



T. C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI

AB'NİN GÖÇ POLİTİKASI, EURODAC VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Rukiye TAN

BURSA - 2019



T. C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI

AB'NİN GÖÇ POLİTİKASI, EURODAC VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Rukiye TAN

Danışman
Prof. Dr. Kamuran REÇBER

BURSA – 2019

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Uluslararası İlişkiler Anabilim / Ana sanat Dalı, Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı'nda 701416016 numaralı Rukiye Tan'nın hazırladığı "AB'nin Göç Politikası Eurodac ve Türkiye'ye Etkileri " konulu (Yüksek Lisans Çalışması) ile ilgili tez savunma sınavı,26/07/2019 günü ..11⁰⁰..... - 13⁰⁰.....saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının (başarılı / ~~başarısız~~) olduğuna (oybirliği / ~~oy çokluğu~~) ile karar verilmiştir.

Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu

Başkanı)

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Prof.Dr. Kamuran REÇBER

Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Doç.Dr. Çiğdem AYDIN KOYUNCU

Uludağ Üniversitesi

Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Dr. Öğr. Üyesi Ali Burak DARICILI


Bursa Teknik Üniversitesi

26/07/ 2019

26./07/2019.

Yemin Metni

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “ AB'nin Göç Politikaları, Eurodac ve Türkiye'ye Etkileri” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza
26.07.2019


Adı Soyadı : Rukiye Tan
Öğrenci No : 701416016
Anabilim Dalı : Uluslararası İlişkiler
Programı : Uluslararası İlişkiler
Statüsü : Yüksek Lisans



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 19/06/2019

Tez Başlığı / Konusu: AB'nin Göç Politikaları, Eurodac ve Türkiye'ye Etkileri

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 181 sayfalık kısmına ilişkin, 27/05/2019 tarihinde şahsım tarafından Turnitin. adlı intihal tespit programından (Turnitin)* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 14 'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

26.07.2019

Rukiye T.

Adı Soyadı: Rukiye TAN
Öğrenci No: 701416016
Anabilim Dalı: Uluslararası İlişkiler
Programı:
Statüsü: Y.Lisans Doktora

Prof.Dr. Kamuran REÇBER
Danışman

(Adı, Soyad, Tarih)

26.07.2019

Kamuran Reçber

* Turnitin programına Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane web sayfasından ulaşılabilir.

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Rukiye TAN
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Uluslararası İlişkiler
Bilim Dalı : Uluslararası İlişkiler
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi / Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : 181
Mezuniyet Tarihi : 26/07/ 2019
Tez Danışman(lar)ı : Prof. Dr. Kamuran Reçber

AB'NİN GÖÇ POLİTİKASI, EURODAC VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

Göç, insanlığın doğuşuyla birlikte ele alınabilir ve genel anlamda tanımlanırsa insanların buldukları yerden başka bir yere geçici, kalıcı, gönüllü ya da zorunlu bir şekilde fiili olarak yer değiştirmesidir. 20. yüzyılda yaşanmış olan savaşlardan kaynaklı olarak büyük bir yıkıma uğrayan Avrupa ülkeleri, bu yıkımı bertaraf etmek ve yeniden toparlanabilmek adına göç almaya başlamışlardır. Ancak bu şekilde başlayan göç dalgası ardından aile birleşmeleri yoluyla daha da artmıştır. Bu süreçte Avrupa'ya alınmayan göçmenler yasadışı yollardan da Avrupa ülkelerine girmeye başlamıştır ve bu durum Avrupa için bir sorun teşkil etmiştir.

Kurulduğu yıllardan itibaren sürekli bir gelişim süreci içerisinde olan Avrupa Birliği'nde göç olgusunun ayrı bir yeri vardır. Dünyanın birçok bölgesine göre ekonomik anlamdaki cazibesiyle genelde daha iyi yaşam standartları sağlayacağına dair umutlar, az gelişmiş bölgelerden bu kıtaya süregelen göçlere sebep olmuştur. Birliğin kurulmasının ardından yapılan göçler çoğu zaman üye devletlerin kontrolünden çıkarak yasadışı bir hal almış ve devletleri özellikle bu konuda ortak politikalar üretme yoluna götürmüştür.

Göçün insanlık tarihinden itibaren var olduğunu, insan nesli devam ettikçe farklı formlarda var olmaya devam edeceğini göz önüne alırsak, Avrupa Birliği'nin de hem

uluslararası düzeyde hem de bölgesel düzeyde yeni göç hareketlerinden etkileneceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Anahtar Sözcükler: Göç, AB, Türkiye, Göç Politikası, EURODAC



ABSTRACT

Name and Surname :Rukiye Tan
University : Uludag University
Institution : Social Science Institution
Field :International Relations
Branch : International Relations
Degree Awarded : Master
Page Number : 181
Degree Date : 26/ 07/ 2019
Supervisor (s) : Prof. Dr. Kamuran Reçber

EU MIGRATION POLICY, EFFECTS OF EU ON EURODAC AND TURKEY

Migration can be dealt with with the birth of mankind and, if defined in general terms, is the temporary displacement of people from place to place in a temporary, permanent, voluntary or compulsory manner. The European countries, which suffered a great destruction due to the wars in the 20th century, started to receive immigration in order to eliminate this destruction and recover. However, the immigration wave that started in this way increased further through family reunification. In this process, immigrants who were not admitted to Europe started to enter the European countries illegally and this posed a problem for Europe.

In the European Union, which has been in the process of continuous development since its establishment, there is a different place for Migration. Hopes that it would generally provide better living standards with its economic appeal to many parts of the world have led to the continued migration from less developed regions to this continent. After the establishment of the Union, migrations have often taken an illegal place from the control of Member States and led States to produce common policies in particular on this issue.

Considering that migration exists from the date of humanity and that it will continue to exist in different forms as the human race continues, it will not be wrong to say that the European Union will also be affected by new migration movements at both international and regional levels.

Keywords: Migration, EU, Turkey, Migration Policy, EURODAC.

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın başarıyla ortaya çıkmış olmasında bana her anlamda destek olan; ilgisi, samimiyeti ve bilgisiyle beni sürekli olarak motive eden ve eğitim hayatımın bundan sonrasında da edeceğine inandığım başta değerli tez hocam Prof. Dr. Kamuran REÇBER olmak üzere, eğitim hayatım boyunca bana okumayı, araştırmayı, öğrenmeyi, kendimi geliştirmeyi ve başkalarına da faydalı olmayı sevdiren bütün hocalarıma sonsuz sevgi ve saygılarımı sunarım.

Değerli hocalarımla yanı sıra, eğitim hayatım boyunca maddi ve manevi anlamda yanımda durup bana cesaret veren eşime, aileme ve bu çalışmam sırasında beni motive eden ve yanımda duran özellikle İbrahim Semih Gemalmaz, Mehmet Yıldırım, Muhammet Kağan Güney, Durdu Mehmet Özdemir ve tüm diğer arkadaşlarıma minnetlerimi ve teşekkürlerimi sunarım.

Rukiye Tan

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	i
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar	xii
ŞEKİLLER	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. Bir Uluslararası İşbirliği Alanı Olarak Sınır Aşan Sorunlar	5
1.1. Bir Uluslararası İşbirliği Alanı Olarak Göç ve Düzensiz Göç Kavramları	5
1.1.1. Göç Kavramı ve Tarihsel Süreci	5
1.1.1.1. Göç Türleri	10
1.1.1.1.1. Süreli veya Kalıcı Göç	10
1.1.1.1.2. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Göç	10
1.1.1.1.3. Birey, Grup veya Kitle Göçü	11
1.1.1.1.4. Düzenli veya Düzensiz Göç	12
2. ENTEGRASYON TEORİLERİ ÇERÇEVESİNDE GÖÇ OLGUSU	15
2.1. Entegrasyon Kavramı	15
2.2. Entegrasyonun Amaç ve Çeşitleri	19
2.2.1. Federalizm	20
2.2.2. İşlevselcilik	21
2.2.3. Yeni-İşlevselcilik	23

2.2.3.1. Yeni-İşlevselciliğin Temel Hipotezleri	23
2.2.3.2. Yeni-işlevselciliğin Güçlü ve Zayıf Noktaları	24
2.2.3.3. Yeni-işlevselciliğin En Güçlü Rakibi: Hükümetlerarasıcılık	26
2.3. Entegrasyon Kuramları Çerçevesinde Fonksiyonalizm ve Neo-Fonksiyonalizm	27
2.3.1. Schmitter ve Yeni- Yeni İşlevselcilik	29
2.3.2. Niemann ve Yenilemiş Yeni İşlevselci Kuramsal Çerçeve	30
2.3.3. İşlevsel Yayılma	31
2.3.4. Harici (Exogenous) Yayılma	32
2.3.5. Politik Yayılma	33
2.3.6. Sosyal Yayılma	34
2.3.7. Kolaylaştırılmış Yayılma	34
2.3.8. Karşıt Güçler	35
2.3.9. Schmitter ve Nieman'ın Karşılaştırması	38
2.4. Federalist Entegrasyon Perspektifi ve AB	40

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKASI ve BU POLİTİKANIN YASAL DAYANAKLARI

1. İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Avrupa'ya Göç	44
1.1. Avrupa Birliği'nde Ortak Göç Politikası İçin Oluşturulan Uyum Çabaları	47
1.1.1. Schengen Müktesabı	48
1.1.2. Maastricht Antlaşması	49
1.1.3. Amsterdam Antlaşması	51
1.1.4. Tampere Programı	52
1.1.4.1. Göç Akımlarının Yönetimi	54
1.1.4.2. Vizeler ve Sahte Belgeler Konusunda Aktif Bir Ortak Politika Geliştirilmesi ...	54
1.1.4.3. Yasadışı Göçle Mücadele	56
1.1.4.4. Birlik Dış Sınırlarının Etkin Kontrolü	57

1.1.4.6. Ortak Sığınma Politikası ve Eurodac	61
1.1.4.7. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Muamele	63
1.1.4.8. Lahey Programı	65
1.1.4.9. Temel Haklar ve Vatandaşlık	66
1.1.4.10. Terörizme Karşı Mücadele	67
1.1.4.11. Ortak Bir İltica Alanı	67
1.1.4.12. Göç Yönetimi	67
1.1.4.13. Entegrasyon	68
1.1.4.14. İç Sınırlar, Dış Sınırlar ve Vizeler	68
1.1.4.15. Gizlilik ve Bilgi Paylaşımında Güvenlik	69
1.1.4.16. Organize Suçlar	69
1.1.4.17. Medeni ve Cezai Adalet (Criminal Justice)	69
1.1.4.18. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	70
1.1.5. Dublin II Yönetmeliği	71
2. Avrupa Birliği'nde En Çok Göç Alan Devletler	79
2.1. Almanya	79
2.2. Fransa	87
2.3. İngiltere	92
2.4. İtalya	97

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ DEVLETLERİN ÜLKELERİNE GÖÇ

1. Göç Politikaları Açısından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri	101
1.1. Demografik Tamamlayıcılık: Türkiye'den Avrupa'ya Göç	101
1.2. Göç Eylem Planı	104
1.3. Vize Kolaylığı/ Geri Kabul Eşitsizliği	107
1.4. Geri Kabul Anlaşmaları Çerçevesinde AB – Türkiye İlişkileri	108
1.4.1. Geri Kabul Anlaşmaları ve Türkiye	108

1.4.2. AB Göç Politikası ve Türkiye'den Beklentileri	110
1.4.2.1. Coğrafi Çekincenin Kaldırılması	110
1.4.2.2. Vize Rejimi	113
1.4.2.3. Sınır Kontrolü	115
1.4.3. Türkiye'nin AB'den Beklentileri	124
1.4.3.1. Vize Serbestisi (Muafiyeti)	124
1.4.3.2. Mali Yardımlar	129
1.4.3.3. Gümrük Birliğinin Modernizasyonu	133
1.4.3.4. Müzakerelerin Canlandırılması	134
1.4.4. Geri Kabul Anlaşmalarına Yönelik Eleştiriler	137
SONUÇ	145
KAYNAKÇA	151

TABLÖLAR

Tablo 1 Niemann'ın Kuramsal Çerçevesi	38
Tablo 2. Schmitter ve Nieman'ın Karşılaştırılması.....	39
Tablo 3 Geçtiğimiz Yüzyılın Başında Almanya'da Yabancı Çalışanlar (1900- 1938).....	81
Tablo 4 Almanya'da Yabancılar (Bin kişi)	86
Tablo 5 İngiltere'de göçmenlere verilen çalışma izinlerinin, ilk kez verilenler dâhil, yıllara göre dağılımı (1999-2002)	97
Tablo 6. Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler	108
Tablo 7. Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvuru İstatistikleri.....	112
Tablo 8. Vize Muafiyeti Yol Haritası Başlıkları	127
Tablo 9. 2014-2020 Bütçe Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Fonunun Aday Ülkelere Göre Dağılımı.....	132

ŞEKİLLER

Şekil 1. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı	109
Şekil 2. Doğu Akdeniz Rotasından Avrupa'ya Gerçekleştirilen Düzensiz Göçmen.....	119
Şekil 3. Yıllara Göre Koruma Kapsamındaki Suriyeliler	131



KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABAD:	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AET:	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT:	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AT:	Avrupa Topluluğu
BM:	Birleşmiş Milletler
BMMYK:	Birleşmiş milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EURODAC:	Avrupa Veri Arşiv Sözleşmesi
GATT:	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
MC:	Milletler Cemiyeti
TÜGİK:	Türkiye Genç İş Adamları Konfederasyonu
UGÖ:	Uluslararası Göç Örgütü

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin başlangıcı ile birlikte ortaya çıktığı düşünülen göç hareketleri toplumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel alanlar başta olmak üzere çeşitli şekillerde insanlığı etkileyen bir süreç geçirmektedir. Tarihte kısa süreli ve iç göçler ile başlayan nüfus hareketlerinin devletlerin sınırlarını aşarak uluslararası zemine taşınması ile göç özellikle 2000’li yıllardan sonra uluslararası ilişkiler alanında en çok tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir.

Devletlerin ulusal sınırlarını koruma ve güven altına alma isteği göç yönetimi konusunda politika geliştirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Günümüzde devletleri uluslararası göçü kontrol etme sorunu ile karşı karşıya getiren faktör düzensiz göç olgusudur. Avrupa ülkelerinin görece yüksek refah düzeyleri düzensiz göçün bu bölgelerde yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla Avrupa ülkeleri son dönemde düzensiz göç, insan kaçakçılığı ve terörizm gibi ciddi güvenlik sıkıntıları ile karşı karşıya kalmaktadır. Ortaya çıkan sorunlar devletlerin tek başlarına üstesinden gelebileceği durumları aşmaktadır. Dolayısıyla Avrupa ülkelerinde birlik halinde hareket ederek bir göç politikası geliştirmek düşüncesi hâkim olmuştur. Bu kapsamda, Avrupa Birliği düzensiz göçün ortaya çıkardığı ya da çıkarması muhtemel problemleri çözme konusunda yetki sahibi olarak politika araçları geliştirmiştir. Bunların başında göçe kaynaklık eden ülkelere yaptığı “Geri Kabul Anlaşmaları (GKA)” gelmektedir. Böylelikle Birlik sınırlarını yasa dışı yollarla aştığı anlaşılan düzensiz göçmenleri ülkelere geri gönderebilecektir.

Türkiye coğrafi konumu sebebiyle göçe kaynaklık eden ülkelere hedef olan Avrupa ülkeleri arasında yer almaktadır. Avrupa Birliği ülkelere ulaşmak isteyen göçmenlerin uğradıkları bir transit ülke konumunda olan Türkiye yoğun bir nüfus hareketine maruz kalmıştır. Yaşanılan konjonktürel değişimler Türkiye’nin transit ülke konumunu da etkilemiş ve birçok göçmen tarafından ulaşılacak istenen ülke olarak kabul edilmiştir. Bu sebeple Türkiye düzensiz göç yönetimi konusunda Avrupa Birliği tarafından işbirliği yapılması gereken bir ülke olarak görülmektedir. Uluslararası göç yoğunluğunun artması sebebiyle göçten etkilenen iki ya da daha fazla ülkenin imzaladığı geri kabul anlaşmalarının önemini arttırdığı görülmektedir. 16 Aralık 2013 tarihinde Avrupa Birliği ile Türkiye arasında izinsiz ikamet eden kişilerin geri kabulüne ilişkin anlaşma imzalanmış olup düzensiz göçmenlerin geri kabulü hüküm altına alınmıştır. Bu çalışmada çeşitli sebeplerle

ortaya çıkan düzensiz göç olgusu Türkiye ve AB arasında imzalanan geri kabul anlaşmasının taraflara yüklediği sorumluluklar nezdinde değerlendirilmiştir.

İnsanlık tarihi kadar eski olan göç olgusu, özellikle son elli yılda küresel bir özellik kazanmıştır. Malların ve sermayenin dolaşımı ile insan hareketliliğinin artışı, çok yönlü etkilere açık olan uluslararası göçü, dünyanın dört bir yanında, siyaseti ve toplumları etkileyen, onları yeniden şekillendiren önemli bir güç olarak konumlandırmaktadır. Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ) tarafından yayınlanan bir rapora göre, 1965 ve 2000 yılları arasında dünyadaki göçmenlerin sayısı ikiye katlanarak 75 milyondan 150 milyona çıkmıştır. 2002 yılı itibariyle, Birleşmiş Milletler (BM) Nüfus Bölümü'nün tahminlerine göre, dünya nüfusunun yüzde ikisine tekabül eden 185 milyon insan en az 12 aydır doğduğu devletlerin sınırları dışında yaşamaktadır. 2050'de ise göçmen sayısının 230 milyona, dünya nüfusunun 8 milyar 770 milyona çıkacağı ve göçmen oranının %2,6 olacağı tahmin edilmektedir.

1945'ten sonra, neredeyse bütün Kuzey ve Batı Avrupa, emek göçünün ve sonrasında göçmen yerleşiminin sahası olmuştur. Bu tez bağlamında ele alınan Batı Avrupa'daki Türkiye kökenli göçmenler ise, İkinci Dünya Savaşından sonra hızla sanayileşen Batılı devletlerin iş gücü ihtiyacına paralel olarak, özellikle Almanya ve Fransa başta olmak üzere pek çok Batı Avrupa devletine yerleşmiş olanlardır. Önce işçilerin, ardından aile birleşimi ile Türkiye'de kalmış ailelerinin bu devletlere yerleşimi beraberinde pek çok sorunu ve konuyu gündeme getirmiştir. Göçün ilk dönemlerinde, Batılı hükûmetler tarafından merkezî bir siyasal konu olarak görülmeyen göçmenler, 1980'lerin sonlarına doğru iç ve dış siyasetin popüler konularından biri haline gelmiştir. Aşırı sağ ve milliyetçi dalgaların yükselişi, küresel ekonomik krizler, borç batağından kurtarılmayı bekleyen, genç işsizleri ile nasıl başa çıkacağını bilemeyen Avrupa Birliği devletleri, kendi iç sınırlarını kaldırırken, güneyden ve doğudan gelen göç akınlarını engellemek için çeşitli stratejiler geliştirmeye başlamışlardır. Bu noktada, dev nüfusu ve 'doğulu' imgesinin yarattığı yük ile 1960'lardan bu yana Avrupa Birliği kapısında bekleyen Türkiye'nin Avrupa Birliği politikaları, şüphesiz Avrupa'da yaşayan yaklaşık 5 milyon Türkiye kökenli göçmenin varlığından etkilenmektedir. Bu göçmenlerin Avrupa baskısı yapan Türkçe gazetelerdeki yansımaları, Türk göçmenlerin bu sorunda temsilinin saptanması uluslararası göç sorununda önem arz etmektedir..

Savaş sonrası dönemde önemli nüfus kaybeden ve ekonomik yıkıma uğrayan Avrupa devletleri Marshall yardımlarının da etkisiyle hızlı bir büyüme sürecine girmiş ve iş gücü

ihtiyacının bir bölümünü karşılamak üzere Federal Almanya'nın Türkiye ile 31 Ekim 1961'de imzaladığı ikili anlaşmaları; Hollanda, Belçika, Fransa, Avusturya ve diğer Avrupa devletleriyle imzalanan anlaşmalar izlemiştir. Elli yılı aşan göç serüveninin bugünkü durumu, birinci kuşak, dil bilmeyen, vasıfsız işçi profilinden, pek çok alanda söz sahibi olmuş, üçüncü ve dördüncü kuşak, iyi eğitilmiş ve vasıflı iş gücüne evrilmektedir. Örneğin, siyasette belirli bir ağırlığa ulaşan Türkiye kökenli (önemli bir kısmı Türkiye Cumhuriyeti Devleti vatandaşı) göçmenler, seçimlerde oy kullanmakta ve seçilme hakkına sahip olmaktadır. Bu noktada devlet içi siyasette azımsanmayacak bir role ulaşmakta olan Avrupalı Türklerin, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği çerçevesindeki etkisi önemli bir tartışma alanı oluşturmaktadır.

31 Temmuz 1959 yılında Adnan Menderes Hükûmeti'nin o günkü adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) ortaklık başvurusu Türkiye'nin Avrupa Birliği'nin bir parçası olma yolundaki ilk adımıdır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1963 Ankara Antlaşması ile kurumsallaşan ve 1973 Katma Protokol ile yol haritası belirlenen ilişkiler, zaman zaman kesintiye uğrasa da 50 yılı aşkın bir süreden bu yana devam etmektedir. Türkiye'nin AET/AT/AB ile ilişkilerinde, 1987'deki tam üyelik başvurusu, 1995'te tamamlanan Gümrük Birliği, 1999'daki "Adaylık Statüsü" ve 2005'te başlayan tam üyelik görüşmeleri önemli aşamalar olarak bilinmektedir. Bununla birlikte aynı uzun tarihî geçmiş, Avrupa Birliği devletlerinde yaşayan Türkiye kökenli göçmenler açısından da mevcuttur. Ankara Antlaşması daha imzalanmadan, 1961'de başta Almanya olmak üzere pek çok Batı Avrupa devleti ile yapılan iş gücü anlaşmaları ile Türkler Almanya, Fransa ve Hollanda gibi Avrupa devletlerine göç etmiş ve beklenenin aksine orada kalıcı hayatlar inşa etmişlerdir. 1970'li yılların ortalarından itibaren Avrupa'nın iş gücü açığı sona erip işsizlik gündeme geldiğinde ise Türkiye kökenli göçmenler istenilmeyen, köken (menşe) devletlerine gönderilmeye çalışılan bir kitle haline dönüşmüş, toplumsal sorunlar ile birlikte siyasi krizler de ortaya çıkmaya başlamıştır.

1980'li yıllardan itibaren Avrupa'da yerleşik hale gelen Türkiye kökenli göçmenlerin sayısının, günümüzde 5 milyondan daha fazla olduğu bilinmektedir. Bu arada göç edip, ardından geri dönen 4 milyon Türkiye Cumhuriyeti vatandaşının varlığı da unutulmamalıdır. Günümüzde toplumun her kesiminde, ekonomisinde, sanatında, sporunda, toplumsal yaşamında aktif olarak var olan Avrupa'da yaşayan Türkiye kökenlilerin yaklaşık 2 milyonu, içinde yaşadığı devlet vatandaşlarıdır. Bu durum son dönemde hem ikili ilişkilere hem de Türkiye-AB ilişkilerine yansımaktadır. Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda gibi bazı Avrupa

Birliği devletlerinde genel ve hatta yerel seçimlerde hem ÷lkede yaşayan T÷rkler hem de T÷rkiye-AB ilişkileri en önde gelen konulardan olmaktadır. Özellikle son yirmi yılda önemli dış politika önceliğini Avrupa Birliği üyeliği olarak tanımlayan T÷rkiye'nin jeo-stratejik önemine yapılan vurgu Soğuk Savaş sonrasında azalınca, T÷rkiye'nin Avrupa Birliği için önemli değerlerinden biri, yurt dışında yaşayan yurttaşları ya da vatandaşlıktan çıkmış olsalar da T÷rkiye ile bağlarını devam ettiren T÷rkiye kökenliler olmaktadır. AB üye devletleri göçün yarattığı sorunları çözmede ağırlıklı olarak sınır kontrolleri geliştirmesi ve sınır güvenliğini arttırma gibi tedbirler (çoğu üye devletin bu sorunu egemenliklerini doğrudan ilgilendiren bir güvenlik konusu olarak ele alması etkili olmuştur) almasının T÷rkiye'yi nasıl etkilediği ile hukukun üstünlüğu, insan hakları ve hukuk devleti gibi birliğin temelini oluşturan ilkeler ile üye devletlerin ulusal menfaatleri arasındaki çatışma tezin başlıca araştırma konusudur.

Çalışmanın birinci bölümünde kavramsal ve kurumsal çerçeve başlığı altında uluslararası alanda göç ve düzensiz göç, entegrasyon teorileri çerçevesinde göç olgusu ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümde Avrupa Birliği'nin göç politikası ve bu politikanın yasal dayanakları başlığı altında İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'ya göç, Avrupa Birliği'nde ortak göç politikası için oluşturulan uyum çabaları ve Avrupa Birliği'nde en çok göç alan devletler konuları ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde T÷rkiye'den Avrupa Birliği üyesi devletlerin ÷lkelerine göç başlığı altında göç politikaları açasından T÷rkiye- Avrupa Birliği ilişkileri ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Birinci bölüm başlığı altında; göç kavramı ve göç türleri, entegrasyon teorileri çerçevesinde göç olgusunu, entegrasyon kavramı, amaç ve çeşitleri incelenmeye çalışılacaktır.

1. Bir Uluslararası İşbirliği Alanı Olarak Sınır Aşan Sorunlar

Uluslararası sistemde sınır aşan sorunların çok sayıda olduğu bilinen bir gerçektir. Konumuz itibarıyla uluslararası bir nitelik kazanan ve sınır aşan sorun haline gelen göç olgusuna yönelik öncelikle bir değerlendirme yapmak uygun olacaktır.

1.1. Bir Uluslararası İşbirliği Alanı Olarak Göç ve Düzensiz Göç Kavramları

Öncelikle konuya ilişkin göç kavramı ve peşinden bu konudaki tarihsel süreci aktarmak konuyu daha anlaşılır ve sistematik kılacaktır.

1.1.1. Göç Kavramı ve Tarihsel Süreci

Göç olgusu, insanlık tarihi ile birlikte başlatılabilecek tarihsel bir derinlik içinde değerlendirilmelidir. Yüzyıllar boyu toplumlar bir bölgeden başka bir bölgeye göç etmişlerdir. Göç, tarihi süreçte doğa karşısında zor duruma düşen insanın temel insani ihtiyaçlarını karşılamak için suyun ve bereketli toprakların bulunduğu coğrafyalara doğru gerçekleşmiş olsa da insanlığın birbiriyle etkileşimini başlatmış ve hızlandırmıştır. Bu yönü ile göç, medeniyet tarihini başlatan etkileriyle tarih boyunca devamlılık arz etmiştir.

Göç kavramı, kapsam ve içerik olarak oldukça geniş bir alana yayılmaktadır. Ancak en basit tanımı ile insanların bireysel veya grup olarak itici etkenlerden uzaklaşıp, çekici etkenlere yöneldiği nüfus hareketidir. İnsanların yaşamlarını sürdürmek için ilk tercihleri doğal olarak yaşamakta oldukları devletlerdir. Ancak ekonomik, sosyal ve siyasi nedenler insan topluluklarını yaşadıkları devleti terk ederek, daha iyi bir yaşam umuduyla göçe zorlayabilmektedir. Göç edilen yer aynı devletin sınırları içinde olması halinde ulusal göç, uluslararası bir sınırın geçilmesi halindeyse uluslararası göç söz konusudur.¹

Bazı sosyal bilimciler, içinde bulunduğumuz dönemi göç çağı olarak tanımlayabileceğimizi söyleseler de aslında içinde bulunduğumuz zaman göçü önleme

¹ Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, “Türkiye’nin İltica Stratejisi”, Ankara: USAK yayınları, 2010, s. 11

çağıdır. Özgürlük ve Milliyetçilik akımları, İmparatorlukların parçalanması ve I. Dünya Savaşı ulus-devlet modelinde birçok devletin kurulmasına sebebiyet vermiştir. Ulus-devlet modelinin egemenlik anlayışında sınırlara vurgu vardır. Sınırların belirginleşmesi ve sınırlardaki kontrol ve denetimin artırılması insan hareketlerini kısıtlar hale gelmiştir. Çağımızın göç çağı olduğunu kabul eden sosyal bilimcilerin iddialarının temeli, göçün tüm küreyi kapsayacak kadar yayılması, uluslararası ilişkileri hiç olmadığı kadar etkin bir biçimde belirlemesi, ekonomik ve sosyal sonuçlarının genişlediğinden ötürü çağımızın daha önce hiç olmadığı kadar göç olgusu tarafından belirlendiğine dayanmaktadır.² Bununla birlikte, göç kavramı, salt mekânsal değişimin ötesinde; ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve bireysel yönleri olan, göç alan ve göç gönderen yerlerde etkilerini bu boyutlarıyla gösteren bir olgudur. Çok yönlü oluşu nedeniyle, iktisat, sosyoloji, nüfus bilimi, siyaset bilimi, eğitim bilimleri gibi pek çok sosyal bilim dalının da konusu durumundadır. Söz konusu bilim dallarından her biri, göçün farklı boyutu üzerinde durmakta, göçü kendi perspektiflerinden tanımlamaktadır.

İktisat bilimi göçün iktisadi sebepleri ile ekonomi üzerindeki etkilerini, siyaset bilimi göçün siyasi nedenleri ile ulusal ve dış politika üzerindeki etkilerini incelemektedir. Sosyoloji bilimi; göçün sosyal ilişkiler boyutu, sosyal ağların göçün oluşum ve gelişimi üzerindeki etkileri ile göçün kültürel, ekonomik ve sosyal etkilerini incelerken, nüfus bilimi göçün nüfus üstündeki etkileri incelemektedir. Göç olgusu üzerindeki düşünceler bazen birbiriyle örtüşmekle birlikte, çoğunlukla farklılıklar göstermektedir. Farklı bakış açılarından göç; suç, (kuvvet), ekonomik hareketlilik ve bereket olarak değerlendirilmiştir. Bu farklı bakış açılarına rağmen, göçün siyasal, ekonomik ve çevreyle ilgili nedenlerden kaynaklandığını ileri sürenler çoğunluktadır. Göç bir mecburiyetten ileri gelmekte, gittiği yere yeni sorunlar getirmekte ve bazen de katkıda bulunmaktadır.³ İnsanların çeşitli nedenlerle buldukları yerleri değiştirmek zorunda kalmaları; daha iyi sosyal, ekonomik, kültürel vb. imkânlarla sahip yerlerde yaşamak istemelerinden kaynaklanmaktadır. Daha iyi ve güvenli bir hayata sahip olma gibi nedenlerle bugün milyonlarca insan doğduğu yerden uzaklarda yaşamaktadır.

Göç olgusu, kitle iletişim araçları ve ulaşım alanında meydana gelen gelişmeler neticesinde, özellikle hedef devletler için küresel bir tehdit halini almıştır. UGÖ Dünya Göç Raporunda Dünya çapında resmi ve kaçak yollardan göç hareketlerinin nasıl bir gelişme izlediği, göçün nedenleri, göçmenlerin yapısı, yasal durumları, göç edilen devlete

² Stephen Castles ve, Mark J. Miller, **Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 32.

³ Murat Urk. *Göçün İnsan Hakları İle İlişkisi*, **Marmara Belediyeler Birliği Dergisi** 34/67, İstanbul ,2009, s. 32.

uyumları gibi konular ele alınarak, bazı siyasi ve coğrafi yeni perspektifler ortaya konulmuştur. UGÖ raporundaki istatistiklere göre, dünya çapında göçmen sayısı 1965'te 75 milyon ve 1985'te 105 milyon iken, 2006 yılı itibariyle yaklaşık 175 milyona ulaştığı yer almıştır. Yine istatistiklere göre dünya genelinde her 35 kişiden birinin göçmen durumunda olduğu ve 2050 yılına kadar dünya çapında göçmen sayısının 230 milyona çıkacağı tahmin edilmektedir. Tüm göçmenlerin % 80'i gelişmiş devletlerde bulunurken, bu göçmenlerin 56 milyonu Avrupa, 50 milyonu Asya ve 41 milyonu Kuzey Amerika'yı tercih ettiği gözlenmiştir. Göçmenler tarafından Avrupa'da en çok tercih edilen devletin Almanya olduğu raporda yer almaktadır. Rapora göre gelişmiş devletler, her yıl ortalama 2,3 milyon göçmen almakta ve bu sayı devletlerin nüfus artışının üçte ikisini oluşturmaktadır. Göç konusunda çalışan uluslararası örgütlerin başında gelen BM yetkililerinin açıklamalarına göre; her yıl yaklaşık bir milyon insan vatanlarını terk ederek gelişmiş devletlere göç etmektedir. Son elli yılda, 50 milyondan fazla mülteciye yardım etmiş olan BM koruması altında bugün de yaklaşık 20 milyon kişi bulunmaktadır.

4

Uluslararası sözleşmelerdeki yer alan şekliyle göç bir haktır. Ancak göç, bir yanıla hareket, taşınma, hayata tutunma, güç kazanma ve hırs; bir yanıla da kopuş, kaçış ve yabancılıktır. Göçmen kavramını tanımlamada birçok devlet BM ile paralel olacak şekilde, olağan olarak yaşadığı devletin dışında bir yıl yaşayan kişi, göçmen olarak değerlendirilmektedir. Gerçekte ise göçmen tanımı daha karmaşıktır. Bu karmaşayı yaratan nedenlerden en önemlisi, göçmen kavramının çok farklı statüde olan birçok kişi için kullanıyor olmasıdır. Göçmenlerin sayısını belirlemenin ve ne kadar süre ile yabancı bir devlete olduklarının tespiti de bir o kadar güç ve karmaşıktır. Göçmen tanımını zorlaştıran bir başka etken de kişinin ne zaman göçmen sayılacağı, ne zaman göçmen kabul edilmekten çıkarılacağı sorunudur. Göçmenlik durumu kişinin devletine geri dönüşüyle ya da yeni bir devletin vatandaşı olmasıyla son bulmaktadır. Ancak, bu dönüşümü yöneten politikalar devletler arasında önemli farklılık göstermektedir. Ayrıca küreselleşme ile birlikte, yeni özellikler barındıran, ulus ötesi topluluklar ve diasporaların da içinde bulunduğu yeni göçmen çeşitleri ortaya çıkmaktadır.⁵

Göç kavramının ortaya çıkışını belirli bir tarihten başlatmak mümkün olmamakla birlikte insanlık tarihi kadar eski olan bu kavram, insanlık tarihinin her döneminde çeşitli

⁴ Khalid Koser, **International Migration: A Very Short Introduction**, Oxford:Oxford University Press, 2007, s. 16.

⁵ Koser, op. cit., s.17.

sebeplerden dolayı kendisini göstermiştir. Henüz yerleşik yaşama geçilmeyen dönemde göçler büyük ölçüde iklim ve coğrafi değişikliklerin etkisiyle meydana gelmiştir. Yerinden olan insan toplulukları, yeni yaşam alanları arayışına girmişler; bunu yaparken coğrafi ve iklim koşulları bakımından elverişli ve boş alanlara yerleşmişler ya da başka yerleşik halkları topraklarından çıkarmak suretiyle topraklarını işgal etmişlerdir. Böylece yeni yerler arayışıyla başlayan göç dalgaları dünyanın birçok yerine yayılmıştır. Bunun dışında sınıflı toplumların oluşumu da göç hareketlerine yeni ivmeler kazandırmıştır. Özellikle sömürgeci imparatorluklar arasında yaşanan savaşlarla yerli halklar köleleştirilmiş, öldürülmüş ya da göçe zorlanmıştır. Feodal toplumlarda toprak için yapılan savaşlar da kapitalizm öncesi dönemin zorunlu ve kitlesel göçlerinin en önemli nedenlerini oluşturmuştur.⁶

Kavimler göçünden sonra tarihteki en önemli göç hareketlerinden biri Amerika'nın günümüzdeki halini almasını sağlayan Avrupa'dan gönüllü ve Afrika'dan köle ticareti zoruyla yaşanan göçlerdir. 1800'lerin sonunda başlayıp 1900'lerin başında hızlanıp yayılan imparatorlukların dağılması, ulus devletlerin kurulması sürecinde de kitlesel göç hareketleri yaşanmıştır. Önce imparatorlukların parçalanma sürecindeki savaşlar ve etnik çatışmalar sebebiyle, ardından kurulan ulus devletlerdeki azınlıkların topluca yer değiştirmeleri, özellikle Avrupa açısından ciddi bir nüfus hareketliliği anlamına gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğu bünyesinde bulunan ancak Osmanlı-Rus savaşı sırasında Rusların da kışkırtmaları ile cephe gerilerinde taşkınlıklar yaparak bölge halkına karşı etnik temizlik faaliyetlerinde bulunan Ermeniler Osmanlı İmparatorluğu tarafından çıkarılan kararname ile zorunlu göçe tabi tutulmuşlar ve sınır dışı edilmişlerdir. II. Dünya Savaşı öncesinde ve Savaş sırasında totaliter yönetimlerin baskısından kaçan Yahudiler ile Ermenilerden oluşan bu kitle devletsizler olarak tanımlanmıştır. Savaş sonrasında ise bu kitleye, yeni sınırlar sebebiyle hareket eden nüfus eklenmiş ve sadece Avrupa'da yaklaşık 20 milyon mülteci ortaya çıkmıştır.⁷ 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temelinde de bu kalabalık ve hiçbir yere ait olmayan insanların durumu yatmaktadır. Ancak tarih, mülteci ya da göç akınlarına çözüm bulmanın sanıldığı gibi kolay olmadığını göstermiştir. Göç, savaş dönemleriyle açıklanabilecek kadar anlık değil, sürekli bir olgudur. Avrupa'daki çoğunluğu Yahudilerden oluşan mülteci sorununa çözüm bulmayı da amaçlayan İsrail Devletinin kurulması, Filistinlilerden oluşan yeni bir göçmen dalgası

⁶ Mustafa Peköz, "Avrupa Birliği'nde Göçmenler", İstanbul: Gün, 2002, ss.12-13.

⁷ BMMYK., **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ankara: Başkent Matbaası, 2001, s. 10.

yaratmıştır.⁸ Bu durum, aslında her ulus devletin kendine yapışık bir de göçmen kitlesi yarattığını gösterir.

Avrupa'da 1950'lerde sanayileşmenin ve hızla artan ekonomik faaliyetlerin yarattığı talep doğrultusunda başlayan misafir işçi alımları, 1973 Petrol krizinden sonra azalsa da, önemini yitirmemiş; entegrasyon problemleri, radikal siyasi hareketlerin gelişmesi, aile birleşmeleri ve suç oranları ile gündemdeki yerini korumuştur. Her ne kadar iş göçü akımları, göç alan devletlerce geçici olarak düşünülmüşse de misafir işçilerin çoğu, gittikleri devletlerde kalmış ve ev sahibi devletlerin dini ve etnik yapılarında değişimleri neden olmuşlardır.⁹ Bu dönemde Avrupa devletleri iş gücü piyasası bakımından zengin olan devletlerden yaklaşık 10 milyon işçi ithal etmiştir. 1980'lerden itibaren göç konusunda bölgesel girişimler öne çıkmıştır. AB'de Maastricht, Amsterdam, Schengen, Dublin veya Tampere gibi sığınmacı ve göç politikalarına dâhil yeni hukuki ve siyasi düzenlemeler gerçekleştirilmiş; bu düzenlemeler, hem AB çatısı altında ortak politika oluşturma çabasını, hem de devletlerin kendi pratikleri ile egemenlik haklarını ve çıkarlarını koruma çabasını gözler önüne sermiştir. 1990'larda Balkanlar, Asya, Ortadoğu ve Afrika'daki savaşlar, çatışmalar ve baskılar seyahat özgürlüğü, iletişim ve ulaşım imkânları ile buluşunca, büyük göç dalgaları kaçınılmaz olmuştur.¹⁰

UGÖ'nün 2006 yılındaki raporuna göre, dünya genelinde her 35 kişiden birisinin uluslararası göçmen olduğuna, çalışmanın önceki bölümlerinde vurgu yapılmıştır. Farklı bir perspektiften bakılırsa, aslında dünya nüfusunun yalnızca %3'ünün uluslararası göçmen olduğu görülecektir. Ancak, göçmenlerin özellikle gelişmiş ve refah seviyesi yüksek devletleri hedef ülke olarak tercih ettikleri düşünüldüğünde, bu sayının göç alan devletler için ciddi bir sorun teşkil ettiği görülmektedir. Gelişmekte olan devletlerden gelişmiş devletlere giden göçmenlerin yanı sıra, gelişmekte olan devletler arasında göç edenler de sayıca fazladır. Gelişmiş dünyayı temsilen “kuzey” ve gelişmekte olan dünyayı temsilen “güney” terminolojisi kullanılırsa, dünyada göçmenlerin üçte birinin kuzeyden kuzeye; diğer üçte birinin güneyden kuzeye; son üçte birinin ise güneyden güneye gittikleri söylenebilir.¹¹ Dünyadaki göçmen nüfusu sayısal olarak artsa da, göçmenlerin nüfusa oranının çok fazla değişmediği görülmektedir. 1956-1990 yılları arasında bu oran neredeyse hiç değişmemişken,

⁸ Hannah Arendt, **The Human Condition**, Chicago: University of Chicago Press, 1998, s. 94.

⁹ Esmâ Durugönül, *Küreselleşme ve Toplumlar*, İhsan Sezal (ed), **Sosyolojiye Giriş**, Ankara: Martı Kitap ve Yayınevi, 2002, s. 751-759.

¹⁰ Ayşem Biriz Karaçay. “Düzensiz Göç Politikaları ve Türkiye'nin Uygulamaları”, **Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri**, İstanbul: Sistem Matbaacılık, 2006, s. 630.

¹¹ Brian Keeley. **International Migration: The Human Face of Globalisation**, Paris: OECD Publishing, 2009, s. 31.

1990'lı yıllarda oranın %2,3'ten %2,9'a çıkması göç konusundaki endişeleri haklı çıkarmıştır. 1965-1990 yılları arasında az gelişmiş devletlerde, yabancı ülke doğumlu insanların sayısı azalmışken, gelişmiş devletlerde bu oran %3,1'den % 4,5'e çıkmıştır. Aynı dönemde, kuzey Amerika, batı Avrupa ve Avustralya'da bu oran % 4,9'dan % 7,6'ya çıkmıştır.¹²

Sonuç olarak, dünya genelinde yaşanan göç hareketlerinin tarihsel gelişimine bakıldığında XIX. yy. ortalarından I. Dünya Savaşı'nın başlarına kadar ki dönemde Avrupa'daki göçlerin daha ziyade deniz aşırı bir karakter taşıdığı görülmektedir. Yani bu hareketler yerleşmek kastıyla yapılan göçlerdir. Nitekim 1850-1910 yılları arasında 60 milyon Avrupalı çalışmak maksadı ile gittikleri ABD'ye yerleşmiştir. Buna karşın I. Dünya Savaşından II. Dünya Savaşına kadar geçen sürede Avrupa'nın; özellikle ABD ve sömürge devletlerine göç gönderdiği, 1950'li yıllardan itibaren ise göç olgusunun küreselleştiği, Avrupa'da bir refah bölgesi oluşturulduğu ve buna paralel olarak Avrupa'nın göç almaya başladığı anlaşılmaktadır.

1.1.1.1. Göç Türleri

Yukarıda kısmen de olsa değindiğimiz göç türlerine ilişkin bir sınıflandırma yapmak ve bu doğrultuda açıklamalarda bulunmak yerinde olacaktır.

1.1.1.1.1. Süreli veya Kalıcı Göç

Uluslararası göç, sonradan göç gönderen devlete dönmek üzere belli bir süreliğine yapılabileceği gibi, hayatının geri kalanında gittiği devlette yaşamak üzere de göç edildiği görülmektedir. Bu ayrımın kişinin isteği, göç gönderen ve göç alan devletteki koşullar ve her iki devletin politikaları gibi etkenler rol oynamaktadır.

1960'lı yıllarda Türkiye'den Almanya'ya yönelik olarak yaşanan işgücü göçünde, göç edenlerin büyük kısmı, bir müddet Almanya'da çalışıp para biriktirdikten sonra devlete dönmeyi amaçlamışlar, daha sonra Almanya'daki koşullar, kişileri kalıcı olarak Almanya'da yaşama isteğine sevk etmiştir. Diğer taraftan, Alman hükümetinin 1980'li yıllarda göçmenlerin geri dönüşleri için teşvik edici araçlara başvurması, bazı Türk göçmenleri devletlerine dönmeye sevk etmiştir.

1.1.1.1.2. İsteğe Bağlı veya Zorunlu Göç

¹² Paola Subacchi. *Temporary Immigration: A Viable Policy for Developed Countries*, Chatham House International Economics Programme Briefing Paper, London, 2005, s. 2.

Uluslararası göçün isteğe bağlı göç türünde birey, genellikle bazı dış faktörler sonucu göç etme kararı vermekteyken, zorunlu göçlerde siyasi koşullar ve doğal felaketler gibi nedenler kişileri göç etmeye zorlamaktadır. İsteğe bağlı göçte göç gönderen devletin itici faktörleri ile göç alan devletin çekici faktörleri rol oynamaktadır. Yüksek ücretler, istikrarlı çalışma koşulları, demokratik hak ve hürriyetlerde ilerilik, yabancı eşle evlilik gibi hususlar çekici faktörler olarak sayılabilir. Diğer taraftan düşük ücret, mesleki araştırma ve çalışma için araçların yetersizliği, ilgisizlik, kabiliyetten çok kıdeme önem veren katı idari düzen, siyasal haklara yapılan baskılar, siyasal belirsizlikler itici faktörleri oluşturmaktadır. Göçmen bu faktörlerin muhasebesini yaparak bu karşılaştırmadan çıkan artı değere göre karar vermektedir.¹³

Özellikle son 30 yıldır küreselleşmenin etkisiyle devletler arasındaki gelir farkı yükselmiş ve itici faktörler devreye girmiş böylece kendi devletlerinde beklentilerini tatmin edemeyen, çoğu kere yaşamlarını idame ettirmede ciddi zorluklarla karşılaşan insanların bir kısmı, bir işte çalışmak üzere daha çok şey umdukları devletlere gitme yolunu tercih etmişlerdir.¹⁴ Zorunlu göçler ise siyasi koşullar ve doğal felaketler gibi etkenlere işaret etmektedir. Devletler arası çıkar çatışmaları, iç savaşlar, doğal afetler, kıtlık, açlık, salgın hastalıklar ve özellikle yaygın insan hakları ihlalleri, milyonlarca insanı yaşadığı toprakları, yasal veya yasal olmayan yollardan terk etmeye mecbur bırakmıştır.

1.1.1.1.3. Birey, Grup veya Kitle Göçü

Uluslararası göçün aktör veya aktörleri, göçün kapsamını belirlemektedir. Göçe neden olan etmenler güçlendikçe göçün kapsamı büyümekte, dolayısıyla göçün etki alanı genişlemektedir. Uluslararası göçe neden olan ekonomik, sosyal ve siyasi nedenlerin çoğalması, iletişim ve ulaştırma teknolojisiyle desteklenmesi sonucu dünyadaki göç hareketleri yoğunlaşmış ve çok sayıda devlet göç sürecine girmiş, bunun yanı sıra göç hareketleri de birey veya grup büyüklüğünü aşarak kitlesel bir hale gelmiştir. Bu süreçte göçün coğrafi kapsamı da genişlemiştir. 1970 yılında Uluslararası göç alan devlet sayısı 48 iken, bu sayı 2000 yılında 70'e çıkmıştır. 1960'lı yıllardan günümüze kadar uluslararası göçün kapsamının büyümesinin yanı sıra, göç sürecine dâhil olan tarafların kapsamı da genişlemiştir. Geleneksel anlamda uluslararası göç, hedef devlete oturmak ve çalışmak üzere gelen birey

¹³ Ayhan Gençler, *Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği*, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Sayı 3, Ankara, 2002, s. 28.

¹⁴ Zeynep Şahin. "Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Değişim ve Süreklilik", **Stradigma Aylık Strateji ve Analiz e-Dergisi**, 2003, ss.2-3.

veya ailesi ile göçmenlerin sınırdan girişlerini engellemeye çalışan veya göçmenlere “vatandaşlık” veren devlet arasındaki ilişkiye dayanmaktaydı. Ancak, günümüzde, büyük bütçeli, dünya çapında yüz binlerce iş olanağı sağlayan ve göç işinde uzman kişi ya da kurumlarca yönetilen çeşitli göç iş kolları bulunmaktadır. Uluslararası göç konusunda, göç endüstrisi denen bu oluşumu da göz önüne almak gerekmektedir.¹⁵ Göç akımları başladığında, bir dizi özel hizmet gereksinimleri ortaya çıkmakta, bu gereksinimlerin tümü, hükümetler tarafından karşılanamamaktadır. Türkiye-Almanya arasında yaşanan yasal göç hareketinde çok sayıda kişinin yer değiştirmesi, ancak acenteler aracılığıyla gerçekleştirilebilmiştir. Burada hem göçmenler hem de göçmen olmayanlar için bir dizi girişimcilik olanağı bulunmaktadır. Göç konusundaki bu tür gereksinimleri karşılamak üzere oluşan göç endüstrisi, işe alma ve seyahat acenteleri, çevirmenler, hukuk ve danışmanlık büroları gibi göç ile ilgili işlerde çalışan pek çok insan ve kurumu kapsamaktadır.¹⁶ Bunun yanı sıra insan kaçakçılığı ve insan ticareti faaliyetleri yürüten suç örgütleri de göç endüstrisi içinde yer almaktadır. 1970’li yıllardan itibaren Avrupa devletleri başta olmak üzere dünyadaki birçok göç alan devlet, göçmen alımını kısıtlamak maksadıyla göçmen alma programlarını durdurmuştur. Devletin göçmen alımı ile iştegal etmemesi ve buna karşılık göçmenlerden gelen talebin çoğalması, göç endüstrisinin 1970’li yıllardan itibaren gelişmesine yol açmıştır. devletlerin katı politikalar uygulamasına rağmen göç hareketlerinin devam etmesi de göç endüstrisi tarafından sağlanmıştır.

1.1.1.1.4. Düzenli veya Düzensiz Göç

Tüm uluslararası göç hareketleri yasal açıdan bakıldığında, düzenli veya düzensiz göç olmak üzere ikiye ayrılır. Düzenli göç; yasal çerçeve dâhilinde, başka bir deyişle, belli prosedürleri yerine getirerek yapılan göçtür. Düzenli göç, birey tarafından yapılan talebin gidilmek istenen devletin onayı ile yapılabildiği gibi, bazı devletler nüfus ve işgücü durumu göz önüne alarak yaptığı kendi talepleri ile de olabilmektedir. Örneğin ABD, önceden belirlediği devletlere kota sınırlaması dâhilinde olmak kaydıyla, başvuruda bulunanlar arasından kura ile her yıl binlerce kişiye oturma izni vermektedir. Bunun haricinde yapılan diğer bir uygulama Almanya’nın işgücü açığını, Güney Avrupa, Türkiye ve Yugoslavya’dan

¹⁵John Salt ve Jeremy Stein., **Migration as a Business: the Case of Trafficking**, Migrations Research Unit, Vol.35, No.4, London, 1997, s.468.

¹⁶Salim Uslu ve Giacomina Cassiana. **Türkiye’den Avrupa’ya Göç** (Turkish Migration to Europe), Ankara: Hak-İş Eğitim Yayınları, , 1999, s. 25.

karşlamak amacı ile 1960'ların başında başlattığı misafir işçi sistemidir.¹⁷ Bu türden işgücü göçünün yanı sıra, iltica hareketleri de düzenli göç olarak ele alınmaktadır.

Düzensiz göç; gerek gönderen gerekse alan devletin yasaları dışında meydana gelen göç hareketleridir. Yasal olmayan yöntemlerle göç edenler, göç gönderen devletin devletten ayrılma ile ilgili yasal ve idari gereklerine uymaksızın devleti terk etmektedirler. Yine bu göçmenler, hedef devletin de devlete giriş, oturma ve çalışma yasalarına riayet etmeksizin bu devlete kaçak olarak yaşamaktadır. Bu bağlamda; hedef devlet sınırını yasa dışı geçen veya vize almasına rağmen vize süresinin dolması sonrasında devlette kalmaya devam eden ya da çalışma izni olmamasına rağmen kaçak olarak çalışan kişiler, düzensiz göçmen olarak kabul edilir. Bunlara ek olarak, yaptığı mülteci başvurusu reddedilen sığınmacıların devlete kalmaları da düzensiz göçün altında sınıflandırılabilir.¹⁸ Düzensiz göç, göçün ölçeği ve biçimine farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Düzensiz göçün ilk şekli, birey tarafından herhangi bir suç örgütü ile ilişkili olmaksızın gerçekleştirdiği kaçak göç hareketidir. Bunun yanı sıra, uluslararası göçün bazı organize suç örgütleri tarafından çıkar sağlamak için örgütlü bir şekilde gerçekleştirilmesinden kaynaklanan insan kaçakçılığı ve insan ticareti de düzensiz göç içinde ele alınmaktadır.

İnsan kaçakçılığında uluslararası göç, kişinin kendi rızası dâhilindeyken, insan ticaretinde baskı, şiddet ve zorlama söz konusudur. Son yıllarda başta insan kaçakçılığı olmak üzere tüm düzensiz göç hareketleri küresel çapta bir sorun haline gelmiştir. Her yıl 800.000 kişinin insan kaçakçılığı organizasyonları yoluyla sınırları aştığı tahmin edilmektedir.¹⁹ Her yıl yasa dışı şekilde sınırı aşan düzensiz göçmenlerin toplam sayısının ise 2,5 – 4 milyon olduğu, insan kaçakçılığı ve insan ticareti suç örgütlerinin yılda 10 milyar dolar kar sağladığı tahmin edilmektedir. Göç tartışmalarının ilk sırasına yükselen bu olgu, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde de önemli bir yere sahiptir.

Uluslararası göçün en önemli unsurlarından biri de göçe karar vermekten hedef devlete yerleşmeye kadar, içinde bir dizi karmaşık aşamanın bulunduğu süreçtir. Uluslararası göç, göç edecek kişinin, diğer bir devlet, toplumu ve göç politikasını öğrenmesi, devletindeki kurumlardan ve devletin geleceğinden hoşnutsuzluğunun artarak göç etme isteğinin doğması, ilk önce o devlete göç etmesini kolaylaştıracak mekanizmalarla iletişim geliştirmesi,

¹⁷Gençler, op. cit., s. 29.

¹⁸Ahmet İçduygu. "Demographic Mobility and Turkey: Migration Experiences and Government Responses", **Mediterranean Quarterly**, Vol.15, No.4, Durham ;USA 2004, s. 24.

¹⁹Jacqueline Bhabha. "Rights Spillovers: The Impact of Migration in the Legal System of Western States." In: Guild E, van Selm J, (eds.) **International Migration and Security: Immigrants as an Asset or Threat?**, Oxon, UK: Routledge, 2005, s. 1.

tüm kaynaklarını göç çabasına yöneltmesi, göç etmesi, hedef devlet toplumu ile geçici veya kalıcı olarak bütünleşmesi gibi süreçlerden oluşur.

Yukarıda kısaca aktarmaya çalıştığımız göç olgusunu çalışmamızın da ana teorisini oluşturan veya oluşturacak entegrasyon teori(leri)si kapsamında açıklamaya çalışacağız.



2. ENTEGRASYON TEORİLERİ ÇERÇEVESİNDE GÖÇ OLGUSU

Bir akademik araştırma ve tartışma alanı olan (Avrupa) entegrasyon kuramları, toplulukların kurulmasıyla başlayan sürecin temel niteliklerini sorgulayan yaklaşımların bir bütünüdür. Genellikle entegrasyon kuramları “kuram” sayılacak kadar geniş çerçeveler önermekten uzak dururlar ve açıklayıcılığı sınırlı kuramsal perspektifler ileri sürmekle yetinirler. Bu alana dahil yaklaşımlar, bazı temel sorunlara getirdikleri yanıtlara göre birbirine karşı konumlanır.

AB’de aktör sorunu bu temel sorunlardan biridir. Entegrasyonu açıklamaya çalışan kuramsal çerçevelerin bazıları ulus devlet karar alıcılarını temel aktörler olarak görürken bazıları da Topluluk kurum ve organlarını ön plana çıkarır. Bir diğer tartışılan sorun entegrasyonun niteliğidir; ekonomik entegrasyondan siyasi entegrasyona açılan kanallar olup olmadığı konusunda farklı yaklaşımlar ileri sürülür. Bu yaklaşımlarda yazarlar siyasi açıdan bütünleşik bir Avrupa’nın mı yoksa sadece ekonomik entegrasyon yaşamış geniş bir serbest ticaret bölgesinin mi oluşmakta olduğunu tartışırlar.

2.1. Entegrasyon Kavramı

Entegrasyonu açıklamak, bu alanda çalışan yazarların ortak kaygılarından: Entegrasyon ileri giderken ulus devletler ve diğer aktörler hangi saiklerle karar almaktadırlar? Günümüzde entegrasyonun önümüze nasıl bir Avrupa koyduğu da tartışma konusudur. Üye devletlerin halklarının toplumsal zemini bu süreci nasıl değerlendirir, bir “Avrupalılışma” sürecini nasıl yaşar? Bu alanda çalışan araştırmacıların temas ettikleri en karmaşık sorunlardan biri de Jacques Delors’un “tanımlanmamış siyasi nesne” olarak adlandırdığı AB’nin siyasi sisteminin nasıl nitelendirilebileceğidir.²⁰

Başta neofonksiyonalizm olmak üzere entegrasyon sürecine dair akademik yaklaşımların özellikle üzerinde durdukları bir konu, entegrasyonun iktisadi sürecidir. Bu konunun siyasi bir süreç olarak entegrasyon konusuna sıkı sıkıya bağlı olarak Avrupa entegrasyonunun temel dayanaklarından birini oluşturması, AET Antlaşması metninin üye devletler için aşamalı olarak ekonomik entegrasyonu öngörmüş olmasından ileri gelir. Toplulukların çalışmaya başladıkları dönem, başta federalistler olmak üzere siyasi entegrasyonu talep eden gruplar için ilk elde bir hayal kırıklığı ve hüsrana dönemi olarak

²⁰ Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, New York: Palgrave Macmillan, 2000, s. 54.

hatırlanır. Ancak AET’de öngörülen iktisadi entegrasyonun üye devletler arasında tasarlanan zamandan da önce gümrük birliğinin kurulması ve hedeflenen diğer gelişmelere doğru başarıyla yol alınması dikkat çekicidir. Zira başlangıçta federalistlerde hayal kırıklığı yaratan bu iktisadi entegrasyon süreci, çok kısa süre içinde önemli siyasi sonuçlar doğurdu. 1970’lerin sonundan itibaren siyasi entegrasyon yönünde atılan yeni adımların belirgin kazanımlar sağlamasında, daha önce sağlanan iktisadi entegrasyonun kazanımlarının önemli payı vardır. Maastricht dönemine gelindiğinde ise, iktisadi ve siyasi entegrasyon süreçlerinin birbiriyle olan bağı, aynı antlaşmayla hem AB’nin kurulmasının hem de Ekonomik ve Parasal Birlik sürecinin düzenlenmesinin öngörülmesiyle açıklık kazanır .²¹

19. yüzyılda Almanya’nın siyasi birliğini kurmasına zemin oluşturan *zollverein* örneğinde olduğu gibi, iktisadi entegrasyon, karşılıklı ticari ilişkilerin kolaylaştırılmasıyla başlar. Bunda ilk aşama, taraflar arasında “tercihli ticaret anlaşmalarının” imzalanması, böylelikle tarafların tek yanlı ya da karşılıklı olarak belirli malların ticaretinde gümrük vergilerinde indirim sağlayarak ticaretlerini birbirlerine yöneltmelerini ifade eder. AB’nin ticari rejiminde bu aşama AB’nin yakın coğrafyasında yer alan devletlerin daha kolay ticaret bağlarıyla AB pazarına bağlanmaları için kullanılmaktadır. Bu çerçevede AB üye devletleri (ve AB mevzuatını üstlenen aday devletler ile belirli bir ortaklık bağı içindeki devletler) AB’nin yakın coğrafyasındaki devletlerle tercihli ticaret anlaşmaları imzalamaktadırlar. Bunun yanı sıra bu araç dünya çapında örgütler tarafından da kullanılmaktadır. Günümüzde GATT bünyesinde dünya devletlerinin önemli bir bölümü birbiriyle zaten gümrük indirimleri öngören anlaşmalar imzalamış bulunmaktadır . İkinci aşama olan “serbest ticaret bölgesi” üye devletler arasındaki ticarete gümrük vergilerini ve kota niteliğinde miktar kısıtlamalarını kaldırmakta, ancak her devletin üçüncü taraflara karşı kendi ulusal gümrük ve kota uygulamalarını devam ettirmektedir. Anlaşılacağı gibi bu sistem içinde devletlerin birbiriyle ticareti gelişirken üçüncü devletlerin yeni oluşan devlet grubu içinde ticari partner tercihlerinin uygun ulusal mevzuata göre değişebilmesi mümkün kalmaktadır. Dolayısıyla ticareti saptırıcı etkisi bulunan bu yöntem kalıcı olarak sürdürülebilir bir sistem olmaktan ziyade bir geçiş aşaması olarak değerlendirilmektedir.²²

²¹ Ibid., s. 56.

