

TÜRKİYE'DE DÜZENSİZ GÖÇ

Prof. Dr. Ahmet İÇDUYGU

Damla B. Aksel

Eylül 2012
ANKARA



Bu araştırma
Uluslararası Göç Örgütü Türkiye
tarafından yayımlanmıştır

Bu araştırma, IOM tarafından finanse edilmiş ve İsveç Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Ajansı tarafından finanse edilen ve IOM Türkiye Ofisi tarafından uygulanan “Göç Yönetimi Genel Politika Çerçevesinin Düzenlenmesi ve Uygulanması Hususunda Türkiye’nin Çabalarının Desteklenmesi” projesi kapsamında basılmıştır.

İçindekiler

1. Giriş - Başlıca Sorular ve Çalışmanın Amaçları	7
2. Türkiye’de Gözlemlenen Düzensiz Göç Akışlarına İstatistiklere Dayalı Genel Bakış	17
2.1. 1990’larda Türkiye’de Yasadışı Göç: 1995 ve 2003 Tarihli IOM Çalışmalarının Bulguları	17
2.2. 21. Yüzyılın Başında Türkiye’ye Göç.....	19
2.2.1. Düzensiz göçün üç modeli	21
2.2.2. Transit göçün AB’deki yansımaları	30
2.2.3. Türkiye’deki düzenli göç.....	33
3. Hukuki ve Kurumsal Çerçeve	39
3.1. Düzensiz Göçle Mücadeleye İlişkin Hukuki Çerçeve.....	39
3.1.1. Sığınma ve göçe ilişkin ulusal mevzuat	41
3.1.2. Uluslararası belgeler ve müktesebata uyum	47
3.2. Yasadışı Göçle Mücadele için Kurumsal Düzenlemeler.....	53
3.3. Uluslararası organizasyonlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla diyalog	56
4. Sonuçlar ve Politika Önerileri	63
5. Kaynakça	69

1

GİRİŞ
BAŞLICA SORULAR
ve ÇALIŞMANIN AMAÇLARI

1. GİRİŞ - BAŞLICA SORULAR ve ÇALIŞMANIN AMAÇLARI

Günümüzde ulus devletlerin yabancıların sınırlardan girişi ve sınırlar içinde kalışının kontrolünü sağlamak için aldıkları gayretli ve çoğu kez saldırgan tedbirlere rağmen, her yıl milyonlarca insanın düzensiz göçmen statüsü ile yaşadığı kabul edilen bir olgudur. Bu sınırlar arasındaki büyük çaplı insan hareketleri şüphesiz son birkaç on yıl içinde, menşe ülkedeki ekonomik ve/veya sosyal yoksunluk, sosyal çatışma ve siyasi çalkantılar gibi faktörler sonucunda artmıştır. Avrupa ülkeleri, bu bölgelere coğrafi yakınlığı ve daha gelişmiş ekonomik ve insani düzeyleri sebebiyle başlıca çekim alanları haline gelirken, Avrupa'yla sınırı olan Türkiye gibi ülkeler de hem hedef hem de transit ülkeler olarak düzensiz göç akışlarından etkilenmiştir.

Göçmen veren ülkeler ile göçmen alan ülkelerin arasında bir kavşak konumunda olan Türkiye'nin uluslararası göç geçmişinde, göç modellerinin nitel ve nicel özelliklerinde değişen eğilimler görülür. Cumhuriyetin kuruluşuna, yeni Türk devleti topraklarındaki nüfusu homojenleştirmeyi amaçlayan büyük göç dalgaları damgasını vurmuştur. Göç 1980lere dek nispeten yavaş bir ivmeyle devam etmiş ve büyük ölçüde ulus inşasının önemli bir parçası olarak kabul edilen ve özellikle komşu bölgelerde yaşamakta olan etnik Türklerin ülkeye kabulünü kapsamıştır. Komşu ülkelerdeki ekonomik, sosyal ve siyasi karışıklıklar başta olmak üzere çeşitli nedenlerden dolayı 1980lerden itibaren Türkiye'ye ve ülke üzerinden gelişmiş batı ülkelerine yönelik eşi benzeri görülmemiş bir göç dalgası ortaya çıkmıştır.

Artan hareketlilik ile Türkiye'ye ve Türkiye'den göç akışlarının artışının temsili bir göstergesi olarak, *ülkeye gelenler ve ülkeden ayrılanlar istatistiklerine* bakmak faydalı olacaktır (bakınız Tablo 1 ve 2). Bu istatistikler herhangi bir göç tanımına dayalı olarak göç akışlarının yerini kesin olarak belirtmese de, Türk ve yabancı yolculara ait bütün ülkeye giriş ve ülkeden çıkışlara dair verileri kapsamakta ve bu sayede Türkiye'ye ve Türkiye'den olan hareketliliğini genel artışını göstermektedir. Bu ülkeye geliş ve ülkeden ayrılış istatistiklerine göre, son on yıl içerisinde hem Türkiye'ye gelen, hem de Türkiye'den ayrılan yabancıların sayılarında çarpıcı bir artış olmuştur. 2001 yılında Türkiye'ye 12 milyondan fazla yabancı gelirken, 2010 yılında bu sayı 32.8 milyondan fazladır. Ülkeden çıkış rakamları da benzer bir eğilim göstermektedir: 2001 yılında 12.4 milyon yabancı, 2010 yılında ise 32.8 milyondan fazla yabancı Türkiye'den çıkış yapmıştır.

2001-2010 yıllarında toplamda, Orta Doğu ve Kuzey Afrika ve Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) gibi komşu bölgelerden gelenlerin oranında dikkate değer bir artış gözlemlenebilir. BDT ülkelerinden gelenlerin oranındaki artış bilhassa çarpıcıdır: 2001 yılında Türkiye'ye gelenlerin toplamının yüzde 11'lik dilimini oluşturan bu grup, 2005'te yüzde 15 ve 2010'da yüzde 18'lik bir dilim teşkil etmiştir. Benzer bir artış eğilimi Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerinden gelenler için de görülebilir. 2001 yılında gelenlerin toplamının yaklaşık yüzde 17'si Asya ülkelerinden iken, bu oran 2005 yılında

yüzde 20'ye ve 2010 yılında yüzde 25,4'e çıkmıştır. Raporla daha ayrıntılı biçimde bahsedileceği üzere, bu bölge vatandaşlarına dair giriş ve çıkış verileri bu bölgelerden Türkiye'ye yönelik artan göç akışlarına paralel bir tablo ortaya koymaktadır (Tablo 1).

Düzensiz göç doğası itibarıyla, sınırlardan yasadışı yollarla geçen kişilerin kesin sayılarını incelemeyi güçleştirmektedir, ancak farklı resmi kaynaklardan elde edilen veriler tahminleri olanaklı kılmaktadır. Farklı resmi kaynaklara dayalı olarak (İçduygu, 2011b'de ortaya koyulduğu gibi), 2000lerin ilk yarısında Türkiye'ye gelen göçmenlerin sayısının yılda 226.000'e yakın olduğu; bunun üçte ikisinin (yaklaşık 152.000) yasal olarak girdiği, yaklaşık 70.000'inin ise düzensiz göçmen olduğu ve sığınmacıların, gelenlerin toplam rakamının yalnızca yüzde 2'sini oluşturduğu tahmin edilmiştir. 2000lerin ikinci yarısında ise, Türkiye'ye gelen göçmenlerin toplamı yılda yaklaşık 235.000'dir; bunun üçte biri (yaklaşık 177.000) yasal yollarla ülkeye gelmiştir, yaklaşık 50.000'i ise düzensiz göçmendir ve sığınmacılar, gelenlerin toplam rakamının yüzde 3'ünden fazladır (bakınız Tablo 3). Göçmen sayılarına dair tahminler, Türkiye'ye dört temel yabancı akışı olduğunu göstermektedir; bunlar, (1) çalışma amaçlı düzensiz göçmenler; (2) transit göçmenler; (3) sığınmacılar ve mülteciler ile (4) düzenli göçmenlerdir (İçduygu ve Kirişçi, 2009). İlk üç grubun çoğu zaman birbirini içermesinin yanı sıra, göçmenlerin koşullara ve fırsatlara bağlı olarak bir statüden diğerine sürüklenebilmesi dolayısıyla, bu ilk üç grup rapor boyunca "düzensiz göçmenler" başlığı altında yer alacaktır..

Tablo 1: Tabiiyetlerine göre Türkiye'ye Gelenler, 2001-2010

Tabiiyet	Sayılar										% Yüzde	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2010
Yabancılar Toplam	12 705 483	14 440 708	15 349 059	19 237 417	23 464 409	22 127 249	26 214 566	29 540 793	30 527 666	32 880 885		
Avrupa OECD Ülkeleri	6 854 504	7 947 397	7 986 524	10 012 187	11 519 879	10 163 292	11 411 620	12 703 142	13 304 316	13 423 954		
Diğer OECD Ülkeleri	646 143	44 3107	399 361	486 865	741 830	873 536	1 071 253	1 124 673	1 123 610	1 147 049		
Diğer Avrupa Ülkeleri	1 373 124	1 761 677	1 875 215	2 311 364	2 769 927	2 362 971	2 752 617	3 110 342	3 185 059	3 276 293		
BDT	1 431 190	1 661 767	2 072 103	2 790 003	3 431 601	3 772 925	4 824 943	5 713 180	5 480 640	6 075 484		
Asya Ülkeleri	2 124 114	2 379 609	2 775 686	3 346 772	4 581 238	4 512 887	5 674 460	6 351 815	6 726 696	8 360 384		
Afrika Ülkeleri	187 508	189 753	178 421	203 779	239 863	246 684	272 730	328 056	453 330	396 810		
Güney Amerika Ülkeleri	77 053	46 302	47 342	66 807	157 160	175 460	186 407	186 204	2 275 72	174 833		
Okyanusya Ülkeleri	269	477	281	351	428	207	171	246	183	2870		
Bilinmiyor	11 578	10 619	14 126	19 289	22 483	19 287	20 365	23 135	26 260	23 208		
Tabiiyet	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Avrupa OECD Ülkeleri	53.95	55.03	52.03	52.05	49.10	45.93	43.53	43.00	43.58	40.83		
Diğer OECD Ülkeleri	5.09	3.07	2.60	2.53	3.16	3.95	4.09	3.81	3.68	3.49		
Diğer Avrupa Ülkeleri	10.81	12.20	12.22	12.01	11.80	10.68	10.50	10.53	10.43	9.96		
BDT	11.26	11.51	13.50	14.50	14.62	17.05	18.41	19.34	17.95	18.48		
Asya Ülkeleri	16.72	16.48	18.08	17.40	19.52	20.40	21.65	21.50	22.03	25.43		
Afrika Ülkeleri	1.48	1.31	1.16	1.06	1.02	1.11	1.04	1.11	1.48	1.21		
Güney Amerika Ülkeleri	0.61	0.32	0.31	0.35	0.67	0.79	0.71	0.63	0.75	0.53		
Okyanusya Ülkeleri	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01		
Bilinmiyor	0.09	0.07	0.09	0.10	0.10	0.09	0.08	0.08	0.09	0.07		
% Toplam	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00		

Veriler Türk İstatistik Enstitüsünden elde edilmiştir (TÜİK).

Tablo 2: Tabiiyetlerine göre Türkiye'den Gidenler, 2001-2010

Tabiiyet	Sayılar									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Yabancılar Toplam	12351919	14130885	15010766	18752293	22622733	21383595	25716646	29609632	30896400	32833542
Avrupa OECD Ülkeleri	6694736	7846486	7886362	9960273	11284856	10030496	11439822	12675075	13335061	13412070
Diğer OECD Ülkeleri	635166	439813	401652	495592	748544	885505	1098933	1143066	1137964	1151200
Diğer Avrupa Ülkeleri	1313271	1645587	1825879	2240579	2715866	2329803	2832495	3370775	3421099	3286354
BDT	1370335	1586838	2084654	2737343	3411204	3660920	4639360	5702131	5511876	6014945
Asya Ülkeleri	2070611	2374140	2574480	3022910	4032931	4058248	5238302	6180455	6800176	8397279
Afrika Ülkeleri	179761	182077	176471	207553	241173	238836	258049	305353	436668	372554
Güney Amerika Ülkeleri	76227	45310	47319	68107	165933	161458	190027	208819	225798	172908
Okyanusya Ülkeleri	355	387	309	920	395	212	144	318	205	2811
Bilinmiyor	11457	10247	13640	19016	21831	18117	19514	23640	27553	23421

Giriş

Başlıca Sorular ve Çalışmanın Amaçları

10

% Yüzde

Tabiiyet	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Avrupa OECD Ülkeleri	54.20	55.53	52.54	53.11	49.88	46.91	44.48	42.81	43.16	40.85
Diğer OECD Ülkeleri	5.14	3.11	2.68	2.64	3.31	4.14	4.27	3.86	3.68	3.51
Diğer Avrupa Ülkeleri	10.63	11.65	12.16	11.95	12.01	10.90	11.01	11.38	11.07	10.01
BDT	11.09	11.23	13.89	14.60	15.08	17.12	18.04	19.26	17.84	18.32
Asya Ülkeleri	16.76	16.80	17.15	16.12	17.83	18.98	20.37	20.87	22.01	25.58
Afrika Ülkeleri	1.46	1.29	1.18	1.11	1.07	1.12	1.00	1.03	1.41	1.13
Güney Amerika Ülkeleri	0.62	0.32	0.32	0.36	0.73	0.76	0.74	0.71	0.73	0.53
Okyanusya Ülkeleri	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Bilinmiyor	0.09	0.07	0.09	0.10	0.10	0.08	0.08	0.08	0.09	0.06
% Toplam	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Veriler Türk İstatistik Enstitüsünden elde edilmiştir (TÜİK).

Tablo 3: Türkiye'ye Göç Göstergesi Sayıları, 2001-2010

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgesiz Göçmenler	92 400	82 800	56 200	61 200	57 428	51 983	64 290	65 737	34 345	32 667
Yasadışı girenler	57 300	44 200	30 348	34 745	26 046	18 876	30 120	45 462	22 975	25 637
Vizesi dolanlar	35 100	38 600	25 852	26 455	31 382	33 107	34 170	20 275	11 370	7 030
Sığınma Başvuruları	5 200	3 794	3 966	3 908	3 914	4 548	7 640	12 981	7 834	9 226
Afganistan vatandaşları	400	47	77	341	365	339	427	1 571	1 009	1 248
İran vatandaşları	3 500	2 505	3 108	2 029	1 716	2 297	1 668	2 217	1 981	2 881
Irak vatandaşları	1 000	974	342	964	1 047	724	3 470	6 904	3 763	3 656
İkamet İzinleri	161 254	157 670	152 203	155 500	131 594	186 586	183 757	174 926	163 326	176 944
Çalışma	22 414	22 556	21 650	27 500	22 130	22 805	25 475	18 900	17 483	19 351
Eğitim	23 946	21 548	21 810	15 000	25 240	24 258	22 197	28 597	27 063	29 266
Diğer	114 894	113 566	108 743	113 000	84 224	139 523	135 365	127 429	118 780	128 327

Giriş

Başlıca Sorular ve Çalışmanın Amaçları

11

Veriler BMMYK Ankara Ofisi (2001-2010) ve İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hüdud İltica Dairesinden (2001-2010) elde edilmiştir.

ürkiye'deki yasadışı göçün tarihini dikkatle incelediğimizde, göçmenlerin ve göç akışlarının yanı sıra yönetim uygulamalarına dair farklı özellikler teşkil eden dört ayrı dönemin olduğunu öne sürmek de mümkündür. Bu dönemler 1979-1987 yıllarındaki *fertilizasyon dönemi*; 1988-1993 yıllarındaki *olgunlaşma dönemi*; 1994-2000/2001 yıllarındaki *doğgunluk dönemi* ve 2001 yılından günümüze uzanan *dejenerasyon dönemi*dir (İçduygu, 2005; İçduygu ve Sert, 2012).

1970lerin sonunu ve 1980lerin ilk yarısını kapsayan ilk dönem, 1979 yılında gerçekleşen İran Devrimi ardından İranlıların akınından oldukça etkilenmiştir. İranlı göçmenlerin çoğu, esasen ülkelerinden siyasi nedenlerle ayrılan ve Avrupa ya da Kuzey Amerika'daki bir üçüncü ülkeye göç edene dek Türkiye'de kalan transit göçmenlerdir. Türkiye'nin toplu göçle karşılaştığı dönem ise, ikinci dönem yani *olgunlaşma dönemi*dir: komşu ülkelerdeki siyasi ve ekonomik kargaşalar neticesinde yarım milyonu aşkın insan ülkeye girmiştir. Dönem, birbirinden tamamen farklı iki göç akını ile karakterize edilir: bunlardan ilki, Irak ve Bulgaristan'dan çok sayıda sığınmacı gelişi, ikincisi ise Sovyet Cumhuriyetleri'nden gelen, ekonomik sebeplerle göçmen olmuş kişilerin hareketleridir. Bu akışlar, dönem içerisinde, *sığınma*, *transit göç* gibi ve dönemin en yaygın hareketi olan *döngüsel göç* gibi göçün daha da farklı şekillerini ortaya çıkarmıştır.

Irak'tan gelen Kürt sığınmacıların çoğu menşe ülkelerine geri dönerken, Türk Bulgar sığınmacıların neredeyse yarısı, etnik Türklerin vatandaşlığa kabulüne imkân sağlayan vatandaşlık kanunu sayesinde Türkiye'ye yerleşmiştir. Eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen göçmenler, Türkiye'de yalnızca birkaç ay kalan ve ticari ve diğer ekonomik faaliyetler sebebiyle ülkeleri ve Türkiye arasında gidip gelen döngüsel göçmenlerdir. Son olarak, İranlıların ve Iraklıların Türkiye'ye göçü, esasında transit göç özellikleri taşımaktaydı ve göçmenler ülkede kısa süreler kalmışlardır.

Üçüncü dönem *doğgunluk dönemi* olarak adlandırılabilir ve 1994 yılından 2000/2001 yılına dek olan dönemi kapsar. 1994 yılı, ülkeye artarak gelen göç akışlarının yönetimi için yeni politika değişikliklerini uygulamaya koyan Sığınma Yönetmeliği ile nitelendirilir. Transit göçmenlerin sayısı, önceki dönemlere göre önemli oranda yükselmiştir ve daha da önemlisi, transit göçmenlerin birçoğu ülkede, kalış sürelerini aşmaları ya da ülkede yasadışı olarak kalmaya devam etmeleri sonucunda düzensiz hale gelmişlerdir. Türkiye gitgide, binlerce düzensiz göçmen ve sığınmacı için transit bir ülke haline geldiğinden, Türk makamları 1994 ile 2000/2001 yılları arasında söz konusu akışları ele almak için daha aktif ve hedefli bir politika izlemiştir.

2001'de başlayan son dönem, Türkiye'deki düzensiz göç için bir *dejenerasyon dönemi*ni yansıtır. Hem ülke içinde hem de uluslararası arenada Türkiye'nin göç sistemleri daha kritikleşmiş, düzensiz göç, insan ticareti ve insan kaçakçılığı meseleleri gündemin daha üst sıralarında yer almıştır. 2001 yılından beri Türkiye, hukuki ve idari yapılarını, bununla birlikte teknik altyapılarını ıslah ederek göç ve iltica sistemini AB müktesebatına uyumlaştırmak için değiştirmeye aktif olarak gayret sarf etmektedir. Geçtiğimiz yıllarda hükümet AB ülkeleriyle, ülkeye düzensiz yollarla giren göçmenlerin sayısını azaltmaya yönelik sınır yönetimi projelerinin uygulanmasında işbirliği yapmıştır. Bu girişimler,

önceki dönemlerle karşılaştırıldığında gitgide daha sıkı bir göç rejimine zemin hazırlamıştır.

