerin sömürülmesinin önüne geçebilmek için sözleşmenin uzatılması ya da işverenin değiştirilebilme imkanının sağlanması,
- Mevsimlik işçinin uygun ikamet olanaklarına sahip olduğuna dair kanıtın işveren tarafından sunulma zorunluluğu,
- Şikayetleri ele almanın kolaylaştırılması,
- Mevsimlik işçilerin AB ve işçi gönderen ülke arasında döngüsel göçünün desteklenmesi amacıyla çok mevsimlik izin yada kolaylaştırılmış ülkeye yeniden giriş prosedürleri uygulanması[8].

Sözü edilen direktif önerisi, kalınan sürenin sınırlı olması nedeniyle mevsimlik göçmen işçilerin işsizlik yardımı gibi kazanılmış haklara erişimini sağlamamaktadır. Ancak önerilen direktif asgari standartları belirleyeceği için, üye ülkeler bundan daha fazla hak öngören uygulamalarda bulunabileceklerdir.

1.1.3.1.2. İşgücü Göçü

İşgücü göçü, işgücünün geçici veya kalıcı olarak uluslararası hareketidir. Göç hareketinin tarihsel süreçlerine bakıldığında işgücü göçünün önemli bir yer tuttuğu görülmektedir (Somuncu,2006:10).

İktisat bilimi açısından bakıldığında, işgücü hareketleri, ülkeler içi işgücü arz ve taleplerindeki dengesizlikler sonucu oluşmaktadır. Belirli bir ülkedeki işgücü talebi, mevcut işgücü arzının tamamını istihdam etmekte yetersiz kalıyor ise, bu ülke, işgücü göndermeye hazırdır. Diğer yandan, yine belirli bir ülkedeki işgücü arzı, mevcut talebe oranla daha düşük bir seviyede ise bu ülkede de yabancı işgücüne ihtiyaç belirmesi de doğaldır (Pür, 1974: 22).

[8] T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Avrupa Politika Merkezi, Geçici ve Döngüsel Göç Görev Gücünün ”Geçici ve Döngüsel Göç; Fırsatlar ve Zorluklar” isimli raporuna ilişkin Bilgi Notu 12.04.2011 s:5-6

Ticari kapitalizmin hakim olduğu 1500-1800 yılları arasındaki dönemde, uluslararası işgücü göçü, Avrupa devletlerinin sömürgeleştirme ve ekonomik büyüme çabalarından kaynaklanmıştır. Avrupa devletleri 300 yıl boyunca Amerika, Afrika, Asya ve Güney Pasifik Adalarının önemli bir kısmına göçmen yollamış, buraları kendilerine ait sömürgeler haline getirmişlerdir. Avrupa devletleri tarafından gönderilen bu "sömürgeleştiren göçmenler" in tam sayısı bilinmiyorsa da bu hareket, dünyanın büyük bir kısmına Avrupa hâkimiyetini kurmada başarı olmuştur. Bu dönemde, Avrupa, sömürgeleştirdiği alanlarda, kendilerine hammadde sağlamak üzere çiftlikler kurmuş, ucuz işgücü ihtiyacını Afrikalı köleleri bu alanlara zorunlu olarak göç ettirerek karşılamaya çalışmıştır. 300 yıl boyunca, 15 milyonu geçkin Afrikalı köle, Avrupa, Kuzey Amerika ve Karayıp bölgelerine yerleştirilmiş, bu durum, bu coğrafyanın bugünkü demografik yapısına kaynaklık etmiştir(Massey, 2004: 1).

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

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

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

İşgücü göçünün, 1500’li yıllardan bu yana, 20. yüzyıl başlangıç yıllarından 1960’lı yıllara kadarki dönem dışında, uluslararası göç hareketlerinin yönünü belirlediği görülmektedir. Bunun yanı sıra, tüm dönemlerdeki işgücü göç akımlarının hakim ekonomik sistemin değişim sürecinden etkilenerek şekillendiği de gözümüze çarpmaktadır(Somuncu,2006:14).

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

Gelişmiş ülkelerin işgücü ithal etmesinin temelinde yatan faktör işgücü yetersizliğidir. Ekonomi, tam istihdama yaklaştıkça, hangi sektör olursa olsun, vasıf düzeyi düşük işçilere olan talep artmaktadır. Artan talep ile reel ücretlerin artması/artma ihtimali karsısında, işverenler kar marjlarını düşürmemek için ya işgücü yerine sermayeyi kullanacaklar (işgücünün verimliliğini arttırarak işgücü kullanımını azaltan teknolojilere yatırım yaparak) ya işgücü yerine ticareti kullanacaklar (dışarıdan mal ithal etme veya üretimin yurtdışında yapılmasına yönelik olarak sermaye ihracı yoluyla) yada dışarıdan işgücü ithal edeceklerdir. İşgücü yerine sermaye ve ticaret ağının kullanılması, imalat sektöründe başvurulabilir yollar olmuştur. Ancak bu yöntemlerin tarım ve hizmet sektöründe

kullanılması zordur (Nayyar, 2000: 8-10). Bunun yanı sıra, yerli işçiler mesleki hiyerarşi bakımından da daha üst basamaklara tırmanmak istemektedirler. Bu sebeple en alt basamakta statü ve itibar kaygısı bulunmayan sadece para biriktirmek isteyen bir işgücü bulundurmak bu sorunu kısmen de olsa çözmektedir (Yıldırımoğlu, 2005: 130-131).

Görüldüğü üzere, uluslararası işgücü göçüne yol açan ekonomik ve sosyal nedenler ile yansıması olan faktörler, çok boyutludur. Daha önce belirtildiği üzere değişik sosyal bilim dallarının göçün farklı boyutlarını çalışmaları sonucu farklı dallarda birkaç önemli göç teorisi bulunmaktadır. Söz konusu teoriler, göçün sebeplerini de farklı şekilde açıklamaktadır. Örneğin Neo klasik teoriye göre, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki işgücü arz ve talebindeki dengesizlikler ile ücret farklılığı insanları göç etmeye teşvik etmektedir. İkili işgücü Piyasası Kuramına göre ise, hedef ülkedeki işgücü piyasasının bölünmüş yapısı (bir tarafta düşük ücretli ve kariyeri olmayan işgücü piyasası, diğer tarafta yüksek ücretli ve yükselme olanağı bulunan işgücü piyasası) göç hareketlerini doğurmuştur. Dünya Sistemleri Teorisi, uluslararası göçün, kapitalist olmayan, çevre konumundaki ülkeye kapitalist ekonomik ilişkilerin girerek bu ülkedeki insanların merkez konumundaki kapitalist ülkelere göç etmelerine yol açmasından kaynaklandığını savunur (Joly, 2000: 27-28). Yeni Ekonomi kuramına göre ise, göç gönderen ülkenin işgücü piyasası ve mali piyasasının bazı özellikleri, ücret farklılığının etkisinden daha önemli olarak- özellikle günümüzdeki göç hareketlerini yaratan faktörlerdir. Bunun yanı sıra, bazı göç teorileri, işgücü göçünün temelinde ekonomi ile ilgili faktörlerin olduğunu kabul etse de, kültürel faktörler ve ülkelerin göç politikalarının sınırlamaları gibi ekonomi ile ilgili olmayan faktörlerin daha belirleyici olduğunu, bazı göç teorileri de işgücü göçünün temelinde ekonomi ile ilgili olmayan faktörlerin bulunduğunu savunmaktadır. Sonuçta, yukarıdaki ekonomik analiz uluslararası işgücü göçünün günümüzdeki biçim ve özelliklerini açıklamada geçerli olmakla birlikte, tek basına yeterli görülmemektedir (Somuncu,2006:16).

1.1.3.2. Siyasi Nedenlerle Göç

Dünyada son çeyrek yüzyıldan beri siyasi çalkantılar özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemli bir sorun haline gelmiştir. İç savaş, askeri devrimler ve rejim değişiklikleri gibi gerekçelerle milyonlarca insan yaşadığı ülkeyi terk etme durumunda kalmıştır. Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği'nin yayınladığı rakamlara göre 2007 yılında dünyada 24 milyon insan mülteci statüsünde yaşamaktadır. 1985 yılından bu yana 140 milyon insan iltica talebinde bulunmuştur (Tokol-Alper, 2007:301). Siyasi rejimlerdeki inişler, çıkışlar, insan haklarının hiçe sayılması gibi nedenlerden kaçanlar daha rahat bir yaşam koşulları umuduyla gelişmiş ülkelere yönelmişlerdir. Örneğin günümüzde Suriye de ki baskıcı rejimden kaçan Suriyeli mülteciler ülkemize sığınmaktadır.

İnsan hakları ihlalleri, yalnızca kitlesel büyük göçlerin ana nedenleri arasında yerini almakla kalmayıp, aynı zamanda da bu ihlaller devam ettiği sürece gönüllü yeniden yerleştirme seçeneğinin de önünde bir engel haline gelmektedir. Azınlıklara yönelik hak ihlalleri ve etnik çatışmalar büyük ölçüde, hem kitlesel büyük göçlerin hem de ülke içinde yerinden edinmelerin kaynağını oluşturmaktadır. Modern teknoloji, aynı zamanda kitlesel yıkımları yaratan silahların gelişimini de beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak siyasi istikrarsızlıklar ve rejim çatışmaları, insanları memleketlerinden isteksizce ayrılmak zorunda bırakan en büyük etken olmuştur. İki dünya savaşı ve 1945'ten bu yana yaşanan silahlı çatışmalar dünya da milyonlarca kişinin kitlesel göçüne ve ülkesinden yerinden edinmesine neden olmuştur (OHCHR.,2013:3-4).

1.1.3.3 Mülteci

Irkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi olarak tanımlanmıştır.[9]

[9]IOM Uluslar arası Göç Örgütü, *Göç Terimleri Sözlüğü,* S:42,2009

Mülteci, Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen yada uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı ifade etmektedir.

Yasadışı göçmen kavramıyla sıklıkla karıştırılan mülteci; Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Cenevre Sözlesmesi'nin1/A maddesinde; "Irkı, dini, uyruğu, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korunmasından yararlanmayan ya da yararlanmak istemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişidir." şeklinde tanımlanmaktadır[10].

Kısaca mülteci, uyruğunda bulunduğu ya da yaşamını sürdürdüğü ülkeyi bir zulme uğraması ya da zulme uğraması tehlikesiyle terk etmek zorunda kalan kişidir.[11]

Bir mültecinin 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Cenevre Sözleşmesi'nde belirtilen haklı nedenlerle ülkesi dışında bir başka ülkeye yasal ya da yasadışı yollarla gitmesi ve o ülkeye sığınması eylemi ilticadır (Gürkan, 2006:73).

Mültecinin ise ulusal güvenlik ve/veya kamu düzeninin gerektirdiği durumlar dışında sınırdışı edilemeyeceği[12] ve her ne şekilde olursa olsun hayatı ve özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelere gönderilemeyeceği[13] hüküm altına alınmıştır.

[10]Resmi Gazete; 05.09.1961/10898.

[11]Tarhanlı, T., Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları Konusunda Hukuki Bir Değerlendirme, BMMYK ve Boğaziçi Üniversitesi Vakfı, Ankara, 2000, s.2

[12] 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi 32. Madde.

[13]1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi 33. Madde.

1.1.3.4 Sığınmacı

İlgili ulusal ya da uluslar arası belgeler çerçevesinde bir ülkeyi mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorundadırlar ve eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler nedeniyle ülkede kalma izni verilmişse bu kişiler ülkede düzensiz bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler.[9]

Korunmak için sınırları aşan, fakat 1951 sözleşmesinin belirlediği kriterlere uygun bir duruma sahip olmayan kimselerdir. Günümüzde birçok gelişmekte olan ülkelerde patlak veren şaibeler de kişisel kovuşturma korkusundan kaçanlara yaşamı olanaksız kılan ekonomik ve sosyal alt yapının tahribatından ileri gelen sığınma hareketleri arasında fark gözetmek hemen hemen imkansızdır. Sömürge sistemlerinin tasfiyesi ve küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan şiddet hareketleri sığınma hareketlerini büyük çapta arttırmıştır. Körfez Savaşı'ndan sonra Irak'ın giriştiği zehirli gaz saldırısını takiben Türkiye sınırlarını aşmaya çalışan beşyüzbine yakın Iraklı sığınmacının durumu ve o dönemin hükümetinin bu akıma karşı sınırı kapatmasıdır(Abadan-Unat,2006:352). Göçmenlerin oluşumu mülteci statüsünü içeren durumu kapsamıyorsa, sığınmacılık ile mülteci statüsü kazanılmak istenir. Dolayısıyla mülteci ve sığınmacıların durumları değerlendirilerek sığınmacının mülteci olup olamayacağı kararına varılır.

1.2. ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASINDA ALICI ÜLKE

Uluslararası göç hareketlerinin günümüze kadar uzanan modern tarihine bakıldığında, göç alan ülkelerin o dönemdeki ekonomik sistemine göre şekillenen kendine özgü ekonomik ve siyasi önceliklerinin belirleyici olduğu görülmektedir. Uluslararası göç, ekonomik, kültürel ve siyasi sonuçlar doğurmakta olup her ülkenin kendi öncelikleri dahilinde göç politikası oluşturması kaçınılmaz hale gelmiştir.

[9]IOM Uluslar arası Göç Örgütü, *Göç Terimleri Sözlüğü,* S:49,2009

1.2.1. Alıcı Ülkede Göçe Neden Olan Çekici Faktörler

1.2.1.1. Ekonomik Gelişmişlik

Daha iyi yaşam standartlarına sahip olmak büyük ölçüde ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile ilişkilidir. Ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin toplumlarına sundukları refah düzeyi de yüksektir. Bu nedenle ekonomik açıdan geri olan ülkelerin insanlarından bazıları daha öncede belirtildiği gibi yanal veya yanal olmayan yollardan gelişmiş ülkelere sürekli veya kalıcı göç yaparlar. Küresel alanda da bu ülkeler değişim gösterirler. XX. yüzyılın ilk çeyreğine kadar Arjantin, Brezilya bir çekim merkezi iken daha sonraları ABD, yenidünya ülkeleri ve Avrupa bir çekim merkezi olmuşlardır. Türkiye'yi de bu halkaya en son katılan ülkelerden biri olarak eklemek mümkündür (Karpat, 2003;5).

Göç alan ülkelerin, özellikle Batı Avrupa ülkelerinin, temel özelliği; ücret ve çalışma koşullarının diğer ülkelerle kıyaslandığında daha cazip olmasıdır. Bu durum göçmenlerin kararlarını önemli ölçüde belirlemektedir. Ayrıca göç alan ülkeler, göçmenlerin emek piyasasında yaratacağı etkiyi göz önüne alarak "göç sürecini" teşvik edebilmektedirler. Batı Avrupa ülkelerindeki gelişmiş çalışma koşulları, doğal olarak üretim maliyetlerinin artmasına neden olabilmektedir. Bu durum uluslar arası ekonomik rekabet ve ticaret dengesi açısından, dezavantajlı bir konuma yol açmaktadır. Bu nedenle, göçmenler (özellikle geçici göçmenler) emek maliyetlerinin düşürülmesinin bir aracı olarak görülebilmektedirler (Juss, 2005;746).

Ülkeler arasındaki ekonomik farklar genişledikçe, daha fazla gelir ve iş yönünde göç de etkilenmektedir. Dünyanın gayrisafi milli hasılası (GSYİH), 2000 yılında 30 trilyon dolar olarak hesaplanmıştır ve bu da kişi başına 5000 dolara denk gelmektedir. Ancak aralarda büyük farklar vardır. Bu değer Etiyopya'da kişi başına 100 dolara düşerken İsviçre'de 38.000 dolara kadar yükselmektedir. Ülkeler, kişi başına düşen GSYİH oranları ile gruplandırıldıklarında, kişi başı yıllık gelirin 9.300$ ve fazlası olduğu gelişmiş ülkeler ile, bu gelirin yıllık 750$'ın altında olduğu gelişmemiş ülkeler arasındaki farkın giderek açıldığı gözlenmiştir. Orta gelir düzeyinde olan çok az ülke sıralamada gelişmiş ülkeler seviyesine tırmanabilmiştir. 1975'te kişi başı GSYİH oranı yüksek gelirli ülkelere göre 8 kat fazla olduğu

hesaplanmıştır. Bu değerler çeyrek yüzyıl içinde 66 kat ve 14 kat fazlaya yükselmiştir. Aradaki bu gelir farkı neden insanların kaçakçılık veya sahte dokümanlar gibi riskli yollara bile başvurarak göç ettiklerini açıklamaktadır. Artan ekonomik farkların ikini boyutunu oluşturan çitçilerin yoksulluğu da uluslar arası göç baskısını arttırmaktadır. Dünyadaki 3 milyarlık işgücünün 2.6 milyarı düşük ve orta gelirli ülkelerde bulunuyorlardı. Düşük ve orta gelirli ülkelerdeki bu 2.6 milyarlık işçilerin de yarısını çoğu çiftçi olan tarım işçileri oluşturuyordu. Ayrıca bu işçilerden düşük gelirli olmalarına rağmen vergi de alınıyordu. Çiftçi olan ile olmayan arasındaki gelir farkı, kırsal ile kentsel göç arasındaki ilişkiyi de ortaya çıkarır. Bu, orta ve düşük gelirli ülkelerdeki kentsel nüfusun 1980'den 2000'e neden %32'den %42'ye yükseldiğinin de bir kanıtıdır (Martin-Ambella-Kuptsch, 2008:9-10).

1.2.1.2. Siyasal Özgürlüklerin Durumu

Göç olgusunun ana sebeplerinden bir diğer faktör ise siyasi-asker bazlı olarak doğmaktadır. Bu sebep, savaşlardan doğan, özelde "terör" olgusuyla yakından alakalı olan ve nadiren siyasi gelişmeler, antlaşmalar sonucunda büyüyen farklılaşmalarla kendisi göstermektedir (Taşçı, 2009:186).

Türkiye, özellikle Ortadoğu, Asya ve Afrika bölgelerinden siyasi çatışma ve olumsuzluklar nedeniyle son yıllarda önemli miktarlarda mülteci ve sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır. Burada ülkemizin İslam coğrafyasında çatışma yaşayan ülke vatandaşlarına yönelik uyguladığı açık kapı politikasının önemli sonucu olduğu söylenebilir. Ayrıca bu ülkelerden gelenlerin aynı inanç yapısına sahip olmaları, daha önce Türkiye'ye gelmiş akraba ve yakınlarının olması, AB ülkelerine sınırdaş olması ve bu ülkelere geçmek isteyenler için önemli fırsatlar sunması ülkemizi bir mülteci/sığınmacı kampına çevirdiğini ileri sürmek mümkündür. Suriye'de üç yılı aşan savaş nedeniyle ülkelerinden ayrılmak zorunda kalanların sayısının 9 milyonu bulduğu, Financal Times' in iddiasına göre Türkiye'deki mültecilerin sayısının 1.6 milyonu bulduğu, bunların sayısının 2 milyonu aşmış olabileceği de iddia edilmektedir. Türkiye'nin komşu ülkelerine yönelik insani anlayışının yüksek

olmasına karşın, harcanan paranın 4.5 milyar doları geçtiği ve bunun ülke ekonomisine büyük yük getirdiği ileri sürülmektedir.[14]

1.2.1.3. Kültürel Haklara Saygı

Günümüzde uluslararası göçün önemli bir nedeni de sosyal ve kültürel hakların niteliğidir. Göç kararlarında iyi bir hayat arzusu etkili olmaktadır. Ayrıca insan hakları, siyasi ifade ve bireysel özelliklere yönelik çerçevenin daha tatmin oluşu bu ülkelere göçü cazip hale getirmektedir (Tokol-Alper, 2007:300).

Tylor, kültürü, "insanın bir toplumun üyesi olarak edindiği bilgi, inanç, sanat, hukuk, ahlak, töre ve tüm diğer yetenek ve alışkanlıkları içeren karmaşık bir bütün" olarak tanımlamaktadır.[15] Kültür, insanların belirli bir toplum içinde öğrendikleri, paylaştıkları ve anlam inşa etmeye çalıştıkları bir yaşam düzeni olarak ifade edilebilir. Anlam inşası pek çok etkinliği kapsamaktadır ve bu etkinlikler kültürün genel olarak ikiye ayrılan boyutlarını oluşturmaktadır. Bunlardan birincisi, teknoloji, üretim araçları, ekonomik-finansal sosyal altyapı, sanat vb. gibi unsurları içeren maddi kültür; ikincisi ise dil, din, ahlak anlayışı, değer yargıları, adet ve gelenekleri içeren manevi kültürdür. Aslında kültür kavramı ile işaret edilen genellikle manevi kültür olmaktadır. Manevi kültür bir topluluğu, halkı ya da milleti diğerinden ayıran gelenekler, kolektif davranışlar, toplumsal kurallar, değer yargıları ve zihniyettir. Bu bağlamda kültürlerarası iletişimin konusunu daha çok manevi kültür oluşturmaktadır(Aksoy, 2012:298).

Kültür şoku kavramı ilk kez Kalvero Oberg tarafından 1960 yılında, yeni bir kültür içinde ne yapılacağının bilinmemesinden kaynaklanan sıkıntı ve kaygılı hali tanımlamak için kullanılmıştır(Pederson, 1995:1). Sosyo-kültürel haklara saygılı olmak göçmenin hedef ülkesinde aranılan koşullar bakımından önemlidir. Özellikle zorunlu göçe maruz kalmış kişiler için ancak, göçün ardında ekonomik nedenler yatmakla birlikte, insani nedenleri öne çıkararak göç edenler önemli boyuttadır. AB'de kendisine yönelik sığınmacı sayısını ve iltica başvurusunu azaltmak için bazı

[14]FT:Suriyeli mülteciler uzun bir süre Türkiye'de kalabilir, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2014/12/141212_ft_suriyeli_multeciler (13.05.2013)
[15]http://www.canaktan.org/felsefe-sosyo/kultur/kavram.htm (13.05.2013)

ülkeleri “güvenli ülke” statüsüne almıştır. Türkiye’de Temmuz 1993’ten beri bu ülkeden yapılan başvuruların kabul edilmeyeceği “güvenli ülke” statüsüne alınmıştır (Toksöz, 2006:120). Dolayısıyla bu gelişme sonrasında Türkiye sosyal ve kültürel olarak hakların korunma altında olduğu bir ülke durumuna geçmiştir. Türkiye’deki kimlik ve kültürlere yönelik özgür ortamın gelişmesinin ardından Türkiye’ye yönelik yakın coğrafyadan yapılan sığınmalar somutlaştırmaktadır. Irak’taki terör saldırılarından kaçarak Türkiye’ye sığınan “ezidiler” bunun en son örnekleridir.

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI

Uluslararası göç, II. Dünya Savaşı'ndan bugüne kadar, Avrupa Birliği ülkeleri gibi, Türkiye'nin de siyasi, ekonomik ve kültürel gündemini belirleyen unsurlardan biri olmuştur. Türkiye göç veren bir ülke olarak algılansa da, 1980' li yıllardan itibaren yurtdışından yönelen göç hareketlerinin hedefi haline gelmiştir. Bu bölümde göç alan ve göç veren ülke olan Türkiye'nin göç hareketleri ile ilgili tarihsel dönemleri, bu hareketlere ilişkin ulusal göç politikaları, Avrupa Birliği' ne uyum çabaları irdelenecektir.

2.1. TÜRKİYE'NİN YURT DIŞINA GÖÇ GÖNDERME POLİTİKASI

Türkiye' den yurtdışına göç hareketlerini belirleyen temel faktör, Avrupa ülkelerindeki işgücü talebidir. Dönemler bazında Türkiye'nin yurtdışına göç gönderme politikalarının tarihsel gelişimi incelenecektir.

2.1.1.Türkiye'den Yurtdışına Göçün Gelişimi

Son yıllarda küresel bir fenomen haline gelen ve üzerinde sıkça tartışılan sorunlardan biri olan göç olgusu, 21. Yüzyılda konulan engellere rağmen, sınır ötesi geçiş yapan insanların adeta küresel bir meydan okumasına dönüşmüş olup ve artarak devam etmektedir. 1965 yılında 3.3 milyar olan dünya nüfusunun 75 milyonunu göçmenler oluştururken, 1985'te 4.8 milyar nüfusun 105 milyonunu, 2000'de 6.1 milyarın 168 milyonunu (Martin ve Widgren, 2003:4) ve günümüzde ise 175 milyon ile dünya nüfusunun yaklaşık %3ünü göçmenler oluşturmaktadır. Her otuz beş kişiden biri uluslararası göçmen statüsündedir. Ayrıca bu göçmen sayısına yasal olmayan yollardan göç edenler dahil değildir. 1970 yılından beri göçmenlerin sayısı ikiye katlanmıştır. Bunların %60'ı gelişmiş ülkelerde , %40'ı ise az gelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Dünya'da en fazla göçmen bulunduran ülkelerin başında ABD (35 milyon) gelmekte olup, ardından Rusya Federasyonu (13 milyon) ve onu Almanya (7.5 milyon) izlemektedir. Kuzey Amerika ülkelerine yılda ortalama giren göçmen sayısı 1.4 milyonu bulurken, bu Avrupa'da 0.8 milyon ve Okyanusya'da ise 90 bin civarındadır. Dünyadaki göçe ilişkin sayısal dağılımlar, göç olgusunun sadece gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve sosyal nedenlerden kaynaklanan ve

gelişmiş ülkelere yönelik bir hareket olmadığını, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerinde önemli miktarda göç aldıklarını göstermektedir (Gençler, 2005:174).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye'de yaşanan hızlı nüfus artısı ve bunun sonucu ortaya çıkan yüksek işsizlik oranları, insanların iki tür hareketine kaynaklık etmiştir. Bunlardan birincisi, "köyden kente göç", diğeri ise "yurtdışına göçtür. Türkiye'den yurtdışına göç hareketleri, 1950'li yıllarda başlamış, hedef ülke ve biçim yönünden değişerek günümüze kadar devam etmiştir. Bu kapsamda, yurtdışına Türk göçü, genel olarak 4 farklı dönemde gelişmiştir (İçduygu, 2005: 336).

1960'lı yıllar: İkili Antlaşmalara Dayanılarak Devlet Eliyle Düzenlenen "Artan İşgücü İhracı"

1970'li yıllar: Ekonomik Kriz, Yabancı İşçi Alımının Durdurulması, "Turist"(illegal) Göçmenlere Yasal Bir Statü Kazandırılması, Ailelerin Birleşmesi, Çocuk Paraları.

1980'li yıllar: Çocukların Eğitim Sorunları, Getto Yaşamı, Dernekleşme Hareketleri, Sığınma İsteklerinin Artması, Vize Zorunluluğu, Dönüşü Özendiren Yasalar.

1990'lı yıllar: Yabancılar Yasası, Yabancıların Kimlik Kazanması, Artan Yabancı Düşmanlığı, Etnik İşletmelerin Yaygınlaşması, Etnik ve Dinsel Derneklerin Yaygınlık Kazanması, Siyasal Hakların İstenmesi (Abadan.Unat,2006:54).

2.1.1.1. Yurt Dışına Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1960-1973)

Türkiye'den Avrupa doğru göç hareketleri, 1950'li yıllarda başlamış, 1961 yılına kadar bireysel girişimler ve özel aracılar kanalıyla gerçekleşmiştir. Ancak resmi göç olayı basta Almanya olmak üzere diğer Avrupa ülkeleri ile yapılan ikili antlaşmalar sonucunda 1960'lı yıllarda başlamıştır (Arayıcı, 2002: 22). Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden yapılanma ve yaygın bir sanayileşme süreci içine girmiştir. Buna karşılık, savaşla azalmış nüfus ve nüfus artış oranının az olması, Avrupa ülkelerini Güney Avrupa ülkelerinden, eski kolonilerinden ve bölgeye coğrafi olarak yakın olan Türkiye ve Yugoslavya gibi ülkelerden işgücü ithal etme

yoluna sevk etmiştir. Başka bir deyişle, Türkiye'den Avrupa ülkelerine yönelen göç, Avrupa ülkelerinin işgücü talebi sonucu değişik ülkelerden Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketlerinin bir parçası olarak gelişmiştir (DPT, 2001: 1). Avrupa'daki işgücü ihtiyacına karşılık, Türkiye'de sermaye birikiminin tüm işgücünü kullanabilecek seviyede olmaması sebebiyle yaşanan işsizlik ve ücret düşüklüğü, 1950'li yıllar boyunca Türkiye'den Avrupa'ya doğru bireysel göç hareketlerini doğurmuştur(Güven, 1977: 14).

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

1961 yılından itibaren Türk vatandaşları seyahat etme hürriyetinden anayasal bir hak olarak yararlanmaya başlamışlardı. Bu durum Türkiye'de "Tercüme ve İş bulma" adı altındaki özel firmaların yurtdışına eleman gönderme sürecini başlatmıştır. Bu yıllarda Türkiye'de gözlemlenen gizli ve açık işsizlik nedeniyle birçok kişi daha yüksek ücretlere kavuşmak ümidi ile yurtdışına yöneldi. 1960'da yurtdışında 2700 işçi çalışırken, bu sayı bir yılda %300 bir artışla 6700'e yükselmiştir. O sıralarda işçiler "ismen davet" adı altında işverenlerin parasal garantisi ve yol masraflarının ödenmesi koşulu ile yurtdışına gidiyorlardı. "İsmen davet" usulü 1973'e kadar devam etmiştir (Abadan.Unat, 2006:58-59).

2.1.1.2. Yurtdışına Göç Hareketlerinin İkinci Dönemi (1973 – 1990)

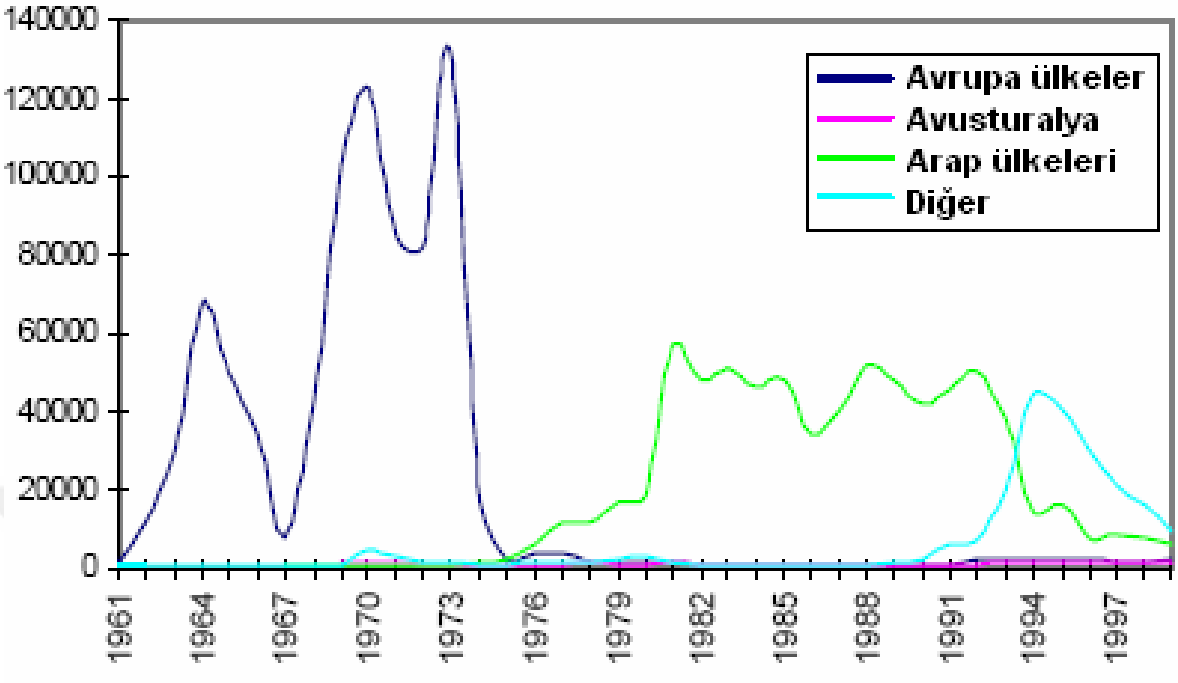
Avrupa ülkelerinin işgücü talebi ve bunun sonucunda imzalanan işgücü antlaşmaları, 1960'lar ile 1970'lerin ilk yıllarında yoğun bir göç akımı doğurmuştur. Ancak, 1973 yılında yaşanan petrol krizi ve ekonomik durgunluk, bu ülkelerin işgücü

taleplerini azaltmalarına neden olduğundan, Türkiye'den gönderilen isçi sayısında büyük düşüşler görülmüştür (Somuncu,2006:108). 1973'ten itibaren etkisini duyuran küresel ekonomik olaylar yabancı iş gücüne karşı uygulanan kamu politikalarını kökten değiştirdi. Ham petrolün fiyatını dört katına çıkaran 1973-74 petrol ambargosu, ekonomik bunalım ve Avrupa'da yaygınlaşan işsizlik Avrupa ülkelerinde Anwerbestop (yabancı işçi alımını durdurma) kararına neden oldu. O tarihten itibaren;

-Yeni işçi alımı sona erdirildi,
-Ülkeye gelmiş olan yabancı işçilerin çalışması ise engellenmekle beraber onlara ülkelerine dönmeleri öğütlendi.

