

**T.C.  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇMENLİK POLİTİKALARI:  
TARİHSEL GEÇMİŞ VE MEVCUT DURUM**

**Aslı Özge ÖZGEN  
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**DANIŞMAN  
Doç. Dr. Murat OKÇU**

**ISPARTA - 2010**

T.C  
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : Uluslararası İlişkiler EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız **YÜKSEK LİSANS / ~~DOKTORA~~** Programı öğrencisi  
**Aslı Özge ÖZGEN** tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve  
kurulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.  
Tez Adı Değişikliği **(APILDI) YAPILMADI**

01.06.2010  
Tarih

Doc. Dr. Timuçin KODAMAN  
Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

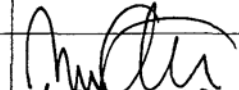
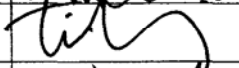
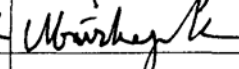
SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 01.06.2010 Salı  
günü saat 14:00 'de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Avrupa Birliği  
Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum  
konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **ÖYBİRLİĞİ ÖYÇOKLUĞU** ile aşağıdaki kararı  
almıştır.

KABUL

RED

DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	Doc. Dr. Murat OKGU	
Üye	Doc. Dr. Timuçin KODAMAN	
Üye	Yrd. Doc. Dr. Muharrem GÜRKAYNAK	
Üye		
Üye		

Yukarıda adı geçen öğrenci Sınav Tutanağı'nda belirtildiği üzere mezun olmaya **HAK KAZANMIŞTIR / KAZANMAMIŞTIR.**  
Gereğini rica ederim.

ENSTİTÜ YÖNETİM KURULU KARARI :

Tarih:

Karar No:

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RED", veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığına tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak zorundadır.

Madde-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığına tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

## ÖZET

**Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları:  
Tarihsel Geçmiş, Mevcut Durum, Gelecek Yönelimler  
Aslı Özge ÖZGEN  
Süleyman Demirel Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü  
Yüksek Lisans Tezi, 138 sayfa, Mayıs 2010**

**Danışman: Doç. Dr. Murat OKÇU**

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nin göçe ve göçmene yönelik izlediği politikaları saptamak ve Avrupa Birliği düzeyinde ortak bir göç politikasının geliştirilip geliştirilmediğini belirlemektir. Bu amaçla öncelikle göç ve göçmen kavramlarının işaret ettiği anlam ve bunlarla ilgili tartışmalara, daha sonra da göçe neden olan faktörleri anlayabilmek için göç teorilerine kısaca değinilecektir.

Çalışmanın içeriğinde göçün Avrupa Birliği algısının değerlendirilmesinde Everett Lee'nin itme çekme kuramından ve ilişkiler ağı kuramından yararlanılmıştır. Bu yaklaşımlar ışığında temel varsayımlarımız Avrupa Birliği'ne göçün halen yoğun bir şekilde devam ettiği, Avrupa Birliği düzeyinde serbest dolaşım hakkının öncülük ettiği bir ortak göç politikasının var olmakla birlikte halen gelişme aşamasında olan bir politika çekirdeği olduğu varsayımlarıdır.

Bu bulgulara ulaşabilmek amacıyla ilk bölümde çizilen kavramsal çerçevenin ardından Avrupa'ya yönelen göç akınlılarının niteliği, uluslararası belgelerde göçmenlerin yeri ayrı bir bölüm halinde incelenecek, daha sonra Avrupa Birliği'nin göç ve göçmen konusundaki müktesebatı ve diğer ikincil hukuk kaynaklarında düzenlenmiş hukuki metinler incelenecektir.

Son bölümde Avrupa Birliği'nin göç politikası; entegrasyon, ortak sığınma hukuku, ekonomik işgücüne yönelik politikalar, vize politikası ve sınır kontrolleri bağlamında irdelenecektir. Bu gelişmeler ışığında; Avrupa Birliği göç politikasının önümüzdeki yüzyıl içinde nasıl bir rota izleyeceği konusunda bazı değerlendirmeler ve elde edilen sonuçlar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** *Avrupa Birliği, Göç, Göçmen, Göç Politikası, Göçmene Yönelik Uygulamalar.*

**ABSTRACT****European Union Immigration Policy:  
Historical Past, Contemporary Situation, Future Directions****Aslı Özge Özgen****Suleyman Demirel University, International Relations,****Master D., 138 Pages, May 2010****Supervising: Assoc.Prof. Dr. Murat OKÇU**

The objective of this thesis is determination of European Union's policy towards migration and migrants and at European Union level whether or not the existence of a common European Union policy. For this purposes, initially we must identify the concepts of migration and migrant, refugee, asylum seeker and the other categories of migrant groups. So, the reason of international migration, we ought to consider on migration theories.

In the context of this thesis, the evaluation of migration perceptions from European Union, we benefited from network migration theory and pull and push factors theory. In the light of these data, the hypothesis is there is a common migration policy in the European Union level which is led off the right of free movement of people. However, this policy is core and continues to develop.

To reach this goal, in the first section we draw a conceptual framework and then, the characteristic landscape of European migration and migrants in the international documents are expressed. In the third section, *acquis communautaire* and the other secondary legislation of European Union about migration and asylum are determined and expressed in a historical base.

In the last section, the migration policy of European Union's fundamental parts; common asylum law, integration of migrants and the policy towards migrant workers, visa policy and the penetration of borders are handed in political framework. Therefore, how change the migration policy of European Union's route is evaluated and the conclusions are determined.

**Key Words:** *European Union, Migration, Migrant, Migration Policy, Application Towards Migrants.*

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET .....	i
ABSTRACT .....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR .....	vii
TABLolar DİZİNİ .....	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### 1.GÖÇ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Göç ve Göçmen Kavramı.....	5
1.1.1. Göç Kavramı .....	7
1.1.2. Göçmen Kavramı .....	8
1.1.2.1. Geçici Göçmen İşçiler.....	9
1.1.2.2. Vasıflı ya da Ticaretle Uğraşan Göçmenler .....	9
1.1.2.3. Düzensiz Göçmenler .....	9
1.1.2.4. Mülteciler .....	9
1.1.2.5. Sığınma Arayanlar .....	11
1.1.2.6. Zorunlu Göçmenler .....	11
1.1.2.7. Ailelerin Birleştirilmesi Yoluyla Göçmen Kapsamına Girenler.....	12
1.1.2.8. Geri Dönen Göçmenler .....	12
1.2. Göç Kuramları.....	14
1.2.1. Ravenstein Göç Kuramı .....	14
1.2.2. İtme Çekme Kuramı .....	16
1.2.3. Petersen ve Kuramı: Beş Göç Tipi.....	17
1.2.4. Kesişen Fırsatlar Kuramı .....	18
1.2.5. Dünya Sistemi (Merkez Çevre) Kuramı .....	19
1.2.6. Göç Sistemleri Kuramı.....	20
1.2.7. İlişkiler Ağı Kuramı .....	21
1.3. Göçün Nedenleri .....	23
1.4. Göçün Sonuçları.....	25

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2.ULUSLARARASI BELGELERDE GÖÇMENLER

2.1. Mülteciler (Sığınmacılar), Göçmenler ve Uluslararası İlişkiler.....	27
2.1.1. Uluslararası bir Koruma Rejiminin Ortaya Çıkışı.....	28
2.1.2. Uluslararası İşbirliğinin İlk Yılları.....	29
2.2. Mülteciler (Sığınmacılar) Göçmenler ve Uluslararası Örgütler.....	31
2.2.1. Birleşmiş Milletler'in Göçmen Konusuna Yaklaşımı.....	32
2.2.2. Avrupa Konseyi Çerçevesinde Göçmenlerle İlgili Kabul Edilen Düzenlemeler .....	34
2.2.3. Uluslararası Göç Örgütü ve Göçmenler .....	35
2.2.4. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve Göçmenler .....	36
2.3. Uluslararası Belgelerde Göçmen ve Yabancıların Temel Hakları ve Benimsenen İlkeler .....	37
2.3.1. Ülke İçinde Serbest Dolaşım ve Ülkeyi Terk Etme Özgürlüğü.....	37
2.3.2. Aile Hayatı Hakkı .....	38
2.3.3. Sınır Dışı Etme Eylemine Karşı Önlemler.....	39
2.3.4. Geri Gönderilmeme .....	39
2.3.5. Ayrımcılık Yasağı .....	40

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3.AVRAPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASI HUKUKİ ÇATI

3.1. AB'de Göç Politikası İle İlgili İlk Girişimler .....	44
3.1.1. Avrupa Tek Senedi: Ortak Bir Pazarın Temelleri.....	51
3.1.2. Schengen Sözleşmesi ve Topluluk Çatısı Dışında Oluşturulan Diğer İşbirliği Forumları: Kale Avrupa'sının Doğuşu .....	52
3.1.2.1. TREVI Grubu.....	52
3.1.2.2. Schengen Sözleşmesi .....	52
3.1.2.3. EUROPOL (Avrupa Polis Ofisi).....	55
3.1.3. Dublin Sözleşmeleri ve EURODAC.....	55
3.1.3.1. Dublin Sözleşmesi (DUBLIN I) .....	55
3.1.3.2. EURODAC .....	56
3.1.3.3. Dublin Sözleşmesi'nin AB Çatısı Altına Alınması: DUBLİN II TÜZÜĞÜ.....	57

	<b>Sayfa</b>
3.2. Kurucu Antlaşmalarda Göç İle İlgili Düzenlemeler .....	59
3.2.1. Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA) .....	59
3.2.2. Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması, ABA) .....	62
3.2.3. Maastricht'ten Amsterdam'a .....	64
3.2.4. Amsterdam Antlaşması İle Getirilen Yenilikler .....	66
3.2.4.1. Amsterdam Antlaşması ile IV. Başlıkta Meydana Gelen Değişiklik.....	67
3.2.4.2. Karar Alma Mekanizmasındaki Değişiklikler .....	68
3.2.4.3. Yargısal Yetkiler .....	68
3.2.4.4. Schengen Protokolü .....	70
3.3. Tampere Zirvesi: Ortak Bir Kale Avrupası ve Ortak Göç Politikasına Geçiş ....	71
3.3.1. Viyana Eylem Planı .....	71
3.3.2. Tampere Zirvesi ve Alınan Kararlar .....	72
3.3.2.1. Köken Ülke İle Ortaklık.....	73
3.3.2.2. Ortak Bir Sığınma Sistemi .....	74
3.3.2.3. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Davranış .....	74
3.3.2.4. Göç Akınlarının Yönetimi.....	75
3.3.3. Nice Antlaşması .....	75
3.3.4. Lizbon Antlaşması'na Doğru .....	77
3.3.5. Göçe Yönelik Global Yaklaşım: Lahey Programı .....	79
3.3.6. Lizbon Antlaşması .....	81

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **4.AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASI: SİYASİ ÇATI**

4.1. AB'nin Yasal Göçe Yaklaşımı ve İlgili Politikalar.....	84
4.1.1. Göçmen İşgücüne Yönelik Politikalar .....	85
4.1.1.1. Yeşil Kitap, Demografik Değişkenlerle Yüzleşme: Kuşaklar Arası Yeni Dayanışma .....	90
4.1.2. Göç Kontrolleri Politikası .....	91
4.1.2.1. Dış Sınır Kontrolleri.....	91
4.1.2.2. Ülke Alış-Verişi ve İç Kontroller.....	92
4.1.2.3. Göçün Engellenmesi .....	93
4.1.3. Vize Politikası .....	94
4.1.3.1. Vize Uygulamaları .....	95

	<b>Sayfa</b>
4.1.3.2. Yerleşme ve Oturma İzinleri.....	97
4.1.3.3. Göç Politika Aracı: ARGO Programı .....	98
4.1.4. Ortak Sığınma Politikası .....	101
4.1.4.1. Giriş Önleme Müdahaleleri.....	102
4.1.4.2. Giriş ve Kabul Prosedürleri.....	103
4.1.4.3. Giriş Sonrası Önlemler.....	105
4.1.4.4. Avrupa Mülteci Fonu .....	107
4.1.5. Göçmenlerin Entegrasyonu.....	107
4.2. Yasadışı Göç Politikası .....	111
4.2.1. Yasadışı Göç ve Göçmen.....	111
4.2.2. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı.....	113
4.2.3. AB'nin Yasadışı Göçle Mücadeleye Yönelik Politikaları .....	113
4.2.4. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığına Yönelik Düzenlemeler.....	115
4.2.4.1. Sınıraşan Örgütlü Suçlarla Mücadeleye İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Göçmenlerin Kara, Hava ve Deniz Yoluyla Kaçırılmasına Karşı Protokolün AT Adına Onaylanmasına Yönelik Konsey Kararı .....	116
4.2.4.2. İnsan Ticareti İle Mücadele Konusunda Konsey Çerçeve Kararı (Temmuz 2002).....	116
4.2.4.3. İnsan Ticareti İle Mücadelede ve İnsan Ticaretinin Önlenmesinde En İyi Uygulamalara, Standartlara ve Usullere Yönelik AB Planı .....	117
4.2.5. Geri Dönüş Politikası.....	118
SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER .....	119
KAYNAKÇA.....	129
ÖZGEÇMİŞ .....	137



**KISALTMALAR**

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Anlaşması
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABÖ	Afrika Birliği Örgütü
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ATA	Avrupa Topluluğu Anlaşması
BM	Birleşmiş Milletler
EURODAC	Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi
EUROJUST	Avrupa Adli İşbirliğini Geliştirme Ajansı
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi
FRONTEX	Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
OJ	Avrupa Birliği Resmi Gazetesi
OSCE	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
UNHCR	(BMMYK) Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
UNRRA	Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi
vd.	Ve diğerleri
md.	Madde
s.	Sayfa.

**TABLULAR DİZİNİ**

	<b>Sayfa</b>
Tablo 1: AB'ye göçmen girişleri; (bin kişi).....	46
Tablo 2: AB'de sığınma başvuruları (bin kişi). ....	47
Tablo 3: 2006 yılı itibarı ile Avrupa'da göçmenler ve göç oranları .....	50

**ŞEKİLLER DİZİNİ**

	<b>Sayfa</b>
Şekil 1. Göçmenler ve tipolojileri .....	13
Şekil 2: Gç kontrolleri bağlamında ulus devlet ve Avrupa Entegrasyonu.....	109

## GİRİŞ

Batı Avrupa'da sığınma ve göç 1990'lı yılların başından bu yana önemli konular arasına girmiştir. 1973'e kadar Avrupa'da sınır kontrol politikaları etkin bir şekilde uygulanmazken, 1973'ten sonra petrol krizinin verdiği ekonomik sıkıntılar nedeniyle AB dışarıdan gelebilecek potansiyel göçmenleri kendi bünyesine almak istemediğinden, etkin bir sınır kontrolü politikası başlatmıştır. 1980'lerde küreselleşmenin, 1990'larda iletişim devriminin ve bu süreçlere eşlik eden teknolojik gelişme insan hareketlerine ivme kazandırmıştır. Çok uluslu şirketlerin ulus aşırı alanda faaliyet göstermesi ve sınır ötesi ticaretin gelişmesi sayesinde özellikle işgücü hareketliliği artan bir önem arz etmeye başlamıştır. Bu çerçevede içerisinde; sanayisi gelişmiş Avrupa'nın bir de yaşlanan nüfusunun etkisi ile 1973'e kadar göçmenlerin Avrupa'ya gelmesi desteklenmiş, Avrupalı vatandaşların çalışmaya razı olmadıkları birçok işgücü sektöründe bu göçmenler istihdam edilmişlerdir.

1980'lerden sonra artan sınır kontrolleri göçmenlere madalyonun diğer yüzünü göstermiştir. Bu sıkı sınır kontrollerine eşlik eden yabancı düşmanlığı ve ırkçılık kamuoyunda gelişmiş ve hatta siyasetçiler tarafından politika malzemesi haline getirilmiştir. Buna rağmen daha iyi yaşam koşulları arayan göçmenler yasal yollardan AB sınırlarını aşamayınca; yasadışı olarak AB'ye giriş yollarını aramaya başlamışlardır. Bu durumdan kendine çıkar sağlayan göçmen kaçakçıları ve insan tacirleri olmuştur. Bugün bile birçok göçmen bu kaçakçıların ve tacirleri malzemesi olamaya devam etmekte, birçok göçmen trajedilerine rastlanılmaktadır.

1990'lı yıllarda dünyada meydana gelen gelişmeler yeni bir göçmen akımına neden olmuştur. Bu dönemde göçmenler yalnızca ekonomik boyutta ele alınmamış, göçün ve göçmenin siyasi, sosyal, insani ve kültürel boyutta hayata etkileri göz önüne çıkmıştır. Gorbaçov'un Prestroika ve Glastnost politikalarının ertesinde iki kutuplu dünya sistemi çökmüş, ABD büyük bir hegamon güç olarak uluslararası sistemde yerini almıştır. Böyle bir ortamda SSCB'den koparak bağımsızlıklarını ilan eden birçok ülke ekonomik liberalleşme dönemine geçiş yapmakla birlikte birçok alt yapısal sorunlar yaşamışlardır. Bağımsızlığını yeni kazanan ülkelerde yaşanan sosyo-ekonomik sorunlar bölgeler arasında ekonomik ve sosyal dengesizliklerin artmasına ve hatta derinleşmesine neden olmuştur.

1990'lı yıllarda dünya nüfusunun %10'unu barındıran en yüksek gelire sahip on altı ülke toplam dünya gelirinin %31,5'ini kontrol ederken, en yoksul %5'i barındıran ülkelerin payı binde birde kalmaktadır (Enneli, 2008:122). Tüm bu gelir eşitsizliği tabloları nedeniyle birçok kişi göçmen konumuna düşmüş ya da potansiyel göçmen olarak yaşamaya devam etmiştir.

Avrupa'da birçok ülkenin uluslararası göçe yönelik sınır kontrolü ve kısıtlama mekanizmaları ve vize önlemleri geliştirmekle birlikte, 1992'de Maastricht Anlaşması'nın imzalanması ile birlikte; ekonomik bir bütünleşmeye yönelmiş bir topluluktan siyasi bütünleşmeye yönelen bir topluluk olmaya evriline göç ve göçmen konusuna verilen önem de artmaya başlamıştır. Schengen Sözleşmesi ile iç sınırların kaldırılarak ortak bir dış sınır politikası uygulamaya yönelen AB üye ülkeleri açısından göçmenler dört temel boyuttan ele alınmakta ve bu dört temel boyut etrafında tehdit etmektedir.

Öncelikle; AB açısından göçmenlerin ele alınmasını gerektiren en önemli boyut ekonomik boyuttur. Avrupa'nın yaşlanan nüfusu bir taraftan genç ve vasıflı işgücüne ihtiyaç duyarken ve bu tür göçmenlere karşı açık kapı politikası izlerken; diğer taraftan AB'nin bu göçmenleri taşıma kapasitesinden fazla ve vasıfsız işgücüne karşı sıkı kontrol politikaları uygulama yoluna gitmektedir. Bununla birlikte yasal yollardan AB topraklarına giremeyen birçok yasadışı ve vasıfsız göçmen kayıtdışı ekonomilerde istihdam edildiğinden AB ekonomisine zarar vermektedir.

Göçmenlerin AB'yi tehdit ettiği ikinci boyut; güvenlik boyutudur. Avrupa'nın birçok bölgesinde göçmenler sınır aşan suçların faili olarak görünmektedir. Bu durum özellikle 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra had safhaya ulaşmıştır. AB'de bulunan Müslüman azınlık terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve sınır ötesi suçların nedeni olarak algılanmış bu durum yeni bir anlayışın-İslamofobinin- ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Üçüncü boyut sosyal uyum, entegrasyon ve insani boyuttur. AB'nin temellerinin atıldığı 1957'den bu yana daha önce eşi ve benzeri görülmemiş bir ekonomik ve siyasi bütünleşmenin gerçekleştirildiği *sui generis* bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır. AB üzerine kurulduğu insan hakları ve insani değerlere

verdiği önemi her fırsatta vurgulamaktadır. 1975 Helsinki Zirvesi'nde insan hakları konusunu siyasetinin bir parçası haline bile getirmiş, bu sayede SSCB'yi "yumuşak karnından" vurmaya hedeflemiştir. İnsan haklarına atfedilen bu önem göç ve göçmen hakları konusunda ise yetersiz kalmakta ve bir ikilem ortaya çıkmaktadır. Bir taraftan yayımladığı strateji belgelerinin, tebliğlerinin birçoğunda göçmenlere ve azınlıklara verilen hakların kendi vatandaşlarına verilen haklara yaklaştırılması gerektiği savunulurken, diğer taraftan Schengen mekanizmasıyla getirilmiş çoğu üçüncü dünya ve Ortadoğu ülkelerinden gelen insanlara kendi topraklarına girmek için izin bile vermemektedir.

AB, sosyal uyumun sağlanması için, bünyesinde bulunan göçmenlerin ve azınlıkların "Avrupalı değerlere" ve "Avrupalılık kimliğine" entegre edilmelerini ve tam bir Avrupa kültürü içinde yoğrulmalarını istemektedir. Zira, emek piyasasında vasıflı göçmenlerin Avrupa piyasalarına entegre edilmeden ekonomik alandaki katkıları sınırlı kalacaktır. Bu nedenle bugün bile göçmenlerin ve azınlıkların ev sahibi ülkenin dilini öğrenmeleri bir devlet politikası olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Birliği'ni etkileyen dördüncü ve son boyut ise sığınma boyutudur. Siyasi amaçlarla kendi ülkelerinde zulüm riski altında bulunan kişiler bir başka ülkeden koruma talebinde bulunabilmektedir. Bu noktada AB'yi en çok tehdit eden konu; yasal yollardan AB topraklarına giremeyen birçok göçmenin sığınma kisvesi altında AB topraklarına mülteci olarak girmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum hem gerçekten sığınma arayan kişilerin AB topraklarına kabul edilmemesine yol açmakta hem de ülke ekonomisine büyük zarar vermektedir (Neumayer, 2002:11).

Bu tez çalışmasının ele aldığı temel konu AB'nin ortak bir göç politikasına sahip olup olmadığını irdeleyerek, göçmenlere karşı uyguladığı politikaları ortaya çıkarmak olarak özetlenebilir. Ortak bir göç politikasının varlığının anlaşılabilmesi için bugüne kadar AB'nin hukuki metinlerinde ve AB'nin üzerine oturduğu üç sütundan hangisine ait olduğunu belirlemek büyük önem arz etmektedir. Bununla birlikte göç çalışmalarında göç ve göçmen kavramlarının birbirinden farklı olması kadar, birbirinden ayrılmaz kavramlar olması nedeniyle çalışmada hem göçe hem de göçmene yönelik tutumlar değerlendirilmiştir.

AB'nin göç politikasını anlamak amacı ile ilk bölümde göç ve göçmen kavramlarına, göçmen kategorilerine göçün neden ve sonuçlarına ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa'ya yönelen göç trendleri; bu göç akınlarda bulunan kişilerin nitelikleri ele alınmıştır. Zira bugün AB içinde bulunan göçmen sayısını ve AB'ye yönelebilecek göçmen sayılarını tahmin etmek AB'nin politika üretme sürecinde önemli ve göz ardı edilmemesi gereken bir konudur. Yine, ikinci bölümde uluslararası belgelerde göçmen kavramının nasıl ele alındığı ve göçmenlere tanınan hakların hangi noktada olduğu incelenecektir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, AB düzeyinde kurucu anlaşmalarla başlayan süreç içinde göç konularının bu hukuki metinler içinde nasıl ele alındığı, hangi başlıklar altında düzenlendiği ve hangi sütun içinde yer aldığını anlamak; bu politikanın hükümetlerarası düzeyde mi, ulusüstü düzeyde mi kaldığı konusunda önemli ipuçları verecektir. Bu bölümde AB'yi kuran anlaşmalar ve bu anlaşmaları değiştiren anlaşmalarda göç ile ilgili düzenlemelere verilen yer ayrıntılı bir şekilde açıklanacaktır.

Dördüncü ve Son bölümde ise; bu hukuki metinler çerçevesinde AB'nin kabul ettiği tebliğler, strateji belgeleri ve göç politikasına yönelik konu başlıkları ele alınarak, siyasi bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır. Burada AB'nin göçe yönelik politikasını anlayabilmemiz için göç politikasını iki başlıkta incelemek uygun görülmüştür. Öncelikle AB'nin yasal göçe yönelik yaklaşımında sığınmacılara, işgücüne yönelik politikaları ve konuyla ilgili strateji belgeleri, tüzük ve yönergeleri incelenecektir. AB'nin göçmenlere yönelik politikasının vazgeçilmez bir parçası olan entegrasyon sürecine de burada yer verilecektir. AB'nin bugün dahi gündeminin baş sıralarında yer alan yasadışı göçe yönelik düzenlemeler, alınan kararlar, mücadele yöntemleri ve ayrılan fonlar çerçevesinde ele alınacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. GÖÇ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

#### 1.1. Göç ve Göçmen Kavramı

Tarih, yüzyıllardır insan göçlerine sahne olmuş ve tanıklık etmiştir. Göç, ekonomik, sosyal ve siyasi olarak bir toplumun yapısını değiştirebilecek kadar önemli bir kavramdır. Hatta bu değişim -Kavimler Göçü'nde olduğu gibi- çağ açıp çağ kapatacak kadar önemli bir noktaya kadar varabilmiştir. İnsanların doğdukları yeri ve milliyetlerini seçme gibi bir özgürlüğü bulunmamaktadır. Bu nedenle insanların doğdukları yer ve içine doğduğu koşullar tamamen tesadüfler zinciridir. Bununla birlikte, bireylerin bazıları doğduktan sonra da yaşadıkları yeri kendileri seçmemektedir. Bu noktada sorulması gereken ilk sorular; “neden insanların yaşamak istedikleri yerde yaşamalarına izin verilmemektedir?”, “ülkeler neden göç politikaları oluşturmaktadır?” gibi sorulardır. İnsan haklarının gelişim düzeyinde en üst noktalara ulaştığımız bu yüzyılda bile kendi yaşamak istediğimiz yerleri seçme özgürlüğümüz sınırlı düzeydedir.

Ülkelerin neden göç politikası oluşturduğu sorusu uzun zamandır ekonomistler, siyasiler ve sosyologlar arasında da uzun bir süre tartışılmalıdır. Neo-liberal ekonomistler insan hareketliliğinin önüne koyulan engelleri ulus devletin insan haklarına açık bir müdahalesi olarak görmektedir. Bu müdahale, bireyleri kendi anavatanında yoksulluk ve siyasi baskıya mahkûm bırakmaktadır ve sistemin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte var olan sistemde bir “haksızlık” ve ikilem ortaya çıkmaktadır. Kendi sermayesine sahip olan bireylerin dünyanın herhangi bir yerinde yaşama “fırsatları” varken, çoğu zaman emeğini satarak geçinen insanlar bunu yalnızca kendi ülkelerinde yapmak zorunda kalmaktadır. Bu nedenle kişilerin serbest dolaşıma izin vermek, koşullardan kaynaklanan bu “fırsatsızlıkları” ortadan kaldırmanın en önemli yoludur (Fielding, 1993: 41).

Zolberg kişilerin sırf doğdukları yer nedeniyle yoksulluk çekmesini ve hareketlerinin kısıtlanmasını küreselleşmenin yarattığı bir eşitsizliğe ve bu eşitsizliğe hizmet eden uluslararası sınırlara bağlamaktadır. Günümüzde dünya; daha önce hiç



rastlamadığı bir hızda bilginin, sermayenin, malların, kişilerin akışı ile yüz yüzedir. Bireyler daha önce hiç olmadığı kadar başka bir ülkedeki bireyle iletişim içine girmiştir. Zolberg'e göre; bu süreçte insanlar yerleştikleri ülkelerde daha fazla sınırlayıcı göç politikaları ve önlemleri ile karşılaşmaktadır (Zolberg, 1989: 406).

Duruma insan hakları açısından bakıldığında karşımıza olumsuz bir portre çizilmiş olsa da bu koşullara ulus devlet perspektifinden bakıldığında ortaya çok daha farklı bir tablo çıkmaktadır. Ulus-devlet göçe karşı herhangi bir kontrol mekanizması koymadığı takdirde bir ülkenin diğerini “barışçıl yollarla” işgal edebileceği gerçeği ortaya çıkar ki; bu ulus devletin kabul edebileceği bir durum değildir. Sonuçta kontrolsüz kitlesel göç; sosyal uyumu, ulusal dayanışmayı ve barışı tehdit eder bir duruma dönüşmektedir (Fielding, 1993: 42). Ancak durum görüldüğü kadar basit bir şekilde yorumlanamaz. Çünkü bireyler kendi anavatanlarından ayrılırken göçü kontrol etme politikaları bazında çok sıkı uygulamalarla karşılaşmazken, başka bir ülkeye giriş iznini kazanmak için oldukça fazla çaba sarf etmek zorunda kalmaktadırlar. Ulus devlet açısından bu giriş iznini vermek, geçici ve kalıcı oturma şartlarını belirlemek, ülkesine ne kadar sayıda ve hangi nitelikte göçmen kabul edeceğine karar vermek, ulus devletin kendi egemenlik yetkisini gösteren bir ölçüt olduğundan bu durum makul karşılanabilecektir (Plender, 1988).

Bugün dünyadaki ulus-devletlerin içyapısına bakıldığında, hiçbir devletin tek bir milliyetten oluşmadığı görülmektedir. Bu heterojen yapı devletlerin ekonomik, sosyal ve siyasi süreçte karar alma mekanizmalarını ve bu süreçlere yaklaşımlarını değiştirmekte ve etkilemektedir. Bununla birlikte her ülkenin karşılaştığı göç akınları ve her ülkenin bu akınlara yaklaşım tarzı da birbirinin aynı değildir. Bu nedenle her bir ülkeye düzenlenen göç akınları ve ülkelerin bu akınlar karşısındaki reaksiyonları da tek ve biriciktir. Bu da göç ile ilgili yapılan çalışmaları zorlaştırmaktadır. Bu noktadan hareketle göçe yönelik olarak yeni bir bilimsel perspektifi ve kurumsal çalışmaları zorunlu kılmaktadır. Bu yaklaşım özellikle göç ve göçmeni ayırt ederek göç kuram ve modellerini yeni bir kavram içine koymaktadır (Çağlayan, 2006).

Göç kavramsal olarak değerlendirilirken, birçok çelişkiler bütünü bünyesinde barındırdığı görülmektedir. Ekonomik ve siyasi olarak gelişmenin ortaya çıkardığı göç aynı zamanda daha ileriki bir gelişme ve dönüşüm sürecini

desteklemektedir. Aynı ilişkiye gelişmemişlik boyutundan bakıldığında göç veren ülkedeki ekonomik az gelişmişlik ve siyasi istikrarsızlığın sonucu olarak ortaya çıkan göç hedef ülkede özellikle emek piyasası, maliyetler ve sosyal uyum süreci bazında yeni istikrarsızlıklara yol açabilmektedir. Diğer bir açıdan hedef ülkedeki yerli bireyler yani “kendi” ile göçmen yani “öteki” arasında siyasi, ekonomik ve hukuki anlamda bir eşitlik yaratmaya çalışırken, aynı zamanda ülke içinde eşitliği bozarak insan haklarının aşınmasına neden olmaktadır.

Göç hareketine ve hareketi gerçekleştiren göçmene daha yakından bakılırsa göç hareketinin neden gerçekleştiği sorusuna ve devletlerin bu harekete karşı ne tür bir direnç/hosgörür gösterdiğini anlamak daha kolay olacaktır.

### 1.1.1. Göç Kavramı

Göç sözlük anlamı olarak “*ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret*” olarak tanımlanmaktadır (TDK Sözlük, Göç). Castles, makalesinde göçü: “Belirli bir süre için idari ve siyasi sınırların geçilmesi” olarak tanımlar (Castles, 2000). Everett Lee’nin (1966: 47). “*A Theory of Migration*” adlı makalesinde göç, en geniş tanımıyla insanların kalıcı ya da yarı kalıcı bir şekilde yer değiştirmesi olarak tanımlanır. Okolski’ye göre ise göç yalnızca bir coğrafi bölgeden diğerine geçilmesi olarak tanımlanamayacak kadar karmaşık bir kavramdır. Bu göçün iki uçlu yapısından kaynaklanmaktadır: süreç ve uzaklık. Bununla birlikte göç; göç edilen ülkeden ayrılışa başlayan ve daha sonra yerleşmeye gidebilecek sonuçlarının yanında geri dönüşün de gerçekleşebileceği bir akışı ifade etmektedir. Bu nedenle göç bir olay değil bir süreç olarak algılanmalıdır (Okolski, 1999: 141).

Bu tanımlardan yola çıkarak göç iki temel kısma ayrılabilir: İç göç ve uluslararası göç. *İç göç*; herhangi bir ülke sınırları içinde bir bölge, eyalet veya kentten yine ülke sınırları içinde başka bir bölge, eyalet ya da şehre yapılan hareket olarak tanımlanabilir. *Dış göç*; ya da uluslararası göç dünyada bulunan yaklaşık 200 devletin birinden diğerine geçilmesi anlamına gelmektedir (Boyle vd., 1998: 199). Her iki göç türü de aslında aynı türden sürecin ürünleridir. Bu iki sürecin birbirinden

temel farkı her iki göç sürecinde uygulanacak prosedürlerin ve bu prosedürleri uygulayacak makamların birbirinden farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Göç süreci bu perspektiften bakıldığında aynı kültürden ya da yakın kültürlerden olan insanları bir araya getirirken, farklı kültürden olan insanları da bir araya getirebilmektedir.

Sınır geçişlerinin hepsi göç anlamına gelmemektedir. Bunun en büyük örneği seyahat amacıyla gelen turistler ve iş gezisi amacıyla sınır geçenlerdir. Bunlar gittikleri ülkede uzun süre kalma niyetinde olmamaktadır. Göçün asıl anlamı en azından 6 aylık bir süre için yerleşme ya da çalışma izni alınarak yapılan bir faaliyet olmasıdır. Her ülke yapılan yer değiştirme eyleminin göç sayılabilmesi için farklı alt limitler belirlemiştir. Örneğin Avustralya göçmenlerini kalıcı göçmenler, en az 12 aylık oturma ve çalışma izni almış uzun-süreli göçmenler, kısa-süreli seyahat edenler olarak kategorilere ayırmaktadır. Bu anlamda Avustralya ulus inşa sürecini kalıcı göçmenlerle oluşturmuş bir göç ülkesidir. Bazı ülkeler ise göçü tamamen “geçici” göçmenlerden oluşan bir olgu olarak algılamaktadır. Örneğin Federal Almanya Cumhuriyeti 1960’larda “misafir işçi” adını verdikleri göçmenleri işe almaya başlamış, bunların bazıları 1 yıllık çalışma izni almaya hak kazanırken bazıları “sezonluk işçi” olarak yalnızca birkaç aylığına izin almayı başaramamıştır. Bir süre sonra ise yerleşim iznini sınırlamak oldukça zor bir hale gelmiştir (Castles, 2000).

Bu açıklamalara göre, göç ve göçmen konusunda ortak, üzerinde uzlaşmış tanımlamaların bulunmadığı açıkça görülmektedir. Her ülkenin göç ve göçmen tanımı kamuoyu davranışları, ekonomik amaçlar ve devlet politikalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Devletin göçü kontrol altına alabilmesi için mutlaka göçmenleri belli kategorilere ayırarak ve bunların tanımlarını net bir şekilde yaparak bir göç politikası geliştirmesi gerekmektedir.

### **1.1.2. Göçmen Kavramı**

Castles, devletlerin göçü kontrol altına alabilmek amacıyla göçmenleri bazı kategorilere ayırdığını belirtmektedir (Castles, 2000). Bunlar:

### 1.1.2.1. Geçici Göçmen İşçiler

Bunlara misafir işçi (*guest worker*) ya da deniz aşırı sözleşmeli işçiler (*overseas contract worker*) da denilmektedir. Bu tür göçmenler birkaç aydan 1 yıla kadar sınırlı bir zamanda iş bulmak ve kazandıkları parayı evlerine göndermek amacıyla göç eden kadın ve erkekler olarak tanımlanabilir.

### 1.1.2.2. Vasıflı ya da Ticaretle Uğraşan Göçmenler

Uluslararası örgütlerin ya da ulusaşırı birliklerin uluslararası emek piyasalarında çalışan ya da iş bulmak isteyen yöneticiler, idareciler, teknikerler ve profesyonellerdir. Birçok devlet bu kişilerin göçünü olumlu karşılamakta ve teşvik etmektedirler.

### 1.1.2.3. Düzensiz Göçmenler

Bunlar yasadışı göçmen olarak da adlandırılmaktadır. Bu göçmenler gerekli çalışma izin ve belgeleri olmaksızın genellikle iş aramak için bir ülkeye giren göçmenlerdir. Göç akınlarının birçoğu herhangi bir belgesi olmadan kaçak olarak veya göçmen kaçakçıları vasıtasıyla (*smuggled*), bölgeye giren göçmenlerden oluşmaktadır. Bazı ülkeler bu türden göçmenlere belirli bir sosyal maliyet harcanmaması ve koruma önlemleri alınmaması karşılığında bu göçe izin verebilmektedir. Yasadışı yollardan hedef ülkeye giren göçmenlerin bazıları da fiziksel ya da maddi istismara uğrayarak kendi istekleri dışında bir bölgeye yerleştirilmektedir. Bunlar baskı ve aldatma ile insan tacirlerine, kadın tacirlerine ve yasadışı uyuşturucu tacirlerine borçlandırılarak ülkelerine geri gönderilmemektedir (Kupiszewski, 1996: 16).

### 1.1.2.4. Mülteciler (*Refugees*)

1951 yılında imzalanan, 1954 yılında yürürlüğe giren Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nin 1. Maddesinin A fıkrasının 2. Bendine göre mülteci;

*“1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi düşünceleri yüzünden zulme*

*uğrayacağından haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesi dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen herkes” olarak tanımlanmıştır (Cenevre Sözleşmesi, <http://www.barobirlik.org.tr>).*

Sözleşmenin aynı maddesinin B fıkrası, A fıkrasının 2. Bendinin işaret ettiği, “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesini açıklar. Buna göre 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar 2 kavramı kapsamaktadır; 1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar ve 1 Ocak 1951’den önce Avrupa dışında meydana gelen olaylar. Sözleşmenin söz konusu maddeleri mülteci kavramına coğrafi ve zamansal açıdan bazı kısıtlamalar getirmektedir. Coğrafi anlamda getirilen kısıtlama sözleşmenin imzacı taraflarına 1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar ya da 1 Ocak 1951’den önce dünyadaki tüm mültecileri bu kavram kapsamına almak için açık kapı bırakmaktadır. B fıkrasının 2. bendinde mülteci tanımının kapsamını sadece “Avrupa’da meydana gelen olaylar” şeklinde kabul eden imzacı taraflar BM Genel Sekreterliği’ne göndereceği bir bilgi ile coğrafi kısıtlamayı kaldıracağını bildirmek koşulu ile kısıtlamayı kaldırabileceklerdir. Zamansal açıdan yapılan kısıtlamalar ise 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylara maruz kalan mültecileri bu kapsama alarak bu tarihten sonra meydana gelen olaylara maruz kalan mültecileri kapsam dışında tutmuştur (Özcan, 2005: 14).

Yapılan bu kısıtlama dünyada 1951’den sonra II. Dünya Savaşı’ndan bu yana Avrupa’da 14 milyon mülteci ve 11 milyon yer değiştirmiş kişilerin bulunduğu göz önünde bulundurulursa bu tanımlamanın yetersiz ve oldukça sınırlayıcı olduğu açıktır (Boyle, vd., 1998: 182). Bu sınırlamanın giderilebilmesi için Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’nin girişimleri ile mültecilerin hukuki statülerine ilişkin bir protokol hazırlanarak 2 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Protokolün 1. Maddesinin 2. Fıkrasına göre, “İş bu protokol bakımından bu maddenin 3. Fıkrasının uygulanması hali dışında mülteci terimi sözleşmenin 1.maddesinin A fıkrasında yer alan “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve...” “söz konusu olaylar sonucunda ifadeleri metinden çıkarılmış

*adedilerek, Sözleşmenin 1. Maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir.*” Bu hüküm ile 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde bulunan kısıtlamalar nedeniyle mülteciler kapsamından yararlanamayan kişilerin bu kapsama girmeleri sağlanmıştır (aktaran Özcan, 2005: 16-17).

Kendisine “mültecilik” statüsü verilmiş olanlar diğer kategoride olan göçmenlerden daha iyi durumda olmaktadır. Bunun nedeni BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından korunma altında olmalarından kaynaklanmaktadır. UNHCR bu kategorideki göçmenlere bütçesinden 800 milyon doları aşkın bir bütçe ayırmıştır (Refugee Studies Center, <http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm>).

#### **1.1.2.5. Sığınma Arayanlar**

Sığınma arayanlar, 1951 Sözleşmesi’nin koyduğu kriterleri taşımayan fakat sınırlar ötesinde koruma arayan kişilerdir. Çağdaş çatışmaların birçoğunda kişinin zulümden kaçışı ile ekonomik ve sosyal alt yapının bozulmasının neden olduğu ortamdan kaçış arasındaki farkı ayırt edebilmek oldukça güç bir hale gelmiştir. Göçe yönelik ekonomik ve siyasi itici güçler gelişmiş ülkelerin koyduğu koşullar altında gelişen küreselleşme ve sömürgeci devletlerin sömürgelerden çekilmesini izleyen süreçle doğrudan bağlantılıdır (Zolberg, 1989).

#### **1.1.2.6. Zorunlu Göçmenler(*Forced Migrants*)**

Bu göçmenler çeşitli nedenlerle zorla ya da zorunlu olarak yaşadıkları bölgeyi terk etmek zorunda kalan kişileridir. Yer değiştirme nedenleri;

##### a) Savaşla Tetiklenen Yer Değiştirme

Bunlar; bir ya da birden çok nedenle ülkelerinden ayrılan ve devlet otoritesinin bunları korumakta yetersiz kaldığı ya da isteksiz davrandığı kişilerdir. İç savaşı da içeren silahlı çatışmalar silahlı çatışmalar şiddeti yaygınlaştırmaktadır ve sosyal grup, siyasi düşünce, din, dil, ırk, milliyetleri nedeniyle zulme maruz bırakılmaktadır. Bu kategorideki kişiler genelde sınır ötesinde mülteci statüsü aramakta, bir kısmı uluslararası hukuka dayanarak sığınma aramakta, kalan kısmı da sığınma başvuruları kabul edilmediği takdirde ülkelerine geri dönmek zorunda

kaldıklarında ülkelerinden kabul görmeyeceği korkuları nedeniyle “isimsiz” kalmayı tercih etmektedirler.

#### b) Gelişmenin Tetiklediği Yer Değiştirme

Gelişmenin artması ile ortaya çıkan yeni proje ve politikaları sonucu kişiler yer değiştirmek zorunda kalmaktadır. Bu göç türü yollar, köprüler ve barajların yapılması sonucu daha çok ülke içindeki hareketlere neden olmaktadır. Bunların birçoğu başka bir yere yeniden yerleştirilirken bazıları da göç etmek zorunda kalmaktadırlar.

#### c) Doğal Felaketlerin ve Çevresel Faktörlerin Tetiklediği Yer Değiştirme

Sel, volkan hareketleri, erozyon, deprem gibi doğal felaketlere; çölleşme, küresel ısınma gibi çevresel değişikliklerin olumsuz etkilerine; insanların neden olduğu endüstriyel kazalar ve radyoaktif zararlara maruz kalan kişiler buldukları yerleri değiştirme yoluna gitmektedir.

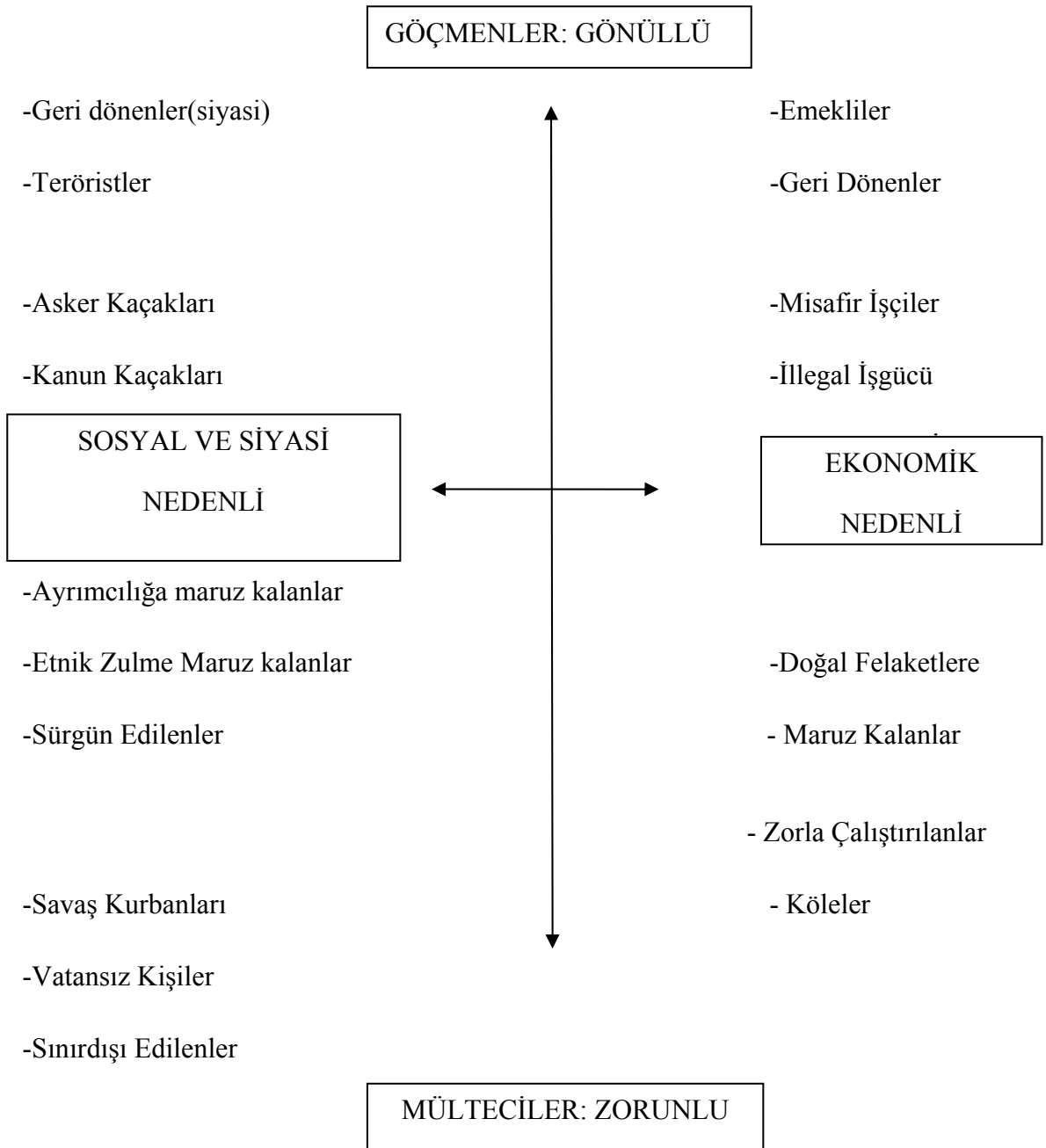
### 1.1.2.7. Ailelerin Birleştirilmesi Yoluyla Göçmen Kapsamına Girenler

Yukarıdaki kategorilerin birinin içine girmek suretiyle göç eden kişiler ile aile fertlerini bir araya getirmek amacıyla yapılan göç türüdür. ABD, Kanada, Avustralya ve birçok Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerin aile üyelerinin birleştirilmesi hakkını yasal göçmenlere tanıdığı görülmektedir. Sözleşmeli işçi sistemini benimseyen diğer ülkeler ise aile birleştirilmesi hakkını tanımamaktadır. Böyle durumlarda geride kalan aile bireyleri göçmenin bulunduğu ülkeye yasadışı yollardan girmektedir.

