

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

DOKTORA TEZİ

YASA DIŞI GÖÇ ÇERÇEVESİNDE
TÜRKİYE - AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

Erhan AKGÜN
2502080087

Tez DanıŐmanı: Prof. Dr. Ersan ŞEN

İstanbul 2011

DOKTORA
TEZ ONAYI

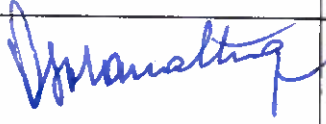
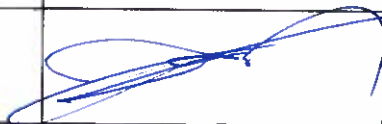

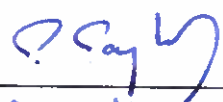

ÖĞRENCİNİN

Adı ve Soyadı : Erhan AKGÜN
Anabilim/Bilim Dalı : Kamu Yönetimi
Danışman : Ersan ŞEN

Numarası : 2502080087
Tez Savunma Tarihi : 07.02.2012
Tez Savunma Saati : 13:00

Tez Başlığı : Yasadışı Göç Çerçevesinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 35. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
PROF. DR. OSMAN ALTUĞ		Kabul
PROF. DR. ERSAN ŞEN		Kabul
DOÇ. DR. SEVİM BUDAK		Düzeltilme
YRD. DOÇ. DR. ŞEBNEM SAYHAN		Kabul
YRD. DOÇ. DR. İNCİ ATAMAN FİGANMEŞE		Düzeltilme

ÖZ

Bugün dünyada düne göre çok daha fazla uluslararası göçmen bulunmaktadır. Bu göçmenlerin gelecekte daha fazla artacağı da önceden görülmektedir. Göçten hemen hemen her ülke etkilenmekte olup gelecekte de etkilenmeye devam edecektir. Göçe yönelik olarak Türkiye örneği incelendiğinde; Türkiye'nin bulunduğu coğrafyanın eski tarihlerden beri önemli göç rotaları üzerinde yer almakta olduğu görülecektir. Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra da büyük insan kitlelerin hareketlerine ev sahipliği yapılmış, Türkiye ile tarihsel veya kültürel bağları bulunan gruplar Anadolu coğrafyasına göç etmişlerdir. Bugün de Türkiye'de insan hareketliliği ve sirkülasyonu açısından yoğun bir durum söz konusudur. Öte yandan yasa dışı göç de ciddi boyutlara ulaşmıştır. Türkiye'nin göç fotoğrafında, mültecilerin ve sığınmacıların önemli rolleri olmakla birlikte, bu gruplara yönelik 1951 Cenevre Protokolü ve Türkiye'nin bazı özel şartları nazarında bir prosedür uygulanmaktadır. Son dönemlerde Türkiye'nin AB sürecinin de ivme kazanmasıyla göç ve iltica konusunda yeni adımlar atılmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada kaçak göçmenlerin Türkiye üzerinden Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelere transit geçmesinden doğan sorunlar incelenmiştir. Düzenli Raporların ve Türkiye'nin hazırladığı müktesebatın üstlenilmesi için ulusal programın paralel olarak okunması sonucunda taraflar arasındaki anlaşmazlıklar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Türkiye'de Göç, İltica, Mülteciler, Sığınmacılar.

ABSTRACT

There are more international migrants today than ever before and their number is certain to increase for the foreseeable future. Almost every country on earth is and will continue to be effected. If you focus on Turkey's position for international migration you see the geography where Turkey is located is on important immigration routes. After the foundation of the Turkish Republic, those groups, which had historical and cultural ties with Turkey immigrated to Anatolia, thus Turkey continued to host mass movements. There are intense people movement and circulation in Turkey today too. On the other hand illegal immigration has increased greatly. Although in Turkey's immigration picture assylum seekers and refugges have an imporatan place, 1951 Geneva Convention and a prosedure which takes Turkey's special circumstances into account is practised in relation to these groups. Recently new steps are taken in relation to immigration and refugees due to Turkey's EU membership process.

This study addresses issues between the European Union (EU) and Turkey regarding transit illegal migration through Turkey to the European Union member states. As a result of a parallel reading of the Regular Reports and Turkish National Program on the Adoption of the Acquis, issues are evaluated to constitute the main line of contention between parties.

Key Words: Migration, Migration in Turkey, Asylum, Refugees, Asylum-seekers.

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmamı bitirebilmem için çalışmanın her aşamasında desteğini, hoşgörüsünü benden esirgemeyen ve beni sürekli yüreklendiren, bana verdiği emekleri asla bir teşekkürle ödeyemeyeceğim tez danışmanım sayın hocam Prof. Dr. Ersan ŞEN'e en büyük teşekkürü borç bilirim.

Çalışmam süresince çok değerli fikirleriyle bana destek olan tez izleme komitesi üyesi hocalarım Sayın Doç. Dr. Sevim BUDAK ve Sayın Yrd. Doç. Dr. İnci Ataman FİGANMEŞE'ye ve ayrıca hiçbir zaman benden ilgilerini esirgemeyen hocam, Sayın Yrd. Doç. Dr. Şebnem SAYHAN ile Sayın Dr. Yeşim ÖZER'e de teşekkürü bir borç bilirim.

Gerek bu tez çalışmamda gerekse bütün eğitim hayatım boyunca her zaman yanımda olan, bana yardım etmek için elinden geleni yapan, bu noktaya sayesinde gelebildiğim annem Nazmiye AKGÜN ve babam Celal AKGÜN'e teşekkür ederim. Yine bir yandan gece gündüz devam eden iş hayatıma sabırla katlanan ve geç saatlerde gelip bu tez çalışmamı yapmama da sabrı ve fikirleri ile yardımcı olan kıymetli eşim Serap AKGÜN'e de teşekkürü bir borç bilirim.

Ve son söz, sevgili çocuklarım İlter Utku ve Elif Defne! Eğer akademik ve sosyal hayata dair güzel bir şeyler yapabiliş sizlere iyi bir rol model olabiliyorsam ne mutlu bana.

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLOLAR.....	ix
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMSAL ARKA PLAN

1.1. YASA DIŞI GÖÇ VE İNSAN TİCARETİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR VE TERİMLER:.....	6
1.1.1. Yabancı	7
1.1.2. Göç	7
1.1.3. Göçmen	7
1.1.4. İç Göç.....	8
1.1.5. Dış Göç.....	8
1.1.6. Serbest Göç	9
1.1.7. Zorunlu Göç	9
1.1.8. Yasa Dışı Göç	9
1.1.9. Düzensiz Göç	9
1.1.10. Yasa Dışı Göçmen.....	9
1.1.11. İltica	9

1.1.12. Mülteci	10
1.1.13. Sığınmacı.....	10
1.1.14.Kaynak Ülke	11
1.1.15. Transit Ülke	11
1.1.16. Hedef Ülke	11
1.2. İNSAN TİCARETİ VE GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI SUÇLARI.....	11
1.2.1.İnsan Ticareti.....	11
1.2.2. Kaynak Ülke, Hedef Ülke ve Transit Ülke Kavramları Bakımından İnsan Ticareti.....	13
1.2.3. Türk Ceza Kanununun İnsan Ticaretine Bakışı.....	14
1.2.4. İnsan Ticareti Suçu İle Korunan Hukuki Yararlar	16
1.2.5. Göçmen Kaçakçılığı.....	17
1.2.6. Türk Ceza Kanununun Göçmen Kaçakçılığı Suçuna Bakışı	18
1.2.7. Göçmen Kaçakçılığı Suçu İle Korunan Hukuki Yararlar	19
1.2.8. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı Arasındaki Farklar	21

İKİNCİ BÖLÜM GÖÇ VE TÜRKİYE

2.1. GÖÇ OLGUSUNA GENEL YAKLAŞIM	24
2.2. TÜRKİYE'YE YÖNELEN DÜZENLİ GÖÇ.....	26
2.3. TÜRKİYE'YE YÖNELEN DÜZENSİZ GÖÇ (MEKİK GÖÇÜ).....	32
2.3.1. Modern Kölelik: İnsan Ticareti Ve Türkiye.....	42
2.3.2.Türkiye'nin İnsan Ticareti İstatistiklerine İlişkin Bulgular	44
2.3.3. Tespit Edilen Bulgulara Dair Tartışma	48

2.4. TÜRKİYE’DEKİ YASAL GÖÇMENLER	50
2.5.TÜRKİYE VE YASA DIŞI GÖÇ	55
2.5.1. Sınır Bölgesinin Doğal Ortam Özellikleri Ve Yasa Dışı Geçiş	
Etkisi	55
2.6.TÜRKİYE’NİN SINIRLARI VE HUDUT KAPILARI	60
2.6.1. Türkiye’nin Kara Sınırları	60
2.6.1.1. Suriye Sınırı	61
2.6.1.2. Irak Sınırı.....	61
2.6.1.3. İran Sınırı.....	62
2.6.1.4. Azerbaycan Sınırı	62
2.6.1.5. Ermenistan Sınırı	63
2.6.1.6. Gürcistan Sınırı.....	63
2.6.1.7. Bulgaristan Sınırı.....	63
2.6.1.8. Yunanistan Sınırı.....	64
2.6.2. Türkiye’nin Deniz Sınırları	64
2.6.2.1. Akdeniz Sınırları.....	64
2.6.2.2. Ege Denizi Sınırları	65
2.6.3. Kara, Deniz Ve Hava Sınırlarımızdaki Yetki	65
2.6.4. Gümrük Müsteşarlığı’nın Sınır Kapılarında Yapmış Olduğu	
Yakalamalar.....	67
2.7. TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİNİN ÖNEMİ.....	69

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASA DIŞI GÖÇ VE TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ KONUSUNA GENEL BAKIŞ AÇISI.....	72
3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN POLİTİKA GELİŞTİRME SÜRECİ	78
3.2.1. TREVI Gruplarının Kurulması.....	80
3.2.2.Paris Deklarasyonu	81
3.2.3.Dublin Eylem Programı	82
3.2.4. Avrupa Tek Senedi	83
3.2.5. Shengen Mutabakatı	85
3.2.6. Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması(ABA).....	88
3.2.7.Europol	91
3.2.8.Amsterdam Antlaşması	94
3.2.9. Tampere Zirvesi	99
3.2.10. Sevilla Zirvesi	99
3.2.11. Laeken Zirvesi.....	100
3.2.12. Lahey Programı.....	101
3.2.13. Stockholm Programı.....	104
3.2.14. Lizbon Antlaşması.....	104
3.3. TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE GÖÇ.....	105
3.3.1. TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN KRONOLOJİSİ.....	105
3.3.2.AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA YASA DIŞI GÖÇ VE TÜRKİYE	109
3.3.3.TÜRKİYE'NİN İLTİCA VE GÖÇ EYLEM PLANI	112
3.3.4. YASA DIŞI GÖÇ'ÜN ULUSAL PROGRAMLARDAKİ YERİ.....	114
3.3.4.1. 2001 Yılı Ulusal Programı	114
3.3.4.2. 2003 Yılı Ulusal Programı	115
3.3.4.3. 2008 Yılı Ulusal Programı	117
3.3.5. KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİNDE YASA DIŞI GÖÇ.....	118

3.3.5.1. 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	118
3.3.5.2. 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	119
3.3.5.3. 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	119
3.3.5.4. 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi	120
3.3.6.AVRUPA KOMİSYONU TARAFINDAN HAZIRLANAN TÜRKİYE’NİN İLERLEME RAPORLARINDA YASA DIŞI GÖÇ.....	121
3.3.6.1. 1998 Düzenli Raporu	123
3.3.6.2. 1999 Düzenli Raporu	123
3.3.6.3. 2000 Düzenli Raporu	124
3.3.6.4. 2001 Yılı İlerleme Raporu	125
3.3.6.5. 2002 Yılı İlerleme Raporu	127
3.3.6.6. 2003 Yılı İlerleme Raporu	130
3.3.6.7. 2004 Yılı İlerleme Raporu	133
3.3.6.8. 2005 Yılı İlerleme Raporu	135
3.3.6.9. 2006 Yılı İlerleme Raporu	136
3.3.6.10. 2007 Yılı İlerleme Raporu	138
3.3.6.11. 2008 Yılı İlerleme Raporu	140
3.3.6.12. 2009 Yılı İlerleme Raporu	142
3.3.6.13. 2010 Yılı İlerleme Raporu	144
3.4.TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANTLAŞMASI MÜZAKERELERİ.....	148
3.4.1.Türkiye Yunanistan Arasında Yasa Dışı Göç	152
3.4.2. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Antlaşması	155
3.5. SON DÖNEMLERDE HIZLANAN İLTİCA VE GÖÇ MEVZUATININ AVRUPALILAŞTIRILMASI ÇALIŞMALARI.....	157
3.5.1. Göç Mevzuatı Ve İltica Alanında Yapılan İdari Ve Yasal Düzenlemeler.....	157

3.5.2. İltica Ve Göç Alanında Uluslararası Kuruluşlar İle Yapılan Çalışmalar	160
3.5.3. Geri Gönderme Merkezlerinin İyileştirilmesi	161
3.5.4. Son Dönemde Ab-Türkiye Geri Kabul Antlaşması Müzakereleri....	162
3.5.5. Türkiye'nin Yasa Dışı Göç Konusunda Üçüncü Ülkeler İle Geri Kabul Antlaşması Müzakereleri Ve Sonuçları	164
SONUÇ.....	165
KAYNAKÇA.....	170
ÖZ GEÇMİŞ	182

TABLÖLAR

SAYFA

Tablo 1	: Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti Arasındaki Farklar	13
Tablo 2	: II. Dünya Savaşı Sırasında ve Öncesinde Öldürülen Yahudi Sayısı	20
Tablo 3	: Balkanlar'dan Anadolu'ya Göçler	21
Tablo 4	: 1964-1980 Yılları Arasında Almanya'ya Giden ve Dönen İşçiler	24
Tablo 5	: Seçilen Yıllara Ait İşçi Dövizlerinin İthalat, İhracat ve GSMH'ya oranları	25
Tablo 6	: Ülke Dışında Yaşayan Türk'lerin Sayısı	26
Tablo 7	: Doğu Bloğu Yıkılmadan Önce Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı (1988)	28
Tablo 8	: Doğu Bloğu Yıkıldıktan Sonra Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı (2000)	28
Tablo 9	: Doğu Bloğu Yıkıldıktan Sonra Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı (2005)	29
Tablo 10	: Seçilmiş Bazı Ülkelerden Türkiye'ye Yapılan Sınır Geçiş Sayıları	30
Tablo 11	: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Gelen Kadınların Oranı (2001 ve 2004)	31
Tablo 12	: 1988 ve 2001 Yıllarının İkamet Talebi Açısından Karşılaştırılması	32
Tablo 13	: 1995-2001 Yılları Arasında T.C. Vatandaşı ile Evlenen Yabancı Uyrukluların Sayısı	33
Tablo 14	: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili	36
Tablo 15	: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Belirlendiği Şehirler	37
Tablo 16	: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları	37
Tablo 17	: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili	38
Tablo 18	: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Belirlendiği Şehirler	38
Tablo 19	: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları	39
Tablo 20	: 2010 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili	40
Tablo 21	: 2010 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları	40

Tablo 22 : 2005-2008 Yıllarında İstanbul'da Yakalanan Yabancılarda Tespit Edilen AIDS Vakaları	41
Tablo 23 : İllere Göre Ülkemizde Bulunan Yasal Göçmenler	45
Tablo 24 : 2008 Yılında Ülkemizde Bulunan Yasal Göçmenlerin Kendi Ülkelerine Göre Dağılımı	47
Tablo 25 : 2000-2007 Yılları Arasında Yakalanan Yasa Dışı Göçmenler ve İnsan Kaçakçıları	50
Tablo 26 : İnsan Kaçakçılarının Kıtalar Arası Güzergahta Kişi Başı Göçmen İçin Aldıkları Miktar	51
Tablo 27 : Türkiye Suriye Sınır Kapıları	52
Tablo 28 : Türkiye-Irak Sınır Kapısı	53
Tablo 29 : Türkiye-İran Sınır Kapısı	53
Tablo 30 : Türkiye-Azerbaycan Sınır Kapısı	54
Tablo 31 : Türkiye Ermenistan Sınır Kapıları	54
Tablo 32 : Türkiye-Gürcistan Sınır Kapıları	54
Tablo 33 : Türkiye-Bulgaristan Sınır Kapıları	55
Tablo 34 : Türkiye-Yunanistan Sınır Kapıları	55
Tablo 35 : Gümrük Müsteşarlığı'nın 2008 Yılı Yakalamaları	58
Tablo 36 : Gümrük Müsteşarlığı'nın 2009 Yılı Yakalamaları	59
Tablo 37 : Gümrük Müsteşarlığı'nın 2010 Yılı Yakalamaları	59
Tablo 38 : 1995-2009 Yılları Arasında Yakalanan Göçmenler	62
Tablo 39 :Avrupa Birliği'nin Üç Sütunu	81

KISALTMALAR

ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması)
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADBP	: Avrupa Dış ve Güvenlik Politikası
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
A.g.e.	: Adı geçen eser
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
Aİİ	: Adalet ve İç İşlerinde İşbirliği
AT:	: Avrupa Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
Bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
C.	: Cilt
CIA	: Central Intelligence Agency
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğu
EUROPOL	: Europe Police Department
HRW	: Human Rights Watch

ICG	: International Crises Group
ILO	: International Labour Office (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IOM	: International Organization of Migration
İEM	: İstanbul Emniyet Müdürlüğü
İEMYPPY	:İstanbul Emniyet Müdürlüğü, Pasaport, Yabancılar Şube Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
Md.	: Madde
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SIS	: Schengen Bilgi Sistemi
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
T.B.M.M	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TREVI	: Terrorism Radicalism Extremism Violence
VIS	: Vize Bilgi Sistemi

GİRİŞ

İnsanlık tarihi kadar eski bir kavram olan göç; kimi zaman Amerika Birleşik Devletleri gibi bir devletin doğumuna sebep olarak, kimi zaman Kavimler Göçü gibi dünyanın kaderini etkileyen bir olgu olarak, kimi zaman da Filistin topraklarına Yahudi göçünde olduğu gibi çatışmaların kaynağı olarak karşımıza çıkmıştır.

Günümüzde ise göç; yatırımın, ticaretin, kültürel ürünlerin, fikirlerin ve insanların sınırları aşarak dolaşımı olarak algılanan küreselleşme ile birlikte değerlendirilmektedir.

Küreselleşme sürecinde kilit bir öneme sahip olan insan faktörünü içerisinde barındıran uluslararası göç, 1980’li yılların ortalarından bu yana giderek ivme kazanan bir dinamik olarak uluslararası politik düzenin dönüşümüne katkıda bulunmaktadır.

Nitekim 21. yüzyılın başında dünya çapında her 35 kişiden biri göçmendir. BM Nüfus Bölümüne göre dünyada 2005 yılı rakamlarına göre yaklaşık 200 milyon göçmen vardır ve bu sayıya kayıt dışı göçmenler dahil değildir. İlginç olan, göçlerdeki bu artışın, özellikle gelişmiş ülkelerin göçleri engellemek, en azından sınırlandırmak yönünde büyük çabalar harcamalarına rağmen gerçekleşmesidir. Buna ek olarak global para havalesi miktarı ise yıllık 150 Milyar dolara ulaşmıştır¹.

Dünya genelinde illegal göçmenlerin sayısı günden güne de artmaktadır. Mesela Amerika örneğine bakıldığında 2000 yılında, 8,4 Milyon yasa dışı göçmen bulunmakta iken bu rakam 2004 yılında 10,3 Milyon kişiye ulaşmıştır. Bu dört yıl baz alındığında sadece Amerika’da bulunan illegal göçmenlerin yıllık artışı 485.000’dir².

Göç olgusunun bu kadar önem arz etmesinin ve dünya üzerindeki göçmen rakamlarının da bu kadar fazla olmasının en önemli sebeplerinden birisi gelir dağılımındaki eşitsizliktir. Şöyle ki Dünya Bankası’nın tahminlerine göre dünya

¹ Demetrios G. Papademetriou, “The Global Struggle with Illegal Immigration: No End in Sight“, **Washington DC: Migration Policy Institute**, September 1, 2005, s.3.

² The Office of Strategic Planning & Results Management Minnesota Department of Administration, “The Impact of Illegal Migration on Minnesota Costs and Population Trends”, Minnesota, 2005, s.5.

nüfusunun 2,8 milyarı halen günlük 2 doların altında bir gelire yaşamaktadır. Hiç şüphe yok ki bu gelir adaletsizliği göç olgusunu körüklemektedir³.

Öte yandan küreselleşme sürecinde bir yandan sermayenin, malların ve hizmetlerin küresel hareketliliği yönünde çaba sarf edilirken öte yandan insan hareketliliğinin sınırlandırılmaya çalışılması da bir çelişki olarak karşımıza çıkmaktadır⁴.

Son yıllarda uluslararası göç; gerek uluslararası gerekse de yerel siyasetin ana gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Bu durumun en önemli sebepleri de; kalkınmış ya da kalkınmakta olan ülkelere yönelik artmakta olan emek göçü, gelişmiş ülkelere yönelik sığınmacı hareketlerindeki artış, göç ve etnik farklılıklarla ilintili olarak kimi Avrupa ülkelerinde ırkçı şiddetin ve xenophobia(yabancı düşmanlığı)'nın yükselmesidir. Yine bazı Avrupa Birliği ülkelerinde göçmenlerin yaşadıkları ülkedeki çözümsüz sorunlarının bir çıktısı ve bir iz düşümü olarak, kimi yazarlarca şehirlerin Vietnamlaşması olarak da adlandırılan şiddet eylemlerine yönelmeleri de dikkat çekicidir.

Aslında günümüzde göçün dünyada büyük bir sorun haline gelmesine neden olan pek çok etken vardır. Bunlardan en önemlileri; bölgeler arası ekonomik eşitsizlik, kimi devletlerin vatandaşlarının can güvenliğini sağlayamaması, bölgesel istikrarsızlık, siyasi çalkantılar ve şiddet eylemleri olarak sayılabilir. Bu durumdaki insanlar, daha iyi bir yaşam arzusuyla göç edebilmektedirler.

1990'larda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) dağılması ile ortaya çıkan yeni Avrasya haritası ve bu haritada yer alan yeni ülkeler, Avrupa'ya yönelen göç hareketlerinde önemli bir yer tutmuştur. Günümüzde, özellikle soğuk savaş döneminde yıllarca yoksulluğa mahkûm kılınan Asya'daki pek çok insan, daha iyi bir yaşam amacıyla hayat standartlarının yüksek olduğu gelişmiş ve güvenli ülkelere yasal ya da yasa dışı yollardan göç etmektedirler.

Yasal ya da yasa dışı yollarla gerçekleştirilen göç sadece bireyleri değil, devletler ve uluslararası örgütleri de (Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı gibi) etkilemektedir. Özellikle gelişmiş Avrupa

³ Michael J. Trebilcock, University of Toronto Law School, "The Law and Economics of Immigration Policy", **American Law and Economics Review Vol 5 No: 2**, s.275.

⁴ Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2006, s.4.

lkeleri, zenginliklerinin bedelini ge hedef olmakla ödemektedirler. İkinci Dünya Savaşı sonrasında iş gücü ihtiyaı nedeniyle yasal olarak göçmen kabul eden gelişmiş ülkelerde zamanla meydana gelen doygunluk, müteakip dönemlerde yasa dışı göçü tetiklemitir. Yasa dışı güç ise, bu ülkelerde sadece sosyal açıdan toplum düzeninin değil, aynı zamanda devlet ekonomisinin de etkilenmesine sebep olmaktadır.

Yasa dışı g ayrıca illegal bir sektörün oluşmasına ve bu sektörden büyük gelirler elde eden suç organizasyonlarının etkinlik kazanmasına da zemin hazırlamıştır. Bu kapsamda, yasa dışı g ve göçmen kaçakçılığı ile mücadele konularında çalışmalar yapılması hem güvenlik politikaları açısından hem de sosyal açıdan büyük önem arz etmektedir.

Çalışmanın başlangıcında literatür taraması yapılırken bazı kaynaklarda kavramlar arasında bir yeknesaklığın olmadığı grlmştir. Okuyucunun konuyu derinlemesine daha iyi anlayabilmesi için “Birinci Bölüm”de yasa dışı göçle ilgili temel kavram ve terimlere yer verilmiştir. Bu kavram ve terimler ortaya konulurken yasa dışı göçle ilgili ulusal ve uluslararası literatür taranmıştır ve grlmştir ki i hukuktaki literatürde bazı farklılıklar bulunmaktadır. İkinci Bölümde ise Türkiye’ye yönelen g konusunun çeşitli zamanlarda değişip başkalaştığı gözlemlenerek her evresi kendi içerisinde değerlendirilmiş ve elde edilen verilere ilişkin bulgular tartışma konusu yapılmıştır. G konusuna ana hatları ile dört alt başlıkta yaklaşılmıştır. İlk nce Osmanlı Devleti’nden bir nevi tarihi miras kalan düzenli g konusu incelenmiştir. Konuyu sınırlandırmak açısından başlangıç olarak 1492 yılında İşpanya’dan kaçan Sefarad Yahudileri’nden başlanarak günümüze kadar gelinmiştir. İkinci alt başlık olarak 1980 yılından sonra açık toplum olma yolunda ilerleyen, ekonomik ve sosyal olarak değişen ve gelişen Türkiye’ye yönelen büyük bir kısmı gelişmiş ülkelerden gelen yasal g incelenmiş ve istatistikî verilere ilişkin bulgular ortaya konmuştur.

nc alt başlıkta; 1990’lı yıllardan sonra Doğu Bloğu’nun yıkılması ile ekonomileri altüst olan ülkelerin vatandaşlarının Türkiye’ye turist görünümü ile akın ederek kayıt dışı çalışma, insan ticaretine konu olma, seks köleliği konuları açısından veriler incelenmiş ve değerlendirmeler yapılmıştır. Dördüncü alt başlıkta ise yasa dışı g konusu etraflıca ele alınmıştır. Bu kısımda Türkiye’nin sınır güvenliği konusu,

Türkiye'nin kara ve deniz sınırları ve yapılan yakalamalara ilişkin bulgular tartışma konusu yapılmıştır.

Üçüncü Bölümde ise Türkiye'nin AB'ye uyum süreci doğrultusunda, yasa dışı göçle mücadele bağlamında, yapmış olduğu çalışmalar ifade edilmiş, uyum sürecinin Türkiye'nin yasa dışı göç politikasını nasıl etkilediği/etkileyeceği dile getirilmeye çalışılmıştır.

AB'nin yasa dışı göç politikasındaki yaklaşımları, üyelik süreci içerisinde bulunan Türkiye'nin uygulamaya dönük yapması gereken yasal ve idari düzenlemelere de etki etmiştir. Kendine özgü, bir yapısı olan AB ile yasa dışı göç açısından transit bir ülke konumunda olan ve adaylık statüsünden üyelik statüsüne geçme çabasında olan Türkiye'nin ilişkilerini etkileyen faktörler arasında yasa dışı göç olgusu da yer almaktadır. Bu bağlamda, Türkiye-AB ilişkileri ekseninde, Türkiye'nin somut önlemler alması ve AB'nin yasa dışı göç politikasına paralel olarak uyum çalışmalarını yapması gerekmektedir.

Türkiye'nin yasa dışı göç politikası AB'ye uyumlu mu? Uyumlu ise ne kadar uyumlu, uyumlu değilse, ne/neler yapılması gerekir? Uyumlu hale getirilebilmesi için uygulamaya yönelik neler yapılmalı? İşte bu tez çalışması ile yukarıda dile getirilen sorulara yanıt bulunmaya çalışılacaktır.

Bu çalışma hazırlanırken İngilizce ve Türkçe literatür (bilimsel çalışmalar, kitap, makale ve tebliğler ile resmi belge ve dokümanlar, proje çalışmaları vb.) üzerinden çalışılmış olup yasa dışı göç alanında çalışan uygulayıcılarla görüşmeler de yapılmıştır.

Çalışmada, AB'nin göç politikası ile ilgili olarak ortaya koyduğu yasal ve idari düzenlemeler ile izlenilen politik süreç de dikkate alınarak AB'nin yasa dışı göç politikasının Türkiye üzerindeki olası etkilerini incelemek amacıyla tümevarım metodu uygulanmıştır.

Bu araştırmanın amacı; yasa dışı yollarla yapılan göç sebebiyle ortaya çıkan durumun seyrini, gelişimini istatistikî verilerle analizini yaparak Türkiye'ye olan etkilerini incelemektir. Ayrıca Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda ilerleyen Türkiye'nin yasa dışı göç bağlamında ilişkilerinin incelenmesi ve göç konusunda Avrupa Birliği ile müzakere edilen hususlar ile varsa politika farklılıkları ortaya koyulacaktır.

Araştırmanın konusu; Avrupa Birliği'nde yürütölen yasa dışı göç ile mücadele politikalarının ölkemize yansımalarının incelenmesi ve bu kapsamda Avrupa Birliği'ne aday olan Türkiye'de gerçekleştirilen adımların incelenmesi olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ARKA PLAN

1.1.YASA DIŞI GÖÇ VE İNSAN TİCARETİ İLE İLGİLİ KAVRAMLAR VE TERİMLER

Ülkelerin, coğrafik, sosyal, kültürel ve geleneksel yapıları birbirlerinden farklılık arz ettiğinden olgu ve algı arasında farklılıklara rastlanmaktadır. Bu durum uluslararası göç mevzuatında ve terminolojisinde de farklı değildir. Ülkelerin göç olgusuna bakış açılarının farklı olması, göç alanında kullanılan terimleri de farklılaştırmış ve sonucunda bu ülkeler tarafından ortak bir terim anlayışına ulaşamamıştır. Örneğin, uluslararası literatürde “yasa dışı göçle” beraber ve benzer anlamda “ belgesiz göç, düzensiz göç ve gizli göç” terimleri kullanılmakta olup bu terimler arasında geçişken ve yer değiştiren bir durumun varlığından söz edilebilir¹. Bu mevcut durumun tespiti sonrasında Uluslararası Göç Örgütü’nce hazırlanan “Uluslararası Göç Hukuku Alanında Göç İle İlgili Terimler Sözlüğü” göç mevzuatına ilişkin en azından algıları aynılaştırmak açısından önemlidir. Öte yandan, göç terimlerine ilişkin uluslararası standartların ve tanımların yanında iç hukukumuzda da kanun ve düzenlemelerimizde tanımlara rastlanmaktadır.

Bu bölümde tarafımızdan ele alınacak göç mevzuatına ilişkin terimlerde sadece uluslararası kuruluşların tanımları değil aynı zamanda da iç hukukumuzu oluşturan kanun ve düzenlemelerde belirtilmiş göç terimleri açıklanacaktır.

Ülkemizde halen geçerli olan ve yabancılar mevzuatını oluşturan kanun ve düzenlemelerden 5682 sayılı Pasaport Kanunu², 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahati Hakkındaki Kanun³ ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri

¹ IOM Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, “Uluslararası Göç Hukuku Alanında Göç İle İlgili Terimler Sözlüğü”, Yayın No:18, 2009, s.5.

² Resmi Gazete, 24.07.1950 tarih ve 7564 sayılı.

³ Resmi Gazete, 24.07.1950 tarih ve 7565 sayılı.

Hakkındaki Kanun⁴ ve 5543 sayılı İskan Kanunu⁵'nda tanımlar bulunmaktadır. Ayrıca kanun koyucu bu kanunlarda belirtilmeyen ancak ihtiyaç duyulan diğer terimleri de İçişleri Bakanlığı'nın 23.08.1993 tarihli İl Emniyet Müdürlüğü, Pasaport ve Yabancılar Şube Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde ve yine 1994 yılında çıkartılan İltica Yönetmeliğinde yapmıştır.

1.1.1.Yabancı

Ülkesinde bulunduğu devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişidir⁶.

1.1.2.Göç

Göçün etraflıca ve daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla farklı bakış açıları ile birçok tanımı yapılmıştır.

Göç, nüfusun belirli bir bölümünün çeşitli nedenlerle bulunduğu yerden ayrılıp, başka bir yere yerleşmek amacıyla gitmesidir⁷ ya da göç, coğrafi mekan değiştirme sürecinin sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi boyutlarıyla toplum yapısını değiştiren nüfus hareketleridir⁸.

Yine diğer bir tanıma göre göç: şahıs, grup veya toplulukların isteyerek ya da zorla, kalıcı veya belirli bir süreyi kapsayıcı şekilde gerçekleştirdikleri fiziki mekân değişikliğidir⁹.

1.1.3. Göçmen

Yabancılar mevzuatımızda; yerleşmek amacıyla yurdumuza gelen ve henüz Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığını kazanmamış kişi veya kişiler olarak

⁴ Resmi Gazete, 06.03.2003 tarih ve 25040 sayılı.

⁵ Resmi Gazete, 26.09.2006 tarih ve 26301 sayılı.

⁶ İçişleri Bakanlığı, "İl Emniyet Müdürlüğü, Pasaport ve Yabancılar Şube Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği", 23.08.1993, md.3.

⁷ Koray Başol, **Demografi**, İzmir Matbaası, 1995, s.209.

⁸ İnan Özer, **Kentleşme, Kentleşme ve Kentsel Değişme**, Ekin Kitapevi, 2004, s.11.

⁹ Ahmet Bilgili, Feramuz Aydoğan ve Celil Güngör, "Doğu Anadolu Bölgesi'nde Zorunlu Göç Olgusunun Sosyolojik Çözümlemesi: Van Örneği", **II: Ulusal Sosyoloji Kongresi, (Toplum ve Göç)**, Mersin Sosyoloji Derneği, 1996, s.357.

tanımlanmıştır¹⁰. Ancak 1993 yılındaki Birinci Körfez Savaşı sonrasında meydana gelen göç dalgasından en çok etkilenen konumda olan ülkemiz olası sıra dışı beklenmeyen olaylar için bu tanımı yeterli görmemiştir.

Mevzuata eklenen yeni tanıma göre; “ Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelen yabancılara” göçmen denir¹¹. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere ulusal mevzuatımız göçmen olabilmenin şartını, Türk soyundan olup Türk kültürüne bağlı olmak olarak ortaya koymuştur. Türkiye’ye gelerek ülkemize yerleşmek ve yaşamak arzusunda olanlardan bu tanımın kapsamına girmeyenler ise “münferit yabancılar“ olarak tanımlanmaktadır.

1.1.4. İç Göç

Mevcut sınırlar içerisinde ortaya çıkan nüfus hareketlerini iç göç olarak adlandırılabilir. İç göçün en temel sebepleri: ekonomik istikrarsızlık, ülkedeki gelir dağılımındaki adaletsizlik, terör olayları ve kan davalarıdır.

Bir ülke sınırları içerisinde olan nüfus hareketleri ya da iç göç, üç farklı türde gerçekleşmektedir: Kırdan kente, kırdan kıra ve kentten kentdir¹². Ancak son dönemlerde uygulanan çeşitli projeler kapsamında, büyük şehirlerde aradıklarını bulamamış ve beklentilerini karşılayamamış vatandaşların kentten köye dönüşlerinin kolaylaştırılmasına yönelik çalışmalar yürütülmektedir. (İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin “Köye Dönüş Projesi” gibi.)

1.1.5.Dış Göç

Uzun süre kalmak, yerleşmek ya da ekonomik amaçlarla bir ülkeden bir başka ülkeye yapılan nüfus hareketleridir

¹⁰ İçişleri Bakanlığı, “İl Emniyet Müdürlüğü, Pasaport ve Yabancılar Şube Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği”, 23.08.1993, md.3.

¹¹ 5543 Sayılı “İskan Kanunu”, 2006, md.3-d bendi.

¹² Erol N. Tümerek, **Türkiye’de İç Göçler**, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Yayınları, 1968, s.35.

1.1.6. Serbest Göç

Kişilerin kendi rızası ile gerçekleştirdikleri göçtür. Göç, bireysel ya da aile içi toplu karar alma süreçleri sonrasında yapılır.

1.1.7.Zorunlu Göç

Kişilerin gönüllü olarak ya da rızaları alınmaksızın, bir başkasının zorlaması ile yaptıkları göç olarak adlandırılabilir. Nüfus mübadeleleri buna en güzel örneği teşkil etmektedir.

Tarihimizde bilinen en tipik örnek Lozan'da imzalanan "Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol"dür. Böylece, devletlerin diğer ülke sınırları içerisinde kalan kendi vatandaşlarını ya da soydaşlarını değiş tokuş yapmaları, bu protokolle devletler hukukuna bir örnek olarak girmiştir.

1.1.8.Yasa Dışı Göç

Birey ya da bireylerin, yaşadıkları toprakları terk ederek, izin almaksızın bir başka ülkenin topraklarına girmeleri ve o ülkenin topraklarını kendilerine geçici ya da kalıcı olarak yurt tutmalarıdır.

1.1.9.Düzensiz Göç

Bireylerin izin alarak bir ülkenin sınırlarını yasal olarak geçtikten sonra öngörülen zamanda çıkış yapmayarak o ülkeyi geçici olarak yurt tutmalarına denir.

1.1.10.Yasa Dışı Göçmen

Yaşadıkları toprakları terk ederek, izin almaksızın bir başka ülkenin sınırlarını geçen ve o ülkenin topraklarını kalıcı ya da geçici olarak yurt tutmak isteyen yabancılara denir.

1.1.11. İltica

Yabancılar mevzuatımıza göre iltica: Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırki, dini, milleti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri

nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancısıdır¹³.

Görüldüğü gibi Türkiye Cumhuriyeti Devleti iltica başvurusunu dikkate alacağı hedef kitleyi sadece Avrupalı devlet vatandaşları ile sınırlı tutmaktadır. Bunun da en temel sebebi; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1.B(1)(a) maddesine koyduğu “coğrafi kısıtlama şerhi”dir.

Coğrafi kısıtlama şerhi ısrarı, Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü imzalanırken de sürdürülmüştür. Bu çerçevede uluslararası antlaşmalara koyulan bu şerhin iç hukukumuza yansımaları da İltica Yönetmeliği, İskan Kanunu vb. düzenlemelerde kendisini göstermektedir.

1.1.12. Mülteci

İltica eden kişiye mülteci denir.

1.1.13. Sığınmacı

Yukarıda bahsedilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1.B(1)(a) maddesine koyulan “coğrafi kısıtlama şerhi”nden dolayı, Avrupa ülkeleri dışında mülteci olarak ülkemize giriş yapan kişilere mülteci denilememektedir. Bu yüzden doğu ülkelerinden gelen ve mültecilik arayan kişilere sığınmacı statüsü verilmektedir. Bu statüye göre, sığınmacı olarak kabul edilen yabancılar; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından tespit edilen ve uygun görülen üçüncü bir ülkeye gönderilmektedir.

¹³ İçişleri Bakanlığı, “ İltica Yönetmeliği “, 1994, md.3.

Türk Hukukunda mülteci ve sığınmacıların sığınma başvurusu yapıldıktan sonra sahip olması gereken maddi hak ve özgürlüklerinin neler olduğunu belirten açık bir temel düzenleme bulunmamaktadır¹⁴.

1.1.14.Kaynak Ülke

Ekonomik istikrarsızlık, siyasi çalkantı, savaş, aşırı nüfus, doğal afet ya da kıtlık gibi, insanları yaşadıkları topraklardan göç ettiren sebeplere sahne olan ülkelere denir. Bunlar aynı zamanda göçlerin kaynağı olan ülkelerdir.

1.1.15. Transit Ülke

Çeşitli sebeplerle göç eden yabancı uyruklu şahısların uğrak ülkeleri, geçici yaşama hakkıyla kaldıkları ya da hedefledikleri ülkeye ulaşmak için mecburiyetten yol tuttıkları ülkelere denir.

1.1.16. Hedef Ülke

Çeşitli sebeplerle göç eden yabancı uyruklu şahısların varmayı hedefledikleri ya da beklentilerini gerçekleştirebileceklerine inandıkları ülkeyi tanımlamaktadır.

1.2. İNSAN TİCARETİ VE GÖÇMEN KAÇAKÇILIĞI SUÇLARI

1.2.1.İnsan Ticareti

Uluslararası alanda net bir tanım yapılamamıştır ancak bu suçla mücadele etmek isteyen devletler kendi mekanizmaları içerisinde hareket etmiştir. Geçerli bir tanımın bulunmamasının en önemli nedeni; “bu suç kapsamına hangi eylemlerin girdiğinin net olarak kararlaştırılamaması olmuştur¹⁵.” Her ne kadar Birleşmiş

¹⁴ Yusuf Çalışkan, “Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları”, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:8, Cilt: VIII, Sayı: 2, Haziran 2009, s.9.

¹⁵ Liz Kelly, Linda Regan, “Stopping Traffic: Exploring the Extent of and Responses to Trafficking in Women for Exploitation in the UK”, **Police Research Series, Paper 125**, London., 2000, s.4.

Milletler çerçevesinde 12–13 Aralık 2000 tarihlerinde Palermo’da düzenlenen konferansta kabul edilen “Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Ek İnsan Ticaretinin, Öncelikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” kapsamında insan ticareti suçu uluslararası arenada tanımlanmaya çalışılsa da net bağlayıcı hükümler içermekten uzak kalmıştır.

Ülkemizde ise “Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ün Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce de onaylanması 30.01.2003 tarihinde uygun bulunmuştur¹⁶.

Bu protokolün 3. maddesinde insan ticareti tanım olarak: Kuvvet kullanarak ya da kuvvet kullanma tehdidi ile veya diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma, kişinin çaresizliğinden yararlanma veya başkaları üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye veya başkalarına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması anlamına gelir. İstismar terimi; asgari olarak, başkalarının fuşunu, istismar edilmesini veya cinsel istismarın başka biçimlerini, zorla çalıştırmayı ya da hizmet ettirmeyi, esareti ya da esaret benzeri uygulamaları, kulluğu veya organlarının alınmasını içerir şeklinde tarif edilmiştir.

Tanımda en çok dikkat çeken husus insan ticaretine konu olacak mağdurun tamamen rızası ve iradesi dışında gerçekleşecek fiiller ve yöntemler sonucunda insan ticaretine konu olacağına ortaya koyulmasıdır. Peki, mağdurun rızası insan ticareti suçunu geçersiz kılabilir mi? Bu soruya cevap yine aynı protokolün 3. maddesinin b fıkrasında verilmektedir: “İnsan ticaretinin (a) bendinde belirtilen yöntemlerden herhangi biriyle yapılmış olması halinde, mağdurun bu istismara razı olup olmaması durumu değiştirmeyecektir.” denilmektedir.

¹⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4804.html>, erişim.22.10.2010.

İnsan ticareti suçuna maruz kalan insanların yaşam kaliteleri, hiçbir düşüncenin kabul edemeyeceği bir seviyeye düşürülmektedir. Dahası zaman zaman yaşamların yitirildiği bir dünya gerçeğidir.

Bir uluslararası suç olarak kabul edilen insan ticareti olgusunda insan ticaretini yapan kişiye insan taciri, suça ise insan ticareti denilmektedir. Ancak ticaret ve tacir kelimeleri anlam itibarıyla bu suçla ne kadar örtüşmektedir? Türk Ticaret Kanunu'na göre; "Bir ticarethane veya fabrika yahut ticari şekilde işletilen herhangi bir müesseseyi ilgilendiren muamele, fiil ve işlere dair diğer kanunlarda yazılı hususi hükümler, ticari hükümler¹⁷" olarak adlandırılmaktadır. Peki, insan ticareti bir ticaret midir? Tacir, bir müessese sahibi midir? Bu açıdan bakıldığında zaman zaman suçun adının insan ticareti olması düşündürücüdür.

1.2.2. Kaynak Ülke, Hedef Ülke ve Transit Ülke Kavramları Bakımından İnsan Ticareti

İnsan ticaretinin mikro ölçekli bir suç olmaktan çıkıp uluslararası bir suç haline gelmesi ile birlikte bugün dünyanın birçok bölgesine etkileri uzanabilen bir suç şekli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kimi ülkeler kaynak ülke, kimi ülkeler transit ülke, kimi ülkeler de hedef ülke olarak insan ticaretinin etkisini farklı farklı yaşamaktadırlar. Bu konuda ülkeler arasında kesin sınıflandırmalar yapmak zor olmakla birlikte ekonomik refah seviyesinin ve coğrafik konumun yapılabilecek sınıflandırmada belirleyici değişkenler olabileceği söylenebilir.

Prensipte, kaynak ülke mağdurların insan tacirlerinin eline düşmeden önce yaşadığı ülkeyi, transit ülke mağdurların hedef ülkelere götürülmeden önceki geçici barındırıldığı ülkeyi, hedef ülke ise mağdurların zorla çalıştırıldıkları ve istismar edildikleri ülkeyi ifade eder.

"Genel olarak, dünyanın güneyinden kuzeyine, doğusundan batısına bir rota çizmek ve ülkeleri güney ve doğuda bulunanları kaynak, batı ve kuzeydeki ülkeleri

¹⁷ 6762 sayılı "Türk Ticaret Kanunu", 09.07.1956, md.1.

de hedef ülke olarak tanımlamak mümkündür. Geçiş yollarında bulunan ülkeler ise transit ülkelerdir¹⁸.”

“Küreselleşmenin doğal bir sonucu olarak sermaye, mal ve hizmetlerin akışı ile birlikte iş gücünün de akışı ortaya çıkmıştır. İnsan ticareti belki de küreselleşmeden kaynaklanan iş gücü akışının en kötü halidir ve bu haliyle küreselleşmenin karanlık yüzlerinden biri olarak kabul edilmektedir¹⁹.” Nitekim son yıllarda ülkelerdeki ekonomik kıtlığa paralel olarak kaynak ülke sayısında belirgin bir artış ortaya çıktığı görülmektedir.

Konuyu örneklendirmek gerekirse, 1993–1994 yıllarında, AB ülkelerinde on ya da on iki farklı ülkeden getirilen mağdurlar insan tacirlerince satılırken, bugün kırk farklı ülkeden mağdurların insan tacirlerince pazarlandığı bilinmektedir²⁰.

1.2.3. Türk Ceza Kanunu’nun İnsan Ticaretine Bakışı

Ülkemizde, insan ticareti suçunun hukuki alt yapısını oluşturan kanuni dayanak; BM tarafından 2000 yılında imzalanan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ve bu Sözleşmeye ek “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesi, Durdurulması ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” oluşturmaktadır. Türkiye’nin de taraf olduğu bu protokole dayanılarak; insan ticareti suçu 3.8.2002 tarih ve 4771 sayılı Kanunla Türk Ceza Kanunu’na ilave edilmiştir. İlk olarak eski Türk Ceza Kanunu’nun çalışma hürriyetine karşı suçlar kısmında 201/a ve 201/b maddelerinde düzenlenmiş olan bu suçlar, yeni Türk Ceza Kanunu’nda ise uluslararası suçlar kısmında 80. maddede düzenlenmiştir²¹.

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu’nun 80. maddesinde insan ticareti ile ilgili olarak, 765 Sayılı Eski Türk Ceza Kanunu 201/b maddesine oranla daha kapsamlı bir hüküm getirilmiştir.

¹⁸ Gürbüz Bolat, “Dünya’da ve Türkiye’de İnsan Ticareti” **Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, 2005, s.62.

¹⁹ Loring Jones, W. David Engstrom, Tricia Hilliard, Mariel Diaz, ”Globalization and Human Trafficking”, **Journal of Sociology & Social Welfare**, June 2007, Vol.34,N.2, s.8.

²⁰ Gürbüz, “Dünya’da ve Türkiye’de İnsan Ticareti”, s.63.

²¹ Bülent Çiçekli, ”Yasa Dışı Göç, İnsan Ticareti ve İnsan Kaçakçılığı ile Mücadele ve Türkiye”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 7 (1),2005, s.43-57.

“Madde 80: Zorla çalıştırmak, hizmet ettirmek, fuhuş yaptırmak veya esarete tâbi kılmak ya da vücut organlarının verilmesini sağlamak maksadıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle kişileri ülkeye sokan, ülke dışına çıkaran, tedarik eden, kaçırın, bir yerden başka bir yere götüren veya sevk eden ya da barındıran kimseye sekiz yıldan on iki yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adlî para cezası verilir.

(2) Birinci fıkrada belirtilen amaçlarla girişilen ve suçu oluşturan fiiller var olduğu takdirde, mağdurun rızası geçersizdir.

(3) On sekiz yaşını doldurmamış olanların birinci fıkrada belirtilen maksatlarla tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden diğer bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri veya barındırılmaları hâllerinde suça ait araç fiillerden hiçbirine başvurulmuş olmasa da faile birinci fıkrada belirtilen cezalar verilir.

(4) Bu suçlardan dolayı tüzel kişiler hakkında da güvenlik tedbirine hükmolunur.” denilmektedir.

80. madde incelendiğinde, daha önce de bahsedilen ve Türkiye tarafından da 30.01.2003 tarihinde onaylanan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ve “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Ek İnsan Ticaretinin, Öncelikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol” hükümlerinin adaptasyonunu sağlamak üzere hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Maddenin birinci fıkrası, söz konusu maksatlarla gerçekleştirilecek maddî unsurların belirli araç fiillere başvurulması suretiyle gerçekleştirilmesini suçun oluşması bakımından gerekli koşullar olarak saptamıştır. Bu fiiller tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulama, nüfuzu kötüye kullanma, kandırma, mağdurların çaresizliklerinden yararlanma veya mağdurlar üzerinde sahip olunan denetim olanaklarından yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle gerçekleştirilecektir.

Maddenin ikinci fıkrasında, belirtilen amaçları elde etmek üzere girişilen ve suçu oluşturan yardımcı fiiller varsa artık, mağdurun rızasının yok sayılacağı belirtilmiştir. Örneğin bir kimsenin organlarını vermek hususundaki rızası, yukarıda

belirtilen fiiller sonucunda elde edilmiş ise, suçun oluşması bakımından bu rıza yok sayılacaktır²².

Maddenin dördüncü fıkrasında da görüldüğü gibi suç sadece gerçek kişiler tarafından değil aynı zamanda tüzel kişilikler tarafından da işlenebilir. Bu durumda suçun faili tüzel kişiliğin yetkilisi konumundaki gerçek kişidir. Doktrinde tüzel kişi; ”Belirli, ortak ve sürekli bir amacı gerçekleştirmek ve başlı başına bağımsız bir varlığa sahip olmak üzere örgütlenmiş, hukuk düzeni tarafından kendilerine hukuk sujesi olma niteliği tanınan kişi veya mal toplulukları” olarak adlandırılmaktadır. Tüzel kişinin yetkilisinden anlaşılması gereken, onu borç altına sokabilen veya ona bir hak kazandırabilen gerçek kimsedir²³.

1.2.4. İnsan Ticareti Suçu İle Korunan Hukuki Yarar

İnsan ticareti suçunda korunan hukuki yarar, net bir şekilde kişinin yaşama ve maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkının güvence altına alınmasıdır. 80.maddenin gerekçesinde insanların bu uygar dünyada esarete tabi kılmaya yönelik fiillerin işlendiği olgusundan hareketle, kadın çocuk ve diğer tüm insanların sömürülmelerinin, kullanılmalarının ve mağdur edilmelerinin önüne geçilmesi amacıyla, özellikle uluslararası alanda gerçekleştirilen örgütlü suçların da önlenmesi amacıyla uluslararası toplumun sözleşmeler düzenlediği ve insan ticareti fiilini iç hukuklarına suç haline dönüştürdüğü görülmektedir. Adından da anlaşılacağı üzere insan ticareti suçu insan olmanın gerektirdiği onur ve hasiyetiyle bağdaşmayan davranışlara insanların maruz kalmamasını, herhangi bir ayırım yapılmaksızın tüm insanların maddi ve manevi varlıklarının korunması, insan hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla kabul edilmiştir. Tüm uluslararası sözleşmelerin ve anayasaların ilk sözü insanın; yaşamının, maddi ve manevi bütünlüğünün korunup geliştirilmesi, zorla çalıştırılmaması, kul veya köle haline getirilmemesi işkence ve eziyete tabi tutulmaması olarak gösterilmiştir. 80. madde net bir şekilde insanın insan olmasının sonuçları ile temel hak ve hürriyetlerinin korunmasını hedeflemiştir. İnsanın zorla çalıştırılması ve hizmet ettirilmesi angaryadır. İnsana fuhuş yaptırılması cinsel özgürlüğünün ihlalidir. İnsanın esarete tabi kılınması, onun kul ve köle haline

²² Ersan Şen, **Yeni Türk Ceza Kanunu Yorumu**, Vedat Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.246-249.

²³ Ali Hakan Evik, “Göçmen Kaçakçılığı Suçu”, **AÜEHFD, C.IX, S.3-4**, 2005, s.135-138.

getirilmesidir. İnsanın vücut organlarının alınması, onun vücut bütünlüğüne, yaşam ve sağlığına yönelik ciddi bir saldırıdır. Kanun koyucu, bu saiklerin ve suçun manevi unsurunu teşkil ettiğini ifade ederek, bu saikleri yasaklamak suretiyle, insanın korunmasını istemiştir. Tüm bu seçimlik maksatlarla insana tehdit baskı, cebir veya şiddet uygulamak, insanın üzerindeki nüfuzu kötüye kullanmak, onu kandırmak, insan üzerindeki denetim ve olanakları ile çaresizliğinden yararlanmak şeklindeki araç fiillerde yasaklanarak insanın onur, şeref ve haysiyetiyle vücut bütünlüğünün korunması düşünülmüştür. 80. maddesini üçüncü fıkrasında, özellikle çocukların yani suç işlendiği anda 18 yaşını doldurmamış çocukların korunmasına özel önem vererek, çocuklarını hukuki yararlarının daha özenle korunması amaçlanmıştır. Bu fıkra göre “18 yaşını doldurmamış olanların, birinci fıkrada belirtilen maksatlarla tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden diğer bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri veya barındırılmaları hallerinde suça ait, araç fiillerden hiç birine başvurulmuş olmasa da faile birinci fıkrada belirtilen cezalar verilir²⁴.”

1.2.5. Göçmen Kaçakçılığı

Göçmen kaçakçılığı suçları, uzun yıllar uluslararası arenada ferdi suçlar kapsamında değerlendirildi ve birçok ülkede bu yönde oluşan algı ceza hukukuna da yansdı. Bu bağlamda, karşımızda bulunan uluslararası organize suç grupları deşifre edilemediği gibi genelde sürekli aynı kişilere dar bir bakış açısı ile işlemler gerçekleştirildi. Ancak ilerleyen zamanlarda suçun vasfı ve mahiyeti gerek uluslararası platformda gerekse de ulusal bazda daha net anlaşılınca göçmen kaçakçılığı suçu uluslararası bir suç olarak algılandı ve daha profesyonel çalışmalar yapılmaya başlandı²⁵.

Ülkemizde, göçmen kaçakçılığı suçunun hukuki alt yapısını oluşturan kanuni dayanak; BM tarafından 2000 yılında imzalanan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ve bu Sözleşmeye ek “Göçmenlerin Kara, Deniz ve Hava Yollarıyla Kaçırılmalarına Karşı Protokol” oluşturmaktadır. Türkiye’nin de taraf olduğu bu protokole dayanılarak; göçmen kaçakçılığı suçu 3.8.2002 tarih ve

²⁴ Ersan Şen, Türk Ceza Kanunu’nda Uluslararası Suçlar , Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2011, s.74–75.

²⁵ Andi Pacurar, “Smuggling, Detention and Expulsion of Irregular Migrants a Study on International Legal Norms, Standards and Practices”, European Journal of Migration and Law 5, 2003, s.259-283.

4771 sayılı Kanunla Türk Ceza Kanunu'na ilave edilmiştir. İlk olarak eski Türk Ceza Kanunu'nun çalışma hürriyetine karşı suçlar kısmında 201/a ve 201/b maddelerinde düzenlenmiş olan bu suçlar, yeni Türk Ceza Kanunu'nda ise uluslararası suçlar kısmında 79. maddede düzenlenmiştir.

Göçmen kaçakçılığı suçu, Türk Ceza Kanunu'na eklenmeden önce ise suçun mağduru yani ülkeye kaçak yollarla sokulmak istenen kişiler için Pasaport Kanunu'nun 34. veya 35. maddesine göre, hafif hapis veya hafif para cezası cezalandırılırken, bu kimselere aracılık edenler ise aynı Kanunun 36. maddesine göre suçun organizatörü sıfatıyla hapis cezası ile cezalandırılıyorlardı.