Ekonomik durum göç politikaları konusunda sert bir görüş kutuplaşmasına yol açtı. Alman Sendikalar Birliği (DGB), ucuz işgücünün rekabetinden ve illegal göçün artmasından endişe ederek yabancıları ayrımcı bir statüye tabi tutan 1965 tarihli Yabancılar Yasası'nı şiddetle eleştirdikten sonra "entegrasyon" ilkesini savunmaya başladı. Bu tartışma resmi göç politikalarında değişikliklere neden oldu (Abadan-Unat, 2006:63).

Türk işgücü göçü, 1970'lerin ikinci yarısı ile 1980'li yıllar boyunca çoğunlukla petrol ihraç eden Arap ülkeleri ile Kuzey Afrika ülkelerine yönelmiştir.1961-74 arası dönemde İİBK aracılığıyla yurtdışına gönderilen isçi sayısının %97.5'iAvrupa ülkelerine gitmişken 1975-89 arasında gönderilen isçi sayısının %92.3'ü Arap ülkelerine yönelmiştir (Gümüş, 1998: 82).



Şekil 2.1 : 1961 – 1999 Arası Türkiye'den Yurt dışına İşgücü Göçü (Yıldırımoğlu, 2005; 8)

1973 yılında yaşanan petrol krizi, dünyanın petrol ithal eden ülkelerinde ekonomik durgunluğa neden olurken, petrol ihraç eden ülkelerde tersi yönde bir etki yaratmıştır. Bu sebeple, Libya, Suudi Arabistan, Irak, Kuveyt gibi ülkeler, imar ve kalkınma yoluna gitmişler, özellikle altyapı yatırımları ile birlikte müteahhitlik hizmetleri önem kazanmıştır. Buna karşılık, teknoloji ve işgücündeki yetersizlik, bu ülkeleri yabancı teknoloji ve işgücü kullanmaya sevk etmiştir. Sonuçta gelişmekte olan diğer ülkelerden söz konusu ülkelere doğru sözleşmeye dayalı isçi göçü yaşanmıştır. Bu kapsamda, Türkiye'den, 1975 yılından itibaren Libya'ya, 1977 yılından itibaren de başta S. Arabistan olmak üzere Irak ve Kuveyt gibi Ortadoğu ülkelerine işgücü gönderilmiştir. Bunun yanı sıra, bu ülkelerdeki kalkınma hamlelerinde Türk müteahhitlik firmaları da rol almıştır Türkiye'den Ortadoğu ülkelerine yönelen işgücü göçü, 1980'li yıllar boyunca; 1970'lerde bu bölgelere olan işgücü göçünden daha yüksek seviyede; 1970'lerde Avrupa ülkelerine yönelik işgücü göçünden ise daha düşük seviyede devam etmiştir. 1980'lerin sonunda Arap ülkelerindeki Türk isçi sayısı, 250.000'i bulmuştur (DPT, 2001: 2).

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren Avrupa ülkelerine yönelen işgücü göçü azalmıştır. 1973-1986 yılları arasında Avrupa'ya giden Türk isçi sayısı sadece 32.461'dir (Karpat, 2003: 626). Buna rağmen, Avrupa'ya göç, aile birleşmesi, iltica ve kaçak isçi göçü biçimleri ile devam etmiştir (İçduygu-Sirkeci-Muradoğlu, 2001: 44-45).

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

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

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

bile, önemli sayıda Asya kökenli göçmeni istihdam etmektedir (Abadan.Unat, 2002: 89).

1990'lı yıllarda Avrupa ülkelerine yönelen göç hareketlerine bakıldığında, yasal Türk göçünün çoğunlukla aile birleşmelerinden kaynaklandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra, iltica amaçlı göç ve yasadışı göçte de büyük artış olmuştur (Uslu-Cassina, 1999: 16).

Yurtdışına Türk göçü, çoğunlukla Avrupa ülkeleri, Arap ülkeleri ve Rusya ve eski Sovyetler Birliği hinterlandındaki ülkelere yönelmiştir. Bunun yanı sıra, Avustralya, ABD ve Kanada gibi deniz aşırı ülkelere yönelik Türk göçü de nispeten düşük düzeyde kalmasına rağmen dikkat çekmektedir. Avustralya ile 1967 yılında imzalanan ikili işgücü antlaşmasından itibaren her yıl belli miktarda işçi gönderilmiştir. Özellikle Avrupa kapısının kapanmasına karşılık Türkiye'de nüfusun devamlı artması, 1990'lı yıllarda, ABD'ni, gerek yasal gerekse yasadışı Türk göçünün en önemli hedef ülkelerden biri haline getirmiştir. Amerikan Göç ve Vatandaşlık Birimi'nin verilerine göre, ABD tarafından 1971-1990 yılları arasında toplam 13.399 Türk, kabul edilmiştir. 1990-1995 arası 35.000 Türk'ün yasal veya yasadışı yollardan ABD'ye girdiği tahmin edilmektedir (Karpat, 2003: 627, 628, 630). Bu dönemde büyük oranda öğrenci göçü de, ABD'ye yönelmiştir (Ünal, 2005:147).

Tablo 2.1 : Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Yurt Dışı Teşkilatının Bulunduğu Ülkelerdeki Türk Vatandaşlarına ilişkin sayısal veriler

	Vatandaş Sayısı	Toplam Çalışan Sayısı	İşsiz Vatandaş Sayısı	Vatandaşlarımız Arası İşsizlik (%)
F. Almanya[1]	1.607.461	511.329	146.603	22,28
Fransa[2]	576.986	159.893	55.326	25,70
Hollanda[3]	*392.923	143.000	24.000	14,37
Avusturya[4]	114.011	53.805	8.302	13,36
İngiltere[5]	116.528	22.458	4.279	16,00
Danimarka[6]	*60.031	15.243	4.653	23,38
Belçika[7]	39.419	17.048	4.677	21,52
İsveç[8]	101.837	18.530	2.483	11.81
İsviçre[9]	69.459	43.703	2.797	6,01
Avustralya[10]	75.797	36.257	3.500	8,80
K.K.T.C.	70.000	27.996	907	3,23
Azerbaycan	17.577	4.121		
Kazakistan	15.000	7.360		
Türkmenistan	9.500	6.000		
Kuveyt	3.963	3.110		
Suudi Arabistan	125.000	105.000		
Libya	15.000	13.000		
GENEL TOPLAM	**3.410.492**	**1.169.323**	**257.527**	**Ort. % 15,13**

1 1972-2012 yılları arasında Alman vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 884.022'dir.
2 1991-2012 yılları arasında Fransız vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 162.994'tür.
3 1946-2012 yılları arasında Hollanda vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 308.093'tür.
4 1999-2012 yılları arasında Avusturya vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 96.376'dır.
5 1989-2011 yılları arasında İngiliz vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 66.862'dir.
6 1980-2011 yılları arasında Danimarka vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 26.442'dir.
7 1985-2012 yılları arasında Belçika vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 130.374'tür.
8 1990-2012 yılları arasında İsveç vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 42.082'dir.
9 1990-2012 yılları arasında İsviçre vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 50.959'dur.
10 1996-2006 yılları arasında Avustralya vatandaşlığına geçen vatandaşlarımızın sayısı 39.446'dır.
* Çifte uyruklu vatandaş sayısı dahildir.

Tablo 2.2 : Yabancı ülkelerde bulunan Türk Vatandaşlarına ilişkin sayısal veriler

	Vatandaş Sayısı	Toplam Çalışan Sayısı
A) AVRUPA		
F. Almanya	1.607.161	511.329
Fransa	576.691	215.220
Hollanda	392.923	143.000
Avusturya	114.011	53.805
İngiltere	91.115	22.458
Danimarka	*60.031	15.609
Yunanistan	48.880	3.563
Belçika	39.419	17.048
İsveç	101.837	18.530
İtalya	20.882	6.414
Finlandiya	5.825	
Polonya	3.253	1.586
İspanya	3.395	1.097
İrlanda	1.472	800
Çek Cumhuriyeti	1.487	475
Malta	400	360
Lüksemburg	472	242
Portekiz	637	120
Slovakya	161	88
Litvanya	45	35
Letonya	95	
Slovenya	122	20
Estonya	72	6
Macaristan	5.814	
İsviçre	71.692	34.200
Norveç	15.000	6.000
Romanya	20.447	3.200
Bulgaristan	28.296	1.100
Makedonya	1.412	250
Lihtenştayn	808	254
Bosna Hersek	700	500
Sırbistan	2.194	
Vatikan	300	55
Avrupa Kıtası Toplamı	**3.217.049**	**1.038.834**

Tablo 2.2: Devam

1. Türk Cumhuriyetleri		
Azerbaycan	17.577	4.121
Kazakistan	15.000	7.360
Türkmenistan	9.500	6.000
Kırgızistan	3.380	1.967
Özbekistan	700	600
Tacikistan	600	500
K.K.T.C.	31.977	28.073
Türk Cumhuriyetleri Toplam	**78.734**	**48.621**
2. Ortadoğu Ülkeleri		
Suudi Arabistan	125.000	105.000
İsrail	10.901	6.000
Lübnan	8.976	188
Birleşik Arap Emirlikleri	5.484	2.650
Kuveyt	3.963	3.110
Dubai	3.000	2.650
Suriye	2.350	946
Ürdün	8.262	1.400
Katar	1.985	1.500
Irak	1.200	1.200
Bahreyn	724	617
Oman	500	384
Yemen	249	169
Ortadoğu Ülkeleri Toplam	**172.594**	**125.814**
3. Diğer Ülkeler		
Rusya Federasyonu	59.177	22.808
Japonya	3.653	1.300
Afganistan	4.500	4.500
Ukrayna	5.394	1.900
Gürcistan	2.145	1.000
İran	10.000	
Güney Kore	1.026	560
Moldova	1.482	200
Çin	578	492
Pakistan	310	164
Malezya	212	154
Moğolistan	200	
Singapur	918	
Beyaz Rusya	150	120
Tayland	140	95
Filipinler	100	40
Endonezya	97	47
Hindistan	76	43
Bangladeş	53	27
Vietnam	16	13
Kamboçya	15	12
Myanmar (burma)	15	11
Nepal	5	
Sri Lanka	4	
Toplam	**90.266**	**33.486**
Asya Kıtası Toplamı	**341.594**	**207.921**

Tablo 2.2: Devam

C) AFRİKA		
Mısır	2.783	300
Sudan	1.800	1.100
Cezayir	1.480	1.379
Libya	15.000	13.000
Fas	2.996	587
Tunus	1.009	31
Nijerya	200	150
Kenya	129	72
Gine (Conakry)	120	118
Mali	109	103
Senegal	79	37
Tanzanya	56	36
Uganda	37	26
Etopya	35	29
Kongo Demkr. Cumh.	22	
Fildişi Sahilleri	12	4
Gambiya	11	8
Burkina Faso	11	5
Kongo Cumhuriyeti	4	
Brundi	3	
Gine - Bissau	1	1
Angola	1	
Yeşilburun Takım Ada.	1	1
Afrika Kıtası Toplamı	**25.899**	**16.987**
D) AMERİKA		
A.B.D.	250.000	114.000
Kanada	41.000	29.000
Arjantin	750	
Meksika	200	120
Brezilya	150	
Şili	147	111
Beliza	60	45
Küba	62	
Venezuella	40	
Kosta Rika	35	20
Panama	25	10
Peru	11	4
Uruguay	10	10
Surinam	10	
Guatemala	6	
Paraguay	3	3
Bolivya	2	2
Honduras-Nikaragua	1	
Amerika Kıtası Toplamı	**292.512**	**143.325**
E) AVUSTRALYA		
Avustralya	73.430	36.341
Yeni Zelanda	1.000	590
Avustralya Kıtası Toplamı	**74.430**	**36.931**
GENEL TOPLAM	**3.951.484**	**1.443.998**

Kaynak: Çalışma Dünyası Dergisi, 2013, 123-136

2.1.2. Türkiye'nin Yurtdışına Göç Gönderme Politikası

Türkiye, yurtdışına göç konusunda, göç hareketlerinin başlamasından sonraki dönemde devreye giren bir unsur olmuştur. Türkiye'den yurtdışına göç hareketlerini belirleyen temel faktörün, Avrupa ülkelerindeki işgücü talebi olduğu görülmektedir (Somuncu,2006:108-115).

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

1961 Anayasasının getirmiş olduğu yeniliklerden biri de ülkenin ekonomik büyüme ve kalkınmasını planlama yolu ile yönlendirmek olmuştur. Planlı ekonomi modelinin ilk aşaması olan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1962-1967 yurtdışına göç konusuna yer verilerek, yurtdışına isçi gönderilmesi (işgücü ihracatı olarak adlandırılan bir politika) hedefi de kalkınma öncelikleri arasına alınmıştır (Abadan.Unat, 2002: 96).

Yurtdışına göçün hükümet politikası haline gelmesine paralel olarak, 30 Ekim1961'de F. Almanya, 15 Mayıs 1964'de Avusturya, 16 Temmuz 1964'de Belçika, 19 Ağustos 1964'te Hollanda, 08 Nisan 1965'de Fransa ve 10 Mart 1967 yılında İsveç ile işgücü anlaşmaları yapılmıştır (Ergun, 1978: 47). Bunun yanı sıra, İsveç dışındaki tüm bu ülkeler ile İngiltere (1959), İsviçre (1969), Danimarka (1970) ile sosyal güvenlik antlaşmaları imzalanmıştır (Pür, 1974: 93). Bunlara ek olarak,

Avrupa kapısının kapanması ihtimaline karsı, 1968 yılında Avustralya ile ikili işgücü antlaşması imzalamıştır(Somuncu,2006:115-116).

Türk vatandaşlarının basta Batı Avrupa ülkelerince istihdam edilmesi sürecini düzenlemek ve yurtdışındaki Türk işçilerinin haklarının güvence altına alınması amacıyla imzalanan ikili antlaşmalar, işgücü göçünün devlet eliyle yönlendirilmesine kaynaklık etmiştir. Başka bir deyişle, işçilerin gönderilmesinde ve ise yerleştirilmesi konusunda her iki ülkeye karar alma gücü veren ikili antlaşmalar sonucunda, önceden özel aracılar yoluyla gerçeklesen yurtdışına işgücü göçü, iş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından organize edilmeye başlamıştır(Somuncu,2006:116).

Türkiye'nin göç politikalarını şekillendiren bir gelişmede Cenevre sözleşmesini çekince koyarak imzalamasıdır. Bu dönemde uygulamalarını NATO politikalarına ve büyük ölçüde Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğu çekinceye dayandıran Türkiye soğuk savaşın sona erdiği ve küreselleşmenin hız kazandığı 1990'lı yıllarda küresel göçün yeni yüzü ile tanışmıştır. Türkiye'nin göç politikalarını derinden etkileyen en önemli unsurlardan biri ise Türkiye'nin AB üyeliğine üyelik süreci olmuştur. Özellikle üyelik müzakerelerinin başlaması ile beraber göç politikaları AB göç politikalarının etki alanına girmiştir (Orsam,2012:15-16)

2.1.2.1. Yurtdışına İşçi Göndermek Üzere Uygun İşgücü Pazarlarının Bulunması

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

1973 yılından itibaren Avrupa ülkelerinin dışarıdan isçi alımlarını azaltması karsısında Türkiye, işsizliğin etkilerini azaltmak amacıyla başka pazarlar aramaya başlamıştır. İlk kez 1975 yılında Libya'dan gelen talebin değerlendirilmesi sonucu 1970'lerin ikinci yarısından itibaren Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerine işgücü gönderilmeye başlamıştır. 1980'li yılların sonundan itibaren dış ticaret politikası kapsamında Rusya ve eski Sovyet Cumhuriyetleri ile ilişkiler geliştirilmiştir (İstanbul Ticaret Odası, 2004: 90-91). 1990'lı yıllarda artan ekonomik ilişkilerin sonucunda, bu coğrafyalara büyük oranda işgücü gönderilmiştir (Somuncu,2006:117-118).

2.1.2.2.Yurtdışına Göç Gönderme Usulleri ve Devletin Gidecek Kişilerin Nitelikleri, Coğrafi Kaynağı ve Göçün Büyüklüğü ile Süresi Üzerindeki Kontrolü

Yabancı ülkelere Türk işçilerini göndermek üzere, 1961'de ilk önce Federal Almanya daha sonra diğer Avrupa ülkeleri ile ikili antlaşmalar imzalanmış, bu konuda tek sorumlu kurum da İş ve İşçi Bulma Kurumu (İİBK) olmuştur. Hükümet ilke olarak ismen yapılan isteklerde hiçbir kısıtlama koymamıştı (Abadan.Unat, 2006:59).

Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu, yurtdışına gitmek için başvuranların listesini hazırlarken, ülkenin az gelişmiş bölgelerinden gelen talepler ile resmi olarak afet bölgesi kabul edilmiş yerlerden gelen taleplere öncelik tanımıştır (Yıldırımoğlu, 2005: 139). Buna göre, az gelişmiş illerden gelen işçilere, sanki iki yıl önce başvurmuş gibi muamele edilmiş, afet bölgelerinden gelenler de %15'lik bir kontenjandan yararlandırılmıştır. Bunların yanı sıra, yurtdışına göçün kırsal kalkınmada kullanılmasını öngören Köy Kalkınma Kooperatiflerine (KKK) üye olanlara da %15'lik bir kontenjan ayrılarak, öncelik tanınmıştır (Abadan-Unat, 2002:124).

KKK' na gönderme taahhüdünde bulunan kişiler, yurtdışına gönderilecek işçiler listesinde öncelik kazanmaktaydı. Bununla birlikte, soğuk hava tesisi, tarım aletleri, satın alma ve kullanma tesisi, sulama tesisi, süt mamulleri, çiftlikler gibi konularda kurulan KKK, aslında toplum kalkınması amacına yönelik olmayıp, yurtdışına gitme yolunu açan bir yeni kapı olarak algılanmıştır. Bu nedenle halk

arasında bu tür kooperatiflere "Almanya kooperatifleri" adı takılmıştı. Öyle ki, KKK sayıları, isçi kabul eden ülkelerin göç politikalarına paralel bir şekilde gelişmiştir. 1964 yılında 383 adet KKK bulunuyorken, bu sayı, 1967 yılında 1349'a,1971 yılında 2263'e, 1973 yılında 4514'e, 1974 yılında ise 5376'ya çıkmıştır (Abadan-Unat, 2002: 129). Bunun gibi, kırsal bölgelere öncelik tanınması, bir çok kişinin kırsal bölgede oturmadığı halde kırsal bölgelerde oturuyormuş gibi ikametgah belgesi alarak veya sadece bunun için belli bir süreliğine kırsal bölgeye taşınarak sistemi kötüye kullanılmaları ile sonuçlanmıştır (Faist, 2003: 242).

Yurtdışına göç edeceklerin belirlenmesi konusunda İİBK tarafından yetki alınırken, diğer taraftan ismen yapılan isteklerde hiçbir kısıtlama koyulmamıştır. Başka bir deyişle, yurtdışından ismen çağrılmış işçi yabancı ülkeye kabul edilebilir bulunduğunu gösteren belgeleriyle İİBK' na geldiğinde, kurum isçiye sadece pasaport alımı ve sağlık muayeneleri konularında yardım etmekteydi. İİBK kayıtlarına göre, 1965-1975 yılları arasında ismen çağrılı olarak dış ülkelere gidenlerin sayısı 238.255'dir. Bu miktar aynı dönemdeki göçmen işçilerin toplam sayısının %33,8'i olmuştur. Görülüyor ki yurtdışına gönderilen işçilerin üçte birinin seçimi üzerinde İİBK' nın hiçbir kontrolü bulunmamıştır. Bu yüksek sayı aynı zamanda yurtdışına akraba, komşu ve hem şehri bağına dayalı "zincirleme göç" (chainmigration) yönteminin nasıl oluştuğunu da göstermektedir (Abadan.Unat, 2002: 123).

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

kökenli kişi, ancak ismen çağrılarak veya turist olarak Avrupa ülkelerine gidebilmiştir (Gitmez, 1979: 23).

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

1960'lı yıllardan itibaren devlet tarafından organize edilen işgücü göçünün ilk yıllarında yurtdışına gidenlerin çoğu, ülke ortalamasına kıyasla nitelikli kesimden oluşmaktaydı. Bununla birlikte, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, daha çok sayıdaki yüksek vasıflı ve üniversite mezunu, yurtdışına göç eder duruma gelmiştir (İçduygu, 2005: 335-336). Türkiye, genellikle beyin göçü veren bir ülkedir. 1960'lı yıllardan itibaren doktorlar ve mühendislerle başlayan göç, daha sonra bilim adamlarının Batı ülkelerine göçü ile sürmüştür. Yurtdışına öğrenci gönderme politikası uygulanmaya başlamıştır. Ancak bunun gibi geliştirilen politikalara rağmen, özellikle 2001 krizinden sonra yapılan araştırmalar, Türkiye'nin en üst düzey beyinlerinin %59'unun ülkeyi terk ettiğini göstermektedir (Ünal, 2005: 147).

Göçün süresi konusunda olduğu gibi, göçün büyüklüğü de Avrupa ülkelerinden gelen talep ile şekillenmiştir. Türkiye, anonim taleplerin karşılanması konusunda cömert davranmıştır. Bunun dışında, ismen çağrılı olarak ve turist olarak Avrupa'ya giden kişiler üzerinde hiçbir kontrolü bulunmamıştır (Somuncu,2006:119)

2.1.2.3. İşçi Tasarruflarının Yurda Çekilmesi ve Verimli Kullanılması

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

artan bir öneme sahip olmaya başlaması, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, işçi tasarruflarının yurda çekilerek yatırıma yönlendirilmesi konusunun gündeme getirilmesine neden olmuştur(Somuncu,2006:122-123). 1964 yılında işçi tasarruflarının Türkiye döviz rezervlerinin %14'üne karşılık gelirken 1970'li yılların başında bu oran %70'e çıkmıştır. Ancak, 1973 yılından itibaren Avrupa ülkelerine işgücü gönderilmesinin durması, Türk ekonomisi açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur (Kadıoğlu, 1997: 538).

İşçi transferleri, 1960'ların ortasından bu yana Türkiye'nin dış ticaret açıklarını telafi etmede önemli bir kaynak oluşturmuştur. 1965-1986 arasında dış ticaret açığının %50'sini oluşturarak bu açığın kapatılmasına katkı sağlamıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda da dış ticaret açığının ortalama %45'ini karşılamıştır (Koç-Onan, 2001: 17).

Bu dönemler içinde, işçi transferlerinin dış ticaret açığı içindeki oranı, yıldan yıla farklılık göstermiştir. Örneğin bu oran, 1994 yılında %62.3(en yüksek noktası) iken, 2000 yılında %20.4'e düşmüştür. İşçi transferlerinin çok olmasının, ekonomik gelişmeye tek basına olan katkısı çok azdır (Koç-Onan, 2001: 17).

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

İşçi transferleri1999 yılında, dış ticaret açığının %43'ünü karşılarken, Gayri Safi Milli Hasıla'nın %2'sime karşılık gelmiş, ancak bu tarihten itibaren düşmeye başlamıştır. 2002-2003 arasında isçi transferlerindeki %30'luk düşüş, 2003 yılında dış ticaret açıkları konusundaki katkısını son 25 yılın en düşük miktarında gerçekleşmesine yol açmıştır (İçduygu, 2005: 337). Bunun yanı sıra, tasarrufların büyük bir kısmı tüketimde kullanılmıştır (Koç-Onan, 2001: 20). Bu sebeple, işçi

transferlerinin 1970'lerden itibaren enflasyonist etkisi de bulunmaktadır (Gitmez, 1979: 27).

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

2.1.2.4. Yurtdışındaki Türk Vatandaşlarının Sorunlarının Çözümü

Yurtdışına isçi gönderilmesinin önemli bir politika alanı da, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının karşılaştığı sorunların çözümüdür. Bu konu, İkinci BYKP.' ndan itibaren çoğu kalkınma planında yer almış, bu kapsamda; yurtdışındaki işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik haklarının korunması, kabul eden ülkeler tarafından mesleki eğitim sağlanması ve bulundukları ülkede siyasi katılımlarının arttırılması için girişimlerde bulunulması gibi amaçlar belirlenmiştir (Somuncu, 2006:122-126).

Türkiye, göç hareketlerinin başladığı yıllarda Türk göçmenlerin çalışma koşulları ve sosyal güvenlik haklarının korunması konusunda bir çaba sarf etmemiştir (Schmitter ve Heisher, 1985: 479). Göçmen alan ülkelerle imzalanan ikili antlaşmalarda da bu konuda bir düzenleme yapılmamıştır. Bu sebeple, ilk yıllarda yurtdışındaki isçilerin sorunları ile sadece dernek ve gönüllü kuruluşlar ilgilenmiştir (Gitmez, 1979: 18). Türkiye, daha sonraları, bu amaca yönelik olarak, göçmen alan ülkelerin bazıları ile sosyal güvenlik antlaşmaları imzalamaya başlamıştır (Açma, 2002: 8-9).

Eğitim alanında; Türk çocukları misafir eden ülkenin eğitim imkanlarından yararlanabilmektedir. Ancak, göçmen çocuklara anadilinde Türk kültür ve tarihinin öğretilmesi önemlidir. Bu sebeple, Türkiye tarafından –ikili antlaşmalara dayanılarak- birçok misafir eden ülkeye öğretmen gönderilmektedir. Bunun yanı sıra, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından yurtdışındaki Türk vatandaşları için dini görevliler görevlendirilmektedir. Yurtdışındaki vatandaşlarımızın bulundukları

ülkedeki siyasi katılımları da sınırlıdır. Bazı Avrupa ülkeleri, göçmenlere yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakları tanımış durumdadır. Bununla birlikte, siyasi hayata tam olarak katılım, ancak bulunduğu ülkenin vatandaşlığına geçişle mümkündür (Açma, 2002: 8).

Türkiye'nin göç gönderme ile ilgili politikalarına bakıldığında, -özellikle Avrupa'ya yönelik yoğun işgücü göçünün yaşandığı yıllarda-; yurtdışına isçi gönderilen ülkeleri çoğunlukla göçmen alan ülkelerden gelen talebin belirlediği, yurtdışına göç gönderme usulleri ve göçün büyüklüğü ile süresi konularında göçmen alan ülkelerin politikaları karsısında pasif bir tutum sergilendiği ve belirleyici olunamadığı, gidecek kişilerin seçimi için kalkınma hedefleri doğrultusunda, nitelikleri ve coğrafi kaynak gibi kriterler belirlenmişse de bu konuda da göçmen alan ülkelerin taleplerinin belirleyici olduğu, işçi tasarruflarının yurda çekilmesi ve verimli kullanılması amacına yönelik olarak, değişlik mekanizmalar geliştirildiyse de çoğunun başarısızlıkla sonuçlandığı ancak bu mekanizmalarla ilgili ek tedbirlerin de alınmadığı, sonuçta tasarrufların ülkeye çekilmesi ve verimli yatırımlarda kullanılması konusunun çoğunlukla isçilerin bireysel tercihleri tarafından belirlendiği, yurtdışında yasayan Türk vatandaşlarının karşılaştığı sorunlar konusunda hukuki ve idari tedbirler alınmasına rağmen bu konuda da pasif kalındığı, hatta, yurtdışındaki Türk göçmenlerin Türkiye ile ilgili sorunlarının bile çözüme kavuşturulmadığı görülmektedir(Somuncu, 2006:126-129).

2.1.3. Türkiye'nin AB'ne Tam Üyelik Süreci ve Türkiye'den Yurtdışına Göç

Türkiye – AB Ortaklık ilişkilerinin başladığı ve Avrupa ülkeleri ile ikili antlaşmaların imzalandığı 1960'lı yıllardan bu yana Ortaklık ilişkisinin öngördüğü serbest dolaşımın hakkı elde edilememiş olmakla beraber, Türk dışgöçünün, çoğunlukla Avrupa ülkelerine yönelmiş olduğu, Avrupa'ya Türk göçünün zaman içinde nitelik ve sayısal olarak değişerek devam ettiği görülmektedir. İlk önceleri geçici olarak çalışmak ve belli bir tasarruftan sonra Türkiye'ye dönmek üzere Avrupa ülkelerine giden Türk göçmenler, zaman içinde bulundukları ülkede yerleşik duruma gelmişlerdir(Somuncu, 2006:129).

Göç konusu, Türkiye – AB bütünleşme sürecinin önemli bir gündem maddesidir. Türkiye'nin üyeliği konusunda en çok serbest dolaşım dolayısıyla Avrupa ülkelerine yönelen Türk göçünün daha da artacağından korkulmaktadır. Bazı çevreler tarafından, Avrupa'da yasayan mevcut Türk göçmenlerin, yasadığı toplumla bütünleşemediği ileri sürülmekte ve dolayısıyla Türkiye'den göçün çoğalması istenmemektedir. Bu sebeple, AB üyeliğinin gerçekleşmesi durumunda bile serbest dolaşım konusunda uzunca bir süre geçiş dönemi uygulanacağı öngörülmektedir (Kirişçi, 2003:57).

Avrupa ülkelerindeki Türk göçmenlerin ekonomideki payları ve siyasi hayata katılımları düşünüldüğünde, bulundukları ülke ile belli oranda bütünleştikleri görülmektedir (Erzan-Kirişçi,2004:4). Bu nedenle, Türkiye'den Avrupa'ya yönelecek olan göç hareketlerinin, özellikle de 45 yıldır devam eden ilişki göz önüne alındığında, bundan sonra entegrasyon sorunu yaratmayacağı muhtemeldir. Bunun yanı sıra, AB ve Türkiye'nin demografik yapıları göz önüne alındığında, Türkiye'nin genç ve dinamik bir nüfus yapısıyla AB'ye bir yük oluşturmayacağı, aksine, AB'ne tam da gereksinim duyduğu yıllarda dinamizm katacağını söylemek mümkündür (Özcan-Laçiner-Bal, 2000: 154).