### 1.1.2.8. Geri Dönen Göçmenler

Bu kişiler göç ettikleri ülkede bir süre kaldıktan sonra köken ülkelerine geri dönen göçmenlerdir. Bunlar döndükleri ülkelerde sermaye, yetenek ve deneyim kazanmış kişiler olarak görüldüklerinden çoğu kez memnuniyetle karşılanmaktadır. Bununla birlikte bazı hükümetler kültürel ve ekonomik olarak değişen bu göçmenlerin geri döndükten sonra sosyal uyumu bozucu bireyler olarak görebilme eğiliminde de olmuşlardır.

Bu göçmen grupları bir şemada gösterilecek olursa;



**Şekil 1. Göçmenler ve tipolojileri**

**Kaynak:** Richmond, 1988



Görüldüğü gibi bu ayrımların hiçbirinin temelinde ırk, etnisite ve göçmenlerin kökenleri bazında yapılmamaktadır. Bununla birlikte bazı ülkeler 1960'lara kadar bu temelde kendi ırklarından gelen göçmenlere bazı ayrıcalıklar tanımışlardır. Bunlara verilebilecek en büyük örnek: İngiltere'ye gelen "*patrials*", Almanya'ya gelen "etnik Almanlar", İsrail'e gelen "Yahudiler"dir. Aynı şekilde 1960'lara kadar ABD, Avustralya, Kanada gibi ülkeler köken ulusa dayalı ayırıcı (seçici, *selective*) politikalar geliştirmişlerdir (Salt, 1996:102). Bu politikalar ekonomik, sosyal, insani kriterler temelinde bilinçsiz bir şekilde etnik ve ırksal açıdan önyargılara neden olmuştur.

## 1.2. Göç Kuramları

Göç politikalarını anlayabilmek için göçün hangi ortamda ortaya çıktığını anlayabilmek şarttır. Ortaya çıkan göçün niteliği göç politikalarının üretilmesi aşamasında büyük önem arz etmektedir. Bu nedenle bu bölümde göç teorileri ayrıntılı bir şekilde incelenerek, AB'nin göçe yönelik politika üretme sürecinde bu kuramlarda yer alan göçü ortaya çıkaran nedenlere değinilecektir.

### 1.2.1. Ravenstein Göç Kuramı

Ravenstein göç ile ilgili çalışmasını William Farr'ın "göçün kesin kanunlara bağlı olmaksızın gerçekleştiği" fikrini yanlışlamak amacıyla yapmıştır (Çağlayan, 2006). Ravenstein'in amacı göçe neden olan kanunları bulmaya yönelik olmuştur. Ravenstein'in 1871 ve 1881 yılında İngiltere'deki nüfus sayımlarını baz alarak 1885 yılında yayımlanan çalışması göçle ilgili yapılan ilk çalışma olma özelliğini taşımaktadır (Yalçın, 2004: 22). Ravenstein'in kuramı endüstrileşme ve kentleşme kavramlarından hareketle, gelişen iş imkanları ve endüstrileşmeye paralel olarak gelişen ulaşım ağlarının çevre (perifer) bölgelerdeki insanları Avrupa'nın içlerine ve Kuzey Amerika'ya yönelttiğini belirtmektedir. Ravenstein, 1885 yılında yayımladığı "*The Laws of Migration*" adlı makalesinde 7 adet göç kanuna değinmektedir (Pooley,1991:4-9). Bunlar kısaca göç ve mesafe, göç ve basamakları, yayılma ve emme süreçleri, göç zincirleri, doğrudan göç, kır-kent yerleşimleri farkı, kadın ve erkek farkı olarak belirtilebilir. Ravenstein'a göre göçmenlerin büyük bir çoğunluğu kısa mesafeli bölgelere ve çok sayıda göçmenin emilme potansiyeline sahip olan

büyük endüstri merkezlerine göç etmektedir. Her bir göçmen akımı kendisini dengeleyici karşı bir akım gündeme getirmektedir. Uzun mesafede göç eden grupların temel tercihi ise daha çok ticaret ve endüstri bölgeleri olmuştur. (Ravenstein, 1885: 199) Bu göçün boyutunu Ravenstein göç edilen merkezlerdeki iş imkânlarının fazlalığını o kentte yaşayan nüfus oranına bağlamaktadır. Göç basamakları kanununa göre sanayileşme ve ticaretin hızla gelişmesi ve buna paralel olarak gelişen hızlı ekonomik büyüme, bir kenti çevreleyen yakın bölgedeki insanları gelişmiş kente doğru çekmektedir. Daha uzak mesafede bulunanlar ise hızla boşalan alana doğru hareket ederek bu boşlukları doldurmaktadır. Yani basamaklar kente yaklaştıkça göç tüm ülkeye yayılacaktır. Kısacası Ravenstein'in bu göç kanunu basamaklı olarak boşalan bölgelere diğer yakın bölgelerden gelen göçmenlerin oluşturduğu dalgalardan meydana gelmektedir. Üçüncü kanun yani yayılma emme süreçlerinde amaç birlikteliği ön plana çıkmaktadır. Ravenstein'a göre göç kendi başına bir amaç değildir. İnsanlar yalnızca yer değiştirmek istedikleri için göç etmezler. Onların asıl amaçları gelişmiş ve sanayileşmiş bölgelerdeki faaliyetlerden pay almaktır. Bunun yanında ekonomik faaliyetlerin sağladığı iyi yaşam koşullarından faydalanmaktır. Bu yayılma süreci gelişmiş bölgedeki işgücü ihtiyacı tarafından emilmekte ve karşılıklı bir amaç birlikteliğine yol açmaktadır. Göç zincirleri kanununda Ravenstein göçün aşamalı bir şekilde geliştiğini göç alan bölgelerin zamanla göç verdiğini, yani eski göç dalgasının yeni bir göç dalgası oluşturduğunu belirtmiştir(Tobler, 1995). Göç edecek kişi ulaşmak istediği nihai bölgeye gidene kadar önüne çıkan birçok bölgede yerleşmektedir. Bu yerleşim bir göçmenin kısa/uzun mesafede göç eden bir göçmen kategorisinde olmasına bağlı olarak değişim gösterebilmektedir (Ravenstein, 1885: 183). Ravenstein'in beşinci göç kanununda farklı bir göç portresi çizilmektedir. Burada uzun mesafeli göçlerde göçmenler büyük ticaret ve endüstri merkezlerine yöneltmekte ve basamaksız bir şekilde doğrudan bu kentlere yerleşmeyi tercih etmektedir. Buraya kadar anlatılan göç modellerindeki ortak nokta göçmenlerin göç faaliyetlerinin sanayi ve ticaretin yoğunlaştığı bölgelerde yaşandığıdır. Ravenstein'in altıncı göç kanunu kır ve kent yerleşimcilerinin farkına dikkat çekmektedir. Buna göre kentte yaşayanlar kırdaki yaşayanlara nazaran daha az göç etme eğilimindedir (Tobler, 1995). Bunun nedeni kentin insanları emme kapasitesinin kırsal alanlara göre daha yüksek olmasından

kaynaklanmaktadır (Ravenstein, 1885: 184). Ravenstein yedinci ve son göç kanununda kadınların erkeklere oranla daha fazla göç etme eğiliminde olduğunu öne sürmektedir. (Tobler, 1995). Bununla birlikte erkekler daha uzak mesafelere göç etme konusunda daha fazla cesaretli bir tavır sergilerken; kadınlar daha çok aynı ülke içindeki farklı kentlere göç etmektedir (Ravenstein, 1885:197).

Ravenstein'in kuramı tek düze ve sadece ekonomik temeller göz önünde bulundurularak yapılan bir çalışma olduğundan genel anlamda göçü açıklamakta yetersiz kalmıştır. Günümüzde ortaya çıkan "mülteci" ve "sığınma arayan" gibi siyasi nedenlerle göç etmek zorunda olan insan kategorileri incelendiğinde göçün sadece ekonomik temelli olarak ortaya çıkmadığı açık bir şekilde görülecektir. Ravenstein'in göç kanunu İngiltere'deki nüfus verileri göz önünde bulundurularak yapılan bir çalışma niteliği gösterdiğinden yapılan çalışmanın kapsamı oldukça dar tutulmuştur.

### **1.2.2. İtme Çekme Kuramı**

İtme çekme kuramını ilk olarak 1966 yılında Everett Lee ortaya atmıştır. Lee, 1966 yılında "*A Theory of Migration*" adlı makalesinde, Ravenstein'a atıfta bulunmaktadır. Lee yazdığı makalesinde göçmenden daha çok göçe yoğunlaşarak, göçlerin karakteristik özelliklerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu nedenle göçü meydana getiren faktörleri itici ve çekici faktörler olarak ayırmayı seçmiştir. Bu analizi yaparken göçle neden olan dört temel faktör belirlemiştir. Bunlar göç veren (yaşanan) yerle ilgili faktörler, göç edilen ya da edilmesi düşünülen yerle ilgili faktörler, göç yolundaki engeller ve bireysel faktörlerdir (aktaran Yalçın 2004: 30). Lee'nin itme ve çekme faktörleri olarak yaptığı ayırım hem göç veren bölge hem de göç alan bölge için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Çünkü hem göç alan hem de göç veren yerde itme(negatif) ve çekme (pozitif) faktörleri bulunmaktadır. Bu nedenle söz konusu faktörler birbirinin içine girmiş ve oldukça karmaşıktır (Lee, 1966). Daha doğru bir ifade ile belirtmek gerekirse, her bir göç hareketinin nedeni kendine has ve göçmene yönelik yani bireysel olmaktadır. Siyasi bir baskının altında bulunan göçmenin daha özgür bir ortama göç etme nedeni ile ülkesinde ekonomik sefalet içinde yaşayan ve işsizlik sorunu ile karşı karşıya kalmış bir kişinin endüstrileşmiş ve iş imkanlarının yoğun olduğu bir bölgeye göç etmesinin nedeni birbirinden oldukça

farklıdır. Ayrıca göçün temel belirleyicilerinden olan yaş, cinsiyet, eğitim, ırk gibi demografik faktörler bireye göre farklılık arz etmekte ve ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir (Macisco, 1992: 232). Örneğin çocuk sahibi bir aile için göç edilen yerdeki eğitim fırsatları daha önce değerlendirilmesi gereken bir faktör iken, çocuğu olmayan bir aile ya da evli olmayan bireyler için eğitim faktörü çok fazla önemli olmayabilir. Lee kuramını yapılandırırken itme ve çekme faktörlerinin bu bireyler için farklı farklı tanımlanıp, değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir (Çağlayan, 2006). Lee kuramının çerçevesini çizerken göç veren bölgedeki itme ve çekme faktörlerini ayrı, göç edilen bölgedeki itme ve çekme faktörlerini ayrı incelemiştir.

### 1.2.3. Petersen ve Kuramı: Beş Göç Tipi

Petersen 1958 yılında yazdığı “*A General Typology of Migration*” adlı makalesinde göç çalışmalarının belirli bir ülke ve belirli bir dönem üzerinden yazılmasını ve çalışmaların bir analizden çok tanımlamalar üzerinden yapılmasını eleştirmektedir. Petersen’e göre; bu konuda ilk önemli analiz olma özelliğini taşıyan Fairchild’ın yaptığı çalışmadır. Fairchild’a göre; yer değiştirme farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu yer değiştirme türünün ilk örneğinde göç bir “istila”ya dönüşmektedir. İkinci olarak; göç güçlü bir devletin zayıf bir devleti “fethetmesi” şeklinde ortaya çıkmaktadır. Üçüncü olarak; daha büyük ve teknolojik olarak daha ileri bir devletin; görece olarak daha küçük ve daha az gelişmiş olan bir diğer ülkede kolonlar kurarak zamanla yerleşmesi sürecinde olduğu gibi bir “kolonileşme” şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Yer değiştirmenin son türü ise; genellikle birbirlerine yakın gelişmişlik düzeylerinde olan uygarlıklardan diğerine barışçı yollarla gerçekleştirilen yer değiştirme eylemi ise “göç” olarak karşımıza çıkmaktadır (Petersen, 1958: 257). Fairchild’ın yaptığı bu sınıflandırma Petersen’in yaptığı çalışmaya temel oluşturmaktadır. Petersen’in makalesinde; insan doğuştan sabit bir bölgede durma eğiliminde ise, neden bazı insanlar konar-göçer şeklinde hareket etmekte olduğu temel sorunsaldır. Petersen’e göre; bu durum sırf bir macera tutkusundan kaynaklanmamaktadır. Göç ancak insanın bu yer değiştirme eylemine zorlanmasından kaynaklanmaktadır (Petersen, 1958: 258)

Petersen bazı insanların göç edip bazılarının göç etmediğinden hareketle her insanın aynı olmadığını, tarihsel döngü içinde önceden itme faktörü olarak

değerlendirilen bir faktörün bugün bir çekme faktörü haline dönüşebileceğini vurgulamaktadır. Petersen göçün meydana gelme sürecindeki en önemli etkenin ekonomi olduğunu belirterek ekonomideki zirve ve düşüşün toplumdaki sınıfları etkileyerek, sınıfların bu ekonomik değişim ve dönüşümlere farklı reaksiyonlar verdiğini ortaya atmaktadır (Çağlayan, 2006). Bununla birlikte Petersen bu sürecin gerçekleşebilmesi için göç ile ekonomik koşullar arasında pozitif bir bağlantı olması gerektiğini vurgulamaktadır. Örneğin; Avrupa'dan kitlesel göçün gerçekleştiği I. Dünya Savaşı öncesi dönemde, göçe bağlı olarak Avrupa'da kalanların gidenlere oranla refahının arttığı görülmektedir. Bu durum beklendiğinden farklı sonuçlar da ortaya çıkarabilmektedir (Petersen, 1958: 259). Petersen göç sürecini beşe ayırmıştır. *İlkel (primitive) göçlerin* daha çok doğal nedenlere bağlı olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Kuraklık, kötü hava şartları, kıtlık, doğal afetler gibi nedenlerle ortaya çıktığını ve bu göçlerin toplu olarak yaşandığını belirtmektedir. *Zoraki (forced) ve yönlendiren (impelled) göçler* sosyal, siyasi ve ekonomik ortamın durumun etkilenmektedir (Çağlayan, 2006). Petersen'e göre bu kategorideki göç türlerinde kiyyi bulundu yerden yer değiştirmeye zorlayan ya devlet ya da baka bir sosyal kurum olmaktadır (Petersen, 1958: 261). Petersen her iki göç kategorisinde de potansiyel göçmenlerin göç edip etmeme kararlarının kendi ellerinde bulunmadan zorunlu nedenlerden kaynaklanmakta olduğunu belirtmektedir. Yani, bu iki göç türünde de göçmen pasif durumda yani edilgen öznelerdir(Çağlayan, 2006). Bununla birlikte yönlendirilmiş göç olma durumunda bireyin az da olsa karar verme yetkisini elinde bulundurmaktadır(Petersen, 1958:261). Petersen'in zorunlu göçe verdiği örnek, Nazilerin Yahudileri göçe zorlamak için geliştirdikleri anti-Semitik politikalarıdır. *Serbest (free) göç* türünde bireyleri göçe zorlayıcı herhangi bir neden bulunmaksızın bireyler göç etme kararını kendileri vererek kişisel olarak göç etmektedir. Bu göç türüne verilebilecek en güzel örnek 19.yüzyılda Avrupa'da meydana gelen göçlerdir. Bu göç türünde gerçekleşen göçün hacmi oldukça az sayıda olmuştur (Petersen, 1958:262). *Kitlesel (mass) göçte*, teknolojik gelişmeye eşlik eden ulaşım ağının ve imkânlarının gelişmesi sonucunda göç bireysel olmaktan çıkarak kitlesel bir hal almaya başlamaktadır (Çağlayan, 2006).

Görüldüğü üzere Petersen'in yaptığı bu sınıflandırma göç türlerini birbirinden ayırmakla birlikte tarihsel bir süreç içinde de göçü açıklamaktadır. İlkel

göç, kitlesel göç için öncü bir göç akımı haline gelerek kitlesel göç için bir ilk basamak olmuştur.

#### **1.2.4. Kesişen Fırsatlar Kuramı**

Bu kuram göçten daha çok göçmen kavramı üzerine yoğunlaşmaktadır. İlk kez 1940 yılında Stouffer tarafından gerçekleştirilen bu çalışmada göçün gerçekleştirilmesinde önemli olan etkenler göç edilecek mesafe, göç edilecek yerdeki imkânlar ve imkânların niceliğidir. Stouffer; Ravenstein'dan başlamak üzere, göç üzerine yapılan birçok araştırma ve çalışmaların göç hareketi ile uzaklık arasında yakın bir ilişki olduğunu gösterdiğini vurgulamaktadır ( Stouffer, 1940). Stouffer'e göre bunlardan en önemli olanı göç edilecek mesafedir. Belli bir uzaklıktaki bölgeye göç edecek kişiler buna karar verirken bu bölgedeki iş fırsatlarının çeşitlilik ve fazlalığını göz önünde bulundururlar. Yani bu kuramda göçmenler göç edilecek mesafenin yakınlık-uzaklığından hareketle ekonomik çekim faktörlerini dikkate alarak göçe karar vermektedir (Jones,1990:193). Stouffer'ın teorisinde belirli bir veri uzaklık ölçü alındığında bu noktaya giden insan sayısı ile bu uzaklıkta bulunan fırsatların sayısı ile doğru orantılıdır(Stouffer, 1940:847). Bununla birlikte bu noktada göç edilecek ulus-devletin sınırlarındaki sınır kontrolleri göçmenlerin önüne engel olarak çıkmaktadır. Bu uluslararası göçü sınırlayabilecek bir etmendir.

#### **1.2.5. Dünya Sistemi (Merkez Çevre) Kuramı**

Bu kuram Immanuel Wallerstein, Samir Amin, Andre Gunder Frank gibi düşünürler tarafından gündeme getirilmiştir. Bu kurama Bağlılık Kuramı da denilmektedir. Bu kuram az gelişmiş ülkelerin az gelişmişliğini gelişmiş ülkelerin ticari yapı ve politikalarına bağlayan bir kuramdır. Bu kurama göre gelişmiş kapitalist ülkeler çevreyi az gelişmiş ve sömürge altına alınan ülkeler çevreyi, bu iki birim arasında kalan bölgeler yarı-çevreyi oluşturmaktadır. Yarı-çevre ülkeler siyasi sömürden daha çok ekonomik baskı altına alınmıştır. Merkez ülkeler çevre ülkelerden elde ettikleri hammadde kaynakları ve ucuz işgücünü kullanarak elde ettiği sanayi ürünlerini yeniden çevre ülkelere geri satarak bir toplumsal işbölümü

oluşturmaktadırlar.<sup>1</sup> Bu teorinin modern dünyadaki yansıması kapitalizm ve ulus-devlet odaklı olarak ele alınmaktadır. Merkez çevre ilişkisi göz önüne alındığında kapitalist süreç çevre ülkelerde belirli bir nüfus hareketine neden olmaktadır. Bu hareket çevre ülkelerin işgücü kaynağını kullanmaya ihtiyaç hisseden merkez ülkeye doğru gerçekleşmektedir (Massey ve Arango, 1993: 444).

Günümüzde bu nüfus hareketlerine bakıldığında karşımıza bir başka boyut daha çıkmaktadır. Bu boyutta ihtiyaç duyulan iş gücüne rağmen göçmen kabul politikalarına da birçok sınırlama ve ön şart konulmaktadır. Bunun nedeni ihtiyaç duyulan iş gücünün nitelikli işgücü olmasına önem verilmeye başlanmasıdır. Nitelikli işgücü yardımı ile üretilen malların maliyeti bu şekilde düşürülmektedir. Vasıfsız iş gücünün kabulü ise gelişmiş merkez ülkelerde bulunan yerli vasıfsız işçilere göre daha ucuza çalıştırılmakta ve üretim maliyetlerini düşürmeye yönelik bir faaliyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat günümüzde vasıfsız işgücünün göçü, olumsuz karşılanmaktadır. Merkez-çevre ülkeler arasındaki nüfus hareketliliği çevre ülke içinde de göçe neden olmaktadır. Sanayinin gelişmesi ile kırsal ve köy yerleşimleri içinde bulunan işgücü kentlerde kullanılmaktadır (Çağlayan, 2006).

### 1.2.6. Göç Sistemleri Kuramı

Göç sistemleri kuramı ekonomik ve politik temelli olarak geliştirilmiş, iki ya da daha fazla ülke arasında karşılıklı göçmen değişimi ile açıklanabilecek bir kuramdır. Göçmen değişimi gerçekleştirilecek ülkeler arasında önceden bir ilişki bulunmaktadır. Bu ilişki mevcut bir ticari, kültürel ve mali bir ilişki olabileceği gibi geçmiş bir döneme rastlayan kolonyal ilişkilere de dayanabilmektedir. Göç sistemleri kuramı çerçevesinde; bir göç akınının gerçekleştiği bölgenin özellikleri, alternatif göç merkezleri, göç edilen yer ve göç edilecek yerdeki duyarlılıklar ve bu bölgenin

<sup>1</sup> Burada bahsedilen dünya sistemi kavramına uluslararası ilişkilerde katkı sağlayan iki önemli isim G. Modelski ve I. Wallerstein'dır. Wallerstein'a göre modern dünya sistemi 1500-1600'lü yıllarda yatmaktadır ve bu nedenle bugün dünya sistemini değerlendirmek için bu tarihsel oluşumun anlaşılması şarttır. Bu sistemin temel yapısal özelliğini Wallerstein iktisadi ilişkilerde aramaktadır. Kapitalizmin gelişmesi ile dünya sistemi, ekonomik ve siyasi aktörler önemli bir değişikliğe uğramış; bu dönüşüm tarihsel bir süreç içinde ortaya çıkmıştır. Bu süreçlerin en belirgin olanı dünya ekonomisinin merkez (core) ile çevre (periphery) arasında sermaye birikim süreci ve hegemonyaların oluşumu ile ortaya çıkmıştır. 16. Yüzyıldan bugüne değişen bu sistemde üretim ve gelir eşitsiz bir şekilde dağıtıldığından merkez-çevre yapılanması ortaya çıkmaktadır. Bu eşitsiz dağıtım nedeniyle kaynaklar merkezde toplanırken çevreden merkeze doğru bir kaynak akışı söz konusu olmaktadır. Bu durum merkezde rekabet yaratırken, çevreyi de zayıflatmaktadır (Eralp, 2005:142-145).

özellikleri, insanlar kadar; malların, hizmetlerin ve bilginin akışı konuları temel alınarak bir teori oluşturulmaya çalışılmıştır. Fawcett'e göre göç sistemini oluşturan bağlar dört grupta ele alınabilir. Bunlar; devlet ilişkileri, kitlesel kültür bağları, aile ve birey ilişkileri ve göç aktörünün eylemleridir. Devlet ilişkileri bağlarında; bir ulus devletin ekonomik yapısı siyaseti önemli bir düzeydedir. İki devlet arasında kurulan ticari bağlar, hammadde ilişkileri, finansal ilişkiler göç sürecini kolaylaştırmakta ve hızlandırmaktadır. Devletin turizm bağları, öğrenci değişim programları, emek arzı gibi unsurlar bu sürece eşlik etmektedir. Gazete, televizyon, dergiler ve diğer kitlesel kültür araçları da göç sürecini kolaylaştıran bir başka unsurdur. Bu araçlar sayesinde göç kararı vermek isteyen bir birey gitmek istediği ülke/bölge hakkında gerekli bilgiyi sağlayabilmektedir. Aile birey ilişkileri açısından bir başka yerdeki aile bireyi ile iletim, akrabaların varlığı göçmen için karar verme aşamasında önemli bir yere sahiptir. Göçmenler seyahat acenteleri aracılığı ile de bir bölge hakkında bilgi sahibi olarak yer değiştirebilirler. Acentelerin broşürleri, tanıtımları göç aktörünün göç eylemini gerçekleştirmesine yardımcı olarak gerekli bilgi akışını sağlamaktadır (Fawcett, 1989:673).

Göç sistemleri yaklaşımında, “göç alan ve veren ülke arasındaki kontrol dünya pazarının ekonomi politliğini, uluslararası hukuk ilişkilerini de içine almaktadır.” Göç alan ve veren ülke arasında bu yolla kurulan ilişki aracılığı ile sosyal, siyasi ve ekonomik yapıların düzenlenmesi kolaylaşmaktadır. Ancak bu beraberinde bazı sorunları da gündeme getirmektedir: göç kontrolü ve sınırların korunması (Çağlayan, 2006).

### **1.2.7. İlişkiler Ağı Kuramı**

Bu kuram terk edilen ülke ile gidilen ülke arasında kurulan sosyal ağların varlığı ve bu ağların göçler üzerindeki etkilerini incelemektedir. Bu sosyolojik ağlar daha çok ortak köken, soydaşlık, dostluk bağlarından meydana gelen kişisel bağlantılardan oluşmaktadır. Wilpert'e göre bu ağlar ilk giden göçmenlerin sonra gelecek göçmenlere tecrübelerini aktarmalarıyla gelişmektedir. Bu sosyal bağların yanı sıra ekonomik ve siyasi bağlar da göz ardı edilememelidir. Ancak burada önemli olan; oluşan bu ağların içyapılarından çok, ağların var olmasıdır. Bunun nedeni zaman içinde ağların konu içeriğinin farklılaşarak gelişmesidir (Massey ve Arango,



1993: 449). Çağlayan'a göre bunun en güzel örneği Almanya'da bulunan Türk işçileridir. İlk dönemde istihdam eksikliğinin kapatılması için Almanya'ya davet edilen Türk işçiler, bugün Almanya'da aktif siyasetin içine girmişler, partiler kurarak siyasi karar alma sürecine katılmaya başlamışlardır (Çağlayan, 2006).

Sosyal, siyasi ve ekonomik ağların varlığı göçmenin bulunduğu ev sahibi ülkenin kurumsal yapısını ve ülkenin yerli halkı ile uyum sağlamasını kolaylaştırmaktadır. Bu uyumu en iyi sağlayabilen süreçlerden bir tanesi eğitim ve okul sürecidir. Göçmen ailelerin çocukları ev sahibi ülkenin vatandaşları ile aynı eğitim olanaklarından yararlanmak suretiyle o ülkenin sosyal yapısına aktif olarak katılmaktadır.

Kolonyal dönemde sömürgeci devlet ile sömürge arasında da siyasi nüfuzdan kaynaklanan yakın ilişkiler bulunmaktadır. Sömürge altında bulunan devlet sömürgeci devletin kültürünü özellikle de dilini büyük ölçüde öğrendiğinden göçmenlerin sömürgeci devlete göç ettiği durumlarda göçmenin o ülkeye maliyeti düşmekte ve uyumu kolaylaşmaktadır. Ağ teorisine göre ev sahibi ülkede bulunan sığınma arayanlar, mülteciler ve göçmenler arkalarında kalanlara iş bulma, vize gereklilikleri, yerleşme, ulaşım gibi konularda rehberlik ettiklerinden göçün maliyeti azalmaktadır (Neumayer, 2001).

Jeff Crisp'e <sup>2</sup> göre göçmen ağları birçok etkiye neden olmaktadır. Öncelikle; bu ağlar göçe katılmış olanlarla göçe katılacak olanlar arasında bir bilgi alış-verişi sürecine neden olmaktadır. Bilgi ağları o ülkenin hukuk düzeni, kurumsal yapısı, göçmenlere yönelik politikaları konusunda göç edecek bireye destek sağlamaktadır. İkinci olarak; göç edecek bireye bilgi alışverişi konusunda destek sağladığı kadar, gerçekleştireceği eylemlerde mali ve finansal alanlarda, daha ekonomik olan fırsatları değerlendirebilmesi konusunda, destek sağlamaktadır. Üçüncüsü; göç yollarının bilinmesi, değerlendirebilecek fırsatlara hakim olunması yasadışı göçü tetiklemektedir. Bu, göçmen ağı teorisindeki ağ ilişkilerinin göç olgusuna olumsuz bir etkisi olarak değerlendirilebilir. Son olarak, ağ ilişkileri ev sahipliği yapan ülkenin hiç tanımadığı bir topluluk ile karşılaşmasını engellemektedir (Massey ve Arango, 1993: 451). Bu da ev sahipliği yapan ülkenin göçmen üzerinde

<sup>2</sup> Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri

uygulayacakları politikaların ağırlık derecesini etkilemekte ve göç akınlarını desteklemektedir.

Göçmen ağı teoremi daha önce anlatılan kuramlardan farklı olarak teorisinin tabanına göç olgusundan çok “göçmeni” koyarak, bu noktadan hareketle analizlerini yapmıştır. Küreselleşme kavramı ile gelişen göç olgusunu göçmen üzerinden ayrıntılarıyla incelemek günümüzde gerçekleştirilen göçleri anlamamızı kolaylaştırmaktadır. Her ne kadar göç ve göçmen kavramları farklı kavramlar olsa da, birbirinden ayrı olarak düşünülemez. Çünkü göç eylemini gerçekleştiren yine bireydir, yani göçmendir. Bu anlamda bireysel olarak göçmenin tercihleri, eğitim düzeyi, iş durumu gibi bireysel nedenleri göç olgusunu anlayabilmek için göz önünde bulundurmak gerekir.

### **1.3. Göçün Nedenleri**

Eski dönemlerde gerçekleşen göç akınlarından farklı olarak günümüzde ortaya çıkan uluslararası göç küreselleşme sürecinin bir iç parçasıdır. Küreselleşme; basit tanımıyla gelişen teknoloji ile birlikte sermayenin, mal ve hizmetlerin, emeğin ve kişilerin serbest dolaşımı ile dünyadaki sınırları ortadan kaldıran bir süreçtir. Bu süreç, sınırların ötesinde finans ve ticaretin, düşüncelerin, medyanın, medya ürünlerinin ve kişilerin hareketinde hızlı bir artışı gündeme getirmektedir. Tüm bu hareketleri güdüleyen yapı ise uluslararası ve ulus ötesi ağların ortaya çıkmasıdır. Bu ağlar ulus aşırı birlikler, küresel pazar, uluslararası hükümet kuruluşları ve hükümet dışı kuruluşlar, küresel suç örgütleri ve ulus ötesi kültürel topluluklar aracılığı ile ortaya çıkmıştır (Okolski,1999:142). Bu süreci tetikleyen diğer bir olgu da internet, gelişmiş telefon ağları, ucuz seyahatin eşlik ettiği bilgi teknolojilerinin gelişimi ile ilgilidir.

Küreselleşme süreci bilginin toplumdan topluma akışını ve ticaretin gelişmesini sağlarken, diğer taraftan da dünyadaki bölgeler arasında gelir, istihdam ve sosyal yapılanma açısından eşitsiz bir dağılıma neden olmuştur. Bu eşitsiz gelir dağılımı insanları ücretin düşük olduğu ekonomilerden gelirin yüksek olduğu ekonomilere doğru yöneltmektedir. Bunun yanında bir toplumun demografik yapısı olarak gösterilen doğum ve ölüm oranı, yaş yapısı emek gücünün gelişimi açısından

büyük önem arz etmektedir. Doğum oranı düşük olan gelişmiş ekonomilerin birçoğu, ekonomilerindeki yüksek iş gücü ihtiyacını büyük oranda, ucuza mal ettikleri, göçmen işçilerden sağlamaktadırlar (Gençler, 2006:176).

Ancak göç ile yoksulluk arasındaki ilişki bu kadar basit bir şekilde ifade edilemez. Ülkesinde düşük gelirli işlerde çalışan ve geçinmekte güçlük çeken vatandaşların bir kısmı göç etme yolunu denerken, büyük bir çoğunluğu da göç edebilmek için yeterli kaynağa sahip değildirler. Örneğin seyahat masrafları, vize ve pasaport masrafları vatandaşları başka bir ülkede ekonomi ile başarılı bir şekilde mücadele edebilme imkanı vermemektedir (Castles, 1989). Bu nedenle yoksulluk ve az gelişmişlik ile göç arasındaki orantı her zaman doğru orantı olmamaktadır. Ravenstein'a göre göç ve uluslararası göçün meydana gelmesinin temel nedeni kötü veya baskıcı kanunlar, olumsuz iklim koşulları ve ağır vergilerdir. Fakat Ravenstein'a göre göçün en önemli nedeni sanayinin gelişmesi ve buna bağlı olarak sanayi ve ticaret merkezlerinin artmasıdır (Yalçın, 2004: 26). Ancak Ravenstein'ın yaptığı analizler günümüzdeki göç olgusunu açıklamakta eksik kalmıştır. Ravenstein'ın yaptığı analizlerle literatüre yaptığı en büyük katkı kendisinden sonra yapılacak göç çalışmalarına büyük bir temel oluşturmaktadır. Castles ve Miller'a göre Ravenstein'ın göç kanunları tarihsel değildir (*ahistorical*). Bireysel tercihlere dayanmaktadır. Buna göre Ravenstein'ın teorisi, göçmenlerin gidecekleri yer konusunda bir maliyet-kazanç hesabına dayanmaktadır. Castles ve Miller düşük gelirli bölgelerden yüksek gelirli bölgelere doğru gerçekleşen göç akınlarının ekonomik temelli olmasından dolayı bunu klasik itme çekme teorisine benzeterek, göçe sebep olan temel nedeni düşük gelir, düşük hayat standartları, ekonomik fırsatların yokluğu, politik baskı gibi itme faktörleri olarak sıralamışlardır. Yüksek gelir, işgücü talebi, ekonomik fırsatlar ve politik özgürlük imkânları ise çekme faktörlerindedir (Castles ve Miller, 1998: 20-21).

Lee'nin kuramında göçü belirleyen faktörler ikiye ayrılmıştır. Bu belirleyicilerden ilki bireysel (mikro) faktörler, ikincisi ise makro faktörlerdir. Göç edilecek yerdeki sosyal yapılanma ve göç edilecek yerdeki mevcut siyasi ortam ve bu ortamda bulunan riskler göç edenleri etkileyecek en önemli faktörlerdir. Bireysel faktörler ise her bir bireyin kendisinin belirleyebildiği ve kendileri için ne anlam

ifade ettiği kolaylıkla anlaşılabilir. Bireysel faktörler içine göçün beraberinde getireceği hukuksal ve sosyal belirsizlik, göç mesafesi ulaşım için yapılacak masraflar ve ulaşım imkânları gibi faktörler girmektedir. Makro faktörler ise sert göç kanunları, göç edebilmek için karşılaşılabilecek sağlık sorunları gibi bireylerin üzerinde gerçekleşen faktörlerdir (Çağlayan, 2006).

#### 1.4. Göçün Sonuçları

Göçe neden olan girdilerin birçoğu, göç eyleminin sonuçları olarak karşımıza çıkabilmektedir. Ekonomik eşitsizliğin neden olduğu göç, hedef ülkede yeni ekonomik eşitsizliklere neden olmaktadır. Göçmenler, kendi köken ülkesinde düşük gelir düzeyindeki hoşnutsuzluktan hareketle yüksek gelir düzeyine sahip bir ülkeye gittiğinde, yerli halkın çalışmaya razı olmadığı ağır işlerde ve yine yerli halkın gelir düzeyinden daha düşük bir gelir düzeyi ile istihdam edilmektedir. Bu durum işverenleri ya yasadışı ya da kaçak yollarla ülkeye girmiş göçmenleri istihdam etmeye yöneltmiş ya da bu kaçak göçmenlere sosyal güvenlik hakkı vermeden düşük maliyetlerle işçi alımına teşvik etmiştir. Kayıt dışı ekonominin ülkenin milli gelirine olan etkileri düşünüldüğünde devleti her halükarda zarara uğratmaktadır. Bunun yanında milli gelirden yerli halka ayrılan payın bir kısmı bu kaçak göçmenlere doğru kaymakta, bu nedenle kişi başına düşen milli gelir düzeyini büyük ölçüde azaltmaktadır. Ayrıca göçmenler ekonomik piyasalarda birçok hizmet sektöründe bir yük oluşturmaktadır (Macisco, 1992:240).

Göçmenler hedef ülkede birkaç yıl çalıştıktan sonra kendi haklarının genişletilmesini talep ettiklerinden sosyal ve siyasi istikrarsızlıkları da beraberinde getirmektedir. Bu noktada devletin göçmenlere yönelik geliştirdikleri politikalar ya onları mevcut toplumun sosyal yapısına entegre etmek, entegre olmayanları da asimilasyon yoluyla kendi toplumun ekonomik altyapısı ve insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü kapsayan üstyapısı potasında eritme politikalarına neden olmaktadır.

Göçün hedef ülkede doğurduğu olumlu sonuçlar da bulunmaktadır. Bunun en güzel örneği yaş-yapısı (*age-structure*) genç nüfusu barındırmayan Batı Avrupalı ekonomilerde bulunan istihdam açığının kapatılması için göçmenlerin

kullanılmasıdır. Böylece sanayileşmiş ülkelerin birçoğunda ucuza mal edilmiş istihdam ülkede bulunan açığı da kapatmaktadır. Küreselleşme sürecini göçü tetikleyen bir olgu olarak düşünürsek göç hareketi yeni bir küreselleşme dalgası ve bilgi akışını sağlamaktadır. Bu etki daha çok diller, kültürler, etnik gruplar, ulus-devletler arasındaki geleneksel sınırların manevi olarak ortadan kaldırılmasına eşlik etmektedir.

Göç gönderen ülke açısından göçün sonuçları ve etkileri bulunmaktadır. Bir kere göç gönderen ülkelerdeki emek göçü bir insan kaynağı aktarımına neden olduğundan gönderen ülkede emek açığının artmasına öncülük etmiştir. Kişi başına gelir düzeyi düşük ülkelere göç eden kişilerden kişi başına gelir düzeyi yüksek ülkelere gönderilen işgücü gönderen ülke ile göç alan ülke arasındaki ekonomik eşitsizliği tetiklemektedir. Bugün Avrupa’da uygulanan yüksek vasıflı işgücünü seçici göç politikaları nedeniyle beyin göçü de artmaktadır. Örneğin, öğrenciler eğitimleri için gittikleri ülkelerde önceden geçici olarak gitmeyi planlarken, sonradan öğrenciler bu ülkelerde kalmaktadırlar. Bu durum gönderen ülkelerde yüksek eğitim düzeyine ihtiyaç duyulan meslek sektörlerinde hizmet açığının ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Boehning, 1984).

Göçün bu olumlu ve olumsuz sonuçları göz önüne alındığında kontrol altına alınmamış göçmen akınlarının hem devlet hem de birey açısından sorun yaratacağı ortadadır. Bu nedenle özellikle devletler göçün olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için etkin stratejiler izlemeli, kapsamlı politikalar oluşturmalıdır. Böylece bugün ulaşmak istedikleri hedef ülkeye ulaşamayan göçmenlerin hayatlarından olması, bazı suç gruplarının ağına düşerek istismar olması engellenebilecektir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. ULUSLARARASI BELGELERDE GÖÇMENLER

Göçmenlerin uluslararası belgelerde nasıl ele alındığı AB'nin göçmenlere yönelik politikalarında uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini anlamak için büyük önem arz etmektedir.

#### 2.1. Mülteciler (Sığınmacılar), Göçmenler ve Uluslararası İlişkiler

1950'li yıllarda Merkezi ve Doğu Avrupa'dan Batı Avrupa'ya göç oldukça istisnai bir durumdur. SSCB'nin yönetim sistemi kişilerin serbest dolaşım hakkını önemli ölçüde sınırlamıştır. Doğu ve Merkezi Avrupa'da yaşayan vatandaşlar kapsamlı bir çıkış kontrolü sistemi ve Batı sınırlarında etkili bir askeri denetim nedeniyle bazen seyahat özgürlüğünden bile mahrum bırakılmıştır. "Demir Perde"nin diğer tarafında, Batı Avrupa'da ve diğer demokratik rejimlerde, kişilerin kendi yaşayacağı bölgeleri kendilerinin seçme özgürlüğü bulunduğundan hareketle göç karşısında liberal ve serbest bir duruş sergilemişlerdir.

Bu liberal bakış açısının önemli bir parçası; kendi ülkelerinde şiddete maruz kalan kişilerin temel haklar ve insan haklarına yapılan atıfla BM çerçevesinde bir mülteci koruma rejiminin oluşturulmasıdır. Uluslararası alanda oluşturulan bu rejimin temel ilkeleri sığınma hukukuna entegre edilirken bir kısmı da ulus devletlerin anayasalarına kadar girmiştir. Bununla birlikte; komünist rejimlerin karşısında "soğuk savaş" ideolojisi içinde doğudan batıya gelebilen sınırlı sayıdaki kişi "özgürlük savaşçısı" olarak değerlendirilerek Batı Avrupa'ya girişleri oldukça iyi karşılanmıştır.

Bununla birlikte 1989'da SSCB'nin çöküşünden sonra Doğu Bloku'nun sınırlarının açılması Batı Avrupa'da (Avrupa Topluluğu'nda) aşama aşama sınırlandırılan sığınma ve göç düzenlemeleri ile aynı zamana rastlamaktadır (Lavenex, 1999:2). Bu dönüşümün asıl nedeni 1970'lerin ortalarında patlak veren ekonomik kriz karşısında Batı Avrupa'nın ekonomik göçe karşı tavırlarının değişmesine neden olmuştur. Bu uluslararası gelişmelerin ışığında 1973'teki ekonomik kriz gerçekleşmemiş olsaydı bile, Batı Avrupa sınırlayıcı göç ve sığınma

politikası uygulamak zorunda kalacaktı. Doğu ve Merkezi Avrupa'daki rejimlerin çözülmesi sonucunda ortaya çıkacak karışıklık karşısında AB'ye girecek olan sığınmacı ve göçmen niceliğini Batı Avrupa'nın tek başına kaldırabilecek bir niteliği bulunmamaktadır. Bu ekonomik kriz, sınırlayıcı politikalara geçilmesinde bir nevi “meşrulaştırıcı” bir kılıf olmuştur (Brochmann,1993: 101).

Bu noktada değerlendirilmeler yapılırken mülteci ve göçmen arasında devlet politikaları arasında önemli bir fark bulunduğunu gözden kaçırmamak gerekir. Bunun nedeni göçmenlerin ekonomik temelli bir kavram olduğu düşünülürse göç ve göçmen konusunda yapılan düzenlemeler AB'nin göçe karşı bütünleşik bir politikalar bütünü üretene kadar ulus-devlet düzeyinde kaldığı açıktır. Mülteci ya da sığınmacı düzenlemeleri ise daha farklı bir boyuta oturmaktadır. Bunun nedeni uluslararası belgelerde sığınmacı statüsünün ayrı bir şekilde tanımlanarak bir insan hakkı statüsü olarak belirlenmesinden ve tanımlanmasından kaynaklanmaktadır. Yani göç politikası devletin yetki alanında yer alan bir kurum olmasına rağmen; mültecilik ve sığınma hakkı uluslararası bir kurumdur. Yani sığınma hakkı ve mültecilik konularında devletin üreteceği politikalar uluslararası hukuk tarafından çevrelenmiş olduğundan devletlerin bu uluslararası hukuka uygun olarak politika üretmesi gerekmiştir (Lavenex, 1999:3). Bununla birlikte göçmenler ya da mülteciler konusu ele alınırken birbiriyle yakından ilişkili kavramlar olduklarından ve 20.yüzyılda birlikte evrimleştiklerinden, bir arada ele alınması gerekir.

### **2.1.1. Uluslararası bir Koruma Rejiminin Ortaya Çıkışı**

Uluslararası alanda göçmen koruma faaliyetlerinden önce siyasi zulüm altında bulunan sığınmacılar koruma altına alınmıştır. Bu dönemde göçmen ve sığınmacı kavramları arasında keskin farklar bulunmadığı göz önüne alınırsa korumanın sınırları ve kapsamı oldukça mantığa yatkındır. Sığınma kelimesi ilk olarak zulümden koruma sağlama sistemi olarak Yunan şehir devletlerinde kullanılmaya başlanmıştır. Sığınma kelimesi (*asylum*) Yunanca “*asylos*” kökeninden türemiş olup; barınma, kimsesiz ve korunmaya muhtaç kişi anlamına gelmektedir. Bir şehir devletinden kaçan (suçlular hariç olmak üzere) korumaya muhtaç kimse kutsal sayılan kiliselerde koruma altına alınmaktadır. Roma İmparatorluğu döneminde de aynı şekilde sığınma konusu ele alınmıştır. Bu dönemde sığınma hakkı

verme imparatorun yetkisindedir. Fransız Devrimi'nden sonra İngiltere; Fransa'dan kaçan göçmenlere evrensel bir bakış açısı ile yaklaşarak ilk kez siyasi sığınma kavramını ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte sığınmanın resmi bir kurum olarak kavramsallaştırılması yirminci yüzyılın ikinci yarısında mülteci probleminin bir uluslararası sorun haline gelmesi ve işbirliğine duyulan ihtiyaç sonucu ortaya çıkmıştır (Schuster, 2003: 67).

Sınır kontrolleri ve kısıtlayıcı göç politikasının kökenleri ilk olarak yine Fransız İhtilali'nden sonra Fransa'dan kaçan mültecilerin İngiltere sınırlarına dayanması sonucu ortaya çıkmıştır. Fransız İhtilali'nin üçüncü yılında İngiltere'deki mülteci sayısı sekiz bini bulmuştur. Bu sayı İngiltere'de bir "*Francophobia*"ya yol açmış, İngiltere'de Fransızların aşırı çoğalmasından korkulmuştur. Bu gelişmelerin karşısında Kral; gümrük görevlilerini gemi ile gelen her yabancından 10 Sterlin tahsil etmekle ve her gelen yabancının kişisel bilgilerini ve geçmişi ile ilgili bilgileri almakla yetkilendirmiştir. Bu politikalarla İngiltere ve Fransa'da "yabancılar hukuku" gelişmeye başlamıştır (Plender, 1988: 68-70). Doğu Avrupa'dan Batı Avrupa'ya yönelen göç dalgaları, özellikle Yahudi göçü, İngiltere ve Batı Avrupa'da göç politikaları üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. İngiltere'de Lordlar Kamarası-4 yıl içinde iki kez- resmi belgelerle yabancı göçünü sınırlamak için öneri sunmuştur. 1905'te sundukları kanuna göre; gemilerle gelen yabancılar İngiltere'de yaşadıklarını kanıtlamadıkça ya da İngiltere'de belirli bir süreliğine kalacaklarını açıklamadıkça İngiliz topraklarına alınmayacaktır (Holmes, 1991: 192).

### **2.1.2. Uluslararası İşbirliğinin İlk Yılları**

Uluslararası göçmen ve sığınma hukukunun bir araya getirilmesi 19.yüzyılın sonunda ve 20. Yüzyılın başında ulusal sınırlarda göç kontrollerinin başlaması ile vuku bulmuştur. Önceki açık sınır politikalarının tersine, göçmenlerin ve mültecilerin sınırları geçmesine herhangi bir izin alınmaksızın geçişine müsaade edilmemeye başlanmıştır. Geçişlerin sınırlandırılmasındaki en büyük etken 20. Yüzyılın başında yaşanan büyük tarihi olaylardır. 1912-1913'te patlak veren Balkan Savaşları, 1914-1918'te I. Dünya Savaşı ve 1917'de Rusya'da meydana gelen Bolşevik Devrimi yüzyıla siyasi, ekonomik ve sosyal açıdan damgasını vuran en büyük olaylardır. Bu olaylar sonucunda savaştan kaçan milyonlarca kişi güvenli



saydıkları çeşitli ülkelerin sınırlarında yığınlar oluşturmuştur. Avrupa devletleri seçici göç politikalarıyla bazı şartlar altında bu insanlara dolaşım, kalma ve geri dönme gibi hukuksal statüler sağlanarak Avrupa’da yasal bir şekilde yerleşmelerine izin vermek gerektiğine inanmışlardır (Lavenex, 1999:5).

Uluslararası işbirliğinin ilk yıllarında ülkelerinden herhangi bir belgeleri olmadan kaçan ve hukuki herhangi bir koruması olmayan vatansız kişilerle<sup>3</sup> ilgili olarak mültecilerin korunması konusunda bir işbirliğine yol açmıştır. Kızılhaç’ın Uluslararası Komitesi ve diğer uluslararası örgütlerin girişimi ile 1921 yılında Milletler Cemiyeti’ne Avrupa’daki Rus Mültecilerden sorumlu bir Yüksek Komiser, Fridjof Nansen, atanmıştır. Nansen, hiçbir ülkenin vatandaşı durumunda olmayan mülteciler için “Nansen Pasaportu” olarak bilinen kimlik belgelerinin oluşturulmasını sağlamıştır. Nansen Pasaportu ilk olarak Rus kökenli mültecilere 1922 yılında; daha sonra Ermeni kökenli mültecilere 1924 yılında; 1928 yılında ise Süryanilere<sup>4</sup>, Keldani Süryanilerine<sup>5</sup>, Suriyelilere ve Türklere verilmiştir (Lavenex,1991: 5). Bu düzenlemeler fiili durumlu mültecilerin hukuki düzlemde bir statüye sahip olmaları konusunda gerçekleşmiş ilk ve önemli bir adım olarak (Daver,188) değerlendirilmektedir.

