

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKALARI ve TÜRKİYE'YE YANSIMALARI

Cansu GÜLEÇ¹

Özet

Küreselleşmenin insani boyutu olarak adlandırılan göçün devletlerin kültür, ekonomi ve siyasetlerinin üzerinde geniş etkileri bulunmaktadır. Küreselleşme ile beraber dünyadaki göç hareketleri yoğunlaşmış, hem yasal göç hem yasadışı göç hem de iltica hareketlerinin sayısı büyük rakamlara ulaşmış ve daha çok ülkeyi kapsar duruma gelmiştir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, ortak ekonomik politikalar gerçekleştirmek amacıyla başlayıp gittikçe siyasi bir oluşuma doğru hareket etmekte olan Avrupa Birliği'nin yüz yüze kaldığı en önemli sorunlardan bir tanesi de Birlik topraklarına dışarıdan yönelen göçtür. Gerek tarihi gerekse coğrafi konumu itibarı ile bir göç kavşağında yer alan bir ülke olarak görülen Türkiye ise 2000'li yıllara kadar kapsamlı bir göç politikası oluşturamamıştır. Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin göç politikalarında kat ettikleri yol tarihsel arka plan ışığında ele alınacaktır. Bununla beraber, AB'ye tam üyelik sürecinin etkisine rağmen, Türkiye'nin de uzun vadeli gelişmeleri inceleyerek gerekli politikaları oluşturabilecek bir ulusal göç stratejisi hazırlanamaması sorununa değinilip, söz konusu durumun altında yatan sebepler anlaşılmasına çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Avrupa Birliği, Göç Politikaları, Türkiye, AB-Türkiye ilişkileri.

Immigration Policy of the European Union and Its Reflections to Turkey

Abstract

Immigration, which is called as the human dimension of globalization, has a large impact on the culture, economy and politics of the states. With globalization, the wave of migration throughout the world has intensified; the number of legal and illegal immigration and seeking refugees has reached large points as well as has come to include more countries. One of most important of the problems that has faced by European Union, which started in order to achieve a common economic policy after the Second World War and began gradually moving towards a political formation, is immigration toward Union's territories from outside. Turkey, which is regarded as a country that stands at the intersection of migration in both historical as well as geographical location, could not build a comprehensive immigration policy until the 2000s. In this study, the progress of the European Union and Turkey's immigration policies will be discussed in the light of the historical background. Nevertheless, the underlying causes of the conditions behind Turkey's failure to prepare a national migration strategy that can generate the required policies by examining the long-term development will be discussed, despite the EU's impact on Turkey's full membership process.

Key Words: Migration, European Union, Immigration Policy, Turkey, the EU-Turkey Relations.

1 Arş. Gör. MEF Üniversitesi, İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, e-mail: cansugulec@mef.edu.tr

Giriş

Tarihsel olarak incelendiğinde, uluslararası göçün her zaman var olmakla birlikte, hakim ekonomik sistemin değişmesiyle göç biçimlerinin de farklılaştığı gözlenmektedir (Fassmann, Haller ve Lane, 2009, s. 4). Bununla beraber, küreselleşmeyle beraber dünyadaki göç hareketleri gerek kapsam gerekse niceliksel olarak yoğunlaşmış, hem yasal göç, hem yasadışı göç, hem de iltica hareketlerinin sayısı büyük rakamlara ulaşmış ve daha çok ülkeyi kapsar duruma gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, tüm dünyadaki insanların hareketlerindeki artış ve göç küreselleşmenin kaçınılmaz sonuçları olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşmenin insani boyutu olarak adlandırılan “göç” ün devletlerin kültür, ekonomi ve siyasetlerinin üzerinde geniş etkileri bulunmaktadır. İnsanlar çeşitli nedenler sonucu kendi ülkelerini terk edip başka ülkelere göç etmekte ve hiçbir ülke kendini göçün doğurduğu sonuçlardan izole edememektedir. Söz konusu yoğun göçün toplumsal, ekonomik ve politik neticeleri uluslararası düzeyde toplumların gündemini meşgul etmekte; “göçmenlik” olgusu giderek artan ölçüde hem devletlerin, hem de hükümet dışı örgütlerin temel sorunlarından birini oluşturmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ortak ekonomik politikalar gerçekleştirmek amacıyla başlayıp gittikçe siyasi bir oluşuma doğru hareket etmekte olan Avrupa Birliği'nin yüz yüze kaldığı en önemli sorunlardan bir tanesi de Birlik topraklarına dışarıdan yönelen göçtür. Gerek yasal sınırlar içerisinde, gerekse yasadışı yollarla gerçekleşen göçlerin meydana getirdiği ekonomik, siyasi ve sosyo-kültürel etkiler Birliğin derinleşme çabaları üzerinde büyük baskılar oluşturmaktadır. Bu nedenle de göçün kontrol altına alınması bağlamında yeni politika arayışlarına gidilmektedir (Samur, 2008, s. 2). Esasen, Avrupa Birliği'nde göç ve serbest dolaşım ile ilgili tartışmalar, 1980'lerde ivme kazanmış, 1990'larda “Adalet ve İçişleri” konuları Avrupa Birliği politikalarının merkez noktası haline gelmiştir. Ancak, o zamandan bu yana tüm çabalara rağmen hala tek tip Avrupa göç politikasının ortaya çıktığı kanısına varılmamaktadır. Gerek tarihi gerekse coğrafi konumu itibarı ile bir “göç kavşağında” yer alan bir ülke olarak görülen Türkiye ise açık bir göç gerçeği ile karşı karşıya olmasına rağmen 2000'li yıllara kadar kapsamlı bir göç politikası oluşturamamıştır. Bununla beraber, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, göç politikası konusundaki müktesebat uyumu çerçevesinde önemli değişiklikler öngörülmüş; bunların bir kısmı gerçekleştirilirken, geriye kalan kısmının gerçekleştirilmesi taahhüt

edilmiştir.

Tüm bu hususlar dahilinde bu çalışmada, Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin göç politikalarında kat ettikleri yol tarihsel arka plan ışığında ele alınacaktır. Çalışmanın ilk bölümünde, Avrupa Birliği'nin göç politikasının tarihsel gelişimi ele alınacaktır. İkinci bölümde, Avrupa Birliği'nin göç politikaları ve söz konusu politikalara getirilen eleştirilere değinilecektir. Son bölümde ise, Türkiye'nin göç politikası incelenecektir. Söz konusu süreçte, AB'nin göç sorununun çözümünde kendi değerlerini oluşturan hukukun üstünlüğü, insan hakları ve hukuk devleti gibi ilkeler ile üye devletlerin ulusal çıkarları arasında kalması nedeniyle Birliği oluşturan ülkelerin yerleşik yabancılar konusunda ortak politikalar üretmekten yoksun olduğu sorununa değinilecektir. Bununla beraber, AB'ye tam üyelik sürecinin Türkiye'nin mevcut politika ve uygulaması üzerindeki etkisine rağmen, Türkiye'nin de uzun vadeli gelişmeleri inceleyerek gerekli politikaları oluşturabilecek bir ulusal göç stratejisi hazırlayamaması sorununa değinilip, söz konusu durumun altında yatan sebepler anlaşılmasına çalışılacaktır.