Avrupa'ya yönelen Türk göçünün artması bir yana, Türkiye, diğer ülkelerden kendisine yönelen göç akımlarına maruz durumdadır. AB ile bütünleşme sürecinde gerçekleştirilen müktesebat uyumu sonucu, Türkiye göç kabul etmeye elverişli bir hale gelmiştir. AB ile bütünleşme ile yaşanan/yaşanacak ekonomik kalkınma, Türkiye'nin çekiciliğini arttıracaktır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye, göç kabulü ile ilgili politikalarını da gözden geçirmek durumundadır (Somuncu, 2006:132).

2.2. TÜRKİYE'NİN YURTDIŞINDAN GÖÇ KABUL ETME POLİTİKASI

Türkiye, göç gönderen ülke olarak biliniyor olsa da aslında, Cumhuriyetin kurulduğu tarihten beri başka ülkelerden Türkiye' ye doğru göç hareketleri yaşanmıştır. İlerleyen bölümde Türkiye' ye doğru göç hareketlerinin gelişimi incelenecektir.

2.2.1. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Gelişimi ve Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

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

Türkiye'ye yönelen göç hareketleri, 1923 -1980 dönemi ve1980'den günümüze kadar olan dönem olarak iki başlık altında inceleyeceğiz.

2.2.1.1. Türkiye'ye yönelen Göç Hareketlerinin Birinci Dönemi (1923 – 1980)

Türkiye, kurulduğu tarihten itibaren göç kabul etmeye başlamıştır. Hatta Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun ile tarımsal üretimin arttırılması ve kabul edilen iktisadi planlar gereğince sanayileşmenin geliştirilmesi adına, başka ülkelerde yaşayan ve Türk soyu ve kültüründen olanların Türkiye'ye gelmesi, devlet tarafından desteklenmiştir. Bu şekilde Türkiye'ye gelen göçmenlere 1934 İskan Kanunu çerçevesinde çeşitli imkanların sağlanmasının yanı sıra Türk vatandaşlığı elde etme imkanı sunulmuştur (Kirişçi, 2000: 40).

Tablo 2.3: 1923-1997 Yılları Arasında Türkiye'ye Göç Edenlerin Geldiği

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

Kaynak: Kirişçi, 2000: 65-66.

Tablo 2.3. 1923 – 1997 yılları arasındaki Türkiye'ye göç hareketlerini göstermektedir. Buna göre; Cumhuriyet'in ilk yıllarında basta Yunanistan ile yapılan nüfus mübadelesi kapsamında olmak üzere 1939 yılına kadar 384.000 Türk kökenli, Yunanistan'dan gelmiştir. Bunun gibi, yaklaşık 200.000 Türk, Pomak (Müslüman Bulgarlı) ve Roman, Bulgaristan'dan, 121.296 Türk ve Tatar, Romanya'nın değişik bölgelerinden ve 116.881 Türk, Bosnalı ve Arnavut, Yugoslavya'dan göç etmiştir. 1920 ve 1930'lardaki Sovyet yayılmacılığı düşünüldüğünde Türkistan'dan göçün olmaması ve "diğer" grubunun çok az olması dikkat çekmektedir. Sonuçta 1923 - 1939 yılları arasında Türkiye'ye yönelen göçlerin %98'ini Balkan ülkelerinden gelen Türk kökenliler oluşturmuştur (Kirişçi, 2000a: 8).

Balkanlardan gelen göçler, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki süreçte de toplam göçler içinde en büyük payı oluşturmuştur. Balkanlardan gelen göçler içindeki en büyük kesim de Bulgaristan'dan gelenler olmuştur. 1950-1951 döneminde Bulgaristan'dan 154.000 Türk kökenli, kitlesel olarak Türkiye'ye sığınmıştır. Bunun yanı sıra, Bulgaristan ve Türkiye arasında aile birleşmesi amacıyla imzalanan ikili antlaşma çerçevesinde 1970'li yıllarda 116.000'den çok kişi, Türkiye'ye yerleşmiştir. Türk köken ve kültüründen olan göçmenlerden en büyük paylardan birini de Yugoslavya'dan gelenler oluşturmaktadır. Sayılar bilinmese de Yugoslavya'dan gelenler içinde Türk soyu ve kültüründen olmadığı halde böyleymiş gibi muamele görenler de bulunmuştur. Bunun yanı sıra, istatistiklere yansımamış olsa da 1960-1980 arasında yaklaşık 20.000 Türk kökenlinin Yunanistan'dan geldiği tahmin edilmektedir. Bu dönemde Türkistan bölgesinden de göç alındığı da tablodan anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, birçok Türkistanlı üçüncü ülkeler üzerinden geldiğinden, Türkistan'dan gelen göçlerin tabloda belirtilen rakamdan daha fazla olduğu ve bir kısmının da "diğer" kategorisinde belirtildiği tahmin edilmektedir (Kirişçi, 2000a: 8-10).

1923 – 1980 yılları arasında nüfusun homojenleştirilmesine yönelik olarak gerçekleşen göçlerin yanı sıra, çoğunlukla yabancı kökenlilerin oluşturduğu sığınma hareketleri de yaşanmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi imzalanana kadar Türkiye'nin ulusal mevzuatına göre sadece Türk soyundan ve kültüründen gelenlere koruma sağlanması söz konusu olmuştur. Bu sebeple, resmi istatistiklerde yabancılara

sağlanan koruma yer almamıştır. Diğer taraftan, bazı tarihi kaynaklar, birçok yabancı kökenlinin Türkiye'ye sığındığını göstermektedir (Kirişçi, 2000a: 10)

Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci olarak kabul edilen bu sığınmacıların çoğu, daha sonra BMMYK kanalıyla, Kanada ve ABD gibi diğer ülkelere gönderilmiştir (Kirişçi, 2005: 349).

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

Türkiye'ye yönelen göç hareketleri, 1980'in başlangıç yıllarından itibaren karmaşık bir hale gelmiştir. Küreselleşme ve Soğuk Savasın bitmesi, ülkenin jeopolitik konumu, yeni göç akımlarını doğurmuştur. Sığınma ve yasadışı göç hareketleri artmış, bu hareketlerin büyük bir kısmı Türkiye'yi transit alan olarak kullanmıştır. Bunun yanı sıra, yabancıların Türkiye'yi hedef ülke olarak gören göçü de yaşanmaya başlamıştır (Somuncu, 2006:132-136).

1980'li yılların basından bu yana, Türkiye, sığınma ülkesi haline gelmiştir. İran'da Sah rejiminin yıkılması ve Irak'taki siyasi istikrarsızlıklar, 1980'li yıllar boyunca çok sayıdaki insanın kitlesel olarak Türkiye'ye sığınmasına neden olmuştur (İçduygu, 2000: 360).

1980 yılından itibaren Balkanlar, Doğu Avrupa ve Orta Asya'dan da –Türk soyundan ve kültüründen gelen kişileri de içeren- sığınma hareketi devam etmiştir.

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

Birliği'nin çöküşü ile birlikte Doğu Avrupa'da yaşanan savaşlar sonucu 1992 yılından itibaren yaklaşık 25.000 Bosnalıya ve1999'dan itibaren 16.000 Kosovalı Arnavut'a geçici koruma sağlanmıştır(Kirişçi,2004: 5). 1992 yılında Türkiye'ye gelen Bosnalıların büyük bir kısmı, ülkelerine geri dönmüş, yaklaşık 5000'i Batı Avrupa ülkeleri tarafından "mülteci" olarak kabul edilmiş ve yaklaşık 2000'i de Türk vatandaşlığı alarak Türkiye'de kalmaya devam etmiştir 1999 yılından itibaren Türkiye'ye gelen Arnavutların da büyük bir kısmı kendi ülkelerine dönmüş, yaklaşık 1000'i Türkiye'de kalmaya devam etmiştir (İçduygu, 2000: 363). Böylece, Türkiye, 1988 – 1999 yılları arasında yaklaşık 1 milyon sığınmacı ve mülteciye ev sahipliği yapmıştır (Kirişçi, 2005: 349).

1980'li yıllardan itibaren yaşanan bu sığınma hareketlerinin yanı sıra,yasadışı göç akımlarının da çoğaldığı göze çarpmaktadır. Esasen yukarıda bahsedilen sığınma hareketleri esnasında binlerce kişinin de yasadışı bir şekilde Türkiye'ye girdiği veya vize süresinin dolmasından dolayı yasadışı konuma girdiği bilinmektedir. Bunlardan sığınma başvurusu kabul edilmeyenler (sınır dışı edilmeleri öngörülmüş olmasına rağmen) ve resmi iltica prosedürüne başvurmayanlar, Türkiye'de kalmaya devam etmiş ve Türkiye'den Avrupa'ya kaçak yollardan göç etmenin yollarını aramıştır. Örneğin, 1980'li yıllarda İran'dan gelenlerle ilgili kesin bir rakam olmamasına karşın, 500.000-1.000.000 sayıdaki İranlı'nın Türkiye'yi transit olarak kullandığı, bunlardan 10.000'inin halen Türkiye'de düzensiz göçmen statüsünde yaşadığı tahmin edilmektedir (İçduygu, 2003: 21).Bunun yanı sıra, çoğunlukla Ortadoğu ve Asya ülkelerinden Türkiye'ye doğru düzensiz göç hareketleri yaşanmıştır. Ortadoğu, Asya ve Afrika ülkelerinden yönelen düzensiz göç hareketleri, Türkiye'yi çoğunlukla kaçak yollardan Avrupa ülkelerine geçiş için transit olarak kullanmıştır. Söz konusu bölgelerde yaşanan siyasi çatışmalar ve ekonomik sorunlar, buradan Avrupa ülkelerine göç etmeye itmiştir. Bu ülkeler ile Avrupa arasında coğrafi olarak köprü oluşturması, Türkiye'nin transit olarak kullanılmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra, Avrupa ülkelerinin kısıtlayıcı göç politikaları ve buna bağlı olarak deniz ve kara sınırlarında aldığı önlemler de Avrupa'ya yönelen göç akımlarının öncelikle Türkiye gibi Avrupa'nın çevresindeki ülkelere yönlenmesi ile sonuçlanmıştır. Bu sebeple

Türkiye, kısmen geçici de olsa doğudan Avrupa'ya yönelen göç baskısının tampon bölgesi haline gelmiştir (İçduygu, 2003: 18).

1990'lı yıllardan itibaren Doğu Avrupa ülkelerinden ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen göçmenler de Türkiye'nin maruz kaldığı düzensiz göçmenlerden bir kesimi oluşturmaktadır. Vize politikasının liberal olması sonucunda, "bavul ticareti" olarak adlandırılan olgu, Türkiye'deki düzensiz göçmen sayısının artması ile sonuçlanmıştır (Kirişçi, 2004a: 6).

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

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

izinleri en çok sırasıyla, Bulgaristan (59.000), Azerbaycan (10.000), Yunanistan (7000), İran (7000) ve Rusya Federasyonu'ndan (6000) gelen göçmenlere verilmiştir (İçduygu, 2005: 334).

2.2.1.3. Türkiye'ye Yönelen Göç Hareketlerinin Nüfus ve İşgücü Piyasası Üzerindeki Etkileri

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

Göçün işgücü piyasası üzerindeki etkisi: Tüm bu göç hareketlerinin Türkiye'nin işgücü piyasasına da bir takım yansımaları olmuştur (Somuncu, 2006;101).

Göçün işgücü piyasası üzerindeki en önemli etkisi, düzensiz göçmenler de kayıt dışı sektörde çalışarak istihdamda yer almalarıdır. Temkinli bir şekilde yapılan tahminlere göre, yaklaşık 150.000-200.000 yabancı, kaçak olarak istihdam edilmektedir (İçduygu, 2005: 336).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKASI VE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE İLE OLAN İLİŞKİLERİNE BAKIŞ

Bu bölümde Avrupa Birliği'nin kuruluşundan günümüze geliştirmiş ve uygulamış olduğu uluslararası göç politikaları ve Türkiye'den Müktesebata uyum sürecinde beklenenler incelenecektir.

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASININ GELİŞİMİ VE BELİRLEYİCİ FAKTÖRLER

Avrupa Birliği, uluslararası göç hareketlerinde çekim merkezleri arasında bulunmaktadır. Birliği oluşturan ülkelerin iktisadi-siyasi-sosyal alanlardaki göreceli üstünlüğü bu hareketliliğin yaşanmasının ardındaki temel etmenleri oluşturmaktadır. Birliğin süreç içinde ekonomik işbirliğinden daha ileri aşamalara yönelmiş olması, ülkelerin karşılaştıkları sorunların Birliğin sorunu olarak oluşmasına neden olmaktadır. AB'de yaşanan göç sorunlarına ilişkin ortak politikalar oluşturma yönünde düzenlemeler yapılmaktadır (Gençler, 2004:1).

Avrupa Birliği'nin göç politikalarının gelişimine bakıldığında, 1970'lerin sonlarında hükümetler arası iş birliği düzeyinde başladığı, 1980' li yıllarda Tek Avrupa Senedi' nin imzalanması ile ilk somut adımların atıldığı, Maastrich Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle yoğunlaştığı ve 1999 yılında Amsterdam Anlaşması ile ortak göç ve iltica politikası düşüncesinin gündeme geldiği görülmektedir. Avrupa Birliği göç politikasının gelişimi, söz konusu eğilimin gerekçeleri ortaya konularak incelenecektir.

3.1.1. Hükümetler Arası İşbirliğinin Doğuşu, Gelişimi, Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler,

Birleşmiş Avrupa ülküsü, gerçek bir siyasi projeye dönüşüp ülkelerin hükümet politikalarında uzun vadeli bir hedef haline gelmeden önce, sadece filozoflarla önsezili kimselerin düşüncelerinde yaşıyordu. Avrupa Birleşik Devletleri hümanist ve barışçı bir hayalin parçasıydı. Avrupa yüzyıllarca, sık sık yaşanan kanlı

savaşlara sahne oldu. 1870-1945 yılları arasında Fransa ve Almanya üç kez savaştılar. Bu savaşlarda birçok insan yaşamını kaybetti. Bu felaketler üzerine bazı Avrupalı lider ve düşünürleri, barışın sürdürülebilmesinin tek yolunun, ülkelerinin ekonomik ve siyasi yönlerden birleşmesi olduğu fikrine vardılar. Avrupa'da ulusal uzlaşmazlıkları aşabilecek bir örgütlenmenin kuruluşu İkinci Dünya Savaşı sırasında totaliter yönetimlere karşı savaşan direniş hareketlerinden kaynaklandı.[15]

3.1.1.1. Belirleyen Faktörler ve Doğuşu

Son yıllarda küresel bir fenomen haline gelen ve üzerinde sıkça tartışılan sorunlardan biri olan göç olgusu, 21.Yüzyılda konulan engellere rağmen, sınır ötesi geçiş yapan insanların adeta küresel bir meydan okumasına dönüşmüş olup ve artarak devam etmektedir. 1965 yılında 3.3 milyar olan dünya nüfusunun 75 milyonunu göçmenler oluştururken, 1985'de 4.8 milyar nüfusun 105 milyonunu, 2000'de 6.1 milyarın 168 milyonunu ve günümüzde ise 175 milyon ile dünya nüfusunun yaklaşık %3'ünü göçmenler oluşturmaktadır. Her otuz beş kişiden biri uluslararası göçmen statüsündedir. Ayrıca bu göçmen sayısına yasal olmayan yollardan göç edenler dahil değildir. 1970 yılından beri göçmenlerin sayısı ikiye katlanmıştır. Bunların %60'ı gelişmiş ülkelerde, %40'ı ise azgelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Dünya'da en fazla göçmen bulunduran ülkelerin başında ABD (35 milyon) gelmekte olup, ardından Rusya Federasyonu (13 milyon) ve onu Almanya (7,5 milyon) izlemektedir. Kuzey Amerika ülkelerine yılda ortalama giren göçmen sayısı 14 milyonu bulurken, bu Avrupa'da 0.8 milyon ve Okyanusya'da ise 90 bin civarındadır. Dünyadaki göçe ilişkin sayısal dağılımlar, göç olgusunun sadece gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve sosyal nedenlerden kaynaklanan ve gelişmiş ülkelere yönelik bir hareket olmadığını, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerinde önemli miktarda göç aldıklarını göstermektedir (Gençler,2004:3).

13. yüzyıl sonlarında başlayan Avrupa "da birlik fikirleri ile ilgili olarak 19. yüzyıl itibariyle yavaş yavaş uygulamaya yönelik bir takım girişimler olmuştur. Mesela, 1860"da Fransa, İtalya, Belçika, İsviçre ve Yunanistan, döviz kurlarını

[15]http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=105 (25.08.2014)

ortaklaşa düzenleyen bir sistem kurmuşlardır.1865‟te İtalya, İsviçre ve Belçika paraların serbest dolaşımını teklif etmiş ve “Latin Para Birliği” kurulmuştur.[16] Ancak uygulama, I. Dünya Savaşı’ nın başlamasıyla sona ermiştir. 1870‟de ise İsveç, Norveç ve Danimarka “İskandinav Para Birliği” ni kurmuştur.[17]

Ancak bu uygulama da I. Dünya Savaşı’ nın başlamasıyla sona ermiştir. Birlik oluşturma konusunda yapılan çalışmalar I. Dünya Savaşı sonrasında da devam etmiştir. Mesela, Kont Richard Coudenho ve Kalergi, “Pan-Avrupa”düşüncesini ortaya atarak bir örgüt kurmuştur. Hatta 1923‟te “Pan-Avrupa” adında bir kitap yayınlayarak birlik için projeler sunmuştur. Kalergi’ nin bu düşüncesi M. Rilke, M. Rainer, Albert Einstein gibi pek çok kişinin desteğini almıştır(Münz, 2004:4).

"Pan-Avrupa" örgütlenişi 1932'de Avrupa'da Federalist Birlik öneren Fransız Başbakan Briand' ın ölmesiyle son bulmuştur. II. Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte, birlik konusunda ciddi ilerlemeler sağlanamasa da çalışmalar sürmüştür. Mesela, FansızJean Monnet ve İngiliz Toynbee, Fransa ve İngiltere'nin egemenliklerini birleştirip, Avrupa vatandaşlığını tesis ederek savunma ve ekonomiyi ortak yürütmelerini teklif etmiştir (Münz,2004:6). Yine aynı yıl içinde, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg *(Benelüks)* arasında *"Ouchy Sözleşmesi"* yapılmıştır. Yapılan sözleşmeye göre, üç devlet arasında gümrük birliği oluşturmak amaçlanmıştır. Bu amaç kapsamında da üç devlet arasında ekonomik açıdan yıllara yayılan antlaşmalar imzalanmış, konferanslar toplanmıştır. 1941'de İtalya'da Anti-Faşist grupların desteklediği *"Unita Europea"* (Avrupa Birliği) Dergisi tarafından bir hareket başlatılmıştır. 1942'de ise, Belçika, İtalya ve Hollanda *"Avrupa Federalist Harekatı"* adında bürolar açıp birlik konusunda çalışmalar yapmışlardır. 1943'te Jean Monnet, Avrupa'da sürekli barışın sağlanması için savaştan sonra Avrupa Devletleri'nin ulusal egemenliğine dayanan bir prestij politikası ve ekonomik çıkar peşinde gitmekten vazgeçmelerini belirtip hükümetler üstü bir yapının kurulmasını önermiştir. 1944 yılında Fransa'da *"Avrupa Federasyon Komitesi"* kuruldu. Aynı yıl, İsviçre'nin Cenevre kentinde *"Avrupa Direnişi Örgütü"* kuruldu. Bu örgüt, barışın

[16]http://www.sgb.gov.tr (12.05.2014)
[17]http://ec.europa.eu (20.05.2014)

sağlanmasının Avrupa'daki bütünleşme ile olacağını açıklamıştır. 1945'le birlikte birlik düşüncesi birkaç entelektüelin elinden çıkıp, birçok devlet adamının konusu olmuştur. Bununla birlikte 1946 yılında İngiltere Başbakanı Churchill, Zürih Üniversitesi'nde yaptığı konuşmada Avrupa ailesini olabildiğince geniş tutarak barış, güvenlik ve özgürlük alanının oluşturulması için Avrupa Devletler Birliği'nin kurulmasını dile getirmiştir (Council 2004:6-12).

1947 yılında, İngiltere ve Fransa arasında Almanya'nın askeri güç olarak çıkmasını önlemeyi amaçlayan Dunkerque Antlaşması yapılsa da birlik için istenen asıl antlaşma 17 Mart 1948'de Belçika, Fransa, İngiltere, Lüksemburg ve Hollanda arasında Brüksel'de imzalanmıştır. Bu antlaşma 1954 yılında Batı Avrupa'nın güvenliğini sağlamak amacıyla *"Batı Avrupa Birliği" ne* (BAB) dönüştürülmüştür. 4 Nisan 1949'da Amerika'nın önderliğinde NATO'nun kurulmasıyla birlikte BAB, ikinci plana itilmiştir.[18]

Bu dönem içinde Avrupa örgütlenme projeleri de oluşturulmuştur. Mesela, 17 Aralık 1946'da Paris'te Avrupa Federalistleri Birliği, Haziran 1947'de Avrupa Birleşik Devletleri için Sosyalist Harekatı gibi teşebbüsler olmuştur. Bununla birlikte İngiltere Başbakanı Winston Churchill, Duncan Sandy'dan geniş bir Avrupa Kongresi organize etmesini istemiş ve sonucunda 7-10 Mayıs 1948'de La Haye'de yapılan toplantıda, *"Avrupalılara Mesaj"* adında bir bildiri yayınlandı ve bildiri de Avrupa Konseyi'nin ve insan hakları mahkemesinin kurulması ve insan haklan beyannamesinin hazırlanması ve Avrupa Asamblesi'nin gerçekleştirilmesi kararı alınmıştır. Zira bu karar 5 Mayıs 1949'da Avrupa Konseyi'nin kurulmasıyla somut hale gelmiştir. Bununla birlikte, birlik oluşturabilmek için kurulan örgütlenmelerden biri de Amerika'nın Avrupalılara savaşın yıkımlarını gidermek için sağladığı "*Marshall Yardımı"* olarak bilinen programdır. Bu yapılanma 1960'da *"Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü"* olarak değişecek olan 16 Nisan 1948'de *"Ekonomik İşbirliği Örgütü"* (OEEC) adıyla Paris'te bir örgüt kurulmasını sağlamıştır (Münz, 2004:18-20).

[18]http://bilgesam.net (02.09.2014)

9 Mayıs 1950'de ise serbest ticaret, sosyal politikalar, gümrüklerin uyumlaştırılması, korumacılık gibi kararların alındığı bir toplantı yapılmış ve bu kararlar, Jean Monnet gibi Fransız devlet adamlarının katkılarıyla, Schuman tarafından kamuoyuna duyurulmuştur. *"Schuman Deklarasyonu"* olarak bilinen bu bildirgeye göre Batı Almanya ve Fransa'nın kömür ve çelik endüstrilerini beraber yönetecekleri ortaya konmuştur. Yani bu kararlar, 6 devlet tarafından (Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg) silah sanayisi için önemli iki ürün olan kömür ve çeliğin kullanılmasının kayıt altına alınması amacıyla oluşturulan 1951 yılında imzalanan ve 25 Temmuz 1952'de yürürlüğe giren Paris Antlaşması'yla Avrupa Kömür Çelik Teşkilatı'nın (AKÇT) kurulması sonucunu doğurmuştur.[19]

1952 yılında ise, enerji kaynaklarının ve atomun insancıl amaçlarla kullanılmasına yönelik çalışmaların yapılması önerilmiş ve AKÇT'yi kuran altı devlet *(Altılılar)* 1955'te Mesina' da, 1956'da Venedik'te bir araya gelerek ortak bir pazar kurmuş ve gümrükleri kaldırmışlardır. Aynı zamanda nükleer enerjinin kontrolü için gerekli düzenlemelerin yapılması kararı da alınmıştır. 25 Mart 1957'de Roma'da, Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerji Topluluğu (EURATOM) kurularak Mesina ve Venedik'te alınan kararlar somutlaştırılmıştır.

Roma Antlaşmaları 1 Ocak 1958'de yürürlüğe girmiş ve AET'nin merkezi Brüksel olmuştur (Münz,2004:18).

3.1.1.2. Gelişimi

Son yıllarda küresel bir fenomen haline gelen ve üzerinde sıkça tartışılan sorunlardan biri olan göç olgusu, 21.Yüzyılda konulan engellere rağmen, sınır ötesi geçiş yapan insanların adeta küresel bir meydan okumasına dönüşmüş olup ve artarak devam etmektedir. 1965 yılında 3.3 milyar olan dünya nüfusunun 75 milyonunu göçmenler oluştururken, 1985'de 4.8 milyar nüfusun 105 milyonunu, 2000'de 6.1 milyarın 168 milyonunu ve günümüzde ise 175 milyon ile dünya nüfusunun yaklaşık %3'ünü göçmenler oluşturmaktadır. Her otuz beş kişiden biri

[19]http://www.tobb.org.tr (12.03.2014)

uluslararası göçmen statüsündedir. Ayrıca bu göçmen sayısına yasal olmayan yollardan göç edenler dâhil değildir. 1970 yılından beri göçmenlerin sayısı ikiye katlanmıştır. Bunların %60'ı gelişmiş ülkelerde, %40'ı ise azgelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Dünya'da en fazla göçmen bulunduran ülkelerin başında ABD (35 milyon) gelmekte olup, ardından Rusya Federasyonu (13 milyon) ve onu Almanya (7.5 milyon) izlemektedir. Kuzey Amerika ülkelerine yılda ortalama giren göçmen sayısı 1.4 milyonu bulurken, bu Avrupa'da 0.8 milyon ve Okyanusya'da ise 90 bin civarındadır. Dünyadaki göçe ilişkin sayısal dağılımlar, göç olgusunun sadece gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik ve sosyal nedenlerden kaynaklanan ve gelişmiş ülkelere yönelik bir hareket olmadığını, aynı zamanda gelişmekte olan ülkelerinde önemli miktarda göç aldıklarını göstermektedir.

Göç, ulusal sınırlar içinde veya sınır ötesi bir yerden başka bir yere uzun süreli (kalıcı) ya da kısa süreli bir yer değiştirme eyleminin ifadesidir. Bu eylem, kaynak ülke ile gidilen ülke arasındaki kaynaklar, iş, demografik büyüme, güvenlik, insan hakları ve sosyo-politik farklılıkların sonucunda oluşmaktadır. Uluslararası alanda uzun süreli göçün gerçekleşebilmiş olabilmesi için Birleşmiş Milletler' e göre; ülkesinden ayrılarak başka bir ülkede yaşamayı planlayan kişinin bu işlemi, bir yıldan daha fazla süre ile gerçekleştirmiş olması gerçeği aranmaktadır. Geleneksel olarak uluslararası göç, altı kategoride toplanmaktadır. Bunlar; 1) sürekli yerleşenler; 2) süreli sözleşmeli çalışanlar; 3) süreli çalışan profesyoneller; 4) gizli veya yasal olmayan çalışanlar; 5) sığınmacılar; ve 6) mültecilerden (1951 Cenevre Dünya nüfusunun 1 milyar civarında olduğu 1800'lü yıllardan başlayarak 19. yüzyıl sonlarına kadar milyonlarca Avrupalı ekonomik fırsat, dini ve politik özgürlük arayışı ile Kuzey ve Güney Amerika kıtasına göç etmişlerdir. 20. Yüzyılın başlarına kadar devam eden bu göç hareketinde yaklaşık 60 milyon Avrupalının "Yeni Dünya" ya göç ettiği görülmüştür. Bundan başka, başta Avrupa kıtası olmak üzere totaliter ideolojilerin küresel yayılma politikalarının yaşandığı bir dönemin sonucu olarak meydana gelen II. Dünya Savaşı öncesinde, sürecinde ve sonrasında da milyonlarca kişinin etnik nedenlerden dolayı yer değiştirdikleri bilinmektedir. II. Dünya Savaşı sonrasında ise batı Avrupa ülkelerinin hızlı ekonomik gelişmeleri ile bu ülkelerin emek piyasalarında duyulan gereksinimin karşılanabilmesi için İspanya, İtalya,

Türkiye, Portekiz, Yugoslavya ve Kuzey Afrika ülkelerinden büyük miktarda, çalıştırılmak amacıyla göçmen işçiler (misafir işçi) getirilmiştir. 1973 yılında başlayan ekonomik kriz sonrasında da Batı Avrupa ülkelerinin, işgücü ilişkili göç hareketlerini dramatik olarak sona erdirmelerine, talep edilebilecek göçmen sayısında kısıtlamaların arttırılmasına, senelik kotalar koymalarına ve bulunan göçmenlerin geri dönmelerini teşvik edici hükümet politikaları uygulamalarına başladıkları görülmüştür (Peers, 2004:3).

Geri dönüşü teşvik edici politikaların sonucunda ise 1973 yılını izleyen iki yıl içinde BM tarafından yapılan tahminlere göre, göçmen işçilerin yaklaşık %10'unun ülkelerine geri döndükleri belirtilmiştir. Ancak bu yöndeki politikaların pek başarılı olamayarak göçmenlerin bulundukları ülkelerdeki sosyal haklardan yararlanmak için kalmayı tercih ettikleri, aile birleşmeleri gibi yollar ile göçmen kütlesi sürekli büyümüştür. Nitekim 1973 Kasım'ında Almanya'da yasal olarak bulunan göçmenlerin sayısı 4.0 milyon iken, 1980 yılında 4.5 milyona yükselmiştir. 1980'li yılların sonundan itibaren, geleneksel göç veren ülkeler kategorisinde bulunan İspanya, İtalya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz gibi ülkeler tedrici olarak göçmen alan ülkeler arasına girmişlerdir. Daha önce eski kolonilerinden göç alan İngiltere ve Fransa, bunlara ek olarak Afrika ve Asya'nın diğer ülkeleri ile eski Sovyetler Birliği, Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin yanı sıra, Yugoslavya ve Irak'ta meydana gelen çatışmalar karşısında, büyük ölçüde mülteci hareketi ile de karşı karşıya karşılaşmışlardır. 1989 yılında Macaristan'ın sınırlarını açması ile binlerce Doğu Alman Batıya kaçmış, Sovyetler Birliğinde seyahat özgürlüğünün verilmesi ile birlikte, Ekim 1989- Temmuz 1990 arasında ABD'ye göç için müracaat eden Sovyet vatandaşının sayısı 500 bini bulduğu görülmüştür. Avrupa da yaşanan ekonomik resesyon ile göçmen işçi uygulamasına son verilmesi, doğu bloğunun yıkılması, diğer yakın ve uzak çatışmaların varlığı, göçün yeni türevlerinin oluşmasına neden olmuştur. "Kadın-erkek, nitelikli-niteliksiz, süreli-süresiz, legal-illegal, zorunlu veya gönüllü" biçiminde ülkelerin yaklaşımlarına, koşulların niteliğine ve boyutuna, gidilmek istenen ülkenin koyduğu engellere göre farklılaşan yapıya sahiptir. Günümüzde yasal olarak sürekli oturum hakkını içeren göçe izin veren ülke sayısı sadece beştir. Bunlar; ABD (800.000), Kanada (200.000), Avustralya (75.000), İsrail

(65.000) ve Yeni Zelanda (35.000) olup, yılda yaklaşık 1.2 milyon göçmen almaktadırlar. Ancak, bu veriler sadece resmi göçü içermektedir. Mülteci statüsü verilmeyen sığınmacılar, misafir işçiler ve yasadışı göçmenler bunların dışındadır. Kuzey- Güney arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkının giderek açılması, 20. Yüzyılın başlarına kadar dünya nüfusunun büyük kısmı kırsal alanlarda yaşamlarını sürdürürlerken giderek artan şehirleşme, iletişim alanında sağlanan gelişmeler ve getirdi ği kolaylıklar, insanların politik ve ekonomik gelişmelerden, değişen tüketim kalıplarından, yaşam koşullarından ve ülkeler arası farklılıklardan daha hızlı haberdar olmaları ve konan engellere rağmen, göç hareketlerinin hızlanmasındaki güçlendirici nedenler olarak belirtmek mümkündür. Gelişmiş ülkelerin düşük nitelikli işgücüne olan gereksinimlerinin kalmaması ve bu vasıf seviyesindeki olanlara yönelik engellerin arttırılmış olması, göç hareketleri içinde yasal yollardan göç imkanı bulamayanların yasal olmayan göç yoğunluğunun artmasına neden olduğu ve bu durum karşısında, bu göç ile mücadele edebilmek için bu göçe maruz kalan ülkeler bu göç yöntemi ile mücadele yolları arayışına girmişlerdir. Yasal ve yasal olmayan yollardan kaynaklanan göçü kontrol etmeye yönelik ilk düzenleme, 1972 yılının Ocak ayında Fransa tarafından gerçekleştirilmiştir. İşverenlerin 1973 yılında bu yöndeki işlemi durdurmaya yönelik çabalarına karşın, 1974 yılındaki düzenleme ile göç kontrol yasaları daha da katılaştırılmıştır. İsveç ise, verdiği göç izinlerinde kısıtlamaya 1972 yılında gitmeye başlamıştır. Hollanda da, 1970'li yılların sonlarına doğru göçü kontrol altına almaya yönelik önlemleri uygulamaya başlamıştır. İngiltere ise, İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth) ülkelerinden kaynaklanan göçü 1962 yılından itibaren azaltmaya başlamış ve 1971 yılında çıkarılan yasa ile sınırlama yoluna gitmiştir. Dokuz Avrupa ülkesinde 1960-1970 yılları arasında bulunan yabancı işçilerin sayısı 2.5 milyondan 5.4 milyona çıkarken, 1973'te 6.3 milyona çıkmış ve 1987'ye gelinceye kadar ise 5.8 milyona gerilemiştir. Benzer biçimde diğer Avrupa ülkelerinin de bu yıllardan itibaren göçü kısıtlayıcı yönde düzenlemelere yöneldikleri ve artan oranda göçü zorlaştırıcı uygulamalara geçtikleri de bilinmektedir (Peers, 2004:7-9).