²² Ibid., s. 60.

Üçüncü aşama olan “gümrük birliği” serbest ticaret bölgelerinin bu zaafının giderilmesini sağlar. Burada hem üyelerin kendi aralarındaki gümrükler ve kota gibi kısıtlayıcı tedbirler kaldırılmakta, hem de üçüncü devletlere karşı ortak bir tarife ve kota sistemi uygulanmaktadır. Gümrük birliği çerçevesinde mallar için ortak bir pazarın yaratıldığını ve dış dünyaya karşı da bu pazarın korunduğunu söylemek mümkündür. AET sürecinde bu aşamaya Roma Antlaşmasından itibaren 12 yıl sonra geçilmesi öngörülmekteydi. Ama bu konuda beklenenden daha hızlı bir ilerleme kaydedilerek 1968’de, hesaplanandan 18 ay önce bütün üye devletlerin gümrüklerini birbirlerine karşı sıfırlayarak birleştirmeleri mümkün olmuştur.²³

Dördüncü aşama “ortak pazar” ya da “tek Pazar” aşamasıdır. Bu aşamada gümrük birliğine üye olan devletler kendi aralarında malların yanı sıra hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin de serbest dolaşımını sağlayacak tedbirler alırlar. AET sürecinde bu aşamaya geçilmesi 1987’deki Tek Avrupa Senedi’yle öngörülen düzenlemelere dayanmaktadır. Buna göre ekonomi için önemli olan bu faktörlerin serbest dolaşımını sağlamak üzere alınacak tedbirlerin uygulamaya geçtiği 1 Ocak 1993 tarihinden itibaren AET’nin bir “ortak pazar” olarak değerlendirilmesi mümkündür. Günümüzde ortak pazarı sağlamak için serbest dolaşımının söz konusu olması gereken faktörlere “bilginin” de eklendiğini belirtmek gerekir. Beşinci aşama olan “iktisadi birlik” ortak pazarın da ötesinde üye devletler arasında ekonomi ve maliye politikalarının uyumlulaştırıldığı ya da birleştirildiği, bunun tek para ve ortak merkez bankası eliyle yürütülen ortak para politikasıyla tamamlandığı bir sistemdir. Maastricht Antlaşmasıyla öngörülen “ekonomik ve parasal birlik”, 1999 yılında Avrupa Merkez Bankası’nın kurulması ve 2000’den itibaren ortak para birimi olan Euro’nun kullanılmaya başlanmasıyla hayata geçirilmiştir.²⁴

AET ve AB süreçleri içinde başarıyla izlenen bu yolun, dünyanın diğer bölgelerindeki iktisadi entegrasyon hareketleri için bir örnek oluşturduğu ve dikkatle izlendiği unutulmamalıdır. Günümüzde AB’nin iktisadi birliği sağlamış olması, doğrudan doğruya siyasi entegrasyonu tetikliyor olmasa da siyasi birlik adına kayda değer ve somut bir kazanım olarak değerlendirilmelidir.²⁵

²³ Halil Seyidoğlu. **Uluslararası İktisat: Teori Politika ve Uygulama**, İstanbul: Güzem Can Yayınları, 14. Baskı, 2001, s. 205.

²⁴ Ibid.

²⁵ Haluk Günügür. **Avrupa Birliği**, Ankara: Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi, 2007, s. 20.

Ben Rosamond, AB entegrasyon kuramlarını ele aldığı çalışmasında entegrasyon kavramını bir sorular bütünü olarak ele alarak AB çalışmaları için çok önemli bir yeri olan bu kavramın daha çok tartışılması ve araştırılması gerektiğine dikkat çeker:

“Bu konu bir derecede bir tanım sorunudur. Entegrasyon ekonomik bir olgu mudur yoksa siyasi bir olgu mudur? Eğer bir ekonomik olguysa bir ulusal ekonomiler grubunu ‘bütünleşmiş’ sayabilmek için bu grup içinde hangi derecede karşılıklı bağımlılığın sağlanması gerekir? Bir serbest ticaret bölgesinin kurulması uygun koşul mudur? Yoksa ekonomik entegrasyonda hedeflenen bir gümrük birliği, ya da bir ortak pazar, ya da tam bir ekonomik ve parasal birlik midir? Ekonomik entegrasyon siyasi entegrasyonu beraberinde getirir mi? Ya da en azından ortak kurumsallaşmanın hangi derecesi bütünleşik bir ekonomik alana denk düşer? Bütün gümrük birlikleri /ortak pazarlar / para birlikleri benzer kurumsallaşma derecelerine mi sahiptir? Ekonomik entegrasyon siyasi entegrasyonu üretir mi? Ya da tersinden düşünürsek, siyasi entegrasyon ekonomik entegrasyonun oluşması için uygun alanı yaratır mı? Siyasi konulara geri dönersek, entegrasyon verili bir coğrafi alanda bütün ulusal otoritenin yok olmasını mı gerektirir? Eğer böyleyse entegrasyon geleneksel yönetim yapılarının yerini yeni kurum türlerinin ve yeni otorite biçimlerinin alması anlamına mı gelir?”²⁶

Neofonksiyonalizmin kuramcısı Ernst Haas, insan topluluklarının toplumsal öğrenme (social learning) yoluyla kurulabilir olduklarını düşünür. Yazara göre topluluk oluşturma süreci (community building), siyasi semboller ve diğer unsurlar aracılığıyla ulus devlet düzeyinde nasıl işlemiş ve etkili olmuşsa Avrupa düzeyinde de işleyebilir. Yazar, bunda bireylerin aidiyet duygularının ve siyasi bağlılıklarının (loyalty) oynadığı önemli role dikkat çeker. Haas’a göre, Avrupa’da ulusal aidiyet duygularının yerini Avrupa’ya aidiyet duygusunun alması, daha doğrusu Avrupa aidiyetinin ulusal aidiyete baskın gelmeye başlaması mümkündür. Ekonomik entegrasyon siyasi entegrasyonu sözü geçen aidiyet duygusu sayesinde etkiler. Bu yeni ekonomik sistemin içinde çıkarları bakımından daha çok tatmin olan bireyler bu sistemin benimsediği egemenlik sembollerini (bayrak, para, vb.) ulusal egemenlik sembollerinden daha çok sahiplenirler. Zira Haas’ın “siyasi entegrasyon” kavramına getirdiği tanım şöyledir: “Siyasi entegrasyon çeşitli ulusal yapılar içinde bulunan siyasi aktörlerin aidiyet duygularını, umutlarını, siyasi eylemlerini mevcut ulusal yapıların

²⁶ Rosamond, loc. cit.

üzerinde bir yasama hakkına sahip olan ya da bunu talep eden yeni bir merkeze doğru kaydurmalarıdır.”²⁷

Federalist yazar Dusan Sidjanski entegrasyon kavramını genel anlamıyla kullanır, bir şemsiye kavram olarak görür ve dört yaklaşımı entegrasyon kavramı çerçevesinde değerlendirir: Federal, neofonksiyonel, sistemik ve iletişimsel yaklaşımlar.²⁸

Entegrasyon federalist görüşün yanı sıra neo fonksiyonalist, transaksiyonalist, liberal, yapısalcı hatta kimi zaman ulusalcı görüşlerin katkılarıyla ilerlemeye devam eden bir süreç olarak görülmelidir. Ayrıca federalizmin ve entegrasyon sürecine katkıda bulunan diğer kavramların etkilerinin hukuki olduğu gibi ekonomik, siyasi ve sistemsel oldukları da göz ardı edilmemelidir.

Entegrasyonuyla ilgili altı çizilmesi gereken bir diğer özellik, entegrasyonun devamlı bir süreç olarak işlediği ve AB içinde üye devletlerle kurumların sürekli bir evrimle şekillendiği olgusudur. Bu nedenle entegrasyonu yeniliklere ve ihtiyaçlar doğrultusunda değişimlere açık bir süreç olarak görmek gerekir. Entegrasyonun dünyadaki en ileri örneği olan AB sürecinin dünyanın diğer bölgelerindeki entegrasyon hareketleri için de örnek bir yol teşkil eden bir süreç olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Avrupa’daki deneyimin dünyanın her yerinde aynı şekilde uygulanabilir bir genel geçer kurallar bütünü olarak görülmemesi, AB entegrasyonunun kuralları belirleyen bir yol haritası olarak değil, ekonomik ve siyasi açıdan başarılı bir deneyim olarak görülmesi daha sağlıklı bir değerlendirme olabilir.

2.2. Entegrasyonun Amaç ve Çeşitleri

İki dünya savaşı arasında Avrupa’daki bütünleşme çabaları geleneksel liberal teorinin uluslararası ilişkilere uyarlanmış hali olan idealizm çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır. İdealizmin temel varsayımı, savaşın kaçınılmaz olmadığı ve sürekli barışın uluslararası hukuk yardımıyla oluşturulacak genel kurallar çerçevesinde bütün devletlerin parçası olacağı kurumsal bir örgütlenme yolu ile sağlanabileceğiydi.²⁹ Birinci Dünya Savaşı’nın ardından kurulan Milletler Cemiyeti, o tarih itibarıyla görülmüş en kapsamlı örgütlenme olması bakımından idealizm teorisyenleri için önemli bir inceleme alanı olmuştur. İki savaş arası

²⁷ Ernst B. Haas. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces**, Stanford CA: Stanford University Press, 1968, s. 16.

²⁸ Dusan Sidjanski, **The Federal Future of Europe: From the European Community to the European Union**, Michigan: The University of Michigan Press, 2003, s. 19.

²⁹ Faruk Sönmezoglu, **Uluslararası İlişkilere Giriş**, İstanbul: Der yayınları, 2002, s. 12-13.

dönem ve ardından yaşanan İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da görülen entegrasyon eğilimleri, idealizmden etkilenen federalizm ve işlevselcilik teorileriyle açıklanmaya çalışılmıştır.³⁰

2.2.1. Federalizm

Federalizm, entegrasyon teorileri arasında en sıkı entegrasyonu öngören modeli geliştirmiştir. Buna göre devletler arasındaki sorunların çözümü, egemenliğin ulus devletten ulus-üstü bir yapılanma olan ve anayasal bir düzen etrafında kurulan federe devlete devredildiği bir oluşumla mümkündür. Avrupa’da federalizmi savunanlar, entegrasyon sürecinin dinamiklerinden çok, entegrasyonun sonunda ortaya çıkacak tabloyla ilgilenmektedirler ki bu da onlar için federal bir devlettir.³¹ Federal entegrasyon teorisyenleri için bu sonuca ulaşmanın iki yolu olabilir. Bunlardan ilki, ABD örneğinde olduğu gibi kurucu meclisin taslağını oluşturduğu anayasal anlaşma iken, ikincisi hükümetlerin yaptığı pazarlık sonucunda ortaya çıkan hükümetlerarası anlaşmadır.

Richard Coudenhove-Kalergi’nin 1923’te yazdığı Pan-Europa başlıklı kitabı Avrupa’da iki savaş arası dönemde yaşanan entegrasyon çabalarını federalist yaklaşımla açıklamaya çalışanlar için önemli bir referans olmuştur. Coudenhove- Kalergi, bu kitabında Avrupa için ABD modelini öngörerek, halkları temsil eden bir Temsilciler Meclisi ile devletleri temsil eden bir Senato sayesinde oluşturulacak federal yapının bölgedeki barış ve istikrarın ön şartı olduğunu savunmuştur. Dönemin Fransa Başbakanı Edouard Herriot da 1924’te yaptığı bir konuşmada “Mümkün olursa Avrupa Birleşik Devletleri’ni kuralım” diyerek federal entegrasyon için ilk resmi çağrıyla başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın sürdüğü 1940’ta Winston Churchill de Jean Monnet’nin önerilerinden etkilenerek benzer bir düşünceyle İngiltere ve Fransa arasında birliğe gidilmesi çağrısında bulunmuş ve 1946’da Zürih’te yaptığı bir konuşmada “Avrupa Birleşik Devletleri” ifadesini kullanmıştır.³² 1949’da kurulan Avrupa Konseyi, her ne kadar Avrupa’da federalizmi savunanların umutlarını artırdıysa da, Konsey bu umutları gerçeğe dönüştürmeyi başaramadı. Öte yandan, Monnet’nin “Topluluk Metodu” federalistler için alternatif bir entegrasyon yolunu doğurdu. Fakat 1954’te Avrupa Savunma Topluluğu’nu yaratma projeleri başarısızlığa uğrayınca Avrupa Siyasi

³⁰Sinem Akgül Açıkmeşe, *Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Bütünleşmesi*, İstanbul: **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, s. 4.

³¹ David Mutimer, *Theories of Political Integration*, Hans J. Michelmann ve Panayotis Soldatos (eds), **European Integration Theories and Approaches**, New York: University Press of America, 1994, s. 19.

³² *Ibid.*, s. 20.

Topluluğu'nun oluşturulmasının da önü tıkanmış ve federalistlerin umutları bir kez daha suya düşmüştür.

Sonuç olarak, Avrupa entegrasyonunda her ne kadar federalizmin etkisi varsa da, söz konusu teori hem entelektüel açıdan fazla gelişme gösterememiş, hem de ulus-devletlerin siyasal egemenliklerini devretme hususundaki isteksizlikleri sebebiyle pratik olarak Avrupa entegrasyonunda yansımalarını bulamamıştır. Federalizm yanlılarının bu başarısızlıklarının ardından Avrupa entegrasyonunun önde gelen düşünürleri, aşamalı bir süreci savunanlar ile bu sürecin hiçbir zaman siyasi olarak bütünleşmiş bir Avrupa'yla son bulmayacağını düşünenler arasında ikiye ayrılmıştır.³³ Bunlardan ilki yeni-işlevselcilik akımına doğru kayarken, diğerleri federalizmin Avrupa entegrasyonu için tek siyasi çözüm olduğunu savunmaya devam etmişlerdir.

2.2.2. İşlevselcilik

Yeni-işlevselciliğin temel varsayımlarına geçmeden önce, söz konusu teorinin daha iyi kavranması için değinilmesi gereken diğer bir entegrasyon teorisi işlevselciliktir. Federalizmden farklı olarak işlevselcilik, savaş sonrasında Avrupa'da entegrasyonun alternatif bir metodu olarak uluslararası ilişkiler literatürüne girmiştir. İşlevselci teori, Birinci Dünya Savaşı sonrasında bu tür felaketlerin tekrar yaşanmaması için uluslararası örgütlenmelere başvurulmasının önemine dikkat çeken idealist teoriden etkilenen David Mitrany'nin çalışmaları sonucunda ortaya çıkmıştır.

Mitrany'nin 1943'te yayınlanan *A Working Peace System* başlıklı kitabı, işlevselci teorinin temel hipotezlerini içermektedir.³⁴ Bu çalışmasında uluslararası bir topluluk oluşturmaya yönelik girişimlere dikkat çeken Mitrany, devletler arasındaki çatışmaları öne çıkartan uluslararası siyaset anlayışı yerine, işbirliğini ön plana çıkartan bir yaklaşımı benimsemiştir.³⁵ Bu işbirliği geliştirilebilirse, işlevsel bir gelişmeyle bütün uluslararası sisteme yayılacak ve bu yolla devletlerin ulusal egemenlikleri aşılarak kalıcı bir barış sağlanabilecektir.

İşlevselciler için, uluslararası örgütlenmeler kendi başına bir amaç değil, insan ihtiyaçlarının emrettiği öncelikleri ele almanın aracıdır ve bu nedenle esnek olmalı, işlevlerini

³³ Ibid., s. 16.

³⁴ David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966. s. 15.

³⁵ Sönmezoğlu, loc. cit.

günün gerekliliklerine göre değiştirmelidir. Mitrany, federalizmi de savaş sonrasındaki sorunlara cevap veremediği gerekçesiyle eleştirmiştir.³⁶ İşlevselcilik, temel olarak uluslararası ortamdaki, örneğin Akdeniz’deki kirlenmeyi önlemek gibi, teknik sorunlara dikkat çekmekte, ulus-devletlerin bazı alanlardaki yetkilerini devredecekleri uluslararası örgütler sayesinde bu sorunların siyasi kaygılardan uzak bir şekilde çözülebileceğini savunmaktaydı. Dallanma etkisi (Ramification) sayesinde bir alanda başlayan işlevsel örgütlenme başka alanları etkileyerek sonuçta siyasi sektörün devre dısı bırakıldığı bir “Dünya Toplumu ” yaratmak suretiyle kalıcı barış sağlanacaktır.

Schuman’ın önerisinden yola çıkılarak kurulan ve 1952’de faaliyete geçen AKÇT, Avrupa entegrasyonu tarihinde işlevselciliğe en iyi örnek olarak gösterilmektedir. Çünkü Topluluğu kuran 1951 Paris Antlaşması’na göre, savaş için en önemli iki sektör olan kömür ve çeliğin uluslar üstü bir otoritenin denetimine verilmesi işlevsel teorinin öngördüğü gibi, teknik alanda bir entegrasyon oluşturuyordu. Fakat AKÇT her ne kadar işlevselciliğin doğrulanması yönünde örnek olarak gösterilse de, Topluluğun kuruluşundaki siyasi eğilimleri unutmamak gerekir. Derek Urwin, bu siyasi eğilimleri iki noktada toplamıştır: Siyasi bir entegrasyona doğru gidilmesi yönünde ilk adım olması ve Avrupa’da barışın Fransa ve Batı Almanya arasındaki yakınlama-yumuşamaya bağlı olduğu yönündeki siyasi inanç.³⁷

Avrupa Entegrasyonu yolunda AKÇT’nin kuruluşu sonrasındaki gelişmeler Topluluğun işlevselciliğin saf bir örneği olmadığını kanıtlar niteliktedir. Bu gelişmelere daha sonra değinilecektir. Bu noktada vurgulanması gereken, hem federalizmin hem de işlevselciliğin eleştirilen yönlerinden “federal işlevselcilik” olarak da anılan, yeni-işlevselciliğin doğmuş olmasıdır. Yeni-işlevselcilik, süreç sonunda siyasi entegrasyonu öngörmesini federalizmden, bu nihai amaca ulaşmadaki araçları ise işlevselcilikten alarak bu iki teorinin adeta bir keşişimini ortaya koymuştur.

³⁶ Mitrany, op.cit., s. 16

³⁷ Derek W. Urwin, **The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945**, New York: Longman, 1991, s. 44.

2.2.3. Yeni-İşlevselcilik

Bu başlık altında federal işlevselcilik olarak da bilinen yeni işlevselcilik ve bu bu teorinin temel hipotezleri açıklanmaya çalışılacaktır.

2.2.3.1. Yeni-İşlevselciliğin Temel Hipotezleri

Yeni-işlevsellik İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD’de ortaya atılan ve asıl gelişimini 1950’li yılların ikinci yarısı ile 1960’lı yıllarda yaşayan bir bölgesel entegrasyon teorisi. Bu yıllar Avrupa entegrasyonunun da başlayıp gelişim gösterdiği yıllar olduğu için, yeni-işlevselci akım Avrupa’da yaşanan gelişmelerden etkilenmiş ve bu anlamda entegrasyonun teori ve pratik kısmı birlikte ilerlemiştir. Yeni-işlevselcilik hakkındaki en temel kaynak, Ernst B. Haas’ın AKÇT üzerine yazdığı 1958 tarihli *The Uniting of Europe* (Avrupa’nın Birleştirilmesi) başlıklı çalışmasıdır. Haas çalışmasında AKÇT’yi incelemiş ve David Mitran’yın işlevselcilik kuramının üzerine bazı değişiklik ve yenilikler getirerek yeni-işlevselciliği ortaya koymuştur. Onu Avrupa Ekonomik Topluluğu üzerine yaptığı çalışmalarla Leon N. Lindberg takip etmiştir. Yeni-işlevselcilik hakkında çalışmaları olan diğer önemli isimlerden bazıları; Joseph Nye, Donald J. Puchala, Philippe Scmitter, Amitai Etzioni ve Lawrence Scheineman’dır.

Yeni-işlevselciliğe göre, bölgesel entegrasyon, doğası gereği düzensiz ve çelişkili bir süreçtir. Bu süreçte demokrasi rejimine sahip devletler kendilerini bölgesel bir gücün baskısı altında hissedecekler ve yaşadıkları çelişkiden kurtulmanın yolunu yarattıkları bölgesel organizasyona daha fazla yetki vermekte bulacaklardır. Haas, ulus-devletlerin sahip oldukları egemenlikten gönüllü olarak vazgeçerek, komşularıyla aralarındaki anlaşmazlıkları çözmek için ortak politikalar oluşturdukları bu sürecin temelinde yatan nedenleri araştırma yoluna giderek yeni-işlevselciliğin temel hipotezlerine ulaşmıştır. Ona göre entegrasyon, farklı ulusal kurallara sahip siyasi aktörlerin sadakat, beklenti ve siyasi faaliyetlerini yeni ve daha geniş bir merkeze yöneltmeye ikna edildiği ve oluşan bu ulus-üstü kurumların önceden var olan devletlerden gitgide daha fazla yetki talep ettiği bir süreçtir.³⁸

³⁸ Haas, loc. cit.

2.2.3.2. Yeni-işlevselciliğin Güçlü ve Zayıf Noktaları

Yeni-işlevselcilik, hem mevcut duruma mantıklı açıklamalar getirebilmesi, hem de gelecek için tutarlı öngörülerde bulunması sebebiyle 1950'li yıllar ile 1960'ların başında döneme damgasını vuran entegrasyon teorisi olmuştur. AKÇT ile gerçekleşen sektörel entegrasyon AET ve Euratom ile başka alanlara da yayılmış, böylece işlevsel yayılma gerçekleşmiştir. Öte yandan Birlik, altı genişleme dalgasıyla üye sayısını 6'dan 27'ye çıkarmış ve böylece coğrafi yayılma da gerçekleşmiştir. Erken yeni-işlevselciler süreç sonunda kendine özgü (sui generis) ve özünde "Birleşik" nitelikte ögeler taşıyan bir siyasi topluluğun ortaya çıkacağını savunmuş ve bu yapı sayesinde barışçı değişim sağlanarak Avrupa'da savaş ve anlaşmazlıkların sona ereceğini ummuşlardı.³⁹ Fakat siyasi entegrasyon yolunda önemli adımlar atılsa da başlangıçta öngörülen durum henüz gerçekleşmemiştir.

Yine de, örneğin Moussis, Bela Balassa'nın 1962'deki çalışmasına atıfla "Avrupa deneyimi birçok yeni-işlevselci varsayımın doğruluğunu kanıtladı," diyerek teorinin başarısına şu şekilde dikkat çekmektedir:

"Çıkar gruplarının eylemine idealist bir ortak iyilik amacı hizmet etmeyecek, söz konusu eylem hedef odaklı olacaktır. Bu grupların otorite ve iktidar mevkilerindeki kaymaları algılamaları, onların faaliyetini uluslararası alan geliştirmeye yönlendirecektir; bölgesel düzeyde uluslararası yönetim şeması, kendi dar sınırları içinde refaha artık ulaşamayacağını hisseden ulusal devletin uygun bölgesel ortağı olacaktır. Ekonomik bakımdan bir gümrük birliğinin yaratılması ortak pazarın ve parasal birliğin kurulmasına yönelik baskı yaratacaktır. Ortaya çıkan sıkı ekonomik entegrasyon, uluslararası düzenlemeleri gerektirecek ve böylece ekonomik entegrasyonu siyasal entegrasyon izleyecektir."⁴⁰

Yine de pek çok düşünür teorinin kusurlarına da dikkat çekmektedir. Diğer teoriler gibi entegrasyon sürecinin ana ögesini yani ortak politikaların formüle edilmesi, geliştirilmesi ve çoğaltılması sürecinin detaylarını gözden kaçırmaması, söz konusu eleştirilerden biridir. Özellikle teorinin, ulusal egemenliğe dayanan devletler sisteminin geride kalacağına dair hipotezleri yeni-işlevselciliğe güçlü bir rakip olarak görülen "hükümetlerarasıcılık" yaklaşımını teşvik etmiştir. Öte yandan, AB'nin çok düzeyli yönetimine (Avrupa düzeyinde, ulusal, bölgesel) dikkat çeken G. Marks, F. Scharpf ve W. Streeck devletin geri planda

³⁹ Armağan Emre Çakır, **Avrupa Entegrasyonunun Siyasal Kuramları**, İstanbul: Beta Yayınevi, 2001, s. 39.

⁴⁰ Nicholas Moussis, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, Çev. Ahmet Fethi, İstanbul: Mega Press, 2004, s. 5.

kalacağı ya da bu konuda daha esnek bir yapılanma olacağını düşünmenin bir tuzak olduğunu savunurlarken, March ve Olsen gibi yeni-kurumsalcılar ise aktörlerin birden çok sektörde pazarlık yapabilmelerine olanak veren ortamı sağlamada kurumların önemini ortaya koymaktadırlar.⁴¹

Mattli'ye göre yeni-işlevselciliğin, uluslar üstülüğü devletlerin en yüksek refah düzeyine ulaşmalarının tek yolu olarak görmesi fayda maksimizasyonu ile bölgesel entegrasyon arasındaki teorik ilişkiyi açıklamaya uygun olmaktan uzaktır. Ayrıca kurumsal düzenlemelerden doğacak ekonomik işlemler ve hükümetlerin tercihleri de dikkate alınmamıştır.⁴²

Philippe Schmitter ise, hiçbir bölgesel entegrasyon teorisinin yeni-işlevselcilik kadar yanlış anlaşılıp eleştirilmediğini belirttiği makalesinde, farklı bir noktaya dikkat çekmektedir. Ona göre, “kapsamlı bir bölgesel entegrasyon teorisi aynı zamanda potansiyel bir parçalanma (disintegration) teorisi de olmalıdır.”⁴³ Daha açık bir ifadeyle, sadece devletlerin çıkarlarını birleştirip, uluslar üstü ortak kurumlara yetki devretmelerinin sebeplerini değil, bunları yapmamalarının da sebeplerini ve sonuçlarını ortaya koymalıdır. Schmitter, bunu yapamayan diğer tüm bölgesel entegrasyon teorilerinin sadece Avrupa entegrasyonu teorisi olarak kalmaya mahkum olacağını da eklemektedir. Schmitter yeni-işlevselliğe dışsal bir boyut kazandırma yaklaşımı çerçevesinde Haas'ın bağımlı değişkeninden farklı bir değişken belirleyerek süreç odaklı bir çalışmada aktörlere yönelmiştir. Schmitter'in yeni-işlevselciliğe getirdiği diğer bir önemli değişiklik nihai entegrasyonun şekline yöneliktir. Schmitter'in modeline göre entegrasyonun ulaşacağı nokta, ne hükümetlerarasıların öngördüğü konfederasyon, ne de yeni-işlevselciler tarafından öngörülen federasyondur. Sunduğu alternatifler ise konsorsiyum (consortio) veya kondominyum (condominio)'dur. Konsorsiyumda sabit sayıdaki ulusal otoriteler esnek ve örtüşen belli kurumsal düzenlemeler yoluyla çeşitli işlevsel görevlerde işbirliğine giderken, kondominyumda bölgesel birimler ve işlevsel görevler çoklu, özelleşmiş ve örtüşen rejimler yaratmak amacıyla çeşitlenmektedir.

⁴¹ Ibid., s. 9.

⁴² Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 28.

⁴³ Arne Niemann ve Philippe C. Schmitter, *Neo-Neofunctionalism*, Antje Wiener ve Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press, 2004, s. 47.

Tüm bu farklılıklar Schmitter'in yaklaşımına "yeni yeni-işlevselcilik" adını vermesine sebep olmuştur.⁴⁴

2.2.3.3. Yeni-işlevselciliğin En Güçlü Rakibi: Hükümetlerarasıcılık

Avrupa Birliği entegrasyon teorileri üzerine yapılan çalışmalarda 1980'lerin sonuna kadar genel eğilim teorileri ikiye ayırmak yönündeydi. Bunlardan ilki üye devletlerin rolünü ve onların hükümetleri arasındaki ilişkileri vurgulayanlar ya da başka bir ifadeyle entegrasyonu uluslararası olarak değerlendirenler, diğeri ise uluslarüstücülerdir. 1980'lerde Avrupa entegrasyonu yeniden canlanan yeni-işlevselciliğe karşın yeni tartışmaların da merkezi haline geldi. Rasyonalizm- Konstrüktivizm eksenindeki görece yeni bu yaklaşım, yeni-işlevselcilik ve hükümetlerarasıcılık kuramlarını yalnızca Avrupa'daki entegrasyon örneği ile sınırlı kalmaları ve genel bir entegrasyon modeline ulaşmak adına bilimsel bir yaklaşım oluşturmamaları sebebiyle eleştirmektedir.⁴⁵ Fakat bu çalışmanın çerçevesi gereği 1980'lerde gelişen rasyonalist ve konstrüktivist teorilerle ilgili ayrıntılara girilmeyecek, aşağıda yeni-işlevselcilik-hükümetlerarasıcılık eksenindeki tartışmalar ele alınacaktır.

Hükümetlerarasıcılık (intergovernmentalism) klasik realizmin Avrupa entegrasyona uyarlanmış şeklini ifade eder. Realizmin önde gelen isimlerinden Stanley Hoffmann, 1960'ların sonları ile 1970'li yıllarda Avrupa'da Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle'ün başını çektiği milliyetçi politikalardan etkilenerek, bu yıllardaki gelişmelerin sistematik bir analizini yapmış ve yeni-işlevselciliğin varsayımlarını sorgulayarak hükümetlerarasıcılığı ortaya atmıştır. Hoffmann, söz konusu teoriyi geliştirirken Morgenthau'nun realist teorilerinin temel hipotezi olan devlet-merkezci yaklaşımı kullanmıştır. Buna göre, Avrupa entegrasyonu ile ulusların bütünlük ve egemenliklerinin korunması birbirinden ayrı iki olgu olmayıp, birbirini tamamlamaktadır. Ulus-devletler yine egemenlik alanlarını korumakla birlikte ortak sorunlarını çözmek için daha önce görülmemiş düzeyde birbirlerine bağlanmaktadır.⁴⁶ Öte yandan, üye devlet halklarının entegrasyona destek vermesi sürecin olmazsa olmazı değildir. Bu yapı içerisinde devletler bilardo toplarına benzetilmiştir. Hükümetlerarasıcılık önce Fransa'da, daha sonra da İngiltere'de taraftar bulmuştur.

1980 ve 90'lı yıllarda yaşanan gelişmeler her ne kadar yeni-işlevselciliği tekrar gündeme getirdiyse de, hükümetlerarasıcılık kuramı günümüze kadar tartışılmaya ve taraftar

⁴⁴ Ibid., s. 48.

⁴⁵ Açıkmeşe, op.cit., s. 13.

⁴⁶ Çakır, op.cit., s. 19.

toplamaya devam etmiştir. Özellikle karar alma sürecinde Bakanlar Konseyinin baskın olması, üye devletlerin kendi anayasalarına sahip olmaları ve başka devletlerle ikili anlaşmalara girebilmeleri yoluyla ulusal politikalara devam etmeleri, marş, bayrak ve AB yurttaşlığı gibi sembollere rağmen Avrupalı halkın kendi bayrak, marş vb. ulusal simgelerine bağlılıklarını sürdürmeleri halen hükümetlerarasıcılığı savunanların önde gelen dayanaklarıdır.

2.3. Entegrasyon Kuramları Çerçevesinde Fonksiyonalizm ve Neo-Fonksiyonalizm

1970’li yılların ortalarından 1990’lı yıllara kadar, gerek Yeni İşlevselcilik gerekse genel olarak entegrasyon kuramları uzun süreli bir sessizlik dönemi yaşamıştır. Keohane ve Hoffmann, bu dönem için, entegrasyon çalışmalarında ‘çığır açan’ Yeni İşlevselciliğin ‘karanlık çağı’ nitelemesini yapmaktadır.⁴⁷ Hükümetlerarasıcılık ise 1970’li yıllarda Avrupa entegrasyonunu kavramak hususunda ‘altın çağını’ yaşamıştır. Ancak 1980’lerin ortalarına gelindiğinde Avrupa entegrasyonu dinamiklerinde yaşanmaya başlayan bir dizi gelişme, entegrasyon kuramlarının yeniden canlanarak önem kazanmasına zemin hazırlamıştır.⁴⁸

1987 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi’nin ‘Ortak Pazar’ hedefini barındırması ve Tek Senet görüşmeleri boyunca Jacques Delors başkanlığındaki Komisyon’un gündem belirleme gücünü etkin bir biçimde kullanması doksanlı yıllarda entegrasyon dinamiklerinde yaşanan gelişmelerin önemli unsurlarından biri olmuştur. Komisyon, üye devletleri ve uluslararası sanayi kuruluşlarını tek pazara geçişin beraberinde getireceği faydalara ikna etme konusunda oldukça başarılı ve lider bir rol üstlenmiş, bu dönemden itibaren imzalanan anlaşmalar sonrasında Avrupa Birliği karar alma sürecine yönelik politik gücünü önemli ölçüde artırmıştır.⁴⁹ Tek Senet ile hedeflenen ‘Ortak Pazar’ ekonomisine Maastricht Antlaşması ile beraber geçilirken; aynı zamanda Ekonomik ve Parasal Birliğe geçiş, Adalet ve İçişlerinde İşbirliği, Ortak Dış ve Güvenlik politikasının oluşturulması yönünde işbirliğinin geliştirilmesi gibi konular da Avrupa Birliği kurumsal yapısı altına dahil olmaya başlamıştır. Soğuk Savaş’ın sona erdiği bu dönemde entegrasyon dinamikleri açısından yaşanan bir diğer önemli gelişme ise coğrafi genişleme olmuştur. Varşova Paketi’nin ve ardından Sovyetler Birliği’nin çöküşü, kıta Avrupa’sında hiçbir uluslararası savunma ve güvenlik örgütü

⁴⁷ Robert O. Keohane ve Stanley Hoffmann, **The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change**, Oxon UK: Routledge, 1991, s. 8.

⁴⁸ Alexander Wendt, **Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi**, Çevirenler: H. S. Ertem ve S. G. İhlamur Öner, İstanbul: Küre Yayınları, 2012, s. 231.

⁴⁹ George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, **MSL Academic Endeavors**, Cambridge: Cambridge University Press, Vol. 90, No. 3, 1996, s.704.

içerisinde yer almayan devletlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1990 sonrasında komünizmden henüz çıkmış olan Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin Avrupa entegrasyona katılımı, bu dönemde Birliğin öncelikli politika konularından biri haline gelmiştir.

Avrupa entegrasyonu sürecinde ve uluslararası ilişkiler konjonktüründe yaşanan bu köklü değişiklikler kuramsal çalışmalarda da bir revizyon gereksinimi doğurmuştur. Paul Taylor, doksanlı yılların başında, Yeni İşlevselciliğin yeniden gözden geçirilmesi ve dikkate alınması gerektiğini belirten akademisyenlerden biri olmuştur.⁵⁰ Yeni İşlevselcilik bu dönemden itibaren farklı akademisyenler tarafından yeniden canlandırılmış, Hoffman'ın öncüsü olduğu Hükümetlerarasıcılık modeli ise Andrew Moravcsik tarafından 'Liberal Hükümetlerarasıcılık' (Liberal Intergovernmentalism) şeklinde revize edilmiştir. Bu dönemden itibaren Federalizm de kuramsal çalışmalar literatürüne yeniden dahil olmuştur.

Ancak doksanlı yıllardan itibaren Yeni İşlevselci varsayımlardan yola çıkarak oluşturulan kuramsal çalışmalar onu bir bütün olarak benimsememektedir. Bu çalışmalar, geleneksel kuramı bir başlangıç noktası olarak kullanmış ve barındırdığı argümanların bir bölümünden beslenerek, Avrupa entegrasyonu dinamiklerinin bir bölümünü açıklamayı hedefleyen kısmi kuramlar olarak geliştirilmiştir. Wiener ve Diez'e göre bu çalışmalar öncelikle 'rejim kuramı' olarak adlandırılan ve sonrasında Czempiel ve Rosenau tarafından 'yönetimsiz yönetim' (governance without government) olarak adlandırılan kavramsallaştırma içerisinde, Uluslararası İlişkilerde kurumsallaşmış işbirliğini kabul eden geniş bir çalışma alanı içerisinde ortaya konmaktadır.⁵¹

Başta Schmitter olmak üzere bir grup akademisyen Yeni İşlevselci argümanların bir bölümünün entegrasyonun ilk onbeş yılı sonrasında geçerliliğini yitirdiğini belirterek, entegrasyonun bugün itibariyle geldiği mevcut boyutu 'Çok Katmanlı Yönetişim' (Multi Level Governance) olarak adlandırmaktadır. Wayne Sandholtz ve Alec Stone Sweet geliştirdikleri 'Ulusüstü Yönetişim' (Supranational Governance) yaklaşımı ile politika süreçlerini ve onun maddi sonuçlarını açıklamaktan ziyade, entegrasyon sürecinde yaşanan ulusüstü değişimin rolünü vurgulayan ve Avrupa Birliği kurumsal yapısının yeni politika alanlarında nasıl aktif hale geldiğini açıklamayı hedefleyen bir çalışma ortaya koymuştur.

⁵⁰ Philips Taylor, *The new dynamics of EC integration in the 1980*. J. Lodge. (ed.), **The European Community and the Challenge of the Future**, London: Pinter Publishers, 1989, s. 23.

⁵¹ Antje Wiener ve Thomas Diez, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, 2nd Edition, **European Integration Theory**, Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 6.

Ulusüstü Yönetişim yaklaşımının, Yeni İşlevselcilik'ten ödünç aldığı üç nokta, ulusaşırı toplumun gelişimi, ulusüstü kurumların kendi gündemlerini belirleme otonomileri ve artan sınır ötesi ilişkilerin Birlik kuralları oluşumunu desteklediği varsayımlarıdır. Ancak onların ortaya koyduğu analiz çerçevesi, elit düzeyindeki beklenti ve bağımlılığın ne ölçüde yeni merkeze doğru kayacağı sorusunu açık uçlu bırakmaktadır. Yeni İşlevselci analizlerin bu çalışmaya yaptığı temel katkı, ulusüstü aktörlerin uluslararası özerk rolüne yaptığı vurguyla sınırlıdır.

Doksanlı yıllardan itibaren çok az sayıda akademisyen açıkça kendisini Yeni İşlevselci olarak adlandırmıştır. Haas'ın kuramı geçersiz ilan etmesi sonrasında buna katılmayarak çalışmalarına bir süre daha devam eden Schmitter, daha sonra ilgisini başka yönlere kaydırmış, 2000'li yıllardan itibaren ise yeniden Yeni İşlevselcilik çalışmalarına dönerek, kuramı bu dönemde ön plana çıkaran önemli isimlerden biri olmuştur.⁵² Schmitter dışında, kasıtlı olarak geleneksel kuramı yenilemeye yönelik bir diğer girişim ise Arne Niemann tarafından ortaya konmuştur.⁵³ Niemann, Yeni İşlevselciliği bir başlangıç noktası olarak seçerek, geleneksel yaklaşımın ontolojik kapsamını genişletmiş ve yayılma kavramına bazı yenilikler getirmiştir.

2.3.1. Schmitter ve Yeni- Yeni İşlevselcilik

Schmitter, geleneksel kuramın, sektörler arası işlevsel bağımlılığın özdevimliliğine yaptığı vurguyu reddederek; entegrasyonu aşamalı bir işlem olarak tanımlamıştır. O, entegrasyon sürecinin belli dönemlerinde yaşanan çeşitli krizlerin, aktörler üzerinde yarattığı 'dönüşüme' (transformation) odaklanmakta ve Avrupa entegrasyonu çeşitli krizlerin tetiklediği bir 'karar yapımı döngüsü' (decisionmaking cycles) olarak ele almaktadır. Bu noktada yayılma, entegrasyonun bir yönü olarak görülmektedir. Nitekim, yayılma yaşanmadığı durumlarda, girilen karar döngüleri farklı sonuçlar doğurabilmektedir⁵⁴.

Schmitter'in oluşturduğu kuramsal çerçevenin yayılma kavramının özdevimli devam edeceği varsayımını reddetmesi, entegrasyon sürecinde aktörler tarafından oluşturulan stratejilerin kavramsallaştırmasına neden olmuştur. Birbirini izleyen her kriz bir karar döngüsü süreci yaratacak; böylelikle ulusal ve ulusüstü yapılarda yaşanan yetki değişiklikleri

⁵² Niemann ve Schmitter, op. cit., 47-74.

⁵³ Carsten Strøby Jensen, *Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy*, **Journal of Common Market Studies**, Vol.14, No. 8, 2000, ss. 71-79.

⁵⁴ Niemann ve Schmitter, loc. cit.

entegrasyon sürecinin yönünü belirleyecektir. Lindberg ve Scheingold tarafından ortaya konan 'daralma' kavramı, Schmitter tarafından üye devletlerin önceki taahhütlerini geri çekmeleri durumunu ifade etmek için kullanılmıştır. Spill-around kavramı hükümetlerarası kurumlardaki işlevsel bağımlılığın çoğalmasi olarak; Build-up kavramı ise, üye devletler tarafından, supranasyonel kurumlara, kurumsal yetki genişlemesi sağlamayacak şekilde imtiyazlar verilmesi olarak tanımlanmıştır. Muddleabout, ulusal hükümetlerin bölgesel entegrasyonun kurumsal dinamiklerinde değişime gitmeden işbirliği sağlamaya çalışmalarını; retrenchment, entegrasyon sürecinde yer alan devletlerin aralarında anlaşarak ulusüstü kurumsal yapının gücü ve yetkilerinde azaltmaya gidilmesini, encapsulation ise süreç içerisinde ortaya çıkan bunalımlara hükümetlerarası küçük düzenlemeler ile verilen tepkileri ifade etmektedir.⁵⁵

2.3.2. Niemann ve Yenilemiş Yeni İşlevselci Kuramsal Çerçeve

Son dönemde Yeni İşlevselciliği yenilemeye yönelik bir diğer girişim Niemann tarafından yapılmıştır. Niemann'ın temel argümanı, geleneksel kuramın bazı yollardan yeniden formüle edilebileceği ve özellikle Avrupa Birliği'nde üretilen politika çıktılarını açıklamak için etkili bir araç (orta ölçekli kuramsal bir çerçeve) olarak kullanılabilirdir.⁵⁶ O, Yeni İşlevselciliği bir başlangıç noktası olarak seçerek, geleneksel yaklaşımın ontolojik kapsamını 'ılımlı inşacı' bir yöne doğru genişletmiş ve yayılma kavramına Tranholm-Mikkelsen'in ortaya koyduğu ayırmadan yola çıkarak ve bazı yenilikler getirmiştir.

Niemann, 'rasyonel seçim' ilkesinden yola çıkarak aktörleri, özünde rasyonel ve tercihlerini kendi çıkarları ekseninde belirleyen varlıklar olarak tanımlamıştır. Aktörler, temelde kendi programlarını geliştirerek azami fayda sağlamayı hedefler, bu nedenle çıkarlarını hesaplayarak kendi stratejilerini oluştururlar.⁵⁷ Ancak Niemann, başlangıç noktası olarak 'rasyonel seçim' kuramından yola çıkmasına rağmen, bazı katı rasyonel seçim ilkelerini bu ontolojik kapsamda devre dışı bırakmıştır. Rasyonel seçim mantığına göre, aktörler kendi sabit çıkarlarını azamileştirmeye çalışırken, bir takım dışsal (kurumsal, sosyal ve stratejik) sınırlamalara maruz kalarak tercihlerini belirlemektedir. Niemann, aktör tercihlerinin sabit ve dışsal baskılar sonucu şekillendiği varsayımını gevşetmiştir. Aktör tercihleri sabit olmaktan ziyade değişkendir; öğrenme kapasitesi onlara dış dünyayı anlama

⁵⁵ Niemann ve Schmitter, loc. cit.

⁵⁶ Arne Niemann, **Explaining Decisions in the European Union**, 2nd Edition, Newyork: Cambridge University Press, 2006.

⁵⁷ Ibid., s. 24.

kabiliyeti sağlamaktadır. Çıkar, tercih ve kimlikler, yalnızca materyal unsurlar ile değil; sosyal etkileşim, norm ve temel değerler, yasalar ve topluluk yapısı içerisinde biçimlenir; başka bir ifadeyle aktör çıkarları ve kimlikleri hem materyal hem de zihinsel yapılarla oluşur ve süreç içerisinde değişebilme potansiyeline sahiptir.⁵⁸

Niemann'ın geleneksel kuramın ontolojik kapsamına getirdiği bir diğer önemli yenilik ise aktör-yapı arasındaki ilişkiye yöneliktir. Erken dönem Yeni İşlevselcilik, ağırlıklı olarak aktörler üzerine odaklanırken, Niemann geliştirdiği kuramsal çerçevede aktör-yapı arasındaki bağımlılığa vurgu yapmaktadır; Topluluk yapısı içinde şekillenen kolektif eylemler, bireysel tercihlerden değil aktörlerin sosyal yapılar içinde yaşadığı etkileşim sonucunda oluşmaktadır. Bu nedenle aktör hareketleri, hem kendi çıkarları hem de yapılar tarafından biçimlenmektedir. Aktörler, yapıların özelliklerini belirlemektedir. Oluşturulan yapı, sistemi ortaya çıkarmakta ve sistem içerisinde kendi varlığını sürdürmeye devam ettirmektedir. Bu durum, Niemann'ın aktör-yapı arasındaki ilişkiye eşit ontolojik statü tanınmasına olanak sağlamaktadır.⁵⁹ Böylelikle, Niemann tarafından yenilenen ontolojik kapsam, bir taraftan erken dönem Yeni İşlevselciliğin 'rasyonel seçim' mantığı üzerine oluşturulurken, diğer yandan "ılımlı inşacılık" bu ontolojinin bir tamamlayıcısı olarak kabul edilir.

Niemann, Tranholm-Mikkelsen'in yayılma kavramına ilişkin ortaya koyduğu ayırmadan yola çıkarak ve ona getirdiği birtakım yenilikler ile yayılma kavramına yönelik geniş bir sınıflandırma sağlamıştır. Bu çerçevede geliştirdiği varsayımlar, kullandığı Yeni İşlevselci kuramsal çerçevenin temel hipotezini oluşturmaktadır.

2.3.3. İşlevsel Yayılma

Niemann, Haas'ın sektörler arası bağımlılığın yaratacağı bütünleştirici baskıları vurguladığı dar işlevsel yayılma tanımlaması yerine, Lindberg'in yayılma tanımlamasından yola çıkarak daha geniş kapsamlı bir bakış açısı geliştirmiştir. Lindberg, entegrasyon sürecindeki ana hedefin, ancak geleceğe yönelik gerçekleştirilecek koordinasyon ile sağlanabileceğini söylemektedir.⁶⁰ Bu noktadan hareket eden Niemann, işlevsel yayılma kavramını yalnızca sektörler arası bağımlılığı ifade etmek için kullanmamaktadır. İşlevsel yayılma, aynı zamanda entegrasyon sürecinde aynı alanda daha fazla işbirliğine gidilmesine yönelik oluşan baskıları da kapsamaktadır. İlgili politika alanının içinde, aynı alanda daha

⁵⁸ Ibid., s. 27.

⁵⁹ Niemann, ve Schmitter, op. cit., s. 45-66.

⁶⁰ Lindberg, op.cit., s. 10

fazla entegrasyon gerçekleşmesine yönelik olarak ortaya çıkan bu baskılar, revize çerçevede “içeriden gelen baskılar” olarak kavramsallaştırılmıştır.⁶¹

2.3.4. Harici (Exogenous) Yayılma

Erken dönem Yeni İşlevselci çalışmaların Avrupa entegrasyonu, onu dış dünyadan yalıtarak açıklamaya çalışmaları, kuramın dış dünyaya yönelik oldukça sessiz kalmasına sebep olmuştur. Haas'ın başarılı entegrasyonun diğer devletler tarafından ilgi çekici hale geleceğini öngördüğü coğrafi yayılma boyutu Schmitter'in oluşturduğu dışsallık hipotezi için bir başlangıç noktası olmuştur. Niemann, Schmitter'in dışsallık hipotezini bozmadan, ona birtakım eklemeler yaparak harici yayılma kavramını geliştirmiştir. Harici yayılma, Niemann'ın çalışmasının yapısal faktörlerinden birini oluşturmaktadır. O, dışsal faktörlerin entegrasyon süreci açısından birkaç etkisi olduğunu öne sürmektedir:

- Bazı dışsal olaylar Topluluk tarafından tehdit olarak görülür. Bu literatürde sıklıkla söylenen bir durumdur; algılanan tehditler, bölgesel entegrasyonun gelişimine yardımcı olur. Sorunlar, devletleri ortak çözümler bulmaya yöneltir.
- Küreselleşme ve çevre kirliliği gibi birçok uluslararası sorun, üye devletler tarafından ortak bir yaklaşım gerektiği yönünde algılanır.
- Dışsal olaylar, bazı durumlarda kolektif pazarlık gücünün artırılması için üye devletler üzerinde baskı yaratır.⁶²

Niemann, dışsal faktörlerin entegrasyon sürecine yarattığı baskıları sınıflandırarak, onların bir takım ‘istemli’ ve ‘istemsiz’ güdüler olarak var olduğuna dikkat çekmektedir. İstemli güdüler, Topluluğun kolektif pazarlık gücünü artırmak için ortak dış politikaların oluşumunu içermektedir. Bu güdüler, içeriden gelen baskıların da etkisini barındırmaktadır.⁶³ Aynı zamanda kolaylaştırılmış yayılma ve geleneksel kuramda vurgulanan politik yayılma biçimlerinin birer bileşimi niteliğindedir.⁶⁴ İstemsiz güdüler ise, dışarıdan algılanan tehditler gibi Schmitter'in altını dışsallık hipoteziyle çizdiği beklenmeyen dışsal sorunların, potansiyel bütünleştirici etkisini vurgulamaktadır. Bu nedenle Schmitter'in dışsallık hipotezi, Niemann'ın kuramsal çerçevesinde harici yayılma hipotezinin bir alt bileşeni konumundadır.

⁶¹ Niemann, op.cit., 31

⁶² Ibid., s.32.

⁶³ Ibid., s. 38.

⁶⁴ Catherine Macmillan, *The application of Neofunctionalism to the Enlargement the Case of Turkey*, **Journal of Common Market Studies**, 2009, Vol. 47, No. 4, s. 789-809.

2.3.5. Politik Yayılma

Yeni İşlevselcilik, ekonomik ve politik elitlerin entegrasyonu destekleyici rolü üzerinde durmaktadır. Entegrasyon sürecinde ulusal elitler ve çıkar grupları politik faaliyetlerini ve beklentilerini yeni oluşturulan merkez yönünde yeniden tanımlayacaktır. Bu argüman, Tranholm-Mikkelsen tarafından, politik yayılma şeklinde kavramsallaştırılmıştır. Haas, özellikle ekonomik elitlerin entegrasyon sürecini destekleyici baskılarını vurgulamış, Schmitter ise, sivil toplum örgütleri de dahil olmak üzere, hükümet dışı elit kavramını geniş bir çerçevede tanımlamıştır.⁶⁵ Kuramı geliştiren bir diğer isim olan Lindberg ise, daha önce belirtildiği gibi, politik elitlerin entegrasyon yönünde yaratacağı baskı üzerine odaklanmıştır.

Niemann, ‘politik yayılma kavramıyla vurgulanan elitler’ ve ‘onların entegrasyon sürecinde yarattığı baskılar’ arasında bir ayırım yapmaktadır. Politik yayılma kavramı, Niemann’ın çalışmasında hükümet dışı elitlerin entegrasyon sürecini destekleyici yönde yarattıkları baskıyı ifade etmektedir. Buna göre, ‘teşvik tabanlı’ öğrenme sayesinde entegrasyon sürecinde çıkarlarını yeni oluşturulan merkez yönünde yeniden tanımlayan ‘hükümet dışı elitler’ tarafından devletlere uygulanan baskı politik yayılma kavramıyla ifade edilmektedir. Lindberg tarafından vurgulanan ‘aktör sosyalleşmesi’ ise Niemann tarafından ‘sosyal yayılma’ (social spillover) olarak kavramsallaştırılmıştır.

Niemann, politik yayılma kavramına Schmitter’in özellikle vurguladığı sivil toplum örgütlerini ve çalışma gruplarını da dahil ederek; entegrasyon sürecinde baskı yaratan hükümet dışı elitleri geniş bir yelpazede ele almaktadır.⁶⁶ Son olarak Niemann, geleneksel kuramın ontolojik kapsamından yola çıkarak, bu kavrama bir ekleme daha yapmıştır. Dışsal baskıların ve yerel kısıtlamaların da hükümet dışı elitlerin davranışlarını etkileyebildiğini belirtmektedir.⁶⁷ Bu nedenle entegrasyon sürecinde hükümet dışı elit davranışları, harici baskılar sebebiyle daha fazla entegrasyon yönünde artabileceği gibi, yerel kısıtlamaların ön planda olması durumunda yetersiz düzeyde kalabilmektedir.

⁶⁵ Schmitter, op.cit., s. 40.

⁶⁶ Niemann, op.cit., s. 36.

⁶⁷ Ibid., s. 37.

2.3.6. Sosyal Yayılma

Lindberg, entegrasyon sürecinde özellikle politik elitlerin yaratacağı baskılar üzerinde durmaktadır. Entegrasyon sürecinde ulusal yetkililer, Birlik mekanizması içerisinde yer almaktadır; ulusal yetkililerin günlük çalışmaları sırasında kurdukları iletişim, birbirlerinden etkilenmelerine sebep olmakta ve onları bütünleştirici kararlar almaya teşvik etmektedir. Bu mantık daha sonra Taylor tarafından *engrenage* olarak adlandırılmıştır.⁶⁸ Niemann, Lindberg'in bu varsayımından yola çıkarak ulusal yetkililer üzerinde yaşanan sosyalleşmeye odaklanmakta ve bu süreci sosyal yayılma olarak hipotezleştirmektedir.

Niemann, Checkel tarafından ortaya konan 'sosyal öğrenme' (social learning) mantığını Avrupa Birliği kurumsal yapısı içerisinde gelişen norm ve değerler üzerine uyarlamıştır. Avrupa düzeyindeki norm ve değerler, ulusal yetkililerin davranışlarını etkilemekte ve böylelikle tercihlerini şekillendirmektedir. Aktörler arasında yaşanan sosyal iletişim ve etkileşim bir sosyal öğrenme ortamı yaratmakta bu durum sosyal yayılma sağlamaktadır. Niemann, ulusal yetkililerin maruz kaldığı bu yapısal etkileşim sürecinin sadece şiddetinin değil, aynı zamanda kalitesinin de önemli olduğunu idda etmektedir. Bu noktada, Habermas'ın 'iletişimsel eylem' (communicative action) kuramını sosyal yayılma mantığı içerisine dahil etmiştir. İletişimsel eylem sayesinde topluluk norm ve değerleri aktörler tarafından içselleştirilmektedir. Bu içselleştirme sürecine maruz kalan aktörler, zamanla daha fazla Birlik norm ve değerleri ekseninde hareket etmeye başlayacaktır. Böylelikle, bölgesel entegrasyon sürecinde yer alan aktörler, bireysel hedeflerinden ziyade kolektif davranış mantığına uygun olarak hareket etmeye yönelecektir.⁶⁹ Sosyal öğrenme sürecinde aktörler ellerindeki sorun için en uygun çözüm arayışına gideceklerdir ve bu süreçte birbirlerine karşı açık olma eğiliminde olacaklardır.⁷⁰ Bu nedenle, kavrama (*engrenage*) seviyesi yeterli kalitede olmadığı durumlarda, Avrupa düzeyinde sadakat değişimi olmasa bile bu eylemin entegrasyonu kolaylaştırıcı etkisi göz ardı edilemez.⁷¹

2.3.7. Kolaylaştırılmış Yayılma

Yeni İşlevselciler, özellikle Schmitter, üye devletler arasındaki pazarlıkların önemini vurgulamıştır. Ancak onlar, aynı zamanda entegrasyon süreci ilerledikçe üye devletlerin daha az proaktif olacağını ve ulusüstü kurumların kabiliyetlerine giderek daha çok güvенеceklerini

⁶⁸ Taylor, op.cit., s. 9.

⁶⁹ Niemann, op.cit., s. 40.

⁷⁰ Ibid., s. 42.

⁷¹ Ibid.

savunmaktadır.⁷² Entegrasyon ilerledikçe ulusüstü kurumların yaratıcıları tarafından kontrol edilmeleri daha çok zorlaşacaktır. Bu durum aynı zamanda ulusüstü kurumların kendi gündemlerini belirleme gücünü kazanmalarını sağlayacak ve ulusüstü kurumlar böylelikle entegrasyonun itici güçlerinden biri haline geleceklerdir.⁷³ Ulusüstü kurumların entegrasyonu destekleyici yöndeki baskılarını ifade eden bu argüman, Tranholm-Mikkelsen tarafından kolaylaştırılmış yayılma olarak kavramsallaştırılmıştır. Ancak erken dönem Yeni İşlevselciler, yüksek otorite tarafından gerçekleştirilen baskılara ikinci derecede önem vermiştir. Niemann, çalışmasında kolaylaştırılmış yayılma kavramının önemini artırmaktadır. Bununla beraber, Avrupa Parlamentosu, Konsey Başkanlığı ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) da bu kavrama dahil edilmiştir.⁷⁴ ‘Bilgi toplulukları’ (epistemic communities) da kolaylaştırılmış yayılma baskısı yaratan gruplar içerisinde yer almaktadır. Bu örgütlerin sağladığı bilgi akışı, devlet adamlarını ikna etme yönünde baskılar yaratmaktadır.