1.2.6. Türk Ceza Kanunu'nun Göçmen Kaçakçılığı Suçuna Bakışı

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanununun 79. maddesinde göçmen kaçakçılığı ile ilgili olarak, Eski Türk Ceza Kanunu 201/a maddesine oranlı daha kapsamlı bir hüküm getirilmiştir:

“(1) Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollarda;

Bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına imkân sağlayan,

Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkân sağlayan kişi üç yıldan sekiz yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.

(2) Bu suçun bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, verilecek cezalar yarı oranında artırılır.

(3) Bu suçun bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, tüzel kişi hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirine hükmolunur.”

Madde incelendiğinde görülmektedir ki suçun işlenişinde manevi unsur bakımından özel kast aranmaktadır. Bu özel kast maddi menfaat elde etmektir. Yani kişi bir yakınına, arkadaşına, akrabasına duyduğu sevgiden ve destek olmak niyetinden hareketle yardım eden failde, suçun manevi unsurunun gerçekleşmesi bakımından özel kast bulunduğu kabul edilemez.

Kanun koyucu, suçun maddi unsuru bakımından ise seçimlik hareketler göstermiştir. Fail, yasal olmayan yollardan bir yabancıyı ülkeye sokar veya ülkede

kalmasına imkân sağlar veya Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkân sağlarsa, suçun maddi unsurunu tamamlamış olacaktır. Burada önemli olan husus, bir kişiyi ülkeye sokmak ya da ülkeden çıkartmak için izlenen yolun yasal olmayan bir yol olması gerekmektedir. Örneğin; herhangi bir sebeple ülkeye girişi yasaklanmış²⁶ bir kişiyi ülkeye sokmak ya da ülkeden başka bir ülkeye çıkışını sağlamak amacıyla faaliyet yürüten fail cezalandırılacaktır.

Her ne kadar kanun madde başlığı göçmen kaçakçılığı olsa da kanun koyucu sadece göçmen kaçakçılığını değil aynı zamanda geniş anlamda da ülkeye giriş ve ülkeden çıkışı da ceza normlarıyla koruma altına aldığı anlaşılmaktadır.

Yine kanun koyucu göçmen kaçakçılığı suçunun işlenişinde; suçun bireyselliği ve bir örgüt tarafından işlenişini de birbirinden ayrı değerlendirmektedir. Bu hükümle, örgütlenmenin bağımsız bir suç olarak kabul edilmediğini ancak göçmen kaçakçılığı suçunun ağırlaştırıcı sebebi olarak sayıldığını görmekteyiz²⁷.

Bu yasaya 22.07.2010 tarihinde eklenen bir madde göçmen kaçakçılığında yapılan etkin mücadelenin önünü açmak adına olumlu bir adım olmuştur. Bu madde: “ Suç teşebbüs aşamasında kalmış olsa dahi, tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur. “ şeklinde eklenmiştir.

1.2.7. Göçmen Kaçakçılığı Suçu İle Korunan Hukuki Yarar

Ceza hukuku uyguladığı yaptırımları sebebiyle korkutucu olmakla birlikte, esasen insanları cezalandırmaktan daha çok başkalarının hak ve hürriyetlerinin

²⁶ Pasaport Kanunu Madde 8: Türkiye’ye Girmeleri Memnu Kimseler : 1. Serseriler ve dilenciler; 2. Delilikle veya bulaşık hastalıkla malul olanlar (Bu gibilerden umumi sıhhati ve asayışı tehlikeye sokmayacak halde olup kendi vasıtalarıyla veya kanuni veli veya vasilerinin maddi himayeleri altında olarak tedavi veya hava değiştirme için gelenler bu hükümden istisna edilebilirler); 3. Türkiye Cumhuriyetinin taraf bulunduğu, mücrimlerin iadesine müteallik anlaşma veya antlaşmalarla iadeye esas olarak kabul edilen suçlardan birinden sanık veya hükümlü bulunanlar; 4. Türkiye’den sınır dışı edilmiş olup da avdetine müsaade edilmemiş bulunanlar; 5. Türkiye Cumhuriyetinin emniyetini ve umumi nizamını bozmak niyetiyle veya bozmak isteyenlere ve bozanlara iştirak veya yardım etmek maksadıyla geldikleri sezilenler; 6. Fahişeler ve kadınları fuhşa sevk ederek geçinmeyi meslek edinilenlerle beyaz kadın ticareti yapanlar ve her nevi kaçakçılar; 7. Türkiye’de kalacaklarını beyan ettikleri müddetçe yaşamalarına ve tekrar gitmelerine yetiyecek paraları bulunmayıp Türkiye’de kendilerini himaye edecek kimseleri bulunduğunu veya Türkiye’de yabancılara kanunla menedilmemiş işlerden birini tutacaklarını ispat edemeyenler.

²⁷ Şen, Yeni Türk Ceza Kanunu Yorumu, s.246–249.

tehlike ve zararlardan korunmasını engeller. Bu noktada hukuki yararlardan faydalanan kişilerin kim oldukları belli olmadığı gibi haksız fiile teşebbüs eden, ya da haksız fiili gerçekleştiren failin de kim olduğu önceden belli değildir. Burada amaç, “hukuki yarar” adı altında ceza normunun düzenlenmesini gerekli kılan kişi hak ve hürriyetlerinin tehlikeye düşmemesi veya zarar oluşmuşsa da buna sebebiyet veren cezalandırılmasıdır. Böylece ceza hukukunun toplum barışının bozulmadan korunması, caydırıcılığı, eğer bu mümkün değilse yani suç işlenmişse adaletin sağlanması ve bozulan düzenin yeniden tesis edilmesi adına, uslandırıcı, ödetici ve caydırıcı fonksiyonları bulunan ceza yaptırımının faile tatbiki yoluna gidilmesidir.

Göçmen kaçakçılığında korunan hukuki yarar 79. maddenin gerekçesinde insanların çaresizce birilerinin eline düşmelerinin ciddi, hatta yaşam ve beden bütünlükleri bakımından onarılamayan zararla karşı karşıya kalmalarının önlenmesi olarak gösterilmiştir. Maddenin gerekçesinde, bu suçta asıl mağdurların, çaresizlikleri ve yoksulları sebebiyle çırpınan insanlar ifade edilmektedir. Göçmen kaçakçılığı, suçunun 79.maddenin ikinci fıkrasında yer alan nitelikli halinde, mağdurun onurunun, sağlığının ve yaşamının, korunmasının amaçlandığı, elbette maddenin birinci fıkrasında düzenlenen suçun mağdurun onuruna, sağlığına ve yaşamına güvence getirdiği, ancak bu suçun esas itibariyle “Uluslararası Suçlar” kapsamında, devletlerin sınırlarını, ülkelerin sosyal düzeylerini, genel güvenliklerini, iktisadi yararlarını korumayı hedeflediği, gözden uzak tutulmamalıdır.

Bir başka ifade ile göçmen kaçakçılığı, bu suçu düzenleyen 79. maddenin gerekçesinde açıklandığı şekliyle sırf çaresiz insanların hukuki yararlarını korumak amaçlayan bir norm olarak kabul edilmemiştir; çünkü göçmen kaçakçılığında, yasal olmayan yollardan ülkeye giriş ve çıkışların önlenmesi, insan hareketlerinin devletlerin kontrolünde yapılması, yani ülkeye giriş ve çıkışların yasal yollarla gerçekleştirilmesi düşünülmüştür. Bunun yanında, göçmen kaçakçılığı fiilinin suç sayılmasının bir nedeni de göç alma ihtimali bulunan gelişmiş ülkelerin korunması teşkil etmektedir. Sınır güvenliği, vize, ülkeye giriş ve çıkışların sürekli denetlenip kontrol edilmesi, ülkede bulunan yabancıların takibine dair yol ve yöntemlerle, başka ülkelere kontrolsüz bir şekilde gelecek farklı kültür ve yapıdaki insanları, özellikle eğitim ve öğrenim düzeyi düşük, kalifiye olmayan bir başka ülkeye gittiklerinde ciddi yükler getiren insanları kabul etmek ve barındırmak istemeyen ülkeler, göçmen

kaçakçılığı fiilinin suç sayılması suretiyle kendileri istemedikçe ve kabul etmedikçe yabancıların ülke topraklarına gelişleri ve girişlerinin bir nebze olsun engellemeyi amaçlamışlardır. İşte göçmen kaçakçılığı suçu ile korunan bir hukuki yarar da, göç alan ülkelerin menfaatlerinin korunmasıdır. Yoksa sadece, çaresiz insanların korunması maksadıyla, bu suçun kabul edildiğini söylemek isabetli olmayacaktır: çünkü bu suç neticede, yaşadıkları yerlerde çektikleri sıkıntılardan dolayı kalmayan veya kalamayan kişilerin, rızalarına dayalı hareketlerinden kaynaklanmaktadır. Elbette burada fail insanların bu çaresizliğinden faydalanmak amacıyla maddi menfaat sağlamayı hedeflemektedir. Bu suç diğer taraftan çaresiz insanların maddi yönden sömürülmesinin önüne geçmeyi öngördüğünden, trajikomik bir şekilde mağdurların mal varlıklarını da korumaktadır. Ancak mağdur bir şekilde temin ettiği parayı faile vermek suretiyle, iktisadi ve sosyal açıdan daha rahat bir yaşama kavuşmayı hedeflemektedir²⁸.

1.2.8. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı Arasındaki Farklar

İnsan ticareti ile insan kaçakçılığı çoğu zaman birbirlerine karıştırılan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu kavram kargaşası, 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 79. maddesinde insan kaçakçılığını, 80. maddesinde ise insan ticaretini iki ayrı suç tanımı olarak ortaya koyana kadar mevzuatımızda da kısmen bulunmaktaydı.

Genel olarak tanımlamak gerekirse insan kaçakçılığı tamamen kendi rızası ile bir başka ülkeye göç etmek isteyen insanı yasa dışı yollardan kaçırmaktır oysa insan ticaretinde ana unsur daha iyi bir yaşam ve para kazanmak için başka bir ülkeye gitmek isteyen kişiyi, çeşitli hile ve desiselerle kandırmak, baskı, cebir, şiddet ve zor kullanarak getirilen hedef ülkede istismar etmektir.

“İnsan ticaretinde tacir, başlangıçtan itibaren sömürdüğü mağdurla arasındaki ilişkinin sürekli olmasını ister ve ilişkilerini bu şekilde geliştirir. Bu ilişki çeşitli biçimlerde ortaya çıkar ki, bunlar; zor kullanma, cinsel kölelik ya da işgücü köleliği, haysiyetin çiğnenmesi ve özgürlüğünün sınırlandırılması gibi unsurları içerir. Oysa

²⁸ Şen, **Türk Ceza Kanunu’nda Uluslararası Suçlar**, s.72–74.

göçmen kaçakçılığında, tacirlerle göçmen arasındaki ilişki, kişinin girmek istediği ülkeye yasa dışı yolla girdiği veya çıkmak istediği ülkeden çıktığı anda sona erer²⁹.”

Hem insan ticareti, hem de göçmen kaçakçılığı Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Protokoller ile tanımlanmış ve gündeme getirilmiştir. Her iki suç türünün de bir ülkeyle sınırlı kalmayıp sınırşan ve örgütlü suç niteliği taşıdığı belirtilmelidir. Ancak yine de unutulmaması gereken önemli bir husus, insan ticareti suçunun bir ülke sınırları içerisinde, o ülke vatandaşlarına yönelik işlenebileceğidir. Yani, Türkiye'de, Türk vatandaşı bir kişi, sınırlar aşılmasa bile ülke içinde köleleştirilebilir. Ancak yine de, her iki suç tipinin de doğasında sınırşan bir hareket olduğu düşünülmektedir.

	Göçmen Kaçakçılığı	İnsan Ticareti
İnsan Hakları İhlalleri Yönüyle	Kısmen Yaşanır	Yaygın Şekilde
İrade Özgürlüğü	Var	Yok
Zarara Uğrama	Kısmen	Tamamen
Kaçakçı İle Yasa Dışı Göçmen/Mağdur İlişkisi	Yasa Dışı Giriş veya Çıkış Sonrasında Biter	Başından Sonuna Kadar Devam Eder
Uluslararası Ulaşım	Var	Var(Ülke İçi de Olabilir)

Tablo 1 : Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti Arasındaki Farklar³⁰

İki suç arasındaki farklardan biri de insan hakları boyutudur. İnsan ticaretinde mağdur baskı ve şiddet gibi zor kullanma yöntemlerine maruz kalmakta bu nedenle insan hakları ihlali ve insana karşı işlenmiş bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Göçmen kaçakçılığında ise ihlal edilen, ülkelerin yasalarıdır. Yasa dışı göçmen kendi iradesi ile bir başka ülkeye gidebilme hizmeti karşılığında kaçakçıya belirli bir ödeme yapmaktadır. Göçmen kaçakçılığı yapan kişi ya da gruplar, kimi zaman kişileri bir yerden başka bir yere taşıırken, insan onuruyla bağdaşmayacak uygulamalar yapmakta (Kamyon kasasında havasız kalma, güvenliksiz bir botla denize açılma gibi) ve kimi durumlarda bu kişilerin ölümü ya da yaralanmasıyla

²⁹ IOM Uluslararası Göç Örgütü Raporu,” Türkiye’de İnsan Ticareti İle Mücadelede Yasa Uygulama İle İlgili Stratejik Bir Yaklaşım”, Ankara, 2006 s.7.

³⁰ Oğuzhan Ömer Demir, Hakan Erdal, “Yasa Dışı Göç İle İlgili Kavramların Doğru Anlaşılmasını Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi Cilt:12 (1)**, 2010, s.41.

sonuçlanmaktadır. Genel resim içerisinde küçük bir yer kaplasa da, göçmen kaçakçılığında da insan hakları ihlalleri yaşanmaktadır.

İki suç arasındaki bir diğer fark da insan özgürlüğü ile alakalıdır. Göçmen kaçakçılığında bir kişinin özgür iradesinin sürecin sonuna kadar korunması, insan ticaretinde ise sürecin zorlama/korkutma içermesi söz konusudur.

İnsan ticaretine konu olan suç mağduru zorla çalıştırılmak, kölelik ve benzeri uygulamaları tabi kılmak ya da organların alınması gibi türlerde istismar edilmekte, ağır ve yoğun bir zarara uğratılmakta iken göçmen kaçakçılığında suça konu edilen kişilere doğrudan maddi ve manevi bir zarardan bahsedilmemektedir.

Göçmen kaçakçılığında ulusal sınırların aşılması gerekmektedir. Oysa insan ticaretinde suç uluslararası boyutta hem de ulusal boyutta gerçekleşebilir.

Gerek insan ticareti mağdurları ve gerekse de yasa dışı göçmenlerde kaçak çalışmaya rastlanabilmektedir. Ancak insan ticaretinde kaçak çalışma aynı zamanda zorla çalışma unsurlarını da içermektedir. Yasa dışı göçmende ise baskı, cebir ve şiddet kullanarak zorla çalışma ve çalıştırma söz konusu değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖÇ VE TÜRKİYE

2.1. GÖÇ OLGUSUNA GENEL YAKLAŞIM

İnsanlık tarihinin bilinen en eski zamanlarından beri çeşitli zamanlarda ve şekillerde kendisini göstermekte olan göç, yer değiştirme zorunluluğu duyan insanların yaşamlarını devam ettirebilme ya da daha iyi şartlara kavuşmak arzusunun bir tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'ne göre göç: “ 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 tanımlanmıştır.

İlk zamanlar insanların doğal afetlerden kaçma, beslenme ihtiyacını karşılayamama ya da temel güvenlik endişesi ile ilkel kabile savaşlarından kendisini sakınmak amacıyla göç ettikleri bilinse de ilerleyen zamanlarda değişen ve gelişen şartlar göçün çoğunlukla ekonomik ve siyasi sebeplerle ülke içerisinde ya da yakın bölgelerde gerçekleştiği görülmüştür.

Dünyamız tarım ve sanayi devrimlerinden sonra bilgi çağı olarak adlandırılan yeni bir çağı yaşamaktadır. Küreselleşme kavramı sınırları ortadan kaldırmakta, sadece yatırımı, ticareti ve kültürel ürünleri değil göçü de bölgesel boyuttan uluslararası boyuta taşımaktadır. Özellikle iletişim teknolojilerinin değişim ve inanılmaz bir gelişim göstermesi ile daha da hız kazanan göç hareketleri, bugün dünyanın karşılaştığı en önemli ve dikkat çekici sorunlardan biri haline gelmiştir.

Birçok değişkeni bünyesinde barındıran göç olgusu, tek başına değerlendirilemeyecek kadar karmaşık ve çok boyutlu bir olgudur. Öyle ki, göçün nedenlerinin açıklanması ve hedeflerinin belirlenmesi demografi, coğrafya, ekonomi,

istatistik, sosyoloji ve siyaset bilimi gibi farklı bilim disiplinlerinin ilişkisi ile ortaya konulabilir¹.

Ancak göçün sebepleri incelenirken daima iki faktör göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlardan birincisi; kişi asıl bulunduğu ülkeden yani kaynak ülkeden göçe zorlayan sebepler ki bu sebepler itici sebepler olarak adlandırılmaktadır. İkincisi ise hedef ülkeye göç etmek isteyen kişiye o ülkeyi cazip kılan sebeplerdir ki bu sebepler de çekici sebepler olarak adlandırılmaktadır.

Birleşmiş Milletler verilerine göre, 2005 yılında dünyada toplam 200 milyon kişi göçmen durumdadır. Bu rakam dünya nüfusunun ortalama %3'ünü karşılamaktadır. Bütün dünyada göç edenlerin sayısı; 2005 yılında 8,7 milyon, 2006 yılında 9,9 milyon ve 2007 yılında ise 12,7 milyon olarak belirtilmektedir².

Ekonomik sebepler ve can güvenliği, iç göçte olduğu gibi, dış göçün de en temel nedenlerinden biridir. Göçü daha iyi anlamak, üzerinde daha profesyonel ve akademik seviyede önlemler alınabilmesi için birçok sayıda akademik çalışma bulunmasına rağmen³, uluslararası göçe kaynak teşkil eden ülke insanların göç arzusunu en aza indirgeyecek ya da uluslararası göçe hedef olan ülke insanların endişelerini giderecek bilinen bir formül bulunamamıştır⁴.

¹ Jakub Bijak, "Forecasting International Migration: Selected Theories, Models and Methods", **Warsaw: Central European Forum For Migration Research**, 2006, s.27.

² UNODC Report, 2008, s.5.

³ Unat N. Abadan, Ruşen Keleş, (1975), "Göç ve Gelişme, Uluslararası İşgücü Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir Araştırma", Ankara: **A.Ü.S.B.F. İskan ve Şehircilik Enstitüsü**; Unat N. Abadan, (2002), "Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa", İstanbul: **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**; A.S. Gıtmaz ,(1983), "Yurt Dışına İşçi Göçü ve Geri Dönüşler: Beklentiler ve Gerçekleşenler", İstanbul: Alan Yayınları.; G. Vassaf , (2002), "Daha Sesimizi Duyuramadık: Almanya'da Türk İşçi Çocukları", İstanbul: **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**.; Hanifi Sever, (2007), "Yabancıların Suç Analizi, Uluslararası İnsan Hareketleri Serisi – 1", İstanbul: **İstanbul Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğü Yayınları**.; Kaya, A. ve Kentel, F., (2005), "-Turk: A Bridge or a Breach Between Turkey and the European Union? A Comparative Study of German-Turks and French-Turks", Brussels: Centre for European Policy Studies Pub.

⁴ Avrupa Birliği ülkelerine yılda ortalama 500.000 civarında yabancıların sadece Asya kıtasından yasa dışı olarak girdiği tahmin edilmektedir (Tülin İçli, Hanifi Sever, (2008), "Profiling Foreigners Involved in Crime: The Case of İstanbul", Conference of Environmental Criminology and Crime Analysis, 17-19 Mart 2008, İzmir, Türkiye.). Bu rakam dünya genelinde ise 2 milyona çıkmaktadır (Marshall, Barbara, (2004), "Recent Developments in EU Migration and Asylum Policy", Vassiliki N. Koutrakou (Der.), Contemporary Issues and Debates in EU Policy, Manchester: Manchester University Press.).

2.2. TÜRKİYE'YE YÖNELEN DÜZENLİ GÖÇ

Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının kesiştiği jeostratejik bir coğrafi konuma sahip olan Türkiye, bu konumunun bir sonucu olarak, kendisine yakın bölgelerdeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle çok eski zamanlardan beri göçün doğal ve kaçınılmaz bir hedefi olmuştur.

Tarihi perspektifi içerisinde, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini çeşitli dönemlere ayırmak ve bu şekilde incelemek bütünlük açısından uygun olacaktır. Ele alınması gereken birinci dönem Cumhuriyet öncesi, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yaşanan göçlerdir. Bu dönemin en belirgin özelliği; Osmanlı İmparatorluğu bölgenin kimi zaman en büyük kimi zaman da önemli bir gücü olduğundan, yakın coğrafyasında vukuu bulan siyasi, etnik ya da dinsel çatışmalar neticesinde kendisine yaşanacak yeni bir bölge arayan toplulukların sığınma başvurusu şeklinde olmasıdır.

Cumhuriyet döneminde ise daha farklı bir politika izlenmiştir. Dünya genelinde modernitenin, diğer bir deyişle Avrupa kökenli ekonomik, toplumsal ve siyasi dönüşümün yaygınlaştığı 20. yüzyılın ilk çeyreğinde, Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmuştur. Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana öne çıkan modernite projesi içerisinde ulus-devletin inşası ve korunması süreçlerini etkileyen değişkenlerden birisi de uluslararası göç hareketleridir. Bu açıdan bakıldığında göç hareketleri üç farklı dönemde değerlendirilecektir: ulus-devlet inşasının erken dönemi olan 1923-1950 arasındaki dönem, 1950-1980 arası ulus-devlet inşasının yerleşme süreci olan dönem ve 1980'den günümüze kadar uzanan süreç yani ulus-devlet inşasının ve korunmasının küresel olarak belirginleştiği aşamadır⁵.

Öncelikle Osmanlı İmparatorluğu dönemini ele aldığımızda kendi ülkelerinde siyasi ya da dini baskı görmüş grupların ya da milletlerin sığındıkları bir liman olduğu görülmektedir⁶. Üzerinde yaşadığımız toprakların gördüğü bilinen ilk mültecilerin İspanya'dan getirilen Sefarad Yahudileri olduğu görülecektir. Şöyle ki; 15. Yüzyılın son çeyreğinde İspanya'da; Castilla ve Aragon Krallıkları'nın birleşmesi ile oluşan yeni yönetim, Hıristiyan Birliğini oluşturmak ve ülkedeki

⁵ Barbara Pusch, Tomas Wilkoszewski (Edit), **Türkiye'ye Uluslararası Göç**, İçduygu Ahmet, **Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka planı: Küreselleşen Dünya'da Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2011, s.17.

⁶ Meclis İnsan Hakları Komisyonu, "Göçmen Raporu", 2009, s.35.

Yahudileri kovmak amacıyla 1478 yılında Engizisyon Mahkemeleri'ni kurdu. İspanya'da oluşturulan baskıya daha fazla dayanamayan 250.000 kadar Yahudi, 1492 yılında Osmanlı Devleti'nin kabul etmesi ile İstanbul, İzmir ve Selanik şehirlerine yerleştirildiler⁷.

19. yüzyılda, Polonya'da yaşanan yönetim sıkıntısı sonucunda Polonya veliahtlarından Prens Adam CZARTORYSKI 1842 yılında, ülkesinden sürgün edilmiştir. Sürgünlerin, Osmanlı İmparatorluğuna kabulü ile Beykoz yakınlarında bulunan bir köye yerleştirildiler ve İstanbul'un şimdiki turistik mekânlarından Polenezköy'ü kurdular. Polenezköy sakinleri uzun bir süre bu bölgede yaşadıkten sonra öncelikle 1938 yılında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına alındılar sonrasında da 1968 yılında yerleştirildikleri toprakların tapularını aldılar⁸.

Osmanlı İmparatorluğu sadece Batı'dan göç almamıştır aynı zamanda Doğu'da da zor durumda kalmış kendilerine daha iyi bir yaşam arayan milletlere de kucak açmıştır. Özellikle 19. yüzyılın ikinci çeyreğinde Çarlık Rusya'sına karşı özgürlük ve hürriyet mücadelesi veren Şeyh Şamil'in 5 Aralık 1859 yılında esir düşmesi ile bölgede kontrol tamamen Rusya'ya geçmiştir. Bu tarihten sonra bölgede baskılarını artıran Rusya, 21 Mayıs 1864'te Kafkasya Bölge Halklarına iki seçenekli bir çözüm sunmuştur. Bu çözüme göre ya istedikleri başka bir ülkeye gidecekler ya da ülke içerisinde başka bir bölgeye sürgüne gönderileceklerdi⁹. Rus yayılmacılığı sonucunda anavatanlarını terk etmek zorunda kalan Çerkezlerin “ Sürgün” şeklinde nitelendirdikleri bu göçlerle Osmanlı'ya sığınan Çerkez nüfusunun bir milyonun üzerinde olduğu sanılıyor. Bu konudaki Rus kaynakları baz alınarak yapılan akademik çalışmalarda ise göç etmeye zorlananların sayılarının beş yüz bin ile bir milyon arasında olduğu belirtilmektedir¹⁰.

1917 Bolşevik Devrimi sonrasında ülkelerinden kaçan on binlerce Beyaz Rus'un da sığınmak için adresleri Türkiye olmuştur. O günleri anlatan yazar Jak

⁷ Rivka Bihar, “İstanbul Türk Yahudi Cemaati Tiyatrosu: Geçmişten Günümüze Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi İspanyol ve İtalyan Dilleri ve Edebiyatları Dergisi**, 2009, s.48-49.

⁸ Alim Yanık, “Lehistan(Polonya) Sanayisi ve Türkiye-1924”, **Polonya Cumhuriyeti Ankara Büyükelçiliği Yayını**, 2006, s.2.

⁹ Yusuf Çam, “Kafkaslardan Türkiye'ye Göçler ve Kocaeli Yöresine İskânlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi Sayı 1**, Mayıs 2002, s.265.

¹⁰ Pusch Barbara, Wilkoszewski Tomas (Edit), **Türkiye'ye Uluslararası Göç**, Ayhan Kaya, **Anadolu'da Çerkes Diasporası: Etnokültürel ve Siyasal Yapı**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2011, s.225.

Deleon'un kaleme aldığı "Beyoğlu'nda Beyaz Ruslar" adlı eserinde Türkiye'ye kaçan Beyaz Ruslar'ın hayatını anlatırken o dönemde yaşayanların anılarına da yer vermektedir. Anılarını anlatan bir Beyaz Rus Türkiye'ye gelme nedenlerini: "Rusya'dan kaçarken hep şunları düşündük: "İspanyol Engizisyonundan kaçan Yahudilere kucak açan Türkiye bizi de geri çevirmez" şeklinde anlatmaktadır. Nitekim göçmenler yanılmamışlardır ve ülkeye kabul edilmişlerdir.

Kurtuluş Savaşı sonrasında kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti'nin ulus devlet inşasının sürdürüldüğü 1923-1950'li yıllar arasında, gördüğü ilk uluslararası göç hareketi Nazilerden kaçan bilim adamları, sanatçılar ve aydınlardır. Almanya'da 1930'lu yılların başlarında gelişmekte olan Nazi rejimi ve ırkçılık hareketi kendisine özellikle Yahudileri hedef seçmişti. Bu nedenle Almanya'daki üniversitelerde çalışmakta olan birçok Yahudi kökenli akademisyenin işlerine son veriliyor ve bir nevi göçe zorlanıyorlardı. Aynı dönemde henüz on yılını yeni ikmal etmiş genç Türkiye Cumhuriyeti yetişmiş, nitelikli insan ihtiyacını karşılayamıyor ve kurduğu üniversitelerde akademisyen açığını bir türlü kapatamıyordu. Bu yüzden 1933 yılında Almanya'yı terk eden ya da terk etmeye hazırlanan akademisyenlere: " Kendi üniversitelerinde profesör konumuna erişmiş ve isimlerini ülke dışında duyurmuş olmak" ana kriterini getirerek Türkiye'ye davet edildiler. Bu davete öncelikle 30 kadar profesör icabet etti sonrasında da sayıları 800'e ulaşan bilim adamı, yazar ve sanatçı 1933-1945 yılları arasında Türkiye'ye geldi. Benzer şekilde, Filistin ve İsrail'e yerleşmek üzere, Doğu Avrupa'daki Nazi rejiminden kaçan 100.000 civarında Yahudi için Türkiye sığınacak başlıca ülkelerden birisi olmuştur¹¹.

Almanya ve İtalya'nın önderliğinde yükselen bu faşist akımların Avrupa'daki etkinliğinin artması ve ülkedeki bazı siyasi grupların da bu havadan etkilenecek oluşturdukları fanatik yaklaşımların neticesinde meydana gelen 3-4 Temmuz 1934 Trakya Olayları'nda bazı Yahudi kökenli vatandaşlarımızın zarar görmesi ve yaklaşan II. Dünya Savaşı tehdidini finanse edebilmek için çıkartılan "Varlık Vergisi" konusu Türkiye'nin bu mazlumları koruyucu yaklaşımlarına gölge düşürüyor gibi gözükse de, bireysel ve kontrolsüz asayiş olayları olduğu açıktır.

¹¹ Cumhuriyet Ertekin, "Cumhuriyet Döneminde Üniversite, Bilim ve Etik", **Anadolu Kardiyoloji Dergisi** 2008:8, s.236-240.

Bilindiği gibi, olayları etraflıca etüt edebilmek ve anlayabilmek için ana üç tür bakış açısı bulunmaktadır. Mikro bakış açısı olayları bölgesel olarak, makro bakış açısı ülke çapında ve mega bakış açısı ise olayları tüm hatları ile uluslararası düzeyde anlamamızı sağlar. Mikro bir bakış açısı ile, bu olayları kendi dönemindeki genel konjonktürü bir tarafa bırakarak salt birer vaka olarak incelemek araştırmacıları yanıltacak ve konunun kapsamlı anlaşılmasını engelleyecektir. Bahsedilen dönemde, Avrupa’da ve çevre ülkelerde Yahudi nüfusa karşı ne tür eziyetler ve katliamlar yapıldığını bilmek sanırız üzerinde kafa yorduğumuz dönemin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

ÜLKE	ÜLKE NÜFUSU	ÖLDÜRÜLEN YAHUDİ SAYISI
POLONYA	35.000.000	3.000.000
S.S.C.B.	180.000.000	1.000.000
ROMANYA	20.000.000	489.000
ÇEKOSLOVAKYA	15.500.000	277.000
ALMANYA	69.000.000	180.000
LİTVANYA	2.500.000	141.000
HOLLANDA	9.000.000	104.000
FRANSA	42.000.000	83.000
LETONYA	2.000.000	80.000
YUNANİSTAN	7.000.000	71.300
AVUSTURYA	5.500.000	58.000
İTALYA	44.000.000	8.000
NORVEÇ	3.000.000	700
DİĞER	700.000	260.400
TOPLAM	435.200.000	5.752.400

Tablo2: II. Dünya Savaşı Sırasında ve Öncesinde Öldürülen Yahudi Sayısı¹²

Kısaca tarihi geçmişine değindiğimiz Anadolu topraklarına yönelik dış mülteci hareketleri yanında, bir de iç mülteciler vardır ki kimi yazarlar tarafından da milli mülteciler olarak adlandırılmaktadırlar. Bilindiği gibi Osmanlı İmparatorluğu politikası gereği fetih yaptığı topraklarda kalıcı olabilmek adına Anadolu’daki Türkmen Aşiretlerinden gönderdiği nüfusuyla yeni iskân yerleri oluşturuyordu. Ancak 1699 Karlofça Antlaşması’yla birlikte Osmanlı İmparatorluğu ilk toprak kaybını yaşamaya başladığı andan itibaren İmparatorluk yıkılana kadar geçmişte bu topraklara yerleştirilen Türkler Anadolu’ya dönmeye zorlanmışlardı. Özellikle 93

¹² Cahit Kayra, **Savaş, Türkiye, Varlık Vergisi**, Tarihçi Kitapevi, İstanbul, 2011, s.232.

Harbi olarak adlandırılan Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında Osmanlı'nın çekilmesi ile birlikte 1.445.000'i aşkın muhacir Balkanlar'dan Anadolu'ya sığınmasıyla hızlanan bu göç dalgası peyderpey 1990'lı yıllara kadar gündemde kalmıştır.

Konunun daha iyi anlaşılması için, 1912 yılından 1997 yılına kadar Yugoslavya, Romanya, Yunanistan ve Bulgaristan'dan ülkemize göç eden 2.026.081 muhacirin sayıları ve geldikleri ülkelere göre dağılımını gösteren Tablo 2 faydalı olacaktır.

Yıllar	Yugoslavya	Romanya	Yunanistan	Bulgaristan
1912-1913	440.000			
1923-1939	115.427	117.095	384.000	198.688
1940-1945	1.671	4.201		15.744
1946-1960	152.003	55	23.808	154.112
1961-1970	30.502	274	2.081	15.000
1971-1980	1.797	136		116.104
1981-1990	2.623	760		178.664
1993-1997				77.000
Ara Toplam	304.023	122.521	409.889	749.648
Genel Toplam				2.026.081

Tablo 3: Balkanlar'dan Anadolu'ya Göçler¹³

Yine genç Türkiye Cumhuriyeti'nin uluslararası göç sorununa ilişkin karşılaştığı bir diğer sorun da ülkede yaşayan Rum Ahali ile Yunanistan topraklarında yaşayan Türk'lerin mübadelesi sorunudur. 1789 Fransız İhtilal'inden sonra ortaya çıkan milliyetçilik akımları neticesinde; 1830 yılında Yunanistan kendi bağımsızlığını kazanmıştır.

Yunanistan'ın bağımsızlığından sonra geçen yüzyıl içerisinde gelişmeler gerek Türkiye sınırları içerisinde kalan Rum halkın gerekse de Yunanistan sınırları içerisinde kalan Türk halkının bir arada yaşama koşullarını ortadan kalktığını göstermekteydi. Bunun bir sonucu olarak 17-24 Ocak 1923 tarihleri arasında gerçekleştirilen Nüfus Mübadelesi Alt Komisyonu'nda görüşmelere başlandı. Görüşmeler 10 Haziran 1930 tarihli Ankara Antlaşması'nın imzalanmasına kadar sürdü.

¹³ Yeşim Özer, Nurcan Özgür, **Türkiye'de Sığınma Sisteminin Avrupahlaştırılması**, Derin Yayınları, İstanbul, 2010, s.110-112.

Yapılan antlaşma çerçevesinde; 1.350.000 Rum Ortodoks Türkiye'yi terk ederek Yunanistan'a gitmiştir, İstanbul'da kalan 45.000 Ermeni ve 80.000 Rum dışında Hıristiyan unsur kalmamıştır. Yunanistan'dan ise 220.000 erkek ile 212.000 kadın göçmen Anadolu'ya getirilerek 300-400 bini Karadeniz Bölgesi'ne, 100-150 bini kadarının Orta Anadolu'da iskân ettirildiği, geri kalanının da Ege Bölgesi'ne yerleştirilmiştir. Antlaşmanın dikkat çekici maddesi Batı Trakya Türk'lerine karşılık İstanbul'da yaşayan Rumların kapsam dışı bırakılmasıdır¹⁴.

Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği'nin rakamlarına göre; Türkiye'ye son yirmi yılda çoğu İran, Irak ve Bulgaristan'dan olmak üzere iki milyon mülteci gelmiştir. 1979'da İran'da Şah Rejimi'nin devrilip Humeyni Rejimi'nin kurulmasının ve İran-İrak Savaşı'nın ardından yaklaşık bir milyon İranlının Türkiye'ye geldiği tahmin edilmektedir. Halen bireysel olarak İran'dan gelişler devam etmektedir.¹⁵

1991 yılında ise Körfez Savaşı sonrasında yaklaşık 500.000 peşmerge o dönemki Irak Yönetimi'nden kaçarak Türkiye sınırına kadar gelmiş ve yardım dilemiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de çok eski zamanlara dayanan tarihsel geleneğine bağlı kalarak kucak açmış ve geçici olarak sığınmalarına müsaade etmiştir. Savaşın ve çatışmanın etkileri azalmaya başladığında bu sığınmacıların çoğu geri dönmüştür.

Yine önce 1980 yılında Devlet Başkanı Josip TİTO'nun ölümü sonrasında da 1990'lı yıllarda Doğu Bloğu ülkelerinin dağılması ile çeşitli etnik gruplara ait insanların oluşturduğu Yugoslavya Cumhuriyeti ayrı ayrı bağımsızlıklarını ilan etmeye başladılar. İlk etapta Slovenya, Hırvatistan ve Makedonya 1991 yılında sonrasında da 1992 yılında Bosna Hersek bağımsızlığını ilan edince bu durumu kabullenmek istemeyen Sırp Kuvvetleri, Bosnalı Müslüman unsurlara karşı soykırım başlattı ve durum kısa sürede iç savaşa dönüştü. 1995 yılına kadar devam eden iç savaş süreci devam ederken yaklaşık 25.000 Bosnalı Türkiye'ye sığınmıştır. Avrupa'nın ortasında üç sene boyunca soykırımlara ve kanlı çatışmalara sahne olan savaş 21.11.1995 tarihinde taraflarca imzalanan Dayton Antlaşması'ndan sonra

¹⁴ Rıdvan Akın, **Türk Siyasal Tarihi 1908-2000**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2010, s.243-258.

¹⁵ Sema Buz, "Türkiye'deki Sığınmacıların Sosyal Profili", **Polis Bilimleri Dergisi cilt:10(4)**, 2008, s.12.

bitmiştir. Savaşın bitmesi ile de Türkiye'ye sığınan yaklaşık 25.000 Bosnalı Müslüman'ın büyük bir çoğunluğu ülkelerine geri dönmüştür.

2.3. TÜRKİYE'YE YÖNELEN DÜZENSİZ GÖÇ (MEKİK GÖÇÜ)

Düzensiz göç olgusu son zamanlarda uluslararası göçle ilgilenen akademik çevrelerin ve yöneticilerin gündemine girmiştir. Bu olgu, gündelik uygulamalar ve iş yükü ile ilgilenen yöneticiler tarafından mevcut kurum ve kurallara uygun olmadığı vurgusuyla yasa dışı göç olarak da tanımlanmaktadır.

Genel olarak, küreselleşmenin geniş kitlelerde yer değiştirme isteğini artırdığı, buna karşın yürürlükteki kural ve kurumların, bunun önünü açacak biçimde değişmediği açıktır. Düzensiz göçün hem Türkiye gibi kendini göç veren ülke olarak tanımlayan ülkeler, hem de denetimli göçmen kabul eden ülkeler için yeni ve alışılmadık bir durum olduğu açıktır¹⁶.

1960 sonrası birçok az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, ithal ikameci politikalarını değiştirerek ihracatı teşvik etmeye başlamış ve ihracata dayalı büyümeyi ekonomik hedef olarak almışlardır. Bu açıdan bakıldığında turizmin ve turizm gelirlerinin ekonomik büyümeye neden olacağını düşünmek bu politikanın temel bir sonucudur; çünkü yabancı ülke vatandaşlarının, bir başka ülkeye giderek yapmış oldukları turizm harcamalarının, o ülkeye sağladığı döviz geliri açısından, aynen mal ihracatında olduğu gibi, bir ihracat etkisi yapmaktadır. Diğer bir ifade ile turizm gelirlerinin görünmez bir ihracat kalemi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır¹⁷.

Öte yandan, II. Dünya Savaşı bittikten sonra özellikle 1945'ten 1970'lerin başına kadar, gelişmiş ülkelerdeki büyük ölçekli sermayelerin temel ekonomik stratejisi; yatırımların yoğunlaşması ve üretimin genişletilmesiydi. Ancak, mevcut nüfusu ve işgücüyle bu stratejiyi yürütemeyeceklerinden, hızla genişleyen endüstriyel bölgelere civar ülkelerden çok sayıda göçmen işçi getirildi¹⁸.

¹⁶ Pusch Barbara, Wilkoszewski Tomas (Edit), **Türkiye'ye Uluslararası Göç**, Sema Erder, **Düzensiz Göç, Göçmen Korkusu ve Çelişen Tepkiler**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2011, s.41.

¹⁷ Bahar Ozan, "Turizm Sektörünün Türkiye'nin Ekonomik Büyümesi Üzerindeki Etkisi: "Var Analizi Yaklaşımı", **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi** 13/2, 2006, s.137-150.

¹⁸ Stephen Castles, J. Mark Miller, "Göçler Çağı: Modern Dünya'da Uluslararası Göç Hareketleri", **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, 2008, s.95.

Türkiye’de bu dönemde gelişen ekonomik modelleri gözardı etmeyerek 1960’lı yıllardan itibaren ihracata dayalı büyümeyi hedef alarak ekonomik politikalar geliştirmiştir. Bu politikaların en önemli ayaklarını da başta Almanya olmak üzere Avrupa’daki çeşitli ülkelerle yaptıkları ikili antlaşmalar çerçevesinde ihracat dışı döviz girişi sağlamak amacıyla yurt dışına işçi göndermek ve turizm gelirlerini artırmaya çalışmak olmuştur.

Türk Hükümeti ilk önce 1961 yılında Federal Almanya ile 1964 yılında Belçika, Avusturya ve Hollanda ile 1965 yılında Fransa ile 1967 yılında ise İsveç ile ikili işgücü sevk antlaşmaları imzalanmıştır. İşçi gönderilirken daha çok ülkenin az gelişmiş bölgelerinden seçimler yapılmış ve çalışacakları ileri, gelişmiş sanayi ülkelerinde kazanacakları deneyimleri, vasıfları geri dönüşlerinde ülkenin gelişimine ve modernleşmesine katkı sağlayacakları da düşünülerek teşvik edilmiştir¹⁹.

DÖNEM	GİDENLER	GELENLER	FARK
1964-1973	1.266.375	455.462	810.863
1974-1977	479.585	503.186	-23.601
1978-1980	515.153	224.919	290.234
TOPLAM	2.261.063	1.183.549	1.077.514

Tablo 4: 1964-1980 Yılları Arasında Almanya Giden ve Dönen İşçiler²⁰

Bu antlaşma yapılan ülkelerden, en yoğun gidişlerin olduğu Almanya örneği incelendiğinde; 1964-1980 döneminde çalışmak için giden vatandaşlarımızın sayısının 2.261.063 olduğu görülmektedir. Bu rakamın çok çarpıcı olduğu aşikârdır ancak daha şaşırtıcı olan 1965 nüfus sayımına göre²¹; Türkiye’nin bu dönemdeki nüfusunun 31.391.421 olduğu dikkate alınırsa belirtilen dönemde Türkiye nüfusunun yaklaşık 1/15’inin Almanya’ya işçi olarak gittiğidir.

1960’lardan sonra mevcut işçi gönderme politikasının Türkiye ekonomisine katkısı da yadsınamaz boyutlardadır. Hatta bir dönem Türkiye’nin ihracatının %93’ü kadar işçi dövizleri girdisi sağlandığı dahi olmuştur. Yani ülkede üretim yapmaksızın sadece gönderilen işçilerle sağlanan girdiler refah artırıcı bir faktör olmuştur. İşçi

¹⁹ Gürol Özgürce, “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinin İşgücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu”, **Ordu Üniversitesi Ünye İ.İ.B.F. İktisat Bölümü**, s.14.

²⁰ Uğur Tekin, “Avrupa’ya Göç ve Türkiye”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Ekim 2007, No: 37, s.43-56.

²¹ Türkiye İstatistik Kurumu verileri

dövizlerini seçilen yıllara göre incelediğimizde gerçek daha belirgin ortaya çıkacaktır.

YILLAR	İŞÇİ DÖVİZLERİ	İTHALATTAKİ ORANI(%)	İHRACATA ORANI(%)	GSMH'YA ORANI(%)
1964	9	1,7	2,2	0,11
1966	115	16	23,4	1,14
1974	1,426	37,7	93,1	3,82
1980	2,071	26,2	71,2	3,01
1989	3,040	19,3	26,2	2,84
1997	4,197	8,6	16	2,2
2000	4,560	8,4	16,4	2,29

Tablo 5:(Seçilen Yıllara Ait İşçi Dövizlerinin İthalat, İhracat ve GSMH'ya oranları) (*İşçi Dövizleri Milyon USD)²²

Bu tarihlerde işçi olarak giden vatandaşlarımız zaman içerisinde yaptıkları evlilik sonrasında aile birleşimleri ve çocuk sahibi olmaları sebebiyle özellikle Avrupa'daki Türk nüfusu kayda değer oranda artmıştır. Halen ülkemiz dışında yaşayan Türklerin genel sayısına ilişkin bir bilgi vermek gerekirse;

ÜLKE	SAYI	ÜLKE	SAYI
ALMANYA	2.706.232	İNGİLTERE	60.110
FRANSA	197.819	BELÇİKA	46.324
HOLLANDA	184.424	İSRAİL	41.162
AVUSTURYA	153.836	İSVEÇ	35.338
AMERİKA	100.325	DANİMARKA	32.472
S.ARABİSTAN	95.752	KAZAKİSTAN	30.650
BULGARİSTAN	95.248	AVUSTURALYA	29.997
YUNANİSTAN	66.402	KANADA	19.021
İSVİÇRE	61.861	MAKEDONYA	16.253
		GENEL TOPLAM	4.402.914

Tablo 6: (Ülke Dışında Yaşayan Türklerin Sayısı)²³

²² T.C. Merkez Bankası verileri

²³ Dünya Bankası Raporu, 2007

Uygulanan bu politikalar başarılı bir şekilde devam etmekte iken “1990’lı yılların başında Sovyetler Birliği’nin ve Doğu Bloğu’nun yıkılması ile birlikte, birlikten bağımsızlığını kazanan ülkelerin ekonomileri altüst oldu. Bunun sonucu olarak, Türkiye, kendi ülkelerinde istihdam imkânı bulamayanların özellikle de kadınların akınına uğradı²⁴.

Salt ekonomik kaygılar ön plana çıkartılarak turizmin teşvik edilmesi için ortaya koyulan esnek vize politikaları Türkiye’ye olan akını engellemekten uzak kalmıştır. Her ne kadar bu turizm politikaları ile zengin Avrupa vatandaşları turist olarak hedeflenmiş olsa da, turizmin rotası Rusya, Ukrayna, Moldova, Romanya, Bulgaristan, Azerbaycan, Belarus, Özbekistan, Türkmenistan, Ermenistan gibi özellikle eski Doğu Bloğu Ülkeleri’nden gelen turistlere dönmüştür. Bu durum ise, turizmden sağlanacak gelirden ziyade, “fuhuş ve izinsiz çalışma gibi nedenlerle gelir elde eden yabancı” sorununa dönüşerek Türkiye’de sosyal ve ekonomik tahribat ile ülkeden döviz çıkışına neden olmuştur.

Öte yandan modern bir kölelik şekli olarak karşımıza çıkan, insan ticaretine konu olan mağdurların maruz kaldıkları istismar, baskı ve şiddet sonrası genel sağlıklarında ve psikolojilerindeki bozulmanın yanında bir kısmının taşıdıkları bulaşıcı hastalıklar ve özellikle HIV(AIDS) virüsü sebebiyle kamu sağlığında ve sosyal dokuda tahrifata sebep oldukları bilinmektedir.

Çalışmamızın ana konusu olamamakla birlikte AIDS konusunu kısaca ele alırsak; hastalığın kuluçka döneminin 5 ila 10 yıl arası olduğu yani virüse maruz kalmış bir kişinin hasta olduğunu fark etmesinin 10 yıl alabileceği bilinmektedir. Ülkemizde 1985 yılından günümüze kadar tespit edilen vaka sayısının 2.412 olduğu ve Sağlık Bakanlığı’nca bu hastalara kişi başına yıllık ortalama 10.000 Amerikan Doları harcandığı göz önüne alındığında, hastalığının farkında olmayan insanların yarattığı risklerle, hasta miktarında örneğin 50 kat artış olmasıyla, sosyal yapıda yaratacağı tamir edilmesi çok güç tahrifatın yanında, yıllık 1 Milyar Dolarlık ekstra

²⁴ Leopoldo Rodriguez, Fatma Güven Lisaniler, Sevin Uğural, “Migrant sex workers and state regulation in North Cyprus”, **Women’s Studies International Forum** 28, 2005, s.79-91.

kaynağa ihtiyaç duyulacaktır ki bu gider Sağlık Bakanlığı'nın finanse etmekte zorlanacağı bir harcama kalemi olacaktır²⁵.

Bu açılardan bakıldığında, Türkiye'nin 1960'lı yıllarda kendi ekonomisini güçlendirmek için başlattığı politikaların, 1990'lı yıllardan itibaren ilerleyen aşamalarda daha detaylı anlatılacak olan mekik göçü kapsamında eski Doğu Bloğu ülkelerinin ekonomik faydasına olduğu görülmektedir.

Mekik göçü, diğer göç türlerinden farklı olarak, bir ülkeye kısa süreli olarak gelen, kendi ülkesi ile ilişkisini sürdürmek isteyen, yasal belge almaya ve sınır geçişi ile ilgili mevzuatı zedelememeye gayret eden özel bir göç türüdür. Coğrafi yakınlık, ucuzlayan ulaşım olanakları, ülkeler ya da bölgeler arasındaki yapısal eşitsizliklerin doğurduğu farklı gelişmişlik ve ücret düzeylerinin bu göçü artırdığı bilinmektedir.

Türkiye'ye yönelen mekik göçünün büyüklüğü hakkında kesin bir bilgi mevcut olmadığı gibi, sürekli hareketli ve konjunktüre bağlı olarak değiştiğinden tahmin edilmesi zordur. Ancak aşağıdaki tabloda belirtilen rakamlar bize konjunktürden kaynaklı bölgeler arası gelir eşitsizliklerinin bir sonucu olarak mekik göçünü açıkça göstermektedir.

Doğu Bloğu Yıkılmadan Önce Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı:

ÜLKE	SAYI	YÜZDE
1.BALKANLAR	708,9	20,3
2.ORTADOĞU	325,0	9,3
3.ESKİ SSCB	4,5	0,1
1+2+3	1.039,4	29,7
DİĞERLERİ	2.458,9	70,3
TOPLAM	3.497,9	100,0

Tablo 7 :1988, (Sayı:1.000) ²⁶

Şöyle ki, 1988 yılında Türkiye'ye gelen toplam turist sayısı 3.497.900'dür. Bu rakamın sadece % 0,1'i yani 4.500 kişisi ülkemize eski Doğu Bloğu ülkelerinden gelmektedir. Aynı dönemde Ortadoğu'dan dahi ülkemize gelen turist sayısı 325.000 olup toplam sayının % 9,3'ünü oluşturmaktadır.

²⁵ <http://www.saglik.gov.tr>, erişim 22.10.2010, (Kullanılan veriler ilgili siteden sentezlenmiştir.)

²⁶ Erder, **Düzensiz Göç, Göçmen Korkusu ve Çelişen Tepkiler**, s.44-46.

Doğu Bloğu Yıkıldıktan Sonra Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı:

ÜLKE	SAYI	YÜZDE
1.BALKANLAR	1.238,2	12,7
2.ORTADOĞU	565,3	5,8
3.ESKİ SSCB	1.395,2	14,3
1+2+3	3.198,7	32,8
DİĞERLERİ	6.549,6	67,2
TOPLAM	9.748,3	100,0

Tablo 8: 2000, (Sayı:1.000)²⁷

Doğu Bloğu yıkıldıktan sonra 2000 yılındaki turizm verileri incelendiğinde ise ortaya çok farklı bir tablo çıkmaktadır. Öncelikle ülkemize gelen turist sayısında yaklaşık üç kat artış olmuş ve toplam turist sayımız 9.748.300 sayısına ulaşmıştır. Turist sayımız üç kat artmış olmasına rağmen yani pasta büyümesine rağmen eski Doğu Bloğu ülkelerinden gelen sayısı % 14,3'lük dilimde yerini almıştır. Eski Doğu Bloğu ülkelerinden gelen toplam turist sayısına baktığımızda 1.395.200 sayısına ulaşılmıştır. İki dönem arasındaki bu kıyas kabul edilemez artışın sebebi elbette ki mekik göçüdür.

Doğu Bloğu Yıkıldıktan Sonra Türkiye'ye Gelen Yabancıların Bölgesel Dağılımı:

ÜLKE	SAYI	YÜZDE
1.BALKANLAR	2.805,4	13,8
2.ORTADOĞU	1.391,1	6,9
3.ESKİ SSCB	3.501,6	17,3
1+2+3	7.698,1	38,0
DİĞERLERİ	12.577,5	62,0
TOPLAM	20.275,2	100,0

Tablo 9: 2005, (Sayı:1.000)²⁸

İlerleyen zamanlarda yani Doğu Bloğu yıkıldıktan yaklaşık 15 yıl sonraki rakamlara baktığımızda mekik göçünün halen artarak devam ettiğini görmekteyiz. Aslında 2000 yılı rakamlarına göre turist sayısında yine çok büyük bir artışla yaklaşık 11.000.000'lük bir artış olmasına rağmen eski Doğu Bloğu ülkelerinden

²⁷ A.g.e., s.46.

²⁸ A.g.e., s.47.

gelen turist diliminde gene büyük bir artışla 1.395.200'den 3.501.600 sayısına ulaşılmıştır. 2005 yılında toplam turist sayısının %17,3 oranına ulaşılmıştır.

Doğu Bloğu'nun yıkılması ile toplam turist sayımızda 17 yıl içerisinde yaklaşık 16,5 milyon artış olmasına rağmen 1988 yılında 4.500 olan eski Doğu Bloğu ülkelerinin turist sayısının ilerleyen zamanlarda 3.501.600 sayısına çıkması gerçekten düşündürücüdür.

Eski Doğu Bloğu ülkelerinden gelenlerin çoğunlukla hangi ülkelerde yoğunlaştığını anlamaya çalışmak sanıyoruz ki rakamları daha anlamlı hale getirecektir.

Üke Adı	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bulgaristan	259,1	381,5	540,4	834,1	1.006,3	1.317,7	1.620,9
Romanya	483,2	265,1	180,9	180,1	185,1	168,9	201,8
Ukrayna	144,5	173,6	177,4	193,0	225,5	278,0	367,1
Rusya	412,9	677,2	757,1	946,5	1.257,6	1.593,7	1.855,9
Gürcistan	183,4	179,6	164,0	161,7	167,8	234,5	367,1
Moldova	77,9	62,7	46,1	46,1	55,3	71,1	89,8
Polonya	66,2	118,2	151,0	150,6	102,2	134,9	177,3
Azerbaycan	127,3	179,9	178,9	163,1	192,6	331,0	411,1
Türkiye Toplamı	7.487,4	10.428,1	11.619,9	13.248,2	13.956,4	16.854,4	20,275,2

Tablo 10: Seçilmiş Bazı Ülkelerden Türkiye'ye Yapılan Sınır Geçişi Sayıları(1000)²⁹

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere Lozan Antlaşması sonrasında mübadeleye tabi olmayan ve Bulgaristan'da yaşamak durumunda olan soydaşlarımıza mevzuatımızda devamlı bahsedilen Türk soylu statüsü verilerek bazı muafiyetler sağlandığından sayı bu şekilde artış göstermektedir. Yine Azerbaycan vatandaşları da Türk soylu statüsünden faydalanmakta ve mevzuat açısından desteklenmektedirler.

Ancak bu tablodaki diğer artışları açıklamak için sadece coğrafi yakınlık, ucuzlayan ulaşım olanakları, ülkeler ya da bölgeler arasındaki yapısal eşitsizliklerin doğurduğu farklı gelişmişlik ve ücret düzeylerinin bu göçü artırdığını söylemek tek başına yeterli olmayacaktır. Bu sebeple seçilen hedef ülkelerin vatandaşlarının cinsiyetlerine göre istatistikî verileri incelemek de faydalı olacaktır.

²⁹ A.g.e., s.47.