Avrupa Birliği ülkelerine 1995 yılına kadar yaşanan göç sonucunda oluşan kümülatif göçmen sayısının, ülkelere göre dağılımları ve bu tarihten 2000 yılına

kadar göçmen hareketliliğinde meydana gelen gelişmeler aşağıdaki tablo 3.1'de verilmektedir.

Tablo 3.1: AB Ülkelerinde Yabancılar:1995-2000

ÜLKELER	YABANCI (BİN)		NÜFUS (Periyodik İçinde Yıllık)
	1995	2000	
Avusturya	724	758	0.93
Belçika	910	863	-1.08
Danimarka	223	259	3.03
Finlandiya	69	91	5.83
Fransa (1990-99)	3.579	3.263	-0.97
Almanya	7.174	7.297	0.34
Yunanistan (1994-99)	106	238	17.69
İrlanda	96	127	5.65
İtalya	991	1.388	6.96
Lüksembourg	138	165	3.59
Hollanda	725	668	-1.64
Portekiz	168	208	4.33
İspanya	500	896	12.38
İsveç	532	477	-2.14
İngiltere (U.K.)	1.948	2.342	3.75

Kaynak: Gençler, 2005:195

1995-2000 yılları arasında Belçika, Fransa, Hollanda ve İsveç'in göçmen topluluğunda azalma olduğu, diğer 11 üye ülkenin göçmen sayısında ise artış olduğu görülmektedir. AB'de 1995 yılında bulunan toplam yabancı sayısı 17.901 bin iken bu sayı 2000 yılında 19.039 bine ulaşmıştır. Bu süreçte göçmen sayısının 1.138 bin arttığı (% 6.35) anlaşılmaktadır. Almanya'nın ise 7.297 bin göçmen ile AB içinde bulunan göçmenlerin %38.3'üne ev sahipliği yaptığı görülmektedir (Pennix, 2005: 5).

Dünyada gelişmişlik farklılığının getirdiği eşitsizliğin varlığının devamı artarak sürerken, göç yollarının zorlaştırılması, göçü daha da tahrik edici etki yapmaktadır. AB ülkelerinin göçü kısıtlayıcı uygulamaları sonucunda, yasal yollardan göç etme imkanı ortadan kalkanların göçü farklı kanallar ile gerçekleştirmeyi tercih ettikleri görülmektedir. Sığınmacı olabilmenin şartlarını taşımamakla birlikte, bir çok kişinin yasal işlemlerin uzun sürmesi nedeniyle bu ülkelerde birkaç yıl kalma imkanı sağladığından (başvuruların %85'i kabul edilmemekte) bu yolla Batı Avrupa ülkelerine sığınma başvurusu yapmaktadırlar. Batı Avrupa ülkelerine 1983 yılında 70.000 kişi sığınma başvurusunda bulunurken, Almanya'ya sığınanların sayısı 1985 yılında 73.832'den 1993'de 322.600'e ; Fransa'ya sığınanların sayısı 25.800'den 27.600'e ve İngiltere'ye sığınanların ise 5.900'den 28.500'e yükseldiği görülmektedir. AB'nde 1988 yılında 1.2 milyona ulaşan sığınmacıların 800.000'i Almanya'ya, 184.000'i Fransa'ya ve 100.000'i İngiltere'ye yönelik olmuştur. Birlik üyesi ülkelere olan toplam sığınma başvuruları ise 1996 yılında 245.000'e, 1997'de 260.000'e, 2001 yılında ise 388.000'e (92 bini İngiltere'ye, 88.4 bini Almanya'ya, 47.3 bini Fransa'ya, 32.6 bini Avusturya'ya ve 24.5 bini Belçika'ya) yükselmiştir. 1983 ve 2000 yılları arasında 5.7 milyon yabancının Avrupa'ya sığınma başvurusunda bulundukları, 1989 ve 1993 yılları ise bunun zirveye çıktığı yıllardır. Bu başvuruların yarısı Almanya'ya yapılmıştır. 1994 yılından itibaren ise alınan önlemler ile Almanya'ya yönelik sığınma taleplerinde keskin bir düşüş olmuştur. 2001 yılında bu ülkelere gelenlerin milliyetlerine göre dağılımlarına bakıldığında ise elliüçbin Afganlı, ellibin Iraklı olmak üzere, otuzüçbini Türkiye'den, yirmidokuzbini eski Yugoslav vatandaşlarından ve yirmibirbininin Çinlilerden oluştuğudur. Bu işlemi yapanlardan Afganlı ve Iraklıların

çoğunluğunun Avusturya, Danimarka ve İngiltere'ye, Irak kökenlilerin Almanya ve İsveç'e, eski Yugoslavya ve Türkiye'den olanların ise Fransa'ya yönelik olarak gerçekleştirmiş olduklarıdır. Gerçekleştirilmiş olan sığınmaların sonucunda Cenevre Anlaşmasına göre mülteci statüsü verilmesinde Afganlıların %54'ü, Iraklıların %40'ı, eski Yugoslavya'dan olanların %25'i, İranlıların %22'si, Çinlilerin %19'u, Rusların %16'sı ve Türkiye'den olanların ise ancak %15'inin bu statüyü kazanabildikleri görülmektedir. Zengin ülkelerden siyasal sığınma arayışında bulunanların sayılarında ise 2002 ve 2003 yılları arasında %20 oranında gerileme olduğu gözlenmiştir. 2002 yılında yapılan sığınmaların ise %41'inin İngiltere'ye yönelik olduğu, İsveç'inde diğer AB üyesi ülkelerine göre bu hareketlilikte büyük paya sahip olduğu görülmektedir (Pennix, 2005: 9-12).

Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, düşük nitelikli yabancı işçi emeğine olan gereksinimin azalması / ortadan kalkması yönündeki gelişmeler sonrasında, daha önce bu nitelikteki emeğe ihtiyaç duymuş olan ülkelerin bu göçü kısıtlayıcı engeller koymuş olmaları, yasal göç yolları tıkanmış olan kişilerin yasal olmayan göç yollarına artan şekilde yönelmelerine zemin hazırlamıştır. Yasal olmayan yollardan gerçekleşen yasa dışı yabancı kaçak işçilik aslında, emek arz ve talebinin açığa vurulamayacak çalışma biçim ve yöntemlerini içeren örtülü bir emek piyasası uzlaşısının varlığından kaynaklanmış olduğudur. Bu örtülü taleplerin varlığı işverenler bakımından, çalıştırmayı arzuladıkları işçiler için uygulamayı düşündükleri çalışma koşullarının ülkenin yasal istihdam düzenlemelerinden daha düşük nitelikler içermesinde yatmakta olduğudur. Göçmen işçi bakımından ise, hedef ülkedeki çalışma ve istihdam koşullarının mevcudiyeti o ülkenin asgari düzeyinden daha aşağı olsa bile, kaynak ülkeye göre daha yüksek bir getiri elde etme fırsatı yaratıyor olması, iki tarafın çalışma ve çalıştırma işlemini ancak, yasal olmayan bir çalıştırma veya bulunma durumunun mevcudiyetinde olabilmesinde söz konusudur. Yoksa bu ülkelerdeki iş piyasalarında istihdam talebinin var olmaması durumunda, başlı başına göç işleminin gerçekleşmiş olması ile yeterli ve istenilen sonucu yaratması bakımından mümkün değildir. Yasal ya da yasadışı göç hareketlerinde bireysel olarak çalışan ve çalıştıranların sağladıkları ekonomik faydanın dışında taraflar, ulusal düzeyde de bir yarar oluşturmaktadırlar. Yasa dışı göçmen işçiler,

kayıt dışı ekonomide istihdam imkanı bulabilmektedirler. Bu da yasadışı göç ile kayıt dışı ekonomi arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koymaktadır. Kayıt dışı ekonomini ise AB'nin GSYİH' nın yaklaşık %7-16'sını oluşturmaktadır. Bu kayıt dışı ekonominin toplam üretim içinde ne kadar önemli bir paya sahip olduğunu göstermek bakımından önemlidir. Nitekim çalışanlar kazançlarının yaklaşık %50'sini ülkelerine göndermektedirler. Onların çalıştıkları işlere 3D'de (kirli, tehlikeli ve talep edilen çalışma) denilmektedir. Bu durum karşılıklı faydalanma ilişkinin adeta göstergesidir. Gidilen ülkedeki ekonomik faaliyet sonucunda (yasal / yasadışı göç yolu ile) o ülkenin toplam üretimine katkıda bulunulmaktadır. Ayrıca bulunulan ülkede elde edilen gelirin tasarruf edilen kısmının kaynak ülkeye gönderiliyor olması, kaynak ülke bakımından önemli bir nakit kaynağı oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin dışarıdaki insan gücünden sağladığı faydanın ekonomileri için önemli kaynak oluşturması nedeniyle, göç işlemine yönelik olarak açık veya gizli güdüleyici politikalarda izlenebilmektedir (Vayrynen, 2003: 3-6).

Uluslararası Para Fonu'na dayanarak yapılan hesaplamalara göre 2003 Küresel Kalkınma Finansmanı Yıllık Raporunda göçmenler tarafından gelişmekte olan ülkelere 2001 yılında 72.3 milyar dolar tutarında paranın gönderildiği bildirilmektedir. Latin Amerika'ya 25 milyar dolar (sadece Meksika'ya 9.9 milyar dolar), Güney Asya'ya 16 milyar dolar (Hindistan 10 milyar dolar), Doğu Asya'ya 11 milyar dolardır (Filipinler 7 milyar dolar). Gönderilen paraların bölgelere göre dünya ölçeğinde sıralamasında başta Latin Amerika ve Karayipler (%31) gelmekte sırasıyla, Güney Asya (%20), Orta Doğu ve Kuzey Afrika (%18), Doğu Asya ve Pasifik (%14), Avrupa ve Orta Asya (%13) ve Güney Afrika (%5) oluşturmaktadır.

Tablo 3.2: Seçili Ülkelere Göre Göçmenlerin Ülkelerine Havale Ettikleri Tutarlar.

Ülkeler	Havale Edilen Tutar (milyon dolar) 2001	Ülkeler	Havale Edilen Tutar (milyon dolar) 1999
Meksika	9.815	Hindistan	11.000
Brezilya	4.000	Filipinler	6.800
Dominik Cum.	1.939	Bangladeş	1.800
El Salvador	1.935	Mısır	3.772
Jamaika	1.200	Fas	1.938
Nikaragua	610	Cape Verde	68

Kaynak:Gençler, 2005:196

Yurtdışında bulunan kişilerin ülkelerine gönderdikleri para tutarı oldukça büyük miktarlarda bulunmaktadır. Gönderilen paraların fazlalığı, ülkenin nüfus hacmine ve dışarıda bulunan diasporanın büyüklüğüne göre değişmektedir. Bu paraların ülke ekonomisine kazanılması ile ülkenin ödemeler dengesi üzerinde olumlu katkılarda bulunmaktadır. Meksikalıların ülkelerine gönderdikleri paralar, Meksika'nın GSYİH' nın %1.7 sine ve ihracatının %6.5'ine denk gelirken, Brezilya'da GSYİH' nın %0.4 ve ihracatının %4'üne, Dominik Cumhuriyeti' nde GSYİH' nın %10 ve ihracatın %27'sine, El Salvador'da ise %17 ve %60'ına eşittir. Cape Verde'de ise havale edilen tutarlar GSYİH'nın%13.5'ini oluşturmaktadır. Havale edilen tutarların önemi ülke ekonomisinin büyüklüğüne göre önemi farklılaşmaktadır. Meksika ve Brezilya'ya gönderilen tutarlar büyük olmasına

rağmen, ülke ekonomisinin hacmi bakımından oldukça küçük paya sahiptir. Ekonomileri zayıf ülkeler için ise havale edilen tutarların miktarları daha az olmasına rağmen, ekonomilerine yaptıkları katkı bakımından ise oldukça önemli boyutlarda kaynak girişini oluşturmaktadır (Veenkamp, 2003:2-3).

Yasal olmayan göçün hacmi bilinmekle birlikte, sayısal olarak kesin bilgiler verilememekte, buna ilişkin sadece bazı tahminler ileri sürülmektedir. Uluslararası alanda yılda 30 milyon kişinin uluslararası sınırları illegal yollardan geçtiği, bunun 400.000-500.000'inin ise AB'ye yönelik olduğu tahmin edilmektedir. AB ve EFTA ülkelerine 1985 yılında 50 bin yasa dışı göçmenin girdi ği ve bu durumda 910 bin kişinin bulunduğu, 1992 yılına gelindiğinde ise yasadışı göçün yılda yaklaşık 370 bine ve toplamda ise 2.912 bine ulaşmış olduğu ileri sürülmüştür. Anılan yıllar arasındaki yasadışı göç olaylarında Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri vatandaşları önemli oranlarda bulunurken, bu ülkelerin AB sürecine dahil edilmiş olmaları ile birlikte, bu ülkelerden yaşanan hareketliliğin durulmasına neden olmuştur. Bununla birlikte yasa dışı göçü, bu statüde bulunanların yasallaştırılmaları ile ortadan kaldırılabileceği yaklaşımı, bazı ülkelerde aralıklarla yasal düzenlemeler yapılmasına neden oluşturmuştur. Bunun sonucunda yaklaşık 2 milyon yasadışı göçmen yasallaştırılmıştır. Fransa'da 1997-1998 yılları arasında 77.8 bin kişinin, Yunanistan'da 51 bin, 1987-1996 yılları arasında İtalya'da 484 bin , 1992-1996 arası Portekiz'de 61 bin, 1985-1996 arası İspanya'da 175 bin kişinin bu haktan yararlandıkları görülmüştür. Belçika'da 1974 ve 1999 yıllarında yasallaştırma yoluna gidilerek tek vuruş (one-shot) ile marjinalleşmenin önüne geçilmek istenmiş ve 37.146 kişi yasallaştırılmıştır. Üye ülkelerde 1970'lerden başlayan ve 1990'lı yıllarda giderek yoğunlaşan 26 yasallaştırma işlemi gerçekleştirilmiştir.

İtalya'da 1987-96 yılları arasında büyük sayılara varan yasallaştırmalara rağmen, 1998 yılında yeniden yapılan düzenleme ile 217 bin yasa dışı göçmen yasallaştırılmıştır. İngiltere'de ise yasa dışı göçmenlerin varlığı hakkında resmi makamlar tarafından tahmini sayı verilmemekle birlikte, 2001 yılında bu ülkeye 76.110 kişinin yasa dışı giriş yapmış olabileceği belirtilmektedir. Yasallaştırma ile sorunun ortadan kaldırılabileceğine ilişkin uygulamaların başarılı olamadığı ve kısa

bir süre sonra yine yasallaştırma gereksinimi duyulduğu anlaşılmaktadır. Tespit edilen rakamlara ilaveten tespit edilemeyenler ve bu haktan yararlanmayanlarında eklenmesi durumunda gerçekte ne kadar büyük bir kitleyi oluşturdukları anlaşılabilir. Yasal olmayan göçün artan oranda yoğunlaşmasında en önemli etkenin sığınma başvurusunda bulunanların büyük çoğunluğunun bu taleplerinin kabul edilmemesi ile yasa dışı göçün yasallaştırılarak ortadan kaldırılmasına ilişkin uygulamaların varlığı, bu nitelikte bulunan göçmenlerde gelecekte de bu yönde gelişme olabileceği beklentisi yarattığından, yasa dışı göç hareketini ve istemini şiddetlendirdiğini ileri sürmek mümkündür (Veenkamp, 2003:4-6).

AB ülkelerinde görülen göç hareketlerinde son yıllarda dikkat çekici bir şekilde kalıcı ve istihdam ilişkili süreli göç de artışın olduğudur. Üye ülkelerin ekonomik büyümelerinde yavaşlama olmasına rağmen, istihdam ilişkili işgücü göçü artışına neden olan birkaç faktör bulunmaktadır. Enformasyon, iletişim teknolojileri, sağlık ve eğitim alanların da nitelikli insan gücüne talebi olan üye ülkelerin bu niteliklere sahip yüksek nitelikli insan gücünü kendi ülkelerine çekebilmek için ikamet ve istihdam da kolaylık sağlayıcı yasal düzenlemelere gitmektedirler. Bu amaçla İngiltere, yüksek nitelikli kişilerin ülkeye gelmeleri ve iş aramaları imkanı oluşturabilmek için yeni tip vize uygulamasına yönelmiştir. Almanya da bilgisayar ve ileri teknoloji alanlarındaki nitelikli iş gücünü çekebilmek için 1 Ağustos 2000 tarihinden itibaren "Yeşil Kart" uygulamasına başlamıştır. Bu uygulama ile 2000-2005 yılları arasında yılda 20.000 uzmana çalışma izni verilmesi planlanmıştır. Bu kapsamda 2000 yılı başından 2001 Ağustos'una kadar geçen sürede Almanya'ya 8.700, Fransa'ya ise yaklaşık 2.600 uzmanın giriş yaptığı görülmüştür. İngiltere'de ise Ocak 2002 tarihinde Yüksek Nitelikli Göçmen Programı başlatılmıştır. Bu program çerçevesinde İngiltere'nin küresel ekonomi ile rekabet etme gücü kazandıracak, ekonominin gerektirdi ği nitelik ve becerilere sahip olanlara ülkeye giriş kolaylığı sağlanmaktadır. Nitelikli yabancı insan gücünü istihdam etmeye ilişkin yapılan esnek uygulamaların altında diğer ülkeler ile olan rekabette avantajlı konuma geçmek / geri kalmamak amacı yatmaktadır. Bu bir ölçüde ABD'nin 1950'lerden beri yapmakta olduğu uygulamanın adeta gecikmiş uyarlamasıdır denebilir. AB ülkelerinin nitelikli insan gücüne yönelik artan taleplerinin dışında,

1990'lı yıllarda başlayan ve giderek artan biçimde özellikle; tarımsal alanlarda, inşaat, kamu hizmetleri ve aile içi hizmetlerde kullanılmak amacıyla nitelikli olmayan işgücüne olan talebidir. Savaş sonrası süreçte işgücü gereksinimi olan ülkeler coğrafi yakınlıktan kaynaklanarak, kuzey ve diğer Avrupa ülkelerinden sezonluk veya süreli emek talep etmekteydiler. Günümüzde ise yasadışı göç için kaynak oluşturan ülkeler ile ikili anlaşmalar gerçekleştirilerek, bu ülkelerden olan göçün kontrol altına alınma ve işbirliğinin geliştirilmesi hedeflenmektedir. Bu amaçla İspanya, altı ülke ile (Romanya, Bulgaristan, Ekvator, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Fas) ikili anlaşma yapmıştır. İtalya ise 1998 yılından beri bazı ülkelere kota (Arnavutluk, Tunus, Fas, Mısır, Nijerya, Moldavya, Sri Lanka, Bangladeş, Pakistan) uygulayarak işgücü talep etmektedir (Apap, 2004:2-3).

Tablo 3.3: Seçili AB Ülkelerinde Sezonluk İşgücü Göçü.

	1992	1997	1998	1999	2000
Almanya	212	226	207	230	263
Fransa	13.6	8.2	7.5	7.6	7.9
İtalya	-	-	-	18.7	24.5
İsveç	-	-	-	15.0	19.4
İngiltere	3.6	9.3	9.4	9.8	10.1

Kaynak:Gençler, 2005: 196

Almanya'nın sezonluk işgücü talebi, 1992 yılında 212.4 bin olurken, 2000 yılında bu sayı 263.8'e çıkmıştır. Fransa, 1992 yılında 13.6 bin kişiyi istihdam amaçlı ülkesinde misafir ederken, 1997 yılından itibaren bu işgücüne talebi, yılda ortalama 7-8 bin civarındadır. İngiltere ise, 1992 yılında 3.6 bin kişiyi talep ederken, 1997 yılından itibaren düşük nitelikli emeğe talebinin yılda 10 bine yükseldiği, İtalya

ve İsveç'in ise 1999 yılına kadar taleplerinin olmadığı, 1999 yılında İtalya'nın 18.7 bin, İsveç'in 15.0 bin işçi talebi olduğu, bunların sayısının 2000 yılında İtalya'da 24.5 bine, İsveç' de ise 19.4 bine yükseldiği görülmektedir (Bendel, 2005:22).

Ana hatları ile 1950'li yıllardan itibaren Avrupa ülkelerine yönelik yaşanan göçün, gerek duyulan talepler, gerekse meydana gelen gelişmeler nedeniyle geçen sürede yaşanan göç hareketlerinin niteliğinin ve yoğunluğunun değişmiş olduğudur. Bu durum sadece Avrupa dışı kaynaklı göç hareketlerinde değil aynı zamanda, Avrupa içinde de gerçekleşmiştir. Nitekim, 1850-1950'li yıllar arasında Avrupa'nın klasik göç veren ülkeleri olan başta İrlanda, İspanya ve İtalya'nın ekonomik bakımdan hızlı gelişme göstermeleri, göç veren bu ülkelerin göçmen alan ülkelere dönüşmesi de kıta Avrupa'sının kendi içsel değişimini yansıtmaktadır. AB sürecinin de yayılarak ve hızlanarak gelişmesiyle birlikte, ekonomik, siyasal ve sosyal alanlardaki beraber karar alma sürecinin gittikçe hızlanması, AB'nin kendi içinde ve bölgesinde yaşanan değişimin bir yansıması olarak, harici ülkelere karşı uygulayacağı politikalarda da ortaklık temelinde yeni bir bakış açısı oluşturmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Gençler, 2005:174-183).

2013 yılının başlarında, Avrupa Birliği nufüsü 503 milyondu. Bu rakamın 20,4 milyonu üçüncü dünya ülkeleri vatandaşlarıdır, ayrıca toplam nufüsün %4 'ü oluşturmaktadır. 2012 yılında, üçüncü dünya ülke vatandaşları için 2,1 milyon ilk ikametgah izinleri verilmiştir. Bunların %32 'si ailesel sebeblerden, %23 'ü ticaret, %22 'si okumak ve %23 'ü diğer sebeblerden göç etmiştir. Üçüncü dünya ülkeleri vatandaşlarına en yüksek oranda ilk oturma izni veren uluslar; 200.000 üçüncü dünya ülkesi vatandaşları ile Amerika Birleşmiş Devletleri, Avrupa Birliğinin toplamının %9,5 'dir ve bu sayıyı Ukrayna, Çin ve Hindistan izlemektedir. İzinlerin önemli bir kısmıda (AB 'nin toplamının %5-%2,5 arasında) Fas (102000), Rusya (66000), Filipinler (62000), Türkiye (59000) ve Brezilya 'dan vatandaşlar için verilmiştir. 2013 ylında kalacak yer başvurularının toplam sayısı 434.160 'tı ve önce ki yıl ile karşılaştırıldığında 100.000 başvuru civarında güçlü bir artış göstermiştir. Başvuruların büyük çoğunluğu, toplam başvurunun %12 'sini oluşturan Suriye'den gelmektedir ve diğer önemli miktarlarda başvuru yapan ülkeler Rusya, Afganistan,

Sırbistan, Pakistan ve Kosavadır. 2011 yılında patlak veren savaştan dolayı kaçan Suriye vatandaşlarının 2,3 milyondan fazlası, Lübnan, Türkiyede, Irakta, Mısırda, Ürdünde ve 82730 kalacak yer başvurusu ile Avrupa Birliğinde yer bulmuşlardır (European Commission, 2014:2-3).

3.1.1.3. Topluluk Düzeyine Taşınması ve Belirleyen Faktörler

Amsterdam Antlaşması, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluk hukukundaki yerini de belirlemiştir. Belirli kategorilerde bulunan üçüncü ülke vatandaşları, Topluluk hukuku ile koruma altına alınmışlardır. Bunlar:

• Bir AB üyesi ulusuna ait olan kişinin aile üyeleri;
• AB ile ortaklık veya işbirliği anlaşmaları ile bağlılık oluşturmuş devletlerin vatandaşları;
• Başka bir üye ülkede hizmetleri gerçekleştiren firma çalışanlarıdır.

Bu durumda bulunan üçüncü ülke vatandaşları daha önce diğer üçüncü ülke vatandaşları ile aynı işleme tabi olup, Topluluk hukukunun sağladığı ayrıcalıktan yararlanamamaktaydılar. Antlaşma ortak bir göç politikasından bahsetmemekle birlikte, bazı politika unsurlarını kısmi olarak sınırlamaktadır: "vize, sığınma, göç ve insanların serbest hareketi ile ilgili diğer politikalar" gibi. Antlaşmanın 63.maddesi göç ve iltica alanlarında Mayıs 2004 tarihinden itibaren beş yıl içinde alınması gereken önlemleri ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl sonra serbest dolaşıma yönelik üye ülkeler tarafından olan bazı direncin ve engellerin ortadan kaldırılması kararı alınmıştır. Amsterdam Antlaşması, tek pazarda serbest dolaşıma ilişkin güvenli ve adaletli tamamlayıcılık görevi içermektedir. Böylece, 1992'deki Maastricht Antlaşması ile hükümetler arası çalışma yönteminin daha fazla topluluk kurumlarına veya ulus üstüleştirme yönündeki yaklaşım, Amsterdam Antlaşması ile ülkelerin daha önce kendi egemenlikleri alanında bulunan konuları daraltarak, uluslar üstü kurumsal yapıyı daha da güçlendirici yönde ilerleme sağlanmıştır.

2001 yılının Aralık ayında yapılan Laeken zirvesinde liderler, organize olarak göç konusunda ağır kalındığını kabul etmişlerdir. Bu zirvede, ulusal yasalarda ortak

uzlaşının kabul gördüğü şekilde düzenlemelere gidilmesi yaklaşımı kabul görmüştür. Ortak bir göç politikasının oluşturulması yönünde çabaların hız kazanmasına rağmen özellikle, yasa dışı göçe karşı ortak bir hareket planın oluşturulması yönünde aşama kaydedilmiştir. Nitekim, 2002 Yılının Haziran ayında Sevilla' da düzenlenen zirvede de düzensiz göç hareketlerine karşı mücadele edebilmek için üye ülkeler arasında ortak politikalar izlenmesi yönünde karar alınmıştır. Bunun için sınır kontrollerinin daha da iyileştirilmesinin yanında, yasa dışı göçü engellemede yeterli önlemleri almayan üçüncü ülkelere yönelik yaptırımlar gerçekleştirilmesidir (Fransa ve İsveç ise tüm ülkeler arasında koordinasyonun geliştirilmesi yaklaşımındadırlar).

1980'li yıllara kadar göç politikalarında ülkelerin her birinin özel uygulamaları söz konusu iken 1990'lı yıllardan itibaren entegrasyon sürecinin hızlanması, üye ülkelerin politikalarının da birbirlerine yakınlaşmasına ve birçok alanda ortak politikalar belirlemelerine neden olmuştur. Nitekim Roma Antlaşması'nda kişilerin serbest dolaşımı hedeflenirken, Schengen ile bu, ortak sınır ve vize düzenlemelerine taşınmıştır. Üye ülkeler hizmetler, sağlık ve eğitim alanlarındaki gereksinimlerini karşılamaya yönelik kendi durumlarına has göç uygulamaları gerçekleştirmelerine rağmen, üye ülkelerin bu politikaları arasında da büyük farklılıkların olmadığı bilinmektedir. Üye ülkeler arasında benzerlikler olmasına karşın, farklılıkların bulunması üye ülkeler arasında ortak bir politikanın oluşturulmasına engel oluşturduğu da ileri sürülmektedir. Bunun oluşturulabilmesi için üye ülkeler tarafından göç yönetimini gerçekleştirebilecek kurumsal gerekliliklerin karşılanması ve bu zorlukların aşılması için yasalaştırma işlemlerinin hepsinin bir bütün halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir .

Amsterdam Antlaşması ile Birliğin uluslar üstü nitelik kazanması yolunda önemli aşama kaydedilmesi sürecinin başlamasıyla, ortak göç ve sığınma politikalarının oluşturulması yönünde çeşitli tüzükler, direktifler, tebliğler ve teklifler (bak, notlar) düzenlenmiştir. Yasadışı göçmenlerin iadesine ilişkin Topluluk Politikası konusunda bir de "Yeşil Kitap" (GreenPaper, COM (2002)175 final) oluşturulması kabul edilmiştir. Ayrıca Konseyin Sevilla Konferansında, Birliğin dış politikasına göç ve iltica konularının da entegre edilmesi, göçe neden olan sebeplerin

ortadan kaldırılmasına ilişkin çalışmaların yapılması gerekliliği üzerinde de durulmuştur (Gençler, 2005:2).