Niemann’ın çalışmasında kolaylaştırılmış yayılma kavramı iki temel mantık barındırmaktadır. İlk olarak erken dönem Yeni İşlevselciliğin vurguladığı, entegrasyon sürecinde devletlerin öngörmedikleri şekilde ulaşılan sonuçları vurgulamaktadır. İkincisi bölgesel entegrasyonun aktör çıkar ve kimlikleri üzerinde yarattığı algı değişimidir. Bu durum, gelecek entegrasyona yönelik yapısal baskılara neden olmaktadır.⁷⁵

2.3.8. Karşıt Güçler

Geleneksel Yeni İşlevselciliğin maruz kaldığı en önemli eleştirilerden biri entegrasyon karşıtı güçleri ikinci planda tutması ve fazla önemsememesi olmuştur. Schmitter, kapsamlı bir entegrasyon teorisinin aynı zamanda içerisinde ayrışmayı da barındırması gerektiğini öne sürerek, daralma kavramını entegrasyon sürecinin bir yönü –geri çekilme- olarak tanımlamıştır. Tranholm-Mikkelsen ise, entegrasyon karşıtı güçlerin varlığına dikkat çekerek entegrasyonun diyalektik bir süreç olarak görülmesi gerektiğini savunmuştur. Bu varsayım, Niemann tarafından geliştirilerek hipotezleştirilmiştir.⁷⁶

Niemann, daralma yaratan kuvvetleri, entegrasyon süreci için oluşturduğu denklemde yayılma baskılarının karşısına koyarak, onları tek bir hipotez altında kavramsallaştırmıştır.

⁷² Wayne Sandholtz ve Alec Stone Sweet, **European Integration and Supranational Governance**, Oxford: Oxford University Press, 1998, s.35.

⁷³ Haas, op.cit., s. 25.

⁷⁴ Niemann, op.cit., s. 63.

⁷⁵ Ibid., s. 64.

⁷⁶ Macmillan, loc. cit.

Revize çerçevede entegrasyon karşıtı güçler, ‘egemenlik bilinci’ (sovereignty consciousness), ‘yerel kısıtlamalar ve farklılıklar’ (domestic constraints and diversities) ve ‘olumsuz bütünleştirme iklimi’ (negative integrative climate) olarak tanımlanır. Bu güçler, entegrasyon doğasını ‘durgunlaştırabilmekte’ (standstill) yahut ona karşı daralma yaratabilmektedir.

“Egemenlik bilinci” aktörler düzeyinde ulusal geleneklere bağlı olma eğilimini ifade etmektedir. Bu gelenekler kimlikler, ideolojiler ve bazen politik kültür ve sembollerden oluşabilmektedir. Ulusal geleneklere bağlı olma eğilimi, Birlik kurumlarına güvenin zayıflamasına sebep olabilmektedir. Kuramsal çerçeveye bu kavramın eklenmesi, geleneksel kuramın ‘ideolojinin sonu’ varsayımının düşmesini sağlamaktadır.⁷⁷

Hükümetlerin otonom şekilde hareket etmelerini kısıtlayan lobi grupları (muhalafet partileri, medya baskıları gibi) ve yapısal gelenekler (örneğin ekonomi, demografi, yasal gelenekler) yerel kısıtlamalar olarak ifade edilir. Bu sınırlar, bütünleştirici yönde sonuçlar alınmasını engelleyebilmektedir. Yerel farklılıklar ise iç sınırlamaların yapısal bir unsurudur. Devletler arasındaki sosyo-politik ve kültürel farklılıkları ifade etmektedir.

Niemann tarafından, entegrasyon karşıtı güçler içerisinde tanımlanan bir diğer kavram ise ‘olumsuz entegrasyon iklimidir’. Bu kavram, devletlerin, entegrasyona yönelik genel tutumlarını ifade etmektedir. Genel olarak ekonomik durgunluğun yarattığı olumsuz görüntüyü ifade etmesine rağmen, geniş bir şekilde entegrasyonun ilerleyişini durgunlaştıran durumlar bu kavramsallaştırmanın içerisinde yer almaktadır. Bu kavram aynı zamanda, geleneksel kuramın, entegrasyonun özdevimli olarak devam edeceği yönündeki varsayımını düşürmektedir.⁷⁸ Aşağıdaki tabloda, Niemann tarafından geliştirilen kuramsal çerçeve ile, geleneksel Yeni İşlevselcilik arasındaki varsayımsal farklılıkları göstermektedir.

Niemann tarafından geliştirilen kuramsal çerçeveyi değerlendiren Menon, çalışmanın geleneksel kurama yaptığı en önemli katkıyı, diyalektik mantığın sistemleştirilmesi olarak görmektedir. Yayılma konseptinin özdevimli olarak devam edeceği öngörüsünün düşürülmüş olması sonrasında, entegrasyonun kapsam ve derinliğinin ‘yayılma ve karşıt güçler’ mantığı içerisinde devam eden diyalektik bir süreç olarak ele alınması, ulusüstü kurumların otonom gücünün daha sistimli bir şekilde ele alınmasına ve entegrasyonun birçok alanının bu

⁷⁷ Nieman, op.cit., s. 48.

⁷⁸ Ibid., s. 49.

kuramsal çerçeve içerisinde değerlendirilebilmesine imkan sağlamıştır.⁷⁹ Menon ayrıca, elitler düzeyinde bağıllık tartışmasının yayılma konseptinin ontolojik kapsamı içerisinde revize edilmesinin, Yeni İşlevselcilik ve Hükümetlerarasıcılık arasındaki tartışmayı günümüz Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde temel tartışma eksenlerinden biri olan rasyonalizm-inşacılık çatısı altına dahil ederek yeniden dirilttiğini belirtir.⁸⁰



⁷⁹ Anand Menon, *Reformulating Neofunctionalism*, **European Political Science**, New York: Palgrave, 2007, s. 361.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 362.

Tablo 1 Niemann'ın Kuramsal Çerçevesi

Geleneksel Yeni İşlevcilik Temel Varsayımları	Yenilenmiş Yeni İşlevselci Kuramsal Çerçeve Temel Varsayımları
1) Temel ontolojinin sistemik bir formülasyonu yoktur. Özünde ağırlıklı olarak rasyonel tercih varsayımı ve bazı reflektif unsurlar barındırır.	1) Ontolojik saflık için çaba sarf edilmez. Aktör davranışları birçok farklı eylem modu ile kombine edilmiştir. İlimli Rasyonel Tercih, İlimli İnşacı bir ontoloji ile tamamlanmıştır.
2) Aktörlere daha fazla vurgu yapılmaktadır.	2) Aktör ve yapı eşit ontolojik statüye sahiptir.
3) Bütünleşme/Yayıma özdevimli bir süreçtir.	3) Bütünleşme, yayılma baskılarının karşıt güçler karşısında güçlü olduğu durumlarda oluşur.
4) Bütünleşme dinamik bir süreçtir.	4) Bütünleşme diyalektik bir süreçtir.
5) Kendini ana kuram olarak algılar.	5) Geniş kapsamlı, fakat kısmi bir kuramsal çerçeve sağlar.
6) Bütünleşme bir tür politik topluluğa öncülük edecektir.	6) Bütünleşmenin sonunda ne olacağına ilişkin bir tahmin barındırmaz. Bir sonraki aşama bütünleşmenin derinleşmesi yahut genişlemesi olarak tanımlanır.
7) Topluluk bir elitler yaratıcısıdır.	7) Öncelik elitlerde olmasına karşın, kamuoyunun da etkiye sahip olduğu varsayılır.
8) İdeolojilerin sonu varsayımını barındırır (özellikle milliyetçiliğin).	8) Bu varsayım kullanılmamaktadır.

Kaynak: Arne Niemann, Explaining Decisions in the European Union, 2006, s. 52.

2.3.9. Schmitter ve Nieman'ın Karşılaştırması

Geleneksel kuramı bir başlangıç noktası olarak seçen ve onu kasıtlı olarak yenilemeye çalışan çalışmalar, Schmitter'in ortaya koyduğu Yeni-Yeni İşlevselcilik ve Niemann tarafından geliştirilen Yeni İşlevselci Kuramsal Çerçeve olmak üzere iki başlık altında toplanabilir.⁸¹ Schmitter, kuramın henüz ortaya çıktığı dönemde bağımlı değişken konusunda farklı bir yol izlemiş, özellikle Avrupa entegrasyonunun genel gelişimine yönelen ve karar

⁸¹ Niemann, op.cit., s. 50.

alma süreçlerine nasıl girildiğini açıklamaya çalışan bir kuram geliştirmiştir. Niemann ise, Yeni İşlevselciliğin ontolojik kapsamına ve yayılma kavramına getirdiği yenilikler ile entegrasyon sürecinde politika çıktıları açıklamaya ve Avrupa Birliği kurumsal yapısını tanımlamaya çalışan, orta-ölçekli fakat geniş kapsamlı bir kuramsal çerçeve geliştirmiştir. Niemann'ın iddiası, Yeni İşlevselciliğin kuramsal dağarcığının birçok mikro-düzyey kavramın eklenmesiyle genişletilebileceğidir. Nitekim, klasik kuramın ontolojik kapsamını inşacı bir yönde geliştirmesiyle, 'ılımlı rasyonel inşacılık' çatısında bulunan bilgi toplulukları, sosyal öğrenme gibi kavramları kuramsal çerçeveye dahil etmiştir. Bu noktada Niemann ve Schmitter, Yeni İşlevselciliğin bölgesel entegrasyon dinamiklerinin bütün kökenlerini açıklayamayacağını, fakat özellikle entegrasyon dinamiklerini açıklamak hususunda kesin bir analiz çerçevesi geliştirdiğini savunmaktadır.⁸² Tablo.2.'de Schmitter ve Niemann tarafından geliştirilen kuramsal çalışmalar benzer ve farklı oldukları yönler açısından karşılaştırılmaktadır.

Tablo 2. Schmitter ve Nieman'ın Karşılaştırılması

Yeni- Yeni İşlevselcilik (Schmitter)	Yenilenmiş Yeni İşlevselci Kuramsal Çerçeve (Niemann)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurumsal çoğulculuk vardır. 2. Bütünleşme sürecinde dışsal baskılar pozitif katkı sağlar. 3. Kolaylaştırılmış yayılmanın kapsam ve önemi artırılmıştır. 4. Yayılma özdevimli değildir. 5. Bağımlı değişken, bütünleşmenin kapsam ve düzeyi açısından ölçümüdür. 6. Bütünleşme sürecinin nihai aşamasının (end state) politik topluluk olacağı varsayımı düşürülmüştür. 	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Schmitter daralma kavramını bütünleşme sürecinde bir işlem yönü olarak tanımlar / karşıt güçler daha az sistemleştirilmiştir. 2) Schmitter'in ontolojisi daha yalın rasyonel seçim ilkesi barındırmaktadır. Öğrenme tanımı çıkar tabanlıdır. 3) Schmitter'in çalışması daha çok, bütünleşmenin genel gelişimi ve farklı karar döngüleriyle ilgilidir. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Niemann karşıt güçleri kavramsallaştırarak bütünleşme sürecinde yayılma baskılarının karşısına koyar. 2) Niemann'ın ontolojisi bir yandan rasyonel seçim ilkesini kucaklarken diğer yandan ılımlı inşacılık barındırmaktadır. 3) Revize çerçeve daha çok politika çıktıları açıklamaya ve kurumsal yapıyı tanımlamaya yöneliktir.

⁸² Niemann ve Schmitter, op.cit., s. 51.

Kaynak: Arne Niemann ve Philippe C. Schmitter, *Neo-Neofunctionalism*, Antje Wiener ve Thomas Diez (eds.), **European Integration Theory**, New York: Oxford University Press, 2004, s, 20.

Yeni İşlevselcilik, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde hız kazanan entegrasyon çalışmalarının ilk örneklerinden biri ve Avrupa Entegrasyonu üzerine geliştirilen ilk entegrasyon kuramıdır. AKÇT'nin oluşturulmasıyla, bölgesel entegrasyon çalışmalarına zemin hazırlayan deneylik ortamı Yeni İşlevselci yazarların temel ilgi odağı haline gelmiş, ilk dönemde Yeni İşlevselciler Avrupa entegrasyonundan yola çıkarak ana entegrasyon kuramını geliştirmeyi amaçlamıştır.⁸³ 1960'lı yılların ortalarına kadar oldukça önemli bir konuma yükselen Yeni İşlevselcilik, bu dönemin ikinci yarısından itibaren entegrasyon dinamiklerinde gözlemlenen gelişmeleri açıklamakta yetersiz kalmış, 1970'li yıllarda kuramı çalışan yazarların ilgilerini başka yönlere kurama yönelik ilgi kaybolmuştur. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren entegrasyon dinamiklerinde yaşanan gelişmeler hem alana ilişkin çalışmaların yeniden canlanmasına hem de Yeni İşlevselciliğin akademik çevrelerce yeniden kullanılmaya başlamasına zemin hazırlamıştır. Bununla birlikte, kuramı güncel dönemde çalışan yazarlar, kuramın eklektik yapısını kullanarak, onu erken dönemde başarısız olan varsayımlarını yeniden ele alarak yenilemişler ve bu kapsamda, Avrupa Entegrasyonu'nde karar yapımı süreçlerini ve bu süreçlerin somut sonuçlarını açıklamaya çalışan orta ölçekli ancak geniş kapsamlı bir kuramsal çerçeve geliştirmişlerdir. Kuramı yenilemek adına ortaya konan bu girişimler, aynı zamanda kuramın erken dönemde açıklamakta yetersiz kaldığı gelişmelerin de bu kuramsal çerçeve dahilinde yeniden ele alınmasına olanak sağlamaktadır. Bu noktadan hareketle çalışmanın ikinci bölümü Yeni İşlevselci bir bakış açısı içerisinde, kuramın erken dönemde açıklamak ve öngörmek hususunda yetersiz kaldığı konulardan biri olan coğrafi genişleme konusuna odaklanmaktadır.⁸⁴

2.4. Federalist Entegrasyon Perspektifi ve AB

Politik bir sisteme federal bir örgütlenme modelinin uygulanması şeklindeki normatif ideoloji olarak kavramsallaştırılan Federalizm; uluslararası ilişkilerde hakim paradigma olan realizmin varsaydığı mevcut anarşi mantığı karşısında, devletler arası siyasi bir örgütlenme modeliyle alternatif kolektif güvenlik sistemleri geliştirilmesi yönündeki ideolojiyi tanımlamaktadır. Federasyon ise bu amaç için şekillendirilen örgütün yapısını tanımlar.

⁸³ Çakır, op.cit., s. 11.

⁸⁴ Burgess, op.cit., s. 33.

Ancak, Federalizm ve Federasyon terimleri İkinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar neredeyse birbiriyle aynı anlama gelecek şekilde kullanılmıştır. Bu nedenle Federalizm kavramı, literatürde bir ideoloji olarak ancak İkinci Dünya Savaşı sonrasında belirgin bir şekilde yer edinebilmiştir.⁸⁵

Avrupa'nın tarihsel ve kültürel farklılıklarından bağımsız olarak tek bir politik topluluk oluşturması gerektiği yönündeki federal bir Avrupa'ya yönelik ideolojik akım, modern anlamda ulus devletlerin ortaya çıkmasından itibaren siyasi düşünürler tarafından dile getirilmiştir. 17.yüzyılda Immanuel Kant, 18.yüzyılda Saint Pierre, J.J. Rousseau gibi düşünürler birleşik bir Avrupa kurulması fikrini önermiş, 20.yüzyıla gelindiğinde ise Saint Simon, Victor Hugo ve Mazzini bu federalist temelli düşüncüyü "Avrupa Birleşik Devletleri" olarak adlandırmışlardır.⁸⁶ Ancak bu düşünceler, o yıllarda fikirsel düzeyde kalmaktan öteye gidememişler; Heywood'un tabiriyle birer "ütopya" olarak kalmışlardır.⁸⁷

Birinci Dünya Savaşı'nın sebep olduğu dehşet, Avrupa'da önceki yüzyıllarda dile getirilen Federalizm düşüncelerinin yeniden ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Savaş, Avrupalı devletlerin uzun zamandır devam ettirdikleri güç dengesi üzerine kurulu sistemin pek de sağlam temelleri olmadığını göstermiştir.⁸⁸ İki savaş arası dönemde, Coudenhove Kalergi, Pan Europa isimli çalışmasında federal yapıda bir Avrupa kurulması çağrısında bulunmuştur. 1927 yılında Fransız Dışişleri Bakanı Aristide Briand'ın -Kalergi'nin yapıtıyla aynı adı taşıyan ve federal bir Avrupa yapılanmasını savunan- Pan Avrupa Hareketi'nin Şeref Başkanlığı'na getirilmesi, o güne kadar "egzantrik" (NTV, 2014) fikirli entelektüellerin kuruluşu olarak adlandırılan bu kuruluşun ve federal Avrupa yönündeki düşüncelerin politik elitler tarafından desteklenmeye başladığı yıllar olmuş, fakat bu düşünceler uygulanma şansı bulamamıştır. İki savaş arası dönemde Avrupalı devletler, hükümetlerarası nitelikteki Milletler Cemiyeti (MC) örgütü altında işbirliğini geliştirmeye yönelmiştir. İki savaş arası dönemde oluşturulan bu uluslararası düzen, uluslararası barışı tesis etme amacından oldukça uzakta kalmış; MC projesi, İkinci Dünya Savaşı'nın ortaya çıkmasını önleyememiş; savaşın sona erdiği döneme gelindiğinde ise Avrupa kıtasında federal bir örgütlenmeye gidilmesini savunan ideolojiler bir kez daha ön plana çıkmıştır.

⁸⁵ Michael Burgess, **Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000**, London: Routledge, 2000, s. 23.

⁸⁶ Beril Dedeoğlu, "Avrupa'da parasal birliğin sağlanması yolunda dünkü ve bugünkü durum", **İktisat Dergisi**, Sayı. 305-306, Ekim-Kasım1990, s. 81.

⁸⁷ Andrevv Heywood, **Siyaset**, Çev.:Bekir Berat Özipek,Hasan Yücel Başdemir, Bahattin Seçilmişoğlu ve Atilla Yayla, Ankara: Adres Yayınları, 2018, s. 151.

⁸⁸ Çakır, op.cit., s. 12.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında birçok düşünür ve politikacı, Avrupalı devletlerin birbirleriyle yeniden savaşmalarını önlemenin yolunu aramıştır. Bu bağlamda Avrupa'da federal bir örgütlenmenin oluşturulmasına yönelik ilk ve en önemli belgelerden biri İtalyan federalistler Alterio Spinelli, Ernesto Rossi ve Eugenio Colorni tarafından savaş yıllarında hazırlanan Ventotene Manifestosu olmuştur. Ventotene Manifestosu, bu dönemde bir ideoloji olarak şekillenmeye başlayan federalist fikirlerin, tutumların ve varsayımların ortaya konduğu önemli belgelerden biridir.⁸⁹ Federalistler, İkinci Dünya Savaşı'na neden olan ulus devlet modeli örgütlenmelerin, vatandaşlarının politik ve ekonomik haklarını garantileyemediğini savunmuşlar, başta Spinelli olmak üzere birçok federalist Avrupa'da savaş önlemenin yolunu Avrupa düzeyinde kurulacak bir federasyon olarak görmüştür.

1948 yılına gelindiğinde, Avrupa çapında bir örgütlenmeye gidilmesine yönelik fikirler ışığında Pan Avrupa Hareketi'nin öncüsü olduğu "Uluslararası Birleşik Avrupa Hareketi Komitesi" tarafından Hollanda'nın Lahey kentinde Avrupa Konferansı düzenlenmesi planlanmıştır.⁹⁰ Bu dönemde "Avrupa'nın birleşmesi, birçok kimse için, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ve artan Sovyet tehdidi karşısında bir gereklilik olarak görülmüştür". Konferansta, -Spinelli'nin fikirlerinden büyük ölçüde etkilenen- Avrupa düzeyinde Birleşik Devletler oluşturma fikrini savunanlar ile çoğunluğunu İngilizlerin oluşturduğu devletlerarası yapıdan taviz verilmemesi gerektiği savunanlar arasında geçen tartışmalar sonrasında, 1949 yılında imzalanan Westminster Anlaşmasıyla hükümetlerarası bir örgüt yapısına sahip olan Avrupa Konseyi kurulmuştur. Oluşturulan örgütün hükümetlerarası nitelikteki yapısı ve bu nedenle olan etkisizliği, o dönemde federal bir Avrupa yapılanmasına gidilmesini savunanların bu yöndeki çabalarının yetersiz kaldığını göstermiştir. Nitekim, bir federalist ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi'nin ilk başkanı olan Belçika Dışişleri Bakanı Paul-Henri Spaak'ın 1951 yılında Asamble'deki görevinden istifa etmesi, Avrupa Konseyi'nin siyasi entegrasyon için bir araç olabileceği yönündeki düşüncelerin son bulmasına neden olmuştur.⁹¹

Günümüzde, Federalizm, Avrupa Birliği bağlamında ilginç ve önemini korumaya devam eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaya devam etmektedir. Bir taraftan Avrupa Birliği'ni anlamaya çalışan akademisyenler tarafından Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı üzerine uyarlanmaktadır. Bu noktada Federalizm, Avrupa Birliği'nin nasıl gelişmesi

⁸⁹ Burgess, op.cit., s. 34.

⁹⁰ Desmond Dinan, *Foreword*, **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957**, (ed) Ernst B. Haas, İngiltere: Notre Dame University Press, 2004, s. 44.

⁹¹ *Ibid.*, s. 46.

gerektiğine yönelik öngörücü bir yaklaşım olmaktan ziyade, Avrupa Birliği'nin doğasının nasıl görüldüğünü anlamak adına analitik bir çerçeve olarak kullanılmaktadır. Bu manada Federalizm, Avrupa Birliği üzerine düşünmenin analitik bir referans modelidir. Diğer taraftan Federalizm birçok insan ve politik grup için normatif temelli politik bir araç olmaya devam etmektedir. Bu durumda ise karşımıza, özellikle Avrupa Birliği'nin gelecekte nasıl şekillenmesi gerektiği konusuna yönelen normatif bir öngörü modeli olarak çıkmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKASI ve BU POLİTİKANIN YASAL DAYANAKLARI

AB'nin göç politikasına ilişkin değerlendirmelere geçmeden önce AB'nin kuruluşuna kaynaklık eden olguları ve bu anlamda özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'ya gerçekleşen göç hususunu ele almak uygun olacaktır.

1. İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Avrupa'ya Göç

Toplumsal değişimlerin bir olgusu olarak oluşan göç; insanların birey veya toplu olarak ortak bir amaç için bir yerden başka bir yere uzun ya da kısa süreli yer değiştirme eylemi olarak ifade edilebilir. Bu eylem, göç alan devlet ile göç veren devlet arasındaki kaynaklar, iş imkanları, insan hakları, güvenlik ve sosyo-politik farklılıklardan dolayı meydana gelmektedir. Genelde ekonomik olmakla beraber ekolojik, toplumsal ve siyasal sebeplerden ötürü göç eden kişiye ya da topluluğa göçmen denilir.⁹² BM'ye göre uzun vadede göçün gerçekleşebilmiş olmasının şartı; devletini terkederek başka bir devlette hayatını sürdürmeyi planlayan kişinin, bu eylemi en az bir yıldan fazla devam ettirmiş olmasıdır. Uluslararası göçü; ~sürekli yerleşenler, ~sürekli sözleşmeli çalışanlar, ~sürekli çalışan profesyoneller, ~gizli veya yasal olmayan çalışanlar, ~sığınmacılar ve ~mülteciler⁹³ olarak altı grupta toplayabiliriz.⁹⁴

Küreselleşmenin bir getirisi olarak göç, kapitalist ulusları çok açık bir şekilde değişime uğratmış ve bu değişim saf ulusların kültürel, etnik ve sosyal yapısında dahi kendisini göstermiştir. Bu nedenle göçün, tarihsel olarak devrimci bir rol oynadığını söyleyebiliriz. Göçün, ucuz işgücünü temsil etmesi kapitalist devletler için azami kârın sağlanmasında stratejik olup vazgeçilemezdir. “*Göç modern dünyada sürekli tekerür eden bir olgudur... Siyasi açıdan daha fazla dikkate alınan ve tartışma konusu olan bir olgu olduğu kesindir.*”⁹⁵ Aksi durumda, ucuz işgücünü merkez alan sömürü sisteminin devamı söz konusu

⁹² Dr. Mustafa Peköz, **Küresel Kapitalizm ve Göçmenlik**, 1. Baskı, İstanbul: Karakoyun Yayıncılık, 2012, s. 31.

⁹³ 1951 Cenevre Anlaşması gereğince güvence altına alınanlar.

⁹⁴ Ayhan Gençler, *Avrupa Birliği'nin Göç Politikası*, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 49, 2010, s. 174.

⁹⁵ Immanuel Wallerstein, **Bildiğimiz dünyanın Sonu-Yirmibirinci Yüzyıl İçin Sosyal Bilim**, İstanbul: Metis Yayınları, 2009, s. 124.

olamaz. 1950’li yıllarda Batı Avrupa devletlerinin II. Dünya Savaşı sonrası yeniden inşa sürecinde emek piyasalarında gereken ihtiyacın karşılanması için eski sömürge devletlerinden ve diğer üçüncü dünya devletlerinden çalıştırılmak üzere göçmen işçiler getirilmiştir. Bu devletlerin ortak özelliği olarak kendi nüfuslarına gelir ve işyeri sağlayamayan az gelişmiş ekonomileri gösterilebilir.⁹⁶

Avrupa’nın ‘misafir işçi’ olarak geçici statüde gördüğü işçilerin emek piyasasındaki gereksinimi 1970’li yıllarda doyum noktasına ulaşmıştır. O dönemde çıkan petrol krizi sebebiyle misafir işçiler işlerini kaybetmek durumunda kalmıştır. Böylelikle göçmen işçiler kendi devletine geri dönmeleri beklenirken, bunun aksine kalmayı seçmiş ve buldukları devletin kuralları dahilinde eş ve çocuklarını yanlarına getirerek Avrupa devletlerine sığınmışlardır.⁹⁷ Gelen göçmen sayısına kısıtlamalar artırılmış, yıllık kotalar koyan hükümetler geri dönmeleri için teşvik edici politikalar uygulamaya başlamıştır. BM tarafından yapılan açıklamalara göre, bu politikalara paralel olarak misafir işçilerin yaklaşık % 10’unun devletlerine geri döndükleri bilinmektedir.⁹⁸ Bu oran, beklenenin çok altında olduğundan uygulanan politikalar yetersiz olduğu söylenebilir. Çoğu göçmen kaldıkları devletin sosyal haklarını ve yaşama standartlarını daha cazip görmüş akabinde de aile birleşimlerinden faydalanma yoluna gitmiş ve bu sayı sürekli büyümüştür. Örneğin, 1973 yılında Almanya’daki yasal göçmen sayısı 4 milyon iken; bu sayı 1980’de yaklaşık 4.5 milyona ulaşmıştır.

Gelişmiş Avrupa devletlerinin ucuz işgücüne olan ihtiyaçlarının kalmaması ve göçmenlerin yasal olmayan yollarla bu yoğunluğu artırması sebebiyle göç alan devletler göçle mücadelede yeni yollar aramaya başlamışlardır. Bu konudaki ilk düzenlemeyi Fransa 1972 yılının Ocak ayında yapmış ve bu göç kontrol yasaları 1974 yılında daha da katılaştırılmıştır. İsveç de 1972 yılında verdiği izinlerde kısıtlamaya gitmiştir. Hollanda ise 1970’li yılların sonlarına doğru bu konuda düzenlemelere giderken, İngiltere 1971’de çıkardığı yasayla göçü sınırlama yoluna gitmiştir. 1960-1970 yılları arasında Avrupa’da bulunan göçmen işçilerin sayısı 5.4 milyonu bulurken; 1973’te bu sayı 6.3 milyona ulaşmıştır. 1987 yılına gelinceye kadar yapılan sınırlayıcı düzenlemeler sayesinde bu sayı 5.8 milyona gerilemiştir.⁹⁹

⁹⁶ Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 23.

⁹⁷ Fatma Yılmaz, **Avrupa’da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı: AB Politikalarının Etkin(siz)liği**, 1. Baskı, Ankara: USAK Yayınları, 2008, s. 101.

⁹⁸ Gençler, op. cit., s. 175.

⁹⁹ Ibid., s. 176-177.

Kitlesel göçün bir diğer dalgası 1980'lerin başlarında İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan gibi devletlerde meydana gelmiştir. Bu devletler daha önceki dönemlerde göç veren konumundayken, söz konusu süreçte büyük oranda göç almaya başlamışlardır. 1990'lı yılların başlarında Avrupa'ya yönelen göç dalgasının arkasında sosyalist sistemin çöküşü yatmaktadır. Bu politik ayaklanmalar döneminde AB içerisindeki sınırlar daha korunmasız hale gelmiştir. 1985 ve 1992 yılları arasında Avrupa Toplulukları üyesi devletler, Sovyet Bloğu'na bağlı devletlerden yaklaşık 15 milyon göçmeni kabul etmek durumunda kalmıştır.¹⁰⁰ Avrupa'da iltica başvurusunda bulunanların % 43'ü Avrupa içinde başka bir bölgeden, % 35'i Asya'dan ve % 19'u Afrika'dan gelen göçmenler oluşturmaktaydı.¹⁰¹ 1995-2000 yılları arasında Fransa, Belçika, İsveç ve Hollanda'nın göçmen sayısında azalma olurken; diğer 11 üye devlet açısından bu sayı artmıştır.¹⁰²

Yasadışı çalışan göçmen işçilerin kendilerine sağladıkları ekonomik yarar dışında ulusal bir fayda sağladıkları da bilinmektedir. Kayıt dışı ekonomi ile yasadışı göç arasındaki yakın ilişkinin sebebi budur. AB'nin GSYİH'nın yaklaşık %7-16'sını kayıt dışı ekonomi oluşturmaktadır. Göçmen işçi gidilen devletin ekonomisine üretimde katkı sağlarken, kazancını kendi devletine gönderiyor oluşu o devlet için nakit kaynağı olarak yansımaktadır. Bu sebeple gelişmekte olan devletler, göç yönetimine ilişkin açık veya gizli olarak güdüleyici politikalara başvurabilmektedir.¹⁰³ Sonuç olarak, 1950'li yıllardan itibaren Avrupa'nın maruz kaldığı kitlesel göçün, gerek duyulan talepler olsun gerekse yaşanan gelişmeler sebebiyle olsun geçen sürede göçün nitelik ve yoğunluk değiştirdiği söylenebilir. Bu değişim Avrupa dışı göç hareketlerinde olduğu gibi Avrupa içi göçte de yaşanmıştır. İspanya, İtalya ve İrlanda gibi göç veren devletlerin hızla gelişen ekonomileri sayesinde göç alan devletlere dönüşmeleri kıta Avrupa'sının kendi içindeki yatay hareketliliğini göstermektedir. AB'ye üye devletlerin ekonomik, sosyal ve siyasal alanda ortak karar alma sürecinin ivme kazanması, birlik dışı devletlere karşı uygulayacağı politikalarda da ortaklık temelinde yeni adımlar atmasını beraberinde getirmiştir.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Yılmaz, op. cit., s. 102.

¹⁰¹ Toksöz, op. cit., s. 16.

¹⁰² <http://www.oecd.org/> (e.t. 11.11.2017)

¹⁰³ Gençler, op. cit., s. 179.

¹⁰⁴ Ibid., s. 183.

1.1. Avrupa Birliği'nde Ortak G Politikası İçin Oluşturulan Uyum abaları

AB içerisinde, her ye devletin kendi ulusal g politikası mevcuttur. Giriş prosedürlerine, göçmenler için uygun iş türlerine, onların menşe devletlerine ve ne kadar göçmene izin verileceğine dair alınacak kararlar devletlerin kendi insiyatifinde olmuştur. Ancak süreç içinde AB'li liderler g konusunda uzlaşmanın ortak bir öncelik olduğunun farkına varmışlardır. Çünkü bu devletler benzer mücadelelerle karşı karşıya kalmışlar ve g politikalarını birlikte koordine etmeye karar vermişlerdir. AB yesi devletler arasındaki söz konusu işbirliğinin temellerini yasalara uygun g, göçmenler ile ailelerinin yerel ekonomiye ve sosyal yapıya entegrasyonu oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra yasadışı gün ortaya çıkardığı problemler (yasadışı göçmenlerin durdurulup geri gönderilmesi, transit devlet ve menşe devlet ile nasıl daha yakın işbirliği sağlanacağına dair konular vs.) ile de anlaşmaya varmak için ortak bir yaklaşım üzerinde uzlaşmaya çalışmışlardır. Bu parametrelerle birlikte adımlar atılmaya başlanacak ve uluslararası konjonktürün yapısı da AB'nin ortak hareket etmesini gerekli kılacaktır. Çünkü AB'ye ye tüm devletler uluslararası g akışlarından etkilenmektedir. Bu sebeple AB seviyesinde ortak bir güç politikası geliştirilmesi konusunda hem fikir olmuşlardır. Avrupa Komisyonu AB mevzuatı içinde yer alan birçok öneride bulunmuştur.¹⁰⁵ Esas hedef koordineli bir yaklaşımla AB'nin ekonomik ve demografik durumunu da göz önünde bulundurarak g akımlarını daha iyi yönetebilmektir. Birçok AB yesi devlette 1970'lerden beri uygulanan sıkı g politikalarına rağmen çok sayıda yasal ve yasadışı göçmen, sığınmacılarla birlikte AB'ye gelmeye devam etmektedir. Fransa da bu AB yesi devletlerden biridir. Başlangıçta iş gücü gereksinimiyle ihtiyaç duyulan göçmenler 1970'li yıllarda çıkarılan sıkı yasalarla devletten ihraç edilmeye çalışılmıştır. G yönetiminde AB liderlerinin Ekim 1999 Tampere Programı'nda ortak AB g politikası için attıkları adım önem teşkil etmektedir. Tampere'deki yaklaşım, 2005-2010 zaman dilimi içerisinde özgürlük, güvenlik ve adalet gibi hedefleri koyan 2004 Hague Programı'nın adaptasyonu ile teyit edilmiştir.¹⁰⁶

AB'nin ortak g politikası oluşturma sürecinde Avrupa Komisyonu'nun önemli bir yeri vardır. Komisyonun bu konudaki çabalara dair genel görüşü, AB kurumları ve ye devletlerle işbirliği yapılması, iletişim, uyum ve koordinasyonun sağlanmasıdır.

¹⁰⁵ Yılmaz, op. cit., s. 103.

¹⁰⁶ Toksöz, op. cit., s. 17.

Göç politikası, Avrupa seviyesinde belirli bir politika alanı olarak ilk kez AB Antlaşması'nda yer almıştır. Ancak bundan önce de 1986 yılında hükümetler arası nitelikte bir Göç Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Bu grup, Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve AB Adalet Divanı'nın yetki alanı dışında faaliyet göstermiştir. Üye devletlerin on yıl önce terörizm ve diğer sınır ötesi suçları ele almak amacıyla oluşturdukları Trevi Grubu'nu baz alarak faaliyetlerini mültecilerin, yasadışı göçmenlerin ve uluslararası suçların yarattığı “tehdide” dayandırmışlardır. Ancak yapılan yorumlar Avrupa düzeyindeki bu girişimlerin tek taraflı olduğu yönündedir. Çünkü AB mülteci ve göçmenleri kontrol etmeye çalışırken, göçmen hakları, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına ilişkin pek fazla bir gelişme kaydedememiştir.¹⁰⁷

1.1.1. Schengen Müktesabı

Bir sonraki paragrafta detaylarına değinilmeden önce Schengen Anlaşması'nın başlangıçta bir AB anlaşması olmadığını ve uluslararası bir yapıya sahip olduğunu belirtmekte fayda vardır. Çünkü bu anlaşma Birlik üyesi dışındaki devletlerin katılımına da açık olmuştur. Bu sebeple Komisyon, Schengen Anlaşması'nı AB mevzuatı içine almaya çabalamıştır. İlk olarak da Amsterdam Anlaşması'nı takiben, bu hükümetler arası işbirliği, 1 Mayıs 1999 tarihinde AB çerçevesi içine dahil edilmiştir (Bkz., Kamuran Reçber, Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri,.....).¹⁰⁸

Kişilerin serbest dolaşımı AB vatandaşlarına Anlaşmalar yoluyla garanti edilen temel haklardan birisidir. Üye devletler arasında iç sınırlar olmadan özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturulabileceğine kanaat getirilmiştir. Ortak bir iltica ve göç politikası dâhilinde iç sınırların kaldırılması ve AB üyesi olmayan devlet vatandaşlarının giriş ve ikametlerinin düzenlenmesinin yanı sıra Birliğin dış sınırlarının da daha güçlü şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Kişilerin serbest dolaşımı 1985 yılında Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda ve Lüksemburg devletleri arasında sınır kontrollerini aşamalı olarak kaldıran ve vize uygulamalarını benzer hale getiren Schengen Anlaşması'nın imzalanması ve onu müteakip katılımcı devletler arasında sınır kontrollerinin iptal edilmesine ön ayak olan 1990 Schengen Konvansiyonu ile gündeme gelmiştir. AB yasal ve kurumsal çerçevesinin bir parçası olarak

¹⁰⁷ Martin Baldwin-Edwards, “Göç Politikası”, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Cilt I, Ed. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 475-478.

¹⁰⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm, (e. t. 21.02.2018.)

Schengen işbirliği, AB üyesi devletlerin yanı sıra bazı AB üyesi olmayan devletlerin de dâhil olabilmesi için kademeli olarak uzatılmıştır.

Birleşik Krallık ve İrlanda, Schengen Anlaşması'nda hareket serbestinin ne şekilde uygulanacağına dair görüş ayrılıkları sebebiyle anlaşmaya dahil olmamışlardır. Diğer yandan Birleşik Krallık Anlaşmaya katılan devletlerin sınır kontrollerine dair sorumluluklarını yerine getirip getirmeyecekleri ile ilgili olarak güven sorunu yaşamıştır.¹⁰⁹

Bu Anlaşma göçmen kaçakçılığı bakımından şöyle bir sonucu doğurmaktadır; bu Anlaşmaya göre taraf devletlerarasında sınırlar kalktığından ve sınırsız seyahat özgürlüğü tanınmış olduğundan kişilerin bu devletler arasında maddi menfaat amacıyla da olsa nakillerinin sağlanması göçmen kaçakçılığı suçunu oluşturmayacaktır. Ancak Anlaşmaya taraf olmayan devletlerden bu devletlere yasalara aykırı olarak göçmen getirilmesi bu suç oluşturacaktır.¹¹⁰

1985 yılında Schengen Anlaşması'nı imzalayan başlıca devletlerden olan Fransa'nın bugün aynı noktada olduğu söylenemez. 2011 yılı başlarından itibaren Libya ve Tunus'ta ortaya çıkan istikrarsızlık ve şiddet ortamı binlerce kişinin devleti terk etmesine sebep olmuştur. Bu kimselerin Tunus'un karşı kıyısındaki Lampedusa Adası'na geçerek İtalya'ya ve dolayısıyla AB'ye sığınmacı olarak girmesiyle sorun büyümüştür. Fransa bu göç akımlarından olumsuz etkilendiğini belirterek Schengen Anlaşması'nın askıya alınmasını dahi gündeme getirmiştir. Her ne kadar Fransa böyle bir hakka sahip olsa da, Birliğin ortak politikalar izleme konusunda attığı en büyük adımlardan biri olan Schengen Anlaşması'nın askıya alınması ve özellikle Fransa gibi kurucu üyelerinden biri tarafından böyle bir olayın gündeme getirilmesi kuşkusuz Birlik imajının geleceği açısından kaygı vericidir.

1.1.2. Maastricht Antlaşması

Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla “sıfır” göç politikaları izleyen AB üyesi devletler Doğu Blok'u devletlerden gelecek kitlesel göçe karşı güvenlik konusunda endişelenmeye başlamışlardır. Ekonomik amaçlı göç edenler AB'ye illegal yollarla ya da sığınma statüsüyle girmek isteyince, devletler dış sınırlarda etkin kontrollerin yapılması için ısrarcı olmuşlardır. Bunun üzerine üye devletler 1993 Maastricht Antlaşması'yla, hükümetler arası nitelikte bir

¹⁰⁹ M. Nail Alkan, *Avrupa'da Sınırlar*, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:15, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2002, s. 18.

¹¹⁰ Koray Doğan, *Göçmen Kaçakçılığı Suçu*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2. Baskı, Nisan 2008, s. 71.

üçüncü sütun oluşturmuşlardır. Üçüncü sütun; “adalet ve iç işleri”, “sığınma politikası” ve “göç politikası” başlıklarından oluşmaktadır. Belirtmek gerekir ki bahsi geçen bu üçüncü sütun diğerleriyle birlikte ortadan kaldırılmış ve Lizbon Andlaşması düzenlemeleriyle yeni sisteme adapte edilmiştir. Dış sınır geçişleri; göç, sığınma, madde bağımlılığı, dolandırıcılık, medeni ve cezai konularda adli işbirliği, gümrükler, polis işbirliği gibi konulara önem vermekte ve üye devletler için ortak bir alan oluşturmaktadır.¹¹¹

Maastricht Antlaşması o güne kadar göç ve sığınma alanındaki parçalı gelişmeleri kanun halinde derlemeye ve birlik çerçevesinde kurumsallaştırmaya çalışmıştır. Bu amaçla üçüncü devletlerden gelen göçmenlere yönelik politikalarda güvenlik, denetim ve sığınma konularına vurgu yapılmıştır. Ayrıca bu konuda üye devletlerarasındaki işbirliği de kurumsallaştırılmıştır. Ancak üye devletlerde ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarına yönelik ayrımcılık ve dışlama gibi konularda bir gelişme sağlanamamıştır. Hatta üye devlet vatandaşları ile göçmenler arasındaki statü farklılığı, Avrupa vatandaşlığının yaratılmasıyla daha da açığa çıkmıştır.¹¹²

Fransa yapılan halk oylaması sonucunda 20 Eylül 1999 tarihinde Maastricht Antlaşması'nı onaylamıştır. Bu seçimin hiçbir muhalefetle karşılaşmamasında, François Mitterand'ın 1983 yılında başlayarak ön hazırlıklar yapmış olmasının etkisi büyük olmuştur.

Avrupa genelinde Maastricht Antlaşması'ndan sonra da gelişmeler yaşanmış, Avrupa'nın tüm resmi organları (Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, AB Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu), üye devletlerarasında da istişare için ortak bir göç politikasına ihtiyaç olduğu üzerinde yeniden mutabık olmuşlardır. Sonuç olarak üye devletlere çift taraflı antlaşma yapmaktan kaçınmaları tavsiye edilmiştir.¹¹³

1994 yılı da AB mevzuatının göç konusunda sıkılaştırıldığı bir yıl olmuştur. Limanlara girişte daha sert denetimlerin yapılması, üye devletlerde genel kontrollerin artırılması, daha kapsamlı idari gözetim yöntemleri, yabancılar hakkında daha çok veri tabanı oluşturulması ve

¹¹¹ Catherine Barnard, **The Substantive Law of the EU the Four Freedoms**, 2nd Edition, August 2007, Newyork: Oxford University Press, s.600.

¹¹² Ece Öztan, *Göç Politikası/Güncelleme*, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Cilt I, Ed. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2005, s. 479.

¹¹³ Marie, Claude-Valentin, *The Member States of the EU and immigration in 1994, Less tolerance and tighter control policies, General Report*, **Employment and Social Affairs, European Commission**, 1995, s.9

çeşitli idari ve sosyal departmanlardan ağ iletişimiyle bilginin ölçülmesi, yabancılar üzerindeki denetimin desteklendiği anlamına gelmektedir.¹¹⁴

1.1.3. Amsterdam Antlaşması

1997 Amsterdam Antlaşması'nın amacı; AB'ye ilgisi azalarak şüpheli yaklaşmaya başlayan vatandaşlara karşı daha anlaşılır ve cazip bir AB profili çizmek olmuştur. Ayrıca genişleyen Birlik sınırları dahilinde ortaya çıkacak sorunlar karşısında önlem alma gereksinimi de duyulmuştur.

Amsterdam Antlaşması ile yapılan değişikliklerle ATA'nın birinci kısmının IV. Başlığı altında "Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı" ile ilgili politikalara ilişkin yeni hükümlere yer verilmiştir. Bu antlaşma ile Birliğin göç politikasını belirleme yetkisi Konseye verilmiştir. Konsey'in uzun süreli vize ve ikamet izinlerinde giriş, oturma şartları, uygulanacak usulün esasları, kanundışı yollarla göç ve ikamet tesis edenler ve bunların geri gönderilmesi başta olmak üzere, alınacak tedbirleri saptaması kararlaştırılmıştır.

Göç politikasına ilişkin olarak; giriş ve oturma koşulları, aile birleşmeleri için uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesine dair standartlar, kanun dışı ikamet edenlerin, vatandaşı oldukları devletlere geri gönderilmeleri ve bir üye devlette ikamet eden üçüncü devlet vatandaşının diğer bir üye devlette ikamet edebilme haklarını düzenlemiştir.

Ancak Amsterdam Antlaşması'nda, bu alanı oluşturmakla görevli Konsey'in yetkileri tam sağlanamamıştır. Çünkü Konsey, ATA m.63'e göre, iltica ve göç eden kişilerle ilgili olarak ancak IV. Başlıkta bulunan hükümler çerçevesinde önlem alabilme yetkisine sahip olabilmıştır. Yetki sorunsalı Topluluğun konuyu kendiliğinden ele alamamasına sebep olmuştur. Üye devletler tarafından da sorun etkili ve yeterli şekilde düzenlenemeyeceği için işbirliğine ihtiyaç duyulmuştur.¹¹⁵

Sadece göç, vize ve iltica gibi konularda değil Amsterdam Antlaşması'nın geneline bakıldığında Desmond Dinan'ın tespitlerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Dinan'a göre bu Antlaşma AB açısından bir dönüm noktası olmamış ve getirdiği hükümlerin etkisi sınırlı olmuştur. Ulusal hükümetlerin Topluluk çıkarlarına öncelik vermekte giderek

¹¹⁴ Ibid, s. 10.

¹¹⁵ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul: Beta Yayınları, 2. Baskı, Mayıs 2000, s.41.

isteksizleştigiğine, büyük ve küçük üye devletler arasındaki uçurumun arttığına ve de Fransa ile Almanya'nın güçlü liderliklerinin sona ermekte olduğuna vurgu yapmıştır. Amsterdam Antlaşması'nın AB'nin ileride karşılaşacağı sorunlara karşı başa çıkabilme yeteneği ve iradesi açısından iyi bir işaret olmadığını belirtmiştir.¹¹⁶

Dinan'ın da belirttiği gibi, başta konumuzu oluşturan göç politikası olmak üzere AB'nin geleceğine dair önemli meseleler üzerinde istişare edilerek yürürlüğe giren Antlaşmaların etkisizliği hem AB vatandaşları nezdinde, hem de Birliğin geleceğine ilişkin konularda olumsuz bir imaj oluşturmaktadır.

1.1.4. Tampere Programı

Tampere Programı, 1999-2004 yıllarını kapsamaktadır. Program, yukarıda da ifade edildiği üzere, sığınma ve göç politikasının ötesinde unsurlar içermektedir. AB Konseyi, Amsterdam Antlaşması'nın uygulanması ve Birliğin özgürlük, güvenlik ve adalet alanına dönüştürülmesi hususlarını ele almak üzere 15-16 Ekim 1999'da Finlandiya'nın Tampere şehrinde toplanmıştır. Zirve Sonuç Bildirisi'nde, diğer hususların yanı sıra ortak sığınma ve göç politikası oluşturma gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ortak göç politikası oluşturulmasına yönelik temel strateji ve yaklaşımlar olarak, kaynak ve geçiş devletleriyle işbirliği yapılması gerekliliği, yasadışı göç ve insan kaçakçılığı konularında ortak politikaların oluşturulması (IV.Bölüm 22.madde), ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile ilgili olarak Maastricht Antlaşması'nın 13.maddesi'ne atıfta bulunularak, üye devletlerin bu konudaki adil muamele uygulamalarının teşvik edilmesi, ortak sığınma sisteminin oluşturulması ve göç akımlarının etkili bir şekilde yönetimi (III.Bölüm) gibi hususlara yer verilmiştir.

Tampere Programı'nın ana özelliği ve hedefleri sonuç bildirgesinde, "*Avrupa Birliği, vatandaşları için ortak bir refah ve barış alanının temel unsurlarını oluşturmuştur: Tek pazar, ekonomik birlik, parasal birlik ve küresel siyasal ve ekonomik zorluklarla başa çıkabilme yeteneği. Amsterdam Antlaşması, Birlik içinde serbest dolaşım hakkı da dahil olmak üzere, özgürlüğün güvenlik ve adalet koşulları altında herkes tarafından faydalanılabilesini sağlamalıdır.*" şeklinde ifade edilmiştir¹¹⁷.

¹¹⁶ Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Çev. Hale Akay, Birinci Cilt, Kitap Yayınevi, İstanbul, Nisan 2005, s. 60.

¹¹⁷ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (e.t. 25.02.2018).

Tampere Programı'nda Avrupa Konseyi, Birliğin özgürlük, adalet ve güvenlik alanı olarak inşasında kararlı olduğunu belirterek, bu hedefleri gündemin en mühim ve öncelikli konuları olarak kabul etmiş, Amsterdam Antlaşması, Viyana Eylem Planı ve Tampere Konseyi Sonuç Bildirgesi'nde belirlenen politika hedeflerinin hayata geçirilmesinin ve sürecin gelişiminin takipçisi olacağını beyan etmiştir. Birlik bünyesinde, AB vatandaşları için hali hazırda tek pazar, ekonomik birlik, ortak para birimi gibi uygulamalarla refah ve barış alanının oluşumunda önemli mesafeler alındığına atıfla, Amsterdam Antlaşması ile öngörülen serbest dolaşımı (the right to move freely) da kapsayan özgürlük, güvenlik ve adalet alanının, her koşulda ve herkes için ulaşılabilir kılınması öncelikli hedefler arasında sayılmıştır. Bu konular esas itibarıyla AB vatandaşlarının günlük yaşamla doğrudan ilgili kaygılarının çözümünü hedefleyen hususlar olarak görülmüş, AB'nin temelinin başlangıcından itibaren insan hakları, demokratik kurumlar ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayandığı vurgulanmıştır. Bununla birlikte AB'nde insan haklarına ilişkin ihlallerin gerçekleşmesi halinde, işbu ihlallere yönelik uygulanabilecek yaptırımlar, AB Antlaşması ve Avrupa Toplulukları Kurucu Antlaşmaları'nın ilgili düzenlemelerinde yer almaktadır.¹¹⁸ Oluşturulması hedeflenen alanın ve öngörülen güvencelerin sadece Birlik vatandaşlarına sunulmasının, bu değer ve ilkelerle çelişeceği de ifade edilmiştir. Söz konusu değer ve ilkeler genişlemenin yanı sıra refahın ve özgürlüğün vazgeçilmez unsurları olarak görülmüştür. Yasadışı göçün engellenmesi amacıyla dış sınırlarda sürekli kontrol gerekliliğini de dikkate alarak, AB'nin sığınma ve göç konularında ortak politikalar geliştirmesi ve söz konusu ortak politikaların AB'ye ulaşmak isteyen ve koruma arayışı içinde olanlara gerekli güvencelerin sağlanması, Birlik içinde yasal olarak ikamet eden üçüncü devlet vatandaşlarının AB toplumlarına entegrasyonlarını sağlamak için ortak yaklaşım geliştirilmesi ve üye devletlerin yasal sistemleri arasında daha fazla örtüşme ve uyum sağlanması gerektiği hususları vurgulanmıştır.¹¹⁹

Tampere Konseyi'nde ortak sığınma ve göç politikası oluşturmak amacıyla alınması gerekli tedbirler ve oluşturulacak ortak politikaların unsurları kaynak devletlerle ortaklıklara gidilmesi, Avrupa ortak sığınma sistemi oluşturulması, üçüncü devlet vatandaşlarına adil muamele ve göç akımlarının yönetimi başlıkları altında ele alınmıştır. Göç ve sığınma konularının farklı ancak birbiriyle yakından ilgili konular olarak kabul edildiği Konsey

¹¹⁸ Kamuran Reçber ve Çiğdem Aydın, Avrupa Birliği'nde Üye Devletler Tarafından İnsan Haklarının İhlal Edilmesi Durumunda Öngörülen Yaptırımlar, Ankara Üniversitesi Dergisi, C.53, S.1, 2004, ss.90.

¹¹⁹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (e.t. 25.02.2018).

toplantısında alınan kararlar ile bu yöndeki gelişmeler Tampere AB Konseyi Başkanlık Sonuç Bildirgesi çerçevesinde aşağıda özetlenmiştir¹²⁰:

1.1.4.1. Göç Akımlarının Yönetimi

AB Konseyi göç akımlarının her aşamada etkili olarak yönetilmesinin önemi üzerinde durarak, kaynak ve transit devletler ile yakın işbirliği içinde, yasal göçün desteklenmesi yönünde bilgilendirme kampanyalarının yapılmasının ve her türlü göçmen ve insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda Birliğin tüm organları ve üye devletler tarafından gerekli önlemlerin alınmasının önemine işaret etmiştir. Üye devletlerin kara, deniz ve hava sınırlarında, sınır hizmetleri arasında etkili işbirliği ve bilgi değişimi ile sınırlarda etkin kontrollerin sağlanması için karşılıklı teknik yardımların yapılması, gönüllü geri dönüş konusunda kaynak devletlerle işbirliğinin geliştirilmesi, geri kabul antlaşmalarının daha etkin uygulanması, Birlik ve üçüncü devletlerarasında gelecekte imzalanacak antlaşmalara geri kabul ile ilgili hükümler konulması gerekli görülmüştür. Ayrıca, Schengen müktesebatının üye devletlerin yanı sıra üye aday devletler tarafından da tüm koşulları ile kabul edilmesinin önemi vurgulanmıştır.

Göç ve sığınma alanında, etkin yönetimi desteklemek üzere veri temin etmek, analiz yapmak ve bu alanda ortak bir veri tabanı oluşturmak üzere Avrupa Göç Ağı (European Migration Network-EMN) kurulması kararlaştırılmıştır. EMN'nin kurulması talebi, AB ve üye devlet kurumlarının politika geliştirmede ihtiyaç duydukları ve duyacakları verilerin objektif, güvenilir, karşılaştırılabilir ve güncel olarak temin edilmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır. Tampere Programı sonuçlarında ifadesini bulan programda öngörülen hedefler kapsamında gündeme gelen EMN'nin kurulma çalışmaları ancak 2008 yılında tamamlanabilmiştir.

1.1.4.2. Vizeler Ve Sahte Belgeler Konusunda Aktif Bir Ortak Politika Geliştirilmesi

Üçüncü devletlerdeki AB konsoloslukları arasında daha yakın bir işbirliği tesis edilmesi ve uzun vadede AB ortak vize verme büroları kurulması hedeflenmiştir. Vize politikasında önemli bir gelişme de üye devletlerarasında vize verilerinin paylaşılmasını sağlayan "Vize Bilgi Sistemi"nin (VIS-Visa Information System) kurulmasıdır. Bu kapsamda, özellikle vize sahteciliğine karşı, 08.06.2004 tarihinde Vize Bilgi Sistemini kuran

¹²⁰ A Common EU Asylum and Migration Policy, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (e.t. 25.02.2018).

Konsey kararı kabul edilmiştir.¹²¹ Konsey kararı ile vize bilgi sisteminin teknik manada sürekli geliştirilmesi gerekli olan finansman, genel birlik bütçesine alınarak sağlanmıştır. Ayrıca, yasadışı göçü engellemek ve üçüncü devletlerle sürekli irtibat halinde olmak üzere Göç İrtibat Görevlileri Ağı (Immigration Liaison Officers' Network) oluşturulmasına yönelik Konsey Kararı 19 Şubat 2004'de kabul edilmiştir.¹²² Bu düzenlemeyle, üye devletlerin konsolosluk yetkilileri arasından göç irtibat görevlisi tayin edilmesi, bu amaçla atanacak görevlilerin, hedef devlet ile doğrudan irtibat halinde, başta yasa-dışı göç olmak üzere, ilgili bilgi ve değerlendirmelerin paylaşımını sağlamaları öngörülmüştür.

Komisyon tarafından, vize politikası ile ilgili olarak vizelerde yüksek güvenlik standartları geliştirilmesi ve bu kapsamda biyometrik verilerin kullanımı konusunda birçok teklif sunulmuştur. Yasadışı göç ve ikametın önlenmesi amacıyla, ikamet belgelerinin de belirlenen formatta tek tip olarak ve biyometrik verilerden yararlanılarak hazırlanmasına dair düzenleme yapılmıştır.¹²³

21-22 Haziran 2002 tarihli Sevilla Zirvesi'nde, AB Konseyi tarafından mümkün olan en kısa sürede vize verileri ve verilerin girişı için ortak kimlik sistemi kurulması kararlaştırmış, 8 Haziran 2004 tarihli Konsey Kararı'yla Vize Bilgi Sistemi hayata geçirilmiştir. Böylece, konu genel bütçe içine dahil edilerek ödenek için gerekli yasal dayanak teşkil edilmiştir.

Diğer taraftan, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de meydana gelen terörist saldırıları takiben, AB üyesi devletler seyahat belgelerinin güvenliğinin artırılması için Komisyon'un acil olarak çalışmaya başlamasını istemiş, Komisyon'un önerileri çerçevesinde Konsey, Avrupa pasaportlarında biyometrik uygulamaya geçilmesini kararlaştırmıştır. Ayrıca, bu uygulamanın AB vatandaşlarının ABD'ye vizesiz girebilmeleri için ABD yasalarına uyum için de gerekli olduğu vurgulanmıştır. Üye Devletler Tarafından Verilen Seyahat Belgeleri ve Pasaportlarda Güvenlik Amaçlı Standartlar ile Biyometrik Tanımlayıcıların Kullanılmasına Dair Konsey Tüzüğü 29.12.2004 tarihinde kabul edilmiştir. Kişinin fotoğraf ve parmak izi ile

¹²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0512&from=EN> (e.t. 27.02.2018)

¹²² Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network **Official Journal of the European Union** Vol. 64, No. 1, Brussels. s. 1-4.

¹²³ Ioanna Eleftheria, **The EU migration policy and the implications of the European Security Strategies. Future prospects? Can Migration be considered a challenge or a threat for the National Security of Member States?**, University of Pelopnese Faculty of Socail and Political Sciences, Master Thesis, Corinth, Greece, January 2016,s. 19, <http://amitos.library.uop.gr/xmlui/bitstream/handle> (e. t. 27.02.2018)

işleyen sistem, pasaport ve seyahat belgeleri ile ilgili verilerin doğruluk, gerçeklik ve gizliliğini garanti eden bir yüksek güvenilirlikli veri tabanı belleğine sahiptir.

1.1.4.3. Yasadışı Göçle Mücadele

Yasadışı göçle mücadele, Tampere Programı'nın öncelikli konularından birini teşkil etmektedir. AB Konseyi, özellikle insan ticaretini yürütenler ve göçmenleri ekonomik açıdan sömürenlerle mücadele etmek suretiyle yasadışı göçün kaynaklarını bertaraf etme kararlılığını ortaya koymuş, bu ciddi suçlara karşı şiddetli cezalar öngören yasal düzenlemeler yapılması çağrısında bulunmuştur. AB Konseyi, 2000 yılı sonuna kadar Komisyon'un önerisi temelinde hazırlanacak bu yöndeki bir düzenlemeyi onaylamaya davet edilmiştir. Ayrıca, üye devletlerin, Europol'le birlikte bu alanda faaliyet gösteren suç örgütlerinin tespiti ve yok edilmelerinde gerekli çabayı göstermeleri öngörülmüş, bu suçların mağdurlarının, özellikle kadın ve çocukların, güvenliğinin sağlanması temel hedef olarak belirlenmiştir.