Üke Adı	2001	2004
Bulgaristan	34,5	39,8
Romanya	53,9	51,6
Ukrayna	66,6	61,4
Rusya	63,9	65,7
Gürcistan	39,6	53,9
Moldova	74,5	70,9
Polonya	46,6	---
Azerbaycan	49,6	---
Türkiye Toplamı	41,0	---

Tablo 11: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Gelen Kadınların Oranı(2001 ve 2004)³⁰

Yukarıdaki tabloda belirtilen veriler çok çarpıcı ve dikkat çekicidir; çünkü anlaşılmaktadır ki Doğu Bloğu yıkıldıktan sonra Türkiye kimi ülkelerdeki kadınların akımına uğramıştır. Aynı dönemde Türkiye'ye gelen turistler içerisindeki kadınların oranı % 41'dir. Ancak Moldova örneği ele alınırsa 2001 yılı için gelen 46.100 Moldov içerisindeki kadınların oranı % 74,5'dir. 2004 yılı baz alındığında da durum pek farklılık arz etmemektedir. Bu yılda da mevcut oran 71.100 Moldov içerisinde %70,9'dur. Rusya örneğini ele alırsak 2001 yılında Türkiye'ye giriş yapan toplam 757.100 Rus turist içerisindeki kadınların oranı %63,9'dur. 2004 yılı baz alındığında ise Ülkemize giriş yapan 1.593.700 turist içerisinde % 65,7'dir. Yani geçen üç yıl içerisinde Türkiye'ye Rus turist sayısında % 100'e yakın artış olması ile birlikte bu sayı içerisinde kadınların oranı da %1,8 oranında artmıştır.

Yine aynı tablolardan Ukrayna örneğini analiz edersek; 2001 yılı baz alındığında Ukrayna'dan ülkemize giriş yapan toplam turist sayısı 177.400 kişi arasında kadınların oranı %66,6'dır. 2004 yılı baz alındığında da 278.000 Ukraynalı turistlerden % 61,4'ü kadındır.

Tüm bu rakamlar bize hiç de azımsanmayacak bir oranda kadın topluluğunun yalnız başına Türkiye'ye geldiğini ve belli bir süre yaşadığını göstermektedir. Genel olarak bakıldığında bu durum bize yalnız başına ülkemize gerek turist görünümü olarak gelen kimi yabancılar ve gerekse de yasa dışı yollarla gelen yabancıların, birinci amacı ülkeye giriş yapmak, ikinci amacı ikamet tezkeresiyle yasal olarak

³⁰ A.g.e., s.48.

uzun süreli ülkede kalmak, üçüncü ve nihai amacı da vatandaşlık kazanmak olduğu anlaşılmaktadır³¹.

Yukarıda da bahsedildiği gibi Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra mevcut vize süresini uzatmak (üç ay süre ile yılda bir defa verilen turistik ikamet tezkeresi) ve daha uzun süre kalabilmek için uzun süreli (1 yıl ile 5 yıl arası) ikamet izni alabilmek için yapılan başvuruların, SSCB'nin dağılmasından önce ve sonra olmak üzere iki şekilde incelenmesi yararlı olacaktır.

	1988	%	2001	%
Balkanlar	8,868	19,9	73,363	45,5
Orta Doğu	8,210	18,4	13,361	8,3
Eski SSCB	325	0,7	29,676	18,4
Diğer	27,403	61	44,824	27,8

Tablo 12: 1988 ve 2001 Yıllarının İkamet Talebi Açısından Karşılaştırılması

(EGM, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı)

Tabloda da görüldüğü gibi SSCB'nin dağılmasından sonra oldukça yüksek oranlarda görülen ikamet talebi ve izinleri aslında turist olarak nitelendirilen yabancıların, gizli işçiler olduğuna ve hudut kapılarında görevlilere söylemiş oldukları “Turistim” sözcüğünün asıl niyetin maskelenme amacıyla kullandıklarına işaret etmektedir³².

Yukarıda bahsedilen Türkiye'yi kendisine istihdam olmak için hedef seçmiş ve uzun süreli kalmak isteyen yabancıların, amaçlarına ulaşmak için kullandıkları en etkili yollardan birisi de Türk vatandaşları ile evlenerek Türk Vatandaşlık Kanunu'na istinaden Türk vatandaşı olmalarıydı.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü verilerine göre 1995 ile 2001 yılları arasında toplam 56,449 kişi Türk vatandaşlığını kazanmıştır.

³¹ Özlem Işığışık, “Küresel Gerçeklerle, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçi Sorunu: Boyutları ve Sonuçları”, **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.**, s.438.

³² Aylan Arı, **Türkiye’de Yabancı İşçiler**, Derin Yayınları Ağustos 2007, s.178.

	Kişi Sayısı	Yüzde
Evlenme	24,300	43
Diğer Nedenler	32,149	57
Toplam	56,449	100

Tablo 13: 1995-2001 Yılları Arasında T.C. Vatandaşı ile Evlenen Yabancı Uyrukluların Sayısı

(İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü)³³

Tabloda görüldüğü üzere; %43 oranında evlilik ile vatandaşlık kazanımı gerçekleşmiştir. Bu evliliklerin içerisinde formalite evlilikler de bulunmaktadır. %57'lik diğer nedenlerin ise büyük çoğunluğunu soydaş uygulamaları çerçevesinde kazanılan vatandaşlıklar oluşturmaktadır.

Gerçekleşen evliliklerin büyük bir çoğunluğunun “Naylon evlilik” olarak nitelendirilen sahte evlilikler olmasından dolayı, kanun koyucu istismar edilen bu kanuni boşluğu kapatmak ihtiyacı hissetti ve 12.06.2003 tarihinde yürürlüğe giren “4866 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkması ile birlikte Türk vatandaşı ile evlilik yapan bir yabancı Türk vatandaşlığına geçmesi belli şartlara bağlandı.

Türk Vatandaşlığı Kanunu, Madde 5: “ Bir Türk vatandaşı ile evlenme, kendiliğinden Türk vatandaşlığını bahsetmez. Ancak bir Türk vatandaşı ile evlenme sebebiyle Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılar, en az üç yıldan beri evli olmaları, fiilen birlikte yaşamaları ve evliliğin devamı kaydıyla, yurt içerisinde en büyük mülki idare amirliklerine, yurtdışında ise Türk Konsolosluklarına yazılı olarak başvurabilirler. Başvuru üzerine İçişleri Bakanlığı yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, aranan şartları taşıdıkları anlaşılan kişiler, bu durumun tespitine ilişkin karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanırlar.” hükmü getirilerek naylon ve sahte evliliklerin önüne büyük ölçüde geçilmiştir. Kanun koyucu Türk vatandaşı ile evlenen yabancı Türk vatandaşlığına geçmek istemesini çok önemsemekte, evlenen kişiyi evliliğin kağıt üzerinde devam ettiği 3 yıl sonunda doğrudan vatandaş yapmaktan ziyade başvuru şartı ve yapılacak kayıt ve belge incelemesi ile polis soruşturması zorunluluğunu getirmiştir.

³³ A.g.e., s.182.

2.3.1. MODERN KÖLELİK: İNSAN TİCARETİ VE TÜRKİYE

Yukarıda da detayları ile açıklandığı üzere; Türkiye'nin, çevre ülkeler için bir cazibe merkezi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Türkiye, iki kıtayı birbirine bağlayan kritik coğrafi konumu ile bölge ülkeleriyle kıyaslandığında gerek demokrasisi ve sosyal hayatı ve ekonomik yapısıyla diğer bölge ülkeleri için bir cazibe merkezidir. Özellikle Sovyetler Birliği ve Doğu Bloğu'nun dağılmasından sonra bağlı cumhuriyetlerin ekonomik yapısının tam anlamıyla çökmesi ile ortaya çıkan istihdam sorunu hem nitelikli iş gücünün bir kısmı için kayıtlı istihdam hem de niteliksiz iş gücü için kayıt dışı illegal çalışma segmentinin Türkiye'ye doğru akmasına sebep olmuştur. İşte bu bahsettiğimiz niteliksiz illegal iş gücünün kadınlardan oluşan bir kısmı da maruz kaldıkları baskı, cebir ve şiddetten dolayı insan ticareti suçuna konu olmaktadır.

İnsan ticareti, bölgesel olarak mikro ölçekli hücreler halinde faaliyet gösteren organize suç örgütlerince gerçekleştirilmekle birlikte resmin tamamına bakıldığında makro bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Mikro suç örgütlerinin birbirleri ile kurduğu güçlü uluslararası iletişim ağları ile konunun belirli bir parçasına bakılarak anlaşılamayacak kadar büyük bir fotoğraf karşımıza çıkmaktadır.

Dünyada her yıl ortalama tahmin edilen insan ticareti mağduru sayısı 700.000 ile 4 milyon arasındadır. Bu rakamın Avrupa'da ise ortalama 120.000 ile 500.000 arasında olduğu düşünülmektedir. Bu sayının %90'ını fuhşa alet olan 15–26 yaş arasındaki kadın ve çocuklar oluştururken, geri kalan %10 ise zorla çalıştırılan ya da organları alınan kişiler olarak tanımlanmaktadır³⁴.

Gelişmiş Batı ülkelerinden İngiltere örneği üzerinde durulursa her yıl ortalama 4000 kadının insan ticareti mağduru olduğu tahmin edilmektedir. Doğu Avrupa, Çin, Güney Asya, Afrika ve Brezilya'nın kaynak ülke olduğu insan ticareti

³⁴ Hanifi Sever, Salih Arslan, İnsan Borsası, Adalet Yayınevi, 2008, s.2. (Catriona Laing, UK Regulations and Best Practices : Illegal Migration, Human Trafficking and Illegally Working, Türkiye'de Göç Yönetimi: AB Yakınlaşma Süreci, 29-30/11/2007, Ankara)

suçundan yıllık 275 milyon İngiliz Sterlin'i kara para kazanıldığı ve aylık 500 ila 8000 sterlin tacirlere kar ettirdiği ve tacirin mağduru bir başka tacire ortalama 2000–3000 sterline sattığı belirtilmektedir. Bu da haftalık ortalama 1000 İngiliz Sterlin'i insan tacirlerine finansman sağlamaktadır³⁵.

İlerleyen bölümlerde çok daha detaylı inceleyeceğimiz “İnsan Ticareti”nin ülkemize olan etkilerini anlamaya çalışırken öncelikle şu gerçeğe karşılaşmaktayız: “1990’lı yılların başında Sovyetler Birliği’nin ve Doğu Bloğu’nun yıkılması ile birlikte, birlikten bağımsızlığını kazanan ülkelerin ekonomileri altüst oldu. Bunun sonucu olarak, Türkiye, kendi ülkelerinde istihdam imkânı bulamayan kadınların akımına uğradı ve yeni bir çeşit seks işçiliği deneyimini yaşamaya başladı³⁶”.

Ülkemizde ve dünyanın bazı bölgelerinde yaşanan insan ticareti deneyiminin ana hatlarına bakıldığında; suça konu olan mağdurların, düşük ekonomiye sahip kaynak ülkelere oldukları, daha iyi bir gelecek için orta ve ileri seviyeli ekonomiye sahip hedef ülkelere iş bulma gayesiyle gitmeye çalıştıkları görülmektedir. Kendilerine daha iyi bir gelecek aradıklarından yapılan tüm iş tekliflerine kimi zaman safiyane, kimi zaman da maruz kaldıkları baskı sebebi ile hazır olduklarından insan ticaretine konu olabilecek bir mağdur potansiyeli kendiliğinden oluşmaktadır. Bu potansiyelin aktarıldığı gelişmiş ülkelerde ise yaşam standartları yüksek, eğlence düşkün zengin insanlardan bir müşteri potansiyeli yine kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

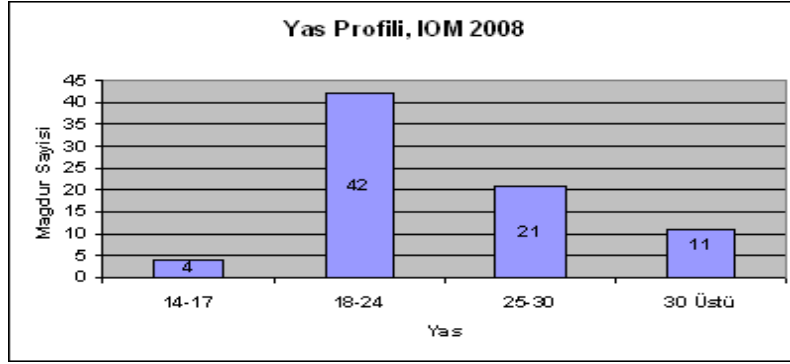
Kısacası bir tarafta Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi’nde birinci sırada bulunan fiziksel ihtiyaçlarını karşılamaya çalışan insanlar, diğer tarafta ise Maslow’un İhtiyaçlar Hiyerarşisi’nin üçüncü, dördüncü ya da beşinci sırasında betimlenen, yüksek gelirini zevk ve eğlenceye harcamak isteyen insanlar; yani bir çeşit paradoks ve arz talep dengesi...

³⁵ A.g.e., s.4.

³⁶ Leopoldo Rodriguez, Fatma Güven Lisaniler, Sevin Uğural, “Migrant sex workers and state regulation in North Cyprus”, **Women’s Studies International Forum** 28 , 2005, s.79-91.

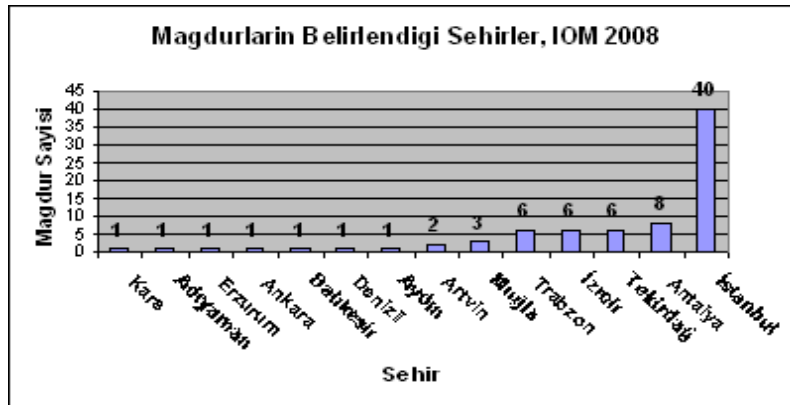
2.3.2. Türkiye'nin İnsan Ticareti İstatistiklerine İlişkin Bulgular³⁷

2008 yılında; toplam 78 insan ticareti mağduru tespit edilmiştir. Bunların uyruklarına göre dağılımı: Özbekistan 20, Moldova 17, Türkmenistan 15, Rusya 6, Kırgızistan 4, Azerbaycan 4, Romanya 4, Ukrayna 3, Belarus 2, Kazakistan 1, Fas 1, Bulgaristan 1 olarak tespit edilmiştir.



Tablo 14: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili

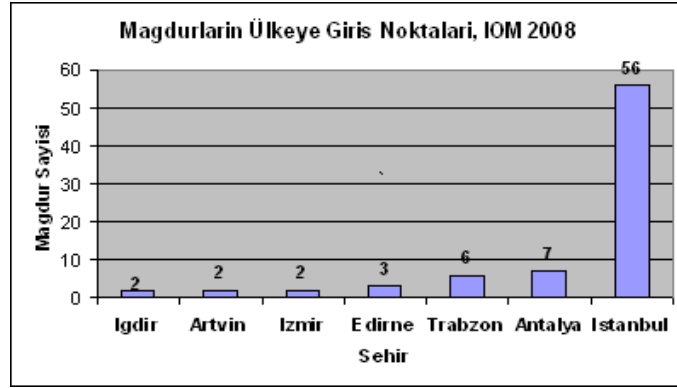
Tıpkı diğer yıllarda olduğu gibi 2008 yılında da kurtarılan mağdurların yaş profilleri ağırlıklı olarak 18–24 arasındır ve diğer yıllardaki gibi 18 yaş altı çocuklar da insan ticaretine maruz kalmıştır.



Tablo 15: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Belirlendiği Şehirler

³⁷ Bu bölümde kullanılan veriler Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Raporlarından derlenmiştir.

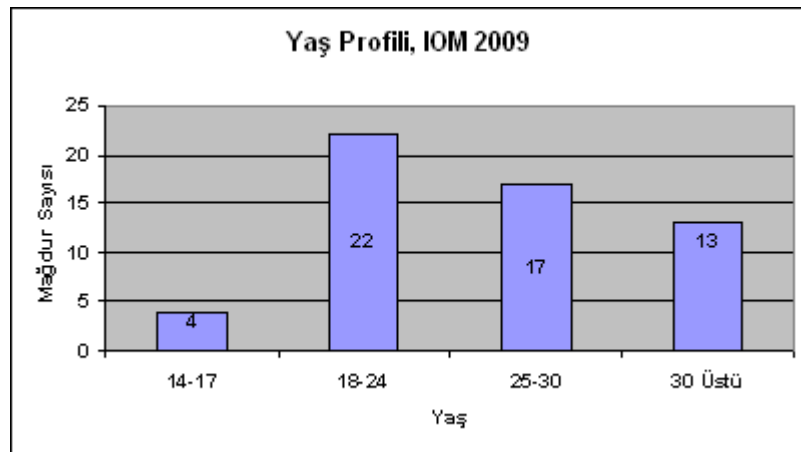
2008 Mağdurların belirlendiği illere bakıldığında diğer yıllara nazaran İstanbul, İzmir ve Antalya açısından bir farklılık arz etmemekle birlikte Tekirdağ ve Trabzon illerinin insan ticareti yönünden hareketlendiği gözükmektedir.



Tablo 16: 2008 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları

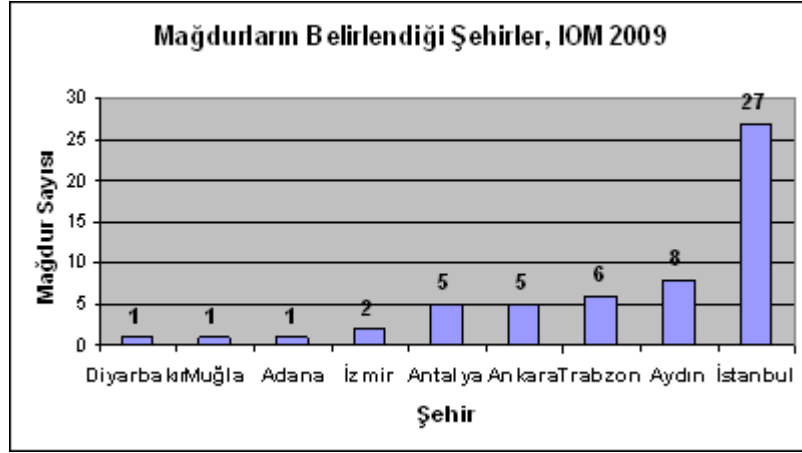
Mağdurlar sıklıkla İstanbul'dan giriş yapmaktadır. 196 ülkeye doğrudan uçuşların olduğu Atatürk Havalimanı'nın İstanbul ilinde olması bu sayıyı yükselten en önemli etkidir.

2009 yılında; 56 insan ticareti mağduru tespit edilmiştir. Bunların uyruklarına göre dağılımı: Özbekistan 17, Türkmenistan 13, Kırgızistan 10, Moldova 5, Azerbaycan 4, Rusya 4, Ukrayna 2, Endonezya 1 olarak tespit edilmiştir.



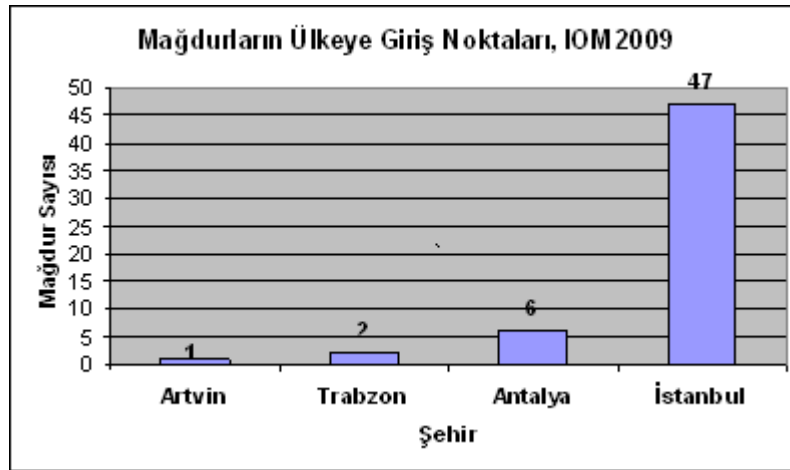
Tablo 17: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili

İnsan ticareti mağdurlarının yaş profillerine bakıldığında; büyük çoğunluğunun 18–24 yaş arasında olduğu görülmektedir. Ayrıca 18 yaşından küçük 4 mağdur da dikkat çekicidir.



Tablo 18: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Belirlendiği Şehirler

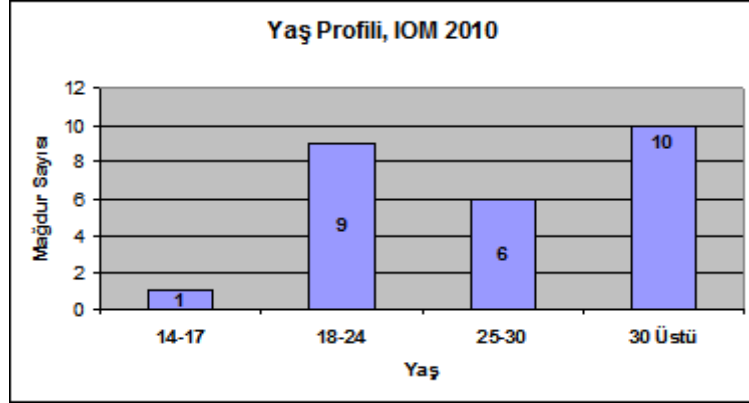
2009 yılında İstanbul ilinin insan ticareti mağdurlarının belirlenmesinde açık ara önde olduğu görülmektedir. Şehirleşme, endüstri, turizm ve ekonomik gelişmenin en üst düzeyde olduğu bu şehirlerde suç oranının da yüksek olması dikkat çekicidir.



Tablo 19: 2009 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları

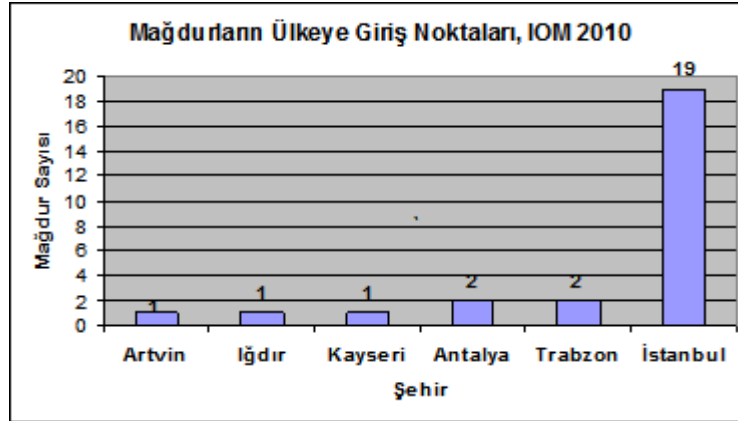
Mağdurların büyük bir kısmı İstanbul'dan giriş yapmıştır. 196 ülkeye doğrudan uçuşların olduğu Atatürk Havalimanı'nın İstanbul ilinde olması bu sayıyı yükselten en önemli etkidir.

2010 yılında; toplam 26 insan ticareti mağduru tespit edilmiştir. Bunların uyruklarına göre dağılımı: Özbekistan 6, Türkmenistan 5, Rusya 4, Kırgızistan 2, Fas 2, Ukrayna 2, Moldova 2, Nijerya 1, Belarus 1, Azerbaycan 1 olarak tespit edilmiştir.



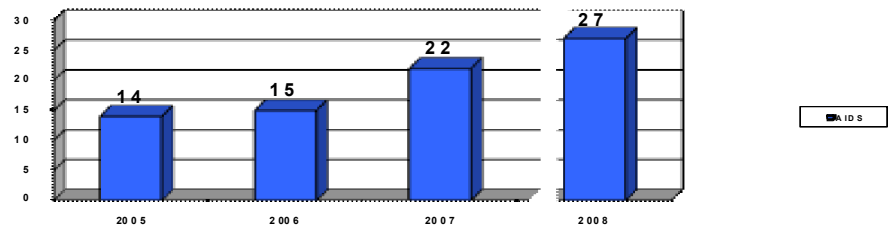
Tablo 20: 2010 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Yaş Profili

Önceki yıllardan farklı olarak 2010 yılında; yaş profilleri farklılık göstermektedir. Geçmiş yıllarda kandırılmaya ve istismara müsait olan 18-24 yaş aralığı en yoğun kesim iken bu sefer 30 yaş üstü mağdurlar ilk sırayı almaktadır. 18 yaş altı mağdurların sadece 1 kişi olması ise sevindiricidir.



Tablo 21: 2010 Yılında İnsan Ticaretine Konu Olan Yabancıların Ülkeye Giriş Noktaları

Diğer yıllarda da olduğu gibi mağdurların ülkeye giriş noktalarında tartışmasız İstanbul başı çekmektedir.



Tablo 22: 2005-2008 Yıllarında İstanbul'da Yakalanan Yabancılarda Tespit Edilen AIDS Vakaları

2005 yılı ile 2008 yılı arasında tespit edilen AIDS vakaları da incelendiğinde, hasta mağdurların artan bir seyir izlediği görülmektedir. Ayrıca 2005 ile 2008 yılları karşılaştırıldığında yaklaşık iki kat artış dikkati çekmektedir³⁸.

2.3.3. TESPİT EDİLEN BULGULARA DAİR TARTIŞMA

İnsan ticareti suçu ile ilgili olarak Türkiye’de her geçen gün mağdur edilen ve yakalanan örgüt elemanlarında artışlar olmaktadır. Bu da, organize bir suç olan insan ticaretinin ülkemizde yaygınlaştığını, ancak kolluk kuvvetlerinin de bu suçla daha etkin mücadele etmeye başladığını göstermektedir.

İnsan ticareti mağdurlarının giriş yaptıkları illerin başında İstanbul gelmektedir. Ancak İzmir, Antalya ve Trabzon gibi illerde de yüksek oranlarda tespitler yapılmaktadır. Bu veriler de bize, mağdurların İstanbul’daki suç gruplarınca kaynak ülke suç gruplarının yardımıyla temin edilip kiminin İstanbul’da istismar edildiği bir kısmının da diğer illere servis edildiğini ortaya koymaktadır.

İnsan ticareti mağdurlarının yaş oranlarının oldukça düşük olduğu ve hayat deneyiminden yoksun genç kadınların mağdur edildiği fark edilmiştir. Bu genç insanların “Maruz kaldıkları baskı, cebir, şiddet ve cinsel istismarın yol açtığı ruhsal rahatsızlıklara ilişkin sağlıklı veriler bulunmamaktadır³⁹.”

Ancak bu insanlar diğer yandan da seks işçiliği yaparak toplumda cinsel yolla bulaşan enfeksiyonların yayılım hızını belirleyen en önemli deşışkendirler. Seks işçileri ya da zorla satılan kadınlar sık eş deşıştirmeleri nedeniyle bir taraftan enfeksiyon riski altındadırlar, diğer taraftan eğer güvenli cinsel ilişki kurallarını uygulamıyorlarsa hastalıkları yayma eğilimindedirler. Bu bağlamda AIDS salgını yönünden henüz başlangıç aşamasında olduğu bilinen ülkemizde, seks işçileri ve insan ticareti mağdurları önemli bir risk grubu olma özelliğini kazanmaktadırlar.

³⁸ İstanbul Yabancılar Şube Müdürlüğünden temin edilen yayımlanmamış veriler.

³⁹ Atsuro Tsutsumi, Takashi Izutsu, Amod Poudyal, Seika Kato, Eiji Marui, “Mental Health of Female Survivor of Human Trafficking in Nepal”, *Social Science&Medicine* 66, 2008, s.1841–1847.

Ülkemizde bir AIDS patlaması yaşanmaması için önleme çalışmaları kapsamında seks işçilerine özel bir yer ayrılması ve seks işçilerinin güvenli cinsel davranış kazanmaları gerekmektedir. Bunun yanında insan ticaretine yönelik kolluk operasyonları sıklaşmalıdır.

Ancak özellikle kayıt dışı fuhşun son yıllarda artması ile kamu sağlığının korunması amacıyla kontrol mekanizmaları sağlıklı bir şekilde işletilememektedir. Çünkü ülkemizde gönüllü olarak ya da insan tacirlerinin eline düşerek zorla seks işçisi konumuna getirilen kadınların tamamı kayıt dışı çalışmakta ve herhangi bir sağlık kontrolüne tabi tutulamamaktadırlar. Bu durum da, insan ticareti ve bulaşıcı hastalıkların özellikle de AIDS vakalarının korelasyonunun ortaya çıkartılmasında en büyük güçlük olarak karşımıza çıkmaktadır. Sadece fuhuş suçuna karışan ve polis operasyonunda yakalanan yabancı uyruklu kadınlar yasa gereği Deri ve Tenasül Hastalıkları Hastanesi'nde kontrolden geçirilmektedir⁴⁰ ki mevcut uygulama kamu sağlığını korumaya hizmet edememektedir; çünkü bu suçu işlerken yakalanan kadınlar kanuni zorunluluk gereği sınır dışı olmaktadır yani kamu sağlığını tehdit etme boyutundan çıkmaktadırlar.

Bulgularda yer verilen AIDS vakalarının yıllara göre sürekli bir artan ivme izlemesi halk sağlığı açısından ne derece önemli bir tehdit oluşturabileceğini göstermektedir. Seks işçisinin ya da insan ticareti mağdurunun günde 8–10 müşteriye gönderilebildiği⁴¹ düşünüldüğünde, hastalığın yayılma hızının ne kadar çok olacağı fark edilebilir.

İnsan ticareti mağdurlarının sıklıkla büyük şehirlerde tespit edilmesi ve İstanbul dışında Antalya, İzmir, Trabzon ve Tekirdağ gibi illerde de görülmesi cinsel yolla bulaşan hastalıklara özellikle de AIDS hastalığına yakalanan vatandaşımızın sayısının kuluçka döneminin on yıla kadar olabileceği de düşünüldüğünde yakın bir gelecekte sayılan illerde azımsanmayacak oranda artabileceğini göstermektedir.

⁴⁰ Genel Kadınlar Ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler Ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü, Md.8.

⁴¹ Sever, Arslan, İnsan Borsası, s.117

2.4. TÜRKİYE'DEKİ YASAL GÖÇMENLER

Birleşmiş Milletlerin yapmış olduğu tanıma göre; kendi ülkesi dışında herhangi bir ülkede bir yıldan fazla yaşayan kişiye göçmen denilmektedir⁴². Birleşmiş Milletlerin yapmış olduğu bu tanıma göre ülkemizde, çeşitli sebeplerle yasal olarak ikamet almış ve göçmen olarak yaşayan yabancılar bulunmaktadır. Aşağıdaki tablo yasal olarak ülkemizde bulunan yabancıların illere göre dağılımını göstermektedir:

İLLERE GÖRE YURT DIŞINDAN GELEN GÖÇ			
İL	KADIN	ERKEK	TOPLAM
ADANA	1.694	2.442	4.136
ADIYAMAN	117	279	396
AFYON	935	1.200	2.135
AĞRI	139	276	415
AMASYA	321	485	806
ANKARA	7.605	10.055	17.660
ANTALYA	4.733	5.269	10.002
ARTVİN	221	472	693
AYDIN	1.493	1.570	3.063
BALIKESİR	2.056	2.009	4.065
BİLECİK	219	321	540
BİNGÖL	88	308	396
BİTLİS	54	66	120
BOLU	250	458	708
BURDUR	373	500	873
BURSA	8.814	9.134	17.948
ÇANAKKALE	590	695	1.285
ÇANKIRI	194	247	441
ÇORUM	535	845	1.380
DENİZLİ	1.753	2.209	3.962
DIYARBAKIR	309	527	836
EDİRNE	541	777	1.318
ELAZIĞ	239	675	914

⁴² Khalid Koser, "International Migration A Very Short Introduction", Oxford University Press, 2007, s.4.

ERZİNCAN	308	446	754
ERZURUM	301	580	881
ESKİŞEHİR	842	1.170	2.012
GAZİANTEP	896	1.270	2.166
GİRESUN	686	980	1.666
GÜMÜŞHANE	251	347	598
HAKKÂRİ	111	252	363
HATAY	1.308	3.288	4.596
ISPARTA	771	850	1.621
İÇEL	1.500	1.974	3.474
İSTANBUL	25.235	29.409	54.644
İZMİR	8.585	9.440	18.025
KARS	186	363	549
KASTAMONU	241	354	595
KAYSERİ	1.646	2.266	3.912
KIRKLARELİ	766	780	1.546
KIRŞEHİR	432	692	1.124
KOCAELİ	1.822	2.457	4.279
KONYA	2.196	3.104	5.300
KÜTAHYA	804	990	1.794
MALATYA	338	520	858
MANİSA	950	1.116	2.066
KAHRAMANMARAŞ	586	964	1.550
MARDİN	305	439	744
MUĞLA	1.661	1.707	3.368
MUŞ	71	151	222
NEVŞEHİR	852	1.097	1.949
NİĞDE	250	326	576
ORDU	741	1.206	1.947
RİZE	320	666	986
SAKARYA	892	1.353	2.245
SAMSUN	1.040	1.756	2.786
SİİRT	42	71	113
SİNOP	431	565	996
SİVAS	870	1.238	2.108
TEKİRDAĞ	2.718	2.855	5.573
TOKAT	404	562	966
TRABZON	1.616	1.702	3.318

TUNCELİ	61	163	224
ŞANLIURFA	261	542	803
UŞAK	669	906	1.575
VAN	645	1.115	1.760
YOZGAT	1.047	1.330	2.377
ZONGULDAK	879	1.192	2.071
AKSARAY	691	1.131	1.822
BAYBURT	60	176	236
KARAMAN	441	601	1.042
KIRIKKALE	189	257	446
BATMAN	101	131	232
ŞIRNAK	183	262	445
BARTIN	255	412	667
ARDAHAN	93	194	287
İĞDIR	215	420	635
YALOVA	642	759	1.401
KARABÜK	126	182	308
KİLİS	41	64	105
OSMANİYE	137	249	386
DÜZCE	366	551	917
TOPLAM	103.349	130.762	234.111

Tablo 23: İllere Göre Ülkemizde Bulunan Yasal Göçmenler⁴³

Bölgelere göre gayri safi yurt içi hâsıla değerleri sanayi, ticaret ve mali sektörler bazında ele alındığında Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve sonrasında da Akdeniz Bölgesi'nin üstünlüğü tartışmasız bir gerçektir⁴⁴. Bu gerçeklik, iller bazında yasal yabancı göçü alma oranlarına da yansımaktadır. Sanayi ticaret ve mali sektörlerin gelişmiş olduğu illerde yasal göçün fazlalığı dikkat çekicidir.

Tüm illerde erkek ve kadın oranları incelendiğinde erkek sayısının fazlalığı görülmektedir. Bunun sebebinin de ister yasal isterse de yasa dışı göç olsun daha iyi bir yaşam için başka bir ülkeyi tercih eden yabancıların, mevcut durumu riske atmadan önce ailenin erkeklerinin önden gitmesi, düzenleri kurulduktan sonra da ailenin diğer üyelerini getirmesi olduğu değerlendirilmektedir. Bir diğer dikkat çekici unsur da tüm illerin yasal göç alıyor olmasıdır.

⁴³ www.tuik.gov.tr, 2008 yılına ait veriler, erişim, 04.01.2011

⁴⁴ Muammer Yaylalı, Erkan Oktay, Yusuf Akan, "Kişi Başına Düşen GSYİH Değerlerine Göre Türkiye'deki Coğrafi Bölgelerin ve GSYİY'yi Oluşturan Sektörlerin Kümelenmesi", 2006, s.7.

Yasal göçe konu olan yabancıların hangi ülkelerin vatandaşları oldukları incelenecek olursa;

ÜLKELERİNE GÖRE YASAL GÖÇMENLER			
ÜLKELER	KADIN	ERKEK	TOPLAM
ALMANYA	33.066	40.670	73.736
BULGARİSTAN	14.476	12.994	27.470
K.K.T.C.	5.039	8.805	13.844
AZERBAYCAN	4.573	4.554	9.127
RUSYA FED.	3.020	5.606	8.626
HOLLANDA	3.551	4.462	8.013
FRANSA	3.604	4.142	7.746
A.B.D.	3.110	4.451	7.561
S.ARABİSTAN	1.197	5.137	6.334
İNGİLTERE	2.788	2.920	5.708
AVUSTURYA	2.307	3.250	5.557
İSVİÇRE	2.553	2.817	5.370
İRAN	1.950	3.188	5.138
IRAK	1.938	2.679	4.617
KAZAKİSTAN	1.844	2.309	4.153
BELÇİKA	1.301	1.439	2.740
ROMANYA	1.510	1.220	2.730
ÖZBEKİSTAN	958	1.146	2.104
YUNANİSTAN	969	1.042	2.011
GÜRCİSTAN	1.060	919	1.979
UKRAYNA	1.187	613	1.800
AFGANİSTAN	575	1.204	1.779
ARNAVUTLUK	692	789	1.481
TÜRKMENİSTAN	356	1.121	1.477
AVUSTRALYA	699	670	1.369
KIRGIZİSTAN	549	785	1.334
LİBYA	267	972	1.239
İTALYA	407	755	1.162
MAKEDONYA	565	589	1.154
SURİYE	563	569	1.132
DANİMARKA	527	580	1.107
YUGOSLAVYA	578	512	1.090
İSVEÇ	509	475	984

İSRAİL	160	735	895
JAPONYA	354	511	865
MOLDOVA	612	109	721
KANADA	334	367	701
NORVEÇ	325	353	678
PAKİSTAN	179	373	552
MISIR	122	323	445
ÜRDÜN	140	250	390
ÇİN	147	231	378
LÜBNAN	142	210	352
İSPANYA	108	183	291
KUVEYT	60	215	275
BANGLADEŞ	18	209	227
TACİKİSTAN	43	173	216
BOSNA HERSEK	67	146	213
HİNDİSTAN	74	136	210
FİLİSTİN	26	181	207
DİĞER	2.150	2.673	4.823
TOPLAM	103.349	130.762	234.111

Tablo 24: 2008 Yılında Ülkemizde Bulunan Yasal Göçmenlerin Kendi Ülkelerine Göre Dağılımı⁴⁵.

Ülkeler bazında yasal göç verileri incelendiğinde dikkati çeken hususlar şu şekilde sıralanabilir:

En çok göç Türk ya da Türk soyundan olan ülkelerden gelmektedir. Almanya'nın ilk sırayı almasının sebebi; vatandaşlığını kaybetmiş Türk'lerin ülkeye dönüşleri olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde Türk asıllı Bulgaristan vatandaşlarının, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ve Azerbaycan Türk'lerinin sıralamanın devamında gelmesi de anlamlıdır.

Erkek göçmenlerin sayısı nispeten kadınlara göre yüksektir ancak Ukrayna, Moldova ve Romanya gibi ülke vatandaşları için kadın göçmenlerin sayısı bu kapsam dışındadır. Bunun da Türk vatandaşlarıyla evlilik gerçekleştirilmesi ve/veya Türkiye'de kalabilmek için naylon evlilik olarak tabir edilen göstermelik evlilikler sonrasında ikamet hakkı ya da vatandaşlık kazanan yabancı uyruklu kadınlardan kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

⁴⁵ IOM (International Organization for Migration), "Migration in Turkey: A Country Profile", 2008 Report, s.16.

Kadın ve erkek göçmen sayısının birbirine yakın olduğu ülke vatandaşlarının ise daha çok savaş ve siyasi krizler nedeniyle aileleri ile Türkiye'ye göçen yabancılar olduğu düşünülmektedir.

A Tipi ülkelerden⁴⁶ gelen göç oranı yüksek olmasına rağmen, B Tipi ülke⁴⁷ göçmenleri ülkemize genellikle yasa dışı olarak giriş yapmaktadır⁴⁸.

Avrupa Birliği ülkelerinin yasal göç konusunda Türkiye'ye yoğun bir yöneliş içerisinde olduğu görülmektedir. Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi yaklaşık 74.000'i Alman vatandaşı olmak üzere toplam 150.000 Avrupa Birliği vatandaşı Türkiye'de yaşamaktadır. Bunun sebepleri üzerinde durulduğunda AB vatandaşlarının farklı sebeplerle Türkiye'de buldukları görülmektedir. Bu göçmenler içerisinde; AB şirket ya da kurumları tarafından gönderilen görevli kişiler, Türk vatandaşlarının AB vatandaşı eşleri, çift uluslu, AB-Türk ailelerin çocukları, emekli AB vatandaşları, alternatif bir yaşam arayışındaki AB vatandaşları ve Türk kökenli AB göçmenleri bulunmaktadır⁴⁹.

2.5. TÜRKİYE VE YASA DIŞI GÖÇ

2.5.1. SINIR BÖLGESİNİN DOĞAL ORTAM ÖZELLİKLERİ VE YASA DIŞI GEÇİŞLERE ETKİSİ

Kafkaslardan Mezopotamya'ya uzanan Türkiye'nin doğu sınırı coğrafi olarak birbirinden farklı özelliklere sahip arazilerden geçmektedir. Kabaca kuzey güney yönünde uzanan sınır, kuzeyde Karadeniz kıyısındaki Sarp Sınır Kapısı'ndan (Hopa), güneydeki Şemdinli'ye kadar, yaklaşık 1070 km uzunluğa sahiptir. Bu alanlarda sınır

⁴⁶ Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı A Tipi ülkeleri ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkeler ile AB ve OECD ülkeleri olarak tarif etmektedir.

⁴⁷ A Tipi olarak tanımlanmamış gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkeler.

⁴⁸ Hanefi Sever, "Yasa Dışı Göçmenlerin Profili: İstanbul İli Örneği", **Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Suç Araştırmaları Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tez Çalışması**, Ankara 2009, s.44.

⁴⁹ Pusch Barbara, Wilkoszewski Tomas (Edit), **Türkiye'ye Uluslararası Göç**, Kaiser Bianca, **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'nin Yabancılar Mevzuatı ve AB Vatandaşı Göçmenlerin Yaşamları Üzerindeki Etkileri**, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2011, s.57.

yer yer dağların su bölümü çizgilerinden, platolarından, göl yüzeylerinden ve akarsu vadilerinden geçmektedir.

Türkiye Gürcistan sınırının kuzey yarısı hariç sınır üzerinde ormanlık alanlara pek rastlanmaz, sınırın orta ve güney kısımlarında ise genellikle step ve dağ çayırlarından oluşan otsu bitki örtüsü bulunur.

Türkiye'nin doğu sınırları içerisinde en dağlık ve dolayısıyla kontrolünün en zor olduğu sınır, şüphesiz İran sınırıdır. Kontrolün zor olması nedeniyle en fazla yasa dışı geçişlerin yaşandığı sınırda burasıdır. Bu yüzden sınırın bu kısmı üzerinde daha fazla durmak icap etmektedir.

454 km uzunluğundaki Türkiye-İran sınırı çoğu yerde yükseltisi 2500-3000 metreyi aşan dağlık alandan geçmektedir(şekil 3). Buradaki dağlar, Küçük Ağrı hariç genellikle kütleli ve birbirinden eşik ve vadilerle ayrılan sıradağlar şeklinde uzanmaktadır. Sınır bölgesinde yer alan en yüksek noktaya, kuzeyde 3896 metre ile Küçük Ağrı Dağı'nda ulaşılır. Sınırın hemen batı kenarında sönmüş bir volkan olan Küçük Ağrı; kuzeyde Iğdır ile güneyde Doğubayazıt ovaları arasında yer alır. Doğubayazıt'ın güneyinde Tendürek Dağı'na kadar uzanan alanda Akyayla Dağı (2503m), Başkale civarında Yiğit Dağı (3318m), ve Doğanlı Dağları (2973m), Yüksekova civarında Mordağ (3807m) ve Karacadağ (3194m) ile Şemdinli civarındaki Çimen Dağı (3170m) sınır bölgesindeki en önemli dağları oluşturmaktadır. Sınırın güneyinde özellikle Kotur Vadisinden İran, Irak ve Türkiye üçgenindeki Kandil Dağına kadar uzanan kısmı son derece sarp ve dağlık alanlardan geçmektedir. Bütün bu dağlık alanlar, Türkiye'nin doğu sınırında güvenlik zafiyetinin en üst düzeyde yaşanmasına ve dolayısıyla yasa dışı geçişlere zemin hazırlamaktadır.

Türkiye-İran sınırı genel olarak dağların zirvelerini takip etse de, yer yer doğu batı doğrultulu akarsu vadilerine ve ovalara karşılık geldiği alanlarda bulunmaktadır. Bu tip alanların başında kuzeyde Iğdır (800m), ve Doğubayazıt Ovası (1450m), ile sınırın orta ve güney kesimindeki Kotur ve Esendere Vadileri gelmektedir. Sınırın Iğdır ve Doğubayazıt Ovası'ndan geçtiği alanlar Türkiye-İran sınırının en alçak noktalarını oluşturmaktadır. Doğal bir geçiş olmaları nedeniyle de Türkiye'nin

doğuya açılan en önemli sınır kapılarından Gürbulak ve Dilucu Sınır Kapısı ile bugün kapalı olan Borualan Sınır Kapısı da bu alanda yer almaktadır. Aynı şekilde Esendere Vadisi üzerinde, Esendere Sınır Kapısı, Kotur Vadisi üzerinde ise Türkiye-İran demiryolu ulaşımını sağlayan Kapıköy Sınır Kapısı bulunmaktadır.

Sınır kapıları ve onların yakın çevreleri aynı zamanda kaçak göçmen geçişlerinin yoğunlaştığı alanlar olmaları nedeniyle dikkat çekmektedirler. Türkiye-İran sınır üzerindeki Esendere ve Gürbulak Sınır Kapıları'nın çevresi buna örnek gösterilebilir. Konuya ilişkin tahkikatlar incelendiğinde İran içlerinden sınır kapılarının geri çevrilme ihtimaline karşın, organizatörler tarafından sınır kapılarının çevresindeki dağlık araziye yönlendirildiği, sınır yaya ve katır sırtında geçildikten sonra, göçmenlerin tekrar dağ yollarında araçlarla yolarına devam ettikleri görülmektedir.

İklim bakımından Türkiye-İran sınır bölgesinde, genel olarak karasal iklim özellikleri görülür. Sınırın Aralık ve Doğubayazıt ovasına karşılık gelen kısımlarında, yükseltinin az olması nedeniyle, iklim ve diğer kısımlara oranla biraz daha ılıman geçer. Ancak yükseltinin fazla olduğu yerlerde, sıcaklıkların önemli ölçüde düştüğü gözlenmektedir. Yıllık sıcaklık ortalaması 800m yükseltideki Aralık'ta 12,1°C, 1725 m yükseltideki Doğubayazıt'ta 9,2 °C, 2000 m yükseltideki Çaldıranda 4,4 °C, 2100 m yükseltideki Özalp'te 6 °C, 2400 m yükseltideki Başkale'de 6,2°C, 1900 m yükseltideki Yüksekova'da 6,5 °C ve 1350m yükseltideki Şemdinli'de ise 11,8°C olarak gerçekleşmektedir. Sınırın, bu istasyonların bulunduğu yerin çok daha yükseğinde geçtiği dikkate alındığında, sınır çizgisi üzerindeki sıcaklığın çok daha düşük (tahminen -40,-45 °C) olduğu söylenebilir. Kışın sınırın geçtiği yüksek kesimlere düşen kar, en az altı yerde kalmaktadır. Bu alanlarda kar kalınlığı ise yer yer 1,5-2 metreyi bulmaktadır. Bu şartlarda sınır kontrolünün tam olarak sağlandığından bahsetmek mümkün değil. Güvenlik kuvvetleri için ciddi bir sorun teşkil eden bu şartların, yönergeyi iyi tanıyan kaçakçılar açısından çok da sorun oluşturmadığı, hatta onlar için bir avantaj dahi oluşturduğu söylenebilir. Sınır bölgesinde gözlenen iklim şartlarının, bölgenin bitki örtüsü ve akarsu rejimlerinin

yanı sıra, yerleşmelerin dağılışına, sınır bölgesindeki halkın sosyo-ekonomik yapısına ve kaçak sınır geçişlerine önemli ölçüde etki yaptığı görülmektedir⁵⁰.

Bu zor coğrafi şartlara rağmen, Türkiye'nin en fazla yasa dışı geçişlere sahne olan sınırı Türkiye-İran sınırır. Her yıl gerek mal kaçakçılarının gerekse yasa dışı göçmen ve mültecilerin büyük bir kısmının ülkeye girişte bu sınırı kullandıkları bilinmektedir. Genellikle Asya, Ortadoğu ve Afrika kökenli mülteci ve kaçak göçmenlerin, sınır geçişleri esnasında sınır boylarına döşenen mayın ve güvenlik kuvvetlerinin kurşunlarına hedef olmaları yanında, ağır coğrafi şartlarla da mücadele etmek zorunda kalmaktadırlar. Özellikle kış ayları onlar için tam bir işkenceye dönüşebilmektedir; çünkü yüksek dağlık alanlardan sınırı geçip uzun mesafeler boyunca yürümek zorunda kalmaları, mültecilerin kar fırtınasına yakalanarak yollarını kaybetmelerine, soğuktan donarak ölmelerine ve kurlar tarafından parçalanarak hayatlarını kaybetmelerine neden olabilmektedir. Çünkü yüksek dağlık alanlardan sınırı geçip uzun mesafeler boyunca yürümek zorunda kalmaları, mültecilerin kar fırtınasına yakalanarak yollarını kaybetmelerine, soğuktan donarak ölmelerine ve kurlar tarafından parçalanarak hayatlarını kaybetmelerine neden olabilmektedir. Nitekim soğuk ve kar fırtınası nedeniyle toplu mülteci ölümlerinden birisi 2002 yılında Van'ın Çaldıran ilçesi sınır bölgesindeki dağlık alanda donarak öldükleri tespit edilen 19 mültecinin cesedi karların erimesinin ardından bölgede hayvan otlatan çobanlar tarafından bulunmuştu. Ölenlerin arasında çocuk ve kadınların da bulunduğu mültecilerin çoğunluğunun Afganistan vatandaşı olduğu tespit edilmişti⁵¹.

Daha iyi bir yaşam ve gelecek arayan Doğu'dan Batı'ya geçmek ve orada yaşamını sürdürmek isteyen göçmenlerin çoğunlukla kullandığı transit güzergâh Türkiye'dir. Kaynak ülkeler olarak tabir ettiğimiz Doğu ülkeleri çoğunluğunu İran ve Irak vatandaşlarının oluşturduğu Ortadoğu ülkeleri ile çoğunluğunu Afganistan, Pakistan ve Bangladeş vatandaşlarının oluşturduğu Asya ülkeleri teşkil etmektedir.

⁵⁰Orhan Deniz, "Türkiye'nin Doğu Sınırında Yasa Dışı Geçişler", İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika, 2009.

⁵¹ Hürriyet Gazetesi Haber Arşivi, 31.05.2002, Erişim: 30.11.2011

Doğu sınırlarımızın çok geniş ve kontrol imkânından uzak oluşu, yasa dışı göçmenlerin ve onları yönlendiren insan kaçakçılarının da işini kolaylaştırmaktadır.

YIL	YAKALANAN YASA DIŞI GÖÇMEN	YAKALANAN İNSAN KAÇAKÇISI
2000	94.514	850
2001	92.365	1.155
2002	82.825	1.157
2003	56.219	937
2004	61.228	957
2005	57.428	834
2006	51.983	951
2007	64.290	1.242
TOPLAM	560.807	8.083

Tablo 25: 2000-2007 Yılları Arasında Yakalanan Yasa dışı Göçmenler ve İnsan Kaçakçıları⁵²

Yukarıdaki tablodan da açıkça anlaşılacağı gibi; 2000-2007 yılları arasında ülkemizde yakalanan yasa dışı göçmen sayısı 560.807'dir. Yakalanan bu sayıdaki göçmenlere ek olarak yakalanamayarak ülkemizi transit kullanarak Avrupa ülkelerine ulaşan göçmenler de düşünüldüğünde karşımıza devasa bir rakam çıkacağı aşikârdır.

Bu büyük göç akımının dünyanın birçok yerinde artarak ve farklı şekillerde devam etmekte olduğunu düşünerek fotoğrafın tamamını hayal ettiğimizde suç örgütlerinin bu yasa dışı ticaretten büyük paralar elde ettiği anlaşılmaktadır. Bu konuya ilişkin Londra Üniversitesi Göç Araştırmaları Bölümü'nün yaptığı çalışmalarda global boyutta yasa dışı göçün maliyeti araştırılmıştır. Bu araştırmalarda; Dünya'nın birçok bölgesindeki yasa dışı göç soruşturmaları incelenmiş bu soruşturmalarda yasa dışı göçmenlerin, bireysel olarak göçmen kaçakçılarına ne kadar para verdikleri araştırılmıştır. Yine bu araştırmalarda göçmen kaçakçılığı yapan kişilerin itirafları da incelenerek global bir maliyet hesaplaması çıkartılmıştır.

⁵² IOM International Organization for Migration, "Migration in Turkey: A Country Profile", 2008 Report, s.33.

KİTALARARASI ROTALAR	MALİYET (USD)
Asya-Amerika	26.041
Asya-Avrupa	16.462
Asya-Avustralya	14.011
Asya-Asya	12.240
Avrupa-Asya	9.374
Avrupa-Avustralya	7.400
Afrika-Avrupa	6.533
Avrupa-Amerika	6.389
Amerika-Avrupa	4.528
Amerika-Amerika	2.984
Avrupa-Avrupa	2.708
Afrika-Amerika	2.200
Afrika-Avustralya	1.951
Afrika-Afrika	203

Tablo 26: İnsan Kaçakçılarının Kıtalararası Güzergâhta Kişi Başı Göçmen İçin Aldıkları Miktar⁵³

Yasa dışı göç konusundaki önemli rotalardan birisi olan ülkemizden nasıl bu kadar çok yasa dışı göçmenin geçtiğini daha iyi kavrayabilmek için sınır ve hudut kapıları ve güvenlikleri ile başlamanın doğru olacağı kanaatindeyiz.

2.6. TÜRKİYE’NİN SINIRLARI VE HUDUT KAPILARI⁵⁴:

2.6.1. TÜRKİYE’NİN KARA SINIRLARI:

Türkiye’nin komşu ülkeleri; Suriye, Irak, İran, Azerbaycan (Nahçıvan), Ermenistan, Gürcistan, Bulgaristan ve Yunanistan ile toplam 2.949 km. uzunluğunda kara sınırı bulunmaktadır.

2949 kilometrelik kara sınırimızın; 2647 kilometresinin güvenliği Kara Kuvvetleri Komutanlığı’na bağlı Hudut Birlikleri’nce, Irak sınırının 302 km’lik kısmının güvenliği ise Jandarma Genel Komutanlığı’na bağlı Jandarma Sınır Birlikleri’nce sağlanmaktadır⁵⁵.

⁵³ Koser, **International Migration**, s.66.

⁵⁴ Bu kısımda sınırlara ilişkin kullanılan veriler Gümrük Müsteşarlığı’nın 2011 yılı kurum içi raporlarından derlenmiştir.

⁵⁵ Gümrük Müsteşarlığı 2010 yılı Yayınlanmamış Raporu, s.2.