Türkiye'ye yönelik göçe dair sayılarının artmasıyla birlikte, 2000lerin başından beri Türkiye'ye göçe ilişkin düzenlemeleri geliştiren, idari yapıyı ve kurumsal altyapıları tamamlayan yeni mevzuat ve kapasite geliştirme projelerini de içeren önemli tedbirler alınmıştır (T.C.İ.B. ve BMMYK 2005). Türkiye'nin son on yılda göçmen gönderen ve göçmen alan ülkeler arasında bir geçiş noktası rolünün giderek artmasının yanı sıra, küresel dinamikler ve Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığı neticesinde göç, resmi meseleler arasında ön sıralara ilerlemiştir. Bu raporda detaylı olarak ele alınacağı üzere, göç alanında Avrupa Birliği'ne uyum süreci dört ana hedefe odaklanır; topluluk geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılması, vize/Schengen prosedürlerine riayet, sınır yönetiminde dönüşüm ve mültecilere ilişkin 1951 BM Sözleşmesine getirilen coğrafi sınırlamanın kaldırılması.

Türkiye'deki düzensiz göçün yakın zamanda gördüğü ilgiye rağmen, hem Türkiye'deki göç akışları hem de göç yönetiminin dönüşümü için son derece kritik bir dönemi temsil eden son on yılda gerçekleşen değişiklikler hakkında literatürde çalışmaların azlığı dikkat çekmektedir. Güncel göç trendleri hakkındaki boşlukları doldurmak amacıyla bu rapor, iki temel amaca odaklanır. Bunların ilki, ülkede son on yıl içerisinde gerçekleşen düzensiz göçün modellerinde ve kapsamında meydana gelen değişiklikleri göstermektir. Bu rapor, düzensiz göç akışlarının yanı sıra dört tip göç ve göçmen grubunun (çalışma amaçlı düzensiz göç, transit göç, sığınmacıların ve mültecilerin göçü ile düzenli göç) farklı özellikleri, modelleri ve uygulamaları hakkında genel istatistik bilgileri sunarak, Türkiye'deki düzensiz göçün modellerini ve kapsamını inceler. İkinci olarak rapor, Türkiye'de son on yıl içerisinde kritik bir dönüşüm yaşayan hukuki ve kurumsal çerçeveyi araştırır. Bilhassa Avrupa Birliği'ne uyumun etkilerine vurgu yaparak, Türkiye'deki göç sisteminin düzenlenmesinde ve yönetiminde rol oynayan süreçleri ve kurumları inceler.

**TÜRKİYE'DE GÖZLEMLENEN
DÜZENSİZ GÖÇ AKIŞLARINA
İSTATİSTİKLERE DAYALI
GENEL BAKIŞ**

2. TÜRKİYE'DE GÖZLEMLENEN DÜZENSİZ GÖÇ AKIŞLARINA İSTATİSTİKLERE DAYALI GENEL BAKIŞ

2.1. 1990'larda Türkiye'de Yasadışı Göç: 1995 ve 2003 Tarihli IOM Çalışmalarının Bulguları

Türkiye, uluslararası göç güzergâhlarının tam ortasında kritik bir noktada; yani Asya, Afrika ve Avrupa arasında “yol kavşağında” konumlanır. Göç veren ve göç alan çok sayıda ülkeye bu bağlantısı Türkiye'yi değişen göç eğilimlerinden son derece etkilenir kılmaktadır. IOM tarafından yürütülmüş çalışmalar, Türkiye'deki transit ve düzensiz göç deneyimlerinin anlaşılmasına yardımcı olmuştur. 1995 yılında İstanbul ve Ankara'da 159 transit göçmen bireyle, 2003 yılında ise İstanbul ve Van'da 53 mülakat yapılmıştır (IOM, 1995 ve İçduygu, 2003). Örnekler sınırlı olsa da, bu çalışmalardan elde edilen bulgular göçmenlerin kişisel özellikleri, göçe yol açan sebepler, koşullar, göç ve hukuki statü ile göçmenlerin gelecekteki göç planları hakkında muhtemel eğilimleri açığa çıkarmıştır.

Hem 1995, hem de 2003 yılına ait örneklerde transit göçmenler en büyük grubu oluşturur; bu durum transit göçün bu dönemlerde Türkiye'deki en yaygın göç tipi olduğunu öne sürmektedir. 1995 yılında mülakata alınan 159 kişiden 135'i İran, Irak, Afganistan ve Afrika ülkelerinden gelmiştir ve Türkiye'yi diğer ülkelere seyahatlerinde bir transit noktası olarak değerlendirmişlerdir. Yalnızca mülakata alınan bazı Bosnalılar ülkede kalmayı ya da ülkelerine dönmeyi düşünmekteydiler. 2003 yılında gerçekleştirilen anketlerdeki örnekler de benzerdir: göçmenlerin yaklaşık üçte ikisi İran, Irak ve Afganistan'dan, geriye kalan üçte birlik dilim ise Doğu Avrupa, BDT ülkeleri ve Afrika'dan gelmekteydiler. Yalnızca Batı Avrupa ve BDT ülkelerinden gelenler transit göçmen değillerdi ve bu kişilerin çoğu ülkeye yasal yollarla giriş yapmış, ancak vize sürelerini geçirerek yasadışı hale gelmişlerdir.

Anketlerden elde edilen bulgular, kırsal kesimlerden gelen genç, bekâr, fakir, vasıfsız ve örgün eğitim seviyesi düşük erkekler olarak gösterilen standart transit göçmen imajına uymamaktadır. Türkiye'ye göç etmiş göçmenlerin çoğu - 1995 yılında dördte üçü, 2003 yılında ise yarısından fazlası - erkektir. 1995 yılında göçmenlerin çoğu 30 yaşının altında, beşte birinden fazlası bekâr ya da boşanmış ve çoğu şehirlerde doğmuşlardır. 2003 yılında göçmenlerin çoğu halen 30 yaşın altındadır, evli kişilerin oranı biraz daha fazladır ve çoğu kentsel alanlarda yaşamışlardır. Her iki örnekte de göçmenlerin yarısından çoğu ortaokul mezunu veya üçüncü düzey eğitim almış kişilerdir.

1995 ve 2003 yıllarında göçmenlerin göç etmelerine yol açan sebepler, siyasi nedenlerle, ülkeye karşılaşılan sosyal, kültürel ve dini zorluklarla ve göçmenlerin gelecekte savaş ya da çatışma çıkması olasılığı hakkındaki endişeleriyle bağlantılıydı. 2003 yılında göçmenlerin yaklaşık yüzde 74'ü göç etmelerine yol açan sebepler arasında siyasi sebeplerin olduğunu belirtmiş, yüzde 48'i ise sosyal, kültürel ve dini zorluklardan bahsetmiştir. 1995 yılında ise göçmenlerin yüzde 56'sı siyasi sebeplere atıfta bulunmuş ve 2003'tekilerden daha büyük bir dilim göç etmelerinde eğitim ya da askerlik hizmetiyle ilgili problemlerin rol oynadığına değinmiştir.

Göçmenlerin varış ülkesine ilişkin hâlihazırdaki bilgileri, göç etmelerine yol açan sebepler ve göçten beklentileri üzerinde etkilidir. 2003'te gerçekleştirilen çalışmada, İran ve Irak gibi komşu ülkelerden göç etmiş kişiler için ülkenin yakınlığı, göç süreci hakkında daha rahat ek bilgi toplamalarına da olanak tanıyan, sonuç üzerinde rol oynayan bir unsurdu. Bu göçmenler 2003 yılındaki örneklerin yarısından fazlasını oluşturmaktaydılar. Diğer yarısı ise, Türkiye'de iş bulmak ya da BM örgütüne başvurmak gibi birtakım beklentilerini dile getirmiştir. Türkiye'ye gelen göçmenlerin yüzde 10'luk bir dilimi, genellikle kendilerini farklı ülkelere götürme sözü veren ancak onları Türkiye topraklarında bırakan insan kaçakçıları yüzünden yanlışlıkla Türkiye'ye gelmişti.

En çok bahsedilen göç nedenleri arasından siyasi nedenlerin ardından, ekonomik nedenler gelir; 2003 yılında göçmenlerin yüzde 40'ı, 1995 yılında ise yüzde 36'dan biraz fazlası, kendilerini göçe iten ekonomik nedenlerden bahsetmişlerdir. İstihdam imkânlarının olmayışı ve/veya nispi fakirlik, göçte rol oynayan önemli nedenlerdi. 2003 yılında mülakata alınan göçmenlerin neredeyse üçte ikisi, göç etmeden önce menşe ülkelerinde hâlihazırda çalışmaktaydılar; ancak yaklaşık yüzde 55'i düşük ya da ortalamanın altında bir gelire sahip olduğunu, yüzde 4'ü ise hiç geliri olmadığını bildirmiştir. Bu rakamlar 1995 yılındaki sonuçlardan daha düşüktür (1995 yılında mülakat yapılanların üçte ikisi en az ortalama bir gelire sahipti) ve bu durum, az sayıda ve heterojen örnek üzerinden değerlendirme yapılmış olsa da, göçmenlerin ekonomik statülerinin azalma eğilimi olduğunu öne sürmektedir.

Göçmenlerin ekonomik statüleri, göç etme kararlarında ve göç süreçlerinde belirleyici bir rol oynar, çünkü göç etmeye istekli olanlar önemli bir mali fedakârlıkta bulunmalıydılar. Özellikle transit göçü planlarken bireyler ve/veya aileleri, daha gelişmiş ülkelere giden tehlikeli yolculukta ortaya çıkabilecek masraflar için para ayırırlar. Bilhassa verilecek rüşvetler ve insan kaçakçılarına yapılacak ödemeler, transit göç sürecini son derece pahalı bir hale getirir. Anketler, göçmenlerin yüzde 45'inin rüşvet ya da insan kaçakçılarına kapora ödediklerini göstermektedir. İnsan kaçakçılarına yapılan ödemelerin yanı sıra göçmenler, seyahat masrafları için de bir bütçe ayırmalıydılar. Anketlerden elde edilen bilgilere göre göçmenlerin ortalama masrafları, 1995 yılındaki masraflara kıyasla 2003 yılında daha azdır.

Göçmenlerin ülkeye giriş statülerine ilişkin istatistikler, 1995 yılına kıyasla 2003 yılında daha fazla yasadışı giriş olduğunu göstermektedir. 1995 yılında gerçekleştirilen araştırma, katılımcılardan beşte ikisinin ülkeye geçerli bir belgeleri olmadan girdiğini göstermiştir. Bu oranlar 2003 yılı itibarıyla beşte üçe yükselmiştir ve 2000li yıllarda yasadışı girişlerin artma eğilimi olduğunu öne sürmektedir. Bu eğilim neticesinde Türk makamları, Türkiye'ye yasadışı girişleri ve Türkiye'den yasadışı çıkışları önemli ölçüde azaltacak kaçakçılıkla mücadele faaliyetleri yürütmüştür.

Her iki anket de, birçok göçmenin Türkiye'ye göç etme kararını bireysel olarak aldıklarını ve çoğunun genellikle Türkiye'de sosyal ağ desteği olmadığını göstermektedir. Bu durum, göçmen akışlarının menşe ülkedeki ve varış ülkesindeki göçmen aileler arasındaki geniş bir sosyal ağ ile tetiklendiğine ilişkin genel algıyla çelişmektedir.

2003 yılında göçmenlerin yalnızca yüzde 18'i aile üyelerinin de Türkiye'ye gelerek onlara katılabileceğini bildirmiştir. Yine de göçmenlerin önemli bir bölümü, yani neredeyse yüzde 60'ı Türkiye'de partnerleriyle/eşleriyle birlikte yaşamaktaydı ve bu çiftlerin yarısından biraz azının çocukları da vardı. Bu sonuçlar, güçlü ve yaygın ağların olmamasına rağmen çekirdek ailenin güçlü bir bağlılık temeline sahip olmayı sürdürdüğünü öne sürmektedir.

Bu iki örnek, Türkiye'deki düzensiz göçmenlerin hukuki statüleri bakımından farklı eğilimler olduğunu öne sürmüştür. Kişilerin çoğunun ikamet ya da çalışma izinleri yoktu. 1995 yılında göçmenlerin dörtte birinin ikamet izni ve yalnızca yüzde 9'unun çalışma izni vardı; 2003 yılında ise ikamet izni sahibi göçmenlerin oranı yüzde 16'ya düşmüştür ve mülakat katılımcılarının hiçbirinin çalışma izni yoktur. Sığınmacılar ve mülteciler, Türkiye'deki istikrarsız durumları nedeniyle çoğu zaman düzensiz göçmenler olarak sınıflandırılmaktadır. Düzensiz göçmenler yasal olarak işe alınamayacağından, yalnızca düşük ücretli ve pis, zor ve tehlikeli işler bulabilmektedirler. 2003 yılında mülakata alınan kişilerin neredeyse yüzde 70'i, gelirlerinin düşük ya da ortalamanın altında olduğunu belirtirken, yüzde 5'i hiç gelirleri olmadığını belirtmiştir. Düşük gelirleri ve ikamet izinlerinin olmaması sebebiyle düzensiz göçmenler için barınma da oldukça önemli ve sorunlu bir konudur. 2003 yılında küçük bir örnek grupla gerçekleştirilen çalışmada, katılımcıların çoğu başka insanlarla birlikte yaşadıklarını bildirmiştir: yüzde 50'si kirası paylaşılan evlerde kalmakta, yüzde 8'i arkadaşlarıyla, yüzde 4'ü ise akrabalarıyla yaşamaktaydılar. Yüzde 10'luk bir dilim tek başına yaşadıklarını, yüzde 20'lik bir dilim ise daha riskli koşullarda (yüzde 4'ü işyerinde, yüzde 6'sı otelde ve yüzde 10'u barınaklarda) yaşadıklarını belirtmişlerdir.

İki çalışmada mülakata alınan düzensiz göçmenlerin çoğu, genellikle ilk fırsatta diğer Batı ülkelerine gitmek niyetiyle Türkiye üzerinden transit geçmek isteyen kişilerdir. 1995 yılında, göçmenlerin yüzde 71'i hâlihazırda Türkiye'den ayrılmaya teşebbüs etmiştir; bu sayının 2003 yılında yüzde 59 olduğu görülmektedir. 2003 yılında göçmenlerin asıl amacı İtalya'ya (yaklaşık yüzde 50'si) ve Almanya'ya (yüzde 12'si) ulaşmaktı. Bu ülkeler dışında gitmek istenilen nihai varış noktaları ABD, Fransa, Kanada, İngiltere, Rusya Federasyonu ve Çek Cumhuriyeti'dir. Ülkeden ayrılma planları yaparken göçmenlerin tercih ettikleri varış noktalarında birkaç faktör rol oynamıştır. Birçoğu için, varış noktasında aile fertlerinin ya da arkadaşların oluşu, varış ülkesini seçmelerinde rol oynayan bir faktördür. Göçmenlerin yarısından fazlası, batı ülkelerindeki hayat ve iş fırsatları hakkındaki hâlihazırdaki bilgilerinin, gidecekleri ülkeyi seçerken kararlarını etkilediğini belirtmiştir. Katılımcıların çoğu, sıkı ülkeye giriş gerekliliklerinden, göç politikalarının sıkılaştığından ve sınır kontrollerinden haberdardı. Dolayısıyla, en azından Avrupa Birliği sınırlarına yasadışı yollarla girmeleri ve nihayetinde statülerini yasal hale getirmeleri gerektiğinden haberdardır.

2.2. 21. Yüzyılın başında Türkiye'ye göç

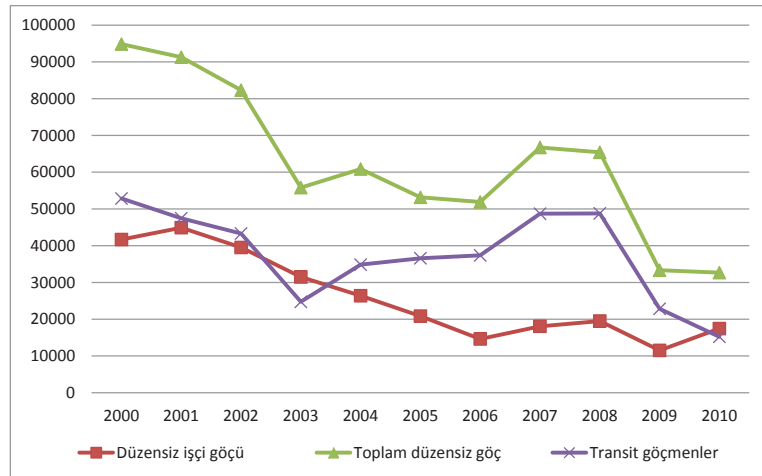
Avrupa ülkelerine büyük sayılarda misafir göçmen göndermesiyle bilinen bir ülke olarak, Türkiye'nin son birkaç on yılda "göçmen alan bir ülke" haline gelmesi

olağan dışı görülmektedir. Bu değişimi tetikleyen birkaç sebep vardır. Bunlardan biri, Afganistan'ın Sovyet Rusya tarafından işgal edilmesi, İran'daki rejim değişikliği (1970ler), Irak'taki Saddam Hüseyin rejiminin Orta Doğu'da yol açtığı hukuki kargaşa ve savaşlar (1980lerin sonu ve 1990ların başı) ve son olarak Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist rejimin çöküşü (1980lerin sonu ve 1990ların başı) dâhil olmak üzere, Türkiye'ye komşu ülkelerdeki bir dizi olayın, bu ülkelerden daha istikrarlı ülkelere geniş çaplı göçe yol açmasıydı. Türkiye'deki göçmen nüfusunun artışının bir diğer sebebi ise, Türkiye'nin Avrupa göç rejimiyle bağlantısının niteliğini de değiştirecek şekilde, Türkiye'nin uluslararası göç sistemlerindeki konumunu değiştiren küreselleşme sürecinin yoğunlaşmasıydı. Küreselleşmenin söz konusu yoğunluğu Türkiye'de, farklı göçmen kategorilerini de içeren karmaşık bir göç sistemi yaratmıştır.

Düzensiz göç kavramı, ülkede kalmalarına hukuken izin verilmeyen göçmenlerle ilgilidir; üçüncü bir ülkeye geçerken Türkiye'yi kullanan kişileri, ya da gerekli belgeleri olmadan ülkede kalan ya da çalışan kişileri ele alır. Dolayısıyla, Türkiye'deki düzensiz göç kapsamında aynı anda iki model mevcuttur: a) transit göç ve b) dögüsel (veya dairesel) ve iş amaçlı göç. Dahası, sığınmacıların ve mültecilerin hareketleri de çoğu zaman sınırlardan düzensiz olarak geçilmesini içermektedir. Bu üç model (transit göç, dögüsel göç ve sığınmacılar ile mültecilerin hareketi) bu bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Öte yandan düzenli göç, istihdam, eğitim ya da diğer amaçlarla Türkiye'ye gelen ve gerekli ikamet ve çalışma izinlerine sahip olan göçmenleri ve aile fertlerini içermektedir. Bu bölümde düzenli göç doğrudan ele alınmasa da, bu gruptaki göçmenlerin statüleri de kısaca değerlendirilecektir.

Figür 1: Türkiye'deki Düzensiz Göçmenler, Transit Göçmenler ve Çalışma Amaçlı Düzensiz Göçmenler, 2000-2010



İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesinden elde edilen verilerden düzenlenmiştir.

Göç akışlarını incelerken karşılaşılan bir zorluk, güvenilir verilerin nasıl elde edileceğidir. Bu süreç, özellikle figürlerin toplam akışın yalnızca bir parçasını temsil ettiği yasadışı ya da "belgesiz" göçe odaklanıldığında daha da zor hale gelmektedir.

TÜBİTAK (İçduygu ve Toktaş, 2005) ve Türk İstatistik Enstitüsü (Sirkeci, 2009) tarafından yayınlanan çalışmalar gibi geçmişte yürütülen birtakım çalışmalar, Türkiye'deki göç hakkında verilerin eksikliğinden bahsetmektedir. Yine de bazı gösterge tahminleri mevcuttur. İçişleri Bakanlığı ya da Genelkurmay Başkanlığı tarafından yayınlanan istatistikler gibi birtakım ülke içi kaynaklar, Türkiye'deki hareketlilik hakkında bilgiler sağlamaktadır. Türkiye'ye veya Türkiye'nin sınırlarından diğer ülkelere düzensiz göçle suçlanarak güvenlik makamlarınca yakalanan kişiler hakkındaki veriler bilhassa değerlidir. Bu veriler aktüel göç akışlarını temsil etmemekle birlikte, yine de aktüel ya da potansiyel düzensiz akışları değerlendirmek için kullanılabilir. Türkiye'deki düzensiz göçün hacmi ve modellerinin değerlendirilmesi için bir diğer kaynak, Yunanistan ile Türkiye arasındaki Geri Kabul Anlaşması bağlamında sağlanan verilerin yanı sıra, Türkiye'nin batı sınırlarında yakalananlar hakkındaki istatistikleri de içeren Frontex raporlarıdır. Bundan sonraki bölümlerde bu farklı kaynaklardan elde edilen veriler, güncel eğilimleri analiz etmek için kullanılacaktır.