1933 yılında Cenevre’de imzalanan bir konvansiyon ile imzacı devletler mültecilerin kendi bölgelerine girmesine, bazı sınırlamalarla izin verecektir. Bu antlaşmanın imzalanmasından bir süre sonra 1936’da İspanya İç Savaşı, 1938 yılında Almanya’nın Avusturya’yı işgali (*Anschluss*) ve 1938-1939 Çekoslovakya’nın parçalanması sonucu savaştan kaçan bir çok mülteci akını ortaya çıkmış (Sander, 2002: 55-61) mülteciler konusunda yeni işbirliği yapılması gerekliliği doğmuştur. Bu dönemde daha çok göçmen ve mültecilere “sosyal” bir bakış açısından bir göçmen ve mülteci koruma perspektifi verilmiştir. Almanya’dan, Avusturya’dan ve Çekoslovakya’nın Südetler bölgesinden kaçan göçmen ve mültecilere özel bir “grup

<sup>3</sup> Vatansız kişi (stateless, apatrides, bu kavram uyruksuz ya da tabiiyetsiz kişi olarak da anılmaktadır.). hiçbir devletin kendi uyruğuna kabul etmediği kişilerdir. Devletler savaşlar sırasında bazı kişilerin uyrukluğuna son vermektedir (Pazarıcı, 2006: 216-217).

<sup>4</sup> Süryaniler; ataları Aramilerden oluşan Orta Doğu’da yaşayan Semitik Hıristiyan bir halktır. Patriklik merkezleri Suriye’nin başkenti Şam’da bulunmaktadır (Süryaniler, <http://tr.wikipedia.org/wiki/S%C3%BCryaniler>).

<sup>5</sup> Keldaniler; Katolik Kilisesi’ne mensup Süryanilerdir. Papa’nın otoritesini kabul etmekle birlikte kendi inanç sistemlerini ve dillerini korumuşlardır. Patriklik merkezleri Irak’ın Bağdat kentinde bulunmaktadır (Keldaniler, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Keldaniler>).

belirleme” sistemi oluşturularak özel bir grup üyeliği kazandırılmıştır. Bu dönemde göçmenler kökenleri ve siyasi olaylarla ilgili olarak belirlenen ve bireysel değerlendirme prosedürleri göz önüne alınmaksızın, grupsal karakterleri bakımından tanınma yoluna gidilmiştir (Hathaway,1991).

II. Dünya Savaşı’na kadar göç ve mülteci politikasındaki değişimler çok hızlı bir şekilde ilerlemese de, II. Dünya Savaşı hem göçmenlere hem de mültecilere yönelik Avrupa’da somut ilerlemelerin yapılması gerektiğini gözler önüne sermiştir. İki savaş arası dönemde Milletler Cemiyeti ile Sovyetler Birliği arasındaki gerilimler, Sovyetler Birliği’nin Stalin yönetiminden kaçan mülteci ve göçmenlerin Milletler Cemiyeti düzeyinde korumasına ısrarla karşı çıkması ve II. Dünya Savaşı’ndan sonra göçmen ve mültecilerin had safhaya ulaşması, Batı Avrupa ile Sovyetler Birliği arasındaki ilişkilerin gerginleşmesi nedeniyle göçmen ve mülteci konuları bu zıtlığa malzeme olmuştur.

## **2.2. Mülteciler (Sığınmacılar) Göçmenler ve Uluslararası Örgütler**

2000’li yıllarda göç; birçok uluslararası kuruluşun gündemine girmiş bu konuda birçok çalışmalar yapılmıştır. Birçok uluslararası örgüt; göçün göç veren ve göç alan ülkeye etkilerini daha çok ekonomik temelli olarak irdelemişlerdir. Göçün kalkınma konusu üzerinde göç gönderen ülkeye birçok yararları olduğu savunulmuş, gidilen ülkede de ekonomiyi canlandırdığı düşünülmüştür. Bu yaklaşım daha çok Dünya Bankası tarafından savunulmuştur (Gökbayrak, 2001). Bununla birlikte göçün parasal olmayan; diaspora, sosyal uyum ve entegrasyon alanında da önemli etkileri olmuştur.

Bununla birlikte göçe yönelik yaklaşımın ulusal düzeyde farklı olmasından dolayı homojen bir yaklaşımdan bahsetmek zor olacaktır. Her ülkenin içine bulunduğu farklı koşullar nedeniyle uluslararası alanda da farklı reaksiyonlar gösterilmiştir. 1973 Petrol Krizi’ne kadar Batı Avrupa göçe karşı açık sınır politikaları izlerken; 1973 petrol krizinin ardından göç alımlarını durdurmuştur. Bununla birlikte göçmenlerin kalkınma üzerinde olumlu katkıları olduğu düşünülerek göçe karşı olumlu bir tavır konmuştur. 1973-1990 arasında göçe yönelik olarak göç veren ülkeden gerçekleşen beyin göçünün olumsuz etkileri de göz önüne

getirilmiştir, göçmenlere karşı artan bir şüphe ile bakılmaya başlanmıştır. 1990-2000 yılları arasında göçün hem negatif hem pozitif yönlerine değinilmiş; göçün kalkınma üzerindeki olumlu etkisi olduğu kabul edilmekle birlikte, göç alan ülkede refah azaltıcı bir unsur olduğu vurgulanmıştır.

### 2.2.1. Birleşmiş Milletler'in Göçmen Konusuna Yaklaşımı

Birleşmiş Milletler (BM), II. Dünya Savaşı'nın ortaya çıkardığı istikrarsızlık ortamını barış içinde değiştirmek, düzeltmek, uluslararası işbirliği ve dayanışmayı korumak için kurulmuş bir uluslararası örgüttür. BM'ye göre uluslararası göç sınır ötesi bir yerden başka bir yere bir yıldan daha uzun bir süreliğine yer değiştirme eylemidir (Gençler, 2004: 174). II. Dünya Savaşı bitmeden Nazi yönetiminin politikaları nedeniyle Avrupa'da yer değiştirmek zorunda kalan ve ülkelerini terk etmek zorunda kalan mülteci ve göçmenlere yardımcı olmak için 1943 yılında (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration-UNRRA*) Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi kurulmuştur. Yerlerinden edilen insanların geri gönderilmeleri ile ilgili sorunları ve bütçenin yaklaşık %70'ini karşılayan ABD'nin II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan sorunlar yüzünden mali yardımları kesmesi sonucu 1947 yılında UNRRA kaldırılmıştır (Daver, 190).

BM göçü; kalkınma, insani nitelik ve güvenlik boyutu ile ele almıştır. Göçün uluslararası topluma olumlu ve olumsuz yanlarından ele alan BM, bu konuda birçok forum düzenlemiş, mültecilik ve göçmenler konusunda çıkarttığı resmi belgelerde de yer vermiştir. 11 Aralık 2009'da BM Genel Sekreteri Ban Ki-moon tarafından Uluslararası Göçmenler Günü'nde yapılan konuşmada; "göçmenlerin hem ev sahibi ülkede hem de köken ülkelerine bir çok faydaları olduğu, buna rağmen bir çok ev sahibi ülkede ayrımcılık, istismar, taciz, şiddet ile karşı karşıya kaldığını; göçmenlerin bir çok suçun odağına konularak sürekli suçlandığı, global ekonomik ve finansal krizin göçmenlerin duyarlılığını daha çok arttırdığını, bu kriz nedeniyle bir çok ülkede göçe karşı sıkı sınır kontrolleri ve yasadışı göçle mücadele politikaları geliştirdiği ve fakat bu sınırlayıcı politikaların kamuoyunda göçmen karşıtı ve yabancı düşmanlığı duygularını tetiklediğini" belirtilmiştir (BM Genel Sekreterliği, SG/SM/12667, OBV/845).

BM Genel Kurulu 1949'da özellikle mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve hükümetlere sağlanacak yardımlar yolu ile mültecilerin gönüllü olarak geri dönüşlerini temin etmek amacı ile BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK, UNCHR) kurulmuştur. BMMYK'nin görev alanına giren kişiler şunlardır:

- Mülteciler Sözleşmesi'nin kapsamına girenler
- Çatışma ve rahatsızlıklar nedeniyle kaçan kişiler(Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi<sup>6</sup> veya Cartegna Bildirisi<sup>7</sup> gibi bölgesel örgütlerde mülteci olarak tanımlanan kişiler).
- Geri Dönüş yapan Kişiler
- Vatansız Kişiler
- Savaş öncesi kabul edilen uluslararası düzenlemeler kapsamına giren kişiler
- Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler

BMMYK; görev önceliklerini üç başlıkta açıklamaktadır. Korumaya muhtaç kişileri diğerlerinden ayırarak, onlara sınır kontrolleri konusunda farklı bir yaklaşım geliştirilmesini sağlamak suretiyle uygun göç yönetimi sağlamak, mülteciler için geliştirilmiş sığınma sistemlerinin yasadışı göçmenler tarafından kötüye kullanılmasını önlemek, göçmen ve mülteciler arasındaki fark gözetilerek, mülteci koruma sistemlerinin ancak devletlerin, uluslararası örgütlerin göç politikalarını anlamaktan geçtiği belirtilmektedir (UNHCR,2007).

<sup>6</sup> Afrika Birliği Örgütü; (ABÖ). 1969 yılında “Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen 1969 ABÖ Sözleşmesi” kabul ederek Sözleşme 1974'te yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmenin en büyük özelliği Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci haklarına getirilen coğrafi ve yer sınırlamalarına yer vermemiş olmasıdır. Sözleşmeye göre hiçbir mültecinin geri gönderilemeyeceği ve menşe ülkede kalmaya yol açacak sınırlarda geri çevrilme ve sınır dışı edilemeyeceğini belirtilmiştir. Böylece geri gönderme yasağı yeniden garanti altına alınmıştır. (Özcan, 2005:19)

<sup>7</sup> Orta ve Latin Amerika'da 1980'lerde yaşanan göç krizi nedeniyle 1984 tarihinde Kolombiya'nın Cartegna şehrinde toplanan bir grup hükümet temsilcisi “Orta Amerika, Meksika ve Panama'daki Mültecilerin Yasal ve İnsancıl Problemlerden Korunması Hakkında Uluslararası Konferanslar Dizisi” düzenleyerek, konferans sonunda “Mülteciler İle İlgili Cartegna Bildirisi” kabul edilmiştir. Bildiride; 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nü kabul etmeyen ya da sözleşmelere çekinceye koyan devletleri sözleşmeleri tam olarak uygulamaya çağırılmıştır. Bildiride ayrıca mülteci kavramına bir genişleme getirerek mültecilerin yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakları ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da insan hakları tehdit altında olduğu gerekçesi ile ülkelerinden kaçan kişilerin de mülteci kapsamına alınması gerektiğini belirtmiştir. (Özcan, 2005: 20)

BM çatısı altında göçmen ve mülteciler ile ilgili olarak kabul edilen bazı belgeler şunlardır:

1. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
2. Mültecilerin Hukuki Durumlarına İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu sözleşmeye Ek 1967 Tarihli Protokol
3. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme
4. Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı BM (Palermo). Sözleşmesi
5. Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi'ne ek İnsan Ticaretinin, özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol

### **2.2.2. Avrupa Konseyi Çerçevesinde Göçmenlerle İlgili Kabul Edilen Düzenlemeler**

Avrupa Konseyi'nin göçmenler ve diğer yabancıların hakları ile ilişkilendirilebilecek en önemli belgesi 4 Kasım 1950 yılında imzalanan ve 1953 yılında yürürlüğe giren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir (AİHS). AİHS; bireyin yaşama özgürlük ve güvenlik hakkı; hukuk ve ceza işlerinde adil yargı hakkı; seçme ve seçilme hakkı; düşünce, din ve vicdan özgürlüğü; ifade özgürlüğü hakkı; mülkiyet hakkını güvence altına almaktadır. Buna karşın; AİHS işkence ve insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele ve cezayı; ölüm cezasını; hak ve özgürlük kullanımında ayrımcılığı; devletin kendi vatandaşını sınır dışı etmesi veya ülkeye girişinin engellenmesini; yabancıların toplu olarak sınır dışı edilmesini yasaklamaktadır. (Avrupa Konseyi Resmi Sitesi).

Avrupa Konseyi'nin bu önemli belgesi dışında göçmen ve mülteci haklarını da içine alacak diğer önemli belgeleri Avrupa Sosyal Şartı, İşkence ve İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele ve Cezayı Önleme Avrupa Sözleşmesi, Ulusal Azınlıkları Koruma Çerçeve Sözleşmesi'dir. Ayrıca Avrupa Komisyonu aracılığı ile Avrupa Konseyi ırkçılık, ayrımcılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele ederek, korunması

gereken kişilere gerekli hukuki ve siyasi korumanın sağlanması için çalışmalar yapmaktadır (Avrupa Konseyi Resmi Sitesi).

### 2.2.3. Uluslararası Göç Örgütü ve Göçmenler

Uluslararası Göç Örgütü (IOM); 1951 yılında kurulmuş hükümetlerarası bir örgüttür. Bugün IOM'a 127 üye ülke ve 17 gözlemci statüsünde bulunan ülke bulunmaktadır. IOM göçün yönetimine insani bir boyut kazandırmak ve göçün yönetimine yardım etmek amacıyla oluşturulmuştur. Bunun yanında göç konuları ile ilgili uluslararası bir işbirliğinin oluşturulması, göçmenlerin sorunlarını belirlemek ve bunlara etkili çözümler üretmek, yardıma muhtaç göçmenlere insani yardım ulaştırmak temel amaçları arasındadır (Uluslararası Göç Örgütü Resmi Sitesi).

IOM özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden gerçekleşecek göçe karşı önlemler almak amacı ile bu ülkelerde 1992/93 yıllarında yaptığı bir anket çalışması ile çok az sayıdaki insanın göçmen olmak istediğini ortaya koymuştur. Bu gelişmelerden sonra, IOM bu ülkelerde göçmen olmanın zorluklarını ve göçmen olmanın getireceği fırsatları ayrıntılı bir şekilde açıklayan bir dizi programlar düzenlemiştir. Bununla birlikte IOM Merkezi Avrupa'da yer değiştirme ve göç konusunda bir Bilgi Değişim Merkezi kurmuş ve bu ülkelere yönelik teknik yardımlar yapmaya başlamıştır. Romanya ve Macaristan gibi birçok Orta ve Merkez Avrupa'da reddedilen sığınmacılar için geri dönüş projeleri oluşturmuştur (Lavenex, 1999: 98).

IOM; göç yönetimi konusunda dört temel alanda faaliyetlerini göstermektedir:

- Göç ve Gelişme: Uluslararası politika diyalogu geliştirmek; hükümetlerin göç konusunda idari kapasitesini güçlendirecek araştırma ve programları gerçekleştirmek temel amaçlarındandır.
- Göçü Kolaylaştırmak: Günümüzün dünyasının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiş olan hareketlilikte bilgi akışını sağlamak amacıyla hükümet program ve politikalarının oluşturulması için teknik yardımlar sağlamak temel amaçlarındandır.

- Göçün Düzenlenmesi: Hem hükümetlerin hem de toplumlar açısından; göç ve göçmen konusunda etkin bilgilere sahip olması konusunda önlemler almak, böylece hükümetlerin kabul aşamasındaki prosedürlerinin hızlandırılabilmesi için bilgi sağlamak, yasadışı göçü yasal hale getirebilmek temel amaçlarındandır.
- Zorunlu Göçmenler: Mülteciler ve yer değiştiren kişilerin ülkeler tarafından korunmasını sağlamak için gerekli önlemi almak ve koruma konusunda ülkelere gerekli desteği sağlamak temel amaçlarındandır (Uluslararası Göç Örgütü Resmi Sitesi).

#### **2.2.4. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve Göçmenler**

OSCE çalışmalarına mülteci ve göçmen konularının girişi nispeten yeni bir konudur. OSCE'nin temel görevi 1975 Helsinki Nihai Senedi'nde belirtilen üç işbirliği alanını içermektedir: Güvenlik ve askeri konularda işbirliği; ekonomi, bilim, teknoloji ve çevre; insan hakları ve insani konular. Göçmenler asıl olarak bu forumun işbirliği konusu olmasa da, 1990'larda bu konunun özel bir önem arz etmesi nedeniyle OSCE'nin İnsan Hakları ve Demokratik Kurumlar Ofisi çerçevesinde eski Sovyet ülkelerinde göç ve mülteci konuları ile ilgili seminerler düzenlenmiştir. Yer değiştiren kişiler ve mültecilerle ilgili bir bölüm 1992 yılında Helsinki Belgesi'ne eklenmiştir. 1999'da Varşova'da düzenlenen seminerde gönülsüz göçün engellenmesi, göçmenler ve mültecilerin korunması bu yönde gerçekleştirilmesi gereken kurumsal inşa süreci üzerinde yoğunlaşmıştır (Lavenex, 1999: 99).

OSCE 2000 yılında Viyana'da düzenlediği bir konferansta göçmenler ve ülke içinde yer değiştirenlerle ilgili olarak örgütlü suçlara karşı mücadele etme kararı almıştır. Bu toplantıda göçün gönüllü olsun ya da olmasın bir insani boyut içerdiğinden bu kişilerin haklarının özellikle korunması gerektiğini belirterek, mültecilerle ilgili 1951'de yapılan Cenevre Sözleşmesi'nde koruma hükümleri yer almasına rağmen, ülke içinde yer değiştiren insanlarla ilgili herhangi bir belge yer almadığından bahsederek uluslararası toplumun bu konuya eğilmesi gerektiğini vurgulamıştır (OSCE, 2000). 2007 yılında da Kosova ve Sırbistan'da bulunan

mültecilerin sorunlarını görüşmek ve uluslararası işbirliğini geliştirmek amacıyla bir dizi konferans düzenlemiştir (AGİT Resmi Sitesi).

### **2.3. Uluslararası Belgelerde Göçmen ve Yabancıların Temel Hakları ve Benimsenen İlkeler**

Yabancıların, sığınmacıların ve göçmenlerin buldukları ülkedeki vatandaşlarla eşit olarak yararlanacağı haklardan bazıları şunlardır:

- a) Dinsel ibadet ve çocuklarının dinsel eğitimi;
- b) Düşünsel ve endüstriyel mülkiyet;
- c) Yargı organları önünde taraf olarak bulunma;
- ç) İlköğretimden yararlanma;
- d) Sosyal yardımlar;
- e) Çalışma koşulları ve sosyal güvenlik;
- f) Meslek sahibi olma;
- g) Mesken;
- h) Orta ve yüksek öğretimden yararlanma;
- ı) Gezi serbestliği;
- i) Mali yükümlülükler;
- j) Taşınır ve taşınmaz mülkiyet (Pazarcı, 1999: 214-215).

Bununla birlikte uluslararası hukukta kabul edilen görüşe göre devletler ülkelerine giriş yapacak ve çıkış yapacak kişi sayısını ve niteliğini belirlemede kendi ülkesel yetkilerini belirleyebilecektir. Aşağıda açıklanan haklar uluslararası sorumluluklar bakımından bu ülke yetkisine sınırlamalar getirmektedir.

#### **2.3.1. Ülke İçinde Serbest Dolaşım ve Ülkeyi Terk Etme Özgürlüğü**

Bir devlet sınırları içinde kural olarak herkes seyahat ve yerleşme özgürlüğüne sahiptir. Bu durum İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 13.maddesinde (Goodwin-Gill, 2003:169) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 4 Nolu Protokol'ünün 2.maddesinde teyit edilmiştir. Bununla birlikte bu haklar



mutlak değildir. Ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi, sağlık ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla sınırlandırılabilir. Ülkeyi terk etme özgürlüğü de aynı şekilde hem yabancı hem de vatandaşlar ülkeyi serbestçe terk edebilmektedir. Ülkeyi terk etme özgürlüğü şüpheli ya da sanık hakkında gözaltı ve tutuklama kararı ya da kamu düzeni ve suçun önlenmesi amacıyla devam eden bir ceza kovuşturması nedeniyle kısıtlanabilir (Çiçekli, 2007: 7-8).

### **2.3.2. Aile Hayatı Hakkı**

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 16.maddesinde; ailenin toplumun bir birimi olarak devlet tarafından korunması gerektiğini belirlenmiştir. Tüm Göçmen İşçiler ve Aileleri Sözleşmesinin 14. Maddesi, göçmen işçilerin ailelerinin korunmasını açık bir şekilde vurgulamıştır. Aile hayatı hakkı ailelerin oluşumu, ailelerin birleştirilmesi ve ailelerin korunması hakkını içermektedir. Aile oluşumu ile bir kişinin yabancı bir kişiyle yapmış olduğu evliliğe bağlı olarak eşinin ülkede ikamet izni verilmesini, ailenin birleşimi yolu ile de daha önce evli olduğu eşi ve diğer aile bireylerinin ülkeye girişini ve ikametini isteme hakkı bulunmaktadır. Bu hak 1980'lerden beri özellikle Avrupa'da gerçekleşen yasal göçün önemli bir parçasını oluşturmuştur (OHCHR,2005).

Avrupa Sosyal Şartı'nda da benzer hükümler bulunmaktadır. Sosyal Şart'ın 19. Maddesinde üye devletlerin ülkesinde yerleşmelerine izin verdikleri göçmenlerin aileleri ile bir araya getirilmesi için gereken kolaylıkları göstermek zorunda olduğu hükme bağlanmıştır. Bu hakkın kullanılmasındaki temel ölçüt; göçmenin yaşam koşulları açısından ailesine bakabilecek mali kazanç elde etmeleri ve yaşamak için konutlarının bulunmasıdır. Aile hayatının devam etmesi için Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesinde güvence altına alınarak devletin menfaatleri ile bireylerin menfaatleri arasında makul bir noktaya ulaşılması gerektiği belirtilmiştir (Çiçekli, 2007:9).

### 2.3.3. Sınır Dışı Etme Eylemine Karşı Önlemler

Sınır Dışı etme konusunda uluslararası hukukta yer alan güvence toplu halde sınır dışı etme yasağıdır. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme'nin 22.maddesine göre: *“göçmen işçiler ve aileleri toplu olarak sınır dışı edilme tedbirlerine maruz bırakılamaz. Her bir sınır dışı edilme durumu bireysel olarak incelenir ve karara bağlanır. Göçmenler ancak kanunlara uygun olarak yetkili makamın vereceği karara göre sınır dışı edilebilir.”*(Çiçekli, 2007: 10).

### 2.3.4. Geri Gönderilmeme

1967 New York Protokolü ile zaman ve yer sınırlamalarının ortadan kaldırıldığı Cenevre Sözleşmesi'nin 33.maddesinde *“hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, din, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altına alacak ülkenin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek ve iade etmeyecektir.”* denilmektedir. Bu hüküm daha önce 1933 yılında imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme çerçevesinde de belirtilmiştir. Ancak bu sözleşme sekiz devlet tarafından onaylandığından uluslararası hukuk alanında bağlayıcı etkisi geniş bir sözleşme olamamıştır (Özcan, 2006: 15).

Geri gönderilmeme ilkesi korumaya muhtaç olan kişilerin bir ülkeye girişlerinde veya çıkışlarında öncelikli yetkiye sahip olan ulus devletinin yetkilerine bir sınırlama getirmektedir. Cenevre Sözleşmesi geri gönderilmeme ilkesinin bir uluslararası hukuk ilkesine dönüşmesini sağlamıştır. Öncelikle bir sığınma terimi olarak ortaya çıkan geri gönderilmeme ilkesi genel insan hakları hukukunda da yerini almıştır (Zimmermann, 1993: 53). Bu ilke 1957 Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi, 1977 Tedhişçiliğin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi, 1984 İşkence ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesi'nde de yer almaktadır (Lavenex, 1999: 13). Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3.maddesine göre; *“hiç kimse işkenceye, gayri insani ya da aşağılayıcı ceza veya muameleye tabi tutulamaz.”* denilmektedir (Çiçekli, 2007: 11).

### 2.3.5. Ayrımcılık Yasağı

Ayrımcılık toplumda bir kişinin ya da grubun yaş, din, dil, cinsiyet, ırk ve milliyetinden dolayı toplumun diğer bireylerinden farklı olanlara karşı eşitsiz davranışlar anlamına gelmektedir. Göçmenler göç edilen ülkede milliyet, ırk, din ve dillerinden dolayı ağır baskılara maruz kalmaktadır. Bu durum hem bireylerin kendileri açısından hem de birey ve devlet ilişkileri açısından birçok olumsuzluklara neden olmaktadır. Bu nedenle ayrımcılığın önlenmesi hem ulusal hukukta hem de uluslararası hukukta belirli hükümlerle düzenlenmiş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ayrımcılık yasağı ile ilgili hükümlere daha çok temel hak ve özgürlükleri güvence altına alan sözleşmelerde rastlanılmakla birlikte, özel olarak ayrımcılığın önlenmesine ilişkin sözleşmeler de bulunmaktadır. Bunun en önemli örneği; “Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin BM Sözleşmesi”dir. Birleşmiş Milletler Şartı’nın 1.maddesinde BM’nin temel amacının ayrımcılık yapılmaksızın temel hak ve özgürlüklere saygı göstermek olduğu açık bir dille vurgulanmıştır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 2.maddesinde de; bu belgede yer alan temel hak ve özgürlüklerden ayrımcılık yapılmadan herkesin eşit şekilde faydalanacağı hükme bağlanmıştır. BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin 2. Maddesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 2. maddesi ulusal kökene bağlı ayrımcılığı net bir şekilde yasaklamaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 3.maddesinde; *“Taraf devletler bu sözleşme hükümlerini mültecilere ırk, din veya geldikleri ülke bakımından ayırım yapmadan uygulayacaktır.”* denilmektedir. 1961 Avrupa Sosyal Şartı’nın önsözünde yine herkesin sosyal haklardan hiçbir ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulus, soy veya sosyal köken ayırımı gözetmeden faydalanabileceği söylenmektedir. Son olarak, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 14.maddesi bu sözleşmede yer alan tüm hak ve özgürlüklerden ayırım yapılmadan herkesin yararlanması gerektiği belirtilmiştir (Çiçekli, 2007: 12-13).

AB göç politikasını oluştururken, uluslararası alanda kabul edilmiş bu haklara uyumlu olarak ve en azından bu haklar çerçevesinde göç ve göçmene yönelik düzenlemeler getirmekle yükümlüdür.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASI: HUKUKİ ÇATI

Bugün AB'nin büyük oranda göç alıyor olması göz ardı edilmemesi gereken bir gerçekliktir. Avrupa Birliği'nin siyasi, ekonomik ve sosyal hayatının neredeyse tüm aşamalarına "sızmış" göçmenler; birliğin oluşturacağı politikaları önemli ölçüde etkilemekte ve hatta birebir bu politikaların konusu olmaktadır. 2008 yılında, AB üyesi olmayan vatandaşlar ve üçüncü ülke vatandaşları AB nüfusunun %3,8'ini oluşturmaktadır. 2002'den bu yana AB her yıl net olarak 1,5-2 milyon göç almaktadır. 1 Ocak 2006'da 18,5 milyon üçüncü ülke vatandaşı AB'de yerleşik olarak bulunmaktadır. İstatistikî verilerin bu ölçüye ulaşması Avrupa'da korunmaya muhtaç kişileri ve mültecileri dayanışma içinde olmaya zorlamaktadır. Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik farklılıklar, küreselleşme, uluslararası ve uluslararası ticaret, köken ülkedeki istikrarsızlık ve siyasi sorunlar, gelişmiş ülkelerdeki ve hedef ülkelerdeki iş bulma olanakları insanları uluslararası hareketliliğe iten ve çeken faktörler arasında bulunmaktadır.

Avrupa ülkelerindeki demografik manzaraya bakıldığında göç ve göçe karşı uygulanan politikalar arasındaki ilişki göz önünde bulundurulması gereken önemli bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Avrupa nüfusunun yaş ortalamasının artması nedeniyle göçün AB'nin ekonomik performansına olumlu katkıları bulunmaktadır. Avrupa'da bugün doğum oranının düşüklüğü, emeklilik oranının azlığı ve Avrupa insanın yaşam süresinin uzaması nedeniyle bugün AB'deki aktif nüfus yaklaşık olarak 235 milyon civarındadır. Son nüfus göstergelerine göre 2060'ta net göç aynı seyrinde devam ederse AB'de çalışan nüfus 50 milyon kadar azalacak, mevcut göçlerin durması durumunda ise 2060 yılına kadar 110 milyon kişi kadar azalacaktır (COM/2008/0359 Final). Bu nedenle göç etkili bir şekilde yönetilmesi gereken bir gerçekliktir. AB'nin supranasyonel yapısı göz önüne alındığında, iç sınırların kaldırıldığı bir Avrupa'da göç politikaları her bir ülkenin kendisinin belirleyemeyeceği kadar karmaşık bir konudur. Avrupa'nın ekonomik bütünleşmesine müteakip, siyasi entegrasyona geçilmesi siyasi, adli, sosyal ve kültürel politikaların işbirliği, uyum ve dayanışma içinde geliştirilmesini gerektirmiştir.

AB içinde sınırlarının kaldırılması nedeniyle ortak bir göç politikasının yanında bir vize politikası geliştirilmesi gerekmektedir. AB ekonomileri arasında ekonomik performans ve emek piyasası arasında farklılık olsa da büyük ölçüde politikaları birbirine yakınlaşmıştır. AB küresel alanda önemli bir aktör haline gelmiş ve dış alanda yeni politika alanlarına açılımlar yapmıştır, göç de bu alanlardan biridir. AB üye devletleri tarafından alınan önlem ve politikalar artık yalnızca ulusal dinamikleri etkilememekte, üye devletlerin tümünde ve AB düzeyinde etkiler yaratmaktadır. AB düzeyinde ortak politikaların geliştirilmesinin gerekliliği Avrupa Toplulukları Antlaşması tarafından da bir görev olarak tanınmıştır. Bu bağlamda, ortak araçlar ve politikalar hem iç hem de dış boyutludur.

Göç nüfusun yaşlanmasından doğan sorunları hafifletmeye yardım ederken, diğer taraftan yapısal reformları destekleyen, AB'nin refah ve gelişiminin artırılması, kişisel yetenek (*skills*) ve istihdam açığının kapatılmasında da önemli bir rol oynamaktadır. Bu, AB Lizbon Stratejisi'nde göçün AB'nin rekabet gücünün geliştirilmesi için göç yönetimi geliştirilmesi gerektiğinin üzerinde durulmaktadır. Ekonomik etkilerinin yanı sıra, göç; AB toplumlarını kültürel çeşitlilik olarak zenginleştirmektedir. Bununla birlikte, ev sahibi ülkede göçmenlerin entegrasyonu gerçekleştirilirse göçün olumlu etkileri görülebilir. Bu entegrasyon hem göçmenlerin kendi çıkarlarına, hem de ev sahibi ülkelerin çıkarınadır. Avrupa'da kendilerine kalma hakkı verilen göçmen işçilere, göçmenlerin aile üyelerine, öğrencilere ve uluslararası korunmaya muhtaç olan kişilere olumlu bir çevre yaratmak zorundadır. Bu noktada emek piyasasına göçmenlerin kabulü entegrasyon yolunda atılacak önemli bir adımdır. Son göstergelere göre, göçmenler arası işsizlik oranları üye ülkelerin her birinde farklı iken, AB vatandaşları arasındaki işsizlik oranına nazaran her zaman daha fazla olmuştur. Kalifiye ve vasıflı göçmen işçilerin birçoğu düşük nitelikli ve tehlikeli işlerde çalıştırıldıklarından, yetenekleri boşa giderilmiştir. Aynı zamanda göçmenlerin dil öğrenme yetenekleri ve çocuklarının eğitimi göçmenler için tatmin edici olmamakta bu da ilerde kişisel gelişme ve uzmanlaşmanın önünü tıkamaktadır (COM/2008/0359 Final).

AB'nin göçe yönelik politikalarının gerçekleştirilebilmesi için AB devletleri arasında dayanışma temelli yük(ümlülük) paylaşma ve politika koordinasyonu

gerektirmektedir. Bu koordinasyon sınır yönetimi kontrolü, entegasyon politikaları ve diğer araçların finansmanını gerektirir (COM/2008/0359 Final). Bu nedenle ulusal, bölgesel ve yerel toplulukların kamu maliyesi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Göçün ele alınması karşılıklı çıkarların gerçekleştirilmesi için üye ülkeler arasında yakın işbirliği gerektirir.

Göçün idaresi; göçmenlerin kendilerinin ve Avrupa topluluğunun güvenliği ile yakından ilgilidir. Bu kolektif güvenlik sağlama çalışmaları yasadışı (illegal) göç ve sınıraşan organize suçlar ile mücadele edilmesi noktasında ortaya çıkmaktadır. Zira yasadışı göç, yasal göçü olumsuz bir şekilde etkilemekte ve adil rekabet şartlarını da zedelemektedir.

Ortak Avrupa Göç Politikası'nın geliştirilmesi için bu yeni vizyon 5 Aralık 2007 tarihinde çıkarılan bir bildiri ile Komisyon tarafından Konsey'e sunulmuştur (COM/2007/780 Final).. Avrupa Konseyi Aralık 2007'de sunduğu bu bildiriye<sup>8</sup> ortak bir göç politikasına yönelik gelişmeleri belirlemiştir;

- Schengen Alanındaki başarıların devamı
- Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi (FRONTEX) eylemleri<sup>9</sup>
- Dış boyutları da olan bir göç politikası oluşturmak
- Bu amaçların gerçekleştirilmesi için finansal fonların geliştirilmesi

Bununla birlikte Komisyon; sınır dışı uygulama düzenlerindeki yanlışlıklar ve üçüncü ülke vatandaşlarının diğer bir üye devlette işe alınmasındaki çelişkili yaklaşımlar gibi zayıflıkların da altını çizmiştir. Bu nedenle göç sorunları üzerine ortak bir bakış açısı getirmek zorunludur. Bu açıdan, yasal göç ile ilgili Tampere Zirvesi'nde tanımlanan Avrupa politikalarının tamamlanmadan kaldığını öne sürmüştür. Komisyon bu bildiriye; yeni yükümlülüklerin ulus ve toplum eylemlerinin birbirini tamamladığı ortak bir politikaya öncülük edeceğini, böylece

<sup>8</sup> Henüz AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmamıştır.

<sup>9</sup> Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi (FRONTEX).., 3 Ekim 2005 yılında hizmete girmiş ve merkezi Polonya'nın başkenti Varşova'da bulunan bir Avrupa Birliği Kurumu'dur. Bu birim; AB üyesi ülkelerin komşuları ile sınırların korunmasını ve güvenliği sağlamak amacıyla kurulmuş olup, sınırların güvenliğinin sağlanması için ulusal sınır muhafızları arasında işbirliği yapılmasından ve risk analizleri oluşturmakla görevlidir. (<http://www.frontex.europa.eu>)

Avrupa politikasının özellikle AB üye devletlerinin ihtiyaçlarını göz önüne alması gerektiğini bunun da ortak bir politika alanı kuracağını belirtmiştir. Bu bildiri; 15-16 Ekim 1999'da Tampere Avrupa Konseyi görüşmelerinin sonucuna dayanarak; göçü AB politikaları içinde belirlenmesi gereken bir öncelik olarak algılanmaktadır.

### 3.1. AB'de Göç Politikası İle İlgili İlk Girişimler

Avrupa'da meydana gelen göçün yönü ve niceliksel verilerini belirlemek; göçe karşı rasyonel bir politika belirleme açısından oldukça önemlidir. Politika perspektiflerine göçün doğal süreçleri hakkında ayrıntılı yaklaşımlar getirmek için göçün hem gönderen hem de kabul eden ülke üzerindeki etkilerine bakmayı gerektirir. Bu göç süreçleri hakkındaki veriler göçmenlerin köken ve durak ülkelerdeki seçimleri ve sosyo-ekonomik karakterine değinmek bu noktada oldukça önemli bir hale gelmektedir (Macisco, 1992:230).

2000 yılında Avrupa'nın nüfusu yaklaşık olarak 730 milyona ulaşmıştır. Bu oran 1800'lü yıllarda Avrupa'daki nüfus oranından (188 milyon) yaklaşık olarak 4 kat ve 1914 yılındaki (458 milyon) orandan yaklaşık olarak %60 daha fazla olmuştur. İki büyük dünya savaşındaki ölüm oranları göz önünde bulundurulduğunda bu oranlar Avrupa nüfusundaki artışın durma noktasına geldiği gerçeğini değiştirmemektedir. 1920-1930 yılları arasındaki nüfus artış hızı ortalama olarak %0.91 oranında; 1940-1950 arasında % -0.14; 1990-2000 yılları arasında ise % 0.11 olarak ölçülmüştür. 19. Yüzyılda kitlesel göç akınları Avrupa'da gelişme üzerinde önemli etkiler yaratırken; I.Dünya Savaşı ile II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar; durak ülkelerde işgücü talebinin azalışı, savaş ve ulusal göç politikaları nedeniyle büyük ölçüde azalmıştır. II. Dünya Savaşı'nın ardından göç akınları yeniden canlanmış fakat bu artış ülkelerin birçoğunun giriş kotalarını düşürmesi ve sınırlayıcı göç politikaları<sup>10</sup> nedeniyle kısa süreli olabilmıştır. Bu dönemde ekonomik istikrarsızlık ve zorluklar, göçmen gruplarının etnik ve kültürel olarak dışlanması gibi nedenlerden dolayı Avrupa'da kitlesel göç akını dönemi kapanmıştır (Bacci, 2000: 169-170).

<sup>10</sup> Günümüzde sürekli oturma hakkını içeren göçe izin veren ülkeler; ABD, Kanada, Avustralya, İsrail ve Yeni Zelanda'dır.

1950'den beri; Avrupa dünyada göçlerin yöneldiği ve göç kabul eden bir bölge konumunda olmuştur. Yasal olarak 11 milyon göçmenin yerleştiği AB'de yasadışı göç bu sayının çok daha üzerinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte Avrupa devletlerin birçoğunun göç konusuna yaklaşımı oldukça farklı olmuştur.<sup>11</sup> Avrupa'nın kuzey kuşağı olarak adlandırabileceğimiz İrlanda, Birleşik Krallık, Finlandiya ve İsveç'te göç hareketleri oldukça dinamik bir seyir izlemiştir. Merkez kuşağında yer alan Belçika, Hollanda, Danimarka, Almanya, Fransa, Lüksemburg ve Avusturya; Batı Avrupa'ya gelmek isteyen göç akınlarının odak noktası durumunda olmuştur. Akdeniz kuşağında bulunan İtalya, İspanya, Portekiz ve Yunanistan'da ise radikal değişiklikler gerçekleşmiştir. Bu ülkeler önceden göç gönderen ülke konumundayken bugün Kuzey Afrika'dan gelen göçmenlerin durak noktası olmuştur (Godoy, 2003).

Göçün akışına bakıldığında Avrupa yüzyıllardır<sup>12</sup> gelişmişlik düzeyinin "temsilcisi" olduğundan göçmenlerin "vazgeçilmez" bir mekânı haline gelmiştir. AB kendi içinde gerçekleşen göç akınları ile yüz yüze geldiği kadar; genişlemesinin verdiği yeni coğrafi sınırları nedeniyle yakın sınırlarında bulunan ülkelerdeki göç tehlikesi ile sarsılmaktadır. 1973'e kadar Avrupa'da yer alan göçmenlerin birçoğu "işçi göçü"dür. 1973-4'e kadar işçi göçmenlerin topraklarına girmesine oldukça "cömert" davranan Avrupa ülkelerine göç bu tarihten sonra da devam etmiştir. Bunun en önemli nedenleri; 1975-80 yılları arasında uygulanan aile birleştirilmesi hakkından yararlanan göçmenlerin eş ve çocuklarını Avrupa'ya getirmeye başlamasıdır. Yani 1975'ten sonra Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı göç dalgası aile göçüdür. Bu tarihlerden sonra Avrupa'ya yönelen göçlerin birçoğu siyasi nitelik

<sup>11</sup> Göçü kontrol etmeye yönelik ilk düzenleme 1972'de Fransa tarafından başlatılmıştır. İsveç verdiği göç izinlerindeki sınırlamalara yine 1972 yılında başlamış; İngiltere ise 1971 yılında çıkarttığı bir yasa ile göçe sınırlar koyma yoluna gitmiştir (Gençler, 2005:177).

<sup>12</sup> Avrupa 16. Yüzyıldan bu yana teknolojik değişmelerin ürünü olan; ulaştırma, üretim, askeri faaliyetler açısından sanayileşmenin getirdiği makine ve enerji kullanımına dayanan tüm avantajlardan yararlanarak büyümüştür. Ancak büyüme sorunsal salt bu açıdan önem kazanmamaktadır. Avrupa'nın bugün içinde bulunduğu gelişmiş yapının temel ve asıl nedeni Prof. Dr. Yahya Sezai Tezel'in deyimine göre "başkalaşma ve transformasyon yani kendi yapısını aşma ve değişme modernleşme meselesinde saklıdır." (Tezel, 1996). Bu noktada gelişmiş Batı olarak adlandırdığımız ülkeler İngiltere, Fransa, Hollanda, Belçika gibi Batı Avrupa ülkelerinin yanı sıra ABD'dir. Üçüncü dünya ülkeleri olarak adlandırdığımız ülkeler ise; eskiden Batı Avrupa'nın sömürgesi altında olan Asya, Afrika kıtalarında ve Latin Amerika bölgesinde bulunan ülkeleri ifade etmektedir.



taşımaktadır.<sup>13</sup> Bununla birlikte son yıllarda gerçekleşen göçmenlerin niteliği de değişmiştir. İlk işçi göçü döneminde vasıfsız göçmenler bile ucuz işgücü ihtiyacı nedeniyle Avrupa topraklarına alınmakta iken; bugün daha çok vasıflı işgücü kabul edilmektedir. İlk kuşak işgücü göçünün büyük bir kısmı artık Avrupa'dan ayrılarak kendi ülkelerine dönmüşlerdir. Oysa günümüzdeki göçmenler kalıcı olarak Avrupa'ya giderek toplumun tüm aşamalarında görev almaya başlamışlardır. Bu göçmen nüfusun heterojenleşmesi anlamına gelmektedir. Yeni göçmenler artık öğretmen, doktor, aydın, akademisyen gibi yeni mesleklere adım atmışlar ve Avrupa vatandaşı olmaya başlamışlardır (Gülçiçek, 2003).

AB'de göç trendlerinin 1989-2000 yılları arasındaki değişimi şöyledir:

**Tablo 1: AB'ye göçmen girişleri; (bin kişi).**

Ülkeler	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1997	1998	1999
Almanya	1522	1652	1199	1502	1277	1083	841	802	874
İspanya	34	34	24	39	33	34	58	81	-
Fransa	105	97	102	111	94	64	66	100	-
Finlandiya	11	14	19	15	15	12	14	14	15
İsveç	66	60	50	45	62	84	45	49	50
İngiltere	250	267	267	216	210	253	285	402	-

**Kaynak:** Eurostat Yearbook, 2001.

1989'da Sovyet Bloku'nun çözülmesinden sonra ve 1991'de Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından göç akınlarında büyük bir artış meydana gelmiştir. Bu göç akınlarının büyük bir kısmını mülteciler ve ailelerin birleştirilmesi aracılığıyla gelen göçler oluştururken güneydeki AB ülkeleri (Portekiz, İspanya, İtalya) ekonomik nitelikli göç almaya devam etmiştir (Bosswell, 2005:2). 1990'lar boyunca Europol her yıl beş yüz bin yabancı göçmenin Avrupa'ya geldiğini belirtirken, yasal olarak gerçekleşen göç sayısında bir azalma meydana gelmiştir. Bununla birlikte 1994'ten itibaren sığınma başvurularında bir azalma meydana gelmiştir:

<sup>13</sup> Bu göç dalgasında savaşırlardan ve ülkesindeki yoksulluğun vermiş olduğu sıkıntılardan kaynaklanan ve sığınma arayanlardan oluşan göçmenler bulunmaktadır.

**Tablo 2: AB’de sığınma başvuruları (bin kişi).**

Ülkeler	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Almanya	121	438	323	127	128	116	104	99	95
İspanya	4	12	13	12	6	5	5	7	8
Fransa	61	29	28	26	20	17	21	22	30
Finlandiya	0	4	2	1	1	1	1	1	3
İsveç	30	84	38	19	9	6	10	13	12
İngiltere	17	32	29	33	44	30	33	46	70
Toplam	292	672	517	300	264	227	241	289	342

**Kaynak:** Eurostat Yearbook, 2001

1995-2001 arasında emek göçünün ve sığınma arayanların sayısında sürekli bir artış söz konusu olmuştur. Bu artışın birçoğunu ailelerin birleştirilmesi prensibinin sonucu olarak gerçekleştirilen göçler ve koruma arayan göçler oluşturmuştur. Bununla birlikte her bir ev sahibi ülkedeki göçmenlerin sayısı ve milliyeti birbirinden farklıdır. 1990’dan bu yana Avrupa’ya gerçekleştirilen göç akınlarının birçoğunu Türkler, Faslılar, eski Yugoslavya’dan koruma aramak için kaçan göçmenler, Iraklılar ve İranlılar oluşturmaktadır. 2001 yılında Avrupa ülkelerine gelen göçmenlerin kaynak ülkeleri şu şekilde karakterize edilebilir: Belçika’ya Faslılar; Danimarka’ya Iraklılar ve Afganlar; Finlandiya’ya Ruslar; Fransa’ya Faslı ve Cezayirli; Almanya’ya Türkler ve Polonyalılar; Macaristan’a Romanyalı ve Ukraynalılar; İtalya’ya Arnavutlar, Romanyalılar ve Faslılar; Portekiz’e Angolalılar; İsveç’e Iraklılar; Birleşik Krallık’a Hintliler göç etmiştir. (OECD, 2004).

Artan hareketin bu yeni trendi kısa vadede döngüsel göçün bir hane halkı stratejisi olarak evlerindeki ailelerine gelir sağlamak için ortaya çıktığı görülmektedir. İkinci olarak düzensiz göç (*irregular migration*) olarak ifade ettiğimiz yasadışı göç miktarında bir artışın gözlemlenmesidir. Bu yasadışı göç yasadışı giriş ve kalış sürecinin yasadışı olarak uzatılması gibi eylemler ile gerçekleşmektedir.

AB; her yıl yaklaşık 500.000 yasadışı göçmenin kendi bölgelerine giriş yaptığını belirtmektedir. Bu sayı İtalya’da 800.000, Almanya’da 500.000, Fransa’da 300.000 ve Birleşik Krallık’ta 200.000’e ulaşmaktadır (Boswell, 2005).