2.6.1.1. Suriye Sınırı

Akdeniz kıyısında Karaduran Deresi'nin denize birleştiği yerden başlar, Habur Çayı'nın Dicle Nehri ile birleşim noktasında son bulur. Sınırın uzunluğu 911 kilometredir. Suriye sınırımızda bulunan kara sınır kapıları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	SURİYEDE'Kİ SINIR KARŞILIĞI
Gaziantep	Karkamış	Kara	Carablus
Gaziantep	Islahiye	Demiryolu	Ekbez
Hatay	Cilvegözü	Kara	Bab Al Hava
Hatay	Yayladağı	Kara	Kesep
Mardin	Nusaybin	Kara	Kamışlı
Mardin	Nusaybin	Demiryolu	Kamışlı
Mardin	Şenyurt	Kara	Derbesiye
Kilis	Öncüpınar	Kara	Bab El Selame
Kilis	Çobanbey	Demiryolu	Akderun
Şanlıurfa	Akçakale	Kara	Tell Abyat
Şanlıurfa	Mürşitpınar	Kara	Rakka
Şanlıurfa	Ceylanpınar	Kara	Haseki

Tablo 27: Türkiye Suriye Sınır Kapıları

Hatay ve Kilis bölgeleri dağlık ve engebeli bir arazi yapısına sahiptir. Sınırdaki meydana gelen ihlallerin, kaçakçılığın ve yasa dışı geçişlerin önlenmesi amacı ile 1958 yılında başlanarak sınırın büyük bir kesiminde genişliği 300-500 metre olan, yer yer 1 kilometreye varan mayın tarlaları oluşturulmuş, mayınlı alan gerisinde tesis edilen tel engeller, devriye yolları ve gözetleme kuleleri ile sınır güvenliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Halen Hatay, Gaziantep ve Mardin bölgelerinde standart olmayan, Şanlıurfa'da standart fiziki güvenlik sistemi mevcuttur.

2.6.1.2. Irak Sınırı

Habur Çayı'nın Dicle Nehri ile birleşim noktasından başlar, Dalamper Dağı'ndaki İran sınırında son bulur. Uzunluğu 384 kilometredir. Sadece bir Kara Hudut Kapısı bulunmaktadır.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	IRAK'TAKİ SINIR KARŞILIĞI
Şırnak	Habur	Kara	İbrahim Elhalil

Tablo 28: Türkiye-İrak Sınır Kapısı

Bölge genel olarak yüksekliği, 3.000-4.000 m.yi bulan dağlık ve sarp arazi yapısına sahip ve derin vadilerle bölünmüştür. Mevcut sınır hattının büyük kısmının dağlık, sarp ve kayalık araziden geçmesi nedeniyle, sınır hattının tamamında standart sınır fiziki güvenlik sistemi tesis edilememiştir. Bu durum, yasa dışı göçmenlerin geçişlerinin kontrol altına alınmasını güçleştirmektedir.

2.6.1.3. İran Sınırı

Dalamper Dağı üzerindeki Irak sınırından başlar, Aras ve Karasu Nehirlerinin birleşim noktasında son bulur. Uzunluğu 560 kilometredir. Dört kara sınır kapısı mevcuttur.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	İRAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
Hakkari	Esendere	Kara	Serov
Ağrı	Gürbulak	Kara	Bazargan
Van	Kapıköy	Demiryolu	Razi
Van	Kapıköy	Kara	Razi

Tablo 29: Türkiye-İran Sınır Kapısı

Kış şartlarının ağır geçmesi ve sınır hattının büyük kısmının dağlık, sarp ve kayalık arazi yapısına sahip olması, yasa dışı göçmenlerin geçişlerinin kontrol altına alınmasını güçleştirmektedir.

Sınır hattının tamamında standart sınır fiziki güvenlik sistemi tesis edilememiştir. Sınırın kritik kesimleri, tel örgü, fens teli, çevre aydınlatması, mevzii ve irtibat hendekleri ile korunmaktadır.

2.6.1.4. Azerbaycan Sınırı

Aras ve Karasu Nehirleri'nin birleştiği noktadan başlar, Ermenistan sınırında son bulur. Uzunluğu 18 kilometredir. Bir kara sınır kapısı bulunmaktadır.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	AZERBAYCAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
Iğdır	Dilucu	Kara	Nahçıvan(Sederek)

Tablo 30: Türkiye-Azerbaycan Sınır Kapısı

Nispeten düz bir arazi yapısına sahip olduğundan saklanma, gizlenme ve kamufle olmaya pek müsait olmadığından yasa dışı göç açısından nispeten daha az riskli bir bölgedir.

2.6.1.5. Ermenistan Sınırı

Nahçıvan sınırından başlar Çıldır Gölü'nün 15 kilometre doğusundaki Yerekatan Dağı'nda son bulur. Uzunluğu 328 kilometredir. Hem demiryolu ve hem de karayolu hudut kapısı kapalı durumdadır. Sınır kapılarının normal yolcu akışları bulunmadığından yasa dışı göç konusunda az riske sahiptir.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	ERMENİSTAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
İğdir	Aktaş	Kara	Ahuryan
Kars	Akyaka	Demiryolu	Ahuryan

Tablo 31: Türkiye Ermenistan Sınır Kapıları

2.6.1.6. Gürcistan Sınırı

Yerekatan Dağı'ndan başlar, Sarp (Kıbaş) Deresi'nin Karadeniz'e döküldüğü yerde son bulur. Uzunluğu 276 kilometredir. 3 Kara Hudut Kapısı bulunmaktadır.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEV'İ	GÜRCİSTAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
Ardahan	Posof-Türkgözü	Kara	Vale
Ardahan	Çıldır-Aktaş	Kara(Kapalı)	Kartsakhi
Artvin	Sarp	Kara	Sarpi

Tablo 32: Türkiye-Gürcistan Sınır Kapıları

Dağlık bir arazi yapısına sahiptir. Sınırdaki yer yer tel örgü ve fens teli bulunmakta olup, nadiren yasa dışı göç olayları görülmektedir.

2.6.1.7. Bulgaristan Sınırı

Mutludere'nin (Rezve deresi) Karadeniz'e döküldüğü yerden başlar, Meriç Nehri'nde Kavak Adası'nda sona erer. Uzunluğu 269 kilometredir. Ormanlık bir

arazi yapısına sahip olduğundan riskli bir alana sahiptir. Hem ülkemize yasa dışı yollarla giriş yapmış kaçakların Avrupa'ya kaçabileceği şartlar mevcut olup ayrıca kaçak yollarla yurtdışına çıkmaya çalışan Türk vatandaşları açısından da riskli bir bölgedir. Üç kara ve bir de demiryolu sınır kapısı bulunmaktadır.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEVİ	BULGARİSTAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
Edirne	Kapıkule	Kara	Kapitan Andrevo
Edirne	Hamzabeyli	Kara	Lesova
Edirne	Kapıkule	Demiryolu	Svilingrad
Kırklareli	Dereköy	Kara	Malko Tırnova

Tablo 33: Türkiye-Bulgaristan Sınır Kapıları

2.6.1.8. Yunanistan Sınırı

Kavak Adası'nda başlar, Meriç Nehri'nin Ege Denizi'ne döküldüğü yerde son bulur. Uzunluğu 203 kilometre olup düz bir arazi yapısına sahiptir. 2 Kara, 1 Demiryolu Hudut Kapısı bulunmaktadır.

SINIR İLİ	KAPI ADI	NEVİ	YUNANİSTAN'DAKİ SINIR KARŞILIĞI
Edirne	Uzunköprü	Demiryolu	Pityon
Edirne	İpsala	Kara	Kipi
Edirne	Pazarkule	Kara	Kastanion

Tablo 34: Türkiye-Yunanistan Sınır Kapıları

Sınırdaki kapsamlı bir fiziki güvenlik sistemi bulunmamaktadır. 1-2 km aralıklar ile gözetleme kuleleri inşa edilmiştir. Sınırın her iki tarafında bulunan yüksek kavaklıklar, sazlıklar ve mısır tarlaları yasa dışı çıkışları kolaylaştırmaktadır. Yasa dışı göç faaliyetleri açısından riskli bir bölgedir.

2.6.2. TÜRKİYE'NİN DENİZ SINIRLARI

2.6.2.1. Akdeniz Sınırları

Kavak Adası'nda başlar, Meriç Nehri'nin Ege Denizi'ne döküldüğü yerde son bulur. Uzunluğu 203 kilometre olup düz bir arazi yapısına sahiptir. 2 kara, 1 demiryolu hudut kapısı bulunmaktadır.

2.6.2.2. Ege Denizi Sınırları

Yunanistan deniz yan sınırı ile Muğla-Antalya İl sınırında yer alan Eşen Çayı arasında uzanan sahil şeridi 2.969 kilometredir. 22 deniz hudut kapısı bulunmaktadır.

Kıyılarımız, oldukça girintili çıkıntılı olup; çok sayıda koy ve körfeze sahiptir. Yunanistan adalarının yakınlığı nedeniyle yasa dışı göç faaliyetleri yoğunlukla görülmektedir. Yasa dışı göç faaliyetlerinin yoğunlaştığı Ayvalık, Dikili, Çeşme, Kuşadası, Didim, Marmaris, Fethiye, Bodrum ve Kardak Kayalıkları kritik olarak değerlendirilmektedir.

2.6.3. KARA, DENİZ VE HAVA SINIRLARIMIZDAKİ YETKİ

Ayrıca sınır kapılarında veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontroller, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından, insan sağlığını ilgilendiren konulara ilişkin kontroller kara sınırlarında Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, deniz sınırlarında ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktadır.

5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 2.maddesine göre "Türk vatandaşları ve yabancılar Türkiye'ye girebilmek ve Türkiye'den çıkabilmek için yolcu giriş çıkış kapılarındaki polis makamlarına usulüne uygun ve muteber veya pasaport veya pasaport yerine geçerli bir vesika ibraz etmeye mecburdurlar. Gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için polis makamlarınca giriş veya çıkış işlemlerinin bitirilmesi şarttır." hükmü gereğince hudut kapılarından yolcu giriş çıkış kontrol ve denetim yetkisi Emniyet Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

485 sayılı Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin ilgili maddelerine göre sınır kapılarından eşya giriş çıkış kontrollerinden Başbakanlığa bağlı olan Gümrük Müsteşarlığı sorumludur.

1988 yılında yürürlüğe giren 3497 sayılı "Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Kanun"la kara sınırlarını koruma ve güvenliğini sağlama görevi Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na verilmiştir. Bu kanun kapsamında Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunan sınırların, Kara Kuvvetleri Komutanlığı'na

devredilmesi çalışmaları henüz tamamlanmamış olup, halen Irak sınırının tamamı ile İran sınırının 125 km'lik bölümü Jandarma Genel Komutanlığı sorumluluğunda bulunmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı eğitim yönünden askeri bir teşkilat olmakla birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Bu sınır birlikleri, termal kameralar, radarlar, gece görüş cihazları, sensörler, çeşitli hava araçları, devriye araçları, iletişim cihazları ile donatılmış olup, imkânların geliştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir⁵⁶.

1982 tarihinde yürürlüğe giren 2692 sayılı Sahil Güvenlik Kanunu'na göre tüm sahiller, kara suları, liman ve körfezler ile iç sularımız olan Marmara Denizi ve boğazların korunması ve güvenliğinin sağlanmasından Sahil Güvenlik Komutanlığı sorumludur. Sahil Güvenlik Komutanlığı bir kolluk kuvveti olarak kurulmuştur ve 1985 yılına kadar Jandarma Genel Komutanlığı'na, 1985 yılından itibaren de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan askeri bir teşkilattır. Deniz sınır kapılarında kendisine verilmiş herhangi bir görevi bulunmamaktadır.

Havaalanlarında güvenlik önlemlerinin alınmasından İçişleri Bakanlığı yetkili ve sorumludur. Bakanlık bu görevi, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun Ek 1. maddesine göre Mülki İdare Amirleri vasıtasıyla, polis, jandarma, özel güvenlik teşkilatı personeli ve diğer ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşlar aracılığıyla yerine getirir. Havaalanı güvenlik programı Mülki İdare Amiri koordinesinde Emniyet Şube Müdürlüğü, DHMİ Başmüdürlüğü, Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nca birlikte hazırlanır.

Sınır kapılarında güvenliğin sağlanması ve pasaport kontrolleri ile ülke sınırlarının gözetimi konusunda birden fazla kurumun sorumlu olduğu görülmektedir. Ayrıca Türkiye'de sınır yönetiminde görev alan kurumlar arasında iş birliği ve eş güdüm fiilen kısmi olarak mevcutsa da bunun kapsamı genişletilerek, entegre sınır yönetimi anlayışı çerçevesinde ele alınması gerekmektedir⁵⁷.

⁵⁶ Ulusal Eylem Planı, 2006, s.32-34.

⁵⁷ Adem Akman, İsmail Kılınç, "AB'de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, 2010, s.11.

2.6.4.GÜMRÜK MÜSTEŞARLIĞI'NIN SINIR KAPILARINDA YAPMIŞ OLDUĞU YAKALAMALAR:

Bilindiği gibi yasa dışı göçmenler genellikle ülkelerin legal giriş kapılarını kullanmak yerine kontrolsüz alanları yani sarp arazileri tercih etmektedirler. Ancak kısmen de olsa gümrüklü bölgelerden de çeşitli yollarla geçmeye çalışmaktadırlar.

S.KAPISI	IRAK	SOMALİ	SURİYE	PAKİSTAN	BURMA	FİLİSTİN	DİĞER	TOP
AMBARLI	1	---	---	2	---	---	---	3
HAYDARPAŞA	80	3	---	1	50	46	30	210
HALKALI	24	---	---	---	---	---	1	25
KAPIKULE	3	---	---	---	---	---	---	3
MERSİN	---	---	1	---	---	---	---	1
GÜRBULAK	---	---	---	---	---	---	5	5
SARP	3	---	1	---	---	2	4	10
TOPLAM	111	3	2	3	50	48	40	257

Tablo 35: Gümrük Müsteşarlığı'nın 2008 Yılı Yakalamaları

Gümrük Müsteşarlığı'nın 2008 yılı yakalamalarına bakıldığında; ilk üç sırada 111 Irak vatandaşının, 50 Burma vatandaşının ve 48 Filistin vatandaşının olduğu görülmektedir. Asya ve Ortadoğu bölgelerine mensup bu kişilerin yakalandıkları gümrüklü bölgelerden anlaşıldığı kadarıyla ülkeye yasa dışı yollardan girdikleri ancak ülkenin batı bölgelerine geçtiklerinde ise ülkeyi terk etmek üzereyken yakalandıkları anlaşılmaktadır.

S.KAPISI	IRA K	BURM A	SURİY E	PAKİSTA N	GÜRCİSTA N	FİLİSTİ N	DİĞE R	TO P
İPSALA	20	60	---	---	---	57	68	205
AMBARLI	5	---	---	---	---	---	---	5
HAYDARPAŞ A	2	---	---	---	---	1	---	3
HALKALI	15	---	---	---	---	1	---	16
KAPIKULE	8	---	---	---	---	6	6	20
MERSİN	10	---	25	16	15	1	---	67
SARP	---	---	---	---	---	---	2	2
DİĞER	---	---	---	53	---	---	---	53
TOPLAM	60	60	25	69	15	66	76	371

Tablo 36: Gümrük Müsteşarlığı'nın 2009 Yılı Yakalamaları

Gümrük Müsteşarlığı'nın 2009 yılı yakalamalarına bakıldığında; ilk dört sırada 60 Irak vatandaşının, 60 Burma vatandaşının, 69 Pakistan vatandaşının ve 66 Filistin vatandaşının olduğu görülmektedir. Asya ve Ortadoğu bölgelerine mensup bu kişilerin yakalandıkları gümrüklü bölgelerden anlaşıldığı kadarıyla ülkeye yasa dışı

yollardan girdikleri ancak ülkenin batı bölgelerine geçtiklerinde ise ülkeyi terk etmek üzereyken yakalandıkları anlaşılmaktadır.

S.KAPISI	IRAK	BURMA	SURİYE	PAKİSTAN	GÜRCİSTAN	FİLİSTİN	DİĞER	TOP
İPSALA	2	34	1	---	---	6	65	108
AMBARLI	---	---	---	---	---	7	---	7
ÇEŞME	---	---	---	---	---	---	1	1
HALKALI	---	---	---	---	---	6	---	6
KAPIKULE	3	---	1	---	---	10	8	22
TAŞUCU	---	---	2	---	---	---	---	2
MERSİN	5	---	---	---	---	2	---	7
SARP	---	---	---	---	24	---	15	39
DİĞER	2	---	---	---	---	5	19	26
TOPLAM	12	34	4	---	24	36	108	218

Tablo 37: Gümrük Müsteşarlığı'nın 2010 Yılı Yakalamaları

Gümrük Müsteşarlığı'nın 2010 yılı yakalamalarına bakıldığında; ilk üç sırada 12 Irak vatandaşının, 34 Burma vatandaşının ve 36 Filistin vatandaşının olduğu görülmektedir. Asya ve Ortadoğu bölgelerine mensup bu kişilerin yakalamaların bölgelerinden anlaşıldığı kadarıyla ülkeye yasa dışı yollardan girdikleri ancak ülkenin batı bölgelerine geçtiklerinde ise ülkeyi terk etmek üzereyken yakalandıkları anlaşılmaktadır.

Genel olarak 2007, 2008 ve 2009 yakalamalarına bakıldığında bu yakalamalardan doğu bölgemiz olarak sadece Gürcistan sınırımızda bulunan Sarp Sınır Kapısı'nda yapıldığı diğer yakalamaların ise batı bölgelerindeki sınırlardan yapıldığı görülmektedir. Anlaşılmaktadır ki kontrolü zor olan doğu sınırlarımızdan bir şekilde geçen yasa dışı göçmenleri engellemenin zorluğu yaşanmaktadır.

Bu durum ayrıca yasa dışı göç konusunda ülkemizin hala büyük oranda transit ülke konumunda olduğunu da işaret etmektedir. Ayrıca sınır güvenliğimizin yeterli olmadığını ve bu konuda yapılması gereken çok şeyin olduğunu da göstermektedir.

Yine özellikle Asya kökenli (Pakistan, Afganistan, Burma, Bangladeş vs.) yasa dışı göçmenlerin yoğunlukla giriş yaptığı Sarp ve kontrolü zor olan İran sınırımızla ilgili olarak da acilen İran Devleti'yle "Yasa Dışı Göçmenlere Dair Geri Kabul Antlaşması" imzalanması gerekir.

2.7. TÜRKİYE’NİN SINIR GÜVENLİĞİNİN ÖNEMİ

Son yıllarda Avrupa Birliğine üye devletlerden birisi olabilme adına yıllardır mücadele eden ülkemiz, birçok alanda Avrupa Birliği mevzuatına uygun düzenlemeler yapmıştır. AB üyeliğine çok yaklaşan Türkiye’nin adaylığına ilişkin olarak AB ülkelerinin göç meselesi açısından endişe duydukları önemli bir nokta, Türkiye üzerinden Avrupa’ya yönelik yasa dışı transit göçle mücadele sorunudur. Çünkü Avrupa Birliğine Türkiye’nin üyeliği ile birlikte transit göç güzergâhı bir anda hedef göç güzergâhına dönüşecektir ve yakalanan yabancılar Avrupa Birliği mevzuatına göre değerlendirilecektir.

Türkiye ile mevcut göç politikalarını konuşmak üzere ilk kez Haziran 1998’de Cardiff Zirvesi’nde bir araya gelen AB’nin yasa dışı göç konusundan sonra en çok üzerinde durduğu konuların başında sınırların denetimi bulunmaktaydı.

İlerleyen bölümlerde daha detaylı bir şekilde ele alacağımız coğrafi çekince meselesinden sonra, 1999’daki Helsinki Zirvesi’nden itibaren iltica ve göç politikaları konusunda Türkiye’ye uyguladığı baskıyı sınır denetimlerinin iyileştirilmesi konusunda yoğunlaştırmıştır. AB ülkelerinin son dönemde yürüttükleri istenmeyen göçmen ve sığınmacılarla mücadele politikasının bir parçası olan bu talepler, Doğu ve Güney Avrupa ülkelerinde yap(tır)ılacak hukuki ve idari değişikliklerle kendi ortak sınırlarının çevresinde bir güvenlik çemberi yaratma çabasının bir ürünüdür⁵⁸.

Türkiye’nin yasa dışı göç konusunda gerekli önlemleri almadığı yolundaki eleştirilere, Türkiye’deki yetkililer ve bazı araştırmacılar, Türkiye’nin “Göç olayının sebebi değil, mağduru olduğu⁵⁹” şeklinde savunmaktadırlar.

Gerçekten de Ortadoğu, Asya ve Balkanlar arasındaki coğrafi konumu ile Türkiye, Batı’ya yönelik göç akımlarında temel geçiş noktalarından birini oluşturmaktadır.⁶⁰ İran Devrimi, Sovyetler Birliği’nin ve Yugoslavya’nın dağılması,

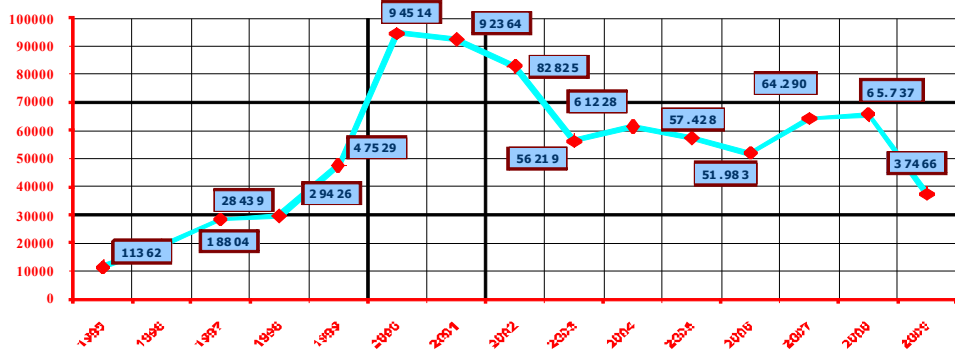
⁵⁸Aslı Didem Danış, “Yeni Göç Hareketleri Ve Türkiye”, **Birikim**, Ağustos-Eylül 2004, No.184185., s.216-224.

⁵⁹Zeynep Şahin, **Türkiye’ye Yönelik Dış Göçteki Değişim ve Süreklilik**, Stradigma , 2003, s.492.

⁶⁰ Ahmet İçduygu, “Transit Migrants and Turkey”, **Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies**, V.10, No.12, 1996, s.127-142.

Afganistan'daki iç savaş ve Körfez Savaşı gibi siyasi çalkantıların sonucunda ortaya çıkan göçmen gruplar, Avrupa'ya yönelik göçlerinde ara durak olarak Türkiye'den geçiş yapmaktadırlar. Batılı ülkelerin uyguladığı giriş kısıtlamalarından dolayı kademeli ve usulsüz göçe yönelen göçmenler, Türkiye'yi bir geçiş koridoru olarak kullanmaktadırlar. Coğrafi konumu, doğudan gelen sığınmacıları mülteci olarak kabul etmeyen hukuki düzenlemeleri ve yerleşmiş göçmen ağları dolayısıyla Türkiye, doğu, batı, güney ve kuzey eksenindeki göç güzergâhlarında önemli bir transit göç ülkesi konumu edinmektedir⁶¹.

Kaynak: EGM-Yabancılar, Hudutlar ve İltica Dairesi Başkanlığı



Tablo38: 1995-2009 Yılları Arasında Yakalanan Göçmenler

Grafikte görülen ve yasa dışı konumda tespit edilen kişiler yasal giriş yapmayan, vize süresini aşanlar veya izinsiz ikamet ettikleri için yabancılar yasasına muhalefet eden kişilerden oluşmaktadır. Grafikte görüldüğü gibi, emniyet güçlerince yakalanan yasa dışı göçmenlerin sayısında 1999 ve 2000 yıllarında ciddi bir artış söz konusu iken ilerleyen dönemde azalan bir seyir göstermiştir. Bu durumu, Türkiye'den geçen göç hacmindeki büyümeden ziyade, göçmenlere yönelik denetimlerin artmasının bir işareti olarak değerlendirmek daha isabetli olacaktır.

Ağustos 2002'de Türk Ceza Kanunu'nda yapılan bir düzenlemeyle yasaya "Göçmen kaçakçılığı" tanımı eklenmiştir.⁶² Yine 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nun 79. maddesinde de göçmen kaçakçılığı ile ilgili olarak, Eski Türk Ceza Kanunu 201/a maddesine oranlı daha

⁶¹ Daniş, **Yeni Göç Hareketleri Ve Türkiye**, s.216-224.

⁶² 765 sayılı Eski TCK 201/a

kapsamlı bir hüküm getirilmiştir. Ancak bu ve benzeri yasal düzenlemelerin bazı yazarlar tarafından, Türkiye'nin AB ülkelerinin talep ettiği önlemleri aldığını ve iş birliğine hazır olduğunu göstermeye yönelik çabalar olduğu ileri sürülmüştür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YASA DIŞI GÖÇ VE TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ

İLİŞKİLERİ

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ KONUSUNA GENEL BAKIŞ AÇISI

Göç olgusu, Avrupa Birliği için sadece salt bir konu olmaktan öte politika geliştirmeye çalıŐılan ve birçok alana etki eden bir konudur. Göç sadece Avrupa Birliği ile üçüncü ölkeler arasındaki insan hareketlerini düzenlemek değil, geliştirmeye çalıŐılan iltica politikaları, yasa dışı göçle mücadele edilmesi ve önlenmeye çalışılması, sınır güvenliği, az gelişmiş ölkelere yardım, kaynak ölkeler ve transit ölkeler ile ilişkiler, ayrımcılığa karşı politika geliştirmek, göçmenlere yönelik alınmaya çalıŐılan sosyal tedbirler anlamına da gelmektedir¹.

Avrupa Birliği'ne bağlı tüm üye devletler, uluslararası göç akıŐından çok önemli ve ciddi bir şekilde etkilenmektedirler. Göçün Avrupa Birliği Ülkeleri'ne negatif etkileri günden güne o kadar artmaktadır ki Avrupa Birliği'nin içerisinde ortak bir göç politikası geliştirilmesi kaçınılmaz olmuştur ve bunun üzerinde uzun zamandır çok ciddi çalışmalar yapılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin önemli hedeflerinden birisi de kendi içinde dış sınır kontrolleri, iltica, göç ve suçun önlenmesi ve suçla mücadeleye ilişkin olarak uygun önlemlerle birlikte kişilerin serbest hareketinin güvence altına alındığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak geliştirmek ve sürdürmektir². Ancak, Avrupa Birliği ölkelerine her yıl gelen göçmen sayısı iki milyonu aŐmaktadır. Avrupa'nın

¹ Peter Vermeersch, "EU Enlargement and Immigration Policy In Poland and Slovakia", **Elsevier Studies, Communist and Post-Comminist Studies** 38,2005, s.71-88.

² Avrupa Birliği Antlaşması (ABA), md.2.

nüfusunun giderek yaşlanmakta olduğu ve nüfus artış hızının da azalmakta olduğu değerlendirildiğinde bu rakamın genel nüfus içerisinde önemli bir bölümü kapsadığı görülmektedir.

Dünya'nın diğer gelişmiş bölgelerine (Amerika ve Kanada da dâhil) gelen göçmen sayısı Avrupa Birliği'ne gelen göçmen sayısı ile kıyaslanamayacak ölçüdedir. 2007 yılı istatistikî verilerine göre; Amerika'ya yapılan yasal sığınma başvuruları 49.200'dür. Bu rakam Amerika'nın nüfusuna oranlandığında 1.000 kişiye 1 yasal sığınmacı düşmektedir. Oysa aynı yıla ait yasal sığınmacılara ait rakamlar Avrupa Birliği ülkelerinden İsveç için 36.200, Fransa için 29.200, İngiltere için ise 27.900'dur. Bu rakamlarla birlikte diğer Avrupa Birliği ülkelerine de yapılan yasal sığınma başvuruları toplanarak, Avrupa Birliği ülkelerinin genel nüfusuna oranlandığında 1.000 kişiye 2,6 yasal sığınmacı düşmektedir. Amerika'ya oranla Avrupa Birliği ülkelerinin göç veren kaynak ülkelere yakınlığı da göz önünde bulundurulduğunda yasa dışı göçmenlerin sayısı yasal göçmenlerin sayısından çok daha fazladır³.

Yasa dışı bir şekilde AB ülkelerine göç eden insanların, bu ülkelerin sosyal ve ekonomik sistemlerine maliyetlerinin ne kadar olduğu hususunda farklı görüşler ortaya atılmakla beraber, Avrupa Göçmen Ağı'nın hazırladığı rapora göre; yasa dışı göçmenler; sağlık, eğitim, barınma ve diğer sosyal hak ve hizmetler açısından olsun, başka yasal hak ve hürriyetler açısından olsun gittikleri AB ülkelerinde beklenmeyen hatta istatistikî olarak görünmeyen unsurlar olarak soruna yol açmaktadırlar. Aynı zamanda suç oranlarının artmasına, vergi gelirlerinde kayba ve toplumsal gerilime de neden olmaktadır. Bu insanların entegrasyonu ya da geri gönderilmeleri ise AB ülkelerine finansal yük getirmektedir. Raporda, sadece İtalya'nın yasa dışı göçle mücadele için harcadığı para miktarının 2003 yılında €164.7 milyon ve 2004 yılında €115.6 milyon olduğu belirtilmektedir. 2004 yılında, yasal göçmenlerin topluma entegrasyonları için harcanan para miktarının sadece €29 milyon olduğu düşünüldüğünde, sorunun bilinen mali boyutu daha iyi anlaşılır. Son yıllarda sadece

³ BMMYK Saha Bilgi ve Koordinasyon Destek Birimi, "Sanayileşmiş Ülkelerdeki İltica Başvurusu Düzeyi ve Eğilimler", 2007 Raporu, s.17.

zengin kuzey ve batı ülkeleri değil, AB'nin doğu, güney ve orta kesimindeki ülkeler de yasa dışı göçün hedef veya transit geçiş noktaları olarak ön plana çıkmışlardır⁴.

Avrupa'ya gelen göç aslında oluşan küresel bir trendin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki kendi ülkelerinde okumuş bilgi sahibi kişiler daha iyi bir yaşam için Avrupa'ya göç etmek istemektedirler ancak kendi ülkelerindeki sıradan vasıfsız kişiler de daha iyi bir yaşam için Avrupa'ya göç etmek istemektedirler.

Birleşmiş Milletler'in tahminine göre; önümüzdeki kırk sene içerisinde dünya çapında göç edenlerin sayısı %40 oranında artacaktır⁵.

Halen daha iyi bir gelecek ve daha iyi yaşam standartlarına kavuşmak amacıyla pek çok insan yasal göç prosedürlerini bir kenara bırakarak yasa dışı yöntemlerle Avrupa'ya girmeye çalışmaktadır. 2000 yılında OECD Ülkelerince hazırlanan rapora göre; Avrupa Birliği sınırları içerisinde bulunan 56 Milyon göçmenin yaklaşık % 10'u yani 5 Milyon'dan fazlası yasa dışı konumdadır ve her yıl da yaklaşık 500 Bin kaçak göçmen yasa dışı yollarla Avrupa'ya giriş yapmaktadırlar⁶.

Avrupa Birliği, karşı karşıya kaldığı kontrolsüz göç dalgası ile ilgili sadece ekonomik zarar görmemektedir ayrıca sosyal zararlar da görmektedir. Mesela, Avrupa'ya yasa dışı yollardan giriş yapmış ve kayıt altında -hukuki konumda- yaşayamayanların büyük çoğunluğu geçimlerini yasa dışı yollardan sağlamaktadırlar. Bu da suç oranlarının ciddi şekilde artmasına ve sosyal yapının zarar görmesine sebep olmaktadır.

Öte yandan, yasal yollardan gelip de o ülkeye yerleşen ve iş sahibi olan kontrolsüz göçmenler ya da beklenmeyen misafirler de o ülkenin kendi vatandaşlarının iş olanaklarını kısıtlamakta ve istihdamı etkileyerek işsizlik

⁴ Hakan Samur, "Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, 2008, Sayı: 2, Cilt: 5, s.14.

⁵ United Nations, 'Trends in total migrant stock: The 2005 revision', 2006, s.3-4.

⁶ Koser, **International Migration**, s.59.

oranlarını artırmaktadır. Yani Avrupa'ya kontrolsüz göç akışı ekonomik ve sosyal yapıyı derinden etkilemektedir⁷.

Avrupa Birliği, hiçbir şekilde engelleyemeyeceği göç akışını daha iyi yönetmek ve uygulamaları yaparken de ekonomik ve sosyal yapıyı derinden etkileyen bu olguyu daha iyi anlamak zorundadır. Avrupa Birliği'nin temel amacı, bir yandan göç mevzuatını geliştirerek göç akışını iyi yönetmek diğer yandan da ekonomisini geliştirerek demografik yapısını korumaya çalışmaktır.

Göçmenler pek çok Avrupa ülkesinde, giderek artan sert siyasi tartışmaların konusu haline gelmiştir. Avrupa Birliği'nin 2004 yılında daha da genişlemesini takiben İngiltere ve İrlanda içine işçilerin akışı iki yıllık bir süre içinde iki ülke içine kaydedilen en büyük iç göç oldu.

İspanya'nın resmi göçmen nüfusu son on yıl içinde yüzde 400 artmış durumdadır. Bu rakama illegal göçmenler ise dâhil değildir. Yine İspanya'ya komşu İtalya'ya göç eden yaklaşık 100.000 Romen ile ilgili de İtalya'nın göçe dair endişeleri artmaktadır. Bu Avrupa Birliği'ne göç eden ister yasal isterse de yasa dışı göçmen olsun çoğunluğu kadın ve işsiz oldukları tahmin edilmektedir. Gerek İspanya'da ve gerekse de İtalya'da bu sorun artarak devam etmektedir.

Sınır ötesi insan hareketleri hedef ülkelerin akıllıca yönetmesi gereken bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Hiçbir ülke tek başına göçün ortaya çıkardığı sorunlara çözüm yolları bulamaz ve geliştiremez. Elbette ki burada Birleşmiş Milletler, G-8 veya uluslararası finans kuruluşları gibi çok taraflı kuruluşlar tarafından mücadele geliştirmesi ve katkı sağlanması da çok önem arz etmektedir.

Öte yandan, birçok Avrupa Birliği üyesi ülke, insanların serbest dolaşım hakkını devam ettirmesini arzularken, bunun gerekli olmadığını savunanlar da vardır. Mesela Nicolas Sarkozy'i bunlardan birisi olarak gösterebiliriz. Fransız lider 2008 yılının ikinci yarısında Fransa'nın AB dönem başkanlığı merkezine insanların serbest dolaşımını sınırlayan göç politikalarını koymak istedi. Geçmişte ilk olarak Fransa İçişleri Bakanlığı yaparak siyasi bir önem kazanan Sarkozy, göç konularında Avrupa

⁷ Ryszard Cholewinski, "The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at Expense of Rights", *European Journal of Migration and Law* 2: 361-405, 2000, s.362.

Birliği ülkelerinin en azından serbest dolaşımı sınırlandırma konusunda tek sesle konuşması gerektiğine inanmaktadır.

Bu tarz tartışmalar ve girişimler yıllarca devam etmesine rağmen, gerçek bir Avrupa göç politikası oluşturmakta zorlanılmaktadır. Bunun nedeni üye devletlerin böyle bir politika geliştirmek için net bir siyasi hedef üzerinde bir antlaşmaya varamamaları olarak gösterebiliriz.

Avrupa Birliği'nin göç konusunda yaşadığı temel ikilem bir yandan "Beyin göçü" diye adlandırılan ve nüfusu yaşlanan Avrupa Birliği ülkelerini canlandıracak nitelikli ve vasıflı göçmenlerin Avrupa Birliği ülkelerine kabulü ki yasal göçler kapsamında arzulanan bir durumdur. Diğer yandan bu nitelikli göçmenlerin haricinde vasıfsız kayıt dışı ve yasa dışı göçmenlerin de Avrupa Birliği ülkelerinde yaşama arzusu ve sınır aşan hareketleridir ki arzulanan bir durumdur.

Bu ikilemi aşabilmek için değişik çözüm önerileri arayan Avrupa Birliği yetkilileri son zamanlarda dairesel göç kavramını ön plana çıkarmaya başlamışlardır. Avrupa Birliği ülkelerinde bulunan göçmenlerin kendi ülkeleri ile irtibatlarının kopmaması ve sürekli gidip gelinebilmesinin önünü açacak yaklaşımların sergilenmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır ve bu durum dairesel göç olarak adlandırılmaktadır.

Avrupa Birliği'nin bazı yetkilileri, dairesel göçü teşvik etmek için çalışanların kendi ülkelerinde geçirecekleri ücretli izinlerinin artırılması ve teşvik edilmesini savunmaktadırlar. Bununla birlikte göçmenlerin daha çok çifte vatandaş olmaları, tamamının kayıt altına alınarak yasal ikamet tezkereli olarak yaşamaları gerektiği savunularak bu politikaların uygulanabilmesi için de daha esnek vize rejimleri oluşturulmasının gerekmekte olduğu savunulmaktadır. Bu fikirleri geliştirmek ve uygulanabilirliğini sınamak için 2008 yılında Cape Verda ve Moldova⁸ pilot bölgeler olarak seçilmiş ve çalışmalara başlanmıştır.

Dairesel göç konusu uzun vadeli sonuç alınabilecek bir konu olduğundan değişik fikirler de ortaya atılmaktadır. Örneğin, bir kısım üye devletler, ülkelerine yasal giriş yapmış vasıflı göçmenlerin dairesel göçü hak ettiğini düşünürken bazı

⁸ Raúl Hernández Sagrera, Assessing the Mobility Partnerships between the EU and Moldova and Georgia, <http://www.easternpartnership.org/publication/mobility-and-migration/2011-08-23/assessing-mobility-partnerships-between-eu-and-moldova>, erişim 22.12.2011

devletler ise tarım, inşaat ve turizm sektöründe faaliyet gösteren geçici işçilerin dairesel göçü hak ettiğini düşünmektedirler⁹.

Öte yandan, Avrupa Birliği'ne yoğun yönelişleriyle göçe önemli derecede kaynaklık eden Afrika ülkeleriyle de ilişkiler geliştirilmeye çalışılmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin Göçten Sorumlu Bakan'ları ile Afrika ülkeleri bakanları, 2006 yılında Avrupa Birliği ülkeleri ile Afrika arasında devam eden insan akışını daha iyi yönetmek için birçok defa bir araya geldiler. Bu görüşmelerde sadece göç akışı değil aynı zamanda Afrika ülkelerinin kalkınma sorunları ve finansal kaynak eksiklikleri de ele alındı.

Özellikle 2006 yılındaki Rabat ve Trablus toplantılarında¹⁰, AB ve Afrika Göç'ten Sorumlu Bakanları ile bölgedeki insan tacirleri ve göçmen kaçakçıları ile ortak mücadele etme konusunda anlaşılar.

Yine bu toplantılarda; bazı AB hükümetleri, 4.000 kilometre kara sınırı ve 2.000 kilometre deniz sınırına sahip Libya devletine, devriye hizmetlerinde destek olmak amacıyla para ve uzmanlık yardımı vermek istemişlerdir. Bunun en önemli sebebi Libya, Moritanya, Fas ve Senegal devletlerinin sınırları, Avrupa'ya transit olarak giden binlerce kaçak göçmen için bir geçit konumunda olmasındandır.

AB ülkeleri ile Afrika ülkeleri arasında gerçekleşen görüşmelerden bir diğeri de yine 2006 yılında Burkino Fasoda¹¹'da yapılmıştır. Bu toplantıda ortaya koyulan ana düşüncelerden bir tanesi dış göç oranlarının yüksekliği ile başa çıkmanın bölgesel yeni iş imkânları yaratmak ve istihdamı artırmak olduğudur.

Bu düşüncüyü hayata geçirmek için Avrupa Birliği yetkilileri, Afrika'da yaşayan işsizler için eğitim programları düzenlemek ve finanse etmek konularında söz verdi. Yine yakın Afrika ülkelerinin birbirlerine emek piyasalarını açmalarını ve kendi evlerine daha yakın alanlarda iş bulmalarını amaçlamışlardır.

⁹ Council of the European Union, "Justice and home affairs council meeting", December 2007, <http://www.consilium.europa.eu>, erişim 06.07.2011.

¹⁰ The EU meets the entire African continent in Tripoli to launch a partnership on migration and development <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/437&format=HTML&a%20>, erişim 11.10.2011

¹¹ Third Euro-African Ministerial Conference On Migration And Development, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/Dakar%20strategy_%20Ministerial%20declaration%20migration%20and%20development_%20EN.PDF, erişim 17.09.2011.

Bu toplantıda ortaya çıkan bir diğer yaklaşım da Avrupa Birliği'nin Afrika'da bazı göç ofisleri kurma çabalarıdır. Bu ofislerin temel amacı daha önce Afrika'dan göç etmiş kişilerin yaşadıkları zorluklar ve hayal kırıklıklarını paylaşmaktır. Bir nevi göç etmek niyetinde olan kişileri başına gelebilecekler konusunda uyarma çabalarıdır. Ayrıca kendi ülkesine dönerek yerel iş gücü piyasasına dönen göçmenlere iş bulmakta yardımcı olunacağı da karara bağlanmıştır. Bu bağlamda ilk Avrupa Birliği Ofisi 2008 yılında Malida'da açılmıştır¹².

Avrupa Birliği'nin göçü önlemek için bir diğer uyguladığı proje de yoksul ülkelerle iş birliğinin geliştirilmesi ve kalkınmaları için maddi yardımlarda bulunulma projeleridir. Göçü daha etkin yönetmek için göçe kaynaklık teşkil eden ülkelerin kalkınmalarını ve ekonomik gücünü artırma çalışmaları önemli bir tamamlayıcı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şu anda Avrupa Birliği ülkeleri, dünya genelinde yoksul ülkelere yapılan yardımların yaklaşık yarısını yapmakta olup kalkınma yardımlarında şu an dünyanın en büyük donörüdür.

2006 yılında, Avrupa Birliği ülkeleri gayri safi milli hâsıllarının % 0,42'sini yani 48 milyar Doları yoksul ülkelere bağış olarak göndermiştir. Aynı dönemde Amerika Birleşik Devletleri gayri safi milli hasılasının % 0,17'sini bağış olarak ayırmıştır.

Avrupa Birliği üyeleri arasında en büyük bağışı yapan ülkeler İngiltere, Fransa ve Almanya'dır. 2006 yılında, İngiltere'nin yoksul ülkelere kalkınma yardımı 10 Milyar Dolar, Fransa'nın yoksul ülkelere kalkınma yardımı 8,3 milyar Dolar, Almanya'nın ise yoksul ülkelere kalkınma yardımı 8,2 milyar Dolar'dır. Tabi bu rakamlara miktar olarak bakıldığı için durum böyle gözükmektedir. Oysa yardım yapan üye ülkelerin, gayri safi milli hâsıla oranlarına göre yaptıkları yardım değerlendirilirse Danimarka, Lüksemburg, Hollanda ve İsveç en cömert üye ülkeler olarak karşımıza çıkmaktadırlar¹³.

¹²United Nations, "Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability", Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007,

¹³ Steven Vertovec, "Circular Migration: The way forward in global policy?", Working paper 4, International Migration Institute, University of Oxford, 2007, s.15-17.

3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN POLİTİKA GELİŞTİRME SÜRECİ

Avrupa Birliği üyesi ülkeler, 50 yıldan fazla bir süreden bu yana iç işleri ve adli konularda iş birliğini değişik seviyelerde iki taraflı, bölgesel- özellikle Avrupa Konseyi bünyesinde – ya da global – özellikle İnterpol ve Birleşmiş Milletler ekseninde – sürdürmek ve geliştirmek çabası içindedirler.

Avrupa Topluluğu (AT)'nu kuran 1957 tarihli Roma Antlaşması (ATA)'nın en önemli hedeflerinden birisinin Topluluk sınırları içerisinde “Kişilerin serbest dolaşımı” olmasına rağmen¹⁴, “Sınır geçişleri”, “Göç” ya da “Vize politikasına” ilişkin düzenlemeler getirmemişti. 1970’lerin başlarında bu özgürlük alanının herkesi kapsayacak şekilde genişletilmesi çaba ve arzusuyla birlikte; “sınır-ötesi organize suçlar”, “uyuşturucu trafiği”, “Yasa dışı göç” ve “Terörizm” gibi bir takım problemler de gittikçe artan bir şekilde gündeme gelmeye başladı. Bunun doğal bir sonucu olarak da AB üyesi ülkeler arasında adalet ve içişleri konularında *ad hoc*¹⁵ bir iş birliği tesis etmek ve geliştirmek ihtiyacı belirdi¹⁶.

Avrupa Birliği'nin yasa dışı göç konusuna olan ilgisi diğer uluslararası kuruluşların ilgisi ile aşağı yukarı aynı zamanlara yani 1970’li yılların henüz ilk yıllarına tekâmül etmektedir. Bu dönemde, gerek Birleşmiş Milletler¹⁷ ve Uluslararası Çalışma Örgütü yasa dışı göç, mülteci, sığınmacı konularına odaklanmış ve bir kısım çalışmalarına da başlamıştı. Özellikle Uluslararası Çalışma Örgütü(ILO)¹⁸'nin 24 Haziran 1975 tarihinde kabul ettiği “ Göçmen İşçiler Hakkında 143 sayılı Sözleşme” göçmen işçilere yardım, bilgi, koruma, eşit muamele ve fırsat eşitliği tanımak ve olabilecek suiistimalleri önlemek amacıyla kabul edilmiştir¹⁹.

¹⁴ Roma Antlaşması(ATA), 1957, md.48-51.

¹⁵ Kelime manası olarak “belirli bir amaç için” anlamına gelmektedir.

¹⁶ Ertan BEŞE, **Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s.69.

¹⁷ ECOSOC Res. 1706 (LIII) of 28 July 1972; GA Res. 2920 (XXVII) of 15 Nov. 1972; GA Res. 3224 (XXIX) of 6 Nov. 1974

¹⁸ International Labour Conventions and Recommendations 1919–1991, Vol. II (Geneva: International Labour Office, 1992), s.1091–1097.

¹⁹M. Bülent ALPAR, “Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri İle İlgili Çalışma Mevzuatı”, **Kamu-İş C:6 S:1/2000**, s.6.

1978 yılında Avrupa Birliği Komisyonu, yasa dışı göç ve yasa dışı göçmen işçiliğine dair bir taslak metin hazırlamıştır. Bu hazırlanan taslak metin dört ana unsuru içermekteydi:

- Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında yasa dışı göç ve yasa dışı göçmen işçiliğine ilişkin iş birliğini kuvvetlendirme
- Ortak cezalar geliştirmek
- İşverenlerin zorunluluklarını yerine getirmelerini sağlama
- Çalışanların haklarını gözetme ve koruma

Yapılması düşünülen bu taslak düzenlemeye bakıldığında bir yandan yasa dışı göçle mücadele esas alınırken diğer yandan da yasa dışı göçmen dahi olsa çalışanların hakları korunmak istenmektedir. Ancak bu taslak metin hiçbir zaman uygulamaya konulamamıştır. Kısa bir süre sonra Komisyon yaptığı açıklamada: “Politik alanda ve hukuki düzenlemedeki zorluklardan dolayı” uygulanamadığı belirtilmiştir²⁰.

3.2.1. TREVI Gruplarının Kurulması

AT ülkeleri arasında 1976 yılından itibaren topluluk hukuku dışında ancak hükümetler arası iş birliği şeklinde gelişen ve üye ülkeler arasında iç güvenlik alanında iş birliğini başlatan TREVI grupları başlamıştır²¹. **TREVI**; ‘**T**errorism [**T**erörizm], **R**adicalism [**R**adikalizm] , **E**xtrémism [**A**şırılık] and **V**iolence [**Ş**iddet] **I**nternational’ şeklindeki İngilizce kavramların akronimidir²².

TREVI ile aslında yasa dışı göç konusu ile ilgili atılacak ilk adımlar şekillenmeye başlanmıştır. Her ne kadar terörizm konusunu ele alan bir forum olarak oluşturulmak istenmiş olsa da, ilerleyen zamanlarda sınırların kontrolü, göçmen

²⁰ Cholewinski, “The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at Expense of Rights”, s.364.

²¹ İhsan Bal (Derleyen), “Terör, Terörizm ve Küresel Terörle Mücadelede Ulusal ve Bölgesel Deneyimler”, USAK Yayınları, Ankara 2004, ÖZCAN Mehmet & YARDIMCI Serkan, **Avrupa Birliği ve Küresel Terörizmle Mücadele**, parç.15.

²² Beşe, Ertan, a.g.e., s.71.

kaçakçılığı, insan ticareti gibi hayati öneme sahip suçlarla da mücadele kapsamında politika üretmeye başlayacaktır.

TREVI grupları üye ülkelerin adalet ve içişleri bakanlarının ve kamu yetkililerinin bir araya geldiği bir forumdur ve temel olarak terörizmle mücadele konusunda bilgi alışverişi ve iş birliği yapmak üzere inşa edilmiştir²³.

TREVI grupları olarak bilinen çalışma ekiplerinin kurulması, Avrupa Topluluğu'nda üye ülkeler arasındaki resmi polis iş birliğinin başlangıç noktası olmuştur.

TREVI grubunun çalışmaları Avrupa Toplulukları Antlaşmaları çerçevesinin dışında düzenli olarak bakanlar düzeyindeki toplantılardan oluşan bir yapılanma içerisinde gelişmiştir²⁴. TREVI'lere AT/AB'ye üye ülkelerin dışında TREVI Dostları olarak bilinen ülkelerde katılabilmekteydi²⁵.

TREVI'ler üç farklı düzeyde faaliyet göstermişlerdir. En yüksek seviyede üye ülkelerin polis ve iç güvenlik konularından sorumlu **TREVI Bakanları**, orta düzeyde üye ülkeleri temsil eden ve bakanlara politikalar konusunda tavsiyede bulunmak ve çalışma gruplarından gelen raporları koordine etmekten sorumlu olan kıdemli kamu görevlileri ve üst düzey emniyet mensuplarının oluşturduğu TREVI grubu ve alt düzeyde ise kamu görevlileri, polis mensupları ve zaman zaman da ilgili örgütlerin temsilcilerinden oluşan çalışma grupları vardı²⁶.

TREVI grubunun stratejik hedeflerinin açıklandığı iki yazılı metin bulunmaktadır. Bunlardan birisi **Paris Deklarasyonu**²⁷ ve diğeri de **Dublin Eylem Programı**²⁸'dir.

3.2.2. Paris Deklarasyonu

TREVI bakanları, 15 Aralık 1989'da 'Paris Deklarasyonu' olarak bilinen ve hukukun icrası ve güvenlik alanlarında iş birliği konusunda kararlılığı vurgulayan bir

²³Emine Akçadağ "Yeni Güvenlik Tehditleri, Avrupa Birliği'nin Geleceğine İlişkin Sonuçları ve Türkiye Faktörü", **Bilge Strateji**, Bahar 2010, Cilt 1 Sayı:2 , s.59.

²⁴ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasa Dışı Göç**, Hayat Yayınları, İstanbul 2004,

²⁵ Bu ülkeler AB 12 üyeden oluşmakta iken Avusturya, Kanada, Fas, Norveç, İsveç, İsviçre ve ABD idi.

²⁶ Beşe, Ertan, a.g.e., s. 71

²⁷ The Paris Declaration

²⁸ The Dublin Programme of Action

deklarasyonu kabul ettiler. Bu deklarasyonun önsözünde, AT Konseyi'nin 04 Aralık 1988 tarihli Rhodes Deklarasyonu'nda **“AT'nin hedeflerinin başarılabilmesinin terörizm, uluslararası suçlar ve yasa dışı uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadelede iş birliğindeki ilerlemeye bağlı olduğu”** yönündeki görüşü tekrarlanmaktadır. TREVI Grubu Paris Deklarasyonu ile terörizm, uyuşturucu trafiği, karapara aklama, göçmen kaçakçılığı ve diğer ciddi nitelikli organize suçlarla mücadeleye öncelik verilmesine karar vererek, bu hedefleri gerçekleştirmek üzere birtakım önlemler belirlemiştir. Bu önlemler; bilgi değişimi için iletişim metotlarının geliştirilmesi, irtibat görevlilerinin atanması, istihbarat değişimi, AT ülkeleri arasında kara ve deniz sınırlarının daha iyi kontrolü, sıcak takip²⁹, eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesi ve AT üyesi olmayan ülkelerle iş birliğinin geliştirilmesi gibi hususları içermektedir³⁰.

3.2.3. Dublin Eylem Programı

1989 Paris Deklarasyonunda genel çerçevesi çizilen önlemler, daha sonra biraz daha güçlendirilerek, TREVI Bakanları'nın Haziran 1990 Dublin Toplantısı'nda “Eylem Programı” olarak benimsendi. Eylem Programı, daha iyi bir polis iş birliği için bir takım öncelikler belirledi. Terörizm, göçmen kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı ve organize suçlarla mücadele için personel ve bilgi değişiminin artırılması ve hava- deniz limanları, tren istasyonları gibi sınır noktalarında görev yapan polis birimlerinin düzenli olarak toplanmaları önerildi. Kararlaştırılan diğer spesifik önlemler arasında aranan şahısların posterlerinin çıkarılması, ortak soruşturma timlerinin kurulması da vardı³¹.

TREVI Çalışma Grupları'nın özellikle 1992-1993 yıllarındaki faaliyetleri, Avrupa'da belirli alanlarda polis iş birliği konusunda son derece dikkate değer bir ivme kazandırmıştır. TREVI grubu, AT içerisinde daha yakın bir polis iş birliği yaratılması için siyasi kararlılık oluşturması açısından çok kritik bir rol oynamıştır. Çünkü TREVI Grubu'nun AT içinde polis iş birliğinin geliştirilmesi prensibini teşvik ettiğinde hiç şüphe yoktur. Daha üst düzeyde ise; TREVI Grubu, terörizm ve diğer

²⁹ Hot-pursuit

³⁰ Beşe, Ertan, a.g.e., s. 73

³¹ Beşe, Ertan, a.g.e., s. 73-74

ciddi suçlarla mücadelede gerekli adımları atamayan devletlerin hükümetleri arasındaki şüphelerin azalmasına yardımcı olarak, bir ölçüde eski güvensizlik ve düşmanlıkların azalmasına sebep olmuştur. Böylece TREVI, polis iş birliği ve iç güvenlik alanında Avrupa’da bir siyasi kararlılığın oluşmasını sağlamıştır³².

Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması ile ortaya çıkan üçüncü sütun sayesinde, TREVI’nin çalışma sistemi olan hükümetler arası sistemden hükümetler üstü sisteme doğru yavaş da olsa bir kayma meydana gelmiştir³³. Maastricht Antlaşması’nın Madde K³⁴ başlığı, üçüncü sütun yani Adalet ve İçişleri alanındaki iş birliğinin tesisine ilişkindir ve antlaşmanın K 1 (9) maddesi; AB ülkelerinin terörizm, yasa dışı göç, yasa dışı uyuşturucu trafiği ve organize suçların diğer ciddi türlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele alanındaki polis iş birliğini, bir Avrupa Polis Bürosu³⁵ içinde, AB genelinde bilgi değişimi için bir ortak yarar konusu olarak göreceklarını ifade etmektedir³⁶. Dolayısıyla TREVI Grupları’nın var olma nedenlerini kapsayan konular yeni bir yapılanmanın görev alanına girdiğinden, antlaşmanın yürürlüğe girmesi ile birlikte ortaya çıkan yeni yapıdan dolayı süreç içerisinde TREVI grupları misyonunu tamamlamış ve kendi kendine ortadan kalkmıştır.

3.2.4. Avrupa Tek Senedi³⁷

Avrupa’nın oluşumu ile ilgili hedeflerin yanı sıra siyasi oluşumu ile ilgili düşüncelerin ortaya konduğu Avrupa Tek Senedi’nde ilk defa siyasi alanda iş birliğinden söz edilmiştir³⁸. Tek Avrupa Senedi, AT Konseyi’nin Aralık 1985

³² Beşe, Ertan, a.g.e., s.73.

³³ Özcan, Mehmet, a.g.m., s.135.

³⁴ The Treaty on European Union, Title VI, Provisions On Cooperation In The Fields Of Justice And Home Affairs, Article K1-K9

³⁵ European Police Office (Europol).

³⁶ Bkz The Treaty on European Union, Title VI, Provisions On Cooperation In The Fields Of Justice And Home Affairs, Article K1 (9)

³⁷ The Single European Act

³⁸ Kaya, Ahmet, a.g.e., s.77.

tarihinde yaptığı toplantının sonucunda ortaya çıkmış çok önemli bir hukuki belgedir³⁹.