Avrupa Birliği'nin Göç Politikasının Tarihsel Gelişimi

İkinci Dünya Savaşı'na kadar "göç gönderen" konumda olan Avrupa ülkeleri, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren göç alan topraklar haline gelmiş, buna paralel olarak kendi göç politikalarını oluşturmaya başlamıştır (ORSAM, 2012, s. 12). Avrupa Birliği bünyesinde bütünleşme süreci, bu ulusal göç politikalarının uyumlaştırılmasını ve Birlik çapında göç politikasının oluşturulmasını gündeme getirmiştir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nde İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan göç politikaları belirli evreler halinde incelenebilir. Söz konusu bağlamda, Avrupa'ya göçün ilk aşaması özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası yeniden inşa çalışmalarında güneydeki çevre ülkelerden kuzeydeki sanayileşmiş ülkelere istihdam edilmek üzere vasıfsız "misafir işçilerin" davet edilmesi uygulamasıyla başlamıştır. Diğer bir evre, bu ülkelerde hayatlarını kuran göçmenlerin aileleriyle birleştirilmeleriyle birlikte gerçekleşmiştir. Son aşama ise, Soğuk Savaş'ın sonlanıp ve Doğu Blok ülkelerindeki komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte Batı'ya iltica eden insanlar tarafından gerçekleştirilmiştir (Hansen, 2003, ss. 25-30).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkeleri, savaşın sebep olduğu işgücü açığını ortadan kaldırma, yeniden yapılanma ve ekonomik

kalkınma süreçlerini gerçekleştirmek amacıyla üçüncü ülkelerden istihdam amaçlı göçleri teşvik etmiştir. Dolayısıyla, kuruluş yıllarında göçmenlere ilişkin herhangi bir olumsuz veya ortak politika belirleme ihtiyacı duyulmadığından dolayı, Topluluk açısından da sorun teşkil edecek bir durum bulunmamaktaydı (Samur, 2008, s. 4). Ayrıca bu dönemde, gelen göçmenlerin geçici oldukları ve istenildiği zaman gelişlerin durdurulmasında herhangi bir zorluk yaşanmayacağı düşünülmüştür. AB Ortak Göç Politikası (OGP), ilk olarak AET Kurucu Anlaşması olan 1957 Roma Antlaşması'nın kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin hükümlerinin bulunduğu III. Başlıkta ele alınmıştır. Buradaki temel amacın altında, yerleşme ve çalışma özgürlüğünün sağlanarak Birlik ülkelerinin sahip oldukları içsel emek potansiyelinden maksimum düzeyde yararlanabilmek yatmaktadır. Ancak, AB ülkelerinin hedeflediği içsel emek hareketliliği toplam göç yoğunluğu içinde oldukça düşük bir oranda kalmaktadır (Gençler, 2005, s. 184).

1960'lı yıllarda Avrupa Topluluğu içinde politika yapma alanında önemli bir artış gözlemlenmiştir. Ancak göç, sağlık ve sosyal refah gibi diğer sosyal politika alanları ile birlikte Topluluğun iç pazar işleyişini etkilemesine rağmen geri planda kalmıştır (Apap, 2002, s. 2). 1970'li yıllarda bir yandan ekonomik krizlerin etkisiyle girilen durgunluk dönemlerinin artırdığı işsizlik oranları, diğer yandan yeni gelişen üretim teknolojilerinin ihtiyaç duyduğu işçi profiline değişmesi ile dışarıdan geniş ölçeklerle işçi kabul edilmesi sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle, ülkeler bazında çeşitli tedbirler alınmaya başlanmıştır. Diğer yandan, bu süreçte aile birleşmeleri yoluyla ya da siyasi sığınma talepleri ile gelişler devam etmiş, göçün istenildiği zaman kolayca durdurulabilecek bir olgu olmadığı anlaşılmaya başlanmıştır (Samur, 2008, s. 4).

Bununla birlikte, 1970'li yıllarda petrol krizi ile başlayan bir algı değişikliği çok daha belirgin hale gelmiştir. Serbest piyasanın, özellikle Ortak Pazarın gerektirdiği mal, hizmet, sermaye ve emek dolaşımının serbest kalmasıyla birlikte, göçmen ve sığınmacılar artık insani yardım ve koruma gerektiren veya işçi göçmenleri gibi ekonomik bir amaca hizmet eden kişiler olarak değil, devletin sosyal hizmetlerinden yararlanmaya çalışan veya sosyal düzeni tehlikeye sokan, sınırlara tehdit oluşturan kişiler olarak görülmeye başlanmıştır (ORSAM, 2012, s. 13). Bu açıdan bakıldığında, 1970'li yıllardan itibaren AB'nin ileride geliştirilecek olan ortak göç ve sığınma politikasına zemin oluşturacak ve "iç güvenlik" alanında ileride yasadışı göç konusunu da kapsayacak devletlerarası birçok anlaşmaya imza attığı

gözlemlenmektedir. Bunlardan ilki, "Trevi Grubu" adı altında 1975 yılında Avrupa Konseyi Roma Zirvesinde oluşturulan örgüttür. Söz konusu örgüt 1976 yılından itibaren taraf ülkelerin İçişleri ve Adalet Bakanlıklarından yetkililerle toplanmış, sivil havacılık güvenliği, terörizm ve nükleer güvenlik gibi pek çok başlıkta bilgi paylaşımı gerçekleştirmiştir².

Göç konusunda hükümetler arası işbirliğinin ilk sonucu ise 1985 yılında Avrupa Toplulukları üyesi 5 ülke (Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda) tarafından imzalanan "Schengen Anlaşması" olarak kabul edilmiştir. Söz konusu anlaşma, bir yandan imzacı devletlerin ortak sınırlarındaki kontrolleri yavaş yavaş kaldırırken, diğer yandan dış sınırları üzerinde denetimleri güçlendirmiştir. Bu bağlamda Schengen Grubu'nun kurulması, sınırları ve göçe karşı kısıtlamaları güçlendirmek amacıyla gerçekleştirilen bir girişim olarak görülmektedir (Gaddes, 2001, ss. 23-24). 1986 yılında "Tek Avrupa Senedi'nin" imzalanması, Topluluk içi serbest dolaşım konusunda önemli bir adım olduğu gibi, Topluluk dışından gelen göç hareketleri konusunda da hükümetler arası işbirliğinin yoğunlaşmasını da beraberinde getirmiştir. Kişilerin serbest dolaşımı fikri, iç sınır kontrollerinin kaldırılması ya da azaltılması gereğinin yanı sıra yeni ihtiyaçlar ve sonuçlar da doğurmaya başlamıştır. Zira, iç sınır kontrollerinin kalkmasıyla ortaya çıkabilecek güvenlik problemi, dış sınırların kontrollerini arttırmayı, bu alanda yeni düzenlemeler getirmeyi ve aynı zamanda bu konuyla ilişkili olan iltica ve göç politikalarını yeniden belirlemeyi ve ortak hareket etmeyi gerektirmiştir (Gaddes, 2001, s. 24).