Hesaplanan bu rakamları daha iyi anlayabilmemiz için Avrupa’da bu değişikliklere ortam sağlayan koşulları göz önünde bulundurmamız gerekmektedir. Bu değişikliklerin en önde geleni Avrupa’daki ev sahibi ülkedeki politika değişiklikleri ve ulus devletin verdiği tepkilerdir. Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, İsrail ve İsveç gibi bazı ülkeler bünyelerinde barındırdığı göçmenlerin bazılarını vatandaşlığa alma yolunu seçerken Almanya, Japonya, İsviçre gibi ülkeler de var olan göçmenleri kendi vatandaşlığına almak istememiş ve hatta vatandaşlığa kabule engel olabilmek için önlemler geliştirmişlerdir. Ulus-devlet ticaret ve sermayenin hareketliliği konusunda daha esnek davranırken, insan ve göç hareketlerine karşı birçok politika geliştirme yoluna gitmişlerdir. Üye devletlerarasındaki bu politika farkının temel nedeni tarihsel olarak sömürgeci bir geçmişe sahip olan devletlerin eski sömürge üzerindeki etkileridir (Janoski ve Glennie, 1994: 11). Bir diğer neden ise yasal göç programları genellikle aynı sınırdan kalmasına rağmen, vasıflı (*highly-skilled*) işgücü göçü için daha esnek politikalar uygulanması temelinden gelmektedir. Çünkü birçok Avrupa ülkesinde vasıflı işgücüne olan talep ve arz birbiriyle uyumsuzdur ve vasıflı işgücü eksikliği her bir Avrupa ülkesinde diğerine göre farklılık ortaya çıkarmaktadır. Belirtildiği gibi politika kapsamı aynı sınırdan kalmakla birlikte, ülkeler tüm yabancı işgücünü emmekte yetersiz kalmakta ve her bir yabancı göçmen işçiye yerli işçilerine verdikleri hakları vermekte güçlük çekmektedirler. Politikaların oldukça seçici ve sınırlayıcı olması nedeniyle, yasadışı çalışma, kalış ve giriş oranlarında büyük artışlar yaşanmaktadır. Bununla birlikte “sığınma” kabul etmek için gerçekten baskı ve zulüm altında kalmış kişilere yönelik “kısıtlayıcı (*restrictive*)” politikaların geliştirilmesi ve sürdürülmesi nedeniyle göç akımları bir anda yasadışı girişlere dönüşebilmektedir (Boswell, 2005:3).

Göçmen akınlarında son yıllarda kaydedilen artışları etkileyen bir diğer faktör AB’nin doğu ve güney komşuları ile değişen ilişkileridir. 1989’da SSCB’nin yıkılması sonrasında eski komünist ülkelerin seyahat özgürlüğü üzerindeki sınırlamaların kaldırılması göçün düzenli bir şekilde artmasına neden olmuştur. Bu

hareket şirket içi transferler, çalışma imkanları, geçici iş göçü programları, etnik Almanların (*Aussiedler*). Avrupa'da yeniden yerleştirilmesi gibi gelişmeler düzenli hareketliliği tetiklemiştir. Hareketin artması Batı Avrupa'da göçmen kabul eden ülkelerde Merkezi ve Güneydoğu Avrupa aracılığı ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin artışı da beraberinde getirmiştir (Wallace ve Stola, 2001: 14).

Merkezi ve Doğu Avrupa'daki ülkelerinin AB'ye üye olmalarından sonra AB'nin yeni dış sınırları da ortaya çıkmıştır. Bu yeni doğu sınırlarındaki sıkı sınır kontrolleri bu göç akımlarının bir ölçüde engellenmesini sağlamıştır. Ayrıca AB'nin dış sınırlarında bulunan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin vatandaşları üzerinde önceden var olan serbest dolaşım hakkı üzerindeki sınırlamaları kaldırılmıştır (Bosswell, 2005:4).

Tablo 3'e göre Avrupa'da 2006 yılındaki toplam yabancı sayısı 3 milyon kadardır. Bunların 1.2 milyon kadarını AB üyesi olan ülkelere gelen göçmenler oluştururken; 1,8'i ise AB üyesi olmayan göçmenlerden oluşmaktadır. 2006'da en fazla göçmen sayısına sahip olan ülke İspanya'dır (803 000). İkinci sırada 558 500 göçmen ile Almanya gelmektedir. 3. Sırada 451 700 kişi ile Birleşik Krallık yer almaktadır. Durak ülkelerde ise en çok göçü sıra ile Lüksemburg, İrlanda ve Kıbrıs almaktadır. Bu ülkelere Batı Avrupa'ya göç en fazla oranda gerçekleşmektedir (Eurostat, 2006). Avrupa'ya yönelen yeni göç akımlarını anlayabilmek ve değerlendirmek için köken ülkedeki ve hedef ülkedeki değişen ekonomik ve siyasi koşulların, köken ve durak ülkedeki kültürel, ekonomik ve tarihi bağlar, göç ve göçmen ağlarının hareketliliği artırıcı etkileri, insan tacirleri ve göçmen kaçakçılarının potansiyel göçmenlere sunduğu iş ve seyahat imkanları göz önünde bulundurulmalıdır.

**Tablo 3: 2006 yılı itibarı ile Avrupa'da göçmenler ve göç oranları**

<b>Yabancı Göç 2006</b>	<b>Uluslararası göç</b>	<b>AB27 vatandaşları (%).</b>	<b>Üçüncü ülke vatandaşları (%).</b>	<b>Her bin kişideki göç oranı</b>
AB27	3 000 000	40	60	6.2
Belçika	68 800	51	49	6.6
Bulgaristan	-	-	-	-
Çek Cumhuriyeti	66 100	17	83	6.4
Danimarka	34 300	49	51	6.3
Almanya	558 500	57	43	6.8
Estonya	-	-	-	-
İrlanda	84 400	77	23	19.6
Yunanistan	86 700	21	79	7.8
İspanya	803 000	38	62	18.1
Fransa	182 400	-	-	2.9
İtalya	392 800	26	74	6.8
Kıbrıs	14 500	41	59	18.7
Latvia	2300	46	54	1.0
Litvanya	2200	18	82	0.7
Luxemburg	13 700	84	16	28.8
Macaristan	19 400	54	46	1.9
Malta	700	-	-	1.6
Hollanda	67 700	47	53	4.1
Avusturya	85 400	33	47	10.3
Polonya	1800	22	78	0
Portekiz	27 700	16	84	2.6
Romanya	7 700	14	86	0.4
Slovenya	18 300	10	90	9.1
Slovakya	11 300	54	46	2.1
Finlandiya	13 900	39	61	2.6
İsveç	80 400	32	68	8.8
İngiltere	451 700	31	69	7.4

**Kaynak:** Eurostat, 2006

### 3.1.1. Avrupa Tek Senedi: Ortak Bir Pazarın Temelleri

AB’de göç olgusunu bir sorun olarak ortaya çıkaran temel belge Avrupa Tek Senedi’dir. 25 Mart 1957’de Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu(AET) kuran Antlaşma olarak bilinen Roma Antlaşması’nın 48. Maddesinde yer alan “işçiler için dolaşım özgürlüğü” ile üye devletler içinde istihdam ile ilgili olarak ayrımcılığın ortadan kaldırılmasını öngörmektedir (TEU, md. 48). Her ne kadar Roma Antlaşması’nda tek bir pazarın kurulması için tek bir Avrupa ekonomisi yaratma, üye devletlerarasında daha yakın bir işbirliğini sağlamak için kişilerin, malların ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamak, bu amaçla sınırların açılması ve dayanışmanın güçlendirilmesi düşüncesi ortaya atılsa da, bunu gerçekleştirmek 28 Şubat 1986’da imzalanan ve Temmuz 1987’de yürürlüğe giren (Bozkurt, 2006: 10) Avrupa Tek Senedi ile mümkün olabilmıştır.

Avrupa Tek Senedi ile değiştirilen AET Antlaşması’nın yeni 8.maddesinin 2.fıkrasında (Maastricht Antlaşması’nın 7a maddesi, Amsterdam Antlaşması’nın 14.maddesi) iç Pazar içinde malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırlardan arındırılmış bir alan olarak tanımlanmaktadır. Aynı maddenin 1. fıkrasında Topluluğun 31 Aralık 1992 tarihine kadar aşamalı olarak iç pazarı kurmak için gerekli önlemleri alacağı (AET Antlaşması, madde 8/1-2) belirtilmektedir.

Avrupa Tek Senedi ile getirilen serbest dolaşım hakkı yine de Topluluk içinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarına bu hakkı vermemiş, sınır kontrollerine devam edilmiştir. Bununla birlikte göç ve sığınma ile ilgili olarak Avrupa Tek Senedi bu konuların resmi belgelerde yer alması konusunda öncü bir girişim olmuştur. Haziran 1985’te Milan’da yapılan Zirve’de sunulan Beyaz Kitap’ta kişilerin serbest dolaşımı ile yapılması gerekenler sıralanırken, sığınma hakkı, mültecilerin durumu konusunda Komisyon’un Aralık 1998’de bir Yönerge Taslağı hazırlamasına ortam hazırlamıştır. “Sığınma Hakkı ve Mültecilerin Durumlarını Düzenleyen Kurallara İlişkin Yönerge Taslağı” üye devletlerden gelen ciddi itirazlar nedeniyle kabul edilmediğinden resmi bir belge haline getirilememiştir (Özcan, 2005: 31). Bu; üye devletlerden üçüncü devletlerden gelen göçe karşı gerekli önlemleri alma haklarına halletmek ve bu konudaki egemenlik yetkilerini Komisyon’a devretmek istememeleri anlamına gelmektedir.

### 3.1.2. Schengen Sözleşmesi ve Topluluk Çatısı Dışında Oluşturulan Diğer İşbirliği Forumları: Kale Avrupa'sının Doğuşu

Schengen Antlaşması; başlangıçta Topluluk bünyesi dışında ortaya çıkan bir işbirliği forumu olsa da daha sonra Amsterdam Antlaşması'na ekli bir protokol ve Schengen Genel Sekreterliği ile Konsey Genel Sekreterliği'ni birleştiren 1 Mayıs 1999 tarihinde 1999/307/EC sayılı Konsey Kararı<sup>14</sup> ile Topluluğun birinci sütununa aktarılmıştır (Schengen Alanı, AB Resmi Sitesi). Bu başlıkta Schengen Antlaşması ve AB çatısı dışında ortaya çıkan diğer işbirliği forumlarına da kısaca değinilecektir.

#### 3.1.2.1. TREVI Grubu

TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*) 1976 yılında İngiltere'nin girişimi ile kurulmuş, başlangıçta sadece terörizm ile mücadelede polis işbirliği öngörmekle birlikte daha sonra Avrupa'da uyuşturucu, önemli suçlar, kamu düzeni, polis araçları ve eğitimi ile kriminal konularda içişleri ve adalet alanında işbirliği çalışmalarının hükümetler arası ilk girişimlerindedir (Laçiner, 2004:133). Bu girişim birçok Avrupa devletini içine almakla birlikte AB devletleri dışında kalan Kanada, Fas, Norveç ve ABD gibi ülkeler de bu gruba gözlemci statüsünde katılmıştır (Bozkurt, 2006: 318).

TREVI Grubu Topluluk kapsamı dışında olduğu için Topluluk organları bu grubun çalışmalarına herhangi bir katkıda bulunmamıştır. ABA ile ortaya çıkan üçüncü sütun ile TREVI Grubu'nun yetki alanı içindeki konu hükümetlerüstü bir yapıya taşındığından, TREVI Grubu ortadan kalkmıştır (Laçiner, 2004:135).

#### 3.1.2.2. Schengen Sözleşmesi

Schengen Antlaşması (Schengen I). 14 Haziran 1985 tarihinde imzalanan, Avrupa Topluluğu içindeki 5 üye ülke tarafından (Fransa, Batı Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) tarafından sınır kapılarında polis ve sınır kontrollerini ortadan kaldırmayı amaçlayan bir antlaşmadır. Bu antlaşmanın uygulanmasını öngören sözleşme (Schengen II) Haziran 1990 yılında onaylanmış ve Mart 1995'ten

<sup>14</sup>1999/307/EC Konsey Kararına göre; Schengen Genel Sekreterliğinin Konsey Genel Sekreterliği'ne katılması ile gerçekleştirilen işbirliğinin etkililiği ve yetkilerin kontrol edilmesi mümkün olacaktır. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0307:EN:NOT>)

itibaren yürürlüğe girmiştir. Schengen Sözleşmesi'nin öncelikleri şöyle sıralanabilir (Bozkurt, 2006: 318):

- a. İç havaalanları da dahil olmak üzere iç sınırlardaki sınır kontrollerinin kaldırılması,
- b. AT üye devletleri sınırlarında geçiş için kişilere uygulanacak ortak kurallar,
- c. Kısa süreli konaklamalar için vize kurallarının uyumlaştırılması, uzun süreli konaklamalar için transit vize,
- d. Üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımı ve ikameti,
- e. Sığınma başvurusu yöntemi ve AT adına talebi değerlendirmekten sorumlu üye devletin belirlenmesi,
- f. Güçlendirilmiş polis işbirliği (sınır takip hakları ve sıcak takip önlemlerini içermektedir.).
- g. Cezai konularda işbirliği (daha hızlı bir suçlu iade sistemi ve ceza kararlarının geçişli bir şekilde uygulanması).
- h. Schengen Bilgi Sistemi (SIS)<sup>15</sup> kurularak geliştirilmesi,
- i. Ateşli silahlar ve mühimmat mevzuatının uyumlaştırılması,
- j. Kişisel bilgilerin korunması.

Schengen Sözleşmesi hükümetlerarası yapısına rağmen devletlerarasında göç ve sığınma politikası konusunda işbirliğine yönelik atılmış önemli bir adımdır. Schengen'e 1990 yılında İtalya, 1992 yılında Portekiz, İspanya ve Yunanistan, 1995 yılında Avusturya, 1996'da Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç, 2004 yılında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya, 2008 yılında İsviçre, 2009 yılında Sırbistan, Karadağ ve Makedonya katılmıştır.

Schengen Antlaşması'nın ortaya çıkardığı bir kavram "Schengen Alanı" (Schengenland)'dır. Schengen Alanı AT'ye üye devletlerin vatandaşlarının serbest dolaşımını sağlayan bir bölgeyi ifade etmektedir. Schengen Alanı içinde daha

<sup>15</sup> SIS, Schengen mekanizmasının temelinde bir bilgi sisteminin kurulması olarak özetlenebilir. Bu sistem; kişiler ya da mallar ile ilgili bilgi elde etme amacıyla yargı makamları ve ulusal sınır kontrolüne izin vermektedir. Sahte para, çalıntı araçlar, istenmeyen ve suç işlemiş olduğundan kuşku duyulan kişiler konusunda çok uluslu bir veri tabanını polis ve göç görevlilerine sunan bilgisayar hizmetidir. Üye ülkeler merkezi bir sisteme bağlanmış (C-SIS) ulusal ağlar (N-SIS) aracılığı ile bu bilgi sağlamaktadır. Bu bilgiler SIRENE (Ulusal Girişte Ek Bilgi Sistemi).olarak bilinen bir ağ sistemi tarafından da desteklenmektedir (Schengen Information System, EU Official Website).



güvenli bir bölge yaratmak amacıyla polis hizmetleri ile adli makamlar arasında bir eşgüdüm sağlanmıştır. Schengen Alanı yakınlaştırılmış göç kontrol prosedürlerinin uygulanacağı ortak bir dış sınır yaratmıştır.

Schengen alanı ile birlikte ortaya çıkan iç sınır kontrollerinin olmadığı bir bölge içinde Schengen'in AT kapsamına alınmasından sonra Konsey'in bu alandaki en önemli görevlerinden biri kabul edilen önlem ve düzenlemeleri "Schengen Müktesebatı (Schengen acquis) olarak biraraya getirmek ve işbirliğine yönelik daha ileriki gelişmeler için gerekli önlemleri almak ve Schengen Müktesebatı'nın AB çatısına entegre edilmesini sağlamaktır.<sup>16</sup> Bunun en büyük göstergesi Schengen Sözleşmesi'nin bazı hükümlerinin daha sonra yeni AB mevzuatlarında yeniden yer almıştır. (Schengen Alanı Ve İşbirliği, AB Resmi İnternet Sitesi).

Schengen Sözleşmesi'ne atıf yapılan yeni AB belgelerinden biri de Schengen Sınır Kodu'dur ("*Schengen Borders Code*"). Bu kavram 15 Mart 2006'da kabul edilen bir Topluluk tüzüğü (Regulation No:562/2006) tarafından da desteklenmiştir. Bu tüzük; iç sınır kontrollerinin kaldırılması ve dış sınırlardan geçişte hakim olan kurallara ve ortak sınır yönetimine daha hukuki bir nitelik kazandırmıştır.

Tüzüğün ilk kısmında iç sınırlar, dış sınırlar, serbest dolaşıma sahip olan kişi tanımı, üçüncü ülke vatandaşları, hakkında ihbar olduğu gerekçesi ile girişi reddedilen kişi, sınır geçiş noktası, sınır denetimi ve kontrolü, sınır muhafızları, oturma izni gibi kavramları tek tek tanımlamış, ikinci kısmında ise dış sınırlardan geçiş şartlarını açıklamaktadır (Schengen Sınır Kodu, AB Resmi İnternet Sitesi).

Schengen Antlaşması'na genel olarak bakıldığında antlaşmanın her ne kadar iç sınırların olmadığı bir alan yaratmak amacı olsa da dış sınırlardan geçişte oldukça sıkı şartlar öngördüğü söylenebilir.

AB'nin ikincil kaynaklarında -tüzükler, yönergeler, kararlar- yer alan düzenlemeler dış sınır kontrollerinin yapılırken etkili bir denetim sağlamak için ihtiyaç duyduğu eğitimli ve uzman personel ihtiyacını, yeterli kaynağın bu denetimi sağlamak için aktarılması gerektiğini defalarca kere vurgulaması AB'nin göç ve sığınmacı almaktaki "isteksizliğini" açıkça yansıtmaktadır.

<sup>16</sup> Bu karar 20 Mayıs 1999'da kabul edilen 1999/435/EC ve 1999/436/EC Konsey Kararlarında da açıkça belirtilmiştir.

### 3.1.2.3. EUROPOL (Avrupa Polis Ofisi)

Merkezi Hollanda'nın Lahey kentinde bulunan EUROPOL, Haziran 1991'de toplanan Lüksebug Zirvesi'nde gündeme getirilmiş ve 1995'te imzalanan EUROPOL Sözleşmesi ile 1998 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Avrupa Polis Ofisi AB üyesi ülkeler ile birliğin ortaklık içinde olduğu diğer üçüncü ülkelerin güvenlik güçleri arasında işbirliği içinde çalışmaktadır. Temel görevi; terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, insan kaçakçılığı, dolandırıcılık, şüpheli parasal işlemler, yasadışı organize suçlar ve illegal göçe karşı faaliyetlerini sürdürmüş (EUROPOL, Resmi İnternet Sitesi), daha sonra ABA'nın IV. Başlığı altında Madde K.2'ye (polis işbirliği alanında ortak eylem) konulmuştur (AB Temel Mevzuatı, ABA).

### 3.1.3. Dublin Sözleşmeleri ve EURODAC

#### 3.1.3.1. Dublin Sözleşmesi (DUBLIN I)

Schengen Sözleşmesi'ni takiben Haziran 1990'da Dublin Sözleşmesi'nin kabulü göç ve sığınma politikalarının entegrasyonu ile ilgili ikinci önemli adımdır. Dublin Sözleşmesi 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu sözleşme ile sığınma başvurularını incelemekle görevli ülkeyi belirleme ile ilgili birçok düzenleme kabul edilmiştir.<sup>17</sup> Dublin Sözleşmesi göç ve iltica hukuku alanında üye devletler tarafından kabul edilen tek AB sözleşmesidir. Dublin Sözleşmesi'nin 3.maddesinin 2. fıkrasına göre sığınma başvurusunu incelemekle görevli devlet; (Bozkurt, 2006:333).

- Başvuru sahibinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre daha önceden mülteci statüsünü kazanmış olan aile üyelerinin olduğu üye devlet;
- Başvuru sahibine oturma izni veren veya vize vermiş olan üye devlet;
- Bir üye devlette yaşamakta olan ve altı aydan fazla önceden başvuru yapmadıkça, başvuru sahibinin yasadışı yolla girdiği ilk üye devlet;

<sup>17</sup> Sığınma başvurularını incelemekle sorumlu devlet Schengen Sözleşmesinin 30. Maddesinde belirlenmiştir. Dublin Sözleşmesi'nde ise kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Ayrıca Schengen Sözleşmesi'ni tüm AT ülkeleri imzalamamıştır. Sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu devletin belirlenmesi için ortak kurallar benimsenmesi oldukça önemlidir. Bu türden kuralların belirlenmemesi durumunda bir sığınma başvurusunun incelenmesi ya birden çok devletin yetkisi içinde kalacağından farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olacak ya da hiçbir devlet bu sorumluluğu üstlenmek istemediği için korunmaya muhtaç kişi sığınma hakkından faydalanamayacaktır (Bozkurt, 2006: 333).

- Vize talep edilmeyen üçüncü ülke vatandaşı olmadıkça, başvuru sahibinin girişini kontrol etmekten sorumlu olan üye devlet;
- Başvuru sahibinin transit havayolu ile geçiş yaptığı üye devlet;
- Başvurunun yapıldığı üye devlettir.

Dublin Sözleşmesi'ne göre sığınma başvurusu yapan her bireyin sığınma başvurusunun incelenmesini garanti altına alarak “yörüngedeki göçmenler-*refugees in orbit*”<sup>18</sup> sorununa bir çözüm getirmiş, bununla birlikte her üye devlet bir başvuru sahibini kendi iç hukukuna göre 1951 ve 1967 Sözleşmeleri'ne uygun olarak üçüncü bir ülkeye gönderme hakkını saklı tutmuştur (Özcan, 2005: 59-61).

### 3.1.3.2. EURODAC

Dublin Sözleşmesi'nin 1990'da imzalanmasına rağmen; 1997 yılına kadar yürürlüğe girememesi sözleşmede kabul edilen hükümlerin hükümetlerarası yapısından kaynaklanmıştır. Sığınma başvurularını incelenmekle görevli olan ülkenin tespiti, bu tarihe kadar etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Hükümetlerarası yapı; sözleşme yürürlüğe girdikten sonra da Dublin Sözleşmesi hükümlerinin tam olarak uygulanamamasına neden olmuştur. Dublin Sözleşmesi'nin 10. Maddesinin 1. bendine göre; yasadışı yollardan başka bir üye devlette bulunan sığınmacı sığınma başvurusunu yaptığı ülkeye geri gönderilmek zorundadır. Bununla birlikte, hükümetlerin kendi ülkesindeki bilgi sistemi Topluluk düzeyinde “ortak bir bilgi sistemi”ne dönüştürülemediği. EURODAC'ın oluşturulmasının temelinde yatan düşünce bu eksiklerden kaynaklanmaktadır (Ersoy, 2006).

Ortak bir bilgi sisteminin kurulması amacıyla Avrupa Konseyi; 11 Aralık 2000'de, ABA'nın 63.maddesinin birinci fıkrasına dayanarak ve Tampere Zirvesi'nde alınan kararlar ışığında EURODAC (Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi) kurulması konusunda bir Konsey Tüzüğü kabul etmiştir (Konsey Tüzüğü/AT/ 2725/2000, EURODAC Konsey Tüzüğü). Söz konusu Tüzük'e göre; sığınma talebinde bulunan kişilerin Topluluğun dış sınırlarını yasadışı yollarla geçmek isteyen kişilerin kimlik tespitlerinin yapılması için, parmak izi kullanılarak başka bir üye devlette sığınma başvurusu yapıp yapmadığı kontrol edilerek Dublin

<sup>18</sup> Yörüngedeki mülteciler: Hiçbir ülke tarafından sığınma taleplerinin incelenmediği ve bir ülkeden diğerine geçerek sığınma talebinde bulunan kişilerdir. (Lavenex, 1999:18)

Sözleşmesi'nin etkili bir şekilde uygulanması sağlanacaktır. EURODAC sayesinde en az 14 yaşında olan kişiler parmak izi verilerinin bilgisayar ortamında kaydedilerek, üye devletlerarasında elektronik yollarla veri değişimi sağlanabilecektir. Söz konusu veriler 10 yıllığına saklanacak, ilgili şahsın bir üye devlet vatandaşlığına geçmesi, mülteci ya da sığınmacı statüsü kazanılması durumunda derhal imha edilecektir. Bu verilerin etkin bir şekilde elde edilerek kullanıma uygun hale getirilmesi ancak Topluluk bünyesinde gerçekleştirilebilir. Ayrıca söz konusu verilerin gizliliği ve güvenliği sağlanarak, üye ülke dışında herhangi devlete sızması için gerekli özen gösterilmelidir. Bu sistemin işletilmesi ile ortaya çıkan masraflar AB genel bütçesinden karşılanacaktır (Council Regulation No: 2725/2000).

### **3.1.3.3. Dublin Sözleşmesi'nin AB Çatısı Altına Alınması: DUBLİN II TÜZÜĞÜ**

Dublin Sözleşmesi (Dublin I). hükümetlerarası niteliği olan bir sözleşme olsa da ortak bir sığınma sisteminin oluşturulmasında Schengen'den sonra önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte bu hükümetlerarası işbirliğinin Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl için Topluluk çatısına aktarılması şarttır. Bu doğrultuda 18 Şubat 2003 tarihinde “ Bir Üçüncü Ülke Vatandaşının Üye Devletlerden Birinde Yaptığı Sığınma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Üye Devletin Belirlenmesine İlişkin Kriter ve Mekanizmaların Saptanması Hakkında” bir Konsey Tüzüğü kabul etmiştir. Bu tüzüğe göre üye ülkeler sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesi şarttır. Söz konusu tüzük sığınmacıların birden fazla ülkede ardı ardına başvurmasını engellemek için ve her bir sığınma başvurusunu yalnız bir devletin yürütmesi gerektiğinden hareketle oluşturulmuştur.

Bu Tüzüğün 1.bölümünün 2.maddesine göre bazı tanımlamalara yer verilmiştir: (Council Regulation No: 343/2003)

- Sığınma Başvurusu: (md. 2/c) Üçüncü bir ülke vatandaşı tarafından yapılan Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde bir üye devletten uluslararası korumadan isteğinde bulunduğu bir başvurusu.

- Sığınma Başvurusunun İncelenmesi: (md.2/e) Bir sığınma başvurusunun ilgili yetkili makamlarca ulusal kanuna göre incelenmesi veya sığınma başvurusu hakkında ilgili yetkili makamlarca ulusal hukuka göre verilen karar.

Dublin II Tüzüğü'nün Genel İlkeler başlıklı 2.bölümünde; 3.maddesinin 1.fıkrasında yürügedeki mülteciler ve birden fazla ülkede artarda yapılan başvuruların önlenmesine yönelik olarak "sığınma başvurusunun tek bir üye devlet tarafından inceleneceği" hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. Fıkrasında her üye devletin inceleme yapma kendi sorumluluğunda olmasa bile bir sığınma başvurusunu inceleyebileceği ancak bu durumda bu sorumluluğun getirdiği tüm yükümlülükleri üstlenecektir. 3.fıkra üye devletler Cenevre Sözleşmesi'ndeki hükümlere uygun olarak sığınma isteyen bir kişiyi kendi hukukları gereği geri gönderme hakkına sahiptir. 3. bölümde Kriterler Arasındaki Hiyerarşi'ye yer verilmiştir (5-14.maddeler). Bu bölümde özellikle ailelerin birleştirilmesine yönelik önlemler<sup>19</sup>, sığınma başvurusunda bulunan kişinin geçerli bir vize ya da ikamet belgesi olması durumunda<sup>20</sup> ne tür bir prosedür uygulanacağı anlatılmıştır. Bu başlıkta sığınma ve vize konuları bir arada ele alınmıştır. Vize konusunun göç ile daha yakından bir ilgisi bulunurken sığınma ile aynı çerçevede değerlendirilmesi

<sup>19</sup> Md.7: Ailenin daha önce köken ülkede kurulup kurulmadığına bakılmaksızın sığınma isteyen kişinin üye devlette mülteci olarak ikamet etmesine izin verilmiş bir ferdinin bulunması durumunda, ilgili kişilerin böyle olmasını arzu etmesi şartıyla, sığınmacı başvurusunu incelemekten sorumlu üye devlet söz konusu üye devlet olacaktır.

<sup>20</sup> Md.9: 1.Sığınma isteyen kişinin geçerli bir ikamet belgesi olması halinde; sığınma başvurusunun incelenmesinden belgeyi vermiş olan üye devlet sorumlu olacaktır.

2.Sığınma isteyen kişinin geçerli bir vizeye sahip olması durumunda, eğer vize başka bir üye devlet yerine veya başka bir üye devletin yazılı izni ile verilmemişse, sığınma başvurusunu incelemekten vizeyi vermiş olan devlet sorumlu olacaktır. Vizenin başka bir üye devlet yerine veya başka bir başka bir üye devletin izniyle verilmiş olması durumunda sığınma başvurusunun incelenmesinde bu üye devlet sorumlu olacaktır. Bir üye devletin özellikle güvenlik nedenleriyle önce başka bir devletin yetkili makamından görüş istemesi halinde görüşü istenen üye devletin cevabı bu hüküm bakımından yazılı izin teşkil etmeyecektir.

3. Sığınma isteyen ikamet kişinin farklı üye devletler tarafından verilmiş birden fazla ikamet belgesine veya vizeye sahip olması durumunda, sığınma başvurusunun incelenmesi sorumluluğu üye devletler tarafından şu sıralamaya göre üstlenilecektir:

- a). En uzun süreli ikamet hakkı veren ikamet belgesini vermiş olan veya geçerlilik sürelerinin aynı olması durumunda geçerlilik süresi en son biten ikamet belgesini vermiş olan üye devlet;
- b). farklı vizelerin aynı türden olması halinde geçerlilik süresi en son biten vizeyi vermiş olan üye devlet
- c). Vizelerinin farklı türlerde olmaları halinde en uzun geçerlilik süresine sahip olan vizeyi veya geçerlilik sürelerinin aynı olması durumunda geçerlilik tarihi en son biten vizeyi vermiş olan üye devlet.

durumunda sığınmacılar açısından önemli bir kurum olan “geri göndermeme (*non-refoulement*).” ilkesi ile çatışacağı açıktır (Özcan, 2005: 193).

4. bölümde İnsani Boyutlarla ilgili maddelere değinilmiştir. Tüzüğün 15. Maddesine göre; üye ülkeler başvuruyu incelemekle yükümlü olmadıkları durumlarda, özellikle aileyle ilgili veya kültürel kaygılara dayanan insani gerekçelerle aile fertlerini ve himayeye muhtaç olan akrabaları bir araya getirebilir.

Dublin II Tüzüğü'nün kabul edilmesinden sonra Komisyon Dublin II Tüzüğü'nün belirli hükümlerinin uygulanması için ayrıntılı kuralların belirlendiği bir Komisyon Tüzüğü (EC) No: 1560/2003 kabul etmiştir (Özcan, 2005: 200).

### **3.2. Kurucu Antlaşmalarda Göç İle İlgili Düzenlemeler**

#### **3.2.1. Avrupa Topluluğu Antlaşması (ATA)**

ATA; göç ile ilgili hükümlere Anlaşma'nın ikinci bölümünde ve IV. Başlığı altında düzenlenmiştir. Bu başlık, “Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” adıyla antlaşmada yerini almıştır. Bu maddeler şöyle özetlenebilir: (ATA, AB Temel Mevzuatı)

MADDE 61 (eski madde 73i): Konsey aşamalı olarak bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı kurmak için; dış sınır kontrollerine, sığınma ve göçe ilişkin ek önlemler ile birlikte kişilerin serbest dolaşımını temin etmeyi amaçlayan önlemler ile birlikte suçu önlemeye ve mücadele etmeye yönelik önlemleri; sığınma, göç ve üçüncü ülke uyruklarının haklarının korunması alanındaki diğer önlemleri; sivil konularda adli işbirliği alanında önlemleri; idari işbirliğini teşvik ve güçlendirmek için uygun önlemleri; Birlik içinde suçu önleyerek ve mücadele ederek yüksek seviyede bir güvenlik amaçlayan, cezai konularda polis ve adli işbirliği alanında önlemleri alır.

MADDE 62 (eski madde 73j): Konsey 67. Maddede belirtilen usullere uygun olarak Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıllık bir süre içinde;

1. Madde 14'e uygun olarak ister Birlik vatandaşı ister üçüncü ülke uyruğunda olsun iç sınırları geçerken kişiler üzerinde herhangi bir denetim yapılmamasını temin etmek amacıyla uygun önlemleri;
2. Üye devletlerin dış sınırlarını geçişte:
  - a. Bu gibi sınırlarda üye devletlerin kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde takip edilmesi gereken standart ve usulleri;
  - b. Üç aydan daha fazla kalma niyetinde olmayanlar için;
    - i) dış sınırlardan geçerken vatandaşlarının vize alması gereken üçüncü ülkeler ve vatandaşları vizeden muaf tutulan ülkelerin listesini;
    - ii) Üye devletler tarafından vize verilmesinin usul ve şartları;
    - iii) Vizeler için tek bir formatı
    - iv) Tek tip vizeye ilişkin kuralları içeren, vize kurallarını belirleyen önlemleri;
  - c. Üç ayı geçemeyen süreler için üçüncü ülke vatandaşlarının üye devlet topraklarında seyahat etme özgürlüğünün koşullarını belirleyen önlemleri alır.

MADDE 63 (eski madde 73k): Konsey;

1. Göçmenlerin statüsüne ilişkin 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli protokol ve diğer ilgili antlaşmalara uygun olarak;
  - a. Bir üye devlette bir üçüncü devlet vatandaşı tarafından yapılan bir sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun hangi üye devlete ait olduğunu belirlemeye yönelik ölçü ve mekanizmalar;
  - b. Üye devletlerde iltica talep edenlerin kabulüne ilişkin asgari standartlar;
  - c. Üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci statüsüne hak kazanmalarına ilişkin asgari standartlar;
  - d. Üye devletlerde mülteci statüsünün tanınması ve bunun geri alınmasına ilişkin asgari standartlar, sığınmaya ilişkin önlemleri;
2. Mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilerle ilgili olarak;

- a. Üçüncü ülkelerden kendi ülkelerine dönemeyen yerlerinden edilmiş kişilerle başka nedenlerle uluslararası korunmaya ihtiyacı olan kişilere geçici koruma sağlaması için gerekli asgari standartlar;
- b. Mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilerin kabulünde ve bunun sonuçlarının üstlenilmesinde üye devletler arasında dengeli bir çaba harcanmasının desteklenmesi alanındaki önlemleri;

3. Göç politikasına ilişkin:

- a. Giriş ve oturma koşulları ve ailelerin birleştirilmesi amacına yönelik vizeler de dahil olmak üzere üye devletler tarafından uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesi usulüne dair standartlar;
- b. Kanun dışı ikamet edenlerin, vatandaşı oldukları ülkelere geri gönderilmeleri de dahil olmak üzere, kaçak göç ve oturma alanlarındaki önlemleri;
- c. Bir üye devlette yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hangi haklar ve şartlar uyarınca diğer üye devletlerde ikamet edebileceklerini tanımlayan önlemleri alır.

MADDE 64 (eski madde 731):

1. Bu başlık üye devletlerinin üzerine düşen hukukun ve düzenin idamesinde ve düzenin idamesinde ve iç güvenliğin korunmasına ilişkin sorumlulukların yerine getirilmesini etkilemez.
2. Bir veya daha fazla üye devletin üçüncü ülke vatandaşlarının ani akın etmesi gibi bir acil durumla karşı karşıya kalması durumunda Konsey Komisyon'un önerisi üzerine nitelikli çoğunlukla ilgili üyelerin yararına olarak süreleri altı ayı geçemeyen önlemler alabilir.

ATA görüldüğü gibi; vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımını ayrı bir başlık altında toplayarak; ortak bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı kurabilmek amacı ve tek bir göç ve sığınma sistemi oluşturma amacı ile yola çıkmıştır. Anlaşıyor ki bu hükümler; iç sınırlardan geçişte kişilerin serbest dolaşım hakkına haledir getirmeden herhangi bir denetim yapılmasını gerek görmezken, dış sınırların kontrolünün etkili bir şekilde yapılmasını amaçlamıştır. Mülteci ve sığınma



statüsünün belirlenmesi için uluslarüstü bir yapıya ulaşılabilmesi için asgari standartların belirlenmesi gerektiğini önemle vurgulamaktadır.

### 3.2.2. Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması, ABA)

Ekonomik bütünleşme ve uyum konusunda belirli bir noktaya gelen Avrupa ülkeleri 1990'larda Sovyetler Birliği'nin dağılmaya başlamasından sonra siyasal bütünleşme yolunda önemli adımların atılması gerektiğini düşünmeye başlamışlardır. 7 Şubat 1992'de imzalanan bu anlaşma ilen Avrupa Topluluğu Avrupa Birliği adı olarak, kurum "üç sütun" üzerine yerleştirilmiştir. Birinci sütun; topluluk sütunudur ve uluslarüstü yapının en iyi görüldüğü alandır. Bu alanda ortak politikalar ve AB'nin birincil mevzuatını oluşturan belgeler yer almaktadır. İkinci sütun ise Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın yer aldığı sütun, üçüncü sütun ise suça karşı birlikte çalışmayı kapsayan, adalet ve içişleri alanı olarak ayrılmıştır.

1992'ye kadar AB'de göç ve mülteci konuları üye devletlerin egemenlik alanında bulunan bir alandır. Özellikle Almanya sığınma, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluğa girişi ve dolaşımı ve bu kişilere uygulanacak vize konularının Topluluk çerçevesinde ele alınmasını istemiştir.<sup>21</sup> İngiltere ise bu konularda işbirliğinin hükümetlerarası düzeyde kalmasını istediğinden bu alanlardaki işbirliği Maastricht Antlaşması'nda üçüncü sütunda "Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği" başlığı altında düzenlenmiştir. Üçüncü sütun "Topluluğun yetkili olduğu alanlardan" çok hükümetlerarası işbirliğinin ve "Birliğin yetkisi içine giren alanlardan" oluşmaktadır.<sup>22</sup>

Bununla birlikte Almanya'nın taleplerinin karşılanabilmesi için, bu konuların kısmen de olsa Topluluğun yetki alanına geçirilmesi için iki düzenleme yapılmıştır. Bunların ilki; üçüncü ülke vatandaşlarına üye ülkelere girişte uygulanacak vize konusunda Topluluğun kısmen yetkili kılınması, ikincisi ise ABA'nın K.9 maddesinde<sup>23</sup> belirtilen geçiş koşulu ile sağlanmıştır. Topluluk sütununa aktarılması

<sup>21</sup> Bunun temel nedeni Sovyetler Birliği'nin dağılması ve iki Almanya'nın birleştirilmesi sonucu Avrupa'nın yoğun göç alacağı ve öneminin farkındadır.

<sup>22</sup> Bu alan ABA VI. Başlık altında ve madde 29-42 arasında düzenlenmiştir, (Özcan, 2005: 83).

<sup>23</sup> ABA, eski madde K 9'a göre; Konsey Komisyon'un ya da bir üye devletin girişimi ile Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 100c maddesinin ve ABA'nın K 1 maddesinde düzenlenen ve kişilerin serbest dolaşımını sağlayan "ortak çıkar" alanları belirleyen konularda yetki ve sorumluluğun

düşünülen konular sığınma, göç, üçüncü ülkelerden Topluluğa giriş, uyuşturucu maddeler ile mücadele, uluslararası boyutlu sahtekarlığa karşı mücadele ve medeni hukukta işbirliği konularıdır (Özcan, 2005: 83).

Maastricht Antlaşması metninde Başlık VI (Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliğine Dair Hükümler). Madde K.1'den başlayarak K.14'e kadar devam eden hükümlere bakıldığında Antlaşma sığınmayı, dış sınırlardan geçişi yürütmekteki kuralları ve göç politikalarını (giriş koşulları ve üçüncü ülke vatandaşlarının hareketi, oturma, ailelerin birleştirilmesi, üçüncü ülke vatandaşlarının istihdamı ve düzensiz göç).da içeren "ortak çıkar" alanlarını belirlemiştir. Bu alanlar; sığınma politikası, dış sınırlardan geçiş, göç, uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele, uluslararası sahtekarlık ile mücadele, yargısal işbirliği, gümrük işbirliği ve polis işbirliğidir.

Bu işbirliği sürecinin niteliği düşünüldüğünde; iki yaklaşım ön plana çıkmaktadır. İlki hükümetlerarası yaklaşım; ikincisi ise uluslarüstü yaklaşımdır. Uluslarüstü yaklaşımın temel ayırt edici özellikleri üye ülkelerin egemenlik yetkilerinin Topluluk kurumlarına devredilmesi ve kararlarını özel çoğunluklar içeren nitelikli çoğunlukla almasıdır. Göç ve iltica alanların adalet ve içişleri başlığı ile üçüncü sütunda yer alması işbirliğinin hükümetlerarası düzeyde kaldığının açık bir göstergesidir. Hükümetlerarası yaklaşımın ayırt edici özellikleri karar verme sürecinde kararların oybirliği ile alınması ve karar alan organların hükümet temsilcilerinden oluşmasıdır (Polat, 2006: 72). Bu ABA'da üçüncü sütunda, göç konularının düzenlenmesinde açıkça görülmektedir. Ayrıca Maastricht Antlaşması'nın kendisi Topluluk kurumlarına göç ve sığınma konularında sınırlı bir görev vermiştir.

Bununla birlikte ABA çerçevesinde Adalet ve İç işleri sütunu; Topluluk hukukunun temel dayanak düzeni olan direktif ve düzenleme gibi yasal araçların kullanılmasından yoksun kalmıştır. Bu alanda yalnızca Konsey Parlamento'ya danıştıktan sonra üçüncü ülke vatandaşlarının dış sınırlardan geçerken kullanmaları zorunlu olan vizeler konusunda tek bir vize formatı kavramı geliştirilmesinde Avrupa Topluluk yetkisini kullanmıştır (Polat, 2006: 73).

---

Konsey'de oybirliği ile karar alınması ve üye devletlerce sağlanması koşulu ile hükümetlerarası nitelikteki içişleri ve adalet alanından çıkarılarak uluslarüstü nitelikteki Topluluk sütununa aktarılmasının düzenlenmesi ile gerçekleştirilmektedir (Bozkurt, 2008: 302).

### 3.2.3. Maastricht'ten Amsterdam'a

Maastricht Antlaşması ile yapılan düzenlemelerin ortak bir sığınma hukuku sisteminin ortaya çıkışı ile ilgili başlıca engeller; Topluluk organlarının bu alandaki kısıtlı yetkisi ve kullanılan araçların bağlayıcı olmamasından kaynaklanmaktadır.

Maastricht Antlaşması ile Komisyon üye ülkelerle ortak olarak inisiyatif geliştirme hakkına sahip olmuştur. Bu hak üye devletlerle ortak bir tutum geliştirilemediğinden Komisyon tarafından yeterince kullanılamamıştır. Bu teklifler üzerinde Konsey'de sadece oybirliği ile karar alındığından bu alanların birinci sütuna aktarılabilmesi oldukça zor olmuştur. Avrupa Parlamentosu'nun yetkileri ise daha zayıftır. Parlamento'nun AB karar alma sürecinde yalnızca istişari yetkileri bulunmaktadır (Tezcan, 2005:20).

Maastricht Antlaşması adalet ve iç işleri alanında kullanılacak araçların "ortak tutum", "ortak eylem" ve sözleşme olarak öngörmektedir. Ortak tutum ve ortak eylemin bağlayıcı olup olmadığı net değildir. Bağlayıcılıkları olmayan temel araçlar ise tavsiyeler (*recommendation*), bağlayıcı olmayan karar ya da ilke kararı (*resolution*) ve sonuç bildirgeleridir (*conclusions*). Bu noktada 3.sütunda bağlayıcı olan tek araç sözleşmelerdir. Bununla birlikte sözleşmelerin üye ülkeler tarafından tek tek imzalanacağı düşünülürse, üçüncü sütunda işbirliğine ulaşmada sözleşmelerin etkin araç olduğu söylenemez (Günuğur, 2007:145).

Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonra AB; Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Balkanlarda ortaya çıkan ekonomik ve siyasi istikrarsızlık karşısında ciddi bir güvenlik baskısı altında kalmıştır. Dünyanın birçok yerinden getirilen uyuşturucu Balkanlardan Avrupa'ya yasadışı yollardan getirilmiş, uluslararası örgütlü suç grupları ve yasadışı ticaret AB'nin çıkarlarını zedelemeye başlamıştır. Bu nedenle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine Avrupa vizyonu kazandırılarak, birliğin yeni genişleme alanlarında siyasal kargaşa ve ekonomik sorunlara son verilmelidir. Bu ABA ile belirlenen üçüncü sütundaki işbirliği ve adalet ve içişleri konularındaki dayanışmaya daha çok önem verilmesi gerektiğini ortaya çıkarmıştır.

Bu düşünceler Aralık 1995'te üye ülkelerin dış işleri bakanlarından oluşan Madrid Zirvesi'nde İspanyol dış işleri bakanı Westendorp tarafından sunulan raporda adalet ve içişlerindeki işbirliğinin seviyesinin oldukça düşük olduğunu belirterek bu alanda yapılması gerekenlerin fazlalığına dikkat çekmiştir. Bununla birlikte birlik, üçüncü sütunda yapılacak yenilemelere hala hazır değildir. Her bir üye ülkenin “ortak çıkar” konularında farklı farklı yaklaşımları vardır. 1 yıl sonra ortak çıkarların ne olabileceği konusundaki uzlaşma çabaları devam etmiş, 14 Ekim 1996 tarihinde “1 Temmuz 1996- 30 Temmuz 1998 yılları arasında Adalet ve İç işleri alanında Önceliklere İlişkin Konsey İlke Kararı” kabul edilmiştir. Ancak bu karar işbirliği alanında yeni hedefler belirleyememiş, daha önce üzerinde uzlaşılamayan konulardaki hedefleri formüle etmeye çalışmıştır (Özcan, 2005:115-116).

“Haziran 1996'da Floransa'da yapılan zirve toplantısında 1996 yılı sonunda İrlanda dönem başkanlığı tarafından Dublin Zirvesi'ne sunulmak üzere “Anlaşmaların Revizyonu Taslağı İçin Genel Çerçeve” adı altında bir çalışma yapılması istenmiş, hazırlanan taslakta üçüncü sütun çerçevesindeki yetersizliklere yer verilmiştir. Bu belgeye göre AB'nin varlığının devam ettirilmesi için özgürlük, güvenlik ve adalet alanı geliştirilmelidir. Bugüne kadar yapılan çalışmalar sorun çözmeye yönelik olamamıştır. Dublin Zirvesi'nde sunulan bu belge adalet, içişleri ve özgürlük alanında birçok yenilik içermekle birlikte, sığınma ve göç konularının üçüncü sütundan alınarak Topluluk sütununa aktarılmasını öngörmektedir. Bu belgede “sığınma ve göç konuları kişilerin serbest dolaşımı ile birlikte ele alınarak bu konuda yapılacak çalışmaların AB vatandaşlarının güvenliğine zarar vermemesi gerektiği de ayrıca vurgulanmıştır.” (Özcan, 2005:116-117).

İrlanda dönem başkanlığı tarafından oluşturulan bu reform paketi başlıca üç önemli bölümden oluşmuştur. Birinci bölümde; “Vize, Sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar” başlığı ile AT Antlaşması'na yeni bir bölüm eklenecek, ikinci bölümde, AB dışında gelişen Schengen Müktesebatı çekimser kalan ülkeler için özel düzenlemeler getirilmesi saklı kalmak koşuluyla, bir Protokolle Amsterdam Antlaşması'na eklenecek, üçüncü olarak ise; Maastricht Antlaşması'ndaki üçüncü sütundaki kişilerin serbest dolaşımından ayrılarak Amsterdam Antlaşması'na “Ceza Hukuku Alanında Emniyet ve Yargısal İşbirliği”

başlığı eklenerek, üçüncü sütunun başlığı “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı” olarak değiştirilecekti (Özcan, 2005:117).

### 3.2.4. Amsterdam Antlaşması İle Getirilen Yenilikler

Hükümetlerarası Konferans’ın Haziran 1997’de bir antlaşma üzerinde uzlaşmaya varmasından sonra Amsterdam Antlaşması; 2 Ekim 1997’de imzalanarak Mayıs 1999’da yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın öngördüğü yenilikler şunlardır: (Özcan, 2005:120).