Avrupa Tek Senedi ile göç konusunda üye ülkeler ile ilişkilerin geliştirilmesi ve kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır. Bu antlaşma ile Avrupa Birliği'nin birincil hedefi kişilerin, malların ve hizmetlerin dolaşımını sağlayacak bir özgürlük alanı oluşturmaktır. Böylelikle var olan "Ortak Pazar" derinleştirilerek tek pazarın gerçekleştirilmesi hız kazanmıştır. Ayrıca, göç ve sığınmacı konularına yönelik yeni yapıların oluşmasına zemin sağlamıştır. Yine aynı yıl Avrupa Birliği ülkelerinin İçişleri Bakanları göç için çalışma grubunu oluşturmuşlardır. Burada ki temel amaç var olan göç sorunu karşısında somut ilerlemeler kaydetmekti.

Avrupa Tek Senedi'nin getirdiği düzenleme alanlarından birini de "Dış Politika Konusunda Avrupa İşbirliği'nin Sağlanması" oluşturmaktadır. Bu başlık altında Topluluk Üyelerinin, Avrupa'nın dış politikasının formüle edilmesi ve uygulanmasında, ortaklaşa hareket edilmesinin teşvik edilmesi öngörülmektedir⁴⁰. Avrupa Siyasi İşbirliği (European Political Cooperation) çerçevesinde dış politikada iş birliği ele alınarak, o zamana kadar, sadece, gayri resmi bir düzenleme niteliğini taşıyan bu alan için resmi düzeyde bir hukuki çerçeve belirlenmekteydi⁴¹.

Tek Senet'in getirmiş olduğu "sınırsız bir Avrupa Topluluğu" konsepti ile birlikte, "**Avrupa Adli Alanı [European Judicial Area]** fikri gelişmeye başladı⁴². Aslında Avrupa Adli Alanı oluşturma fikri Fransız lider Valery d'Estaing'in 1977 yılında terörizme karşı sadece özel iş birliği değil, aynı zamanda kapsamlı ve çok yönlü bir yaklaşım gerektiği yönündeki düşüncelerinin AT üyesi devletler nezdinde kabul görmesi neticesinde ortaya çıkmıştır. Fransa'nın önderliğinde ortaya çıkan bu tasarıda suçluların iadesine ilişkin sözleşme yapılması, kriminal konularda karşılıklı yardımın artırılması konuları yer almış ancak bu önerilerin hayata geçirilmesi Maastricht ve sonrasında Amsterdam Antlaşması ile olabilmüş ve bunun itici gücü de terörizm, yasa dışı göç ve insan ticareti gibi konularla mücadele olmuştur⁴³."

³⁹ S.Rıdvan KARLUK, , **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul, 2002, s.52.

⁴⁰ Bkz. The Single European Act, md.30/1

⁴¹ Bozkurt, Özcan, KÖKTAŞ, **Avrupa Birliği Hukuku** , Asil Yayıncılık, Ankara, 2004, s.24.

⁴² Beşe, a.g.e., s.70.

⁴³ Özcan, Yardımcı, a.g.e., s.17.

Neticede üye devletlerin bir Avrupa dış politikası oluşturma ve uygulama sorumluluğunu hukuken üstlenmeleri 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Senet ile sağlanmıştır. Böylece siyasal iş birliği Topluluk Antlaşmalarına dâhil edilmiştir. Daha sonra, 1993'te uygulamaya konulan Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) ile ortak dış politikaya bir de güvenlik boyutu eklenmiştir. Avrupa'daki bütünleşmenin boyutlarını ekonomi dışındaki alanlara da yaymayı hedefleyen Maastricht Antlaşması ile birlikte artık "Avrupa Birliği"nden söz edilmeye başlanmıştır⁴⁴.

3.2.5. Shengen Mutabakatı

Avrupa Birliği ülkeleri bir yandan kendi aralarındaki uyumu ve iletişimi artırmak diğer yandan da iltica, göç ve yasa dışı göç konularındaki karşılaşılan sorunları çözmek amacıyla çözümler geliştirmek adına faaliyetler yürütmüşlerdir. Bu faaliyetlerden birincisi, Avrupa Birliği ülkelerinin yetkili bakanlarının belirli aralıklara bir araya gelerek fikir alışverişinde bulunmaları ve birliğe adapte edilecek kanunları görüşmeleridir. İkincisi ise, öncelikli olarak yasa dışı göçü önleme ve yasal mevzuatı etkinleştirme çabalarının bir ürünü olarak karşımıza çıkan Shengen Antlaşmasıdır⁴⁵.

14 Haziran 1985'te beş AB üyesi ülke⁴⁶, dâhili sınırların olmadığı bir bölge yaratmaya karar verdiler⁴⁷. Ancak bu tasarının beş ülke tarafından üzerinde ittifak edilerek imzalanması 19 Ocak 1990 olmuş, yürürlüğe girmesi ise 26 Mart 1995'i bulmuştur.

Shengen Antlaşması'nın temel amacı; bir taraftan vize, iltica, polis ve adli iş birliğine ilişkin düzenlemeleri harmanize harici sınır kontrollerini değiştirirken; diğer taraftan da hukuk ve düzeni bozmayacak şekilde serbest dolaşıma ilişkin düzenlemeler yaparak ve buna uygun gerekli güvenceleri sağlayarak, dâhili sınırların

⁴⁴ B.Esra Çayhan, "European Security and Defence Policy and Turkey", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (3), 2002, s.45.

⁴⁵ Cholewinski, a.g.e., s: 4.

⁴⁶ Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda ve Lüksemburg

⁴⁷ Beşe, a.g.e., s.79.

kaldırılmasını kolaylaştırmaktı⁴⁸. Amsterdam Antlaşması'na ekli bir protokol ile Shengen Müktesebatı⁴⁹ AB müktesebatına dahil edilmiştir. Shengen müktesebatı gereğince sınır kontrolleri, uyuşturucu, adli iş birliği, silah, cephane, siyasi sığınma gibi konularda taraf devletlerarasında bir iş birliğine gidilmesi öngörülmüştür.

Shengen Müktesebatı AB'yi hizmetlerin, malların, kişilerin ve sermayenin daha serbest dolaştığı bir alan, iç sınırların kaldırıldığı bir bütün haline getirmeyi amaçlamış olmakla birlikte, dışarıdan birlik sınırlarına gelebilecek teröristler, göçmen akımlar, uyuşturucu tacirleri, silah ve mühimmat kaçakçıları gibi yasa dışı faaliyetlerde bulunabilecek örgütlenmelere ve bunların yasa dışı faaliyetlerine karşı çok daha güçlü ayakta kalabilmeyi ve bu yasa dışı faaliyetlere engel olmayı da amaçlamıştır⁵⁰.

Bir başka anlatımla AB'de; polis gümrükler ve adli konulardaki iş birliği süreci, özellikle 14.6.1985 tarihinde imzalanan Shengen Antlaşması'nın 30.6.1993 tarihinde yürürlüğe girmesinden sonra, sınır kontrollerinin kaldırılması ile suçlardaki artışın eş anlamlı olmasını önlemek için, kişilerin serbest dolaşımı prensibi ile birlikte gelişmiştir. Buna uygun olarak; **'telafi edici önlemler [compensatory measures]'** olarak adlandırılan bir takım uygulamalara geçilmeye başlandı. Ayrıca terörizm, uyuşturucu madde ve insan kaçakçılığı gibi fenomenlerin globalleşmesi; üye ülkeleri ulusal mekanizmalarını güçlendirici ortak çözüm arayışına itmiştir⁵¹.

Shengen müktesebatı, yalnızca sınırların ortadan kaldırılması ve güvenlik önlemlerinin alındığı bir serbest dolaşım bölgesinin yaratılmasına aracı olmakla kalmamış, ayrıcı emniyet birimleri tarafından kullanılabilen bir bilgi sisteminin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. Shengen Bilgi Sistemi (SBS) suç işlediğinden şüphe edilen ya da suç işlemesi kuvvetle muhtemel olan şahıslar hakkında bilgileri içeren bir ulusal veri bilgisayar ağıdır ve 1995'ten bu yana faaliyettedir. SBS' nin fonksiyonlarından birisi de ulusal polis, gümrük ve sınır kontrolü görevlilerinin, dış sınırlarda ya da Shengen Devletleri içerisinde kişiler üzerinde kontroller yaparken

⁴⁸ Beşe,,a.g.e., s.79.

⁴⁹ 14 Haziran 1985'te imzalanan Antlaşma ve 19 Haziran 1990' da imzalanan Konvansiyon birlikte *Shengen Acquis* yani Shengen Müktesebatı olarak adlandırılmaktadır.

⁵⁰ Özcan, a.g.e., s.135.

⁵¹ Beşe,a.g.e., s.69.

kullanımlarına açık olan bir sistem olması ve üye devletlerin polis servisleri arasındaki operasyonel iş birliği için en kullanışlı araçlardan biri olmasıdır⁵².

Sonuç olarak 1985 yılında Shengen Mutabakatı ile başta beş Avrupa ülkesi arasında, sonrasında diğer Topluluk üyesi devletlerin katılımı ile sınırlarda kontrollerin kaldırılması yoluyla başlayan süreç, sınırlardaki serbestlikten, normal vatandaşların yanı sıra aynı zamanda suç organizasyonlarının da faydalanma durumu üye devletleri güvenlik alanında yakın iş birliğine zorlamıştır. Bu da adli alanda iş birliğinin artmasını ve Avrupa Adli alanının belirginleşmesini sağlamıştır⁵³.

Yine Shengen Antlaşması dışında, Avrupa Birliği'ni kuran antlaşma olarak da bilinen ve 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması'nın Özgürlük Alanları, Güvenlik ve Adalet V. Bölümünde de “ Topluluk dışındaki üçüncü ülkelere gelen yasa dışı göç, ikamet ve çalışma konuları ile mücadele edilmesi” gerekliliği vurgulanmıştır⁵⁴.

Bu gerekliliğin bir sonucu olarak da 1994 tarihli Göç ve İltica Politikaları'nı içeren ve bu alanda bir noktası niteliğinde olan bir doküman yayımlandı. Bu doküman özetle yasa dışı göç ve alınacak önlemlere ilişkin dört ana yaklaşım içermektedir:

- Birlik sınırları içerisine giren göç akışının ölçülmesinin gerekliliği,
- Birlik sınırları içerisinde illegal konumda ikamet eden kişilerin tespitinin yapılması,
- Yasa dışı göç prosedürleri konusunda en azından asgari standartların geliştirilmesi,
- Yasa dışı konumda olan illegal göçmenlerin sınır dışı işlemlerini kolaylaştırma çalışmalarının yapılması.

Avrupa Birliği'nin Göç ve İltica Prosedürleri açısından dönüm noktası olan bu doküman holistik bir yaklaşım tarzı içermektedir. Yani yasa dışı göç olgusu farklı

⁵² Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s.338-339.

⁵³ Özcan, Yardımcı, a.g.e., s.18.

⁵⁴ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and the Treaty on The Functioning of The European Union, (2010/C, 83/01), Official Journal of European Union, 30.03.2010, C 83/1, s.75.

değişkenlere sahip olsa da temelde bu değişkenlerin hepsi birbiriyle ilintili konular olarak algılanmıştı. Yasa dışı göç kontrol altına alınmalı ve yönetilebilmeli öte yandan da yasal göç konusunda entegrasyon çalışmaları yapılmasının gerekliliği vurgulanmaktaydı⁵⁵.

3.2.6. Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması (ABA)⁵⁶

Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin başbakanları ya da devlet başkanlarından oluşan AT Konseyi'nin 9-10 Aralık 1991' de Maastricht'te yaptığı toplantıda kararlaştırılan ABA, üye ülkelerde yapılan yoğun tartışmalar ve referandumlar sonucu, üye ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanları tarafından 07 Şubat 1992 tarihinde imzalandı.

Bu antlaşmanın yürürlüğe girmesi, “Avrupa Topluluğu'nun 34 yıllık tarihinde en önemli kilometre taşı” olarak nitelendirilmiştir⁵⁷. Nitekim Maastricht Antlaşması sonucunda *Avrupa Topluluğu*'nun adı *Avrupa Birliği* olarak değiştirilmiştir.

Maastricht Antlaşması'nın ortaya çıkardığı AB'nin temelini Avrupa Toplulukları oluşturmakla beraber, AB, üç sütun üzerine (buna “üç sütun teorisi denilmektedir”) oturmaktadır. AB mevcut olan üç topluluğu (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) ortadan kaldırıp onların yerine geçmemiş, fakat üç topluluğu tek sütunda birleştirip, bunların yanına iki yeni sütun daha eklemiştir. Bu sütunlar:

1. Sütun: Üç topluluk (AT, Euratom, AKÇT) sağlam bir temele oturtulmuş ve bunlara ekonomik ve parasal birliktelik eklenmiştir;
2. Sütun: Üye devletler arasında ortak bir dış politika ve güvenlik politikası (ODGP) üzerinde iş birliğini gerçekleştirmek,⁵⁸ODGP'nin esas amacı, Avrupa Birliği'nin ortak değerlerinin, temel çıkarlarının, bağımsızlığının , bütünlüğünün korunması ve güvenliğinin her bakımdan

⁵⁵Sandra Lavenex, Emek M. Uçarer, “Migration and Externalities of European Integration”, **Chapter Eight, Van Selm Joanne, Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin,**

⁵⁶ The Treaty on European Union

⁵⁷ Bozkurt,Özcan, Köktaş, a.g.e., s.27.

⁵⁸ Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s.29-30.

güçlendirilmesidir.

Ayrıca, barışın korunması, uluslararası güvenliğin güçlendirilmesi ve uluslararası iş birliğinin artırılması da hedeflenmektedir. Bunlardan başka, demokrasi ile hukukun üstünlüğünün ve insan hakları ile temel özgürlüklere saygının sağlanması da, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın önemli ilkelerindedir⁵⁹.

3. Sütun: Adalet ve işleri konularında üye devletler arasında iş birliği (AİİP) gerçekleştirmek⁶⁰. Üçüncü Sütunun amacı, AB'nin liberal demokratik devletlerine bir taraftan “terörizm”, “uyuşturucu trafiği” ve “örgütlü suç” gibi istikrar bozucu tehditlere karşı tek bir bütün olarak AB temelinde daha iyi yapılandırılmış, tutarlı ve sonuç alıcı aynı araç ve vasıtalarla mücadele imkânı sağlarken, diğer taraftan da kişilerin serbest dolaşımını gerçekleştirmektir⁶¹.

AB'İN ÜÇ SÜTUNU		
I. SÜTUN	II. SÜTUN	III. SÜTUN
Avrupa Toplulukları Maastricht Antlaşması'nın II, III ve IV No'lu başlıkları ile yenilenen, AKÇT, AET, AAET'yi ortaya çıkaran geleneksel antlaşmalar.	Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) Maastricht Antlaşmasının V No'lu başlık, J-J.11 arasındaki maddeleri	Adalet ve İşlerinde İşbirliği Politikası (AİİP) Maastricht Antlaşmasının VI No'lu başlık, K-K.9 arasındaki maddeleri

⁵⁹ Çayhan, a.g.e., s.45.

⁶⁰ Bozkurt.Özcan,,Köktaş, a.g.e., s.29-30.

⁶¹ Kaya, a.g.e., s.77.

<p>I. sütunda yüksek derecede bir bütünleşme vardır. Kararlar, esas olarak, nitelikli çoğunluk yöntemiyle, yönetmelik, yönerge gibi Topluluk hukuki araçlarıyla alınır ve AB Komisyonu, girişimde bulunma hakkına sahiptir.</p>	<p>ABA, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanlarında üye devletlerarasında iş birliği için kurumsal bir çerçeve sunmak amacıyla Avrupa Toplulukları'nın yanına bu iki sütunu ekledi. Üye devletler bu hassas alanlarda, kararların oy birliği ile hükümetler arası olarak alındığı daha düşük derecede bir politik bütünleşmeyi kabul ettiler.</p>
---	---

Tablo 39 Avrupa Birliği'nin Üç Sütünü⁶²

ABA'nın temel özelliklerinden birisi, **Üçüncü Sütun [The Third Pillar]** olarak adlandırılan, “adalet” ve “iç işleri” konularında üye ülkeler arasında kapsamlı iş birliği öngören hükümler ihtiva etmesiydi. Maastricht Antlaşması (ABA), **“adalet”** ve **“iç işleri”** konularında yoğun iş birliğini teşvik etmek üzere, birtakım meseleleri ortak yarar esasına göre benimsemiştir. Bunlardan en önemlileri: terörizm, uyuşturucu ve uluslararası örgütlü suçun diğer şekilleridir⁶³. Adalet ve İçişlerinde iş birliği, birlik nezdinde ulusal egemenlik konusu kabul edildiği için uluslararası düzeyde değil, hükümetler arası bir iş birliği modeli olarak değerlendirilmektedir⁶⁴. Yani Avrupa Topluluğu'nun yetki alanının bütünü içinde resmen kabul edilmemiş olsa da; AB'nin daha geniş çerçevesi içerisine yerleştirilmiştir.

Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütun yani adalet ve iç işleri konularında iş birliğini düzenleyen kısmı **Başlık 6 [TITLE VI]**⁶⁵'dir. Bu başlık 9 madde ile (K1-K9) iç güvenlik konusunu düzenlemiştir. Burada dikkati çeken K1 (9), yeni 29. maddesi;

“Terörizm, hukuka aykırı uyuşturucu trafiği ve diğer ciddi uluslararası suç türlerinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilebilmesi için, gerektiğinde AB Polis Bürosu [European Police Office (Europol)] ile gümrükler arasında AB

⁶² Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s.30.

⁶³ Beşe, a.g.e., s.83.

⁶⁴ Kaya, a.g.e., s.77.

⁶⁵ Title VI, Provisions On Cooperation In The Fields Of Justice And Home Affairs

genelinde bilgi değişimini de kapsamak üzere; polis iş birliği, üye devletler tarafından AB'nin hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla, kişilerin serbest dolaşımı ve AB'nin yetkilerini zayıflatmaksızın üye devletler tarafından ortak yarar konusu olarak deęerlendirilecektir⁶⁶ hükmünü getirmektedir.

Üçüncü sütunun dayandığı yasal belge olan Maastricht Antlaşması'nın C maddesi, AB'nin niyetinin “acquis communautaire” yani mevcut yasal düzenlemelerine saygı göstererek ve hedeflerini bu mevcut topluluk hukukuna bina ederek gerçekleştirmek olduğunu beyan etmektedir. Ayrıca bu madde üye ülkelerin uymaları hem yasal olarak yükümlü tutulan hem de uymaları beklenen sözleşmeleri ve uluslararası antlaşmaları da belirtmektedir⁶⁷.

3.2.6. Europol

ABA'nın K. 1 (9) maddesinde belirtilen Avrupa Polis Bürosu ya da kısaca bir “**Avrupa Polisi**” düşüncesi, AT üyesi ülkelerin polis şeflerinin Uluslararası Polis Teşkilatı Interpol'ün yetersizliği konusundaki düşüncelerinden dolayı 1970'lere kadar uzanmakla birlikte bu konudaki ilk resmi düşünce 28-29 Haziran 1991 tarihindeki AT Bakanlar Konseyi'nin Lüksemburg Toplantısı'nda kabul edilmiştir⁶⁸.

AB iç güvenliğini tehdit eden en önemli suç faaliyetleri olarak tanımlanan sınır aşan organize suçlar AB düzeyinde, sınırların kaldırılmasına paralel olarak yükselmesi ile birlikte AB ülkelerini suç ve suçlu ile mücadelede daha fazla iş birliğine zorlamıştır. Bu nedenle ve gelişen teknoloji ile kimliğini ve metotlarını değiştiren suç gruplarına karşı daha teknik, sistematik ve kapsamlı çalışan bir örgüt kurulması kaçınılmaz olmuştur⁶⁹.

1991 Lüksemburg zirvesinde belirlenen plana göre üye ülkeler arasında, uluslararası organize suç, terörizm, uyuşturucu trafiği gibi ciddi nitelikli suçlarla mücadelede iş birliğinin geliştirilmesini sağlayacak yeni bir yapının teşekkül

⁶⁶ Bkz., The Treaty on European Union, Title VI, Provisions On Cooperation In The Fields Of Justice And Home Affairs, Article K.1 (9)

⁶⁷ Peter Chalk, “The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation”, Anti-terrorist Collobration and Liberal Democratic Acceptability,(edt.) Fernando Reinares,, “European Democracies Against Terrorism, Governmental policies and intergovernmental cooperation”, **The Onati International Institute For The Sociology Of Law**, 2000, s.175.

⁶⁸ Beşe, a.g.e. s.92.

⁶⁹ Özcan, a.g.e., s.136-137.

ettirilmesi gerekiyordu. Ama bütün bu dile getirilen düşüncelerin arkasında uyuşturucu ile mücadelede üye ülkeler arasında bilgi ve istihbarat değişiminin koordinasyonunun sağlanması amacı vardı. Bu nedenle 1991 Lüksemburg zirvesinde bu iki düşünce birleştirilerek Europol'ün kurulmasına ilişkin çalışmaları yürütmek üzere **Europol'e İlişkin Ad Hoc Çalışma Grubu**⁷⁰, nun kurulması kararlaştırıldı. Bu kararın ardından önerinin Maastricht Antlaşması'nın VI. başlığına dahil edilmesi ve bu antlaşmaya ekli "Polis İşbirliği'ne Dair Deklarasyon" ile süreç hız kazanmış ve ilk olarak Avrupa Uyuşturucu Bürosu⁷¹ kurulmuş ve bu büroyu yasal bir temel kazandıracak olan '**Europol'ün Kurulmasına Dair Sözleşme**' hazırlanmıştır. Bütün bu çalışmalar neticesinde; Europol'ün kurulmasını sağlayan sözleşme⁷², ABA' nın K 3 maddesine uygun olarak Temmuz 1995'te konsey tarafından imzalanmış ve 01 Ekim 1998'de yürürlüğe girmiştir⁷³.

Başlangıçta Avrupa Uyuşturucu Bürosu olarak., uyuşturucu faaliyetleri ile mücadele alanında faaliyete başlayan yapılanmanın ilgi alanı giderek genişlemiş ve Europol, 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren terörizm ve kalpazanlıkla mücadele alanlarında da faaliyete başlamıştır.

Europol, ciddi uluslararası suçlar konusunda uyumlu istihbarat çalışmaları için, bir ilk adım olma potansiyeline sahiptir. Europol' ün kurucu hükümleri terörizm, uyuşturucu madde trafiği ve diğer ciddi uluslararası suçları önleme ve bunlarla mücadele için bilgi alışverişini öngörmektedir⁷⁴. Böyle bir merkezileşmiş organ, transnasyonel kriminal faaliyetlerle uluslararası düzeyde mücadele etmek için çok önemli olmaktadır. Zira diğer ülkelerde toplanan istihbari datalar, merkezi bir organda bir araya toplanacaktır. Fakat terörizm konusundaki istihbarat çalışmalarının hassas tabiatı nedeniyle, bu konudaki istihbari bilgi ve verilerin Europol'e aktarılması ve dolayısıyla, bir bakıma, diğer ülkelerle paylaşılması konusunda, bazı ülkelerde gönülsüzlük vardır. Çünkü terörizm tehdidine maruz kalmış ülkeler, bu konuda elde etmiş oldukları istihbarat datalarının, uluslararası değişim ve paylaşımı sürecinde sızabileceği ve işe yaramaz halı gelebileceği endişesini taşımakta ve

⁷⁰ The Ad Hoc Working Group On Europol (AHWGE)

⁷¹ European Drug Unit (EDU)

⁷² Europol Sözleşmesi için bkz. The European Council, SN 3549/95, 18 July 1995

⁷³ Beşe, a.g.e. s.92-95.

⁷⁴ Bkz. ABA K. 1 (9)

böylece bu konuda kıskançlık yapmaktadırlar. Bunun da ötesinde bu ülkeler kendi güvenlikleri ile ilgili politikalara kendileri karar vermek ve bu konuda operasyon yapma tekeliini sürdürmek istemektedirler⁷⁵.

Bazı terör örgütlerinin faaliyetlerini finanse etmek için uyuşturucu işine girmiş olmaları “**narko-terörizm**” kapsamı içine girin bir mücadeleyi gerekli kılmaktadır. Bu alanda istihbari bilgi değişimi hayati önem arz etmektedir⁷⁶. Bunun da ötesinde; uyuşturucu ve haraç gelirleri gibi diğer yasa dışı kazançlarını temiz paraya dönüştürme gereği, terör ve mafya örgütünün gittikçe artan bir şekilde kara para aklama işine girmesini neden olmaktadır. Bütün bu şartlar altında görünen, Europol’ ün alanının, AB’nin tüm iç güvenlik konularını kapsayacak şekilde genişleyeceğidir. Aksi takdirde hayati nitelikte olan ve biri diğerleriyle doğrudan ya da en azından dolaylı yoldan ilintili olan bu konularda bilgi paylaşımını gerçekleştiremememe riski ortaya çıkacaktır⁷⁷. Nitekim Amsterdam Antlaşması; Europol’ ü AB ülkelerinin polis teşkilatları arasında temel koordinasyon aracı olarak evrimleştirmiştir ve mevcut duruma baktığımızda Europol’ün üye ülke kanun uygulama birimlerini desteklediği alanları şöyle sıralayabiliriz:

- Terörizm
- Uyuşturucu Kaçakçılığı
- Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticareti
- Siber Suçlar
- Kalpazanlık
- Kara Para Aklama - Mali Suçlar
- Çalıntı Araçlar

⁷⁵ Beşe, a.g.e. s.96-97.

⁷⁶ Cengiz Başak, “Terörizmle Mücadele: Devletlerin Ayrı Bir Mücadelesi mi Yoksa Uluslararası Kurumlarla Desteklenmiş Bir Mücadele mi?”, **Polis Bilimleri Dergisi**, Cilt:4 (1-2), s.77.

⁷⁷ Beşe, a.g.e., s.97-99.

3.2.8. Amsterdam Antlaşması

Amsterdam Antlaşması 2 Ekim 1997’de imzalanan ve 1 Mayıs 1999’da yürürlüğe girmiş olup ABA ile kurulan üç sütunlu çatıyı değiştirmeksizin, Avrupa Birliği’ni kuran antlaşmalara ve ABA’ya değişiklikler getirmektedir⁷⁸.

Amsterdam Antlaşması’nın dördüncü başlığı “ Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikaları ” hakkındadır ve 61 ila 69. maddelerinde ilgili konulara ilişkin düzenlemeler getirmiştir. Göç ve sığınma konuları, bağlayıcı kararlar almanın olanaklı olduğu birinci sütunda yer almasına rağmen, beş yıl süresince, karar verme usulü olarak hükümetler arası mekanizmanın geçerli olması öngörülmüştür.

Amsterdam Antlaşması’nın beşinci başlığı “**Ortak Dış ve Güvenlik Politikası**” hakkında (m.11-28), altıncı başlığı “**Suça İlişkin Konularda Polis ve Adli İş Birliği**” hakkında (m.29-42) hükümler içermektedir.

Avrupa bütünleşmesinin önemli adımlarından olan Amsterdam Antlaşması adalet ve iç işleri alanında önemli değişiklikler yapmıştır. Maastricht Antlaşması’nın Başlık VI altında düzenlenen hükümleri (üçüncü sütun) Amsterdam Antlaşması ile biçim değiştirmiştir. Amsterdam Antlaşması., **Özgürlük, Güvenlik ve Adalet (Freedom, Security and Justice)** başlığı altında yeni bir alan yaratmıştır ki “**güvenlik alanı**” kavramı özellikle terörizm, insan samsarlığı, çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu trafiği, silah kaçakçılığı, rüşvet ve sahtekarlık olmak üzere, suçla mücadeleyi ifade etmektedir. Daha önce ABA ile “**Adalet ve İçişleri**” başlığı altında toplanan düzenlemeler, Amsterdam Antlaşması ile birlikte artık sadece “**Kriminal Konularda Polis ve Adli İşbirliği**” (Provisions on Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters) konularını kapsamaktadır⁷⁹. Özel hukuka ilişkin bazı alanlar ve iltica, göç ve vize konuları Topluluk çatısına (1. Sütun) alınırken, kriminal konularda polis ve adli iş birliği, birliğin hükümetler arası çatısı altında (3. Sütun) kalmaya devam etmiş ancak etkililiği artırılmıştır. Bu alandaki

⁷⁸ Sahir Özdemir, Devlet Planlama Teşkilatı, “Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Topluluğu, Avrupa Toplulukları, Avrupa Birliği, Roma Antlaşması, Avrupa Tek Senedi, Avrupa Birliği Antlaşması, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması, Kavramlara İlişkin Açıklayıcı Not”, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, Haziran 2001, s.4.

⁷⁹ Beşe, a.g.e. s.101-104.

hükümleri hayata geçirmeye yönelik olarak ortak eylem kaldırılmış, yerine “**çerçeve karar**” mekanizması getirilmiştir⁸⁰. Çerçeve kararların özelliği amaçlanan sonuç bakımından üye ülkeleri bağlayıcı nitelikte olmakla birlikte şekil ve yönetimin ülkelere bırakılmış olmasıdır.

Amsterdam Antlaşması'nın bu yeni başlık altında getirmiş olduğu değişiklik ve düzenlemeler; polis teşkilatları, gümrükler ve adli kurumlar arasında doğrudan doğruya ya da Europol aracılığıyla daha yakın bir iş birliği ve üye ülkelerin ceza hukuklarında belirli bir uyum sağlamayı hedeflemiştir. Amsterdam Antlaşması sonrası ABA'nın 29. Maddesi (Başlık IV: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet, önceki üçüncü sütun) üç farklı şekilde ortak eylem geliştirmek suretiyle, önlenmesi ve mücadele edilmesi gereken suçlardan birisi olarak terörizme özel bir atıfta bulunmaktadır.

1. Europol de dahil olmak üzere, polis örgütleri, gümrükler ve diğer yetkili kurumlar arasında daha yakın bir iş birliği geliştirmek;
2. Üye ülkelerin adli ve diğer organları arasında daha yakın iş birliği oluşturmak;
3. Durumun gerektirdiği hallerde, üye ülkelerin kriminal meselelerdeki kural ve prosedürlerinin birbirine yakınlaştırılması

Özellikle Amsterdam sonrası ABA'nın 31 (e) maddesi, ceza hukukuna ilişkin konularda üye ülkelerin mevzuatlarının yakınlaştırılması hususunda; suç teşkil eden eylemlerin temel niteliklerine ve terörizm suçlarına verilecek cezalara ilişkin “minimum kurallar” oluşturulması için gerekli tedbirlerin alınmasını istemektedir⁸¹.

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği en temel değişiklik göç sığınma konuları ile ilgili düzenlemelerin birinci sütunda yapılmasıdır. Birinci sütundaki düzenlemelerde madde 62, öncelikle beş yıllık geçiş süresinin sona erdiği 2004 yılına kadar, konseyi, Madde 67'deki prosedüre bağlı olarak, aşağıdaki düzenlemeleri gerçekleştirmekle yükümlü kılar:

1. Madde 14 ile uyumlu bir şekilde, hem AB vatandaşları, hem de üçüncü ülke vatandaşları için, iç sınırlarından geçerken kontrollerin kaldırılması

⁸⁰Özcan, Yardımcı, a.g.e., s.23.

⁸¹ Beşe, a.g.e. s.102-107.

2. Dış sınırlardan geçişle ilgili aşağıdaki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi:

- (a) Dış sınırlardan geçişte üye devletlerin izleyecekleri standart prosedürlerin belirlenmesi
- (b) Üç ayı geçmeyecek kalıslarda geçerli vize başvurularıyla ilgili aşağıdaki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi:
 - (i) Dış sınırlardan geçişte vatandaşlarından vize istenecek üçüncü ülkelerin listesi ve bu gereklilikten muaf olan ülkelerin listesi
 - (ii) Vize işlemleri ile ilgili prosedür ve koşullar
 - (iii) Tertip vize format
 - (iv) Tertip vize ile ilgili kurallar

3. Üç ayı geçmeyecek şekilde üye devletlerin topraklarında seyahat özgürlüğünde yararlanacak üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili koşulların düzenlenmesi.

Bu madde ile temel olarak, dış sınırlardan geçişlerde uygulanacak ortak prosedürler ve tertipleştirilmiş uygulamalarla, AB içindeki güvenli alanın yaratılması ve iç sınırlarda kontrollerin kaldırılması hedeflenmiştir. Bu hedeflere 67. Maddede belirlenen prosedür çerçevesinde ulaşılması öngörülmüştür. Yani 2004 yılına kadar, bu konulardaki kararlar danışma prosedürüne göre ,üye devletlerin oy birliği ile aldıkları kararlar sonucunda konuların aşamalı olarak parlamentonun da etkili olduğu ortak karar prosedürüne tabi olması öngörülmüştür. Görüldüğü gibi son noktada belirleyici olan aslında yine üye devletlerdir.

Göç ve sığınma alanında topluluk politikası oluşturma açısından son derece önemli olan, topluluk organlarının etkilerini ve yetki alanlarını şekillendirilen karar prosedürleriyle ilgili bu düzenlemelerin yanında, göç ve sığınma konusu özel Amsterdam Antlaşması'nda Madde 63'te düzenlenmiştir. Buna göre, Konsey, 1951

Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile uyumlu olmak kaydıyla, aşağıdaki konularda düzenlemeler yapılacaktır:

1. Sığınma ile ilgili düzenlemeler:

- (a) Bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından yapılan, bir üye devlette yapılan sığınma başvurusunun, hangi üye devlet tarafından değerlendirileceği ile ilgili kraterler ve mekanizmalar
- (b) Üye devletlerde sığınma başvurusuna bulunan kişilerin kabuller ile ilgili asgari standartlar
- (c) Üçüncü ülke vatandaşlarına mültecilik statüsü verilmesi ile ilgili gerekli asgari standartlar
- (d) Üye devletlerde mülteci statüsü verilmesi ve geri alınmasıyla ilgili asgari standartlar

2. Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişilerle ilgili düzenlemeler:

- (a) Ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke vatandaşı yerinden edilmiş kişiler için uluslararası koruma ile ilgili asgari standartlar
- (b) Üye devletler arasında mülteci kabul etme ve mülteci kabulünün sonuçlarıyla ilgili olarak sarf edilen çabalar arasında dengenin sağlanması

3. Göçmen politikalarıyla ilgili düzenlemeler:

- (a) Ülkeye giriş ve ikamet koşulları, üye devletler tarafından verilen uzun dönemli vize ve oturma izni ile ilgili standart prosedürler (aile birleşmesi amacıyla olanlar dahil.)
- (b) Yasa dışı göç ve yasa dışı ikamet (yasa dışı ikamet edenlerin geri gönderilmeleri dahil)

4. Bir üye devlette yasal oturma izni olan üçüncü ülke vatandaşlarının diğer bir üye devlette oturma izni alabilmesi hakkı ve koşulları ile ilgili düzenlemeler.

Sığınmacılar, mülteciler ve göçmenlere yönelik bu düzenlemelere yine Amsterdam Antlaşması'yla getirilmiş olan istisnalar, ortak politika oluşturulması sürecini ciddi şekilde etkilemişlerdir. Örneğin, yukarıda listelenen 3. ve 4. noktalar çerçevesinde konseyin yaptığı düzenlemelerin, bir üye devletin bu antlaşma ve uluslararası antlaşmalarla çatışmayan, ulusal hükümler getirmesinin önünde engel olmayacağı, yine 63. maddede belirtilmiştir. Daha da önemlisi 2(b), 3(a) ve 4. Noktalar çerçevesinde yapılan düzenlemelerin beş yıllık geçiş sürecine tabi olmadıkları dile getirilmiştir. Buna ek olarak 64. madde Amsterdam Antlaşması'nda IV. Başlık altında göç, sığınma vize ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak yapılan düzenlemelerin, üye devletlerin hukuk ve düzenin sürdürülmesi ve iç güvenliğin korunması konularındaki yükümlülüklerini etkileyeceğini belirtmiştir. Yani üye devletler kamu düzeni ve güvenliği gerekçesiyle göç ve sığınma alanında birtakım istisnai önlemler alabilirler. Yine aynı maddeye göre, üye devletlerden birinin veya birkaçının, üçüncü ülke vatandaşlarının ani göç akını ile karşı karşıya kalacağı bir acil durumda konsey komisyonun teklifi üzerine ve nitelikli çoğunluk ile, ilgili devletlerin yararına, altı ayı geçmeyecek önlem amaçlı düzenlemeler yapabilir. Madde 65'te, sınır ötesi etkileri olan adli konularda yargısal iş birliği ile ilgilidir. Bu düzenlemelerin iç pazarın düzgün işleyişi için gerekli olduğu ölçüde yapılması vurgulanmıştır⁸².

Sonuç olarak AB, özellikle 1992 Maastricht Antlaşması ile yeni bir yapılanmanın içine girmiştir. Bu yeni dönemde AB, İçişleri, Adalet alanları ile Dış Politika ve Savunma politikalarında iş birliği kararı almıştır. Bu kararlarını eyleme dönüştürmek ve iş birliğini artırmak için 1997 yılında Amsterdam Antlaşması kabul edilmiş ve 1999'da bu antlaşma yürürlüğe girmiştir. AB Amsterdam ile yukarıda sözü edilen alanlarda iş birliğini daha da yoğunlaştırmıştır⁸³.

⁸² Özer, Özgür , **Türkiye'de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması**, s.25-32.

⁸³ Mehmet Özcan, Ertan Beşe, "Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Ve Terörizm Faktörü", <http://www.usakgundem.com/makale.php?id=162>, erişim: 27.07.2011.

3.2.9. Tampere Zirvesi⁸⁴

Amsterdam Antlaşması'nın verdiği güç ile 15-16 Ekim 1999 yılında Tampere Zirvesi'nde Amsterdam Antlaşması'nda göç ve sığınma alanında belirlenen hedeflere ulaşmak için eylem planı oluşturulmuştur. Bu zirvede alınan kararlar dört önemli önlemi içermektedir.

1. Ortak soruşturma ekiplerinin oluşturulması,
2. Eurojust'ın kurulması
3. Kriminal konularda adli kararların karşılıklı tanınması ilkesinin yürürlüğe konması
4. Ulusal ceza hukuklarının yakınlaştırılması.

Hemen fark edilmese bile, aslında Tampere Zirvesi sonuçları, AB'nin sınır aşan organize suçlar ve yasa dışı göçle mücadele politikalarının gelişmesinde önemli bir yere sahiptir⁸⁵.

3.2.10. Sevilla Zirvesi

AB ülkeleri arasında göç ve iltica politikaları konusunda süregelen ateşli tartışmalardan biri de 21-22 Haziran 2002'deki Sevilla Zirvesi'nde yaşandı. AB'ye üye ülkelerin liderleri düzeyinde düzenlenen bu zirveden aylar önce istenmeyen göçmenlere karşı alınacak önlemler dile getirilmeye başlanmıştı. Ortak bir iltica politikası belirleme arayışı içinde olan üye ülkeler, ulusal sınırları koruyan ayrı kolluk kuvvetleri yerine tüm AB sınırlarını denetleyecek ortak bir sınır polisi oluşturulmasını öne sürdüler. Ulusal egemenlikten ciddi bir taviz vermek anlamına gelen bu öneri kabul edilmedi. Onun yerine vize bilgileriyle diğer istihbaratın paylaşılacağı ortak bir platform oluşturulmasına karar verildi.

Zirvede tartışılan ikinci konu, Britanya'nın öncülüğünde, İtalya ve İspanya'nın da desteğiyle getirilen bir tasarıydı. Bu tasarıyla, gerekli önlemleri

⁸¹ Bkz. Tampere European Council 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions

⁸² Özcan, Yardımcı, a.g.e., s.24-25.

almadıkları takdirde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu en çok sığınmacı üreten ülkelere ekonomik yaptırımlar uygulanması öneriliyordu. Britanya Başbakanı Tony Blair'in ortaya attığı bu öneri kendi ülkesinde ve özellikle de kendi partisinde ağır bir biçimde eleştirildi. Fransa, İsveç, Finlandiya, Belçika ve Lüksemburg'un da karşı çıktığı tasarı, sığınmacı üreten ülkelere mali yaptırımlar getirmek yerine "kendilerinden kaynaklanan sığınmacı sayısını azaltmaları karşılığında ekonomik teşvik verilmesi" şeklinde değiştirilerek kabul edildi⁸⁶.

Britanya, İtalya ve İspanya'nın dillendirdiği "kaçak göçe karşı önlem alın, yoksa cezalandırırız" tehdidi en başta Türkiye'yi hedef almaktaydı. Özellikle 1990'larda sayıları artan ve İtalya kıyılarına yanaşan göçmen dolu teknelerle medyaya yansıyan yasa dışı göç konusunda Türkiye hem kaynak hem de geçiş ülkesi olarak gündeme geldi. 1990'ların sonundan itibaren, AB kapısında üyelik başvurusuna cevap bekleyen Türkiye'nin en önemli sıkıntılarından biri de göç konusu oldu. Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi'nin (ICMPD) müdürü Jonas Widgren'in belirttiği gibi, AB ülkelerinin Türkiye'nin adaylığı konusunda, göç meselesi açısından iki temel endişeleri var⁸⁷. Birincisi, üyelik kazanılması durumunda, 80 milyona yakın Türkiyelinin iş ve daha iyi bir yaşam umuduyla, Türkiye'den çok daha müreffeh olan AB ülkelerine akın etmesi. Diğeri ise bir sonraki bölümlerde de ele alacağım yasa dışı göçe karşı sınırların denetimi meselesidir.

3.2.11. Laeken Zirvesi

14-15 Aralık 2001 tarihinde yapılan Laeken Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde "Birliğin dış sınırlarının daha iyi yönetimi terör, yasa dışı göç ve insan kaçakçılığıyla mücadeleye yardımcı olacaktır" vurgusu yapılmıştır. Entegre sınır yönetimi stratejisi, Sonuç Bildirisinin 42. paragrafında, "sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi iş

⁸⁶ Daniş, **Yeni Göç Hareketleri Ve Türkiye**, s.216-224.

⁸⁷ Jonas Widgren (2003). "Turkey on the Threshold to the EU: Will migration be a complicating or facilitating factor?" Migration and Labour in Turkey (der.) Emrehan Zeybekoğlu ve Bo Johansson, Murcır ve Nıwl ortak yayını.

birliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, sınır yönetimi, sınırların gözetimi ve kontrolünü kapsamaktadır. Konsey, bu Bildiri ile Birliğin dış sınırlarının tutarlı ve etkili bir biçimde ortak yönetimini; bunun yanında AB vatandaşlarının ortak bir yapı ve kadere ait olma duygularını artırmayı amaçlamıştır. Ayrıca, terör, yasa dışı göç ve insan ticareti ile mücadelede taahhüt edilen eylemlerde sürekliliği hedeflemiştir⁸⁸.

3.2.12. Lahey Programı

Lahey Programı, 1999’daki Tampere Zirvesi sonrasında ‘özgürlük, güvenlik ve adalet’ alanında 2000-2004 yılları arasında ulaşılması belirlenen hedeflerin çizildiği genel programın devamı niteliğinde olup Avrupa Birliğinin bu alanda 2005-2010 yılları arasında hayata geçirmek istediği hedefleri belirlemektedir. Programın amacı ise; 1951 yılındaki Mülteciler Hakkında Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası anlaşmalara uygun olarak, ihtiyaç halindeki kişilerin temel haklarını, asgari usul korumalarını ve adalete erişimlerini sağlamak, göç akışlarını düzenlemek ve Birliğin dış sınırlarını kontrol etmek, sınır aşan organize suçlarla mücadele etmek ve terörizm tehdidini bastırmak, Europol ve Eurojust’ın potansiyellerinin farkına varmak, adli kararlar ile diğer özel hukuk ve adli konulardaki belgelerin karşılıklı tanınmasını ileri götürmek ve sınıraşan etkilere sahip özel hukuk ve aile konuları ile ilgili yasal işlemlerde karşılaşılan hukuki ve adli engelleri ortadan kaldırmak için Birlik ve üye devletlerinin ortak yeteneklerini geliştirmektir⁸⁹.

Program, sığınma, göç ve sınır politikaları başlığı altında aşağıdaki düzenlemeleri öngörmüştür⁹⁰:

- Uluslararası göçün devam edeceğinin kabulüyle, göçün temel nedenleri, giriş ve başvuru politikaları, entegrasyon ve geri dönüş politikalarına yönelik göçün tüm aşamalarını içeren kapsayıcı bir yaklaşımın gereği vurgulanmıştır. Bu nedenle göç ve sığınma politikaları alanındaki çalışmalarla diğer politika

⁸⁸ Arif Köktaş, “ Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları”, **Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz**, Temmuz 2011, s.12.

⁸⁹ A.g.e., s.13

⁹⁰ Özgür,Özer, **Türkiye’de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması**, s.64-66.

alanlarındaki çalışmaların eş güdümlü ve etkili olarak devam etmesi gerektiği dile getirilmiştir.

- Sığınma, göç ve sınırlarla ilgili ortak politika oluşturulmasının ikinci aşaması 1 Mayıs 2004'te başlamıştır. Bu süreç, üye devletlerarasında, mali sonuçları da içeren, dayanışmaya, adil sorumluluk paylaşımına ve iş birliğine dayanmalıdır.
- Bu programla birlikte 2005-2010 dönemi için yeni bir Avrupa Mülteci Fonu oluşturulmuştur.
- Oturma izni olan yasal göçmenlerin entegrasyonlarının sağlanmasının, AB toplumları arasındaki sürekliliğe ve birlikteliğe yaran olacağı dile getirilmiştir. Bu nedenle ulusal entegrasyon politikaları arasında daha çok iş birliğinin ve bu alanda AB inisiyatifinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Sığınma ve göç konulan uluslararası konulardır. Bu nedenle AB'nin politikası, var olan topluluk fonlarını da kullanarak, üçüncü ülkelere, göç yönetim kapasitelerini ve mülteci koruma programlarını geliştirme ve yasa dışı göçle mücadele alanlarında destek sağlamak olmalıdır. Bu çerçevede, sınır kontrolü, belgelerin güvenilirliğinin sağlanması ve geri dönüş konulan da vurgulanmıştır. AB'ye yasa dışı girişlerin fazla olduğu ve ölümlerin yaşandığı Akdeniz'de, tüm devletlerin iş birliği içinde çalışarak, bu kayıplardaki artışların önüne geçilmesi gereği dile getirilmiştir. Bu bağlamda, AB'nin üçüncü ülkelerle mevcut olan ve gelecekte kurulacak ilişkilerine göç konusunun dahil edilmesinin altı çizilmiştir.

- Kaynak ve transit ülkelerin mülteci koruma alanındaki çabalarının desteklenmesi ve Cenevre Konvansiyonuna üyeliklerinin teşvik edilmesi vurgulanmıştır.
- Komisyonun AB Bölgesel Koruma Programını, üçüncü ülkelerle beraber ve BMMYK ile dayanışma ve iş birliği içinde geliştirmesi tavsiye edilmiştir. Bu programın kapasite geliştirme, ortak yeniden yerleştirme programları gibi farklı araçlar içermesi öngörülmüştür. Göç konusunu, gelişme, iş birliği ve

insani yardım konularıyla bütünlük içinde kaynak ülke ve bölgelerle diyalog ve iş birliği içinde ele almanın önemi vurgulanmıştır. Bu bağlamda güney ve doğu sınırındaki ülkelere özel önem verilmelidir. Avrupa Komşuluk ve İşbirliği Araçları ile ilgili bir tüzük hazırlanması, özellikle Akdeniz'deki sığınma ve göç alanındaki iş birliği çalışmalarında önemli olacaktır.

- AB içinde yasal olarak kalma hakkına sahip olmayan kişilerin kendi istekleriyle veya gerekiyorsa zorunlu olarak geri dönmeleri sağlanmalıdır. Bu amaçla, insani koşullara uygun ve ortak standartlara dayanan, etkili bir geri gönderim politikası izlenmelidir.
- Dış sınırlarla ilgili entegre sınır yönetimi sistemi kurulmalı, dış sınırların gözetimi ve kontrolü sıkılaştırılmalıdır. Bu amaçla üye devletler arasında mali yükün paylaşımını da içeren sorumluluk paylaşımı gereklidir. Bu çerçevede, 1 Mayıs 2005'te Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliği Yönetimi için Avrupa Ajansı (FRONTEX) kurulması önemli bir adım olmuştur.
- Dış sınırların kontrolünün ulusal sınır koruma yetkililerinin alanına girdiği özellikle vurgulanmakla beraber, üye devletlerin sıra dışı göç akınları durumunda, dış sınırlarının kontrol ve gözetimi için özel gereksinimleri olması halinde Konseyin birtakım düzenlemeler yapma girişiminde bulunabileceğinden söz edilmiştir. Bu düzenlemeler, ihtiyaç duyan ülkeye teknik ve operasyonel destek sağlayabilecek uzman ekip kurulması için çalışmalar başlatılması ve sınır yönetim fonu kurulması şeklinde olabilir.

Lahey Programı'nın ana amacı, Tampere döneminde kurulan teknik ve kurumsal altyapının etkinlik kazanması için gerekli düzenlemelerin yapılmasıdır. 2005 yılı sonrası bu dönemde, Lahey Programı, 11 Eylül ve Madrid olaylarının da etkisiyle, AB'de dış sınırların korunması önceliğini korumuştur. Ayrıca ek olarak programda, göç konusunun teknik ve mali altyapı ve sorumluluk boyutları önem kazanmıştır. 2005 yılında Komisyon 2007-2013 döneminde göç akınlarının yönetilmesi ve dayanışma konusunda çerçeve program hazırlamıştır.

3.2.13. Stockholm Programı

2 Aralık 2009 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen Stockholm Programı özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin AB'nin 2010-2014 yılları arasındaki hedeflerini gösteren programdır. Program, bir yandan üye devletlerin topraklarına yasal girişlerin kolaylaştırılmasını arzularken diğer yandan da yasa dışı göç ve sınıraşan suçla mücadele edilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Program, Avrupa Birliği ülkelerine yasa dışı girişlerin en yoğun olduğu doğu ve güney sınırlarını korumak için çaba sarf etmekte ve sınır güvenliği konusunda da yetkilendirilmiş Frontex'i ön plana çıkarmaktadır. Stockholm Programı'nın bir sonucu olarak 24 Ekim 2010 tarihinde Türkiye Yunanistan sınırında bulunan Meriç Nehri'nin Yunanistan tarafına bakan kısmında Avrupa Sınır Koruma Ajansı Frontex, 175 hızlı sınır müdahale ekibini (RABIT) konuşlandırmıştır.

Öte yandan, üye devletlerin hem kendi aralarında hem de Frontex ile aralarında doğu ve güney sınırlarına ilişkin gözetleme verilerini paylaşmalarını sağlayacak gerekli iş birliğini 2013 yılından önce güvence altına almak üzere Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi'nin (EUROSUR) geliştirilmesine devam edilmesinin gerekliliği de vurgulanmaktadır. Yine Avrupa Birliği Entegre Deniz Politikası'nı da uygulamaya koymak istemekte ve deniz sınırlarını da kontrol altına almaya çalışmaktadır.

3.2.14. Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Göç ve sığınma konularıyla ilgili düzenlemeler antlaşmanın ikinci kısmında yapılmıştır. Temel amaçlardan bir tanesi; Avrupa Birliği'nin iç sınırlarındaki kontrollerin herkes için kaldırılması istenirken diğer yandan dış sınırlardan geçişin izlenmesi, kişilerin kontrolünün sağlanması ve dış sınırlar için aşamalı olarak entegre sınır yönetiminin yerleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmak istenmektedir⁹¹.

⁹¹ Özgür, Özer, *Türkiye'de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması*, s.90.

Lizbon Anlaşması 78. madde ile geri göndermeme (non- refoulement) prensibine uyum sağlayarak, uluslararası koruma ihtiyacı olan her üçüncü ülke vatandaşına uygun bir statü belirlenmesi ile ilgili düzenleme yapmıştır. Bu amaçla sığınana, ikincil koruma ve geçici koruma konusunda ortak politika geliştirilme ihtiyacı ortaya konmuştur. Oluşturulacak bu politika 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü'ne ve diğer ilgili antlaşmalara uygun olmalıdır. Bu çerçevede Birliğin genelinde geçerli olacak tek tip bir sığınma statüsü, Avrupa'da sığınma hakkı elde etmemiş ancak uluslararası korumaya ihtiyacı olan üçüncü ülke vatandaşları için tektip bir ikincil koruma statüsü (subsidiary protection), yoğun göç yaşanması durumunda yerinden edilmiş kişilere yönelik geçici koruma statüsü (temporary protection) verilmesi için ortak bir sistem geliştirilmesi ihtiyacı ortaya koyulmuştur.

3.3. TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE GÖÇ

3.3.1 TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN KRONOLOJİSİ

Türkiye Cumhuriyetinin ana kuruluş felsefelerinden birisinin muhasır medeniyetler seviyesine çıkmak ülküsü olduğundan, çağdaş medeniyetler seviyesine ulaşma yolunda uluslararası konjonktürdeki gelişmeleri yakından takip etmiş ve OECD, NATO gibi uluslararası örgütlenmelerin etkin bir üyesi olmuştur. Bu bakış açısıyla genç Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) 1958 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra 31 Temmuz 1959'da topluluğa ortaklık başvurusunda bulunmuştur.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin yapmış olduğu başvuruyu kabul ederek üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık antlaşması imzalanmasını önermiştir. Söz konusu antlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ankara Antlaşması, Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinin hukuki temelini oluşturmaktadır. İkinci maddesinde antlaşmanın amacı şöyle belirtilmektedir:

"Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama gereğini göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirir."

Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi ise Türkiye'nin üyeliğini düzenlemektedir: "Antlaşmanın işleyişi, topluluğu kuran antlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye'ce üstlenilebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin topluluğa katılması olanağını incelerler."

Bu maddeden açıkça anlaşılmaktadır ki, "Türkiye-AET ortaklık ilişkisinin nihai hedefi Türkiye'nin topluluğa tam üyeliğidir." Ankara Antlaşması, Türkiye'nin AET'ye entegrasyonu için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olmak üzere üç devre öngörmüştür. İlk dönem, antlaşmanın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihi itibarıyla başlamıştır. Taraflar arasındaki ekonomik farklılıkları azaltmaya yönelik "Hazırlık Dönemi" olarak belirlenen bu dönemde, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemiştir. Tesis edilen ortaklık ilişkisinin işleyişine yönelik olarak iki taraf arasında bazı kurumlar oluşturulmuştur. Bunlar arasında en üst düzey karar alma organı ise Ortaklık Konseyi'dir.

13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol ile birlikte, Ankara Antlaşması'nda öngörülen hazırlık dönemi sona ermiş ve "Geçiş Dönemi"ne ilişkin koşullar belirlenmiştir. Bu dönemde taraflar arasında sanayi ürünleri, tarım ürünleri ve kişilerin serbest dolaşımının sağlanması ve Gümrük Birliği'nin tamamlanması öngörülmüştür.

1971 yılı itibarıyla, Katma Protokol çerçevesinde, Topluluk, bazı petrol ve tekstil ürünleri dışında Türkiye'den ithal ettiği tüm sanayi mallarına uyguladığı gümrük vergileri ve miktar kısıtlamalarını tek taraflı olarak sıfırlamıştır. Buna karşılık, Türkiye'nin AB kaynaklı sanayi ürünlerinde gümrük vergilerini tedricen sıfırlaması öngörülmüş ve böylece Gümrük Birliği'nin fiilen yürürlüğe girmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır.

Türkiye-AB ilişkileri, 1970'li yılların başından 1980'lerin ikinci yarısına kadar, siyasi ve ekonomik nedenlerden dolayı istikrarsız bir seyir izlemiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından ilişkiler resmen askıya alınmıştır⁹².

1983 yılında Türkiye'de sivil idarenin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren Türkiye'nin ithal ikameci politikaları hızla terk etmesi ile beraber, Türkiye'nin dışa açılma süreci başlamıştır. Böylece 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren dondurulmuş bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin canlandırılması süreci başlamıştır.

Türkiye, 14 Nisan 1987 tarihinde, Ankara Antlaşması'nda öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden, üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon, bu başvuru ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989'da açıklamış ve kendi iç bütünleşmesini tamamlamadan topluluğun yeni bir üyeyi kabul edemeyeceğini belirtmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin, Topluluğa katılmaya ehil olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle, üyelik müzakerelerinin açılması için bir tarih belirlenmemesi ve Ortaklık Antlaşması çerçevesinde ilişkilerin geliştirilmesi önerilmiştir.