2.2.1. Düzensiz göçün üç modeli

Türk makamları tarafından yakalanan göçmenler arasında başlıca üç grup insan bulunmaktadır; bunlar, başta Avrupa olmak üzere batıdaki bir ülkeye göç etmek amacıyla Türkiye'yi transit bir ülke olarak kullanmak niyetinde olan düzensiz göçmenler, geçerli belgeleri olmadan Türkiye'de yaşamak ve çalışmak için Türkiye'ye gelen düzensiz göçmenler ve ülkeden ayrılması beklenen ancak ülkeden ayrılmayan mültecilik talepleri reddedilmiş sığınmacılardır. Maalesef yakalananlara ilişkin eldeki istatistikler, bu üç grup arasında kesin ayrımlar yapmamıza imkân tanımamaktadır.

Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenlere ilişkin rakamlardan, bahsi geçen göç tiplerinin 1990ların ortalarından 2000li yılların başlarına önemli bir ivme kazandığını öne sürmek mümkündür¹. Yakalananların sayıları karşılaştırıldığında, 1995 yılında yaklaşık 11.000 kişi, 1996 yılında ise 19.000 kişi oldukları, bu rakamların 1999 yılında 47.000'e çıktığı ve 2000 itibarıyla 94.000'den fazla olduğu görülmektedir. 2001 yılından itibaren yakalananların sayısında azalan bir eğilim gözlemlenir; 2002 yılında yaklaşık 83.000 olan bu rakam, 2005 yılında 50.000'in altına düşmüş, ancak 2006 yılında neredeyse 52.000'e ve 2009 yılında neredeyse 66.000'e yükselmiştir (Figür 1). 2009 ve 2010 yıllarında yeniden önemli bir azalma kaydedilmektedir.

1995-2009 döneminde yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı yılda ortalama 55.000 olurken, yakalanan göçmenlerin toplam sayısı 797.000 civarındadır. Yakalanan bu

¹ 1990ların ortalarından beri Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenler hakkındaki veriler, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi tarafından derlenmiştir.

göçmenlere ilaveten, 1999-2010 yılları arasında, çoğu geçerli vize ya da pasaport ya da diğer belge ve kaynaklara sahip olmamaları ya da belgelerinin sahte olması gibi, ülkeye girişte gerekli koşulları karşılayamamaları sebebiyle, 145.578 yabancı sınırlardan Türkiye'ye alınmamıştır.

Türkiye'ye girmeye teşebbüs ettikleri sırada yakalananlar, Türkiye'ye gelecek potansiyel düzensiz göçmenler olarak değerlendirilebilir. 2000 yılında 524 kişi, 2003 yılında 9.362 kişi, 2007 yılında 14.265 kişi ve 2010 yılında 15.277 kişi olmak üzere, bu vakaların sayıları son on yıl içerisinde değişiklik göstermiştir. Genelkurmay Başkanlığı tarafından sağlanan verilere göre, 2011 yılında jandarma kuvvetleri tarafından yaklaşık 21.500 kişi yakalanmıştır.

Transit göçmenler

Transit göçmenler, başka bir ülkeye, genellikle daha gelişmiş bir ülkeye ve çoğunlukla Avrupa'ya seyahatleri sırasında Türkiye topraklarını kullanan kişilerdir. Yakalanan kişilere ilişkin eldeki istatistikler göç güzergâhları hakkında bilgi sağlamaz, ancak yakalanan kişilerin menşe ülkelerine dayalı olarak transit göçün hacmini tahmin etmemiz mümkündür.

Düzensiz göçmenlerin menşe ülkelerini değerlendirdiğimizde, çoğu Türkiye'nin Doğu ve Güney sınırlarından girmeye teşebbüs ederken² yakalanan göçmenlerin bazılarının Türkiye'yi Batı ve Kuzey'deki varış ülkelerine ulaşmak için bir köprü olarak algıladıklarını öne sürebiliriz; dolayısıyla bu kişiler büyük ihtimalle transit göçmenler olarak nitelendirilebilirler³. Bu ülkelerden gelen göçmenlerin hepsi elbette transit göçmen olarak düşünülemez, ancak potansiyel transit göçmenler olarak görülmeleri çok yanıltıcı olmamalıdır⁴. Bu potansiyel transit göçmenlerin çoğunun Türkiye'ye insan kaçakçılarının yardımıyla yasadışı yollarla girdikleri ve benzer bir destekten faydalanarak Türkiye'den ayrılmaya çalıştıkları dair çok sayıda bulgu vardır (IOM, 1995; İçduygu, 2003).

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi tarafından sağlanan rakamlara göre, yukarıda belirtildiği şekilde hesaplanan Türkiye'deki

2 Afganistan, Angola, Bahreyn, Bangladeş, Batı Sahra, Belize, Bengal, Benin, Bhutan, Biafra, Birleşik Arap Emirlikleri, Bissau Gine, Burma (Myanmar), Burkina Faso, Botswana, Burundi, Cape Verde, Cezayir, Cibuti, Çad, Çin, Endonezya, Eritre, Etiyopya, Fas, Fildişi Sahili, Filistin, Güney Afrika, Gambia, Gana, Gina, Hindistan, Hong-Kong, Irak, İran, Kamboçya, Kamerun, Katar, Kenya, Kaşmir, Komor, Kongo Cumhuriyeti, Kuveyt, Laos, Lesotho, Liberya, Libya, Lübnan, Madagaskar, Malawi, Maldivler, Malezya, Mali, Morityus, Mısır, Moritanya, Mozambik, Nepal, Nijer, Nijerya, Umman, Orta Afrika Cumhuriyeti, Pakistan, Papua Yeni Gine, Ruanda, Senegal, Seyşel Adaları, Sierra Leone, Somali, Sri Lanka, Sudan, Surinam, Suriye, Suudi Arabistan, Swaziland, Tanzanya, Tayland, Togo, Tongo, Tunus, Uganda, Ürdün, Vietnam, Yemen, Zaire, Zambiya, Zimbabwe, Tabiiyeti Bilinmeyen, Vatansız.

3 Birçok düzensiz göçmenin üçüncü bir ülkeye gitmek niyetiyle Türkiye'ye gelen, burada kalan ve transit halinde olma fikrini sürdüren transit göçmenler olduğuna dair birçok delil mevcuttur.

4 Esasen bazı bilimsel çalışmalar, transit göçmenleri genel hatlarıyla tanımlamak için bu yaklaşık ölçümden yararlanmıştır. Kemal Kirişçi ve Ahmet İçduygu tarafından Türkiye'deki transit göçmen hakkında yürütülen ve yayınlanan çalışmalara bakınız.

potansiyel transit göçmenlerin sayısı 1990ların ortasından günümüze önemli bir artış kaydetmiştir. 1990ların ortalarında Türkiye'deki potansiyel transit göçmenlerin yıllık hacmi 5.000'den azken, 2009-2010 yıllarına ait daha yakın dönem istatistikler yaklaşık 20.000 kişinin yakalandığını göstermektedir. Öte yandan 2000 yılında Türk güvenlik güçleri tarafından yakalanan ve transit göçmen oldukları farz edilen 52.000'den fazla insan ile en büyük akış 2000li yıllarda görülmüştür. 2001-2003 yılları arasında yakalananların sayısında ise çarpıcı bir azalma kaydedilir: 2001 yılında neredeyse 47.000 olan yakalananlara kıyasla 2003 yılında yaklaşık 25.000 kişi yakalanmıştır. Ancak bu rakamlar 2005 yılında yaklaşık 37.000'e ve 2008 yılında neredeyse 49.000'e çıkarak yeniden artış göstermiştir. Daha yakınlarda 2009 ve 2010 yıllarında ülkede yakalanan kişilerde -sırasıyla 23.000 ve 15.300- önemli bir azalma görülür (Figür 1).

Takribi tahmin yöntemine göre, 2000-2010 yılları arasında Türkiye'de yakalanan toplam 700.000 düzensiz göçmenin 473.000'inin, yani yaklaşık yüzde 68'inin potansiyel transit göçmen olarak değerlendirildiği gözlemlenebilir. Bu, 2000 ile 2010 yılları arasında Türkiye'de yılda yaklaşık 43.000 transit göçmenin yakalandığına işaret edecektir. Bu dönemde en çok göçmen gönderen beş ülke (çoğunlukla potansiyel transit göçmenler) Irak (94.000), Pakistan (66.000), Afganistan (59.000), İran (22.000) ve Bangladeş'ti (17.000) (Bakınız Tablo 4).

Tablo 4: Türkiye'ye en çok Düzensiz Göçmen, Transit Göçmen ve Çalışma amaçlı Düzensiz Göçmen gönderen İlk Beş Menşe Ülke, 2000-2010

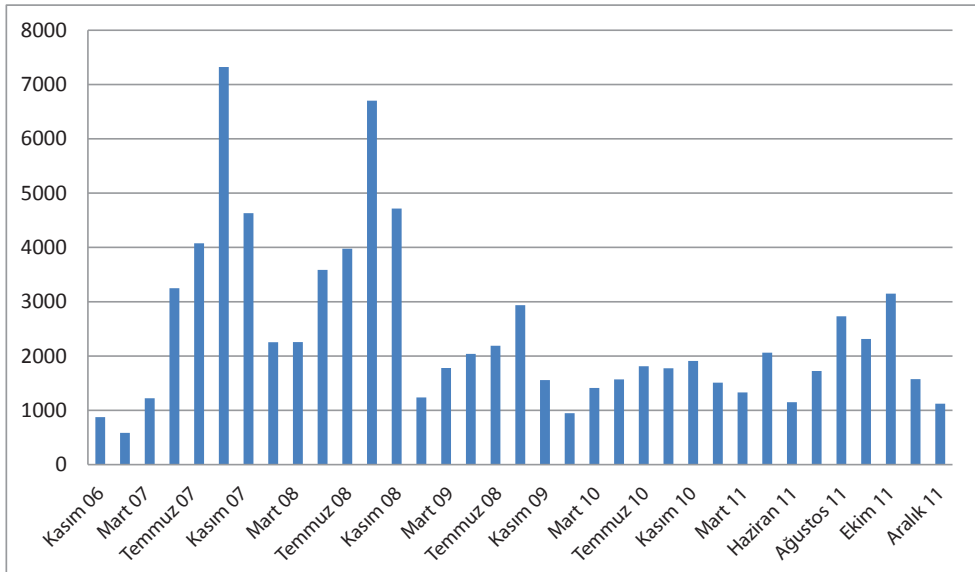
Düzensiz Göçmenler		Transit Göçmenler		Çalışma Amaçlı Düzensiz Göçmenler	
Ülke	Toplam	Ülke	Toplam	Ülke	Toplam
Irak	93 862	Irak	93 862	Moldova	50 288
Pakistan	65 604	Pakistan	65 604	Gürcistan	25 310
Afganistan	58 436	Afganistan	58 436	Romanya	20 814
Moldova	50 288	İran	22 132	Rusya Federasyonu	19 943
Gürcistan	25 310	Bangladeş	17 409	Ukrayna	19 487
% toplam*	42 %	% toplam	54%	% toplam	60 %
Diğerleri	404 868	Diğerleri	215 393	Diğerleri	87 953
Toplam	698 368	Toplam	472 836	Toplam	225 802

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi'nden elde edilen verilerden derlenmiştir (2000-2010); * beş ülke toplamının, genel toplama oranını temsil eder.

Türkiye'ye transit göçün hacmi ve modellerini belirlemek için kullanılacak bir diğer kaynak, Türk Genelkurmay Başkanlığı'nın (TSK) yakınlarda Türkiye'den diğer ülkelere

düzensiz sınır geçişleri hakkında yayınladığı verilerdir⁵. TSK 2006 yılından bu yana veri sağlamaktadır ve bu veriler bu raporda esasen, yakalanan düzensiz göçmenlere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı tarafından sağlanan verilerle karşılaştırılmak için kullanılmıştır. TSK tarafından bildirilen rakamlara ek olarak, Eylül 2006- Haziran 2011 döneminde Türk sınırlarını geçmeye çalışırken neredeyse 143.000 yabancı yakalanmıştır. TSK'nin yakaladığı kişilerin sınırlardaki yıllık ortalaması 32.000 olurken, tabiiyetlerine dayalı olarak transit göçmen olma eğilimi taşıyan bireyler önemli bir çoğunluğunu oluşturmaktadır (Figür 2).

Figür 2: Düzensiz Sınır Geçişleri, Eylül 2006- Aralık 2011

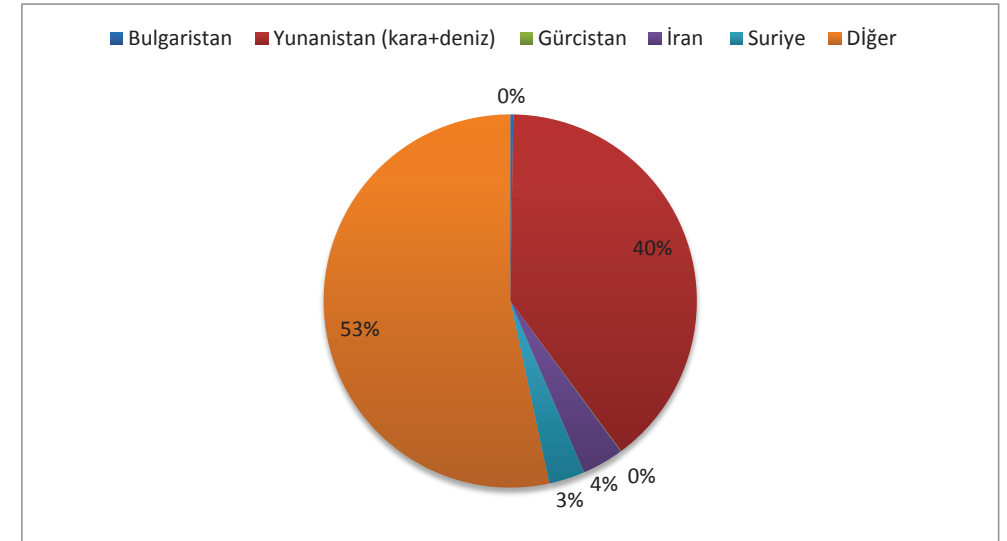


Genelkurmay Başkanlığı'nın web sitesindeki düzensiz sınır geçişleri hakkındaki verilerden derlenmiştir.

Son on yılda Yunanistan ve Türkiye arasındaki kara ve deniz sınırları, gitgide Avrupa'daki en aktif göç koridorlarından birine dönüşmüştür. Eylül 2006 ile Aralık 2011 dönemi için Genelkurmay Başkanlığı'nın sunduğu veriler, düzensiz sınır geçişlerinin üçte birden fazlasının (yaklaşık yüzde 40), Yunanistan-Türkiye kara ve deniz sınırları yakınında, göçmenler Yunanistan'a doğru ilerlerken tespit edildiğini göstermektedir. Beş yıllık dönemde, Yunanistan ve Türkiye kara ve deniz sınırlarında yaklaşık 60 bin düzensiz göçmen yakalanmıştır. Sonuç olarak, bu dönemde Türk-Yunan sınırlarını kullanarak AB topraklarına yasadışı olarak geçen transit göçmenlerin sayısının yılda ortalama 12.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir.

⁵ Bu düzensiz sınır geçişleri hakkındaki bilgiler Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından derlenmiştir. Genelkurmay Başkanlığı'nın web sitesine bakınız, www.tsk.tr .

Figür 3: Ülke Sınırlarına göre Düzensiz Sınır Geçişleri, Eylül 2006- Aralık 2011



Genelkurmay Başkanlığı'nın web sitesindeki düzensiz sınır geçişlerine ilişkin verilerden derlenmiştir.

Türk-Yunan sınırlarındaki hareketliliğe kıyasla, toplam göçmenlerin neredeyse beşte biri, Türkiye'nin doğu sınırlarından Türkiye'ye girerken yakalanmıştır (çoğunlukla Irak, İran ve Suriye sınırlarında). Aynı bilgi kaynağına göre, Eylül 2006-Aralık 2011 döneminde sınırlarda yakalanan en büyük grup, Pakistan'dan gelen kişilerdir. Bu potansiyel transit göçmen grubunun yaklaşık yüzde 17'sini Pakistanlılar, yüzde 13'ünü Afganistan'dan, yüzde 8'ini Suriye'den ve yüzde 6'sını İran'dan gelenler oluşturmuştur.

Döngüsel (ya da dairesel) ve çalışma amaçlı göç

Döngüsel (ya da dairesel) ve çalışma amaçlı göç ile ekonomik imkânlar arayışıyla Türkiye'ye çok defa seyahat eden kişilerin hareketliliklerini kast etmekteyiz. Bu, göçmenlerin çoğu Türkiye'ye yasal yollarla girmelerine rağmen, ya kalış koşullarını ihlal etmeleri ya da vize sürelerini aşmaları nedeniyle düzensiz bir göç tipi olarak değerlendirilebilir. Bu model altında iki grup sınıflandırılabilir: a) döngüsel ticaret, bavul ticareti, ticaret turizmi ve alışveriş turizmini içeren döngüsel göç ile b) göçmenlerin hizmetçi, seks işçisi, inşaat işçisi, tarım işçisi ya da sağlığa zararlı koşullar altında az maaşlı çalışan işçiler olarak kaçak bir şekilde istihdam edildikleri kayıt dışı iş piyasası için göç.

Düzensiz dairesel göçmenlerin hareketlerinin çoğu eski Sovyetler Birliği'nin (ESB) yanı sıra Bulgaristan ve Romanya'dan kaynaklanır. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi'nden elde edilen verilere göre, 2000-2010 yıllarını kapsayan dönemde en çok döngüsel ya da dairesel düzensiz göçmenin geldiği ülkeler Moldova (50.000), Gürcistan (25.000), Romanya (21.000), Ukrayna (20.000) ve Rusya Federasyonuydu (20.000) (bakınız Tablo 4). Kayıt dışı işler için gelen

göçmenler, genellikle eski Sovyetler Birliği'nin (ESB) fakir ülkelerinden ve Bulgaristan ile Romanya'dan gelmektedir. Bu kişiler hizmetçi, seks işçisi, inşaat işçisi, tarım işçisi ve sağlığa zararlı koşullar altında çalışan işçiler olarak kayıt dışı biçimde çalışmak için turist vizesi ile Türkiye'ye gelmişlerdir (Erder ve Kaşka, 2003).

Düzensiz göçmen işçilerin, yakalanan düzensiz göçmenlerin toplam sayılarındaki oranının ve mutlak sayılarının önemli ölçüde azaldığı görünmektedir. 2000lerin başlarında, bu tip göçmenlerin yıllık sayılarının 30.000 civarında olduğu görülürken, bu rakamlar 2010 yılında 10.000'in altına düşmüştür. Bu düşüş birkaç faktör ile açıklanabilir.

Bunların ilki, AB kuralları ve göç yönetimi uygulamalarına uyumdur: İnsan ticaretine ve kaçakçılığın karşı daha ağır cezaların ve daha etkili sınır kontrollerinin getirilmesi dâhil, Türkiye'deki ilgili makamlar tarafından düzensiz göçü denetim altına almak için daha katı tedbirlerin uygulanması. İkinci faktör, geçmişte Türkiye'yi bir varış ülkesi olarak tercih eden Doğu Avrupalı göçmenlerin günümüzde AB içerisinde serbestçe seyahat edebilme hakkına sahip olmaları, dolayısıyla doğrudan Batı Avrupa ülkelerine göç etme eğilimi göstermeleridir. Üçüncü faktör ise Türk silahlı kuvvetlerinin son yıllarda yabancıların yasadışı istihdamıyla daha aktif biçimde mücadele etmesidir.