Hükümetlerarası işbirliğinin yarattığı diğer önemli belge, Dublin Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme Avrupa ülkeleri arasında iltica konusundaki siyasi diyalogların başlangıcını ve topluluk düzeyinde iltica ile ilgili sonraki yasal çerçevenin temelini oluşturmuştur. Sözleşme, tüm iltica başvurularının topluluk çapında sadece bir kez Sözleşme ile belirlenen üye ülke tarafından değerlendirileceğini öngörmüştür (Gaddes, 2001, s. 24). Böylece bir kişinin tüm üye ülkelerde iltica başvurusu yaparak iltica sistemini kötüye kullanmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

1990'larla beraber yoğunlaşan hükümetler arası işbirliği, topluluğun

² TREVI'nin yaratılması çeşitli terör eylemleri neticesinde –ki en önemlisi 1972 Münih Olimpiyatları sırasındaki katliamlar sonucudur- ve o zamanlarda Interpol'ün Avrupa ülkelerinin teröre karşı mücadelelerinde etkili yardımı sağlayamaması neticesinde gerçekleşmiştir. Başlangıçta Avrupa devletleri arasında terörle mücadeleyi etkin bir şekilde gerçekleştirmeyi koordine edecek iken alanını yavaş yavaş AT üyeleri arasındaki pek çok diğer sınır ötesi sorunlara doğru genişletmiştir.

bütünleşme süreci ve göç hareketlerinin daha da yoğunlaşmasına, göç ve iltica konularındaki hükümetlerarası işbirliğinin Topluluk düzeyine taşınmasına neden olmuştur. 1992 senesinde imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması çerçevesinde Avrupa Topluluğu "Avrupa Birliği" adını almış ve AB'nin "üç temel sütun"u oluşturulmuştur. Antlaşmanın AB'nin göç politikası açısından en önemli noktası ise, Antlaşmadan önce devletler arası koordine edilen Trevi ve Göç Grubu gibi oluşumları kurumsal olarak birleştirmesi ve Trevi Grubunu AB'nin üçüncü temeli olan "Adalet ve İçişleri" alanına entegre etmesidir (ORSAM, 2012, s. 13). Bu çerçeveden bakıldığında Maastricht Antlaşması'nın en önemli özelliği, bu konularda hükümetlerarası işbirliğini ön görmesinin yanı sıra, bu alanda AB organlarına da yetki vermesidir. Böylece, göç ve iltica politikalarında Topluluk çapında ve düzeyinde çalışmalar yoğunlaşmaya başlamıştır (Somuncu, 2006, s. 46).

Avrupa Birliği göç yönetiminin müktesebata entegre edilmesinin en önemli dönüm noktalarından biri 1997'de imzalanan ve 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması olarak görülmektedir. Amsterdam Antlaşması'yla birlikte Birliğin "bir özgürlük, güvenlik ve adalet" alanı olduğu belirtilmiş; Antlaşmaya serbest hareket, göç ve iltica konularını kapsayan bir bölüm eklenmiş ve ırk ve etnik kimlik temelinde ayrımcılığa karşı yasamanın önünü açmıştır (Gaddes, 2001, s. 25). Amsterdam Antlaşması ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması amacı ile Schengen Anlaşması, Topluluk hukukunun bir parçası haline getirilmiştir³. AB'yi kuran Antlaşmaları değiştiren Amsterdam Antlaşması'nda, serbest dolaşımın önündeki son engellerin kaldırılmasının yanında, güvenli bir ortamda yaşamayı sağlayacak tedbirlerin alınacağı öngörülmektedir. IV. Başlık altındaki 61. Madde ile eskiden üye ülkelerin milli yetkileri içinde olan, ülkeler arasında göç, iltica ve dış sınırların kontrolleri gibi konuların, Topluluk yetki alanına giren konuları içeren birinci ayağa geçirilmesi kararlaştırılmıştır (Genç, 2009, s. 10).

Amsterdam Antlaşması'ndan sonra 15-16 Ekim 1999 tarihinde düzenlenen Tampere Zirvesi'nde, Birlik topraklarında özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulabilmesi konusunda bir strateji belirlenmesini hedeflenmiştir. Bu bağlamda göç sorununa kaynak, transit ülke ve bölgelerdeki siyasi, ekonomik ve sosyal koşulları da dikkate alacak şekilde kapsamlı yaklaşılması ve konu çerçevesinde üye ülkelerin daha fazla ortak hareket etme gerekleri belirtilmiştir (Carrera, 2009, s. 6). Söz

³ İngiltere ve İrlanda sınır kontrol haklarını saklı tutmuştur.

konusu Zirve, kabul koşullarında ekonomik sebeplerle insani sebeplerinin dengelenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına üye ülke vatandaşlarıyla olabildiğince aynı haklar ve yükümlülüklerin verilmesi, göç yönetiminde kaynak ülkelerle ortaklık kurulması konuları üzerinde mutabakat sağlamıştır.

Mart 2003'teki Lahey Zirvesi'nde, Tampere'de söz edilen hedeflere bağlılık yenilenmiş ve 2010 senesine kadar bu hedeflere ulaşılması için bir plan oluşturulmuştur. Lahey'de onaylanan başlıca prensipler; üçüncü ülkelerin iltica sistemlerinin geliştirilmesi için bu ülkelerle işbirliği yapılması, yasadışı göçle mücadele, yeniden yerleştirme programlarının uygulanması, kayıtdışı göçmenlerin kaynak ülkelere iadesi için politika düzenlenilmesi, sınır güvenliği alanında operasyonel işbirliğini sağlamak için görevlendirilen ve bağımsız çalışan AB ajansı FRONTEX⁴ için fon kurulması şeklinde özetlenmektedir.

Kasım 2004 Brüksel Avrupa Konseyi'nde, "Avrupa Birliği'nde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi" başlıklı Hague Programı kabul edilmiştir. Tampere Zirvesi'nden sonraki beş yıllık dönem içinde göç ve sığınma konularında kaydedilen ilerlemelerin bir özetini yapan Program, göçün bütün aşamalarına ilişkin kapsamlı bir yaklaşımın oluşturulmasının gereğine değinmiştir. Bu yaklaşımın bir parçası olarak, göçün kaynak ve transit geçiş noktalarındaki ülke ve bölgelerle işbirliğine gidilmesinin öneminden bahsedilmiştir (Samur, 2008, s. 9). 27 Ekim 2005'te Hampton Court'ta gerçekleştirilen resmi olmayan liderler toplantısında, konunun önemine tekrar vurgu yapılmış ve Komisyon'dan özellikle Afrika'nın üzerinde durulacak şekilde göçe ilişkin, öncelikle yapılması gerekenleri belirten bir rapor hazırlanması istenmiştir. Bunun üzerine Komisyon bir rapor hazırlamış ve bu raporda ilk defa olarak göç sorununa küresel yaklaşılmasının öneminden ve sorunun çözümü için kaynak ve transit ülkelerin kalkınmalarının kilit unsur olmasından bahsedilmiştir.

Aralık 2005'teki Avrupa Konseyinde, "Birliğin Göçe Yönelik Global Yaklaşımı" kabul edilmiştir. Söz konusu yeni Global Yaklaşım göç konusunu üçüncü ülkelerle girecek birbiriyle entegre olmuş, kapsamlı ve dengeli

4 Dış sınırların kontrolü ve gözetimi üye devletlerin sorumluluğunda olmakla birlikte, FRONTEX mevcut ve gelecekteki topluluk düzenlemelerinin uygulanmasının kolaylaştırılmasını sağlamak üzere oluşturulmuştur. 2006 yılında, üye devletlerin yasadışı göç karşısında yaşadıkları sıkıntılıkların artması sonucu, Komisyon AB'nin deniz sınırlarında sınır yönetiminin güçlendirilmesi ve bu çerçevede FRONTEX'in kapasitesinin artırılması konusunda tavsiyelerde bulunmuştur. Detaylı bilgi için bkz: (Özer, 2010, ss. 200-201).

bir ortaklık yolu ile çözümleyebilmek için göç, dış ilişkiler ve kalkınma politikalarını bir araya getirmektedir. Böylelikle, göç ve ekonomik-siyasi kalkınma arasında bir bağ kurularak; göçün temel sebeplerinin (örneğin kaynak ülkelerdeki yoksulluğun ortadan kaldırılması, ekonomik büyümenin sağlanması ve bu ülkelerde iyi yönetimlerin ve insan haklarının desteklenmesi) ele alınması yolu izlenmektedir (Samar, 2008, s. 9).