Bu çerçevede, 10.07.2001 tarihli ve 2001/51/EC sayılı Yönerge ile üçüncü devlet vatandaşlarını yasadışı olarak Birlik topraklarına taşıyanlara uygulanacak para cezalarının uyumlaştırılması hedeflenmiştir. 05.12.2002 tarihli ve 2002/90/EC simgeli diğer bir Yönerge ile illegal giriş, geçiş ve ikamet suç olarak tanımlanmış, bu faaliyetlere yardım, destek ve elebaşılık yapanlar da suç kapsamına alınmıştır.¹²⁴

Ayrıca, yasadışı göçle mücadele politikasını desteklemek üzere 29 Nisan 2004 tarihli 2004/81/EC sayılı Yönerge kabul edilmiştir.¹²⁵ Söz konusu Yönerge yasadışı göçün önlenmesi konusunda yetkililerle işbirliği yapan üçüncü devlet vatandaşlarına ikamet izni verilmesine ilişkin hükümleri düzenlemektedir. Bu düzenlemenin amacı, AB vatandaşı olmayan kişileri AB yetkili makamlarıyla işbirliği yapmaya teşvik etmek ve bu suçun mağdurlarını korumak olarak ifade edilmiştir. Söz konusu işbirliği çerçevesinde, AB üyesi devletlerin, işbirliği yapan kişileri sınır dışı edilmeme güvencesi, barınma, fiziksel ve psikolojik tedavi, yasal yardım, tercüme hizmetleri gibi imkânlarla desteklemeleri öngörülmüştür. Söz konusu düzenlemeyle yetkili otoritelerin, mağdurların işbirliği niyetinin samimiyetini, işbirliğinin soruşturma için faydalı olup olmayacağını, suç failleri ile irtibatının kesilip kesilmediğini tespit ederek, bu şartları yerine getirenlere, kamu düzeni ve güvenliğinin gerekleri saklı kalmak suretiyle belirli süreli ikamet izni verebilme imkânı getirilmiştir. Bu

¹²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:328:0017:0018:EN:PDF> (e.t. 27.02.2018)

¹²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:EN:HTML> (e.t. 27.02.2018)

kapsamda verilebilecek ikamet izni süresi altı ayla sınırlıdır. Çocuklar, hamile kadınlar, tecavüz ve diğer şiddet mağduru özel grupların durumu ayrıca dikkate alınacaktır.

Yasa dışı göçle mücadele politikası alanında, 25-26 Mart 2004 tarihinde Madrid'teki terörist saldırı üzerine toplanan Zirve'yi takiben, Taşıyıcılar Tarafından Yolcu Bildirimlerinin İletilmesi Zorunluluğuna Dair Konsey Yönergesi kabul edilmiştir. Yönerge, havayolu taşıyıcılarına AB sınırını geçen yolculara ait bilgileri varış devletinin yetkililerine bildirme zorunluluğu getirmiştir. Bu bilgiler, kullanılan seyahat belgesinin numarası ve türü, yolcunun uyuğu, adı, doğum tarihi, AB sınırlarını geçtiği nokta, kalkış ve varış tarihleri, taşınan yolcu sayısı gibi hususları içermektedir. Söz konusu bilgilerin, yolcunun üye devlet topraklarına gelmesi şartıyla 24 saat içinde yetkililerce silinmesi öngörülmüştür. Üye devletlere, bu şartlara uymayan taşıyıcılara para cezasından başlayan ve taşıyıcının çalışma lisansının iptaline kadar varabilen etkili cezalar verme hakkı tanınmıştır. Söz konusu Yönerge ayrıca, 2001 yılında kabul edilen ve taşıyıcıların varış devleti tarafından kabul edilmeyen üçüncü devlet vatandaşlarını geri döndürmekle yükümlü olduklarını düzenleyen 2001/51/EC sayılı Konsey Yönergesini desteklemektedir.

Bu alandaki bir diğer düzenleme, yasadışı statüdeki göçmenlerin sınır dışı edilmelerine yönelik ortaklaşa uçuşlar düzenlenmesi hakkındaki 06.08.2004 tarihli Konsey Kararı'dır. Bu düzenlemenin amacı, AB üyesi devletlerin haklarında sınır dışı edilme kararı alınmış üçüncü devlet vatandaşlarının havayolu ile ortaklaşa sınır dışı edilebilmelerine dair esasları belirlemektir. Söz konusu Konsey Kararı, Avrupa Parlamentosu'nun görüşü alınmaksızın kabul edilmiştir. Karar'a göre, üye devletler ortak uçuşların organizasyonundan sorumlu görevliyi tayin edecek, bu görevliler eşgüdüm içinde operasyonun ayrıntılarını düzenleyeceklerdir. Uçuşlara sağlık görevlileri, tercüman ve güvenlik görevlileri de eşlik edebilecektir. AB sınır koruma ajansı Frontex de bu uçuşlara operasyonel destek sağlayacaktır.

1.1.4.4. Birlik Dış Sınırlarının Etkin Kontrolü

Konsey, Birliğin dış sınırlarının etkin bir şekilde kontrol edilebilmesini teminen üye devletlerin hava, kara ve deniz sınır kontrol birimleri arasında değişim programları, karşılıklı teknik yardım ve teknoloji transferi gibi mekanizmalardan yararlanılarak daha sıkı işbirliği yapılması çağrısında bulunmuştur. Özellikle, işbirliği talep eden AB üyesi devletin deniz sınırlarına ilişkin taleplerine en hızlı şekilde yanıt verilmesinin önemi vurgulanmıştır.

Bu bağlamda, Tampere Programı Sonuç Bildirgesi'nin 24.paragrafında¹²⁶, Ege ve Adriyatik denizlerinde, organize suçlar ile insan kaçakçılığı ve ticareti ile mücadele amacıyla İtalya ve Yunanistan arasında yapılan mutabakat muhtırasından duyulan memnuniyet dile getirilmiş, Birliğin muhtemel genişlemesi çerçevesinde dış sınırların etkin bir şekilde korunmasının özel eğitimli profesyoneller tarafından yapılması gerekliliği vurgulanmıştır.

Schengen müktesebatının, Birlik müktesebatına derecedilmesinin yanısıra üye aday devletler tarafından da tümüyle üstlenilmesi ve aday devletlerin bu temelde tedbirler almaları gerektiği belirtilmiştir.

2003 Selanik Zirvesi'nde, AB Komisyonu'ndan sınır yönetiminin operasyonel koordinasyonunu sağlamak üzere yeni bir birim kurulması için çalışma yapılması istenmiştir (14.madde).¹²⁷ AB Komisyonu tarafından bu yönde yapılan çalışmalar neticesinde AB Üye Devletlerinin Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetilmesine Yönelik Avrupa Ajansı'nın Kurulmasına Dair Konsey Tüzüğü taslağı, kısa ve yaygın kullanımı ile Frontex Ajansı'nın kurulması önerisi Konsey'e sunulmuştur. Konsey'in 26 Ekim 2004 tarihinde kabul ettiği 2007/2004 sayılı Konsey Tüzüğü ile Frontex'in kurulmasını onaylamasını takiben, anılan ajans 3 Ekim 2005 tarihinde Varşova merkezli olarak faaliyetlerine başlamıştır.

AB tarafından Birliğin bütünleştirilmiş sınır yönetimi için kurduğu bu Ajans temellerini Amsterdam Antlaşması'ndan almıştır. Esas itibarıyla sınırların kontrolü ve gözetimi üye devletlerin sorumluluğundadır. Bununla birlikte, Tüzüğün 21. maddesinde, dış sınırlara yönelik operasyonel işbirliğinin bütünleşik yönetiminin sadece AB üyesi devletler arasında yürütülecek faaliyetlerle yeterli düzeyde sağlanamayacağı, bunun Topluluk alanında, yani birinci sütun kapsamında daha iyi bir şekilde başarılacağı, bu çerçevede Topluluk (Birlik) tarafından AB Antlaşmasının 5.maddesinde kayıtlı "Yetki İkamesi İlkesi" (Subsidiarity) uyarınca etkin tedbirler alınabileceği belirtilmiş olup, bunun Frontex'in kurulmasının temel gerekçelerinden birini teşkil ettiği görülmektedir. Kendine ait personeli ve bütçesi olan özerk bir kurum niteliğindeki Frontex aracılığıyla, üye devletlerin kendi aralarındaki veya üçüncü devletlerle olan operasyonel işbirliğinin daha etkin ve kolay bir şekilde yerine getirilebileceği değerlendirilmiştir. Frontex, her üye devletin bir, Komisyon'un ise iki temsilcisinin bulunduğu ve yılda iki kez toplanan Yönetim Kurulu'nun gözetiminde bir

¹²⁶ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm (e. t. 27.02.2018)

¹²⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf (e.t. 27.02.2018).

icra direktörü tarafından yönetilmektedir. Frontex, çalışmalarının özetini içeren yıllık rapor hazırlayarak değerlendirilmek üzere Komisyon, Konsey, Parlamento, Ekonomik ve Sosyal Komite ile diğer ilgili birimlere sunmakta ve söz konusu çalışma raporu kamuoyuna da duyurulmaktadır.¹²⁸

Doğrudan operasyon yetkisine sahip olmamakla birlikte, genişleyen AB'nin dış sınırlarının bütünleştirilmiş yönetiminde Frontex için önemli bir rol öngörülmüştür. Bu çerçevede, üye devletlerin kara ve deniz sınırları ile hava alanları ve deniz kapıları gibi, Topluluk mevzuatının uygulandığı dış sınırlardan geçişler ile dış sınırların yönetimine dair mevcut ve gelecekteki AB önlemlerinin uygulanmasını kolaylaştırmak ve söz konusu önlemlerin etkinliğini artırmak hususlarında görevleri bulunmaktadır. AB üyesi olmamalarına rağmen, Norveç ve İzlanda da Schengen sisteminin geliştirilmesi bağlamında, Frontex'in sisteminde yer almaktadırlar.

26 Ekim 2004 tarihli Tüzük'te, üye devletlerarasındaki operasyonel işbirliğini koordine etmek, ortak eğitim standartlarını belirlemek, risk analizleri yapmak¹²⁹, dış sınırların kontrolü ve gözetilmesi ile ilgili araştırmaları takip etmek, üye devletlere teknik destek ve yardım sağlamak, geri gönderme operasyonlarında üye devletlere yardımcı olmak Frontex'in temel görevleri arasında sayılmıştır.

Frontex'in sınır güvenliği alanındaki spesifik görevleri iç ve dış sınırlar ile sınır hattı ve sınırların ötesinde olmak üzere dört ana kategoride değerlendirilebilir. Bu çerçevede;

- İç sınırlarda göçün kontrolüne yönelik çalışmalar, AB kurumları arasında işbirliği, bölgede yasa dışı bulunan yabancıların geri gönderilmesi operasyonları ve üye devletlerarasında operasyonel işbirliği,
- Dış sınırlarda sınır kontrolleri, sistematik risk analizi, kurumlar arası işbirliği, mavi ve yeşil sınırlarda gözetleme faaliyetleri,
- Sınır hattında görevli bütün kurumların operasyonel işbirliği ve bu yöndeki faaliyetler,

¹²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/portal/en> (e.t. 27.02.2018)

¹²⁹ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf (e.t. 28.02.2018).

- Sınırların ötesinde ise irtibat görevlilerinin faaliyetleri, uluslararası taşıma işi yapan ticari kuruluşlarla işbirliği, vize uygulamaları ve konsolosluklar arası işbirliği Frontex'in görev ve çalışmalarının temel unsurlarını teşkil etmektedir.¹³⁰

Frontex'in belirli faaliyetleri üye devletlerin bazılarında oluşturulan merkezlerden yürütülmektedir. Bu merkezlerin her biri belli bir sınır yönetim alanında uzmanlaşmış geçici merkezlerdir. Almanya'da kara sınırları, Yunanistan ve İspanya'da deniz sınırları, İtalya'da havaalanları, Finlandiya'da risk analizi, Avusturya'da eğitim ve İngiltere'de kontrol ve gözleme teknolojileri konularına yönelik uzmanlaşmış merkezler bulunmaktadır. Frontex faaliyetlerini özellikle AB'nin güney ve doğu sınırlarında yoğunlaştırmaktadır. Bu sınırlar AB'ye yönelik potansiyel yasadışı göçe kaynaklık eden devletlerle paylaşılan sınırlar olup, temel amacın yasadışı göçe kapıları kapatmak olduğu görülmektedir.¹³¹

1.1.4.5. Kaynak ve transit ülkelerle işbirliği

Kaynak ve transit ülkelerle işbirliği, AB göç politikalarının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli unsurlardan birisi olarak görülmektedir. AB üyesi devletlerin iç ve dış politikalarında uyumun gerçekleştirilmesi ve ortak politika alanlarında Birlik düzeyinde politika, süreç ve mekanizmaların netleştirilmesi ve bu çalışmalara üye ülkelerin katkı sunması önem arz etmektedir. Göç yönetimi bağlamında kaynak ve transit devletlerle işbirliği pek çok alanı yakından ilgilendirmektedir. Ancak, AB'nin dikkatinin özellikle geri dönüşün teşviki ve ilgili üçüncü ülkelerle geri kabul antlaşmalarının imzalanması çabalarına yoğunlaştığı dikkat çekmektedir.

Göç olgusunun kaynak ve transit devletlerle daha geniş bir çerçevede ele alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Siyasi, ekonomik ve sosyal koşullar göçün gerçekleşmesinde önemli rol oynadığı yoksullukla mücadele edilmesi, hayat standartlarının iyileştirilmesi, iş imkanlarının artırılması siyasi çatışmaların önlenmesi ve insan haklarına saygının geliştirilmesi gibi önceliklerin söz konusu devletlerle işbirliğinin temel unsurları arasına alınması ve destekleyici politikalara yönelik ortaklıklar geliştirilmesi gerekmektedir.

¹³⁰ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_the_Frontiers.pdf (e.t. 28.02.2018).

¹³¹ Arif Köktaş ve Yılmaz Ömer, *Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına*, **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, Cilt 12, Sayı 2 2010, s.1-22.

Tampere Programı Sonuç Bildirgesi'nin 11.paragrafında kaynak ve transit devletlere yönelik olarak yukarıda belirtilen çerçevede kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğunun altı çizilmiştir. AB tarafından üçüncü ülkelerle işbirliğine yönelik kapsamlı adımların son dönemde arttığı görülmektedir. Bu yöndeki gelişmelere ilgili programlar altında ayrıca değinilecektir.

1.1.4.6. Ortak Sığınma Politikası ve Eurodac

Sığınma konusu her ne kadar göç olgusu ile çeşitli farklılıklar arz etse de birbirini etkileyen politika alanları olarak kabul edilmektedir. Tampere Programı Sonuç Bildirgesi'nde göç konuları "AB Ortak Sığınma ve Göç Politikası" (Common EU Asylum and Migration Policy) başlığı altında ele alınmıştır. Sığınmaya dair 13 ila 17. paragraflarda "Ortak Bir Avrupa Sığınma Sistemi" oluşturulması hedefine yer verilmiştir. AB Konseyi, Birlik ve üye devletler tarafından sığınma arama hakkına verilen mutlak saygının önemini teyit etmiş, Cenevre Sözleşmesi'nin tam ve kapsayıcı bir şekilde uygulanarak hiç kimsenin baskı altında olacağı ve zulüm korkusu yaşayacağı bir bölgeye geri gönderilmemesini sağlamayı ve "geri göndermeme" (non-refoulement) ilkesini uygulama amacı temelinde "ortak bir sığınma sistemi oluşturulmasına" yönelik çalışma yapılmasını kararlaştırmıştır.¹³² Konsey, bu yönde oluşturulacak sisteme dair kısa ve uzun vadeli hedefleri de belirlemiştir. Buna göre, kurulacak sistem kısa vadede, sığınma başvurularını incelemekle görevli devletin belirlenmesi, etkin ve adil bir sığınma sistemi kurulabilmesi için ortak standartlar ile sığınmacılara yönelik asgari ortak kabul koşullarının belirlenmesi, mülteci statüsü ve ikincil nitelikli koruma kuralları hakkında açık ve uygulanabilir nitelikte düzenlemeler içerecektir. Uzun vadede, AB kurallarının ortak bir sığınma sistemine evrilmesi ve sığınma hakkı tanınanlara tüm Birlik ölçeğinde geçerli olacak bir statü verilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, üye devletler arasında "dayanışma ilkesi" temelinde yerinden edilmiş kişilere yönelik olarak geçici koruma konusunda mutabakat sağlanabilmesi için çabaların artırılması çağırısında bulunulmuştur. AB Konseyi, Bakanlar Konseyi'nden sığınmacıların belirlenmesine yönelik sisteme (European Data Archive Convention- Eurodac) dair çalışmaların hızlı bir şekilde nihai hale getirilmesini talep etmiştir. Çalışmaların, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) başta olmak üzere ilgili uluslararası örgütlerle danışma içinde yürütülmesinin önemi vurgulanmıştır.

Tampere Programı kararları doğrultusunda, AB çapında sığınmacıların kimliklerinin tespit edilmesine yardımcı olacak ve sınırların etkin kontrolünü destekleyecek ortak bir veri

¹³² Köktaş ve Ömer, s.5.

tabanı oluşturulması yönündeki çalışmalar Avrupa Veri Arşiv Sözleşmesi (Eurodac) sisteminin hayata geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Sistem, sınırı yasa dışı yollardan geçen ve sığınma başvurusu yapan kişilerin parmak izleri, geldiği devlet, sığınma başvurusunun yapıldığı yer ve tarih, verinin giriş tarihi, cinsiyet gibi verilerin karşılaştırılmasına imkân sağlayan ortak bir veri tabanında toplanması yoluyla çalışmaktadır. Kişisel verilerin korunması hususunda, parmak izinin alınması, kullanımı, iletilmesi, saklanması ve silinmesi konularında ilgili üye devlet yasalara uygun davranmakla sorumlu tutulmuştur. Bu hususlar, Tüzük'te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Eurodac Tüzüğü AB üyesi devletlerin yanı sıra İsviçre, Norveç ve İzlanda için de bağlayıcıdır. Schengen sistemine dahil olmayan, İrlanda ve İngiltere de Eurodac sistemine dahil olmuşlardır.¹³³

Ortak sığınma sisteminin en önemli hususlardan biri de iltica başvurularının değerlendirilmesinden sorumlu devletin belirlenmesidir. Yukarıda değinildiği üzere, bu konu 1997 Dublin Sözleşmesi tarafından düzenlenmişti. Ancak, Sözleşme'nin uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, uygulamaya dönük düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu çerçevede, üçüncü bir devlet vatandaşı tarafından AB'ne üye devletlerden birinde yapılan sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu devletin saptanması için kriter ve mekanizmaların belirlenmesine yönelik 18 Şubat 2003 tarihli ve 343/2003/EC sayılı Konsey Tüzüğü kabul edilmiştir.¹³⁴

Sorumlu devletin belirlenmesine yönelik bir dizi kriter getiren Dublin Tüzüğü, sığınma başvurusunu değerlendirme sorumluluğunu, başvuru yapan kişinin Birliğe girmesine ve Birlik topraklarında kalmasına izin veren devlete vermiştir. Bu devlet kendi hukukuna göre, başvuruyu değerlendirecek ve başka devlete düzensiz olarak kalan ve başvuru yapan kişileri geri almaya zorunlu olacaktır. Dublin II düzenlemesi olarak da adlandırılan söz konusu Tüzük, Eurodac sisteminin yardımıyla, üçüncü devlet vatandaşlarının birden çok üye devlette iltica başvurusu yapmasını önlemeyi hedeflemiştir. 26.06.2013 tarihinde kabul edilen gözden geçirilmiş yeni Dublin Tüzüğü hakkında ayrıca bilgi verilecektir.¹³⁵

Ortak sığınma sistemi oluşturulmasının en önemli unsurlarından biri de “mülteci” statüsü verilmesinde veya bu statünün geri alınmasında uygulanan usuller konusunda Birlik

¹³³ Köktaş ve Ömer, s.6.

¹³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (e.t. 28.02.2018)

¹³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN> (e.t. 28.02.2018.)

üyeleri arasında uyumun sağlanmasıdır. Komisyon, üye devletlerin iltica değerlendirme usulleri konusundaki farklılıkları ortadan kaldırmak ve uyumu sağlamak amacıyla bu alandaki minimum standartları belirlemiş ve 2000 yılında bir taslak hazırlamıştır. Ancak, söz konusu Taslak Konsey tarafından kabul görmemiş ve taslakta bazı değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Uzlaşma sağlanması çabaları ve yapılan değişiklikler çerçevesinde uzlaşmaya ancak 01.12.2005 tarihinde varılabılmış ve 13.12.2005 tarihinde 2005/85/EC sayılı Konsey Yönergesi kabul edilmiştir.¹³⁶

Tampere Programı'ndan günümüze, ortak sığınma sisteminin oluşturulması konusunda somut gelişmeler kaydedilmiştir. Bu çerçevede, geçici koruma sağlanan kişiler ile sığınmacıların, mülteci statüsü ve ikincil koruma statüsü verilenlerin kabul edilme koşulları, nitelikleri ve sahip oldukları haklar büyük oranda düzenlenmiştir. Sığınma başvurusundan sorumlu üye devleti belirlemeye yönelik kriterler ile mülteci statüsü verilmesi sürecinde uygulanan prosedürler ve ilgili asgari standartlar belirlenmiştir. Özellikle önem arz eden gelişmelere tarihsel süreç içinde yeri geldiğinde ilgili program döneminde ayrıca değinilecektir.

1.1.4.7. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Muamele

Üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele konusunun Tampere Programı Sonuç Bildirisi'nde ayrı bir başlık olarak yer alması, AB'nin konuya verdiği önemin göstergesidir. Bildiri'nin konuya dair 18 ila 21.paragraflarında daha güçlü entegrasyon politikası, ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele, kabul koşullarına dair ulusal düzenlemelerin yakınlaştırılması, Birlik içinde yasal statüde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına tanınan hakların mümkün mertebe AB vatandaşlarına tanınan haklara yaklaştırılması hususlarına değinilmiştir.

AB topraklarına yasal olarak yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarına karşı yaklaşımın adil olmasının sağlanması gerektiği vurgulanarak, mümkün olduğu ölçüde devlet vatandaşları kadar hak ve sorumlulukları vermeyi amaçlayan entegrasyon politikalarının geliştirilmesi, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve ayrımcılığa karşı tedbir alınması, ekonomik ve demografik gelişmeler çerçevesinde, üçüncü ülke vatandaşlarının kabul ve oturma koşulları konusundaki ulusal mevzuatların yakınlaştırılması, bir üye devlette yasal olarak uzun süre kalmış kişilerin

¹³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> (e.t. 28.02.2018.)

hak (özellikle eğitim alma, ikamet ve çalışma hakları) ve statülerinin üye devlet vatandaşlarınınkine yaklaştırılmasının sağlanması kararlaştırılmıştır.

Tampere Programı kararları uyarınca göçmenlerin haklarının iyileştirilmesi amacıyla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ortak göç politikası açısından önem arz eden bu kapsamdaki gelişmelerden ilki, 22.09.2003 tarihli Aile Birleşimi Hakkına İlişkin 2003/86/EC sayılı Konsey Yönergesi'dir.¹³⁷ Yönerge Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının aile bireylerine hangi koşullar altında ikamet hakkı verileceğini düzenlemiştir. Temel amaç, üye olmayan devlet vatandaşlarının aile birliğini korumak ve entegrasyonu kolaylaştırmaktır. Bu Yönerge İrlanda, Danimarka ve İngiltere'de uygulanmamaktadır. Yönerge'nin hükümlerine ileride aile birleşimi konusuna dair düzenlemeler ele alınırken ayrıca değinilecektir.

25.11.2003 tarihinde uzun süreli ikamet izni bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının statülerine dair 2003/109/EC sayılı Yönerge kabul edilmiştir.¹³⁸ Bu Yönerge, Tampere Programı'nda Birlik topraklarına yasal olarak yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarına karşı yaklaşımın adil olmasının sağlanması ve bu kapsamda hak ve statülerinin mümkün olduğu ölçüde devlet vatandaşlarınınkine yaklaştırılması yönünde alınan karar doğrultusunda hazırlanmıştır. Yönerge hükümlerinin AB'nin İşleyişine Dair Antlaşmanın (Treaty on the Functioning of the European Union TFEU) 10. maddesinde yer alan ayrımcılık yapılmaması ilkesi ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'na uygun olarak tatbik edilmesi hedeflenmiştir. Uzun süreli ikamet izni bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının statülerine dair Yönerge'nin hükümlerine ileride ayrıca değinilecektir.

Eğitim, Öğrenci Değişimi, Ücretsiz Staj ve Gönüllü Hizmetler İçin Gelen Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Dair 2004/114/EC sayılı Konsey Yönergesi¹³⁹ bu alanda bir diğer önemli düzenlemeyi teşkil etmiştir. Yönerge, AB üyesi devlet topraklarında üç aydan fazla kalacak eğitim, öğrenci değişimi, ücretsiz staj ve gönüllü hizmetler için gelen üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak kuralları belirlemek amacıyla çıkarılmıştır. Yönerge'de en fazla

¹³⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF> (e.t. 28.02.2018.)

¹³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF> (e.t. 28.02.2018.)

¹³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:En:PDF> (e.t. 28.02.2018.)

hareketliliğin yaşandığı yükseköğretim öğrencilerine öncelik verilerek bu alan ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Bu konuda Birlik düzeyinde ortak düzenleme yapılmasının amacı, Avrupa'nın eğitim alanında bir bütün olarak dünyanın mükemmeliyet merkezi haline getirmek olarak özetlenmiştir. Bir diğer amaç ise, Tampere Programı'nda alınan karar doğrultusunda üye devletlerin öğrencilere yönelik giriş ve ikamet düzenlemelerini yakınlaştırmaktır. Bu Yönerge kapsamına giren göç niteliği gereği geçici bir nitelik taşımakta olup, ev sahibi devlet iş piyasasına doğrudan bağımlı değildir. Öğrencilere Yönerge'de sayılan amaçlar çerçevesinde, şartları karşıladığı takdirde yenilenme imkânı saklı kalmak kaydıyla, en az bir yıllık dönemler için ikamet izni düzenlenebilecektir. Öğrencilerin üç ayı aşan ziyaretlerini düzenleyen Yönerge, süresi bir yıldan az olan kurs ya da eğitimler için bu süre kadar ikamet izni verilmesine de imkân sağlamaktadır.

Amsterdam Antlaşması ve Tampere Programı'nın önemi, göç konusunda yasal temel oluşturması ve siyasi bir yön çizmesinin yanı sıra, göçün bir güvenlik endişesi olarak çerçevelendirilmesidir. AB politikaları, o tarihlerden itibaren istenmeyen göç ve AB devletlerinde ve komşu devletlerde sınır kontrollerinin güçlendirilmesi üzerine odaklanmıştır.¹⁴⁰

1.1.4.8. Lahey Programı

AB ortak göç politikasının en kapsamlı biçimde ele alındığı çalışma, 4-5 Kasım 2004 tarihlerinde AB Komisyonu tarafından özgürlük, güvenlik ve adalet alanının dış ilişkilerin güçlendirilmesi için hazırlanan Lahey Programı'dır.¹⁴¹ Lahey Programı, AB Konseyi tarafından kabul edilen Tampere Programı'nın devamı niteliğinde olup son beş yılda meydana gelen ilerlemeleri değerlendirmiştir.

AB Konseyi tarafından Aralık 2004'te onaylanan 2005-2012 dönemine yönelik uyuşturucuyla mücadelede Avrupa Stratejisi, Lahey programının ayrılmaz bir parçası olup politika hedeflerine ulaşmak için gerekli ön koşullardan birinin yeterli mali kaynaklara sahip olmak olduğu, Komisyon tarafından 06.04.2005'te Dayanışma ve Göç Hareketleri Yönetimi,

¹⁴⁰ Andrew Geddes, *The Europeanization of What? Migration, Asylum and the Politics of European Integration, The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, (eds.) Thomas Faist and Andreas Ette, New York: Palgrave Macmillan, 2007, s. 52.

¹⁴¹ <https://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities/> (e.t.28.02.2017)

Güvenlik ve Özgürlüklerin Korunması, Temel Haklar ve Adalet olmak üzere üç çerçeve programı içinde sunulmuştur. Lahey Programı'nın sonuçları, Komisyon tarafından 10.05.2005 tarihli bildiriyle, Konsey ve Parlamento'ya gönderilmiş, Birliğin gelecek beş yıl içinde Adalet ve İçişleri alanlarında işbirliğini geliştirmek için, en öncelikli on konusunu ele almıştır. Bu on öncelikli konu, temel haklar ve vatandaşlık; terörizme karşı mücadele; ortak bir iltica alanı; göç yönetimi; entegrasyon; iç sınırlar, dış sınırlar ve vizeler; gizlilik ve bilgi paylaşımında güvenlik; organize suç; medeni ve cezai adalet; özgürlük, güvenlik ve adalet başlıkları içinde yer almıştır.¹⁴²

1.1.4.9. Temel Haklar ve Vatandaşlık

Tüm insanlar için, temel haklara saygıyı teşvik eden politikaların geliştirilmesi ve vatandaşlık haklarını artırmaya yönelik politikaların izlenmesi on öncelikli başlıktan birincisini oluşturmaktadır. Ayrıca, Birliğin temel haklara saygı konusunda doğru ve güvenilir verilerin karar veren mercilere sunulması önemli görülmektedir. Temel haklarının geliştirilmesi ve korunmasında, Avrupa Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığını İzleme Merkezi'nin tam teşekküllü bir Temel Haklar Ajansı'nın kurulmasına yönelik dönüşümünün önemli olduğu belirtilmiştir. Komisyon, çocukların en savunmasız kişiler arasında olduğunu belirtip, çocuk haklarına özel bir dikkat sarf edileceğini belirtmiş, anayasada “çocuk haklarının sağlanmasını ve korunmasını” açıkça Birliğin hedefleri arasında göstermiştir. Ayrıca Komisyon, üye devletler ile işbirliği içinde, kadına yönelik şiddete ve mağdurlara yönelik çalışmalarını sürdürme kararı almıştır. Buna göre, her tür ayrımcılıkla mücadeleye devam edilmeli ve AB'nin ayrımcılık karşıtı mevzuatı etkin biçimde uygulanmalı ve güçlendirilmelidir.¹⁴³

Lahey Programı'nda Temel Haklar şartı ve Anayasa ile kabul edilmiş olan kişisel verilerin korunmasına ilişkin mahremiyet hakkının korunmasına özel bir önem verilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. Birlik vatandaşlığı AB içinde serbest dolaşım, Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlerde diplomatik ve konsolosluk koruması veya oy hakları gibi önemli hakları içermektedir ve AB vatandaşlarının vatandaşlık haklarının kullanımı artırmak için bu alanların hepsinde önlemler alınması öngörülmektedir.

¹⁴² Köktaş ve Ömer, s.7.

¹⁴³ Geddes, s.54.

1.1.4.10. Terörizme Karşı Mücadele

Terörle mücadelede, üye devletlerin finansman, risk analizi gibi ilgili alanlarda işbirliği yapması ve teröre karşı küresel bir mücadele yürütülmesinin önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu kapsamda, özellikle terörizmin finansmanına yönelik tutarlı bir yaklaşım oluşturularak üçüncü devletler ile işbirliği içinde terörizmin köklerinin yok edilmesine yönelik ortak çalışmalar yapılması ve bilgi alışverişinin sürdürülmesi gerektiği belirtilmiştir.

1.1.4.11. Ortak Bir İltica Alanı

Birliğin değerlerine ve uluslararası yükümlülüklerine uygun olarak insan haklarına saygı çerçevesinde ortak bir sığınma alanı kurulması gerektiği belirtilmiştir. Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin kurulmasının önemli bir öncelik olduğu, beş yıl içinde ortak bir prosedür ve tek bir statü oluşturularak, sığınma veya ikincil korumadan yararlananlara yönelik gereken önlemlerin alınması gerektiği açıklanmıştır. Bu kapsamda üye devletlerarasındaki idari işbirliğinin güçlendirilmesi, fon uygulamalarının üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma başvurularında kullanılmak üzere tahsis edilmesi gerekmektedir. Ayrıca Komisyon tarafından AB Bölgesel Koruma Programlarının ve İskân Programlarının geliştirilmekte olduğu belirtilmiştir.¹⁴⁴

1.1.4.12. Göç Yönetimi

Birlik düzeyinde, ortak bir göç politikası geliştirilerek yasal göçlerin dengeli bir biçimde yönetilmesi ve yasa dışı göç kapsamında özellikle kadın, çocuk, insan ticareti ve kaçakçılık ile mücadelenin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Üçüncü ülkelerden kabul edilen göçmen sayısının üye devletler tarafından belirlenmeye devam edilmesiyle birlikte, bu göçmenlerin serbest dolaşım hakkından faydalanması ve entegrasyonlarının sağlanması noktasında göçmenlerin Birlik düzeyinde kabul edilmiş haklarının korunması gerekmektedir. Göçün, hem AB devletlerinde hem köken ve transit devletlerde önemli bir ekonomik güç olması nedeniyle göçmen iş gücünün rasyonel kullanımına dayalı ortak bir yaklaşımın geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yasa dışı göçün, sadece ev sahibi devletlerde değil köken ve transit devletlerde iade işlemleri, geri kabul antlaşmalarının hızlandırılması, insan kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadelede koordinasyonun artırılması noktasında sosyal ve ekonomik maliyetlerin oldukça

¹⁴⁴ Dinan, s.65.

yüksek olduğu vurgulanmıştır. Ancak, Birlik düzensiz durumlar da dâhil olmak üzere üçüncü devlet vatandaşlarının haklarına ve onuruna saygıyı her zaman AB ilkeleri çerçevesinde devam ettirmeli, özellikle AB içinde bulunan kişilerin tedavisinde özel durumları dikkate almalı ve insan hakları standartlarına uygun davranmalıdır. Ortak bir göç politikasının, sadece kabul ve iade politikalarından ibaret olmadığı; köken ve transit devletleri içine alan üçüncü devletlerle yardım ve işbirliğine dayanan ciddi yatırımlar gerektirdiği belirtilmiştir.¹⁴⁵

1.1.4.13. Entegrasyon

Göçün toplum ve ekonomi üzerindeki olumlu etkilerini maksimize etmek, göçmenlerin izolasyonunun ve sosyal dışlanmanın önlenmesi amacıyla entegrasyonu arttıran politikaların oluşturulması için gerekli önlemlerin alınması amaçlanmaktadır. Bu anlayışın, Birliğin temel değerlerine uygun olarak dinler ve kültürler arasındaki diyaloga katkıda bulunacağı ve entegrasyonun istihdam ve eğitim dâhil pek çok temel politikanın uygulanmasını gerektirdiği belirtilmiştir. Entegrasyonun sağlanmasına yönelik olarak ulusal yetkililer arasında daha fazla işbirliğinin, deneyim ve bilgi alışverişinin oluşturulması gereklidir. Bu nedenle, Avrupa Konseyi tarafından onaylanan ortak ilkelere dayalı entegrasyon konusunda AB değerlerine saygı gösterilmesinin sağlanması ve ayrımcılık karşıtı bir Avrupa Çerçevesinin kurulması gereklidir.

1.1.4.14. İç Sınırlar, Dış Sınırlar ve Vizeler

AB, kendi iç sınırları arasında serbest dolaşımı sağlarken, Birliğin dış sınırlarını daha güvenli kılmaya yönelik bütünleşik bir yönetim ve ortak bir vize politikası geliştirmeyi amaçlamaktadır. Biyometrik pasaportların ve teknolojik altyapının bu kapsamda kullanılması gerektiği, son genişleme ile birlikte iç sınırlarda kontrollerin tamamen kaldırılmasının öncelikli bir konu olduğu belirtilmektedir. Bu anlamda Schengen Bilgi Sistemi (SIS) II'nin kurulumunun ve uygulanmasının yeni üye devletlerin Birliğe katılımının sağlanmasında önemli olduğu vurgulanmaktadır.¹⁴⁶ Dış sınırların yönetiminde koordinasyonu ve üye devletlerin gözetimini sağlayan Sınır Yönetimi Kurumu'nun kurulması önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Vize Bilgi Sistemi'nin oluşturulmasıyla etkili bir vize politikası geliştirilmenin kolaylaşacağı, üye devletlerarasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi sonucu ortak vize uygulama merkezlerinin açılacağı ve Avrupa ortak konsolosluk hizmetinin

¹⁴⁵ Geddes, s.55.

¹⁴⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/114544_en.htm (e.t. 29.02.2017)

oluşturulacağı belirtilmektedir. Bir başka önemli noktanın temel haklara saygının korunmasıyla birlikte biyometrik tanımlayıcıların seyahat ve kimlik belgeleri içinde kullanılarak güvenliğin artırılması olduğu vurgulanmaktadır.

1.1.4.15. Gizlilik ve Bilgi Paylaşımında Güvenlik

Bilgi paylaşımında kolluk kuvvetleri ve adli makamlar arasında gizlilik ve güvenlik arasındaki dengenin kurulması, Lahey Programı'nda belirtilen ilgili tüm taraflar arasında yapıcı diyalogların geliştirilmesi ve temel haklara saygı çerçevesinde bilgi akışının sağlanması gerektiği belirtilmektedir. Serbest dolaşımın olduğu AB sınırları içinde hukukun, düzenin ve sınır ötesi suç soruşturmalarının etkili olabilmesi için bilgi alışverişini engelleyen hantal prosedürlerin ortadan kaldırılması gerekmekte ve bu kapsamda Birlik, gizlilik ve veri korumanın yanı sıra temel haklara saygı göstererek, bilgi akışını sağlayan tüm taraflar arasında yapıcı bir diyalogu desteklemelidir.

1.1.4.16. Organize Suçlar

AB düzeyinde organize suçla mücadele ile ilgili stratejik bir konsept geliştirileceği ve uygulamaya koyulacağı, bu amaçla Komisyonun “Organize Suçlarla Mücadele için Stratejik Kavram Geliştirme” adında bir sunum yapacağı belirtilmiştir. Bu sunumun AB içinde organize suçü önleme, soruşturma ve işbirliğini güçlendirmek üzere tasarlanan önlemleri içerdiği ve stratejik önceliğin üçüncü devletler ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğinin yoğunlaştırılması olduğu açıklanmıştır. Organize suçla mücadelenin artırılabilmesi için kolluk hizmetleri arasındaki işbirliği (polis, adalet, gümrük) ile birlikte Europol ve Eurojust kurumlarının geliştirilmesi gerekmektedir. Avrupa kriminal istihbarat modelinin oluşturulmasının bu alanda gerçekleştirilmesi gereken önemli adımlardan biri olduğu ve üye devletler ile AB kurum ve kuruluşlarının ortak çabasını gerektirdiği belirtilmiştir.¹⁴⁷

1.1.4.17. Medeni ve Cezai Adalet (Criminal Justice)

Avrupa alanı içinde, herkesin adalete erişimi ve adil kararların uygulanmasının sağlanması ile adaletin garanti edilmesi amaçlanmaktadır. Kişilere yüksek güvenlik sağlanmasında, devletlerarasında karşılıklı güvenin inşasını sağlayan kuralların benimsenmesi adli işbirliğinin temelini oluşturmakta ve böylece üye devletlerin kanunlarının birbirine yakınlaştırılması gerçekleştirilmektedir.

¹⁴⁷ Hania Zlotnik, *Trends of International Migration since 1965: What Existing Data Reveal*, **International Migration**, Vol. 37, No. 1, 1999, s. 26.

Avrupa adalet alanı, bir üye devlette alınan kararların, diğer üye devletlerde uygulanıp tanınmasından ziyade adil yargı kararlarının alınması ve uygulanmasıyla oluşan adalet alanına etkin bir şekilde erişimin garanti edilmesini içermektedir. Bu amaçla Birlik sadece yargı, tanıma ve kanunların çatışmasına ilişkin kuralları öngörmemeli; aynı zamanda üye devletler arasında özellikle savunma hakkına saygı konusunda asgari usul ve yüksek adalet standartlarını oluşturarak, dayanışma ve karşılıklı güvenin inşasına yönelik önlemler almalıdır. Lahey Programı'nın hedeflediği karşılıklı anlayışın, devletler arası ağ ile oluşturulan "Avrupa Yargı Kültürü" ile daha fazla elde edilebileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda AB'nin üçüncü devletler ve uluslararası kuruluşlar ile ilişkilerinde de tutarlı bir strateji izlemesi gerekmektedir.

Medeni hukuk alanında, sivil ve ticari konularda kararların karşılıklı tanınması hakkında Programın tamamlanması büyük önem taşımaktadır. Zaten Komisyon tarafından sunulmuş yasa tasarılarının hazırlanması veya karşılıklı tanıma (örneğin aile, mülkiyet sorunları ve vasiyet gibi) gibi yeni mevzuatlara ilişkin müzakereler bu kapsamdadır. Ele alınması gereken bir başka önemli bir husus, yargı kararlarının uygulanması; kamu ve özel belgelerin karşılıklı tanınmasıdır. AB mevzuatının tutarlılığını ve kalitesini artırmak için bir araç olarak kullanılmak üzere Ortak Referans Çerçevesinin (CFR), en geç 2009 yılında kabul edileceği belirtilmektedir.

1.1.4.18. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet

Üye devletler arasında paylaşılan sorumluluk ve dayanışma ile özgürlük, güvenlik ve adalet hedeflerine en verimli şekilde ulaşabilmek için yeterli mali kaynağın sağlanması gerekmektedir. Bu amaçla, 2005 yılı Nisan ayında Komisyon, Çerçeve Programlarını sunarak, finansal araçların kullanımı ile hedeflenen değerlerin pratik olarak elde edilmesini amaçlamaktadır.

Lahey programında belirtilen hedefler, ortak bir göç politikasının uygulanmasının gerekliliği ortaya koymakla birlikte, ortak göç politikası AB genel ilkeleri ile uyumlu olarak ulus devletlerin karar alma mekanizmalarının gerisinde kalmıştır. Ortak bir göç politikası geliştirmek üzere Lahey programının kararları çerçevesinde, Komisyon'un teklifi ile 2005 yılında Konsey tarafından Göçe Global Yaklaşım ile yasa dışı göçle mücadelede köken ve geçiş devletleriyle işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapılmış ve bu amaçla Avro-Afrika adı altında pek çok konferans gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilk ikisi 2006'da Fas'ın başkenti

Rabat'ta ve Libya'nın başkenti Tripoli'de düzenlenmiş; üçüncüsü ise Avro-Afrika Zirvesi adı altında 2007 yılında Portekiz'in başkenti Lizbon'da yapılmış ve Türkiye bu konferanslara, AB'ye üye aday devlet olarak gözlemci sıfatıyla katılmıştır.¹⁴⁸

Komisyon ve Konsey farklı tarihlerde yönergeler ve direktifler yayımlayarak ortak göç politikasının uygulanması için mevzuat oluşturmuştur: 20-25.11.1999 tarihli aynı adı taşıyan Komisyon önergesi üzerine kabul edilen, 29.06.2000 tarihli ve 2000/43/EC sayılı "İrksal veya Etnik Kökeninden Bağımsız Olarak Kişilere Eşit Muamele İlkesinin Uygulanması" üzerine Konsey Yönergesi; 25.11.1999 tarihli aynı adı taşıyan Komisyon önergesi üzerine kabul edilen 27.11.2000 tarihli ve 2000/78/EC sayılı "İstihdam ve Çalışmada Eşit Muamele için Genel Taslak Oluşturma" üzerine Konsey Yönergesi; 10.10.2000 tarihli aynı adı taşıyan Komisyon önergesi üzerine kabul edilen 22.09.2003 tarihli ve 203/86/EC sayılı "Aile Birleşmesi Hakkı" üzerine Konsey Yönergesi; 13.03.2001 tarihli aynı adı taşıyan Komisyon önergesi üzerine kabul edilen 25.11.2003 tarihli ve 2003/109/EC sayılı "Uzun Süreli Mukim Üçüncü devlet Vatandaşlarının Statüleri" üzerine Konsey Yönergesi mevzuatı oluşturan normlardandır.¹⁴⁹ Bu normlar/direktifler ile göç politikalarının uyumlulaştırılması, mevcut eksikliklerin giderilmesi, Birliğin bu konudaki kararlılığının ortaya konulması amaçlanmıştır.

1.1.5. Dublin II Yönetmeliği

Avrupa Komisyonu, kabul ettiği birçok projede örtüşen ve tekrarlanan konuları görüşmek üzere Aralık 1988'da Rodos'ta toplanmıştır. Toplantıda, üye devletlerin atayacağı üst düzey bir yetkilinin, Topluluğun kişilerin serbest dolaşımına ilişkin konuları koordine etmekle sorumlu olması kararlaştırılmıştır. Üye devletler tarafından atanan bu kişiler, Topluluğun Birliğe dönüşmesi ile birlikte K4 Komitesi olarak da ifade edilen "Kişilerin Serbest Dolaşımı ile İlgili Koordinatörler Grubu"nu meydana getirmişlerdir. Bu grubun Palma Dökümanı olarak ifade edilen ilk raporu, Avrupa Komisyonu tarafından Haziran 1989'da Madrid'de kabul edilmiştir. Raporun iki temel stratejisi, topluluk dış sınırlarındaki kontrolün sıkılaştırılması ve iç sınırların kaldırılması olmuştur.

Palma Dökümanı, Doğu Bloğu'nun yıkılması ile Doğu Avrupa kaynaklı artan insan hareketlerinin Birliği endişelendirdiği bir dönemde hazırlanmıştır. Göçmen sayısındaki artışın bir diğer nedeni Yugoslavya'nın dağılması ve bölgede gerçekleşen çatışmalar

¹⁴⁸ Zlotnik, s.28.

¹⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF> (e.t. 29.02.2017)

olmuştur. 1991'de Hırvatistan'da, 1992'de de Bosna Hersek'teki çatışmalar Batı Avrupa'daki mülteci ve sığınmacı sayılarını üst noktalara ulaştırmıştır. 1990'ların başından itibaren yüz binlerce kişi Batı Avrupa'ya sığınmacı olarak başvurmuş ve bu gelişmeler Avrupa devletlerini Dublin Sözleşmesine yöneltmiş ve Sözleşme 15.06.1990 tarihinde imzalanmıştır.

Dublin Sözleşmesi, göç ve iltica hukuku alanında üye devletler tarafından kabul edilen tek AB sözleşmesidir. İltica başvurularını değerlendirmekle sorumlu devlet Dublin Sözleşmesi'nin 3.maddesinin 2. fıkrasına göre belirlenmektedir. Buna göre, iltica başvurusunu incelemekle görevli devlet;

- Başvuru sahibinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre daha önceden mülteci statüsünü kazanmış olan aile üyelerinin olduğu üye devlet,
- Başvuru sahibine oturma izni veren veya vize vermiş olan üye devlet,
- AB'ye yasadışı yollarla giriş yapılması halinde giriş yapılan AB üyesi devlet, giriş yapılan üye devletten ayrı bir üye devlette yaşanması durumunda başvuru tarihi itibarıyla en az altı aydır bu devlette yaşandığının ispat edilmesi halinde yaşanan üye devlet,
- Vizeye tabi üçüncü devlet vatandaşları açısından, başvuru sahibinin girişini kontrol etmekle sorumlu olan üye devlet,
- Başvuru sahibinin transit havayolu ile geçiş yaptığı üye devlet,
- Geçerli vize veya oturma izni ile Birliğe giriş yapıp, ikamet belgesinin geçerliliği 2 yıldan, vizenin geçerliliği ise 6 aydan daha az bir süre önce sona ermiş olması halinde başvurunun yapıldığı üye devlet,
- Kural olarak sınırlarda girişi kontrol etmekle sorumlu üye devlet sığınma başvurusunu incelemekle görevli olmakla birlikte, vize muafiyeti durumunda giriş devleti dışında vize muafiyeti uygulayan diğer üye devlet,
- Yukarıdaki kriterlerin hiçbiri geçerli değilse, başvuru nerede alındıysa o devlet sorumlu olacaktır.

Dublin Sözleşmesi, getirilen ilkelerle yalnızca sığınma konusunu düzenlemeye dönük bir sözleşme niteliğinde olmuştur. Amaç, AB'ne bir sığınma başvurusunu değerlendirmede hangi üye devletin sorumlu olduğunu belirlemektir.¹⁵⁰ Esasen, sığınma başvurularının incelenmesi sorumluluğuna Schengen Sözleşmesi'nin 30.maddesinde de değinilmiştir. Dublin Sözleşmesi'nde ise sorumlu devlet kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca, Schengen Sözleşmesi'ni tüm üye devletler imzalamamıştır. Bu açıdan, sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu üye devletin belirlenmesi için ortak kurallar benimsenmesi oldukça önemlidir. Bu türden kuralların belirlenmemesi durumunda bir sığınma başvurusunun incelenmesi ya birden çok devletin yetkisi içinde kalacağından farklı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olacak ya da hiçbir devlet bu sorumluluğu üstlenmek istemediği için korunmaya muhtaç kişi sığınma hakkından faydalanamayacaktır. Diğer taraftan, kişilerin birden fazla sığınma talebiyle hem devletleri hem de kendilerini meşgul etmesi ve hakkın yerine getirilmesinde muhtemel gecikmelerin önlenmesi amaçlanmıştır.

Dublin Sözleşmesi'ne göre sığınma başvurusu yapan her bireyin sığınma başvurusunun incelenmesini garanti altına alınmış, değerlendirme için bir zaman sınırlaması getirilmiştir. Böylece, AB üyesi devletler bir başvuru sahibini kendi iç hukuku ile 1951 ve 1967 sözleşmelerine uygun olarak üçüncü bir devlete gönderme hakkı da saklı tutularak değerlendirmekle mükellef olmuştur.

Dublin Sözleşmesi, göç ve iltica hukuku alanında üye devletler tarafından kabul edilen tek AB sözleşmesi olsa da hükümetlerarası bir düzenleme olarak devletler üzerinde bağlayıcılığı olmamıştır. Hatta demokratik ve hesap verilebilirlik açısından da sıkıntılı görülmüştür.¹⁵¹ Bu alanda Dublin Sözleşmesi'nin getirdiği en önemli iki yenilik sığınma başvurularının sadece bir üye devlet tarafından değerlendirilmesi ile “güvenli üçüncü devlet” kavramı ve uygulamasıdır. Sığınma başvuruları sözleşmede belirtilen kriterler çerçevesinde ilgili üye devlet tarafından BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (1951) ile coğrafi çekinceyi kaldıran New York Protokolü (1967) uyarınca değerlendirilmelidir. Buna göre, kriterlere uygun olmayan başvurular açıkça “temelsiz” ilan edilerek, ilgililer “güvenli üçüncü devlet”lere gönderilebilecektir. Örneğin İngiltere, AB üyesi devletlere ilave olarak sığınmacıları kabul edebilecek Avustralya, ABD, Kanada, İsviçre ve Norveç gibi devletleri güvenli üçüncü devlet olarak kabul etmektedir. Ancak, bu kavramın objektif değerlendirme

¹⁵⁰ Geddes, op. cit., s. 133.

¹⁵¹ Ibid., s. 134.

kriterlerinden uzak bir şekilde, tartışmalı, birbiriyle uyumlu olmayan, insan hakları ve mülteci hukukuna uygun düşmeyen kararlar verilmesine müsait olduğu yönünde eleştiri ve değerlendirmeler bulunmaktadır.

1990'da imzalanmasına rağmen 1997 yılına kadar yürürlüğe girememesi Dublin Sözleşmesi'nin hükümetlerarası yapısından kaynaklanmıştır. Bu süreçte, sığınma başvurularını incelemekle sorumlu olan devletin tespitine yönelik düzenlemeler uygulanamamıştır. Geddes'e göre Dublin Sözleşmesi Topluluk içinde sistemin zayıflığının bir göstergesidir. Söz konusu düzenleme sözleşme statüsünde olduğu için uluslararası hukuka göre her üye devlet tarafından onaylanması gerekmiştir. Bu nedenle sözleşmenin üye devletlerce onaylanması süreci yedi yıl sürmüştür. Bu süreç içerisinde de göç sorunu büyümeye devam etmiştir.¹⁵² Belirlenen politikaların uygulamaya geçirilmesinde yaşanan bu gecikmeler, Maastricht Antlaşması ile getirilen sütun düzenlemesi yoluyla aşılabılmıştır.

Sözleşmenin hükümetlerarası niteliğinin yanında, üye devletlerdeki ulusal bilgi sistemlerinin Topluluk düzeyinde "ortak bir bilgi sistemi"ne dönüştürülemediği olması da uygulamayı engelleyen faktörlerden birisidir. EURODAC'ın oluşturulmasının temelinde yatan düşünce bu eksikliklerden kaynaklanmaktadır.

Esasen Palma Dokümanı çerçevesinde yapılan Dublin Sözleşmesi ve Schengen düzenlemeleri temelde sıkı polis kontrolü odaklı ve kapıları olabildiğince kapatma yönündeki ortak anlayışı yansıtmaktadır. Kostakopoulou'nun ifadesi ile ve özetle "*Avrupa Birliği ve üye devletleri, Avrupa dışından gelen göçmenleri hoş karşılanmayan davetsiz misafirler*" olarak görmektedirler.¹⁵³ Alınan sınırlayıcı önlemler de bu devletlere göç etmek isteyen kişileri yasa dışı göç yöntemlerine yöneltmiştir.

Bu gelişmelerin yaşandığı dönem, Yugoslavya'nın dağılmasıyla birlikte başta Almanya olmak üzere Birlik devletlerine Doğu Avrupa'dan gelen göçmen sayısında önemli artışların olduğu bir dönemdir. Bu çerçevede, 1990'ların başından itibaren yüz binlerce kişi Batı Avrupa'ya sığınmacı olarak başvurmaya çalışmışlardır. Avrupa devletleri de bu talepler karşısında olabildiğince göç yönetimini sıkılaştırmayı amaçlamışlardır. Stalker'in de belirttiği gibi, bu politikaların doğal sonucu yasa dışı göçün artması olmuştur. Yasa dışı göç karşısında,

¹⁵² Andrew Geddes, *International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe*, **International Migration**, February 2001, Vol. 39, No.6, s. 24.

¹⁵³ Theodora Kostakopoulou, **Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future**, Manchester and Newyork: Manchester University Press, 2001, s.201.

devletlerin uyguladıkları politika ve stratejiler farklılık göstermiştir. Göçmenler devlet ekonomisine bir katkıda bulunuyorlarsa onların yasa dışı varlıkları karşısında esnek bir yaklaşım benimsenmiş, eğer o devletin ekonomik verileri göçmenler nedeniyle olumsuz etkilendiyse, hükümetler bunların devletten ayrılması için zorlayıcı politikalar izlemişlerdir.

Esasen bu politikalar konjonktürün getirdiği yeni durumlara uyum sağlamayı hedefleyen tepkisel politikalardır. Gerek hükümetlerarası gerekse AB öncülüğünde geliştirilen ve uygulanan bu sınırlayıcı politikalar yoluyla, AB üyesi olmayan devlet vatandaşlarının dışlanması ve AB vatandaşlarının güvenli serbest dolaşımının sağlanması amacı güdüldüğünden, AB için "Kale Avrupası" terimi akademik camiada kabul görmüştür. AB'nin bu kaleyi inşa çabaları neticesinde oluşan ortak göç politikası, bir taraftan iç sınırların kaldırılarak entegrasyon ve "Avrupa vatandaşlığı"nın geliştirilmesi, diğer taraftan ise dış sınırların daha da güçlendirilerek Birlik duvarlarının yükseltilmesi şeklinde değerlendirilmektedir.

Yukarıda da genel olarak ifade edildiği üzere, belirlenen politikaların uygulamaya geçirilmesinde yaşanan zorluk ve farklılıklar, ancak Maastricht Antlaşması ile getirilen düzenlemeler sayesinde aşılabılmıştır. Dublin Sözleşmesi özelinde karşılaşılan güçlükler, Dublin II düzenlemelerinin yapılmasını gerektirmiştir.

Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin en büyük sorunlarından birisi sığınma başvurusunda bulunanların başvurularını hangi üye ülkenin inceleyecek olduğu konusudur. Çünkü bazen sığınmacı birkaç üye ülkeye birden başvurabilmekte ve bu nedenle hangi ülkenin sorumlu tutulacağı konusu sıkıntı yaratabilmektedir. 18 Şubat 2003 tarihli bu tüzükte bir sığınma başvurusunun incelenmesinden sadece bir üye devletin sorumlu olduğu belirtilmektedir. Amaç ise, sığınmacıların bir ülkeden diğerine gönderilmelerini önlemek ve ayrıca bir kişi tarafından sığınma için çeşitli başvuruların gönderilmesiyle sistemin istismar edilmesini önlemektir. Dolayısıyla, her sığınma başvurusundan sorumlu üye devleti tanımlamak için objektif kriterler aranmalıdır.¹⁵⁴ Tüzüğün 2. maddesinin c bendine göre sığınma başvurusu, bir Cenevre Sözleşmesi uyarınca bir üye devletten uluslararası korumanın talep edilmesi olarak anlaşılabilir bir üçüncü ülke vatandaşının başvurusu anlamına gelmektedir. Uluslararası koruma için yapılan herhangi bir başvuru, üçüncü ülke vatandaşları

¹⁵⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153> (e.t. 15.03.2017)

tarafından ayrı bir şekilde uygulanabilecek başka bir koruma türünü talep etmedikçe, sığınma başvurusu olarak varsayılmaktadır.¹⁵⁵

Dublin II Tüzüğü'nde söz konusu kriterler şu şekildedir.¹⁵⁶

Aile Birliği İlkesi: Tüzüğün 5-14. maddelerinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenen bu ilkeye göre sığınma arayan kişi reşit olmayan biri ise, başvurusunu incelemekle yükümlü olan devlet, reşit olmayan sığınmacının menfaati dahilinde ailesinin bir üyesinin bulunduğu üye devlettir. Eğer bir aile üyesi yoksa, bu durumda sorumluluk sahibi olan devlet, reşit olmayan kişinin sığınma başvurusunda bulunmuş olduğu üye devlettir. Sığınmacının bir üye devlette bir mülteci olarak ikamet etmesine izin verilen bir aile üyesine sahip olduğu durumda ilgili kişilerin bunu arzulanması halinde üye devlet, sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır.

Oturma İzninin veya Vizelerin Verilmesi: Yine 9. maddede ele alınan kritere göre sığınma talebinde bulunan kişi bir üye ülkede geçerli ikamet belgesine veya vizeye sahip olduğu zaman, sığınma başvurusunu incelemekle yükümlü olan belgeyi veren üye devlettir. Sığınmacı, birden fazla geçerli bir ikamet belgesine veya farklı üye devletler tarafından verilen vizeye sahip olduğu zaman, sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğu adına vize verilmiş olan üye devlet olacaktır.

Sığınma isteyen kişi şayet farklı üye ülkelerden birden çok geçerli ikamet belgesi ve vizesi almış ise, sorumlu ülke sırasıyla; “a) en uzun süreli ikamet belgesi vermiş olan, geçerlilik sürelerinin aynı olması durumunda geçerlilik süresi en son biten belgeyi vermiş olan ülke; b) farklı vizelerin aynı türden olması halinde, geçerlilik süresi en son biten vizeyi vermiş olan ülke, c) vizelerin farklı türden olması halinde, en uzun geçerlilik süresine sahip olan vizeyi vermiş olan veya, geçerlilik sürelerinin aynı olması durumunda geçerlilik tarihi en son biten vizeyi vermiş olan üye ülke sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu olacaktır.”¹⁵⁷

Sığınma talebinde bulunan kişinin, süresi iki yıl önce sona eren bir veya daha fazla ikamet belgesine veya süresi altı aydan kısa bir süre önce sona eren bir üye ülkenin topraklarına fiilen girmesini sağlamış olan bir veya daha fazla vizeye sahip olması durumunda

¹⁵⁵ http://www.madde14.org/index.php?title=AB_Dublin_II_Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi (e.t. 16.03.2017)

¹⁵⁶ http://www.madde14.org/index.php?title=AB_Dublin_II_Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi (e.t. 16.03.2017)

¹⁵⁷ Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005, s.29.

yukarıda sayılmış olan hükümler başvuran kişinin üye ülkelerin topraklarını terk etmediği sürece geçerliliğini koruyacaktır.