3.1.2. Avrupa Birliği Ortak Göç Politikası Fikrinin Doğuşu, Gelişimi ve Belirleyen Faktörler

Ana hatları ile 1950'li yıllardan itibaren Avrupa ülkelerine yönelik yaşanan göçün, gerek duyulan talepler, gerekse meydana gelen gelişmeler nedeniyle geçen sürede yaşanan göç hareketlerinin niteliğinin ve yoğunluğunun değişmiş olduğudur. Bu durum sadece Avrupa dışı kaynaklı göç hareketlerinde değil aynı zamanda, Avrupa içinde de gerçekleşmiştir. Nitekim 1850-1950'li yıllar arasında Avrupa'nın klasik göç veren ülkeleri olan başta İrlanda, İspanya ve İtalya'nın ekonomik bakımdan hızlı gelişme göstermeleri, göç veren bu ülkelerin göçmen alan ülkelere dönüşmesi de kıta Avrupa'sının kendi içsel değişimini yansıtmaktadır. AB sürecinin de yayılarak ve hızlanarak gelişmesiyle birlikte, ekonomik, siyasal ve sosyal alanlardaki beraber karar alma sürecinin gittikçe hızlanması, AB'nin kendi içinde ve bölgesinde yaşanan değişimin bir yansıması olarak, harici ülkelere karşı uygulayacağı politikalarda da ortaklık temelinde yeni bir bakış açısı oluşturmasını kaçınılmaz kılmaktadır (Gençler,2004:5).

3.1.2.1. Belirleyen Faktörler

Soğuk Savaş sonrası dönemden itibaren uluslararası göç, AB üyesi ülkelerin karşı karşıya kaldıkları ve ulusal bir tehdit olarak tanımladıkları bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Uluslararası göçün ulusal güvenliklerle ilintilendirilmesi ve bir tehdit olarak tanımlanması ise ülkelerin daha karmaşık bir güvenlik algılaması içerisinde politikalar üretmelerine neden olmuştur. Çerçeve Karar kapsamında yapılan tartışmalarda ise temel sorun, özellikle AB Avrupası'nın daha uzunca bir süre göç alan bir bölge olmaya devam edeceği olgusu göz önünde bulundurularak, üye ülke vatandaşları ile göçmenler arasında değerlere karşılıklı saygı temeline dayalı, ortak yaşam alanlarının nasıl belirleneceği biçiminde tanımlanmıştır.

(Gümrükçü, 2005: 134) Bu bağlamda AB düzeyinde göç olgusunda iki önemli özellik olduğu görülmektedir. Bunlar madalyonun iki farklı yönünü gösteren 'açıklık' ve 'kontrol' politikalarıdır. 'Açıklık' düzeyinde belirli devletlerin çekincelerinden dolayı fazla ilerleme kaydedilememişken, güvenlik ile sıkı bir ilişki içerisinde olan 'kontrol' düzeyinde politikalara çok daha çabuk uyum gösterildiği gözlemlenmektedir. (Akdağ, 2005: 1)

1990'lı yıllar AB'nin gerek kendi içinde gerekse nüfuz alanının genişletmek bakımından uygun ortamı bulmuştur. Orta ve Batı Avrupa'da siyasal çözülmelerin çatışma ortamından uzlaşı sistemine geçilmesi, göç olgusunda özellikle yasa dışı göç alanına yönelik düzenlemelerin hayata geçirilmesi bakımından entegrasyonun sağlanması öncelikli hale gelmiştir. 1997 yılında ortak göç politikası fikrinin oluşmasına etki eden en önemli faktör, AB'ne yönelen göç hareketleri ve değişen göç dinamiklerinin çeşitli alanlardaki (nüfus, işgücü, kamu maliyesi, büyüme, vs.) etkileridir. Bu faktör, 1997 yılından sonra geliştirilen göç politikasının içeriğini ve günümüze kadarki süreç içinde şekillenmesini de etkilemiştir. Buna ek olarak, Avrupa'ya yönelen göç hareketleri, 1990'dan günümüze kadar, küçük farklılıklar dışında, aynı göç dinamiklerine işaret etmektedir. Bu nedenle göç dinamikleri, incelenirken tarihsel olarak bölünmeksizin, 1990'lı yıllardan günümüze kadar olan zaman dilimini içerecek şekilde bir bütün olarak ortaya konacak, tüm bu göç dinamiklerinin nüfus ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri irdelenecektir (Somuncu, 2006:48).

Avrupa Birliği'nde nüfus ve istihdamda bu denli önemli role sahip olan göçün ekonomi üzerindeki etkileri hem üye ülkeler, hem de AB düzeyinde sorgulanmaya başlanmıştır. Göçmenler, -özellikle de mülteciler-, kamu bütçesi üzerinde ek maliyetlere neden olan kesim olarak algılanmıştır. Ancak, göçün Almanya, Danimarka ve Avusturya üzerindeki etkilerini araştıran çalışmalar, göçün hem olumlu hem de olumsuz etkileri olmakla beraber, göçmenlerin genellikle ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilerinin olduğu ve hükümet harcamalarını çok fazla arttırmadığını göstermiştir. Bu çalışmalar, yüksek işsizliğin yaşandığı ülkelerde dahi, göçmenlerin genellikle yerli vatandaşlar tarafından doldurulmamış islere girdiğini

göstermiş, göçün göç alan ülkede işsizliğe yol açtığı düşüncesini çürütmüştür (European Comission, 2000: 27).

3.1.2.2. Doğuşu ve Gelişimi

Birlik ülkeleri üye ülke vatandaşlarının hareketliliğini kolaylaştırıcı yönde gelişmeler sağlamalarına karşın, üçüncü ülke vatandaşları açısından ise sürekli, kısıtlayıcı düzenlemelere gitmektedirler. Bu yöndeki oluşumların esin kaynaklarını ise Dante' nin evrensel monarşi arayışından (1310), Duc de Sully' nin Anılar isimli eserindeki (1638) Avrupa'da barışı ve düzeni sağlama özlemi yatan entelektüel yaklaşımların arkasında aramak mümkündür. Daha önce Avrupa ülkelerinin "Ortak Avrupa" veya "Birleşik Avrupa Devletleri" ni oluşturma fikrini somutlaştırma yönündeki tüm çabalarına karşın, AB çatısı altında bugün gelinen noktaya, tarihin daha önce hiçbir devresinde bu kadar yakın olmamışlardır. Bu bakımdan AB, bu düşünce alt yapısını ve işbirliğini gerçekleştirmeyi hedefleyen çabalar için tarihsel bir fırsat olarak görünmektedir. Ancak AB, bugünkü yapıya birçok revizyondan sonra ulaşabilmiştir. 1951 yılında altı ülke tarafından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulmasını, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluklarının kurulması izlemiş, taraf ülkelerin ekonomik ve siyasal işbirliklerini tek metinde toplayan Avrupa Tek Senedi 1986 yılında imzalanarak, 1993 yılında da Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin yapısı tesis edilmiş ve bu süreci Amsterdam Antlaşması izlemiştir. AB'nin hızlı yapısal dönüşüm sürecinin getirdiği ve oluşturduğu Topluluk hukuku, üye ülke vatandaşları arasında eşitlik arayışlarını geliştirmekte olduğu gibi üye devletlerin egemenliklerinin sınırlarını da azaltmaktadır (Bendel, 2005:25-28).

Birlik üyesi ülke işçilerinin serbest dolaşımını teşvik edici esas Roma Antlaşmasının 48. maddesine (yeni 39. md) dayanmaktadır. Bu yaklaşım ile 1957 yılından beri üye ülke vatandaşlarının serbest dolaşımının gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesine çalışılmaktadır. Temel amaç, yerleşme ve çalışma özgürlüğünün sağlanarak Birlik ülkelerinin sahip oldukları içsel emek potansiyelinden maksimum düzeyde yararlanabilmek yatmaktadır. Ancak, tablo 4'ten de anlaşılabileceği gibi, AB ülkelerinin hedeflediği içsel emek hareketliliği toplam göç yoğunluğu içinde

oldukça düşük bir oranda kalmaktadır. Buna etki eden olumsuzluklar ise üye ülkeler arasında var olan dil farklılıkları ve ülkelerin emek piyasalarının farklı yapılaşmaları nedeniyle hareketliliğin daha çok tarihsel bağların kuvvetli ve yakın olduğu ülkelere doğru daha yoğun yaşanmasına neden olmasındandır.

Tablo 3.4: AB Vatandaşlarının Avrupa İçi Hareketliliği

	Alan ülkeler														
	Lüksenburg	Portekiz	Belçika	İngiltere	İspanya	Danimarka	Hollanda	İsveç	Yunanistan	Avusturya	Almanya	Finlandiya	Fransa	İtalya	Toplam
Uyruğuna göre AB vatandaşları	1999	1998	1999	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1999	1999	1998	1999	
Avusturya	0.5	1.2	0.9	0.1	1.5	2.1	1.8	1.1	3.6	-	8.8	1.8	1.0	4.6	4.2
Belçika	16.4	3.7	-	1.2	5.8	1.9	9.7	1.1	3.2	1.4	1.5	1.1	6.7	3.5	2.6
Danimarka	2.0	0.9	1.4	3.8	1.4	-	2.0	13.4	3.6	1.7	1.8	4.5	1.4	2.1	2.4
Danimarka	2.7	6.9	22.1	4.2	4.9	7.6	-	4.2	6.6	4.2	4.8	3.8	3.1	4.5	5.8
Finlandiya	1.0	1.0	1.5	2.4	3.3	5.0	2.5	35.9	4.1	2.6	2.1	-	1.1	2.0	3.1
Fransa	26.6	15.7	28.3	22.0	12.1	9.6	10.3	7.2	14.7	5.1	11.3	7.0	-	19.6	15.0
Almanya	8.5	22.0	11.0	13.3	31.9	20.9	23.8	13.7	26.2	52.7	-	12.4	10.7	24.2	11.5
Yunanistan	1.0	0.4	2.2	18.3	0.2	1.5	3.4	2.4	-	4.0	13.0	2.0	1.4	7.3	9.9
İrlanda	1.3	0.7	1.2	2.8	0.9	1.7	2.7	1.6	1.0	0.9	2.0	1.7	2.0	1.6	2.0
İtalya	6.7	7.6	9.3	14.2	8.9	6.8	6.9	3.5	9.1	10.4	25.8	4.9	13.8	-	16.4
Lüksenbourg	-	0.3	0.7	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.3	0.5	0.0	0.3	0.1	0.3
Portekiz	25.1	-	4.7	3.6	6.4	1.2	3.7	0.8	0.3	3.2	10.9	0.3	31.9	3.6	7.7
İspanya	1.3	18.7	4.2	9.8	-	6.4	5.8	3.4	0.9	2.4	6.1	3.1	9.2	10.6	6.2
İsveç	1.7	2.3	2.0	4.4	2.4	18.4	3.3	-	7.1	3.4	2.5	44.6	2.5	3.0	3.5
İngiltere	5.2	18.7	10.8	-	20.8	16.8	23.8	11.8	19.5	7.6	8.9	12.9	15.1	13.3	9.5
Toplam AB vatandaşları	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sıradaki %	2.5	0.9	8.4	20.5	6.7	2.4	6.0	2.5	0.9	3.6	40.6	0.5	1.8	2.8	100
Yabancıların toplam akışı %	69.7	50.9	48.5	47.5	38.8	27.7	24.4	23.4	22.9	20.2	20.1	19.2	6.1	-	26.2
AB de yabancı stoku (1998)/toplam yabancıların %'si)	89.0	26.3	62.2	18.5	42.7	20.5	28.0	33.9	-	13.0	25.1	18.7	36.6	13.7	-
AB yabancıları % toplam nüfus	31.0	0.5	5.5	0.7	0.7	1.0	1.2	2.0	-	1.2	2.3	0.3	2.0	0.3	-

Kaynak: Gençler, 2005: 197

AB çatısı altında ulaşılmak istenen hedefler göz önüne alındığında Birliğin, göçe ilişkin yaklaşımlarının da farklı temeller üzerine oturtulduğu sonucu çıkmaktadır. Bu farklılıkları iki başlık altında topladıkları görülmektedir: Üye ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelerde iş arama ve göç haklarıyla ilgili olan gelişmiş yasal çerçeve, (İki temel sınırlandırma bulunmaktadır. Kamu politikası, güvenliği ve sağlık ile üye devletlerin kendi sivil hizmetlerinin vatandaşlarına ulaşmasına ilişkin izinler hariçtir.) diğeri ise açıklık ve kesinliği bunlara göre daha az olan AB dışındaki ülke vatandaşları ile ilgili yönetim anlayışıdır. Bu grup da kendi içinde alt kategorilere ayrılır, hakların derecesi bakımından kendi ülkeleri ve AB arasındaki anlaşma sonucu Birliğin vatandaşlarına verdiği serbest dolaşım hakkını az çok aynı şekilde alan İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn vatandaşlarının sahip oldukları haklar oluşturur (ATA Ams md. 310) (1 Haziran 2002 tarihinden beri İsviçre vatandaşları da Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması'na tabi olarak işlem görmektedirler.). Sınır, göç ve iltica ile ilgili olanlar ise ikinci alt kategoride yer alanları içermektedir.

AB ve AEA kadar geniş hakları içermemekle birlikte, Türkiye, Magrib ve Orta Avrupa (Mayıs 2004'de tam üye oldular) ülkeleri ile de ortaklık anlaşmaları gerçekleştirilmiştir. AB ile Türkiye işçilerinin aşamalı olarak serbest dolaşımını içeren 1963 tarihli Ankara Antlaşması da bunlardan birisidir. Bu antlaşma, hizmet edinme ve yerleşme serbestliği önündeki engellerin aşamalı olarak kaldırılması (Ankara Ant. 12-14'ncü maddeler) hükümlerini içermekte ve sonunda Türkiye'nin Topluluğa gireceğini öngörmektedir (Ankara Ant. md.28). Antlaşma ve Ek Protokollerine göre ikinci aşamanın bitimi ile (1986'nın sona ermesiyle) serbest dolaşımın sağlanması gerekiyordu. Bu Antlaşma ve Protokol hükümlerine dayanılarak mahkemelere yapılan başvurular sonucunda ise Mahkemeler, durumu açıklığa kavuşturabilmek için Ortaklık Konseyi kararlarına da başvuruda bulundular. Ancak kararların yeterli açıklık, kesinlik ve direkt yasal sonuçlara neden olabilecek hükümleri olmadığı, koşulsuzluk oluşturucu oldukları sonucuna varılmıştır. Fakat mahkemenin 1980 tarihli 1/80 Kararının 6.md.' sinde Türk işçilerinin durumuna ilişkin verilen kararda ise; "bir üye devlette, bir yıllık çalışmadan sonra, çalışmak için izinlerinin yenilenmesi işin hala onlara açık olduğunu gösterir. Üç yıl sonra, sektör içinde iş değiştirmeyi hak ederler ve çalışma haklarını saklı tutarlar. Dört yıl

sonra, işçi pazarına serbest girişi hak ederler denilmektedir. Madde 7, üye devlete tam olarak kabul edilen aile üyelerinin iş almalarına ilişkin esasları içerir, Madde 14'te ise kamu politikası, kamu güvenliği ve kamu sağlığı nedenleri dışında ihraç edilmeye karşı koruma" hakkına sahip olduklarını belirtmiştir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı, Türkiye ile imzalanmış olan Ortaklık Antlaşması'nın uygulanmasına ilişkin pek çok karar vermiştir. Mahkeme verdiği kararlarda açık ve muğlak olmayan hükümlerin doğrudan uygulanabileceğini ve ulusal mahkemeler önünde talep hakkı bulunduğunu belirtmiştir. Hali hazırda Birlik içinde ekonomik faaliyette bulunan Türk vatandaşlarının seyahat özgürlüğüne sahip oldukları ancak, Birlik dışındaki diğer Türk vatandaşlarının ise henüz kapsam dışında olduklarıdır. AB'nin çalışma, ikamet ve dolaşım hakkına ilişkin üçüncü ülkeler ile yapmış olduğu anlaşmalarda sağlanan esnekliğin veya kısıtlayıcılığın altında, ülkelerin ekonomik gelişmişlik yapılarının ön koşul olarak görüldüğü, bunun dışında tarihsel, kültürel, sosyal ortak değerlerin paylaşımı veya yakınlığının var olmasının da diğer belirleyici faktörler olduğu sonucuna varmak mümkündür. Birçok işarette bunu doğrular niteliktedir. Önceki yıllarda Batı Avrupa ülkeleri, Arap kökenli göçmenlere göre Doğu Avrupalı göçmenleri tercih etmişlerdir. Alman resmi çevreleri tarafından da Avrupalı kişilerin diğerlerine göre önde gelmeleri yönünde açık beyanda bulunulmuştur.

AB'nin entegrasyon sürecini ilerletmesi ve mükemmel işleyen bir piyasa yapısını oluşturabilmesi için dışsal faktörlerin bu süreç içinde yer alan iktisadi, sosyal ve kültürel dokuya zarar verebilecek veya bu süreci olumsuz etkileyebilecek unsurlarını kontrol edici ve yönlendirici ortak politikalara gereksinimi vardır. Bunlardan birisini de Birliğin göç politikalarında ortak siyaset oluşturma yönündeki çalışmalar oluşturmaktadır.

AB'nin olabildiği kadar hızlı bir şekilde tek bir pazar içinde tek paraya geçme, ortak merkez bankası oluşturma ve mali politikalar uygulama gibi ekonomik entegrasyon sürecinin yanında bunun diğer enstrümanları olan ortak siyasi derinleşmenin de bu sürece dahil edilmesi gereği bulunmaktadır. Güvenlik politikalarından kaynaklanan ortak iç ve dış politikaların oluşturularak bunların AB üyesi olmayan ülkelere karşı ortak uygulanması ihtiyacı, süregelen entegrasyon ve harmonizasyon uygulamalarının da doğal sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Tek Senedi ile AB'li göçmenlerin ulusal sınırları geçerken uygulanan kontroller kaldırılarak önlerindeki engeller azaltılmış, uyuşturucu trafiği, uluslararası suçlar, terörizm ve göç kontrolüne ilişkin üye ülkeler arasında işbirliğinin tesis edilmesi öngörülmüş ve 1990 yılına kadar da üye ülkelerin sığınma başvurularına ilişkin uygulanacak yöntem belirlenmiştir. Ancak, AB ülkelerinin göç politikalarında birbirlerini etkilemekle birlikte, uygulamada politikaların etkisiz olduğu ve bunun da farklı tutum takınmalarından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Fransa'nın mülteci statüsünü vermeyi reddettiği sığınmacının daha kolay kabul edilebileceği İngiltere gibi başka ülkelere gidebilmesinin mümkün olması gibi. Göçle ilgili ulusal hukuk alanlarında değişiklikleri kapsayan anayasal süreç oluşturulması için Komisyon tarafından yapılan 1985 yılındaki girişim ise mahkemelerden önce (Adalet Divanı) üye ülkelerin özelikle üçüncü ülke vatandaşlarının göçü ile ilgili itirazlarıyla karşılaşmıştır. Gelişmelerden sonra Komisyon bu alandan çekilerek, üye ülkelerin kendi aralarında uyum sağlayıp, birbirlerini ikna edene kadar onların hükümetler arası görüşmeler yapmalarını uygun görmüştür. Bu da ancak, 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasına yol açan müzakerelerle gerçekleşebilmiştir. 2001 yılında AT Antlaşmasının getirdiği yeni güçle Komisyonun 1985 yılında öne sürdüğüne benzer danışma mekanizmasını içermesi ise ironik bir durumdur. Üye ülkelerin ancak, yaşanan bu süreçten sonra ortak uygulamaya hazır olmaları sonucunu getirmiştir.

Aslında 1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması ile ortak bir göç politikasının oluşturulmasına ilişkin ilk temeller atılmıştır. Başlangıçta ülkeler egemenliklerine ilişkin hüküm doğuran işlemlerden vazgeçmeye yanaşmamalarına rağmen, bu sürecin hızla değişerek Topluluk kurumlarına yetkilerin devredildiği görülmektedir. Schengen ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması, harmonizasyonun tamamlanması ve dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi aşaması gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda kompüterize olan bilgi akışı sistemi (Schengen Information System-Schengen Bilgi Sistemi) üye olmayan ülkelerden bilgi değişimi sağlama, güvenlik hizmeti ve her üye ülkenin tanımladığı istenmeyenlerin ortak listesinin hazırlanması da bu kapsamdadır. Bu antlaşma ile 127 ülkeyi içeren ortak bir vize listesi hazırlanmıştır. Ortak vize listesinin oluşturulması söz konusu

olduğundan bu süreç oldukça uzun zaman almıştır. Amsterdam Antlaşması ile entegrasyonun geliştirilmesi bakımından daha güçlü işlerlik kazanmıştır. İngiltere ve İrlanda dışındaki tüm üye devletler bu sürecin içinde bulunmaktadırlar.

İngiltere'nin bu anlaşma süreci dışında kalmasına neden olan yaklaşım ise bir ada ülkesi olması sebebiyle, ortak sınır politikalarının ada ülkesine uygulanmasının mümkün olamayacağındandır. Vize gereken ve gerekmeyen ülkelere ilişkin liste 2001 Mart'ında yeniden adaptasyona uğramıştır. Schengen, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'na eklenen protokol ile Avrupa Toplulukları Antlaşması'na entegre edilmiştir. İzlanda ve Norveç, Schengen'e ortak üye sıfatı ile katılmışlar ancak, Danimarka Antlaşmayı imzalamasına rağmen, onun Topluluk sütununda bulunmasına onay vermemiştir. Schengen Antlaşmaları ile üye ülkeler büyük ölçüde dış sınır kontrollerinin kaldırılmasına ilişkin aşamayı gerçekleştirmişlerdir. 1990 yılında imzalanan Dublin Antlaşması ile de sığınmacılara ilişkin ortak politika izlenmesine ilişkin koşullar belirlenmeye çalışılmıştır. Bu koşullar, bir üye ülkeye yapılan başvurunun kabul edilmemesi durumunda diğer üye ülkelere yapılacak başvuru durumunda da sığınma hakkının verilmeyeceğini içermektedir. Böylece sığınma başvurusu tek ülkede toplanmaktadır. 1951 yılında kabul edilmiş olan Cenevre Antlaşması'nın sığınmacılara ilişkin hükümlerindeki koşullar saklı olmak üzere Birliğin kendi ilkelerini oluşturma yoluna gittiği anlaşılmaktadır. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması'na imza koyan 15 ülke Birliğin "özgürlük, güvenlik ve adalet" bölgesi olarak geliştirilmesi yolunda çalışmayı kabul etmişlerdir. 1999 yılında Tampere'de yapılan toplantıda AB'nin sığınma ve göçe ilişkin ortak bir hareket planı geliştirilmesi yönünde karara varmışlardır. Bu politikalar:

1. İnsani amaçlar ile ekonomik kaygılar arasında denge kurabilecek ayrıntılı bir perspektife sahip olabilmek,
2. Üçüncü ülke vatandaşlarına bulundukları ülkenin vatandaşları ile eşitlik sağlayabilecek adil bir sistemin gerçekleştirilmesi,
3. Kaynak ülkelere yardımcı olabilecek ortaklıklar kurmak,
4. Cenevre ve diğer uluslararası Antlaşmalara bağlı kalarak, ortak bir iltica politikasının oluşturulmasıdır.

Zirvede kabul edilen kararlar ortak politikanın iki aşamada geliştirilmesi esasına dayanmaktadır. Bunlar; asgari standartların oluşturulması ve anahtar alanlardaki yasaların harmonizasyonu ilkeleridir. Böylece üye ülkelerin bireysel olarak uyguladıkları politikaların sorumluluklarını Topluluk politikası göz önüne alınarak değiştirmeleri yönünde ortak kararlar almış olmaları bakımından anlamlı bir gelişmeyi göstermektedir. Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturulmasının ilk adımı ise farklı sığınma sistemlerine sahip olan üye ülkelerin politikalarının harmonize edilmeleri ile mümkün olabilecektir. Bunun da 2004 Mayıs sonuna kadar gerçekleştirilmesi istenmektedir. Yapılan değişiklikler, imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın yapısından kaynaklanmaktadır. Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği ve Avrupa'nın ekonomik, siyasal ve hukuki çatısı kurulurken Amsterdam, Maastricht'e önemli değişiklikler getirerek, kurumsal ve içerik değişikliği yapmıştır. Topluluk yetkilerini arttırarak göç, iltica, sınır dışı ve serbest dolaşıma ilişkin konular (başka alanlar da dahil olmak üzere) daha önce işbirliği gerektiren alanlar arasında bulunurken bunları, uluslarüstü (supranational) nitelikteki karar alınması gereken konular arasına almıştır.

Amsterdam Antlaşması, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluk hukukundaki yerini de belirlemiştir. Belirli kategorilerde bulunan üçüncü ülke vatandaşları, Topluluk hukuku ile koruma altına alınmışlardır. Bunlar:

• Bir AB üyesi ulusuna ait olan kişinin aile üyeleri;

• AB ile ortaklık veya işbirliği anlaşmaları ile bağlılık oluşturmuş devletlerin vatandaşları;

• Başka bir üye ülkede hizmetleri gerçekleştiren firma çalışanlarıdır.

Bu durumda bulunan üçüncü ülke vatandaşları daha önce diğer üçüncü ülke vatandaşları ile aynı işleme tabi olup, Topluluk hukukunun sağladığı ayrıcalıktan yararlanamamaktaydılar. Antlaşma ortak bir göç politikasından bahsetmemekle birlikte, bazı politika unsurlarını kısmi olarak sınırlamaktadır: "vize, sığınma, göç ve insanların serbest hareketi ile ilgili diğer politikalar" gibi. Antlaşmanın 63.maddesi göç ve iltica alanlarında Mayıs 2004 tarihinden itibaren beş yıl içinde alınması gereken önlemleri ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Antlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl sonra serbest dolaşıma yönelik üye ülkeler tarafından

olan bazı direncin ve engellerin ortadan kaldırılması kararı alınmıştır. Amsterdam Antlaşması, tek pazarda serbest dolaşıma ilişkin güvenli ve adaletli tamamlayıcılık görevi içermektedir. Böylece, 1992'deki Maastricht Antlaşması ile hükümetler arası çalışma yönteminin daha fazla topluluk kurumlarına veya ulus üstüleştirme yönündeki yaklaşım, Amsterdam Antlaşması ile ülkelerin daha önce kendi egemenlikleri alanında bulunan konuları daraltarak, uluslarüstü kurumsal yapıyı daha da güçlendirici yönde ilerleme sağlanmıştır.

2001 yılının Aralık ayında yapılan Laeken zirvesinde liderler, organize olarak göç konusunda ağır kalındığını kabul etmişlerdir. Bu zirvede, ulusal yasalarda ortak uzlaşının kabul gördüğü şekilde düzenlemelere gidilmesi yaklaşımı kabul görmüştür. Ortak bir göç politikasının oluşturulması yönünde çabaların hız kazanmasına rağmen özellikle, yasa dışı göçe karşı ortak bir hareket planın oluşturulması yönünde aşama kaydedilmiştir. Nitekim, 2002 Yılının Haziran ayında Sevilla' da düzenlenen zirvede de düzensiz göç hareketlerine karşı mücadele edebilmek için üye ülkeler arasında ortak politikalar izlenmesi yönünde karar alınmıştır. Bunun için sınır kontrollerinin daha da iyileştirilmesinin yanında, yasa dışı göçü engellemede yeterli önlemleri almayan üçüncü ülkelere yönelik yaptırımlar gerçekleştirilmesidir (Fransa ve İsveç ise tüm ülkeler arasında koordinasyonun geliştirilmesi yaklaşımındadırlar).

1980'li yıllara kadar göç politikalarında ülkelerin her birinin özel uygulamaları söz konusu iken 1990'lı yıllardan itibaren entegrasyon sürecinin hızlanması, üye ülkelerin politikalarının da birbirlerine yakınlaşmasına ve birçok alanda ortak politikalar belirlemelerine neden olmuştur. Nitekim Roma Antlaşması'nda kişilerin serbest dolaşımı hedeflenirken, Schengen ile bu, ortak sınır ve vize düzenlemelerine taşınmıştır. Üye ülkeler hizmetler, sağlık ve eğitim alanlarındaki gereksinimlerini karşılamaya yönelik kendi durumlarına has göç uygulamaları gerçekleştirmelerine rağmen, üye ülkelerin bu politikaları arasında da büyük farklılıkların olmadığı bilinmektedir. Üye ülkeler arasında benzerlikler olmasına karşın, farklılıkların bulunması üye ülkeler arasında ortak bir politikanın oluşturulmasına engel oluşturduğu da ileri sürülmektedir. Bunun oluşturulabilmesi için üye ülkeler tarafından göç yönetimini gerçekleştirebilecek kurumsal

gerekliliklerin karşılanması ve bu zorlukların aşılması için yasalaştırma işlemlerinin hepsinin bir bütün halinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir (IOM, 2003: 264).

Amsterdam Antlaşması ile Birliğin uluslar üstü nitelik kazanması yolunda önemli aşama kaydedilmesi sürecinin başlamasıyla, ortak göç ve sığınma politikalarının oluşturulması yönünde çeşitli tüzükler, direktifler, tebliğler ve teklifler düzenlenmiştir.

Yasadışı göçmenlerin iadesine ilişkin Topluluk Politikası konusunda bir de "Yeşil Kitap" oluşturulması kabul edilmiştir. Ayrıca Konseyin Seville Konferansında, Birliğin dış politikasına göç ve iltica konularının da entegre edilmesi, göçe neden olan sebeplerin ortadan kaldırılmasına ilişkin çalışmaların yapılması gerekliliği üzerinde de durulmuştur.

Mayıs 2004'den itibaren on beşler AB'sinden yirmi beşler AB'sine dönüşmesi, Birliğin dış sınırlarının yapısını değiştirdiği gibi, yeni sorunları da beraberinde getirmesi olasıdır. Çünkü Birliğin on beşler AB'si iken var olan ortak sınırları, yirmi beşler AB'sinden önce bu ülkeler ile vize-sınır anlaşmaları gerçekleştirilmiş olduğundan, nispeten denetim ile ilgili yükümlülüğü bir ölçüde Birlik dışına kaydırmakta ve bu ülkelerin çoğu tampon vazifesi görmekteydiler. Ancak bu ülkelerin katılımı ile Birlik sınırları ekonomik gelişmişlik düzeyi nispeten daha düşük olan ülkelere (kuzeyde Rusya Federasyonu vd.) dayanmaktadır. Bu sürecin yasadışı göç olgusunda sınır kontrolleri ile mücadele için daha etkin çabaları gerektireceği kuşkusuzdur. Bu amaçla yasadışı göçle mücadele için AB'ye vize ile girecek olan üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik ortak bir vize enformasyon sisteminin kurulması hedeflenmiştir. Üye ülkelerde oluşturulacak Ulusal Vize Bilgi Sistemi'nden (N-VIS: National Visa Information System) Merkezi Bilgi Sistemi'ne (C-VIS: Central Visa Information System) vize veri değişiminin gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Vize için Biometrik veri (parmak izi, göz taraması, yüz tanımlaması) uygulamasının da başlatılması için 2003 Eylül'ünde iki düzenleme yapılması ve bunun 2005 yılına kadar üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik olarak uygulamaya geçirilmesi istenmiştir. Ayrıca, Avrupa Polis Teşkilatı'nın (Europol) oluşturulması da kararlaştırılmıştır. Böylece resmi kurumlar arasında bilgi

akışının hızlı gerçekleşeceği ve mücadelede etkinlik sağlanabileceği düşünülmektedir. Alınan kararların ve uygulamaya geçirilmek istenen sistemlerin özellikle, Birliğe yönelik sığınma ve yasal olmayan göçü önlemeye ilişkin ortak politikaların oluşturulması temeline oturtulduğu, yasal göçü kapsayacak anlamda üye ülkeler arasında bir konsensüsün henüz oluşamadığı anlaşılmaktadır (Gençler,2005:183-192).