Fransa'nın dönem başkanlığı sırasında öne sürülen "2008 Avrupa Birliği İltica ve Göç Paketi" (AGİP) ise beş prensip etrafında oluşturulmuştur. Bunlar; her bir üye ülkenin kendi öncelikleri, ihtiyaçları ve kabul kapasitelerinin kendi belirlediği şekliyle yasal göçün düzenlenmesi, yasa dışı göçmenlerin kaynak ülkelere veya geçiş (transit) ülkesine geri gönderilmelerinden emin olmak suretiyle yasadışı göçün kontrol altından tutulması, sınır kontrollerinin daha etkili bir hale getirilmesi, tek bir sığınma prosedürü ve mülteciler için tek bir statü uygulanması, kaynak ve geçiş ülkeleriyle göç ve kalkınma arasında etkileşimi desteklemek için kapsayıcı ortaklıkların kurulmasıdır (ORSAM, 2012, s. 14).

Bununla beraber, Avrupa Birliği göç düzenlemelerinin yapısı içindeki en çarpıcı değişikliklerin üye devletler tarafından imzalanan ve 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması'yla getirildiği belirtilmektedir. Lizbon Antlaşmasında göç ve sığınma ile ilgili düzenlemeler Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Anlaşma sütununda V. Başlık olan "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" alanı içerisine yerleştirilmiştir (Arslan, 2012, s. 106). Ayrıca, Lizbon Antlaşması ile Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanında oybirliği ile karar alınması ilkesi bazı istisnalar saklı tutularak büyük ölçüde kaldırılmış ve nitelikli çoğunluk ilkesi temelinde olağan yasama prosedürüne geçilmiştir. Söz konusu antlaşma ile iç güvenlik ve dış sınırların entegre yönetimi konuları ilk defa antlaşma çatısı altında düzenlenmiştir. Yine yasa dışı göçle mücadele edileceği ve izinsiz ikamet durumunda sınır dışı etme ve geri gönderme gibi yollara başvurulacağı belirtilmiştir (Arslan, 2012, s. 108).

Aralık 2009'daki Zirve'de kabul edilen "Stockholm Programı", Tampere ve Lahey Zirvelerinde alınan kararların devamı niteliğinde olup 2010-2014 döneminde göç konusunda yapılacak çalışmalara yön vermeyi amaçlamıştır. "Vatandaşlarına Hizmet Eden ve Koruyan Daha Açık ve Güvenli Avrupa" ismiyle program, Lizbon Antlaşması'ndaki ilgili hükümlerle uyumlu şekilde Birlik'in göç konusundaki önceliklerini diğer ülkelerle işbirliği içinde evrensel bir göç yaklaşımı geliştirmek, iş

piyasaının ihtiyaçlarını göz önünde tutarak üye ülkeler nezdinde ortak bir politika oluşturmak, daha sıkı bir entegrasyon politikası sağlamak, yasa dışı göçle mücadeleyi hızlandırmak, kimsesiz küçükleri koruyucu önlemler benimsemek olarak belirlemiştir (Arslan, 2012, s. 110).

Diğer taraftan Stockholm Programı, başta insan hakları örgütleri olmak üzere demokratik hak ve özgürlüklerin ve iltica hakkının kısıtlanacağını, FRONTEx'in rolünün artırılarak sınırların silahlandırılacağını ve baskıcı bir denetim mekanizması oluşturulacağını düşünenler tarafından eleştirilmiştir.

Avrupa Birliği'nde Göç Politikaları ve Getirilen Eleştiriler

AB ülkelerinin göçmenlerin entegrasyonu veya dışlanmasına yönelik politikaları çeşitli faktörlere göre şekillenmektedir. Bu çerçevede, göçmenlerin ne kadar süredir bu ülkede yaşıyor olmaları, ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyeleri ve yerli halk ile olan kültürel benzerlikleri veya farklılıkları önemli noktalar olarak göze çarpmaktadır. Avrupa Birliği vatandaşı olmayanların entegrasyonu veya dışlanması yönünde Avrupa ülkelerinde uygulanan başlıca üç model göze çarpmaktadır (Koca, 2002).

Bunlardan ilki olan "*Asimilasyon Modeli*" gelen göçmenlerin dil, kültür ve sosyal karakter bakımından yaşadıkları topluma uyum sağlayacakları düşüncesiyle bu gelişimi hızlandıracak politikalar uygulanmasını öngörür. Bunu sağlamak için oturma hakkı olan göçmenlerin hepsine vatandaşlık verilmesine ve bu şekilde asimilasyonun sağlanmasına yönelik politikalar uygulanmasına dayanır. İkinci model olan "*Çok Kültürlü Model'de*" ise göçmenlerin dil, kültür ve sosyal farklılıklarını kaybetmeleri beklenmeden onlara yerli halkla eşit ekonomik, sosyal ve politik hakların verilmesi söz konusudur. Son olarak "*Dışlanma Modeli'nde*" hükümetler ve yerli halk, göçmenleri kendi uluslarının bir üyesi olarak kabul etmezler. Ayrıca göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve politik haklara sahip olması sınırlandırılmıştır.

Söz konusu modeller hem ülkelerin göçmenlere yönelik politikaları belirlemede, hem de özellikle Avrupa Birliği üyesi olmayan göçmenlere vatandaşlık hakkı verilmesi konusundaki düzenlemelerde rol oynamaktadır (Koca, 2002). Ancak, özellikle son zamanlarda meydana gelen Avrupa Birliği'nin ortak politikalar belirleme yönündeki çabalarının artması, bir yandan da ülkelerdeki değişen iktidarlarla beraber politikalarının değişmesi ve küreselleşmenin etkisiyle bütün

lkeler, net olarak sınıflandırılabilirler olan yukarıdaki sistemlerden uzaklaşmaktadır.

AB'nin gç yönetimine yönelik eleştirilere bakıldığında ise temel olarak iki nokta üzerinde durulmaktadır. Söz konusu iki eleştiri de AB'nin düzensiz göç sorununun temelini inmediğini ve soruna yönelik giderek daha kısıtlayıcı ve kısa vadeli çözümler aradığını veya çözümleri üçüncü ülke topraklarına yneltiğini ne sürmektedir (ORSAM, 2012, s. 14).

Eleştirilen politikalardan ilki "gvenlikleştirmek" olarak tanımlanan yönetim politikasıdır. "Gvenlikleştirmek" belli bir politika alanında resmi ve yerleşmiş mekanizmaların dışına çıkararak olağanüstü önlemler almayı meşrulaştırmak için o konunun olağandışı bir tehdit unsuru haline getiren kavram olarak tanımlanmakta ve birçok araştırmacı tarafından AB gç yönetiminin gelişimini anlamlandırmak için kullanılmıştır (Arslan, 2012, ss. 44-60). Bu erevede, Ortak Pazarın kurulması ve Doğu Avrupa'nın ideolojik haritasının değişmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni i güvenlik tehditleri ile baş etmek amacıyla yürürlüğe konan Schengen Anlaşmaları ve kurulan Trevi Grupları ve Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL) gibi mekanizmalar Avrupa gç politikasının zeminini hazırlayan gvenlikleştirmek adımları olarak görülmüşlerdir.