Belgesiz göçmenlerin gerçekte Türkiye'de neredeyse daimi olarak kalmalarına yol açan hem transit hem de iş amaçlı düzensiz göç akışlarının büyüklüğünü belirlemek çok zordur. Ancak bu dilimin çok yüksek olduğuna dair somut bir delil de mevcut değildir: bu iki göç akışı neticesinde ülkede ikamet eden göçmen nüfusu oldukça sınırlıdır ve muhtemelen toplam düzensiz akışların yüzde beşi ile onu arasında bir grubu temsil eder.

Sığınmacıların ve mültecilerin hareketi

Transit göç ve döngüsel ya da çalışma amaçlı göçün komşusu olan sığınmacıların ve mültecilerin Türkiye'ye hareketleri de düzensiz göç özellikleri gösterir. Türkiye, 1951 BM Cenevre Sözleşmesini ve 1967 Ek Protokolünü imzalamıştır; ancak bahsi geçen hukuki belgelerin uygulamasını sınırlandıran coğrafi hükmü muhafaza etmektedir. Bunun neticesinde, Türkiye'nin koruma taahhüdü yalnızca Türkiye'den sığınma talep eden Avrupa vatandaşları ile sınırlıdır. Coğrafi konumu itibarıyla, uzun siyasi istikrarsızlık ve diğer emniyetsizlik dönemlerinden geçen ülkelere komşu olduğu dikkate alındığında, Türkiye'nin coğrafi sınırlaması, ülkeden koruma talep etmek isteyen çok sayıda insanı kapsam dışında bırakmaktadır⁶. Bu koşullara rağmen, İran ve Irak vatandaşları Türkiye'deki sığınmacıların büyük çoğunluğunu oluşturur. Bunun sebebi, coğrafi sınırlama sebebiyle Türkiye'deki Avrupa dışından gelen sığınma başvurusu sahiplerinin çoğunun işlemlerinin uygulamada BMMYK tarafından yürütülmesidir.

⁶ Türkiye'nin sığınma rejiminde uyguladığı coğrafi sınırlama hükmü, uluslararası toplumun ve çeşitli uluslararası organizasyonların ciddi eleştirilerine maruz kalmaktadır. Öte yandan Avrupa ile siyasi kargaşa yaşayan doğu ülkeleri arasında gerçek bir "tampon bölgeye" dönüşme endişeleri yüzünden Türk makamları bu sınırlama hükmünü kaldırmaya karşı çıkma eğilimi gösterirler. Böylesi bir değişikliğin yalnızca AB'ye tam üyeliğe doğru birtakım somut gelişmelerle birlikte değerlendirilebileceği belirtilmiştir.

Dolayısıyla, çoğu sığınmacı ve mülteci, mülteci statüsü alana ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilene dek, devlet tarafından sağlanan geçici koruma kapsamında Türkiye'de geçici olarak kalabilirler. Sığınmacıların konumu, düzensiz göçmenlerin konumundan çok farklı olsa da, sığınmanın niteliği ve modelleri çoğu zaman düzensiz göçle bağlantılıdır. Örneğin her iki grup da sıklıkla kaçakçılarla ya da tacirlerle birlikte düzensiz sınır geçişlerine iştirak ederler ve bu aşamada çeşitli göçmen gruplarının statüsü henüz belirlenmemektedir.

Esasen Türkiye'deki sığınmacılar ve mülteciler, toplam göçmen nüfusunun önemli bir dilimini oluşturur. 1995 ile 2009 yılları arasında yaklaşık 70.000 sığınma başvurusu alınmış; başvuru sahiplerinin çoğu İran'dan (yüzde 47) ve Irak'tan (yüzde 40) gelmiştir. Yakın zamanda Türkiye'ye gelen sığınmacıların sayılarında bir dalgalanma yaşanmıştır. 2000 yılında Türkiye'den sığınma talep eden 3.500'den fazla İranlı ve 1.200'den fazla Iraklı bulunurken, 2000lerin ilk yarısında bu sayılarda azalma kaydedilmiştir. 2006 yılında 2.200'den az İranlı ve 500 civarında Iraklı ülkeden sığınma talep etmiştir. Sonrasında, 2007 yılında, özellikle Irak ve bazı Afrika ülkelerinden gelen insanlarda kayda değer bir artış görülmüş; 7.500'ü Iraklı, yaklaşık 2.000'i İranlı ve 1.600'ü Afgan olmak üzere, toplamda neredeyse 12.000 başvuru sahibi olmuştur. 2008 yılında yarısından fazlası Iraklı sığınmacılar olmak üzere, sığınmacıların sayısı daha da artarak neredeyse 13.000'e çıkmıştır. Sığınmacıların toplam sayısı yeniden azalma gösterse de, (2009'da yaklaşık 7.900 kişi ve 2010'da yaklaşık 9.200 kişi), 2007 yılı öncesindeki dönemden daha yüksektir. 1997-2008 yılları arasındaki on yıllık dönemde sığınmacıların ortalama sayısı yaklaşık 4.900'dür (bakınız Tablo 5).

Türkiye'deki sığınma başvurularına ilişkin rakamlar, İran ve Irak dışındaki menşee ülkelere gelen insanların sayısında da süregelen bir artışı yansıtır. Son yıllardaki bu artış, ülkelerindeki siyasi ve ekonomik çalkantılar yüzünden ülkelerinden kaçan Afgan, Filistinli, Özbek, Somalili ve Sudanlı insanların sığınma taleplerindeki artışla ilgilidir.

Tablo 5: Türkiye'ye Sığınma Başvuruları, 1997-2010

Yıl / Ülke	İranlılar	Iraklılar	Diğer	Toplam
1997	1 392	2 939	117	4 448
1998	1 979	4 672	187	6 838
1999	3 843	2 472	290	6 605
2000	3 926	1 671	180	5 777
2001	3 485	998	709	5 177
2002	2 505	974	315	3 794
2003	3 092	342	514	3 948
2004	2 030	956	922	3 908
2005	1 716	1 047	1 151	3 914
2006	2 297	724	1 527	4 548
2007	1 668	3 470	2 502	7 604
2008	2 217	6 904	3 270	12 981
2009	1 981	3 763	1 140	7 834
2010	2 881	3 656	2 689	9 226
Toplam	35 013	34 588	15 513	86 602

BMMYK Ankara Ofisi ve İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi'nden elde edilen bilgilerden derlenmiştir.

Türkiye'nin Avrupalı olmayan sığınmacılara karşı isteksizliği, çelişkili bir şekilde, nispeten daha yüksek oranda sığınmacıya mülteci statüsü verilmesine yol açabilir. BMMYK tarafından sağlanan mülteci statüsü ve statüye kabul oranları, çoğu Avrupa ülkesine kıyasla daha yüksektir.

1995-2009 yılları arasındaki dönemde, toplam 72.000 sığınmacının 37.000'den fazlası – başvuruların yüzde 51'i – mülteci statüsü almış ve diğer ülkelere yerleştirilmiştir (bakınız Tablo 6). Son on yılda sığınmacılara ve mültecilere, başvurularından yerleştirilmelerine kadarki süreç için transit göçmen statüsü verilmiştir⁷. Dolayısıyla iltica prosedürünün kendisi Türkiye'yi, mülteci statüsüne hak kazanan ve yerleştirilmek üzere bekleyen sığınmacılar için bir transit ülke haline getirmektedir.

⁷ Bu sayılara ilişkin daha ayrıntılı bilgi için BMMYK Ankara Ofisi'nin web sitesine bakınız: <http://www.unhcr.org.tr>.

Tablo 6: Türkiye'deki Sığınmacıların Statüsü, 1995-2009

Tabiiyet	Sonuçlan- durulmamış	Kabul Kararı	Ret Kararı	Diğerleri	Başvuruların Sayısı
Afganistan	3 957	482	12	Mülteci (Daimi İkametçi)	4 901
Filistin	167	24	33	Sığınmacı (İkametçi)	244
Irak	6 303	13 988	2	Sığınmacı (Çıkış)	28 241
İran	6 648	21 056	303	İnceleniyor	33 906
Özbekistan	138	84	315		335
Somali	1 633	601	14		2 385
Sudan	263	41	14		334
Diğer	788	222	7		1 675
Toplam	19 897	36 498	796	305	72 021
Genel Toplam	19 897	36 729	10 169	5 226	72 021

BMMYK Ankara Ofisi'nden elde edilen veriler

2.2.2. Transit göçün AB'deki yansımaları

Önceki bölümlerde Türkiye'deki aktüel ya da potansiyel düzensiz göçün - yani transit göçün, döngüsel göçün ve sığınmacılar ile mültecilerin hareketinin- üç modeline odaklanılmıştır. Bu farklı gruplar için kesin rakamları belirlemede karşılaşılan zorluklara rağmen, tahminlerimiz potansiyel transit göçmenlerin ülkedeki toplam düzensiz göçmen sayılarının en büyük dilimini teşkil ettiğini öne sürmektedir. Bu eğilim, Türk güvenlik güçlerinden elde edilen bilgilerin yardımıyla, Türkiye içerisinde ve sınırları boyunca yakalananların sayısının analizinden tespit edilir.

Türkiye son on yıl içerisinde göç ve sığınma konularının yönetiminde büyük bir reformdan geçmiş ve Avrupa Birliği'ne katılım sürecinin bu reformda çok önemli bir etkisi olmuştur. İki taraf arasındaki ilişkiler bu dönemde daima istikrar göstermese de, Türk sınırlarına göçmenlerin artan akışı ve Avrupa ülkelerinin talepleri Türk hükümetini daha sıkı tedbirler almaya itmiştir. 2009 yılında Türkiye ile AB arasında bir Geri Kabul Anlaşmasına ilişkin müzakerelerin yeniden ivme kazanmasıyla, ülkenin sınırlarında özellikle transit göçün önlenmesi öncelik kazanmıştır. Türkiye, 2010 yılında Türk-Yunan sınırlarında faaliyet göstermeye başlayan Frontex gibi AB organları ve mekanizmalarıyla sınır yönetimi projelerinde işbirliği yapmaya başlamıştır. Türk-Yunan sınırı Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde kilit bir yere sahip olduğu için bu bölümde bu sınırdaki transit göç akışları daha ayrıntılı olarak incelenecek ve ele alınacaktır⁸.

Bu bölümde uluslararası kaynaklardan alınan iki farklı veri seti karşılaştırılacaktır. Bu veri setleri: a) İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi tarafından sağlanan, Yunanistan ile Türkiye arasındaki Geri Kabul Anlaşması bağlamındaki düzensiz göçmen vakalarına ilişkin rakamlar ile b) Frontex'in çeşitli raporlarında yer alan, Türkiye'nin batı sınırında yakalanan kişiler hakkındaki rakamlardır. Eldeki veri setleri oldukça sınırlı bilgileri içerse de, AB'nin Türkiye'yle bağlantılı düzensiz göç hakkındaki algılarını yansıtmak bakımından makul görünmektedir.

Türkiye 2001 yılında Yunanistan'la bir Geri Kabul Protokolü imzalamıştır ve bu protokolle her iki ülke de, bir diğerinin topraklarına yasadışı yollarla giren kendi vatandaşlarını ve üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etmeyi onaylamıştır. Büyük beklentiler olmasına karşın sonuçlar tatmin edici olmamıştır. 2002-2010 döneminde karşılaşılan engeller sonucunda iki taraf, protokolün daha etkin biçimde uygulanmasını sağlamak amacıyla 2010 Mayıs ayında yeni bir anlaşma imzalamıştır.

8 Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler, 6. Bölümde ele alınmaktadır.

Tablo 7: Yunanistan-Türkiye Geri Kabul Protokolüne ait İstatistikler, 2002-2010

Yıl	Yunanistan'ın talep ettiği geri kabul	Türkiye'nin kabul ettiği geri kabul	Yunanistan'dangönderilen ve Türkiye'nin kabul ettiği kişiler
2002	8 045	1 302	645
2003	5 190	978	333
2004	4 015	206	45
2005	2 002	706	135
2006	2 023	521	125
2007	9 439	1 414	390
2008	16 386	3 168	398
2009	14 328	1 189	276
2010	3 872	525	78
Toplam	65 300	10 124	2 425

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi'nden elde edilen veriler

2002-2010 döneminde Geri Kabul Protokolü bağlamında sağlanan rakamlar, operasyonlar sırasında iki ülke arasında uyuşmazlıklar yaşandığını ve Türkiye'ye potansiyel transit göçün saptanamazlığını yansıtmaktadır. 2002-2010 döneminde Yunan makamları, Yunanistan'a Türkiye'den girdikleri iddiasıyla 65.300 göçmenin Türkiye'ye geri gönderilmesini talep etmiştir. Türk makamları bu gruptan 10.124 kişinin geri kabulünü onaylamış, ancak Yunanistan fiilen yalnızca 2.425 kişiyi geri göndermiştir (bakınız, Tablo 7).

Bu istatistikler birbirinden tamamen farklı üç grup rakam hakkında bilgi sağlar ve böylelikle düzensiz göç verilerindeki gri alanları yansıtır. Yıllık ortalamalar açısından aynı rakamlara bakıldığında Yunan makamları yılda ortalama 7.256 kişinin Türkiye'den Yunanistan'a geçtiğini öne sürmüştür. Ancak yalnızca yılda ortalama 1.125 kişi Türk makamlarınca tanınmış ve geri kabulleri onaylanmıştır. Ve son olarak, gerçekleşen geri kabullerin yıllık ortalama sayısı yalnızca 269'dur, yani Yunan makamlarının baştaki düzensiz göçmen rakamlarından çarpıcı bir şekilde farklıdır. Böylesine bir çeşitlilik mevcutken, 2002-2010 döneminde Türkiye'den Yunanistan'a giren düzensiz göçmenlerin yıllık sayılarının 7.256 ya da 1.125 ya da sadece 269 olduğunu söylemek mümkün değildir.

İkinci veri seti Türkiye ve komşu AB ülkeleri hakkındaki Frontex raporlarından elde edilir. 2004 yılında kurulan Frontex, Avrupa Birliği'nin dış sınırların güvenliğinden sorumlu örgütüdür. AB'nin üye olmayan devletlerle sınırlarının güvenliğini sağlamakla sorumlu ulusal sınır muhafızlarının faaliyetlerini koordine eder. Türkiye ile Yunanistan

arasındaki sınır bölgesinin kontrolüne ilişkin Frontex operasyonu (hem kara, hem de deniz sınırları) AB'deki düzensiz göçün yönetimi için elzem olup, bu bölge sıklıkla en yoğun sınır geçiş alanlarından biri olarak anılır (Frontex, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Bunun neticesinde 2010 yılında Frontex tarafından iki ülkede ortak bir operasyon başlatılmıştır ve bu operasyon günümüzde de devam etmektedir.

Frontex rakamları, AB'nin dış sınırlarında yakalanan insanların toplam sayılarına kıyasla, Yunan sınırlarında tespit edilen düzensiz göçmenlerin oranında keskin bir artış olduğunu yansıtmaktadır. Örneğin, 2007 yılında AB'nin sınırlarında yakalanan yaklaşık 164.000 kişinin yüzde 45'i Yunanistan'da yakalanmıştır (74.000 kişinin Türkiye ve Arnavutluk'tan geldiğine işaret eder). Bu oran 2008 yılında yüzde 50'ye (AB'de yakalanan toplam kişi sayısı o sene 159.000'dir), 2009 yılında ise yüzde 75'e (AB'de yakalan toplam kişi sayısı o sene 106.000'dir) çıkmıştır. Frontex rakamları 2010 yılının ilk dokuz ayında, AB sınırlarında yakalanan kişilerin toplamının (74.900) neredeyse yüzde 80'inin Yunanistan'da yakalandığına işaret etmektedir.

Yine de Frontex'in raporları, Türkiye-Yunanistan sınırlarındaki düzensiz göçün yalnızca bir göstergesidir. 2007, 2008 ve 2009 yılları için bu raporlar, Yunanistan sınırlarında yakalananların yaklaşık yüzde 35-40'ının Türk sınırında yakalandığını belirtmektedir; bu da sınır kesitinde yıllık 25.000-32.000 kişinin yakalandığı anlamına gelebilir. Dahası Frontex rakamları, 2010 yılının ilk dokuz ayında sınırlarda yakalanan yaklaşık 60.000 kişinin yüzde 50'sinin Türkiye sınırında yakalandığını göstermektedir.

Frontex verilerinden elde edilen rakamlar, 2010 yılına dek bu sayılarda bir artma eğilimi görülmeyle beraber son yıllarda hem mutlak sayılar hem de oranlar bakımından Türkiye'den Yunanistan'a transit göç amaçlı düzensiz göç akışlarının istikrarlı bir düzeyde kaldığını işaret eder (bakınız Tablo 7). 2011 yılına ait bir Frontex raporuna göre⁹, 2010 Haziran-Aralık döneminde Türk-Yunan sınırlarında yaklaşık aylık 5.400 kişilik bir ortalamayla, 38.000'den fazla düzensiz göçmen tespit edilmiştir.

Frontex verileri dışında, Viyana merkezli bir uluslararası araştırma merkezi olan ICMPD tarafından hazırlanan düzensiz göç raporları 2006, 2007 ve 2008 yılları için; bu üç yılda 16 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde -raporlardaki coğrafi alan Türkiye'yi de içermektedir- yaklaşık 350.000 düzensiz göçmenin yakalandığını, bu kişilerin neredeyse yüzde 45'inin Türkiye'de yakalandığını gösterir (Futo ve Jandl, 2006, 2007, 2008). Sonuç olarak bu kaynaklar güneyden kuzey ve doğudan batı istikametine Türkiye üzerinden göç akışları olduğunu ve bu akışların büyük bir kısmının Türkiye'de sonlanırken, bazılarının Avrupa'ya ulaşmayı başardığını göstermektedir (Triandafyllidou, 2010).

Yukarıdaki rakamlar, düzensiz göç akışlarına ilişkin yalnızca genel tahminlerde bulunulabileceğine işaret eder. Bu, şüphesiz bu göç tipinin "belgesiz" olması hakikatinden kaynaklanmaktadır. Zamanla göç modellerinde ve eğilimlerindeki değişiklikler olması, göç sistemlerindeki itme ve çekme faktörlerindeki farklılıkların da bir sonucudur. Yukarıdaki bu takribi tahminlere bakarak, Türkiye'nin son dört ya da

9 Daha ayrıntılı bilgi için bakınız Michael Parzyszek, Rabit Operasyonu, Durum Güncellemesi, erişim için: <http://www.frontex.europa.eu> .

beş yılda, yılda yaklaşık 30.000 transit göçmeni AB ile sınırlarından geçişleri sırasında tespit edebildiği öne sürülebilir. Özellikle Türk-Yunan sınırları düzensiz göçmenlerin geçişleri ve yakalanmaları bakımından aktif olmuş, bu sınır hattında yılda ortalama 29.000'e varan rakamlar kaydedilmiştir.

Türkiye'den diğer AB üye ülkelerine düzensiz göçü değerlendirmek için daha kesin ve sistemli verilere ihtiyaç duyulur. Günümüzde bu varış ülkelerinde, bir kısmı Almanya'da ve Hollanda'da olmak üzere, yalnızca sınırlı miktarda ve kesin olmayan bilgiler mevcuttur. Bu bilgiler 2000lerin ortalarında yakalan düzensiz göçmenlerin yalnızca yüzde 10-12'sinin Türk vatandaşı olduğu, yakalanan düzensiz üçüncü ülke vatandaşı göçmenlerin yalnızca yüzde 10'dan az bir oranının bu ülkelere doğrudan Türkiye üzerinden giriş yapmış olabileceğini göstermektedir: Almanya'da yakalanan neredeyse 40.000 göçmenin 5.000'den azı Türk vatandaşıyken, Hollanda'da bu rakam, yakalanan toplam 7.000 kişinin yaklaşık 800'üdür¹⁰.