Bu öneri Türkiye tarafından da olumlu değerlendirilmiş ve Gümrük Birliği'nin Katma Protokol'de öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakereler sonunda 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylece, Türkiye-AB Ortaklık İlişkisinin "Son Dönem"ine geçilmiştir. Gümrük Birliği, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile bütünleşme hedefine yönelik ortaklık ilişkisinin en önemli aşamalarından biridir ve Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerine ayrı bir boyut kazandırmıştır.

Türkiye-AB ilişkilerinin dönüm noktası, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'dir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir.

⁹² Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporu, 1998, s.5.

Helsinki Zirvesi'nde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir. Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimimizi içeren Ulusal Program, 19 Mart 2001 tarihinde hükümetimiz tarafından onaylanarak Avrupa Komisyonu'na 26 Mart 2001 tarihinde tevdi edilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği tarafından, 2003, 2005, 2006 ve 2008 yıllarında tekrar gözden geçirilmiştir. Ulusal Program ise, 2003, 2005 ve 2008 yıllarında güncelleştirilmiştir. Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda kararlılığını her fırsatta ortaya koyan siyasi irade, reform çabalarına da ivme kazandırmıştır. Böylece, müzakerelerin açılması için ön şart olan siyasi kriterlerin karşılanmasına yönelik uyum yasası paketleri yoğun bir şekilde meclisten geçirilmiştir. Temel hak ve özgürlüklerin kapsamını genişleten, demokrasi, hukukun üstünlüğü, düşünce, ifade özgürlüğü ve insan hakları gibi alanlarda mevcut düzenlemeleri güçlendiren ve güvence altına alan reformlara devam edilmiştir. Bu çerçevede 2002-2004 yılları arasında 8 Uyum Paketi, 2001 ve 2004 yıllarında da 2 Anayasa Paketi meclisten geçirilmiştir.

17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi'nde, AB-Türkiye ilişkilerinde bir dönüm noktası daha yaşanmış ve zirve'de Türkiye'nin siyasi kriterleri yeteri ölçüde karşıladığı belirtilerek 3 Ekim 2005'te müzakerelere başlanması kararı alınmıştır.

3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan hükümetler arası konferans ile Türkiye resmen AB'ye katılım müzakerelerine başlamıştır. Yine aynı gün bir basın toplantısı düzenlenerek Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi yayımlanmıştır. Böylece, Türkiye ile AB arasındaki inişli çıkışlı ilişki, çok önemli bir dönüm noktasını aşarak yepyeni bir sürece girmiştir⁹³.

⁹³ T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği resmi internet sitesi, www.abgs.gov.tr, erişim.24.07.2011.

3.3.2. AVRUPA BİRLİĞİ YOLUNDA YASA DIŞI GÖÇ VE TÜRKİYE

28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre’de imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin Sözleşme'nin kabulünden önce, yetersiz bir biçimde de olsa çeşitli düzenlemelerde; mültecilerin ve göçmenlerin Türkiye’ye girişlerine, kabullerine, vatandaşlığa alınmalarına, ikamet, iskân, çalışma ve sınır dışı edilmelerine yer verilmiştir. Örneğin 2510 sayılı İskân Kanunu’nun (Mülga) 3. maddesinin üçüncü fıkrası mülteciyi, “ Türkiye’ye yerleşmek amacıyla olmayıp, bir zorunlulukla geçici oturmak için sığınanlar,” biçiminde tanımlamaktadır.

5682 sayılı Pasaport Kanunu’nun 4. maddesinin dördüncü fıkrasında “Umumiyetle mültecilerin ve iskân hakkındaki mevzuat dışında olarak yurt tutmak maksadıyla gelen yabancıların, pasaportları olsun olmasın Türkiye’ye kabulleri İçişleri Bakanlığı’nın kararına bağlıdır.” hükmü yer almaktadır.

5683 sayılı Yabancıların Seyahat ve İkametleri Hakkında Kanunu’nun 17. maddesinde ise “ Siyasi nedenlerle Türkiye’ye sığınan yabancıların ancak İçişleri Bakanlığı’nca müsaade edilecek yerlerde ikamet edebilecekleri” hüküm altına alınmıştır⁹⁴.

Türkiye, sığınmacılık ve mültecilik alanında, uygulamalar ve yaklaşımlar açısından dünyadaki istisnai ülkelerdendir. Türkiye, mülteci tanımına esas teşkil eden Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olmuştur. Ancak sözleşmeye 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle “coğrafi çekince” koymuştur⁹⁵. Buna göre Türkiye, sadece Batı Avrupa’dan gelenleri mülteci olarak kabul etmekte ve mültecinin tanımına “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle” ifadesini eklemektedir. Cenevre Protokolü, taraf olan tüm ülkeleri uygulanacak politikalara tabi tutmaktadır ve mülteciler konusunda taraf ülkeleri sorumlu kılmaktadır. Ancak Türkiye bu sınırlandırma nedeniyle söz konusu yükümlülükleri haklı olarak yerine getirmemektedir.

⁹⁴ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, “ İnsan Hakları Işığında Türkiye’de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunları”, Temmuz 2010, s.236.

⁹⁵ Türkiye dışında coğrafi çekince koyan diğer iki devlet Vatikan ve Madagaskar’dır.

Yine Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul ettiği 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokolü'nde de (1967 Protokolü) coğrafi kısıtlamayı muhafaza etmiştir.

Türkiye, Batı Avrupa dışından gelenleri ise “geçici sığınmacı” olarak adlandırmakta ve sığınmacılık işlemlerini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile iş birliği içerisinde yürütmektedir. Konumu gereği, fakir Güney ve Doğu ile zengin Kuzey ve Batı arasında bir köprü vazifesi gören Türkiye'nin hep avantajlarından bahsettiği coğrafi konumundan tezahür eden bu kez olumsuz bir durum söz konusudur. Ancak Türkiye'nin ilticacılara yönelik uyguladığı bu coğrafi çekince göç güzergâhı açısından kilit bir konumu olan Türkiye'nin yoğun bir göç sirkülasyonuna uğramasını engelleyememektedir. Bu coğrafi sınırlama sadece hukuki yükümlülüğün icrasıyla ilgilidir. Coğrafi çekincenin kaldırılması tartışmalarında ise Türk tarafı, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde çözüm bulunması gerektiğini, zira 1980'li yıllarda tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça fazla etkilenildiğini, İran-İrak savaşı, Yugoslavya'nın bölünmesi, Bulgaristan'dan sınır dışılar, Körfez Krizi, Kosova'daki olaylar ve Ahıska Türklerinin sürgünü gibi gelişmeler sonucunda 1 milyona yakın göçmenin Türkiye'ye kabul edildiğini söyleyerek, katılım aşamasında Türkiye'ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesini ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerini istemektedir⁹⁶.

AB genelinde, göç meselesi hem kaynak hem de transit geçiş ülkesi olan Türkiye açısından müzakere sürecini zorlaştırıcı bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin Aralık 1999'da adaylık statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi'nden beri Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Komisyonu Türkiye'nin göç mevzuatında bazı değişiklikler yapması gerektiğinin altını çizmektedir⁹⁷. Avrupa Birliği bu konudaki en kapsamlı taleplerini ise 2001 yılındaki Avrupa Birliği Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ortaya koymuştur. Katılım Ortaklığı Belgesinde

⁹⁶ Recep Korkut, Polat Kara, “Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 467 Haziran 2010, s.155.

⁹⁷ Danış, Yeni Göç Hareketleri Ve Türkiye, s.216-224.

Avrupa Birliği, Türkiye’den yapmasını istediklerini Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler başlıkları altında sıralamaktadır:

- Schengen Bilgi Sistemi ve Europol’a katılabilmek için veri koruma alanında AB Müktesebatının benimsenmesi,
- Vize mevzuatı ve uygulamalarının AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi,
- Yasal olmayan göçü önlemek için, göç (Kabul, tekrar kabul, sınır dışı etme) konusundaki AB Mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi ve uygulanması,
- Sınır yönetiminin güçlendirilmeye başlanması ve Schengen Sözleşmesi’nin tam olarak uygulanması için hazırlanılması,
- Ve en önemlisi iltica alanında 1951 Cenevre Sözleşmesi için getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve sosyal destek birimlerinin geliştirilmesidir⁹⁸.

AB’nin bu taleplerinin nedeni, Türkiye’nin adaylığı konusunda göç meselesi açısından taşıdıkları temel çekinceden kaynaklandığını ileri sürenlere göre, sınırlarını iyi denetleyemeyen Türkiye’nin AB üyesi olduğunda yasa dışı göçe karşı AB kalesinin en geçirgen noktası haline gelmesi meselesidir⁹⁹. Bu yüzden de, 2000 ve 2003 yıllarında açıklanan Katılım Ortaklığı Belgeleri’nde adalet ve iç işleri alanlarında yapılması gerekenler arasında Türkiye’ye yönelik yasa dışı göçle mücadelenin güçlendirilmesi, Avrupa dışından gelen iltica başvurularına coğrafi çekincenin kaldırılması ve Avrupa dışı ülkelerden gelenlerin sığınma başvurularının değerlendirilmesi talep edilmektedir. Böylece Türkiye’nin, doğu sınırlarından gelen ve Avrupa’yı hedefleyen göçmen gruplarını denetlemesi, diğer bir deyişle AB ile doğusu arasında bir tampon bölge görevi üstlenmesi amaçlanmaktadır.

⁹⁸ Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 2001/ 235/AT, 8 Mart 2001, s.10.

⁹⁹ Başak Kale (2003). “Turkey and the Process of EU Integration: The Asylum and Immigration Policies”, http://www.avsam.org/turkce/analizler/12_analiz.htm, erişim.08.05.2010.

3.3.3. TÜRKİYE’NİN İLTİCA VE GÖÇ EYLEM PLANI

Türkiye’nin AB’ye tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, iltica ve göçe ilişkin AB müktesebatı ile paralellik sağlanması bakımından, konuya ilişkin kapsamlı bir eylem plânı hazırlaması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, AB’ye tam üyelik müzakereleri doğrultusunda yaşanan gelişmeler sürecinde ve AB ile üye devletlerin mevzuat yükümlülüğüne cevaben Türkiye, 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi imzalamış ve 19.5.2003 tarihinde bu belgeyi revize ederek, bu bağlamda, AB mevzuatının benimsenmesi için ulusal bir program takip etmeye başlamıştır.

2003 yılı Türkiye Ulusal Programı’nda 24.1 “İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi” başlığı altında 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde İltica alanında AB mevzuatına uyumun başlatılması öncelik olarak belirlenerek, başta mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi olmak üzere, bu alandaki idari ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Taslak İltica Yasası’nın yürürlüğe girmesini takiben, ilgili alanda idari düzenlemeler çıkarılarak, bu alanda başlatılan AB mevzuatı ile uyum çalışmalarına devam edilecektir taahhüdü bulunmaktadır¹⁰⁰.

Türkiye, iltica ve göç işlemlerinde AB müktesebatına uyumun sağlanması amacıyla AB 2002 yılı Mali İşbirliği Programlaması kapsamında Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile TR 02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesini 13 8.3.2004 tarihinde uygulamaya başlamıştır.

Bu arada, Ulusal Eylem Plânı’nın hazırlanması için 2.11.2004 tarihinden itibaren ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların yetkililerinden oluşan bir “İltica-Göç Eylem Plânı Görev Gücü” oluşturulmuş ve 2004 Kasım-Aralık aylarında gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda “Türkiye’nin İltica ve Göç Eylem Plânı” taslağı hazırlanarak, bu bağlamda alınan görüşler çerçevesinde son sekli verilmiştir.

¹⁰⁰ İltica ve Göç Konulu Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi Kapsamında BMMYK Türkiye ve İçişleri Bakanlığı Çalışması, “İltica ve Göç Mevzuatı”, Şubat 2005.

İltica alanında, AB mevzuatına uyumun başlatılması için, önemli düzenlemeler getirmesi hedeflenen söz konusu tasarı, İçişleri Bakanlığı tarafından tamamlanmış ve “Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Plânı” adıyla, Bakanlar Kurulu’nda kabul edilerek 25.3.2005’te yürürlüğe konmuştur.

Türkiye’nin mevcut iltica politikasında köklü değişiklikler getiren Ulusal Eylem Plânı, hazırlanma aşamasında konuyla ilgili uzman akademisyen ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi ve katkısından uzak tutulması nedeniyle eleştirilebilecektir. Bununla birlikte, Ulusal Eylem Plânı, içerdiği hükümler bakımından önemli bir düzenlemedir. Zira AB ve Birleşmiş Milletler (BM)’nin katkı sağladığı, AB Esleştirme Projesi’nin bir parçası olarak geliştirilen, BMMYK ve İngiltere ile Danimarka’nın iş birliğiyle bir yıllık bir çalışma sonunda oluşturulan Ulusal Eylem Plânı, Türkiye’nin iltica alanında tâbi olduğu uluslararası sözleşme ve iç hukuk düzenlemeleri ile iltica politikasında önemli değişiklikler getirmektedir¹⁰¹.

Mevcut iltica politikası ve sisteminde önemli değişikliklerin yer aldığı Ulusal Eylem Plânı, AB’ye tam üyelik sürecinde yürürlüğe konan belgelerden biridir. İltica konusunda köklü değişiklikler getirilen bu plânın, iltica politikası, entegrasyon, kurumsallaşma, mevzuat değişikliği gibi türlü düzenlemeleri içermesi önem arz etmektedir. İltica hareketlerinden en çok etkilenen ülkelerden biri olarak kabul edilen Türkiye’nin, bu planla uzun vadeli bir iltica politikası hazırladığı söylenebilir. Aynı şekilde, ülkemize sığınan ve kendilerine mülteci statüsü tanınan ya da başka bir ülkeye geçiş öncesi geçici koruma sağlanan sığınmacıların ülkemizde buldukları süre zarfında gerek birbirleriyle, gerek Türk vatandaşlarıyla olan uyum sürecinin daha çabuk ve başarılı bir sonuçla tamamlanması için gerekli çalışmalar, projeler ve düzenlemeler konusunda hükümler yer almaktadır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken en önemli ve kritik husus, Cenevre Sözleşmesi’ne konulan ve 1967 Protokolü ile de sürdürülen coğrafi çekince konusudur. Zira Türkiye’nin kendilerine mülteci statüsü tanıyarak koruma sağladığı sığınmacı grupları, coğrafi çekince çerçevesinde belirlenen Avrupa kaynaklı iltica

¹⁰¹ Cemil Güner, “İltica Konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Görevlisi, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 2007, s.7-9.

hareketlerinden etkilenererek ÷lkemize sığınanlardır. Bu sebeple, Ulusal Eylem Plânı bağlamında getirilen değişlikle 2012 yılından itibaren Avrupa kaynaklı olmayan sığınmacı gruplarına da statü sağlamayı taahhüt etmektedir. Coğrafi çekincenin kaldırılmasıyla ortaya çıkacak durum hiç şüphe yok ki Türkiye açısından negatif bir tablo ortaya çıkartacaktır. Ancak coğrafi çekincenin kaldırılmasının Avrupa Birliği ile külfet paylaşımı çerçevesinde olacağının belirtilmesi kısmen de olsa endişeleri gidermektedir.

3.3.4. YASA DIŞI GÖÇ'ÜN ULUSAL PROGRAMLARDAKİ YERİ:

3.3.4.1. 2001 Yılı Ulusal Programı

2001 Yılı Ulusal Programının 24. Maddesinde “Adalet ve İç İşleri” başliğı altında iltica, göç ve sınır güvenliğine ilişkin konulara yer verilmiştir. 2001 yılında üzerinde çalışılmaya başlanması ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngör÷len başlıca hedefler şunlardır:

- Sınır yönetimi güçlendirilmeye devam edilecek ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanması için hazırlık yapılacaktır.
- Vize mevzuatı ve uygulamasının AB müktesebatına uygun hale getirilmesi çalışmalarına başlanacaktır.
- Yasa dışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB müktesebatı ve uygulamaları (kabul, geri kabul, sınır dışı etme) benimsenecektir.
- Europol'e tam üyelik için gerekli müktesebat uyumu sağlanacak ve hazırlıklar tamamlanacaktır.
- Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım amacıyla kişisel verilerin korunması alanındaki AB müktesebatı benimsenecektir.
- Adalet ve iç işleri alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları hakkında bilgilendirme ve bilinçlendirme programları hazırlanacaktır.

- Mülteciler için mevcut konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilecektir.
- İltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir¹⁰².

3.3.4.2. 2003 Yılı Ulusal Programı

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde İltica alanında AB mevzuatına uyumun başlatılması öncelik olarak belirlenerek, başta mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi olmak üzere, bu alandaki idari ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Taslak İltica Yasası'nın yürürlüğe girmesini takiben, ilgili alanda idari düzenlemeler çıkarılarak, bu alanda başlatılan AB mevzuatı ile uyum çalışmalarına devam edilecektir.

Türkiye, 1951 Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve bu sözleşmenin protokolüne taraftır. Bu sözleşmeye taraf olurken Türkiye, mültecilerin tanımına ilişkin olarak getirdiği coğrafi sınırlamaya rağmen, hem coğrafi sınırlaması doğrultusunda mülteci olarak kabul ettiği yabancılar, hem de sırf insani nedenlerle geçici sığınma hakkı tanıdığı Avrupa dışından gelen yabancılar için, 1951 Sözleşmesinin 33. maddesinin ilk bendinde düzenlenen geri göndermeme (non-refoulement) ilkesine titizlikle riayet etmektedir. Coğrafi sınırlama konusu, Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, katılım aşamasında ülkemize doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak kaldırılacaktır.

2002 yılı haziran ayında kurulan ve ilgili kurum ve kuruluşların temsil edildiği İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü dahilinde kurulan çalışma

¹⁰² Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 24.03.2001, 2001/2129

gruplarınca, uzman desteği ile gerçekleştirilen altı aylık çalışma toplantıları, çalışma ziyaretleri ve yasa tarama çalışmaları sonucunda, her üç konuda ülkemizin strateji belgeleri oluşturulmuştur. Strateji belgeleri çerçevesinde, iltica konusu ile ilgili olarak AB'ye uyum çalışmaları bağlamında eğitim, yeniden yapılanma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütülecektir¹⁰³.

2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, kamu idaresinin, yasa dışı göçün önlenmesi amacıyla, mevzuat ve en iyi uygulamalarla uyumlu etkin bir sınır yönetimi geliştirme kapasitesinin iyileştirilmesi önceliğine kısa vade hedefleri arasında yer verilmiştir. Sınır yönetimi ile ilgili mevzuat ve en iyi uygulamalarla uyumlaştırmaya devam edilmesi ve Schengen müktesebatının tam olarak uygulanması için hazırlık yapılması hedefleri ise 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vade öncelikleri olarak yer almaktadır. Bunun yanı sıra, kişilerin serbest dolaşımı bölümü ile de bağlantılı olan ikamet hakkı ile ilgili AB mevzuatına uyum çalışmaları da sürdürülmektedir. Bu çerçevede hizmet müzakerelerinin seyrine bağlı kalmak kaydıyla, bu düzenlemeler karşılığı hazırlanmakta veya hazırlanacak olan uyum mevzuatının, yürürlük tarihi de dâhil olmak üzere nihai halinin, karşılıklılık ilkesi çerçevesinde, üyeliğe kadar tamamlanması öngörülmektedir.

2002 yılı Haziran ayında kurulan ve ilgili kurum ve kuruluşların temsil edildiği İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü dâhilinde oluşturulan üç çalışma grubu, uzman desteği ile gerçekleştirilen altı aylık çalışma toplantıları, çalışma ziyaretleri ve yasa tarama çalışmaları sonucunda bu konu ile ilgili olarak ülkemizin strateji belgelerini oluşturmuştur. Strateji belgeleri çerçevesinde, dış sınırlar konusunda AB'ye uyum çalışmaları bağlamında eğitim, yeniden yapılanma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütülecektir.

¹⁰³ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 23 Haziran 2003, 2003/5930

3.3.4.3. 2008 Yılı Ulusal Programı¹⁰⁴

2008 yılı Ulusal Programında “Adalet ve İç işleri” başlığı altında öncelikli olarak; tüm kolluk kuvvetleri birimlerinin adli ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi ile bunların statü ve işleyişlerinin, kurumlar arası iş birliğinin geliştirilmesi dahil olmak üzere Avrupa Birliği standartlarıyla uyumlaştırılmasına devam edilmesi kararları alınarak ilgili bakanlıklarca çalışmaları yürütülen ve çıkartılması düşünülen kanunların olası tarihleri verilmiştir. Yani uyum yasaları takvime bağlanmıştır.

Bu takvim içerisinde, Türkiye'nin “İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının” uygulanması konusunda bir yol haritasının kabul edilmesini de içeren çabaların devam ettirilmesi, AB müktesebatı ile uyumlu “bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren” kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması ve yasa dışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması çalışmalarının yapılacağı hedeflenmektedir¹⁰⁵.

Nitekim 25 Mart 2005 tarihinde kabul edilen "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı"nı bir takvim çerçevesinde uygulanmaktadır.

Yine bu çerçevede; AB müktesebatı ile uyumlu çalışan İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığı'na bağlı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu takvimde belirtildiği gibi 15 Ekim 2008 tarihinde kurulmuştur.

En dikkat çekici konu İltica Kanunu ile ilgili olan kısımdır. İltica kanununun 2009-2010 yılları arasında çıkartılmasının hedeflendiği belirtilmektedir. Öte yandan bu çalışmaların ise 1951 Cenevre Sözleşmesine Türkiye'nin koyduğu coğrafik sınırlandırmanın devam ederek yapılacağı belirtilmektedir.

İltica Kanunu henüz çıkartılmamakla birlikte mevcut mevzuata çeşitli değişiklikler getirmesi düşünülen “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

¹⁰⁴ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar31 Aralık 2008 tarih ve 27097

¹⁰⁵ Bu öncelik, AB'ye katılım sürecinde, Türkiye'nin iltica, göç ve yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB müktesebatı ve sistemleri ile uyumlu hale getirilmesi için uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeleri, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken yatırım projelerini ve alınması gereken tedbirleri içeren, 25.03.2005 tarihinde Başbakanlık Makamınca imzalanarak yürürlüğe giren “İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı” esas alınarak hazırlanmıştır.

Tasarısı Taslağı” 13.01.2011 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur ve yasalaşmayı beklemektedir¹⁰⁶. İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu tarafından hazırlanan Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı, temel politikalar yeniden tanımlıyor ve iltica ve göç alanlarında mevcut sistemi önemli ölçüde güçlendiriyor.

Taslak, özel bir profesyonel birim olan Göç Yönetimi Genel Müdürlüğü'nün de kurulmasını öngörmektedir. Göç Yönetimi Genel Müdürlüğü, yabancıların giriş-çıkış, ikamet izinleri, iltica sistemi, düzensiz göç engelleme görevlerinin yanı sıra, insan ticaretine karşı mücadele konusunda da hazırlanmaktadır. Taslak metin sadece yasa dışı göçle mücadeleden sorumlu birimlerce de hazırlanmamıştır. Taslak metin Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Türkiye Ofisleri, Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu ve AIHM, uzmanlar, sivil toplum temsilcileri ve akademisyenler ile yakın istişare içerisinde hazırlanmıştır.

3.3.5. KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİNDE YASA DIŞI GÖÇ

3.3.5.1. 2001 YILI KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ

2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde yasa dışı göç ve etkin mücadelenin artırılması konularına ilişkin yaklaşımlar Adalet ve İçişleri başlığı altında ve İdari ve Adli Yapının Güçlendirilmesi başlığı altında ele alınmıştır. Adalet ve İç İşleri başlığında:

- Yasa dışı göçü önlemek için göç konusunda; sınır dışı etme, kabul ve geri kabul konularında Avrupa Birliği mevzuatının benimsenmesi ve uygulanması,
- Sınır yönetiminin güçlendirilmeye başlanmasına ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanmak için hazırlanılmasına,

¹⁰⁶ Erkoçak Ege, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Bölüm Başkanı, “ Migration Management ” başlıklı bilgi notu, s.1.

- İltica alanında ise 1951 Cenevre Sözleşmesi için getirilen coğrafi sınırlandırmanın kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve sosyal destek ünitelerinin geliştirilmesi konuları vurgulanmıştır¹⁰⁷.

3.3.5.2. 2003 YILI KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ

2003 Yılı Katılım Ortaklığı belgesinde; 2001 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde ön plana çıkartılan İltica alanında ise 1951 Cenevre Sözleşmesi için getirilen coğrafi sınırlandırmanın kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve sosyal destek ünitelerinin geliştirilmesi, yasa dışı göçü önlemek için göç konusunda; sınır dışı etme, kabul ve geri kabul konularında Avrupa Birliği mevzuatının benimsenmesi ve uygulanması, Sınır yönetiminin güçlendirilmeye başlanmasına ve Schengen Sözleşmesi'nin tam olarak uygulanmak için hazırlanılmasına başlanması konularına ek olarak yeni bir konu gündeme getirilmiştir. Bu konu "Avrupa Birliği ile Geri Kabul Antlaşmasının müzakere edilerek mümkün olan en kısa sürede çıkartılması" konusudur¹⁰⁸.

2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edildikten sonra 10 Haziran 2004 yılında Sınır Yönetimi Bürosu kurulmuş ve faaliyete geçirilmiştir. Bu büronun amacı; entegre sınır yönetimini içeren Avrupa Birliği projelerinin planlanması, hazırlanması ve uygulanması olarak belirlenmiştir.

3.3.5.3. 2006 YILI KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde 25 Mart 2005 tarihinde kabul edilen İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı'na atıfta bulunularak etkin bir şekilde uygulanmasının gerekliliği ortaya konmuştur.

¹⁰⁷ Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 08.03.2001, 2001/235 AT

¹⁰⁸ Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 14.04.2003,

Ayrıca 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Avrupa Birliği ile Geri Kabul Antlaşmasının müzakere edilerek mümkün olan en kısa sürede çıkartılması konusuna tekrar atıfta bulunularak aceleci davranılması gerektiği belirtilmektedir.

Yeni bir yaklaşım olarak ise yasa dışı göçün önlemlerinin daha etkin alınması için profesyonel bir sivil sınır muhafız teşkilatı kurulmasının gerekliliği ortaya koyulmuştur. Bu konuda daha etkin çalışmalar yapılabilmesi için sınırların mayınlardan arındırılması ve Sınır Yönetimi, Ulusal Eylem Planı oluşturarak çalışmalara başlanması istenmektedir¹⁰⁹.

3.3.5.4. 2007 YILI KATILIM ORTAKLIĞI BELGESİ

2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde diğer katılım ortaklığı belgelerinde ön plana çıkartılarak yapılması istenilen hususlar tekrar belirtilmiştir.

Bunların içerisinde sınır güvenliğini artırmak için yeni bir "Sınır Polisi" kurulması için çalışmaların bir an evvel başlatılması istenmektedir. Nitekim, bu isteklerin sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesi için 10 Haziran 2004 tarihinde kurulan Sınır Yönetimi Bürosu kaldırılarak yerine, daha etkin çalışmalar yapması planlanan Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasitesi Geliştirme ve Uygulama Bürosu 15 Ekim 2008 yılında kurulmuştur¹¹⁰ ve görevleri de şu şekilde tanımlanmıştır:

- Gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek.
- AB ye uyum sürecinde ilgili strateji belgeleri ve ulusal belgeler ışığında ifade edilen gereksinimlerin karşılanıp karşılanmadığı hususlarını belirlemek ve bu çerçevede somut adımların atılmasını sağlamak.
- Proje çalışmalarını yürütmek ve takibini sağlamak, projelerin verimliliğini ölçmek ve öncelikleri belirlemek.

¹⁰⁹ Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 23.01.2006, 2006/35 AT

¹¹⁰ İçişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, http://syb.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=47,

- Bakanlık üst yönetimini bilgilendirmek ve verilecek diğer görevleri yürütmektir.

Yine Avrupa Birliği ile geri kabul antlaşmalarının bir an önce tamamlanması ve hayata geçirilmesi de yine önemle vurgulanmaktadır.

3.3.6. AVRUPA KOMİSYONU TARAFINDAN HAZIRLANAN TÜRKİYE’NİN İLERLEME RAPORLARINDA YASA DIŞI GÖÇ

Avrupa Birliği Komisyonu, üyeliğe hazırlanan aday ülkelerin müzakereler ve uyum süreçleri esnasında kaydettikleri gelişmeleri, katılım öncesi stratejisinin bir parçası olarak, düzenli bir şekilde Avrupa Konseyine rapor etmektedir¹¹¹.

Türkiye hakkında ilerleme raporu yayınlanacağı ilk kez 1998 yılı Haziran ayında gerçekleşen Cardiff Zirvesi’nde açıklanmıştır. Türkiye ile ilgili olarak, AB Konseyi, “raporun, Ortaklık Antlaşması’nın¹¹² 28. maddesine ve Lüksemburg AB Konseyi’nin sonuç bildirgesine dayalı olacağını” kaydetmiştir.

Aralık 1997 Lüksemburg AB Konseyi, Türkiye’yi her alanda Avrupa Birliği’ne yaklaştırarak, onu katılım için hazırlamaya yönelik bir strateji oluşturmaya karar vermiştir.

AB Konseyi: “Bu strateji, Ortaklık Konseyi tarafından, Kopenhag kriterleri ve Konsey’in 29 Nisan 1997 tarihli konumu ışığında, özellikle Ortaklık Antlaşması’nın 28. maddesi temelinde gözden geçirilecektir.” noktasını da eklemiştir.

Cardiff’de, 15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen AB Zirvesinin ardından yayımlanan Zirve Sonuçları Belgesi’nin Türkiye ile ilgili kısımları, anılan Belgenin “Genişleme” başlığı altında yer almıştır.

¹¹¹ Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, Brüksel, 6.10.2004 SEC (2004) 1201

¹¹² Avrupa Birliği ve Türkiye arasındaki ilişkiler, AET ve Türkiye arasında bir Ortaklık kuran, 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanmış ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiş olan, Ankara Antlaşması olarak bilinen Antlaşma üzerine dayanır.

AB'nin en kapsamlı genişleme perspektifinin belirlendiği ve önümüzdeki dönemde AB'ye katılacak ülkelerin tespit edilerek, bu ülkelere ilişkin katılım stratejilerinin geliştirildiği Lüksemburg Zirvesi'nin Türkiye'ye ilişkin kısımları ile mukayese edildiğinde, Cardiff Zirvesi sonuçlarının Türkiye'nin konumunda nisbî bir ilerleme sağladığı söylenebilir.

Cardiff Zirvesi'nde, Avrupa Komisyonu'nun, diğer aday ülkeler bakımından izlenen yönteme uygun olarak, Türkiye'de AB'ye üyelik yönünde sürdürülen çalışmaları izlemek ve bu alandaki gelişmeler hakkında Zirve'ye düzenli olarak rapor vermekle görevlendirilmesi, Avrupa Birliği'nin, Lüksemburg'da aldığı kararın düzeltilmesi açısından olumlu bulunmuştur. Ayrıca, zirve sonuç belgesinde “Türkiye için Avrupa Stratejisi”nin olumlu karşılandığı ve bu Stratejinin Türkiye'nin önerileri doğrultusunda geliştirilebileceği ifade edilmiştir. Ancak, Türkiye'nin adaylığının, Lüksemburg Zirvesi'nde, Türkiye için özel olarak öngörülmüş bulunan bazı siyasi şartlara bağlanmış olması hususunda herhangi bir değişiklik yapılmaması nedeniyle, Cardiff Zirvesi sonuçları da Türkiye tarafından memnuniyetle karşılanmamıştır.

Cardiff Zirvesi'nde alınan karar uyarınca, Türkiye de diğer adayların dâhil olduğu rapor sistemine dâhil edilmiş ve Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri bakımından performansını inceleyen ilk İlerleme Raporu 1998 yılında yayımlanmıştır.

1998'den beri yayınlanan İlerleme Raporları aşağıdaki 4 noktayı içermektedir¹¹³:

- Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkileri kısaca tanımlamakta;
- Üyelik için siyasi kriterler açısından Türkiye'deki durumu incelemekte;
- Üyelik için ekonomik kriterler açısından Türkiye'nin durumunu incelemekte;
- Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, diğer bir deyişle, antlaşmalar, ikincil mevzuat ve birlik politikaları olarak tanımlanan müktesebatı üstlenme kapasitesini gözden geçirmektedir.

Aşağıda 1998-2010 İlerleme Raporları Türkiye'nin yasa dışı göçle mücadelesi çerçevesinde sınırlandırılarak ele alınacaktır.

¹¹³ Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007, Sec (2007) 1436

3.3.6.1. 1998 Düzenli Raporu¹¹⁴

1998 Düzenli Raporunda; Avrupa Birliği'ne yönelen düzensiz göç dalgası içerisinde Türkiye'nin transit ülke konumunda olmasına ve üzerinden yoğun geçişler olmasına rağmen anayasal gerekçeler öne sürerek Avrupa Birliği ile geri kabul antlaşmaları yapmaması eleştirilmiştir.

Bu eleştirilerin yanında Türkiye'nin Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü tarafından belirlenen (ICAO) standartlarına uygun yeni bir pasaportu uygulamaya koymuş olması ve pasaportların optik taramasını başlatmasının kayda değer gelişmeler olduğu belirtilerek bu olumlu yaklaşımların yasa dışı göçün kontrol edilmesinde etkili olacağı değerlendirilmesi yapılmıştır.

3.3.6.2. 1999 Düzenli Raporu¹¹⁵

1999 Düzenli Raporunda Türkiye'nin yasa dışı göçmenler açısından bir nihaî varış ülkesi olmadığı vurgulanarak yasa dışı göç rotasında yakalanan kişilerin hemen hemen hepsinin hedefinde Avrupa'ya gitmek olduğu belirtilmiştir.

Bu göç güzergâhında kritik bölgenin Türkiye Yunanistan sınırı olduğu vurgulanarak yüksek yakalamaların büyük bir çoğunluğunun Türkiye'nin Yunanistan sınırındaki Edirne ilinde yapıldığı belirtilmekte ve önemi vurgulanmaktadır. Raporda; Bulgaristan'daki yasa dışı geçiş girişimlerinin sayısının çok düşük olduğu belirtilmektedir.

Ayrıca raporda Türkiye'de yapılan yakalamaların yıllar içerisinde artışına da dikkat çekilmektedir. Örneğin 1996 yılında 18.000, 1997 yılında 30.000 ve nihayet 1998 yılında ise 40.000'den fazla gerçekleşmiştir. Bu yıllarda Türkiye'yi transit kullanan göçmenlerdeki artış Avrupa Birliği tarafından dikkat çekici bulunmuştur. Bu yakalanan yasa dışı göçmenlerin menşei ülkeleri de incelendiğinde kaynak ülkelerin çoğunlukla Pakistan, Bangladeş, Sri Lanka, Afganistan ve özellikle Irak kökenli olduğu tespit edilmiştir.

¹¹⁴ Türkiye 1998 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

¹¹⁵ Türkiye 1999 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Yakalanan göçmenlerin sayısındaki büyük artışa paralel olarak göçmenlerin geri gönderilme süreçlerinde Türkiye'deki ayrılan kaynağın yetersizliği ve göçmenlerin barındırılmasına yönelik tesislerin geliştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.

Yine raporda Türkiye'nin sınırlarının tek bir birim tarafından değil; deniz sınırlarının Sahil Güvenlik Komutanlığı'nca, kara sınırlarının Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı'nca sağlandığına atıfta bulunulmuş ve yasa dışı göçü önlemek üzere polis ve jandarmanın ayrı ayrı çalıştığı da belirtilmiştir.

Gelecekte yapılan mücadelenin koordinasyonu ve verimliliğini arttırmak için sınır kontrolleriyle görevli farklı birimlerin tek bir Sınır Muhafaza teşkilatı içinde birleştirilmesi düşünülebilir denilmektedir.

Raporun değişik bölümlerinde yasa dışı göçle mücadelede Türkiye Yunanistan sınırının önemi vurgulanmıştır. Bu öneme paralel olarak Türkiye ve Yunanistan arasında Temmuz 1999'da başlamış olan görüşmelerin önemli bir bölümünü yasa dışı göçle mücadelenin oluşturması memnuniyetle karşılanmıştır.

Memnuniyetle karşılanan bir diğer husus Türkiye'nin yasa dışı göçe karşı Budapeşte sürecine katılması ve eğitim alanında Uluslararası Göçler Bürosu ile iş birliği etmeye devam etmesidir.

Türkiye'nin geri kabul antlaşmalarına soğuk bakması ve kuvvetli itirazları ise ciddi bir güçlük olarak algılanmaktadır.

3.3.6.3. 2000 Düzenli Raporu¹¹⁶

Vizeler ile ilgili olarak, Türk vize listesi AB listesiyle uyumlu değildir. Örneğin, İran vatandaşları vizesiz olarak üç ay süreyle Türkiye'de kalabilmektedirler. Ancak, Afganistan, Pakistan ve Sri Lanka gibi diğer menşe ülkeler için, menşe ülkede vize verilebilmekte, fakat sınırda verilmemektedir.

Sınır kontrolüyle ilgili olarak, bu konu halen beş farklı güç tarafından yönetilmektedir: deniz sınırlarında Donanma ve Sahil Muhafaza, geçiş noktaları ve

¹¹⁶ Türkiye 2000 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

havalimanlarında polis, “yeşil sınır” boyunca Ordu (kara kuvvetleri) (Van ilinde olduğu gibi, bazı alanlarda hâlâ jandarma görevlidir; fakat her yerde kara kuvvetleriyle ikame edilecektir). Sınır kontrolünde tek bir komuta olmadığı gibi sivil komuta da yoktur. Ağrı ilinde İran ile Gürbulak kara sınır geçişi modernize edilme sürecindedir. Van ilinde Türkiye’yi İran’dan ayıran 350 km uzunluktaki dağlar boyunca gözetleme kuleleri inşa edilecektir (halen bu sınır hattında “karakollar” vardır).

Personel ve donanım açısından “yeşil sınır”ın korunmasına ilişkin tam bir değerlendirme henüz yapılmamıştır. Başta çıkış kontrolleri olmak üzere, kontrollerin etkinliğini arttırmak için farklı servislerin daha iyi koordine edilmesi tavsiye edilir.

Göç ile ilgili olarak, Batı Avrupa ülkelerine yasa dışı yollardan ulaşmaya çalışan insanların sayısını azaltmak için çabalar ciddi ölçüde arttırılmalıdır¹¹⁷ denilerek Türkiye’nin gösterdiği çabaların yeterli bulunmadığına dikkat çekilmektedir.

3.3.6.4. 2001 Yılı İlerleme Raporu¹¹⁸

Daha önceki raporlarda eleştirilen konuların başında sınır kontrollerini değişik kurumların uygulaması ve yeterli iş birliği tesis edilememesi gelmekteydi. Oysa bu raporda bir iyiye doğru yöneliş olduğu belirtilerek dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi konusunda, çeşitli bakanlıklar ve kurumlar arasında iş birliği ve koordinasyon sürecinin başlatıldığı belirtilmiştir. Özellikle yasa dışı sınır ihlallerini engellemek ve caydırmak üzere, sınır yönetimini güçlendirecek için bir dizi önlem alındığı belirtilmiştir. Bu önlemler, yeni kontrol noktalarının kurulması, ilave deniz devriyesi tahsisi ve limanlarda demirli şüpheli gemilerin tespiti ve takibinin güçlendirilmesi ile ilgilidir. İran sınırı boyunca gözetleme kulelerinin inşasına başlanmıştır.

Göçle ilgili olarak, varış ve kaynak ülkelerin bazılarıyla, yeniden kabul antlaşmaları imzalamak üzere ikili müzakereler başlatılmıştır. Türkiye, 10 Eylül

¹¹⁷ Türkiye 2000 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

¹¹⁸ Türkiye 2001 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

2001 tarihinde, Suriye ile bir yeniden kabul antlaşması imzalamış ve tamamı kaynak ülke olan, İran, Pakistan, Bangladeş, Hindistan, Sri Lanka, Çin, Romanya ve Bulgaristan ile yeniden kabul protokol taslakları hazırlanması için girişimde bulunmuştur. Yunanistan ile yapılacak bir yeniden kabul protokolü hazırlanması çalışmaları ilerlemiştir. Irak ile ilgili AB Eylem Planı çerçevesinde, AB, Türkiye'ye, transit geçiş iş birliğini geliştirme önerisinde bulunmuştur.

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, yasa dışı sınır geçişini engellemede bir tedbir olarak, sahte belgeler konulu bir eğitim düzenlemiştir. Kasım 2000-Mayıs 2001 döneminde, toplam 553 memur eğitilmiştir. Schengen Bilgi Sistemine katılımı ile ilgili olarak, mevzuat hazırlıkları devam etmektedir. Jandarma, tüm birimleri arasındaki bilgi akışını hızlandırmayı amaçlayan Entegre Muhabere Sistemi Projesi'ni (JEMUS) tamamlamaktadır.

Türkiye'ye artarak gerçekleşen yasa dışı göç akışı konusunda ciddi endişeler bulunmaktadır. Yetkili makamlar 1995 yılında 11 362 olan yasa dışı göçmen sayısının, 2000 yılında 94 514 olduğunu belirtmektedir. 2001 yılının ilk beş ayında bu sayı, geçen yıla oranla %28 artarak, 29 684'e ulaşmıştır.

Türkiye, insan kaçakçılığında, hem varış ülkesi hem de transit ülke konumundadır. Çoğu Romanya, Rusya, Ukrayna, Moldova, Ermenistan, Azerbaycan ve Gürcistan'dan gelen kadın ve kızlar, Türkiye'ye veya Türkiye üzerinden kaçırılmaktadır. Türkiye, kaçakçılığın ortadan kaldırılması ile ilgili asgari standartları karşılamamakta ve henüz insan kaçakçılığı ile ilgili özel bir mevzuat kabul etmiş bulunmamaktadır. Hükümet istatistiklerine göre, 2000 yılında yetkili makamlarca kaçakçılıkla ilgili 850 çete üyesini tutuklanmıştır.

Raporda belirtilen birçok olumlu yaklaşımın aksine Türkiye tarafından, Aralık 2000 de imzalanan, 2000 tarihli Birleşmiş Milletler Sınırşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi ve Özellikle Kadın ve Çocuklara Yönelen İnsan Kaçakçılığı'nın Önlenmesine Dair Ek Protokol ile Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Yasa Dışı Göçmen Kaçakçılığına Dair Protokol dâhil olmak üzere, yasa dışı göçle mücadeleye ilişkin uluslararası belgelerin onaylanmasında bir ilerleme sağlanmadığı da ortaya koyulmuştur.

Polis iş birliği ve örgütlü suçlarla mücadele alanında, Türkiye ile Yunanistan arasında suçla mücadelede iş birliği konusunda imzalanan antlaşma Temmuz 2001 de yürürlüğe girmiştir. Söz konusu antlaşma, terörizm, örgütlü suçlar, uyuşturucu ticareti ve yasa dışı göç konularına ağırlık vermiştir. Bu antlaşma, yukarıda bahsi geçen ve Yunanistan ile halen müzakereleri devam eden yeniden kabule ilişkin protokolle de desteklenmesinin gerekliliği ortaya koyulmuştur.

3.3.6.5. 2002 İlerleme Raporu¹¹⁹

Dış sınırların korunmasında etkinliğin artırılması çalışmaları Avrupa Birliği tarafından memnuyetle karşılanmıştır. Mesela Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın yeşil sınırların korunmasına ilişkin sorumluluğunun güney ve güneydoğuyu kapsayacak şekilde genişleyerek Jandarma Genel Komutanlığı'nın yetkilerini devralması süreci vurgulanmıştır. Türkiye'nin Suriye ile olan yeşil sınırlarının kalan 83 km'si ve İran'la olan sınırlarının 300 km'si Jandarma Genel Komutanlığından Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın yetkisine geçmiştir. Böylece, Irak sınırlarının 387 km'si ve İran sınırlarının kalan 90 km'si Jandarma Genel Komutanlığının sorumluluğunda kalmıştır.

Türkiye yakın zamanda, İçişleri Bakanlığı bünyesinde, çeşitli bakanlıkların ve kolluk hizmeti ifa eden kurumların temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bu çalışma grubu, Türk mevzuatının ve uygulamanın, sınır yönetimi, iltica ve göç alanlarındaki topluluk müktesebatına uyumlaştırılması için kapsamlı bir strateji ve takvim hazırlayacaktır.

Schengen şartlarına uyuma hazırlık için bazı eğitim faaliyetleri yürütülmektedir. Türkiye, sahte ve tahrif edilmiş belgelerin tespiti için, ülke giriş ve çıkış noktalarına optik okuyucular yerleştirmeye devam etmiştir.

Göç konusunda, Türkiye ile Yunanistan arasında suç, terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve yasa dışı göç ile mücadelede iş birliğine ilişkin antlaşmanın Haziran 2001'de yürürlüğe girmesini takiben, antlaşmanın 8'inci maddesinin uygulanması

¹¹⁹ Türkiye 2002 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

amacıyla, geri kabule iliksin bir protokol, Kasım 2001’de imzalanmıştır. Söz konusu Protokol, Türkiye tarafından Nisan 2002’de, Yunanistan tarafından Ağustos 2002’de onaylanmıştır. Üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin olarak, bu protokol taraflara, birbirlerini, iade edilecek kişilerin sayısı konusunda bilgilendirmeleri için, yasa dışı girişin gerçekleştiği tarihten başlayarak 14 gün tanımaktadır.

Birbirlerinin vatandaşları bakımından ise yetkili makamlar daha basit prosedürler uygulayabilmektedir. Yasa dışı göçmenlerin iadesi konusundaki iş birliği şubat ayında başlamış ve resmi kaynaklara göre, Türkiye su ana kadar 100’e yakın göçmeni geri kabul etmiştir. Bununla birlikte, geri kabul için yapılan başvuruların toplamının 6175 olması, Türkiye’nin protokolün hükümlerini uygulamakta karşılaştığı zorluklara işaret etmektedir. Bu protokol, söz konusu maddenin ikinci fıkrasında üstlenilen geri kabule ilişkin bir anlamsa akdetme yükümlülüğüne halel getirmemektedir.

Türkiye ile bazı üye devletlerarasında transit geçiş antlaşmaları akdedilmiştir. Bu, iltica talepleri geri çevrilmiş Iraklılara ilişkin olup, Anadolu Kalkınma Vakfı ile Uluslararası Göç Teşkilatı (IOM) aracılığıyla dolaylı olarak gerçekleştirilmiştir. 22 Iraklı mülteci Irak’a iade edilmiştir; ancak son zamanlarda, ilgili üye devletler, bu antlaşmaların uygulanmasında zorluklar olduğunu bildirmiştir.

Türkiye, geçen yıl da düzenli olarak devam etmiş olan yasa dışı göç akımları için, önemli bir transit geçiş ve transit varış ülkesidir. Yetkili makamlar, 2001 yılında 92.364 yasa dışı göçmen yakalandığını bildirmiştir. Bu rakam, 2000 yılında 94.514 idi. 2002 yılının ilk altı ayında ise, 40.006 yasa dışı göçmen yakalanmıştır.

Geri kabul konusunda bazı gelişmeler söz konusudur. Türkiye ile Yunanistan arasındaki geri kabule ilişkin Kasım 2001 tarihli Protokol dışında, bir dizi varış ve kaynak ülkesi ile geri kabul antlaşmalarına ilişkin ikili müzakereler sürmektedir. Suriye ile Eylül 2001’de imzalanan Geri Kabul Antlaşması, Türkiye tarafından henüz onaylanmamış olmasına karşın, uygulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede Türkiye, 178 göçmeni iade etmiş ve 6 göçmeni geri almıştır. 2002 baharında (Nisan-Mayıs), bir dizi ülkeye taslak antlaşmalar sunulmuştur. Bunlar; Mısır, Rusya Federasyonu,

Belarus, Gürcistan, İsrail, Sudan, Nijerya, Etiyopya, Fas, Tunus, Libya, Cezayir, Ürdün, Lübnan, Kazakistan, Özbekistan, Kırgızistan ve Moğolistan'dır.

Türkiye, Mayıs 2002'de, CIREFI Erken Uyarı Sistemine katılmaya ve CIREFI ülkeleriyle bilgi alış verişine ve bilgi paylaşmaya başlamıştır. Sistem için iki Türk irtibat subayı atanmıştır ve CIREFI Merkezi'ne düzenli olarak istatistiksel bilgi gönderilmektedir.

Yasa dışı göçle mücadele konusunda bir dizi girişim başlatılmıştır. Sınır illerinde ve yoğun sınır kontrol noktalarında çalışan kolluk personelinin sayısı artırılmıştır. Türkiye ayrıca, sınır kontrol noktalarına atanan personele, vize ve seyahat belgelerindeki sahtecilik konusunda uzmanlık eğitimi vermeye devam etmiştir. 2001 yılında eğitim verilen 800 personele ilaveten, 2002 yılının ilk sekiz ayında, İçişleri Bakanlığı'nın 550 personeli yasa dışı göç, iltica ve sahtecilik konularında eğitilmiştir.

Türkiye, ülke içinde doğudan batıya doğru gerçekleşen hareketleri izlemek için kontrol noktaları kurmuş olup, temas noktaları denizdeki hareketleri izlemek amacıyla, 24 saat boyunca açıktır. Gemilerin seyrine ilişkin kontroller sıkılaştırılmıştır. Aynı zamanda, deniz temas noktaları ve sınır kontrol noktaları, sınırlı bazı ekipmanla donatılmıştır. Erken uyarı sistemi kurmak için komşu ülkelerle temasa geçilmiştir. Türk Sahil Güvenliğinin kaynaklarının yüzde 70'ini yasa dışı göçle mücadeleye ayırdığı bildirilmiştir.

Ayrıca, gemilerde ve kargolarda gizlenmiş insanları tespit edebilmek için, yoğun biçimde özel köpekler eğitmeye devam etmiş ve bu yolla bazı başarılı operasyonlar gerçekleştirmiştir.

Türkiye, yasa dışı göç ve insan ticareti ile mücadele konusundaki uluslararası sözleşmeleri ve özellikle 2000 tarihli Sınırşan Organize Suçlarla Mücadele ile ilgili Birleşmiş Milletler Sözleşmesini ve üç protokolünü imzalamış, ancak henüz onaylamamıştır.

3.3.6.6. 2003 İlerleme Raporu¹²⁰

Daha önceki raporlarda değinilen dış sınırlara ilişkin olarak, sınırların yönetimi alanında AB müktesebatıyla uyum konusunda genel stratejinin hazırlanmasından sorumlu Görev Gücü çalışmalarını tamamlamıştır. Oluşturulan strateji benimsenmiştir. AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Revize Ulusal Programın bir parçası olarak bu strateji, İçişleri Bakanlığı bünyesinde, sınır korumaya ilişkin sahil muhafaza dâhil bütün konulara bakacak, askeri olmayan, profesyonel kolluk kuvvetlerinden oluşacak yeni bir kurumun kurulmasını öngörmektedir. Türkiye ayrıca sınır kapılarında altyapısını ve sahte ve tahrif edilmiş belgelerin tespiti için optik okuyucular gibi teknik donanımını artırmaya ve geliştirmeye devam etmiştir.

Göç ve iltica alanlarında, yukarıda sözü edilen bakanlıklar arası Görev Gücü bu iki alanda da AB müktesebatıyla uyum için bir strateji geliştirmiştir. Orta vadede bundan sonraki yasal ve kurumsal çalışmalarda yol gösterici nitelikteki strateji, İçişleri Bakanlığı bünyesinde göç ve iltica konularına bakmak üzere, yabancılardan gelen oturma izinleri ve iltica başvurularını ilk elde karara bağlayacak uzmanlaşmış sivil bir birimin kurulmasını öngörmektedir.

Strateji ayrıca uzman birimin iltica kararlarına karşı itirazları değerlendirmek üzere ayrı ve bağımsız bir yüksek kurulun oluşturulmasını öngörmektedir.

Türk Vatandaşlığı Yasası, anlaşmalı evlilikleri engellemek amacıyla Haziran 2003'te değiştirilmiştir. Yasada yapılan değişiklik, Türk vatandaşlarıyla evlenen yabancılara, Türk vatandaşlığına geçme başvurusunu yapmak için üç yıl bekleme zorunluluğu getirmektedir. Türk vatandaşlığına geçme başvuruları, eğer eşler birlikte yaşıyorlarsa ve evlilik bağı devam ediyorsa, ülke içinde valiliklere, yurt dışında ise Türk diplomatik temsilciliklerine yapılacaktır.

Türkiye yasa dışı göç akımları için önemli bir transit geçiş ve hedef ülkesi olmaya devam etmekle birlikte, Türkiye yoluyla yasa dışı göç eğiliminde bir düşüş kaydedilmektedir.

¹²⁰ Türkiye 2003 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Yetkililer, 2001 yılında 92.362 yasa dışı göçmene karşılık, 2002 yılında 82.825 yasa dışı göçmenin yakalandığını bildirmişlerdir. 2003'ün ilk altı ayında 23.208 yasa dışı göçmen yakalanmıştır.

Yetkililer, yasa dışı göçü hedef alan çalışmaları ve girişimleri yoğunlaştırmaları sonucunda uluslararası göç yollarının 2002 ve 2003 yıllarında Türkiye'den uzaklaştığını bildirmektedirler.

Türkiye, Yunanistan ile arasındaki Geri Kabul Protokolü'nün hükümlerini uygulamakta hâlâ zorluk çekmekte, bu nedenle söz konusu protokole ilişkin uygulamayı önemli ölçüde geliştirmesi gerekmektedir. Türk yetkililerin bildirdiği talep sayısı ve kabul edilen talep sayısı ile Yunan yetkililerin bildirdikleri arasında büyük bir fark vardır. Bu yüzden kıyaslamalı veritabanlarının kurulması gerekmektedir.

Üçüncü ülkelerle geri kabul antlaşmalarının imzalanması konusunda bazı ilerlemelerden söz edilebilir. Türkiye Mayıs 2003'te Kırgızistan'la iki ülke vatandaşlarının geri kabulü konusunda bir Geri Kabul Antlaşması imzalamıştır. Bulgaristan'la görüşmelerde yol alınmış, Romanya ile antlaşma parafe edilmiştir. Türkiye hâlihazırda Özbekistan'la da bir Geri Kabul Antlaşmasının imzalanması için görüşmeler yürütmektedir. Suriye ile Eylül 2001'de imzalanan antlaşma Türkiye tarafından Haziran 2003'te onaylanmıştır. AB, Türk yetkililerden AB-Türkiye arasında Geri Kabul Antlaşmasına yönelik görüşmelerin başlatılmasını talep etmiştir. Şu ana kadar Türkiye resmi bir cevap vermemiştir.

Bir dizi üye ülke ile Türkiye arasında 2002 yılında antlaşmaya varılan, iltica talebi reddedilen Iraklıların gönüllü olarak geri dönüşüne ilişkin transit geçiş düzenlemesine, Irak savaşı ve savaş sonrasında Irak'ta yeni bir yönetimin kurulması üzerine son verilmiştir.

Türkiye, Göç ve Sınır İhlalleri Konusunda Bilgi Değişim ve Paylaşım Merkezi (CIREFI) ve bu merkezin Erken Uyarı Sistemi çerçevesindeki etkinliklere katılmayı sürdürmüştür.

Yasa dışı göçe karşı erken uyarı amaçlı Avrupa Sivil Havacılık Konferansı'nın Üye Ülkeler Arasında Kolaylaştırmaya Yönelik Bilgi Sistemi'ne

katılım uygulaması havaalanlarında başlatılmıştır. Türk ulusal polis teşkilatı, personeline sahte evrak ve tahrifata karşı mücadele konusunda eğitim vermeye devam etmiştir. Özellikle sahteciliğe karşı verilen eğitimler sonucunda sınırda polis tarafından tespit edilen sahte evrak sayısının, dolayısıyla da Türkiye'ye girişine izin verilmeyen kişi sayısının, 1999'da 6.069'dan 2002'de 11.084'e yükseldiği bildirilmiştir. Nisan 2003 itibariyle sahte evrak taşıyan 1.989 kişinin Türkiye'ye girişine izin verilmemiştir. AB ile Türkiye arasında Yasa dışı Göçe İlişkin Ortak Eylem Programı'nın kabulü konusundaki görüşmeler devam etmektedir.