Bunun yanında, Maastricht Antlaşmasıyla AB'nin üçüncü temel sütunu kapsamına alınan güç ve iltica konusu Amsterdam Antlaşması ile devletlerarası karar alma süreçleri ile politika üreten üçüncü sütundan alınıp ulus-üstü bir şekilde hazırlanan politikaların yeri olan birinci sütuna taşınmıştır. Özellikle bu iki Antlaşma arasında geçen süre gç ve iltica konuları ile ilgili gvenlikleştirmek "i" ve "dış" politika üretimi ile birlikte anılmaktadır (ORSAM, 2012, s. 14). Maastricht sonrası Amsterdam ncesi dönemde "iç" politika vize uygulamaları, taşımacılık cezaları, havaalanlarında irtibat görevlilerinin bulundurulması gibi önleyici tedbirlerin yanı sıra gözaltında tutma, geçici koruma statüsünün yanı sıra istihdam, sosyal yardım ve ikamet kısıtlamaları gibi caydırıcı politikalar uygulanmıştır. Dışarıya yönelik politikalar çerçevesinde ise bu dönemde özellikle geri kabul anlaşmaları ile iltica ve koruma konusunda üçüncü ülkelere sorumluluk yüklenilmesi istenmiştir (ORSAM, 2012, s. 14).

Tampere Zirvesi ile birlikte AB politikasının güvenlik ekseninden kurtulacağı sinyalleri verse de, 11 Eylül 2001 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilen terör saldırılarının ardından AB gç politikası tekrar güvenlik eksenine dnmştir. Göçmenlerin terörizmle

bağdaştırılmaları bu dönemde Danimarka, İtalya, Portekiz ve Britanya gibi ülkelerde kayıtdışı göçmenlere karşı yeni yasalar çıkarmalarına sebep olmuş, Sevilla Avrupa Konseyi'nde ise İspanya ve Britanya AB'nin kalkınma için yaptığı finansal yardımları bu ülkelerin göç kontrolü konusunda işbirliğine bağlamak için girişimde bulunmuşlardır (ORSAM, 2012, s. 14).

AB göç yönetiminde uygulanan politikayı ifade eden diğer bir kavram da "dışsallaştırma"dır. Geddes'e göre dışsallaştırma, göç denetiminin Avrupa'nın sınırlarının dışında yapılması, yani göçmenler için seçilen hedef ülkelere uzakta yapılması için AB göç sınırlarının taşınması durumunu ifade etmektedir (Geddes, 2001, s. 4). Güvenlikleştirme politikalarının bir devamı olarak nitelendirilen dışsallaştırma politikaları AB tarafından Schengen Anlaşmaları çerçevesinde kabul edilen vize politikalarının yanı sıra, taşımacılık cezaları ve havaalanı irtibat yetkilileri bulundurma zorunluluğu ile birlikte göç yönetimini üçüncü ülkelerin sınırlarına taşımıştır. Göç yönetiminin bu şekilde uzaktan kontrolünün sağlanması için kullanılan bir diğer araç "güvenli üçüncü ülke" politikalarıdır. Özellikle 18 Şubat 2003 tarihli AB Konsey Yönergesi (Dublin II Yönergesi) ile birlikte AB üyesi ülkeler başvuru sahibinin sığınma talebini değerlendirmeden bu kişiyi daha önce sığınma başvurusu yapma imkanı olduğu ülkeye (genellikle geçiş yaptığı ülkeye) geri gönderme yetkisine sahip olmuşlardır (ORSAM, 2012, s. 15).

Göç yönetiminde dışsallaştırmanın bir başka yöntemi ise AB genişlemesiyle birlikte oluşmuştur. Bu çerçevede AB'ye aday üye ülke konumundaki ülkelerin uymak zorunda oldukları üyelik koşulları AB sınırları dışında katı göç yönetimi kurallarının teşvik edilmesini sağlamıştır (ORSAM, 2012, s. 15). Eleştirilere göre, AB'nin göç sorununun güvenlik boyutu ile ilgilenmesi ve korumacı önlemleri arttırması beraberinde daha büyük bir kayıtdışı göçmen potansiyelini meydana getirmektedir. AB ülkeleri, sorunun çözümünde ağırlıklı olarak sadece sınır kontrolleri ve sınır güvenliğini artırma gibi tedbirler geliştirerek, sorunun çözümünde kendi değerlerini oluşturan hukukun üstünlüğü, insan hakları ve hukuk devleti gibi ilkeler ile üye devletlerin ulusal menfaatleri arasında kalmaktadır. İltica ve göç konusunu, sürekli olarak kendi coğrafyasının dışına itme ve sorumluluğu komşu ülkelere yükleme politikası ile Avrupa Birliği kendi çıkarlarını kurumun temel değerlerinin önüne koymaktadır.

Türkiye'nin Göç Politikası

Türkiye Cumhuriyeti tarihi kuruluşundan bu yana farklı dönemlerde, farklı şekillerdeki uluslararası göç hareketlerine tanık olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında gayrimüslimlerin Türkiye'den, ülke sınırları dışında kalan Türk ve Müslüman kimlikli soydaşların ise Türkiye'ye göçü kurumsallaşmıştır. Belirtilen dönemde uygulanan göç, iskan ve nüfus politikalarıyla bir yandan nüfusu az olan Türkiye'de nüfusun mümkün olduğunca artırılması, diğer yandan ise ulus-devlet yaratılması amacıyla nüfusun türdeş hale getirilmesi öngörülmüştür. Böylece göç "modernleşme projesinde" ulus-devletin inşası sürecinde, yeni ve türdeş bir toplum yaratma vizyonunun en önemli aracı olarak kullanılmıştır (İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009). Türkiye'de II. Dünya Savaşı sonrasında, Soğuk Savaş'ın da etkisiyle sınırlı sayıda sığınmacı ve mülteci hareketiyle karşılaşmış ve 1951 Mültecilerin Statüsüne İlişkin "Cenevre Sözleşmesi" ve 1967 Protokolü "coğrafi sınırlama" konularak imzalanmıştır⁵. Böylece Türkiye Avrupa dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermeyeceğini resmileştirmiştir.

İçduygu'nun da belirttiği gibi, 1920'li yılların başında ulus-devlet inşa projesinin bir parçası olarak Türk ve Müslüman kimlikli yabancı ülke vatandaşlarının Türkiye'ye göçü dışında, Türkiye'ye yönelen "yabancıların uluslararası göçü olarak" nitelendirilebilecek bir nüfus hareketi 1980'li yıllara kadar sınırlı kalmıştır. Türkiye'nin ulusal göç politikası 1980'lere kadar, kısa süreli ve geçici politikalarla şekillenmiş, uygulamaya koyulan hukuki düzenlemeler uluslararası toplumun baskısıyla özellikle BMMYK (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği) ve UGÖ (Uluslararası Göç Örgütü) ile geliştirdiği işbirliği çerçevesinde şekillenmiştir. Bu dönemde daha çok, sığınmacı ve mülteci adaylarının statülerinin belirlenmesinde 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne konulan çekinceden kaynaklanan sıkıntılar yaşanmış, siyasi ve hukuki düzenlemelerle de bu sorun aşılımaya çalışılmıştır (İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009).