1. ATA’ ya yeni bir IV. Başlık eklenerek; “Vize, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” adıyla anılmaya başlamıştır.<sup>24</sup>
2. Anlaşma’nın yürürlüğe girmesinden itibaren beş yıl içinde Konsey; ister AB vatandaşı olsun, ister bir üçüncü ülke vatandaşı olsun, tüm kişilerin AB sınırları dahilinde bir ülkeden diğerine geçişteki kontrolleri ortadan kaldırmak için gerekli önlemleri alacaktır.
3. İngiltere, Danimarka ve İrlanda için belirlenen istisnalar saklı almak üzere; Schengen Müktesebatı Amsterdam Antlaşması’na ekli bir protokol ile AB hukuku kapsamına alınmıştır.
4. İngiltere ve İrlanda’ya ilişkin protokoller ile bu ülkeler kendi sınırlarında kişileri kontrol etmeye devam etme konusunda bazı ayrıcalıklara sahip olmuşlar, bununla birlikte belirli şartlar altında vize, sığınma ve göç konularında hazırlanacak olan yeni düzenlemeler konusundaki görüşmelere katılabilir ya da Konsey tarafından kabul edilmiş olan yasal düzenlemelere sonradan taraf olabilirler.
5. Danimarka ise AT çerçevesinde kabul edilecek vize, sığınma ve göç konularındaki görüşmelere katılmamayı tercih etmiş, bununla birlikte Schengen Müktesebatına yapılacak herhangi bir ilave yasal düzenlemeyi altı ay içinde iç hukukuna alacak olursa Schengen ülkeleri arasında uluslararası hukuk açısından bağlayıcı olacaktır.

<sup>24</sup> Bu alanlar daha önce Maastricht Antlaşması’nın 3. Sütununda yer alan ve Konsey’de oybirliği ile karar alınması ve üye devletlerce onaylanması koşulu ile ABA’nın K.1 maddesinde yer alan ortak çıkar alanları olarak belirlenen 9 maddeden altısını içermektedir. Bu ortak çıkar alanları; sığınma, göç, üçüncü ülkelerden Topluluğa giriş, uyuşturucu maddeler ile mücadele, uluslararası sahtekarlığa karşı mücadele ve medeni hukuk alanında işbirliği alanlarıdır. (Özcan, 2005: 120)

6. Üye ülkelerin yasal düzenlemelerini yakınlaştırmak amacıyla çıkarılan ortak tutumlar, çerçeve kararlar, kararlar ve sözleşmelerin yasal bağlayıcılıkları netleştirilmiş, sözleşmeler açısından ise aksi kararlaştırılmadıkça üye ülkelerin yarından fazlasının kabul edilmesi şartıyla; bu ülkeler için yürürlüğe girmiş olacaktır.
7. Maastricht Antlaşması'nda üçüncü sütunun yasal bir aracı olarak kabul edilen ortak eylemlerin yerini "kararlar" almıştır. Kararlar doğrudan etkiye<sup>25</sup> sahip değildirler. Ancak üye ülkelerde hem kararların amaçları açısından; hem de sonuçları takdir hakkı olmaksızın bağlayıcıdır.

#### **3.2.4.1. Amsterdam Antlaşması ile IV. Başlıkta Meydana Gelen Değişiklikler**

1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması IV. başlık altındaki konuları "ortak çıkar" alanları olarak değil, aşamalı olarak özgürlük, güvelik ve adalet alanını tesis edecek Topluluk politika alanından biri olarak kabul edilmiştir. Bu alanda hükümetlerarası düzeydeki işbirliği çalışmaları yerini supranasyonel araçlar ile donatılmış topluluk eylemlerine bırakmıştır. Birinci sütundaki temel belirleyici aktörler üye devletler yerine Antlaşmalarla kendisine verilen yetkileri kullanan Topluluk'tur. Maastricht Antlaşması öncesinde üçüncü sütun konularında yapılan hükümetlerarası işbirliği çalışmalarının sonucu olarak üye ülkeler göç ve sığınma konularında ABA'nın K.1 maddesine dayanarak alınan kararların bağlayıcı olup olmadığı konusunda kuşku duymuşlardır. Mülteci tanımına ilişkin ortak tutumlarla ilgili olarak; ortak tutumlar üye ülkeleri anayasal olarak bağlamakta fakat yasama ve yargı organlarını bağlamamaktaydı.

Amsterdam Antlaşması ile IV. Başlık çerçevesinde alınan kararlar yalnızca üye ülkeler arasında bağlayıcı olmayacak, bunun yanında Adalet Divanıca doğrudan uygulanabilirlik<sup>26</sup> ile ilgili kriterleri sağladığı ölçüde ulusal hukuk sistemleri içinde doğrudan etkiye sahip olabilecektir (Özcan, 2005:123).

<sup>25</sup> Doğrudan etki; ulusal hukuka dahil olan bir hukuk normunun gerçek ve tüzel kişiler lehine haklar doğurması ve bu hakların ulusal yargı organları önünde hak sahipleri tarafından doğrudan ileri sürülebilmesi anlamına gelmektedir (Günuğur, 2007:43).

<sup>26</sup> Doğrudan uygulanabilirlik; bir Topluluk hukuku normunun üye devlet iç hukuka dahil edilebilmesi e bu hukuk düzeninde uygulanabilmek bakımından herhangi bir tamamlayıcı ulusal norma gerek duymaması anlamına gelmektedir (Günuğur, 2007: 43).

### 3.2.4.2. Karar Alma Mekanizmasındaki Değişiklikler

Amsterdam Antlaşması'nın bu alanda getirdiği en büyük yenilik “Kişilerin Serbest Dolaşımı, sığınma ve göç” adlı yeni bir başlığın ATA'ya eklenmesi olmuştur. Böylece bu başlık hükümetlerarası üçüncü sütundan Topluluk hukukunun temelini oluşturan birinci sütuna geçirilmiştir. Bununla birlikte Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi için 5 yıllık bir geçiş sürecinden sonra; Komisyon üye devletler ile birlikte öneri yapma hakkını paylaşacaktır. Bu durum Topluluk hukukunun karakterine oldukça ters düşmektedir.<sup>27</sup> Ardından 67.maddeye bağlı olarak Konsey Komisyon'un veya bir üye devletin önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile karar alacaktır. Geçiş döneminin bitişinden sonra IV. Başlıktaki konular da dahil olmak üzere, ATA 67/2'ye göre<sup>28</sup> Komisyon'un önerileri üzerine hareket edecek ancak; bir üye ülkenin Konsey'e bir öneri sunması yönündeki talebini dikkate alacaktır. Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıllık geçiş sürecinin ardından, Konsey parlamento'ya danıştıktan sonra IV. Başlık altında Topluluğa özgü bir karar alma yöntemi olan “ortak karar alma prosedürünün” uygulanacağına ilişkin bir karar alabilir (Polat, 2006: 74-75).

### 3.2.4.3. Yargısal Yetkiler

Amsterdam Antlaşması Avrupa Adalet Divanı'nın yetkilerini daha çok hukuki araçların genişletilmesi yoluyla güçlendirmiştir. ATA Antlaşması'nın 68. Maddesinin 1.fikrasında ön karar prosedürünün (234. Madde).<sup>29</sup> hangi koşullarda

<sup>27</sup> Komisyon'un inisiyatif yapma hakkını üye devletlerle paylaşması hükümetlerarası sistemin belirgin özelliklerinden biridir.

<sup>28</sup> ATA Madde 67/2: 5 yıllık sürenin bitiminden sonra;

-Konsey, Komisyon'un önerileri üzerine hareket eder; komisyon bir üye devletin konsey'e bir öneri sunması yönündeki bir talebini inceler;

-Konsey Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile hareket ederek, bu başlığın kapsadığı alanların tamamının yada bazı bölümlerinin madde 251'de belirtilen usul çerçevesinde uygulanmasına ve Adalet Divanı'nın yetkilerine ilişkin hükümlerin uyumlaştırılmasına yönelik bir karar alır.

<sup>29</sup> ATA Madde 234: Adalet Divanı:

a). Bu Antlaşma'nın yorumu konusunda; b).Topluluk kurumlarının ve Avrupa Merkez Bankası'nın işlemlerinin geçerliliği ve yorumu konusunda; c). Konsey tasarruflarıyla oluşturulan kuruluşların statülerinde öngörülmesi şartıyla, bu statülerin yorumu konusunda karar vermeye yetkilidir.

Bu tür bir sorun bir üye devletin mahkemesi önüne geldiğinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir ön karara gerek duyarsa Adalet Divanı'ndan bu konuda karar vermesini talep edebilir. Bu tür bir sorun iç hukuka göre kararlarına karşı kanun yolu kapalı olan bir ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada ileri sürülürse bu mahkeme Adalet Divanı'na başvurmakla yükümlüdür.

uygulanacağı belirlenmiştir. Buna göre Adalet Divanı ATA'nın göç ve sığınmaya ilişkin IV. Başlığın yorumlanması ve bu başlığa dayanarak Topluluk kurumlarının çıkarılan düzenlemelerin geçerliliğine ilişkin bir sorun ulusal hukuka göre kanun yolu kapalı olan bir üye devlet mahkemesinde ileri sürüldüğünde bu mahkeme kendi kararını verebilmek için bir ön karara gerek duyarsa Adalet Divanı'ndan bu konuda karar vermesini talep eder (ATA madde 68/1). Üye ülke kararlarına karşı temyiz yolu bulunan mahkemeler ise Adalet Divanı'na ön karar prosedürü uyarınca müracaat edemezler. Temyiz mahkemeleri önlerine gelen konularda sorunu Adalet Divanı'na gönderip göndermeme konusunda bir takdir hakkına sahiptir.

Bu konuya getirilen bir diğer kısıtlama 68. Maddenin 2.fıkrasında yer almaktadır. *“Adalet Divanı hiçbir halde hukukun ve düzenin korunmasına ve iç güvenliğin sağlanmasına ilişkin olarak madde 62'nin 1.fıkrası uyarınca alınan önlem ve kararlar hakkında karar vermeye yetkili değildir.”* 62.maddenin 2.fıkrasında yer alan önlemler üye devletlerin dış sınırlarını geçişte; üye devletlerin kişiler üzerinde yapacakları denetimlerde takip edilecek standart ve usuller, üç aydan daha fazla kalma niyetinde olmayanlar için, dış sınırlardan geçişte vatandaşlarının vize alması gereken üçüncü ülkeler ve vatandaşları vizeden muaf tutulan ülkelerin listesini, üye devletler tarafından vize verilmesinin usul ve şartları, vizeler için yeknesak formatı, tek tip vizeye dair kuralları içeren, vize kurallarını belirleyen önlemleri (ATA madde 62/2) içermektedir.

Arsava'ya göre, bu kısıtlama ATAD'ın işlerinin yoğunluğundan kaynaklanmamaktadır, tamamen gerçek bir yetki kısıtlaması olarak algılanmalıdır (Arsava, 2006:104). Hailbronner'a göre ise; üye ülke mahkemelerinin özel olarak ön karar prosedüründen yararlanmasını engellemekle, üye ülkelerin yapılan sığınma başvurularında usulle ilgili konular yüzünden sürenin uzamasına engel olmak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Baccordi ise üye ülkelerin sığınma gibi hassas konulardaki politikalarının tüm yargı mercilerince yargısal kontrole tabi olmak istememelerinden kaynaklanmaktadır (aktaran Özcan, 2005: 132).

Yargısal kontrol ile ilgili olarak değinilebilecek son nokta; ATA madde 63/1'de geçen sığınmacılara ilişkin Konsey tarafından yapılan düzenlemelerin, mültecilerin hukuki durumunu düzenleyen uluslararası antlaşmalar olan Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'ne ve diğer ilgili antlaşmalara uygun olması



gerektiğini belirtmektedir (ATA madde 63/1) Bu maddeye göre Adalet Divanı Konsey tarafından yapılacak yasal düzenlemelerin ATA'ya uygunluğunu denetlerken uluslararası antlaşmaları da yorumlama olanağı bulacaktır. Bu da Adalet Divanı'na geniş bir yetki tanımaktadır (Arsava, 2006: 105).

#### 3.2.4.4. Schengen Protokolü

Schengen Antlaşması göç politikası ve uluslararası imkanlar konusunda üye devletler arasındaki farklılıkları büyük ölçüde yansıtmıştır. Bu antlaşma uyumlu bir vize politikası iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırılmasını, ortak bir bilgi ve bilgisayar sisteminin oluşturulmasını, yasadışı uyuşturucu ticareti ile mücadelede işbirliği konularını içeren ortak bir göç politikası oluşturmak için birçok olumlu gelişmenin yaşandığı bir anlaşma olmuştur.

Schengen Müktesebatı<sup>30</sup>'nin AB Antlaşması çerçevesine alınması Amsterdam Antlaşması'na ekli bir protokol üzerinden gerçekleştirilmiştir.

Schengen Protokolü alanı AB kurumlarının parlamento ve yargı konusunda kontrol yetkisine tabidir, bu anlamda Amsterdam Antlaşması'nın büyük yeniliği olarak kabul edilebilir (Polat, 2006: 76). Schengen hükümlerinin Birlik hukukunda hangi hukuki zeminde geçerli olacağı konusunda Konsey tam bir yetkiye sahiptir. Konsey, Protokolün 2.maddesinin 1. Fıkrası uyarınca; yürütme komitesinin yerine geçebilmektedir. Konsey Schengen Protokolünün AB müktesebatındaki yerini tayin etmezse bu protokolün hükümlerinin 3. Sütuna ait olacağı, hükümlerin Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile derhal uygulanabileceği kabul edilmektedir. Schengen Uygulama Anlaşması'nın hükümleri ulusal uygun bulma kanunları ile ulusal hukuka aktarılmıştır (Arsava, 2006:100).

Schengen Müktesebatı ile ilgili hükümlerin Konsey tarafından hangi sütuna yerleştirileceği sorunu AB hukuku tarafından oldukça büyük önem arz etmektedir.

<sup>30</sup> Schengen Müktesebatı; İngiltere ve İrlanda hariç olmak üzere AB'nin diğer üyeleri arasında kişiler üzerinde iç sınır kontrollerini kaldırmak için oluşturulmuş bir işbirliğidir. Bu düzenleme ile birlikte taraf ülkeler arasında hiçbir sınır kontrolünün yapılmadığı yeni bir coğrafi alan ortaya çıkmıştır: Schengen Alanı. Bu alandaki kuralları düzenleyen yasal düzenlemeler ise Schengen Müktesebatı olarak adlandırılmaktadır. Bu müktesebata 14 Haziran 1985 tarihli antlaşma, 19 Haziran 1990 tarihli antlaşma ve bunlara ilişkin tüm katılma protokolleri ve antlaşmalar, nihai protokoller, bildirimler, Schengen Yürütme Komitesi'nin kararları, bildirimleri ve yürütme komitesinin yetki verdiği organların hukuki tasarrufları da dahildir. (Arsava, 2006: 99)

Öncelikle üçüncü sütuna yerleştirilecek hükümlerde klasik uluslararası hukuk kuralları geçerli iken, birinci sütun çerçevesine yerleştirilen hükümlerde ise Topluluk hukuku geçerli olacaktır. Birinci sütuna aktarılan konularla ilgili olarak daha önce hükümetlerarası işbirliği çerçevesindeki kurumlar tarafından parlamentonun denetimi olmaksızın alınan kararlardır. Birinci sütuna aktarılan kararlar artık Topluluk hukukunun bir parçası olarak doğrudan etkiye ve üye devletlerin ulusal hukuk sistemine göre üstünlüğe sahip olacaklardır (Özcan, 2005: 141).

### **3.3. Tampere Zirvesi: Ortak Bir Kale Avrupası ve Ortak Göç Politikasına Geçiş**

#### **3.3.1. Viyana Eylem Planı**

Aralık 1998’de Viyana’da toplanan İçişleri ve Adalet Bakanları Konseyi, Konsey ve Komisyon tarafından Amsterdam Antlaşması’nın özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin hükümlerinin etkili bir şekilde yürürlüğe girmesi için “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Planı” kabul etmiştir. Eylem Planı Amsterdam Antlaşması’nda kabul edilen öncelikli alanları hayata geçirebilmek için 1999 yılında özel bir Avrupa Konseyi toplanmasına karar vermiştir.<sup>31</sup>

Eylem Planı’nda ele alınması gereken konular; yerlerinden edilmiş insanlar için geçici koruma mekanizmasının geliştirilmesi ve bu kişileri kabul eden üye ülkeler arasında dayanışmanın gerçekleştirilmesi, Dublin Sözleşmesi’nin etkinliğinin artırılması, hükümetlerarası düzeyde kabul edilen sığınma prosedürlerine ilişkin asgari şartlar konusundaki 1995 İlke Kararı ve “mülteci” tanımının uyumlaştırılmasına ilişkin 1996 tarihli ortak tutumun yasal bağlayıcılığı olan belgeler haline getirilmesidir (Özcan, 2005:146-149).

Viyana Eylem Planı görüldüğü gibi Tampere Zirvesi’ne bir altyapı hazırlığı yapmıştır. Viyana Eylem Planı’nda öngörülen amaçların gerçekleştirilebilmesi için Finlandiya dönem başkanlığında 15-16 Ekim 1999’da bir Avrupa Konseyi toplamıştır. Bu zirvede Avrupa Birliği’nin üzerinde kurulduğu ekonomik, siyasi, kültürel değerlerin önemi vurgulanarak, birlik içinde yaşayan herkesin serbest

<sup>31</sup>Bu kararın alınmasında Bosna savaşı sonrası Almanya ile birlikte Avusturya’nın Almanya ile birlikte çok sayıda sığınmacı almak zorunda kalmasından kaynaklanmaktadır.

dolaşım hakkı da dahil olmak üzere güvenlik ve adalet koşullarından yararlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. AB'nin dünyada özgürlük ve insan haklarının en iyi seviyede olan bölgelerden biri haline geldiği belirtilerek, haklı gerekçelerle bu topraklara girmek isteyen vatandaşların bu özgürlüklerden mahrum bırakılmasının AB'nin tüm ortak değerleri ile çeliştiği öne sürülmüştür. Bunun için AB bir taraftan sığınma ve göç konularında ortak politikalar belirlemeli, diğer taraftan uluslararası suçlarla mücadele edebilmek ve yasadışı göçü engellemek için dış sınırların etkili bir şekilde kontrolünü gerçekleştirmelidir (Özcan, 2005:150). Bu gelişmelerin anlamı; sığınma meselesinin bir güvenlik problemi olmaktan çıkarak, bir "insan hakkı" konusu olarak değerlendirilmeye başlanmasıdır.

### **3.3.2. Tampere Zirvesi ve Alınan Kararlar**

Tampere Avrupa Konseyi Amsterdam Antlaşması'nda belirlenen amaçların yerine getirilmesi ve getirdiği yeniliklerin bir "gerçekliğe" dönüştürülmesi için yapılması gereken politika önceliklerini sıralamıştır. Tampere Sonuç Bildirgesi'nde "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanında Bir Birliğe Doğru" başlığı altında belirtilen daha güvenli ve açık bir AB için, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden ve diğer insan hakları düzenlemelerinden kaynaklanan yükümlülükleri yerine getirmede dayanışma temelinde insani ihtiyaçların karşılanabilmesi amaç edinilmelidir. AB içinde yasal olarak yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarının topluluğa entegre edilebilmesi ortak bir yaklaşımın geliştirilmesi gereklidir. Bildirgenin 5. Paragrafında özgürlüklere sahip olmanın kişilerin herhangi bir ülkede kendi ülkelerinde olduğu gibi mahkemelere ve yetkili diğer birimlere başvurabildiği gerçek bir adalet alanı yaratılmasını gerektirdiği belirtilmiştir. Mahkeme kararlarına ve diğer kararlara tüm AB sınırları içinde saygı gösterilmeli ve bu kararlar uygulanmalıdır. Üye ülkelerin hukuki sistemleri arasında daha fazla uyum ve yakınlaşma sağlanmalıdır. 7.paragrafta özgürlük, güvenlik ve adalet alanının şeffaflık ve demokratik kontrol ilkeleri temelinde gerçekleştirilmesi, vatandaşların kabulü ve desteklenebilmesi için bu alanda sivil toplum ile amaçlar ve ilkeler temelinde açık bir diyalog geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 8. Paragrafta Avrupa Konseyi'nin bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için AGİT, Avrupa Konseyi, OECD ve Birleşmiş Milletler ile gibi uluslararası aktörlerle yakın işbirliği içinde olması gerektiği ve son paragrafta Konsey, Komisyon ve Avrupa

Parlamentosu'nun Amsterdam Antlaşması'nın Viyana Eylem Planı ve Tampere Sonuç Bildirgesi çerçevesinde belirlenen ilkeler temelinde uygulanabilmesi için işbirliği içinde çalışması gerektiğini belirtmektedir (Tampere Avrupa Konseyi Bakanlık Sonuç Bildirisi, 1999).

Tampere Zirvesi'nin üzerinde yükseldiği amaçlar ve köşe taşları belirlendikten sonra; bu amaçların gerçekleştirilmesi için Avrupa Konseyi dört temel başlık belirlemiştir: Ortak Sığınma ve Göç politikası, Gerçek bir Avrupa Yargısal Alanı, Suçla AB çapında Mücadele ve Daha Güçlü bir Dış Eylem (Tampere European Council Presidency Conclusions, 1999). Bu Dış Eylemlerin uygulanabilmesi ve gerçekleştirilebilmesi için AB'nin üzerinde kurulduğu üç sütunda da işbirliğinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu noktada belirtmek gerekir ki bu zirvede alınan kararların tümü siyasal kararlardır. Bunların etkin bir şekilde uygulanabilir hale getirebilmek için bu amaçlar hukuki metinler çerçevesinde üye ülkeler ve AB düzeyinde bağlayıcı hale getirilmelidir. Zira, bu politika amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için yapılan hukuki metinlerin üye ülkeler tarafından hukuki metinlerle kabul edilmesi kolay olmayacaktır (Özcan, 2005: 152).

Tampere Zirvesi'nde ortak sığınma ve göç politikası çerçevesinde kabul edilen kararlar şöyle sıralanabilir: (Tampere Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirisi, 1999).

### **3.3.2.1. Köken Ülke İle Ortaklık**

AB; köken ülke ya da transit ülkede siyasi haklar, insan hakları kalkınmışlık, yoksulluk gibi konulardan bağımsız düşünülemediğinden hareketle, göçe karşı kapsamlı bir yaklaşım geliştirmelidir. Bunun için yoksullukla mücadele, yaşam koşullarının ve iş olanaklarının iyileştirilmesi, çatışmaların önlenmesi özellikle azınlıkların, kadınların ve çocukların haklarına saygı gibi konularda köken ülke ile işbirliği içinde bulunulmalıdır. Bu maksatla hem Birliğin kendisi hem de üye ülkeler AB'nin iç ve dış politikalarında daha uyumlu bir tutum sergilemek için AB'nin antlaşmalarının yetkileri çerçevesinde katkılarını sağlamalıdır. Üçüncü ülkelerle ortaklık küresel düzeyde gelişmenin ve başarılı politikaların anahtar unsurlarıdır

### 3.3.2.2. Ortak Bir Sığınma Sistemi

Avrupa Konseyi; Birliğin ve üye ülkelerin sığınma arama hakkına saygı göstermesinin önemini vurgulamaktadır. Cenevre Sözleşmesi'nin tam ve kapsamlı bir şekilde uygulanması ve “geri göndermeme” hakkı çerçevesinde hiç kimsenin baskı altında olacağı ve zulüm korkusu yaşayacağı bir bölgeye geri gönderilmemesi için “ortak bir sığınma sistemi oluşturulmasına” yönelik çalışmalıdır.

Bu sistem kısa dönemde ortak sığınma hükümleri, sığınmacı kabul koşulları, ve ortak mülteci statüsü oluşturulması, sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu devletin belirlenmesi gibi hedefler içermektedir. Bu amaçla; Konsey; Amsterdam Antlaşması ve Viyana Eylem Planı'nda belirtilen çalışma takvimi ile uyumlu olarak Komisyon'un önerileri ile gerekli ve hayati kararları almalıdır. Ayrıca BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile karşılıklı danışma ve işbirliği içinde Birliğin eylemlerini sürdürmesinin gerekliliğinin altını çizmiştir. Uzun dönemde Topluluk kuralları; Birlik içinde sığınmanın geçerliliğini sağlayan tek bir statü ve ortak sığınma prosedürlerinin oluşturulmasına öncülük etmelidir. Bunun için Komisyon AB çapında sığınmacıların kimliklerinin tespit edilmesine yardımcı olacak bir EURODAC sistemine ilişkin bir bildiri hazırlayacaktır.

### 3.3.2.3. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Davranış

AB kendi topraklarında yasal olarak yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranış ve yaklaşımı sağlamalıdır. Daha güçlü bir entegrasyon politikası bu üçüncü ülke vatandaşlarına kendi vatandaşlarına verdiği hak ve ödevlerle benzer hakları vermeyi amaç edinmelidir. Bu ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı önlemler geliştirmek ve ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamda ayrımcılık karşıtlığını güçlendirmelidir. Bunu gerçekleştirmek için Irkçılığa Karşı Eylem Planlarını içeren Komisyon Bildirgesi oluşturularak, Konsey'den ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı savaşması istenmeli, üye devletlerin bu amacı gerçekleştirmek için ulusal programlar geliştirmesi desteklenmelidir. Avrupa Konseyi, birlik içinde üye devletlerin kabul koşulları ve üçüncü ülke vatandaşlarının yerleşme koşulları açısından ulusal mevzuatların yakınlaştırılması için bilgilendirilmelidir. Üçüncü ülke vatandaşlarının hukuki statüleri AB vatandaşlarınıninkine yakınlaştırılmalıdır.

### 3.3.2.4. Göç Akınlarının Yönetimi

Avrupa Konseyi göç akınlarının her aşamada etkili olarak yönetilmesinin altını çizmektedir. Köken ülke ve transit ülke ile yakın işbirliği içinde, yasal göçün desteklenmesi için uluslararası kampanyalar yapılmasını, her türlü göçmen ve insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda Birliğin tüm organları ve üye devletler tarafından gerekli önlemler alınmalıdır. Avrupa Konseyi ile üye devletler arasında kara, deniz ve hava sınırlarında sınır hizmetleri arasında etkili işbirliği, bilgi değişimi ve aktif kontroller sağlanması için gerekli çok taraflı teknik yardımların yapılması gerekmektedir. Schengen Müktesebatı'nın Birlik çatısına eklenmesinin bir sonucu olarak üye devletlerin bu müktesebatı tüm koşulları ile kabul etmesi sağlanmalıdır.

### 3.3.3. Nice Antlaşması

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001'de Birliğe yeni üyelerin katılması ile gerçekleşecek uyumsuzluğun önlenmesi ve birliği genişlemeye hazırlamak için imzalanmıştır. AB anayasası yürürlüğe girene kadar geçen sürede AB organlarında Nice Antlaşması'nda getirilen düzenlemeler geçerli olacaktır. Antlaşmanın imzalanması için bir hükümetlerarası konferans düzenlenmiştir (Bozkurt, 2006: 42). 7-8 Aralık 2000'de Nice'de toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta ATA'nın IV. Başlığı (Vize, Sığıma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı İle İlgili Diğer Politikalar) ile ilgili olarak üye ülkeler bu alanlarda artık "oybirliği" prosedürünün yerine ATA madde 251'de belirlenen ortak karar prosedürünün<sup>32</sup> geçerli olması gerektiği

<sup>32</sup> ATA madde 251: ORTAK KARAR PROSEDÜRÜ: Komisyon Avrupa Parlamentosu(AP).na ve Konsey'e bir öneri sunar. Konsey, AP'nin görüşünü aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla; -eğer AP'nin görüşünde yer alan bütün değişiklikleri onaylarsa, önerilen tasarrufu değişik haliyle kabul edebilir;

-AP herhangi bir değişiklik önermezse, önerilen tasarrufu kabul edebilir;

-aksi halde ortak tutum belirler ve bunu AP'ye sunar. Konsey kendi ortak tutumunu belirleyen nedenleri tam olarak AP'ye bildirir. Komisyon AP'yi kendi tutumundan tam olarak haberdar eder.

Eğer bildirimden itibaren üç ay içinde AP:

- Ortak tutumunu onaylar veya bir karar almazsa söz konusu tasarruf ortak tutum uyarınca kabul edilmiş sayılır;
- Üyelerin salt çoğunluğu ile ortak tutumu reddederse; önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır;
- Üyelerinin salt çoğunluğu ile ortak tutuma ilişkin değişiklikler önerirse, değişik metin bu değişiklikler hakkında görüşlerini bildirmeleri için Konsey ve Komisyon'a sunulur.

Eğer Konsey nitelikli çoğunlukla AP'nin yaptığı bütün değişiklikleri kendisine bildirildiği tarihten itibaren üç ay içinde onaylarsa söz konusu tasarruf ortak tutum şeklinde kabul edilmiş sayılır; ancak Konsey, Komisyon'un olumsuz bir görüş bildirdiği değişikliklere ilişkin olarak oybirliği ile karar

konusunda anlaşmışlardır. Nice Antlaşması'nın getirdiği yenilikler şu şekilde sıralanabilir (Tezcan, 2005:171);

- ATA 67. Maddeye bir paragraf eklenerek aşağıdaki konularda ortak karar prosedürünün uygulanacağı kurala bağlanmıştır.<sup>33</sup>

- a. ATA 67/1'de belirtilen prosedür uyarınca (Komisyon'un veya bir üye devletin önerisi ile AP'ye danıştıktan sonra Konsey'in oybirliği ile karar alabileceği hükmü). Konsey'in belli başlı ilkeleri ve ortak kuralları belirleyen bir yasal düzenlemenin kabul edilmesi şartı ile sığınmacılarla ve uluslararası korumaya muhtaç olan kişilerle ilgili önlemlerde (ister Birlik vatandaşı olsun ister üçüncü ülke vatandaşı olsun iç sınırlardan geçerken kişiler üzerinde herhangi bir denetim yapılmamasına yönelik önlemler ve dış sınırlardaki kontroller ATA madde 62/1 ve 62/2-a).ortak karar prosedürü uygulanacaktır. Ancak yapılan bu değişiklik sadece geçici koruma konusunda yapılacak değişiklikleri içermektedir. Üye ülkeler arasındaki külfet paylaşımı kapsam dışında tutulmuştur.
- b. Üçüncü ülke vatandaşlarının vize olarak Birlik içinde serbest dolaşımı (ATA madde 62/3, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren).
- c. Sığınma (*asile-asylum*) politikası (ATA madde 63/1).
- d. Mültecilerle ilgili önlemler (ATA madde 63/2-b).
- e. İlegal göçle ilgili önlemler (ATA madde 63/3-b).
- f. Vize, iltica ve göç alanındaki idari işbirliği (ATA madde 66, 1 Mayıs 2004 tarihinden itibaren).

---

verir. Eğer Konsey değişikliklerin tamamını onaylamazsa; Konsey Başkanı AP Başkanı ile anlaşarak altı hafta içinde Uzlaştırma Komitesi'ni toplar.

Konsey üyelerinden veya onların temsilcilerinden ve eşit sayıdaki AP temsilcilerinden oluşan Uzlaşma Komitesi Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin nitelikli çoğunluğu ile ortak metin üzerinde uzlaşmakla görevlidirler. Komisyon Uzlaşma Komitesi'nin oturumlarında yer alır ve AP ile birlikte Konsey'in tutumlarını uzlaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur. Bu görev yerine getirilirken, Uzlaşma Komitesi AP tarafından önerilen değişikliklere dayanarak ortak tutumunu değerlendirir.

Toplantı tarihinden itibaren 6 hafta içinde Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa AP kullanılan oyların mutlak çoğunluğu ile ve Konsey nitelikli çoğunlukla ortak metne uygun olarak söz konusu tasarrufu onaydan itibaren en çok 6 hafta içinde kabul edebilirler. Eğer bu iki kurumdan birisi, bu süre içinde önerilen tasarrufu onaylamazsa, söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

Uzlaşma Komitesi ortak metni onaylamazsa önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

<sup>33</sup> Bu başlıktaki nitelikli çoğunluk ilkesinin uygulanması Nice Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten sonraki bir tarihte gerçekleşecektir.

### 3.3.4. Lizbon Antlaşması'na Doğru

Nice Antlaşması'nın ardından 15 Aralık 2001 yılında Leaken'de toplanan zirvede devlet ve hükümet başkanları “Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Bildiri” kabul etmiştir. Söz konusu Bildiri ile AB'nin geleceğine ilişkin genişleme süreci, Birliği güvenlik ve savunma yaklaşımları, terörizmle mücadele ve AB yurttaşları için bir Anayasa hazırlanması, Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Parlamento'nun işleyiş ve yapılarının gözden geçirilmesi, üye devletler ile Birlik kurumları arasında yetki dağılımı, topluluk hukuku düzenlemelerinin basitleştirilmesi konusunda kararlar alınmış ve bunu gerçekleştirecek bir de Kurultay oluşturulmuştur (Leaken Zirvesi Kararları, <http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/Anadolunun Sesi/188/AND7.htm>). Bu zirvede güvenlik ve göç gibi kavramlara da değinilmiştir. Kabul edilen bildiriye ortak sığınma ve göç gibi konularda sağlanan gelişmelere rağmen hala umulan noktaya ulaşılamadığı belirtilerek, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun olarak mültecilerin korunması ve Birlik ile üye ülkelerin kabul kabiliyetleri arasında bir dengenin kurularak en kısa zamanda ortak bir politikanın geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Ayrıca, sığınma, göç ve köken ülke ile ilgili bilgilerin değişimini düzenleyen bir Avrupa sisteminin kurulması, EURODAC Tüzüğü'nün uygulanmasını sağlayacak bir yönetmeliğin hazırlanmasının önemi vurgulanmıştır (Bozkurt, 2008:4).

20-21 Haziran 2002 tarihlerinde düzenlenen Sevilla Zirvesi'nde kabul edilen Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nde üçüncü başlık altında “sığınma ve göç” konuları düzenlenmiştir. Bu başlıkta özgürlük, adalet ve güvenlik alanı oluşturmaya yönelik tedbirlerle ilgili Tampere Zirvesi'nde kabul edilen kararların uygulanmasının hızlandırılması gerektiğini belirtmiştir. Avrupa Konseyi ayrıca göç ve sığınma ile ilgili geliştirilecek ortak politikaların ayrışması, fakat birbiri ile ilintili olmaya devam etmesi gerektiğini vurgulamıştır. AB ve üye devletler için köken ve transit ülke ile işbirliği içinde göç akınlarının kanunlar ve hukuk ile uyumlu bir şekilde idaresinin sağlanması önem arz etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası sözleşmelere uygun olarak sığınmacıların etkin bir şekilde korumalarının sağlanması ve sığınma başvurusu reddedilen kişilerin en kısa zamanda köken ülkeye geri gönderilmesinin sağlanması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır. Yasadışı göçle mücadele ilgili olarak alınacak önlemler ve planlarda AB'nin vize uyguladığı ve



vizeden muaf tuttuğu ülkeler listesinin gözden geçirilmesi, AB ortak vize tabanının geliştirilmesi, geri kabul antlaşmalarının yaygınlaştırılması, Topluluk iade politikalarının ilk hedefler arasında sayılmaktadır (Seville Avrupa Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirisi, 2002).

Leaken Zirvesi'nde oluşturulan Kurultay; 21-22 Haziran 2003 yılında Selanik'te yapılan Zirve'de "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma Taslağı" nı sunmuş, ancak herhangi bir uzlaşma sağlanamamıştır. Bu zirvede kabul edilen Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nde "Göç, Sınırlar ve Sığınma" ile ilgili bir başlık yer almıştır. Tampere Zirvesi'nde onaylanan ve Seville Zirvesi'nde uygulamasının hızlandırılması düşünülen kararlarda göç ile ilgili belirtilen politikalara öncelik verilerek daha yapısal bir AB politikasını geliştirilmesi için köken ve transit ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi kadar bu devletlerle geri kabul antlaşmalarının yaygınlaştırılması da gerekmektedir. Bu bağlamda 2004-2006 yılları arasında bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için kullanılacak finansal araçlar dikkate alınarak, değerlendirilmeli, bir bütçe disiplini sağlanmalı, 2006 sonrası finansal perspektifler Topluluğun bu siyasi önceliklerini yansıtacak düzeyde olmalı, yasadışı yerleşimcilerin geri gönderilmesine ilişkin ortak politikalar üye devletlerin sorumluluğunda olmalıdır. Selanik Zirvesi'nin sonucu olarak Temmuz 2004'te Komisyon göç ve entegrasyon konusunda bir Avrupa'daki göç trendleri ile ilgili bir değerlendirme yapan ve göçmenlerin ulusal ve AB düzeyinde entegrasyonu ve kabulü ile ilgili olarak alınan önlemlerin ve değişimlerin analiz edildiği bir rapor sunmuştur. Bu rapor son gelişmeleri sunması açısından Avrupa'nın ekonomik ve siyasi gelişmesine ışık tutan bir rapor olması dolayısıyla önemlidir. Raporun ana düşüncesi; AB düzeyinde göç konularının en önemli konu haline getiren göçmenlerin entegrasyonu ile ilgilidir. Rapora göre AB yasal göç gibi hassas bir konu üzerinde işgücü açısından önemli olduğu için önem vermeye devam etmeli ve Avrupa'nın yaşlanan nüfusu açısından ilerleyen tarihlerde göçmenlerin entegrasyonu ve yasal/yasadışı göç konusunun Avrupa siyasi gündeminin zirvesine oturacağı öne sürülmüştür (Precedency Conclusion, Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003).

### 3.3.5. Göçe Yönelik Global Yaklaşım: Lahey Programı

Avrupa’da göçün hala devam etmekte olması ve AB’nin göç karşısında zayıf bir duruma düşmesi nedeniyle, Kasım 2004’te Brüksel’de toplanan zirvede Brüksel Avrupa Konseyi; AB’de “Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesine Yönelik AB’nin 10 Önceliği” başlıklı Lahey Programı kabul etmiştir. Bu program bugüne kadar AB’nin göçe yönelik geliştirdiği yaklaşım ve Tampere Zirvesi’nden bu yana kaydedilen ilerlemelerin bir özetini yapmaktadır. Ayrıca göçün temelinde yatan nedenler, giriş ve kabul politikaları, entegrasyon ve dönüş ve geri kabul de dahil olmak üzere, tüm aşamalarını ele alarak kapsamlı bir yaklaşıma gerek duyulduğunu belirtmiştir. AB düzeyinde böyle bir çalışmanın yapılabilmesi için Avrupa Konseyi, üye devletleri ve Komisyon’u göç ve ilticadan sorumlu olan ve bu alanları ilgilendiren diğer politika alanlarından sorumlu olanları, çalışmalarında eşgüdümlü olarak çalışmaya davet etmelidir. Program göçe yönelik 10 önceliğini şu şekilde sıralamaktadır: (Lahey Programı: Gelecek 5 Yıl İçin 10 Öncelik, AB Resmi İnternet Sitesi).

1. Temel Hakların ve Vatandaşlık Haklarının Güçlendirilmesi: Komisyon özellikle çocuk haklarının güçlendirilmesi ve kadına yönelik şiddetle mücadele konusuna özel olarak önem vermelidir. Ayrımcılık, ırkçılık, yabancı düşmanlığına karşı kişisel korumayı etkin olarak sağlamalıdır. Avrupa vatandaşlarının birlik içinde serbest dolaşım hakkı, yerel seçimlerde oy kullanabilme gibi haklarını kullanabilmeleri için gerekli önlemleri almalıdır. Komisyon tarafından alınan önlemlerin, geliştirilen programların ne kadar başarı sağladığını tespit edebilmek için rapor değerlendirmeleri yapılmalıdır.
2. Terörizm İle Mücadele Önlemleri: Teröre karşı geliştirilebilecek en büyük mücadele kaynağında onunla savaşmaktır. Komisyon terörün önlenmesi için üye ülkeler arasında ve üçüncü ülkelerle bilgi değişimini sağlamalı, risk analizleri, altyapının güçlendirilmesi, etkin yönetim gibi önlemler almalıdır. Ayrıca üçüncü ülkelerle işbirliğini geliştirirken bunu etkin olarak finanse etmeli, üçüncü ülkelere gerekli teknik ve finansal yardımı sağlamalıdır.

3. Göçe Karşı Dengeli Bir Yaklaşım Belirleme: Yasadışı göçe karşı etkin politikalar, insan ve göçmen kaçakçılığının önlemler üretilmelidir. Geri kabul (*readmission*) ve geri dönüşü (*return*) destekleyerek bu konularda üçüncü ülkelerle işbirliği yapılmalıdır.
4. Birliğin Dış Sınırlarının Etkin Yönetimi: Schengen ve Dublin Sözleşmeleri ile Birliğin iç sınırlarındaki kontrollerin kaldırılması dış sınırların etkili bir şekilde korunmasını ve kontrollerin artırılmasını gerektirmiştir. Bunu sağlayabilmek için ilerde kendisine daha fazla görev verilmesi planlanan bir FRONTEX Ajansı<sup>34</sup> kurulmalıdır.
5. Ortak Sığınma Prosedürlerinin Oluşturulması: Ortak bir sığınma sisteminin temel amacı ortak bir sığınma prosedürünün oluşturulması, sığınma statüsü veya ek koruma statüsü verilenlere tek tip bir statü verilmesi gerekmektedir. Böylece uluslararası koruma başvurularını değerlendirirken tek bir uygulanması, köken ülke bilgilerinin edinilmesi daha kolay olacaktır.
6. Göçün Pozitif Etkilerinin Maksimize Edilmesi: Göç alan bir toplumda göçün olumlu etkileri ancak yabancıların entegrasyonunun sağlanması ile gerçekleştirilebilir. Komisyon üye devletleri dinler ve kültürler arası diyalog yoluyla entegrasyonun sağlanması için teşvik etmelidir.
7. Bilgi Paylaşımında Gizlilik ve Güvenlik Arasında Dengenin Sağlanması: Üçüncü ülkelerle uluslararası suç örgütlerinin, sınır aşan suçların engellenebilmesi için yapısal diyalog gerçekleştirilmeli, EUROPOL de bunların sağlanmasında yardımcı bir kuruluş olarak etkin bir şekilde faaliyetlerini sürdürmelidir.
8. Organize Suçlarla Mücadelede Stratejik Bir Konsept Geliştirilmesi: Ulusötesi suçlarla mücadele edebilmek amacıyla adli ve cezai makamlar arasında eşgüdümün sağlanarak geliştirilmesi, özellikle polis ve gümrük yetkilileri arasında bilgi alışverişinin sağlanması şarttır.

<sup>34</sup> FRONTEX Ajansı'nın görevleri; üye devletlerarasında operasyonel işbirliğini geliştirmek, risk değerlendirmeleri yapmak, bu yönde seminerler düzenlemek, sınır muhafızlarının ve ilgili yetkililerin eğitimini sağlamak, dış sınırların korunması ve daha etkin kontroller geliştirmek için araştırmalar yapmak, üye ülkelerle ortak geri kabul işlemlerinde gerekli desteğin sağlanması için gerekli Topluluk kaynaklarını kullanmaktır (European External Borders Agency-FRONTEX, Council Regulation (EC). No: 2007/2004 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member States of the EU, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2004&nu\\_doc=2007](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2004&nu_doc=2007)).

9. Adil bir Avrupa Alanı Yaratılması: Ortak bir konseptin geliştirilmesinin ardından yargısal alanda suçluların cezai kovuşturulmasının yapılması için EUROJUST<sup>35</sup> aracılığıyla faaliyetlerin sürdürülerek adil bir Avrupa alanının sağlanması gerekmektedir.
10. Sorumluluk Paylaşımı ve Dayanışma: AB ve AB üyesi devletler üçüncü ülkelerle ilişkilerini geliştirirken, üçüncü ülkenin göç yönetimi ve mülteci koruma kapasitesini geliştirme yasadışı göçü engelleme ve yasadışı göçle mücadele için üçüncü devletlere gereken finansmanı sağlamalıdır.

### 3.3.6. Lizbon Antlaşması

Yukarıda bahsedilen gelişmelerin ardından 29 Ekim 2004'te Roma'da "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma" imzalandı. Ocak 2005 tarihinde AP tarafından kabul edilerek, 1 Kasım 2006'da yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştı ve böylece ABA ve ATA'nın yerine geçecek bir anayasa olacaktı. Ancak üye devletlerin ulusal hukuklarındaki usullerle kabul edilmesi gereken Anayasa Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilince, anayasa yürürlüğe girememiştir. Bu gelişme üzerine 21-22 Haziran 2007'de Brüksel'de toplanan Zirvede söz konusu anayasa yerine yeni bir metnin oluşturulmasına karar verilmiştir. Ekim 2007'de üzerinde uzlaşılan taslak 12-13 Aralık 2007'de Lizbon'da toplanan devlet ve hükümet başkanları Zirve'de imzalandı ve Aralık 2009'da yürürlüğe girdi (Lizbon Antlaşması, <http://www.euractiv.com.tr/abningelecegi/link/dossier/lizbonantlasmasi>).

Lizbon Antlaşması ile daha demokratik, daha özgürlükçü, daha şeffaf ve daha etkin bir Avrupa yaratılırken, Avrupa'nın küresel düzeyde önemli bir aktör haline getirilebilmesi ve daha güvenli olabilmesi için Avrupa'nın haklar, özgürlükler, ortak değerler ve dayanışma ruhunu devam ettirmesi ve geliştirmesi gerekmektedir. Bu alanda birçok yenilikler getirmiştir.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> EUROJUST: AB üye ülkeleri arasında yargısal işbirliğinin sağlanması için Şubat 2002'de Konsey Kararı (Council Decision 2002/ 187/ JHA). ile oluşturulmuş bir kurumdur. Bu kurum Birlik üyesi ülkelere mensup savcı, yargıç ve polis memurlarından oluşmaktadır. Temel görevi; ulusal yargı mercilerinin yetkinliğini artırmak, sınır ötesi ve organize suçların soruşturmasını yürütmektir (<http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>).

<sup>36</sup> Bunları kısaca özetlersek; "Avrupa Topluluğu" ve "Topluluk" ifadeleri "Birlik" ile değiştirilerek AB'ye tüzel kişiliğin kazandırılması, Konsey Başkanlığı Sistemi değiştirilerek; iki buçuk yıllığına atacak bir başkanın ve altı aylık dönem başkanlığı kaldırılarak 18 aylığına üç ülkenin bir arada olduğu

Göç ve sığınma alanında geliştirilen yenilikler şunlardır; “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” adlı başlık IV, vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar hakkındaki başlık IV ile değiştirilmektedir. Başlık IV şu kısımları içermektedir:

Kısım 1: Genel Hükümler

Kısım 2: Sınır Kontrolleri, sığınma ve göçe ilişkin politikalar

Kısım 3: Sivil Konularda Adli İşbirliği

Kısım 4: Cezai Konularda İşbirliği

Kısım 5: Polis İşbirliği

Genel Hükümler Kısımında AB'nin temel haklar ve farklı devletlerdeki yasal sistemler ve geleneklere saygılı, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturduğu, kişilere yönelik iç sınır kontrollerinin kaldırıldığı ve üye devletlerarasında dayanışma temelli, üçüncü ülke vatandaşlarına karşı adil bir sığınma, göç ve dış sınır kontrollerine ilişkin olarak ortak bir politika belirlemesi gerektiği, suç, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadelede polis ve yargı makamları ile diğer makamlar arasında eşgüdümün sağlanarak azami düzeyde güvenliğin sağlanacağını Sınır Kontrolleri, Sığınma ve Göçe İlişkin Politikalar Kısımında AB; dış sınır geçişlerinin etkin bir şekilde izlenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik AB genelinde geçerli yeknesak bir sığınma statüsü belirlemek, Avrupa'da sığınma hakkı elde etmemiş fakat uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke vatandaşları için yeknesak bir ikincil koruma statüsü sağlamak, sığınma statüsünün verilmesi ve geri alınmasına ilişkin ortak usuller gibi konularda önlemleri alır (Bozkurt, 2008:83-84).

---

bir başkanlık takımı oluşturulması, dış politikada etkinliğin artırılması amacıyla “Dış İşleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi”(AB Dış İşleri Bakanı). getirilmesi, AP'nin rolü güçlendirilerek, AP'ye Komisyon Başkanı'nı seçme yetkisi tanınması, Konsey'de nitelikli çoğunluk oylamasının daha etkin ve hızlı işlem yapabilmek için yeni politika alanlarına genişletilmesi gibi yeniliklerdir (Girgin, Serap , Lizbon Antlaşması AB İçin Ne İfade Ediyor?, 3 Ocak 2010, <http://www.abvizyonu.com/ab/lizbon-anlasmasi-ab-icin-ne-ifade-ediyor.html>).