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK GÖÇ POLİTİKASININ KAPSAMI , YASAL GELİŞMELER VE YANSIMALARI

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

Birlik ülkeleri üye ülke vatandaşlarının hareketliliğini kolaylaştırıcı yönde gelişmeler sağlamalarına karşın, üçüncü ülke vatandaşları açısından ise sürekli, kısıtlayıcı düzenlemelere gitmektedirler. Bu yöndeki oluşumların esin kaynaklarını ise Dante' nin evrensel monarşi arayışından (1310), Duc de Sully'nin Anılar isimli eserindeki (1638) Avrupa'da barışı ve düzeni sağlama özlemi yatan entelektüel yaklaşımların arkasında aramak mümkündür. Daha önce Avrupa ülkelerinin "Ortak Avrupa" veya "Birleşik Avrupa Devletleri"'ni oluşturma fikrini somutlaştırma yönündeki tüm çabalarına karşın, AB çatısı altında bugün gelinen noktaya, tarihin daha önce hiçbir devresinde bu kadar yakın olmamışlardır. Bu bakımdan AB, bu düşünce alt yapısını ve işbirliğini gerçekleştirmeyi hedefleyen çabalar için tarihsel bir fırsat olarak görünmektedir. Ancak AB, bugünkü yapıya birçok revizyondan sonra ulaşabilmiştir. 1951 yılında altı ülke tarafından Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulmasını, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluklarının kurulması izlemiş, taraf ülkelerin ekonomik ve siyasal işbirliklerini tek metinde toplayan Avrupa Tek Senedi 1986 yılında imzalanarak, 1993 yılında da Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin yapısı tesis edilmiş ve

bu süreci Amsterdam Antlaşması izlemiştir. AB'nin hızlı yapısal dönüşüm sürecinin getirdiği ve oluşturduğu Topluluk hukuku, üye ülke vatandaşları arasında eşitlik arayışlarını geliştirmekte olduğu gibi üye devletlerin egemenliklerinin sınırlarını da azaltmaktadır (Gençler,2004:6).

3.2.1. Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu

Avrupa'ya yönelen göç hareketleri, 1990'lı yıllardan itibaren farklı bir sürece girmiş, net göç rakamları devamlı artmıştır. Bunun sonucunda, Avrupa Birliği'nde yaşayan göçmen sayısı ve bu kişilerin istihdamdaki payları, önem arz etmeye başlamıştır. Bunun yanında, Birliğin demografik yaslanma ile karsı karsıya olduğu ve bunun da AB ekonomisi üzerinde olumsuz etkilerinin olacağı fark edilmeye başlanmıştır. Bu sebeple, diğerlerinin yanı sıra, mevcut göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonlarının arttırılması ve yeni göçmen alımı, gerekli görülmüştür. Bu sebeple çözüm yolu olarak, göçün devam edeceği de göz önüne alınarak, mevcut ve gelecekteki göçmen kitlesinin basta istihdama erişim olmak üzere, entegrasyonlarının geliştirilmesi, önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Sonuçta birlik düzeyinde, yasal göçmen alımı, göçmenlerin giriş ve oturma koşullarının uygun bir şekilde düzenlenerek bu konuda ortak standartlar geliştirilmesi ile göçmenlerin entegrasyonunu geliştirecek politikaların belirlenerek üye ülkeler arasında uyumlaştırmanın sağlanması, kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu bağlamda, yasal göç ve entegrasyon konuları, 1999 Tampere Zirvesi'nden bu yana, Topluluk düzeyinde, ortak göç politikasının en önemli unsurlarından biri olarak ele alınmış, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, kabul ve oturma koşulları konularındaki ulusal mevzuatların yakınlaştırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, Amsterdam Antlaşması ve Tampere hedeflerine yönelik olarak, Birlik düzeyinde üçüncü ülke vatandaşlarının değişik amaçlarla (işgücü, öğrenci, vs.) kabul edilmesi ile birlik içinde yasal konumdaki üçüncü ülke vatandaşlarının hakları ve entegrasyonuna yönelik bazı düzenlemeler getirilmiştir (Somuncu, 2006:95).

Yasal göç ve göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili olarak; Avrupa İstihdam Stratejisi kapsamında, 2003 yılı istihdam Kılavuzunda, göçmenlerin mevcut ve gelecekteki işgücü eksikliğini doldurmadaki rolleri belirtilerek 2010 yılına kadar

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

Üçüncü ülke vatandaşlarının *sosyal güvenlikleri* ile ilgili olarak Haziran2003'te 859/2003 Sayılı Tüzük kabul edilmiştir. Göçmenlerin AB içindeki dolaşımları esnasında sosyal güvenlikle ilgili kazanımlarının garanti altına alınmasını sağlayan söz konusu tüzük, Konsey'de yasal göçle ilgili kabul edilen ilk başlayıcı düzenleme olmuştur (Shafagatov-Mirzayeva,2005:57). Ancak bu tüzük, üçüncü ülke vatandaşlarına serbest dolaşım hakkı öngörmemektedir. Bu sebeple, tüzük, sınırlı sayıdaki üçüncü ülke vatandaşını kapsamaktadır (Brinkmann, 2004: 197).

3.2.2. İltica

Avrupa Birliği'nde iltica politikası, göç politikasına paralel bir şekilde, Birlik içinde iç pazarın ve serbest dolaşım yolunda ciddi adımların atıldığı 1980'li yıllardan itibaren gelişmeye başlamıştır. Amsterdam Antlaşması'na kadar geçen süre içinde iltica politikası, diğer göç konuları gibi hükümetler arası işbirliğinin ana temalarından biri olmuştur. Bu dönemdeki işbirliği sonucu iltica ile ilgili olarak AB yetki alanı dışında 1990 yılında Dublin Sözleşmesi imzalanmış, 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Söz konusu sözleşme, ancak 1997 Amsterdam Antlaşması ile AB hukuku içine alınmıştır(Somuncu,2006:97).

1999 Tampere Zirvesi'nde Ortak Avrupa iltica Sisteminin oluşturulması hedeflenmiş, bu sistemin AB göç politikasının ikinci bir parçası olduğu varsayılmıştır. Söz konusu zirvede, göç alanında yasal eylem gerektiren diğer konuların yanı sıra, iltica konusunda;

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün tam olarak uygulanmasına dayalı Ortak İltica Sisteminin oluşturulmasını ve böylelikle kimsenin zulme geri

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

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

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

İltica başvurusu yapan kişilerin birlik çapında tespit edilebilmesini sağlayan sistemin kurulması (EURODAC-Parmak izi veri tabanı) öngörülmüştür (Kaplan, 2004: 482).

3.2.3.Düzensiz Göçün Kontrol ve Önlenmesi

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

3.2.3.1. Düzensiz Göçün Kontrolü Konusunda İç Önlemler

Ülkeye girişlerin kontrolü (dışsınır yönetimi ve vize politikası): Düzensiz göçle mücadelede en önemli araç, birliğin dış sınırlarının güçlendirilmesidir. Bilindiği üzere, dış sınırların güçlendirilmesi konusundaki işbirliği, iç sınırların ortadan kaldırıldığı tek pazarın oluşumuyla paralel bir şekilde, Tek Avrupa Senedi ve

Schengen Antlaşmasının imzalandığı 1980'li yıllarda başlamış, yasadışı girişlerin çoğalması ve birliğin genişleme planları gibi sebeplerden dolayı 1990'lı yıllarda yoğunlaşmış, küresel terör olaylarının ve ortak yasadışı göç politikasının geliştirilmesi gibi etkenler sonucu da 2000'li yıllarda gündemin ilk sıralarında yer almıştır (Niessen, 2004: 6).

Dış sınırların güçlendirilmesinin önemli bir unsuru vize politikasıdır. Vize politikası, iç sınırların kaldırılması ile birlikte, yasadışı göçün önlenmesinde önemli bir araç haline gelmiştir. Bu yönde, Schengen müktesebatı AB hukuku içine dahil edilmiştir. Yasadışı göçle mücadele kapsamında, Birliğe girişlerin kontrol altına alınması, bunun için de vize gerektiren ülkelerin belirlenmesi büyük bir öneme sahiptir. Bu amaçla, Konsey tarafından 2001 yılında "Dış Sınırlardan Girerken Vatandaşlarının Vizeye Sahip olması gereken ülkeler ve Vatandaşları Vize Yükümlülüğünden Muaf olan Ülkeleri belirleyen Tüzük" kabul edilmiştir. Vizeden muaf olan ülkeler genellikle AB ile yakın işbirliği içinde bulunan Doğu Avrupa, Latin Amerika ülkeleri ile Japonya, Güney Kore, Hong Kong ve Singapur ve ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada'dır. Türkiye, bu listeye dahil değildir (Niessen,2004: 7).

3.2.3.2. Düzensiz Göç Kontrolü Konusunda Dış Önlemler

Göç ve iltica konuları, Amsterdam Antlaşması'ndan önce de basta aday ülkeler olmak üzere üçüncü ülkelerle kurulan ilişkilerde gündemde yer almıştır. 1999 Tampere Zirvesi'nin, birlik çapında iç düzen ve güvenliğin güçlendirilmesi için, Adalet ve İçişlerinin dış boyutunun geliştirilmesini öngörmesinden bu yana ise AB siyasi gündeminin ilk sıralarına çıkmıştır (UNHCR, 2003:106). Bu kapsamda, göç ve iltica konularında üçüncü ülkelerle işbirliği, iki boyutlu olarak gelişmiştir. Bir taraftan üçüncü ülkelerle, o ülkelerin insan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadelede işbirliği yapması, sınır kontrollerini güçlendirmesi ve düzensiz göçmenleri geri almasını sağlamak üzere işbirliği kurulurken, diğer taraftan da kaynak ve transit ülkelerdeki göçe neden olan sebeplerin ortadan kaldırılması için, siyasi, insan hakları ve kalkınma konularında kaynak ve transit ülkelerle işbirliği

geliştirilmiş veya mevcut işbirliği ilişkilerine göç ve iltica konuları eklenmiştir (Lindstrom, 2005: 589-590).

Göç kontrolü konusunda transit ülkelerle işbirliği konusunun önümüzdeki yıllarda da ivme kazanacağı, eski ve yeni AB üye ülkeleri ile katılım sürecindeki ülkelerin önemli rol oynayacağı beklenmektedir. Düzensiz göç olgusu ve AB'nin karşı karşıya kaldığı sorunla mücadele edebilmek için AB tarafından üye ülkelerin yanı sıra aday ülkelerinde Schengen hükümlerini tüm yönleriyle üstlenilmesini istemektedir. Göçe kaynak oluşturan ve transit ülke durumunda bulunanlar ile kampanyaların işbirliği içerisinde yürütülerek, vize ve sahte doküman oluşturmaya yönelik ortak politikalar geliştirilmesi istenmektedir. AB tarafından AB vizesi verebilecek ofislerin kurulması, insan ticareti yapanlar ve göçmenleri sömürenlerle mücadelede ağır cezalar getirilmesi ve sınır kontrollerinde işbirliğinin yapılması ve bunu daha da ileriye taşıyacak yeni açılımların geliştirilesi hedeftir (Toksöz, 2006: 54). Bu durum, Türkiye'yi de yakından ilgilendirmektedir. AB'ye girmek isteyen sığınmacıların son durakları haline getirilmek istenen Türkiye'nin, özellikle iltica alanında yasal değişiklikler yapması ve idari kapasitesini arttırması talep edilmektedir. İstenmeyen göç akımlarının oluşumunun önlenmesinden çok, yer değiştirmesinin amaçlandığı görülmektedir (Lindstrom, 2005: 599).

Yasadışı göçmen, ya sömürülen bir kurbanı (yasadışı yollarla kaçırılmış) ya da sistemi kötüye kullanan bir kişi olarak nitelendirilmektedir. Bu göçmenleri iyi ve kötü olarak ayıran göç üzerine başka bir tartışma söylemini yansıtmaktadır: ekonomi için gerekli çalışkan yabancı ya da iş ve fırsatları çalan hırsız. Bu tip bir çerçeve, politika ve medyada olduğu gibi akademik ortamda da yaygındır. Göçmenlerin haklarını destekleyenler birinciyi ve kendilerini Birleşik Krallığın ulusal haklarını savunanlar ise ikinciyi desteklemektedir. Bridget Anderson 'a göre yasadışı göçmeni kurban ya da sorun olarak iyi-kötü paradigmasında ele almayı ve "yasadışı göçmen" in bir kurban olarak değerlendirilmesinin, kişileri parametreleri çoğunlukla devlet tarafından belirlenmiş bir tartışmaya hapsetmesini tartışmak istemektedir. Özelde bu yaklaşım "anti-politik" ve kurbanlığın dilidir (mağdur edebiyatıdır). "iyi" göçmenler popiler ve akademik tartışmalarda kullanıldığı şekli ile a) "sömürü" ye açık insanların kategorilerinin inşasında devletin acımasız rolünü örtbas eder ve kötüye

kullanır; ve b) politik bir çıkmaz sokağa giden " zorlanmış işçi" kuklası oluşturur. Devletin teftiş çanları çaldığı, işkencenin meşru kılındığı ve eşitsizliğin arttığı bir dönemde hakların biçimlendirilmesinin steril bir Marksist tekrarından uzaklaşıp, "ben demiştim" demek değildir. Fakat büyük çoğunluğunu yine göçmenlerin oluşturduğu, göçmen haklarını elde etmek için çabalayanlar ve akademisyenler günümüzde oldukça baskın bir paradigma ile mücadele ederken, hakları stratejik olarak talep ettiren bir politik boşluğu kullanmalıdırlar (Anderson, 2008: 2).

AB'nin istenmeyen yabancılar ile mücadele edebilmesinde sadece üye ülkeler arasında işbirliği yöntemlerinin geliştirilmesi, yeni teknolojik uygulamalara gidilmesi tek başına yeterli değildir. Çünkü mücadelenin geliştirilmesi ve önlenmesi sınır ötesi iş birliği arayışlarını da daha kuvvetlendirilmesi gereği doğurmaktadır. Bu bağlamda AB'ne yakın coğrafya da bulunan ülkeler ile birlikte uzun süredir tam üyelik yolunda müzakere sürecindeki Türkiye ile ilişkilerin göç konusunda güçlendirilmesi ve yakınlaştırılmasının önemi artmaktadır.

3.3. TAM ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN A.B. MÜKTESABATINA UYUMLULAŞTIRILMASI

AB Müktesebatı, AB Hukuk sistemine verilen addır. Yaklaşık 120 bin sayfadan oluşmaktadır. AB'yi kuran ve daha sonra değişikliğe uğrayan antlaşmaları, aday ülkelerin AB'ye katılırken imzaladıkları katılım antlaşmalarını, Konsey, Komisyon, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi Topluluk organlarının çıkardıkları tüm mevzuatı ifade etmektedir. Söz konusu müktesebat, Katılım Müzakereleri Fasılları çerçevesinde aşağıdaki başlıklar altında sınıflandırılmıştır.

AB Müktesebatı fasıl başlıkları şunlardır: Malların Serbest Dolaşımı, İşçilerin Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Sermayenin Serbest Dolaşımı, Kamu Alımları, Şirketler Hukuku, Fikri Mülkiyet Hukuku, Rekabet Politikası, Mali Hizmetler, Bilgi Toplumu ve Medya, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Enerji, Vergilendirme, Ekonomik ve Parasal Politika, İstatistik, Sosyal Politika ve İstihdam, İşletmeler ve Sanayi Politikası, Trans-Avrupa Şebekeleri, Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların

Koordinasyonu, Yargı ve Temel Haklar, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Bilim ve Araştırma, Eğitim ve Kültür, Çevre, Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Gümrük Birliği, Dış İlişkiler, Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları, Mali Kontrol, Mali ve Bütçesel Hükümler, Kurumlar, Diğer Konular.[22]

3.3.1. Avrupa Birliği'nin Türkiye'de Beklentileri

Türkiye, ilk olarak 1996 yılında, Avrupa Birliği tarafından başlatılmış bulunan yeni genişleme sürecinde yer almak isteğini Avrupa Birliği'ne iletmiştir. 1998 tarihli Cardiff Zirvesinde, Türkiye de diğer adayların dahil olduğu rapor sistemine dahil edilmiş ve Türkiye'nin Kopenhag kriterleri bakımından performansını inceleyen ilk İlerleme Raporu 1998 yılında yayımlanmıştır. 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde ise Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde çok önemli kabul edilen Helsinki Zirvesi, oldukça ayrıntılı bir şekilde Türkiye'nin adaylık sürecinin de çerçevesini belirlemiştir. Zirve metninde, Türkiye'nin, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğunun ilan edilmesinin yanı sıra, üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak Avrupa Birliği tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, katılım sürecinde, Türkiye'nin de Topluluk programlarından faydalandırılacağı ve Avrupa Birliği ile aday ülkeler arasında yapılacak toplantılara dahil edileceği ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımında Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir ulusal program hazırlaması da öngörülmüştür. Bu doğrultuda Zirvede, Avrupa Birliği Komisyonundan, üstlenilmesi gereken Avrupa Birliği mevzuatına ilişkin bir çalışma yapması ve katılım öncesi sağlanacak olan tüm mali yardımların koordinasyonuna ilişkin bir çerçeve hazırlaması talep edilmiştir (Özer, 2008: 69).

[22] http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/link-dossier/turkiyenin-abye-uyelik-muzakerelerinde-son-durum-000141(20.12.2013)

Türkiye'nin, Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak Avrupa Birliği Konseyince onaylanan ve Türkiye'nin, Avrupa Birliği müktesebatına uyum yükümlülükleri dahil olmak üzere Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde kısa ve orta vadeli öncelikleri ve sağlanacak mali yardımları içeren Katılım Ortaklığı Belgesi, 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Bu belgeye paralel olarak, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması için mevzuatımızda yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynakların, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde özellikle aday ülkeler için önemli kriterler belirleyen en önemli Avrupa Birliği Zirvesi Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da gerçekleştirilmiştir. Zirvede, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde 2002 yılı içinde kaydettiği ilerlemelerin olumlu karşılandığı belirtilmiş, ancak siyasi kriterlere uyum bakımından uygulamanın da önem taşıdığı vurgulanmıştır. Zirvede, Komisyonun görüş ve tavsiyeleri ışığında, Aralık 2004'te toplanacak Zirvenin yapacağı değerlendirmeler sonucu Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiği yönünde bir karar alması halinde, tam üyelik müzakerelerinin hemen başlatılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Zirvesinde, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımın artırılması yönündeki yaklaşım kabul edilerek, Komisyon, Türkiye için yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlamaya davet edilmiştir. Bu doğrultuda, Komisyon tarafından hazırlanan yeni belge, 14 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilmiştir (DPT, 2001:10).

3.3.1.1. Ortak Vize Politikası

1914'den önce, bir pasaport olmadan Paris'ten Saint Petersburg'a gitmek mümkündü. Birinci Dünya Savaşı sona erdiği zaman, pasaport ve ülke sınırlarında rutin pasaport kontrolleri gerçekleştirme uygulaması kaldı ve 1985 yılında Schengen

Alanı uygulanmasına kadar Avrupa normu haline geldi. 1944 yılında sürgündeki hükümetler Belçika, Hollanda ve Lüksemburg (Benelüks) kendi aralarında sınır kontrollerini ortadan kaldırmak için bir anlaşma imzaladılar. Bu anlaşma 1948 yılında yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Topluluğu üyesi beş ülke arasında, sınır kapılarındaki polis ve gümrük kontrollerini bütünüyle ortadan kaldırmayı amaçlayan antlaşmadır.

Schengen I anlaşması 14 Haziran1985 tarihinde beş Avrupa ülkesi arasında imzalanmıştır. Bu ülkeler Fransa, Batı Almanya'yla Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'tan oluşan üç Benelüks (Benelux) ülkesidir. 19 Haziran 1990'da imzalanan *Schengen Anlaşmasını Uygulama Konvensiyonu* ise anlaşmayı uygulamaya koymuştur. Bu anlaşmaların imzalanması Lüksemburg, Fransa ve Almanya'nın sınırlarının kesiştiği yer olan Lüksemburg'un Schengen adlı kasabasında yapılmıştır. İkinci anlaşma ise Moselle Nehrinin ortasında *Prenses Marie-Astrid* isimli teknede imzalanmıştır. Ancak anlaşmanın yürürlüğe girmesi 26 Mart1995 tarihine kadar uzamış ve bu zaman dilimi içinde Portekiz ve İspanya da anlaşmaya ortak olmuşlardır. Monako, Norveç ve İzlanda, Avrupa Birliği'ne üye olmamakla birlikte, bu anlaşmaya dahil olmuştur. Aynı şekilde, İsviçre de Aralık 2008'de Schengen Antlaşması kapsamına alınmıştır.

Lichtenstein' ın katılımı ise ileri bir tarihe ertelenmiştir. Liechtenstein, Avrupa Birliği ile Schengen ortaklık anlaşmasını 28 Şubat 2008 tarihinde imzalamıştır ve 1 Kasım 2009 tarihinde Schengen Alanına katılması planlanmıştır. Ancak onay için başlangıçta Liechtenstein' ın vergi kaçırma ile mücadelesinin yeterli olmadığı öngören İsveç ve Almanya'nın isteği üzerine bu plan ertelenmiştir. 7 Mart 2011 tarihinde AB Bakanlar Kurulunun protokolün onaylanmasına izin vermesinden sonra Liechtenstein' ın 2011 yılı sonu itibariyle Schengen bölgesine katılmasına karar verilmiştir. Liechtenstein 19 Aralık 2011 tarihinde Schengen Bölgesine resmen katılmıştır.

Yirmi iki Avrupa Birliği üyesi ülke Schengen Alanı'nın parçasıdır ve tekdüze bir vize politikasına sahiptirler. Buna ek olarak, Avrupa Birliği dışındaki dört ülke

(İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre) Avrupa Birliği ile yapmış oldukları anlaşma ile Schengen Alanı'nın parçası olan aynı tip vize politikasını benimsemektedirler. Üç Avrupa Birliği üyesi ülke (Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya) henüz Schengen Alanı'nın parçası değildir, ama yine de Schengen müktesebatını esas almakta olan vize politikasını yürütmektedirler. İki Avrupa Birliği üyesi devleti olan İrlanda ve Birleşik Krallık *Schengen*yerine *Common Travel Area* olarak bilinen bir seyahat bölgesini işletmekte olup, bu ülkeler kendi istekleri ile Schengen Alanı'nın bir parçası değildirler. Her İki ülke, Schengen ülkelerinden farklı olan ayrı vize politikası yürütmektedirler.

Tüm Avrupa Birliği üye ülkelerinin vatandaşları, İzlanda, Liechtenstein, Norveç ve İsviçre olmak üzere sadece vizeden muaf değildirler. Bu muafiyetle beraber yasal olarak birbirlerinin ülkelerinde vizesiz girmek ve ikamet etme hakkına sahiptirler. Birbirlerinin ülkelerinde serbest dolaşım hakkına sahip olup, ancak durumları az sayıda sınırlı olabilir.[23]

Aşağıdaki kategorilerdeki bireyler, Schengen Alanı'na, Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya'ya vizesiz girebilmektedirler:

AB, AEA ve İsviçre vatandaşları, geçerli bir pasaport veya ulusal kimlik kartı olan tüm Avrupa Birliği üye ülkelerinin vatandaşları, Avrupa Ekonomik Alanı (İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç) ve İsviçre girip vizesiz Schengen Alanı'nda, ve ayrıca Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya'da ikamet edebilirler.

Tanınmayan seyahat belgeleri, aşağıdaki seyahat belgeleri herhangi bir Schengen ülkesi tarafından kabul edilmeyip, Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya içinde vize seyahat belgeleri geçerli olmamaktadır.

- Kuzey Kıbrıs pasaportu
- Sahra pasaportu

Buna ek olarak, aşağıdaki ülkelerin pasaportları Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya ya da herhangi bir Schengen ülkesi tarafından egemen devletlerin pasaportu olarak ve geçerli seyahat belgeleri olarak kabul edilmemektedir.

[23]http://tr.wikipedia.org/wiki/Avrupa_Birli%C4%9Fi_vize_politikas%C4%B1 (22.02.2014)

- Abhazya pasaportu
- Dağlık Karabağ pasaportu
- Somaliland pasaportu
- Güney Osetya pasaportu
- Transdinyester pasaportu

Genel olarak, Schengen bölgesi içinde bir havaalanı üzerinden geçen bir yolcu, Bulgaristan, Kıbrıs ve Romanya'dan geçerken ayrıca vize gerekmez. Ancak, 5 Nisan 2010 tarihinde, havaalanı transit ortak vizesi Avrupa Birliği tarafından tanıtıldı. Şu anda, aşağıdaki 12 ülkenin vatandaşlarının Schengen bölgesi içinde herhangi bir havalimanından transit geçiş yaparken bir havaalanı transit vizesine sahip olmaları gerekmektedir.

Bu 12 ülkenin vatandaşları aşağıda ki belli şartları sağlamaları durumunda havaalanı transit vizesinden muaftırlar:

- Schengen vizesi, AB üyesi bir devlet tarafından verilen uzun süreli bir vize ya da ikamet iznine sahip ise
- AB üyesi bir devlet veya Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması, Kanada, Japonya ve Amerika Birleşik Devletleri veya bu ülkelerden birine ait geçerli bir vizeye sahip ise
- Bir AB vatandaşının aile üyesi ise,
- Diplomatik pasaport sahibi ise veya
- Bu ülkelerden birinin uyruğunda olup Uluslararası Sivil Havacılık Şikago Sözleşmesi'ne taraf olan uçuş mürettebatı ise.

1997 yılına kadar Avrupa Birliği hukukundan ayrı ayrı olmasına rağmen bu tarihte yapılan Amsterdam Anlaşması ile topluluk hukukuna dahil olmuştur.

Schengen anlaşması ile oluşturulan Schengen bölgesi, şu anda 26 Avrupa ülkesi için de geçerli olup yaklaşık olarak 4.312.099 kilometrekarelik alanı kaplamaktadır.[24]

[24]http://www.immihelp.com/visas/schengenvisa/schengen-agreement.html (01.02.2014)

3.3.1.2. Biometrik Pasaport

AB'ne girişlerde göçmenler tarafından sahte belge kullanımının önlenmesi amacıyla kullanılan bölgelerde de güvenilirliği yüksek belgeler kullanıma sokulması süreci başlatılmıştır. AB, bu belge uygulamalarını üye ülkelerin dışında işbirliğinde bulunduğu ülkelerden de istenmektedir.

"Çipli pasaport", "biyometrik pasaport" ya da "elektronik pasaport" olarak da bilinen e-Pasaportlar eski tip pasaportların kimlik sayfalarında bulunan pasaport numarası, ad, soyad, uyruk, doğum tarihi, kimlik no, düzenleyen makam, düzenlenme ve geçerlilik tarihi vb. kişisel kimlik ve pasaport bilgilerinin yanı sıra içinde fotoğraf, parmak izi, imza gibi biyometrik verilerin saklanabildiği yongalı (çipli) pasaportlardır. e-Pasaportlar esasında Makinede Okunabilen Pasaportların bir türü olmakla birlikte Makinede Okunabilir Pasaportlardan daha ileri düzeyde güvenlik katmanlarına sahiptir. Yongalar e-Pasaportların arka kapağında veya kimlik sayfasının içinde bulunmaktadır. Birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde üretilen e-Pasaportlarda da yongalar arka kapakta bulunmaktadır. Özel cihazlarla okunabilen yonga, pasaportta sahteciliğe karşı önlem olarak geliştirilmiş güvenlik katmanlarından birisidir. Aynen Makinede Okunabilen Pasaportlarda olduğu gibi e-Pasaportların kimlik sayfalarının alt kısımlarında da her biri 44 karakterden oluşan iki satırlık bir Makinede Okunabilir Alan bulunmaktadır.[25]

Türkiye, AB'nin vize muafiyeti ve kontrollerde standardı sağlanması amacıyla 1 Haziran 2010 tarihinden itibaren kullanıma sokmuştur. Eski pasaportların kullanım süreleri dolduktan sonra tekrar yenilenmeyerek, e-pasaportları hızlı bir şekilde kullanıma sokulması ve "Uluslar arası Sivil Havacılık Organizasyonuyla da standartların uyumlaştırılmasının gerçekleştirilmesi sürecine girilmiştir.

3.3.1.3. Cenevre Komisyonu'ndaki Sınırların Kaldırılması

Uluslararası hukukta iltica alanında sığınmacı ve mültecilerle ilgili 28 Temmuz 1951 tarihli Türkiye AB'ye uyum Ulusal Eylem Planı'nda coğrafi kısıtlamayı "bölgesinde edindiği zor tecrübelere" bağlamıştır. (İltica Göç Türkiye Ulusal Eylem Planı) Dolayısıyla hâli hazırdaki göç konusu ile ilgili mevzuatta

[25]https://epasaport.egm.gov.tr/hakkinda/sikcasorulansorular.aspx (10.02.2013)

Avrupa Konseyi'ne üye olmayan ülkelerden gelenler "mülteci" olarak tanınmamaktadır.(Orsam,2012)

Türkiye bu durumdaki kişiler için "sığınmacı" kavramını 1994 Yönetmeliği ile birlikte iç hukuka sokmuş, böylece Avrupa dışından gelen kişiler için de Cenevre Sözleşmesi'nin getirdiği uluslararası koruma ve geri göndermeme hükümleri gibi mültecilerin korunmasına dair diğer yükümlülükleri sığınmacılar için de kabul etmiştir. Ancak Türkiye halen Avrupa dışından gelen sığınmacıları kendi sınırları içine yerleştirme yükümlülüğü altında değildir. Dolayısıyla BMMYK tarafından mülteci olarak tanımlanan başvuru sahiplerinin, üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleri için beklemeleri gerekmektedir. Bekleme süresi bazı durumlarda aylar veya yıllar sürebilmekte, ayrıca BMMYK tarafından mülteci olarak tanınan kişilere başka bir ülkeye yerleştirileceklerine dair garanti verilmemektedir. (Kaya: 2009: 8-9)

BMMYK' liğinin Türkiye üzerinden üçüncü ülkelere önümüzdeki üç yıl içinde ilgi alanındaki kişilerin ancak çeyreğini ya da beşte birini havuz ülkelere yeniden yerleştirebileceğini öngörmektedir. Ayrıca BMMYK' nin Türkiye'ye komşu olmayan ülkelerden 3. Ülkelere yeniden yerleştirme yapmayacağına ilişkin siyasa değişikliği Afganlılar ve Somalilerin yeniden 3. ülkeye yerleştirilmesini olanaksız kılmıştır. Ayrıca 3. ülke yerleştirmelerinde İskandinav ülkeleri ve İngiltere gibi devletlerin bundan sonra Türkiye üzerinden yeniden yerleştirme yapmayacağına ilişkin politika değişimleri ve AİHM' in aşağıda incelenecek olan kararı birlikte değerlendirildiğinde sorunun boyutlarını büyütmektedir.

Madalyonun öbür tarafından bakıldığında ise, 1951 sözleşmesinde coğrafi kısıtlama olsa bile Türkiye'nin imzaladığı diğer uluslararası sözleşmeler ve AİHM kararları ile bu çekincenin fazla öneminin kalmadığı söylenebilir. Özellikle AİHM'sinin 22 Eylül 2009 tarihinde almış olduğu 30471/08 sayılı kararla başvuru sahibi olan Mohsen Abdolkhani ve Hamid Karimnia'nın lehine verilen karar ile bu hususu teyit eder görünmektedir. AİHM sözü edilen kararında başvuruculaların İran ya da Irak'a sınır dışı edilmelerinin Sözleşme'nin 3. Maddesini, 13. Maddesinin, 5/1, 2 ve 4 nolu bentlerinin ihlal edildiğine; Manevi tazminat olarak başvuruculaların her birine 20.000 Euro; mahkeme masraf ve giderleri olarak 3.500 Euro ödenmesi karar

vermiştir. Kararın Gerekçeleri 3. madde (insanlık dışı ve onur kırıcı muamele yasağı), 13. Madde (etkili başvuru hakkı) 5/1, 2 ve 4. Maddeler (özgürlük ve güvenlik hakkı) olarak açıklanmıştır (Orsam, 2012).