Ancak 1980'lerle beraber, Türkiye'ye yönelen göç hareketleri nitelik olarak çok farklı nüfus hareketlerini içerir hale gelmiştir. Bu tarihten itibaren, büyük çaplı sığınma ve düzensiz göç hareketleri yaşanmaya başlanmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerinde yabancı uyrukluların oranı nispeten çoğalmış ve Türkiye uluslararası göç

5 Buna göre Asya ve Afrika ülkelerinden gelerek iltica talebinde bulunan yabancılar 'sığınmacı', Avrupa ve diğer kıta ülkelerinden gelenler ise 'mülteci' statüsünde değerlendirilmektedir.

bakımından çoğunlukla transit alan haline gelmiştir (İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009).

Avrupa'ya yönelen göçün geçiş bölgesi haline gelen Türkiye'nin göç politikasının, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde değişime uğradığı gözlenmektedir. Söz konusu süreçte Türkiye'nin gerek yasal göç, gerek düzensiz göçün önlenmesi, gerekse iltica konularında kapsamlı değişiklikler yapması öngörülmüştür. AB ile ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nin imzalandığı 2000 yılından bu yana, bu alanda bir uyum süreci yaşanmıştır ve bu bağlamda Türkiye, göç kabul etme politikası konusunda da AB politikalarına bağımlı duruma gelmiştir (ORSAM, 2012,s. 17). Bu süreçte Türkiye'nin uyguladığı "sistemsiz", "esnek" ve "geçici" düzenlemelerin yerini Avrupa Birliği uyum süreci etkisinde gelişen ve daha çok ulusüstü ve hükümetlerarası örgütlerin işbirliği ve baskısı ile kurumsallaşmaya başlayan göç politikaları ve uygulamalarını oluşturma süreci almıştır. Bu çerçevede, 19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen "Yeni Katılım Ortaklığı Belgesi", 24 Temmuz 2003 tarihinde yayınlanan Ulusal Program ve 25 Mart 2005 tarihinde kabul edilen "İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı" Türkiye'nin yasadışı göçün önlenmesine yönelik kabul, geri kabul ve sınır dışı etme uygulamalarında AB müktesebatının kabul edilmesi ve uygulamaya geçirilmesi önceliğine yer veren belgeler olmuşlardır (http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=1017).

İltica Göç Ulusal Eylem Planı ile,

- Göç ve iltica alanında bir ihtisas biriminin oluşturulması, oluşturulacak yapının içerik yönünden güçlendirilmesi,
- İltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamı ve eğitiminin sağlanması,
- İltica ve göç alanında yeni yatırım ve eşleştirme projelerinin gerçekleştirilmesi,
- Menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesis edilmesi,
- Kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin tesis edilmesi,
- Gelecekte nüfus hareketlerini etkileyecek ekonomik, sosyal ve politik değişimler göz önünde tutularak iltica ve göç politikalarının gözden geçirilmesi hedefleri konularak daha somut bir yol haritası

yayınlanmıştır (ORSAM, 2012, s. 21).

Bunun yanında, 22 Haziran 2006 tarihinde sığınma usulleriyle birlikte mülteciler ve sığınmacıların hakları ve yükümlülükleri ile ilgili düzenlemeleri içeren İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı yayınlanmıştır. Uygulama Talimatının ardından, 2008 senesinde Ulusal Program yenilenmiş, 2008 sonunda da Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yeni Ulusal Programda, *“Türkiye’nin İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı’nın uygulanması konusunda bir yol haritasının kabul edilmesini de içeren çabaların devam ettirilmesi, AB müktesebatı ile uyumlu bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması ve yasadışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması”* şeklinde daha önce belirlenen öncelikler yinelenmiştir (ORSAM, 2012, s. 22). Bununla beraber, iltica-göç ve entegre sınır yönetimi alanında eylem planlarıyla belirlenen hedeflerle ilgili çalışmaları yapmak özellikle yasal altyapı konusunda hazırlıkları koordine etmek üzere İçişleri Bakanlığında İltica-Göç ve Entegre Sınır Yönetimi adı altında 2008 yılında iki büro kurulmuştur. Bunun yanı sıra, yasadışı göç ile mücadelede alınacak tedbirlerin belirlenmesi, kurumlararası işbirliği ve koordinasyonun artırılması, operasyonel faaliyetlerin izlenmesi amacıyla, büro koordinesinde *“Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu”* oluşturulmuştur (ORSAM, 2012, s. 22).

Bu kapsamda Türk Ceza Yasasının 79. Maddesinde Temmuz 2010 tarihinde yapılan değişiklikle insan kaçakçılarında verilen cezaların daha caydırıcı olması sağlanarak düzensiz göçle mücadele daha da etkin hale gelmiştir. Ayrıca büro tarafından, iltica ve yasadışı göç alanında karşılaşılan ve mevzuat değişikliğine ihtiyaç duyulmadan, idari tedbirlerle çözülebilecek acil sorunlar tespit edilmiş, çözümlere ilişkin *“İltica Genelgesi”* ve *“Yasadışı Göç Genelgesi”* hazırlanarak Mart 2010’da İçişleri Bakanlığınca yayınlanmıştır. İltica genelgesinde, mali durumu bozuk olan mülteci ve sığınmacılardan ikamet harcı alınmaması, kayıtdışı göçmenlerden sığınma talebinde bulunanların başvurularının alınması, yabancılar numarasının verilmesi, mülteci sığınmacılara ait kişisel verilerin korunması, mülakat odası temini, tercümanların kimler olacağı gibi hususlara yer verilmiştir (ORSAM, 2012, s. 22). Yasadışı göç genelgesinde ise, geri gönderme merkezlerinde barındırılan kişilere insan onuruna yakışır bir şekilde hizmet verilmesi için buraların sahip olması gerektiği fiziksel koşullar ile bu merkezlerdeki uygulamalar, yasadışı göçle mücadelede başarılı çalışmalarının daha da etkinleşmesi amacıyla alınması gerekli görülen

tedbirler, kurumlararası çeşitli uygulamalar gibi hususlara yer verilmiştir.

Türkiye'ye yönelen göçün bir değerlendirmesi yapıldığında, İçduygu genel olarak 3 tür göçten söz etmiştir. Bunlardan ilki, doğu bloğunun çökmesinin ardından Doğu Almanya, Rusya, Ukrayna ve benzeri ülkelerden Türkiye'ye yasal olarak giren, ancak yasal kalış sürelerinin dolmasına rağmen ülkede kalmaya devam eden gruptur. Bu gruptaki insanlar, eğlence sektörü, hizmet sektörü, tarım, tekstil ve yiyecek içecek sektöründe illegal olarak çalışmaktadırlar. Ucuz işgücü nedeniyle tercih edilen bu insanların sayısı oldukça fazladır. İkinci gruptaki transit göçmenler ise, ülkelerindeki siyasal karmaşadan dolayı Türkiye'ye gelmeyi tercih eden insanlardır. Bu ülkeler arasında İran, Irak, Afganistan, Pakistan, Hindistan ve Asya'nın çeşitli ülkeleri sayılabilir. Transit göçmenlerin ortak özelliği, Türkiye'yi Avrupa'ya gitmek için köprü ülke olarak kullanmalarındır. Üçüncü grup ise, Türkiye'deki sayıları oldukça az olan sığınma başvurusunda bulunan insanlardır (Celalifer, 2006). Söz konusu göç türleri bağlamında, Türkiye'nin ulusal çıkarları ile uluslararası toplumda kabul görmüş genel göç ve sığınma politikaları ve uygulamaları arasında bir uyum gözeterek, kapsamlı, ayrıntılı ve şeffaf göç politikaları üretmesi, bu göç politikalarının ulus-devleti kurma kaygısını aşarak, günümüzün küresel değerlerini içine alan ve birey göçmenin insan haklarına odaklanan bir anlayışta olması, küresel yönetim perspektifinden, ilgili göçün paydaşı olan diğer devletler, uluslararası örgütler ve sivil toplum aktörleri ile beraber oluşturulması ve uygulanması, göçü şemsiye bir kavram olarak değerlendirip, ülkenin farklı göç türleri (geçici / yerleşmeye dayalı göç, düzenli / düzensiz göç, işgücü göçü, aile birleşimi, sığınma ve mülteci hareketleri gibi) ile karşılaşabileceği gerçeğini yansıtmaması, göçmenlerin ülkeye girişi, oturma ve çalışma izinleri, vatandaşlık kazanma hakları ve diğer entegrasyon boyutlarını kapsayacak şekilde farklı alandaki politikaları içermesi gerekli görülen önemli hususlardır (İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009).