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### 4. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKASI: SİYASİ ÇATI

1973'te meydana gelen ekonomik krizden bu yana birçok AB üye ülkesinde uygulanan sınırlayıcı göç politikalarına rağmen, sığınmacılar, sığınma arayanlar, yasal ve yasadışı göçmenler AB ülkelerine akın etmeye devam etmiştir. Daha iyi bir yaşam beklentisi ile göçmenlerin sayısında meydana gelen artış göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ağlarının AB içinde gelişmesine neden olmuştur. Bu gelişme AB'nin bütçesinden yasadışı göç, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı ile mücadelele ayrılan payı ve kaynakları had safhaya ulaştırmıştır.<sup>37</sup> Bunun yanında AB'nin bazı iş sektörlerinde genç ve yetenekli işgücüne duyulan ihtiyaç nedeniyle demografik ve ekonomik olarak bazı göçmenlerin AB topraklarına girişi desteklenmektedir.

Göçe yönelik yeni yaklaşımların geliştirilmesi gereği nedeniyle AB liderleri Ekim 1999'da Tampere'de düzenlenen zirvede Avrupa Konseyi ortak bir göç politikası oluşturulması için somut adımlar atmıştır. Tampere Zirvesi'nde alınan kararlar Lahey Programı (*Hague Programme*) ile teyit edilerek 2005-2010 dönemleri için adalet, içişleri ve güvenlik alanlarında işbirliğinin geliştirilmesi için AB'nin temel amaçları ortaya konulmuştur (Ortak bir AB Göç Politikasına Doğru, 2007, AB Resmi Sitesi).

AB'nin göç politikalarındaki siyasi düzenlemelere daha yakından bakılacak olursa; bu politikaların iki aşamada incelenmesi gerekmektedir. Bu bölümde öncelikle AB'nin yasal (legal) göçe karşı yaklaşımı; ikinci olarak ise yasadışı göçe karşı yaklaşımı incelenecektir. Bununla birlikte AB Göç Politikası'nın diğer AB politikaları ile bağlantıları ele alınarak; gelecekte AB göç politikalarının nereye doğru gitmekte olduğu konusunda bir ön çerçeve çizilmeye çalışılacaktır.

<sup>37</sup> AB bütçesinden Adalet ve İçişleri alanına ayrılan ödenekler: (2004 fiyatları ile, milyon Euro).

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007- 2013
1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770

Kaynak: Financial Framework 2007-2013: Definition, Figures and Provisions, ([http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134020_en.htm).)

#### 4.1. AB'nin Yasal Göçe Yaklaşımı ve İlgili Politikalar

AB'nin son dönemlerde göçe yönelik eğilimi göçü engelleme ve daha seçici(selective). bir göçmenlik politikası uygulama yönündedir. Bu nedenle AB'nin göç politikası "Fortress Europe" (Kale Avrupası) olarak adlandırılmaktadır (Enneli, 2008: 123).Avrupa'da göç politikası belirli dönemler açısından incelenecek olursa; karşımıza 6 dönemi içeren bir tablo çıkmaktadır:

- 1945-1960 Avrupa'ya düzenlenen göç akımları eski sömürge topraklarından sömürgeci toplumlara doğru gerçekleşmiştir. Özellikle İngiltere'ye İrlanda ve Hindistan'dan, Fransa'ya ise Tunus, Cezayir ve Fas'tan göç gerçekleşmiştir. Bu dönemde göçe "doğal" bir olgu olarak yaklaşılmış, göçmenlerin ülkeye girişi konusunda herhangi bir sınırlama gerçekleştirilmemiştir.
- 1960-1973 arası dönemde meydana gelen göçler emek açığını kapatma yönünde politikalar düzenlenmiş ve birçok "misafir işçi" ve "geçici olarak yerleşim hakkı tanınan göçmenler" birçok Batı Avrupa ülkesine "davet edilmiştir."
- 1973-1989 arası dönemde hem ekonomik krizin patlak vermesi hem de emek açığının misafir işçilerle büyük ölçüde kapanması nedeniyle göçe yönelik kısıtlayıcı ve sınırlayıcı önlemler getirilmiştir. Bu dönemde Avrupa toplumunda siyasi göçmenler olarak algılanan sığınma arayanlara bile şüpheyle bakılmıştır.
- 1989-2001 arası dönemde SSCB'nin yıkılışı, Bosna Hersek Savaşı'nın patlak vermesi nedeniyle Avrupa yeni bir göç akınının darbesine uğramış, bu nedenle mülteci ve göçmenlerin köken ülkelerine geri dönüşüne yönelik düzenlemeler yapılmış, göçmenlerin Batı Avrupa'ya ulaşmalarını engellemek için Orta ve Doğu Avrupa'da "buffer zone" (tampon bölgeler) oluşturulmuştur.
- 2001'den günümüze kadar olan dönemde 11 Eylül saldırılarının öncülük ettiği İslamafobi ve yabancı düşmanlığı nedeniyle Avrupa göçü daha çok güvenlik boyutu ile ele almaya başlamıştır.

AB'nin göçe yönelik ortak yaklaşımını resmi olarak belirleyen Tampere Zirvesi'nde ortak göç politikasının dört noktası üzerinde durulmaktadır. Bu temel noktalar: Köken ülke ile ortaklık, ortak bir sığınma sisteminin kurulması, üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranış ve göç akınlarının yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu zirvede AB'nin kendi içinde alacağı önlemler kadar göçe kaynaklık eden ülkelerdeki istikrarsızlık sorunlarına eğilmek gerektiği açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Tampere Zirvesi'nde alınan bu kararlar ışığında AB'nin yasal göç politikası - AB'nin göç politikasını etkileyen diğer politika öncelikleri ile bir arada düşünülerek- beş temel başlık altında incelenebilir.

#### 4.1.1. Göçmen İşgücüne Yönelik Politikalar

Avrupa'da 1990'lardan bu yana nüfus yapılarına bakılacak olursa; doğum oranlarının azalmasının eşlik ettiği çalışma yaşındaki insanların (15-65 yaş) sayısı sürekli bir düşüş sergilemektedir. BM'nin 2000 yılında yayımladığı raporda; Avrupa'nın nüfusunda bugünkü doğum oranının azalışı devam ettiği takdirde 50 yıl içinde Avrupa'nın nüfusu %14 azalacak ve 729 milyondan 628 milyona düşecektir. Bu tablo içerisinde çalışma yaşında olan nüfus oranı yine 50 yıl içerisinde %25 azalacak, yaşlı nüfus 101 milyondan 173 milyona ulaşacaktır. Avrupa'da yaşanan bu demografik sorun ekonomi alanında büyük endişelere yol açmaktadır. Bu durum, Avrupa'nın büyüyen ekonomik pazarında ihtiyaç duyulan emek miktarında önemli bir açığı beraberinde getirecektir. BM Raporuna göre; bu emek açığı ya doğum oranındaki artış aracılığı ile ya da göç ile kapatılabilecektir. Doğum oranlarındaki artış nüfus üzerindeki etkisini en az 50 yıl içerisinde kapatabileceğinden sorunun tek çözüm kaynağı emek açığının göç ile kapatılmasıdır (Bijack, 2002:2).

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (*ILO-International Labour Organization*). açıkladığı resmi rakamlara göre; 2000 yılı itibari ile Avrupa'da bulunan toplam göçmen sayısı (mültecileri de içermektedir). 56.1 milyon (tüm dünyadaki göçmenlerin %32'sini oluşturmaktadır) kadardır. Bu göçmenlerin 27,5 milyonu Avrupa'da göçmen işçi (%34) olarak çalışmaktadır (ILO, 2004:7). Avrupa Birliği ülkelerinin geneline bakıldığında yabancı ülke vatandaşlarının AB nüfusu içindeki oranı, 2006 yılı itibari ile %10 kadardır. Bu oran Avusturya'da %9,4, Fransa'da



%5,7, Almanya’da %8,9, İsveç’te %11,5, İngiltere’de %4,5, İtalya’da %2,6, Portekiz’de %3,4, İspanya’da ise %5,7 kadardır (Enneli, 2008:133).

Avrupa, geleneksel olarak kolonilerle ulus inşasını tamamlayan ve kendilerini göç ülkesi olarak ilan eden ABD, Yeni Zelanda, Kanada ve Avustralya’dan farklı olarak (Janoski ve Glennie, 1995: 24)., kendini “göç alan” bir ülke olarak tanımlamak istememiştir. Avrupalı toplulukların birçoğu özellikle AB ülkeleri dışından gelen göçmenleri kendi toplumlarına alma konusunda isteksiz davranmışlar ve bu kültürel ve etnik altyapıları kendilerinden farklı olan yeni göçmenlerin ülkelerinde yaşamalarından hoşnut olmamışlardır. AB ülkeleri, göçe yönelik ihtiyaçlar konusunda toplumla paralel bir bakış açısı sergileyerek, emek göçü politikası konusunda ulusal egemenlik yetkilerinden vazgeçmek istememiştir (Zimmermann, 1994: 42).

Göçmen işgücünün Avrupa ekonomisi için önemi üç noktada açıklanabilir. Öncelikle, Avrupa hükümetleri üretkenlik ve gelişme için bilgi temelli insan sermayesinin ve mesleki yeteneğin (*skills*) önemini kabul etmişlerdir. Bu anlamda vasıflı işçiler Avrupa’nın çeşitli sektörlerindeki açığı önemli ölçüde kapatmaktadır. Bununla birlikte Avrupalı araştırmacılar ve akademisyenler Kuzey Amerika ile karşılaştırıldığında Avrupa’nın vasıflı ve yüksek-yetenekli göçmenler için ne kadar çekici olduğu konusunda, ABD’nin bu konuda bir “mıknatıs” gibi bu göçmen işgücünü çektiğini öne sürmektedirler. Bu durum AB için önemli bir dezavantaj oluşturmaktadır. İkinci olarak; Avrupalı işçiler geçen on yıla nazaran bugün daha fazla uzmanlaşmış ve vasıflı hale gelmişlerdir. Bu nedenle işlerini ve çalışacakları yerleri belirlerken daha seçici davranmaya başlamışlardır. Bu bir yandan düşük ya da orta derecede yetenek gerektiren iş alanlarındaki meslek sayısında bir azalmaya neden öncülük ederken, bir yandan da bu alanlarda, özellikle yeni üretim teknikleri ve teknolojik gelişime nedeniyle tarımsal sektörlerde, büyük bir işgücü açığına neden olmuştur. Bu açık yine göçmen işçilerle doldurulabilmiştir. Üçüncü olarak; Avrupa’nın yaşlanan nüfusu ekonomik sektörlerde daha aktif işgücüne ihtiyaç duymaktadır. Bunun temel nedeni özellikle sağlık sisteminde harcamaların artmasına ve bu alanlarda daha fazla işgücü ihtiyacına neden olmaktadır. Bu boşluk da yine göçmen işçiler sayesinde doldurulmaktadır (Moussis, 2004:115).

Avrupa’da işsizliğin artması devam ederken, yüksek yetenekli ve vasıflı işgücüne duyulan ihtiyaç nedeniyle ortaya çıkan arz-talep uyumsuzluğu büyük ölçüde işgücü açığının ortaya çıkmasını tetiklemiştir. Avrupa’da devletlerin bu konuda aldığı en büyük önlem ise; eğitim ve öğretim yoluyla işgücü etkililiğinin artırılması, AB’ye yeni üye olmuş devletlerden gelecek vasıflı işgücü göçünün desteklenmesi ve bunun için sert ve sıkı göç politikalarının engellenmesi ve belirli alanlarda işgücü göçüne yönelik politikaları liberalleştirilmesidir (Bijack, 2002:6-7).

Avrupa’nın toplum inşa süreci ABD’ninkinden farklı olduğundan kamuoyunda göçmenlere karşı olumsuz düşünceler ve negatif bir bakış açısı ortaya çıkmıştır. Göç karşıtı düşünceler kamuoyu desteği ile sınırlayıcı göç ve sığınma politikalarını desteklemiş, birçok basın ve yayın araçlarında sığınma arayanlar ve göçmenler üzerinde olumsuz değerlendirmeler yapılmış, yerleşimci etnik azınlıklara karşı ayrımcılık, ırkçılık, göçmen karşıtı şiddet faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu düşmanca yaklaşım Avrupa ülkelerinin önceki yıllarda göçmenlerden faydalandığı göz önünde bulundurulursa, oldukça mantığa aykırı görünmektedir. Özellikle 1950’li ve 1960’lı yıllarda düşük vasıflı işçilerin göçünün Batı Avrupa’nın II. Dünya Savaşı’ndan sonra yeniden yapılandırılması sürecinde önemli rolü olduğunu unutmamak gerekmektedir. Bugün bile göçmen işgücü Avrupa’da mühendislik, inşaat, tarım, sağlık, eğitim ve öğretim, turizm ve iç hizmet sektöründe önemli bir boşluğu doldurmaktadır (Bosswell, 2005: 5).

Ekonomik göç konusunda liberalleşme politikalarına geçilmesi ulusal politikalar tarafında itirazlara neden olmuştur. Bu ayrıca ekonomik göçün etkileri konusundaki olumsuz yorumları da beraberinde getirmiştir. Yerli işçiler hala yüksek oranda işsizlik varken yer değiştirme ve göçün olumsuz etkileri konusunda endişe duymuşlardır. Bununla birlikte göçün sosyo-ekonomik etkileri konusunda somut endişelerin daha az olmasına rağmen, göçmenlerin topluma entegrasyonu konusunda birçok endişe göze çarpmaktadır. Avrupalıların temel endişesi; medya ve siyasi tartışmalar kadar kamuoyunda oluşan “gettolaşma”<sup>38</sup> dir.

<sup>38</sup> Gettolaşmayı anlayabilmek için diaspora (Yunanca: dağılma) kelimesinin anlaşılması gerekmektedir. Diaspora; kendi kimliğinden vazgeçmeden bulunduğu topluma entegre olmuş azınlık anlamına gelmektedir. Genellikle alt düzeydeki diaspora mensupları bu kavramı kullanırlar. 17. Yüzyılda Yahudi mahallelerini anlatmak için kullanılan bu sözcük; sonradan göçmen ve siyahların oturdu mahalleler anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Getto; her azınlığın sığınma mekanı olarak tanımlanır ve getto ancak başka bir sosyal sınıfa atlanması sonucu terk edilebilir (Oran, 2001: 72-73)

Bir şehrin içinde farklı etnik azınlıklarının gettolaşması ve farklı etnik gruplar arasındaki gerilimlerin artması, göçmenlerin eğitimsizlik ve vasıfsızlığı, etnik gruplar ve göçmenlerin neden olduğu terörist saldırılar ve suçlar, artan kültürel bölünmüşlüğü'nün neden olduğu kolektif kimlik ve sosyal dayanışmanın zedelenmesi bu korkuların başında yer almaktadır (Boswell, 2005:6).

Bu korkular göç kontrollerine itirazların artması ile tetiklendirilmiştir. Bu sorunun evrimi son 30 yılda da benzer şekilde olmuştur. 1970'lerin başında işgücü göçünün etkili olarak engellenmesi birçok göçmenin "ailelerin birleştirilmesi" ve "sığınma sistemleri" ilkeleri aracılığı ile Avrupa'ya girmelerini cesaretlendirmiştir. İnsani temellerle sığınma yoluna başvurulmasının kabulüne getirilen sınırlama girişimleri insan kaçakçılığı ve yasadışı göçün artmasına öncülük etmiştir. Yasadışı göç hareketleri inşaat, tekstil, gıda, gibi birçok sektörde yasadışı işçi talebine karşılık olarak ortaya çıkmıştır. Bu yasadışı göç oluşumu popülist söylemde, panik yaratan eğilimlere neden olmuş ve Avrupa'nın fakir bölgelerden gelen göçmenlerin istilasına uğradığı ve devletin artık bu göç kaynaklarını kontrol etmekte yetersiz kaldığı düşüncesini yaygınlaştırmıştır. Bu tepkiler göçün kendi etkilerinden çok, sosyo-ekonomik değişimin getirdiği ortamdan kaynaklandığını düşünmek yanlış olmaz. Bu değişikliğin bir unsuru devletin artık sosyal ve ekonomik güvenliği sağlamadaki azalan rolüdür. 1970'lerden beri kitlesel işsizlik, işgücü piyasasının yeniden yapılandırılması, refahı artırıcı yardımların azaltılması nedeniyle vatandaşlar açısından devletin sosyo-ekonomik korumayı sağlaması için kapasitesinin sorgulanması gerektiği sorunu ortaya çıkmıştır. İkinci olarak sosyolojistler, kolektif toplum kimliğinde, sınıflar, kilise, milliyet, iş ve aile konuları açısından bir aşınma olduğunu öne sürmüşlerdir. Bu gelişmeler kimlikler, sosyal statü, işe alımlar ya da istikrarlı refah konularında bazı endişelere neden olmaktadır (Boswell, 2005:7).

Popülist söylemlerden yararlanarak vatandaşlarını rahatlatmak isteyen siyasetçiler göç üzerindeki kontrollerin sıkılaştırılmasını doğrudan dile getirememişlerdir. Bunu isteseler bile, göçün yalnızca ekonomik yararları göz önünde bulundurulursa, birçok hükümet kurumsal baskı altında kalmayı göze almaları gerekir. Bu noktada siyasetçilerin söyledikleri "aldatmacalar" liberal demokratik ülke kavramına karşı bir paradoks oluşturacaktır. Şöyle ki, demokratik

refah devletlerinde hükümetler idareciler ve karar verici makamlar yalnızca vatandaşları ve seçmenlerine karşı kişisel haklarının korunması, vatandaşların güvenlikleri konusunda ayrıcalıklı bir koruma sağlamakla yükümlü iken aynı zamanda istihdam, sosyal hizmetler ve refahı sağlama konusundan da sorumludurlar. Ayrıca demokratik, liberal ilkeler göz önüne alındığında bu liberal sisteminde altında yatan temel mantık “eşitlik” ve “ayrımcılığın önlenmesidir.” Bu mantık çeşitli uluslararası ve AB sözleşmeleri, ulusları anayasa ve kanunları ile somutlaşmakta ve yargı organları tarafından da garanti altına alınmaktadır. Haklar konusundaki ulusal hükümler geleneksel olarak “vatandaşlar” ile sınırlanmaktayken, hiç kimse hukuki olarak “eşit haklar” ilkesinden yoksun bırakılamaz. Bu nedenle uluslararası mülteci hukuku ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi devletlerin “uluslararası koruma” konusunu göz ardı etmesini engellemektedir. Dolayısıyla, eşit muamele mantığı ile Avrupa devletleri hakların vatandaş olmayan kişilere yönelik olarak kapsamını genişletmiştir (Bosswell, 2005:7).

AB'nin emek göçünün düzenlenmesine dair yaklaşımı Avrupa Komisyonu'nun Ocak 2005'te yayımladığı Yeşil Kitap'ta (*Green Paper*) ortaya konulmuştur.

#### **4.1.1.1. Yeşil Kitap, Demografik Değişkenlerle Yüzleşme: Kuşaklar Arası Yeni Dayanışma**

AB'de emek göçüne yönelik ortak kriterler olmadığı takdirde AB'ye yasadışı yollardan giren üçüncü ülke vatandaşlarının sayısında büyük bir artış meydana geleceği açıkça görülmüştür. Bununla birlikte üye devletlerarasında üçüncü ülke vatandaşlarının adil bir dağıtımını isteniyorsa ve üye devletler idari yükümlülüklerden kurtulmak istiyorsa ekonomik göçe yönelik ortak kriterlerin dağıtılması şarttır. Bu amaçla Avrupa Komisyonu 16 Mart 2005'te COM/2005/0094 Final sayılı bir bildiri sunarak gerekli önlemlerin alınması için adım atmıştır.

Avrupa 21.yüzyılda eşi görülmemiş bir demografik değişimle karşı karşıya kalmıştır. 2003 yılında doğal nüfus artışı (doğum oranı-ölüm oranı) yıllık %0.04 olmuş; Malta ve Kıbrıs hariç tüm üye ülkelerin nüfuslarında önemli ölçüde bir azalış yaşanmıştır. Bu nedenle Avrupa'daki doğum oranlarının artışı için vatandaşlar teşvik

edilmelidir. Çünkü toplumun temeli olan aile kuşaklar arası dayanışmanın da anahtar unsuru olmuştur. Komisyon'un bildirisine göre göç Avrupa'da azalan doğum oranının olumsuz etkilerini ortadan kaldıracaktır. Ayrıca Avrupa'nın verimliliğini artırmak için göç gerekli bir unsurdur. Bu nedenle üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye kabul mekanizmaları etkili ve şeffaf bir şekilde düzenlenmeli, aktif bir entegrasyon ve göçmen işçilere AB vatandaşları ile eşit şartlar verilmelidir. Avrupa nüfusunun yaşlanma tehdidine karşı hem topluluk düzeyinde hem de ulusal düzeyde göçün düzenlenmesi ve yönlendirilmesi gerekmektedir. Haziran 2003'te düzenlenen Selanik Zirvesi'nde göçmenler için açıklanan entegrasyon politikası sayesinde AB'nin karşı karşıya kaldığı yeni ekonomik ve demografik olumsuzluklar karşılanmalıdır. AB'ye üye ülkelerinin nüfusları ile yakın bir vadede kapatılamayacak bir emek açığının ortaya çıkması durumunda; AB dış kaynaklardan yararlanarak bu açığı kapatacağını açıkça belirterek, bu konuda üye ülkelere büyük sorumluluk düştüğünün altını çizmiştir (COM/2005/94 Final). Bu belgede ayrıca serbest çalışan girişimciler için, eğer yatırım yapacağı üye ülkede gerekli finansal katkıyı sağlayabilecekse girişimcinin AB topraklarına kabul edileceği belirlenmiştir (Bosswell, 2005:10).

#### **4.1.2. Göç Kontrolleri Politikası**

Göç kontrol politikaları Avrupa hükümetleri açısından oldukça büyük ikilemler gündeme getirmektedir. Hükümetlerin yasadışı hareket, yerleşim ve çalışmasını kontrol altına alma girişimleri önünde birçok engel vardır. Yasadışı yollardan ülkede kalış süresinin uzatılmasını engellemek amacı ile iç kontrollerin sıklaştırılması devletin bir dereceye kadar özel hayata müdahalesini gerektirir ki bu da özellikle devletin vatandaşlar üzerinde sınırlı ölçüde düzenleme yapmasını gerektiren liberal demokratik ülkelerde kabul edilemeyecek bir durumdur. Benzer şekilde, daha sıkı dış sınır kontrollerinin geliştirilmesi pahalıya mal olmaktadır ve sınır geçişlerinde gecikmelere neden olmakta bu da turizm ve ticareti olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca insan ve göçmen kaçakçılarının yakalanabilmesi için ileri teknoloji gerektirmektedir.

Yasadışı giriş yapanların ve yasadışı yerleşimcilerin sığınma için başvurdukları yerde, bunlara bir dizi hakların verilmesi nedeniyle, ülkelerin bu hak

sahiplerini sınır dışı etmeleri ve kendi bölgelerinden çıkarmalarını zorlaştırmaktadır. Devletler bu yükümlülüklerini geri kabul anlaşmaları, hızlandırılmış sığınma prosedürleri, bölgeye kabul gibi araçlarla baskı altına alınmıştır. Yasadışı emek göçüne karşı kontroller bunlar dışında da baskılarla karşı karşıya kalmıştır: Firmaların ucuz iş gücü sağlama konusundaki çıkarları ile ters düşmektedir. Birçok ülkede bu çıkarlar, işverenlerin bu önlemleri düşük oranda uygulamalarını açıklayabilmektedir. Yasadışı istihdam ya da yasadışı olarak bir bölgede kalma konusunda uygulanan çok sıkı önlemler üzerinde de baskılar bulunmaktadır. Kişiler uzatılmış kalış süresini aştıklarında, onları insani nedenlerden dolayı sınır dışı etmek ve bunların statüsünü düzenlemek zorlaşmaktadır (Boswell, 2005:8).

Göç kontrollerinin temel amacı AB'ye gerçekleştirilecek yasadışı göçü engellemek, AB ülkeleri arasındaki yasadışı hareketleri asgariye indirmektir. Bunun arkasındaki mantık oldukça açıktır; yasadışı olarak gerçekleştirilen sınır aşma çabaları ile savaşım, özellikle sınır kontrollerinin geliştirilebilmesi için polis, sınır muhafızları ve adli sistem arasında işbirliği, bilgilerin karşılıklı olarak akışının sağlanması, kaçakçıların yakalanması ve akabinde adli makamlara teslim edilmesinin aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmesini gerektirir. Ayrıca Schengen ülkeleri<sup>39</sup> arasında iç sınır kontrollerinin ortadan kaldırılması, Avrupa Ekonomik Alanı içindeki tüm üyeler arasında zayıf kontrollerin yapılması bir işbirliğini gerektirmektedir.

#### 4.1.2.1. Dış Sınır Kontrolleri

Dış sınırların kontrolleri alanındaki işbirliği, AB ülkeleri arasındaki iç sınırların kaldırılmasına karşılık, dengeleyici bir unsur ve “yan bir önlem” olarak geliştirilmiştir. İç sınırların ortadan kaldırılmasını öngören Schengen Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'nin sonucu olarak ortaya çıkan kişilerin serbest dolaşımı ve bu serbest dolaşımın öncülük ettiği iç sınır kontrollerinin gevşekleştirilmesi aracılığı ile ortak politikaların gelişmesine neden olmuştur. Bu alandaki işbirliği 1990'lı yıllarda; İspanya, İtalya ve Yunanistan'ın Schengen'e katılması nedeniyle yeni dış deniz sınırlarının koruması gerekliliğinin ortaya çıkması nedeniyle bir öncelik haline gelmiştir. Bu gelişmenin sonrasında Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye

<sup>39</sup> Schengen Birleşik Krallık ve İrlanda hariç tüm AB ülkeleri ile AB üyesi olmayan Norveç, İzlanda ve İsviçre'yi kapsamaktadır.

katılması sonucu oluşan yeni doğu ve güney sınırlarında sınır kontrollerinin güçlendirilmesi için yeni önlemler geliştirilmiştir. Bu alandaki önlemlerin birçoğu yetkililer arası bilgi alış-verişi ve daha iyi işbirliği personel ve sınır kontrollerinin alt yapı kapasitesinin artırılması kapasitesine odaklanılmıştır. Bu kapasitenin sağlanması için Polonya, Macaristan, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti sınırlarında birçok yatırım yapılmıştır. Bu ülkelerin 2004'te AB'ye yeni üye olmasına rağmen alt yapı ve teknik gereklilikleri yerine getirememiştir (Boswell, 2005:11).

Avrupa devletleri ortak bir sınır kontrol sisteminin kurulması için birçok plan geliştirmiştir. Ekim 2004'te imzalanan AB Anlaşması yeni bir sınır yönetimi sistemi kurulmasına olanak sağlarken, Mayıs 2005'te yeni Dış Sınırlar Ajansı kuruldu. Avrupa Komisyonu uzun dönemde amacının bir sınır muhafız ordusu kurmak olduğunu belirtti. Bu gündemin acil olarak gündeme getirilmesi gerektiği belirtilmişse de uyumlaşma konusundaki ilerleme bu kadar çabuk gerçekleştirilememiştir. Birçok devlet kontrollerin birleştirilmesi konusunda 11 Eylül 2001 ve 11 Mart 2004 Madrid patlamaları deneyimleri dolayısıyla endişe duymuşlardır (Boswell, 2005:12).

Bu önlemlerin başarılı olduğunu söylemek oldukça zor olacaktır. Bu önlemler düzensiz sınır geçişlerinin sayısında bir ölçüde düşüş sağlasa da, Avrupa'ya yasadışı yollarla girenlerin sayısındaki artışı engelleyememiştir. Ayrıca, sıkı sınır kontrolleri insan ve göçmen kaçakçılığına yeni bir boyut kazandırmış ve bu yönde yeni bir "Pazar" oluşmasına neden olmuştur, göçmenlerin pimi çekilmiş bir bomba gibi AB'nin ellerine bırakmıştır.

Yeni AB üyeleri ve bu ülkelerin AB dışında kalan parçaları, kısa bir deyişle AB'nin yeni sınır komşuları, arasında kalan sınırların güçlendirilmesi AB'nin dışında kalan etnik olarak akraba olan gruplar üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. Aynı zamanda sınırları sürekli geçerek iş temalarında bulunan ticaretçiler ve sınır ticareti için, vize gereklilikleri birçok problem yaratmıştır.

#### **4.1.2.2. Ülke Alış-Verişi ve İç Kontroller**

İç sınır kontrollerinin gevşekleştirilmesi Avrupa devletleri arasında "ülke alış-verişi" kavramını ortaya çıkararak bir endişe yaratmıştır: Yasadışı göçmen ve

sığınma arayanlar daha iyi koşullarda bir ekonomi piyasası ve daha çok refah arama ya da yerleşik göçmen ağı veya etnik azınlık gruplarına katılmak için farklı ülkeler arasında hareket etmektedirler. İç sınırlardan geçiş çok kolay olsa da, temel endişe transit ülkelerde tutulan göçmenlerin başka ülkelere çevrilmeleri konusundaki endişelerdir. Bu Dublin Sözleşmesi'nde ülkelerin bir sığınma başvurusunun değerlendirilmesinden sorumlu olacak ülkenin belirlenmesi kriterini kuran bir mantıktan kaynaklanmaktadır. Kriter, durak ülkelere dönen, AB'ye yasadışı yollardan giren göçmenler ve mülteciler konusunda ülkelerin yükümlülüklerini belirlemektedir. Dublin Sözleşmesi'nin uygulanması oldukça zor olmuştur. Transit ülkeler kendi bölgelerine geri dönenleri geri kabul etme konusunda isteksiz davranmış ve seyahat rotalarını güvenlileştirmesi oldukça zor olmuştur.

#### 4.1.2.3. Göçün Engellenmesi

Göçü kontrol etme konusundaki üçüncü bir yaklaşım göçmenlerin köken ülkelerindeki yaşam koşulları, ekonomik durumlarını geliştirmek suretiyle bu insanları göçten vazgeçirme amacı taşıyan “önleyici önlemlerdir.” Önleyici veya köken sebebin ortadan kaldırılması yaklaşımı AB'nin gündemine ve uluslararası gündeme 1980'lerden bu yana gelmeye başlamıştır fakat asıl olarak Tampere Zirve Kararları'ndan<sup>40</sup> etkilenmiştir. 2002'de Seville'de Avrupa Konseyi Kararlarında “yakın ekonomik işbirliği, ticaretin geliştirilmesi, gelişmeyi destekleyen yardımlar ve çatışmaların önlenmesi ülkelerde refah artırıcı araçlardır ve böylece göç akınlarının nedenlerini asgariye indirmek mümkün olacaktır.” denilmektedir. Bu amaca ulaşmak için dış ilişkiler yetkilileri Fas için 2002-2004 gelişme Stratejisinde; Fas'ın kuzey eyaletlerinden AB'ye büyük ölçüde göç yaşandığını belirterek, bir dizi önlemler alma yoluna gitmiştir. MEDA programı çerçevesinde Avrupa Komisyonu, bir “göç gözlemevi” kurmak suretiyle Akdeniz'den gelen göç akınlarına karşı araştırmalar, eğitimler ve politika analizleri gerçekleştirmiştir (Boswell, 2005:14).

Gelişme ve göç konusunda 2002 yılında yayımlanan bildiriye; gönderen ülke ile transit ülke arasında “ortak çıkarlar” olduğunu belirtilerek, beyin göçü, AB ülkelerinde üçüncü ülke vatandaşlarına karşı muameleler, göçün yönetimi ile ilgili

<sup>40</sup> “Köken ve Transit Ülkede İnsan Hakları, Siyasi ve Gelişmeyi Belirleyen Göçe Kapsamlı Yaklaşım” da denilmektedir.



sorunlar konusunda işbirliğinin önemi vurgulanmıştır. Bu göç ve gelişme gündemi; Mayıs 2003'te Konsey Sonuçları'nda yansıtılmıştır. Bu sonuçlar AB'nin göç alanında üçüncü ülkelerin çıkarlarını birçok yönden yansıtmaktadır. Seçici göç yoluyla beyin göçünün engellenmesi yönünde önlemler, gönderen ülkede göçmen geri gönderilmesi yönteminin kullanılması ve bu göçmenleri yönlendirme yolları, AB topraklarında yerleşmiş/yerleşme izni almış üçüncü ülke vatandaşlarına daha iyi muamele edilmesi. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için Konsey sonucu geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılması ve göç ve sığınma yönetimini etkili bir şekilde sağlaması konusunun önemini vurgulamıştır. Avrupa Komisyonu çok yıllık programlar yoluyla bu gündemi yürürlüğe koymak için AB bütçesinden 250 milyon Euro ayırmıştır.

Göç yönetimini sağlayabilmek için benzer bir şekilde İtalya hükümeti tarafından bir “paket teklif” ortaya atılmıştır. 1998 yılında İtalya hükümeti yasadışı göçü kontrol altına almak için, İtalya hükümeti tarafından sağlanacak geliştirme yardımları ve her yıl belirli bir oranda yasal göçmen alması karşılığında Arnavutluk, Tunus ve Fas ile iki taraflı anlaşmalar imzaladı. Bu anlaşmalar sayesinde Arnavutluk ve Tunus'tan gelen yasadışı göç akımı bir nebze azaltıldı (Geddes, 2004).

Göçü önleme politikaları daha geniş bir bakış açısından ele alınırsa; 1989'dan bu yana AB'nin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine finansal ve teknik yardımların yapılması, AB'ye aday ülkelerle işbirliği anlaşmalarını imzalanması, Batı Balkanlar ile “İstikrar ve İşbirliği Süreci” geliştirilmesi yoluyla AB'ye komşu olan ülkelerin istikrar ve verimliliğini güçlendirecek katkıların sağlanması yolunda önemli çabalar gerçekleştirdiğini görürüz (Boswell, 2005: 16). Aynı zamanda eski Sovyet ülkeleri ve Akdeniz ülkelerine yönelik ekonomi ve demokrasinin geliştirilmesi için ekonomik yardımlar ve siyasi işbirliğinin desteklendiği görülmektedir. Bu çabalar göç sorununu “stopaj” yoluyla kaynakta çözme ve üstesinden gelme çalışmaları olarak değerlendirilebilir.

#### **4.1.3. Vize Politikası**

Vize; devletin bir yabancıya kendi ülkesine giriş, ülkesinde kalış ya da bu devlet üzerinden transit olarak geçiş iznini veren resmi bir belgedir. Bu tanımlamanın

yanında kısa dönemli ve uzun dönemli vizeleri de birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere vize bir yabancının bir ülkeye giriş ve çıkışlarında o ülkenin uygulayabileceği yasal düzenlemeleri içeren ve devletin egemenlik yetkisinde olan bir belgedir.

#### **4.1.3.1. Vize Uygulamaları**

AB mevzuatına göre; kısa dönemli vize; bir üye devlet tarafından süresi üç ayı geçmemek koşulu ile bir üye devlette kalma, giriş ya da o üye devlet aracılığı ile başka bir üye devlet topraklarına geçiş yapmak için alınan vizeyi, uzun dönemli vize ise süresi üç ayı aşan giriş ve kalış niyetiyle alınan bir izin belgesini ifade etmektedir (Council Regulation (EC) No: 539/2001).

Devletlerin egemenlik yetkisinde olan vize düzenlemeleri AB’de Schengen Sözleşmesi ile Sözleşmenin üçüncü bölümünde AB’ye üye devletlerinin vizelerinin uyumlaştırılması ve tek bir vize türü geliştirilmesi ile Schengen sınırları içinde dolaşması sağlanmıştır. Böylece Schengen ülkeleri sınırlarına giriş yapacak bir üçüncü ülke vatandaşı; bu sınırlar içinde bir kez vize alacak ve sözleşmeye taraf devletlerin birinde gerçekleşecek en üst düzeydeki sınırlayıcı standart sözleşmeye taraf tüm üye devletlerde geçerli hale gelecektir. Schengen Sözleşmesi ve onu yürürlüğe sokan anlaşma ile üye devletlerin yetki alanındaki vize düzenlemeleri Topluluğun yetki alanına aşama aşama geçirilmiştir (Özcan, 2005: 40).

Schengen Müktesebatı’nın kısa dönemli vize uygulamaları şu kuralları içermektedir: bir vize vermeye yetkili AB üye devletinin tespiti, vize verilmesinin koşulları, konsoloslukların bu işbirliğini sağlayacak Ortak Konsolosluk Bilgi Sistemi’nin oluşturulması, ve farklı idari uygulamaların yakınlaştırılması, Konsolosluk yetkilerinin bir vize başvurusunun reddedilmesinden bilgilendirilmesini sağlayacak Schengen Bilgi Sistemi (SIS) Amsterdam Antlaşması’nın 62.maddesinin 2. fıkrasında benzer hükümler bulunmaktadır: Vatandaşları vize zorunluluğuna tabi olmayan üçüncü ülkelerin listesi, vizelerin verilmesi için gerekli prosedür ve koşulları, vizeler için tek bir formatın geliştirilmesidir. Bununla birlikte uzun dönemli vizelerin verilmesi üye ülkelerin münhasır yetki alanı içinde kalmaktadır

(Guioudon, 2000: 253). Vizelerin verilmesi için geliştirilen bu ayrıntılı düzenlemeler yasadışı göçün engellenmesi amacıyla oluşturulmuş düzenlemelerdir.

Genel bir kural olarak vize başvuruları köken ülkede gidilecek ülkenin konsoloslukları ya da diplomatik yetkililerine sunulmaktadır. İstisnai durumlarda, insani ya da koruma gerekçeleri ile başvuru durumlarda, AB üye devletleri kendi sınırlarında vize verilmesini öngörebilmektedir. Vize vermeye yetkili makamın saptanmasında iki temel ölçüt bulunmaktadır. Birinci ölçüt, konsolosluk ya da ülkenin diplomatik yetkililerine vize başvurularını değerlendirme hakkı verilmektedir. Bu sistemde vize verilmesi açısından Dış İşleri Bakanlığı prosedürlerin yürütülmesi konusunda bu değerlendirme sürecinin içinde yer almaktadır. İkinci sistem ise; Dış İşleri Bakanlığı yalnızca yabancıların kalış ve yerleşme izni verilmesi konusunda yetkili bir makam olarak karşımıza çıkmaktadır. Üye devlet içinde başvuruları değerlendiren makam ise yabancılardan sorumlu ilgili bakanlık tarafından gerçekleştirilecektir. AB uzun dönemli vizelerin değerlendirilmesi konularında ikinci sistemi kullanmaktadır.<sup>41</sup> Üye ülkeler arasında uzun dönemli vize vermeye yetkili makamın belirlenmesinin farklılık arz etmesinin temel nedeni; vizelerin üye ülke tarafından dış politikanın bir parçası olarak algılanması ya da göç yönetimi ve güvenli aracı olarak algılanması arasındaki farktan kaynaklanmaktadır (IOM, 2008:31). Birinci durum vizelerin bir dış politika aracı olarak algılanması halinde, ikinci durum ise vizelerin bir iç güvenlik aracı olarak algılanması halinde uygulama değişikliğine uğramaktadır. Uzun dönemli vize politikası yorumlandığında karşımıza iki temel sonuç çıkmaktadır. Birincisi, uzun dönemli vize verilmesi ikil bir kontrol sistemini içinde barındırmaktadır: Birinci kontrol; uzun dönemli vizelerin köken ülkede verilmesi ile köken ülkedeki kontrol ve ikinci kontrol oturum izninin durak ülkede verilmesi sayesinde yerleşim ülkesinde yapılmaktadır. İkinci sonuç; vize başvurularının reddi ve kabulü konusunda idari makamlara geniş bir takdir yetkisinin verilmesidir (IOM, 2008: 34).

<sup>41</sup> Örneğin Belçika’da vize veren makam büyükelçilik ve konsolosluklar olmasına rağmen, başvuruları değerlendiren makam İç İşleri Bakanlığı içinde yer alan Yabancılardan Sorumlu Ofis tarafından gerçekleştirilmektedir. Romanya’da ise uzun dönemli vize vermeye yetkili makam konsolosluk ve büyükelçilikler olup, Romanya Göç Ofisi’nin düşünceleri kadar oturma iznini veren Dış İşleri Bakanlığı içinde yer alan Vizeler İçin Ulusal Merkez’in olurunun alınması gerekmektedir (IOM, 2008:31).

#### 4.1.3.2. Yerleşme ve Oturma İzinleri

Oturma izni; 15 Mart 2006 yılında dış sınırlardan geçişte kişilerin dolaşımını düzenleyen kurallar konusunda bir Topluluk kodu oluşturan Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun kabul ettiği 562 no'lu Tüzükte (Council Regulation (EC). No:562/2006);

1. Üçüncü ülke vatandaşları için oturma iznini tek bir formata bağlayan Konsey Tüzüğü 1030 (Council Regulation (EC). No:1030/2002).’de belirlenen ve üye devletler tarafından verilen bir yerleşme izinlerini,
2. Üye Ülkeler tarafından 3. Ülke vatandaşlarına kalma, yeniden giriş, yasallığı kabul edilen bir başvuruya istinaden verilen tüm diğer belgeleri kapsamaktadır.

Genel bir kural olarak oturma izninin alınması için uzun dönemli bir vizeye sahip olmak bir ön koşuldur. Örneğin Fransız Konsolosluğu’ndan alınan bir uzun dönemli vize; bir üçüncü ülke vatandaşı için Fransa’da üç ay ve daha fazla süreyle kalma ve giriş izninin yanında bir ülkede geçici süreli ikamet iznini içermektedir. Uzun dönem vizeler üye ülkeler tarafından göç alım sürecinin bir parçası olarak düşünülmektedir. 15-16 Ekim 1999’da düzenlenen Tampere Zirvesi’nde uzun dönemli ikamet iznine sahip olan üçüncü ülke vatandaşlarına o ülkenin kendi vatandaşlarına yakın haklar verilmesi gerektiği açıkça vurgulanmıştır (IOM, 2008:32). Aynı doğrultuda 25 Kasım 2003’te kabul edilen Konsey Yönergesi’nde (2003/109/EC) uzun dönemli ikamet iznine sahip olan kişilere bulunduğu AB üye devletinde AB vatandaşlarının yararlandığı haklara mümkün olduğunca yakın; ikamet hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı gibi hakların verileceğinin altı çizilmiştir. AB düzeyinde göçmenlerin oturma hakkı kazanabilmeleri için AB düzeyinde genel bir bakış oluşturulmamakla birlikte; birkaç ortak kriter belirlenmiştir. Yönergeye göre; üçüncü ülke vatandaşlarının uzun dönemli ikamet etme hakkı kazanabilmesi için bazı şartlar gerekmektedir:

- Ülkeye temelli olarak yerleştiğini bildiren; giriş ve kalışının yasal olduğunu gösteren belgelere sahip olduğunu kanıtlamak,

- Üye devlete yük olmaksızın gerekli kaynak, sağlık sigortası olduğunu kanıtlamak,
- İlgili kişinin kamu yararı ve kamu güvenliği aleyhine bir tehdit oluşturmadığı açıkça belgelenmelidir.

Bu üçüncü kişiler bunun yanında sınır dışı edilmeye karşı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları ile belirlenen haklardan yararlanabilmeli ve sınır dışı edilmeye karşı üye devlette etkili hukuki yollara başvuru hakkından yararlanmalıdırlar. Bununla birlikte uzun dönemli ikamet iznine sahip olabilmek için üçüncü ülke vatandaşının herhangi bir hile yoluna başvurması durumunda uzun dönemli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının sahip olacağı hak ve özgürlüklerden mahrum bırakılacaktır.

#### **4.1.3.3. Göç Politika Aracı: ARGO Programı**

1998 yılında Konsey tarafından kabul edilen sığınma göç ve sınır geçişlerinde idari ve adli makamlar arasında işbirliği, değişim ve eğitim konularında eşgüdümü sağlayan ODYSSEUS Programı'nın 2001 yılında sona ermesinin ardından, 13 Haziran 2002'de Konsey 2002/463/EC sayılı "Dış Sınırlar, Vizeler, Sığınma ve Göçmenlik Alanlarında İdari İşbirliğine Dair Eylem Programının Kabulü Hakkında" bir karar kabul etmiştir. ARGO Programı 1 Ocak 2002'den 31 Aralık 2006'ya kadar olan dönemi kapsamaktadır. Kararın 3. Maddesinde; ARGO Programı'nın temel amaçları şu şekilde belirlenmiştir:

- Ulusal ajanslar<sup>42</sup> arasında Topluluk kurallarının uygulanmasında kaynakların bir araya getirilmesi, işbirliği ve tek tip uygulamalarda işbirliğini desteklemek;
- Üye devletlerin ulusal ajansları tarafından alınan kararların uyumlaştırılmasını ve böylece bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarının oluşumun olumsuz bir şekilde etkileyecek bozulardan kaçınmak amacı ile Topluluk mevzuatının uygulanmasını desteklemek;

<sup>42</sup> Ulusal Ajans; üye devletlerin Topluluk mevzuatını uygulama yetkisine sahip idari ve adli makamları ya da bu makamlar tarafından bu uygulama yetkisinin devredildiği organları ifade etmektedir.

- Ulusal ajansların görevlerinin verimliliklerini desteklemek;
- Topluluk kurallarının uygulanmasına katkı sağlayan ulusal ajansların örgütlenmesinde Topluluk boyunun sürece katılmasını sağlamak;
- Ulusal ajansların ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğini kuvvetlendirmek için yapacağı eylemlerin şeffaflığını desteklemek.

Kararın 4. Maddesinde ARGO'nun kapsadığı faaliyetler belirlenmiştir. Öncelikle dış sınırlar konusunda gerçekleştirilecek ve desteklenecek faaliyetler arasında üye devletlerin ortak ilkelere uygun olarak sınır kontrolleri yapmasının ve Topluluk mevzuatındaki düzenlemelerin uygulanmasını sağlamak, dış sınırlarda izleme ve eşit düzeyde etkili bir koruma sağlamak, sınır geçiş noktalarında<sup>43</sup> izleme ve etkili kontrollerin pekiştirilmesini sağlamak bulunmaktadır. Madde 5'te vize alanındaki faaliyetler belirlenmiştir. Bu maddeye göre ARGO Programının faaliyet alanı; üye devletlerin ortak ilkelere uygun olarak vize vermesinin ve Topluluk mevzuatında ortaya konulan kuralların işlenmesi, vizelerin verilmesi sırasında eşit düzeyde bir kontrol ve güvenliğin desteklenmesi, vize başvurularının seyahat amacı, ulaşım yolu ve kalacak yerle ilgili destekleyici belgelerin incelenmesinde uyumlaştırmayı geliştirmek, üye devletler ve konsoloslukları arasında işbirliğini artırmaktır. Madde 6'da ARGO Programı ilticaya yönelik ortak iltica prosedürünün ve mültecilik statüsünün tek bir format oluşturulması yolunda destekleyici faaliyetler sürdürecektir. Madde 7'de göç konusundaki faaliyetler ve desteklenecek temel konular belirtilmiştir. Buna göre ARGO, üye devletlerin oturma ve çalışma izinlerinin ortak ilkeler çerçevesinde yürütülmesi, üçüncü ülke vatandaşlarının çalışma ve oturma izinleri ile ilgili kurallar konusunda bilgilendirilmelerini, uluslararası korumaya yeterli bir erişim düzeyini sağlamak suretiyle yasadışı göçle ilgili ortak kural ve politikaların etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak, oturma izni ve sığınma başvurusu reddedilen üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin dönüşleri konusunda işbirliğini destekleyen bir eylem programıdır.

ARGO bu amaçla eğitim çalışmalarını, personel değişimlerini, bilginin açığa çıkarılması, dağıtılması, analizleri ve toplanmasını destekleyecek her türlü eylemleri;

<sup>43</sup> Sınır geçiş noktası; Konsey Tüzüğü'nde 562/2006 (Council Regulation No: 562/2006). dış sınırlardan geçiş için yetkili makamlar tarafından denetim altında bulundurulmuş geçiş noktasını ifade etmektedir.

çalışma, araştırma, seminer ve konferansların düzenlenmesini içeren eylemleri destekleyecektir.

#### 4.1.4. Ortak Sığınma Politikası

“Ortak bir sığınma politikası”nın temel amacı mültecilerin korunması, kabul edilmesi, devlete olan maliyetlerinin ve dağıtımının dengeli bir temele oturtulmasıdır. İkinci bir amaç; ortak kabul kriterleri yaratmak ve mevcut prosedürlerin etkililiğini sağlamaktır. Avrupa devletleri; ortak kriterlerin yaratılması için karşılıklı olarak geri dönüş uygulamaları, sığınma kabulü gibi konulardaki deneyim ve bilgilerini karşılıklı olarak aktarmak suretiyle bölgesel konferanslarla düşünce alışverişi yapma yolunu seçmişlerdir.