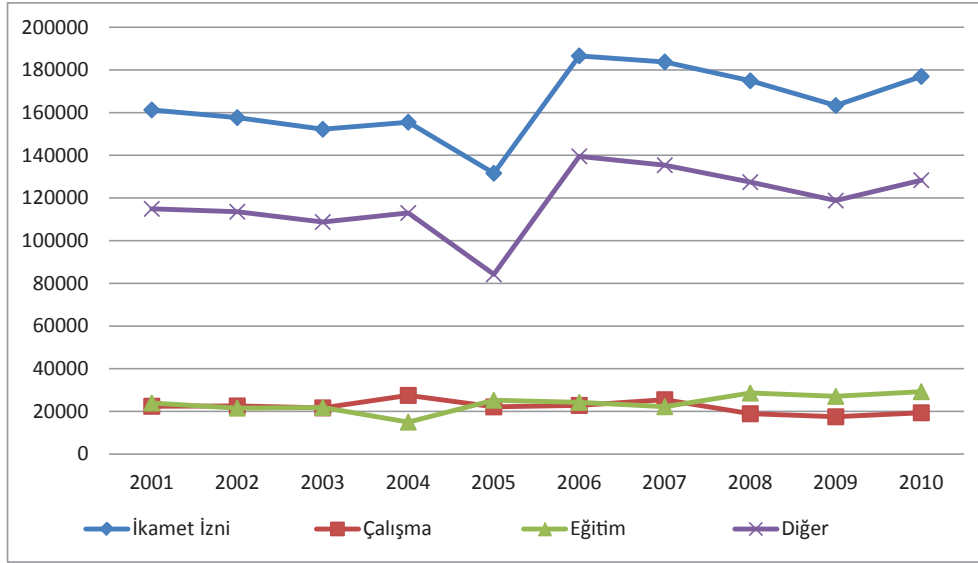
2.2.3. Türkiye'deki düzenli göç

Uzun bir göç tarihine sahip bir ülke olarak Türkiye, sınırlı olmakla beraber belirli bir düzenli göçmen nüfusuna sahiptir. Ulusal nüfus sayımlarından elde edilen veriler ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün çıkarttığı ikamet izinlerinin sayıları, bu raporda herhangi bir yılda Türkiye'de bulunan toplam "düzenli" göçmen stokunu değerlendirmek için bir yaklaşık ölçüm olarak kullanılmıştır. Bu göçmenler farklı geçmişlere sahiptir ve AB üye devletlerinin vatandaşlarını, profesyonelleri ve Türkiye'ye yerleşmiş emeklileri içerir. Türkiye İstatistik Kurumu'nun gerçekleştirdiği ulusal nüfus sayımında 2000 yılında ülkede yaşayanların 1.2 milyonunun diğer ülkelere gelen ve yabancı asıllı insanlar olduğunu (toplam nüfusun neredeyse yüzde 2'sini oluştururlar) tespit edilmiştir.

Türkiye'de düzenli bir statü elde etmek için göçmenlerin, geçici izinden daimi izne dek değişen bir dizi seçeneği vardır. İlk grup düzenli göçmenler, ikamet ya da çalışma izni veya öğrenci vizesi gibi geçici izinlere sahiptirler. Bir Emniyet Genel Müdürlüğü tahmini, 2005 yılında Türkiye'de neredeyse 180.000 yabancıların ikamet izniyle ikamet ettiğini gösterir (yüzde 12'si çalışma izniyle, yüzde 14'ü ise öğrenci vizesiyle). Yabancıların çoğu çalışan ya da okuyan yabancılara veya Türk vatandaşlarına bağımlıydılar (İçduygu, 2007). 2010 yılı itibarıyla, toplam rakam ufak bir azalma kaydederek 177.000 olmuş, bunların neredeyse 20.000'ini çalışma izniyle, 30.000'ini ise öğrenci izniyle ikamet eden kişiler oluşturmuştur (Figür 4). Bu düzenli göçmenlerden yaklaşık 10-20.000'inin AB üye devletlerinin vatandaşları olduğu tahmin edilmektedir. İlginçtir ki bu kişilerin bazıları, olağan turist vizesi ile gelmeleri, ancak vize süresini aşmaları sebebiyle yarı düzenli bir statüye sahiptir.

10 Bu rakamlar üzerine bir tartışma için, AB destekli CLANDESTINO projesinin sonuçlarına bakınız: <http://clandestino.eliamap.gr>.

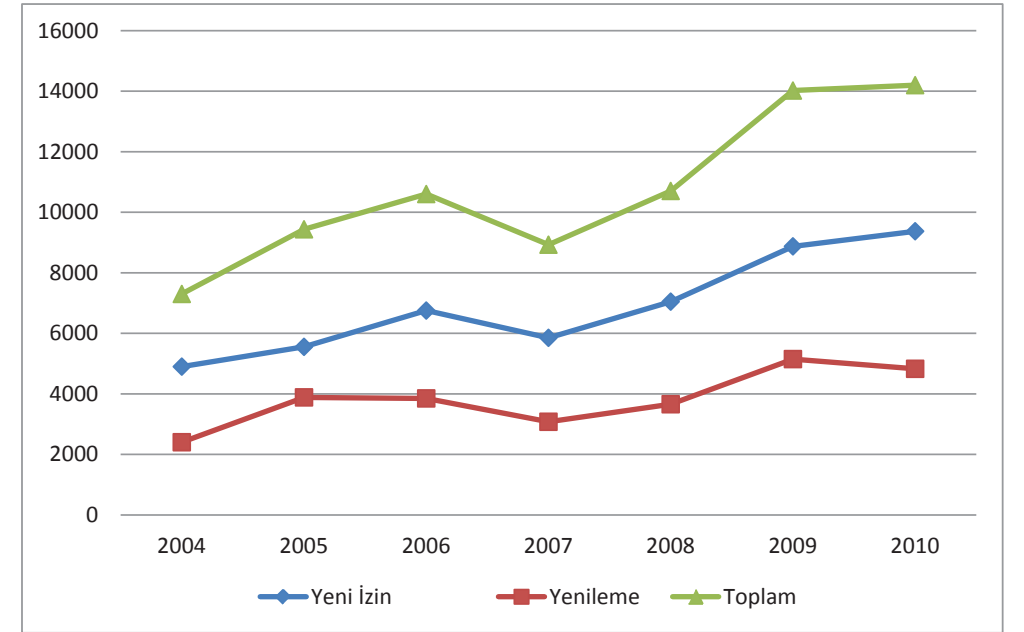
Figür 4: Yabancılara verilen İkamet İzinleri, 2001-2010



Veriler Emniyet Genel Müdürlüğü'nden elde edilmiştir.

İkinci grup, vatandaş olma başvuruları üzerine Türk Devleti tarafından vatandaşlığa kabul edilen kişilerdir. İçişleri Bakanlığı'ndan elde edilen rakamlara göre, 1997-2009 yılları arasında Türkiye'de 355.865 kişi vatandaşlığa kabul edilmiştir. Bu işlemlerin 82.881'i kişinin ebeveynlerinin tabiiyetini alma hakkına dayalı olurken, geri kalan 272.984'ü ise farklı göç tipleriyle Türkiye'ye gelmiş ve örneğin evlilik ardından başvuruda bulunmuş kişiler içindir. Zaman içinde Türk ve Müslüman geçmişi olmayan göçmenlerin vatandaşlığa kabulünde bir artış olduğunu gözlemliyoruz. Bu durum Türkiye'nin gitgide, Türk etnik kökeninden insanları hedefleyen İskân Kanunu bağlamı dışında "gerçek yabancılar" için de bir göç ülkesi haline geldiğine işaret etmektedir.

Figür 5, Yabancılara verilen Çalışma İzinleri, 2004-2010



Veriler Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan elde edilmiştir.

Üçüncü grup düzenli göçmenler, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan çalışma izni almış olan göçmenleri kapsar. Bakanlıktan alınan bilgilere göre, 2004-2010 döneminde Türkiye'de çalışma izni verilmesinde artan bir eğilim vardır. 2004 yılında yaklaşık 5.000 kişiye yeni çalışma izni verilirken, 2010 yılında bu sayı 9.000'den fazla olmuştur. Benzer şekilde çalışma izinlerinin yenilenmesi için başvuran kişilerin sayısı 2010 yılında (14.200 kişi), 2004 yılının (7.300 kişi) iki katına çıkmıştır (Figür 5). 2004 yılında yüzde 58,7 ve 2010 yılında yüzde 59,8 ile erkekler, çalışma izni sahibi insanlar arasında istikrarlı bir çoğunluğu temsil eder. İstatistikler 2010 yılında üniversite mezunlarının oldukça yüksek bir oranda olduklarını göstermektedir¹¹.

11 Bu rakamlara ait daha detaylı bir açıklama için Türkiye Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın web sitesine bakınız <http://www.csqb.gov.tr/csqbPortal/csqb.portal>.

HUKUKİ VE KURUMSAL ÇERÇEVE

3. HUKUKİ VE KURUMSAL ÇERÇEVE

Türkiye'nin son otuz yılda göç alan bir ülkeye dönüşmesi, yakın tarihine dair en önemli olgulardandır ve Avrupa Birliği'ne (AB) muhtemel üyeliği bağlamında sıkça tartışılan bir meseledir. Türkiye gitgide daha fazla büyük çaplı göç ve sığınma akışlarıyla karşılaştığından, bu yeni göç fenomeni yalnızca ülke için değil, aynı zamanda daha geniş Avrupa coğrafyası bağlamında da bir dizi sosyal, ekonomi ve siyasi sonuçlar doğurmuştur (İçduygu, 2004, sf.93; 2003, sf.7; Kirişçi, 2002, sf.7-10). Ülkeye gelen "göç ve sığınma akışlarının yönetimi" bağlamında, bilhassa devlet kurumlarının ve hukuki çevrelerin düzensiz göç ve sığınma fenomeniyle nasıl başa çıkacağı sorusu en çok tartışılan meselelerden biri haline gelmiştir.

Türkiye'de "göç yönetimi" konusu, yalnızca son on yıl içerisinde resmi meselelerin ön sıralarına taşınmıştır. Önceden belirtildiği üzere, bunun sebebi kısmen ülkenin göç deneyiminin yakın zamanda başlamış olması, kısmen de modern Türkiye'nin ilk yıllarında gerçekleşen etnik Türk akınlarının yönetimi haricinde göçe dair politika ve uygulamaların olmayışdır. Son on yılda göçü yönetmeye ilişkin resmi girişimler, yerel politika mülahazalarından ziyade AB gibi dış baskılara cevaben gerçekleşmiştir (Apap et al., 2004; Kale, 2005; İçduygu, 2007, 2011; Kirişçi 2007).

Türkiye'nin AB üyeliğine adaylığını ilan eden 1999 Aralık tarihli AB Helsinki kararları ve 2005 yılında Türkiye ile üyelik müzakerelerinin başlayacağını duyuran AB'nin Aralık 2004 tarihli Brüksel kararı, Türkiye'deki göç politikaları ve uygulamaları alanlarına yeni soru işaretlerini ve meseleleri gündeme getirmiştir (İçduygu 2007). Süregelen müzakere süreci konuyu karmaşık hale getirmiş ve Türkiye ile AB ilişkilerinin ön sıralarına taşımıştır. Bu tartışmalar, Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunun sağlığının ve istikrarının yalnızca ülkenin ekonomik, sosyal ve siyasi dönüşümlerine değil, aynı zamanda spesifik politika meselelerine de dayandığını belirgin hale getirmiştir. Raporun bu bölümü, Avrupa Birliği'nin Avrupa entegrasyonu sürecinde "göç yönetimi" kavramının teşvik etmesinin Türkiye'nin ulusal göç politikaları ve uygulamalarındaki dönüşümünde nasıl bir rol oynadığını ele alır.

3.1. Düzensiz Göçle Mücadeleye İlişkin Hukuki Çerçeve

Göç ve iltica politikaları ve uygulamaları bakımından Türkiye'nin uyum gayretlerinin ayrıntılarını ele almadan önce, bu alanlardaki son gelişmelerdeki kilit dönüm noktalarını işaret etmek faydalı olacaktır. Değişen politikalar ve uygulamalar bağlamında, *üç* değişiklik dönemi olduğu belirtilebilir;¹² bunlar 1994 öncesindeki bilgisizlik dönemi, 1994'ten 2001'e dek süren uluslararası normlara geçiş ve son olarak ABleşme ile karakterize edilen türde değişikliklerdir (İçduygu, sf.90-91).

Türkiye'nin karşılaştığı *ilk* gelişme, 20. yüzyılın başlarında komşu ülkelerde yaşayan

¹² Bu, göç akışlarının özelliklerine dayalı olarak önceden yapılan (bu çalışmanın ilk bölümündeki) benzer dönemselleşmelerden hafifçe farklı olan bir dönemselleşmedir.

Türk soylu veya Türk kültüründen insanların anavatana göçünün nasıl ele alınacağı konusuydu. Sonuç olarak 1934 tarihli *İşkân Kanunu* bu duruma uygun olarak hazırlanmış ve 2006 tarihli yeni *İşkân Kanunu*'na (19 Eylül 2006 tarihli 5190 sayılı *Kanun*) dek yürürlükte kalmıştır. İskân Kanunu, Türkiye'ye girebilecek, Türkiye'de yerleşebilecek ve/veya mülteci statüsü başvurusunda bulunabilecek kişileri belirlemiş ve Türk soyundan ve kültüründen olan kişilerin göçmen ve mülteci olarak kabul edileceğini öngörmüştür¹³. Kanun, Türkiye yakınlarındaki göç dalgalarının yönetimi için çok önemli olmasına rağmen, sistematik düzenlemeleri içermemiş ve bu sebeple Türk mevzuatının 1994 öncesi dönemi, ülkeye göç ve sığınmanın yönetimi bakımından bir 'bilgisizlik dönemi' olarak kalmıştır.

1994 *Sığınma Yönetmeliği*¹⁴, ülkeye göç ve sığınmayla ilgili politikaların ve uygulamaların değiştiği ve yeni kural dizilerinin kurumsallaştığı bir dönüm noktasıdır. 1991 başlarında Irak'tan toplu sığınmacı akınlarının yaşanmasıyla Türk makamları ülkeye gelen göç ve sığınma akışları konusunda daha bilinçli hale gelmiş ve bu yeni düzenlemeyi uygulamaya koymuştur. Bu, sığınmaya (ve kısmen göçe) ilişkin bazı kuralların ve tedbirlerin düzenlenmesi açısından olumlu bir teşebbüs olmasına rağmen, başlarda politikada önemli bir serbestleşmeyi yansıtmamıştır; bundan ziyade devletin ülkeye göç ve sığınma konularındaki otoriter rolünün güçlenmesine ve bu alanlardaki yetkisinin artmasına yardımcı olmuştur. 1994 *Sığınma Yönetmeliği*, uygulandığı ilk dönemde geri göndermeme (*non-refulman*) ilkesinin ihlallerine neden olmuş ve hem uluslararası hem de ülke içinde eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilere yanıt olarak ve kısmen Türkiye'nin göç ve iltica meselelerinin artan önemi sebebiyle 1994 sonrası dönem, ülkedeki göçmen ve sığınma politikalarının ve uygulamalarının, uluslararası normlara ve standartlara uyumu için birtakım yavaş, ancak somut adımlara şahit olmuştur.

Bu değişiklikler, AB katılım müzakereleri boyunca AB müktesebatına ve sistemine uyumlaştırılması gereken Türkiye'nin göç ve sığınma sistemi için idari yapıları ve kurumsal altyapıları tamamlayan ilgili mevzuatı ve uygulama projelerini içerir.

Ancak bu alandaki *kritik dönüm noktası*, 2001 yılından sonra AB ile bağlantılı olarak meydana gelen, ülkeye göçü düzenleyen hukuki hükümlere ilişkin önemli gelişmelerin damgasını vurduğu değişikliklerdir (T.C.İ.B. ve BMMYK 2005, sf. vi). Bu değişiklikler,

13 Türk soyundan ve kültüründen insanlara imtiyaz tanıma eğilimi çoğu zaman büyük sayılarda etnik Türk'ün gelmesi ihtimaline ilişkin endişelerle dengelenmiş olsa da, siyasi mülahazalar sebebiyle Türk makamları bu göçmenlere karşı daha serbest bir tavır takınma eğilimi göstermiştir. Buna karşılık siyasi mülahazalar, makamların bazı diğer Türk soyundan olan insanlara daha az istekli olmasına ve örneğin 2000 yılı Şubat ayında Gürcistan sınırındaki çok sayıda Çeçen mülteci örneğinde olduğu gibi ülkeye girişin reddedilmesine de yol açmıştır (Kirişçi, 2002: 70-74).

14 "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği". Tam metin için (Türkçe) şu web sitesine bakınız: http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=8.

AB katılım müzakereleri boyunca AB müktesebatına ve sistemine uygun hale getirilmesi zorunlu olan ve Türkiye'nin göç ve sığınma sisteminin idari yapılarını ve kurumsal altyapısını tamamlayan ilgili mevzuatı ve uygulama projelerini içerir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, 2001 yılında kabul edilen ve sonradan 2003 yılında gözden geçirilen Türkiye için Katılım Ortaklığı, Türkiye'nin AB'ye katılımına ilişkin göç ve sığınma politikalarıyla ilgili hedefleri belirler (İçduygu, 2007).

Bu hedefler, düzensiz göç dâhil göç ve sığınma alanlarındaki mevzuatın ve uygulamalarının AB müktesebatına uyumlaştırılmasını içerir. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı'nın kabulü ardından Türkiye, kapsamlı bir mevzuat reformunu da içerecek şekilde göç ve sığınma konularında ayrıntılı bir taahhütler listesini de içeren Müktesebatın Üstlenilmesine ilişkin Ulusal Programını yayınlamıştır. Yeni bir mevzuatın getirilmesi gayretleri sürdürülürken (2012 yazı itibariyle sonuca yaklaşılmaktadır, kanun TBMM Genel Kurulu'ndan geçmeyi beklemektedir) Türk hükümeti, Bakanlık yönergeleri formunda ikincil mevzuatlar yayınlamakla şimdiki mevzuatın hukuki yapılarının uygulanmasında gelişme kaydetmiştir.

İleriki bölümlerde ulusal mevzuatın geçmişi ve bugünü ile Türkiye tarafından uluslararası sığınma ve göç alanında kabul edilmiş hukuki belgeler, uyum ve reform süreçleri ışığında ele alınacaktır.

3.1.1. Sığınma ve göç ilişkisi ulusal mevzuat

Aşağıdaki yürürlükteki kanunlar, Türkiye'de düzensiz göçle mücadeleyle ilgili unsurları öngörmektedir. Söz konusu kanunlardan şunların adını anmak gereklidir: *Pasaport Kanunu* (Kanun no. 5682, 1950), *Yabancıların İkameti ve Seyahati hakkında Kanun* (Kanun no 5683, 1950), *Küresel Suç Örgütleriyle Mücadeleye İlişkin Kanun* (Kanun no. 4422, 1999), *Türk Ceza Kanunu* (Kanun no. 5237, 2004), *İş Kanunu* (Kanun no. 4857, 2003), *Türkiye'de Eğitim Gören Öğrencilere İlişkin Kanun* (Kanun no. 2922, 1983), *Türk Vatandaşlığı Kanunu* (Kanun no. 403, 1964), *Doğrudan Yabancı Yatırımlarına İlişkin Kanun* (Kanun no. 4875, 2003), *Uluslararası Karayolu Taşımacılığı, İnsanların ve Malların Taşınması hakkında Yönetmelikler* (1994), *Şehirlerarası Yolcu Taşımacılığı hakkında Yönetmelik* (2003), *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* (1994) (Kaya, 2008).

Türkiye'deki göç ve sığınma politikaları ve uygulamalarına ilişkin olarak bahsi geçen ve özellikle 2000lerin başlarından itibaren Avrupalılaştırmanın bir ürünü olarak gerçekleşen dönüşüm, ne modern Avrupa modeline tamamen ve birebir benzeyen, ne de Türkiye'deki göç ve sığınma meselelerinin geleneksel anlayışıyla birebir aynı kalacak olan yeni bir "göç ve sığınma yönetimi" tipine yol açacak bir süreçtir (Apap et al. 2004; İçduygu 2006). Diğer bir deyişle, ülkedeki "göç ve sığınma yönetiminin" özelliklerinin ve koşullarının dönüşümünde, özellikle de düzensiz göç alanında, Avrupa'yla entegrasyonun güçlü bir etkisi bulunmaktadır (İçduygu, 2007, 2011; Özçürümez ve Şenses, 2011).