Yasadışı Giriş ve Bir Üye Devlet'te Kalınması: Eğer sığınmacı bir üye devletin sınırlarını yasadışı bir şekilde geçerse, sığınma başvurusunun incelenmesinden o üye devlet sorumlu olacaktır. Bu sorumluluk, sınırın yasadışı olarak geçildiği tarihten itibaren on iki ay içinde son bulur. Sığınmacı, iltica talebinde bulunmadan önce bir üye devlette en az beş ay boyunca sürekli olarak yaşadığının tespiti halinde yaşamış olduğu üye devlet bu başvuruyu incelemekle yükümlüdür. Şayet başvuru sahibinin birkaç üye devlette en az beş ay süreyle yaşadığı durumlarda başvuruyu incelemekle yükümlü devlet en son yaşadığı üye devlettir.

Bir Üye Devlete Yasal Giriş: Üçüncü ülke vatandaşlarının vize şartına tabi olmayan bir üye devlette iltica başvurusu yaptığı durumlarda, üye devlet sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır. Bu kural üçüncü ülke vatandaşının sığınma başvurusunu ülke topraklarına girişte vize zorunluluğunu ortadan kaldıran bir başka üye ülkede yapması durumunda geçerli değildir. Bu durumda, sözü edilen diğer üye ülke sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır.

Bir Havaalanının Uluslararası Transit Alandaki Uygulaması: Üçüncü ülke vatandaşları tarafından sığınma başvurusunun bir üye devletin havaalanının uluslararası transit geçiş alanında yapılması durumlarında, üye devlet bu başvuruyu incelemekten sorumludur.

İstisna olarak ise, listelenen bu kriterlere göre sığınma başvurusunun incelenmesi noktasında hiçbir üye devletin sorumlu olmaması durumunda, sığınma başvurusunun yapılmış olduğu ülke başvuruyu incelemekle yükümlü olacaktır. Bunun yanı sıra başka bir üye devletin talebi üzerine herhangi bir üye devlet, ilgili kişilerin de rıza göstermeleri koşuluyla, kısmen aile ya da kültürel hususlara dayanan insani gerekçelerle bir sığınma başvurusunu incelemeyi kabul edebilir.

Sığınma Başvurusunda Bulunan Kişinin Sorumluluğunu Üstlenmesi: Sığınma başvurusundan sorumlu üye devlet, başvuru sahibini sorumlu tutmalı ve başvuruyu işleme koymalıdır. Tüzüğün 17. maddesi gereğince, bir iltica başvurusu yapılan bir üye devlet başka bir üye devletin sorumlu olduğunu düşünürse, 3 ay içinde üye devleti başvurusunun

sorumluluğunu üstlenmeye çağırabilir. 20. maddeye göre; sığınmacılar şu şekilde geri alınabilecektir:

a) Başvuranın geri alınması talebi, talep edilen üye devletin kendisinin sorumlu olup olmadığını kontrol edilmesini, emin olmasını sağlayacak bilgileri içermelidir.

b) Başvuru sahibini geri alması çağrısında bulunulan üye devlet, mümkün olan en kısa zamanda ve başvurudan itibaren bir aylık bir süreyi hiçbir koşulda aşmamak için gerekli kontrolleri yapmak ve kendisine yöneltilen talebe cevap vermekle yükümlüdür. Talep EURODAC sisteminden elde edilen verilere dayandığında bu süre iki haftaya indirilir.

c) Üye devlet kararını (b) bendinde belirtilen bir aylık dönem veya iki haftalık dönem içerisinde bildirmediği durumlarda, sığınmacıyı geri almayı kabul etmiş sayılır. d) Bir sığınmacıyı geri almayı kabul eden üye devlet, o kişiyi kendi topraklarına yeniden kabul etmekle yükümlüdür. Bu kişinin transferi, talep eden üye devletin ulusal yasalarına uygun olarak, mümkün olan en kısa sürede ve en geç bir başkasının yapacağı talebin kabulünden itibaren altı ay içinde gerçekleştirilecektir.

e) Transfer isteğinde bulunan üye devlet, sorumluluğu olan üye devlet tarafından geri alındığı hakkındaki kararı sığınmacıya bildirecektir. Sorumlu üye ülke, talep eden üye devlete, sığınma talebinde bulunan kişinin güvenli bir şekilde ve belirlenen zaman sınırı içinde geldiğini uygun bir şekilde bildirecektir.

f) Transfer altı aylık süre içerisinde gerçekleşmiyorsa, sorumluluk sığınma başvurusunun yapıldığı üye devlete aittir. Başvuru sahibinin hapsedilmesi nedeniyle başvurusunun incelenmemesi veya transferinin yapılamaması durumunda bir yıla kadar, sığınmacının nerede olduğunun bilinmemesi halinde on sekiz aya kadar süre uzatılabilir.

Dublin II Tüzüğü, 1997 yılından bu yana yürürlükte olan Dublin Sözleşmesi'nin var olan aksaklıklarını düzeltmek adına tüzüğün geçici hükümler ve son hükümler başlıklı VII. Bölümünün 24. maddesi gereği onun yerine geçecektir. Ancak 29. maddede de karışıklık olmaması adına tüzüğün yürürlüğe girmesinden sonraki altıncı ayın ilk gününden sonra yapılmış olan sığınma başvuruları için geçerli olacağı belirtilmiştir.

BMMYK'ya göre Dublin II Tüzüğü'nün amacı, bir sığınma başvurusunun incelenmesinden hangi devletin sorumlu olduğunu belirlemek, her bir iddianın bir üye devlette adil bir şekilde incelenmesini sağlamak ve kişilerin birden fazla ülkede sığınma başvurusunda bulunmalarını engellemektir. Tüzüğün işleyişi, katılımcı devletlerin iltica kanunlarının ve uygulamalarının aynı ortak standartlara dayandığını varsaymaktadır. Bununla birlikte, gerçekte, Avrupa Birliği'nde sığınma politikasının ve uygulamasının uyumlaştırılması henüz başarılı değil. Hem sığınma hakkı mevzuatı hem de uygulama, ülkeden ülkeye değişmekte olup, sığınmacıların Avrupa çapında farklı muamele görmesine neden olmaktadır. Dönemin Avrupa Direktörü Pirkko Kourula, “Hem yönetmelikte hem de uygulanma şekli bakımından, sığınmacıların zorluklarına neden olan ancak yine de bir sığınma talebini incelemede başarısızlıkla sonuçlanabilecek boşluklar olduğunu görüyoruz” şeklinde açıklama yapmıştır.

Dublin II Tüzüğü'nü bir bakıma Dublin I'in devamı olarak görmek yanlış olmayacaktır. Dublin II aynı zamanda, Avrupa Birliği ülkelerinin üçüncü ülkelere gelen göçü Birlik dışına gönderme politikalarının bir yansıması olarak da görülebilir. Bu yüzden de bir dışsallaştırma yolu izledikleri söylenebilir.

2. Avrupa Birliği'nde En Çok Göç Alan Devletler

AB'de en çok göç alan devletler kapsamında Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya incelenecektir.

2.1. Almanya

Almanya Avrupa'nın 1945 yılından beri en fazla göçmen ve mülteci alan devletidir.¹⁵⁸ Fakat “göç devleti” olduğunu kabul etmek konusunda sürekli bir direnç göstermiştir. 1950'li yıllardan beri çeşitli biçimler altında emek göçü almasına rağmen göçmenler, geçici/konuk olarak görülmüştür. Bu kişilerin bir gün döneceği varsayımıyla hareket edilmiş ve dönmeleri konusunda özendirici tedbirler alınmıştır. Dolayısıyla bu devlette göçmenler geneli itibarıyla

¹⁵⁸ Catherine Withol De Wenden, *Les grands tendances de la politique française d'immigration*, **Migrations et société**, Vol. 17, Sayı: 101, 2005, s. 153-163.

eğreti bir konumda tutulmuşlardır.¹⁵⁹ Ayrıca Almanya'dan 1954-1996 arasında 3.4 milyon Alman, uzun süreli ya da bir daha geri dönmek üzere ayrılmıştır.¹⁶⁰

Biraz eskilere gidersek Almanya'da göçmen işçi çalıştırılmasının hiç de yeni olmadığını görürüz. Daha 1840'lı yıllarda, emek kıtlığının büyük olduğu bu dönemde özellikle yeni fabrikaların ve demir yollarının inşasında birçok göçmen çalıştırılmaktaydı. Yine aynı dönemde Almanya'nın Batısındaki dökümhanelerde pek çok Belçikalı ve maden ocaklarında da pek çok İtalya kökenli bulunmaktaydı.

Bu işçilerin o dönem Avrupası'nın genel eğilimine uygun olarak göçle ilgili herhangi bir sınırlamaya tabii tutulmadığı görülmektedir. Reich Almanya'sının kuruluşundan (1871) itibaren, isteyen kişiler bu devlete pasaportsuz girebilir ve herhangi bir izne gereksinim duymadan çalışabilirdi. İlgili yasanın (Norddeutscher Bund) birinci paragrafı Reich vatandaşlarına devlete giriş, çıkış ve serbest dolaşım hakkı vermektedir. Aynı yasanın ikinci paragrafında ise, yabancılara bu açıdan Reich vatandaşları ile eşit haklar tanınmaktaydı.

Birinci Dünya Savaşı öncesindeki dönem üzerinden bakıldığında, Almanya'nın bir taraftan emek göçü veren, diğer taraftan da emek göçü alan bir devlet konumunda olduğu görülmektedir.¹⁶¹ 1900 yılında çalışan yabancı sayısının 778.737 olduğunu beş yıl sonra önemli bir artışla 1.028.560 kişiyle savaş öncesindeki en yüksek düzeyine ulaştığını görmekteyiz. Bu tarihten sonra önemli oranda bir azalma yaşanmıştır.

¹⁵⁹ Catherine Withol De Wenden, *Les pays européens face à l'immigration*, **Pouvoirs**, No. 47, 1988, s. 133-144.

¹⁶⁰ *Ibid.*, s. 135.

¹⁶¹ Emmanuel Todd. **Le destins des immigrés: Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales**, Paris: Seuil, 1994, s. 61.

Tablo 3 Geçtiğimiz Yüzyılın Başında Almanya'da Yabancı Çalışanlar (1900- 1938)

Yıl	Toplam	Tarım	Endüstri ve diğer sektörler
1900	778 737	-	-
1905	1 028 560	-	-
1907	799 863	279 940	519 923
1908	593 743	335 824	229 247
1909/10	642 933	374 751	268 182
1910/11	696 025	387 902	308 123
1911/12	729 575	397 364	332 211
1924	174 370	109 692	64 678
1925	163 153	139 098	24 055
1926	218 636	134 869	83 767
1927	227 090	137 411	89 679
1928	236 870	145 871	90 999
1936/37	274 599	64 976	209 623
1937/38	381 355	121 368	259 987

Kaynak: Catherine Withol De Wenden, *Les pays européens face à l'immigration, Pouvoirs*, No. 47, 1988, s. 146.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonraki döneme bakıldığında göç hareketleri açısından savaş öncesindeki serbestlik döneminin son bulduğu görülmektedir. Bu dönemde pasaport, vize zorunluluğu, göçün yasaklanması, çalışma izininin zorunluluğu, göç kontenjanı, idari işlemler vb. gibi sınırlama ve kontrolü hedefleyen düzenlemeler yavaş yavaş göçmenlerin yaşamlarındaki yerlerini almışlardır. Reich adalet bakanlığının 1921 tarihli göçmenlerin işe alınımını ve istihdamını sınırlayan kararnamesi bunun bir anlamda ilk adımı olmuştur.

Nazilerin başa gelmesinden sonraki süreçte yabancıların çalıştırılmasının hızlı sanayileşme ve savaş endüstrisinin büyümesi koşullarında bir anlamda zorunluluk olarak

kendini dayattığı görülmektedir. Önemli bir kısmı zorla çalıştırılan ‘yabancı çalışanlar’ın (fremdarbeiter) sayısı 1944 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır.¹⁶²

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Almanya, öncelikle yaklaşık yerinden edilmiş 8 milyon insan kitlesinden ve Berlin duvarının yıkılmasına kadar olan dönemde Batı Almanya’ya göç eden 3.6 milyon göçmenden yararlanmışır.¹⁶³ Buna dönemsel olarak Batı Almanya’da süren eksik istihdamı da eklemek gerekir.¹⁶⁴ Berlin Duvarı’nın inşası Almanya’yı işgücü ihtiyacını karşıladığı temel kaynaktan mahrum bırakmıştır. Fakat ekonomi büyük bir genişleme süreci yaşamaktaydı. 1960’ta ilk kez emek talebi, emek arzına yaklaşmıştı. Dolayısıyla göçmen istihdamı dışında bir yol düşünülmemekteydi. Çünkü demir, kömür ve çelik üretiminde, otomobil endüstrisinde ve gemi inşaatı alanındaki üretimin rasyonalizasyonu faaliyetleri dengeyi kurmaya yetmeyecekti. Kadınların emek piyasasına daha yüksek bir oranda katılımı, geleneksel aile değerlerinin restorasyonunun söz konusu olduğu bir dönemde ihtimal dışı görülmekteydi. Ayrıca ücretlerin daha düşük olduğu devletlere yatırım yapmak için, o dönemki koşullar üzerinden bakıldığında çok az sebep bulunmaktaydı.¹⁶⁵

Göçmenlerin istihdamı için hükümet işverenler ve işçi sendikaları arasında bir antlaşmaya varılmıştır.¹⁶⁶ Yapılan antlaşmaya göre göçmenler yerli çalışanların yapmak istemediği zor ve prestijli olmayan işler için devlete getirilecekti.¹⁶⁷ Gastarbeiter (misafir işçi) modeli olarak ifade edilen ve daha sonra “bir tür Avrupa modeli”ne dönen düzenlemeye göre göçmenler belli bir süre için Almanya’da çalıştırılacak, rotasyon usulüyle bu sürenin sonunda yerine yenileri getirilecekti.

1970’li yılların başında yaşanan krizle birlikte göç durdurulmuştur. 1965 tarihli yasa, yabancıların oturumunu geçici olarak düzenlemekte ve göçe Federal Almanya’nın yararına zıt olmadığı koşullarda izin vermektedir. 1973’teki durdurma kararı da bu çerçevede

¹⁶² Wolf-Ditrich Bukow ve Roberto Llaryora, *Immigration et inadoption de la politique migratoire en R.F.A.*, **Actes**, No. 61, 1987, s. 32.

¹⁶³ Heinz Fassman ve Rainer Münz, *L’Europe terre d’immigration*, **Panaromiques**, No. 14, 1994, s. 99.

¹⁶⁴ Jean Louis Reiffers, *Le rôle de l’immigration des travailleurs dans la croissance de la République Fédérale d’Allemagne de 1958 à 1968*, **B.I.T. Projet Algérie 14**, 1970, s. 10.

¹⁶⁵ Rainer Münz ve Ralf Ulrich, *Les migrations en Allemagne: 1945-1996*, **Revue européenne des migrations internationales**, Vol. 14, No. 2, 1998, s. 184.

¹⁶⁶ James F. Hollifield, *La politique d’immigration des Etats-Unis esquisse d’une comparaison avec l’Europe*, (eds) Emmanuelle Bribossa ve Andrea Rea, **Les nouvelles migrations Un enjeu européen**, Brüksel: Complexe, 1994, s. 133.

¹⁶⁷ Münz ve Ulrich, op. cit., s. 185.

alınmıştır.¹⁶⁸ Göçün durdurulması kararı sonrasında 1974-1975 yıllarında göçte bir azalma ve geri dönüşlerde küçük bir artış meydana gelmiştir. Göç bakiyesinin 1974-1975 yılları arasında negatif olarak gerçekleştiği görülmektedir. Fakat 1976'dan itibaren göçmenlerin sayısı yeniden artmaya başlamış ve geri dönüşler seyrekleşmiştir. 1978 yılına gelindiğinde ise göç bakiyesi yine pozitif olmuştur (+50.000). Göç bakiyesindeki bu gelişme izleyen yıllarda daha da belirginleşmiş ve 1979 yılında +180.000, 1980 yılında ise +246.000 olarak gerçekleşmiştir. Alman hükümetinin geri dönüşleri özendirme çabaları sonucu 1982-1984 yılları arasında göç bakiyesi yine negatif olmuştur. Ama çabalar sonuç vermemiş ve 1985-1987 yılları arasında göç bakiyesi yine pozitif dönmüştür.¹⁶⁹

Kriz sonrasında yaşanan bu süreç, Batı Almanya'daki göçün yapısını da değiştirmiştir. Çünkü 1973-1974 yıllarına kadar göçmenler 20-40 yaş arasında erkeklerden oluşmaktaydı. Fakat kriz sonrasında yaşanan aile birleşimi göçü bu yapıyı değiştirmiştir.¹⁷⁰ Göçmen nüfus büyük çoğunluğu genç 'misafir işçiler' olarak düşünülen bir topluluk olmaktan çıkmış içerisinde çeşitli yaşlardan ve farklı cinsiyetlerden insanları barındıran "normal" bir topluluk halini almıştır.¹⁷¹

1980'li yılların sonu-1990'lı yılların başı Batı Almanya göç süreçleri için önemli bir dönemi işaret etmektedir. 1987'den itibaren Doğu Bloku'nun dağılması, Eski Yugoslavya'da yaşanan savaş ve Türkiye'de Kürt sorunu çerçevesinde yaşanan çatışmalı süreç sonucunda sığınma isteminde bulunanların yükselmesinin tetiklediği yeni bir göç dalgası belirlemiştir.¹⁷²

Almanya açısından göçler demografik açıdan önemli bir işlev görmüşlerdir. Çünkü 1960-1999 yılları arasında göçün yaptığı katkı olmasaydı Almanya'da nüfus azalacaktı.¹⁷³ Çünkü bu devlette doğurganlık oranı nüfusun kendini yenilemesine yetecek düzeyde (en az 2,1) değildir. Örneğin 1990'dan beri doğurganlık oranı 1.3'tür.

1999 yılında Almanya'da toplam, 7.3 milyon yabancı kişi bulunmaktaydı. Türkiye kökenliler 2,1 milyon ile en kalabalık yabancı topluluğunu oluşturmaktaydı. İkinci sıradada

¹⁶⁸, Beate Collet, *La construction politique de l'Ausländer*, (eds) Jaqueline Costa-Lascoux ve Patrick Weil, **Logiques d'Etats et Immigrations**, Paris: Kimé, 1992, s. 141.

¹⁶⁹ Münz ve Ulrich, op. cit., s. 187.

¹⁷⁰ Ibid. s. 192.

¹⁷¹ Todd, op. cit., s. 162.

¹⁷² Münz ve Ulrich, op. cit., s. 187.

¹⁷³ Ulrich Mammey ve Scwarz Karl, *Caractéristiques démographiques de la population immigrée en Allemagne*, (eds) Haug, Werner, Compton, Paul ve Courbage, Youssef, **Etudes démographiques**, No. 38, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002, s. 202.

eski Yugoslavya kökenliler ve üçüncü sırada ise İtalya kökenliler bulunmaktaydı.¹⁷⁴ 31 Aralık 2002 itibarıyla yabancıların toplam nüfus içerisindeki payı ise %7.3'tü. Göçmenlerin toplamı içerisinde 15 AB devletinden gelenlerin payı dörtte bir oranındaydı. Türkiye kökenlilerin oranı %26, eski Yugoslavya ve İtalya kökenlilerin %8, Yunanistan kökenlilerin %5 ve Polonya kökenlilerin ise %4'tür. Ayrıca yabancıların kırsal bölgelerden çok (%4) büyük kent merkezlerinde (%10 ile 28 arasında) yaşadıkları görülmektedir.¹⁷⁵

Almanya'da göçün durdurulması kararı sonrasında emek göçü nispeten önemini korumuştur. Göçmenlerin geçici istihdam biçimleri altında devlete kabulü sürmüştür. Bu çerçevede Almanya çeşitli devletlerle ikili antlaşmalar gerçekleştirmiştir. 'Davetli işçiler' özellikle orta ve doğu Avrupa ülkeleri'nden gelmiştir. Almanya özellikle Polonya'dan ikili antlaşmalar çerçevesinde genellikle en fazla 6 aylık sözleşmelerle gelen, sezonluk çalışanların endüstride ve tarımda çalışmalarının önünü açmıştır. 1990-2001 yılları arasında yaklaşık 320.000 kişi sezonluk işçi olarak, ikili antlaşmalar yoluyla ya da sınırötesi aktiviteler dolayısıyla bu devlete giriş yapmıştır. Ayrıca son yıllarda seyahat etmek için vize zorunluluğu olmayan orta ve doğu Avrupa ülkelerinden gelen ve 3 ayı geçmeyecek şekilde Almanya'da kaçak çalışanlar çoğalmıştır.

1970-2002 Almanya'da çalışan göçmenlerin toplam sayısının 3.1 milyonu bulduğu ifade edilmektedir. Bu kişilerin önemli bir bölümü, vasıfsız ya da düşük vasıflıdır. Halbuki Almanya kökenliler açısından bu oran yalnızca %16'dır.¹⁷⁶ İşsizlik oranları açısından bakıldığında yabancılar arasında krizin hemen öncesinde, 1970 yılında, işsizlik oranının %0.3 ile Almanya kökenlilerden daha düşük olduğu görülmektedir. Bunun nedeni o dönemde yalnızca çalışabileceklerin göçüne izin verilmesiydi. Daha sonraki yıllarda ise aile bileşimi sürecinde bu durum değişmiştir. Yabancılar arasındaki işsizlik oranı yerlilerin işsizlik oranının çok daha üzerinde seyretmektedir. Ayrıca yabancılar arasında toplamda 2003 itibarıyla %17.8 olan işsizlik oranı yabancıların geldikleri devletler açısından bakıldığında çok ciddi farklılıklar göstermektedir. Türkiye kökenliler arasındaki işsizlik oranı %25.5 ile en yüksek düzeydedir. İtalya kökenliler arasındaki işsizlik oranı % 20.4, Yunanistan kökenliler arasında %18.6, eski Yugoslavya kökenliler arasında %17.6, İspanya kökenliler arasında ise %14'tür.

¹⁷⁴ Ibid., s. 204.

¹⁷⁵ Ibid., s. 224.

¹⁷⁶ Münz ve Ulrich, op. cit., s. 197.

Almanya'da yeni göç yasası, Sosyal Demokrat-Yeşiller hükümetinin Hıristiyan Demokratlarla yaklaşık dört yıl süren müzakereleri sonucunda 9 Temmuz 2004'te kabul edilerek ve 1 Ocak 2005'te yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yasa yüksek nitelikli iş gücünün devlete girişini özendirme amacındadır. Daha önce uygulamaya konan ve bilgi teknolojileri alanında yetişmiş kişileri Almanya'ya çekmeyi amaçlayan program benimsenmiştir.



Tablo 4 Almanya'da Yabancılar (Bin kişi)

	2000	2001	2002		2000	2001	2002
Nüfus Evriminin Bileşenleri				Yabancı Çalışanlar			
Toplam nüfus artışı	95.7	180.9	96.9	Türkiye	996	1 004	974
Doğal nüfus artışı	-71.7	-94.1	-122.4	İtalya	395	403	407
Göç bakiyesi	167.4	275.0	219.3	Yunanistan	207	210	213
				Hırvatistan	195	193	185
				Polonya	106	113	133
				Diğer ülkeler	1 643	1 690	1 742
				Toplam	3 546	3 616	3 634
Yıllık Göçmen Girişi				Sezonluk Çalışanlar			
Polonya	74.1	79.7	81.6	Polonya	192.2	236.7	251.0
Türkiye	49.1	54.6	58.1	Romanya	8.7	16.6	16.6
Rusya	32.1	36.6	36.5	Slovakya	6.4	9.7	9.7
Srb. ve Karadağ	33.0	28.3	26.4	Hırvatistan	4.9	6.0	4.7
İtalya	32.8	34.5	25.0	Macaristan	3.0	4.6	3.8
Toplam	648.8	685.3	658.3	Toplam	219.0	277.9	293.2
Aussiedler				Sığınmak için başvuranlar			
Eski Sovyet Cum.	94.6	97.4	90.6	Irak	11.6	17.2	10.2
Polonya	0.5	0.6	0.6	Türkiye	9.0	10.9	9.6
Romanya	0.5	0.4	0.3	Srb.ve Karadağ	11.1	7.8	6.7
Orta ve Doğu Av.	95.6	98.5	91.4	Afganistan	5.4	5.8	2.8
				Toplam	78.6	88.3	71.1

Kaynak: Beate Collet, *La construction politique de l'Ausländer*, (eds) Jaqueline Costa-Lascoux ve Patrick Weil, **Logiques d'Etats et Immigrations**, Paris: Kimé, 1992, s. 141.

2.2. Fransa

Fransa nüfusunun %8'ini oluşturan göçmenler, 2005 yılı sonbaharında Paris banliyölerinde başlayan ve daha sonra devletin bir çok noktasına yayılan isyanla gündeme oturmuştu. Aslında günler süren ve hâlâ konuşulan bu isyan aslında ilk değildir. Bizzat olayların büyümesinde yaptığı açıklamalarla önemli bir pay sahibi olduğu ifade edilen İçişleri Bakanı Sarkozy, bir röportajda 1997-2002 arasında toplam 25 günün banliyölerde “isyan ve müdahale” ile geçtiğini belirtmektedir.

Fransa tarihinde bu devletin kitlesel göç aldığı üç dönem sayılabilir. Bunlardan birincisi 1880 yılları civarında yaşanmıştır. İkincisi ise 1920’li yıllarda, özellikle 1926’dan 1931’e kadar, üçüncüsü ise 1960’tan 1974’e kadar olan dönemde yaşanmıştır. Bu dönemlerin ortak özellikleri ekonominin genişleme dönemleri olması ve bunları krizlerin takip etmesidir. Bir başka ifadeyle ekonominin genişleme döneminde önü açılan kitlesel göç, daralma yani kriz dönemlerinde ise kesintiye uğramıştır.

Aslında Fransa’da uluslararası göç olgusunu incelemeye çok daha eskilerden başlamak mümkündür. Çünkü bu devlet tarihinde nüfus hareketlerinin özel bir yeri vardır. Fakat konumuzu ilgilendiren çerçeveden baktığımızda süreci 19. yüzyıldan itibaren ele almak daha uygun görünmektedir. 19. yüzyılda 1800-1851 yılları arasında göçler pekiyi bilinmemektedir. Ancak göçmenlerin sayısının 1800’de 100 bin 1851 yılında 380 bin civarında olduğu söylenebilir. Dolayısıyla bu dönemde bir artıştan söz edebilir.¹⁷⁷ Fakat göçe dair 19. yüzyıl boyunca bir sınırlamaya gidilme gereği duyulmadığını, bu konuya ilişkin düzenlemelerin yüzyıl sonuna doğru gerçekleştiği görülmektedir.¹⁷⁸

1850’den itibaren Avrupa’nın diğer devletlerinden farklı olarak ayrıca doğum oranının düşük olduğu devlette, tarım ve özellikle endüstride pek vasıf gerektirmeyen işleri yapacak iş gücü sıkıntısı yaşandığı görülmektedir.¹⁷⁹ Bu dönemde çalışma alanında mekanizasyon ve büyük demiryolu inşaatları dolayısıyla işgücü ihtiyacı yükselmekteydi. Önemli bir endüstrileşme sürecinin yaşandığı 1890’lardan Birinci Dünya Savaşı’na kadarki dönemde devletteki iş gücü ihtiyacının büyük oranda İtalyanlar, Belçikalılar, Avusturyalılar ve

¹⁷⁷ Georges Photios Tapinos, *L’immigration étrangère en France 1946-1973*, **Travaux et Documents Cahiers**, No. 71, Presses Universitaires de France, 1975, s. 2.

¹⁷⁸ Jack Schieffer, **Marché du travail libre circulation et migration des travailleurs**, Paris: Dalloz et Sirey, 1961, s. 216.

¹⁷⁹ Pierre Milza, *Une immigration ancienne et structurelle*, **Problèmes politiques et sociaux**, No. 916, 2005, s. 14.

Polonyalılar tarafından karşılandığı görülmektedir. Bu dönemle ilgili fikir verebilmesi açısından 1880-90 yılları arasında tarımdaki işgücünün %13'ünün yabancı kökenli olduğu ve diğer sektörlerde bu oranın daha yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Hatta göçmen işgücünün bu yoğun kullanımı daha sonraki dönemlerde de görülecek bir şekilde yerli işçilerin tepkisini doğurmuş ve 1899'da hükümet şirketlere göçmenlerin istihdamı açısından üst sınır koyma gereği duymuştur.¹⁸⁰

Birinci Dünya Savaşı ile birlikte başka tür bir 'iş gücü ithali' yaşandığını görmekteyiz. Çünkü bu dönemde savaş dolayısıyla çalışanların önemli bir bölümü askere alındığından iş gücü sıkıntısı çeken Fransa, bu sıkıntıya cevap olarak sömürgelerinden yüzbinlerle ifade edilen işçi getirmiştir. Bunlar özellikle silah fabrikalarında askeri koşullarda çalıştırılmış ve halktan yalıtılmışlardır. Savaşın bitiminden hemen sonra ise, 1919'da, geri gönderilmişlerdir. Aynı yöntem İkinci Dünya Savaşı sırasında da uygulanmıştır.

Ateşkesten hemen sonra Fransız hükümetinin şu emri verdiği ifade edilmektedir: *"yabancıları işten önce atın, işe en son alın"*.¹⁸¹ Sonraları çokça tekrar edilecek bu emir sonrasında göçmenlerin yoğun olarak devlete kabul edileceği bir sürece girilmiştir. Bunun nedeni olarak özellikle devletin demografik durumu gösterilmektedir.¹⁸² Fakat bunu iki şekilde açıklamak mümkündür. Birincisi devletdeki geleneksel olarak nitelendirilebilecek nüfus artışının düşüklüğüdür. İkincisi ve dönem özelinde öne çıkan ise, savaşta yaşanan büyük insan kayıplarıdır. Savaşta asker olarak ölen bu insanların savaş öncesinde ekonomi için işgücü işlevi gördüğü düşünüldüğünde, bu kayıpların önemi daha kolay anlaşılacaktır.

Dolayısıyla Birinci Dünya Savaşı sonrasında göçmen işçilerin sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu dönemde göçmenler arasındaki en kalabalık topluluklar İtalyanlar ve Polonyalılardır.¹⁸³ Sayısal verilere bakıldığında göçmen topluluğu 1931 yılında 2.7 milyona yükselmiştir.¹⁸⁴ 1929'daki kriz sonrasında 10 Ağustos 1932 tarihli bir yasa ile göçün sınırlandırılması gereği duyulmuştur. Bununla birlikte 1936 yılında, %30'u maden

¹⁸⁰ Schieffer, op. cit., s. 160.

¹⁸¹ René Gallisot, Bouzama Nadir ve Clément Ghislaine, **Ces migrations qui font le prolétariat**, Paris: Méridiens Klincksieck, 1994, s. 41.

¹⁸² Antoine Richard, **Migration et développement inégale du capitalisme à l'échelle mondiale**, Paris: Institut international de Recherche et de Formation, 1974, s.14.

¹⁸³ Schieffer, loc. cit.

¹⁸⁴ Serge Lerat, **Les population du monde**, Paris: Bréals éditions, 1994, s. 168.

ocaklarında olmak üzere 1.245.000 yabancı işçinin Fransa'da istihdam edildiği görülmektedir.¹⁸⁵

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde göçün örgütlenmesi konusunda 02.11.1945 tarihli Karar'la devlete öncelik verilmiştir. Bu çerçevede devlet içerisinde kurumlaşmaya gidilmiştir. Bu önemli bir gelişmedir çünkü daha önceki dönemde göç patronlar tarafından kurulan özel bir şirket (Société Générale d'Immigration) tarafından örgütlenmiş ve şirket bu konuda monopol hakkını elinde tutmuştur.¹⁸⁶ Fakat dünya savaşları ve 1929 bunalımı devletin müdahalesinin önünü açan bir işlev görmüştür.¹⁸⁷

Savaş sonrası dönemde, 1950-55 yılları arasında göç çok azdı ve Fransız ekonomisinde önemli bir rol oynamamıştır.¹⁸⁸ Ayrıca bu dönemden 1960'ların başına kadar işçi sendikaları göçmen alımına net bir karşı duruş sergilemişlerdir.¹⁸⁹ Göçün gelişimi açısından 1956 yılı önemli bir dönemeç olmuştur. Çünkü şirketlerin iş gücü ihtiyaçlarında yükselme yaşanmış ve demografik zorunluluklara dair ifade edilenler yerini saf ekonomik mantığa bırakmıştır.¹⁹⁰

1974'teki emek göçünün askıya alınması kararı istenen sonucu vermemiştir. Bunun nedenini Marie dönemin yetkililerinden birinin ifade ettiklerinden hareketle açıklamaktadır. Marie'nin aktardığı sözlerinde dönemin Çalışma Bakanlığı Nüfus ve Göç Direktörü Michel Massenet 1962'de "*Cezayirli emeğin hareketli olduğu bölgelerde ve branşlarda Fransa'daki emeğin yapısındaki katılığın sakıncalarını kapatabilme*" özelliğine vurgu yapmaktadır. Marie'ye göre sadece Cezayirli değil, tüm göçmen çalışanlara atfedilebilecek bu özellik/kalite göçmen emeği "üretim sisteminin yapısal bir elemanı" haline getirmiştir. Bu yapısal karakter aynı zamanda, kriz sonrasında (1970'lerin sonunda) üretimin yapısını ve çalışmanın organizasyonunu değiştirmeden, göçmen emeğin yerine geçirme girişiminin başarısızlığını da açıklamaktadır.¹⁹¹

Bu başarısızlık tespitlerinin pek çok kez yapılması 1974 sonrası sınırlamanın ön plan

¹⁸⁵ Schieffer, op. cit., s. 101.

¹⁸⁶ Tapinos, op. cit., s. 78.

¹⁸⁷ Richard, op. cit., s.11.

¹⁸⁸ Tapinos, op. cit., s. 36.

¹⁸⁹ Gallisot et. al., op. cit., s.84.

¹⁹⁰ Patrick Weil, *La politique française d'immigration*, **Pouvoirs**, Sayı: 47, 1988, s. 45-60.

¹⁹¹ Claude-Valentin Marie, *Entre économie et politique: le 'clandestin', une figure sociale à 'géométrie variable'*, **Pouvoirs**, Sayı: 47, 1988, s. 76.

da olduğu düzenlemelerin ve bunların sık sık ve daha da sertleşen düzenlemeler yoluyla değiştirilmesinin önünü elbette alamamıştır. Denilebilir ki bunların ilk adımı Valéry Giscard d'Estaing döneminde 1975 yılında uygulamaya konmuştur. Alınan tedbirlerden bazıları ise şunlardır: Sınırların daha sıkı kontrolü, yasa dışı konumdaki göçmenler açısından 1974 öncesinde neredeyse sıradan bir uygulama haline gelen affin reddi, bazı Afrika devletleri vatandaşlarının serbest dolaşım hakkının kaldırılması. Ayrıca 21 Aralık 1975 tarihinde çalışma yasasına eklenen bir madde ile çalışma izni verilmesinin istihdam durumundan dolayı reddedilmesi olanağı yaratılmıştır.¹⁹² Bu önlemleri 1976 yılında göçmenlerin dönüşünü özendirmek için yapılan düzenlemeler izlemiştir.¹⁹³

1945 tarihli kararlar 1980 tarihli Bonnet yasası arasında yabancıların girişi ve kalışı ile ilgili hiçbir yasa bulunmuyorken Bonnet yasası ile yabancılarla ilgili yasaların sık sık değiştiği bir döneme girilmiştir. 10 Ocak 1980 tarihli Bonnet yasası ilk kez önemli bir tarzda 1945 tarihli kararı değiştirmiştir. Bu yasayla yabancıların devlete giriş şartları daha da zorlaştırılmıştır. Bu yasadaki hemen sonra yapılan Şubat 1981 tarihli Peyrefitte yasası ile yabancılara yönelik polis kontrolü sıklaştırılmıştır.¹⁹⁴ İktidara gelen solun, yaptığı 27.10.1981 tarihli yasa ile Bonnet yasası kaldırılmıştır. Yeni getirilen düzenleme ile 1945 tarihli karara göçmenler lehine önemli garantiler konulmuştur.

1986'da iktidara gelen sağ hükümetin yaptığı Pasqua yasası sınırlayıcı düzenlemeleri ile öne çıkmaktadır. Bu dönemde yaşanan bombalama olayları sonrasında daha önce vize zorunluluğu olmayanlara vize uygulaması zorunluluğu getirilmiştir. Fakat bu önlem daha sonra "göç riski olan" devletler için süreklileştirilmiştir. 02.08.1989 tarihli Jaxe yasası ile ise 1981 yılındaki yasaya benzer bir tarzda yabancılar lehine düzenlemeler (göçmen kartı, ya da ailesel bağları olanların sınırdışı edilmesine karşı koruma gibi) yapılmıştır. Debré yasası (24 Nisan 1997) ise temelde sınırlayıcı önlemleri ile öne çıkmaktadır. Mayıs 1998 tarihli Chevènement yasası hayatı tehlikede olanlara geçici sığınma hakkı, aile ve özel hayatı dolayısıyla geçici oturma izni, yasadışı bir konumda olsa dahi on yıldan fazla kalanlara göçmen kartı ya da hasta yabancılar için geçici oturma izni gibi düzenlemeler içermiştir.¹⁹⁵

¹⁹²Daniel Lohack, *La politique d'immigration en France et l'évolution*, (eds) Emmanuelle Bribossa ve Andrea Rea, **Les nouvelles migrations Un enjeu européen**, Brüksel: Complexe, 2002, s. 210.

¹⁹³ Gallisot et. al., op. cit., s.136.

¹⁹⁴ Lochak, loc. cit.

¹⁹⁵ Ibid., s. 210-214.

Göçmenlerle ilgili yürürlükte olan yasal düzenlemeler ise 18 Mart 2003 tarihli iç güvenlikle ilgili Perben yasası, 26 Kasım 2003 tarihli göçe dair yasa ve 10 Aralık 2003 tarihli sığınma yasasıdır. Elimizdeki Institut national d'études démographiques tarafından üretilen verilerin son beş yılı üzerinden baktığımızda ise 1999-2003 yılları arasında Fransa'ya artan sayıda göç yaşandığını görmekteyiz. 1999'da 145.120 olan göçmenlerin sayısı, 2001'de 182.694 olarak gerçekleşmiş, 2003'te 215.397 olmuştur. Ayrıca bu rakama önemli orandaki yasadışı göçmen girişini de eklemek gerekmektedir. Çünkü son 6 yılda Fransa'ya yasadışı göçmen girişinin yaklaşık %92 arttığı ifade edilmektedir. Göçmenler genel olarak büyük şehirlerde yoğunlaşmıştır. Yaklaşık olarak iki göçmendenden biri 200.000 üstündeki şehirlerde yaşamaktadır.

2003 yılında çalışmak amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu dışından giriş yapanların dağılımına bakıldığında sürekli çalışma izni alan nitelikli çalışanların 6 900, zamana bağlı izinle gelenler nitelikli çalışanların ise 1.600 olduğu görülmektedir. Toplam sayıları ise 8.500'dür. Vasıfsız çalışanların hepsinin geçici izinle geldiği, içlerinde sezonluk çalışanların sayılarının 14.600 olduğu, toplamlarının ise 23.600 olduğu görülmektedir. Vasıflı ve vasıfsız çalışanların genel toplamı ise 32.100'dür. Genel olarak göçmenlerin çalıştıkları sektörlere bakıldığında Tablo 4'ten de görülebileceği gibi göçmenler büyük oranda hizmet sektöründe çalışmaktadır. Bu oran 1990 yılında %55,6'ken 1999 yılında önemli bir artışla %67,8 olmuştur. Bununla birlikte ifade edilen oran hizmet sektöründe çalışan toplam aktif nüfusun oranından (%71,7) biraz daha düşüktür. Fakat hizmet sektöründe Avrupa dışından gelen göçmenler üzerinden bakıldığında %72,1 olduğu ve hizmet sektöründe çalışan toplam aktif nüfusun oranını aştığı görülmektedir. Endüstriye baktığımızda ise tersi bir eğilim görmekteyiz. Çalışan toplam aktif göçmenlerin 1990'da %41,2'si endüstride çalışırken bu oran 1999 yılına geldiğinde %29,5'e inmiştir. Yine de bu oran aynı eğilimi izleyen çalışan toplam aktif nüfusun oranına nazaran (1999'da %24,2) daha yüksektir. Aynı durum çalışan toplam Avrupalı olmayan aktif göçmen nüfus (1999'da %25,7) için de söylenebilir. Aslında aktarılan rakamlar 1974 sonrası krizi sonrası genel eğilimin bir yansımasıdır. Buna göre endüstrinin payı gittikçe azalırken hizmet sektörünün payı artmaktadır.

İşsizlik açısından bakıldığında ise göçmen aktiflerin işsizlikten yerli aktiflere nazaran daha çok etkilendiği görülmektedir. 2004 yılı itibarıyla yerli aktifler arasındaki işsizlik oranı %9,2'iken göçmen aktifler arasında %17,4'tür. Kadınlar arasında (%20,1) erkekler arasında (%15,3) olduğundan daha fazla işsiz bulunmaktadır. Buna karşılık Fransa vatandaşı olan

göçmenler arasında işsizlik daha azdır. Ayrıca işsizlik oranı göçmenlerin geldikleri devlete ve bölgeye göre de farklılık göstermektedir.¹⁹⁶ Örneğin Avrupalı olmayan göçmenlerin işsizlik oranı 1999 yılı itibariyle %28'dir.

2.3. İngiltere

Uluslararası göç olgusu açısından AB'nin en önemli devletlerinden biri konumundaki İngiltere farklı bir konuma sahiptir. Çünkü İngiltere açısından "göç politikası" formülasyonu tartışmalıdır. Göçü durdurmak dışında bu devlette hükümetlerin alana ilişkin bir planı ya da sosyal perspektifleri olmamıştır. İngiltere'nin bir göç politikası olmamasının nedeni geleneksel olarak göç veren bir devlet olmasıdır. Gerçekten de birazdan üzerinde duracağımız gibi İngiltere'de dış göç tarihsel süreç içerisinde önemli bir yer tutmuştur. Öyle görünüyor ki bu yerini nispeten korumaktadır. İngiltere'nin yabancı emek politikası olmadığı görüşünde olan Hollifield ise, bunun nedenini İngiliz ekonomisinin hiç bir zaman emek kıtlığı yaşamaması ve her zaman bol miktarda İrlanda kaynaklı emek göçü olması olarak açıklamaktadır. Ayrıca bu yazara göre İngiliz sermayesi daha 19. yüzyılda uluslararasılaşmıştı ve 20. yüzyılda da çok hareketli kaldı. Dolayısıyla emek piyasasının boşluklarını kapatmak için dışardan emek getirmek sorunu yoktu.¹⁹⁷ İngiltere'nin özel konumuna ilişkin bu kısa vurgudan sonra bu devlette uluslararası göç olgusunun gelişimine kısaca gözatabiliriz.

Dış göç İngiltere'de 16. yüzyıldan beri önemli bir yer tutmaktadır. 1950'li yılların öncesine bakıldığında bu devlete yönelen göç hareketlerinin çok az olduğu görülmektedir. Gelişen hareketler ise İkinci Dünya Savaşı sonrası süreçte Commonwealth devletlerinden İngiltere'ye yaşanan göçlerle karşılaştırılamazdı.¹⁹⁸

Bu devletten başka devletlere yaşanan göçe baktığımızda kısaca şunları söyleyebiliriz: İngiltere'den 18. yüzyıl boyunca 1.5 milyon kişi ayrılmıştır. 19. yudan 1930'a kadar ise ayrılan kişi sayısı 20 milyon kadardır. Göç edenlere ilişkin dönemin İngiliz politikasının ise

¹⁹⁶ Catherine Borrel ve Julien Boëldieu, *La population active immigré, Problèmes politiques et sociaux*, No. 916, 2005, s. 24.

¹⁹⁷ Hollifield, op. cit., s. 44.

¹⁹⁸ David Coleman, Paul Compton ve John Salt, *Démographie des populations immigrantes: le cas de Royaume-Uni*, (eds) Werner Haug, Paul Compton ve Youssef Courbage, *Etudes démographiques*, No. 38, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002 s. 511.

nüfus fazlalığından kurtulmak ve Commonwealth devletlerine İngiliz kökenli insanlar yerleştirmek olduğu ifade edilmektedir.¹⁹⁹

İngiltere'den başka devletlere yaşanan göç yakın zamana kadar İngiltere'nin aldığı göçten daha fazla olmuştur. Ancak 1970'lerin sonunda İngiltere'nin kabul ettiği göç, verdiği göçü dengeleyebilecek bir konuma gelmiştir.²⁰⁰ Simon'a göre İngiltere'nin kabul ettiği göçün miktarı 1983'e kadar İngiltere'yi terkedenden miktarından daha az olmuştur. İngiltere'den başka devlete dair yaşanan göçe ilişkin bu yazarın işaret ettiği bir başka nokta ise, 1970'lerin başından beri nitelikli iş gücünün bu göçün temel bileşeni haline gelmeye başlamasıdır. Nitelikli iş gücünün oranı 1973'te İngiltere'den göçün %37'si iken 1985 yılında %89'na yükselmiştir.

İngiltere'den başka devletlere yaşanan göç hâlâ önemini koruyor görünmektedir. Çünkü İngiltere Ulusal İstatistik Dairesi'ne göre 2005 yılında İngiltere'den 359 500 kişi ayrılmıştır. On yıllık dönemde %50 artış anlamına gelen bu rakamın %60'ını İngiltere vatandaşları oluşturmaktadır. İngiltere vatandaşlarının oranı bugüne kadar görülmuş en yüksek orandır. Bu kişilerin tercih ettikleri devlet ve bölgeler ise şunlardır: Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, Latin Amerika ve ABD.

İngiltere'ye yaşanan göçlere bakıldığında ilk ifade edilmesi gereken İrlanda'dan bu devlete yaşanan göçtür. 19. yüzyılda daha önce vurguladığımız gibi İrlanda'dan büyük göçler yaşanmıştır. Elbette İngiltere bu göçlerin hepsini almamıştır. Fakat tarihsel süreç üzerinden bakıldığında İrlanda İngiltere'nin göç aldığı devletlerin başında gelmiştir. Öyle ki bugün halen devletin birçok şehrinde İrlandalılar önemli bir yer tutmaktadır.²⁰¹

19. yüzyıl boyunca yaşanan bu göç hareketlerine rağmen İngiltere'de göçle ilgili yasal düzenlemelere ancak 1905'te Aliens Act adlı düzenlemeyle başlanmıştır. Bu düzenlemenin ırkçı gösterilerin sonucu olarak kabul ettiği ifade edilmektedir. Aliens Act ile göçmenler üzerinde sürekli bir kontrol kurulmuştur.

¹⁹⁹ Kristin Couper, *Quelques aspects de la politique d'immigration de la Royaume-Uni*, Actes, No. 61, 1987, s. 8.

²⁰⁰ Paul Compton ve Youssef Courbage, *Rapport de synthèse*, (eds) Werner Haug, Paul Compton ve Youssef Courbage, *Etudes démographiques*, No. 38, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002, s. 593.

²⁰¹ Coleman et. al., op. cit., s. 511.

İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme bakıldığında ise bu dönemin hemen başında önemli bir işgücü ihtiyacı tespiti yapıldığı görülmektedir. Bu tespiti 1947’de yapan Krallık Nüfus Komisyonu, Avrupa devletlerinden gelecek göçmenler için European Voluntary Workers Scheme’i oluşturmuş, fakat ileri sürülen şartlar çok sıkı olduğundan yeterli sayıda aday bulunamamıştır. Komisyonun Avrupalıları tercih etmesinin altında “nüfusun ırksal homojenliğini korumak” kaygısı vardır. Bu başarısız girişimin ardından tespit edilen işgücü ihtiyacı ise devlete girişleri serbest olan İrlandalılar, Karayipliler, Hindistanlılar ve Pakistanlılar tarafından 1949’dan başlayarak “kendiliğinden” karşılanmıştır.²⁰²

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde İngiltere’de yaşanan ve esasta eski sömürgelerinden, Commonwealth devletlerinden gelen göçlerle birlikte, direkt olarak göçle ilgili ya da göçmenleri etkileyen çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Bunlardan ilki 1948 yılındaki vatandaşlıkla ilgili yasadır. Bu yasa göç hareketleri açısından hiçbir değişiklik getirmemiştir. Fakat sonraki tartışmalarda özel bir yer tutmuştur ve 1981 yılında British Nationality Act’ın yerini aldığı bu düzenleme, yürürlükte kaldığı süreç içerisinde yapılan sınırlayıcı düzenlemeler açısından bir hukuki çerçeve oluşturmuştur.²⁰³

1962’deki Commonwealth Immigrants Act, Commonwealth vatandaşlarına girişini sınırlayarak yalnızca “imparatorluktan miras prensipler” ile değil, fakat özellikle savaş sonrasındaki yeni Commonwealth bağlamı ile önemli bir kopuş anlamına gelmiştir.²⁰⁴ 1962 yılındaki değişikliğin temel sebebi “emperyalist sınırların açıklığı” anlayışının terkedilmesi olmuştur. Bu düzenlemenin yapılmasında 1958 Eylül’ündeki ırkçı saldırıların da önemli bir etkisi olmuştur.²⁰⁵ 8 Kasım 1965 tarihli Race Relations Act’la birçok alanda süren ayrımcılık yasaklanmıştır.²⁰⁶ 1968 yılındaki yeni Race Relations Act’da ise ayrımcılık tanımı genişletilmiş ve “ırklar arasındaki ilişkiler” alanında faaliyet gösterecek bir Komisyon (Community Relations Commission) kurmuştur.²⁰⁷

İkinci Dünya Savaşı’nda İngiltere’nin aldığı göçün seyri genel olarak Avrupa’da gerçekleşen sürece benzer bir seyir izlemiştir. 1970’lerin başındaki krizle birlikte eski

²⁰² Couper, loc. cit.

²⁰³ John Crowley, *Consensus et conflits dans la politique de l’immigration et des relations raciales au Royaume-Uni*, (eds) Jaqueline Costa-Lascoux ve Patrick Weil, **Logiques d’Etats et Immigrations**, 1992, Paris: Kimé, s.74.

²⁰⁴ Ibid., s. 81

²⁰⁵ Ibid., s. 82.

²⁰⁶ Ibid., s. 89.

²⁰⁷ Ibid., s. 90.

sömürgelerden gelen emek göçünün iyi bir seçenek olmadığı açığa çıkmıştır. Bu duruma emek göçüne yönelik daha sınırlayıcı tedbirler alınarak cevap verilmiştir. Fakat alınan tedbirler tersi bir etki yaratmış ve aile birleşimi göçü ve evlilikler artmıştır. Bu süreç sığınma başvurusunda bulunanlar, mülteciler ve yasadışı göçle hızlanarak devam etmiştir.²⁰⁸

Bu döneme rastlayan yasal düzenleme ise 1971 yılında Muhafazakârlar tarafından yapılan Immigration Act adlı düzenlemedir. 1962 ve 1968 düzenlemelerini ilga eden, ama 1968’de konulan çerçeveyi alt üst etmeyen bu düzenlemeyle emek göçü çerçevesinde göç etmiş olanların süresiz oturma hakkı kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra bir Commonwealth vatandaşının süresiz oturma hakkı sahibi olabilmesi için daha önce bir işte en az 4 yıl çalışması gerekmektedir. 1971 tarihli düzenleme öncesinde yasadışı olarak İngiltere’ye giriş yapmış bir göçmen ancak girişinden 24 saat sonraki sürede sınırdışı edilebiliyorken, söz konusu düzenleme ile bu süre 5 yıla çıkarılmıştır. Bu değişikliklerle Commonwealth vatandaşlarının konumu Commonwealth dışından gelenlerle neredeyse aynılaştırmıştır.²⁰⁹

30 Ekim 1981’de yasalanan ve fakat 30 Ekim 1983’te yürürlüğe giren British Nationality Act ise 1971 tarihli düzenleme Commonwealth kökenli göçmenlerin (ve genel olarak göçmenlerin) konumunu daha da kötüleştiren bir başka önemli düzenleme olmuştur. British Nationality Act geniş anlamda vatandaşlık tanımının içerisine sokulan Birleşik Krallık ve kolonilerin vatandaşlarını üçe ayırmış, yalnızca bir grubu (British citizens) vatandaşlığın getirdiği haklardan ve özgürlüklerden yararlanan grup olarak belirlemiştir. Söz konusu düzenleme ayrıca ‘jus soli’, yani devlete doğanların irade beyanı yoluyla vatandaş olabilmesi şeklindeki düzenlemeyi kaldırmıştır. Böylelikle göçmenlerin çocuklarının irade beyanı yoluyla vatandaşlık olanağı ortadan kalkmıştır.²¹⁰

İngiltere’nin göçmenlerinin büyük çoğunluğunun geldiği devletlerden gelenlerin oluşturduğu etnik gruplar savaş sonrası dönemde önemli bir artış göstermiştir. 2000 yılı itibariyle 4.1 milyona ulaşan bu toplulukları oluşturanların yarısı İngiltere doğumludur.²¹¹ Ayrıca bu grubun %49’u 25 yaşın altındadır.²¹² Bu azınlıkların büyük kısmı devletin Güney doğusunda yaşamaktadır. 2000’li yılların başı itibariyle bunların %44.8’i Büyük Londra’da

²⁰⁸ Coleman et. al., op. cit., s. 554.

²⁰⁹ Cromwley, op.cit., s. 94.

²¹⁰ Ibid., s. 100-101.

²¹¹ Coleman et. al., op. cit., s. 555.

²¹² Ibid., s. 534

ikamet etmekteydi. Ayrıca West Midlands, West Yorkshire ve büyük Manchester gibi kentler de azınlıkların yoğun olarak ikamet ettiği yerlerdir.²¹³

Göçmenler açısından bakıldığında 2003 yılında İngiltere'deki göçmen nüfusun %6.9 yükselmeye 2.865.000'e ulaştığı görülmektedir. Bu haliyle toplam nüfusun %4.8'ini oluşturmaktadır. Göçmenler geldikleri kıtalara göre ayırma tabi tutulduğunda Avrupa kökenlilerin %43.5 ile en yoğun göçmen grubunu oluşturduğu görülmektedir. Asya kökenliler göçmenlerin %24.9'unu, Afrika kökenliler ise %16.8'ini oluşturmaktadır. Devlet bazında göçmenlerin içerisindeki en kalabalık gruplar, İrlanda (%13), Hindistan (%5.5), ABD (%4.7), Avustralya (%4), ve Fransa (%3.8) kökenlilerdir. Göçün gelişim seyri açısından 1993-2002 yılları arasındaki dönemin başında, 1993 yılında, İngiltere'den göç edenler göç alanlardan daha fazladır. Göç bakiyesi 1.200'dür. Daha sonraki dönemde İngiltere'ye göç edenlerde sürekli bir artış meydana gelmiş ve 2001 yılında göç bakiyesi en yüksek noktasına varmış, +171.800 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise bu devlete göç %10.7 düşerek 153.400 olmuştur. Bu düşüşün nedeni İngiltere vatandaşlarının artan sayıda başka devletlere göçü ve devletin aldığı göçte önemli orandaki (33.5 %) düşüştür.²¹⁴

İngiltere'deki aktif göçmenlerin sayısında ise 1996 yılından itibaren önemli bir artış meydana gelmiştir. 2003 yılında ise göçmenler bir önceki yıla göre %7.1 artarak 1.396.000 olmuştur. Bu haliyle aktif göçmenler toplam aktif nüfusun 4.9 %'unu oluşturmuştur. 2003 yılı itibarıyla Avrupa kökenliler bu devlete çalışan göçmenlerin %45'ini oluşturmaktaydı. Asya kökenliler %21.2'sini Afrika kökenliler ise %15.9'unu oluşturmaktaydı.

²¹³ Ibid., s. 545.

²¹⁴ Coleman et. al., op. cit., s. 556.

Tablo 5 İngiltere’de göçmenlere verilen çalışma izinlerinin, ilk kez verilenler dâhil, yıllara göre dağılımı (1999-2002)

	1999	2000	2001	2002
Hindistan	5 700	12 300	16 900	19 000
ABD	9 700	12 700	11 100	9 500
Güney Afrika	3 300	4 400	7 100	8 000
Avusturalya ve Yeni Zellanda	3 800	5 700	7 900	7 800
Diğer ülkeler	19 500	29 500	42 100	44 300
Toplam	42 000	64 600	85 1 00	88 600

Kaynak: Kristin Couper, Quelques aspects de la politique d’immigration de la Rayaume-Uni, Actes, No. 61, 1987, s. 8.

Çalışmak amacıyla İngiltere’ye göç edenlere verilen uzun süreli izinler üzerinden baktığımızda bu kişilere verilen izinlerin 2002 yılında bir önceki yıla göre %4.5 artarak %19.8’e ulaştığını görmekteyiz. Tablo 5’ten de görülebileceği gibi 2002 yılında 88 600 çalışma izni dağıtılmıştır. Bu oran bir önceki yıla göre %4 artış demektir. Fakat 2000 ile 2001 yılları arasında yaşanan %32’lik artışa göre önemsiz kalmaktadır. Kendilerine çalışma izni verilenlerin geldikleri devletlere baktığımızda, Hindistan’ın önceki döneme göre önemli bir ilerlemeyle (%12) ilk sırada olduğunu, ikinci sırada ise bir önceki döneme göre %14’lük bir düşüşle ABD kökenlilerin bulunduğunu görmekteyiz. Ayrıca kişilere yönelik hizmetler, güvenlik hizmetleri ve lokantacılık gibi hizmet sektörlerinde göçmenlerin payında önemli ilerlemeler olduğu tespiti yapılmaktadır.

2.4. İtalya

İtalya diğer Güney Avrupa devletleri gibi çok uzun süre çok önemli miktarlarda göç veren bir devlet olmuştur. Yapılan bir değerlendirmede İtalya’nın göç alan bir devlet konumunda olmadığı dönemde “Modern zamanlarda hiçbir Avrupa halkı”nın “başka devletlere ve başka kıtalara” İtalya kadar göç vermediği tespiti yapılmıştır. Sanayileşme süreciyle birlikte Batı Avrupa’nın endüstri ya da tarım alanlarına İtalya büyük kalabalıklar

göndermiştir. 1870'lerden itibaren Birinci Dünya Savaşı'na kadar yıllık 100 ile 200 bin kişi İtalya'dan Alpleri aşarak, sürekli ya da sezonluk işçi olarak Batı Avrupa'da yollar, kanallar, demiryolları, fabrikalar, evler inşa etmeye, maden ocaklarında, fırınlarda, tarımda ve yerli işçilerin tiskinti verici bulduğu için yapmadığı işlerde çalışmaya gitmekteydi.²¹⁵ Sayısal olarak ifade etmek gerekirse 1861-1970 yılları arasında İtalya'dan başka devletlere net göç 9 milyonu bulmuştur.²¹⁶ Bu durumun sonucu olarak İtalya bu dönemde Avrupa'da göçmenlerin serbest dolaşımının ve Avrupa devletlerinin emek piyasasına sınırsız girişinin savunucusu olmuştur.²¹⁷

Bu durumun sonucu olarak İtalya'da göçmenlerle ilgili yasal düzenlemeler nispeten yenidir. 1930'lu yılların sonu 1940'lı yılların başında kamu güvenliğini koruma düzenlemelerinden beri, İtalya'da göçmenlerle ilgili yasal düzenleme bulunmamaktaydı. Çünkü bu dönemde İtalya'dan başka devletlere yaşanan göçlerle ilgilenilmekteydi. 30 Aralık 1986 tarihli ve 943 numaralı yasa bu boşluğu doldurmak amacıyla yapılmıştır. Bu yasanın değişikliklere uğraması için çok beklemek gerekmemiştir. 28.02.1989 tarihli yasa-kararname ile söz konusu yasada değişikliklere gidilmiştir.²¹⁸ Aslında 943 numaralı yasanın kısa bir süre sonra değiştirilmesi, sonraki süreçte devam edecek bir eğilimin habercisi olmuştur. Çünkü bu yasadaki değişiklikler göçmenlere ilişkin olarak kısa aralıklarla yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bunun ilk örneği 1995 yılındaki sınırları kapatmayı ve sınırdışı etmeyi, soruna yanıt olarak kabul eden Dini yasası olmuştur. 1998 yılındaki Turco-Napolitano yasası ise göçmenlere aile birleşimi hakkı, sağlık hizmetlerinden eğitimden ve sosyal güvenlikten yararlanma gibi haklar tanımıştır. Bununla birlikte bu yasanın uygulanması ve İçişleri Bakanlığı'nın çok sayıda genelgesi, polis baskısının ön plana alındığı ve göçmenlerin yasal konuma kavuşmasının sarsıldığını göstermektedir.²¹⁹

²¹⁵ Schieffer, op. cit., s. 64.