AB, Birlik topraklarına giren ve girme amacı yükseklik taşıyan Ortadoğu ve Asya ülkelerinden potansiyel mülteci-sığınmacı akışının durdurulması veya absorbe edilmesi için hedeflediği politikalardan bir tanesi de Türkiye'nin AB müktesabatına uyum için Cenevre antlaşmasına koymuş olduğu coğrafi çekincenin kaldırılması isteğidir.

AB'nin kurumsal yapısı da "kütlesel nüfus hareketleri ile baş edebilmek" amacıyla göç politikaları üretme ihtiyacı ortaya çıkmış ve bu amaçla da bazı özel önlemleri hayata geçirmiştir. Örneğin AB, 30 Kasım 1993 tarihinde, Birlik ülkelerine gelen kişi veya kişilerin kabulünde öncelikle bu kişilerin hayati ihtiyaçları için gerekli tedbirleri alınarak korunmalarının sağlanması amacıyla "geçici korumaya" yönelik çalışmalar yapılmıştır. Avrupa komisyonu tarafından da kabul edilen geçici korumada istenilenler (Poyraz,2012: 59-60).

-AB'ye ülkeler arasında kütlesel nüfus hareketleri ile yer değiştirmiş insanlar hakkında kabul ve davranışa ilişkin siyaset farklılıklarının giderilmesi,

-AB üyeleri arasında dayanışma ve yük paylaşımının artırılması

AB, bu temel yaklaşımlar doğrultusunda 20 Temmuz 2001 tarihinde (2001/55/EC) "Kütlesel Sığınmacılarda Geçici Koruma Yönergesi" ile uygulamanın mevzuat hükümleri ile gerçekleştirilebilmesi amacıyla yönergeyi kabul etmiştir.

Türkiye'den Cenevre Antlaşmasındaki coğrafi sınırlamayı kaldırılmasını isteyen AB, Türkiye'nin mevcut durumda Avrupa'dan gelenlere sığınma sağlanmakta, diğerleri ise "geçici olarak" sığınabilmektedir. Geçici sığınma hakkı verilenlerin üçüncü bir ülkeye gidene kadar geçici bir oturum verilebilmektedir. Türkiye, coğrafi çekinceyi kaldırmış olmamasına karşın 1994 yılında (30 Kasım 1999 Resmi Gazete) Bakanlar Kurulu kararı ile "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında

Yönetmelik" ile coğrafi çekinceye yönelik yapılan uygulamaları yumuşatarak bir ölçüde olsa AB müktesabatına uyum için adım attığı söylenebilir. Bu düzenleme ile "Avrupa dışından gelen ve 1951 Cenevre Antlaşmasındaki tanıma uygun mülteci olma ölçütlerini taşıyan yabancılara sığınmacı statüsü" (Poyraz, 2012:63-64) verilme imkanı sağlanmıştır. Dolayısıyla bu uygulama ile Türkiye'de sığınmacının "makul bir süre kalma izni ve bir üçüncü ülke tarafından mülteci olarak kabul edilene kadar (…) geçici sığınma hakkı" sağlanarak coğrafi çekinceye yönelik kısıtın uygulama alanı yumuşatılmıştır. Bunun coğrafi çekinceye yönelik dolaylı uyum olduğunu kısmen ileri sürmekte mümkündür (Poyraz, 2012:65).

AB'nin taleplerine Türkiye'nin uyumluluğu mülteci konusunda verilecek desteklerin paralelinde bölge ülkelerindeki karışıklıkların hafifletilmesi ve var olan tehlikenin ortadan kaldırılması ile gerçekleşmesinin mümkün olması beklenmektedir.

3.3.1.4. Avrupa Birliği Sınır Güvenliği ve Türkiye'nin Müktesebata Uyumu

AB'nin göçmenler için hedef ülke olması onu bir çekim alanı olarak üçüncü ülke vatandaşları için hedef haline getirmektedir. Yasal göçmenleri belirli sınırlılıklar içinde olsa da Birlik içine girişlerde uygulama vize rejimi ve teknolojik alt yapı ile kontrol edilebilmektedir. Birlik için asıl sorun kaynağı ise yasal olmayan yollardan gelen veya gelmeyi arzulayanların kontrol edilebilmesi sorunudur. AB'nin 1999 yılındaki Amsterdam Antlaşması ile göç ve iltica konularında ortak politikaların oluşturulması yönünde bağlayıcı düzenlemelerin yapılmasının mümkün olacağı görülmüştür.

Amsterdam sonrasında, Tampere (1999-2004), Lahey (2005-2010) ve Stockholm Programları (2010-2015) ile beşer yıllık dönemleri kapsayan ortak politikalar oluşturulması için "önce yasal ve kurumsal teknik altyapılar oluşturulmuş, daha sonra ise uygulama alanındaki eksiklikler ve mali boyut ile sorumluluk paylaşımı alanlarındaki aksaklıkların üstesinden gelinmeye çalışılmıştır". AB bu düzenlemeler ile Birlik içinde ki güvenlik alanını korumayı hedeflemektedir.

Schengen ve Amsterdam sonrası Birlik dışından gelenlerin girişi için 1991 yılındaki Dublin Konvensiyonu, 2003 yılında Dublin II (343/2000JL50,2003) ile

sığınma başvurularına ilişkin talepler düzen altına alınmıştır. Bu anlaşmaları teknolojik olarak destekleyecek Schengen Bilgi Sistemi (EC1104/2008 ve 2008/839, OJL 299,2008) ile EURODAC (2725/2000,OJL 316,200) ile de parmak izlerinin karşılaştırılarak üye devletlerin, bir kişinin daha önce başka bir üye devlette sığınma başvurusu girişiminde bulunup bulunmadığı veya bu kişinin Birlik ülkesinde daha önce yasadışı göçmen olarak bulunup bulunmadığının tespit edilmesini (Özer, 2012:200) amaç edinmiştir. Bu düzenlemeler ile yasa dışı göçmenlik eylemini gerçekleştirmiş, teşebbüste bulunmuş aynı zamanda gelecekte bulunması durumunda kişinin kontrol edilebilmesini hedeflenmiştir. Schengen sistemi içinde yer alan ülkelerin arasında vize verilerinin değişimini sağlayacak ayrı bir sistemin oluşturulması (2004/512/EC, OJL 231,2004) ve "ortak vize politikası yolunda önemli" bir ilerleme sağlanarak sınır kontrollerinin ortak düzenlenmesine ilişkin gelişmeyi göstermektedir. İlaveten operasyonel teknolojik yapısının oluşturulması ve kullanılması amacıyla FRONTEX (2007/2004 OJL 349,2004) teşkilatı kurulmuş, böylece "dış sınırların kontrolü ve gözetimi üye devletlerin sorumluluğunda olmakla birlikte" bu teşkilat aracılığıyla Birlik sınırlarının korunma ve kullanılmasının göç eylemlerine ve girişimlerine yönelik uzmanlaşmış kişilerin varlığı ile sağlanması amaçlanmıştır. Oluşturum da teşkilat ile üye ülkeler arasında işbirliği veri değişimi ve politika geliştirilmesinde kurumsal alt yapının tesis edilmesi yönünde önemli gelişme sağlanmıştır (Özer, 2012:200).

AB'nin sınır güvenliği sağlama politikalarını geliştirmesi işbirliği alanlarının üçüncü taraflar ile geliştirilecek politikalar veya işbirlikleri ile güç kazanması mümkün olabileceği bilinmektedir. Bu bağlamda tam üyelik yolunda müzakereleri sürdüren Türkiye'de bu alanda önemli bir partner durumunda konumunu korumaktadır. AB'nin Türkiye'den beklentilerine ise işbirliğinin geliştirilme isteği ve tam üyelik belirsizliği gölgesinde katkı sağlanmaya çalışılmaktadır.

AB, Türkiye'den aday ülkeler için adeta " yol haritası" durumunda olan "Katılım Ortaklığı Belgesi" koşullarına uyumlu politikaların mevzuat hükümleri haline getirilmesi ve bu yönde uygulanması talebinde bulunmaktadır. AB tarafından Türkiye için dört adet katılım ortaklığı belgesi (8 Mart 2001, 19 Mayıs 2003, 23 Ocak 2006, 18 Şubat 2008) hazırlanarak yürürlüğe konmuştur.

Türkiye'de AB'nin ortak göç politikasına uyumluluk sağlanması amacıyla aşağıda sıralanan mevzuat çalışmalarını gerçekleştirmiştir;

-"33-35.maddelerinde, caydırıcı cezalar getiren değişiklik tasarısı hazırlanmıştır. Kaçak çalışmanın önüne geçmek amacıyla Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca hazırlanan ve Yabancıların Çalışma İzinlerini düzenleyen 27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı yasa TBMM tarafından onaylanarak 6 Mart 2003 tarihli resmi gazetede yayınlanmıştır. Yasanın uygulanmasını sağlayacak olan yönetmelikleri hazırlanmış ve yasa 6 Eylül 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir"

-"Kara, deniz ve hava yolluyla göçmen kaçakçılığına karşı protokol) 13 Aralık 2000 tarihinde imza atmış ve söz konusu sözleşme, protokolleriyle birlikte TBMM'nde kabul edilerek 19.03.2003 tarih ve 25052 sayılı Resmi Gazete' de metinleri ile birlikte yayımlanarak yürürlüğe girmiştir"

-"Göç Yönetiminde uluslararası işbirliği çalışmaları: Türkiye Göç Yönetimi alanında faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarla müşterek yürütülen çalışmalara etkin olarak katılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye; Budapeşte Grubu, Uluslar arası Sınır Polisi Konferansları, Cırefi (Ab- Yasadışı Göç Ve Sınır İhlalleri Konusunda Bilgi Değişim Merkezi), SECI Çalışma Grupları, İstikrar Paktı -İnsan Ticareti Görev Gücü, AGİT İnsan Ticareti Eylem Planı gibi uluslar arası kuruluşlar ve çalışma gruplarının aktif üyesidir"

-"Türkiye yasadışı göç bağlamında, kabul, geri kabul, sınır dışı vb. uygulamalara ilişkin AB Müktesebatında katılım öncesi dönemde benimsenmesi gerekenleri orta vadede uygulamaya koyacaktır". Türkiye öncelikle kaynak ülkelerle, daha sonra aşamalı olarak transit ve hedef ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanması politikasını takip etmekte ve 2001 ve 2002 yılı içinde çeşitli ülkelere yaptığı geri kabul anlaşması tekliflerinin sonuçlanması beklenmektedir. Bu kapsamda öncelikle, Türkiye'nin batı ve doğu sınırındaki komşu ülkeler ve diğer kaynak konumundaki ülkelerle geri kabul anlaşmaları akdedilmesi hedeflenmektedir"

− “Türkiye Ulusal Programında taahhüt ettiği üzere AB Negatif Vize Listesine uyumun sağlanması yolunda görüşmelerin bir kısmını tamamlamış, birçok ülke vatandaşlarına vize zorunluluğu getirmiş ve 2004 yılı sonuna kadar tam uyumun sağlanması amaçlanmaktadır”

-“Türkiye son birkaç yılda sınır kapılarında çalışan personelin evrak sahteciliği ve belge kontrolü konusunda eğitilmesi amacıyla yoğun eğitim programları düzenlemiştir. Aynı şekilde kolluk kuvvetlerinin yasadışı göç ve insan kaçakçılığı ile mücadele alanında eğitilmesi sağlanmıştır. Bu eğitim programları ülke içinde kurumlar nezdinde olduğu kadar, uluslar arası işbirliği yapılmak suretiyle de sürdürülmektedir”

-“Yine, yasadışı göç ile mücadele kapsamında geçtiğimiz birkaç yıl içinde sınır kapılan ile yeşil ve mavi sınırlarda bazı önlemler alınmıştır. Bu çerçevede burada çalışan personel sayısı arttırılmış, ekipman takviyesi yapılmış, ülke içinde doğudan batıya hareketleri izleme amacıyla kontrol noktaları oluşturulmuş ve yine deniz sularında gemilerin hareketlerini izleme amacıyla 24 saat açık irtibat noktaları kurulmuştur. Diğer yandan, gerek İnterpol ve gerek CIREFI kanallarıyla bilgi değişimi ve ihbar mekanizması etkin olarak çalıştırılmaktadır.

-“Türkiye'de yasadışı göçün önlenmesine yönelik sınırlarda etkin kontrol ve güvenliğin artırılmasına katkı sağlayacak Entegre Sınır Yönetimi Strateji Belgesini yayınlanmıştır. Strateji Belgesi doğrultusunda AB tarafından desteklenen Entegre Sınır Yönetimi Projesinin 2003 yılı Ekim ayında başlaması öngörülmektedir”[25]

Türkiye’nin AB ile arasındaki “yol haritası”’ nda sağlayacağı ilerleme ile AB’nin müzakere sürecindeki ülkelere Birlik politikaları uyumluluk yolundaki gelişmeler ile doğru orantılı “vize kolaylığı, vize muafiyeti” aşamalarını uygulamaya geçirmektedir. Ancak Türkiye’nin diğer “hiçbir aday ülkenin maruz kalmadığı” uzun süreli” adaylık sürecinin belirsizliği Türkiye’nin AB göç ve vize politikalarında da uyumluluk da isteksiz davranmasına yol açmıştır (Gençler, 2014:150). Türkiye, AB’nin tam üyelik yolundaki belirsizliklerden dolayı daha önce ortak politikalar

[25]http://goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi_327_344_694 (12.03.2013)

yolunda attığı adımları durdurma, bazılarında geri çekilme gibi farklı politikalara yöneldiği de görülmüştür. Örneğin AB'nin katı vize rejimi uygulama kararlılığında olduğu Ortadoğu ve Afrika ülkeleri ile Türkiye'nin vize muafiyeti antlaşmaları yapmış* olması bunun somut göstergesidir. Bu nedenle Türkiye-AB göç politikalarında uyumluluk Türkiye'ye diğer üyelere sağlanmış kolaylıkların gerçekleştirilmesi beklentisi ile paralellik arz etmektedir.

Türkiye, AB'nden Birliği göç politikalarına uyumluluk yolunda atılacak adımlar için "vize muafiyeti" sürecinin somut olarak gerçekleştirileceğinin varlığı ile sağlanabileceğini vurgulamaktadır.

Türkiye ile AB arasında vize muafiyet süreci, AB Konseyi'nin 21 Haziran 2012 tarihinde açıkladığı sonuç kararı, Avrupa Komisyonu'nun nihai hedefinin Türk vatandaşlarına yönelik Schengen vizesi uygulanmasının kaldırılması sonucu doğuracak olan vize muafiyeti başlatma izni verilmesiyle yeni bir sürece girilmiştir. Böylece Türkiye ile AB arasında AB'nin başlangıçtan beri ısrarla Türkiye'nin kabul etmesini istediği "Geri Kabul Antlaşması" metni üzerinde mutabık kalındığını parafı edilmesiyle başlanmıştır.[26] Bu gelişme önemli bir aşamayı beraberinde getirirken, beraberinde belirsizlikleri de getirmektedir.

Türkiye vatandaşlarının AB ülkeleri ile gidişte karşı karşıya kaldıkları vize sorunu, 1957 yılında "Avrupa Konseyi Üyesi Ülkeler Arasında Şahısların Serbest Dolaşımı Antlaşması" 'nın imzalanmasıyla başlar, bu uygulama ile başlangıçta Avrupa Konseyi üyesi ülkeler Türkiye vatandaşlarına vize uygulamasına son vermişlerdi. Ancak 1970'li yıllarda Almanya'da başlayan ekonomik sorunlar ile birlikte, Almanya, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne 1957 yılındaki imza ile tanınmış olan vize muafiyeti uygulamasını sona erdireceğini 9 Temmuz 1980 tarihinde bildirdi. Almanya bu uygulamaya gerekçe olarak "asayiş" nedeniyle aldığını belirtmiştir. Aynı yıl Almanya'yı 24 Eylül'de Fransa izledi. Türkiye'nin bu yöndeki uygulamaların antlaşma esaslarına uygun olmadığı yönündeki soruya ise Fransa Dış İşleri Bakanı Roland Dumas'ın Ekim 84'de AKPM ziyaretinde verdiği cevap ilginçtir. Dumas: "İnşa etmekte olduğumuz Avrupa, şüphesiz bir özgürlükler

[26] Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Antlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları, Avrupa Birliği Bakanlığı,http://www.ab.gov.tr (14.06.2014)

Avrupa'sı olmalıdır. Özgürlükler Avrupası Avrupalıların dolaşım özgürlüğünü de kapsar. Fakat ilkeler bir şeyi gerçekler ise yeri ve zamanıyla başka bir şeydir." Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından da yapılan vize uygulamasının "kamu politikası, güvenliği ve sağlığı temelinde geçici olarak askıya alınabileceği"[27] ifadesi ile geçici olarak başlatıldığı belirtilen kısıtlama uygulamaya katılan ülkelerin yaygınlaşması, AB'nin üye ülkelerden Türk vatandaşlarından vize isteme politikası geçen sürede sürekli bir engel olarak gelmiştir.

AB'nin Türk vatandaşlarına vize engeli ile ilgili açılan davalar ve uygulamadaki sorunlara yönelik mahkeme kararlarına farklılığı ve politik söylemler AB tarafının vizesiz seyahat ile ilgili gelişmeler konusunda ne kadar istekli oldukları bakımından kuşkuda yaratmaktadır. Avrupa Adalet Divanı'nın dava açmış Türk vatandaşlarına ilişkin verdiği kararlarda farklıdır.

Avrupa Adalet Divanı 9 Şubat 2009 tarihli kararında; Almanya aleyhine dava açan tır şoförleri Mehmet SOYSAL ve İbrahim SAVATLI' nın Türkiye ve Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında imzalanan 23 Kasım 1970 tarihli Katma Protokol'ün 41. Maddesinin, yürürlüğe girdiği tarihte vize yükümlülüğü bulunmaması nedeniyle Türkiye'de kurulu şirketlerde çalışan Türk vatandaşlarına, hizmet sunumu için AB üyesi ülkelere girişlerinde vize şartı getirilemeyeceği şeklinde yorumlanması gerektiğini kararlaştırmıştı. Avrupa Adalet Divanı'nın bu kararı ile Türk vatandaşlarına vize uygulamaması yönündeki olumlu gelişmeye karşılık "2007 yılında 17 yaşındayken Almanya'da yaşayan üvey babasını ziyaret etmek için vize talebinde bulunan fakat talebi reddedilen Leyla Ecem DEMİRKAN' ın Almanya aleyhine açtığı davanın kararında ise (2013); "hizmet sunan Türk vatandaşlarına tanınan vize muafiyetinin turistler ve tedavi olmak isteyen hastalar gibi hizmet almak isteyenleri kapsamadığını kararlaştırdı".[28]AB'nin en yüksek yargı organının verdiği kararların farklılığı, açılan davalar sonucundaki neden olan gelişmelerin arka planında siyasi söylemlerin etki altında bırakma ve sonuçta kararların değişiklik göstermesi sonucuna yol açtığı söylenebilir.

[27] Türkiye'nin Vizesiz Avrupa Serüveni DW.DE,09.12.2013 http://www.dw.de (28.06.2014)
[28] Türklere Vizesiz Seyahat Yolu 24.09.2013 http://www.dw.de (30.06.2014)

Türk vatandaşlarına yönelik vize konusunda yargının farklı sonuçlarına karşılık, Türkiye'nin beklentisi olan "vize muafiyet" için AB Konseyi, Komisyon'a koşulların yerine getirilmesi sonucunda "vize uygulamasının kaldırılması" konusunda yetkilendirmesi, Türkiye'nin AB istekleri ile paralellik taşıyacak gelişmelere yönelmesi sonucunu doğurmuştur.

AB-Türkiye arasında "Geri Kabul Antlaşması" nın imzalanmasına ilişkin 7 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete' de yayınlandıktan sonra 25 Haziran 2014 tarihinde TBMM Genel Kurulunda onaylanarak önemli bir gelişme sürecine girmiştir.

AB, "Geri Kabul Antlaşması" nı "koşulluluk ilkesi" bakımından aday ve coğrafi çevre ülkeler için "teşvik edici bir politika" olarak uygulanmaktadır.[29] Türkiye'nin vizeleri karşılıklı olarak kaldırdığı ülkeler bu ilişkilerin gelişimi bakımından engel teşkil edeceği düşünülebilir. Çünkü, AB , Sırbistan, Makedonya ve Karadağ'a yaptığı gibi Geri Kabul Antlaşması'nın entegre sınır yönetimi için eylem planının tamamlanması için (Eralp,2010:3) bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve üçüncü ülkeler ile yapılan açılımlardan geri dönüş istenebilir.

AB ile imzalanan Geri Kabul Antlaşması ile AB-Türkiye Delegasyonu Müsteşarı Naucodie' nin ifadesi ile "Türkiye'nin sınırları AB'nin sınırları haline gelecek" diye bir ifade de bulunmuştu. İmzalanan Geri Kabul Antlaşması ve Vize Muafiyet Sürecinin bundan sonraki "yol haritası" şu aşamalardan oluşacaktır:

- Geri Kabul Anlaşmaları, bir ülkede yasadışı bulunan kişilerin anlaşma yapılmış veya en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmesini düzenliyor. Yasadışı yolla AB ülkelerine giden veya bu ülkelerde bulunurken yasadışı duruma düşen (vize süresini geçiren) Türk vatandaşları geri kabul edilecek. Aynı uygulama Türkiye'deki yabancılar için de uygulanacak.

- Anlaşma tüm AB ülkelerini kapsayacak.

[29] Türkiye-AB Vize Muafiyeti, www.ab.gov.tr (2.07.2014)

- Vize Muafiyeti Yol Haritası' nda AB, Türkiye'nin anlaşma koşulları yerine getirip getirmediğini izleyecek. Bu süreç, vize muafiyetinin tanınması bakımından büyük öneme sahip olacak.

- Yol Haritası, seyahat belgelerinin (pasaport vb.) güvenliği, göç, kamu düzeni ve güvenliği ile temel haklar gibi vize muafiyeti ve Geri Kabul Anlaşması'nın düzgün bir şekilde uygulanmasıyla ilgili kurallar ve yükümlülükleri içeriyor.

- Atılan imzalar ardından sürecin başarıyla tamamlanması halinde Türk vatandaşları için vize muafiyeti gerçekleşecek.

- Vize muafiyeti stratejisi, AB'nin Doğu'ya doğru genişleyen sınırlarını düzensiz göçe karşı koruyacak şekilde tasarlandı. Atılan adımlar neticesinde, o ülke vatandaşlarına önce vize kolaylığı, sonra da vize muafiyeti verilecek.

- Süreç başarıyla tamamlandığında sadece belli kategorideki Türk vatandaşlarının değil, tüm Türk vatandaşları AB ülkelerine üç aya kadar vizesiz seyahat edebilecek.

- Vize muafiyeti süreci Türk vatandaşlarının ortaklık hukuku çerçevesinde kazanmış olduğu haklardan bağımsız olacak ve bu haklara halel getirmeyecek.

- Türkiye çeşitli ülkelerle yürürlüğe koyduğu vizesiz seyahat anlaşmasını AB'ye tam üye olana kadar muhafaza edecek.

- Türk vatandaşlarının AB ülkelerine vize almadan gidebilmeleri Geri Kabul Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden en geç 3-3,5 yıl sonra başlayacak.

- Vize muafiyeti gerçekleştiğinde Schengen Alanı'na dahil AB üyesi ülkelere vizesiz gidilebilecek. Schengen Alanı'na dahil olmayan Romanya, Bulgaristan, Hırvatistan ve Kıbrıs Rum Yönetimi'ne de vizesiz seyahat mümkün olacak. İngiltere ve İrlanda ise özel durumlarından kendi vize politikalarını sürdürecek.

- Geri Kabul Anlaşması, taraflar onayladıklarını bildirdikleri tarihi takip eden ikinci ayın 1. gününde yürürlüğe girecek.

- Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, AB ülkelerinde bulunan, ikamet eden, çalışan vatandaşlarımızı etkilemeyecek.

- AB ülkelerine giren göçmenlerin Türkiye'ye iadeleri ancak bu kişilerin ülkemizden AB'ye girdiklerinin tarafımızca kabulü durumunda söz konusu olacak.

- Anlaşma Türkiye'nin 'misafir' kabul ettiği Suriye vatandaşlarına etkilemeyecek.

- Anlaşma çerçevesinde iade edilecek düzensiz göçmenlerin iade masrafları, gönderen ülke tarafından karşılanacak[30].

Vize Muafiyeti' nin uygulanması tüm ülke vatandaşları için engellerin kalkmasına katkı sağlayacağı gibi öncelikle, ticaret yapmak isteyen iş çevrelerinin engelsiz olarak AB ülkelerine seyahati ticaret üzerinde de olumlu etkide bulunacaktır. AB verilerine göre Türkiye insanların 800 bin başvuruyla dördüncü ülke olarak yer almaktadır. İlk sırada Rusya 6,995,141 başvuru, Ukrayna 1,556,677 ile ikinci sırada, Çin 1,497,178 ile üçüncü sırada, Türkiye 779,464,başvuru ile dördüncü sırada yer almaktadır. Türkiye'den yapılan başvuruların %95,3'ü olumlu sonuçlanmıştır.[31]

Türkiye'nin AB ile olan imza ettiği Antlaşmanın Türkiye'ye siyasi yüklerinin yanı sıra mali yüklerde getirecektir. Göçmen Korunma Evlerinin Açılması, konaklama, ulaşım, bürokratik işlemlere getirdiği yükler önemlidir. Ayrıca Antlaşmanın getireceği sorunların azaltılmasının sınır güvenliğinin artırılması ile mümkün olacaktır. Bu da sınır güvenliğinin tesis edilmesinde teknolojik alt yapının kurulması, FROTEX teşkilat paraleli işlevsel yapının oluşturulması önemli mali yük getirecektir.

Türkiye'nin "Geri Kabul Antlaşması" kapsamında yükümlülükleri yerine getirse dahi "vizelerin kaldırılmayacağı" kuşkusu bulunmaktadır. AB'nin Türkiye'ye vize muafiyeti gerçekleştirilmesine yönelik AB komisyonu tarafından hazırlanan kırk sayfalık raporunda süreçte henüz ilk yıl olmasının da etkisiyle eksiklikler bulunsa dahi önemli ilerlemelerin sağlandığı vurgulanmaktadır. Raporda AB tarafından belirlenen 75 kriterin 10'unun hiç karşılanmadığı belirtilmektedir. Türkiye'den bu yolda ilerleme sağlanması için bazı beklentiler sunulmaktadır. Bunlar:

[30]http://www.sabah.com.tr/gundem/2013/12/16/vizesiz-ab-icin-tarihi-imza-atiliyor (04.07.2014)
[31] http://www.sabah.com.tr/ekonomi/2014/06/18/schengene-basvuruda-dorduncu-siradayiz(6.07 2014)

-Rumlara vize verirken Güney Kıbrıs Rum Kesimi ifadesi yerine "Kıbrıs Cumhuriyeti" ifadesini kullanmak.

-AB müktesebatıyla uyumlu veri içeren biyometrik pasaport düzenlemek.

-Daha modern, etkili ve entegre bir sınır idare sistemi oluşturmak.

Göç idaresi alanında mevcut yasaların etkili ve kapsamlı şekilde uygulanması.

-Geri Kabul Anlaşması'nın (GKA - Türkiye üzerinden AB ülkelerine geçen mültecilerin kabul edilmesi) tüm AB üyelerine yönelik olarak bütünüyle uygulanması.

-Terörle mücadele yasasının revize edilmesi ve AİHM içtihatıyla uyumlu olarak uygulanması.[32]

Sınır yönetim modelinin uygulamaya dönük çalışmasına imkân veren unsurlar daha ziyade üye devletlerarasında veya bunların üçüncü ülkelerle yaptıkları ikili veya çok taraflı düzenlemeler içerisinde yer almaktadır. Farklı seviye ve şekillerdeki bu kuralların, bir bütün içerisinde ele alınarak sınır yönetim modeline nasıl temel oluşturduğu ise tarihi sürecin incelenmesi ile daha açık bir şekilde görülebilecektir. Bu kapsamdaki inceleme ise; Schengen Sözleşmesi araçları ve diğer araçlar, Amsterdam Antlaşması, Avrupa Konseyi'nin Tampere, ve Laeken Zirveleri çerçevesi, Lahey Programı ve Stockholm Programı başlıkları altında yapılacaktır.

14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde "Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetimi terör, yasadışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacaktır" vurgusu yapılmıştır. Entegre sınır yönetimi stratejisi, Sonuç Bildirisinin 42.paragrafında, "sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü kapsamaktadır. Konsey, bu Bildiri ile Birliğin dış sınırlarının tutarlı ve etkili bir biçimde ortakyönetimini; bunun yanında AB vatandaşlarının ortak bir yapı ve kadere ait olma duygularını artırmayı amaçlamıştır. Ayrıca, terör, yasadışı göç ve insan

[32]http://www.hurriyet.com.tr/dunya/27412318.asp(20.07.2014)

ticareti ile mücadelede taahhüt edilen eylemlerde sürekliliği hedeflemiştir. Ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması çerçevesinde ise AB,ESY sisteminin merkezi kurumu olarak "Dış Sınır Görevlileri Ortak Birimi"(*External Borders Practitioners Common Unit*) kurulması önerilmiştir (EU Commission, 2002:13). Bu birimin sorumlulukları arasında risk analizleri yapmak, operasyonel projeleri hayata geçirmek ve ulusal politikaların koordinasyonunu sağlayacak ortak stratejiyi geliştirmek bulunmaktadır. Bu öneri, daha sonra, aşağıda üzerinde durulacak olan Avrupa Sınır Örgütü Frontex' in kurulmasına kaynaklık etmiştir (Bendel, 2005:29-30).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: SONUÇ

Ülkeler arasındaki kültürel farklar, gelir dağılımındaki adaletsizlik, yetersiz sosyal haklar, siyasi ve kültürel nedenler uluslararası göç kavramını ortaya çıkarmaktadır. Bu kavram hem göç veren hem de göç alan ülkelerdeki dinamikleri olumlu ya da olumsuz yönde etkilemektedir. Göç alan ülkelerde yaşayanlar, göçmenler ve geride kalanlar için göçün neden olduğu sonuçları ölçmek karmaşık bir hal almaktadır. Günümüzde dünyayı saran küreselleşme çabaları, gelecekte göçün artacağını ve daha hızlı hal alacağını göstermektedir.

Küreselleşme ile birlikte dünya üzerindeki yasal göç, yasadışı göç ve iltica hareketleri büyük artışlar göstererek birçok ülkeyi içine alır hale gelmiştir. Bu faaliyetler Türkiye ve Avrupa ülkelerini de etkilemektedir. Ülkeler arasındaki gelişmişlik orantısızlığı, ekonomik, sosyal ve politik sıkıntılar var olduğu sürece uluslararası göç hareketleri devam edecektir.