1980’lerin sonuna kadar mülteciler konusunda ortaya çıkan uluslararası rejim 4 bölümde incelenebilir (Lavenex, 1999: 14);

1.dönem; 1950’lerde II. Dünya Savaşı nedeniyle Orta ve Doğu Avrupa’dan gelen sığınmacı durumuna düşmüş kişilere karşı bir koruma rejiminin yaratılması (mülteci politikasında liberal dönem): Bu dönemde özellikle Doğu Avrupa’da zulme maruz kalmış vatandaşlar için 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin kabul edilmesiyle bir standart sağlanmaya çalışılmıştır. Komünist blok ise göçe karşı bariyerler kurulmuş, göçmenler ideolojik savaşta bir saldırı mekanizması olarak kullanılmıştır. Diğer taraftan Batı Avrupa devletleri kendi topraklarına gelen sığınmacıları olumlu karşılayarak, “ideolojik rakiplerini” zayıflatmak ve soğuk savaş çatışmalarında kendi siyasi meşruiyet ve “haklılıklarını” ortaya koyabilmek amacıyla Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa’dan gelen sığınmacı ve göçmenleri desteklemişlerdir (Bosswell, 2005:9).

2.dönem; 1960’larda üçüncü dünya ülkelerinde mülteci krizinin patlak vermesi ile sığınmacıların kaynak merkezinde değişiklik yaşandığı dönemdir. Bir taraftan Komünist hükümetlerin göçe uyguladıkları engellerin kaldırılmaya başlanması sonucu olarak Batı Avrupa’da sığınma için başvuran kişilerin sayılarında bir artış yaşanırken, diğer taraftan Afrika ve Hindistan’da sömürgecilik karşıtı ayaklanmaların çıkmaya başlaması zorunlu göçün kaynağını değiştirmiştir (Lavenex, 1999: 14). Bununla birlikte üçüncü dünya ülkelerinden gelen bu zorunlu göçmenler

1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesindeki sığınmacı tanımının dışında kalmaktadır. Bu nedenle 1967 yılında New York Protokolü imzalanarak 1951 Sözleşmesi'nde sığınmacı tanımının zaman ve mekan bazında getirdiği sınırlamaları ortadan kaldırmıştır (Goodwin-Gill, 1995). Bu dönem 1973'te ekonomik krizin patlak vermesine kadar devam etmiştir.

3.dönem; 1970'lerin başında emek göçü üzerinde genel bir sınırlama getirilmesinin ardından Avrupa sığınma politikalarında idari reform sürecine geçilmesi dönemidir. Bu dönemde Avrupa'da Avrupa dışından gelen göçmenlerin sayısında büyük bir artış yaşanmıştır. 1972-73 döneminde patlak veren petrol krizinin patlak vermesi ile emek göçüne engeller konulmuştur. Bu gelişmelerin sığınma politikaları üzerinde iki temel etkisi bulunmaktadır. Öncelikle, bu dönemde kendi ülkesinde baskı ve zulüm altında bulunan birçok sığınmacı Avrupa'daki göç kurallarının "cömertliğini" kullanarak, sığınmacı olarak başvurmakta olsa da ülkeye başka türlü yollardan girmeye çalışmıştır. İkinci olarak bu emek göçü sınırlamaları sığınma sisteminin kendi içinde bir çelişkiye neden olmuştur: Daha önceden Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde mültecilik koşullarını sağlayamayan kişiler göçmen hukuku çerçevesinde kabul edilirken, Avrupa hükümetlerinin göç kanunlarında sınırlamalar koymasından sonra ya köken ülkelerine geri gönderilmiş; ya da geri gönderilme riski ile karşı karşıya kalmışlardır. Ayrıca sığınmacı kimliği ekonomik göç üzerinde konu alan engellemeler nedeniyle Batı Avrupa'ya yasal olarak girişin yapılabileceği, ailelerin birleştirilmesi dışında, tek yol olarak ortaya çıkmıştır (Lavenex, 1999: 19).

4.dönem; 1980'lerin ortalarında kapsamlı sığınma ve mülteci politikalarına geçiş dönemidir. Bu dönemde dünyada siyasi gerginliğin artması, Doğu-Batı çatışmaları, üçüncü dünya ülkelerinde ve Balkanlar'da ortaya çıkan siyasi gerilim, etnik çatışmalar ve iç savaşlar nedeniyle Avrupa'da sığınma arayanların sayısında büyük artışlar meydana gelmiştir. Avrupa'da sığınmacı sayısının artışı ülkelerde yabancı düşmanlığı duygusunu tetiklemiş, sığınmacı sayısının azaltılmasına yönelik olarak sığınmacıların haklarının azaltılması ve geri göndermeme ilkesinin ihlalleri ile sonuçlanmıştır (Koffman, 2000: 73). 1991'de Sovyetler Birliği'nin yıkılması sonucu hem göç akınları hem de sığınmacı akınları ile karşı karşıya kalan Avrupa ülkeleri



birlik düzeyinde çeşitli önlemler almaya, işbirliğinin geliştirilmesine yönelik girişimler geliştirmeye ve müdahaleler uygulamaya başlamıştır.

#### 4.1.4.1. Girişi Önleme Müdahaleleri

Sığınmacıların AB topraklarına giriş yapılmadan önce engellenmesi çalışmaları vize önlemleri, taşıyıcıların sorumluluğu ve kaynak ülkede caydırma gibi mekanizmalarla sağlanmaktadır. Bu önlemler 1970'li yıllarda başlatılmış olup, Schengen Sözleşmesi ile iç sınırların kaldırılarak dış sınır denetimlerinin güçlendirilmesi süreci ile devam etmiştir. AB sığınmacılarla ilgili yayımladığı resmi belgelerin çoğunda vize uygulamalarının ve diğer önlemlerin yasadışı engellemek amacıyla geliştirmiş olduğunu açıkça belirtmekle birlikte (Boccardi, 2002: 48). Schengen Sözleşmesi'nde dış sınırların güçlendirilmesi ile ilgili AB bölgesine girişleri vizeye tabi tuttuğu ülkelerin listesini (negatif liste). de belirtmek suretiyle istenmeyen yabancıların ülkelere girişini büyük denetim altına almıştır. Bu listedeki ülkelerin birçoğunun sığınmacıların geldiği ülkelere oluşması oldukça dikkat çekicidir. Bu durum gerçekten baskı ve zulüm altında bulunan vatandaşların zulüm gördükleri ülkede kalmak zorunda bırakılmaktadır(Özcan, 2005: 40).

Sığınmacılar baskı ve zulüm altında yaşadıkları ülkelerde ilgili ülkenin AB büyükelçiliklerine başvurarak sığınma aradıklarını beyan ettiklerinde vize almaları oldukça zordur. Bu durumda korunmaya muhtaç kişi ya sahte belgelerle vize başvurusunda bulunmakta ya da yasadışı yollarla insan tacirleri ya da göçmen kaçakçılara belirli bir bedel ödemek kaydıyla AB ülkelerine illegal yollardan girmek zorunda kalacaklardır (Özcan, 2005: 41). Bu noktada çelişkili olan nokta şudur; liberal ve demokratik değerler üzerine kurulmuş olan, insan haklarına had safhada vurgu yapan AB korunmaya muhtaç kişilerin kendi ülkelerine girişini önlemekte ve korunmaya muhtaç kişilerin sığınma haklarını kaynağında bertaraf etmektedir. Göçmen kaçakçılara gerekli bedeli ödemekte yetersiz kalan kişiler ise kaynak ülkede bu zulme katlanmak zorunda kalacak, bu da insan haklarının en temel maddelerinden biri olan kişinin maddi ve manevi bütünlüğünü büyük ölçüde zedeleyecektir.

Taşıyıcıların sorumluluğu; 1970'lerin sonundan itibaren göç akınlarını kaynak ülkede engellemeye çalışan Avrupa ülkeleri açısından sığınma arayanların AB topraklarına ulaşmasını engellemeye yönelik bir tedbirdir. Schengen Sözleşmesi'nin 26.maddesine göre; *“taşıyıcılar, hava ya da deniz yoluyla taşınan bir yabancının sözleşmeye taraf olan devletlerin topraklarına giriş için gerekli olan seyahat belgelerine sahip olduklarından emin olmak için her türlü gerekli önlemi alacaklardır. Eğer bir yabancının taraf devletlerden birinin bölgesine girmesine izin verilmemişse; bu yabancıyı hava, deniz ya da karayolu ile dış sınıra getiren taşıyıcı gecikmeden yabancının yükümlülüğünü üstlenmek zorundadır. Sınır devriye yetkililerinin isteği üzerine taşıyıcı, yabancıyı getirildiği üçüncü ülkeye, beraberinde taşımakta olduğu seyahat belgesini düzenleyen ya da yabancının girmesine izin verilen ülkelere geri götürmek zorundadır. Hava, deniz ya da karayolu aracılığı ile otobüs seferleri taşıyıcıları da dahil olmak üzere; üçüncü bir ülkeden gerekli seyahat belgelerine sahip olmayan yabancıları getiren taşıyıcılara ceza uygulanacaktır.”* (Özcan, 2005: 43).

#### **4.1.4.2. Giriş ve Kabul Prosedürleri**

18 Haziran 2008 yılında Komisyon Avrupa Parlamentosu, Konsey, Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi'ne sunduğu tebliğde Ortak Avrupa Sığınma Sistemi (*Common European Asylum System-CEAS*) için politika önceliklerini ve amaçlarını şu şekilde sıralamıştır (COM/2008/360 Final):

Korunmaya muhtaç kişilerin sığınma başvurularının kabulünün sağlanması

-Ortak bir sığınma prosedürü sağlama

- Sığınma için tek bir statü yaratma
- Cinsiyet temelinde korunması gereken kişilerin ve özel olarak korunmaya muhtaç grupların korunma gerekliliklerini göz önünde bulundurmak
- Üye devletlerarasında işbirliğinin geliştirilmesi
- Üye ülkelerin sorumluluklarının belirlenmesi

AB üye ülkelerinde sığınma başvurularına farklı cevap verilmesinin sonucu olarak sığınma başvurularına olumlu cevap veren ülkeler üzerinde yoğunlaşan yükün

dengeli bir şekilde dağıtılması için ortak kabul prosedürleri gerekmektedir. Bununla birlikte bir ülkede sığınma başvurusu reddedilen bir sığınma arayanın diğer bir AB ülkesinde başvuru olanaklarının önünün kapatılmaması gereğinden hareketle asgari standartların kabul edilmesi gereği nedeniyle 2003 yılında Konsey tarafından bir yönerge kabul edilmiştir (AB Resmi İnternet Sitesi).

Yönergeye göre; üye ülkeler sığınma talebinde bulunan kişilere sığınma başvurularını yetkili makama verdikten sonra, 15 gün içinde, en azından mevcut yardımlar ve ülkeye kabul koşulları ile ilgili uymaları gereken yükümlülükler konusunda bilgi vereceklerdir. Başvuru sahiplerine başvurusu yapıldıktan sonraki üç gün içinde sığınma isteyen bir kişi olarak statüsünü gösteren bir belge verilecektir. Yönergenin 7.maddesine göre sığınma isteyen kişiler ev sahibi ülke içinde serbestçe dolaşabileceklerdir. Üye ülkeler kamu düzeni, kamu yararının gerektirdiği durumlarda sığınma başvurusu yapanların belirli bir ikamet adresinde oturmalarını karara bağlayabilirler. 10.maddeye göre üye ülkeler sığınma isteyenlerin küçük çocuklarına ve sığınma isteyen küçüklere karşı bir sınır dışı etme kararı uygulanmadıkça, ev sahibi ülkenin kendilerine sağlayacağı eğitim hizmetlerinden yararlanabilecektir. Yönergenin 11.maddesinde sığınmacıların buldukları ülkelerde işgücü piyasasına girmeleri ve istihdam edilmeleri engellenmektedir (Council Directive 2003/9/EC). Bu hükmün ekonomik nedenlerle yapılacak sığınma başvurularının önlenmesine yönelik olduğu açıktır.

Yönergenin 13.maddesine göre üye ülkeler sığınma başvurusu yapanlara maddi kabul koşullarından yararlanma ve başvuru sahiplerinin sağlığına uygun bir yaşam standardı ile geçimlerini sağlamaya yeterli maddi kabul koşulları öngörecektir. 14.madde sığınma başvurusunu yapanlara, başvuruları incelendiği süreler içinde konaklamak amacıyla evler, daireler, oteller ya da konaklama amacıyla verilen diğer mekanlar verilebileceğini belirlemektedir. Bu yönergenin hükümleri en geç 6 Şubat 2005'e kadar hayata geçirilmelidir (Council Directive 2003/9/EC).

İlgili yönerge ile hayata geçirilen bu sistem Ortak bir sığınma sisteminin ve idari uygulamaların uyumlaştırılmasında önemli bir adım olmuştur.

#### 4.1.4.3. Giriş Sonrası Önlemler

Sığınma arayanların köken ülkede engellenmesi kadar ülkeye girişlerinden sonra da yapılacak düzenlemelerle sığınmacıların tek bir ülkeye yük olması engellenmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte geri kabul anlaşmaları ile en yakın zamanda geri gönderilmesi ya da güvenli bir ülkeye yerleşmeleri sağlanmaya çalışılmıştır.

Güvenli üçüncü ülke prensibi AB çatısına 30 Kasım-1 Aralık 1992 tarihinde düzenlenen Londra İlke kararları ile giriş yapmıştır. Aynı İlke kararları ile sığınma taleplerinin daha iyi incelenebilmesi ve sahte başvuruların ayırt edilebilmesi için sığınma başvurularının kötüye kullanılmasını engellemek amacı ile oluşturulmuş bir ilkedir. Sahte belge kullanma, başvuruda yalan, yanlış ve eksik bilgilere yer verilmesi, ilgili sığınma başvurusunun daha önceki bir AB ülkesinde reddedilmiş olması gibi nedenlerle başvuru tamamen reddedilebilmektedir. Bu ilke gerçek sığınmacıları tespit etmek için geliştirilmiş bir ilke olmakla beraber; AB'nin yabancı ülke vatandaşlarına katı vize koşulları getirmesinden dolayı gerçek sığınmacılar da sahte belgelere başvurmak zorunda kalmaktadır (Özcan, 2005: 68-70).

Güvenli üçüncü ülke kavramı; hem kendi hem de üçüncü ülke vatandaşlarına baskı uygulamayan uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan mülteciler ve göçmenlere yönelik yükümlülüklerini yerine getiren devletleri kapsamaktadır. Bu ilkeyle AB Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini tıpkı bir “tampon bölge” gibi kullanarak; istenmeyen yabancıların bu bölgede sığınma başvurularını gerçekleştirmek suretiyle hem büyük bir yükten kurtulmakta hem de başvurunun meşruiyetini sağlamaktadır (Lavenex, 1999: 51).

Güvenli üçüncü ülke prensibinin hayata geçirilebilmesi için güvenli ülkelerle yaptıkları geri kabul anlaşmaları sığınmacı ve yasadışı göçmenleri bu ülkelere göndermişlerdir. Geri kabul anlaşmalarının AB göç rejiminde iki temel işlevi bulunmaktadır. Öncelikle, güvenli üçüncü ülke kuralıyla AB'nin dış sınırlarında tampon bölgeler oluşturmak göçmen ve mültecilerin yeniden dağıtımının yapılmasını kolaylaştırmıştır. İkincisi Londra İlke Kararlarının uygulanması ile ilgili olarak reddedilen sığınmacıları ve yasadışı göçmenleri köken ülkelerine iade etmenin önünü açmıştır (Lavenex, 1999: 79).

AB açısından bu anlaşmalar yasadışı girişlerin engellenmesine hizmet ederken; gerçekten zulüm altında bulunan sığınmacılar açısından büyük olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Sığınmacılar bir ülkeden diğerine sürekli geri gönderilmiş, oldukça zor koşullar altında bırakılmıştır (Lavenex, 1999: 79).

Avrupa devletlerinin sığınma arayanlar ve mültecilerin yüklerini paylaşırma konusunda birçok tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışma konularının başlıcaları sığınma arayanlar ve mültecilerin ayrıştırılmasına yönelik programlar, kabul eden devletlerarasında fonların dağıtılması, köken ülkelerde mültecileri koruma ve mültecilere yardım ile ilgilidir. Aslında bu tartışmaların temel yoğunlaşma noktası AB'ye koruma aramak için gelenlerin sayısının azaltılmasına yöneliktir. Bu nedenle yük paylaşımından daha önemli olan nokta sığınmacıların engellenmesi ve daha fazla mülteci ve sığınmacı kabul eden bölgelerin belirlenmesidir (Bosswell, 2005: 17).

Aslında AB içinde yük paylaşımı sisteminin öncelikli olarak uygulanacağı, daha fazla sığınma arayan ve mülteci barındıran bölgeler olacaktır. Almanya 1990'larda geçici korumadan en çok faydalanan ve en fazla sığınma arayan ve mülteci barındıran ülke Almanya olmuştur. AB ülkelerinin içindeki göçmenlerin bölgeye düzensiz bir şekilde dağılmış olması nedeniyle, diğer AB ülkeleri koruma-arayan bireylerin ayrışması ile ilgili sabit bir kriter belirlemek istememişlerdir. Bununla birlikte; hiçbir kriterin belirlenmediği bir sistem hem insani temellerde kabul edilemez hem de birçok mantıksal sorunlara neden olabilir. AB ülkeleri bunun yerine sığınma kontrolünde "girişimlerin ve çalışmaların dengelenmesi (*balance of efforts*)" adı altında bağlayıcı olmayan ve daha belirsiz bir kavram kabul etme yoluna gitmişlerdir.

AB ülkeleri bu dayanışma ilkesini uygulamaya koyma fırsatını ilk olarak Makedonya'dan kaçan Kosovalı Göçmenleri İnsani Tahliye Programı çerçevesinde yakalamıştır. 2000 yılındaki AB Zirvesi'nde devletler bireysel olarak sığınma ve mültecileri kabul etmede kotalar koyma yerine, bağlayıcı bir dağıtım kriteri oluşturma konusunda ortak bir anlaşmaya varamamışlardır. Bunun sonucu; bazı devletlerin başka devletlere oranla daha fazla göçmen kabul etme sistemine<sup>44</sup> son vermesi olmuştur.

<sup>44</sup> Almanya, Birleşik Krallık'a oranla 3 kat fazla göçmen kabul etmekteydi.

#### 4.1.4.4. Avrupa Mülteci Fonu

1997'den bu yana, Avrupa Mülteci Fonu-*European Refugee Fund* (ERF), sığınma arayanların ve mültecilerin entegrasyonunu sağlamak ve bu kişileri kabul eden Avrupa devletlerine finansal destek sağlamayı kabul etmiştir. Bu nedenle fonun bütçesi 2005-2010 yılları için her yıl 687 milyon Euro artırılmış ve çok sayıda göçmen kabul eden ülkeye gönderilmiştir. Bununla birlikte bu fonun sağladığı finansal yardımların alt yapısı göçmenleri “emmeye” yetersiz olan ülkeleri bile yardım sağlayabilmek için çok sayıda göçmen almaya sevk etmiş ve göçmenlerin tüm AB ülkelerine dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayan sisteme ters düşmüştür (Lavenex, 1999: 92). Burada uygulanan mantık koruma standartlarının birbirine yaklaştırılması aracılığı ile devletlerarasında sabit bir seviye yaratmış olsaydı; finansal yardımların daha fazla göçmen kabul eden ülkelere aktarılmasından çok, mültecileri bünyesinde kaldırmaya yetersiz olan ülkelere aktarılmasına yardımcı olabilecekti.

#### 4.1.5. Göçmenlerin Entegrasyonu

Entegrasyon kavramı Deutsch'un tanımı ile “toplum içinde barışçı değişim için uzun dönemli ve güvenilir beklentileri karşılayan bir toplum hissinin, kurumların ve uygulamaların geliştirilmesi; bir toplum hissi olarak ise “biz duygusu” ve karar verme sürecinde karşılıklı sempati, bağlılık ve güven duygusunu” kapsamaktadır (Karacasulu, 2007: 86). Haas ise entegrasyonu “birkaç ulusal politik aktörüm beklentilerini ve politik aktivitelerini ulusal devletlerin üstündeki kurumların yetki sahibi olduğu yeni bir merkeze doğru kaydırmaları” olarak tanımlamaktadır (Karacasulu, 2007: 87).

AB bugün 27 ülkenin bir araya gelerek oluşturduğu uluslarüstü bir kurumdur. Bu yapısıyla birlik kendi içinde toplum, kültür, din, dil ve ırk açısından oldukça çeşitli insanların bir arada bulunduğu çokkültürlü bir topluma işaret etmektedir. Bununla birlikte AB ortak Avrupa değerleri üzerinde kurulmuş ve AB düzeyinde üye ülke vatandaşlarından oluşan bir “Avrupa vatandaşlığı” yaratmaya çalışmaktadır. Bu vatandaşlığın üye devlet vatandaşları açısından benimsenmesi için bir “Avrupalılık kimliği”nin yaratılması şarttır ki bu kimlik “kaos, çatışma ve dağılma”nın her

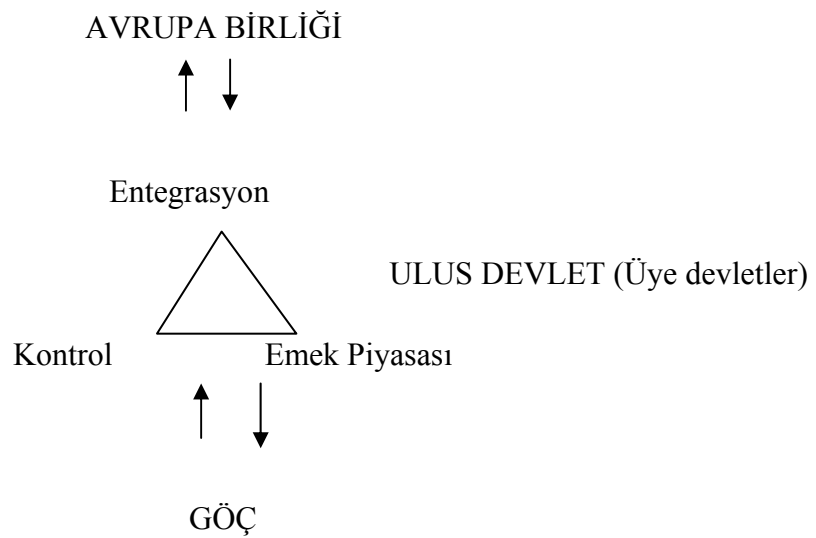
türlüsünü (askeri, politik, siyasi ve ekonomik) reddetmeyi gerektirmektedir. Bu nedenle AB içinde siyasi ve ideolojik inançlar, kültür, tarih, coğrafi farklılıklar, din farklılıkları, etnik farklılıkların kristalize olması kabul edilemez ve AB düzeyinde entegrasyonu engellemektedir. Burada Avrupalılık kimliğinin bir vatandaşlığına bağlanması kadar kültürel vatandaşlık olarak adlandırabileceğimiz tüm üye ülke vatandaşlarının “AB anayasasına” bağlılığını ifade etmekte ve ortak değerlerin paylaşıldığı bir aidiyet duygusuna karşılık gelmektedir (Delgado ve Moreira, 2000:142).

AB kendi içinde ırk, din, etnik köken gibi farklılıklarda tüm üye devlet vatandaşları arasında hoşgörü varken; dil konusundaki uyuma şiddetle karşı çıkmaktadır. Bu durum AB'nin yapısından kaynaklanmaktadır. Bir kere; 27 üye ülkenin birçoğu farklı etnik yapıdadır. Kurumsal, ekonomik, sosyal ve politik düzeyde AB'nin gelişmesi bu farklılığı hoş karşılayabilir. Bununla birlikte AB dışından gelen göçmenlere aynı hoşgörü sağlanmamaktadır. İkinci olarak; Avrupa içinde din konusunda birçok farklı mezhep bulunmaktadır. Dinsel hoşgörü de politik ve sosyal uyumun vazgeçilmez bir parçasıdır. Ancak AB içinde yapılan anketlerin birçoğunda hem AB dışından gelen göçmenlerin hem de üye ülke vatandaşların bulunduğu ülkenin dilini öğrenmesi mecbur tutulmuştur (Canatan, 2009).

Bununla birlikte; ortak kimlik ve farklılıkların ortadan kaldırılması çabası AB için, ulus inşa sürecini göçlerle yapılandırmış bir ABD, Avustralya ve Yeni Zelanda'dan farklı bir seyir seyretmiştir. Göçmenlerle ulus oluşturmuş devletlerin göçmenlere karşı tutumunun daha ılımlı olduğu görülmüştür. Avrupa'da ise, tam da milliyetçiliğin ortaya çıktığı bir kıta olarak, göçmenlerin sosyal hayata entegrasyonu daha zor olmuş ve yerel halkın bu göçmenleri kabulü konusunda birçok sıkıntılar çıkmıştır.

Tek pazarın oluşturulması ve Schengen müktesebatı ile iç sınırların ortadan kaldırılması sonucu AB dışından gelen bir üçüncü ülke vatandaşı bir AB ülkesine girdikten sonra diğer bir AB ülkesine kolayca geçebilmiştir. Bu noktada üçüncü ülke vatandaşlarına bir ülkenin daha çekici olmasını engellemek ve bir ülkede yığılmalarını önlemek amacıyla göç politikalarının çeşitlendirilmesinin önüne geçilmiş, AB düzeyinde ortak bir politika oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunun anlamı

üye ülkelerinin ulusal düzeyde egemenlik yetkilerini, sosyal ve siyasi piyasaları düzenlenmesini aşındırması, bu da entegrasyon politikalarının uygulanmasını zorlaştırmıştır. Göçün ulus devlet üzerinde yarattığı baskılar şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle üye devletler kendi içinde emek piyasalarında göçmenleri entegre etmek ve kontrol etmek durumundadır. Entegre edemeyeceği kadar göçmen alımının engellenmesi ancak kontrol politikaları ile gerçekleşebilir. Bu süreç iki yönlüdür. Ulus devlet bu politikaları gerçekleştirme sürecinde aşağıdan göç ve yukarıdan AB ile ortak ve uyumlu bir politika sergileme baskısı ile karşı karşıya kalmaktadır. Bu durum şöyle bir şema ile ifade edilmektedir (Brochmann, 1996: 5-9).



### Şekil 2: Göç kontrolleri bağlamında ulus devlet ve Avrupa Entegrasyonu

**Kaynak:** Brochmann,1996:8

Göçmenler birçok toplumda kurulmuş bir kültür üzerinde “dışsal birey” olarak görülmektedir. Bunu düşünmek mantıksal açıdan bir ölçüde doğrudur. Çünkü toplumun oluşma aşamasında ve ulusal kimliklerin oluşumu “biz” ve “onlar” algılaması üzerine kurulmuştur. Yani “kendi” imajını yaratmak için “diğeri” imajının kurulması şarttır. Bu noktada bugün küreselleşmenin etkilediği toplum ve devlet içinde homojen kimliklerin ortadan kaybolduğu düşünülürse; “biz” ve “onların” ortak bir potada eritilmesi gerekmektedir (Huysmans, 1994:60). Bu erimenin sağlanabilmesi, göçmenlerin buldukları toplumda daha kolay kabul edilebilmeleri ve entegre olabilmeleri için o topluma mal oldukları bedelden, ekonomik, kültürel, sosyal ve demografik açıdan daha fazla katkı sağlamları gerekmektedir (Bochmann,



1996). Bugün AB'nin göçmenlere uyguladıkları politika -siyasi çerçevede- tam da bunu ifade etmektedir. Bugün AB'nin vasıflı işgücünü topraklarına çekmek istemesi, vasıfsız işgücünü ise topraklarına kabul etmek istememesinin nedeni bu bakış açısı içinde özetlenebilir.

AB'de ekonomik entegrasyon ve tek bir pazarın kurulması, birliğin kurulmasından bu yana gerçekleştirilmesi istenen bir kurum olmuştur. Bununla birlikte siyasi ve sosyal entegrasyon bu alanın gerisinde geliştirilen bir amaç olmuştur. Ekonomik entegrasyonun sağlanması için siyasi istikrar ve sosyal uyum şarttır. Bu nedenle siyasi entegrasyon sürecine geçilmeden AB üyesi devletler kendi içlerinde göçmenlere karşı uyum politikaları izlemiştir. Göçmenlerin işgücü pazarına, eğitim sistemine ve siyasi sisteme uyum sağlanması için düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte bu politikaların hepsi başarılı olamamış, birçok Avrupa toplumunda kutuplaşmalar, göçmenlere karşı olumsuz tutumlar, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, siyasiler tarafından anti-göçmen ve yabancı karşıtı düşünceler bir araç olarak kullanılmaya ve ciddi bir sorun olmaya başlayınca AB düzeyinde bir politika geliştirilmesinin önemi ortaya çıkmıştır (Okuy, 2007: 52).

AB'nin entegrasyona yönelik ilk çalışması 1999'da Tampere Zirvesi'nde "üçüncü ülke vatandaşlarına eşit ve adil bir yaklaşım" başlığı altında yabancıların hukuki statüsünü güçlendirilmesi ve ortak entegrasyon ilkelerinin geliştirilmesi ile başlamıştır. 2003 yılında Komisyon "Göç, Entegrasyon ve İstihdam" başlıklı bir tebliğini Konsey, Avrupa Parlamentosu, Sosyal ve Ekonomik Komite ve Bölgeler Komitesi'ne sunmuştur. Bu bildiri de entegrasyon konusunda geliştirilmesi gerekenler açık bir şekilde belirlenmiştir. Göçmenlerin ev sahibi ülkede başarılı bir şekilde entegrasyonu; sosyal uyumun ve ekonomik etkililiğin öncelikli şartıdır. Tebliğin sunduğu öneride entegrasyon ikili bir süreç içinde yürütülmelidir. Birinci entegrasyon süreci; uzun süreli olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına karşılıklı haklar verilmesi, ikinci süreç ise göçmenlerin ekonomik ve sosyal hayata tam katılımının sağlanmasıdır. Entegrasyonun sağlanması ve göçmenlerin artan maliyetleri ile başa çıkabilmek için vatandaşlara verilen haklar ile ekonomik istikrarın geliştirilmesi şarttır. Bunlar yapılırken göçmenlerin özel ihtiyaçları göz önünde tutularak ev sahibi ülkede göçmenlere yönelik yeterli kaynağın aktarılması

gerekmektedir. Bu noktada göçmenlere karşı ayrımcılığın önlenmesi, gerekli dil ve eğitim hizmetlerin sunulması, barınma, sağlık ve sosyal hizmetler sağlanmalıdır (COM /2003/336 Final).

2004 yılında Lahey Programı ile ulusal entegrasyon politikalarının birbirine yakınlştırılmasını hedefleyen kararlar kabul edildi. 2005 yılında Komisyon; “AB’de Göçmenlerin Entegrasyonu Politikası için Ortak İlkeler” kabul ederek entegrasyon politikasının AB’de karar verme ve politika oluşturma bir iç parçası olduğu ortaya konuldu. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için çeşitli finansal araçlar da geliştirilmiştir. Bunların başlıcaları: INTI Finansal Programı üye ülkeler arasında entegrasyonun geliştirilmesi için bölgesel/yerel makamlar arasında işbirliğinin sağlanmasına yönelik; Avrupa Sosyal Fonu (*European Social Fund-ESF*). çerçevesinde emek piyasasında entegrasyonu desteklemek, ayrımcılığı önlemek amacıyla 2007-2013 yılları için geliştirilen EQUAL Programıdır (COM/2007/512 Final).

## **4.2. Yasadışı Göç Politikası**

11 Eylül saldırılarının ardından yasadışı göçle mücadele konusunda AB’nin temel öncelikleri arasına girmiştir. Bu alanda birçok düzenleme geliştiren AB’nin yasadışı göç politikasının anlaşılabilmesi için yasadışı göç ve göçmen tanımlarını açık bir şekilde yapılması gerekmektedir.

### **4.2.1. Yasadışı Göç ve Göçmen**

Yasal göç politikası olmaksızın yasadışı göçten söz edilemez. Bu nedenle yasal göç kurallarının her birinin ihlali bir yasadışı göç olgusu doğurur. Bu nedenle bir ülkeye yasal yollardan girmeyen göçmenlere “illegal-yasadışı göçmen”, “*irregular-düzensiz göçmenler*” ya da “*undocumented-belgesiz göçmenler*” olarak adlandırılmaktadırlar (Samers, 2003). Bir sınır geçişi şu durumlarda yasadışı göçmenlik kapsamına girmektedir:

- Ülke sınırlarından yasadışı giriş yapmak ve/veya yasadışı çıkış yapmak
- Sahte ya da tahrif edilmiş seyahat belgeleri ve diğer belgelerle sınır kapılarından giriş ya da çıkış yapmak

- Yasal mevzuata uygun olarak giriş yapmakla birlikte vize süresi veya vize muafiyetinin tanıdığı kalış süresinin bitiminde ya da yetkili makamlarca verilmiş oturum izninin bitiminde çıkış yapmayarak, izinsiz ikamet etmek (Özcan ve Arıcan, 2008: 3).

Bununla birlikte pratikte daha karmaşık bir yasadışı göçmen tablosu çizilebilir. Yasadışı göçmen;

- a. Bir turist, sezonluk işçi, iş seyahati, sığınma arayan ya da sığınmacı statüsü ile bir ülkeye yasal yollardan girerek, yasal çalışma izni olmaksızın bir AB ülkesinde çalışma ya da sonradan kalış süresini uzatabilir (Bunlara *overstayers* ya da *sans-papiers* da denilmektedir). → Yasal statüden yasadışı statüye geçiş durumunu ifade etmektedir.
- b. Sınırları sahte evrakla gizlice ya da yasadışı yollardan geçerek bir ülkede yasadışı oturmak ya da çalışmak kaydıyla kayıt altına alınmadan kalabilir ya da sahte belgelerle kayıt yaptırabilir. → İlk durumda yasadışı olarak kalmakta, ikinci durumda yasadışı statüden yasal statüye geçmektedir.
- c. Göçmen kaçakçıları aracılığı ile yasadışı yollardan giriş yapabilmektedir. Bu kaçakçılar AB dışında, köken ülkelerde yasal birer seyahat acentası olarak çalışmaktadırlar ve “Avrupa Kalesi”nden en fazla yarar sağlayan ve buradan beslenen tacirlerdir.
- d. Kendi köken ülkesindeki zulümden kaçmak için gerekli başvuruyu yaptığı halde sığınma statüsü kazanamayan göçmenlerdir (Bade, 2004: 350-352).

Yasadışı göçmenlerin bu kompleks yapıları nedeniyle sayıları tam anlamı ile tespit edilememektedir. Yasal yollardan Avrupa’ya giremeyen göçmenler insan tacirlerinin ve göçmen kaçakçılarının “sermayesi” olmakta ve büyük ölçüde istismar edilmektedir. Yasadışı göç; ulus devletin egemenlik yetkisini zayıflatmaktadır. Bu durum Avrupa devletlerinin Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra ve 1973’te petrol krizinden sonra girilen ekonomik bunalım döneminde devletler tarafından uygulanan sıkı sınır kontrolleri nedeniyle de had safhaya çıkmıştır. Bu etmenlerin yanında AB 2004’ün sonuna kadar Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini birlik kapsamına

aldıktan sonra bu ülkelerde bulunan göçmen kaçakçıları da bünyesine kabul etmek durumunda kalmıştır. Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra ortaya çıkan mafya benzeri oluşumlar; yoksulluk ve zulüm altında bulunan birçok göçmeni belirli bedeller karşılığında kaçak yollardan AB'ye sokmuş ya da birçok göçmeni yasadışı yollarla ve zorla çalıştırarak istismar etmiştir (Marie, 2004: 15).

#### **4.2.2. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı**

İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığı yasadışı göç çeşitleri olarak algılanabilir. 2001 yılında Palermo'da düzenlenen BM Uluslararası Organize Suçla Mücadele Antlaşması'nda göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti şu şekilde tanımlanmaktadır: *“Göçmen kaçakçılığı; doğrudan ya da dolaylı olarak, maddi ya da başka bir çıkar elde etmek için bir kişinin tabiiyetini ya da devamlı ikametgahını taşımadığı bir taraf devlete yasadışı girişinin temin edilmesidir. İnsan ticareti ise; insanların istismar amacıyla tehdit ya da zor; ya da baskı, kaçırma, hile, yetkinin ya da kişinin zayıf durumunun suiistimali, bir kişinin üzerinde kontrol sahibi olan bir kişinin müsaadesini almak üzere; ödeme ya da kazanç elde etmek ya da vermek suretiyle toplanması, taşınması, transferi, barındırılması ya da teslim alınmasını”* ifade etmektedir. (Laçiner vd., 2004: 146).

#### **4.2.3. AB'nin Yasadışı Göçle Mücadeleye Yönelik Politikaları**

AB'nin tek Pazar oluşturma girişimleri nedeniyle malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımı ilkesiyle Schengen Sözleşmesi çerçevesinde kaldırılan iç sınırlar Schengen Bölgesi'ne ulaşabilen birçok suç örgütleri ve yasadışı girişin artmasına neden olmuştur. AB bu suç örgütleri ve yasadışı göçle mücadele etmek için Avrupa Polis Örgütü (EUROPOL) ile denetimleri sıklaştırmış, Schengen Bilgi Sistemi (SIS) ile de bilginin transferini sağlayarak mevzuatın uygulanmasını daha etkin bir hale getirmiştir.

AB yasadışı göçle mücadelede yasal göçü sınırlamada kullandığı metotlardan faydalanmaktadır. Yasadışı göçün yukarıda belirtilen karmaşık ve yasal göçle iç içe girmiş niteliği nedeniyle yasadışı göç ancak AB'ye girişte kotalar koymak, bazı Avrupa devletlerindeki emek açığını gidermek amacıyla üçüncü ülkelerle yapılan

ikili istihdam anlaşmaları, etkin bir vize politikasının uygulanması gibi birçok politika uygulamaktadır. Bu politikalar Komisyon'un Haziran 2004 yılında yayımladığı Konsey, Parlamento, Bölgeler Komitesi Sosyal ve Ekonomik Komite'ye sunduğu tebliğinde ayrıntılı olarak anlatılmıştır. Örneğin İtalya Fas'tan gelen göçmenlere 1998 yılından beri uyguladığı kotalar sayesinde; göçün bir nebze önüne geçebilmiştir. Aynı tebliğde yasadışı göçün önüne geçilebilmesi için etkin bir belge kontrolü ve tanımlanması sisteminin uygulanması gerektiğinin altı çizilmiştir. Yasadışı göç profilinin belirlenmesi zor olmakla birlikte AB'ye yasadışı yollardan gelen göçmenlerin birçoğunun 20-30 yaşları arasında ve eğitilmiş kişiler olduğu ve ülkelerinde düşük ücretler ya da işsizlikten kaçan birçok üçüncü ülke vatandaşının yasadışı göç yolunu seçtiği belirtilmiştir. Bu göçmenler kayıt dışı ekonomilerde çalıştırılmaktadır (COM/2004/412 Final).

AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı ikili emek anlaşmalarının yasadışı göçü engellemeyeceği tüm üyeler tarafından kabul edilmiştir. Bu anlaşmalar yalnızca AB ekonomisinde emek açığının kapatılabilmesine hizmet etmektedir. Asıl önemli olan Selanik Zirvesi ve Tampere Zirvesi'nden bu yana göçe yönelik kapsamlı yaklaşımda vurgulanan üçüncü ülkelerle ilişkilerin geliştirilmesi gerektiğidir. Üçüncü ülkelerde ve AB'nin komşularında istikrarsızlıkların giderilmesi ile yasadışı göçü kaynağında çözüme gerekmektedir. Bu istikrarsızlıkların giderilmesi ancak teknik ve finansal yardımlarla etkin bir siyasi işbirliği sağlamaktan geçmektedir (COM/2004/412 Final).

Komisyon 2006 yılında "Yasadışı Göçle Mücadelede Siyasi Öncelikler" başlığı ile yayımladığı tebliğde (COM/2006/402 Final); 2001'de Komisyon'un yasadışı göçe karşı ortak yaklaşım tebliğinde (COM/2001/672 Final) belirlediği yasadışı göçle mücadele öncelikleri yeniden vurgulanmıştır. Komisyon'un 2001 yılında Konsey ve Parlamento'ya sunduğu tebliğde AB'nin yasadışı göçle mücadeleyi sağlamak için altı temel alan belirlemiştir. Bunlar; vize politikası; bilgi alışverişi, işbirliği ve koordinasyonda etkin alt yapının sağlanması; etkili sınır yönetimi; polis işbirliği; yabancılar hukuku ve ceza hukukunun geliştirilmesi; geri dönüş ve geri kabul anlaşmalarıdır. Bu alanların gerçekleştirilmesi için;

- Köken ve transit ülkeleri, AB'nin insan hakları konusundaki yükümlülüklerini göz önünde bulundurularak, desteklenmelidir. Bunun için etkili bilgi transferinin sağlanması ön-koşuldur.
- Bilginin transferinde üye ülkelerin idari makamları ile işbirliği içinde çalışılmalıdır.
- Bilgi akışının düzenli ve yararlı bir şekilde kullanılabilmesi için teknolojinin tüm olanaklarından faydalanılmalıdır.
- Yasadışı göçmenleri AB'ye çeken faktörler belirlenerek bu faktörlerin çekiciliği engellenmelidir. Bu noktada EUROPOL'un etkinliğinin artırılarak; uygun denetim sağlanmalı, yasadışı göçmenlerin geri dönüşü cesaretlendirilmelidir.
- Geri dönüşü desteklemek ve etkili sınır kontrollerinin yapılması için "Avrupa Sınır Muhafızları" kurulmalıdır.

Tebliğde yasadışı göçmenlerle mücadele edilirken kullanılacak araçların evrensel insan haklarına aykırı olmaması gerektiği belirtilmiştir. Uluslararası korumaya muhtaç kişilerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3.maddesindeki gereklilikleri ve Cenevre Sözleşmesi ile korunan tüm haklarına saygı gösterilerek ve bu haklarla uyum içinde korumadan yararlanması sağlanmalıdır. Üye ülkeler korumaya muhtaç kişilerin girişine yönelik prosedürlerin hızlandırarak en kısa zamanda incelemelerini bitirmelidir. Bununla birlikte sığınma sisteminin koruma olanaklarını kötüye kullanarak; girişini kabul ettiren kişilere etkin cezalar uygulanması gerektiğinin altı çizilmiştir (COM/2001/672 Final).

#### **4.2.4. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığına Yönelik Düzenlemeler**

İnsan tacirleri ve göçmen kaçakçıları dış sınır kontrollerinin artırılmasında ve denetlemelerin sıklaştırılmasında engel tanımayan suç grupları olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem AB'yi hem de yasal yollardan giremeyen göçmenleri sömüren bu suç gruplarına yönelik yargısal işbirliği ve polis işbirliği aracılığı ile gerekli önlemlerin alınması şarttır. Göçmen kaçakçıları aracılığı ile AB'ye gelen ve daha iyi yaşam koşulları için iş bulmaya yönelen göçmenler emek piyasasında kayıt dışı

ekonomilerde çalışarak emek açığını kapatmaktadır. Ancak bu AB için kabul edilecek bir durum değildir. Kayıt dışı ekonomi ile AB ekonomisine zarar veren bu yasadışı göçmenler aynı zamanda kalifiyeli işgücü için “itici faktör” oluşturmaktadır. İnsan kaçakçıları yoluyla AB’ye giriş yapan kişiler ise AB içinde çeşitli suç örgütlerine ve terörist gruplara karışmakta ve güvenlik tehdidi oluşturmaktadır. 11 Eylül Saldırıları ile tetiklenen bu “güven(siz)lik” algısı hem kamuoyunda yabancı düşmanlığı ve ırkçılığı tetiklemekte hem de AB’yi sert yabancılara karşı sert tedbirler almaya yöneltmektedir.

#### **4.2.4.1. Sınraşan Örgütlü Suçlarla Mücadeleye İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek Göçmenlerin Kara, Hava ve Deniz Yoluyla Kaçırılmasına Karşı Protokolün AT Adına Onaylanmasına Yönelik Konsey Kararı**

Avrupa Komisyonu; Sınraşan Örgütlü Suçlara İlişkin BM Sözleşmesi’ne ek Göçmenlerin Kara, Hava ve Deniz Yoluyla Kaçırılmasına Karşı Protokolü (2003); 2006 yılında 2006/617/EC sayılı Konsey Kararı ile sözleşmeyi onaylayarak göçmen kaçakçılığına yönelik girişimini gerçekleştirmiştir. Bu protokolde göçmen kaçakçılığı “doğrudan ve dolaylı olarak mali ya da diğer bir maddi çıkar elde etmek amacı ile bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikametgah sahibi olmadığı bir taraf devlete yasadışı girişinin temini” olarak tanımlanmaktadır. Protokolün 6. Maddesine uygun olarak doğrudan ya da dolaylı olarak göçmen kaçakçılığı suçu işlemiş ya da adı karışmış kişiler taraf devletlerin iç hukukuna göre cezalandırılacaktır. 18.maddede; taraf devletlerin yasadışı göçe özenlik eden kişilerin veya kendi ülkesinde oturma hakkı bulunan kişilerin geri dönüşünü nedensiz ve geçerli olmayan bir gecikmeye neden olmadan kolaylaştırmak konusunda gerekli tüm önlemleri almalıdır (Özcan ve Arıcan, 2008: 13).

#### **4.2.4.2. İnsan Ticareti İle Mücadele Konusunda Konsey Çerçeve Kararı (Temmuz 2002)**

Bu karar üye devletlerarasında sağlanacak işbirliği ile insan ticaretini önlemeye yönelik gerekli tedbirlerinin alınması için kabul edilmiştir. Kararın 1.maddesinde “insan kaçırma dahil olmak üzere; zorlama, zor kullanma veya tehdit kullanılması, hile veya sahtecilik yapılması, kişinin bu zor kullanmaya karşı başka

bir seçeneğinin bulunmaması durumundan faydalanılarak işlenen fiillerin” cezalandırılmasını temin etmek için gerekli tedbirleri alacaktır. Kararın 3.maddesinde ilgili suçların kasten ya da mağdurun hayatını tehdit edebilecek düzeye varması ve şiddete başvurmak koşulu ile işlenmesi durumunda 8 yıllık bir cezai yaptırım öngörmektedir. Bu kararda ayrıca üye devletlerin insan ticareti ile ilgili suçlardan ve bu suçlara yardım, yataklık ve teşvikten sorumlu tutulabilmeleri için gerekli önlemleri alması gerektiğini vurgulamaktadır (Özcan ve Arıcan, 2008: 16).

#### **4.2.4.3. İnsan Ticareti İle Mücadelede ve İnsan Ticaretinin Önlenmesinde En İyi Uygulamalara, Standartlara ve Usullere Yönelik AB Planı**

1999 yılında düzenlenen Tampere Zirvesi’nin ardından AB 2005-2010 yılları arasını kapsayacak insan ticaretini önleme ve insan ticareti ile mücadeleye yönelik bir Lahey Programı kabul etmiştir. Plana göre AB üye devletleri:

- İnsan ticareti mağdurlarının insan hakları ile tam olarak korunmasının sağlanması,
- İnsan ticareti mağdurlarının erken tespit ve teşhisini sağlamak amacı ile ulusal programlara ve yasalara uygun olarak tespit mekanizmalarının geliştirilmesinin sağlanması,
- Ulusal politikaları koordine etmek, değerlendirmek ve mağdurlara gerektiği gibi davranılmasını sağlamak amacı ile gerekli siyasi ve hukuki alt yapının sağlanması,
- Potansiyel mağdurların hem AB çatısında hem de uluslararası koruma standartlarından faydalanmaları için gerekli politikalar oluşturulması,
- İnsan ticareti ile mücadele konusunda üçüncü ülkelerle işbirliğinin sağlanması için ikili ve çok taraflı diyalogu geliştirmek amacı ile gerekli tüm önlemlerin alınması,
- Kadınlara yönelik cinsel istismar ve ağır şartlarda çalıştırılmalarını engellemek amacı ile gerekli stratejilerin geliştirilmesi,



- Çocuk haklarının garanti altına alınması amacıyla çocukların her türlü istismarının ve ticaretinin engellenmesi amacıyla küresel çapta gerekli önlemlerin alınması konusunda işbirliği içinde çalışmalıdır (Özcan ve Arıcan, 2008: 23-34).