Geçen yıl rapor edilen, insan kaçakçılığını yasaklayan ve ağırlaştırıcı durumlarda yükseltilecek ağır cezalar getiren Ağustos 2002 tarihli mevzuat değişikliklerinin uygulanması sonucunda, insan kaçakçılığıyla bağlantılı daha çok sayıda tutuklamalar gerçekleşmiştir. Türk yetkililer 2002'de organize insan kaçakçılığı yapan çetelerin 1.157 üyesini tutuklamışlardır. 2003'ün ilk üç ayında bu sayı 169 olarak gerçekleşmiştir.

Tutuklananlardan 676 kişi aleyhine Ceza Kanunu'nun 201(a) maddesini (kaçakçılık suçu) ihlalden, 32 kişi aleyhine de 201 (b) maddesini (insan kaçakçılığı suçu) ihlalden dava açılmıştır, her iki madde de Ağustos 2002'de değiştirilmiş maddelerdendir.

Ayrıca Türk mahkemelerinde 14 mağdurla ilgili olarak, 17 sanıklı altı insan kaçakçılığı davası açılmıştır. Bunlardan ikisinde mahkeme, üç sanığın suçsuz olduğunu ve mağdur olduğu iddia edilen iki kişinin yasa dışı yollardan taşınmadığını tespit etmiş ve beraat kararı vermiştir. Diğer dört dava devam etmektedir. Bu davalarda da 12 kişinin hakkında şikâyette bulunduğu 14 sanık yargılanmaktadır.

Adalet ve İçişleri Bakanlıkları insan kaçakçılığına karşı yeni mevzuat konusunda eğitimler vermişlerdir. Bunların sonucunda 2003 yılında İçişleri Bakanlığı'nın 75 memuru ile 600 hakim ve savcı insan kaçakçılığıyla mücadele konusunda eğitim görmüştür. 2003 ve 2004 yılları için yeni eğitimler öngörülmektedir.

Bunların yanı sıra Ekim 2002’de Dışışleri Bakanlığı’nın koordinasyonunda, insan kaçakçılığına karşı mücadeleyi amaçlayan bakanlıklar arası bir görev gücü kurulmuştur.

3.3.6.7. 2004 İlerleme Raporu¹²¹

Dış sınırlar konusunda, 2003 yılında kabul edilen Entegre Sınır Yönetim Stratejisi’ni uygulamak için bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması üzerine çalışmalar başlamıştır. Mart 2004’te Bulgaristan ve Türkiye arasında sınır yönetimiyle ilgili bir iş birliği protokolü imza edilmiştir. Bulgar sınır polisi ve Türk sahil muhafaza teşkilatı, iki ülkenin karasularının ve münhasır ekonomik bölgelerinin ihlal edilmesini önlemek için birlikte çalışacaklardır. Şüpheli gemiler üzerine bilgi paylaşımı da daha aktif hale gelecektir. Haziran 2004’te, İçişleri Bakanlığı içinde Entegre Sınır Yönetimi için bir Projeler Müdürlüğü kurulmasına dair bir Bakanlık kararı çıkarılmıştır. Bu müdürlük, Türkiye’de bir sınır polisi teşkilatının kurulmasına ilişkin projelerin uygulanmasından sorumlu olacaktır.

Göç konusuyla ilgili olarak, 2003’te kabul edilen göç stratejisini uygulamak için bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması üzerine çalışmalar başlamıştır. Mart 2004’te, Türkiye bir Geri Kabul Antlaşmasıyla ilgili olarak Avrupa Topluluğu ile müzakereler başlatmayı kabul etmiştir.

Müzakerelerin 2004 sonbaharında başlaması beklenmektedir. Türkiye, Mayıs 2003’te Kırgızistan ile bir Geri Kabul Antlaşması imzalamış olup uygulama henüz başlamamıştır. Ocak 2004’te Romanya ile bir Geri Kabul Antlaşması yapılmıştır. Bulgaristan, Libya, Özbekistan ve Ukrayna ile Geri Kabul Antlaşması müzakereleri devam etmektedir. Türkiye ve Yunanistan arasındaki Geri Kabul Antlaşmasının uygulanmasıyla ilgili olarak, geri kabul protokolü çerçevesinde kurulmuş olan eş güdüm komitesinin ilk toplantısı Temmuz 2004’te yapılmıştır.

¹²¹ Türkiye 2004 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2004, Sec (2004) 1201

Uygulamada karşılaşılan zorlukları dikkate alarak, taraflar, protokolü daha etkili biçimde uygulamak için tedbirler alma ve uzmanlar düzeyinde yeni toplantılar düzenleme konusunda anlaşmışlardır.

Haziran 2004'te Türkiye, 1999 yılında imzaladığı Bütün Göçmen İşçilerin ve Onların Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair BM Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Ekim 2003'te, Uluslararası Göç Teşkilatı'nın (UGT) Türkiye'deki hukuki statüsü, imtiyazları ve muafiyetleri üzerine antlaşmayı onaylamıştır. Bu antlaşma, UGT'ye hukuki statü vermekte ve Türkiye'deki faaliyetlerini kolaylaştırmaktadır. Türkiye, sınırların geçilmesi ve göçmenlik üzerine bilgi, tartışma ve paylaşım merkezi'nin faaliyetlerine ve ilgili Erken Uyarı Sistemine katılmaya devam etmiştir. AB ile Türkiye arasında Yasa Dışı Göç üzerine bir Ortak Eylem Programının oluşturulmasına ilişkin müzakereler devam etmiştir.

Sahil Muhafaza Komutanlığı, yasa dışı göçe karşı Ege ve Akdeniz karasularının giriş noktasında denetimleri artırmıştır. Sahil muhafaza gemilerinin sayısı 52'den 83'e, personel sayısı 2.726'dan 3.396'ya çıkarılmıştır. 2003 yılında, yasa dışı göçmen kaçakçılığı konusunda 937 dava açılmıştır.

2000 ve 2001 yıllarında, Türkiye'de her yıl 100.000'e yakın yasa dışı göçmen yakalanmıştır.

Son zamanlarda, Türk makamlarının bildirdiğine göre, yasa dışı göçe karşı yoğunlaştırılan çabalar sonucunda, göç akımları Türkiye'den uzaklaşmış görünmektedir. Yakalanan yasa dışı göçmenlerin sayısı, 2002'de 83.000'e ve 2003'te 56.000'e düşmüştür. Türk makamları, 2004 yılının Ocak ve Temmuz ayları arasında 26.680 yasa dışı göçmen yakalamıştır. Toplam olarak, 2002 yılında 1.157, 2003 yılında 937 ve 2004'ün ilk altı ayında 468 Türk ve yabancı yasa dışı göç düzenleyicisi yakalanmıştır.

3.3.6.8. 2005 İlerleme Raporu¹²²

Schengen müktesebatı ve **dış sınırların** yönetimi ile ilgili olarak Schengen gerekleri alanında yeni gelişme olmamış, ancak 2003'te kabul edilen Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi'nin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı'nın hazırlıkları sürdürülmüştür. Eylem Planı'nın gelişimini denetlemek üzere bölümler arası bir görev gücü oluşturulmuştur. Eylem Planı ile ilgili hazırlıkların artık tamamlanması gerekmektedir. Sınır yönetimi halen çeşitli birimler arasında bölünmüş durumdadır. Türkiye'nin, askeri olmayan profesyonel bir sınır muhafaza teşkilatı kurma yönünde çalışmaya devam etmesi gerekmektedir. İlk adım olarak, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkındaki Kanun'un gözden geçirilmesi gerekmektedir¹²³.

Vize politikasıyla ilgili olarak Türkiye, Guatemala'ya uyguladığı vize zorunluluğunu kaldırarak AB'nin pozitif vize listesiyle uyum sağlamayı sürdürmüştür. Çek Cumhuriyeti için de vize zorunluluğu kaldırılmıştı. Türkiye, Marshall Adaları ve Mikronezya'ya vize zorunluluğu getirerek AB'nin negatif vize listesiyle uyum sağlamayı sürdürmüştür. Altı ülke ile ilgili olarak AB'nin vize zorunlulukları listesi ile Türkiye'nin vize listesi arasındaki farklılıklar devam etmektedir. Türkiye, AB vize listesi ve vize meselelerine ilişkin AB kurallarıyla uyum sağlamayı sürdürmesi teşvik edilmektedir. Türkiye'nin yurt dışındaki konsolosluk servislerinin kapasitelerinin sahte belgelerin tespit edilebilmesini teminen geliştirmesi gerekmektedir.

Göç konusunda, göç ve iltica müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik Ulusal Eylem Planı Mart 2005'te kabul edilmiştir. Eylem Planı, müktesebatın belirli bir takvime uygun olarak kabul edilmesini öngörmektedir. Türkiye Eylem Planının uygulamasına başlamalıdır. Eylem planının, iltica ve göç idaresi kurulması, aile birleşmeleri, uzun süreli ikamet ve öğrencilerin ikameti gibi hususlardaki

¹²² Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2005, Sec (2005) 1426.

¹²³ İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Bilgi Notları, Avrupa Birliği Bağlamında Yasa Dışı Göçle Mücadele-Ocak, 2006.

hükümlerinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Önerilen göç ve iltica idaresinin müktesebatı etkili biçimde uygulayabilecek olması ve iltica ve göç hukuku alanında yetişmiş uzman yetkililerden oluşması zaruridir. Bu kurumun yapısı ve işleyişine ilişkin hükümlerin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye, Mayıs 2005'te AB ile Geri Kabul Antlaşmasına ilişkin müzakereleri başlatmıştır; bu memnuniyet verici bir gelişmedir. Romanya ile Ocak 2004'te tamamlanan Geri Kabul Antlaşması onaylanmıştır. Ukrayna ile Haziran 2005'te bir Geri Kabul Antlaşması imzalanmıştır. Bulgaristan ve Rusya ile geri kabul antlaşmaları imzalanmasına yönelik müzakereler sürmüştür.

Türkiye, sınır geçişleri, göç ve göçle ilgili erken uyarı sistemi konusundaki enformasyon, tartışma ve bilgi değişimi merkezinin etkinliklerine katılmaya devam etmiştir.

2004 yılında Türkiye'de 54.810 yasa dışı göçmen yakalanmıştır. (Bu sayı 2003'te 48.055 olmuştur.) Türk makamları 2005'in ilk çeyreğinde 7.470 yasa dışı göçmen yakalamıştır. 2004'te toplam 8.000 yabancı sınır geçiş noktalarında geri çevrilmiştir. (Bu sayı 2003'te 5.720 olmuştur.) 2004'te 955, 2005'in ilk üç ayında 175 yasa dışı göç simsarı yakalanmıştır. 2004'te yasa dışı göç için kullanılan 12 tekneye Türk kara sularında el konulmuştur.

3.3.6.9. 2006 İlerleme Raporu¹²⁴

Hâlihazırda, kara kuvvetleri, polis, jandarma ve sahil güvenlik makamlarının, ülke sınırlarının belirli bölümleri üzerinde sorumlulukları bulunmaktadır. Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı ise, malların ve kişilerin denetimi ile görevlendirilmiştir. Genel olarak, kurumlar arası eş güdüm erken bir safhada olup, çeşitli makamlar arasında bilgi paylaşımı ve sorumlulukların sınırlandırılması hususunda önemli iyileştirmeler yapılması gerekmektedir.

Sınır güvenlik görevlilerinin eğitiminin ve profesyonelliğinin geliştirilmesine, özellikle askerlik hizmetini yerine getirenlerin görevlendirilmesi bağlamında ihtiyaç

¹²⁴ Türkiye 2006 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 8 Kasım 2006, Sec (2006) 1390

duyulmaktadır. Risk analizi kapasitesinin daha fazla arttırılması öncelikli bir husus olarak telakki edilmelidir. Araçların ve malların kontrolüne ilişkin uygulamaların gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bazı sınır geçiş noktalarında altyapının önemli ölçüde yenilenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. İkinci düzey ekipmanlar eksik veya gelişmemiş olup, birinci düzey belge kontrol ekipmanları bakımından da aynı durum geçerlidir. Sınır geçiş noktalarında ve kara sınır hatlarında bulunan izleme ekipmanlarının, Türkiye'nin özel koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir.

Vize politikası konusunda, sınırlı düzeyde gelişme kaydedilmiştir. Olumlu vize listesine uyum bağlamında, Venezüella ve Paraguay ile imzalanan vize muafiyeti antlaşmaları yürürlüğe girmiş olup, Kolombiya'yla bir antlaşma imzalanmış ve Andora için vizeden muaf bir rejim kabul edilmiştir. Negatif vize listesine uyum bağlamında bir gelişme kaydedilmemiştir.

Yeknesak AB vize etiketine ilişkin uyumlaştırma başlamış olmakla birlikte, hâlihazırda Türkiye 35 ülkenin vatandaşlarının sınırda vize almasına izin vermektedir. Bu ülkelere 17 adet AB üyesi de dâhil olup, bu uygulama tedricen değiştirilmeli ve vizeler diplomatik makamlar veya konsolosluk makamlarınca düzenlenmelidir. Türk konsolosluklarının kapasitesi bağlamında, sahte belgelerin tespiti bakımından gerekli ekipmanlar dağıtılmış olmakla birlikte, bu konuda daha fazla eğitim verilmesi gerekmektedir.

Vizeler konusunda AB güvenlik vasıf ve standartlarıyla uyum sağlanması hususuna acilen eğilinmesi gerekmektedir.

Göç konusunda sınırlı ilerleme sağlanmıştır. İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı uygulanmaktadır. Bununla birlikte plan AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına veya uzman bir organ kurulması başta olmak üzere idari kapasitenin geliştirilmesine ilişkin takvimin ayrıntılarını içermemektedir.

Komisyon ile bir Geri Kabul Antlaşması imzalanmasına ilişkin müzakereler düşük bir hızda devam etmektedir. Müzakerelerin zamanlı ve başarılı bir sonuca ulaşabilmesi için Türkiye'nin çabalarının kayda değer biçimde artmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Yasa dışı göçmenlerin yakalanmasına ilişkin olarak, 2005 yılında 57.428 kişi yakalanmıştır. Bu rakam 2004 yılında 61.228 iken, 2006 yılının ilk altı ayında ise 18.441'dir.

AB müktesebatı ile uyumun ve uygulama için gerekli idari kapasitenin sağlanması için kayda değer çabalara ihtiyaç bulunmaktadır.

3.3.6.10. 2007 İlerleme Raporu¹²⁵

Göç alanında sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Müktesebatla uyum sağlamak amacıyla göç ve iltica konularında 2005 Mart ayında kabul edilen Ulusal Eylem Planının uygulamasına ilişkin olarak ilave adımlar atılmıştır. Ulusal Eylem Planının eş güdümünden ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamakla sorumlu bütün icracı Bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşan görev gücü yeniden faaliyete geçirilmiştir. "Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı"nda yer verilen göç ve iltica alanlarındaki hukuki reformların öngörülen zaman diliminde yapılması elzemdir.

Yakalanan yasa dışı göçmen sayısında, 2005 yılındaki 57.428'den 2006 yılında 51.893 sayısına küçük bir düşüş yaşanmıştır. 2007 yılının ilk yedi ayında 32.151 yasa dışı göçmenin yakalandığı bildirilmiştir. Yasa dışı göçmenlere barınak sağlama yeteneğini arttırmak amacıyla, İstanbul'da 200 kişilik yeni bir merkez açılmıştır.

2001 yılında imzalanan Suriye ile ikili Geri Kabul Antlaşması Türkiye tarafından onaylanmıştır. Antlaşma, diğer ülkenin topraklarında yasa dışı olarak bulunan Türk ve Suriye vatandaşları ile üçüncü ülkelerin vatandaşlarının geri kabulü konusunda düzenlemeler yapmaktadır. Pakistan, Sri Lanka, Ürdün, Özbekistan, Lübnan ve Libya ile ikili geri kabul antlaşmaları konusunda müzakereler devam etmektedir.

Türkiye ile komisyon arasında Geri Kabul Antlaşması konusundaki müzakerelerin son turu 2006 Aralık ayında gerçekleştirilmiştir. Konu hakkında o

¹²⁵ Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007, Sec (2007) 1436

dönemden bu yana bazı temaslar yapılmıştır. Ancak, müzakerelerde herhangi bir yeni gelişme kaydedilmemiştir.

Vize politikası konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Konsolosluk ve sınır yetkilileri tarafından kullanılan yeni vize talimatının uygulanmasıyla müktesebata uyum konusunda ilave ilerleme sağlanmıştır. İtalya, AB pozitif vize listesine dâhil edilmiştir. AB vize listesiyle uyum için pozitif listeye sekiz ülkenin daha dâhil edilmesi gerekmektedir. Negatif liste ile uyum konusunda çabaların sürdürülmesi kilit bir konu olmaya devam etmektedir. Azerbaycan, Moğolistan, Özbekistan, Tacikistan ve Türkmenistan'a vize muafiyeti tanınması müktesebatla uyumlu değildir. Havalimanı transit vizesi ihdas edilmesi ve sınırda vize verilmesi uygulamasının iptal edilmesi için adımlar atılmalıdır. Türkiye, 17'si AB üyesi ülke olmak üzere halen 35 ülkenin vatandaşlarını sınırda vize verilmesi uygulamasına tâbi tutmaktadır. Sahte ve tahrif edilmiş belgelerin kontrol edilebilmesi için Türk konsolosluklarının kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Türkiye, vize ve seyahat belgeleri için AB güvenlik teçhizatı ve standartları ile uyum konusunda çabalarını sürdürmelidir.

Dış sınırlar ve Schengen konusunda, sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Entegre sınır yönetimi konusundaki Ulusal Eylem Planının uygulamasına, diğerlerine ilaveten siyasi düzeyde kurumlar arası eş güdüm toplantıları ve uygulama süreçlerine ilişkin rehber hazırlanması gibi unsurlarla başlanmıştır. Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı sınırdan geçen insanların izlenmesi konusunda veri bankalarını paylaşmaya başlamışlardır. Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde bir risk analizi birimi kurulmuştur. İzmir'de yeni bir deniz sınır kapısı; Sivas ve Malatya'da ise iki hava sınır kapısı açılmıştır. Bazı sınır kapılarının yenilenmesine devam edilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde bir risk analizi birimi kurulması için çaba gösterilmelidir. Ulusal Eylem Planı, somut eylemlerin, hedeflerin, gerçekçi zaman sınırlamalarının, sorumlu mercilerin ve önemli bir yatırıma ihtiyaç duyulacak her bir eylem için tahmini bütçenin tanımlanacağı daha kesin bir yol haritası ile desteklenmelidir. Yeni bir sınır güvenlik idaresinin kurulmasına ilişkin olarak somut bir adım atılmamıştır. Sınır personelinin eğitilmesi ve mesleki becerilerinin

geliştirilmesi, risk analizi yeteneği ve kontrol cihazlarının modernizasyonuna daha fazla dikkat gösterilmelidir.

3.3.6.11. 2008 İlerleme Raporu¹²⁶

Göç alanında bir miktar gelişme kaydedilmiştir. İltica ve Göç Görev Gücü, düzensiz göçle bağlantılı sınır görevlerinden sorumlu birimleri bir araya getiren üst düzey bir çalışma grubu kurmuştur. Anılan çalışma grubu, ortak risk analizleri yaparak daha fazla birimler arası iş birliği sağlamayı amaçlamaktadır.

2007 yılında 64.290, 2008 yılının ilk yedi ayında ise 33.143 yasa dışı göçmen yakalanmıştır. Yasa dışı göçmenlere sağlanan barınak kapasitesi, 1512'den 1793'e çıkarılmıştır.

Türkiye, Afganistan'a Geri Kabul Antlaşması imzalamayı teklif etmiştir. Pakistan'la ise Geri Kabul Antlaşmasının ilk tur görüşmeleri tamamlanmıştır. Bununla birlikte, Türkiye, Aralık 2006'dan beri Avrupa Topluluğu ile Geri Kabul Antlaşması müzakeresi yapmamaktadır.

Türkiye'deki düzensiz göçmenlerin idaresi hususunda sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Ancak, ilgili makamların, tutuklama ve sınır dışı etme kararları için, göçmenlerin anlayabileceği bir dille kaleme alınmış yazılı gerekçeleri sistematik olarak vermelerinin sağlanmasını teminen, gerekli prosedürlerin iyileştirilmesine ihtiyaç vardır. Tutuklama ve nakil kararları, bir üst idari denetime ve mümkünse yargı denetimine açık olabilmelidir.

Tutuklama süresi yasayla sınırlanmalı veya en azından uzatılmış tutukluluk hallerinde düzenli olarak yeniden incelenmelidir.

Yakalanmış düzensiz göçmenlerin tutukluluk süresindeki maddi tutukluluk şartlarının iyileştirilmesine ihtiyaç vardır. Olanaklar, tutukluların yalnızca cinsiyet temelinde değil, aynı zamanda yaş ve adli sicillerine göre de ayrıma tabi tutulmalarının sağlanması yoluyla daha da iyileştirilebilir. Aile üyelerinin birlikte kalma imkânlarının olması gerekmektedir.

¹²⁶ Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 5 Kasım 2008, Sec (2008) 2699

Tutuklanmış düzensiz göçmenlerin, ücretsiz adli yardım hizmetine, iltica işlemlerine, tercüme servislerine, psikolojik ve tıbbi yardıma, eğitim ve eğlence faaliyetlerine erişimlerinin daha da geliştirilmesine ve refakatçisi bulunmayan küçük çocukların tutuklama merkezlerinin dışındaki kabul merkezlerinde barınma imkânlarının sağlanmasına ihtiyaç vardır. Söz konusu iyileştirme çalışmaları, anılan hizmetlerde uzmanlaşmış ulusal ve uluslararası örgütler ile tutuklama merkezlerini idare eden yetkililer arasında daha yakın iş birliği tesis edilmesi yoluyla gerçekleştirilebilir.

Göç alanında hizmet veren personel için belirli bir eğitim veya eğitim müfredatı söz konusu değildir. Göç konusunda uygun bir veri sistemi yoktur.

Keyfi sınır dışı vakaları, fazla sayıda olmasa da, ciddi endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Vize politikası konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. Sınırlarda halen, farklı makamların sorumluluğunda olmak üzere, etiket ve damga türü vizeler ita edilmektedir.

Ayrıca, havaalanı transit vizeleri henüz uygulamaya konulmamıştır. 2007 yılında 200 personele verilen eğitimi müteakip, sahte belgelerin tespit edilmesinde cüz'î bir artış olmuştur. 2007 yılında, sahte ve tahrif edilmiş 493 belge teşhis edilmiştir. 2006 yılında bu sayı 469'du. AB Vize Listeleri ile uyum konusunda bir gelişme kaydedilmemiştir. Bazı ülkeler AB'nin negatif listesinde olduğu halde, anılan ülkelerin vatandaşları Türkiye'ye vizesiz girebilmektedir. 16 üye ülkenin vatandaşları ise, Türkiye'ye vize ile girmek durumundadırlar.

Dış sınırlar ve Schengen'e ilişkin mevzuata uyum konusunda sınırlı ölçüde ilerleme kaydedilmiştir. Sınır geçiş noktalarının sayısı 116'dan 120'ye yükseltilmiştir. Altı sınır geçiş noktasının modernizasyonu çalışmaları 2008 yılında tamamlanmış olup, diğer beş tanesi ile ilgili çalışmalar ise devam etmektedir. "AB'nin Dış Sınırlarındaki Kontrollere İlişkin Ortak Bir El Kitabı" adlı çalışmadan 1500 adet örnek basılmış ve sınır görevi ifa eden kurumlara (Genelkurmay Başkanlığı, Polis Teşkilatı, Gümrük Müsteşarlığı, Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı) istifadeleri için dağıtılmıştır. Bahse konu el kitabı, sınır görevleri icra

edilirken, bununla ilgili AB gereksinimlerinin yerine getirilmesi için pratik bir araç olarak kullanılacaktır. Bununla birlikte, sınır görevlileri, Türkiye'nin Ulusal Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi veya anılan stratejiyi uygulamaya dönük eylem planı hakkında sınırlı bilgi sahibidirler. Entegre Sınır Yönetimine İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına yönelik olarak, çalışmaların sistematikleştirilmesi ve süratlendirilmesi gerekmektedir. Eylem Planı'nın uygulanmasını değerlendirmek üzere kurulan kurumlararası grup yalnızca birkaç kez toplanmıştır. Yeni sınır icra makamının henüz tesis edilememiş olması bağlamında, ortak risk analizleri geliştirilmesi, bilgi değişiminde bulunulması, tetkik ve eğitim alanında iş birliği yapılması suretiyle, sınırda görev yapan tüm birimler arasında iş birliğinin daha da geliştirilmesi önem arz etmektedir. Polis Akademisi bünyesinde, sınır yönetimi konusunda uzmanlık eğitimi vermekten sorumlu bir birim ihdas edilmiştir. Özellikle dil becerisinin geliştirilmesi hususunda olmak üzere, sınır polislerinin eğitimi ve profesyonelliğine özel önem verilmesi gerekmektedir.

3.3.6.12. 2009 İlerleme Raporu¹²⁷

Göç ve iltica konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Ekim 2008'de İltica ve Göç Mevzuatını ve İdari Kapasiteyi Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuştur. Bu büro, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı'na karşı sorumludur ve İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ve AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (UP) doğrultusunda entegre sınır yönetimine (ESY) yönelik mevzuata ve idari yapılanmaya ilişkin araştırmalar, projeler ve ihtiyaç analizleri yürütmektedir. Bu büronun kaynakları, görevleri ile kıyaslandığında oldukça kısıtlıdır.

Göç ve İltica Görev Gücü, mevcut mevzuatın yeknesak şekilde uygulanmasında kilit bir rol oynamaktadır. Görev Gücü, yeni büronun koordinasyonunda, 2007 yazından bu yana Mayıs 2009'da ilk kez toplanmıştır.

Bu konuda, mevzuata ilişkin önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Yeni Sosyal Sigorta ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun kabul edilmesinin bir sonucu olarak, sığınmacıların ve mültecilerin Sosyal Dayanışma Fonu'na erişimleri

¹²⁷ Türkiye 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 14 Kasım 2009, Sec (2009) 1334

sınırlanmıştır. Buna karşın, İçişleri Bakanlığı'na göre, sığınmacıların ihtiyaçları Bakanlığın Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığının bütçesinden karşılanmıştır.

Türkiye, düzensiz göç konusunda çok önemli bir transit ve hedef ülke olmaya devam etmektedir. 2008 yılında, Türk Kolluk Kuvvetleri tarafından 65.737 yasa dışı göçmen yakalanmıştır ve bunu 2009 yılının ilk altı ayında 15.701 kişi izlemiştir. Bu rakam, 2007 ile karşılaştırıldığında (toplam 64.290) az miktarda artışa işaret etmektedir. Büyük çoğunluğu (1.235) hâlâ Türk vatandaşı olmak üzere, yakalanan kaçakçıların 2007 yılında 1.242 olan sayısı küçük bir artış göstererek 2008 yılında 1.305 olmuştur. Yasa dışı göçmenler için kalacak yer kapasitesi, 290 kişilik bir ek kapasite sağlayan ve böylece toplam kapasiteyi 2.881'e çıkaran iki yeni misafirhane açılmış olmasına rağmen yeterli düzeyde değildir.

2008 yılında, 11.248 kişi ile yeni sığınmacıların sayısı 2007 yılındaki sayının (5.831) yaklaşık iki katına ulaşmıştır. Başvuru yapan 11.248 kişi arasında, 6.877 Iraklı, 1.997 İranlı, 1.571 Afgan, 396 Somalili ve 407 diğer ülke vatandaşları bulunmaktadır. 2007 yılıyla karşılaştırıldığında, bu rakamlar, Afganlar için % 210, Iraklılar için % 194 ve İranlılar için % 15'lik bir artış olduğunu, Somalililer için ise % 145'lik bir düşüş olduğunu göstermektedir. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti 2008 yılında, tüm sığınmacıların, mülteci olarak tanınan kimselerin ve “geçici sığınmacıların” ya da “misafirlerin” temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere 1,1 milyon ABD dolarına eşdeğer bir harcama yapmıştır.

Türkiye, Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 Sözleşmesi ve İlgili 1967 Protokolü'ndeki coğrafi sınırlamalarını korumaya devam etmektedir. Her yıl kayıt altına alınan yüksek sayıdaki kişilerin ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik yüksek kalitede hazırlık çalışmaları ve yeterli kapasiteye sahip uygun bir plan bulunmamaktadır. Mültecilerin ve sığınmacıların kabulü, taranması ve konaklaması ile ilgili altı merkez için bir ağ kurulması, yasa dışı göçmenler için iki merkezin ve bu merkezler için bir dizi yeni usulün ve yönetim kuralının oluşturulması konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. İltica ve göç alanında çalışan personele yönelik özel bir program ve eğitilmiş personeli sistem içinde tutmaya yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır.

3.3.6.13. 2010 İlerleme Raporu¹²⁸

Göç konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türk Ceza Kanununun, göçmen kaçakçılığına ilişkin 79. maddesinde yapılan ve göçmen kaçakçılığına karışanlara verilen cezaları artıran değişiklik, Temmuz 2010'da kabul edilmiştir. İçişleri Bakanlığı, Mart 2010'da, düzensiz göçle mücadeleye ilişkin bir genelge yayımlamıştır¹²⁹. Söz konusu genelgeye göre, adli işlemleri tamamlanan düzensiz göçmenlerin, geri gönderme merkezlerine veya valilikler tarafından önceden belirlenmiş alternatif yerlere yerleştirilmeleri sağlanmaktadır. Genelgede ayrıca, “geri gönderme merkezlerinin sahip olması gereken fiziksel koşullar ile bu merkezlerdeki uygulamalara ilişkin temel esasları” düzenlemektedir ve geri gönderme merkezlerinin, Vali, Kaymakam ve İl Emniyet Müdürlükleri tarafından düzenli olarak denetlenmesi, bu merkezlerdeki insan hakları ihlalleriyle ilgili iddiaların soruşturulması, düzensiz göçmenlerin, BMMYK ile iletişime geçmeyi talep etmeleri durumunda, kendilerine bu imkânın verilmesi ve yasa dışı göçmenlerin, bedeli kendilerince karşılanmak kaydıyla, hukuki danışmanlığa erişimlerinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü'nün, Mayıs 2009'da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na gönderilen genelgesiyle, düzensiz göçmen olan yabancıların ve insan ticareti mağdurlarının ücretsiz sağlık hizmetlerinden yararlanabilmeleri sağlanmıştır. Ayrıca, İltica ve Göç Görev Gücü, IOM ve BMMYK ile yakın iştişare halinde, Yabancılar Kanunu'nun revize edilmesi için kapsamlı bir çalışma yürütmektedir.

Özellikle düzensiz göçmenlere yönelik gözaltı ve sınır dışı uygulamalarında, adil usullerin oluşturulması ve bu kişilerin kabul koşullarının iyileştirilmesi açısından, yeni yayımlanan genelgelerin tam olarak uygulanması ve hazırlık aşamasında olan mevzuatın süratle kabul edilmesi kilit önemi haiz bir önceliktir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarının ve özellikle Türkiye ile ilgili iki dava olan Abdolkhani ve Karimnia - *Türkiye* ile *Z.N.S - Türkiye* davaları sonucunda alınan kararların dikkate alınması gerekmektedir. Mahkeme, söz konusu

¹²⁸ Türkiye 2010 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2010, Sec (2010) 1327

¹²⁹ İçişleri Bakanlığı, “Yasa Dışı Göçle Mücadele Genelgesi”, 19.03.2010.

davalarda, gözaltına alma ve gözaltı süresinin uzatılmasına ilişkin açık hükümlerin eksikliğinden dolayı, düzensiz göçmenlerin gözaltına alınmalarının ve menşe ülkelerine sınır dışı edilmelerinin, kişilere sınır dışı edilme sebeplerinin bildirilmemesinin ve gözaltı kararına karşı herhangi bir yargı yolunun bulunmamasının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ihlali anlamına geldiğine karar vermiştir. Mahkeme ayrıca, Charahili davasındaki kararıyla, başvuranın gözaltı koşulları nedeniyle, AİHS'nin işkencenin yasaklanmasına ilişkin 3. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

Sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve akademisyenlerle işbirliği içinde olunması da oldukça önemlidir. Türkiye, bu alanda özellikle AB tarafından sağlanmakta ve hâlihazırda yürütülmekte olan ortak iş birliği projelerindeki uzmanlıktan da yararlanmalıdır. Düzensiz göçün önlenmesi ve sonuçlarının ele alınması için Türkiye'nin idari kapasitesinin artırılmasına yönelik çalışmalar da devam etmektedir. Yasa dışı göçle mücadelede alınacak tedbirlerin tespit edilmesi, kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonun güçlendirilmesi ve operasyonel faaliyetlerin izlenmesi amacıyla Yasa dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu Şubat 2010'da oluşturulmuştur. Kurul, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı başkanlığında iki ayda bir toplanmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kurulun üyeleridir.

Eylül 2010'da, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Genelgeyle, yakalanan yasa dışı göçmenlerin, vali tarafından verilen yazılı izinle geri gönderme merkezlerinde barındırılmaları sağlanmıştır. Genelge, geri gönderme merkezlerinde kalınan süre boyunca tüm masrafların devlet tarafından karşılanacağı hususuna açıklık getiren standart bir bildirim de getirmektedir. Avukatla görüşme hakkı da açıklığa kavuşturulmuştur. Genelge, ayrıca, sınır dışı edilme ve idari gözetim kararına karşı itiraz hakkını açıkça ifade etmektedir.

Düzensiz göçmenlerin geri gönderilme usulleri tamamlanana kadar, barındırma kapasitesinin uluslararası standartlara uygun olarak artırılmasına yönelik çabalar devam etmektedir. Ağustos 2010 itibarıyla, mevcut barınma kapasitesi 2.875'tir. Ulusal kaynaklarla finanse edilen ve her biri 650 kişi barınma kapasitesine sahip dört geri gönderme merkezinin (Bitlis, Van, Aydın ve Edirne)

inşa/yenileme/donanım çalışmaları devam etmektedir. Ayrıca, AB tarafından finanse edilen projeler yoluyla, her biri 750 kişi barınma kapasitesine sahip iki ilave geri gönderme merkezinin, Ankara ve Erzurum'da oluşturulma çalışmaları devam etmektedir.

İdareciler, valiler, kaymakamlar, belediyeler ve genel olarak kamuoyunda düzensiz göçmenlerin haklarına ve göç yönetimine ilişkin usullere dair farkındalığın somut tedbirler yoluyla artırılması kilit önemi haiz bir konudur.

AB ve Türkiye arasında bir Geri Kabul Antlaşması akdedilmesine yönelik müzakerelerin sonuçlandırılmasına yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Aynı zamanda, mevcut ikili antlaşmaların yeterince uygulanması hususu önceliğini korumaktadır.

Yunanistan ile Türkiye arasındaki mevcut Geri Kabul Protokolü'nün uygulanması konusunda, protokolün hükümlerinin daha etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik olumlu adımlar atılmıştır. Bu amaç doğrultusunda, Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı arasında Mayıs 2010'da ortak bir bildiri imzalanmıştır.

Türkiye, Pakistan ile Geri Kabul Antlaşması müzakerelerini tamamlamıştır. Diğer menşe ülkelerle (Azerbaycan, Bangladeş, Beyaz Rusya, Bosna-Hersek, Makedonya, Gürcistan, Lübnan, Libya, Moldova ve Özbekistan) geri kabul antlaşmaları görüşülmektedir. Rusya ile görüşmeler de Haziran 2010'da gerçekleşmiştir.

Kolluk kuvvetleri tarafından yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı 2008'deki 65.737 kişiden 2009 yılında 34.345 kişiye düşmüştür. 2009 yılında, Yunanistan ve Bulgaristan kara sınırından geçen düzensiz göç akışı, 2008 yılına kıyasla %40 azalmıştır. Yunanistan ve Türkiye deniz sınırında gerçekleşen düzensiz sınır geçişi, %16 azalmıştır. 2010'un ilk yedi ayında, 15.397 düzensiz göçmenin yakalandığı bildirilmiştir. 2009 yılında 970'i Türk vatandaşı olmak üzere, 1.027 kaçakçı yakalanmıştır.

İltica

İltica alanında, bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 2009 yılında, 7.834 kişi ile yeni sığınmacıların sayısı 2008 yılındaki sayıya (11.248) kıyasla azaldığı bildirilmiştir. Başvuru yapan 7.834 kişi arasında, 3.763 Iraklı (%48), 1.981 İranlı (%25), 1.009 Afgan (%13), ve 295 Somalili (%4) bulunmaktadır. Ocak 2010'da, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'te değişiklik yapılarak, sığınmacıların çalışma izni başvuru koşulları kolaylaştırılmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından sığınmacı statüsü verilen kişiler için, ikamet izinlerinin geçerlilik süresine bakılmaksızın çalışma izni başvurusunda bulunma hakkı getirilmiştir.

Sığınmacılara uygulanan ikamet harçlarına ilişkin olarak, Mart 2010'da İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan bir genelgede bu harçları açıkça kaldırmayan, ancak fiiliyatta benzer bir etki yaratan usuller düzenlenmektedir. Ayrıca genelge, yürürlüğe girmesinden önce sığınmacılar tarafından ödenmesi gereken ancak tahsil edilmemiş harçlar ve ilave para cezalarıyla ilgili olarak geriye dönük etki yaratmaktadır. Kendilerine ev sahipliği yapacak üçüncü bir ülkenin bulunmasına rağmen, harç ve cezaları ödeyemedikleri için Türkiye'den çıkışlarına izin verilmeyen sığınmacıların yerleştirilme beklentileri bakımından, bu genelgenin etkin ve yeknesak bir şekilde uygulanması oldukça önemlidir.

Mart 2010'da, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü'nün, kendi işlettiği kuruluşlarda barındırılan sığınmacılara yönelik yeni bir genelge yayımlamıştır. Genelge, verilerin korunması, sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası ile BMMYK personelinin bu kuruluşlara erişimini kapsamaktadır. Bu hükümlerden yararlanabilecek sığınmacılar, refakatsiz küçükler, fiziksel engelliler ve yaşlılardan oluşmaktadır.

Ayrıca, İltica ve Göç Görev Gücü, BMMYK ile yakın işiştare içinde, "İltica Kanunu" ve "İltica ve Göç Biriminin Kurulmasına İlişkin Kanun"a yönelik çalışmaları yürütmektedir.

Türkiye Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne ilişkin 1951 Sözleşmesi ve ilgili 1967 Protokolü'ndeki coğrafi sınırlama uygulamasını sürdürdüğünden, ilerleme sınırlı olmaya devam etmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'ye temel uluslararası standartlara ve Avrupa standartlarına uygun, modern, etkili ve adil bir sistem sağlayacak önemli reformlar halen erken bir aşamadadır. İltica ve göç konusunda bir yol haritasının tamamlanması anahtar role sahiptir. Türkiye'deki kurumlar sınırlı kapasiteye sahiptir ve en önemlisi de Avrupalı olmayan sığınmacıların mülteci statülerinin belirlenmesi süreci sahiplenilmemektedir. Bu nedenle, Türkiye'de resmi bir statüsü olmamasına rağmen BMMYK fiilen, iltica usullerinin yürütülmesi ve yönetilmesinden sorumlu tek mercidir.

İlticaya ilişkin usullere eşit ve adil erişimin sağlanması, mevcut sınırlı kapasiteye rağmen, bekleme süresinin kısaltılması ve sığınmacıların adli yardıma ve BMMYK personeline erişimlerinin tam olarak sağlanması kilit bir öncelik olmaya devam etmektedir.

Menşe ülke bilgi ve iltica dosya yönetim sistemlerinin oluşturulmasına yönelik çalışmalarda ilerleme sağlanması ve sivil toplum kuruluşlarının, mülteci ve göçmenlere yardım sağlanması konusunda idare ile iş birliği imkânlarının kolaylaştırılmasının da kilit önemi haizdir. Göç ve iltica alanında çalışmalar yürüten bazı sivil toplum kuruluşları, 15 Mart 2010 tarihinde bir araya gelerek "Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu"nu kurmuşlardır.

3.4. TÜRKİYE-AB GERİ KABUL ANTLAŞMASI MÜZAKERELERİ

Avrupa Birliği Komisyonu'nun Türkiye'ye önerdiği Geri Kabul Antlaşması taslağı üzerinde ilk heyetler arası görüşmeler 27 Mayıs 2005 tarihinde Brüksel'de yapılmıştır.

AB ile Geri Kabul Antlaşmasına ilişkin ikinci tur görüşmeler 28 Mart 2006 tarihinde Brüksel'de, üçüncü tur görüşmeler ise 30 Haziran 2006 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilmiştir. Gerçekleştirilen görüşmeler taslak metin üzerinden gidilmiş ve özellikle Avrupa ülkelerinde yaşayan vatandaşlarımızın menfaatlerinin korunmasını teminen önerilerde bulunulmuştur.

Bu çerçevede söz konusu antlaşma metninde yapılacak değişikler ile AB tarafına iletilecek önerilerimizin Bakanlıklardan/Genel Sekreterliklerden yetkililerin katılımıyla oluşturulacak ve periyodik olarak toplantılar düzenleyecek bir “Redaksiyon Grubu” tarafından hukuki, idari ve mali veçheleri değerlendirecek bir oluşumun yapılandırılmasına karar verilmiştir.

Son olarak 13-14 Aralık 2006 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen görüşmelerde taslak metin incelenirken tarafımızca geri kabul işlemlerinde ülkemizi makul gözükmeyen taahhütlere sokmaksızın geri kabule konu olacak kişilerin temel haklarının güvencelere bağlanması ve belirli esaslara riayet edilmesinin sağlanması doğrultusunda bir tutum izlenmiştir. Aynı şekilde taslağın tümü üzerinde mutabakata varılmadıkça antlaşmanın sadece bir yazım çalışması olarak nitelendirilebileceği izah edilmiştir.

Bu görüşme esnasında AB tarafına;

- Antlaşmanın makabiline şamil olmaması,
- Kişilerin idari-yasal haklarının önceden kullandırılması
- Mülakat ve ayrıntılı kimlik tespiti için dış temsilciliklerimizle irtibat kurulması,
- Geri kabulün münhasıran havayoluyla uygulanması,
- Sağlık-güvenlik unsurlarının gözetilmesi,
- Üçüncü ülke vatandaşları bakımından antlaşma hükümlerinin ancak Türkiye ile bu ülkeler arasında ikili geri kabul antlaşmaları akdedilmesinin ardından geçerlilik kazanması,
- AB’nin üçüncü ülkelerle Geri Kabul Antlaşması mevcut ise, AB’deki yasa dışı göçmenlerin bu ülkelere doğrudan gönderilmesi,
- Yolculuk giderlerinin talep eden ülke tarafından mense ülkeye kadar karşılanması,
- Göçmenlerin illegal niteliğinin belirlenmesinde zaman sınırlaması konulması gibi antlaşmanın özüne ilişkin hususlarında mutabakata varılmadan taslak

metinde yer alan maddeler üzerinde çalışmanın bir fayda sağlamayacağı belirtilmiştir.

Avrupa Komisyonu tarafımıza önerdiği Geri Kabul Antlaşması taslak metninde geri kabul taleplerinin “insan hakları” bağlamında acil durumlarda 2 gün normal durumlarda ise 14 gün içerisinde cevaplanmasını önermiştir. Buna gerekçe olarak da yasa dışı konumda bulunan yabancıların uzun süre gözetim altında tutulamadıkları gösterilmektedir.

Tarafımızdan da ülkemize gönderilecek üçüncü ülke vatandaşlarının AB ülkelerine ülkemiz üzerinden gidip gitmediklerine ilişkin yapılacak araştırma daha uzun süre gerektireceğinden önerilen sürelerin kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Bunun üzerine Avrupa Komisyonunun geri kabule konu olacak şahısların detaylı kimlik ve durum tespitlerinin Geri Kabul İşlemi’nden sonra gerçekleştirilmesi yönünde bir düşünceye sahip oldukları görülmüştür.

Türk vatandaşı oldukları gerekçesiyle Almanya’dan ülkemize gönderilen ve sonrasında yapılan araştırmalarda Türk vatandaşı olmadıkları tespit edilen Lübnan uyruklu Al-Zein ailesi ile İzzettin Maho Mohammed tüm girişimlere rağmen Almanya’ya geri gönderilememiştir. Daha fazla örneklendirilebilecek bu gibi olayların antlaşmanın bu haliyle kabul edilmesi durumunda çok daha artacağı değerlendirilmektedir.

Kaldı ki Avrupa Birliği Komisyonu’nun gerekçe gösterdiği yasa dışı göçmenlerin gözetim altında tutulabilecekleri sürenin (**detention period**) Avrupa Birliği ülkeleri arasında standart bir şekilde uygulanmamakla birlikte bu süre sınırlaması İspanya’da 40 gün, İrlanda’da 30 gün, İtalya’da 60 gün ve Malta’da 18 ay olarak uygulanmaktadır. Bu noktada Avrupa Birliği yetkililerinin bir dayatma politikası içinde olduğu değerlendirilmektedir.

Avrupa Komisyonu 2006 yılı Türkiye ile ilgili İlerleme Raporunda; AB ile bir Geri Kabul Antlaşmasının sonuçlandırılması görüşmelerinin ağır adımlarla devam ettiği ve görüşmelerin zamanında ve başarılı bir şekilde sonuçlandırılması için Türkiye’nin çabalarının artırılması gerektiği ifade edilmiştir.

AB ile ülkemiz arasında imzalanması planlanan Geri Kabul Antlaşması uluslararası alanda ülkemize büyük sorumluluklar ve maddi külfet yüklemektedir. Ülkemiz bu sorumluluğun bilinci ile Geri Kabul Antlaşması görüşmelerini büyük bir titizlikle yürütmektedir

Sonuç olarak

AB üyeliğinden önce Geri Kabul Antlaşması'nın imzalanması hali AB üye ülkeleri ellerinde bulunan kaçak göçmenleri Türkiye'ye gönderilmelerinin yolunu açacak ve ülkemizin, Doğu ve Afrika ülkeleri ile Geri Kabul Antlaşmaları bulunmayan, ülkemizde bahse konu yasa dışı göçmenlerin yerleşik halde kalmaları sonucunu doğuracaktır.

Bu halin devamında ise, devletçe muhafaza edilmelerinde yaşanacak sosyal yaşam eksiklikleri uluslararası kuruluşlarca takip edilerek ülke aleyhine raporlar düzenlenmesine sebebiyet verecektir. Sayıları yüz binlerle ifade edilen yasa dışı göçmenlerin yaşam alanları oluşturulması, işe ve ibate giderleri, ülkelerine iade giderleri ya da ikinci adrese yerleştirilmelerinde ise; yasal yerleşim hakkı tanınamayacağından illegal iş gücü istismarı kapısı açılacaktır.

Ayrıca gönderilen yasa dışı göçmenlerin sınır dışı edilmesinde yaşanacak zorluklardan doğan sorunlar ise ülkemiz aleyhine propaganda malzemesi olarak kullanılabilir.

Bu sebeplerden dolayıdır ki, AB ile bir Geri Kabul Antlaşması imzalamadan önce yasa dışı göçte kaynak ülke olarak isimleri geçen Afganistan, Pakistan, Bangladeş vb. gibi ülkelerle Geri Kabul Antlaşmaları yapmak, bu Geri Kabul Antlaşmaları yapıldıktan sonra AB ülkelerinde yakalanan ve ülkemizden gittiği tespit edilen yasa dışı göçmenlerin durumlarının titizlikle uzman bir ekip tarafından incelenmesinin ardından kabulünü gerçekleştirmek gerekmektedir.

AB ile imzalanması düşünülen Geri Kabul Antlaşması yeterli alt yapı hazırlanmadan imzalanması durumunda ülkemiz hem maddi, hem de imaj açısında büyük zararlar görebilecektir. Bu nedenle önce altyapı hazırlanmalıdır. Daha sonra

tüm hazırlıkların yapılmasının ardından ülkemiz menfaatleri yönünde bir Geri Kabul Antlaşması imzalamanın daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3.4.1. Türkiye Ve Yunanistan Arasında Yasa Dışı Göç

Fransız **Le Monde** gazetesinin 7 Eylül 2007 tarihli sayısında Türkiye ile Yunanistan arasındaki kaçak göçü konu alan bir yazıda Türkiye-Yunanistan sınırından her yıl on binlerce kaçak göçmenin geçtiği, göçmenlerin Asya'dan, Ortadoğu'dan, Mağrip'ten ve Sahra altı Afrika'dan geldikleri, Yunanistan makamlarına göre 2006 yılında 100.000 göçmenin Türkiye'den Yunanistan'a kaçak olarak geçtiği, İzmir bölgesinde insan kaçakçılarının turistlerin ortasında her gün onlarca göçmeni kayıklara yükledikleri, insan kaçakçılığının bölgede getirisi yüksek bir sektör haline geldiği, İzmir Valisi Cahit KIRAÇ'a göre bunun öncelikli bir sorun olmadığı, ancak göçmenlerin boğularak ölmeye devam ettikleri, Yunanistan'ın ise Türkiye'yi insan kaçakçılığıyla mücadele konusunda yeterli iş birliği yapmamakla suçladığı belirtilmektedir.

Makalede devamla, Senegalli bir kaçak göçmenin ifadelerine dayanılarak, İzmir'de bir Emniyet müdürünün oğlu sayesinde sorunsuz olarak kayıklara bindirildikleri iddia edilerek, göçmenlerin Ege Denizi'nde her türlü Yunan ada ve adacığını hedef olarak belirledikleri, ancak Yunanlı yetkililerin yakaladıkları göçmenleri denize zorla geri sürdükleri yönünde ciddi şüpheler bulunduğu, Yunan Sahil Güvenlik botlarının uluslararası sularda kayıklara ateş açarak batırmaya çalıştıklarının ileri sürüldüğü, STK'lar ve Avrupa kurumları tarafından sık sık suçlanan Yunanistan'ın aslında Avrupa'nın en az konuksever ülkesi olduğu ve göçmenler tarafından daha ziyade bir geçiş ülkesi olarak görüldüğü, Sakız Adası'ndaki hastane yetkililerine göre tedaviye gelen çok sayıda kaçak göçmenin darp izleri taşıdıkları, Yunan adalarındaki göçmen kamplarının da Avrupa standartlarından uzak oldukları, Yunanistan'ın bu bağlamda Avrupa Birliği'nden yardım beklediği, 11 milyon nüfuslu Yunanistan'ın 1,5 milyonluk göçmen nüfusu nedeniyle çok zor durumda olduğu kaydedilmektedir.

Yunanistan, Avrupa Birliği sınırlarına girişte birinci kapı olduğundan göç konusunda en kritik ÷lkelerden birisidir. Avrupa Birliği açısından Yunanistan'ın sınırlarını korumak belki de genellikle Doğu'dan Batı'ya doğru yasa dışı göçün hedefi olan Avrupa'yı büyük oranda korumak anlamına gelecektir.

Bu yaklaşımla, 24 Ekim 2010 tarihinde, gece yarısına saatler kala, Avrupa Sınır Koruma Ajansı Frontex'e, Yunanistan'ın Vatandaşı Koruma Bakanı Christos Papoutsis tarafından, kısaca RABIT olarak adlandırılan “AB Hızlı Sınır Müdahale Timi”nin Yunanistan-Türkiye sınırına konuşlandırılmasına ilişkin bir talep ulaştırılmıştır. Frontex Direktörü Ilkka Laitinen, bir açıklama yaparak, Yunanistan'daki “acil” ve “istisnai” durum sebebiyle, bu talebe olumlu yanıt verilmesine karar verildiğini bildirmiřtir¹³⁰.

Bu karar sonrasında Türkiye Yunanistan sınırında bulunan Meriç Nehri'nin Yunanistan tarafına bakan kısmında Avrupa Sınır Koruma Ajansı Frontex 175 hızlı sınır müdahale ekibini konuşlandırmıştır.

BMMYK tarafından yapılan açıklamada; İngiltere, Fransa, Almanya, İsveç gibi AB ÷lkelerinde, mülteci statüsü tanıma oranı %31 iken, Yunanistan'da bu oranın yaklaşık % 0,3 olması endişe verici bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin Yunanistan'a etkin sınır desteğini vermesindeki önemli etkenlerden birisi de budur. şöyle ki: Dublin II kuralları uyarınca, göçmenlerin ilk giriş yaptıkları AB ÷lkesinde sığınma talebinde bulunmaları gerekirken, “kağıtsız” göçmenler mülteci statüsünün görece daha kolay elde edildiği ÷lkelerde koruma talebinde bulunmakta ya da yasa dışı bir konumda çalışma ve yaşamanın yollarını araştırmaktadır. Üye ÷lkelerdeki ekonomik şartların yanı sıra sığınma sistemleri arasındaki belirgin farklar, göçmenin giriş yaptığı ÷lkede değil de başka bir ÷lkede şansını denemek istemesine (asylum shopping) yol amaktadır. Dolayısıyla, Dublin II düzenlemeleri gereği, birçok sayıda göçmen Yunanistan'a geri gönderilmesine karşın, Yunanistan'ın çok nadir mülteci statüsü tanınması nedeniyle, göçmenler “yasa dışı” konumda bulunmayı sürdürmektedir.

¹³⁰ http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/, erişim, 23.07.2011

Bir yandan yasa dışı göçmenlerin Avrupa'ya ilk giriş noktası olarak doğal göç rotası gereği Yunanistan'ı seçmeleri ile yoğun bir yasa dışı göçmen potansiyelinin oluşması, bir yandan yakalanan yasa dışı göçmenlerin büyük bir çoğunluğunun kendi ülkelerine geri dönmek için sığınma talebinde bulunmaları ve Yunanistan'ın bu ihtiyacı karşılayamaması, daha da önemlisi bunlara ek olarak Dublin-II kuralları uyarınca¹³¹; diğer Avrupa Birliği ülkelerinde sığınma başvurusu yapıp tahkikata tabi olduktan sonra sorumluluğun o ülkede değil de göçmenin ilk giriş yaptığı Yunanistan'da olduğu zannıyla gönderilen göçmenler de göz önünde bulundurulduğunda Yunanistan çok zor durumda kalmaktadır. Tabiri caizse Yunanistan göç konusunda, Avrupa Birliği'nin sıkıntılarını süpürdüğü ve temizleyemediği arka balkon konumuna düşmüştür.

Yunanistan'ın elinde bulunan göçmenleri ülkelerine ya da geldikleri yerlere gönderebilmesi için göçü etkin yönetebilmesi gerekir bunu da temel şartı üçüncü ülkelerle en başta da Türkiye ile Geri Kabul Antlaşması yapmak ve var olan antlaşmaların da etkinliğini artırmaya çalışmaktır. Yunanistan ilerleyen bölümlerde de detaylı ele alacağımız gibi Türkiye ile mevcut antlaşmasını etkinleştirmeye çalışmaktadır.

Geri kabul antlaşmalarına ek olarak Yunanistan'ın Dublin-II Uygulamalarının aleyhine ortaya koyduğu zorunluluklardan da kurtulması gerekmektedir. Bu bağlamda diğer üye devletler ile yaptığı müzakereler neticesinde; 3 Kasım 2010 tarihi itibarıyla, Hollanda, Almanya, Avusturya ve İsveç, Dublin II uyarınca sığınmacıların Yunanistan'a transferini durdurduğunu açıklamıştır.

Avrupa Birliği'nin başlangıcı olan Yunanistan'da bir yandan bu yasal düzenlemeler ve uygulamalar etkinleştirilmeye ve geliştirilmeye çalışırken diğer yandan yasa dışı göçe yönelik sınır arazisi üzerinde de değişiklikler yapılmaya başlanmıştır.

¹³¹ Konsey Tüzüğü (AT), 18.02.2003, 343/2003, Madde 17: “ Kendisine bir sığınma başvurusu yapılmış olan bir Üye Ülke'nin başvuruyu incelemekten başka bir Üye Devlet'in sorumlu olduğunu düşünmesi halinde, başvurunun yapıldığı Üye Devlet, mümkün olduğu kadar çabuk ve her durumda Madde 4(2)'deki anlamda başvurunun yapıldığı tarihten itibaren üç ay içinde, diğer Üye Devlet'ten başvuranın sorumluluğunu üstlenmesini isteyebilecektir. Bir başvuranın sorumluluğunun üstlenilmesi isteği üç aylık süre içinde bildirilmediğinde, sığınma başvurusunu incelemenin sorumluluğu başvurunun yapıldığı Üye Devlet'e ait olur.”