Ülkeye göç ve sığınma politikalarının ve uygulamalarının bir ulusal ortamdan diğerine değişiklik gösterdiği ve çeşitli faktörlerin farklı niyetlere dayalı olarak anlam ve içeriklerini tanımlamak için benimsendiği açıktır. Türkiye'deki ulusal göç ve sığınma politikaları ve uygulamaları, Avrupalılaşıma sürecinin farklı düzeylerinde çeşitli sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi değerlerle sınırlanmaktadır, çünkü bu etkileşimlerin yaratılması, tanımlanması ve manipüle edilmesi süregelen bir süreçtir (Kirişçi, 2003; Özçürümez ve Şenses, 2011).

Örneğin yabancıların (göçmenlerin) ve sığınmacılarla mültecilerin ülkeye girişini, yerleşmesini ve entegrasyon koşullarını düzenlemek üzere hazırlanan ve Türkiye'nin AB uyum gayretlerinin bir parçası olarak görülebilecek olan yeni *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*¹⁵, tasarısı, göç ve sığınma mevzuatı ve yönetiminde önemli bir değişiklik ihtimalinin güçlü bir göstergesidir. Yeni liberal bir hukuki çerçeve yaratma teşebbüsüne karşın, göç ve sığınma konularında sıklıkla çıkan ihtilaflar halen yaygındır ve göç kavramı sürekli, ulusal homojenlik ve güvenlik için somut ve metaforik önemi olan bir kavram olarak aşılanamaktadır (Kirişçi 2010; İçduygu 2011).

Türkiye'de göç ve sığınmanın yönetimine ilişkin yeni bir algı ve yeni bir mevzuat yaratılması sürecinde AB'nin oynadığı rol aşıkardır. Esasen AB'nin aday üyeler ve üye devletler için göç ve sığınmanın özellikleri ve koşulları hakkında nüfuz kullandığına artık karşı çıkılmamaktadır. Ancak, göç ve sığınmayla ilgili politikaların ve uygulamaların Avrupalılaşıması, yumuşak bir süreç değildir ve sıklıkla iniş çıkışları ve zaman zaman uyumun reddedilmesini içerir (Bürgin 2011).

Aşağıdaki bölümde, Türkiye'nin sığınma ve göçe ilişkin ulusal mevzuatındaki son değişiklikler birtakım konular çerçevesinde sınıflandırılacaktır; bunlar, göçmenlerin Türkiye'de *kalışı ve hareketleri*, göçmen *ticareti ve kaçakçılığı*, çalışma *izinleri ve koşulları* ile *sosyal haklarıdır*. Yeni kurulan temel hukuki çerçeve ile Türkiye'de göçün yönetimi ve göçle mücadeleyle yönelik ilgili idari girişimler, bu konu başlıklarına göre tartışılacaktır.

Göçmenlerin kalışı ve hareketi

- *Pasaport Kanunu* (Kanun 5682, 1950) – Bu kanun Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den ayrılışı düzenleyen kuralları belirtir. Yasadışı ülkeden ayrılma (Madde 33) ve yasadışı girişler (Madde 34) hakkında spesifik hükümler barındırır. Madde 36, kaçakçılık operasyonları ile ilgilidir ve insan ticareti için bir ile iki yıl arasında hapis cezası öngörür.
- *Yabancıların Kalışları ve Seyahatlerine İlişkin Kanun* (Kanun 5683, 1950) – Bu kanun Türkiye'de yaşayan yabancıların, çalışma ve ikamet izinleri gibi (Madde 15) haklarını ve sorumluluklarını belirtir, aynı zamanda sığınmacılara ilişkin kuralları da içerir (Madde 17).

¹⁵ Kanun taslağının tam metni için (Türkçe) şu web sitesine bakınız: <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf>.

- *Uygulama Talimatı* (Yönetmelik No 57; tarih 22 Haziran, 2006): İçişleri Bakanlığı tarafından uygulamaya koyulan bu yönetmelik, 1994 Sığınma Yönetmeliği'ne yapılan şiddetli eleştirileri yansıtır ve Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin 1994 Yönetmeliği'ni nasıl uygulayacağına ilişkin oldukça ayrıntılı talimatları içermektedir; örneğin “geçici sığınma” talep etme prosedürlerinin ve “geçici sığınmacıların” spesifik haklarının, imkanlarının ve yükümlülüklerinin resmi olarak tanımlanması gibi. Bu yönetmelikle, 1999 yılında sığınmacıların başvurularına getirilen 10 günlük zaman sınırlaması kaldırılmıştır. Bu değişikliğe ilaveten Yönetmelik, hızlandırılmış sığınma prosedürleri, ikincil koruma statüsü ve sağlık, eğitim, aile birleşimi amaçları ya da bir mahkemeye başvuru gibi sebeplerle insani gerekçelerle ikamet izni verilmesi gibi, AB sığınma mevzuatının birtakım diğer sığınma mekanizmalarını da başlatmıştır.
- *Vatandaşlık Kanunu'nun 5. Maddesine Getirilen Değişiklik* (Kanun No. 403, tarih 11 Şubat, 1964): 4 Haziran 2003'de yapılan bu değişiklik, farklı tabiiyetlerden evli çiftlerin, Türk vatandaşlığı alabilmek için evlilik kayıtlarından itibaren üç yıl birlikte yaşamalarını şart koşar. Önceden, yabancılar (kadınlar) bir Türk vatandaşı ile evlendiğinde derhal Türk vatandaşlığı kazanabiliyorken, yabancı erkeklerin evlilik yoluyla Türk vatandaşlığı elde etmesi çok daha zordu. Prosedür şimdi standartlaşmıştır. Buna ilaveten, karma ebeveynlerin çocuklarına Türk vatandaşlığı verilmektedir. Yeni mevzuat, birçok düzensiz göçmen kadını, ikamet ve çalışma izni elde etmek için anlaşmalı evlilik yapmaktan caydırmak için yürürlüğe koyulmuştur. Yeni Türk Vatandaşlık Kanununun kabulüyle (Kanun No. 5901, tarih 29 Mayıs, 2009), Türk kökenli yabancılar için gereken ikamet süresini, diğer yabancıların süresine eşit kılan önemli bir değişiklik yapılmıştır (5 yıl).
- *25 Mart 2005 Sığınma ve Göç Ulusal Eylem Planı*: Plan, sığınma ve göç alanındaki ulusal mevzuatı da AB müktesebatını da ayrıntılı şekilde tanımlamıştır. Aynı zamanda sınır ve vize düzenlemeleri, sığınma ve göç konuları ile insan kaçakçılığı ve insan ticareti konularındaki görevleri ve zaman tablosunu da düzenler. Buna uygun olarak, Türkiye'nin sığınma ve göç mevzuatının AB müktesebatına uygun hale getirilmesi hedeflenir.
- *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Taslağı*: Başta iki ayrı kanun olarak planlanan *Yabancılar Kanunu* ile *İltica Kanununu* birleştirmiş olan Kanun taslağı, 2012 Mayıs ve Haziran aylarında TBMM'nin ilgili Komisyonlarında görüşülmüştür ve 2012 sonbahar döneminde Meclis Genel Kurulu'ndan geçmesi beklenmektedir. Görünüşe göre bu kanun, Türkiye'ye başlıca uluslararası ve Avrupa standartlarına uygun modern, etkin ve adil yönetim sistemlerini getirecek çığır açan birtakım reformlar yapacaktır. Kanun taslağı ile Türkiye, sığınmacılara ve düzensiz göçmenlere uluslararası normlara uygun muamele taahhüdünde bulunur. Kanun, sığınmacı ve düzensiz göçmenlerle ilgili konuları ele alan, yabancıların statüsü ve uluslararası koruma hakkındaki kuralları ve prosedürleri belirler. Uluslararası korumaya ilişkin taslak maddeler doğrudan Avrupa Birliği kanunlarına, BM Mülteci Örgütü (BMMYK) kılavuz ilkelerine ve Avrupa Konseyi normlarına dayalıdır.

Göçmen ticareti ve kaçakçılığı

- *Türk Ceza Kanunu* (Kanun 765; tarih 1926) – Bu kanun, düzensiz göçe ilişkin olarak pasaport ve diğer resmi belgelerde sahtecilik yapan kişilerin suçlanması için kullanılacak hükümleri içerir (Madde 350 ve 351). Yurtdışında yasadışı istihdam amacıyla insan kaçakçılığı ve ticareti, ilgili diğer hükümlerdir (Madde 503 ve 504/4).

Yakın zamana dek herhangi bir açıdan düzensiz göçe herhangi bir atıfta bulunmadığından Türk Ceza Kanunu, bunla mücadele için etkili bir araç öngörmemiştir. Ancak 2002 Ağustos ayında TBMM bir hukuki reform paketini kabul etmiştir. Bu girişimle 4771 sayılı Kanunun Madde 201/a ve 201/b hükümleri, 201. Maddesini desteklemesi için Türk Ceza Kanunu'na dahil edilmiştir. Bu değişiklikler,

Türk hukuk sistemine insan ticaretinin bir tanımını getiren *İnsan Ticareti ile Mücadeleye İlişkin Palermo Protokolü*'ne uygundur. Kanunun 201/a maddesi insan kaçakçılığını tanımlar ve insan kaçakçılığına iki ile beş yıl arasında değişen bir hapis cezası ve en az bir milyar TL para cezası öngörür. Madde 201/b ise, insan ticaretini tanımlar ve beş ile on yıl arasında değişen bir hapis cezası ile en az bir milyar TL para cezası öngörür.

- *Yeni Ceza Kanunu* (Kanun No. 5237; tarih 29 Haziran, 2005): Bu Kanunun 79. Maddesi, *göçmen kaçakçılığını* tanımlar ve yasadışı yollarla ve doğrudan ya da dolaylı olarak maddi çıkar sağlamak amacıyla a) bir yabancının ülkeye girmesine ya da ülkede kalmasını sağlayan, b) bir Türk vatandaşının ya da bir yabancının yurtdışına gitmesini sağlayan kişilere, üç ile sekiz yıl arasında bir hapis cezası ile on bin güne kadar karşılığında bir para cezası öngörür. Eğer insan kaçakçısının eyleminin örgütlü suç olduğu ispatlanırsa, çarptırılacak ceza yarı oranında arttırılır.

Madde 80, *insan ticaretini* tanımlar ve tacirlere sekiz ile on iki yıl arasında bir hapis cezası ile bin güne dek karşılığında bir adli para cezası öngörür. Dahası, Ceza Kanununun 79. maddesinde yakın zamanda yapılan bir değişikliğe göre (*Kanun No. 6008/6: tarih 25 Temmuz, 2010*), insan kaçakçılığı suçunun daha teşebbüs aşamasında olsa dahi, tamamen işlenmiş olarak değerlendirilmesi ve bunun neticesinde kişilerin mümkün olan en yüksek cezaya çarptırılması öngörülür.

- *Global Suç Örgütleriyle Mücadeleye İlişkin Kanun* (Kanun No.4422, 1999) Bu kanun mali kazanç amacıyla başkalarını istismar etmek amacıyla suç örgütü kuran kişilere uygulanacak cezaları belirtir (Madde 1, 2 ve 6). Türkiye'ye insan kaçakçılığı ve insan ticareti, bir suç örgütü üyeleri tarafından yürütüldüğünde, bu kişiler bu kanun uyarınca suçlanabilirler.
- *Tanık Koruma Kanunu*: 2007 yılında yürürlüğe giren kanun suçlulara karşı ifadede bulunmayı kabul eden insan ticareti mağdurların kimliğinin korunmasını amaçlar ve bir tanık koruma programına katılmaları için zemin hazırlar.

Çalışma izinleri ve koşulları

- *Yabancıların Çalışma İzinleri hakkında Kanun* (Kanun No. 4817; tarih 27 Şubat 2003): Bu *yeni kanun*, düzensiz göç ve *düzensiz göçün istihdam sonuçlarına* ilişkin olarak mevzuatta kayda değer bir değişikliklerdir. *TBMM*, izinlerin idaresinin tek bir makamda odaklanmasını, yabancıların belgelerini Türkiye'de daha kolayca alabilmeleri için onaylamıştır. *Kanun*, Türkiye'deki çalışma izni kazanımı sürecinin başta AB'ninkiler olmak üzere uluslararası standartlara uygun olmasını amaçlar.

Bu Kanunun önemli bir yönü, cezalar öngörerek yabancıların yasadışı istihdamını engellemektir. Buna ilaveten, yabancı çalışanların her meslekte çalışabilmelerine olanak tanır. Önceki kanuna göre yabancılar, ev işlerinde çalışmıyorlardı. Bu durum, Türkiye'deki ev işlerinde çalışan binlerce Moldovalı belgesiz kadının istismar edilmesine yol açmıştır.

Yabancıların Çalışma İzinleri hakkındaki Yeni Kanun ve buna eşlik eden Yönetmelikler¹⁶ (25214 sayılı, 29 Ağustos 2003 tarihli *Yabancıların Çalışma İzinleri hakkındaki Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik* ile 25214 sayılı 29 Ağustos 2003 tarihli, *Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personelin İstihdamına İlişkin Yönetmelik*) Türkiye'de yabancı uyrukluların istihdamını düzenleyen hukuki belgelerdir. Çalışma izni elde edilmesine yönelik prosedürler kolaylaştırılmıştır: çalışma izinleri merkezi bir otorite tarafından, yani İçişleri ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca verilir (Kanun, Madde 3) ve İçişleri Bakanlığı tarafından idare edilen ikamet izinleriyle bağlantılıdır (Kanun, Madde 5 ve 12). Buna ilaveten, yakınlarda 6111 sayılı Kanunla (tarih 25 Mart 2011), Yabancıların Çalışma İzinleri hakkında Kanunun 20. Maddesinde, Çalışma Kanunu (4857 sayılı 22 Mayıs 2003 tarihli) ile oluşturulan denetim mekanizmalarının kullanılmasını kolaylaştıran ve güvenlik güçlerinin denetimine olanak tanıyan ve kolluk kuvvetlerine kayıt dışı istihdam vakasıyla karşılaştıklarında ücret karşılığında resmi bir rapor düzenleme yetkisi veren birtakım değişiklikler yapılmıştır.

Sosyal haklar

- *Sosyal Güvenlik Kanunu* (Kanun 506, 1964) –Türkiye'deki sosyal güvenlik hakkında çeşitli detaylar sunmasının yanı sıra bu Kanun, Türkiye'deki yasadışı istihdama da atıfta bulunur. Düzensiz göçmenlerin istihdamına doğrudan bir atıf olmasa da, Madde 9 ve 140 dolaylı olarak, yasadışı yabancı işçiliğinden yararlanan işverenlere karşı yaptırımlar öngörmektedir.
- *İlköğretim ve Eğitim Kanununa göre Açılacak Yetiştirici ve Tamamlayıcı Sınıflar ve Kurslar Yönetmeliği* (Kanun No. 12757; Aralık 2005): Dil farklılığı ya da Türkiye'ye gelmeden önce herhangi bir eğitim görmemiş olunması Türkiye'deki yabancı çocukların ilköğretime erişimindeki engeller olduğundan, bu

16 Bu kanunun tam metni ve ilgili yönetmelikler için, bakınız MLSS (2003).

yönetmelik hiç ilköğretime gitmemiş ya da belirli bir seviyeden sonra okuldan ayrılmış olan tüm çocukların tamamlayıcı ve yetiştirici kurslara gitmesine olanak tanımak amacıyla yayınlanmıştır. Bu düzenlemeler, farklı göçmen ve sığınmacı çeşitlerinden çocukların eğitime daha iyi erişimlerini öngörür.

- *Milli Eğitim Bakanlığı Örgün Eğitim Kurumları Yönetmeliği* (No. 26080; tarih 14 Şubat, 2006): Bu yönetmeliğin 54. maddesi, bir kursa devam edebilmek için kişinin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması gerektiğini öngörür. Ancak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının yanı sıra bu madde, kurslara devam edebilecek kişiler olarak örneğin vatansız kişileri ya da bir mültecilik konumundaki yabancıları ve Türkiye’de bir çalışma izniyle bulunan yabancıları da sıralar. Bu insanlara yönelik prosedürler bakımından Mesleki ve Teknik Eğitim Yönetmeliği ve Türkiye’deki yabancıların eğitimine ilişkin yönetmeliklere uyulacaktır. Yabancılar örgün eğitim kurumlarından faydalanabilirler. Bu kurumlar esasen, Türk dili, bilgisayar ve el sanatları dahil olmak üzere, her yaş grubu için birçok ücretsiz kursu talebe dayalı olarak sağlamaktadır.
- *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmanın Teşvikine İlişkin Kanun* (Kanun No. 3294; tarih Mayıs 1986): Bu kanun, fakir ve dezavantajlı gruplara sosyal ödeneklerin dağıtılmasından sorumlu olan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı’nın (SYDV) kurulmasını öngörür. Kanunun 1. Maddesi, sağlık, eğitim, barınma, gıda, kıyafet ve benzeri alanlar dahil sosyal yardım hizmetlerinin Türkiye sınırları içinde mali sıkıntılar yaşayan herkese verilmesi gerektiğini öngörmektedir. 2005 yılında SYDV, yabancı uyruklular dahil, herhangi bir sosyal güvenliği olmayan fakir ve hassas durumdaki kişilerin sağlık masraflarının karşılanması amacıyla, “Sağlık Yardımları Programının Uygulanmasına İlişkin İlkeleri” kabul etmiştir. Buna göre, ödeme güçlerini aşan sağlık masrafları olan tüm yabancılar, ikamet izinleri olup olmadığına bakılmaksızın, yardım için SYDV’ye başvurabilirler. SYDV ödeneği, düzensiz göçmenlerin, sığınmacıların ve gıda ile sağlık konularında yardıma ihtiyaç duyan tüm yabancıların kullanımına açıktır.
- *Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu*, (Kanun No. 5510; tarih Mayıs 2006): Bu Kanun, başka bir ülkede sağlık sigortası bulunmayan ve geçerli bir ikamet iznine sahip olan Türkiye’deki yabancıların (Madde 60d) ve İçişleri Bakanlığı tarafından statüleri kabul edilen sığınmacıların (Madde 60c) Genel Sağlık Sigortası Kurumu himayesinde genel sağlık sigortalısı sayılacağını belirterek, SYDV ilkelerinin yerine geçer.
- *Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü*, (Yönetmelik No: B.02.1.SYD.0.08.300.5990./8237; tarih 20 Mayıs, 2009): Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV), hassas durumdaki yabancı uyruklulara sağlanacak yardım türlerini tasvir eden yeni bir talimatname yayınlamıştır. Halihazırda genel sağlık sigortalısı sayılan yabancılar yalnızca SYDV’nin gıda, kömür ve giysi gibi bazı diğer yardım türlerine başvurabilirler. Başvuruları İçişleri Bakanlığı’nda sonuçlandırılmak üzere bekleyen sığınmacılar, insan ticareti

mağdurları ve yakalanan göçmenler dahil, Kanun kapsamında olmayan kişiler sağlık yardımları için SYDV’ye başvurabilirler, ancak yalnızca ayakta tedavilerine ilişkin ilaç masrafları karşılanabilir.

- *Mart 2010 Genelgesi*: Mart 2010’da İçişleri Bakanlığı düzensiz göçle mücadele hakkında bir genelge yayınlamıştır. Genelge uyarınca hukuki işlemleri tamamlanan bir düzensiz göçmen bir geri gönderme merkezine ya da Valilik tarafından belirtilen farklı bir tesise yerleştirilecektir. Genelge aynı zamanda “geri gönderme merkezlerinin fiziksel koşullarına ve bu merkezlerdeki uygulamalara ilişkin ilkeleri” belirler ve geri gönderme merkezlerinin Vali, Kaymakam ve Emniyet tarafından düzenli olarak denetlenmesi gerektiğini öngörür; geri gönderme merkezlerindeki insan hakları ihlallerine ilişkin iddialar incelenmelidir; düzensiz göçmenlere talepleri üzerine BMMYK ile irtibata geçme imkânı verilmelidir; masrafları kendileri tarafından karşılanmak üzere yasadışı göçmenlere hukuki danışmanlığa erişim verilecektir. Genelge, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından işletilen kurumlarda barınan refakatsiz çocukların, engellilerin ve yaşlıların yanı sıra, veri koruma, sosyal ve genel sağlık sigortası konularını da kapsar.