²¹⁶ Lerat, op.cit., s. 91.

²¹⁷ Schieffer, op.cit., s.220.

²¹⁸ Giampiero Rellini, *Les étrangers en Italie: une politique à l'épreuve des faits*, (eds) Jaqueline Costa-Lascoux, ve Patrick Weil, **Logiques d'Etats et Immigrations**, Paris: Kimé, 1992, s. 182.

²¹⁹ Salvatore Palidda ve Alessandro Dal Lago, *L'immigration et la politique d'immigration en Italie*, (eds) Emmanuelle Bribossa ve Andrea Rea, **Les nouvelles migrations Un enjeu européen**, Brüksel: Complexe, 2002, s. 189.

2002 yılındaki Bossi-Fini yasası ise oturma iznini çalışmaya bağlamakta ve işverenin ilk iki yıl için garanti vermesini şart koşmaktadır.²²⁰ Ayrıca bu yasaya göre tüm yasal konumdaki göçmenler parmak izlerini ve fotoğraflarını polise vermek zorundadır.

İtalya'da yasadışı göçün yaygınlığı ile devletin ekonomik yapısı arasında ilinti kurulmaktadır. Yasadışı göç, kayıtlı ve kayıtdışı yapıların birbirinin içine girdiği bir ekonomide artıyorsa benzerdir. İnşaat, küçük atölyeler, ulaşım ve ev işleri gibi sektörlerde yasadışı göçmenleri kullanmayı kolaylaştıran zincirleme taşeronluk çok yaygın durumdadır.²²¹

Yasa dışı göç söz konusu olduğunda, İtalya'da yükselen yabancı düşmanı-ırkçı hareketle arasındaki bir çeşit bağa da işaret etmek gerekmektedir. Bilindiği üzere bu eğilim ifadesini Kuzey Ligi'nde bulmaktadır. Berlusconi ile hükümet ortağı olacak kadar etkin olan bu hareketin taraftarları bir televizyon programında "Göçmenleri yakmak lazım!" diyebilecek kadar ileri gidebilmektedirler. Fakat bu nefretin diğer bir yüzü ise aynı hareketin bazı taraftarlarının yaşa dışı konumdaki göçmenleri çalıştırmaya özel eğilimleridir. Bu durum özellikle Milan'da inşaat sektöründe Sendikalar ve diğer bazı kuruluşlar tarafından tespit edilmiştir. Dolayısıyla, Palidda ve Dal Lago'ya göre, 'göçe karşı savaş'ın amacı uysal, angaryaya gelir ve her türlü sömürüye açık işgücünü korumaya hizmet etmektedir. Irkçı şiddet özel olarak bu duruma katlanmak istemeyen göçmenlere karşı gelişmektedir.²²²

2003 rakamlarına göre İtalya'da toplam 1.4 milyon göçmen bulunmaktadır. Bu sayı İtalya nüfusunun %2.8'ini oluşturmaktadır. Göçmenlerin %86'sı AB dışından gelmektedir. Göçmenler arasında orta ve doğu Avrupa ülkelerinden gelenler (%42.2), Kuzey Afrikalılar (%16.2), ve Orta ve Güney Amerika'dan (%10.7) gelenler en kalabalık grupları oluşturmaktadır.

İtalya'da 2002 yılında dağıtılan oturma izinlerinin üçte ikisi çalışma amaçlı göç edenlere ve aile birleşimi temelinde gelenlere dağıtılmıştır. Bununla birlikte çalışma amacıyla gelenlerin göçü toplam içerisinde en büyük payı (139.125, %35.8) oluşturmaktadır. Ayrıca toplam oturma izinlerine bakıldığında çalışma amaçlı verilenlerin sayısı, 2002 yılında toplam 1.512.300 olan oturma izinlerinin (bağımsız statüde çalışanlar ve işsizler dâhil) yarısından

²²⁰ Catherine Withol De Wenden, *Les grands tendances de la politique française d'immigration*, **Migrations et société**, Vol. 17, No. 101, 2005, s. 153.

²²¹ Palidda ve Dal Lago, op. cit., s. 197

²²² Ibid., s. 196

fazlasını (834.400) oluşturmaktadır. Bu veriler incelediğimiz Batı Avrupa devletlerinin durumundan ciddi bir farklılığı ortaya koymaktadır. İtalya’da ve inceleyeceğimiz diğer Güney Avrupa devletlerinde Batı Avrupa’nın eskiden beri göç alan devletlerine nazaran çalışma amaçlı göç nispeten baskın durumdadır. Bu devletlerle İtalya’nın bir diğer farklılığı ise göçmenler arasındaki işsizlik oranının genel işsizlik oranından pek farklı olmamasıdır.

İtalya’nın bir diğer farklılığı da bağımsız çalışan statüsünde olanların çok yaygın olmasıdır. Öyle ki yaklaşık olarak çalışanların beşte biri bağımsız konumdadır. Fakat bu durum göçmenler arasında daha düşüktür. Bağımsız çalışanların oranı özellikle Çin, Senegal ve Nijerya’dan gelen göçmenler arasında daha yaygındır.

İncelediğimiz AB devletlerinde oldukça revaçta olan nitelikli iş gücüne dair politikanın İtalya’da aynı oranda ön planda olmadığı görülmektedir. Nitelikli iş gücüne dair politika yalnızca hemşirelere ve sağlık alanındaki yardımcı pozisyonda çalışan kalifiye elemanlara uygulanmaktadır. Buna karşılık vasıfsız ya da düşük vasıflı olarak nitelendirilebilecek Aile yardımcısı ve sezonluk çalışanların artışı tespiti yapılmaktadır. “Aile yardımcıları” olarak adlandırılan, yerine göre bakıcı ya da hizmetçi olarak ifade edilebilecekler, %50 oranında Filipinler, Peru ve Srilanka’dan gelmektedir. Bunların önemli bir bölümü çıkan aflara rağmen yasadışı bir konumda kalmak zorundadır çünkü sigorta için ödenecek para ortalama geliri olan aileler için altından kalkılamaz bir yük oluşturmaktadır. Sezonluk çalışanlar ise özellikle Turizm sektöründe yaygındır. Bu sektörde sezonluk çalışanlar büyük oranda Doğu Avrupa’dan ve Kuzey Afrika’dan gelmekte ve yaklaşık 300.000 kişiyi kapsamaktadır. Sezonluk çalışmanın yaygın olduğu bir başka sektör olan tarımda ise sayısal veri vermenin zorluğuna işaret edilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ DEVLETLERİN ÜLKELERİNE GÖÇ

1. Göç Politikaları Açısından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye'den AB üyesi devletlerin ülkelerine gerçekleşen göçleri aslında yukarıdaki bölümlerde kısmen de olsa açıklamaya çalıştık. Böyle olmakla birlikte özellikle İkinci Dünya savaşı sonrası Türkiye'den AB üyesi devletlerden olan Almanya'ya yoğun bir işçi göçünün gerçekleştiğini belirtmek gerekir. Bu göç daha sonra diğer üye devletlere de gerçekleşmeye başlamıştır.

1.1. Demografik Tamamlayıcılık: Türkiye'den Avrupa'ya Göç

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, ekonomik olarak gelişimini ve kapasitesini artırmak isteyen Avrupa devletleri misafir işçi statüsünde göçmen kabul etmişlerdir. 1960'larda ise Avrupalı devletler misafir işçilerin yerleşmesine izin vermesi şeklinde bu programı genişletmiştir. 1970'de petrol krizi ve 1980 küresel ekonomik büyüme ile göçmen işçi alımının hızlandığı gözlemlenmiş ancak 2000 yılından itibaren küresel kriz dolayısıyla düşüşe geçmiştir. 20. yüzyılda AB'nin kurulması ve birlik içi serbest dolaşımına izin verilmesi ve 1989'da Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla Doğu'dan Batı'ya yönelen göç hareketlerini ortaya çıkarmıştır²²³. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da ekonomisi sanayileşmeye doğru gelişmiştir. Avrupa bu alandaki iş gücü talebinin karşılanmasını ise çevre devletlerden karşılama yoluna gitmiştir. Bu talebi Akdeniz devletleri başta İtalya olmak üzere İspanya, Yunanistan ve Türkiye'den nitelikli ve niteliksiz iş gücü temini ile karşılamıştır²²⁴

Türkiye'de 20.yüzyılın başlarından itibaren devlet içine ve dışına yönelen kitlesel göçler aynı zamana denk gelmiştir. Bu büyük ölçekli göçler ulusal ve ekonomik faktörlere bağlı gerçekleşmiştir. 1960'lardan itibaren Türkiye'den başka devletlere yapılan göçün temelinde ekonomik faktörlerin rol oynadığı görülmüştür. 1980'lerden itibaren ise Türkiye'ye gerçekleşen göç hareketlerinin iki temel özelliği bulunmaktadır. Bu göç akımları yerleşmek

²²³ Hasan Canpolat ve Hakkı Arıer, **Küresel göç ve Avrupa birliği ile Türkiye'nin göç Politikalarının Gelişimi**. ORSAM Rapor No: 123, 2012, s. 8 .

²²⁴ Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Faruk Gençkaya, **Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere**, TÜBİTAK Projesi, Proje No: 106K291, İstanbul, 2009, s. 181.

amacıyla olabileceği gibi başka bir devlete geçiş için de olabilmıştır.²²⁵ 1960'lı yılların başlangıcından itibaren Türkiye- Avrupa göç sistemi misafir iş gücü göçüyle şekillenmeye başlamıştır. Bu göç hareketi daha sonrasında misafir iş gücünden kalıcı bir nitelik olarak karşımıza çıkmıştır. 1960'lı yıllar aynı zamanda Türkiye'de hızlı bir kentleşme sürecinin gelişimiyle kırsal-kent göçünün oluşumuna katkıda bulunmuştur. Kentleşme sürecinin sonrasında uluslararası iş gücü göçünün eklenmesiyle Türkiye'de ilk önce kırdan kente daha sonra da Avrupa'ya yönelen yoğun göç yaşanmıştır.²²⁶ İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye ekonomik, sosyal olayların etkisiyle, uluslararası göç sisteminde göç veren devlet konumuna geçmiştir. Türkiye'nin kaynak devlet ve Batı Avrupa'nın ise hedef devlet konumunda olduğu bu göç sisteminin temel belirleyicisi göçün iş gücü piyasasındaki arz talep ilişkisinden kaynaklanmasıdır.²²⁷

1970'li yıllarla birlikte Avrupa'ya yönelen misafir iş gücü göçü geçici olmaktan çıkmış kalıcılığa terfi etmesiyle de zincirleme göç hareketleri gerçekleşmiştir. Uluslararası göç sistemi sayesinde Türk göçmenler kendi enformel ilişkilerini ve sosyal ağlarını da geliştirmiştir.²²⁸ 1980'li yıllarda başlayan ve 1990'lı yıllarda maksimum seviyeye gelen diğer göç deneyimi ise uluslararası proje ve taahhüt işleri çerçevesinde yurt dışına işçi gönderilmesidir. 1980'li yıllarda Kuzey Afrika devletlerine, 1990'lı yıllarda ise eski Sovyet Cumhuriyetleri'ne Türk işçisi gönderilmiştir. Türkiye'de dış göçün desteklenmesinin nedeni Türkiye'nin istihdam yetersizliği ve iş gücü nüfusunun dış devlet piyasalarına girmesinin teşvik edilmesidir.²²⁹

Avrupa'ya yönelen dış göçün karakteristiği işçi göçü şeklindedir. Bu iş gücü göçünün gerçekleşmesinde, düşük milli gelirin olması, sektörler arasında yaşanan dengesizlikler ve dış borcun bireylerin yaşam standartlarını düşürmesi nedeniyle gerçekleşmiştir. Türkiye'nin bu göçteki amacı ekonomik kalkınmanın sağlanması için Avrupa devletleriyle misafir işçi göçü antlaşmalarını imzalamasıdır. Türk göçmenleri vasıfsız, kol gücüne dayalı, mavi yakalı işlerde çalışma olanağı bulmuştur. Endüstri ve inşaat sektörleri ise Türklerin en çok çalıştığı iş kolları olmaktadır. Türkler göçtükleri Avrupa devletlerinde azınlık olmuşlar ve kötü koşullarda

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Gülfer Öner ve Aslı Şirin Öner, **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar**, İstanbul:İletişim Yayıncılık, 2012, s. 401.

²²⁷ Canpolat ve Arıer, op. cit., s. 15.

²²⁸ Öner, op. cit., s. 407.

²²⁹ Selami Duman, **Göç Olgusunun Kentleşme ve Metropol Oluşumuna Etkisi**, Yüksek Lisans Tezi. 2002, s. 9.

çalışmışlardır. 1970'li yıllara gelindiğinde ise misafir işçi statüsünde olan birçok Türk göçmeni aile birleşimi yoluyla kalıcı statüye kavuşmuşlardır.²³⁰

Türkiye 1950'lerin sonundaki ekonomik buhranın sonucu olarak işsizlik sorunuyla karşılaşmıştır. Artan işsizlikle başa çıkabilmek için iki yolla çözülebileceğine dair düşünceler baskınlaşmıştır ya devlet içinde istihdam artırıcı yeni iş kolları yaratılacak ya da işgücü fazlasını iş gücüne talebi olan devletlere kaydırarak işsizlik sorunu giderilecekti. Bunun sonucu olarak 1961 Anayasası ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla (1962-1967) 'fazla iş gücünün ihraç edilmesi', göçmenlerin devlete sağlayacağı döviz girdileri, yurda dönen göçmenlerin yabancı dil, deneyim, teknik becerileri devlet içinde çalışma hayatına aktararak işsizliğin azaltılması hedeflenmiştir.²³¹ Bu planda Türkiye'nin içinde bulunduğu ekonomik şartlardan istihdam sağlayamayacağı, iş gücünün uluslararası göç sistemine dâhil edilmesiyle bu problemin çözülmesi ve devletin hem ekonomik büyümesini hem de kalkınmasını hızlandırmak için Avrupa'ya yönelen iş göçü teşvik edilmiştir. İlk olarak dış göç sayesinde ekonomik kaynakların yetersiz olması sonucunda atıl kalan nüfusun verimli biçimde kullanılmasına karar verilmiştir. İkincil olarak, göçmen iş gücünün Türkiye'ye gönderecekleri döviz gelirleri ile dış ticaret açığının kapatılması ve makro ekonomik istikrarın önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmiştir. Üçüncü ve son olarak, göçmen işçilerin batılı devletlerde bulunması suretiyle bilgi ve niteliklerinin artması ve devlete geri dönüşlerinde devletin nitelikli işgücü ihtiyacını karşılanmasıdır. Türkiye dış göçlerin genel amacı işgücü fazlasının dünya piyasasına sunulup, devlet kalkınmasının hızlandırılmasına çalışılması şeklinde olmuştur.

1971 ve 1973 krizleri sonrasında petrol fiyatlarının dünya ölçeğinde artması ile meydana gelen ekonomik kriz Batı Avrupa'ya gönderilen iş gücü göçünün feshedilmesine yol açtı. Böyle bir kararın alınmasında Türkiye'nin ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların da etkili olduğu söylenebilir. Ancak misafir göçmen uygulaması farklı bir boyuta geçip Avrupa'ya giden Türk göçmenlerin aile birleşimi, sığınma göçü ve vatandaşlık haklarını kazanıp gittikleri devlete kalıcı olmuşlardır. İş gücü göçünün durdurulmasından sonra Türkiye 1975-1980 yılları arasında aile birleşimleri ve evlenmeler yoluyla dış göç hareketlerinin başladığı görülmektedir. Bu dönemde düzenli göçe getirilen kısıtlamalar ise düzensiz iş gücü göçüne

²³⁰ Sezen Köse, **Çok Kültürcülük Politikalarından Entegrasyon Politikalarına Geçiş: Hollanda'daki Türkiye Kökenli Göçmenler Üzerine Bir İnceleme**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012, s. 4

²³¹ İçduygu et.al.,op. cit., ss. 182-183.

neden olmuş ve göç konusunda yasadışı göçmen sorunu ortaya çıkmıştır.²³² Türkiye'nin ekonomik büyüme ve kalkınma amaçlarından dolayı göçmenlerden sağlayacağı döviz gelirleri, fiziksel ve finansal sermaye ve beşeri sermayenin de kullanılmasına önem verilmiştir.

1.2. Göç Eylem Planı

Göç olgusu, özellikle Orta Doğu'da meydana gelen siyasi çalkantılardan sonra ortaya çıkan milyonlarca sığınmacının yerleşecek bir yer arama arayışıyla birlikte ikili ilişkilerde zirveye çıkmıştır. 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş neticesinde buldukları yerleri terk etmek zorunda kalan birçok göçmenin ilk tercihi ekonomik ve sosyal refahlarını en üst düzeye taşıyacağına inandıkları Avrupa devletleri olmuştur. Fakat AB göçü engelleme çalışmaları adı altında sıkı sınır denetimleri yapması ve göçü engellemeye yönelik kararlar alması doğrultusunda, göç hareketleri Avrupa topraklarından çevre devletlere doğru kaymaya başlamıştır. AB devletleri, iç güvenliklerinin tehlikeye gireceği düşüncesi ve göç dalgasının getireceği maddi zararlardan etkilenmemek amacıyla mümkün olduğunca göçmenleri kendi sınırlarının dışında tutmaya özen göstermiş ya da asgari düzeyde göçmen kabul ederek olabildiğince sorumluluk almaktan kaçınmışlardır. Ayrıca AB'nin yasa dışı göç hareketlerini engelleme konusunda ürettiği politikalarda, göçün getirmiş olduğu maliyetleri çevre devletlere yüklemeye çalışma çabası gözlemlenmektedir. AB'nin göç olgusuna bu yaklaşımı doğrultusunda, Türkiye'nin uyguladığı göç politikaları Birlik üyesi devletler için önemli bir konuma gelmiştir. Bu bağlamda 16 Aralık 2013 tarihinde AB ile "Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Zaptı" ve "Geri Kabul Antlaşması" imzalanmış ve 1 Ekim 2014'te onaylanmasının ardından, Türkiye'nin sınırlarını etkin koruması ve yasa dışı göçmenleri kendi topraklarında tutması karşılığında Schengen vizesinin kaldırılması süreci resmen yürürlüğe konulmuştur (GKA, madde: 24/2)²³³.

Türkiye üzerinden AB üyesi devletlere son zamanlarda transit göçün artması üzerine iki taraf arasında daha sıkı bir işbirliği gerekmiştir. Bunun üzerine, 18.03.2016 tarihinde toplanan zirvede, ikili ilişkiler kapsamında yeni müzakereler açılmış ve vize serbestliği süreci öne çekilerek, Türkiye'de barınan sığınmacı Suriyeli vatandaşlar için 3 milyar Euro daha yardım yapılması kararlaştırılmıştır.

²³² Ibid., s. 185

²³³ <http://www.madde14.org/images/6/61/ABGeriKabulAnlasma.pdf> (e. t. 11.01.2018).

18.03.2016 tarihinde AB Hükümet ve Devlet Başkanları ve Türkiye, Türkiye'den AB'ye yönelen düzensiz göçe son verme ve onun yerine mültecilerin AB'ye yasal yollardan yeniden yerleştirilmelerinin önünü açma kararı aldılar. Bu karar ile amaçlanan uluslararası korumadan faydalanma hakkı olan kişilerin, Avrupa'ya düzensiz yollarla göç etmesinin engellenmesi ve bunun yerine hukuki yollardan göç başvurularını yaparak kaotik ortamın ortadan kaldırılmasıdır. Fakat Türkiye yasa dışı göç ile mücadelede konusunda, maliyetlerin göç hareketinden etkilenen tüm devletler arasında paylaşılması görüşünü desteklemektedir. AB devletlerinin sergiledikleri bu tutum Türkiye açısından hoş karşılanmağı gibi söz konusu devletlerin sergiledikleri tutumlar Türkiye Cumhuriyeti resmi makamlarınca uluslararası ortamlarda birçok defa eleştirilmiştir. Bu çerçevede, 2016 yılının Eylül ayında mülteciler konulu Liderler Zirvesine katılan Cumhurbaşkanı Erdoğan, sığınmacılara yapılan harcamaların 12 milyar doları aştığını belirterek konuyla alakalı görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir; “*Buna karşılık tüm dünyadan aldığımız toplam destek sadece 512 milyon dolardır. Biz sığınmacıları kamp hayatına mahkûm etmek istemiyoruz, çadır kentlerle, konteyner kentlerle bu süreci devam ettirmek istemiyoruz.*”²³⁴ Ayrıca 2016 yılının Türkiye Genç İş Adamları Konfederasyonu (TÜGİK) Genel Kurulu'nda yaptığı konuşmada, Erdoğan AB'nin yardım etmeyi vadettiği üç milyar Avro'nun neden verilmediğini sorarak, AB'nin yardımlar konusunda samimi olmadığını dile getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında ikili ilişkilerde bir uzaklaşma meydana gelmiş ve mevcut ilişkiler gündemden uzak bir şekilde azalarak devam etmiştir. Bunun yanında AB Bakanı Ömer Çelik, 2016 yılının Kasım ayında Yunanistan'a gerçekleştirdiği ziyaretinde, vaat edilen mali yardımların çok yavaş yerine getirildiğine dikkat çekmiştir. Bu yardımın yavaş olmasının nedeni, verilecek paranın projelendirilmesi gerekçesine dayanmaktadır. Bir diğer ifadeyle bu paranın nakit olarak verilmesi yerine yapılacak projeler doğrultusunda gerçekleştirilecek harcamalara verilmektedir.

Avrupa'ya doğru gerçekleştirilen yasa dışı göçte bir geçiş devleti konumunda olan Türkiye'nin uyguladığı göç politikaları AB açısından çok önemli bir hal almaktadır. Türkiye'nin zaten hâlihazırda AB üyesi olma yolunda bir devlet olması dolayısıyla Türkiye'nin göç politikası uygularken, AB isteklerinden etkilendiği görülmektedir.

Türkiye ve AB arasında son dönemlerde birçok konuda ortak hareket etme ve işbirliği sağlama çabaları mevcuttur. Artan bu işbirliği neticesinde son dönemde ciddi bir artış göstermeye başlayan göç sorununun çözümünde iki tarafın da ortak bir karar almasını gerekli

²³⁴ <https://www.tccb.gov.tr/> (e. t. 17.02.2018)

hale getirmiştir. İkili ilişkiler bağlamında tarafların birbirlerinden, özellikle AB'ye girme çabası olan Türkiye'ye karşı Avrupa Birliği'nin, bazı istek ve yaptırımları olmuştur.

Türkiye'nin uygulamış olduğu sığınmacı ve mülteci politikalarının aynı anda hem memnuniyete hem de rahatsızlığa neden olduğu görülmektedir. AB, Türkiye'nin mülteci ve sığınmacılara karşı AB müktesebatına uygun olarak hareket etmesini istemiş ve mültecilerin hak ve özgürlüklerine saygı göstermesi gerektiğini belirtmiştir. Bu çerçevede, AB, mültecilerin statüsüne ilişkin imzalanan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi imzalanırken Türkiye'nin koymuş olduğu coğrafi kısıtlamayı düzenleyerek değiştirmesi yönünde talepte bulunmuştur. Bunun yanında, AB, coğrafi konumu nedeniyle ilk sığınmacı konumunda olan Türkiye'den üstüne düşen sorumlulukları yerine getirmesini istemiştir. Bu bağlamda; sığınma başvurularını kontrol altında tutmak için kayıt altına alacak bir yapılanma kurmasını ve Cenevre Antlaşması'nın coğrafi kısıtlamasının kaldırılmasını takiben mülteci statüsü kazanan bireylerin Türkiye'ye yerleşmesinin önünün açılması gibi konularında telkinlerde bulunmuştur. Fakat AB'nin bu isteklerine Türkiye tarafından halen belirsizliği süren adaylık statüsü göz önünde bulundurularak çok sıcak bakılmamıştır. Türk makamları, AB ile ikili işbirliğinin üyelikle sonuçlanmaması durumunda göçün ortaya çıkarttığı sorunların çözümü konusunda tek başına yetersiz kalacağını düşünmüştür.

Avrupa Komisyonu, 2002 yılında düzenlenen Sevilla Zirvesinde Türkiye'nin de içinde bulunduğu birden fazla devlet ile 'geri gönderme' antlaşmaları imzalanması konusunda mutabık kalmıştır. Türkiye ise bu tür bir antlaşmaya imza atma konusunda isteksiz davranmış ve bu konuda sözleşmede belirtilen süre sınırları dâhilinde üçüncü devlet vatandaşlarının geri iadesini onayladığını ve kendi vatandaşlarının geri kabul sürecinde bir sorun olmadığını belirtmiştir.²³⁵ 2004 yılının Mart ayına gelindiğinde Türkiye isteksiz tavırlarını bir kenara bırakmak zorunda kalmış ve 'geri gönderme' antlaşmaları bağlamında AB ile görüşmelere başlamıştır. Türkiye'nin geri kabul antlaşması görüşmelerine başlama konusunda isteksiz davranmasının bazı nedenleri mevcuttur. Öncelikle AB üyesi devletlerin kabul etmediği sığınmacıları Türkiye'ye geri göndermesi sonucunda Türkiye'nin tampon bir devlet olmasının yolunun açılacağı düşüncesi, Türkiye'nin isteksiz davranmasının nedenini açıklamaktadır. Ayrıca ortaya çıkan yoğun göçmen artışının Türkiye ekonomisi üzerindeki olumsuz baskıyı

²³⁵ Gül Arıkan Akdağ, *AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası*, **Stratejik Öngörü Dergisi**, Sayı 4, 2005, s. 161-167.

artıracağıının düşünülmesi, Türkiye'nin antlaşmayı imzalama konusunda isteksiz davranmasının bir diğer sebebidir.

1.3. Vize Kolaylığı/ Geri Kabul Eşitsizliği

Göç kavramı, günümüzde ülkelerin yalnızca çözüm bulacakları bir problem olmaktan çıkmıştır. Bu durumun sebebi olarak göçün uluslararası bir nitelik taşımaktadır. Ülkeler kendi yasal çerçevesinde istedikleri düzeyde değişiklik yapsalar da, sınırlarüstü bir problem haline gelmiş olan göçün önüne geçmekte yalnız başına yeterli değildir. Bu bağlamda göç yönetimi, temelinde kurumsal yapılanma ve uluslararası işbirliğini gerekli kılmaktadır.²³⁶

Geri kabul anlaşmaları, Türkiye Cumhuriyeti AB Bakanlığı'na göre; “*genel olarak, bir devlette veya sınırları belirlenmiş bir grup devlette yasa dışı olarak bulunan kişilerin antlaşma yapılmış kaynak devlete veya en son transit geçiş yaptıkları devlete geri gönderilmesini düzenler*”.²³⁷

Geri kabul anlaşmaları, genel anlamda bakıldığında bir devletin kendi vatandaşlarının geri kabul sorumluluklarını ortaya koyup tanımladığı gibi üçüncü devlet vatandaşlarının da geri kabulüne ilişkin yükümlülükleri de düzenler. Geri kabul anlaşmalarının temelinde sadece düzensiz göçmenlerin geri kabulünü sağlamak amaçlanmıştır. Bu anlaşma belli bir zaman sınırlaması olmadan kabul edilmiştir.

Türkiye-AB arasında imzalanan geri kabul anlaşmasında üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabulü hakkında da maddeler bulunmaktadır. Anlaşmaya göre öncelikle Türkiye, bahsi geçen kişilerin geri kabul başvurusunun ibrazı sırasında, Türkiye topraklarından bir üye devletin topraklarına doğrudan giriş için Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise bu kişileri geri kabul etmekle yükümlüdür. Ayrıca üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız bireyler, Türkiye tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahipse ve Türkiye topraklarında kaldıktan ya da transit geçiş yaptıktan sonra üye devletlerin

²³⁶ Mustafa Kara ve Canan Öykü Dönmez Kara, *Türkiye'de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, **Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi**, Cilt 10, Sayı 2, 2015, s. 6.

²³⁷ Türkiye Cumhuriyeti, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **Uluslararası Koruma Kanunu ve Açıklamalı Göç ve İltica Hukuku Terimleri Sözlüğü**, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%C4%B1m_icler.pdf, 2013, (e.t. 02.01.2018).

topraklarına doğrudan ya da yasa dışı bir şekilde giriş yapmış ise, Türkiye bahsi geçen kişileri geri kabul etmekle yükümlüdür (GKA, Madde: 4).²³⁸

1.4. Geri Kabul Anlaşmaları Çerçevesinde AB – Türkiye İlişkileri

Bu başlık altında AB'nin Türkiye ile arasındaki geri kabul anlaşması, şartları ve bunların olumlu-olumsuz etkileri ele alınacaktır.

1.4.1. Geri Kabul Anlaşmaları ve Türkiye

Geri kabul anlaşmaları sayesinde ülkeler düzensiz göçü kontrol altında tutmaya çalışmaktadır Türkiye düzensiz göç edenlerin ülkelerine gönderilmeleri konusunda veya Türkiye'ye kabul edilmeleri sürecinde de güven ortamını sağlama noktasında kaynak, transit ve hedef ülkelerle ikili geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. İlk geri kabul anlaşmasını 2001 Yılında Yunanistan ile gerçekleştirmiş olup günümüze kadar toplam 16 geri kabul anlaşmasına taraf olmuştur.²³⁹ Şüphesiz ki bunlardan en önemlisi ve üzerinde en çok tartışılanı 2013 yılında Türkiye ve AB arasında imzalanan geri kabul anlaşması olmuştur.²⁴⁰

Tablo 6. Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması İmzaladığı Ülkeler

Ülke	İmza Tarihi
Suriye	10 Eylül 2001
Yunanistan	8 Kasım 2001
Kırgızistan	6 Mayıs 2003
Romanya	19 Ocak 2004
Ukrayna	7 Haziran 2005
Pakistan	7 Aralık 2010
Rusya	18 Ocak 2011
Moldova	1 Kasım 2012
Belarus	29 Mart 2013
Karadağ	18 Nisan 2013
AB	16 Aralık 2013
Nijerya	2 Şubat 2011
Bosna-Hersek	16 Şubat 2012
Yemen	20 Ekim 2012
Kosova	15 Aralık 2015
Norveç	26 Nisan 2016

²³⁸ Ibid.

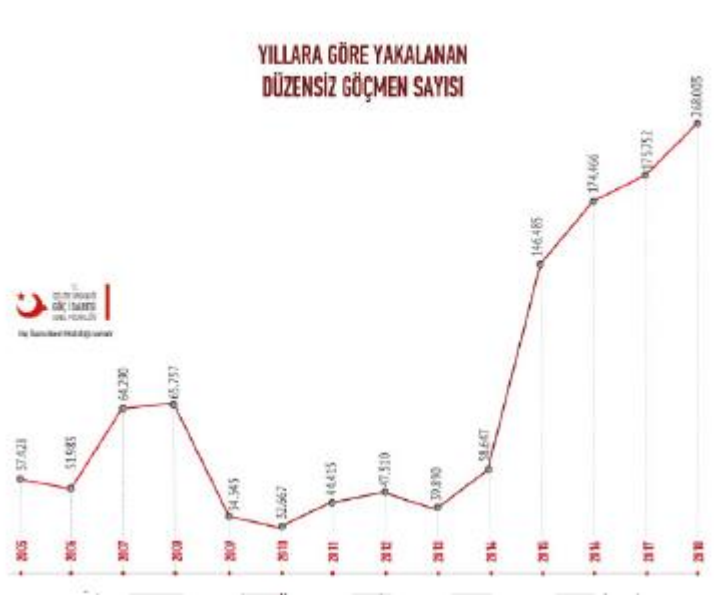
²³⁹ **2016 Türkiye Göç Raporu**, Ankara: T.C İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları,2017, s. 60.

²⁴⁰ Barış Özdal, Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye, Dora Basım Yayın, Bursa, 2018, s.286.

Kaynak: 2016 Türkiye Göç Raporu, Ankara: T.C İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları,2017, s. 61.

Türkiye açısından AB ile yapılan geri kabul anlaşmaları iki yönden kazanç sağlamaktadır. Geri kabul anlaşması ile Türkiye göç yönetimini kapsayan mevzuatını geliştirici, sınır kontrolleri mekanizmasını güçlendirici ve kurumsal anlamda gelişme konusunda uluslararası şartlara uygun bir düzenleme yapma konusunda gecikmeyi engelleyici bir unsur olacağı öngörülmektedir. Ayrıca Türkiye geri kabul anlaşması ile vize muafiyeti sürecine başlama konusunda görüşmelerin birbiri ile bağlantılı ilerlemesini sağlamıştır. Böylece belli bir aşamadan sonra vizelerin muafiyetinin sağlanacağı düşüncesi Türkiye'nin Geri kabul anlaşmasını uygulama noktasında istekli bir tutum takınmasını sağlamıştır.²⁴¹

Şekil 1. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019), http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710.

Türkiye coğrafi konumu nedeniyle Avrupa'ya ulaşmak isteyen düzensiz göçmenlerin en yoğun kullandığı rotalardan birinde yer almaktadır. Transit geçiş için düşünülen Türkiye Avrupa'nın kapalı kapı politikası sonucu geçilemeyen sınırları nedeniyle göçmenlerin yaşamayı hedefledikleri ülke olarak belirlenmektedir. 2018 yılının verilerine göre 268.003

²⁴¹ Mehmet Uğur Ekinci, **Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması Ve Vize Diyalogu**, SETA Yayınları. 1. Baskı, 2016, s. 23.

düzensiz göçmenin Türkiye sınırlarında yakalandığı tespit edilmiştir. Türkiye'nin söz konusu düzensiz göçmenleri menşe ülkesine gönderebilmesinin en kolay ve hızlı yollarından biri ülkeler arası işbirliğini ve karşılıklı çabayı sağlaması düşünülen geri kabul anlaşmalarıdır.²⁴² Türkiye'nin düzensiz göç yoğunluğunun son derece fazla olması ve bu düzensiz göçmenlerin birçoğunun AB'ye geçme hedefinde olduğu düşünüldüğünde Türkiye ile geri kabul anlaşması imzalamak için neden vize muafiyeti sürecinin başlatıldığı daha iyi anlaşılmaktadır.

1.4.2. AB Göç Politikası ve Türkiye'den Beklentileri

AB bir taraftan Avrupa'ya yönelen düzensiz göç akımlarının önüne geçmeyi hedeflerken diğer yandan mültecilerin korunması ve haklarının iyileştirilmesini savunmaktadır. Avrupa Birliği'nin göç yönetimine bakıldığında birbiri ile çelişen politikalar geliştirdiği ifade edilmektedir. Ortaya çıkan bu ikilemin Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin inişli çıkışlı bir seyir izlemesinin sebebi olduğu söylenebilir.²⁴³

Yukarıda özetlendiği şekilde Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu göç politikası sonucu düzensiz göç çevre ülkelere doğru kaymaktadır. Türkiye ise Avrupa'ya gitmek isteyen göçmenlerin uğradıkları en son durak olarak Avrupa Birliği'nin göç politikalarının uygulanması bakımından önemli roller üstlenmesi gereken ülke olarak kabul edilmektedir. İltica ve göç alanındaki AB müktesebatının üstlenilmesi kapsamında Avrupa Birliği tarafından Türkiye'nin bazı beklentileri karşılaması gerektiği düşüncesi ortaya çıkmaktadır. Bunlar: coğrafi çekincenin kaldırılması, Türkiye'nin uyguladığı vize rejiminin schengen vize sistemine uyumlu hale getirilmesi, sınır kontrolünün sağlanması ve göç ve sığınma mevzuatının güncellenmesidir.

1.4.2.1. Coğrafi Çekincenin Kaldırılması

Öncelikle AB'nin ilk savunduğu politika kapsamında Türkiye'den AB müktesebatına uygun şekilde hareket ederek mültecilerin temel insan haklarını ve hürriyetlerini sağlama konusunda saygı göstermesini talep etmektedir. Bunu sağlayabilmek adına Türkiye'nin Cenevre sözleşmesine koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırması gerektiği belirtilmiştir.²⁴⁴ Soğuk savaş döneminde yaşanan problemlerin etkisiyle birçok kişi ülkesinden ayrılmak zorunda

²⁴² http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710

²⁴³ Arıkan Akdağ, Gül, "AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası". *Stratejik Öngörü Dergisi*. Sayı: 4 (http://www.tasam.org/Files/Icerik/File/ab_kapisinda_turkiye_ve_goc_politikasi_88baaa28-cfaa-4583-8504-2d2a496d672c.pdf). 2005, s. 165.

²⁴⁴ Akdağ, op. cit., 166.

kalarak Türkiye’den koruma talep etmiştir. Türkiye 1951 yılında imzalanan Mültecilerin Statüsüne İlişkin “Cenevre Sözleşmesi” ve 1967 Protokolü ile sadece Avrupa’dan gelen korumaya muhtaç göçmenlere mülteci statüsü vereceğini belirtmiştir. Bu anlamda coğrafi olarak bir sınır çizerek Avrupa dışından gelenlerin Türkiye’de mülteci statüsü alamayacağı hüküm altına alınmıştır. Türkiye’nin sözleşmeye koyduğu çekince sebebiyle mülteci ve sığınmacı olarak değerlendirilecek iltica başvurularının sonuçlanmasında yaşanan sorunlar sebebiyle siyasi ve hukuki açıdan çeşitli düzenlemeler yapması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusunda iki farklı görüş hâkimdir. Bir taraf Türkiye’nin çekinceyi kaldırmasının insan hakları bağlamında ve Avrupa ile ilişkilerinin ilerletilmesi konusunda bir ihtiyaç olarak düşünürken bir taraf ise kısıtlamanın kaldırılması ile Türkiye’nin göç eden kişilerce tercih edilme oranını artıracığı için olumsuz olarak değerlendirmektedir.²⁴⁵

1951 Cenevre Sözleşmesi ve ek 1967 protokolü devletlere coğrafi olarak kısıtlama getirebilme şansı tanımaktadır. Bu kapsamda Türkiye’de 11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile sözleşmeden kaynaklı hakkını kullanarak düzenleme yapmış ve iki farklı kavram ortaya çıkarmıştır. Uluslararası Koruma başlığı altında göçmenler geldikleri coğrafyaya göre Mülteci ve Şartlı Mülteci olarak değerlendirilmektedir. YUKK madde 61’e göre “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir” hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte YUKK’ta yer alan 62. Maddeye göre ise yukarıda sayılan sebepler geçerli olmak üzere Avrupa ülkeleri dışında ortaya çıkan durumlar sebebiyle yer değiştirmek zorunda kalan kişiye üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalma hakkı sağlayan “şartlı mülteci” statüsü verilmektedir. Ek olarak YUKK mülteci veya şartlı mülteci olarak değerlendirilmemekle birlikte ülkesine geri gönderildiği takdirde ülkesinde ölüm cezasına, işkenceye veya insanlık dışı onur kırıcı davranışlara uğrayacağı veya bir silahlı çatışma durumunda kişiye yönelik ciddi tehdit altında

²⁴⁵Kemal Kirişçi, “*The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations*”, **TurkishStudies**, Cilt 4, Sayı 2, 2003, s. 88.

kalacağına dair emareler var ise kişi ikincil koruma kapsamında değerlendirilir ve Türkiye’de kalmasına izin verilir.

Türkiye’ye düzenli ya da düzensiz yollarla giren kişilerden uluslararası koruma talebinde bulunanlar her ilde bulunan İl Göç İdaresi Müdürlüklerine başvurumaktadırlar. Yabancıların talebi alındıktan sonra kimlik tespiti yapılmakta ve parmak izleri alınmaktadır. Başvuru sahibine ilgili konular anlayacağı dilde sözlü ve yazılı olarak tebliğ edilir ve mülakat tarihi verilir. Mülakatın ardından değerlendirme sonuçlanıncaya kadar ilgiliye 6 ay süreli başvuru kayıt belgesi düzenlenir. Başvuru sahibi belli dönemlerde İl Göç İdaresi Müdürlüklerine gelerek mevcut ilde ikamet ettiklerine dair imza vermektedirler. Değerlendirmenin sonucuna karar verilecek mülakat gerçekleştirildikten sonra 6458 sayılı kanun kapsamında yer alan mülteci statüsünde kabul edilmişse Türkiye’de sürekli olarak kalmalarına müsaade edilir. Başvuru sahibi Avrupa dışından gelen kişi ise BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmasına izin verilir.²⁴⁶ Uluslararası korumaya ihtiyacı olmadığı yönünde bir karar alınırsa bu karara karşı yabancı yargı yoluna başvurabilmektedir. İtiraz ve yargılama süreci boyunca ilgilinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.²⁴⁷

Tablo 7. Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvuru İstatistikleri

2011	17.925
2012	29.678
2013	30.311
2014	34.112
2015	64.232
2016	66.167
2017	112.415

Yukarıda yer alan tabloya göre 2011 yılında Uluslararası Koruma Başvuru sayısı 17.925 iken 2017 yılına gelindiğinde bu sayı 112.415’e yükselmiştir. Özellikle 2014 yılı ile 2015 yılı karşılaştırıldığında iki katı bir artış olduğu görülmektedir. Türkiye’nin Uluslararası Koruma başvurularının yıllar geçtikçe artış göstermesi başvuru sahiplerinin Türkiye’nin

²⁴⁶ 2015 Türkiye Göç Raporu, Ankara: T.C İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, 2016, s. 76.

²⁴⁷ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> , Madde 80.

koruma taleplerini değerlendirmesi konusunda objektif değerlendirme yaptığına dair duydukları güven ile açıklanabilir.

Türkiye düzenlemiş olduğu Ulusal program ile 1951 Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve bu Sözleşmenin Protokolüne taraf olduğunu beyan etmekle birlikte Söz konusu sözleşme hükümleri çerçevesinde coğrafi tanım gereği mülteci kabul ettiği ve çeşitli nedenlerle uluslararası korumaya ihtiyaç duyduğu anlaşılan Avrupa dışından gelen yabancılara 1951 Sözleşmesinin 33. maddesinin birinci bendinde yer alan geri göndermeme (non-refoulement) kuralını özenli bir şekilde uygulamaktadır. Söz konusu coğrafi sınırlamanın kaldırılması hususu ancak Türkiye'nin birliğe katılım aşamasında değerlendirilecek ve Türkiye'ye yönelik bir göçmen yoğunluğuna sebep olmadan AB'nin de yükümlülüklerini yerine getirmesi konusundaki duyarlılığına bağlı olarak kaldırılabilereği hükmüne yer verilmiştir.²⁴⁸

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Türkiye yasal mevzuatında geri göndermeme ilkesini güvence altına alınmış olduğundan insan hakları bağlamında herhangi bir eleştiriye konu olamayacağı düşünölmekte olup mültecilerin hak ve özgürlüklerine halel getirilmemektedir. Ayrıca Türkiye'nin Cenevre sözleşmesine koyduğu coğrafi çekince sözleşmeden kaynaklanan bir hakkı olduğu unutulmamalıdır. Bu kapsamda Türk mevzuatının Uluslararası hukuk metinlerine aykırı bir tutum içerisinde olmadığı ve AB'nin çekincenin kaldırılması yönündeki ısrarının yersiz olduğu kanaatine varılmaktadır.

1.4.2.2. Vize Rejimi

Türkiye geliştirdiği liberal vize politikası ile coğrafi olarak yakınlığı bulunan Kafkasya ve Ortadoğu bölgelerinde yer alan ölkeler ile ilişkiler kurmaktadır. Türkiye'nin yürüttüğü esnek vize politikası sayesinde bir takım kazançları göz önünde tuttuğu aşikârdır. Türkiye yakın çevresi ile iktisadi, politik ve toplumsal konular bakımından daha sıkı ilişkiler kurmayı hedeflemektedir. Ölkeler arasında ticaretin ve turizm gelirlerinin artırılarak ekonomiye katkı sağlayacağı düşünölmektedir. Türkiye'nin içerisinde bulunduğu alanda söz sahibi olması sebebiyle olabilecek problemlerin çözümünde etkin rol oynaması muhtemeldir. Türkiye'nin

²⁴⁸ T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2003 Yılı Ulusal Programı, (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1>).

görece yüksek refah yapısı sayesinde çevresinde yer alan ülkeler için rol model olarak değerlendirilerek gelişmelerine katkı sağlaması beklenmektedir.²⁴⁹

Her ne kadar Türkiye tarafından bir takım kazanımlar sağlanacağı düşüncesi ile bu politikalar geliştirilmiş olsa da Türkiye'nin liberal ve esnek vize politikası uyguladığı ülkeler AB tarafından güvenli olarak değerlendirilmeyen ve Schengen kara listesinde yer alan ülkelere olmaktadır. Bu sebeple ilgili politikanın bir sonucu olarak kolaylıkla Türkiye'ye gelen yabancıların Avrupa'ya geçme konusunda farklı yollara başvuracağı öngörülmektedir. Türkiye'nin uyguladığı liberal politikalar AB yasalarına uygun düşmediği gerekçesiyle eleştirilmekte ve Schengen vize rejimine uygun düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir.²⁵⁰

Türkiye'nin vize rejimi ile ilgili bir diğer eleştiri ise AB ülkelerine karşı bütüncül bir uygulamanın hakîm olmadığı yönünde yapılmaktadır. Türkiye Dışişleri Bakanlığı resmi internet sitesinde (<http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa>) yer alan bilgiler ışığında yapılan değerlendirmelerde açıkça görülmektedir ki AB üyesi ülke vatandaşlarının bir kısmı vizeden muaf iken bir kısmı vize almakla yükümlüdür. Bu anlamda AB tarafından Türkiye'nin tüm üye ülkelerde geçerli olacak ortak ve kapsamlı bir vize politikası savunması görüşünün yerinde olduğu değerlendirilmektedir. Türkiye ve AB'nin geri kabul anlaşması ile birlikte yürüttüğü vize diyalogu kapsamında yer alan yol haritasında AB üyesi ülke vatandaşlarına farklılık gözetmeyen bir vize rejiminin uygulanması talep edilmiştir.²⁵¹ Türkiye geri kabul anlaşması ile birlikte ilerleyen vize muafiyeti yol haritasında yeniden bir düzenlemeye giderek meşruhatlı yol haritasında belirttiği üzere, AB'nin vize politikasını ancak Birliğe üye olduğunda kabullenecektir.²⁵²

Türkiye ve Avrupa Topluluğu arasında yapılan ortaklık anlaşması ve katma protokol hükümleri gereği kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı öngörülmekte olup vizelerin ortadan kaldırılması sorunsalı bu maddenin uygulanmamasından ileri gelmektedir. Söz konusu protokolün geçerli olduğu süreden önce vize serbestine sahip olan ülkelere bu tarihten

²⁴⁹ Nilgün Arısan Eralp, “Türkiye'nin Vize Politikası: AB'de Serbest Dolaşma Talebinden Vaz Mı Geçildi?”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)*, TEPAV Değerlendirme Notu, 2010, s. 2.

²⁵⁰ Çiğdem Nas, “Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi”, *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi*. Cilt 23, Sayı 2, 2015, s. 179.

²⁵¹ Melih Özsoz, “Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası”. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Yeni Gündem. Ed. B Akçay. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014, s. 5.

²⁵² Kamuran Reçber, “Türkiye –Avrupa Birliği İlişkileri : Hukuki Bir Analiz”. Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara : Orion Kitabevi , 2018, s. 247.

sonra vize zorunluluğu getirilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.²⁵³ Türkiye'nin gündeminde olan bu konu batı balkan ülkelerine AB tarafından vizesiz seyahat hakkı sağlanması sebebiyle dikkatleri tekrar bu yöne çekmiştir. Türkiye'nin çok daha önce elde etmesi gereken vizesiz seyahat hakkının günümüzde geri kabul anlaşmalarının uygulanması başta olmak üzere pek çok koşula bağlanması AB'nin "ayrımci" politika kavramını tekrar gözden geçirmesi gerektiğini göstermektedir. AB ile üyelik müzakereleri süren Türkiye vize alma yükümlülüğüne sahip tek ülkedir. Dolayısıyla AB'nin Türkiye'ye vize muafiyeti sağlama konusundaki soğuk ve mesafeli duruşu nedeniyle uyguladığı politikaların adaletli olmadığı değerlendirilmektedir.²⁵⁴

Yukarıda yer alan hususlar nezdinde AB'nin bütüncül politika talebi kabul edilebilir bir gerekçe olmakla birlikte Türk vatandaşlarının schengen vizesi alması konusunda karşılaştığı zorluklar, katı kurallar, prosedürler ve harçlar göz önüne alındığında AB'nin gerçekten bir ayrımcılık savunucusu olmadığı yönündeki düşüncelerin haklı çıkması söz konusu olmaktadır.

Türkiye AB'yi Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol hükümlerini uygulamaması sebebiyle eleştirirken kendisi de aynı yanlışa düşmektedir. Zira Katma Protokol yürürlüğe girmeden önce vize serbestisine sahip olan ülkelerin vize alması yönünde yükümlülük altına sokmuştur. Hukuki açıdan hem Türkiye'nin hem de AB'nin Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokolün sorumluluklarını yerine getirmediğini ifade etmek gerekmektedir.

1.4.2.3. Sınır Kontrolü

AB Schengen anlaşması ile bölge içerisinde sınırları belirsizleştirerek AB üyesi ülke vatandaşlarının serbest hareket edebilmesinin önünü açmıştır. Bununla birlikte içte yer alan özgürlüğün AB'nin dış sınırlarına karşı gerçekleşecek bir olumsuzluğa dönüşmemesi için AB sınırlarına yakın devletlerin sınır kontrollerini sağlayabilmesi birlik açısından önde gelen konular arasında yer almıştır. Ortak bir sınır yönetiminin oluşturulması ve AB mevzuatıyla uyumlu politikalar geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin AB açısından önemi ise olası bir üyelik sonrasında AB'nin en dış sınırının Türkiye olmasından kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda Türkiye'nin konumu gereği Birliğe geçişte bir köprü vazifesi görmesi nedeniyle Türkiye'nin AB müktesebatına uyumlu bir sınır güvenliği uygulaması geliştirmesi

²⁵³ <http://www.dtd.org.tr/files/uluslararasi/abankaraantlascca7masc4b1pdf.pdf>

²⁵⁴ Nas, op. cit., s. 2.

desteklenmektedir.²⁵⁵ Türkiye'nin doğu bölgelerinde coğrafi engeller ve zor kış şartlarının hakim olmasıyla birlikte bu bölgelerde sınır kontrolü ve güvenliğini sağlamak güçtür. Türkiye doğu hudutlarında gerçekleşen düzensiz göç ve terör faaliyetlerinin engellenmesi konusunda rol üstlenmektedir.²⁵⁶

Schengen sistemine uygun olarak dış sınırların yönetimi konusunda AB bir takım mekanizmalar geliştirmiştir. Avrupa Birliğine üye ülkeler ile vize konusunda iletişimi kuvvetlendirecek ve vize bilgi alışverişini ve ortaklaşa uygulanabilecek usul ve esasların belirlenerek yürürlüğe geçilmesini amaçlayan VBS (vize bilgi sistemi), Schengen alanında şüpheli bulunan, hakkında arama kararı bulunan kişilerin veya çeşitli sebeplerle aranan eşyalara ait bilgilere sahip olan SBS (Schengen Bilgi sistemi), AB sınırlarına giren kişilerin parmak izi sisteminde kayıtlarının tutularak daha sonra birliğe giriş-çıkışların kontrolü, sığınma başvuruları konusunda bilgi edinmek amacıyla oluşturulan Eurodac sistemi AB'nin sınır yönetimini etkin uygulama noktasındaki başlıca araçlar olarak ortaya çıkmaktadır.²⁵⁷

AB'nin dış sınırlarının güvenliğinden sorumlu olan kurum Frontex'tir. 1999 Amsterdam anlaşması, 1999 Tampere zirvesi, 2001 Leaken Zirvesi, (2005-2010) Lahey Programı ve (2010-2015) Stockholm Programları ile AB'ye karşı gerçekleşebilecek saldırıların önüne geçilebilmesi amaçlanarak ortak bir sınır güvenlik sistemi kurularak dış sınırların denetimini gerçekleştiren kurumların işbirliği yapmasını önceleyen bir mekanizma kurulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2004 yılında Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı (Frontex) kurulmuştur. Frontex AB'nin düzensiz göçü önleme ya da en aza indirme hedefinde kullandığı politikaların bir parçası olarak faaliyet göstermektedir.²⁵⁸

Bu kapsamda Türkiye'nin sınır kontrolü ve güvenliği konusunda geliştirmeye çalıştığı uygulamalar üç başlık altında ele alınmaktadır.

²⁵⁵ Adem Akman, ve 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. 10.

²⁵⁶ Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, 2006, s. 14.

²⁵⁷ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, ve Arif Köktaş, **Avrupa Birliği Hukuku**, 3.Baskı. Ankara: Asil Yayınları, 2006, s. 334.

²⁵⁸ Arif Köktaş, "Avrupa Birliği'nde Sınır Güvenliği ve Yönetimi İle İlgili Gelişmeler ve Türkiye'nin Yeni Bir Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları" . Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler. Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2010, s. 248-249.

1. Hudutlar konusunda uzman kişilerden oluşan sivil bir sınır güvenliği düzenlemesi yapılması

2. Entegre Sınır Yönetimi (ESY)'nin kurulması

3. Sınır yönetimini profesyonel bir şekilde uygulayabilmek için gerekli altyapının oluşturulması, kullanılacak araç gereçlerin güncellenmesi ve sınırda görevlendirilen personelin konusunda uzman kişilerden oluşması ile sınır yönetim kapasitesinin iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Katılım ortaklığı belgeleri ile AB beklentilerini ve şartlarını ortaya koyarak adaylığı resmen kabul edilen ülkeler için bir yol haritası oluşturmaktadır. Avrupa komisyonunca düzenlenen belgeler Konsey tarafından onaylandıktan sonra AB resmi gazetesinde yayımlanır. AB tarafından ortaya koyulan koşullar üyelik açısından önemlidir. Kısa orta ve uzun vadeli kriterler sıralanır. AB bu kriterler karşılandığı takdirde gerçekleştireceği yardımları belirterek devletleri mükâfatlandırmaktadır. Üyelerin koşulları yerine getirip getirmediğinin tespiti komisyonun ilerleme raporları ile ortaya koyulmaktadır.²⁵⁹

1999 yılında Helsinki Zirvesi ile adaylığı resmen kabul edilen Türkiye için bugüne kadar dört adet katılım ortaklığı belgesi düzenlenmiştir. 8 Mart 2001, 19 Mayıs 2003, 23 Ocak 2006 ve 18 Şubat 2008 tarihlerinde ortaya koyulan Katılım ortaklığı belgelerinde sınır güvenliği konusunda belirtilen kriterler var olan kapasitenin sağlamlaştırılması, sınır kontrollerini sağlayan kurumlar ile koordinasyonun ilerletilmesi, uluslararası koruma konusunda kapasitenin artırılması, düzensiz göçmenlerin geri kabulünü öngören anlaşmanın imzalanarak yürürlüğe konması ve entegre sınır yönetimi konusunda uzman, eğitilmiş, sivil bir hudut koruma mekanizmasının oluşturulması olarak ortaya koyulmuştur (Savaşeri 2014: 133).

Türkiye AB'nin Katılım ortaklığı belgeleriyle ortaya koyduğu kriterleri yerine getirebilmek adına ulusal programlar düzenlemektedir. 2001, 2003 ve 2008 yıllarında hazırlanan Ulusal programlar AB müktesebatına uyum ve sınır yönetimi konusunda bir takım çalışmalara yer verilmiştir. 2001 Ulusal programında Adalet ve içişleri başlığı altında sınır yönetiminin kapasitesinin geliştirilmesi çalışmalarına ara verilmeden devam edilmesi, Schengen anlaşmasında yer alan hükümlerin eksiksiz yerine getirilmesi ve kurumlar arası işbirliğinin sağlanması, vize sistemi ve düzensiz göç konusunda AB müktesebatının kabul

²⁵⁹ https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html

edilmesi gibi başlıca hususlar kabul edilmiştir.²⁶⁰ 2003 yılı ulusal programa göre sınır yönetimi ile ilgili yasal düzenlemelerin AB mevzuatına uygun şekilde düzenlenmesi ve Schengen müktesebatının tam olarak uygulanması ile ilgili adımların atılmasına öncelik verilmiştir. Bu kapsamda yabancılar yasa tasarısı ve Pasaport Kanununda değişiklik yapılması amaçlanmıştır.²⁶¹ Göç alanında faaliyet gösteren kurumların kapasitelerinin ilerletilmesi ve işbirliğinin AB mevzuatına uygun hale getirilmesi çalışmalarına devam edilmesinin yanı sıra (Ulusal Program 2008)'de Kurumsal yapılanma için ihtiyaç takvimi oluşturulması, Sınır yönetimi konusunda yeni birim oluşturulması için çalışmaların başlatılması, İltica ve göç binasının tesis edilmesi, Geri Gönderme Merkezlerinin kurulması, göç alanında çalışan kişilerin eğitimi ve finansman konusunda çalışmalara yer verilmiştir.²⁶²

2011 yılında Türkiye İçişleri Bakanı Beşir Atalay tarafından yapılan açıklamada Entegre sınır yönetiminin yalnızca AB üyeliği için yerine getirilmesi gereken bir kriter olarak düşünülmemesi gerektiği aynı zamanda Türkiye'nin güvenliği için de öneme sahip olduğu belirtilmiştir. 24. Fasılda yer alan entegre sınır yönetimi konusunun çözüme kavuşabilmesi için öncelikle Adalet Özgürlük ve İçişleri başlığının açılması gerektiği ifade edilmiştir. Türkiye'nin sınır güvenliği konusunda çok fazla sorumlu kurumun olması ve bunlar arasındaki işbirliğinin yeterli düzeyde olmadığı ancak uzman ve sivil bir birimin kurulması için gerekli hazırlıkların yapıldığı "Türkiye'de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi" , "Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı", "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2008 yılı Türkiye Ulusal Programı" ve "9. Kalkınma Planı"nın söz konusu adımları atacak şekilde çalışmalar içerdiği belirtilmiştir.²⁶³

2016 yılı ilerleme Raporu ile Schengen ve dış sınırlar konusunda bazı ilerlemelerin yaşandığı ifade edilmektedir. 2016 yılında Sınır Yönetimi Alanında Kurumlar Arası İş Birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik kabul edilmiştir. Söz konusu yönetmelik ile sınır yönetimi konusunda sorumlu olan kurumlar arasında işbirliğini geliştirmeyi hedeflemektedir. Ayrıca Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu, Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu ve

²⁶⁰ T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2001 Yılı Ulusal Programı, (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1>).