Bununla beraber, 2010 yılının sonlarında Arap ülkelerinde meydana gelen halk isyanları ve protestolar Tunus ve Mısır'dan başlayarak tüm bölgeyi etkileyerek 2011 senesinden itibaren Suriye'ye de sıçramıştır. Yaşanan çatışmalar nedeniyle, Suriye'de yaşanan insani krizin büyümesi sonucunda Türkiye'nin sınır bölgesinde hareketlilik meydana gelmiştir. 300-400 kadar Suriye vatandaşının, 29.04.2011 tarihinde Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısına doğru hareketlenmesi Suriye'den Türkiye'ye yönelik ilk toplu nüfus hareketini oluşturmuştur. İç İşleri

Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre, 29/04/2011-27/05/2014 tarihleri arasında Türkiye'deki barınma merkezlerine gelen toplam Suriyeli sayısı 491.190 iken, Barınma merkezlerinden ülkesine dönenlerin sayısı ise 270.702'dir. (http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097)

Suriye'den Türkiye'ye yönelik kitlesel nüfus hareketi nedeniyle kamp içinde sorumlu kuruluş olarak Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) belirlenmiştir. Çadır kentlerin kurulumu ise Kızılay tarafından yapılmaktadır. Türkiye'nin karşılaştığı kitlesel akınlar karşısında aldığı tedbir ve önlemler dikkate alınarak, yapılan çalışma süreci sonunda 30/03/2012 tarihinde "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Mevcut mevzuatımızda kanuni düzeyde yer almayan geçici koruma rejimi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun "Geçici Koruma" başlıklı 91. maddesinde şu şekilde tanımlanmaktadır:

• Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.

• Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir (http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) Kasım 2014 tarihli son verilerine göre, komşu ülkelere sığınan kayıtlı Suriye vatandaşlarının en yüksek olduğu ikinci ülke Türkiye'dir⁶. Suriyeli mülteciler konusunun sosyal boyutu, son yıllardaki en önemli gündem başlıklarından birini oluşturmaktadır. Suriyeli mülteci sorunu, siyasi, ekonomik, güvenlik, hukuki, toplumsal boyutlarının yanı sıra, insani yönü ile de değerlendirilmelidir (Kap, 2014, s. 35). Bu nedenle, Suriye krizinin

6 Raporu göre, Lübnan'a sığınan Suriyeli mülteci sayısı 1.132.601, Türkiye'ye sığınan Suriyeli mülteci sayısı 1.065.902, Ürdün'e sığınan Suriyeli mülteci sayısı 618.508, Irak'a sığınan Suriyeli mülteci sayısı 223.923, Mısır'a sığınan Suriyeli mülteci sayısı 140.289 dur.

Türkiye'ye etkilerinden birisi olan Suriyeli mülteciler ile Türkiye'nin hem mali hem de toplumsal olarak baş edebilmesi, başta AB ve ABD olmak üzere, tüm uluslararası aktörlerin daha fazla katkı sunmalarını ve Türkiye'nin bu katkının sağlanması konusunda daha etkin bir çaba göstermesini beraberinde getirmektedir.

Sonuç

Avrupa Birliği'nin göç politikasına tarihsel bir bakış açısı ile yaklaşıldığında İkinci Dünya Savaşı sonrasında endüstrilerini büyütmeye ve geliştirme yoluna giden Avrupa ülkelerinin İtalya, İspanya, Kuzey Afrika ve Yugoslavya gibi ülkelere çalıştırılmak üzere büyük miktarlarda göç aldıkları göze çarpmaktadır. Fakat özellikle 1973 krizi ile başlayan süreçte göç alımları durdurulmuş, yasal ve yasal olmayan göçü kontrol edebilmek için Avrupalı ülkeler düzenleme yapma yoluna gitmişlerdir. Özellikle 1986 Avrupa Tek Senedi ile başlayan süreçte AB, ortak bir göç politikası oluşturma yönünde görüş beyan etmiş, göç kontrolüne ilişkin üye ülkeler arasında işbirliği oluşturulması öngörülmüş ve 1990 yılına kadar üye ülkelerin sığınma başvurularına ilişkin uygulanacak yöntem belirlenmiştir. Ancak ortak bir göç politikası oluşturma yönünde üye ülkelerin uygulamada etkin politikalar yaratamadığı ve bunun da ülkeden ülkeye farklı tutumlar sergilenmesinden kaynaklandığı da bilinmektedir (Bingöl, 2011). Daha önce belirtildiği gibi, Maastricht Anlaşması ile vize, sığınma ve göç gibi konular ortak çıkarlar olarak sayılmış ve Adalet ve İçişleri sütununa bağlanarak hükümetler arası bir bakış açısıyla ele alınmasına karar verilmiştir. 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile Adalet ve İçişleri sütununda önemli gelişmeler yaşanmış; üçüncü sütundaki yetkilerin, sadece polis ve adli işbirliği dışındaki alanların tümünün, birinci sütuna transfer edilmesi göç konusunun artık ulus ötesi politika alanı içerisine yerleştirilmesi anlamına gelmiştir.

Amsterdam Anlaşması hükümlerini uygulamak için hazırlanan 1999-2005 Tampere Programı Döneminde üye devletlerdeki ilgili yasal çerçevenin ortak asgari standartlarda uyumlulaştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda AB dış sınırlarının korunması, yasadışı girişlerin engellenmesi ve dış sınırlardan gelen kişilere tanınacak uluslararası koruma türlerine yönelik ortak standartların belirlenmesi üzerine çalışılmıştır. 2005-2010 dönemini kapsayan Lahey Programında ise ilk olarak mali kaynak sorunu değerlendirilmiştir. Bu konuda göçe kaynaklık eden ülkelere işbirliği konusu özellikle vurgulanmıştır (Bingöl, 2011).