İkamet izni harcı hakkında da bir Genelge yayınlamıştır; Genelge uyarınca bu harcın kaldırılması açıkça öngörülme de, sığınmacılar için fiilen benzer bir sonuç doğurabilecek olan bir prosedürden bahseder. Genelge, yürürlüğe girmesi öncesinde sığınmacıların borçlu oldukları harçlar ve ilave harçlar bakımından geriye dönük olarak da geçerlidir.

3.1.2. Uluslararası belgeler ve müktesebata uyum

Uluslararası sözleşmeler

Türkiye, düzensiz göç akışlarının yönetimi üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak sonuçlar doğurabilecek bazı uluslararası sözleşmelere ve düzenlemelere taraftır. Bu çerçevedeki başlıca uluslararası hukuki belgeler şunlardır: *Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi* (30 Mart 1962’de onaylanmıştır), *Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü* (katılım tarihi 31 Temmuz 1968), *1990 Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmesi* (27 Eylül 2004’de onaylanmıştır), *2000 İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocukların Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol* (25 Mart 2003’de onaylanmıştır), *2000 Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol* (25 Mart 2003’te onaylanmıştır), *1965 Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme* (16 Eylül 2002’de onaylanmıştır), *2000 Ulus aşırı Örgütlü Suçların Önlenmesine İlişkin Birleşmiş Milletler Sözleşmesi* (25 Mart 2003’te onaylanmıştır), *1966 Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi* (23 Eylül 2003’te onaylanmıştır), *1966 Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi* (23 Eylül 2003’te onaylanmıştır), *1979 Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi* (katılım 20 Aralık 1985), *1984 İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık dışı ya da*

Aşağılayıcı Muamele ya da Cezanın Önlenmesine ilişkin Sözleşme (25 Haziran 1999'da onaylanmıştır), *1989 Çocuk Hakları Sözleşmesi* (4 Nisan 1995'da onaylanmıştır) ve *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi* (18 Mayıs 1954'de onaylanmıştır).

Uluslararası Örgütlü Suçlara karşı BM Sözleşmesi ve "İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocukların Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol" ve "Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolü" içeren iki Ek Protokolü (25 Mart 2003'te onaylanmıştır) insan ticareti, insan kaçakçılığı ve düzensiz göçle mücadele için araçların geliştirilmesinde önemli bir adımdır. 2004 yılı Haziran ayında Türkiye, 1999 yılında imzalanan Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına ilişkin BM Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Türkiye İnsan Ticaretine karşı Eylem hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni 2009 Mart ayında imzalamıştır. İnsan ticaretiyle mücadeleye yönelik kurumsal kapasite, özellikle hakimlere, savcılara ve kolluk kuvvetleri görevlilerine verilen eğitimlerle daha da güçlendirilmiştir.

Bir Avrupa Konseyi üyesi olarak Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne imzacı taraftır ve koruyucu mahkemesi olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) de taraf devlettir. 1990lardan bu yana AİHM, Türkiye'de kalışları sırasında Sözleşme'nin ihlal edildiği iddialarıyla Türkiye aleyhine başvurular almaktadır. Son birkaç yıl içinde başvuruların sayıları artmıştır ve bunların bazılarında göçmenlere karşı ihlaller olduğunu açıklanmıştır; örneğin Mahkeme, *Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye ve Z.N.S. - Türkiye* davalarında, gözaltı emrine ve gözaltının temdidine ilişkin açık hükümlerin bulunmayışı, gözaltı sebeplerinin tebliğ edilmemesi ve gözaltı kararına yargı yolunun açık olmaması nedeniyle, düzensiz göçmenlerin gözaltına alınmaları ve menşe ülkelerine sınır dışı edilmelerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini ihlal ettiğine kanat getirmiştir; *Charahili - Türkiye* davasında ise Mahkeme başvuru sahibinin gözaltı koşullarının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin işkencenin önlenmesine ilişkin 3. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir.

AB müktesebatına uyum

Yukarıda bahsi geçen farklı tiplerde ülkeye göç ve sığınma akışlarıyla karşılaşmış bir ülke olarak Türkiye, yeni oluşan göç ve sığınma konularına ve bunların "yönetimine" büyük önem veriyor gibi görünmektedir (İçduygu, 2004: 88). Bu odak, Türkiye'nin AB'ye katılma arzusu ve AB tarafından dayatılan koşulsallık ile sürat kazanmış, çok çeşitli göç ve ilticaya ilişkin politikaların oluşturulması ve uygulamaya koyulması ihtiyacını tetiklemiştir. Diğer bir deyişle, görünüşe göre stratejik pazarlıklar ve sosyo-ekonomik öğrenim, ülkedeki ulusal göç ve sığınma politikalarını ve Avrupalılaştırma süreçlerini müştereken güçlendirmektedir. "Göç yönetimi" konusunun burada, ülkenin Avrupalılaştırma ya da ABleşme sürecinin bir bileşeni olduğu görülmektedir¹⁷.

17 Farklı bir bağlamda, sivil toplumun Avrupalılaştırması konusunda Diez et al. (2005) "ABleşme" kavramından, Türkiye'nin Avrupa entegrasyonu sürecinde baskın olan bir Avrupalılaştırma formu olarak bahseder.

Bu raporda kısmen ayrıntılı olarak ele alındığı üzere, örneğin, Türkiye'deki sığınma rejiminde merkezi bir yeri olan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması hususu da çoğu zaman, ülkenin refahın ve güvenliğine zarar verebilecek bir değişim unsuru olarak değerlendirilmektedir. Bu örneklerin, Avrupalılaştırma süreciyle daha da siyasi hale gelen göç ve sığınma konularının son derece siyasi olan niteliğini yansıtmaktadır.

Dolayısıyla, mevcut AB'ye katılım öncesi sürecinde, göç, sınır kontrolleri, sığınma konuları ve uygun mevzuatın getirilmesi, 8 Mart 2001'de kabul edilen ve sonradan 26 Mart 2003'te gözden geçirilen AB "Katılım Ortaklığı" dokümanında yansıtıldığı üzere, Türkiye için oldukça önemlidir. AB'nin katılım öncesi gerekliliklerinin ardından, 2003 yılında Müktesebatın Kabulüne ilişkin Ulusal Program'da Türkiye, kendi göç ve sığınma politikalarında ve uygulamalarında birtakım büyük değişiklikler yapma niyetlerini duyurmuştur (Apap et al., 2004, sf. 11; Kirişçi, 2005, sf. 347; Tokuzlu, 2005, sf. 339).

AB Katılım Ortaklığı dokümanına göre Türkiye, özellikle şu dört hedefi yerine getirmek için ülkeye göç ve sığınma mevzuatını uyumlaştırmalıdır: (1) vize mevzuatının ve uygulamasının müktesebatla aynı hizaya getirilmesi; (2) yasadışı önlemek amacıyla göç alanındaki müktesebatın ve en iyi uygulamaların kabul edilerek uygulanması (ülkeye kabul, geri kabul, sınır dışı); (3) Schengen mevzuatının tamamen uygulanmasına hazırlanmak için sınır yönetimine ilişkin müktesebat ve en iyi uygulamalarla hizalanmayı sürdürmek; (4) 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması dâhil, sığınma alanında müktesebatla uyumlaşma sürecini başlatmak; sığınma başvurularının işlemleri ve sonuçlandırılmasına ilişkin sistemi güçlendirmek ve sığınmacılar ve mülteciler için barınma tesisleri ve sosyal destek sağlamak.

Raporun bundan sonraki bölümü, AB Katılım Ortaklığı dokümanı ile öne sürülen dört hedef (geri kabul anlaşmaları, vize/Schengen prosedürleri, sınır yönetimi ve coğrafi sınırlama) hakkında göç alanındaki uyumlaşma sürecini ele alacaktır.

Geri Kabul anlaşmaları

2004-2010 döneminde anlaşma üzerindeki müzakerelerde birçok iniş-çıkış yaşandıktan sonra, Türkiye nihayetinde 2010 yılında taslak metni hazırlamış ve 2011 başlarında taslak AB-Türkiye geri kabul anlaşmasının son düzenlemeleri üzerinde mutabakata varılmış ve müzakereler sonlandırılmıştır. 25 Şubat 2011'de Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından yayınlanan resmi bir beyanat, "Bakanların Türkiye'yle bir anlaşma taslağı üzerinde siyasi mutabakata vardığını" belirterek bir geri kabul anlaşması hakkındaki müzakerelerin neticesini memnuniyetle karşılamış ve "düzensiz göçle başa çıkmak için Türkiye ile AB arasında güçlendirilmiş bir işbirliği" çağrısında bulunmuştur. Bu beyanat, Komisyon'un Türkiye ile vize, hareketlilik ve göç hakkında bir diyalog başlatma isteğini desteklemiş olsa da, Türkiye'nin Türk vatandaşları için vize serbestliğine ilişkin açık bir yol haritası beklentisini karşılamamıştır. Sonrasında Türkiye, vize kolaylaştırma süreci ve vizesiz

rejime yönelik diğer adımlar başlatılmadan geri kabul anlaşmasının imzalanmayacağını, başlatılmayacağını ya da uygulanmayacağını belirterek bu karara tepki göstermiştir.

Türkiye'nin sığınma ve göç stratejisinin AB mevzuatıyla aynı hizaya getirilmesi çerçevesinde Türkiye, öncelikle kaynak ülkelerle ve gündün güne transit ülkelerle ve varış ülkeleriyle geri kabul anlaşmaları imzalama politikası yürütür. AB müktesebatına uygun olarak Türkiye Yunanistan ile (8 Kasım 2001 tarihinde) bir geri kabul anlaşması ve Suriye'yle (10 Eylül 2001), Kırgızistan'la (6 Mayıs 2003), Romanya'yla (19 Ocak 2004), Ukrayna'yla (7 Haziran 2005), Pakistan'la (7 Aralık 2010) ve Rusya'yla (18 Ocak 2011) ilgili anlaşmaları imzalamıştır.

Vize/Schengen prosedürleri

AB Katılım Ortaklığı dokümanı, Türkiye'nin vize prosedürlerinin üye devletler ve üçüncü ülkelerle uyumlaştırılmasını öngörmüştür. 2003 yılından bu yana Türkiye, bu ülkelerle olumlu ve olumsuz anlaşmalar imzalamaktadır.

AB'nin olumlu listesiyle uyumlaşma gayretleri bakımından Türkiye ile üçüncü ülkeler arasında olağan pasaportlar için vize muafiyeti anlaşması kademeli olarak yürürlüğe girmiştir. 2004'te Brezilya'yla, 2004'te Guatemala ve Çek Cumhuriyeti'yle, 2005'te Venezuela, Kolombiya, Andora ve Paraguay'la, 2006'da İtalya'yla, 2009'da Brunei Sultanlığı'yla, 2009'da Kosova'yla olumlu vize listeleri kurulmuştur. Ayrıca Türkiye, 2009 Aralık ayında Libya ve Ürdün'le, 2010 Ocak ayında Lübnan'la, 2010 Mayıs ayında ise Rusya ve Tanzanya'yla vize muafiyeti üzerinde mutabakata varmıştır. Benzer anlaşmalar 2009 Ekim ayında Suriye, 2010 Temmuz ayında Sırbistan ve 2010 Temmuz ayında Kamerun'la olağan pasaport hamillerinin muafiyetini öngörmüştür. Ancak Azerbaycan, Moğolistan, Özbekistan, Tacikistan ve Türkmenistan'la 2006 yılında imzalanan bir dizi vize yükümlülüğünden muafiyet anlaşması, müktesebata aykırıdır.

2004 Mart ayında Türkiye, Schengen Sözleşmesine uygun olarak merkezi bir otorite olarak faaliyet gösterecek ve Europol ve OLAF için irtibat noktası olacak bir ulusal daire kurmuştur. Bu daire, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Interpol Dairesi bünyesindeki 2010 Ağustos ayında Türkiye, AB müktesebatına uygun olarak, kalış süreleri politikasını 180 gün içinde 90 gün olacak şekilde gözden geçirmiştir. Ancak Türkiye, vize yükümlülüğü bakımından tüm AB vatandaşlarına yeknesak bir politika izlememektedir. 12 AB üye devletinin¹⁸ vatandaşlarının halen, Türk sınırlarından da elde edilebilecek bir vize almaları gerekliliği söz konusudur. Diğer 15 üye devletin vatandaşları 90 güne dek kısa süreli kalış için vize yükümlülüğünden muafittir. Biyometrik güvenlik özellikli Türk pasaportlarının kullanımına 1 Haziran 2010'da başlanmıştır. Günümüzde vizeler Konsolosluk Ofislerinden ve İçişleri Bakanlığı'nda online olarak verilmektedir.

Türk vize rejimini Avrupa Birliği ile uyumlaştırmaya yönelik kapsamlı çalışmalara rağmen, ilişkilerin iyileştirilmesi bakımından Türkiye ile bazı AB üye devletleri arasında

18 Bu ülkeler Avusturya, Belçika, Kıbrıs Cumhuriyeti, Macaristan, İrlanda Cumhuriyeti, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Slovakya, İspanya ve İngiltere'dir. Türkiye Dışişleri Bakanlığının web sitesine bakınız: <http://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>.

gözle görülür bir gerginlik sürmektedir. Öte yandan AB'nin Türk vatandaşlarına kolaylaştırılmış vize prosedürleri sağlayıp sağlamayacağı sorusu, müzakere sürecini meşgul etmeyi sürdürür. Bunun neticesinde vize kolaylaştırma mutabakatının tıkanması, Türkiye ile AB arasında bir geri kabul anlaşmasına ilişkin müzakerelerinde de diğer çıkmazları tetiklemektedir. Buna karşın AB ile Türkiye arasındaki gelecekteki ilişkilerin öngörülemezliğinin yanı sıra, Türk hükümetinin son beş yıl içerisinde komşularıyla daha yakın ilişkiler kurmaktaki istekliliği, serbest bir vize rejimine doğru bir geçişe artarak yol açmıştır. AB bürokratlarının eleştirilerine karşı, Türkiye'nin vize serbestliği anlaşması imzaladığı ülkelerin sayısı, son beş yıl içerisinde 50'yi aşmıştır¹⁹. Daha serbest bir göç rejimine doğru giden bu dönüşümün gelecekte çoğu üçüncü ülke ile daha sıkı vize rejimleri uygulamak isteyen AB ile Türkiye arasında gerginliklere yol açabileceğine dikkat edilmelidir.

Sınır yönetimi

Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisi'nin uygulamasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı, 2006 Mart ayında kabul edildi. Sınır yönetiminde entegre bir yaklaşım katılım müzakerelerindeki kilit bir unsur olduğundan Plan, AB standartlarına uyuma doğru bir adım teşkil etti. Ancak, halen birtakım ciddi eksiklikler vardı. Örneğin kara kuvvetleri, polis, jandarma ve sahil güvenliğinin her biri sınırların belirli kısımlarından sorumluydu. Buna ilaveten, Başbakanlığa bağlı Gümrük İdaresi malların ve kişilerin kontrollerinden sorumludur. AB, Türkiye'nin sivil profesyonel bir sınır muhafızları teşkilatı oluşturmaya yönelik çalışmalarını sürdürmesini beklemektedir.

2007 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir Sınır Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasiteyi Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuştur. Sınır geçiş noktaları 116'dan 120'ye çıkarılmıştır. 2008 yılında altı sınır geçiş noktasının modernleştirilmesi tamamlanmıştır; diğer beş nokta için çalışmalar devam etmektedir. "AB Dış Sınırlarındaki Kontrollere İlişkin Ortak Elkitabı" 1500 nüsha olarak basılmış ve sınır görevlerini yürüten organizasyonların (Genelkurmay Başkanlığı, Polis, Gümrük Müsteşarlığı, Jandarma ve Sahil Güvenlik) kullanımı için dağıtılmıştır. Elkitabının, görevler yerine getirilirken AB gerekliliklerine uyumun sağlanması için kullanılacak pratik bir araç olması amaçlanmıştır. Sınırlarda halen etiket ve damga tipi vizeler verilmektedir, prosedürler için farklı makamlar sorumludur ve havaalanı transit vizelerinin uygulanmasına başlanmamıştır.

19 Nisan 2012 itibarıyla Türkiye şu ülkelere vize serbestliği uygular: Arnavutluk, Andora, Arjantin, Azerbaycan, Bolivya, Bosna Hersek, Brezilya, Brunei, Bulgaristan, Şili, Kosta Rica, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Ekvador, El Salvador, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Almanya, Yunanistan, Guatemala, Honduras, İzlanda, İran, İsrail, İtalya, Japonya, Ürdün, Kazakistan, Kosova, Kırgızistan, Latviya, Lübnan, Libya, Lichtenstein, Litvanya, Lüksemburg, Makao, Makedonya, Malezya, Monako, Moğolistan, Karadağ, Fas, Yeni Zelanda, Nikaragua, Paraguay, Kore Cumhuriyeti, Romanya, Rusya Federasyonu, San Marino, Sırbistan, Singapur, Slovenya, İsveç, İsviçre, Suriye, Tacikistan, Trinidad-Tobago, Tunus, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Türkmenistan, Uruguay, Özbekistan, Vatikan, Venezuela. Vize serbestliği ve vizenin uygulanma prosedürleri her ülke için farklılık göstermektedir. Ülkelerin tam listesi ve vize muafiyeti statüleri için (Türkçe), Dışişleri Bakanlığının web sitesine bakınız: <http://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>.

İltica ve göç hakkındaki yeni büronun kurulması ardından yeniden yapılandırılan Dış Sınırlar Görev Gücü ve 2009 Ocak ayından beri iki ayda bir toplanır. Sınır geçiş noktalarının modernleştirilmesi sürdürülmektedir. 2010 Mayıs ayında, ESY hedefine ulaşmaya yönelik ilerlemeyi incelemek için karar merci düzeyinde bir resmi takip mekanizmasının kurulmasına ilişkin olarak Başbakanlık tarafından yayınlanan bir kararname ile ESY için bir koordinasyon kurulu kurulmuştur. Kurul aynı zamanda bu alanda daha fazla politika ve strateji geliştirmekle görevlidir.

Vali yardımcılarının sınır organizasyonlarının şefi olarak faaliyet gösterme görevlerini genişletmeye ilişkin olarak teklif edilen ve şuanda Meclis'te beklemekte olan yasal değişikliğin kabulünde gecikmeler yaşanmasına rağmen, tüm kaymakamlara ESY hakkında hizmet içi eğitimler verilmiştir. 2009 yılında başlayan ve 2010 yılında devam eden Frontex ile bir çalışma anlaşması hakkındaki müzakerelerin sonuçlanması için birkaç önemli hususun çözülmesi gerekmektedir.

Coğrafi sınırlama

1967 Protokolüne katılım ardından 1951 Cenevre Sözleşmesine getirdikleri coğrafi sınırlamayı muhafaza eden iki ülke, Türkiye ve Malta'dır²⁰. Bunun neticesinde Türkiye'nin mültecileri koruma yükümlülüğü yalnızca Avrupa'daki olaylar sonucunda sığınma talep eden kişilere uygulanırken, Avrupa dışındaki ülkelerden gelerek sığınma talep eden kişileri kapsamaz. Sözleşmeyi imzalamış diğer bütün ülkeler sözleşmeyi coğrafi sınırlama olmadan uygulamaktadır. Türkiye bu kararı açısından uluslararası toplumun sert eleştirilerine maruz kalmaktadır. Coğrafi sınırlama nedeniyle mültecilerin kabulünü, statülerinin belirlenmesini ve Türkiye'den sığınma talep eden kişilerin işlemlerini idare eden kurum uzun zamandır Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'dir (BMMYK) ve bu kişiler nihayetinde mülteci statüsü almaları ardından üçüncü bir ülkeye gönderilirler (Kirişçi, 2001).