²⁶¹ T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2003 Yılı Ulusal Programı, (<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1>).

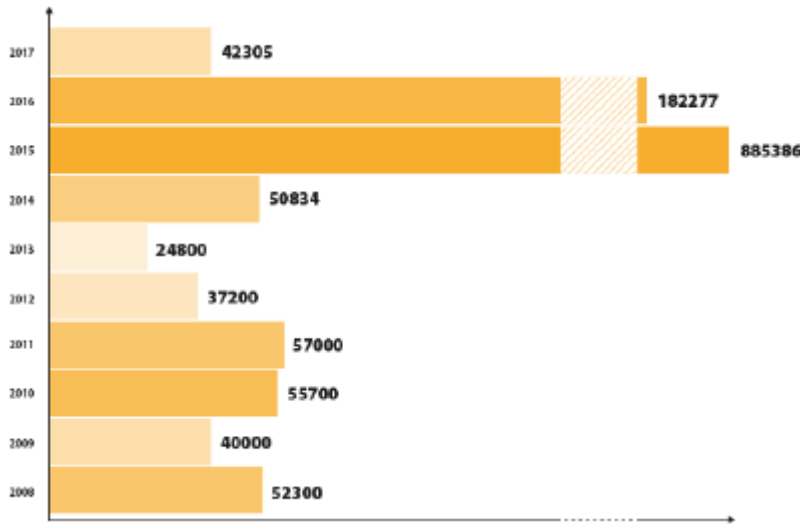
²⁶² T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2008 Yılı Ulusal Programı, (<https://www.ab.gov.tr/42260.html>).

²⁶³ İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni (2011), ([https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/entegre_sinir_yonetimi_eylem_plani_asama_-_2-projesi_basladi\(1\).pdf](https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/entegre_sinir_yonetimi_eylem_plani_asama_-_2-projesi_basladi(1).pdf)).

Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezinin kuruluşuna dair usul ve esasları düzenlemektedir. İlerleme raporunda yer aldığı üzere Sınır güvenliğinden sorumlu profesyonel ve sivil bir kurumun ortaya çıkarılması için gerçekleştirilecek yasal mevzuat uygulamaları Türkiye'nin çevresindeki ülkelerde yaşanan sorunlardan dolayı dondurulmuştur. FRONTEX ile gerçekleştirilen eylem planı çerçevesinde bilgi toplama gibi çeşitli konularda eğitim sağlanmakta olup nisan ayından itibaren Frontex yetkilisinin Türkiye'de göreve başlaması ile işbirliğinde artış gözlemlenmiştir.

BMMYK istatistiklerine göre 2015 yılı ile 2016 yılı karşılaştırıldığında Ege denizinden düzensiz geçenlerin sayılarında dikkate değer bir azalış olduğu saptanmaktadır. 2015 yılında en fazla geçişin yaşandığı Ekim ayında geçiş yapan düzensiz göçmen sayısı 211.663 iken 2016 yılında bu sayı 2.970 'e gerilemiştir.²⁶⁴

Şekil 2. Doğu Akdeniz Rotasından Avrupa'ya Gerçekleştirilen Düzensiz Göçmen



Kaynak: <https://frontex.europa.eu>.

Tabloda yer alan veriler ışığında 2015 yılında 885.386 düzensiz göçmenin Yunanistan'a geçtiği tespit edilmiştir. Böylelikle 2015 yılı düzensiz göçmenlerin ege denizindeki yoğunluğunun en fazla yaşandığı yıl olmuştur. 16 Mart 2016 tarihinde yapılan Mutabakat kapsamında Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçtiği tespit edilen üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız düzensiz göçmenlerin de kabul edileceği yönündeki anlaşma sonucunda

²⁶⁴ Yusuf Furkan Şen, ve Gözde Özkorul, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme". *Göç Araştırmaları Dergisi* .Cilt 2, Sayı 2, 2016, s.100.

sınır güvenliği artırılmış olup 2016 yılı sonu itibariyle düzensiz göçmen sayıları 182.277 kişiye düşmüştür. 2017 yılı verilerine göre ise bu sayı 42.305 olarak belirtilmiştir. 2015 yılından itibaren bu rotada yer alan göçmenlerin çoğunluğunu Suriyeliler oluşturmakta olup bunları Afganistan ve Somali ülkelerinden gelenler takip etmektedir. Her ne kadar Yunan adalarına geçen düzensiz göçmenlerden Türkiye tarafından kabul edilenlerin sayısı çok yüksek rakamlara ulaşmasa da sınır kontrolleri sayesinde daha fazla göçmenin Yunanistan'a ulaşması engellenmiştir.

1.4.2.4. Göç ve Sığınma Konusunda Yasal Mevzuatın Güncellenmesi

Türkiye'de göç ve iltica konusundaki ilk yasal belge 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunudur. 2006 yılında İskan kanununda değişiklik yapılmış ve 5543 Sayılı kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun kapsamında göçmen tanıma yer verilmiş ve Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlar göçmen olarak değerlendirilmiştir. Göçmen çeşitlerine yer vermekle birlikte bir yabancının göçmen kabul edilebilmesinin ön şartı olarak Türk soyundan olma ve Türk kültürüne bağlı olma hükmü kapsayıcı bir yöntem içermemesi sebebiyle sınırlayıcı olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de göçe ilişkin iskan kanunu dışında yabancılar için çeşitli hukuki düzenlemelere yer verilmiştir;

- 1950 tarihli pasaport kanunu,
- 1950 tarihli Yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahatleri hakkında Kanun,
- 1994 tarihli Türkiye'ye iltica eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,
- 1964 tarihli Harçlar Kanunu¹¹, 2003 tarihli Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu,
- 2003 Tarihli Yabancıların Çalışma izinleri Hakkında Kanun¹³, 2009 Tarihli Türk Vatandaşlığı Kanunu

- 1983 Tarihli Türkiye’de Öğrenim Gören yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Kanun,
- 2010 Tarihli Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun.

Yukarıda sıralanan düzenlemeler Uluslararası hukuk metinleriyle uyumlu ortak hükümler içermemektedir. Öyle ki, Türkiye’de yabancıların hukuki durumunu referans alan İskan kanunu 1934, pasaport kanunu ise 1950 yılında kabul edilmekte iken uluslararası alanda temel metinler olarak kabul edilen Cenevre sözleşmesi 1951 yılında, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) ise 1953 yılında oluşturulmuştur. Türkiye Anayasasına göre Uluslararası anlaşmalar kanun hükmündedir ve yabancıların hak ve özgürlüklerinin Milletlerarası hukuka uygun şekilde ancak kanunlarla sınırlandırılabilceği hüküm altına alınmıştır.²⁶⁵ Türkiye göç söz konusu olduğunda çeşitli süreçler geçirerek göçe kaynaklık eden, göçün transit güzergâhında yer alan ve göçe hedef olan konumda yer almıştır. Bu sebeple çeşitli hukuksal düzenlemeleri gerçekleştirme yoluna gitmiştir. Ancak oluşturulan yasal mevzuat bir bütünlük içermekten uzak kalmış ve AB’ye üyelik sürecinde söz konusu düzenlemelerin yeterli olmadığı yönünde eleştirilmiştir.

Türkiye’nin aleyhine sonuçlanan 2009 yılındaki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Abdolkhani ve Karimnia kararı ile Türkiye’nin Avrupa insan Hakları sözleşmesi’nin 3, 5 ve 13. maddelerini ihlal ettiğini ve Türkiye’de koruma uygulaması hakkında yasal dayanağın olmadığı belirtilmiştir. Abdolkhani ve Karimnia kararına dayanarak sonraki yıllarda Türkiye aleyhine birçok karar alınmış ve bu süreç Türkiye’yi yasal bir düzenleme yapma konusunda çalışmalara sevk etmiştir.²⁶⁶

Göç disiplinler arası bir özelliğe sahip olup ulusal ve uluslararası kurumlar, devletler ve örgütler arasında ortak çalışmanın gerçekleştirilmesi gereken bir yapıya sahiptir. Göçün toplum yapısına, nüfusa, ekonomiye, kamu düzeni, güvenliği ve sağlığına yaptığı etkiler göz önüne alındığında Türkiye’nin bu konuda profesyonel bir yapılanma içinde bulunan alanında uzman bir kuruma ihtiyaç duyduğu gözlenmektedir. Tüm dünyayı etkileyen bir sorun olarak

²⁶⁵ Olcay Erkıral Tavas, **Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi (Bir Model Önerisi)**. Doktora Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015, s. 314.

²⁶⁶ Tokuzlu, Lami Bertan, “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanun’unun Yasal Belirlilik İlkesi Konusunda Türk Uygulamasına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi**, s. 1067.

baş gösteren göç için çeşitli yönetim politikaları geliştirilmiştir. Türkiye'nin de bu alanda yapılan çalışmalara uygun olarak önceliği insan hakları temeline oturan, global göç stratejilerini takip eden konusunda uzman personellere sahip kurumsal yapılanma gereksinimi ortaya çıkmaktadır.²⁶⁷

Türkiye'de son yıllarda artan yabancı sayısı sebebiyle mevcut durumda idari düzenlemelerin ve ikincil kaynakların bu konuda yeterli olmadığı kabul edilmesi sonucu uluslararası koruma konusunu da kapsayan kanun tasarısına 2009 yılında İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosunca başlanılmıştır.²⁶⁸ 11 Nisan 2013 yılında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu tarihte teşkilat yapısına ilişkin hükümler yürürlüğe girerken, kanunun tüm hükümleriyle yürürlüğe girme tarihi bir yıl sonra 11 Nisan 2014 olarak (YUKK 125. Madde) belirlenmiştir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu genel itibariyle değerlendirildiğinde beş kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda kanunun amacı, kapsamı, tanımlar ve geri gönderme yasağına yer verilmiştir. İkinci kısım yabancılarla ilişkin iş ve işlemlerin yer aldığı kısım olup vize, ikamet, vatansız kişilere yönelik düzenlemeler ve sınır dışı etme konuları ele alınmıştır. Üçüncü kısım uluslararası koruma ayrılmış olup dördüncü kısımda Yabancılar ve Uluslararası Korumaya ilişkin ortak hükümler düzenlenmiştir. Son olarak beşinci kısımda Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev ve yetkilerine yer verilmiştir.

YUKK'un amacı birinci maddede; "Yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılarla sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir" şeklinde ifade edilmiştir (YUKK madde 1). Böylelikle yabancıların iş ve işlemleri konusunda kapsamlı ve bütüncül bir kaynak tesis etme hedefinde bulunduğu ifade edilebilir. YUKK hükümleri, Yabancıların ülkeye girişleri, ikamet ettikleri süre boyunca ve ülkeden çıkışları konusunda gerçekleştirilecek tüm işlemleri kapsamakta olup ayrıca bireysel olarak gelen uluslararası koruma taleplerini karşılama ya da kitlesel olarak koruma talep eden yabancılarla uygulanacak geçici korumayı içermektedir. Ayrıca 6458 sayılı kanunun uygulanması ile Uluslararası

²⁶⁷ <https://www.goc.gov.tr/>

²⁶⁸ Nuray Ekşi, "2014 Yılında Kabul Edilen İdari Yargıda İstinaf Müessesesinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamında Açılacak İdari Davalara Etkisi". **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2015, s. 12.

anlaşmalar ve özel kanunlarda yer alan hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir (YUKK madde 2).

YUKK'un 2013 yılında yürürlüğe girmesi AB müktesebatının bir parçası olarak değerlendirilmekte iken bununla birlikte kanunun ortaya çıkmayasına Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde (AİHM) Türkiye aleyhine verilen kararların yattığı da bilinmektedir. Avrupa İnsan hakları Sözleşmesi (AİHS) Türkiye'nin de taraf olduğu AB hukukunun temel metinlerinden sayılmaktadır. Bu kapsamda sözleşmeye ihlal olarak değerlendirilen hükümlerin AB yasaları ile çeliştiği ifade edilmekte olup bu konuda yeniliklere açık ve izlenebilir bir yasal metin oluşturulması Türkiye'nin hedefleri arasında değerlendirilmektedir.²⁶⁹

Avrupa Birliğine üyelik sürecinde temel konulardan biri olan göç ve iltica konusunda çok yönlü bütünlük bir yasal mevzuat oluşturma ve AB müktesebatına uyum beklentileri Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yürürlüğe girmesi ile olumlu şekilde karşılanmıştır. Böylelikle göç konusunda ayrı ayrı hükümler barındıran birçok yasal düzenleme kanun düzeyinde bir araya getirilerek bütünlük oluşturulmuştur. Göç yönetimi konusunda profesyonel bir kurumun oluşturulması yine YUKK ile gerçekleştirilmiş olup Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 81 ilde faaliyet gösteren il müdürlükleri ve gerçekleştirilmesi hedeflenen yurtdışı teşkilatı ile bu alandaki eksikleri giderme noktasında önem arz ettiği söylenebilir.

YUKK temel olarak değerlendirildiğinde yabancıların iş ve işlemlerine, uluslararası korumaya ve teşkilat yapılanması konusunda üç farklı düzenleme alanı içermektedir. Böylelikle Türk mevzuatında göç alanına getirdiği yenilikler açısından önemli bir yasal metin olarak ortaya çıkmıştır. Terminolojide yer alan eksiklikleri gideren şeffaf, çağdaş ve insan haklarını ön planda tutan bir metin olduğu ifade edilebilir.²⁷⁰

²⁶⁹ Takozlu, op. cit., s. 1063.

²⁷⁰ Rifat Erten, "Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme" **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 19, 2015, s.46.

1.4.3. Türkiye'nin AB'den Beklentileri

Türkiye son yıllarda yoğun göçmen akımlarıyla karşı karşıya kalmaktadır. Yaşanan göç yoğunluğunun bir kısmı düzenli göç bir kısmı ise düzensiz göçten oluşmaktadır. 2017 yılı verilerine bakıldığında Türkiye'ye yasal sınır kapılarından giriş yapan yabancı sayısı 32.058.216, çıkış yapan yabancı sayısı ise 32.033.516'dır.²⁷¹ Düzenli göçmen olarak değerlendirilen bu yabancıların statüleri değişmekle birlikte vize, ikamet veya çalışma izni ile ülkede bulunmaları söz konusudur. Yasal giriş şartlarını taşımakla birlikte Türkiye'de kalma şartlarını kaybeden kişiler ise düzensiz göçmen kategorisine girmektedir.

Düzensiz göç konusunda Türkiye'de 10.01.2019 tarihi itibarıyla 2018 yılı içerisinde 268.003 düzensiz göçmenin yakalandığı tespit edilmiştir. 2013 yılında bu rakam 39.890 iken 2018 yılına kadar geçen süre de düzensiz göçmen sayılarında sürekli olarak artış yaşandığı görülmektedir.²⁷²

Avrupa Birliği ülkelerinin son dönemde Ege ve Akdeniz üzerinden yoğun göç dalgalarına maruz kalması bu düzensiz göç akımını kontrol altına almak için Türkiye ile gerçekleştirilecek Göç Eylem planının gerekliliği üzerinde durulmasına neden olmuştur. Türkiye Suriye Krizi başta olmak üzere yaşanan yabancı akınlarında kilit ülke olarak yıllardır bir sorumluluk üstlenmiştir. Türkiye ve AB arasında yapılacak herhangi bir işbirliğinin ortak bir sorumluluk çerçevesinde ve külfetlerin birlikte paylaşılmasına dayalı olması gerektiği Türk makamlarınca iletilmiştir. Bu kapsamda taraflarca 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de ortak bir göç Eylem Planı konusunda mutabakata varılmıştır. Göç Eylem planı kapsamında Türkiye AB'den Bir takım beklentilerin karşılanmasını talep etmiştir. Vize muafiyeti, Suriyeliler için gerçekleştirilecek mali yardımın 3 Milyar Avro olarak belirlenmesi, Gümrük Birliğinin Modernizasyonu ve Türkiye'nin AB üyeliği sürecini hızlandırılması gibi konuların AB tarafından karşılanması beklenmektedir.²⁷³

1.4.3.1. Vize Serbestisi (Muafiyeti)

Türkiye ve AB arasındaki inişli çıkışlı süreç 2009 yılında AB'nin üç batı Balkan ülkesine (Sırbistan, Karadağ ve Makedonya) Schengen bölgesinde 180 gün için 90 gün kalma hakkı sağlamasıyla Türk kamuoyunun ilgisini çekmiştir. Zira Türkiye-AB

²⁷¹ <https://www.goc.gov.tr/>

²⁷² <https://www.goc.gov.tr/>

²⁷³ <http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa>

entegrasyonu bağlamında daha ileri bir düzeydeyken kendisine bu kolaylığın sağlanmayıp söz konusu ülkelere tanınması bir kafa karışıklığı yaratmış ve AB politikalarında çifte standardın olduğu görüşünü ön plana çıkarmıştır. Türkiye'nin de bu sürece alınması gerekliliğine karşı AB tarafından Türkiye'ye bazı teknik konuların yerine getirilmesi şartı koyulmuştur.²⁷⁴

Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki geri kabul anlaşma önerisi 2005 yılında Türkiye'ye iletilmiş olup taraflar arasında görüşmelerin başlaması 27 Mayıs 2005 'de gerçekleşmiştir. Ancak taraflar arasında görüşmelerde farklı bakış açıları nedeniyle sorunlar baş gösterince ilişkiler durdurulmuştur. AB tarafından 2009 yılında yeni bir metin üzerinden görüşmelerin başlaması sağlanmıştır. AB'nin beklentisi Türkiye'nin vize muafiyeti görüşmeleri başlamadan önce geri kabul anlaşmasını uygulamaya koymasına yönüneydi. Ancak Türkiye anlaşmanın getireceği külfeti göz önünde bulundurarak anlaşmayı imzalamaya uzun süre yanaşmamıştır.²⁷⁵

Türkiye'nin ortaya koyduğu yaklaşımının yumuşaması için AB vize muafiyeti görüşmelerinin de başlamasını kararı vermiştir. Böylelikle 21 Haziran 2012 yılına gelindiğinde AB Konseyi sonuç kararları ile Türkiye AB arasındaki vize muafiyeti süreci de başlamıştır. Türk vatandaşlarına Schengen bölgesine girişte vize uygulamasının ortadan kaldırılması ile sonuçlanacak olan süreç ile birlikte geri kabul anlaşmasının taraflar arasında uygun bulunduğu dair geri kabul metni tasdik edilmiştir.²⁷⁶

Avrupa Komisyonunca hazırlanan vize muafiyeti yol haritası ile AB anayasasına uyumu içeren koşullara yer vermektedir. Bunlar içerisinde biyometrik pasaport uygulaması ve bu belgelerin güvenliğinin artırılması, göç ve sınır kontrollerine önem verilmesi, kamu düzeni ve güvenliği (organize suçlar ve yolsuzlukla mücadele), temel haklar ve geri kabul anlaşmasının imzalanması yer almaktadır. Söz konusu ülkelerin yol haritası ile ortaya koyulan hükümleri yerine getirip getirmediğinin tespiti ve sonrasında sağlanacak vize muafiyeti açısından önem arz etmektedir.²⁷⁷

AB'nin Türkiye'ye ilettiği vize serbesti yol haritası metninde yer alan hükümler geri kabul anlaşmasının ortaya koyacağı olumsuzluklar sebebiyle yerinde olmadığı şeklinde

²⁷⁴ Mehmet Özcan, **Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?**, Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), 2010, s. 3.

²⁷⁵ Ekinci, op. cit., s.17.

²⁷⁶ <https://www.ab.gov.tr/49332.html>

²⁷⁷ <https://www.ab.gov.tr/49332.html>

yorumlanmıştır. Dolayısıyla Türkiye çekinceleri içeren yeni bir belge önerisinde bulunmuştur. Meşruhatlı yol haritasında ortaya koyulan çekincelerden bazıları şunlardır: AB tarafından Türkiye'nin 1951 Cenevre sözleşmesine koyduğu çekince ile coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve AB'nin vize politikası yalnızca Türkiye'nin tam üyeliğe kabulü sırasında söz konusu olacaktır. Aynı zamanda Türkiye vize muafiyeti yol haritasında yer alan uluslararası metinlerden direk olarak geri kabul ve vize muafiyeti konularını içerenlere muhatap olacaktır. Geri kabul anlaşmasında yer alan Üçüncü ülke vatandaşlarının geri gönderilmesi konusunda Türkiye'nin AB tarafından güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilmemesi göz önünde tutulmalıdır. Türkiye AB tarafından geri kabul edilmesi için gönderilen düzensiz göçmenler hakkında gerekli tahkikatı yaptıktan sonra başvuruyu kabul etmeyebilir. Türkiye'nin AB vatandaşlarına vize uygulaması karşılıklılık ilkesi üzerinden değerlendirilmektedir.²⁷⁸

2013 yılı aralık ayında Brüksel'de Türkiye ve AB yetkilileri arasında yapılan toplantının ortak basın açıklamasında uzun süredir üzerinde çalışılan geri kabul anlaşması ve vize diyalogunun başlayacağını, Türk halkının en fazla 3.5 sene içinde AB içerisinde vize liberalleştirmesini alacağı ifade edilmiştir. Türkiye ile AB arasında 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan geri kabul anlaşması ile AB ile vize diyalogu süreci başlamıştır. Bu kapsamda AB öncelikle Türk vatandaşlarına vize kolaylığı ön görmektedir. Bunun karşılığında ise Türkiye Geri kabul anlaşması kapsamında AB 'ye yasadışı yollardan giriş yapan düzensiz göçmenleri kaynak ülkelere gönderilinceye kadar geri gönderme merkezlerinde tutacaktır. En fazla üç buçuk yıl süreceği düşünülen dönemin ardından Türkiye vize muafiyetinin uygulanması için istekte bulunacaktır. Bu talebin karşılanmaması söz konusu olursa Türkiye'de geri kabul anlaşmasının uygulanmasını tekrar değerlendirecektir.²⁷⁹

AB'nin bugüne kadar vize kolaylığı anlaşması imzaladığı devletler ile ilgili olan süreci değerlendirildiğinde genellikle geri kabul anlaşmasının tam anlamıyla yürürlüğe girdiği tarihten belli bir süre sonra (yaklaşık 2-3 yıl içinde) söz konusu devletlere vize muafiyeti uyguladığı dikkati çekmektedir. Ancak konuya Türkiye ile gerçekleştirilen vize diyalogu süreci açısından baktığımızda farklı bir uygulamanın olduğunu görmekteyiz. Zira Türkiye geri kabul anlaşmasının uygulanması ile vize kolaylığı sağlamanın yeterli olmayacağını düşünerek direk olarak geri kabul anlaşması ile vize muafiyeti sürecini başlatmanın yerinde olacağını

²⁷⁸ Ekinci, op. cit., s.40.

²⁷⁹ Çalış, Şaban H. (2016). **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Kimlik Arayışı, Politik Aktörler ve Değişim**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti, 2016, s. 465.

kabul etmektedir. Böylelikle geri kabul anlaşması taraflar arasındaki ilişkilerin ilk değil son aşaması olarak değerlendirilmektedir.²⁸⁰

AB daha vize diyalogu sürecini batı balkan ülkeleriyle de yaşamıştır. Dolayısıyla Türkiye nasıl bir yoldan geçerek vize serbestisine sahip olacağını tahmin edebilmektedir. Türkiye'nin geri kabul anlaşmasını kabul edip uygulaması düzensiz göçün önlenmesi noktasında üzerine düşen sorumluluğu aldığıın göstergesidir. Bu sebeple AB 'de diğer ülkelere uyguladığı şekilde istekli bir şekilde diyalog sürecinin nihayete ermesini sağlamalıdır. Türkiye önünde yer alan süreçleri geçtikten sonra ve ilgili yükümlülükleri yerine getirdikten sonra vize muafiyetini sağlamalıdır. Aksi takdirde beklentiler yerine getirilmediği gibi geri kabul anlaşmasının uygulanması noktasında sıkıntılar yaşanabilecektir.²⁸¹

Türkiye geri kabul anlaşmasından kaynaklanan yükümlülüklerini kusursuz şekilde yerine getirirse dahi bu vize serbestini sağlayacağı anlamına gelmemektedir. Vize serbestisi AB tarafından ortaya koyulan vize serbestisi yol haritasında yer alan 72 kriterin yerine getirilmesi şartına bağlanmıştır. Yol haritasında ortaya koyulan şartların yerine getirilmediğine konusunda Avrupa Komisyonu tarafından değerlendirmeye ilişkin ilk açıklama 20 Ekim 2014'de yapıldı. Vize serbestisi yol haritası birinci değerlendirme raporuna göre Türkiye bu maddelerden bir kısmını karşılamış ancak bir çok kriter ise “tam karşılanmamış” ya da “karşılanmamış” şeklinde bir incelemeye tabi tutulmuştur.²⁸²

Tablo 8. Vize Muafiyeti Yol Haritası Başlıkları

Bloklar	Kriter Sayısı	0	1	2	3	4
Blok 1: Belge Güvenliği	7	-	1	1	2	1
Blok 2: Göç Yönetimi	28	2	5	16	3	2
Blok 3: Kamu Düzeni ve Güvenliği	21	3	7	6	3	2
Blok 4: Temel Haklar	9	-	3	-	1	5
Blok 5: Geri Kabul	7	5	1	-	-	1
Toplam	72	10	17	23	9	13

²⁸⁰ <https://www.ab.gov.tr/49332.html>

²⁸¹ Ercan, Murat (2016). “Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması” .**Bölgesel Çalışmalar**. Cilt 1, Sayı 1, s.18.

²⁸²

http://www.ikv.org.tr/images/files/roadmap%20for%20visa%20liberalisation_final%20%28revisedversion%292.pdf

Kaynak: http://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2014/245/056_061.pdf.

Vize serbestisi yol haritasında yer alan 72 kriter 5 başlık altında değerlendirilmiştir. Bunlar; belge güvenliği, göç yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, temel haklar ve geri kabul'den oluşmaktadır. Türkiye'nin kriterleri karşılamadaki uyumu incelendiğinde temel haklar ve belge güvenliği konusunda başarılı bir çerçeve çizdiği, göç yönetimi ve kamu düzeni ve güvenliği konusunda yeterli aşamaya ulaşamadığı ancak geleceği ile ilgili olumlu bir yaklaşım içinde bulunduğu görülmektedir. Ancak Geri kabul başlığına gelindiğinde uyumun yakalanması açısından başarısız olduğu fark edilmektedir. Yukarıdaki tabloda yer alan bilgiler ışında Türkiye 2 başlıkta başarılı olurken, diğer üç başlıkta ise ortalamada kaldığı ifade edilmektedir.²⁸³

Günümüze kadar Avrupa komisyonu tarafından Vize serbesti sürecindeki ilerlemeyi içeren üç adet rapor yayımlanmıştır. Bunlardan ilki yukarıda yer aldığı üzere 20 Ekim 2014 tarihinde yayımlanmıştır. İkinci ilerleme raporu 4 Mart 2016 tarihinde ve son ilerleme raporu ise 4 Mayıs 2016 tarihinde yayımlanmıştır. Bu ilerleme raporları ile ortaya koyulan 72 şarttan hangilerinin karşılanıp karşılanmadığı raporlanmıştır. Söz konusu kriterlerin karşılanmasında önem bir adım 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile atılmıştır. Böylelikle yabancıların Türkiye'ye girişini, ülkede ikamet etmesini ve çıkışını, vize işlemlerini ve sınır dışı hükümlerini içeren yasal bir mevzuatın eksik olduğu ve yeni yaşanan gelişmelere cevap veremediği ifade edilerek bu konuda uluslararası hukuka uygun bir metin oluşturulmuştur.²⁸⁴

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun beşinci bölümünde yer aldığı üzere Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve AB Müktesebatına uyum sağlama ve göç politikalarının ortak bir seyir izlemesi konusunda gelişme kat edilmiştir. Böylelikle geri kabul anlaşması ile birlikte ileri sürülen yol haritasında yer alan kriterlerden 65 tanesi karşılanmıştır. Söz konusu kriterlerden ikisi ki bunlar 3. Kuşak biyometrik pasaportlara geçiş ve geri kabul anlaşmasının vize muafiyetiyle aynı zamanda yürürlüğe geçirilmesi belli bir zamana bağlı olduğundan sürecin devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak geriye kalan 5 şartın karşılanamamış olduğu ifade edilmiştir.²⁸⁵

²⁸³ http://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2014/245/056_061.pdf

²⁸⁴ <http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf?sfvrsn=0>

²⁸⁵ <http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf?sfvrsn=0>

Türk vatandaşlarına vize muafiyetini sağlayacak öneri söz edilen şartların ivedilikle karşılanması şartıyla 4 Mayıs 2016 tarihinde Konsey ve Avrupa Parlamentosuna sunulmuş olup kriterler sağlanmadığı gerekçesiyle Avrupa Parlamentosu herhangi bir işlem tesis edilemeyeceğini belirtmiştir. Türkiye'nin 2016 yılında yaşamış olduğu darbe teşebbüsü bu kriterlerin karşılanması noktasında yaşadığı sıkıntıların temel sebebi olarak ifade edilmektedir. Ancak yerine getirilemeyen kriterlerin nasıl karşılanması gerektiği konusunda çalışmalar devam etmekte olup Türkiye bu konudaki incelemesini 7 Şubat 2018 tarihinde komisyona iletmiştir.²⁸⁶

Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşmasını uygulamanın karşılığında vize muafiyetini talep ederek gerçekten geri kabul anlaşmasının doğurduğu külfetle eşdeğer bir kazanım sağlayıp sağlayamayacağı üzerinden bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Türk vatandaşlarına sağlanacak vize muafiyeti belli sürelerle kısıtlı olacaktır. Dolayısıyla Türk vatandaşlarına Avrupa ülkelerinde ikamet etme ya da çalışma gibi fırsatlar sağlanmayacaktır. Sadece gezi amacıyla kullanılabilir vize muafiyeti dar gelirli Türk vatandaşları açısından bir kazanım olarak değerlendirilmeyecektir. Geri kabul anlaşmasının transit ülke olarak Türkiye'ye yüklediği sorumluluk ile karşılaştırıldığında vize muafiyetinin bir kazanç olarak değerlendirilemeyecektir.²⁸⁷

AB'nin Türkiye ile vize diyalogunu başlatmasının yanı sıra bu konuda yeterince istekli olup olmadığı tartışma konusu olmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin önüne şart olarak koyulan 72 kriterin çok fazla olduğu ve Doğu Avrupa ülkelerinin birliğe üye olmadan sağladığı vize muafiyeti Türkiye'nin önüne engeller silsilesinin sonunda gerçekleştirilecek bir durum olarak getirilmektedir. Vize muafiyetinin geri kabul anlaşması ile değil de 1986 yılında tam üyelik başvurusu ile başlaması gerektiğini savunanlara göre Türkiye önündeki bütün şartları yerine getirmiş olsa dahi AB'nin yeni engeller ve kriterlerle Vize muafiyetini sağlamayacağı düşünülmektedir.²⁸⁸

1.4.3.2. Mali Yardımlar

Geri kabul anlaşmasının yaratacağı mali külfetin taraflar arasında paylaşılması en önemli konulardan biri olarak ortaya çıkmaktadır GKA ile yalnızca ulaşım ve transit geçiş

²⁸⁶ <http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf?sfvrsn=0>

²⁸⁷ Reçber, op. cit., s. 249.

²⁸⁸ <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201803271032801645-turkiye-ab-varna-vizegumruk-birligi-ab-surec-ege-akdeniz-kibris-gorus>

masraflarını kimin üstleneceğine dair hüküm belirtilmiştir. Bu kapsamda ; Türkiye ve AB'nin geri kabul yükümlülükleri çerçevesinde değerlendirilen işlemlerde talepte bulunan devlet ilgili kişinin talepte bulunulan devletin sınırlarına girinceye kadar ki ulaşım masraflarını karşılayacaktır. Ayrıca transit geçiş işlemleri için ise talepte bulunan devlet ilgili kişinin son varacağı ülkenin sınırına kadar olan ulaşım masraflarını karşılayacaktır (GKA Madde 16). Göç akımlarının yönünün Türkiye üzerinden AB'ye olduğu göz önüne alındığında geri kabule konu olan kişilerin Türkiye sınırlarına kadar olan masrafları AB tarafından karşılanacak olup kişilerin kendi ülkelerine gönderilinceye kadar ki idari gözetim altında geçirdiği süredeki iase ve ulaşım masraflarını Türkiye üstlenecektir. Dolayısıyla ortaya çıkacak külfetin ekonomik bir sorun teşkil edebileceği düşünülmektedir.

Uluslararası ilişkilerde yaşanan güncel gelişmeler neticesinde Suriye savaşı ile birlikte Türkiye'nin yanında birçok ülke, göç etmek zorunda olan insanların ortaya çıkardığı ekonomik maliyetin tesiri altına girmişlerdir. Türkiye ile birlikte diğer sınır komşuları olan Lübnan, Irak, Ürdün gibi ülkeler ve yabancıların hedefinde yer alan AB ülkeleri de mali sorunlarla karşılaşmış olsalar da Türkiye'nin 3 Milyondan fazla yabancıya kucak açması sonucunda karşılaştığı maddi boyut oldukça ağır olmaktadır.²⁸⁹ Yapılan açıklamalar neticesinde Geçici Koruma kapsamında Suriyeliler için yapılan harcamaların 84 milyar 880 Milyon lira(dolar olarak ifade edildiğinde 30 Milyar 285 milyon 573 Bin dolar) olduğu belirtilmiştir.²⁹⁰

AB Türkiye'ye Suriyelilere yardım kapsamında 3 Milyar Avro destek sözü vermiştir. Ancak söz konusu yardımın ancak 1 Milyar 850 Milyonu Türkiye'ye ulaşmıştır. Türkiye'nin geçici koruma altına alarak sağlık, eğitim, işgücü piyasasına katılım ve toplumsal uyum gibi konularda Suriyelilere yaptığı harcamaların kolaylaşması için AB'ni taahhütte bulunduğu ikinci 3 milyar Avro'nun Türkiye'ye gönderilmesi gerekmektedir.²⁹¹

²⁸⁹ Kutluhan Bozkurt, "Geri Kabul ve Vize Serbestisi Anlaşması". **TBB Dergisi**, 2016, s. 397.

²⁹⁰ <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201712061031278968-recep-akdag-suriyelilereharcanan-para>

²⁹¹ https://www.ntv.com.tr/turkiye/varnada-turkiye-ab-zirvesi,yhptQ0l6_Eaw8LSgCZaCWg

Şekil 3. Yıllara Göre Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/>

Türkiye 2018 yılı verilerine göre 3.611.834 Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır. Bu sayı ile Türkiye en fazla Suriyeli mülteci kabul eden ülke olmaktadır. Yaşanan mülteci göçünün ekonomik ve toplumsal anında yaratacağı çeşitli etkiler göç yönetimi konusunda Türkiye'nin ne kadar başarı sağlayabileceğini gösterecektir.

Yaşanan savaş nedeniyle yoğun bir Suriyeli göçünün yaşanmasının yanı sıra Türkiye hali hazırda birçok farklı ülkeden gelen ve korumaya muhtaç yabancıya koruma sağlamaktadır. 2017 yılı verilerine göre Türkiye'de 112.415 uluslararası koruma başvurusu alınmıştır. Uluslararası Korumaya başvuran yabancıların uyruklarına göre dağılımına bakıldığında Irak başta olmak üzere Afganistan, İran, Somali, Pakistan, Yemen, Türkmenistan, Filistin ve Özbekistan'ın olduğu görülmektedir.²⁹²

Türkiye'nin yaşanan mülteci krizinde ortaya koyduğu güçlü çaba sayesinde uluslararası arenada sorumluluk alan ülkelerdendir. Bu kapsamda insani yardım ve diğer destekler konusunda oldukça büyük maddi külfetle karşı karşıya kalmaktadır.

Avrupa Komisyonu Türkiye'nin üstlendiği bu çaba karşısında Savaş mağduru göçmenlere destek amacıyla 3.4 Milyar avro yardımda bulunmuştur. Ancak ortaya çıkan krizin kolay kolay atlatılamayacağı göz önüne alındığında Mart 2016 yılında Türkiye'deki uluslararası korumaya ihtiyaç duyan yabancılar için Mali yardım Programı uygulamaya koyulmuştur. Söz konusu yardım programı ile insani yardım, göç yönetimi, eğitim, sağlık,

²⁹² <https://www.goc.gov.tr/>

altyapı ve sosyo-ekonomik açıdan korumaya ihtiyaç duyan yabancıların ve ev sahibi kuruluşlara destek olmak amacıyla planlanmıştır. Mali yardım Programının insani yardım boyutunu ECHO (Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları) desteklemektedir. Geriye kalan başlıklar ise IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı), ICSP (İstikrar ve Barışa Katkı Aracı) ve EUTF (AB Güven Fonu) çerçevesinde uygulama alanı bulmaktadır.²⁹³

AB üyeliğe aday ülkelerin çeşitli reformlarını gerçekleştirmesine katkı sağlamak amacıyla mali yardım sağlamaktadır. Bu kapsamda 1964 yılından itibaren Türkiye ‘de söz konusu yardımlardan faydalanmıştır. 1964 yılından 2000 yılına kadar AB tarafından Türkiye’ye 454 Milyon Avro mali destek sağlanmış olup 2001-2006 yılları arasında ise bu tutar 1 milyar 708 Milyon avro olarak belirlenmiştir. 2017 yılından itibaren ise AB yapmış olduğu yardımları “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı” (Instrument for Pre-accession Assistance –IPA) kapsamında gerçekleştirmiştir. IPA – I dönemi olarak nitelendirilen 2007-2013 bütçe döneminde Türkiye’ye 4 Milyar 799 milyon Avro yardım sağlanmıştır.²⁹⁴

Tablo 9. 2014-2020 Bütçe Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Fonunun Aday Ülkelere Göre Dağılımı

2014-2020 Bütçe Dönemi Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Fonunun Aday Ülkelere Göre Dağılımı												
	Yüzölçümü (km ²)	Km ² Başına Katkı (€)	Nüfus ⁴⁴	Kişi başına Katkı (€)	2014 (Mln €)	2015 (Mln €)	2016 (Mln €)	2017 (Mln €)	2018 - 2020	TOPLAM (2014-2020)	Yıllık Ortalama	Yüzdellik Oran
Makedonya	25.713	25.831	2,066	322	85,7	88,9	91,6	94,9	303,1	664,2	94,9	7,95%
Türkiye	793.562	5.684	76.668	58	620,4	626,4	630,8	636,4	1.940,0	4.454,0	636,3	53,31%
Arnavutluk	28.750	22.591	2,896	224	83,7	86,9	89,7	92,9	295,3	649,5	92,8	7,77%
Bosna-Hersek	51.209	3.238	3,831	43	39,7	39,7	42,7	43,7	-	165,8	23,7	1,98%
Karadağ	13.812	19.338	0,622	430	35,9	35,6	37,5	39,6	118,5	267,1	38,2	3,20%
Sırbistan	77.474	19.465	7,147	211	195,1	201,4	207,9	215,4	688,2	1.508,0	215,4	18,05%
Kosova	10.887	59.300	1,821	355	83,8	85,9	88,7	91,9	295,3	645,6	92,2	7,73%
TOPLAM	991.407	8.427	95.049	88	1.144,3	1.164,8	1.168,9	1.214,8	3.641,4	8.354,2	1.193,5	100,00%

Kaynak: <http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf>.

²⁹³ <https://www.avrupa.info.tr/tr>

²⁹⁴ <http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf>

Şekilde ifade edildiği üzere 2014-2020 dönemini kapsayan IPA-II bütçesine göre Türkiye'ye ayrılan ödenek 4 milyar 454 Milyon Avro olarak belirtilmiştir. Komisyonun ifadesine göre önümüzde ki bütçe dönemi (2021-2027) katılım öncesi mali yardımların ülkeler nezdinde değil birliğe adaya olan ülkelerin hepsine ortak bir bütçe oluşturulması kararlaştırılmıştır. İçinde bulunduğumuz bütçe döneminde Türkiye 'ye 4 Milyar 454 Milyon Avro taahhüdü verilmiş ancak şimdiye kadar 315 milyon Avro'nun aktarıldığı ifade edilmektedir. Türkiye'de yaşanan olaylar sebebiyle demokrasi ve insan hakları gerekçe gösterilerek yardımların kesildiği belirtilmektedir.²⁹⁵

1.4.3.3. Gümrük Birliğinin Modernizasyonu

Türkiye 1996 yılında katıldığı gümrük birliğine yepyeni bir özellik katmıştır. Türkiye AB üyesi olmadığı halde gümrük birliğine katılan tek ülke olmuştur. Bu yöntemin tercih edilmesinin sebebi AB ile ekonomik bütünleşme sağlanırsa kaçınılmaz olarak daha sonra siyasi bütünleşmenin de gerçekleşeceği düşüncesinin hakim olmasıdır. Fakat bu yönde beklentiler sağlanamamış AB ve Türkiye arasındaki iktisadi ilişkiler ivme kazanırken günümüzde hala siyasi bütünleşme sağlanamamıştır.²⁹⁶

Türkiye'nin birlik ile ekonomik entegrasyonu ve ilişkilerin geliştirilmesine bağlı olarak ortaya koyulan hedefler doğrultusunda günümüzde Türkiye ticaretinde en büyük pay sahibi AB'dir. Aynı şekilde Türkiye ise AB'nin ekonomi ortağı olarak beşinci sıradadır. Taraflar arasında ithalat ve ihracat ilişkilerine bakıldığında Türkiye ticaretinde her beş üründen ikisi AB ile ilgilidir. Söz konusu ürünler ya AB'ye gönderilmekte ya da AB'den alınmaktadır. Son dönemde gümrük birliğinin yenilenmesi hakkında 21 Aralık 2016'da bir karara varılmış ve görüşmelerin gerçekleşmesi yönünde tavsiye kararı alınmıştır. Birlik komitesi ele alınmamış olan konuları sonuca bağlamak üzere 2017 yılında bir araya gelmiştir.²⁹⁷

2018 yılı AB ilerleme raporunda 29. Fasılda yer alan Gümrük birliği konusunda Türkiye "iyi düzeyde hazırlıklıdır" ifadesine yer verilmiştir. Ancak bununla birlikte raporun düzenlendiği süreçte herhangi bir ilerleme kaydedilmediği, vergi muafiyeti, serbest bölgeler, gözetim tedbirleri ve tarife kotalarının yönetiminin AB müktesebatıyla veya Türkiye'nin

²⁹⁵ <https://tr.sputniknews.com/avrupa/201806151033877160-ab-turkiye-mali-yardim>

²⁹⁶ Enes Bayraklı, ve Oğuz Güngörmez, "Avrupa Parlamentosu'nun Kararı ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği". **SETA Perspektif**. Sayı: 158, 2016, s. 5.

²⁹⁷ Avrupa Komisyonu, 2018 Türkiye Raporu.

(https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf).

Gümrük Birliği yükümlülükleri ile tam olarak uyumlu olmadığı belirtilmiştir. Önümüzdeki yıllarda yasal ticaretin geliştirilmesine katkı sağlayacak risktemelli kontrolleri ve basitleştirilmiş yöntemlerin uygulanması ve dış alım ve dış satımın önündeki engellerin kaldırılarak malların serbest dolaşımın sağlanması gerektiği belirtilmiştir.²⁹⁸

1.4.3.4. Müzakerelerin Canlandırılması

AB’nde Türkiye’nin Birliğe üye olması konusunda farklı görüşlerin olduğu görülmektedir. AB kamuoyunun bir kısmı Türkiye’nin birliğe üye olması gerektiği yönünde görüş bildirirken Türkiye’nin laik bir görünüm sergilemesi sebebiyle birliğe olumlu yönde katkı sağlayacağını aksi halde Türkiye’nin sahip olduğu genç nüfus ve coğrafi olarak enerji kaynaklarına ulaşımı kolaylaştırma gibi fırsatlardan yararlanılamayacağı savunulmaktadır. Türkiye’nin üye olmaması gerektiğini savunan bir diğer kesim ise ikinci görüşü oluşturmaktadır. Bunlara göre Türkiye’nin toplumsal yapısının AB’ye uymayacağını, İslam dininin Avrupa entegrasyonuna engel teşkil edeceği ifade edilmektedir. Üçüncü ve son görüş ise Türkiye’nin birliğe üye olarak alınmaması ancak ilişkilerin tamamen koparılmamasını savunmaktadır. “Ayrıcalıklı Ortaklık” olarak ifade edilebilen kavram gereğince Türkiye’nin AB siyasetini takip etmesi ancak herhangi bir konuda söz sahibi olmayacağı temeline dayanmaktadır. AB kamuoyunda bu denli farklı görüş ayrılıklarının olması Türkiye’nin üyeliği önündeki sorunlarından biri olarak ifade edilebilir.²⁹⁹

Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri yukarıda açıklandığı üzere 1959’dan günümüze değin evrilen bir tarihsel süreç içerisinde değerlendirilmektedir. Bu tarihten itibaren Türkiye ve Avrupa Birliği arasında gerek ekonomik beklentiler gerekse siyasi beklentiler sebebiyle bir durup bir devam eden ilişkiler ağına sahne olmuştur. AB’nin 2004 yılında Kıbrıs sorununu çözüme kavuşturmadan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’ni (GKRY) AB’ye üye olarak kabul etmesi üzerine Türkiye 2005 yılındaki Ankara Anlaşmasına ek protokolü imzalarken GKRY’ni tanımadığını beyan etmiştir.³⁰⁰

11 Aralık 2006 Tarihinde Avrupa Konseyi Türkiye ile olan görüşmelerdeki 8 görüşme faslının bekletileceğini belirtmiştir. AB’ye üye olup Türkiye’nin üyeliğini olumsuz olarak

²⁹⁸ <https://www.avrupa.info.tr/tr/ilerleme-raporlari-744>

²⁹⁹ Mehmet Dalar, “Avrupa Birliği Kamuoyunun Türkiye’nin üyeliğine Yaklaşımı: Tarihsel ve Siyasal Perspektif”. *Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara : Orion Kitabevi, 2018, s. 124-127.

³⁰⁰ Bağcı, Hüseyin, “Dönemlerle Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri”. *Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye*. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara: Orion Kitabevi, 2018, s. 24.

değerlendiren Fransa ve GKRY birçok faslın açılmasını bloke etmiştir. Ayrıca Türkiye'nin tüm kriterleri sağlamasının ardından ülkelerinde referandum yapılarak olumlu olması sonucunda Türkiye'nin üye kabul edileceğini savunan ve birçok AB üyesi ülke tarafından desteklenen bu görüş üzerine Türkiye AB müzakereleri tıkanma noktasına gelmiştir.³⁰¹ Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı kefeye koyulmadığı anlaşılmaktadır.

2013 yılında imzalanarak 2014 yılında yürürlüğe giren geri kabul anlaşması Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerine yeni bir soluk kazandırdığını söylemek mümkündür. AB topraklarına yönelen göçün Türkiye tarafından durdurulmasını sağlayacak bunun karşılığında Türkiye kamuoyu üyelik konusunda ümitlendirilerek Türk vatandaşlarına 90 güne kadar Schengen alanında kalma hakkı sağlayacaktır. Türkiye geri kabul anlaşmalarını 1 Haziran 2016 tarihi itibarıyla tüm hükümleriyle yürürlüğe koyduğu halde AB vize serbestisi için Türkiye'nin karşılaması gereken 5 kriterin daha olduğunu öne sürerek süreci başlatma konusunda çekingen davranmaktadır. Türkiye'nin GKA'nı fesih hakkı olduğu halde bu yönetime başvurmamaktadır.³⁰²

2013 yılında geri kabul anlaşmasının imzalanması ile ilişkilerin iyiye gittiği yönündeki düşünce 2016 yılına gelindiğinde sekteye uğramıştır. 15 Temmuz 2016 tarihinde Türkiye'de emir komuta hiyerarşisi dışında gerçekleşen darbe girişimi Cumhurbaşkanı'nın halkı sokaklara davet etmesi ve halkın bu mesaja cevap vermesi sonucunda akşam saatlerinde başlayan darbe girişimi ertesi gün sabah saatlerine doğru bastırılmıştır.³⁰³ Türkiye'nin yasal hükümetini devirmeye yönelik olarak illegal yapılanan Fetullahçı Terör Örgütü'nün (FETÖ) tasfiyesi için olağan üstü hal kararı alındı. Türkiye tarafından demokrasinin zaferi olarak değerlendirilen 15 Temmuz gecesi AB ülkeleri tarafından hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı ve demokrasinin tehlike altında olduğu bir ülke olarak değerlendirilmesine neden olmuştur.³⁰⁴

Avrupalı devletlerin başarısız darbe girişimi karşısında sergiledikleri tavrın birbiriyle çeliştiği ifade edilmektedir.³⁰⁵ Darbe girişimi sonrasında AB darbe'nin kınandığını belirten açıklamalar yapmış ancak FETÖ üyesi olduğu tespit edilen kişilerin tutuklanması, kamu

³⁰¹ Bayraklı ve Güngörmez, op. cit., s. 2.

³⁰² Hakan Cavlak, "**Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Kırılma Noktaları**". Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara: Orion Kitabevi, 2018, s. 53.

³⁰³ Cemal Kakişım, ve Seven Erdoğan, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve 15 Temmuz Darbe Girişiminin Ardından Yaşanan Gelişmeler". **KSBD**, Cilt 10, Sayı18, 2018, s. 401.

³⁰⁴ Çiğdem Nas, "Darbe Girişimi Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri: Türkiye'nin AB'li Geleceği Açısından Çıkarımlar". **İKV Değerlendirme Notu**, 2016, s. 3.

³⁰⁵ Dalar, op. cit., s. 135.

görevlerinden açığa alınmaları ve ihraç edilmeleri, örgüt ile bağlantılı üniversite ve gazetelerin kapatılması AB’de kaygılara neden olmuştur. Hukuk devleti ve demokrasinin üstünlüğü gibi konuların göz ardı edildiği ifade edilmiştir.³⁰⁶ AB konsey başkanı ve Avrupa Komisyonu başkanı kendileri için önemli bir müttefik olarak nitelendirdikleri Türkiye’de demokrasinin ve hukukun üstünlüğü konusunda hem fikir olduklarını içeren açıklamalarda bulunmuştur. Avrupa Parlamentosu Başkanı ise Türkiye’nin sergilediği tutumu olumlu olarak nitelendirmiş ve yaşanan şiddet ortamının bir an önce son bulmasını temenni etmiştir.³⁰⁷

Türkiye’de yaşanan olayları öne sürerek kimi ülkeler AB ile müzakerelerin sonlandırılması gerektiğini savunmuşlardır. Avusturya bu konudaki görüşleri desteklemekte olup Türkiye’nin demokrasi ve ekonomi alanında yeterli koşulları sağlayamadığı için müzakerelerin sonlanması yönünde görüş belirtirken bu konuda diğer AB üyelerinin yetkilileri ile iletişime geçeceğini ifade etmiştir. Komisyon başkanı ise Avusturya başbakanının ifadesinin yanlış olduğunu Türkiye ile müzakerelerin kesilmesinin söz konusu olmadığını ifade etmekle birlikte Türkiye’nin içinde bulunduğu durumda AB üyesi olmasının mümkün olmayacağını açıklamıştır. Bununla birlikte Türk kamuoyunda desteklenen idam cezasının uygulanması konusunun AB müktesebatına uygun olmaması nedeniyle müzakerelerin devam etmesinin önünde engel olacağını ifade etmiştir.³⁰⁸

Türkiye’nin müzakere süreci 3 Ekim 2005 ile başlamış çeşitli siyasi sorunlar sebebiyle kimi zaman dondurulduğu kimi zaman yakın ilişkiler kurulduğu söylenebilir. Günümüze kadar müzakereler kapsamında 16 fasıl görüşmeye açılmış ve bu fasıllardan Bilim ve Araştırma başlığını içeren fasıl belli bir süreliğine kapatılmıştır. Avrupa Komisyonunun 2018 tarihli raporuna göre şu anki konumda yeni başlıkların görüşmeye açılması gibi bir konudan söz edilmemektedir. Ortaklık anlaşması kapsamında izlenen Türkiye’de gerçekleştirilen yenilikler ve ilerlemeler takip edilmektedir.³⁰⁹

Türkiye’nin AB’ye katılım müzakerelerinin tamamlanması birçok sorunlu alanın giderilmesi ile mümkün olabilir. Öncelikle AB her aday ülke karşısında aynı ilkeleri savunmakta ve gerçekleşmesini beklemektedir. Bu durumda müzakerelerin tamamlanması ve hızı aday ülkenin bu ilkeleri karşılama süresine göre değişmektedir. Bu durumda Türkiye

³⁰⁶ <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-42993589>

³⁰⁷ <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=1517>

³⁰⁸ Nas, op. cit., s. 5.

³⁰⁹ Avrupa Komisyonu (2018). 2018 Türkiye Raporu.

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ülke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf

benimsediği toplumsal, kültürel ve hukuki değerler nedeniyle müzakerelerin uzamasına sebep olabilir. Bunun yanında Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde bir devlet politikası yerine hükümet politikası benimsemesi sonucu ilişkilerde stabil bir durumun sağlanması zorlaşmaktadır. Müzakere sürecinde Türkiye'nin sadece AB'nin beklentilerini karşılaması ile son bulacak bir sürecin olmaması aynı zamanda AB üyesi, AB'ye aday ülkelerin ve kamuoyunun baskılarına maruz kalması görüşmeleri sekteye uğratan bir duruma neden olmaktadır. Kültür, kimlik ve din konularında AB farklılıkları tek bir potada bulunduran bir kurum imajı yaratmaya çalışsa da Türkiye'nin sahip olduğu değerlerin AB'ye ters düştüğü gerekçesi ile bir sorun olarak ortaya koyması ilişkilerin gidişatını etkilemektedir. Son olarak AB'nin içte yaşadığı bir takım sorunları gideremeyerek Türkiye'nin üyeliği konusunda yeni şartlar öne sürerek müzakere hızını düşürmeye çalışması taraflar arasında soruna sebep olan bir diğer faktördür. En nihayetinde Türkiye'nin AB ile müzakerelerinin “açık –uçlu” olması tarafların bu üyeliği ne kadar istediğine bağlı olarak değişebilecektir.³¹⁰

Türkiye'nin yaklaşık 13 yıldır AB ile üyelik müzakereleri yürütmekte ve sunulan 35 faslın tamamlanması için çok uzun yıllar gerekmektedir. Zira söz konusu dönem içerisinde ancak yarısı açılabilmiştir. Dolayısıyla taraflar arasında var olan güvensizlik sorunu sebebiyle yakın zamanda Türkiye'nin AB'ye üye olması beklenmemektedir. Yaklaşık 60 yıldır devam eden Türkiye AB ilişkilerinin ise tamamen son bulması olası görünmemektedir. Bunca yıl ekonomik ve siyasi bağlantılar geliştiren AB ve Türkiye'nin tekrar uzlaşma masasında bir araya gelmesi ve ilişkilerin daha akışkan bir zeminde devam etmesini garanti altına alacak bir rota çizmesi gerekmektedir.³¹¹

1.4.4. Geri Kabul Anlaşmalarına Yönelik Eleştiriler

Bu başlık altında ele alınacak olan eleştirilerin, hem AB hem de Türkiye tarafına olmak üzere karşılıklı olarak yöneltildiği görülmektedir. Fakat eleştirilerin odak noktasını, AB'nin kendi sınırlarının güvenliğini sağlamada aşırı korumacı yaklaşımı ve uyguladığı politikalarında görece daha baskın rol oynaması oluşturmaktadır. 2. Dünya Savaşı sırasında 50 milyon kişi mülteci durumuna düşmüş ve bu iç göç dalgası sonrası Avrupa'da çok kimlikli bir nüfus yapısını oluşturmuştur. Gerard Delanty, Avrupa'nın İcadı adlı kitabında özellikle Arap ülkelerinden gelen göç ile ilgili günümüz Avrupa sınırlarının kale misali korunmasına

³¹⁰ Sayın, Önal, “Gezegemimizin Küreselleşmesi”. Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Dergisi. İzmir: Ege Üniversitesi Basımevi Sayı:8-9, 2001, s. 56.

³¹¹ <https://www.setav.org/>

yönelik eleştirilerde bulunmaktadır. Delanty, Soğuk Savaş dönemindeki Demir Perdenin zaten Batı Avrupa'yı, Doğu Avrupa'dan gelen göçmenlere karşı koruduğunu ve Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte Avrupa sınırları içerisinde komünizmin yapılanma tehlikesinin geçtiğini söylemektedir. Komünizmin dünya çapında artık bir tehdit olarak algılanmasının Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile ortadan kalkması üzerine, Avrupa'nın İslam'ı yeni bir düşman olarak belirlediği de ayrıca ifade edilmektedir.³¹² Delanty'nin doksanlı yılların ortalarında kaleme almış olduğu bu kitapta, 1979 yılında yaşanan İslam Devrimi ve 1991 yılındaki Körfez Savaşı gibi gelişmeler sonrasında, Ortadoğu'nun giderek istikrarsızlaşmasına işaret edilmiş ve bu istikrarsızlaşmanın sonucu olarak da (kitabın yazıldığı yıldan) 20 yıl sonrası için Avrupa'nın göç alan bir bölge olacağı öngörüsünde bulunmuştur. Doksanlı yıllarda Avrupa'da İslam karşıtlığının yeniden canlanmasında özellikle Fransa'nın Ulusal Cephe (French National Front) lideri Le Pen büyük rol oynamıştır. Avrupa'nın İslam ülkelerinden gelen göçmenleri engellemediği durumda, Avrupa'nın İslamlaşacağı Avrupa'nın "homojen" yapısının bozulacağı vurgusunu yapan Le Pen, yabancıların, özellikle de Müslümanların, sınırların dışında bir tehlike olarak beklediklerini savunmuştur.³¹³ Aynı şekilde İtalyan Kuzey Ligi, (Italian Northern League), Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Doğu Avrupa ülkelerinde gittikçe artan ulusalcılıktan istifade edilerek, bu ülkelerin Müslüman istilasına karşı engelleyici sınır muhafızı haline dönüştürülmesi gerektiğini savunmuştur.³¹⁴ Bu gibi görüşlerin geniş kitlelerce benimsenmesi de etkisiyle, Avrupa sınırlarının göçmenlere karşı korunmasının ve önlemler alınmasının en önemli nedenleri arasında özellikle Avrupa'daki refahın ve iş imkânlarının korunmak istenmesi ve göçmenlerin asimile edilemeyerek Avrupa'ya uyum sağlayamayacağı tedirginliği üzerinden Avrupa'nın kültürel anlamda kendini korumaya alması sayılabilir.³¹⁵ Göçmenlerin AB sınırları dışında kalması gerektiği düşüncesine dayanan ve AB sınırları içinde hiç de azımsanmayacak bir çoğunluğa sahip bu fikir birliği, aynı zamanda AB'nin günümüzdeki sınırlarının korunmasına yönelik alınan tedbirlerin ve politikaların da temelini oluşturmaktadır.

GKA'nın uygulama aşamasında, yasa dışı yollarla AB sınırlarına gelen kişilerin iltica ve sığınma başvurularının yapılmasına fırsat verilmeden, başvuru süreci engellediği

³¹² Gerard Delanty, **Avrupa'nın İcadı: Fikir, Kimlik, Gerçeklik**, 4. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2014, s. 282.

³¹³ Ibid, s. 283.

³¹⁴ Ibid, s. 284.