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından yayımlanan 2011 yılı Uluslararası Göç Raporu'nda (International Migration Outlook) ekonomik durgunluk sebebiyle, hem Avrupa Birliği içerisinde hem de Birliğe yönelik göçte belirgin azalma olduğu belirtilmiştir. Başta Çek Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya ve İspanya'da söz konusu düşüş gözlenirken, AB ülkeleri arasındaki göç de 2009 yılında yüzde 22 oranında azalmıştır (İKTİSADİ KALKINMA VAKFI, 2011). Bununla beraber, çoğunluğu ekonomik amaçlı olan yasal göçler yaşlanan nüfuslara bağlı olarak artan ve daha da artacak olan işgücü ihtiyacını karşılama açısından her ne kadar Birlik ülkeleri açısından faydalı olsa da, kimlerin ve ne kadar kişinin ekonomik amaçlı göçmen kabul edileceği yönünde ortak hareket edilmemesi sorununa yol açmakta ve bir ülkenin kararı diğerini de etkileyebilmektedir. Ayrıca Samur'un da belirttiği gibi, yasal göçmenler konusunda ortak bir Birlik stratejisinin olmaması, aynı zamanda yasadışı göçü de tetiklemektedir (Samur, 2008, s. 7). Öte yandan sosyal koşulların artan baskıları, kültürel faktörlerin etkisi ve daha birçok sebeple de buldukları ülke toplumlarında göçmenlerle ilgili sorunlar ve gerilimler artmaktadır. Göçmenler artık eskisi gibi birer ekonomik ve siyasi değer ya da yardıma ve korunmaya ihtiyaç duyan gruplar olarak değil de, buldukları toplum nezdinde ekonomiye, kültürel ve sosyal düzene tehdit oluşturan unsurlar olarak görülmeye başlanmışlardır.

AB'nin göç yönetimini eleştirenler, göç sorununu ele alış biçimiyle Avrupa'nın, II. Dünya Savaşı sonrasında elde ettiği, hoşgörü, insan haklarına saygı, çok kültürlülük gibi kazanımları da tehlikeye attığını ileri sürmektedirler. Oysa ki, çok kültürlülük ve çeşitlilik Avrupa kimliğini tanımlayan unsurlar olagelmıştır. Bu çeşitlilik içerisinde, Avrupa tarafından kendini tanımlamakta kullanılan ve evrensellik iddiası taşıyan insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü ve demokratik devletin geliştirilmesi gibi ilkelerle izlenen politikalar uyumlu olmalıdır. Göç tartışmaları "dışsallaştırma ve ötekileştirme" kavramları üzerinden değil her fırsatta varlığıyla övüldüğü belirtilen değerler üzerinden yürütülmelidir.

Türkiye göç konusunda her ne kadar kurumsallaşmamış olsa da derin tecrübesi olan bir ülkedir. 1990'lardan itibaren Türkiye, yaşadığı tecrübeler ve uluslar arası kuruluşların etkisiyle -özellikle de AB sürecinin etkileri- göç konusunda daha somut bir politika izlemeye başlamıştır. Bu süreçte AB'nin taleplerinin etkileri üzerinde durulmaktadır. Ancak bazı noktalarda (Geri Kabul Anlaşmaları) ulusal çıkarları ile AB'nin talepleri

arasında tercih yapmak zorunda kalmıştır (Arslan, 2012, s. 110).

Türkiye'nin AB uyum sürecinde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması ve AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması konularının en sorunlu alanlar olduğu görülmektedir. Coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'nin Avrupa dışından gelen kişilere de kalıcı koruma sağlaması ile sonuçlanacaktır. AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması ise, Avrupa'ya yönelen transit göçmenlerin bile Türkiye tarafından geri kabulünü gerektirecektir.

Bununla beraber, karar vericilerin iç siyasi çekinceler ve güvenlik eksenli yaklaşımlardan daha çok sorunun insani ve sosyolojik boyutunu göz önüne alan bir bakış açısı sergilemeleri önemli bir noktadır. İçduygu'nun da değiştiği üzere, Türkiye'ye gelen göçmen, sığınmacı ve yabancıların, nicelik ve niteliklerini sağlıklı ve güvenilir bir biçimde belirleyecek bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, konu ile ilgili faaliyet gösteren kurumlar arasında işbirliği ve çalışmalarının artırılması gerekmektedir.

Kaynakça / References

Apap, J. (2002). *Rights of Immigrant Workers in the European Union: An Evaluation of the EU Public Policy Process and the Legal Status of Labour Immigrants from Maghreb Countries in the New Receiving States*. Leiden, NLD: Brill Academic.

Arslan, M. İ. (2012). *"The Paradoxes of European Union Immigration Policy and Its Repercussions on Turkish-EU Relations"*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara, ODTÜ, Ankara.

Bingöl, P. (2011). *AB Göç Politikasında Güncel Gelişmeler*. Erişim tarihi.10 Aralık 2014 <http://www.ekonomistler.org.tr/?p=387> .

Carrera, S. (2009). In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration and Nationality in the EU, *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, 17, Leiden, NLD: Martinus Nijhoff.

Celalifer, A. (2006). *"Röportaj: Türkiye'nin Göç Politikası Üzerine Genel Bir Değerlendirme"*. (3 Nisan 2006), Erişim tarihi 4 Ocak 2015, <http://www.usakgundem.com/haber/3934/r%C3%B6portaj-t%C3%BCrkiye%E2%80%99nin-g%C3%B6%C3%A7-politikasi-%C3%BCzerine-genel-bir-degerlendirme.htmln>.

Fassmann H., Haller M. and Lane D. S. (Eds.) (2009). *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*. Northampton: Edward Elgar.

Gaddes, A. (2001). International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe, *International Migration*, 39(6).

Geddes, A. (2001). *Migration Policy in an Integrating Europe*. Paper presented to the

European Cummunity Studies Association.

Genç, D. (2009). *Europeanization of National Immigration Policies*. Bahçeşehir Univ., Erişim tarihi. 17 Aralık 2014, <http://www.ecprnet.eu/databases/conferencespapers/436.pdf>.

Gençler, A. (2005). Avrupa Birliği Göç Politikası. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49.

Hansen, R. (2003). Migration to Europe Since 1945: Its History and Its Lessons. *The Political Quarterly*.

İçduygu, A., Sert, D. Ş. ve Karaçay, A. B. (2009). *Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing*. Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı, No: 1.

http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=1017, İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Bürosu Resmi İnternet Sitesi, Erişim tarihi 30 Aralık 2014.

http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097 İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sitesi, Erişim tarihi 1 Nisan 2015.

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI (2011). İktisadi Kalkınma Vakfı E – Bülteni. Erişim tarihi 11 Aralık 2014, http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/ikv_e-bulten_11-17_temmuz_2012.pdf, 11 – 17 Temmuz 2011.

Kap, D. (2014). *Suriyeli Mülteciler: Türkiye'nin Müstakbel Vatandaşları*. Aralık 2014, Erişim tarihi 30 Mart 2015 [http://www.ikv.org.tr/images/files/Akademik-Perspektif-Aralik-2014_30-35\(1\).pdf](http://www.ikv.org.tr/images/files/Akademik-Perspektif-Aralik-2014_30-35(1).pdf).

Koca, M. (2002). *AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyuşuklarının İstihdamı*. Erişim tarihi 3 Aralık 2014 www.mulkiyeteftis.gov.tr/userfiles/AB_Ulkelerinde_Goc.doc.

ORSAM (2012). *Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi*. Rapor No:22, 2012.

Özer, Y. Y. (2010). Yasadışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri. *Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler*, Demir, O. Ö. ve Sever, M. (Ed.), Ankara: Polis Akademisi, 200-201.

Samur, H. (2008). Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 5(2).

Somuncu, B. (2006). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.