Yunan Hükümetinin aldığı kararlar doğrultusunda; Türk-Yunan sınırındaki Meriç Nehrine paralel olacak şekilde 120 kilometre boyunda ve 30 metre genişliğinde bir kanal inşa edilmektedir. Bu kanalın %17'lik kısmı tamamlanmış bulunmaktadır. Aslında 2009 yılında, yasa dışı göçü önlemek için Meriç Nehri'nin kuzeyine açılan kanalın mücadelede başarıyı artırması kanalın nehir boyunca devamı kararı çıkmasına sebep olmuştur.

Şunu da belirtmek gerekir ki burada tek amaç yasa dışı göçü önlemek değildir diğer bir amaç da olası bir Türk-Yunan savaşında Türk tarafının tanklarının Yunan topraklarına girişini engellemektir.

Alınan diğer bir kararlar da; yine Meriç Nehri'nin kuzeyine çit inşasına da başlanacağı bildirilmektedir¹³².

3.4.2. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Antlaşması

8 Kasım 2001 tarihinde “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti arasında Terörizm, Örgütlü Suçlar, Yasa Dışı Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasa Dışı Göç ile Mücadele Antlaşmasının 8. Maddesi” kapsamında bir “Geri Kabul Protokolü” imzalanmıştır. Söz konusu antlaşma iki ülke üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü kapsamakta olup, 12 Mart 2002 tarih ve 3914 sayılı kanunla, 24 Nisan 2002 tarihinde 25148 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve uygulamaya başlanmıştır.

Söz konusu protokole göre geri kabul işlemi; taraf ülkelerden birisinden geçtiği belirlenen yasa dışı göçmenin yakalanmasının ardından irtibat noktasınca, karşı tarafın irtibat noktasına en geç 15 gün içerisinde bildirilir. Bildirilen yasa dışı göçmenin antlaşmaya taraf ülkeden gelip gelmediğinin tespiti için 75 gün süre tanınır. Bu süre sonunda taraf ülkeden geçtiği tespit edilen yasa dışı göçmenlerin geri kabul işlemi irtibat noktasına bildirerek ilgili hudut kapısınca da kabul işlemi yapılır.

Protokol kapsamında bugüne kadar, Yunanistan Makamları çeşitli uyruklardan 22312 yasa dışı göçmenin ülkemizden illegal olarak geldiğini iddia etmiş, yapılan araştırmalar neticesi bu göçmenlerden 4452'sinin ülkemizden

¹³² <http://www.ntvmsnbc.com/id/25236850/>, erişim.07.06.2011.

Yunanistan'a gittiği tespit edilmiş ve geri alınmasına karar verilmiş, ancak Yunanistan kabul edilen bu yasa dışı göçmenlerden 1545 yasa dışı göçmeni ülkemize teslim edebilmiştir.

Türk yetkililerine göre durum Yunanistan makamları sorumluluk sahalarında tespit ettiği yasa dışı göçmenleri nereden geldiklerine bakmaksızın "kolay kurtuluş" yolu olarak Ege Denizi'nde karasularımıza, kara sınırında ise Meriç Nehri üzerinden topraklarımıza yasa dışı yollardan sevk etmesi olarak görülmektedir.

Yunanistan'da yayınlanan KATHIMERINI gazetesinin 15 Ekim 2006 tarihli sayısında yer verilen ve aşağıda detayı verilen bir haberdir. Söz konusu haberde;

Yunan askerlerinin yasa dışı göçmenleri Türkiye'ye gönderme yöntemlerinden bahsedilerek; Meriç üzerinden göndermeye "Odun kesme", Ege Denizi'nden yollamaya "Dalga çıkarma" yöntemi denildiği,

Bahse konu gazete haberin devamında, Yunan Sahil Güvenliğinin Meriç Nehri veya Ege Denizi'nden gelen kaçak yasa dışı göçmenleri Türkiye'ye gönderme yöntemlerinin ayrıntılarından bahsedilerek, kaçakları Meriç Nehri'nden "Odun kesme" kılıfıyla, Ege Denizi'nden ise "Dalga çıkarma" yöntemi ile Türkiye'ye gönderdiklerini,

Kaçak yasa dışı göçmenlerin Türkiye'ye gönderilmesinde "Kışın ayda bir gün saat:16.00, yazları da haftada üç kez 19.30 sularında Yunan askerleri ve polisler "Odun kesmeye" gitmek maksadıyla, siyasi iltica talebinde bulunmalarına bile hak tanımadan, Meriç Nehri belgesindeki nezarethanelerde bekletilen kaçak yasa dışı göçmenleri 80-90 kişilik gruplar halinde, normalden daha küçük plakası olan beyaz bir kamyonla bindirip, Meriç Nehri'ne getirdiklerini, burada üç subay ve tam teçhizatlı beş-altı askerin yasa dışı göçmenleri devraldığını, Nehrin kıyısında ihtiyar bir kayıkçının beklediğini, Türk askerlerinin devriye saatinin önceden bilindiğini, devriye askerler geçtikten sonra 30'ar kişilik gruplar halinde küçük tekneye bindirip, ihtiyar kayıkçı tarafından karşı tarafa geçirilip geri dönüldüğünü, böylece "Odun kesme" yönteminin tamamlandığını,

Ege Denizi'nden gelen kaçaklar için uygulanan metodun ise; kaçak yasa dışı göçmenlerin küçük teknelerle Yunan adalarına yaklaştıklarını, tespit edildiklerinde Yunan Sahil Koruma botunun sandallara yaklaştığını ve projektörlerini yaktığını, Güvenlik kuvvetlerinin sandaldaki kaçaklara teknenin motorunu durdurmalarını

emrettiğini, önce teknelerin Ege adalarından aksi istikamete yani Türk sahillerine doğru romörk edildiğini, sonra Yunan Sahil Güvenlik botları bu teknelerin etrafında dolaşarak dalga oluşturduğunu, kaçak göçmenlerin bulunduğu teknelerin motorları çalışmadığından dalganın etkisiyle Yunan karasuları dışına sürüklendiğini, bazı durumlarda ise havaya ateş açıldığından bahsetmiştir.

3.5. SON DÖNEMDE HIZLANAN İLTİCA VE GÖÇ MEVZUATININ AVRUPALILAŞTIRILMASI ÇALIŞMALARI

3.5.1. Göç Mevzuatı Ve İltica Alanında Yapılan İdari Ve Yasal Düzenlemeler

Daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz gibi İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyetlerini yürüten İltica ve Göç Bürosu, halen göç ve iltica mevzuatının Avrupalılaştırılması ile ilgili yasaları geliştirme ve kurumsal bir yapı kurma çalışmalarına aralıksız devam etmektedir. İltica ve Göç Bürosu hala kapsamlı bir iltica politikası oluşturulması amacıyla mevzuat hazırlanmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, uzun zamandır hazırlanmakta olan ve nihayetinde son şekli verilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı 13 Ocak 2011 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur¹³³.

İlk bakışta güvenlik konuları ile alakalı gözüken göç ve iltica alanını incelerken sadece güvenlik endişeleri temelinde olayın algılanması yanıltıcı olacak ve konunun çok yönlü boyutu gözden kaçırılacaktır. Yasa dışı göç ve yabancıların Türkiye'ye iltica etmeleri ve bu konuları düzenleyen yasalar sadece güvenlik alanını domine etmeyecektir. Aksine gelişen ve değişen bu mevzuatlar, Türkiye'nin kamu düzeni ve kamu güvenliğinin yanında, ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapısı ile de derinden ilgilidir. Bu bakış açısı ile göç ve iltica mevzuatını etkin bir şekilde uygulayacak, tüm dünyadaki örnekleri ile paralel olarak, insan haklarına saygılı ve yönetilebilir bir kurumsal yapı kurulmasına ihtiyaç vardır. Bu yapı

¹³³ http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?content=170&page=10, İçişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, erişim.26.04.2011.

içerisinde; ihtiyaçları karşılayacak fiziki bir altyapı oluşturulmalı ve konuya ilişkin strateji geliştirecek bir kurum oluşturulmalıdır. Göç Genel Müdürlüğü bu noktada kurulacaktır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hakkında Kanun Tasarısı içerisinde hem teşkilatlanması ve hem de yapısal durumu ortaya koyulan Göç Genel Müdürlüğü ilerleyen zamanlarda tasarı yasalaşırsa kurulacak¹³⁴.

Bu Kanun Tasarısının tek amacı Türk göç ve iltica yasalarının sadece AB müktesebatı ile uyumlu hale gelmesi değil aynı zamanda Türkiye'nin ihtiyacı da olan hukuki, idari ve fiziki altyapı ihtiyaçlarını karşılamaktır.

İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu tarafından hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı, bir yandan iltica ve göç alanlarında mevcut sistemi önemli ölçüde güçlendirirken diğer yandan da temel politikaları yeniden tanımlamaktadır. Taslak, kurulmasını öngördüğü özel bir profesyonel birimi olan Göç Yönetimi Genel Müdürlüğünü yabancıların ülkeye giriş ve çıkışları, ikamet izinleri, iltica sistemi, yasa dışı göç ve insan ticareti ile mücadele konularında sorumlu kılmaktadır. Taslak, sadece Göç ve İltica Bürosu görevlileri tarafından değil aynı zamanda, Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Ofisleri, Avrupa Konseyi Uzmanları, Avrupa Komisyonu Uzmanları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi uzmanları, ilgili sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler ile istişare içerisinde hazırlanmıştır¹³⁵.

Kolluk kuvvetleri, geçmiş tarihlerde yasa dışı göç konusunda soruşturmalar yürütürken suçun teşebbüste kaldığı zamanlarda çok zorlanmakta ve tahkikatları neticelendirememekte idi. 22 Temmuz 2010 tarihinde Türk Ceza Kanununun 79. Maddesine eklenen “ Suç teşebbüs aşamasında kalmış olsa dahi, tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur. “ maddesi ile bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve daha etkin bir mücadele ortaya koyabilmek fırsatı yakalanmıştır. Özellikle Ege kıyılarında, şişme botlar tarafından gerçekleştirilen göçmen kaçakçılığı faaliyetlerinde bir azalma sağlanmıştır.

¹³⁴ <http://www.trtdeutsch.com/Haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=53246e5f-1505-43be-9b8a-c3b368ece529> , TRT Resmi İnternet Sitesi, erişim.14.07.2011.

¹³⁵ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı Taslağının İlgili Maddeleri

Bilindiği gibi, Budapeşte süreci, 50 ülke hükümetinin ve 10 uluslararası kuruluşun katıldığı, yasa dışı göçün önlenmesi ve yasa dışı göçle mücadelede kalıcı çözümler sağlanmasını ve göç idaresi alanında sürdürülebilir mekanizmalar kurulmasını amaçlayan hükümetler arası gayri resmi bir iş birliği ve diyalog forumudur. 2003 yılı Eylül ayından beri Budapeşte Süreci'nin Eş Başkanlığını deruhte eden Türkiye, 2006 Ocak ayında sürecin başkanlığını üstlenmiştir¹³⁶.

Budapeşte Süreci Başkanı olarak, Türkiye, 4 Kasım 2010 tarihinde İstanbul'da İpek Rotalar Bölgesi Budapeşte Süreci Çalışma Grubu'nun ilk toplantısı organizasyonunu düzenlemiştir. Toplantı; hedef, transit ve menşe ülkelerden gelen temsilcileri bir araya getirdi. Yasa dışı göçe kaynaklık eden ülkelerden Afganistan, Bangladeş, Çin, Irak, Pakistan ve Suriye temsilcilerinin de katıldığı bu toplantıda, göçe hedef olan ülkeler ile iş birliği için ortak bir zemin oluşturulması amaçlanmıştır. Kıtaların kesiştiği noktada, hem güney hem doğu göç akımları için kavşak noktasında yer alan Türkiye, bu güzergâhlarda bulunan kaynak ülkeler ile kuvvetli tarihsel bağları bulunduğundan bu Çalışma Grubu içerisinde iş birliğini başlatmak için kilit ülke konumdadır.

24.02.2010 tarihinde İçişleri Bakanlığı oluru ile Yasa dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurulun temel amacı; yasa dışı göçle mücadele konusunda uygulanacak politikaları ve alınacak tedbirleri belirlemek için kurulmuştur. Kurula çeşitli kamu kuruluşlarının¹³⁷ da katılımıyla daha etkin ve verimli bir iş birliği sağlanmaktadır. Kurul en son toplantısını 25.04.2011 tarihinde gerçekleştirmiştir¹³⁸.

¹³⁶ http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-yasadisi-gocle-mucadelesi-.tr.mfa, Dışişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, erişim.25.05.2011.

¹³⁷ Genel Kurmay Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü (Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı ile Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcileri katılmaktadır.

¹³⁸ http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=134, Göç ve İltica Bürosu Resmi İnternet Sitesi, erişim. 26.04.2011.

3.5.2. İltica Ve Göç Alanında Uluslararası Kuruluşlar İle Yapılan Çalışmalar¹³⁹

Türkiye yasa dışı göçle daha etkin mücadele etmek adına başta Avrupa Birliği ve ilgili organları olmak üzere, Birleşmiş Milletler, Uluslararası Göç Örgütü ile iş birliğini geliştirme çalışmalarına ağırlık vermektedir. Türkiye'nin bu yaklaşımı; Avrupa Birliği Komisyonu İçişleri Genel Müdürü Stefano Manservisi'nin 2011 Ocak ayında Ankara'ya yaptığı ziyarette de vurgulanmıştır¹⁴⁰.

Daha önceki kısımlarda da bahsedildiği gibi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı hazırlanırken BMMYK'nın etkin yardımı alınmıştır. Birleşmiş Milletler ile göç ve iltica alanındaki çalışmalar sadece kanun tasarıları hazırlanırken değil aynı zamanda ilgili bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatlarının eğitimi aşamasında da devam etmektedir.

Göç konusunda politika geliştirme çalışmalarına hız veren Türkiye, kaynak, transit ve hedef ülkeler arasında iş birliğini genişletmek ve derinleştirmek için çaba sarf etmektedir. Bu çabaların bir izdüşümü olarak son dönemlerde Türkiye yasa dışı göç konusundaki politikaların geliştirilmesi için özellikle Avrupa Birliği ülkelerinden İngiltere ve Yunanistan ile iş birliğini artırmıştır. Bu çalışmalara Macaristan ve Bulgaristan da zaman zaman dâhil edilmektedir. Özellikle Bulgaristan ile bu görüşmelerin sonucunda sınır kontrolü alanında iş birliği antlaşmaları gündeme gelmektedir ve yakın bir zamanda da hayata geçeceği beklenmektedir.

Çalışmamızın İkinci Bölümündeki Türkiye ve Yasa dışı Göç kısmında detaylı bir şekilde bahsettiğimiz gibi Doğu'dan Batı'ya doğru Türkiye'yi transit ülke olarak kullanarak Avrupa Birliği ülkelerine ulaşmak için çabalayan yasa dışı göçmenlerin son çıkış noktası Ege Denizi'dir. Bu bölgedeki mücadelenin etkinliğini fazlaştırmak için Ege Denizi'nde, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın cihazları ve ekipmanları artırılmıştır. Örneğin Sahil Güvenlik Komutanlığına ait hücum bot ile teknelerin üzerinde bulunan termal kameralar ve gece görüş dürbünleri % 29

¹³⁹ Erkoçak Ege, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Bölüm Başkanı, temin edilen “ Migration Management ” başlıklı bilgi notu, Türkiye'ye ve kurumlarına ait istatistiki veriler bu bilgi notundan derlenmiştir.

¹⁴⁰ CNN TÜRK, “AB'den Türk-Yunan sınırına inceleme”, erişim.14 Ocak 2011.

oranında ve mobil radarlar ise % 38 oranında artırılmıştır. Yine deniz sınır güvenliğinde kullanılmakta olan helikopter sayısı da % 50 oranında arttırılmıştır.

Yapılan bu iyileştirme çalışmaları neticesinde; 2010 yılında bir önceki yıla oranla % 67 azalma göstererek sadece 1219 yasa dışı göçmen Ege Denizi'nde yakalanmıştır.

Yunanistan ile 8 Kasım 2001 tarihinde “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Suç İle Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Yasa Dışı Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasa Dışı Göç ile Mücadele Antlaşmasının 8. Maddesi” kapsamında bir “Geri Kabul Protokolü” imzalanmıştır. 2010’un Mayıs ayında İkili Geri Kabul Protokolü çerçevesinde iki ülkenin İçişleri Bakanları tarafından imzalanan Ortak Deklarasyonu ile Geri Kabul Protokolünü daha etkin işletmek ve ilişkileri geliştirmek için 2010 yılında üç ayrı toplantı planlanmış ve gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmelerden çıkan en önemli sonuç İzmir / Dikili Limanı’nın açılmasıdır.

Yine Yunanistan ile yasa dışı göçe karşı mücadelede etkin bir iş birliği geliştirmek için, İçişleri Bakanının daveti üzerine, Yunan Vatandaşlarını Koruma Bakanı Mart 2011 başlarında Ankara'ya resmi bir ziyaret gerçekleştirmiştir.

3.5.3. Geri Gönderme Merkezlerinin İyileştirilmesi¹⁴¹

Kaçak yollardan ülkeye giriş yaparak yurtdışına kaçmak üzereyken yakalanan yasa dışı göçmenlerin güvenli bir şekilde ülkelerine geri gönderilmelerini sağlayacak sistem içerisinde en önemli konu şüphesiz ki Türkiye’de yakalandıktan sonra sınır dışı edilene kadar ki süre içerisinde kalacakları yerlerdir. Bu konuya verilen önem bir göstergesi olarak çeşitli illerde yeni geri gönderme merkezleri inşa edilmektedir. Örneğin, Aydın, Van ve Edirne'de 1500 kişi kapasiteli 3 ayrı geri gönderme merkezi inşaatına başlanmıştır.

Yine Ankara ve Erzurum illerinde de toplam kapasitesi 1500 olan iki ayrı geri gönderme merkezi Avrupa Birliği ile eşleştirme projelerinden olan "Yasa Dışı Göçmenler için Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması Eşleştirme Projesi" kapsamında inşa edilmeye başlanmıştır.

¹⁴¹ Bu bölümde kullanılan veriler Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 2011 yılına ait yayınlanmamış kurum içi raporlarından derlenmiştir.

Yine yasa dışı göçün giriş güzergâhı olan Doğu illerimizden Bitlis ili Tatvan İlçesinde yaptırılan 650 kişi kapasiteli geri gönderme merkezi 2011 yılı içerisinde hizmete açılmıştır.

Geri kabul merkezlerinin fiziksel koşullarını iyileştirme çalışmaları için 15 Eylül 2010 tarihinden bu yana harcanan para 688.000 TL'dir.

3.5.4. Son Dönemde AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması Müzakereleri

Yasa dışı göçle mücadele alanında önemli bir dış politika aracı görülen ve 2002 yılındaki Sevilla Zirvesi'nden bu yana AB tarafından sıkça başvuru alan bir yöntem olan Geri Kabul Antlaşmaları, doğası gereği AB lehine asimetrik bir ilişki barındırır. Her ne kadar, orantılılık ilkesine dayandırılmaya çalışılsa da, antlaşmada ortaya koyulan yükümlülükler her zaman üçüncü ülkenin aleyhine işlemektedir. Bu hususun son derece bilincinde olan Avrupa Komisyonu, tam da bu nedenle, Türkiye'ye vize kolaylığı antlaşması önererek "havuç ya da ödül mekanizmasını işletmeye çabalamaktadır.

Türkiye ile Geri Kabul Antlaşması imzalayarak, birlikte yakalanan ve Türkiye üzerinden Birliğe giriş yaptığı tespit edilen "yasa dışı" göçmenleri (üçüncü ülke vatandaşları dâhil) Türkiye'ye iade etmeyi öngören AB ile Türkiye arasında bir süredir askıda bulunan müzakereler, geçtiğimiz sene yeniden başlatılmıştır. Söz konusu antlaşmanın Türkiye'ye ekonomik, idari ve sosyal yük getireceğini her fırsatta dile getiren Türk yetkililer, "eşit külfet paylaşımı" ilkesi kabul edildiği takdirde, uzlaşmaya yanaşacaklarını açıklamıştı. Büyük ölçüde "kapalı kapılar ardında" gerçekleştirilen müzakereler neticesinde, Türk ve Avrupalı yetkililerin yaptığı açıklamalardan, gelinen noktada ortak bir metin üzerinde uzlaşıldığı, hatta söz konusu antlaşmanın parafe edilecek hale getirildiği anlaşılmaktadır.

Burada vurgulanması gereken nokta, geçtiğimiz haziran ayındaki AB Konseyi toplantısında, Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması metni için üç üye ülkenin (Yunanistan, Almanya ve Avusturya) "Hayır" oyu kullandığıdır. Avrupa Komisyon ile görüşmelerde geri kabul metnine yeşil ışık yakan Yunanistan, Konsey toplantısında, "ortak sınırlara" (common borders) açık bir şekilde atıfta

bulunmadığı gerekçesiyle metni kabul etmediğini açıklamıştır. Almanya ve Avusturya'nın "teknik" çekinceleri, metinde yapılan ufak değişikliklerle aşılırken, Yunanistan'ın vetosu sürmektedir. Avrupa Komisyonu açısından da bu istek çok haklı bulunmamaktadır, zira Geri Kabul Antlaşması gibi teknik bir antlaşmanın önünü kapatabilecek siyasi konuların gündeme getirilmesi, müzakereler için yoğun çaba harcayan Avrupa Komisyonu'nun da elini zayıflatmaktadır. Ayrıca, Komisyon, yetkilileri "Türkiye/Yunanistan arasındaki sınır sorununun çözüleceği platform Geri Kabul Antlaşması değil" görüşünü dile getirmektedir.

Bir diğer önemli husus, Türkiye ile Yunanistan arasında 2001 yılında imzalanan, ancak uygulamada sorunların yaşandığı Geri Kabul Antlaşması ile ilgilidir. Mayıs 2010 tarihinde Türkiye ve Yunanistan tarafından yayımlanan ortak deklarasyonda, Geri Kabul Antlaşmasının uygulanarak 1000 kişinin iadesi öngörülmüştü. Geçtiğimiz yıl haziran ayında resmi temaslarda bulunmak üzere Ankara'yı ziyaret eden Yunanistan İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Konstantinos Bitsios, yasa dışı göç baskısının azaltılması için, Türkiye'den sınırlarını kontrol etmesini talep etmiştir.

Türkiye'nin herhangi bir önlem almaması halinde, yasa dışı göçün AB için giderek artan bir sorun hale geleceğini ve Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerinin bu sorun ile bağlantılandırılabilmesini ima etmiştir. Kimi çevreler tarafından "tehdit" olarak yorumlanan bu görüşlerine ek olarak, Bitsios, Türkiye'nin bu sorun ile tek başına mücadele etmesinin beklenemeyeceğini ve gerek Yunanistan gerekse AB aracılığıyla Türkiye'ye gerekli desteğin verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bitsios, ayrıca, Yunanistan'a yılda 148 bin yasa dışı göçmen ulaştığının, bu kişilerin 60 bininin Türkiye üzerinden AB topraklarına ulaştığını, Türkiye'nin ise sadece 200'ünü geri aldığını ifade etmiştir. Diğer taraftan, Türk yetkililer, Yunanistan'ın kendi kara sularında yakaladığı göçmenleri, Türk kara sularına ittiği veya bu yöne doğru kaçmasına izin verdiğini öne sürmektedir. İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün raporunda, Genel Kurmay Başkanlığı'nın (Türkiye) Yunanistan'ın 2002-2007 yılları arasında yaklaşık 12,000 üçüncü ülke uyruklu kişiyi Türkiye'nin sınırlarına bıraktığı yer almaktadır.

Geri kabul konusunda, söz konusu antlaşmanın imzalanması halinde Türkiye'ye ne kadar ekonomik, idari ve sosyal yük getireceği ancak Türk yetkililer

tarafından yürütülecek kapsamlı bir etki analizi çalışması ile ortaya koyulabilir. Böyle bir çalışma ne yazık ki mevcut değil, o sebeple tüm öngörüler olasılıktan öteye geçemiyor¹⁴².

3.5.5. Türkiye'nin Yasa Dışı Göç Konusunda Üçüncü Ülkeler İle Geri Kabul Antlaşması Müzakereleri Ve Sonuçları

Geri Kabul Antlaşmaları, ülkeleri yasa dışı göçe karşı önlem almaya teşvik eden, yasa dışı göçmenlerin insan onuruna yakışır şekilde ülkelerine gönderilmelerini sağlayan etkin bir araçtır. Türkiye yasa dışı göçle mücadele çerçevesinde, kaynak ülkelerle Geri Kabul Antlaşmaları yapılmasına önem atfetmektedir; bugüne kadar, Suriye, Kırgızistan, Romanya, Ukrayna ve Yunanistan ile Geri Kabul Antlaşmaları imzalanmıştır¹⁴³.

Bu antlaşmalara ek olarak son dönemlerde; Pakistan ile 7 Aralık 2010 tarihinde, Nijerya ile 18 Ocak 2011 tarihinde, Yemen ile Ocak 2011 tarihinde, Rusya ile 2 Şubat 2011 tarihinde yılında geri kabul antlaşmaları imzalanmıştır.

Daha önce Geri Kabul Antlaşması imzalanan Yunanistan ile 1 Eylül 2010 tarihinde mevcut Geri Kabul Antlaşmasının tam ve etkin bir şekilde uygulanması için ortak bir deklarasyon imzalanmış ve bu görüşmelerde alınan kararlar uyarınca, Dikili Limanı, 1 Eylül 2010 tarihinden itibaren geri kabul işlemleri için açılmıştır.

¹⁴² Zeynep Özler, “Türkiye – AB Geri Kabul Antlaşması Müzakerelerinde Son Durum Ve AB Sınır Gücünün Türk-Yunan Sınırında Konuşlandırılması”, **İktisadi Kalkınma Vakfı**, Kasım 2010, s.1-11.

¹⁴³ http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-yasadisi-gocle-mucadelesi-.tr.mfa, Dışişleri Bakanlığı'nın Resmi İnternet Sitesi, erişim 25.05.2011.

SONUÇ

İnsanlık tarihi kadar eski olan göçün, değişimin eksik olmadığı ve giderek büyüdüğü bir yapısı vardır. Uluslararası boyutu da yeni olmamakla birlikte ulusal sınırların ortaya çıkmasıyla bir anlam kazanmaya başlamıştır. İnsan hareketleri açısından deneyimli bir ülke olan Türkiye ve Anadolu coğrafyası, çevre ülkelerdeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklardan dolayı tarihin hemen hemen her döneminde göçlere maruz kalmıştır. Osmanlı'nın kuruluşundan sonra özellikle Balkanlarda genişlemeye başlamasıyla Anadolu'nun içlerinden bu bölgelere gönderilen Türkmen Boyları, Osmanlı'nın toprak kaybettiği ilk antlaşma olan 1699 Karlofça Antlaşması'ndan sonra kaybedilen topraklardan çekilmeye başlamış, bu çekiliş zaman zaman münferit zaman zaman da yoğun göçler olarak kendini göstermiştir. Burada belirleyici olan en önemli değişken Osmanlı Devleti'nin bölgedeki gücü ya da güçsüzlüğüdür.

Bu tarihi gerçeklik, Osmanlı Devleti'nde aynı zamanda sosyal yapıya da etki etmiştir. İmparatorluk yapısı içerisinde müslüman olsun gayrimüslim olsun içlerinde çok farklı dini ve etnik yapıyı barındırmaktaydı. Bu yüzden gelen göçmenler yadigarlanmamışlar ve sevgi ile kabul görmüşlerdir.

Belki de devraldığı tarihi miras gereği, kurulduğu günden itibaren Türkiye de, aralıksız göçler almış, zor durumdaki gruplara kucak açarak ev sahipliği yapmıştır. Dünyanın çeşitli bölgelerinde yakın bağların olduğu milletlerin dağılması ve sorunlar yaşamaları, komşularının siyasal ve toplumsal açıdan istikrarsız bir yapıda olması, çevre ülkelere göre daha gelişmiş olması ve Türkiye'nin coğrafi konumu, göç deneyimlerinin süreklilik arz etmesi sonucunu doğurmuştur. Türkiye, bulunduğu coğrafyada istisnai olarak hem göç alan hem göç veren hem de göçmenler için transit bir güzergâh olarak kullanılan bir "çok boyutlu göç ülkesi"dir.

Burada Osmanlı Devleti'nden farklı olarak Türkiye Cumhuriyeti Devleti; modernite ve ulus devlet yapısını oluşturmak amacıyla Türk soylu göçmenleri ön planda tutmuş ve göçmen olarak onları algıladığını belirtmiştir. Bunlardan en temel olanı 1934 tarihli İskân Kanunu'dur. Bu yasal düzenleme bir yandan " Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olanların" Türkiye'ye göçmen ya da mülteci

olarak gelenlerin önünü açıp kolaylaştırmayı amaçlarken, diğer yandan da bu tanıma uymayanların göçmen ya da mülteci olarak Türkiye'ye gelişlerini önlemeyi amaçlamıştır. Avrupa Birliği uyum sürecinde aynı kanunda 2006'ta yapılan değişikliklerde de “ Türk soyundan olmak ve Türk kültürüne bağlılık” vurgusu yine ön plana çıkartılmıştır.

Türkiye, sığınmacılık ve mültecilik alanında, uygulamalar ve yaklaşımlar açısından dünyadaki istisnai ülkelerdendir. Türkiye, mülteci tanımına esas teşkil eden Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Protokolü'ne taraf olmuştur. Ancak sözleşmeye 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı kanunla yapılan düzenlemeyle “Coğrafi çekince” koymuştur. Buna göre Türkiye, sadece Batı Avrupa'dan gelenleri mülteci olarak kabul etmekte ve mültecinin tanımına “Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle” ifadesini eklemektedir. Cenevre Protokolü, taraf olan tüm ülkeleri uygulanacak politikalara tabi tutmaktadır ve mülteciler konusunda taraf ülkeleri sorumlu kılmaktadır. Ancak Türkiye bu sınırlandırma nedeniyle söz konusu yükümlülükleri haklı olarak yerine getirmemektedir.

Yine Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul ettiği 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokolünde de (1967 Protokolü) coğrafi kısıtlamayı muhafaza etmiştir.

Türkiye, Batı Avrupa dışından gelenleri ise “Geçici sığınmacı” olarak adlandırmakta ve sığınmacılık işlemlerini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile iş birliği içerisinde yürütmektedir.

Ancak özellikle 1980 sonrasında Türkiye'ye yönelen düzenli göç başkalaşmaya ve çeşitli şekiller almaya başlamıştır. Şöyle ki:

- Globalleşen dünyada az gelişmiş doğu ülkelerinden gelişmiş batı ülkelerine doğru devam eden yasal ya da yasa dışı göç Türkiye'yi transit ülke konumuna düşürmüştür. Oluşan bu yeni durum beraberinde başka sorunları da getirmiştir.
- Yine 1990'lı yılların henüz başında Sovyetler Birliği'nin ve Doğu Bloğu'nun yıkılması ile birlikten ayrılan ülkelerin ekonomileri altüst oldu. Sonrasında Türkiye; Rusya, Ukrayna, Moldova, Romanya, Bulgaristan, Azerbaycan, Belarus, Özbekistan, Türkmenistan, Ermenistan gibi özellikle eski Doğu

Bloğu ülkelerinden gelen turistlerin ya da turist görünümlü göçmenlerin akımına uğramıştır. Bu durum ise, turizmden sağlanacak gelirden ziyade, ‘fuhuş ve izinsiz çalışma gibi nedenlerle gelir elde eden yabancı’ sorununa dönüşerek Türkiye’de sosyal ve ekonomik tahribat ile ülkeden döviz çıkışına neden olmuştur. Turist görünümlü olarak sürekli ülkeye giriş çıkış yapan ancak perde arkasında başka işlerle uğraşan bu göçmenler, “mekik göçü” olarak tabir edilen yeni bir kavramın ortaya çıkmasına sebep olmuşlardır.

- Son yıllarda yasal göç kapsamında; Avrupa Birliği ülkelerinden de Türkiye’ye bir yöneliş söz konusudur. Yapılan araştırmalarda; Avrupa Birliği ülkelerinin bir kısım vatandaşlarının yasal göç konusunda Türkiye’ye yoğun bir yöneliş içerisinde olduğu görülmektedir. Halen yaklaşık 74.000’i Alman vatandaşı olmak üzere toplam 150.000 Avrupa Birliği vatandaşı Türkiye’de yaşamaktadır. Bunun sebepleri üzerinde durulduğunda AB vatandaşlarının farklı sebeplerle Türkiye’de buldukları görülmektedir. Bu göçmenler içerisinde AB şirket ya da kurumları tarafından gönderilen görevli kişiler, Türk vatandaşlarının AB vatandaşı eşleri, çift uluslu, AB-Türk ailelerin çocukları, emekli AB vatandaşları, alternatif bir yaşam arayışındaki AB vatandaşları ve Türk kökenli AB göçmenleri bulunmaktadır.

Türkiye’nin bir yandan yabancıların göç ettiği bir hedef ülke ya da başka bir ülkeye göç etmeden önce durakladığı bir transit ülke konumuna gelmesi ile diğer yandan Avrupa Birliğine üyelik yolunda, 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg’da yapılan Hükümetler Arası Konferans ile resmen AB’ye katılım müzakerelerine başlanılmış olması yeni bir göç politikası üretilmesini zorunlu kılmaktadır.

Zaten bu süreçler devam ederken de bu zorunluluklar kendisini göstermekte ve Türk Göç Mevzuatı yenileşmekte ve gelişmektedir. Mevzuatta bu gelişmeler; 1994 İltica Yönetmeliği, 2003 Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun, 2005 İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı ve 2006 İskan Kanunu olarak sayılabilir.

2005 yılından itibaren daha da gelişen Avrupa Birliği Türkiye ilişkilerinde göç konusu önemli bir başlık olarak kendini göstermektedir. Göçe ilişkin yürütülen müzakerelerde aşağıdaki konular ön plana çıkmaktadır:

- Bilindiği gibi Dublin-2 Tüzüğü, Avrupa Birliği içerisinde bir nevi Geri Kabul Antlaşması işlevi görmektedir. Yakalanan yasa dışı göçmenler, ilk giriş yaptıkları AB ülkesine teslim edilmektedir. Bu durumda coğrafi konumu gereği en kötü durumdaki ülke Yunanistan'dır. Nitekim sığınmacıların ve yasa dışı göçmenlerin depolandığı bir bölge haline gelmiştir ki bu yükü daha fazla kaldıramadığından bazı AB ülkeleri Yunanistan'a yönelik Dublin-2 Tüzüğünü uygulamayacağını açıklamıştır. AB Türkiye ile de Avrupa Birliği üyesi olmadan önce Geri Kabul Antlaşması imzalamak istemektedir ki coğrafi konumu gereği bu antlaşma Türkiye'yi birlik dışında yasa dışı göçmenlerin depolandığı¹⁴⁴ tampon bir bölge haline getirecektir ki getireceği zararların boyutunu tahmin etmek çok güçtür.
- Avrupa Birliği ile Türkiye arasında müzakerelere konu olan bir diğer madde de Türkiye'nin 1951 tarihli Cenevre Antlaşması'na koyduğu çekincenin kaldırılmak istenmesidir. Bu durum da Türkiye'yi çok zor durumda bırakabilecek bir konudur. Çünkü Avrupa'ya gitmek üzereyken Türkiye'de yakalanan her transit göçmen, mevcut durumunu koruyabilmek için mültecilik başvurusu yapacaktır ve bu sayede sınır dışı edilemeyecektir. Öte yandan Türkiye, Geri Kabul Antlaşması yapılması zor tamamıyla yapılsa bile geri kabul antlaşmalarının uygulanmasının zor olduğu ülkelerle komşudur. Gözüken bu olumsuzluklara rağmen 2012 yılında coğrafi çekincenin kaldırılacağı İltica ve Göç alanında 2005 tarihli Ulusal Eylem Planında taahhüt edilmektedir.
- Avrupa Birliği'nin üzerinde önemli durduğu konulardan bir diğeri de Türkiye'nin sınır güvenliği üzerinedir. Bu konu ilk olarak 1999 yılı ilerleme raporunda dile getirilmiş ve sınır polisi uygulamasına geçilmesi tavsiye edilmiştir. Sonraki çalışmalarda da gündemden hiç düşmemiştir. Türkiye son dönemde sınır güvenliğini daha etkin sağlayabilmek için polisten ayrı tek uzmanlığı sınır güvenliği olan 50.000 personele sahip bir Entegre Sınır Yönetim Sistemi kurulacağı ve 2012 yılı içerisinde de aktif olarak çalışmaya

¹⁴⁴ Işıl Özkan, "A.İ.H.M. ve Avrupa Birliği Adalet Divan Kararlar Işığında Avrupa Birliği'nin Göç ve Sığınma Politikası", **Ankara Barosu Dergisi** 2011 / 1, s.163.

başlanılacağı 21.12.2010 tarihinde dönemin İçişleri Bakanı Beşir ATALAY tarafından açıklanmıştır.

Yasa dışı göç konusu geçmişte olduğu gibi günümüzde de büyük bir sorun olarak kendisini göstermektedir. Gelişmemiş ülkelerdeki yaşam standartları ve gelişmiş ülkelerdeki imkânlar arasındaki uçurumun giderek arttığı göz önüne alındığında, yasa dışı göçün artan bir şekilde seyir izlediği fark edilmektedir.

Zenginliklerinin bedelini yasa dışı göçe maruz kalarak ödeyen gelişmiş ülkeler, sorun olarak gördükleri “Yasa dışı göç” ile mücadele edebilmek adına büyük bir uğraş içerisindedirler. Örneğin Avrupa Birliği ile yasa dışı göç güzergâhında rota olan Türkiye arasında başlatılan pek çok projenin¹⁴⁵ kesiştiği ortak nokta, yasa dışı göçmenlere “dur” diyebilmektir. Ancak her ne kadar bu tip projelerle yasa dışı göçün önüne geçilmek istense de, CIA (2008) verilerine göre 2008 yılında Afganistan nüfusunun %2,626, Pakistan nüfusunun %1,999 ve Bangladeş nüfusunun %2.022 arttığı göz önüne alındığında bu ülkelerdeki ekonomik, siyasi, sosyal ve can güvenliği durumları iyileştirilmediği takdirde, yasa dışı göçmenlerin sayısının gelecekte de artacağı şimdiden görülmektedir.

¹⁴⁵ Bu projelerden bir tanesi, menşe ülke tespit ve iltica prosedürleri ile ilgili ve 94 milyon Avro bütçeli bir projedir.

KAYNAKÇA

A)Makaleler:

Akdeniz Orhan: “Türkiye’nin Doğu Sınırında Yasa dışı Geçişler”, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: **Kuram, Gözlem ve Politika**, 2009.

Akman Adem, Kılınç İsmail: “AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 467, Haziran 2010.

Ahmet İçduygu: “Transit Migrants and Turkey”, **Boğaziçi Journal Review of Social, Economic and Administrative Studies**, V.10, No.12,s. 127-142, 1996.

Alpar M. Bülent: “Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri İle İlgili Çalışma Mevzuatı”, **Kamu-İş C:6 S:1/2000**.

Akçadağ Emine: “Yeni Güvenlik Tehditleri, Avrupa Birliği’nin Geleceğine İlişkin Sonuçları ve Türkiye Faktörü”, **Bilge Strateji**, Bahar 2010, Cilt 1 Sayı:2 .

Bilgili Ahmet, Aydoğan Feramuz ve Güngör Celil: ”Doğu Anadolu Bölgesinde Zorunlu Göç Olgusunun Sosyolojik Çözümlemesi: Van Örneği”, **II: Ulusal Sosyoloji Kongresi, (Toplum ve Göç)**, Mersin Sosyoloji Derneği,1996.

Bihar Rivka: “İstanbul Türk Yahudi Cemaati Tiyatrosu: Geçmişten Günümüze Gelişimi”, **İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi İspanyol ve İtalyan Dilleri ve Edebiyatları Dergisi**, 2009.

Bahar Ozan: “Turizm Sektörünün Türkiye’nin Ekonomik Büyümesi Üzerindeki Etkisi: VAR Analizi Yaklaşımı”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi 13/2**, 2006.

Bijak, Jakub:,” Forecasting International Migration: Selected Theories, Models and Methods”, **Warsaw: Central European Forum For Migration Research**, 2006.

Buz Sema: “Türkiye’deki Sığınmacıların Sosyal Profili”, **Polis Bilimleri Dergisi** 2008, cilt:10(4).

Cholewinski Ryszard: “The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at Expense of Rights”, **European Journal of Migration and Law 2**: 361-405, 2000.

Chalk, Peter, The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Collaboration and Liberal Democratic Acceptability,s.175, içinde, edt. Reinares, Fernando, European Democracies Against Terrorism, Governmental policies and intergovernmental cooperation, The Onati International Institute For The Sociology Of Law, 2000.

Çalışkan Yusuf: “Mülteci ve Sığınmacıların Türkiye’de Çalışma ve Sosyal Güvenlik Hakları”, **İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Yıl:8, Cilt: VIII, Sayı:2,Haziran 2009.

Çayhan B.Esra: “European Security and Defence Policy and Turkey”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (3)**, 2002.

Çam Yusuf: “Kafkaslardan Türkiye’ye Göçler ve Kocaeli Yöresine İskânlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi**, Sayı 1, Mayıs 2002.

Çiçekli Bülent: ”Yasa Dışı Göç, İnsan Ticareti ve İnsan Kaçakçılığı ile Mücadele ve Türkiye”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 7 (1),2005.

Demir Oğuzhan Ömer, Erdal Hakan: “Yasa Dışı Göç İle İlgili Kavramların Doğru Anlaşılabilmesi Sorunu ve Yazılı Basında Çıkan Haberler Üzerine Bir İnceleme”, **Polis Bilimleri Dergisi** Cilt:12 (1), 2010.

Danış Aslı Didem: “Yeni Göç Hareketleri Ve Türkiye”, **Birikim, No. 184185**, Ağustos-Eylül 2004.

Demiray Muhittin: “Model Ülke Mi Lider Ülke Mi? Değişen Dengeler Bağlamında Türkiye’ nin Bölgesel Rolü ve Stratejileri”, **Journal Of Azarbaijani Studies**,

Ertekin Cumhur: “Cumhuriyet Döneminde Üniversite, Bilim ve Etik”, **Anadolu Kardiyoloji Dergisi**, 2008;8.

Evik, Ali Hakan: “Göçmen Kaçakçılığı Suçu”, **AÜEHFD, C.IX, S.3-4**, 2005.

Güner Cemil: “İltica Konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2007.

Işığışık Özlem: “Küresel Gerçeklerle, Türkiye’de Yabancı Kaçak İşçi Sorunu: Boyutları ve Sonuçları”, **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F**, 2007.

Jones Loring, Engstrom W. David, Hilliard Tricia, Diaz Mariel: ”Globalization and HumanTrafficking” **Journel of Sociology & Social Welfare**, June 2007, Vol.34,N.2.

Kelly Liz, Regan Linda: (2000), “Stopping Traffic: Exploring the Extent of and Responses to Trafficking in Women for Exploitation in the UK”, **Police Research Series**, Paper 125.

Korkut Recep, Kara Polat: “Türkiye’de Göç, İltica ve Mülteciler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 467, Haziran 2010.

Köktaş Arif: “Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları”, **Stratejik Düşünce Enstitüsü, SDE Analiz**, Temmuz 2011.

Lavenex Sandra, Uçarer Emek M., Migration and Externalities of European Integration(Edit), Chapter Eight, Van Selm Joanne, Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and Their Countries of Origin,2006.

Özler Zeynep: "Türkiye – AB Geri Kabul Antlaşması Müzakerelerinde Son Durum Ve AB Sınır Gücünün Türk-Yunan Sınırında Konuşlandırılması", **İktisadi Kalkınma Vakfı**, Kasım 2010.

Özkan Işıl: "A.İ.H.M. ve Avrupa Birliği Adalet Divan Kararlar Işığında Avrupa Birliği'nin Göç ve Sığınma Politikası", **Ankara Barosu Dergisi**, 2011 / 1.

Özcan Mehmet, Beşe Ertan: "Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Ve Terörizm Faktörü", <http://www.usakgudem.com/makale.php?id=162> Erişim (27.04.2010).

Özcüre Gürol: "Türkiye'nin Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinin İşgücü Göçü, Serbest Dolaşım ve Sosyal Güvenlik Boyutu", **Ordu Üniversitesi Ünye İ.İ.B.F. İktisat Bölümü**.

Papademetriou Demetrios G.: "The Global Struggle with Illegal Immigration:No End in Sight", **Washington DC: Migration Policy Institute**, September 1, 2005.

Pacurar Andi: "Smuggling, Detention and Expulsion of Irregular Migrants a Study on International Legal Norms, Standards and Practices", **European Journal of Migration and Law 5**: 259-283, 2003.

Rodriguez Leopoldo, Lisaniler Fatma Güven, Uğural Sevin: "Migrant sex workers and stateregulation in North Cyprus" **Women's Studies International Forum 28** 2005.

Samur Hakan: "Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, 2008, Sayı: 2, Cilt: 5.

Trebilcock Michael J: University of Toronto Law School, “The Law and Economics of Immigration Policy” **American Law and Economics Review Vol 5** No: 2.

Tekin Uğur: “Avrupa’ya Göç ve Türkiye”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** Ekim 2007,No:37.

Tsutsumi Atsuro, Izutsu Takashi, Poudyal Amod, Kato Seika, Marui Eiji: “Mental Health of Female Survivor of Human Trafficking in Nepal” 2008, **Social Science&Medicine 66** .

Vermeersch Peter: “EU Enlargement and Immigration Policy In Poland and Slovakia”, **Elsevier Studies, Communist and Post-Communist Studies 38**, 2005.

Yanık Alim: “Lehistan(Polonya) Sanayisi ve Türkiye-1924”, **Polonya Cumhuriyeti Ankara Büyükelçiliği Yayını**, 2006.

Yaylalı Muammer, Oktay Erkan, Akan Yusuf: “Kişi Başına Düşen GSYİH Değerlerine Göre Türkiye’deki Coğrafi Bölgelerin ve GSYİY’yi Oluşturan Sektörlerin Kümelenmesi”.

Abadan-Unat, N. Keleş, Ruşen, “Göç ve Gelişme, Uluslararası İşgücü Göçünün Boğazlıyan İlçesi Üzerindeki Etkileri Üzerine Bir Araştırma”, **Ankara: A.Ü.S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsü**, 1975.

B) Kitaplar:

Akın Rıdvan: **Türk Siyasal Tarihi 1908-2000**, XII Levha Yayınları, Aralık 2010.

ARI Aylan: **Türkiye’de Yabancı İşçiler**, Derin Yayınları Ağustos 2007.

Abadan-Unat, N: **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

Başol Koray: **Demografi**, İzmir Matbbaası, 1995.

Beşe Ertan: **Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2002.

Bal İhsan (Derleyen): **Terör, Terörizm ve Küresel Terörle Mücadelede Ulusal ve Bölgesel Deneyimler**, USAK Yayınları, Ankara 2004.

Bozkurt Enver, Özcan Mehmet, Köktaş, Arif: **Avrupa Birliği Temel Mevzuatı**, Asil Yayın Dağıtım, Ankara 2008.

Bozkurt Enver, Özcan Mehmet, Köktaş Arif: **Avrupa Birliği Hukuku**, Asil Yayıncılık, Ankara, 2004.

Castles Stephen, Miller J. Mark: **Göçler Çağı: Modern Dünya'da Uluslararası Göç Hareketleri**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

IOM (International Organization for Migration), Migration in Turkey: A Country Profile,2008 Report.

IOM Uluslararası Göç Örgütü Yayınları,2009, Yayın No:18 Uluslararası Göç Hukuku Alanında Göç İle İlgili Terimler Sözlüğü.

Kayra Cahit: **Savaş, Türkiye, Varlık Vergisi**, Tarihçi Kitapevi, İstanbul 2011.

Karluk, S.Rıdvan: **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yayınları, İstanbul 2002.

Koser Khalid: **International Migration A Very Short Introduction**, Oxford University Press, 2010.

Pusch Barbara: Wilkoszewski Tomas, **Türkiye'ye Uluslararası Göç**, Kitap Yayınevi, Ocak 2011

Özer İnan: **Kentleşme, Kentlileşme ve Kentsel Değişme**, Ekin Kitapevi, 2004.

Özer Yeşim, Özgür Nurcan, **Türkiye'de Sığınma Sisteminin Avrupahlaştırılması**, Derin Yayınları, 2010.

Özcan Mehmet: **Avrupa Birliği Türkiye İlişkilerinde Yasa Dışı Göç**, Hayat Yayınları, İstanbul 2004.

Sever Hanifi, Arslan Salih: **İnsan Borsası**, Adalet Yayınevi, 2008.

Şen Ersan: **Yeni Türk Ceza Kanunu Yorumu**, Vedat Yayıncılık, İstanbul, 2006.

Şen Ersan: **Türk Ceza Kanunu'nda Uluslararası Suçlar**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2011.

Şahin Zeynep: **Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Değişim ve Süreklilik**, Stradigma ,Nisan, 2003.

Toksöz Gülay: **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

Tümertek, Erol N: **Türkiye'de İç Göçler**, İstanbul Üniversitesi Coğrafya Enstitüsü Yayınları, 1968.

Vertovec Steven: **Circular Migration: The way forward in global policy?**, Working paper 4, International Migration Institute, University of Oxford, 2007.

C) Resmi Belgeler:

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 24.03.2001, 2001/2129

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 23 Haziran 2003, 2003/

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" ile "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar 31 Aralık 2008 tarih ve 27097

Başak Kale (2003). "Turkey and the Process of EU Integration: The Asylum and Immigration Policies".

BMMYK Saha Bilgi ve Koordinasyon Destek Birimi, Sanayileşmiş Ülkelerdeki İltica Başvurusu Düzeyi ve Eğilimler, 2007 Raporu.

Dünya Bankası Raporu, 2007.

Erkoçak Ege, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Siyasi İşler Bölüm Başkanı, temin edilen "Migration Management " başlıklı bilgi notu.

Genel Kadınlar Ve Genelevlerin Tabi Olacakları Hükümler Ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Tüzüğü.

Gümrük Müsteşarlığı 2010 yılı Yayınlanmamış Raporu.

International Labour Conventions and Recommendations 1919–1991, Vol. II
(Geneva: International Labour Office, 1992)

Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007.

İçişleri Bakanlığı'nın 23.08.1993 tarihli İl Emniyet Müdürlüğü, Pasaport ve
Yabancılar Şube Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği.

İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Bilgi Notları, Avrupa Birliği
Bağlamında Yasa Dışı Göçle Mücadele-Ocak, 2006.

İçişleri Bakanlığı'nın 19.03.2010 tarih ve 18 sayılı “Yasa Dışı Göçle Mücadele”
Genelgesi.

Meclis İnsan Hakları Komisyonu, Göçmen Raporu. 2009.

Özdemir, Sahir, Kavramlara İlişkin Açıklayıcı Not, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel
Müdürlüğü, Haziran 2001.

Türkiye 1999 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2000 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2000 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2001 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2002 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2003 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye 2004 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2004, Sec
(2004) 1201

Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2005, Sec (2005) 1426

Türkiye 2006 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 8 Kasım 2006, Sec (2006) 1390

Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007, Sec (2007) 1436

Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 5 Kasım 2008, Sec (2008) 2699

Türkiye 2009 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 14 Kasım 2009, Sec (2009) 1334

Türkiye 2010 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 9 Kasım 2010, Sec (2010) 1327

The Treaty on European Union, Title VI, Provisions On Cooperation In The Fields Of Justice And Home Affairs, Article K1-K9

The European Council, SN 3549/95, 18 July 1995

The Office of Strategic Planning & Results Management Minnesota Department of Administration, The Impact of Illegal Migration on Minnesota Costs and Population Trends, 2005.

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporu, 1998

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, “ İnsan Hakları Işığında Türkiye’de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunları”, Temmuz 2010.

Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 08.03.2001, 2001/235 AT

Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 14.04.2003.

Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 23.01.2006, 2006/35 AT

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, Brüksel, 6.10.2004.

Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel, 6 Kasım 2007, Sec (2007) 1436

Türkiye 1998 İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu Brüksel,

Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 2001/ 235/AT, 8 Mart 2001, s:10

Ulusal Eylem Planı: 2006.

UNODC Report: 2008.

United Nations: 'Trends in total migrant stock: The 2005 revision', 2006.

United Nations: 'Climate change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability',

D) Diğer:

Bolat Gürbüz: "Dünya'da ve Türkiye'de İnsan Ticareti" **Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, 2005.

CNN TÜRK, AB'den Türk-Yunan sınırına inceleme, Erişim, 14 Ocak 2011

<http://www.countertrafficking.org/tr/default.html>, Erişim, 28.12.2010

<http://www.saglik.gov.tr>, Erişim, 22.10.2010

<http://www.consilium.europa.eu.>, Erişim, 06.07.2011

http://www.avsam.org/turkce/analizler/12_analiz.htm, Erişim, 04.02.2011

http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases/, Erişim, 23.07.2011

<http://www.ntvmsnbc.com/id/25236850/>, Erişim, 07.06.2011

<http://www.trtdeutsch.com/Haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=53246e5f-1505-43be-9b8a-c3b368ece529> , TRT Resmi İnternet Sitesi

http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=134, Göç ve İltica Bürosu Resmi İnternet Sitesi, 26.04.2011

http://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin-yasadisi-gocle-mucadelesi-.tr.mfa, Dışişleri Bakanlığı'nın Resmi İnternet Sitesi, Erişim, 25.05.2011

Sever Hanefi: “Yasa Dışı Göçmenlerin Profili: İstanbul İli Örneğ”i, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Suç Araştırmaları Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tez Çalışması, Ankara 2009

www.tuik.gov.tr, Erişim, 04.01.2011

hurarsiv.hurriyet.com.tr/goster/printnews.aspx?DocID=75456 , Hürriyet Gazetesi Haber Arşivi,31.05.2002, Erişim: 30.11.2011

ÖZ GEÇMİŞ

Doğum Tarihi	:10.03.1973	
Doğum Yeri	: Kadıköy	
Rütbe ve Görev Yeri	: 4. Sınıf Emniyet Müdürü, İstanbul Trafik Denetleme Şube Müdür Yardımcısı	
Medeni Hal	: Evli ve İki Çocuk Sahibi	
Yabancı Dil	: İngilizce	
E-mail adresi	: erhanakgun@hotmail.com	

EĞİTİM

2008 -	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Programı
2002 - 2004	: İstanbul Yeditepe Üniversitesi İşletme Yönetimi (MBA) Yüksek Lisans Programı
1991 – 1995	: Ankara Polis Akademisi
1987 – 1991	: İstanbul Etiler Polis Koleji
1984 – 1987	: Küçükalyalı Rezan Has Ortaokulu
1979 – 1984	: Küçükalyalı Merkez İlkokulu
Kurslar	: Orta Kademe Yöneticilik Kursu - EGM Eğitim Daire Başkanlığı (03.04.2006 - 14.04.2006) : Senior Investigators and Forensic Evidence - Avrupa Birliği ile Emniyet Genel Müdürlüğü Eşleştirme Çalışması Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (08.06.2005 - 10.06.2005)

Kurslar

: Madde Kullanımı ile Mücadele Eğitim Programı

- EGM KOM Daire Başkanlığı- Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (22.11.2004 – 02.12.2004)

: Marka Sahteciliği ile Mücadele Eğitim Programı

- EGM KOM Daire Başkanlığı- Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (08.11.2004 – 12.11.2004)

: La Sous-Direction des Affaires Economiques et Financieres

- Fransız Polisi - Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (10.11.2004 – 14.11.2004)

: Öğrenci Merkezli Eğiticilerin Eğitimi Kursu

- EGM KOM Daire Başkanlığı- Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (16.02.2004 – 05.03.2004)

: Suç İstihbarat Analizi Uzmanlık Eğitim Programı

- EGM KOM Daire Başkanlığı- Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (18.03.2002 – 22.03.2002)

: Counterfeit Detection Seminer in Washington D.C.

United State Secret Service Counterfeit Division (15.07.2002 – 19.07.2002)

: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Programı

- EGM KOM Daire Başkanlığı- Türkiye Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) (15.10.2001 – 02.11.2001)