Avrupa ülkeleri özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra göç almaya başlamış ve göçmenlerin hedefi haline gelmiştir. Bunun doğal sonucu olarak ülkeler kendi ulusal göç ve iltica politikalarını oluşturmaya başlamıştır. Fakat giderek artan bu iltica ve göç hareketlerine karşı bu politikalar çözüm üretmekte yetersiz kalmıştır. Avrupa Birliği bünyesinde bütünleşme süreci, ulusal politikaların uyumlaştırılmasını ve Birlik çapında ortak göç politikasının oluşturulmasını gündeme getirmiştir. Göç ve iltica sorunu ile ilgili olarak 1980' li yıllardan itibaren hükümetler arası iş birliği başlamıştır. Bu iş birliği, Maastricht Anlaşması ile Birlik düzeyine taşınmış ve günümüzde de devam etmektedir. Fakat bugün hala ortak göç ve iltica politikasından söz etmek mümkün değil. Üye ülkeler göç ve iltica konusunu güvenlik açısından ele almakta ve egemenliklerinin bir parçası olarak görmektedir.

Türk toplumu başka ülke topraklarında yeni kazanç imkanları ile geniş anlamda İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tanışmıştır. 1960 askeri müdahalesinden sonraki dönemde yaşanan ekonomik sıkıntılar, işsizlik ve ülkeye giren döviz miktarının yetersiz oluşu gibi faktörleri ortadan kaldırmak için göç bir devlet

politikası haline gelmiştir. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin işgücü fazlalığı olan, ama niteliği yüksek işgücü konusunda kıtlık çeken bir ülke olduğundan ve işgücü fazlasının işgücü kıtlığı çeken Batı Avrupa ülkelerine ihracına dikkat çekilmiştir. Elli yıl sonra baktığımızda Türk vatandaşlarının yaklaşık 4,5 milyonunun dünya üzerine yayıldığını görüyoruz. Bu kişilerin %80'i Almanya' ya gönderilmiş veya gitmiştir. Ama günümüzde hala döviz girişlerinde başarısız olduğumuzu görüyoruz.

Türkiye, Avrupa'daki göç tartışmalarının odak ülkelerinden biridir. Göçmen ve sığınmacıların kaynağı bir ülkedir. Özellikle 1990 sonu ve 2000 yıllarının başlarında kaçak göçmenlerin üzerinden geçiş yaptığı ülke haline gelmiştir. Aslında bu önyargının aksine Türkiye hakkında az bilinen konulardan biride sığınmacı ve göçmen ülkesi oluşudur. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1997 yılına kadar özellikle Balkan ülkelerinden 1,6 milyon kişi ülkemize göç etmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nda Alman işgali altındaki ülkelerden binlerce Yahudi bu savaşta tarafsız ülke olan Türkiye'ye kaçmıştır. Soğuk Savaş döneminde de Doğu Avrupa bloğu ülkelerinden binlerce sığınmacı ülkemize kaçmış ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından mülteci kabul edilerek Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelere yerleştirilmişlerdir. 1990' lı yıllara gelindiğinde birçok Türk Avrupa ülkelerine sığınma talep etmiş ve Türkiye bu yıldan sonra sığınma talep edilen değil vatandaşlarının sığınma talep ettiği ülke görünümüne bürünmüştür. Günümüzde ise Asya ve Afrika ülkeleri vatandaşlarının Avrupa Birliği ülkelerine transit geçiş yaptığı ülke konumuna gelmiştir.

1990' lı yıllarda yasadışı göç birçok Avrupa ülkesinin gündemine girmiştir. Özellikle İtalya ve Fransa kıyılarına sığınma talebiyle birçok kaçak göçmenin akın etmesi Avrupa ülkelerinde göçmen karşıtı görüşlerin artmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler "ortak sığınma ve göç" politikalarını etkilemiştir. 2002 yılında Sevilla' da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında üye ülkeler sert önlemler alınmasını talep etmiş ve zafiyet gösteren ülkelere yaptırım uygulanmasını istemiştir. Türkiye' de transit yasadışı göç ile yeterince mücadele etmediğinden dolayı bu yaptırımlar ile yüzleşme tehdidi ile karşı karşıya kalmıştır.

Türkiye' nin Avrupa Birliği' ne üyelik yönünde atmış olduğu adımlar ve çabalar göçmenler ve sığınmacılık politikalarını yeniden gözden geçirmesini gerek kılmıştır. Yıllar içinde ülkemizde göçmenlik eğilimleri de değişim göstermiştir. Türkiye 2000 ve 2003 yıllarında, Avrupa Birliği Müktesebatı belgesiyle, sınır kontrollerinin iyileştirilmesiyle birlikte kaçak göç ile mücadele ve iltica ile ilgili sorumluluklarını genişletmeyi kabul etmiştir. Bu belge Türk Hükümeti' nin bu alanlarda reformlar yapmasını öngörmektedir. Türkiye' nin göç yönetimi alanında katılım öncesi süreçte Avrupa Birliği politikalarıyla uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü kapsamında kurulan Göç Çalışma Grubu; Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcileri ile yürüttüğü çalışmalarını tamamlayarak Görev Gücüne sunmuştur.

Avrupa Birliği müktesebat uyumu incelendiğinde, göç politikası hakkında birçok olumlu gelişmenin gerçekleştiği görülmektedir. Düzensiz göçün engellenmesi hakkında yapılan değişiklikler, düzensiz göçün azalmasına yol açmıştır. Göçmenleri işgücü piyasasından dışlayıcı hükümlere son verilmesi ve göçmenlere sosyal destek imkanlarının sağlanması, Türkiye' nin insan hakları konusunda aşama kaydettiğini göstermektedir.

Müktesebatın uyumu konusunda; coğrafi çekincenin kaldırılması ve Avrupa Birliği ile imzalanan Geri Kabul Antlaşması'nın sonuçlarını iyi analiz edilmelidir. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında bu anlaşma 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmıştır. Türkiye vizesiz seyahat rejimine yönelik yol haritasını kabul ederek bu anlaşmayı imzaladı. Geri kabul anlaşmaları, bir ülkede veya sınırları belirlenmiş bir grup ülkede yasadışı olarak bulunan kişilerin anlaşma yapılmış kaynak ülkeye geri gönderilmesini düzenler. Yani kısaca açıklayacak olursak yasadışı yollarla Avrupa Birliği ülkelerine veya bu ülkelerde bulundukları sırada örneğin vize süresi dolarak yasadışı duruma düşen Türk vatandaşları ve Türkiye üzerinden Anlaşma' ya imzalanan ülke veya ülkelere geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde Türkiye' ye geri alınmasını ve yasadışı yollarla Avrupa Birliği ülkeleri üzerinden ülkemize gelen ya da ülkemizde bulunduğu sırada

yasadışı duruma düşen Avrupa Birliği vatandaşları ve üçüncü ülke vatandaşlarının anlaşma çerçevesinde ilgili Avrupa Birliği ülkesine iade edilmesini düzenlemektedir.

Bu yol haritası bazı çekinceler Türkiye açısından bazı çekinceler doğurmaktaydı. Her şeyden önce Türkiye, geri kabul anlaşmasının bir sonucu olarak, birçok Afgan, Pakistanlı, Bangladeşli ve diğer üçüncü ülke vatandaşı düzensiz göçmeni geri almak zorunda kalacağından çekiniyordu. Aslında durum sanıldığı gibi değil. Türk ve Yunan yetkilileri uyguladıkları tedbirler sayesinde yasadışı geçişler 2012 yılından itibaren büyük oranda azalmıştır. Geri Kabul Anlaşması, Avrupa Birliği üye ülkelerinin daha önce Türkiye üzerinden gelmiş düzensiz göçmenlerin geri kabulünü talep edebilmesi için bu göçmenlerin Türkiye üzerinden yasadışı göç ile geldiklerinin kanıtlanmasını zorunlu kılıyor. Yasadışı göçmenler genellikle sınır dışı edilmeyi önlemek amacıyla kullandıkları güzergahı belli edebilecek her şeyi atıyorlar. Ayrıca geri kabulün tüm maliyetini Türkiye karşılayacak gibi yanlış bir düşünce hakim. Türkiye, yasadışı mültecilerin geri kabulüne ilişkin Avrupa Birliği fonlarından yararlanma imkanına sahip. Avrupa Birliği'nin 2008-2013 yılları arasında Avrupa Geri Dönüş Fonu kapsamında 676 milyon avro maddi kaynak sağladığı düşünüldüğünde, yeni programda Türkiye için de önemli bir kaynak sağlanacaktır. Anlaşma yürürlüğü girdikten sonra başlayarak üç yıllık bir hazırlık süreci sonrasında ilk geri kabuller başlayacak. Bunu takiben altı ay süresince bir pilot uygulama gerçekleşecek. Bu sürede Türkiye, vatandaşları için vize muafiyeti hakkında Avrupa Birliği'nden gerekli adımları göremezse, geri kabul anlaşmasını fesih hakkını kullanacaktır.

Düzensiz göç ile ilgili olarak Türkiye'de yaşanan sorunların temelinde, türlü nedenlerle dışarıya göç veren kaynak ülkelerle Avrupa arasında köprü görevi görmesi yatmaktadır. Avrupa Birliği üyelik sürecinin sağlayacağı ekonomik dinamizm ve doğu sınırlarının dışında gerçekleşen istikrarsızlıklar, savaş ve çatışmalar, Türkiye'ye yönelen düzensiz göçü devam ettirecektir. İnsan hakları, iç güvenlik ve ekonomik açıdan sorunlar yaratan düzensiz göçe karşı, kara ve deniz sınırları ile birlikte bu sınır kapılarında denetimlerin sıkılaştırılması, istihbarat ağının güçlendirilmesi, etkin bir vize sisteminin uygulanması, insan kaçakçılığı ile mücadele edilmesi, kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve sistemli bir geri gönderme

mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Türkiye, maruz kaldığı düzensiz göç hareketleri karşısında oluşacak zafiyetin karşılığında bu göç hareketlerinin Avrupa'ya doğru devam edeceğini Avrupa Birliği'ne ifşa ederek teknik, idari ve mali açıdan daha fazla destek talep etmelidir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle, Türkiye'nin Avrupa Birliği standartlarına uyumunu sağlamak amacıyla göç ve iltica alanında yasal ve kurumsal çerçeve oluşturulmuştur. Bu kapsamda göç alanında önemli bir ilerleme sağlanmıştır. Geri gönderme ve kabul merkezlerinin yönetimine ilişkin olarak bu tesislerde kalan göçmenlerin faydalanması için psiko-sosyal hizmetler iyileştirilmelidir. Sonuç olarak yerlerinden olmuş kişilerin haklarını muhafaza etmek ve geri dönmelerini teşvik etmek amacıyla, bu kişilerin ihtiyaçlarına yönelik kapsamlı bir ulusal stratejiye ihtiyaç vardır.

Uluslararası göç ile ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken önemli bir konuda kaçak işçilik sorunudur. Bu sorun büyük miktarlarda vergi kaybına yol açmaktadır. Kayıt dışı ekonominin Türkiye' de uzun yıllardan beri süre gelen ve önlem alınamayan bir sorun olması kaçak işçiliğin bu sektörde yer almasına neden olmaktadır. Kayıt dışı işçiliğin önüne geçmenin en etkin yolu kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınmasıdır. Yasadışı kaçak göçmen istihdamının en büyük nedeni düşük ücretlerde çalıştırılmalarıdır. Bu soruna karşı, ücretler üzerindeki mali yüklerin azaltılması gerekmektedir. Kaçak işçilikle ilgili yapılan araştırmalar vasıf düzeyinin de kaçak işçi çalıştırmada önemli bir rol oynadığını göstermektedir. Bu da kayıt altına alınan kaçak işçilerin ekonomiye olan katkılarının büyük olacağını göstermektedir.

Düzensiz göçle mücadele sisteminin yeni kanunlarla genişletilmesine rağmen düzensiz göç hareketleri devam etmekte ve Türkiye açısından daha büyük ve ciddi problemlere neden olmaktadır. Türkiye düzensiz göçü kısıtlamak için başvurulan yollar konusunda düzenli göç ve düzensiz göç arasında dengeli bir tutum izlemelidir. Ülkeye yasal girişin yolları genişletilmelidir. Önümüzdeki süreç Türkiye'yi hem düzenli hem de düzensiz göçlerin daha da artarak hedefi haline getirecektir.

Türkiye'de düzenli göç kabulü stratejisinin en önemli boyutu, dışarıdan göç kabul etme ihtiyacının niteliğinin belirlenmesidir. Türk iş gücü piyasasının, küresel ekonomik eğilimlerin incelenmesi ve göç kabul edilmeyeceği, kabul edilecekse hangi niteliklerde ve ne kadar sayıda göçmene ihtiyaç duyulacağının analizinin iyi yapılması gerekmektedir. Öncelikle beyin göçünü durduracak önlemler alınmalı ve Türkiye'nin ihtiyacı olan uzman kişilerin ülkeye çekilmesi için uygun koşullar sağlanmalıdır. İstihdamı arttıracak yatırımların yapılması Türkiye'nin uzun vadede göçle kalkınan ülke haline gelmesini sağlayacaktır.

Avrupa Birliği'nin göç politikası yasadışı göç ile mücadeleyi kapsarken, diğer yandan yasal göçün çeşitli önlemlerle düzenlenmesini öngörmektedir. Avrupa Birliği'nin uluslararası göç konusunda önceliği yasal yollardan giriş yollarını denetim altına almaktır. Bu nedenle öğrenim, çalışma ve aile birleşimi amacıyla Avrupa Birliği ülkelerine gelen göçmenlerin yasal statülerinin düzenlenmesi ve haklarının belirlenmesi amaçlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin öncelikli bir diğer politikası da sınır yönetimidir. Sınırların yönetimi politikası yasadışı göç ile mücadelede politikasına uyumlu bir şekilde geliştirilmektedir. Türkiye aday ülke olmasının yanı sıra coğrafi konum itibari ile Avrupa Birliği'nin göç politikalarından en çok etkilenen ülkelerin arasında yer aldığından, göç yönetimi alanında yasal ve idari kapasitesini arttırması gerekir. Bölgesel ve küresel yasadışı göç yollarının üzerinde bulunan Türkiye'nin bir taraftan yasal göç yönetimi ve uygulamalarının Avrupa Birliği Müktesebatıyla uyumunun sağlanması, diğer taraftan yasadışı göçle mücadelede kışkırtıcı düzenlemelerin yapılması ve gerekli prosedürlerin tamamlanarak, yasadışı konumda yakalanan göçmenlerin sınır dışı edilene kadar insani ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla çalışmalar yapılmalıdır.

Uluslararası göç politikası, göçmenler ülkeye girmeden alınacak önlemlerle ve yapılan kontrollerle başlamaktadır. Bu politika sınır kapılarında ülkeye kimin kabul edileceğiyle devam etmektedir. Bunu ülke içerisinde kaçak konumda bulunan yabancıların sınırlar dışına çıkarılmasına yönelik uygulamalar takip etmektedir.

Türkiye katılım öncesi süreçte uluslararası göç konusunda Avrupa Birliği Müktesebatı' na uyum amacıyla yapılması gerekenler şu şekilde sıralanabilir. Aile

birleşimi, öğrenim ve çalışmak için gelenlerin statüleri ve topluma adapte olmaları sağlanmalıdır. Göçmenlerin kabul ve ikametleri, kaçak konumda bulunan göçmenlerin sınır dışı edilmesi gibi alanlarda yasal altyapının geliştirilmesi gerekmektedir. Yasadışı göç ile mücadelede üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanmaya devam edilmelidir. Yakalanarak sınır dışı edilecek göçmenlerin ihtiyaçlarını ve geri dönüşlerini sağlayacak Yabancı Kabul ve Barınma Merkezleri kurularak sayıları arttırılmalıdır. Yabancı Kabul ve Barınma Merkezleri maddi bir külfet getireceğinden Avrupa Birliği'nden ekonomik destek sağlanmalıdır. Kaçak göçmenlerin sınır dışı edilmesinde uygulanan prosedürler basitleştirilmelidir. Yasadışı göç ve insan ticareti ile mücadelede kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak ve bu alanda stratejiler geliştirecek uzman kişilerden oluşan birimler kurulmalıdır. Bu çalışmalar sınır yönetimi, iltica ve vize alanlarında atılacak adımlarla desteklenmelidir. İnsan kaçakçılığı ve insan ticareti ile mücadelede eğitim ve kamuoyunu bilgilendirme çalışmalarında akademik çevrelerin ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları sağlanmalıdır. Avrupa Birliği'nin günümüzde hala bir ortak göç politikası oluşturamaması ve bu alanda var olan ilke ve uygulamaların savaşlar, doğal afetler, ekonomik, toplumsal ve siyasi gelişmelere bağlı olarak kendisini yenileyen bir dinamiğe sahip olduğu göz önünde bulundurularak göç stratejisi ihtiyaçlar çerçevesinde gözden geçirilmelidir.

KAYNAKÇA

ABADAN-UNAT, A., *Bitmeyen Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006.

ABADAN-UNAT, N,. *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa. 1.b*.İstanbul: Bilgi Üniversitesi, 2002.

AÇMA, B., *Economic Consequences of International Migration: Case Study of Turkey. Conference Paper of WIDER Conference On Poverty*, International Migration and Asylumheld in Helsinki-Finland, 2002.

AKDAĞ, G. A., *Avrupa Birliği'nin Göç Politikası*, Stratejik Öngörü Dergisi, Sayı 4 - Yıl - 2 , 2005.

AKSOY, Z.,*Uluslararası Göç Ve Kültürlerarası İletişim*, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,Cilt : 5 Sayı: 20, 2012

ALPER, A.M., *İşçi Dövizlerini Belirleyen Makro Ekonomik Etkenler: Türkiye Örneği*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara, 2005

ANDERSON, B., *Illegal Immigrant: Victim or Villiain?*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2008

APAP, J., CARRERA, S. ve KİRİŞÇİ, K., *Türkiye in the European Area of Freedom, Security and Justice*. CEPS EU-Turkey Working Papers, No:3 Brussels:CEPS, 2004

ARAYICI, A., *Türkiye'den Avrupa'ya Göçün Kırk Yılı*, Ceylan Yayınları, İstanbul, 2002

BENDEL, P., *Immıgration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?* Migration Letters, 2(1),20-31,2005.

BOSWELL, C., *A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration*, Migration in Europe, 2005.

BRINKMANN,G., *The Immigration and Asylum Agenda*, European Law Journal, 10(2),182–199, 2004.

COUNCIL, *The Hague Programme: Strengtheining Freedom, Security and Justice in The European Union*, Annex 1 of Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 2004.

ÇİÇEKLİ, B. *Yasadışı Göç, insan Kaçakçılığı ve insan Ticareti İle Mücadele Türkiye*, Polis Bilimleri Dergisi, C.7, S.1, 2005.

DANIŞ, A. D.,*Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye*, Birikim, No.184-185, ss.216, 2004

Devlet Planlama Teşkilatı, *Yurtdışında Yaşayan Türkler Alt Komisyonu Raporu*. DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, İş Gücü Piyasası Özel İhtisas Komisyonu Raporu. No. 2642 - ÖİK: 650. Ankara, 2004

ERGUN, T., *İşgücü Göçünün Türkiye Ekonomisi Üzerinde Etkileri* Basılmamış Doktora Tezi, Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi, İzmir, 1978

ERSEL, B., *The socialand political problemsraised by the migration of Turkish workers,* South-East Europe Review, 4, ss:37 – 50, 2001.

ERZAN, R., KİRİŞÇİ, K., *Turkish Immigrants: Their Integration With inThe EU and Migratıon To Turkey,* Brief on the Bogaziçi University-OSIAF joint projects on Employment and Immigration Issues İn Turkish-EU Relations, 2004.

EUROPEAN Commission, *Communication From The Commission To The Council And The European Parliament On A Community Immigration Policy*, Brussels: COM, 2000.

EUROPEAN Commission, *Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smugglingand trafficking of human beings, external borders, and there turn of illegal residents Staff Working Paper*, Brussels: SEC, 2002.

EUROPEAN Commission, *Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee of the Regions: First Annual Report on Migration and Integration*, Brussels: COM, 2004.

EUROPEAN Commission, *Communication From The Commission To The European, Parliament and The Council*, Sweden: COM, 2014.

FAIST, T., *Uluslararası Göç ve Ulus Aşırı Toplumsal Alanlar.1.b.* (Çev. A. Gündoğan ve C. Nacar), Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2003.

GENÇLER, A., *Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği*, İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:17,S:3, ss:28-46, 2002

GENÇLER, A. and Yıldız N., *In Context Of European Union Enlargement Probable Effects Of Union's Employment Policies*, The Proceedings of the Third International Symposium on Business Administration, 331–339, Çanakkale, 27–28 May 2004.

GENÇLER, A., *Avrupa Birliği'nin Göç Politikası*, Sosyal Siyaset Konferansları, 49.Kitap, 174- 180 ,İstanbul, 2005

GENÇLER, A., *Uluslar arası Göçün Feminleşmesinin Ardılı Türevsel İşler, Ev Hizmetlerinde Çalışan Göçmen Kadın İşçiler,* SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı 32, 2009

GENÇLER, A., *Düzensiz Göç Hareketliliğinde Türkiye:Avrupa Birliği'ne Bir Geçiş Bölgesi Olarak Trakya,* Türk Dünyası Araştırmaları, S:208, ss.143-163, 2014

GİTMEZ, A.S., *Dışgöç Öyküsü*, Maya Matbaacılık Yayıncılık, Ankara, 1979.

GÜLLÜ, İ., *Türkiye'nin Jeopolitik Önemi Açısından Almanya'daki Türk Nüfusuna Sosyolojik Bir Yaklaşım. Değişen Dünyada Türkiye'nin Önemi.* Uludağ Üniversitesi I. Ulusal Genç Bilim Adamları Sempozyumu. Bursa: Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü, 1(7),63-83

GÜMÜŞ, E., *Türkiye Coğrafyası*. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1609, ss:61-86, 1998.

GÜMRÜKÇÜ, H., *Türkiye'den Avrupa Birliği Ülkelerine Göçün Avrupa Hukuku Çerçevesinde İncelenmesi,* Avrasya Dosyası, Cilt 11, Sayı 1, 2005

GÜRKAN, M., *Sosyolojik Açıdan Göç ve Yasadışı Göç Hareketleri,* Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kırklareli, 2006

GÜVEN, H.S., *Dış Göç, ve* İşçi *Yatırım Ortaklıkları*, Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 1977.

İÇDUYGU, A., *The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey.* International Social Science, 52(165), 357-367, 2000.

İÇDUYGU, A.,SİRKECİ, İ., MURADOĞLU, G., *Socio-economic Development and International Migration: A Turkish Study,* International Migration. 39 (4): 39-61, 2001.

İÇDUYGU, A., *Irregular Migrationin Turkey.* IOM Migration Research Series, No:12, Genova: IOM, 2003.

İÇDUYGU, A., *Turkey: The Demographic and Economic Dimension of Migration.* P.Fargues (der.) Mediterranean Migration 2005 Report. Cooperation Project on the social intergration of immigrants, migration, and the movement of person, financed by the EC MEDA Programme, Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium, s: 327-338, 2005.

İÇDUYGU, A., *International Migrants Remittances in Turkey, CARIM Analytical and Synthetic Notes – Demographic & Economic Module,* Florence: EUI-RSCAS, CARIM Consortium, 2006.

IREDALE, R., *The Migration of Professionals: Theories and Typologies,* International Migration, 39(5), 7-26, 2001.

İstanbul Ticaret Odası., *Türkiye İçin Değerlendirilmesi Gereken Önemli Bir Hedef Pazar: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Ülkeleri*, Türkiye İktisat Kongresi Küreselleşme ve Türkiye'nin Dış Ekonomik İlişkileri Tebliğ Metinleri, 2004

JOLY, D., *Some Structural Effects of Migrations on Receiving and Sending Countries.* International Migration, 38(5), 25-40, 2000.

JUSS, S., *The Decline and Decay of European Refugee Policy.* Oxford Journal of Legal Studies, 25, 749-792, 2005.

KADIOĞLU, A., *Migration Experiences of TurkishWomen: Notesfrom a Researcher's Diary.*International Migration, 35 (4), 537-557, 1997.

KAPLAN, Y., *Avrupa Birliğinin İltica Taleplerinin Kabulü ve Yetki Konusuna İlişkin Yeni Standartları*, Hukuk Dergisi, Erzincan Üniversitesi, 2004

KARTAL, H., *Avrupa Birliğinin Yasadışı Göç Politikası Ve Türkiye'ye Yansımaları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

KARPAT, K.H., *Studies on Turkish Politics and Society : Selected Articlesand Essays.* Leiden, NLD, Brill, N.H.E.J., N.V. Koninklijke, Boekhandel en Drukkerij, 2003

KAYA, İ., *Reform in Turkish Asylum Law: Adopting the EU Acquis?*, CARIM RR Robert Schuman center for Advanced Studies San Domenicodi Fiesole (FI): European University Institute, 2009

KAYA, P. A.,*Uluslar arası Sosyal Politika*, Siyasal Kitabevi, 2014

KİRİSÇİ, K., *Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları,* BMMYK , C:6 ss.37-67, Ankara, 2000.

KİRİŞÇİ, K., *Disaggregating Turkish Citizens hipand Immigration Practices*, Middle Eastern Studies, 36(3), 1-22, Ankara, 2000

KİRİŞÇİ, K., *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration*, Migration Information Source, 2003

KİRİŞÇİ, K., *Harmonizing Turkish Immigration Policies with the EU: The Challenges Ahead*, Paper prepared for the Conference on Immigration Issues in European Union-Turkish Relations: Determinants of Immigration and Integration, Bogaziçi University, İstanbul, 2004

KİRİSÇİ, K., *Reconciling Refugee protection with efforts to combat irregular migration: the case of Turkey and the European Union,* Global Migration Perspectives No.11. Switzerland, 2004.

KİRİŞÇİ, K., *Turkey: the political dimension of migration,* Mediterranean Migration 2005 Report. Cooperation project on the socialinte grationofimmi grants, migration, and themovement of persons, financed by the EC MEDA Programme, ss.349-357, Florence, 2005.

KOÇ, İ.,ONAN, I., *The Impact of Remittances of International Migrants On The Standard of Living Of The Left-Behind Families In Turkey*, Paper presented at the IUSSP General Conference in Salvador-Brazil, 2001.

KÜÇÜKKALAY, A.M., *Planlı Dönemde Yurtdısı İş Gücü İstihdamı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri*, Dış Ticaret Dergisi, Dış Ticaret Müsteşarlığı, No:11, Ankara, 1998

LINDSTROM, C., *European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justiceand Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?,* Social Policy And Administration, 39(6), 587-605, 2005.

MARTIN, P., ABELLA, M., KUPTSCH, C., *Managing labormigration in the twenty-first century,* Yale Uni. Press, 2008

MASSEY, D.S., *Economic Development and International Migration in Comparative Perspective.* Population and Development Review, 14, 383-413, 1988.

MASSEY, D.S., *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century.* Paper Prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective. 4-7 June 2003, Johannesburg. http://Pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Massey.pdf. (26 Ağustos 2014)

MÜNZ, R., *Migrants, labour markets and itegration in Europe: A comparative analysis,* Global Migration Perspective No:16, Cenevre: GCIM, 2004.

NAYYAR, D., *Cross-Border Movements of People. UNU/WIDER Working Papers, No:194. Helsinki:UNU/WIDER*

NIESSEN, J., *Fiveyears of EU migration and asylum policy making under the Amsterdam and Tampere mandates. Brussels: Migration Policy Group*. http://www.migpolgroup.com. (22 Mar 2005).

OECD, *SOPEMI-Trends in International Migration: Continuous Reporting Systemon Migration. Annual Report.* Paris, 2003.

OHCHR, *Human Rights and Refugees,* 2013

ORSAM, *Küresel Göç Ve Avrupa Birliği İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi,* The Black Sea International Rapor, No: 22, 2012

ÖZCAN, M., LAÇİNER, S., BAL, İ., *Türkiye'nin Üyeliğinin AB'ye Olası Etkileri: Türkiyeli Avrupa. 1.b,* Hayat Yayınları. ss.132-202, İstanbul, 2000

ÖZER, A. M., *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye*, Sayıştay Dergisi, S:69, 2008.

PEDERSON, P., *The FiveStages of Culture Shock: Critical Incidents Aroundthe World,* Greenwood Publishing, 1995

PEERS, S., *Vetoes, Opt-outs and EU Immigration and Asylum Law,* Statewatch Briefing. http://www.statewatch.org/news/2004/dec/eu-immig-optouts3.pdf (20 Eylül 2004)

PENNINX, R., *Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions,* M. Macura, A. MacDonald ve W. Haug (der), The New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses, New York ve Cenevre 2005.

POYRAZ, Y., *Suriye Vatandaşlarının Geçici Korunması ve Uluslar arası Mülteci Hukuku*, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S:2, C:20, ss:54-69, 2012.

PÜR, N., *Uluslararası İşgücü Hareketleri ve Türkiye*, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İstanbul, 1974.

SALT, J., STEIN, J., *Migration As Business:The case of Trafficking.* International Migration, 35. 467-494

SCHMITTER-HEISLER, B., *Sending Countries and Politics of Emigration and Destination,* International Migration Review, 19(3), 469-484, 1985.

SHAFAGATOV, R., MİRZAYEVA, A. *Immigration Policy As A Challenging Issue in the EU Policy-Making Process: A Study of Immigrant Integration Policy*. Master Thesis. Lınköpıngs Unıversıtet. http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2005/impier/016/. (10 Mar 2006)

SOLIMANO, A., *International Migration and Global Economic Order: An Overwiev.* World Bank Macroeconomics and Growth Development Research Group. Policy Research Working Paper. No:2720. Washington:World Bank.

SOMUNCU, B., *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası,* Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2006

STALKER, P., *How People Migrate? Stalker's Guide to International Migration. http://www.pstalker.com/migration/index.htm (14 Ağustos 2014)*

ŞAHİN, Z., *Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Değişim ve Süreklilik,* Stradigma Elektronik Dergisi, 3. http://www.stradigma.com/turkce/nisan2003makale12.html (16 Ağustos 2014)

TAPINOS G.,*Clan destıne Immıgratıon: Economıc And Polıtıcal Issues,*Trends In Internatıonal Mıgratıon,Annual Report, 1999

TAŞCI, F., Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Göç, Kamu-İş Dergisi, C:10, S:4 2009

TOKOL, A., ALPER Y., *Sosyal Politika*, Dora Yayıncılık, 2007

TOKSÖZ, G.,*Uluslar arası Emek Göçü,* İstanbul Bilgi Üni. Yayınları, I. Baskı İstanbul, 2006

UNHCR, *Tool Box I: The Fundamentals*, Brussels, 2003

USLU, S., CASSINA, G., *Türkiye'den Avrupa'ya Göç (Turkish Migration to Europe.1.b),* Hak-İş Eğitim Yayınları, Ankara, 1999

ÜNAL, M., *Küreselleşme Sürecinde Gelişmekte Olan Ülkelerin Beyin Göçü Sorunu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Ana Bilim Dalı, İzmir, 2005.

VAYRYNEN, R., *Illegal Immıgration, Human Trafficking and Organized Crime,* UNU/WIDER Working Paper 72. Helsinki: UNU/WIDER. http://www.wider.unu.edu. (22 Eylül 1024)

VEENKAMP, T., BENTLEY, T. ve BUONFINO, A., *People Flow: Managing migration in a New European Commonwealth,* Demos: London, http://www.demos.co.uk (18 Eylül 2014)

YALÇIN, C., *Göç Sosyolojisi*, Anı Yayıncılık, Ankara, 2004

YILDIRIMOĞLU, H., *Uluslararası Emek Göçü: Almanya'ya Türk Emek Göçü*, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:8. 129-153, 2005.