#### **4.2.5. Geri Dönüş Politikası**

AB kendi topraklarında yasadışı olarak kalan göçmenlerin başka bir ülkede ya da köken ülkelerinde oturma izni olması durumunda, ivedi bir şekilde o ülkeye dönmesini sağlamaktadır. Bu bir uluslararası hukuk kuralıdır. Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun 2008 yılında kabul ettiği yönergesinde üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşüne yönelik ortak standartlar belirlenmiştir. Buna göre; yasadışı göçmenin gönüllü olarak geri dönüşü için ilgili üçüncü ülke vatandaşına 7 gün ile 30 gün arasında bir süre tanınır. Bu süre içinde vatandaş AB topraklarından çıkmazsa ya da tanınan süre içinde başka bir üye ülkeye kaçması durumunda; ilgili vatandaşın girişi yasaklanır ya da sınır dışı edilir. İnsani gerekçelerle bu çıkışın gecikmesi giriş yasağının uygulanmasına tabi değildir. Kendisine tanınan süre içinde kaçmasından şüphe duyulan üçüncü ülke vatandaşlarına karşı gözaltına alma da uygulanan önlemler arasındadır (Directive 2008/115/EC).

Geri dönüşün etkili bir şekilde sağlanabilmesi için Avrupa Parlamentosu ve Konsey 23 Mayıs 2007'de 575/2007/EC sayılı bir kararı ile Geri Dönüş Fonu oluşturmuştur. Bu fonun kullanılacağı hedef kitle yasadışı göçmenlerdir. Her bir üye devlet yasadışı göçle mücadele için çok yıllık programlar oluşturarak bu fonun kaynaklarından faydalanacaktır. Lahey Programı çerçevesinde Geri Dönüş Fonu'na 676 milyon Euro ayrılmıştır (AB Resmi İnternet Sitesi).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Göç konusu küreselleşme sürecinde AB'nin karşı karşıya kaldığı en büyük sorunlardan biridir. Tarihsel olarak Avrupa'nın göçe oldukça aşina olduğu söylenebilir. Avrupa'nın sömürgeci tarihine bakıldığında sömürgelerin kurulmasından sonraki dönemde Avrupa ülkelerinden sömürgelere, sömürgelerden çekilme döneminde ise bu ülkelerden Avrupa'ya yoğun göçler yaşanmıştır. Hem Avrupa ülkelerinde bulunan insanlar hem de daha iyi yaşama koşulları arayan Avrupalı olmayan birçok insan Avrupa'ya-özellikle II. Dünya Savaşı sonrası- akın etmiştir. Bugün ise; AB üye devletlerine bakıldığında bazılarının göç gönderen, bazılarının göç alan ve bazılarının da hedef ülkeye gidilebilmesi için transit ülke konumunda olduğu söylenebilir. Bu nedenle AB düzeyinde ortak bir göç ve göçmen politikası üretmenin güçlüğü ortaya çıkmaktadır.

AB'ye gerçekleşen göçlerin daha çok ekonomik amaçlı olduğu söylenebilir. AB'ye gelen göçmenlerin temel amacı daha iyi koşullardaki işler bulmaktır. Bununla birlikte AB üye ülkelerinin kendi vatandaşları da göç etmektedir. Bu göçler genellikle Güney ve Doğu Avrupa'dan Batı Avrupa'ya doğru gerçekleşmektedir. Göçü kolaylaştırmak için bazı AB ülkelerinde yurt dışına çıkmak isteyen vatandaşlar için bilgi sağlamaktan sorumlu organlar ve kurumlar oluşturulmuştur. Bu yapılar göçmenlere, özellikle de korumasız olan göçmenlere yeni bir topluma katılmaları için gerekli bilgileri vermenin yanında, yeni bir ülkeye yerleşme ve yeni bir hayata sahip olma konusunda gerekli desteği sağlamaktadır. Bu oluşumlar bir taraftan göçmene bilgi alma konusunda yarar sağlarken, diğer taraftan göçmenlerin ev sahibi ülke ile göçmen arasındaki bağı ve göçmenin kültürel kimliğinin devamını geliştirmektedir.

AB'nin bugün göçmene ihtiyaç duyduğu gerçeği kaçınılmaz olarak karşımıza çıkmaktadır. Yaşlanan nüfus, doğum oranının azalması bu demografik gerçeği açık bir şekilde ortaya koymaktadır. 2050 yılında AB nüfusunun üçte biri 65 yaşın üzerinde olacaktır. Bu nedenle özellikle tarım ve sanayi alanında çalışacak vasıflı genç işgücüne duyulan ihtiyaç artacaktır. Üye devletler bu durumu göz önünde bulundurarak, etkin göç ve göçmen politikaları üretmek durumundadırlar. İşgücü piyasasındaki açığı giderebilmek için göçün kabulü AB düzeyinde etkili bir şekilde

desteklenmelidir. Çünkü göç bugünün dünyasının vazgeçilmez bir unsuru haline gelmiştir. Ancak Avrupa'nın yaşlanan nüfusuna çözüm bulmak için yüksek göç oranları tek başına yeterli değildir. Yaşlanan nüfusun yarattığı işgücü açığını kapatmak açısından vasıflı işgücünün AB topraklarına çekilmesi şarttır.

Muus, göçmen kabul etme kapasitesinde üye ülkelerin farklı durumlarını göz ardı edilmesinin engellenebilmesi için farklı bir çözüm yöntemi öngörmektedir. Muus'a göre; AB vatandaşı olmayan bir ülke vatandaşı, bir AB üye ülkesinde kalıcı oturma izni elde etse bile, bunların AB toprakları içinde serbest dolaşım hakkından yararlanabilmesi engellenmeli ve hakları o üye ülkenin ulusal hukukunca düzenlenmelidir (Muus, 2001:41), ki bu durum Schengen Anlaşması ve AB'nin ulusüstü karakterine aykırı bir tutumdur. Stalker'e göre ise göç konuları AB dışında düşünüldüğünde Avrupa hükümetleri, ulusüstü bir organın göç politikası uygulamasındansa, kendi ulusal göç politikalarını uygulamayı tercih etmektedirler. (Stalker, 2002:168). Bu nedenle AB düzeyinde ortak bir göç politikasının geliştirilmesi oldukça "sancılı" bir süreçtir ve yavaş işlemektedir. Gerçekten göç politikasının tarihsel gelişimine bakıldığında, AB düzeyinde ortak bir göç politikasının kabulü ve gelişimi-örneğin bir ortak ekonomik iç pazarın oluşturulmasındaki gelişmelere nazaran- daha yavaş ve etkisiz olarak işlemektedir. Üye devletler bir taraftan göçün olumsuz sonuçlarını değerlendirirken ve yakın işbirliğine vurgu yaparken, diğer taraftan kendi uluslarının egemenlik alanında bulunan göç kontrolleri politikasının bir üst organa "teslim edilmesi" konusundaki isteksizliklerini açık bir şekilde vurgulamaktadırlar.

Ekonomik, sosyal ve siyasi ortamdaki değişiklikten etkilenen göç politikasının izleyeceği rotayı önceden tahmin edebilmek oldukça zordur. Göç politikası hükümet politikalarından, zamanın ekonomik koşullarından çok çabuk etkilenen bir yapıdadır. AB göç politikasının gelişmesi incelendiğinde AB'nin göçmen gönderme konusundaki liberal yaklaşımını, göçmen kabul etme konusunda aynı şekilde sürdürmemektedir. AB vasıflı işgücünün kendi topraklarına girmesini teşvik ederken, vasıfsız işgücü göçünü sifra indirgemeye çalışmaktadır. Bu nedenle AB'nin ekonomik göçmenlere karşı yürüttüğü politika, işgücü piyasasının gereksinimlerini karşılayabilecek "seçici-geçirgen" bir özellik taşımaktadır. Yapılan

araştırmalarda, pazar ihtiyacını karşılayacak göçmenlere yönelik uygulanan seçici geçirgen politika bu göçmenlerin entegrasyonunun vasıfsız olanlara göre daha kolay olacağını göstermiştir (Bauer, 2000). Vasıflı emek göçüne yönelik bu politika, arz-talep dengesinin bir sonucu olduğundan, AB ortak göç politikasının gelecekte izleyeceği yolu açıkça göstermektedir.

AB'nin vasıfsız işgücüne yönelik politikası ise oldukça "tedbirli" olarak özetlenebilir. Bu alanda imzalanan uluslararası sözleşmelerin birçoğu bu göçmenleri geçici olarak ele almaktadır. Bu politikanın arkasındaki mantık bir taraftan ekonomide vasıfsız işgücüne duyulan sektörlerdeki açığı kapatmakla birlikte, "geçicilik" tanımlaması ile göçmen ve yabancı karşıtı kamuoyunu rahatlatmaktır. Bu nedenle ekonomik piyasalarda vasıfsız işgücüne yönelik ihtiyaç azalmadıkça ve vasıfsız işgücünden kaynaklanan bir rahatsızlık olmadıkça, bu politika gelecekte aynı şekilde devam edecek gibi görünmektedir (Stalker, 2002: 171).

Göçün kavram olarak karmaşıklığı göz önüne alındığında Avrupa için gerekli göçmenlerin çekilebilmesi ve Avrupa toplumuna etkin bir şekilde entegre edilebilmesi için AB'nin göçe karşı yaklaşımının kapsamlı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Yasadışı göçle mücadele edildiği gibi sınır kontrollerinin geliştirilmesi ve yasadışı istihdamın engellenmesi için ortak kabul prosedürlerinin geliştirilmesi ve entegrasyon politikasının etkili bir şekilde uygulanması şarttır. Bu nedenle üçüncü ülkelerle işbirliğinin artırılması ve göçü çeken faktörlerin temeline inerek kökeninde engellemek gerekmektedir. Bu amaçla AB'nin dış ilişkileri ile bağlantılı olarak göç politikasına global bir yaklaşım geliştirilmelidir. Bu yaklaşım çok-yönlü ve kapsamlı olmalıdır. Üye devletler karşılıklı olarak dayanışma içinde bu yaklaşıma katkıda bulunmalıdır. Bu stratejinin geliştirilmesi için Avrupa Komisyonu tarafından 2007-2013 yılları arasında göç konularında gerekli ilerlemenin kaydedilmesi için 4 milyar Euro tahsis edilmiştir (AB Resmi İnternet Sitesi).

Avrupa Konseyi tarafından bu küresel yaklaşıma yönelik oluşturulan gündem üye devletler arasındaki işbirliğini ve üçüncü ülkelerle ortak faaliyetleri geliştirmeyi içermektedir. Üçüncü ülkelerle ilişkilerde işbirliği ve ortaklığın geliştirilmesi noktasında Akdeniz ve Afrika bölgesi özel bir önem arz etmektedir. Doğu Avrupa ülkelerinin AB bünyesine alınmasından sonra bu politika bu ülkeleri de içine

almıştır. Bu nedenle bu strateji daha geniş bir alanı kapsamaya başlamıştır. Üçüncü ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi için yeni araçlar kullanılmaya başlanmıştır.

Bunlar:

- Gerekli önlemlerin alınması için üçüncü ülkelerin göç profillerinin çıkarılması ve ilgili bilgilerin değerlendirilmesi şarttır.
- Üçüncü ülkelerle bir araya gelerek işbirliği platformlarının oluşturulması ve uluslararası örgütlerin de etkili göç yönetimi sağlamadaki katkılarından yararlanılmalıdır.
- Üçüncü ülkeler için göçü engellemeye yönelik, uzmanlardan oluşan, bir destekleme takımı oluşturulmalıdır (Haas, 2006: 9).

Yasadışı göçü kontrol etmede ve göçün uygun yönetimini sağlamada ilerleme kaydedilmesi isteniyorsa bu ancak üçüncü ülkelerle işbirliğine dayalı bir ilerleme olmalıdır. Bu noktada, üçüncü ülkelere gelen vatandaşlar kendi ülkeleri ile AB arasındaki dolaşım olanaklarından faydalanmaları karşılığında, yasadışı göçle mücadelede yakın işbirliği içinde olacaklardır.

AB'nin ekonomi piyasasındaki açığı kapatmak için Komisyon'un üçüncü ülkelerle müzakerelerinde üye devletler tarafından konulan ulusal kotalar emek piyasasının ihtiyacına yönelik olarak konulmalı, gerekli olan meslek türleri ve göçmen sayıları belirlenerek karşılıklı uzlaşmaya varılmalıdır. Bu aşamada öncelikle AB üye devletlerinin birliğe ulusal kotalarının yüzdesini bildirmeleri gerekmektedir. AB, yasal göçün idaresi ile ilgili alanlarda finansal yardım ve destek kadar dil, mesleki yeterlilik ile ilgili eğitimlerin düzenlenmesi için gerekli bilgi akışını da sağlamalıdır. Yasadışı göç ile savaşımlar ve üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılması daha etkin göç yönetimi için bu üçüncü ülkelerle yapılacak işbirliği hem AB'ye hem de üçüncü ülkelere artı değer sağlayacaktır.

Yasal göçe yönelik geliştirilen ortak yaklaşımın gelişimi daha esnek ve aşama aşama ilerleyen bir nitelik taşımaktadır. Bu ilerleme üçüncü ülkelere alınacak işçilerin sayısını belirleme hakkı gibi her bir üye devletin öncelikleri ile eşleştirilerek göz önüne alınmalıdır. AB'de ekonomik büyümeyi geliştirmek ve devamını sağlamak için AB'nin vasıflı göçmenleri ekonomi piyasasına ve yetenekli öğrencileri

Avrupa üniversitelerine çekmeleri gerekmektedir. Bugün vasıflı işgücünü çeken başlıca ülkeler ABD, Kanada ve Avustralya'dır. Bu göçmenlerin yönünü Avrupa'ya çevirmek gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için AB; her bir üye devletin farklı politika izlemesinden çok ortak sınırlar çerçevesinde ortak politikaları bütünlük içinde geliştirmelidir.

Yasal göç göçün sadece bir parçasıdır. AB için önemli olan bir diğer konu yasadışı göçle mücadeledir. AB'nin dış sınırlarının kontrol edilebilmesi güvenlik konularının, genişlemenin ve artan göç akınları ile mücadelenin bir sonucu olarak etkin bir şekilde sağlanmalıdır. AB'nin genişleme sonrası ulaştığı dış sınırlar karalarda 6 bin km'ye denizlerde ise 85 bin km'ye ulaşmıştır. Bu nedenle bir üye devletin tek başına bu sınırları kontrol edebilmesi oldukça güçtür. Bu nedenle hiçbir üye devlet tek başına sığınma arayanları ve göçmenleri alma ve dış sınırları kontrol etme konusunda tek başına yeterli değildir. Bu nedenle AB düzeyinde düzenlemelerin yapılması şarttır.

Avrupa'ya ulaşmak için her şeylerini ve hatta hayatlarını bile riske atan göçmenler de bulunmaktadır. Bu nedenle Avrupa'ya ulaşmak için binlerce kişi bu yollarda hayatlarını kaybetmiş, birçok kişi de istismar edilmiştir. Bu nedenle bu tehlikeli durumun ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu durumun ortadan kaldırılabilmesi için üye devletler AB'nin dış sınırlarını korumak ve FRONTEX aracılığı ile ortak bir şekilde faaliyetlerini sürdürmekte ve koordinasyonu sağlamaktadır. Bu nedenle FRONTEX'in bütçesi 2007 yılından itibaren artırılmış, 2007'de 41 milyon Euro tahsis edilmiştir (Bu miktar 2006 yılında 19 milyon Euro idi). Daha ileride gerçekleşebilecek yaşam kayıplarını engellemek amacıyla üye devletlerin FRONTEX'in ihtiyacı olan donanımı, helikopter, botlar ve uçak, sağlanmalıdır. Üye devletler gerekli olan donanımı sağlamak için ellerinde olan değerleri bir havuza dönüştürerek, yardım talep eden üye ülkeye tahsis edebilmelidir.

AB yasadışı göçmenlerin kayıt dışı ekonomilerde çalışmalarını engellemek ve bu sömürüyü ortadan kaldırabilmek için AB'nin ikincil mevzuatı durumunda olan tüzük ve yönergeler çıkararak gerekli önlemleri almalıdır. Yasadışı göç konularında etkili düzenlemeler olmadıkça, göç politikasının güvenilirliği büyük ölçüde ortadan kalkacaktır. Bu nedenle yasadışı göçmenlerin çalıştığı işyerleri etkin bir şekilde

denetlenmeli, yasadışı olarak AB topraklarında yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşü sağlanmalıdır.

AB'nin göç politikası konusunda üzerinde duracağı bir diğer konu da sığınma arayanlardır. Korunmaya muhtaç olan göçmen gruplarına koruma sağlamak amacıyla etkili bir sığınma sisteminin AB düzeyinde yapılması şarttır. Lahey Programı ile Komisyon Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'ni oluşturmuş, bu yılın sonuna kadar AB'nin tüm kurumlarının ve üye devletlerin bu sistemi kabul etmeleri için her türlü girişim yapılacaktır. Ortak sığınma sisteminin ilk amacı minimum ortak standartlar geliştirmek ve nihai hedefi ise tüm üye devletlerde koruma için eşit koşul ve standartların oluşturulmasıdır. Etkili bir sığınma ve göç politikasının oluşturma yolu etkin bir entegrasyon politikasından geçmektedir. Entegrasyonun gerçekleşebilmesi için AB topraklarında yasal olarak ikamet eden göçmenlere bir dizi kapsamlı hakların verilmesi ve adil bir şekilde davranılması için gerekli önlemlerin alınması şarttır. İnsan onuruna saygı, vatandaşlar arasındaki diyalogun geliştirilmesi, eğitimin geliştirilmesi öncelikler arasında olmalıdır.

Uluslararası göç 21. yüzyılda devlet politikaları kadar insan hayatını etkileyen önemli bir olgu haline gelmiştir. 1990'ların sonlarında dünya nüfusunun %2'sinin köken ülkelerinin dışında yaşadığı saptanmıştır. 1991'de SSCB'nin çöküşünden sonra üçüncü ülkelerden gelen göç akınları AB gündeminde önemli konular arasına girmiştir. Bu yeni dönemde araştırmalar göçün Avrupa'da kamu düzenini, kültürel kimliği, emek piyasasını istikrarsızlaştırması etkileri üzerinde durmaktadır. Böylece göç güvenlik çalışmalarının bir parçası durumuna gelmiştir. Güvenikleştirme süreci ile birlikte konu siyasi bir duyarlılık da kazanmıştır. Göç tarihsel olarak AB ülkeleri ile komşuları arasında AB topraklarının refaha açılan bir kapı olarak görülmesinden bu yana önemli bir konu olmuştur. AB'ye göçün boyutuna bağlı olarak AB ve üye ülkeler komşularından gelen göç dalgası özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra istikrar ve güvenliğe tehdit olarak algılanmaya başlamıştır. Böylece göç-güvenlik bağı AB'nin komşuları ile ilişkilerinde ön plana çıkmış ve denge unsurunu bir anlamda bozmuştur. Bu nedenle göçün insani boyutu göz ardı edilmeye başlanmıştır. Bu nedenle AB'nin uyguladığı sınırlayıcı göç politikası göç baskısını özellikle de yasadışı göç baskısını engellemek konusunda yetersiz ve etkisiz kalmaktadır.

Göç politikasının son dönemdeki en önemli araçlarından biri Mart 2003 yılında başlatılan Avrupa Komşuluk Politikası'nın geliştirilmesi olmuştur. Komşuluk politikası AB'nin özellikle doğu ve güney komşularla olan ilişkiler üzerinde durmaktadır. Komşuluk politikası, AB dış politikasının önemli bir aracı haline gelerek göç politikasının da merkezine yerleşmiştir. AB göç politikasının girişiminin önemi genişleme stratejisine bağlı olarak kapsama ve tecrit; "Kale Avrupası" adı altında yeni bir tartışma başlatacağının sinyallerini vermiştir. Komşuluk politikası göç yönetimi ve kontrolü konusunda işbirliğinin yoğunlaşmasını ve finansal yardımların artırılmasını hedeflemiştir. Her bir üçüncü ülkenin kurumsal ve hukuki yapısı kadar siyasi ve ekonomik koşullarının göz önünde bulundurulması koşulu ile AB göç konusunda bu ülkelerle işbirliği platformunu düzenleyecektir. Haziran 2003'te Selanik Zirvesi'nde göç yönetimi politikasının güvenilirliğini ve etkililiğini sağlamak amacı ile bazı öncelikler belirlenmiştir. Bu öncelikler insan haklarının savunulması ve mültecilerin korunması ile ilgili uluslararası sözleşmelere üçüncü ülkelerin etkili bir şekilde katılımının sağlanması, üçüncü ülkelerle bu ülke vatandaşlarının geri kabul ve geri dönüşünü sağlamak için işbirliği sağlanması, yasadışı göçün engellenmesi, sınır kontrolleri konusunda üçüncü ülke hükümetlerinin girişimlerinde gereken uzlaşımın sağlanması, göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin çeşitli hukuki düzenlemelerin kabul edilmesi ile engellenmesi, vize politikası ve vize sistemleri konusunda üçüncü ülkeler ile işbirliği, sığınma sistemlerinin yaratılması, mültecilere etkin korumanın sağlanmasıdır. (Enneli, 2008)

Göç ile komşuluk politikası bir arada düşünüldüğünde AB'nin oldukça çeşitlilik içeren renkli bir bölgede bulunduğu açıktır. Bu renklilik AB'nin ortak sınırları olmasına rağmen hem kendi içindeki üye devletlerde hem de komşuları arasında olduğu görülür. Bu denli farklılık içinde AB topraklarında serbest dolaşım hakkının bulunması ortak uygulamaları bir hayli güçleştirmektedir. Zira her bir üçüncü ülkeye yönelik farklı bir yönelim sergilenmelidir. Kısa dönemli vize alan kişiler için daha ılımlı politikalar uygulanırken vize elde edilmesi olabildiğince kolaylaştırılmıştır. Uzun dönemli vize konusunda durum bu kadar kolay olmamakta, bürokrasi süreci uzamaktadır. Yasadışı göç konusunda AB'nin komşularına karşı politikası AB ile diğer üçüncü ülkeler arasında tampon bölgeler oluşturmak olarak



özetlenebilecektir. Bilgi değişimi, yasadışı göç akınlarının denetimi ve izlenmesi, geri kabul anlaşmaları komşuluk politikasının kullandığı temel araçlardır.

Göçmenlere komşuluk ilişkileri açısından bakıldığında; komşu ülkelerden gelen üçüncü ülke vatandaşları genellikle “dışarıdan içeriye alınan” ve “istenmeyen ve hoş karşılanmayan” olarak algılanmakta, Avrupa devletlerinin ortak değerlerine kültürel bütünlüğüne zarar verici olarak düşünülmektedir. Yabancı kültürden gelen göçmenler ulusal kültürel homojeniteyi zedelemektedir. AB vatandaşları açısından ise göçmenler emek piyasasında ve sosyal malların dağılımında ulus vatandaşlarına rakip olmaktadır. Bununla birlikte sınırlayıcı göç politikalarının göçmenlerin yarattığı baskıyı önlemesi zor görünmektedir.

AB yasadışı göçün kontrol altına alınmasını güvenlik ile bağlantılandırmaktadır. Aslında göçün güvenliğinin sağlanması müktesebatta daha çok yasadışı göçün güvenlikleştirilmesi olarak algılanmaktadır. Yasadışı kelimesinin kullanılması nedeniyle AB düzeyinde işlenen suçların birçoğu “yabancı” kelimesi ile birleştirilmekte ve yabancıların işlediği suçların ortaya çıkmasının temel nedeni olarak görülmesine yol açmaktadır. Yani sınır kontrollerinin güvenliğinin sürdürülmesi suç ve göç kavramlarını gündeme getirmektedir. Sınır kontrollerinin daha sıkı ve sınırlayıcı hale getirilmesi kısır bir döngüyü beraberinde getirmektedir. Yasadışı göçü kontrol altına almak amacı ile yapılan sıkı sınır kontrol politikaları yasadışı göçü, insan ticaretini ve göçmen kaçakçılığını had safhaya çıkarmakta ve daha sıkı sınır kontrol politikasını gerektirmektedir. Bu nedenle sıkı sınır kontrol politikaları kendi kendini besleyen bir döngüye dönüşmektedir. Kısacası, bu kontroller yasadışı göçü engellemek bir yana, yasadışı göçü destekleyici bir mekanizma haline dönüşmektedir. Avrupa Komisyonu da Topluluğun gelecekte “sıfır” göç kabul etmesi eğiliminin yanlış bir politika olacağını 2000 yılında sunduğu tebliğinde açıkça belirtmektedir. Bu belgede Komisyon, sığınma ve göç politikalarının birbirinden ayrı konular olarak ele alınması kadar, birbiriyle ilişki içinde ele alması gerektiğini vurgulamaktadır (COM/2000/757). Yeni ekonomik ve demografik gelişmeler karşısında Topluluğun dünyadaki ekonomik ve sosyal değişimlerden etkilenmeden kapalı bir toplum olarak yaşaması imkansızdır. Bu nedenle vasıflı ekonomik göçmenlerin AB’ye göçünün teşvik edilmesi gerektiğini

belirtilmektedir (Kisinger ve Saczuk, 2004:17). Bu sürece ek olarak yasadışı göç nedeniyle, insani açıdan bakıldığında, göçmenlerin durumunu daha güvenli hale getirmek yerine daha tehlikeli bir noktaya sürüklemektedir. Göçmenler sınır kapılarından geçmeye çalışırken hayatlarını kaybetmekte ya da yasadışı suç örgütlerinin bir parçası haline gelmektedir. Bu nedenle AB'nin göç kontrollerini gereğinden fazla sınırlaması yerine yasadışı göçe karşı hukuki ve cezai bir cevap vermesi daha mantıklı görünmektedir.

AB göç politikasının geleceği "Avrupa kalesi" olarak özetlenebilecek bir politika olmaktan ziyade, komşuları ve diğer üçüncü dünya ülkeleri ile işbirliği içinde geliştirilecek ortak merkezli ve üzerinde uzlaşılabilir bir yapı üzerine kurulmalıdır. Bu yapının temel unsurları ise yasadışı göçle mücadele, geri kabul politikaları, AB dış sınırlarının etkin kontrolü üzerine kurulmalıdır. Bu etkin sistemin kurulması için AB'ye aday ülkelerin kendi mevzuatlarını AB müktesebatına vize, sınır kontrolleri ve geri kabul gibi konularda yakınlaştırması şarttır. Göçün kaynağı olan ülkeler ve AB'ye aday olan ülkeler kadar, transit ülkelerde de göçün engellenmesi şarttır. Bu noktada, transit ülkelerde göçün yönünü değiştirmek öncelikler arasına alınmalıdır. Transit ülkelerde göçün engellenmesi amacı ile tampon bölgeler oluşturularak göç akımlarının yönü değiştirilmelidir. Orta Doğu, Çin ve Afrika gibi ülkelerde ise göçü çeken faktörleri ortadan kaldırmaya yönelik politikalar izlenmelidir. Bu nedenle hem AB'nin komşu ülkeleri hem de diğer üçüncü dünya ülkeleri ve transit ülkeler göçün önlenmesi için önemli bir noktada yer almalıdır. Uzun dönemde ise göçü engellemek amacı ile göçe neden olan etmenlerin kapsamlı olarak analiz edilerek bu etmenleri ortadan kaldırmaya yönelik eylem planları ve stratejiler ortaya konulmalıdır. Bununla birlikte iç politikada göç konularının ve göçmenlerin siyasetçilerin malzemesi olmasının engellenmesi gerekmektedir. Zira siyasetçilerin bu konuları bir politika malzemesi haline getirmesi kamuoyunda ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi duyguları körüklemesine neden olabilecektir. Bu durum ise AB'nin entegrasyon politikasını sekteye uğratmaktadır.

Topluluk göç politikasının amaç ve metotlarının değerlendirilmesi gelecekte bu politikanın etkinliğinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Öncelikle, AB'nin 2007 yılındaki genişlemesi Bulgaristan ve Romanya gibi göçmenlerin AB'ye

ulaşma noktasındaki transit ülkeleri içine almıştır. Bu iki ülke Avrupa dışından gelen göçmenlerin Avrupa'ya açılan kapısı olarak görülmektedir. Bu genişleme nedeniyle AB'nin göç politikası düzenlemelerini yeniden ele alması, ortak göç politikalarının ve gerekli hukuki düzenlemelerin üye ülkelerin koşulları göz önünde tutularak etkin bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun için hem üye ülkelerle hem de üçüncü ülkelerle “açık bir işbirliği ve diyalog sürecinin” işletilmeye başlatılması gerekmektedir. Ayrıca üye ülkelerin göç politikalarını her yıl sunulacak raporlarla değerlendirilerek göç politikası etkilerinin nasıl geliştiği ve nasıl bir yol izlemesi gerektiği etkin bir şekilde tespit edilmeli, etkin bir bilgi alışverişi sağlanmalıdır.

Etkin diyalog sürecine paralel olarak ekonomik göçmenlerin, sığınmacıların ve diğer göçmen gruplarının AB'den gelecekteki beklentileri ve ihtiyaçlarının hukuki, sosyal ve siyasi düzeyde belirlenerek buna yönelik önlemlerin alınması şarttır. Bu durum AB'nin güvenlik yönünde algıladığı tehditleri asgari düzeye indirebilmek için izlenebilecek bir yöntem olduğu kadar sosyal uyumu da artıracak bir girişim olarak değerlendirilmedi. AB'nin ve üye ülkelerin ne kadar göçmen kabul edebileceği ve ne kadarını kendi bünyesinde emebileceğinin belirlenmesi göç politikasının etkinliğini artıracaktır. Kabul edilecek sayı kadar ne tür göçmenlerin AB topraklarına alınacağı ve bu göçmen gruplarının ekonomik ve sosyal maliyetleri göz önünde bulundurularak bir göç politikası sınırı çizmek politikanın ana hedeflerinden olmalıdır. AB'nin gelecek göç politikasını izlerken gözden kaçırılmaması gereken temel nokta AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkileri olacaktır. Bununla birlikte, daha önce de belirtildiği gibi ortak göç politikasının gelişmesini engelleyebilecek en önemli konu AB üye devletlerinin göçün yönetiminde kendi egemenlik yetkilerini bir üst kuruma teslim etmekteki isteksizlikleridir. Bu nedenle AB göç politikasının ortak değerlerle ne ölçüde gelişebileceği, AB'nin bir kurum olarak varlığının devamlılığı kadar, oldukça belirsizlik arz etmektedir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar ve Makaleler

- ARSAVA, F., **Amsterdam Antlaşması'nın Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları (Makaleler Derlemesi)**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları no:589, Ankara, 2006.
- BACCI, M. L., **The Population in Europe: A History**, Blackwell Publishers, Massachusetts, 2000.
- BIJACK, J., D. KUPISZEWSKA, M. KUPISZEWSKI, "Replacement Migration Revisited: Migration Flows, **Population and Labour Force in Europe 2002-2052**, <<http://circa.europa.eu/irc/dsis/jointestatunece/info/data/paperBijack.pdf>>
- BOCCARDI, I., **Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy**, Kluwer Law International, New York, 2002.
- BOSSWELL, C., "Migration in Europe", Migration Research Group, Hamburg Institut of International Economics, **Global Commission on International Migration**, 2005.
- BOYLE, P., K. HALFACREE ve V. ROBINSON, **Exploring Contemporary Migration**, Longman Singapore Publications, Singapore, 1998.
- BOZKURT, E., A. KÖKTAŞ ve M. ÖZCAN, **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Asil Yayınları, Ankara, 2008.
- BROCHMANN, G., **European Integration and Immigration from Third Countries**, Scandinavian University Press, Oslo, 1996.
- CANATAN, K., "Avrupa Toplumlarında Çokkültürcülük: Sosyal Bir Yaklaşım", **The Journal of International Social Research**, Vol. 2, No:6, Winter 2009.
- CASTLES, S., "International Migration At the Begining of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues", **UNESCO 2000**.
- ÇAĞLAYAN, S., "Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkileri", **Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No: 17, Güz 2006
- ÇİÇEKLİ, B., "Uluslararası Hukukta Yabancıların Hak ve Özgürlükleri", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Vol.3, No:12, Ankara, 2007.
- DAVER, B., İnsan Hakları ve Mülteciler Meselesi, <<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/354/3698.pdf>>.
- DELGADO-MOREIRA, J. M., **Multicultural Citizenship of the European Union**, Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2000.
- DEUTSCH, K., Political Community at the European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003
- N. KARACASULU (aktaran), "Entegrasyon Kuaramları ve Sosyal İnşacı Yaklaşım", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Vol.3, No:9, Ankara, 2007.

- ENNELİ, P., “Avrupa Birliği’nin Yeni Dönem Göçmen Politikaları: Göç Mümkünse Yasal Olmanın Dürtüsü”, **Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği**, Rasim Özgür Dönmez, Gökhan Telatar (der.), Phoenix Yayınevi, Ankara, 2008.
- ERALP, A., “Sistem”, **Devlet ve Ötesi**, A. ERALP (der.), İletişim Yayınları, İstanbul, 2005.
- ERSOY, Ö., “AB’nin Göç ve İltica Politikası’ndaki Yeni Aracı: EURODAC”, <http://www.caginpulisi.com.tr/20/51-52.htm>(erişim tarihi: 12.03.2010).
- EYLEMER, S., S. ŞEMŞİT ve İ. TAŞ, “Securitisation of Migration Policies in EU’s relations with its Neighbourhood”.
- FAWCETT, J. T., “Networks, Linkages and Migration Systems”, **International Migration Review**, Vol.23, No:3, New York, 1989.
- FIELDING, A., “Migrations, Institutions and Politics: The Evolution of European Migration Policies”, **Mass Migrations in Europe**, R. KING (der.), Belhaven Press, London, 1993.
- GENÇLER, A., “Avrupa Birliği’nin Göç Politikası”, <<http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/turanyazgan/06.pdf>>
- GİRGİN, Serap, Lizbon Antlaşması AB İçin Ne İfade Ediyor?, 3 Ocak 2010, <<http://www.abvizyonu.com/ab/lizbon-anlasmasi-ab-icin-ne-ifade-ediyor.html>>.
- GODOY, L. D., Immigration in Europe:Realities and Politics, **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Working Paper**, 2003, <<http://www.ipp.csic.es/doctrab2/dt-0218e.pdf>>.
- GOODWIN-GILL, G., “Migration: International Law and Human Rights”, **Managing Migration: Time for a New International Regime**, (ed.Bimal Ghosh), Oxford University Press, New York, 2003.
- GÖKBAYRAK, Ş., “Uluslararası Göç ve Kalkınma Tartışmaları: Beyin Göçü Üzerine Bir İnceleme”, **A.Ü. SBF Dergisi**, <http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dergi/pdf/63/3/5-Gokbayrak-Senay.pdf>.
- GUIROUDON, V., “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping”, **Journal of Common Market Studies** Vol.38, No:2, 2000.
- GÜLÇİÇEK, A. R., Avrupa’da Göçmenlik ve Sorunları, 2003, <<http://www.alirizagulcicek.com/tbmm/AVRUPA'DA%20G%C3%96%C3%87MENL%C4%B0K%20VE%20SORUNLARI%201.doc>>(Erişim Tarihi: 07.03.2010).
- HAAS, E., “The Uniting of Europe: 1950-1957”, The European Union: Readings on Theory and Practice of European Integration, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2003 N. KARACASULU (aktaran), “Entegrasyon Kuramları ve Sosyal İnşacı Yaklaşım”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Vol.3, No: 9, Ankara, 2007.
- HATHAWAY, J., **The Law of Refugee Status**, Butterworths Publishers, Toronto, 1991.

- HOLMES, C., “Historians and immigration”, **Migrants, Emigrants and Immigrants**, C. POLLEY ve I. WHYTE (der.), Routledge Publications, London, 1991.
- HUYSMANS, J., “Migrants as a Security Problem: Dangers of Securitizing Societal Issues”, **Migration Citizenship and Ethno-National Identities in European Union**, M. MARTINELLO (der). Avebury Ashgate Publishing, Whiltshare, 1994.
- JANOSKI, T., E. GLENNIE, “The Integration of Immigrants in Advanced Industrialised Countries”, **Migration Citizenship and Ethno-National Identities in the European Union**, Marco Martinello (der.), Avebury, Ashgate Publishing, 1994.
- JONES, H. R., **Population Geography**, SAGE Publications, London, 1990.
- KICINGER A., K. Saczuk, “Migration Policy in the European Perspective- Development and Future Trends”, **Central European Forum for Migration Research, CEFMR Working Paper**, 1/2004, Warsaw.
- KLAUS, B., “Legal and Illegal Immigration into Europe” **European Review**, Vol.12, No:3. 2004.
- KOFFMAN, L., Annie Phizacklea, Prevti Raghuram and Rosemary Sales, **Gender and Internation Migration in Europe**, Routledge Press, New York, 2000.
- KUPISZEWSKI, M., “Extra Union Migration: The East-West Perspective” içinde **Population Migrationin the European Union**, Philip Rees and John Stillwell (der.), John Wiley Publication, West Sussex, England, 1996.
- LAÇINER, S., M. ÖZCAN ve İ. BAL, **Türkiyeli Avrupa**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2004.
- LEE, E., “A theory of Migration”, **The Journal of Demography**, Vol.3, No: 3, 1966
- MACISCO, J. J., “International Migration: Issues and Research Needs”, **Migration, Population and Redistribution Policies**, (der.) Calvin Goldscheider, Westview Press, Summertown, 1992.
- MARIE, C. Ve V., **Preventing Illegal Immigration: Juggling Economic Imperatives, Political Risks and Individual Rights**, Council of Europe Publishing, Strasburg, 2004.
- MASSEY, D., J. ARANGO, G. HUGO, A. KOVAOUCİ, A. PELLEGRİNO ve E. TAYLOR, “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, **Population and Development Review**, Vol:19, No: 3, September 1993.
- MOUSSIS, N., **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, Mega Yayıncılık, İstanbul, 2004.
- MUUS, P., “International Migration and the European Union”, Trends and Consequences, **European Journal on Criminal Policy and Research**, 2001.
- NEUMAYER, E., “Bogus refugee? The Determinants of Asylum Migration to West Europe”, 2001, <<http://www2.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp82.pdf>>.

- OKOLSKI, M., "Migration Pressures in Europe", **European Populations: Unity in Diversity**, Dir Van de Kaa, Guisepe Gesena (der.), European Association for Populations Studies, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, 1999.
- OKYAY, A. S., "Integration of Immigrants in an Integrating Europe", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Vol.6, No:2, Bahar 2007.
- ORAN, B., **Küreselleşme ve Azınlıklar**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2001.
- ÖZCAN, M. ve M. ARICAN, "AB Ceza Adalet Sisteminde Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Vol.4, No:15, 2008.
- ÖZCAN, M., **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, USAK Yayınları, Ankara, 2005.
- PETERSEN, W., "A General Typology of Migration", **American Sociological Review**, Vol.23, No:3, 1958.
- PLENDER, R. **International Migration Law**, Kluwer Academic Publishers, London, 1988.
- POLAT, C., "The Immigration Policy and Process of European Integration: Supranationalism versus Intergovernmentalism?", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt VI, sayı 1, Güz 2006, Ankara.
- RAVENSTEIN, E.G., "The Laws of Migration", **Journal of the Statistical Society of London**, Vol. 48, No:2, 1885.
- SALT, J., "Migration Pressures on Western Europe", **European Population in the 1990s**, (ed.) David, Coleman, Oxford University Press, New York, 1996.
- SAMERS, M., "An Emerging Geopolitics of Illegal Immigration and Law", 2003, <<http://www.liv.ac.uk/www/ewc/docs/Migration%20workshop/Samers-paper11.2003.pdf>>.
- SANDER, O., **Siyasi Tarih Cilt II.**, İmge Yayınevi, Ankara, 2002.
- SCHUSTER, L., **The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany**, Frank Cass Publishers, London, 2003.
- STALKER, P., "Migration Trends and Migration in Europe", **International Migration**, Vol. 40, 2002.
- STOUFFER, S.A., "Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance", **American Sociological Review**, Vol.5, No:6, 1940.
- TEZEL, Y. S., **İktisadi Büyüme**, Ankara Yayıncılık, Ankara, 1995
- TOBLER, W., "Migration: Ravenstein, Thorntworpe and Beyond", **Urban Geography**, Vol.16, No: 4, 1995.
- WALLACE, C. ve D. STOLA, **Patterns of Migration in Central Europe**, Palgrave Publications, New York, 2001.
- YALÇIN, C., **Göç Sosyolojisi**, Anı Yayınları, Ankara, 2004.

- ZIMMERMANN, A., "Asylum Law in the Federal Republic of Germany in the Context of International Law", 1993, <http://www.zaoerv.de>, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
- ZIMMERMANN, K., "The Labour Market Impact of Immigration", **Immigration As An Economic Asset**, (ed.) Sarah Spencer, Trentham Books Limited, London, 1994.
- ZOLBERG, A.R., "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World", **International Migration Review**, Vol.23, No:3.
- ZOLBERG, A.R., Suhrke, A. ve Aguayo, S., **Escape From Violence**, Oxford University Press, New York, 1989.

### **Diğer Kaynaklar**

- 1999/307/EC sayılı Konsey Kararı, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0307:EN:NOT>.
- BOEHRING, R. W., **International Migration: Implications for Development Policies, International Conference on Population**, UN, 1984.
- Communication From Commission to the European Parliament, the Council, European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, A Common Immigration Policy for Europe COM/2008/0359 Final, 17.06.2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0359:EN:NOT>>
- Communication From Commission to the Council and The European Parliament, On a Common Policy to Illegal Migration, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0672:FIN:EN:PDF>>
- Communication From Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11.9.2007, COM(2007). 512 Final, <[http://ec.europa.eu/justicehome/fsj/immigration/docs/com\\_2007\\_512\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justicehome/fsj/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf)>
- Communication From Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection Across the EU, Brussels, 2008, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>>
- Communication From Commission, "Green Paper: Confronting Demographic Change: A New Solidarity Between Generations", COM(2005). 94 Final, Brussels, 2005, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0094:FIN:EN:PDF>>
- Communication From the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment, Brussels, 3.6.2003, <[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/doc/com\\_2003\\_336\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf)>.



Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Study on the Links Between Legal and Illegal Migration, Brussels, 4.6.2004, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:EN:PDF>>

Community Code on the Rules governing the movement of persons across borders.

Council Directive 2003/109/EC, The Status of Third Country Nationals Who Are Long Term Residents, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:EN:NOT>>.

Council Directive 2003/9/EC, Laying Down Minimum Standards for The Reception of Asylum Seekers, 27 January 2003, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>>.

Council of Europe, The objectives, <<http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en>>.

Council Regulation (EC). No: 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the Rules Governing the Movement of the Persons Across Borders (Schengen Borders Code)., <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:EN:PDF>>.

Council Regulation (EC). No:343/2003, 18 February 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining on asylum application lodged in the area of the member states by a third-country national, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:NOT>>

Council Regulation No: 2725/2000, Concerning the Establishment of Eruodac for the Comparison of Fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, 11 December 2000, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:NOT>>.

Council Regulation No:539/2001, 15 March 2001, (Listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement).,(OJ L81, 21.3.2001)., <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20050624:EN:PDF>>.

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, 16 December 2008, (OJ L 348, 24.12.2008). <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:PDF>>

European External Borders Agency-FRONTEx, Council Regulation (EC). No: 2007/2004 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of Member States of the EU, <[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2004&nu\\_doc=2007](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2004&nu_doc=2007)>.

European Parliament, International Migration Office (IOM), **Comparative Study of Laws in the EU 27 member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed By EU member State For New Comers**, February 2008.

FRATTINI, F., **European Commissioner responsible for Justice, Freedom and Security**, Odysseus Summer School (ULB). Speech, Brussels, 3 July 2008, Speech/08/471.

HAAS, H. De, **Turning the Tide? Why Devevelopment instead of Migration Policies are Bound to Fail?**, Oxford University, International Migration Institue (IMI)., Working Paper, 2006.

ILO, International Labour Conference, **92nd Session, Report VI-Toward a Fair Deal For Migrant Workers in the Global Economy**, International Labour Office, Geneva, 2004.

Lizbon Antlaşması, <<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/link-dossier/lizbon-antlasmasi>>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, **Family Reunificaton, Migration Discussion Paper**, November 2005.

Treaty Establishing the European Economic Community, <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>>.

Treaty of European Union (TEU)., Article K.1

### **İnternet Kaynakları**

EUROPOL, <<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=introduction>> (07.03.2010)

Eurostat Newsrelease 162/2008, Immigration in EU27 in 2006, 18 November 2008, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/3-18112008-EN-AP.PDF> (18.09.2009)

İnsan Göçleri,<<http://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0nsang%C3%B6%C3%A7leri>> (10.03.2010).

Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, <[http://ihopdusunceozgurlugu.org/dosya/sozlesme/gocmen\\_isci.pdf](http://ihopdusunceozgurlugu.org/dosya/sozlesme/gocmen_isci.pdf)>. (03.03.2010)

OSCE,<<http://www.osce.org/search/?a=1&limit=10&res=html&lsi=true&searchTerm=refugees&q=refugees&displayMode=3&pos=0>>.(02.11.2009)

Refugee Studies Center, International Association for the Study of Forced Migration, “What is Forced Migration”, <<http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm>>. (17.12.2009)

Return Fund, <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114570\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114570_en.htm)>.(08.07.2009)

<[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/immigration/fsj\\_immigration\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm)>.

- <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. (16.02.2010)
- <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT>>. (08.02.2010)
- <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm)>. (07.02.2010)
- <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33150\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33150_en.htm)>. (03.12.2009)
- <<http://www.byegm.gov.tr/YAYINLARIMIZ/AnadolununSesi/188/AND7.HTM>>. (25.12.2009)
- <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf)>. (02.01.2010)
- <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf)>. (27.04.2010)
- <<http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/familyreunification.pdf>>. (28.01.2010)
- <<http://www.tdk.gov.tr/TR/Genel/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=göç>> (03.03.2010)
- Keldaniler, <<http://tr.wikipedia.org/wiki/Keldaniler>>. (16.01.2010)
- Precedency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999, <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm)> (06.03.2010)
- <<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12667.doc.htm>>. (03.01.2010)
- UNHCR, Refugee Protection and International Migration, 17 January 2007, <<http://www.unhcr.org/4a24ef0ca2.html>>. (04.05.2009)
- Süryaniler, <<http://tr.wikipedia.org/wiki/S%C3%BCryaniler>>. (14.02.2010)
- EUROJUST, <<http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>>. (10.03.2010)
- OSCE to Discuss Migration and Internal Displacement, September 2000, <<http://www.osce.org/item/5333.html>> (03.11.2009)

## ÖZGEÇMİŞ

### **Kişisel Bilgiler:**

Adı ve Soyadı : Aslı Özge ÖZGEN  
 Doğum Yeri : Isparta  
 Doğum Yılı : 03.11.1984  
 Medeni Hali : Bekâr

### **Eğitim Durumu:**

Lise : 1995 – 2002 Isparta Milli Piyango Anadolu Lisesi  
 Lisans : 2002 – 2006 Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
 Uluslararası İlişkiler Bölümü.  
 Yüksek Lisans : 2007 -

### **Yabancı Diller ve Düzeyi:**

İngilizce (İyi)  
 Almanca (Başlangıç)

### **İş Deneyimi:**

1. 2008 SDÜ, Eğirdir Meslek Yüksek Okulu, Öğretim Görevlisi.
2. 2009 Isparta Uğur Dershane, KPSS Hukuk Kurs Öğretmenliği.
3. 2009 Antalya Alanya Gümrük Muhafaza Müd., Gümrük Muh. Memuru.

### **Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar:**

1. Avrupa'nın Türkiye'ye Bakışı Üzerine Bir Değerlendirme, USAK Stratejik Gündem, 13.12.2006. uluslararası