³¹⁵ Ibid, s. 289.

gerekçesiyle insan hakları kuruluşları tarafından sıklıkla eleştirmektedirler.³¹⁶ GKA kapsamında uluslararası insan hakları ihlallerinin yapılması noktasındaki en sıkıntılı durumlardan biri de; AB sınırları içerisine girmeyi başaran göçmen veya ilticacıların, GKA yükümlülükleri kapsamına dahil olacak yasal bir başvuru yapmalarına imkân veya fırsat verilmeden geri gönderilebiliyor olmalarıdır. Uluslararası Af Örgütü ve İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi kuruluşların raporlarının çoğunda, AB'nin özellikle Türkiye-Yunanistan sınırında ve İspanya-Fas sınırında, ilticacıları ve mültecileri GKA'ya dayandırarak toplu halde geri gönderdiğine değinilmektedir.³¹⁷ 2014'te 23 kişilik bir grup Fas vatandaşının, İspanya sınırlarını geçmesine rağmen, (İspanya hükümeti ülke sınırları içine geçilmediğini iddia etse de) plastik mermi ve biber gazı müdahalesi ile karşı karşıya kaldığı ve bu kişilerin Fas'a geri gönderildikleri Uluslararası Af Örgütü tarafından raporlanmıştır.³¹⁸ Türkiye- Yunanistan sınırında gerçekleşen olaylarda ile ilgili de benzer raporlar bulunmaktadır. Konuyla ilgili raporlara ve eleştirilere, tezin ilerleyen kısmında daha ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Türkiye ile AB arasında alınan 18 Mart 2016 tarihli bildirin yayınlamasının ve uygulamaya koyulmasının ardından, zirvenin yasal geçerliliği ve uygunluğu farklı çevrelerce tartışılmıştır. Özellikle de tartışmaların odak noktası, AB'nin Türkiye'yi güvenli ülke kabul etmesine rağmen pratikte Türkiye'nin üçüncü güvenli ülke kapasitesinin olup olmadığıdır.³¹⁹ Burada, Türkiye'nin coğrafi sınırlama ile kabul etmiş olduğu Cenevre Sözleşmesine atıfta bulunularak, mevcut durumda Arap ve Asya (tam olarak Avrupa dışından gelen) ülkelerinden gelen korunma ihtiyacı olan kişilere “mülteci” statüsünün verilmediğine dikkat çekilmiştir. Türkiye'nin “mülteci” statüsü vermek yerine, YUKK kapsamında “geçici koruma” statüsü verdiğinin üzerinde özellikle durulmaktadır. Bu yüzden de uluslararası korunma ihtiyacı olan bu kişilere sınırlı haklar tanındığı ve tam korumanın sağlanamadığı vurgulanmaktadır.³²⁰

BM İnsan Hakları Konseyi'nin Yunanistan'daki göçmen sorunu ile ilgili yayınlamış olduğu raporda, 1 Haziran 2016 itibariyle Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilen kişilerin, (üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar) AB-Türkiye GKA çerçevesinde gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Bu tarihten önce gerçekleşen geri kabullerin ise Türkiye ile

³¹⁶ Hallee Caron, “Refugees , Readmission Agreements , and ‘ Safe ’ Third Countries : A Recipe for Refoulement ?,” **Journal of Regional Security**, Cilt 12, Sayı 1, 2017, s. 28.

³¹⁷ Ibid, s. 31.

³¹⁸ Amnesty International, “**The Human Cost of Fortress Europe Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe’s Borders**,” 2014, s. 21–22,

³¹⁹ Orçun Ulusoy ve Hemme Battjes, “**Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement**”, VU Migration Law Series, Amsterdam, 2017, s. 9,

³²⁰ Başak Kale, “**Geri Göndermeler Avrupa Bütünleşmesinin Sonu Olabilir**,” Bir Gün, 2016, s. 56.

Yunanistan arasında imzalanan, 2002 yılı Geri Kabul Protokolü çerçevesinde gerçekleştiği belirtilmektedir.³²¹ Bütün bunlara rağmen BM raportörü François Crépeau, 18 Mart Zirve Kararlarının taraflar arasındaki (AB ve Türkiye) siyasi bir irade sonucu ortaya çıktığını ve uluslararası hukuk açısından bağlayıcılığının olmadığını iddia ederek, kararın yasal zemininin belirsiz olduğunu belirtmektedir. Bu sebepten dolayı da kararın sonuçları ile ilgili olarak herhangi bir mahkemeye taşınamayacağı vurgulanmaktadır. BM raportörünün hazırladığı raporda, geri gönderme sürecinin uygulama aşamasında sürecinde bazı göçmenlerin iltica başvurularının kayıt altına alınmadan yanlışlıkla geri gönderildiklerinin ve akıbetlerinin belirsiz olduğunun da altı çizilmektedir.

Zirve kararına göre Yunan adalarına ulaşan göçmenlerin toplu halde gönderilmeleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4. Protokol'ünün 4. maddesinde ve AB Temel Haklar Şartının 19.1. maddesinde belirtildiği üzere; “Yabancıların topluca sınır dışı edilmeleri yasaktır” ifadesi ile açıkça çelişmektedir. Aynı zamanda Türkiye'ye geri gönderildikten sonra hayati tehlike ile karşı karşıya kalabilecekleri ülkelere geri gönderilmeleri durumunu engellemek için benimsenen geri göndermeme ilkesine de aykırı uygulamalar yapılabilme riski taşıdığı özellikle belirtilmektedir ³²².

Eleştiriler arasında yer alan bir diğer konu ise Bire-bir Formülü kapsamında, Yunan adalarına yasa dışı yollarla ulaşan ve iltica başvuruları reddedilen tüm göçmenlerin Türkiye'ye geri gönderileceği, ancak bunun karşılığında Türkiye'de bulunan sadece Suriye vatandaşlarının, AB ülkelerine yerleştirilecek olmalarıdır.³²³ Buna göre, Suriyeli vatandaşlar dışında kalan ve potansiyel risk altındaki üçüncü ülke vatandaşları, Türkiye'deki şartlardan kısıtlı olarak yararlanabileceklerdir.³²⁴ Ayrıca yapılan eleştirilerde, AB'nin 18 Mart Zirve kararı gereğince, mültecilere yönelik Türkiye'ye vermiş olduğu maddi destekten de mahrum kalacakları belirtilmiştir. Diğer yandan, iltica başvurusu reddedilen veya herhangi bir sebeple geri gönderilen kişilerin sayısına eş değer olacak şekilde, bir başka Suriyelinin yasal olarak daha iyi şartlardaki bir AB ülkesine yerleştirilmesinin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 3.

³²¹ Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, “Introduction”, içinde **Migration in the Southern Balkans: From Ottoman Territory to Globalized Nation States**, ed. Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, Londra: Springer Open, 201, s. 20.

³²² http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

³²³ <http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>

³²⁴ <http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/>

maddesi olan “ayrımcılık yapmama ilkesi” ile çeliştiği tartışmaları da geniş yer bulmaktadır.³²⁵

Bire-bir formülü kapsamında, AB sınırlarını geçen her yasa dışı göçmene karşılık, bir düzenli mültecinin AB’ye yerleştirilmesi yoluyla uygulamaya konan geri kabullerin koordinasyonu, BMMK tarafından gerçekleştirilmektedir. BMMYK, AB’ye yerleştirilmek üzere yürütülen geri kabul aşamasında, Türkiye’deki Suriyeliler arasından yapılan seçim için, yasa dışı yollarla AB’ye giriş yapmayı denememiş kişilere öncelik vermektedir. Bu seçimin ilk aşamasında, yerleştirilecek olan kişiler öncelikle valilikler bünyesinde kurulan komisyonlarca belirlenmektedir. Bu komisyonlar, yeniden yerleştirme kriterlerine göre belirlenen özel ihtiyaç sahiplerine ilişkin bilgileri, Göç İdaresi Müdürlüğü’ne iletmekte ve buradan BMMYK’ya ulaştırılan bilgiler neticesinde uygun bulunan kişilerin AB üye ülkelerine yerleştirilme işlemi başlatılmaktadır.

Nitekim geri kabul sürecinde yürütülen bütün bu aşamalar da göz önünde bulundurulduğunda, eleştirilerin çoğu, insan haklarının korunması kapsamında en üst seviye kanunlara ve imkânlarla sahip olan AB’ye yöneltilmektedir. New York Times gazetesinin bir makalesinde de, AB’nin Türkiye ile iş birliği içinde olduğu söz konusu zirve kararının aynen Suriye krizinde de deneyimlendiği üzere, kısa vadeli olarak planlandığı ve kalıcı çözüm konusunda üye ülkeler ile beraber bir irade ortaya koyamadığı belirtilmektedir. Makaledeki eleştiriler arasında, İtalya ve Yunanistan’da kurulan “hotspots” merkezlerinin, yapılan başvuruları incelemekte yetersiz kaldığı ve kurulan bu tesislerin kapasitesi dolduktan sonra gelenleri otomatik olarak geri çevirme yoluna gittiği yer almaktadır. Aynı zamanda, AB ve Türkiye’nin zirve sonrasında kendi iradeleri ile vermiş oldukları bu kararlarının toplu geri göndermelere yol açtığı ve başvuru sahiplerinin durumlarının yeterli bir şekilde incelenmeden geri gönderme kararına başvurulduğu belirtilmektedir. Geri gönderilen kişilerin çoğunun, Avrupa ülkelerine başka yollarla ulaşmak amacıyla çaresizlik içinde tekrardan insan kaçakçılarına başvurduğunun tespit edilmesi üzerine, bu durumun, aynı zamanda insan kaçakçılığı sorununa da yol açması eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Örneğin, İnsan Hakları İzleme Örgütü’nün (Human Rights Watch) Ekim 2015’te Türk sınırında 51 Suriyeli

³²⁵ <https://www.unhcr.org/>

ile yapmış olduğu röportajda göre, röportaj yapılan herkesin Suriye'deki savaştan kaçtığı ve Türkiye'ye girmek için tek çarelerinin kaçakçılara başvurmaktan geçtiği belirtilmiştir.³²⁶

Aynı şekilde Yunan adalarındaki sığınmacıların durumu ile ilgili International Rescue Comitee (IRC), Norwegian Refugee Council (NRC) ve Oxfam'ın ortak raporunda, Yunan yetkililerin ve EASO çalışanlarının kapasitelerinin yetersiz olduğu ve yaşanan krizin arka planı ile ilgili genel anlamda bilgisiz oldukları kaydedilmiştir. AB tarafından sığınmacılar için belirlenen bütün bu aşamalar sonucunda Yunan adalarına ulaşan sığınmacıların önlerinde iki seçenek bulunmaktadır. Bu sığınmacılar ya Türkiye'ye geri dönmektedirler ya da Yunanistan'da iltica başvurusunda bulunmaktadırlar. İltica başvurusunda bulunmayanlar veya iltica başvurusu reddedilenler, düzensiz göçmen olarak kayıt altına alındıktan sonra Türkiye'ye geri gönderilme işlemleri başlatılmaktadır.³²⁷

İltica başvurusunda bulunanlar ise 12 aydan 2 yıla kadar sürebilecek prosedürlerin sonucunu, Yunan anakarasına geçmeden, yaşam koşulları yetersiz olan adalarda beklemek durumunda kalmaktadırlar. Bu uzun bekleyişin sonucunda, iltica başvuruları olumsuz değerlendirilen sığınmacılar da olmaktadır. AB üye ülkeleri tarafından geri dönüşler olabildiğince hızlı bir şekilde uygulamaya konulurken, AB'ye iltica yoluyla kabul prosedürlerinin çok yavaş işlemesi, burada ortaya çıkan en önemli sorunlar arasında görülmektedir. Geri kabul prosedürü üzerine tartışılan bir diğer konu ise değerlendirme ve sonuç bekleme aşamasındaki iltica başvurularının sahiplerinin bu süreç sonuçlanmadan yine de üçüncü güvenli ülke konumunda bulunan Türkiye'ye gönderilebilmesidir. Bu durumun mümkün olabilmesinin en önemli nedeni ise Türkiye'nin AB tarafından ilk iltica başvurusu yapılabilecek üçüncü güvenli ülke olarak kabul edilmesidir. IRC, NRC ve Oxfam raporunda yer alan önemli konulardan biri yetkililerin sadece görünürde belli olacak savunmasız kişilere (ör: hamile kadınlar veya kimsesiz çocuklar) öncelik tanınmasıdır. Fakat böyle bir yöntem izlendiğinde fiziksel şiddete ve tecavüze maruz kalmış kişilerin veya psikolojik travma geçiren kişilerin göz ardı edildiği ve bunun yanında bu gibi vakaları ortaya çıkarabilecek yetkin uzmanların olmadığı raporlanmıştır.

Bu eleştiriler çerçevesinde, AB'nin yeni göç gündemi kapsamında, krize müdahale yöntemi olarak geliştirdiği ve ilk olarak Türkiye ile uygulamaya koyduğu bu gibi anlaşmaların başka ülkelerle hayata geçirilmesinin de gündeme alınması tartışılmaktadır.

³²⁶ <https://www.nrc.no/>

³²⁷ <https://www.doi.org/>

İnsan hakları ihlalleri bakımından yoğun bir şekilde eleştirilere maruz kalan Türkiye modelinin, yasal dayanağı olan, şeffaflık ve güvenilebilirlik çerçevesinde geliştirilmediği takdirde, örnek verildiği üzere Kuzey Afrika ülkeleri ile uygulanması, Türkiye ile yapılan Mutabakat yönelik benzer eleştirilerin tekrarlanmasını da beraberinde getirecektir. Ayrıca, dünya geneline bakıldığında çoğunun refah seviyesi yüksek olmak üzere 27 üyeden oluşan Birlik, genel anlamda ortak bir siyasi irade ortaya koymak ve kalıcı çözümler üretmek yerine kısa vadeli çözüm yoluna gittiği için ve geri kabulün asıl yükünün anlaşmaya taraf olan üçüncü ülkelere bırakılmasından dolayı eleştiri oklarına hedef olmuştur.³²⁸

Reuters haber ajansının, AB'nin mülteci krizine yönelik müdahale ve tepkisine yönelik 2016 yılında yapmış olduğu analiz, Birliğin sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişileri nasıl engellendiğine ve bu engellenen kişilerin nasıl sınırların dışında bırakıldığına odaklanmıştır. Analizde belirtildiği üzere, AB tel örgülerin çekildiği inşaatın çoğuna 2015 yılında başlamıştır. Başlatılan bu inşaatla birlikte, Berlin Duvarının yıkılmasından bu yana AB sınırlarını korumak için göçmenlere karşı 1.200 km'lik tel örgünün çekildiği belirtilmektedir. Kara sınırlarındaki tel örgülerin inşası AB'ye 500 milyon €'ya mal olmuştur. Analizde, sınıra çekilen tel örgülerin AB sınırlarına giriş yapmak isteyenleri "başarılı" bir şekilde engellediği belirtilse de, alınan bu önlemlerle gerçekte, AB'nin sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişileri engellediğini ve bu kişiler için sığınma prosedürlerinin başlatılmasına bir nevi engel olduğunu da görmekteyiz. Analizde yer verilen bir diğer nokta da AB'ye hava yoluyla ulaşmak ve sığınma başvurusunda bulunmak isteyenler ile ilgilidir. Tez çalışmasında daha önce de bahsedildiği üzere savaştan kaçanların %33'lük bir kısmının (hava yolu ile AB üye ülkelerine giriş yapılan) üzerlerinde hiçbir belgenin olmadığı bilinmekte olup, bu kişilerin pasaportsuz uçağa alınmadığı göz önünde bulundurularak sığınma başvuru imkânları da otomatik olarak bloke edilmektedir.³²⁹

Bütün olumsuz yorumlara rağmen, anlaşmaya yönelik olumlu eleştirilerin de yapıldığı unutulmamalıdır. AB açısından özellikle mülteci krizinin çözümü ve krizin kontrol altına alınmasına yönelik izlenen süreçte, Türkiye'nin büyük önem taşıdığı ve tarafların işbirliğini sürdürmeye devam etmesi dile getirilmektedir. Böylelikle, 2014 yılında imzalanan GKA ve 2016 yılında imzalanan 18 Mart Mutabakat'ın da, AB ile Türkiye arasında bir süredir durgun

³²⁸ <http://www.milliyet.com.tr/dunya/son-dakika-avrupa-birliгинin-kaderi-masada-turkiye-ornegi-verdiler-2696892>

³²⁹ <https://www.reuters.com/investigates/special-report/europemigrants-fences/>

bir şekilde devam eden üyelik sürecinin, canlanmasına olanak sağlayacağı umulmuştur.³³⁰ Aynı zamanda İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan en büyük mülteci krizi ile karşı karşıya kalınması üzerine ortaya çıkan sorunlarla mücadelede, karşılıklı somut bir adım atılmasına da olanak sağlanmıştır. Ayrıca atılan adımlar sayesinde, Avrupa'ya kaçmaya çalışan mültecilerin ölümle sonuçlanan yolculukları önemli oranda azalmıştır.³³¹ Yapılan anlaşma sonrasında, sınır kontrollerinin daha da sıkılaştırılması ve taraflar arasında artan güvenlik işbirliği sayesinde uygulanan yeni yöntemlerin, özellikle insan kaçakçılığı ve terörle mücadele konusunda da etkili olması beklenmektedir.



³³⁰ Kemal Kirişci, “Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?”, **Centre for European Policy Studies –CEPS**, Brussels, 2014, s. 1.

³³¹ <http://www.gmfus.org/publications/deal-end-%E2%80%9Cthe%E2%80%9D-deal-why-refugee-agreement-threatturkey-eu-relations>.

SONUÇ

Göç bir yerden başka bir yere taşınmak şeklinde ortaya çıkan nüfus hareketleri olarak tanımlanmakla birlikte bu yer değiştirme hareketlerinin toplum üzerinde ekonomik, siyasi toplumsal ve kültürel olarak çeşitli etkileri olmaktadır. Göçün toplumu etkileme hususu giderek genişleyen bir alana yayılmamakta ve ulusal sınırlar içindeki yer değiştirmeler uluslararası nitelik kazanarak tüm dünyayı etkisi altına alan bir konu haline gelmektedir. İnsanların göç kararını vermesinde çeşitli etkenlerin varlığından söz etmek mümkündür. Göç çeşitleri ve nedenleri aslında birbirinden farklı başlıklar altında açıklansa da göç kararı verilirken bu nedenlerin ve çeşitlerin iç içe geçebildiği değerlendirilmektedir. Bu çalışmanın asıl konusu gereği iki ya da daha fazla devletin sınırlarını aşarak gerçekleştirilen uluslararası göç çeşidi üzerinde durulmuştur.

Devletlerin göçü bir sorun olarak ele almasının nedeni göçü kontrol altına alamamasıdır. Dolayısıyla devletler açısından düzenli göç sınırlara yapılan bir tehdit olarak değerlendirilmemekte asıl üzerinde durulması ve çözüme kavuşturulması gereken konunun yasa dışı yollardan bir devletin sınırlarının aşılması anlamına gelen düzensiz göç olduğu anlaşılmaktadır.

Göçü açıklamak üzere yola çıkan teoriler, ortaya koymuş oldukları tezler çerçevesinde göçü ele almaktadır. Oldukça karmaşık bir yapısı bulunan göç hareketlerini irdelemek için her bir teorisyen tek bir noktadan hareket etmektedir. Dolayısıyla tüm göç yapısını ele alacak nitelikte bir göç teorisinin bulunması beklenmemektedir. Her bir teori göçün farklı bir boyutunu değerlendirmektedir. Genel olarak bakıldığında itme ve çekme teorisine uygun olarak göçmenlerin kaynak ülkenin itici faktörlerinden uzaklaşarak hedef ülkenin çekici şartlarına kavuşma istediği ile yer değiştirdiği söylenebilir.

AB uzun yıllar boyunca çeşitli göç hareketleri ile iç içe olmuştur. İkinci Dünya Savaşının son bulması ile ekonominin düze çıkmasını sağlamak amacıyla göçmen işçileri kabul etmiştir. Birliğin kalkınmasını sağlayacak unsurlar olarak değerlendirilen işçiler 1970’li yıllara gelindiğinde Petrol krizinin etkisiyle ekonomik olarak etkilenen Avrupa ülkelerinin engellemesiyle karşılaşmışlardır. AB’nin göçmenlerin gelişini durdurma kararı düzenli olarak devam eden göçün yerini düzensiz göçün almasına sebep olmuştur. Göçün bir problem olarak değerlendirildiği bu dönemde Birliğin sınırlarının korunması en önemli konular arasında yerini almıştır. Böylelikle Geri kabul anlaşmaları AB sınırlarını düzensiz göçmenlerden

koruyacak ve çevre ülkelere sorumluluklar yükleyecek bir mekanizma olarak AB'nin dış politikasında bir araç olarak kullanılmıştır.

Geri kabul anlaşmaları uzun yıllardır var olan hatta temelleri 1800'lü yıllara dayanan metinlerdir. Birinci nesil GKA olarak nitelendirilen bu metinler o dönemde topraklarında istenmeyen kişilerin iadesini öngören düzenlemeler olarak ortaya çıkmıştır. Günümüzdeki gibi üçüncü ülke vatandaşlarının kabulünü öngörmüş olsa da transit ülkelerin geri kabul zorunluluğu yoktur. 1900'lü yılların son döneminde uygulanan GKA'ı ikinci nesil geri kabul anlaşmaları olarak tanımlanmakla birlikte ilgili ülkelerin imzalaması karşılığında vize muafiyeti, mali yardımlar ve AB'ye üyelik gibi çeşitli argümanlarla desteklenmiştir. Son olarak 2000'li yılların başından itibaren üçüncü nesil GKA uygulanmaktadır. Bu anlaşmalar kapsamında transit ülkelerinde geri kabul yükümlülüğü altına sokulduğu görülmektedir.

Geri kabul anlaşmaları temelde, ilgili ülkenin ön gördüğü yasal düzenlemeleri gerçekleştirilmeden o ülkenin sınırlarından girilmesi ve yahut yasal olarak girildikten sonra kalış amacına uygun bir yasal düzenlemeden yoksun olan kişilerin ülkelere geri gönderilmesi prosedürleri içermektedir. AB karşılıklılık esasına dayanarak birçok ülke ile ikili geri kabul anlaşmaları imzalamaktadır. Topraklarına yasa dışı yollardan giren yabancıların kaynak ülkesine hızlı bir şekilde gönderilmesi sağlanarak hem ülkelerle işbirliği geliştirmekte hem de güvenlik duvarını sağlamlaştırmaktadır. Son dönemde düzensiz göçmenlerin ulaşmak istediği nihai yer AB'dir. Kimi zaman ülkelere geri dönmek istemeyen yabancılar ülkelere ait bilgilere ulaşılmasını engellemek amacıyla sahip oldukları belgeleri ortadan kaldırmaktadır. Böyle bir durumda AB düzensiz göçmenin geçiş yaptığı üçüncü ülkelere de sorumluluk yüklemek istemektedir. İlgili ülkeler doğrudan kendi vatandaşı olmasa da topraklarını AB'ye geçiş için kullanan üçüncü ülke vatandaşlarını ya da vatansız kişileri de geri kabul yükümlülüğü altındadır.

AB bir taraftan kendi içinde bütünleşmeyi en üst seviyeye çıkarmaya çalışırken bir taraftan da sınırlarını tehlikeye sokan düzensiz göç akımlarını durdurmanın yöntemleri üzerinde çalışmaktadır. Birliğin bir bütün olarak hareket edebilmesi ve uygulamalarda yeknesaklık sağlanabilmesi için ortak göç ve mülteci politikası geliştirme yönünde düzenlemeler yer almıştır. Bunlar arasında 1992 Maastrich anlaşması ve 1997 Amsterdam anlaşması getirmiş olduğu yenilikler açısından önem arz etmektedir.

Türkiye göç hareketinde hem kaynak ülke hem de hedef ülke olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanında coğrafi olarak göçe kaynaklık eden ülkelerle göçe hedef olan ülkeler arasında köprü vazifesi görmesi nedeniyle bir geçiş ülkesidir. Türkiye düzenli ve düzensiz göçün her iki çeşidi ile yoğun şekilde karşılaşmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün istatistiki verilerine göre 2017 yılında 32.058.216 yabancı Türkiye'ye yasal yollardan giriş yapmıştır. Türkiye bulunduğu coğrafyadan kaynaklı olarak düzensiz göçe büyük oranda maruz kalmaktadır. Öyle ki 2009 yılından itibaren Türkiye'deki düzensiz göçmen sayısı sürekli olarak artmıştır. 2018 yılına gelindiğinde Türkiye'de 268.003 düzensiz göçmenin yakalandığı tespit edilmiştir. Yine 2017 yılında 112.415 yabancı ise Uluslararası Korumaya başvurmuştur. Suriye'de yaşanan iç çatışmaların etkisiyle milyonlarca insanın zorunlu olarak ülke içinde yer değiştirmesi ve ülkelerini terk etmeleri sonucu yaşanan göç olayları sınır komşusu olarak en başta Türkiye'yi etkilemiştir. Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayısı ise 3.613.961'dir. Dolayısıyla Türkiye göç alanında sorumluluk üstlenen ülkelerin başında gelmektedir.

Günümüzde tüm dünyayı etkisi altına alan göç akımları Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin ana gündem maddelerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri 1963 tarihli Ankara anlaşması ile başlamaktadır. Yarım asırdan fazla süredir Türkiye'nin AB içerisinde yer alma istediği sürecin siyasallaşması sebebiyle sekteye uğramıştır. Türkiye ve AB arasında 3 Ekim 2005 tarihinde başlayan müzakere süreci üye ülkelerin görüş ayrılıkları sebebiyle bir durup bir devam etmektedir. Kör total ilerleyen AB ile ilişkiler tarafların birbirine mecbur olması sebebiyle hiçbir zaman sonlanmamıştır. 2011 yılından başlayarak ortaya çıkan Suriye Krizi bölgede yaşayan insanların ülkelerini terk ederek AB sınırlarına girmeye çalışması göçün uluslararası gündemdeki önemini artırmıştır. Türkiye'nin düzensiz göçün kontrol edilmesi noktasındaki ehemmiyeti Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin tekrar canlanmasını sağlamıştır.

AB geri kabul anlaşması imzaladığı ülkelerle olduğu gibi Türkiye ile de süreci hızlandırmak ve geri kabulün uygulanması için heyecanlandırmak için vize muafiyeti, mali yardımlar, AB'ye tam üyelik gibi motivasyon unsurlarını Türkiye içinde kullanmıştır.16 Aralık 2013'de Türkiye ve AB arasındaki düzensiz göçmenlerin kabulünü öngören anlaşmanın imzalanması ile Türkiye'nin Schengen bölgesinde vizesiz seyahatinin önünü açan vize muafiyeti süreci de başlamıştır. Türkiye ve AB arasındaki geri kabul anlaşması vize muafiyeti süreci ile birlikte ilerlemesi planlanan bir yapı olarak ele alınmıştır. Zira Türkiye

yıllardır süren AB üyeliği yolunda birlik içerisinde yer alan ülkelerin farklı tutumları sebebiyle sonuca ulaşma noktasında yaşadığı sıkıntıları sadece geri kabul anlaşması imzalayarak tekrar etmek istememektedir. Türkiye geri kabul anlaşmasının imzalanması ile yoğun bir göç akımına maruz kalacağı dolayısıyla ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan birçok sorunla karşı karşıya kalacağı düşüncesi taşıdığı için Geri Kabul anlaşmasının imzalanma aşamalarını ağırdan almıştır. AB ise geri kabul anlaşmasının imzalanması karşılığında vize muafiyeti sürecini Türkiye'ye bir hediye olarak sunmaktadır. Bu sayede Türkiye kamuoyu tekrar AB üyeliği için heyecanlanacak hem de geri kabul anlaşması yürürlüğe sokulacaktır. Türkiye açısından ise Schengen bölgesinde 180 günde 90 güne kadar kalış sağlayacak vize muafiyeti üyeliğe giden yolda ilk adımı oluşturacağı düşünülmektedir. AB düzensiz göçün yaratacağı etkinin büyüklüğünün farkında olarak vize muafiyetinin yanında Mali yardımlar, gümrük birliğinin modernizasyonu ve Türkiye'nin AB ile müzakerelerinin hızlandırılması için yeni fasılların açılması gibi tavizler vererek Türkiye'nin Geri kabul anlaşmasını uygulaması yönünde teşvik etmiştir.

Devletlerin göç tarihi ve coğrafi koşulları birbirinden farklıdır ve kendine özgüdür. Göçün değişkenlerinin ve iç dinamiklerinin fazla olması ve göçün devletleri zorlayıcı veya karmaşık süreçlere sürüklemesi devletlerin bu süreçlerin farkında olması gerekliliğini doğurmaktadır. Göç politikalarının başarısının en önemli ögesi olarak insan ve insan haklarının göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Göçmenlere yaşam kalitesi, eğitim ve sağlık, demokratik katılım yönünden haklarının verilmesi ve bu haklarda kısıtlamalara gidilmemesi göç politikalarının başarısını artırmaktadır. Göç tehdit unsuru olarak sayılabilirken aynı zamanda fırsat olarak algılanabilmektedir. Tehdit unsurlarını fırsata dönüştürebilmenin ön koşulu olarak stratejik planlamaya önem verilmesi gerekmektedir. Stratejik planlama ile toplumdaki bireylerin ekonomik, sosyal ve kültürel entegrasyonu sağlanabilmektedir. Aynı zamanda planlama ile göç hareketlerinin yaratacağı potansiyel sorunlara çözüm üretilebilmektedir.

AB'nin göç ve göçmen sorunlarına karşı çözüm önlemleri yasa dışı göçün önlenmesi, nitelikli göçün desteklenmesi, göçmenlerin Avrupa toplumuna uyumunun sağlanması ve sınır kontrolleri ile desteklenmesi şeklinde oluşmuştur. AB göç ve sınır kontrolleri aynı zamanda göçmenlerin uyumu konusunda AB içerisindeki 28 devletin uygulamaları incelenmiş ve bu devletlerin koordinasyon yöntemi ile işbirliği içerisinde tek tip bir politika oluşturulması yoluyla veya amacıyla çözüm üretmeye çalışılmıştır. AB'de sosyal birlik anlayışı, sosyal

güvenlik kapsamının genişletilmesi yoluyla gelir dağılımının toplumun tüm kesimlerince adil bir şekilde dağıtılmaya çalışılması ve sosyal kurum ve kuruluşlarının Türkiye'ye kıyasla daha çok görünür olmasıyla kendini göstermektedir. Ancak, göç hareketlerine yönelik tek bir politika belirleme hedefinin AB açısından üye devletlerinin farklı uygulamalarının olmasından ötürü zor görülmektedir. Avrupa Birliği ekonomik temelli bütünleşme sağlama amacıyla olmasına rağmen sosyal ve kültürel açıdan bütünleşmesini tamamlamaması halinde Birliğin bütünleşmeyi sağlayamayacağı anlamına gelmektedir.

Göçmenlerin ve göç hareketlerinin AB'nin ayrılmaz bir parçası olmasına rağmen yasa dışı göçmenlik AB'nin temel sorunu olarak görülmektedir. Aynı zamanda göçmenlerin Avrupa toplumuna uyumu ve sosyal bütünleşmesi sorunlar arasında sayılmaktadır. AB göç politikası özellikle 11 Eylül terör saldırısının da etkisiyle güvenlik eksenli anlayışa geri dönmüş ve sınır kontrollerine önem verilerek gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'nin de göç hareketlerine maruz kaldığı ve devletlerin genellikle etnik, dini ya da kültürel açıdan bağlarının olduğu göçmenlerin bulunması, göç politikasının yapımında bu hareketlere karşı kayıtsız kalınmaması sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'nin göç veren, göç alan ve transit devlet olması ve göç hareketlerinin günümüzde değişimler göstermesi Türkiye'nin yapısal, ekonomik ve kültürel sorunlarla karşılaşmasına neden olmuştur.

Türkiye'nin jeopolitik konumu ve göç hareketlerindeki değişim Türk göç politikasının günümüz koşullarına cevap verecek şekilde düzenlenmesi gereğini doğurmuştur. Türk göç politikasının AB'ye üye adaylığı statüsünden dolayı daha çok Birliğin temel müktesebatına uyum sağlama şeklinde düzenlenmesine gidilmiştir. AB ve ABD'ye yayılan göçün ulusal güvenlik sorunu olarak algılanması Türkiye'ye de yansımış ve göçün ulusal güvenliğine tehdit olarak algılanmasına neden olmuştur. Bu açıdan Türkiye'nin stratejik düzeyde düzenli göç ve sınır politikalarını eş zamanlı olarak geliştirmesi gerekmektedir. Yasa dışı göçle mücadelede Türkiye'nin sınır yönetimine önem vermesi ve yasa dışı göç yolları üzerinde bulunan devletlerle işbirliğine gitmesi gerekmektedir. AB'ye üye olmayı amaçlayan Türkiye'nin politika yapımında ve uygulamasında Birliğin kriterlerini, müktesebatı ve uygulamalarını analiz etmeli ve yükümlülüklerini yerine getirmelidir. Ancak, Türk ulusal göç yönetiminin kendi iç dinamiklerini de göz önünde bulunduracak şekilde uygulamaları da göz ardı etmemesi beklenmektedir. Türkiye'de 2013 yılından itibaren insan odaklı göç politikaları

olmasına rağmen göç politikalarının göçmenlerin uyumunu, entegrasyonunu ve bütünleşmesini kapsamaması büyük bir eksikliklerdir.

Türkiye göç politikasının sağlıklı bir şekilde oluşturulabilmesi için göç ve göçmen veri tabanları oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır. Göç veri sistemi ile göçmenlerin durum analizlerinin yapılması ve ekonomik, sosyal ve kültürel yapılara ulaşmada yaşanan engellerin ortadan kaldırılacağı düşünülmektedir. Bunu sağlayacak önemli sistemlerin başında ise günümüzde uygulanan Eurodac sistemi gelmektedir. Türk göç politikasının yaşadığı sorunların başında idari ve fiziki kapasitenin eksik olması, göçe yönelik düzenlemelerin daha çok AB'ye üye adaylığı sürecinde AB'ye uyum politikaları şeklinde geliştirilmesi ve devletin kendine özgü olgularının tespit edilmesindeki yetersizlikler sayılabilmektedir. Buna ek olarak Türk göç sisteminde uyum, içme ve bütünleşme gibi kavramların bulunmaması uygulamalarının yüzeysel bir şekilde gerçekleştirilmesine de yol açabilmektedir. AB'deki göç politikalarında da sosyal içme veya göçmen entegrasyonu kavramları bulunmamasına rağmen, uygulamada özellikle hükümet dışı örgütlenmelerin başarılı çalışmaları bulunmaktadır. Bu da bize göstermektedir ki devlet, özel ve sivil örgütlenmelerin göç uyumu ve göçmenlerin sosyal içme konularında daha aktif bir şekilde işbirliğiyle hareket etmesi gerekliliğidir. Türkiye uygulamalarında eğitim, istihdam konularında göçmenlerin toplum içerisinde devamlılığını sağlayacak örgütlenmelere ihtiyaç duymaktadır. Bu kuruluşlar göçmenlerin uyumunu ve bütünleşmesini kolaylaştırmak için çalışmalı, göçmenlerin dil yeteneklerini geliştirmeli, yeteneklerinin artırmalı, toplum ile iletişimini kuracak mekanizmalar olmalıdır. Bu amaçla geliştirilecek programlar, göçmenlerin toplumla bütünleşmesini kolaylaştıracaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

2015 Türkiye Göç Raporu . Ankara: T.C İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, 2016.

2016 Türkiye Göç Raporu . Ankara: T.C İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, 2017.

ACER Yücel, İbrahim KAYA ve Mahir GÜMÜŞ, “**Türkiye’nin İltica Stratejisi**”, USAK Yayınları: Ankara, 2010.

ANTJE Wiener. ve DIEZ, Thomas, **European Integration Theory**, (2. Baskı), Oxford University Press: Oxford, 2009.

ARISAN Eralp, Nilgün. “**Türkiye’nin Vize Politikası: AB’de Serbest Dolaşma Talebinden Vaz Mı Geçildi?**”. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) . TEPAV Değerlendirme Notu, 2010.

Avrupa Komisyonu. 2018 Türkiye Raporu. Dalar, Mehmet . “**Avrupa Birliği Kamuoyunun Türkiye’nin üyeliğine Yaklaşımı: Tarihsel ve Siyasal Perspektif**”. Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara : Orion Kitabevi, 2018.

BALDWIN-EDWARDS, Martin: *Göç Politikası*, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Cilt I, Ed. Desmond Dinan, Çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2005.

BARNARD, Catherine: “Third-Country Nationals and the EU”, **The Substantive Law of the EU the Four Freedoms**, Second Edition, August 2007.

BHABHA, Jacqueline. “**Rights Spillovers: The Impact of Migration in the Legal System of Western States.**” In: Guild E, van Selm J, eds. International Migration and Security: Immigrants as an Asset or Threat? Oxon, UK, 2005.

BMMYK. “**Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**”, Başkent Matbaası: Ankara, 2001.

BORREL, Catherine ve BOËLDİEU, Julien. “La population active immigré”, **Problèmes Politiques Et Sociaux**, Sayı: 916, 2005.

BOZKURT, Enver; ÖZCAN, Mehmet ve KÖKTAŞ, Arif, **Avrupa Birliği Hukuku**. 3.Baskı. Ankara: Asil Yayınları, 2006.

BURGESS, Michael. **Federalism and the European Union: The Building of Europe, 1950-2000**, Routledge: London, 2000.

CANPOLAT Hasan ve ARIER Hakkı. **Küresel Göç Ve Avrupa Birliği İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi**, ORSAM Rapor No: 123, 2012, ISBN: 978-605-4615-19-3.

CASTLES, Stephen ve, Mark J. MİLLER, “**Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**”, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: İstanbul, 2008.

CAVLAK, Hakan, “**Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Kırılma Noktaları**”. Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara: Orion Kitabevi, 2018.

COLEMAN, David, COMPTON, Paul ve SALT John. “Démographie des populations immigrantes: le cas de Royaume-Uni”, Haug, Werner, Compton, Paul ve Courbage, Youssef (Coordinateurs), **Etudes Démographiques**, Sayı: 38, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002.

COLLET, Beate. “La construction politique de l'Ausländer”, Costa-Lascoux, Jaqueline ve Weil, Patrick (Ed.), **Logiques D'états Et Immigrations**, Kimé: Paris, 1992.

COMPTON, Paul ve COURBAGE, Youssef. “Rapport de syntèse”, Haug, Werner, Compton, Paul ve Courbage, Youssef (Coordinateurs) **Etudes Démographiques**, Sayı: 38, Strasbourg: Conseil de l'Europe, 2002.

CROWLEY, John. Consensus Et Conflits Dans La Politique De l'immigration Et Des Relations Raciales Au Royaume-Uni dans Jacqueline Costa-Lascoux et Patrick Weil (dir.) **Logiques d'États et immigrations**, Ed. Kimé, Cilt: 73, 1972.

ÇAKIR, Armağan Emre. **Avrupa Entegrasyonunun Siyasal Kuramları**, Beta Basım Yayım: İstanbul, 2001.

ÇALIŞ, Şaban H. **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Kimlik Arayışı, Politik Aktörler ve Değişim**. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık Tic. Ltd. Şti., 2016.

DELANTY Gerard, **Avrupa'nın İcadı: Fikir, Kimlik, Gerçeklik**, 4. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2014.

DİNAN, Desmond, Çev. Hale Akay, **Avrupa Birliği Ansiklopedisi**, Kitap Yayınevi: İstanbul, Nisan 2005.

DİNAN, Desmond, Foreword (Önsöz), E. B. Haas içinde, **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957** (Cilt 3), Notre Dame University Press, South Bend, IN, 2004.

DOĞAN, Koray. **Göçmen Kaçakçılığı Suçu**, (2.Baskı), Seçkin Yayıncılık: Ankara, Nisan 2008.

DURUGÖNÜL, Esmâ. **“Küreselleşme ve Toplumlar”**, (Edit)İhsan Sezal, Sosyolojiye Giriş, Martı Kitap ve Yayınevi: Ankara, 2002.

EKİNCİ, Mehmet Uğur, **“Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması Ve Vize Diyaloğu”**. SETA Yayınları, 2016.

GALLİSOT, René, BOUZAMA, Nadir ve CLÉMENT, Ghislaine. **Ces Migrations Qui Font Le Prolétariat**, Méridiens Klincksieck: Paris, 1994.

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

GÜNUĞUR, Haluk, **Avrupa Birliği**, Eko Yayınları: Ankara, 2007.

HANS Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, “Introduction”, içinde **Migration in the Southern Balkans: From Ottoman Territory to Globalized Nation States**, ed. Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards, ve Riki van Boeschoten, Londra: Springer Open, 201, 2015.

HEYWOOD, Andrew, **Siyaset**, B. Kalkan, Dü., B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu ve A. Yayla (çev.), Adres Yayınları: Ankara, 2007.

HOLLİFIELD, James F. “La politique d’immigration des Etats-Unis esquisse d’une comparaison avec l’Europe”, Bribossa, Emmanuelle ve Rea, Andrea (Ed.), **Les Nouvelles Migrations Un Enjeu Européen**, Brüksel: Complexe, 1994.

İÇDUYGU, Ahmet; Sema Erder; Faruk Gençkaya. **Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere**, TÜBİTAK Projesi, Proje No: 106K291, İstanbul, 2009.

KARA, Mustafa ve DÖNMEZ KARA, Canan Öykü. “**Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği**”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, 2015.

KARAÇAY, Biriz. “Uluslararası Göç Sempozyumu’nda Yaptığı Sunum”, İstanbul, 2005.

KEELEY, Brian. **International Migration: The Human Face Of Globalisation**, OECD Publishing, 2009.

KEOHANE, Robert O. ve HOFFMAN, Stanley. **The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change**, Routledge: Oxon UK: 1991.

KOSER, Khalid. “**International Migration: A Very Short Introduction**, Oxford University Press: Oxford, 2007.

KOSTAKOPOULOU Theodora. **Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future** Manchester University Press, 2001.

KÖKTAŞ, Arif, “**Avrupa Birliği’nde Sınır Güvenliği ve Yönetimi İle İlgili Gelişmeler ve Türkiye’nin Yeni Bir Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları**”. Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler. Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 2010.

LERAT, Serge. **Les Population Du Monde**, Bréals éditions, Paris, 1994.

LINDBERG, Leon N. **The Political Dynamics of European Economic Integration**, Stanford University Press: California, 1963.

LOHACK, Daniel. “La politique d’immigration en France et l’évolution”, Bribossa, Emmanuelle ve Rea, Andrea (Ed.), **Les Nouvelles Migrations Un Enjeu Européen**, Brüksel: Complexe, 2002.

MATTLI, Walter, **The Logic Of Regional Integration, Europe And Beyond**, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MOUSSIS, Nicholas, **Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi**, (çev. Ahmet Fethi), İstanbul, Mega Press, 2004.

MUTIMER, David, “**Theories of Political Integration**,” Hans J. Michelmann ve Panayotis Soldatos (der.), **European Integration, Theories and Approaches**, New York: University Press of America, 1994.

NAS, Çiğdem, “**Darbe Girişimi Sonrasında Türkiye-AB İlişkileri: Türkiye’nin AB’li Geleceği Açısından Çıkarımlar**”. İKV Değerlendirme Notu, 2016.

NİEMANN, Arne ve SCHMİTTER, Philippe C, “**Neofunctionalism**”, A. Wiener ve T. Diez içinde, **European Integration Theory**, Oxford University Press: Oxford, 2009.

NİEMANN, Arne, **Explaining Decisions in the European Union**, Cambridge University Press: Cambridge, 2006.

ÖNER, Gülfer Ve Öner, Aslı Şirin, **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar**, İstanbul: İletişim Yayıncılık, 2012.

ÖZCAN, Mehmet. **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu, 2005.

ÖZDAL, Barış. **Uluslararası Göç ve Nüfus Hareketleri Bağlamında Türkiye**, Bursa: Dora Basım Yayın,. 2018.

ÖZSÖZ, Melih, “ **Türk Vatandaşlarının Vizesiz Avrupa Yolculuğu: Vize Sorunu, Geri Kabul ve Sonrası**”. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Yeni Gündem. Ed. B Akçay. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014.

PALİDDA, Salvatore ve DAL LAGO, Alessandro, “**L’immigration et la politique d’immigration en Italie**”, Bribossa, Emmanuelle ve Rea, Andrea (Ed.), Les Nouvelles Migrations Un Enjeu Européen, Brüksel: Complexe, 2002.

PEKÖZ, Mustafa, **Küresel Kapitalizm ve Göçmenlik**, 1. Baskı. Karakoyun Yayıncılık: İstanbul, 2012.

REÇBER, Kamuran, “**Türkiye –Avrupa Birliği İlişkileri : Hukuki Bir Analiz**”. Avrupa Birliğinin Uluslararası İlişkileri ve Türkiye. Ed. İ. Sağsen ve M. Dalar. Ankara : Orion Kitabevi, 2018.

REIFFERS, Jean Louis, **Le rôle de l’immigration des travailleurs dans la croissance de la République Fédérale d’Allemagne de 1958 à 1968**, B.I.T. Projet Algérie 14, 1970.

RELLİNİ, Giampiero, “**Les étrangers en Italie: une politique à l’épreuve des faits**”, Costa-Lascoux, Jacqueline ve Weil, Patrick (Ed.), Logiques d’Etats et Immigrations, Paris: Kimé, 1992.

RİCHARD, Antoine, **Migration Et Développement Inégale Du Capitalisme À L’échelle Mondiale**, Paris: Institut international de Recherche et de Formation, 1974.

ROSAMOND, Ben, **Theories of European Integration**, Palgrave: New York 2000.

ROSS, George, **Jacques Delors and European Integration**, Cambridge University Press: Cambridge, 1996.

SALT, John ve Jeremy STEİN,. “**Migration as a Business: the Case of Trafficking**”, Migrations Research Unit: London, 1997.

SANDHOLTZ, Wayne ve SWEET, Alec Stone, **European Integration and Supranational Governance**, Oxford University Press: Oxford, 1998.

SCHIEFFER, Jack **Marché du travail libre circulation et migration des travailleurs**, Dalloz et Sirey: Paris, 1961.

SEYİDOĞLU, Halil, **Uluslararası İktisat**, Güzem Yayınları: İstanbul 2001.

SİDJANSKİ, Dusan, **The Federal Future of Europe**, The University of Michigan Press: Michigan 2003.

SÖNMEZOĞLU, Faruk, **Uluslararası İlişkilere Giriş**, İstanbul, Der yayınları, 2002.

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

ŞAHİN, Zeynep. **“Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Değişim ve Süreklilik”**, Stradigma, 2003.

TAPINOS, Georges Photios. **“L’immigration étrangère en France 1946-1973” Travaux et Documents Cahiers**, Sayı: 71, Presses Universitaires de France, 1975.

TAVAS, Olcay Erkıral, **Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi** (Bir Model Önerisi).Doktora Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015.

TAYLOR, Philips, **“The new dynamics of EC integration in the 1980”**. J. L. (ed.) içinde, **The European Community and the Challenge of the Future**, London: Pinter Publishers, 1989.

TODD, Emmanuel. **Le destins des immigrés**, Paris: Seuil, 1994.

TOKSÖZ, Gülay, **Uluslararası Emek Göçü**, 1. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. 2006.

Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, (COM 674), 2006.

ULUSOY Orçun ve BATTJES Hemme, “**Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement**”, VU Migration Law Series, Amsterdam, 2017.

URWIN, Derek, **The Community of Europe, A History of European Integration Since 1945**, Longman: New York, 1991.

USLU, Salim ve Giacomina CASSIANA. “**Türkiye’den Avrupa’ya Göç**” (Turkish Migration to Europe), Hak-İş Eğitim Yayınları: Ankara, 1999.

YILMAZ, Fatma. **Avrupa’da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı: AB Politikalarının Etkin(siz)liği**, 1. Baskı, UşakYayınları: Ankara, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Bildiğimiz dünyanın Sonu-Yirmibirinci Yüzyıl İçin Sosyal Bilim**. Metis Yayınları: İstanbul. 2009.

WENDT, Alexander, **Uluslararası Siyasetin Sosyal Teorisi**, H. S. Ertem ve S. G. Ihlamur Öner (çev.), Küre Yayınları: İstanbul, 2012.

Makaleler

AKMAN, Adem ve KILINÇ, İsmail, “AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları”.**Türk İdare Dergisi**. Sayı: 467, 2010.

ALKAN, M. Nail: **Avrupa’da Sınırlar**, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi, No:15, Ankara, 2002.

ARENDDT, Hannah, “**The Human Condition**”, University of Chicago Press: Chicago, 1998.

ARIKAN AKDAĞ Gül. AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası” , **Stratejik Öngörü Dergisi**, Sayı 4, 2005.

BAYRAKLI, Enes ve GÜNGÖRMEZ, Oğuz, “Avrupa Parlamentosu’nun Kararı ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği”. **SETA Perspektif**. Sayı: 158, 2016.

BOZKURT, Kutluhan, “Geri Kabul ve Vize Serbestisi Anlaşması”. **TBB Dergisi**, 2016.

BUKOW, Wolf-Ditrich ve LLARYORA, Roberto. “Immigration Et İnadoption De La Politique Migratoire En R.F.A”, **Actes**, Sayı: 61, 1987.

CARON Hallee, “Refugees , Readmission Agreements , and ‘ Safe ’ Third Countries : A Recipe for Refoulement ?,” **Journal of Regional Security**, Cilt 12, Sayı 1, 2017.

COUPER, Kristin. “Quelques aspects de la politique d’immigration de la Rayaume-Uni”, **Actes**, Sayı: 61, 1987.

DE WENDEN, Catherine Withol. “Les Grands Tendances De La Politique Française D’immigration”, **Migrations Et Société**, Cilt: 17, Sayı: 101, 2005.

DE WENDEN, Catherine Withol. “Les Pays Europ  ens Face    L’immigration, **Pouvoirs**, Sayı : 47, 1988.

DEDEOĞLU, Beril, “Avrupa’da Parasal Birliğin Sağlanması Yolunda Dünkü ve Bugünkü Durum”, **İktisat Dergisi**, 1990.

EKŞİ, Nuray, “2014 Yılında Kabul Edilen İdari Yargıda İstinaf Müessesesinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamında Açılacak İdari Davalara Etkisi”. **G   Araştırmaları Dergisi**, Cilt:1, Sayı: 1, 2015.

ERCAN, Murat, “Mülteci Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri ve Geri Kabul Anlaşması” **.Bölgesel  alıŐmalar**. Cilt: 1. Sayı: 1, 2016.

ERTEN, Rifat “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme” **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Cilt: 1, Sayı: 19, 2015.

FASSMAN, Heinz ve MÜNZ, Rainer. “L’europa Terre D’immigration”, **Panaromiques**, Sayı: 14, 1994.

GEDDES, Andrew. International Migration And State Sovereignty İn An Integrating Europe International Migration February, Cilt: 39, Sayı: 6, 2001.

GENÇLER, Ayhan. “Avrupa Birliği’nin Göç Politikası”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı: 49. 2010

GENÇLER, Ayhan. “Yabancı Kaçak İşçilik Gerçeği ve Türkiye Örneği”, **Tühis İş Hukuku ve İktisat Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 3, 2002.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe, Political, Social, and Economic Forces 1950-1957**. California: Stanford University Press, 1968.

HANİA, Zlotnik. Trends of International Migration since 1965: What Existing Data Reveal, **International Migration**, Cilt: 37, Sayı: 1, 1999.

INTERNATIONAL Amnesty, “**The Human Cost of Fortress Europe Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe’s Borders**,” 2014.

İÇDUYGU, Ahmet. “Demographic Mobility and Turkey: Migration Experiences and Government Responses”, **Mediterranean Quarterly**, Cilt: 15, Sayı: 4, 2004.

JENSEN, Carsten Strøby. Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 38, Sayı: 1, 2000.

KAKIŞIM, Cemal ve ERDOĞAN, Seven, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve 15 Temmuz Darbe Girişimin Ardından Yaşanan Gelişmeler”. **KSBD**, Cilt: 10. Sayı:18, 2018.

KALE Başak, “Geri Göndermeler Avrupa Bütünleşmesinin Sonu Olabilir,” **Bir Gün**, 2016.

KİRİŞCİ Kemal, “Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?”, **Centre for European Policy Studies –CEPS**, Brussels, 2014.

KÖKTAŞ, Arif ve YILMAZ, Ömer. “Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına” **Polis Bilimleri Dergisi**, Ankara, Cilt: 12, Sayı: 2, 2010.

MACMİLLAN, Catherine, “The application of Neofunctionalism to the Enlargement”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt: 47, Sayı: 4, 2009.

MARIE, Claude-Valentin. “Entre Économie Et Politique: Le ‘Clandestin’, Une Figure Sociale À ‘Géométrie Variable’”, **Pouvoirs**, Sayı: 47, 1998.

MENON, Anand, “Reformulating Neofunctionalism”, **European Political Science**, 2007, Cilt: 6, Sayı: 4, 2007.

MİLZA, Pierre. “Une Immigration Ancienne Ve Structurelle”, **Problèmes Politiques Et Sociaux**, Sayı: 916, 2005.

NAS, Çiğdem (2015). “Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi”. **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**. Cilt 23: Sayı: 2, 2015.

REÇBER Kamuran ve AYDIN Çiğdem, Avrupa Birliği’nde Üye Devletler Tarafından İnsan Haklarının İhlal Edilmesi Durumunda Öngörülen Yaptırımlar, **Ankara Üniversitesi Dergisi**, Cilt: 53, Sayı: 1, 2004.

SAYIN, Önal, “Gezegemimizin Küreselleşmesi”. **Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Dergisi**. İzmir: Ege Üniversitesi Basımevi Sayı:8-9, 2001.

ŞEN, Yusuf Furkan ve ÖZKORUL, Gözde, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”. **Göç Araştırmaları Dergisi** .Cilt: 2. Sayı: 2, 2016.

TOKUZLU, Lami Bertan, “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanun’nun Yasal Belirlilik İlkesi Konusunda Türk Uygulamasına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”. **Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi**, 2016.

URK, Murat. “Göçün İnsan Hakları İle İlişkisi”, **Marmara Belediyeler Birliği Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 67, İstanbul, 2009.

WEİL, Patrick “La politique française d’immigration”, **Pouvoirs** Sayı: 47, 1988.

Diğer Kaynaklar

Ankan Akdağ, Gül(2005). “AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası”. Stratejik Öngörü Dergisi Sayı: 4

http://www.tasam.org/Files/Icerik/File/ab_kapisinda_turkiye_ve_goc_politikasi_88baaa28-cfaa-4583-8504-2d2a496d672c.pdf (e.t.: 02.03.2017).

DUMAN, Selami. **Göç Olgusunun Kentleşme Ve Metropol Oluşumuna Etkisi**. Yüksek Lisans Tezi, 2002.

KÖSE, Sezen. **Çok Kültürcülük Politikalarından Entegrasyon Politikalarına Geçiş: Hollanda’daki Türkiye Kökenli Göçmenler Üzerine Bir İnceleme**. Yüksek Lisans Tezi. Ankara, 2012.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ, 2013, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “**Uluslararası Koruma Kanunu ve Açıklamalı Göç ve İltica Hukuku Terimleri Sözlüğü**”, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%C4%B1m_icler.pdf, (e.t.: 02.01.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü , http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710. (e.t.: 02.01.2018).

İktisadi Kalkınma Vakfı E-Bülteni (2011), [https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/entegre_sinir_yonetimi_eylem_plani_asama_2-projesi_basladi\(1\).pdf](https://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/entegre_sinir_yonetimi_eylem_plani_asama_2-projesi_basladi(1).pdf). (e.t.: 12.02.2018).

T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2001 Yılı Ulusal Programı, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1>. (e.t.: 18.03.2017).

T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2003 Yılı Ulusal Programı, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1>. (e.t.: 02.03.2018).

T.C. AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2008 Yılı Ulusal Programı, <https://www.ab.gov.tr/42260.html>. (e.t.: 02.03.2018).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>. (e.t.: 05.03.2018).

<http://cmsny.org/publications/rossi-iafrate-eu-turkey-agrmt/> (e.t.: 05.03.2018).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133153> (e.t.: 20.03.2018).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:En:PDF> (e.t.: 21.03.2018).

http://haber.tobb.org.tr/ekonomikforum/2014/245/056_061.pdf. (e.t.: 10.04.2017).

http://www.dtd.org.tr/_files/uluslararası/abankaraantlascca7masc4b1pdf.pdf (e.t.: 12.04.2018).

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (e.t.: 19.01.2018).

<http://www.gmfus.org/publications/deal-end-%E2%80%9Cthe%E2%80%9D-deal-why-refugee-agreement-threatturkey-eu-relations>. (e.t.: 20.01.2018).

http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710 (e.t.: 02.01.2017).

http://www.ikv.org.tr/images/files/roadmap%20for%20visa%20liberalisation_final%20%28revisedversion%292.pdf (e.t.: 15.04.2018).

<http://www.madde14.org/images/6/61/ABGeriKabulAnlasma.pdf> (e.t.: 13.06.2018).

http://www.madde14.org/index.php?title=AB_Dublin_II_Y%C3%B6netmeli%C4%9Fi (e.t.: 13.06.2018).

<http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa> (e.t.: 13.06.2018).

<http://www.mfa.gov.tr/soru-cevap.tr.mfa> (e.t.: 13.06.2018).

<http://www.milliyet.com.tr/dunya/son-dakika-avrupa-birliginin-kaderi-masada-turkiye-ornegi-verdiler-2696892> (e.t.: 16.06.2018).

<http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf>. (e.t.: 17.06.2018).

<http://www.ua.gov.tr/docs/default-source/baskanlik/ab-kitabi.pdf?sfvrsn=0>(e.t.: 17.06.2018).

<https://frontex.europa.eu/> (e.t.: 17.06.2018).

<https://tr.sputniknews.com/avrupa/201806151033877160-ab-turkiye-mali-yardim> (e.t.: 05.07.2018).

<https://tr.sputniknews.com/turkiye/201712061031278968-recep-akdag-suriyelilereharcanan-para> (e.t.: 05.07.2018).

<https://www.ab.gov.tr/49332.html> (e.t.: 10.07.2018).

https://www.ab.gov.tr/files/ardb/ankara_anlasmasi.pdf (e.t.: 10.07.2018).

https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html (e.t.: 10.07.2018).

https://www.ab.gov.tr/siteimages/pub/komisyon_ulke_raporlari/2018_turkiye_raporu_tr.pdf (e.t.: 11.07.2018).

<https://www.avrupa.info.tr/tr> (e.t.: 11.07.2018).

<https://www.avrupa.info.tr/tr/ilerleme-raporlari-744> (e.t.: 11.07.2018).

<https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-42993589> (e.t.: 13.07.2018).

<https://www.doi.org/> (e.t.: 18.07.2018).

<https://www.goc.gov.tr/> (e.t.: 15.07.2018).

<https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=1517> (e.t.: 18.07.2018).

<https://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities/> (e.t.: 20.07.2018).

<https://www.nrc.no/> (e.t.: 20.07.2018).

https://www.ntv.com.tr/turkiye/varnada-turkiye-ab-zirvesi,yhptQ0l6_Eaw8LSgCZaCWg (e.t.: 15.07.2018).

<https://www.reuters.com/investigates/special-report/europemigrants-fences/> (e.t.: 20.07.2018).

<https://www.setav.org/> (e.t.: 23.07.2018).

<https://www.tccb.gov.tr/> (e.t.: 23.07.2018).

<https://www.unhcr.org/> (e.t.: 23.07.2018).



BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	Ruklye TAN
Tez Adı	AB'nin Göç Politikası, Eurodac ve Türkiye'ye Etkileri
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı	Uluslararası İlişkiler
Tez Türü	Yüksek Lisans Tezi
Tez Danışman(lar)ı	Prof. Dr. Kamuran REGBER
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni Kısıtlama	<input type="checkbox"/> Patent Kısıt (2 yıl) <input type="checkbox"/> Genel Kısıt (6 ay) <input checked="" type="checkbox"/> Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum.

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 26.07.2019

İmza : Ruklye TAN