Coğrafi sınırlamanın kaldırılması, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye hakkındaki olağan ilerleme raporlarında sürekli gündeme getirilen birkaç meseleden biridir (Özgür ve Özer, 2010). 2005 tarihli Sığınma ve Göç Alanında Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Ulusal Eylem Planı, 2012 itibarıyla sınırlamanın kaldırılmasını öngörmüş olsa da, Türkiye sözünü yerine getirmemiştir. Esasen coğrafi sınırlama günümüzde de hem Türkiye, hem de Avrupa Birliği için bir müzakere aracı olmayı sürdürmektedir. Türkiye Avrupa Birliği'ne muhtemel üyelikten önce sınırlamayı kaldırmaya isteksizdir. Birçok göç sisteminde son derece merkezi bir konumda olmasına rağmen Türkiye'de, özellikle de Türkiye gibi, Avrupa'ya girmeye istekli göçmenler için bir ön cephe konumundaki Güney Akdeniz ülkelerine kıyasla oldukça küçük bir mülteci nüfusu bulunmaktadır. Dolayısıyla Türk Devleti söz konusu sınırlamanın kaldırılmasının ülkenin AB toprakları önündeki mülteci akışları için bir tampon bölge halini almasını tetikleyeceğinden korkmaktadır. Öte yandan uluslararası insan hakları konularına istinat eden Avrupa Birliği sürekli Türkiye'den, esasen mülteci akışları

²⁰ For the full text of 1951 UN Convention relating to the Status of Refugees, see the website http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm.

külfetini sınırları dışına yöneltecek şekilde, coğrafi sınırlamasını kaldırmasını talep etmektedir.

Yukarıda bahsi geçen dört konu da (geri kabul anlaşmaları, vize/Schengen prosedürleri, sınır yönetimi ve coğrafi sınırlama) Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerde, AB literatüründe bir şablon haline gelen külfet paylaşımı/külfetin yer değiştirmesi tartışmasıyla yan yana ele alınmaktadır. AB, külfeti toprakları dışına yönlendirmek için "ilk sığınma ülkesi" ve "güvenli üçüncü ülke" gibi prosedürleri benimser. Aynı zamanda insan haklarına ilişkin hukuki belgeler ve mali belgeler gibi araçları kullanır ve göç ve sığınma külfetinin paylaşılması için üye devletler arasında daha işbirlikçi ilişkilerin geliştirilmesini hedefler. Külfet paylaşımı ilkesi başta üye devletleri hedef alsa da, Türkiye gibi üçüncü ülkelerin daha işbirlikçi yönetim için benzer tedbirleri benimsemesi beklentisi giderek artmaktadır (Tokuzlu, 2010). Bu koşullar doğrultusunda Türkiye, AB'den sığınma ve göç yönetimi külfetinin Türk topraklarına kayması ihtimalinden kaçınmak için külfetin işbirliğiyle paylaşılmasını talep eder.

3.2. Yasadışı Göçle Mücadele için Kurumsal Düzenlemeler

Düzensiz göçün yönetimi alanında ve ilgili mücadele gayretlerini yürütmeye ilişkin olarak faaliyet gösteren birkaç devlet aktörü vardır. Bu farklı devlet aktörleri arasında işbirliği ve eşgüdümün önemi hesaba katıldığında, özellikle Türkiye göç ve sığınmanın yönetimi alanında uyum çalışmalarını üstlendiğinden bu yana, çeşitli devlet kurumlarından oluşan birtakım platformlar kurulmuştur.

İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı ve bilhassa İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi, sığınma ve göç prosedürleri işlemlerinden sorumlu başlıca aktördür. Bu daire esasen (a) vize, pasaport, ikamet izinlerine ilişkin ilgili prosedürlerin yönetiminden ve uygulanmasından, (b) sınır yönetiminden, (c) yabancıların sığınma taleplerinin değerlendirilmesinden, (d) mültecilerin ve sığınmacıların kabulünden ve (e) düzensiz göçle, insan ticaretiyle ve insan kaçakçılığıyla mücadelenin koordinasyonundan sorumludur.

2004 yılında AB temelli entegre sınır yönetimi projelerini planlamak, geliştirmek ve uygulamak amacıyla, İçişleri Bakanlığı bünyesinde Entegre Sınır Yönetimi Proje Uygulama Müdürlüğü kurulmuştur. Müdürlük ülkedeki sınır yönetimi yapılarının ve süreçlerinin modernleştirilmesi alanında son derece aktif olmuştur. Örneğin, Entegre Sınır Yönetimi hakkındaki Türkiye-AB Eşleştirme Projesi, Fransa ve İngiltere'nin işbirliğiyle uygulanmıştır. Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına yönelik bir Eylem Planı, 2006 Mart ayında Başbakan tarafından imzalanmış ve AB Komisyonu'na ibraz edilmiştir.

Bu Müdürlük 2008 yılında kapatılmış ve aynı yıl, *İçişleri Bakanlığı bünyesinde Sınır*

Yönetimi Mevzuatı ve İdari Kapasiteyi Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuştur. Sınır Yönetimi Bürosu günümüzde, artan sınır yönetimi kapasitesi, yakın dönemdeki ilgili reformlara hazırlıklar ve alanda süregelen AB yardımı hakkında işbirliği konularındaki faaliyetlerden sorumludur.

Türkiye'nin Dış Sınırlarının Korunmasına yönelik Strateji Belgesi 2003 yılında, İçişleri Bakanlığı'nın himayesi altında sınırların güvenliğinden sorumlu olacak tek ve sivil otorite olarak kabul edilmiştir. Sınır Yönetimi Bürosu görünüşe göre, günümüzde Türkiye'nin askeri ve yarı-askeri yapıları tarafından yürütülmekte olan sınır kontrol işlevinin devredilmesi sürecinde aktif olacaktır. Yeni otorite olarak, Türkiye'deki tüm sınır koruma görevlerinin sorumluluğunu üstlenecek ve özel eğitilmiş, profesyonel kolluk kuvvetleri birimleri tüm işlevleri AB standartlarına uygun olarak yerine getirecektir. Büronun düzensiz göçle mücadele ve geri kabul meselelerine ilişkin sürecine katılımı aşikârdır. Büronun aynı zamanda, geri gönderme merkezlerinin yönetimini de içerecek şekilde, muhtemel geri kabul anlaşmalarının uygulanmasından da sorumlu olması planlanmaktadır.

2008 yılında kurulan *İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Sığınma ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasiteyi Geliştirme ve Uygulama Bürosu*, düzensiz göç hakkındaki ilgili faaliyetler dahil olmak üzere, Türkiye'de göç ve sığınmanın yönetimi için ilgili mevzuat ve idari kapasiteleri geliştirmek üzere dinamik bir şekilde çeşitli kapsamlı faaliyetlerde bulunmaktadır. Geri kabul anlaşmalarının yazılması gibi, düzensiz göçle mücadelede stratejilerin geliştirilmesinde de aktif rol oynayan bu Büronun temel görevlerinden biri Sığınma ve Yabancılar hakkındaki yeni kanunun hazırlanması olmuştur.

Bu ofis, İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığı'na rapor vermek ve iltica ve göç hakkındaki ulusal eylem planı ve müktesebatın üstlenilmesine ilişkin ulusal eylem planına uygun olarak entegre sınır yönetimi (ESY) için mevzuat ve idari yapılar hakkında çalışmalar, projeler ve ihtiyaç analizleri yürütmek üzere kurulmuştur. Bu yeni büronun koordinasyonu altındaki görev gücü 2007 yazından beri ilk defa 2009 Mayıs ayında bir araya gelmiştir.

Dışişleri Bakanlığı

Dışişleri Bakanlığı'na bağlı Göç, İltica ve Vize Genel Müdür Yardımcılığı, özellikle yasadışı göç, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile ilgili politikalardan sorumlu olan bir diğer devlet kurumudur. Daire, özellikle şu görevlerde faaliyet gösterir: (a) ikili geri kabul anlaşmalarının, insan ticaretiyle mücadele hakkında ikili işbirliği protokollerinin hazırlanması; bütün ülkelerle yasadışı göç, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti hakkında müzakerelerde bulunulması ve anlaşmaları onaylanması; (b) yasadışı göç ve insan ticaretiyle ilgili işlemler, sınır yönetimi ve AB müktesebatının uygulanmasına uygun olarak bu alanlardaki hukuki ve cezai ilişkilerde işbirliği; (c) Türkiye-AB geri kabul anlaşması hakkında müzakereler; (d) AB/Schengen müktesebatına uyum faaliyetleri; (e)

insan ticaretiyle mücadele (*İçişleri Bakanlığı* tarafından koordine edilir); (f) entegre sınır yönetimi (eşleştirme) projelerine katkı; (g) IOM ve BMMYK ile temaslar; (h) Türkiye'ye yapılan sığınma ve göç taleplerinin ele alınması; ve (ı) AB'nin mülteci politikası ve bu alandaki mevzuata uyum konularının takibi.

Güvenlik güçleri

Türkiye'de kara sınırlarının güvenliği, *Kara Kuvvetleri Komutanlığı* ve *Jandarma Genel Komutanlığı* tarafından sağlanır. Sahil Güvenlik deniz sınırlarını korumaktadır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olmasına rağmen (hem Jandarma Genel Komutanlığı, hem de Sahil Güvenlik aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'na bağlı operasyon birimleridir) güvenliğin ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu olmalarının yanı sıra, kanunlarla verilen diğer görevleri de yürüten bu birimler, askeri nitelikli bir silahlı güvenlik ve kolluk kuvvetleri gücü sağlarlar. Bu birimler aynı zamanda göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadelede ve son durumun *İçişleri Bakanlığı* ile koordine edilmesinden de sorumludur. Sınır geçiş noktalarındaki operasyon ise *Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi* tarafından sağlanmaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, işveren ve çalışanlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinden sorumludur; Bakanlık istihdamın sağlanması, işçilerin sağlığı ve iş güvenliği, çalışma uygulamalarının denetlenmesi, yurtdışındaki Türk işçilerin sosyal refahının ve bu kişilere sunulan hizmetlerin teşviki ve 2003 yılından bu yana yabancıların çalışma izinlerine dair işlemler ve çalışma izni verilmesiyle ilgilenir. Adalet Bakanlığı, göçle ilgili suçların kovuşturulmasından sorumludur. *Adalet Bakanlığı, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü* (göçle ilgili mevzuat için), *Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü* (uluslararası hukukun uygulanması ve uluslararası sözleşmelerin yorumlanması) ve *AB Genel Müdürlüğü* (AB'ye katılım sürecinde ilgili hukuki meselelerin kolaylaştırılması) üzerinden göçle ilgili konuları ele almaktadır.

Devlet aktörleri arasında işbirliği ve koordinasyon

Bu Görev Gücü tarafından 2003 yılında hazırlanan ve sonrasında bir dizi eşleştirme projesi ile ilişkilendirilen Türkiye'nin *Dış Sınırlarının Korunmasına İlişkin Strateji Belgesine* dayalı olarak, "*Sığınma ve Göç*" (2005) ve "*Sınır Yönetimine*" (2006) ilişkin *Eylem Planları* Türkiye'deki bu çeşitli devlet aktörleri arasındaki işbirliği ve koordinasyonun bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Kısacası, düzensiz göçteki büyük artışın zorluklarının üstesinden gelmek için ve *AB Katılım Ortaklığı ve Türkiye'nin AB Ulusal Programı*'na uygun olarak, Türk makamları, düzenli göçü yönetmek ve düzensiz göçü önlemek için sınırlarda daha iyi kurumsal ve teknik kapasite geliştirmeye yönelik bir süreci halihazırda başlatmıştır.

İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik, Gümrük Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşan bir *Sığınma, Göç ve Sınır Yönetimi Görev Gücü* 2002 yılında kurulmuştur. Bu Görev Gücü içerisinde, mevzuat incelemeleri başlatmak ve sınır koruma, yasadışı göç, Schengen vize rejimi ve sığınma konularında incelemeler ve çalışma gezileri düzenlemek için çeşitli çalışma grupları oluşturulmuştur.

2010 Şubat ayında, düzensiz göçle mücadele tedbirlerinin tanımlanması, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun güçlendirilmesi ve operasyonel faaliyetlerin izlenmesi amacıyla bir yasadışı göçle mücadele koordinasyon kurulu kurulmuştur. Kurula İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı başkanlık eder ve Kurul iki ayda bir toplanır. Genelkurmay Başkanı, Kara Kuvvetleri, Dışişleri Bakanlığı, EGM, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik temsilcileri kurula üyedir.

3.3. Uluslararası organizasyonlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla diyalog

Türkiye'nin göç ve sığınma alanındaki uzun kayıtsızlık geçmişi, ilerideki sorunlara çözümler arayan diğer devlet dışı aktörlerin ortaya çıkmasını icap ettirmiştir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Ofisi, Uluslararası Göç Örgütü ve ülke içindeki sivil toplum kuruluşları, “boşluğu doldurmaya çalışmış” ve bir miktar koruma ve insan yardım sağlamak ve göçmenlerin koşullarının iyileştirilmesi için savunuculuk faaliyetleri göstermek amacıyla Türk makamlarıyla işbirliği içerisinde geçici düzenlemelerin yönetimine iştirak etmişlerdir (Kirişçi, 2001). Devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki ilişkiler, 1998 yılından beri sığınmayla ilgili Türk politikalarındaki son eğilimler hakkında ilerleme ve genel değerlendirmelere ilişkin olağan raporlar yayınlayan Avrupa Komisyonu'nun da dikkatini çekmektedir. Komisyon, 2001 yılından itibaren daha derinlemesine analizler yayınlamaya başlamıştır ve 2008 yılından beri “sığınma ve göçe ilişkin karar alma mekanizmalarının ademi merkezileşmesi” ve Türk STKların ve uluslararası organizasyonların kamu kurumlarıyla işbirliğinin kolaylaştırılması ihtiyacında İçişleri Bakanlığı ve BMMYK işbirliğinin önemi daha fazla ifade edilmektedir. Bu işbirliği doğrultusunda bazı uluslararası organizasyonlar ve sivil toplum kuruluşları, 2010 yılında “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısını” ortaya çıkaran yasama reform sürecine aktif katılım sağlamışlardır.

Raporun bu kısmı, Türkiye'deki göç ve sığınma meselelerine katılım sağlayan bazı kilit devlet dışı aktörler hakkında kısa bilgiler sunacaktır. Aynı zamanda Türk hükümeti ile uluslararası organizasyonlar, ülke içindeki ve ulus aşırı sivil toplum kuruluşları arasında son yıllarda gerçekleşen diyalogların örneklerine değinecektir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)

1951 yılında kurulan BMMYK, mültecilere uluslararası koruma sağlamayı ve hükümetlerle birlikte çalışmalar yürüterek mültecilik konularına çözümler getirmeyi

amaçlayan BM mülteci örgütüdür. Türk Devleti Avrupalı olmayan sığınmacılara mülteci statüsü tanımadığından, BMMYK üçüncü bir ülkeye yerleştirilecek olan göçmenlere mülteci statüsü verilmesi için İçişleri Bakanlığı ile işbirliği içerisinde çalışır²¹.

Temel görevlerinin yanı sıra BMMYK, konferanslar ve seminerlerle Türkiye'deki göç yönetimi kültürünün iyileştirilmesine ilişkin aktif bir rol oynar. BMMYK son yıllarda, Türkiye'deki sığınma sisteminin güçlendirilmesi için Türkiye'deki bakanlıklarla ve Türk güvenlik güçleriyle yakın temas halinde faaliyetlerde bulunmuştur. Bu faaliyetler, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ile birlikte kapasite geliştirme faaliyetleri, İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Bürosu'yla mevzuat çalışmaları ve kurum geliştirme, Jandarma Genel Komutanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı görevlilerinden oluşan karma gruplar için müşterek eğitim faaliyetleri, hâkimlere, savcılara ve avukatlara mülteci hukuku eğitimlerini içerir. Kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde gerçekleştirdiği faaliyetlere ilaveten BMMYK, kapasite ağı oluşturmak için ülke içindeki STKlarla da birlikte çalışmaktadır. 2009 ve 2010 yılları boyunca BMMYK, sığınma kanunu taslağının başlıca hükümleri hakkında, STK ve akademisyenlerin katılımıyla iki yuvarlak masa toplantısı dahil olmak üzere bir dizi toplantı ve seminere ev sahipliği yapmıştır²².

Uluslararası Göç Örgütü (IOM)

Türkiye, Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) hukuki statüsü, ayrıcalıkları ve dokunulmazlıklarına ilişkin Anlaşma'yı 2003 Ekim ayında imzalamış ve IOM'e Türkiye'deki faaliyetlerini kolaylaştırmak için hukuki bir statü vermiştir. Ankara ve İstanbul'da ofisleri bulunan IOM Türkiye, ağırlıklı olarak insan ticaretiyle mücadele, mültecilerin ve göçmenlerin ABD, Kanada, Avustralya ve Avrupa'ya yerleştirilmesi, temel ihtiyaçlar ve sağlık konularında mültecilere acil yardım sağlanması ve yasal göç alternatifleri hakkında savunuculuk faaliyetleri alanlarında çalışır. IOM 2005 yılında Türk makamlarıyla işbirliği içerisinde bir insan ticaretiyle mücadele programı başlatmıştır. Program kapsamında, insan tacirlerine maruz kalma riski altında oldukları düşünülen kadın turistleri, ücretsiz bir acil yardım hattı da dahil olmak üzere, insan ticaretiyle ilgili bilgilendirmek gibi bir dizi proje yürütülmektedir. Organizasyon kolluk kuvvetleri birimleriyle, STKlarla ve kaynak ülkelerdeki ilgili kurumlarla işbirliği içerisinde mağdurların gönüllü geri dönüşlerini sağlamıştır.

IOM Türkiye 2005-2009 döneminde toplam 16.470 yerleştirme ve insan ticaretiyle mücadele çerçevesinde 932 geri dönüş ile yardımcı ve gönüllü geri dönüş işlemleri yürütmüştür. IOM, hükümete ilgili ya da istenilen mevzuat, idari yapılar, operasyonel

21 BMMYK'nın Türkiye'deki faaliyetleri hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: <http://www.unhcr.org.tr/>.

22 http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/f&f_issue_03-eng%281%29.pdf, erişim tarihi Nisan 10, 2012.

sistemler ve insan kaynakları tabanına ilişkin bilgilere erişimini sağlamak amacıyla Göçe ilişkin Teknik İşbirliği programını tasarlamıştır. Program kapsamında Türkiye’de, göç ve sınır yönetimi hakkında faaliyet gösteren Türk kurumlarının personelinin eğitimine odaklanan projeler uygulanmıştır; örneğin, göç ve ilticaya ilişkin Ulusal Eylem Planının uygulanmasını destekleyen “Türkiye’nin Alan Bölgesiyle Göç hakkındaki Teknik İşbirliğinin Güçlendirilmesi ve Genişletilmesi” projesi ile kolluk kuvvetleri görevlilerinin eğitimine ve sınır kontrolünde karşılaşılan zorluklara yardım sağlamaya odaklanan “Sahtecilik Tespiti yoluyla Yasadışı Göçle Mücadele” projesi bunlar arasındadır²³.

Ülke içindeki ve ulus aşırı sivil toplum kuruluşları

Türkiye’de göç alanında çalışan sivil toplum kuruluşları, Türk Devleti ile Türkiye’deki düzenli ve düzensiz göçmeler arasındaki araçlar olan kritik aktörlerdir. Bu sivil aktörler, insan yardımdan sığınmacıların Türkiye’deki kalışlarının idaresinin desteklenmesine, göçmenlerin koşullarının iyileştirilmesine yönelik savunuculuk faaliyetlerinden, hukuki destek sağlanmasına çok çeşitli çalışma hedeflerine sahiptirler. Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), Caritas, İstanbul Inter-Parish Göçmen Programı (IPMP), Helsinki Yurttaşlar Derneği (HDY), Göçmen Dayanışma Ağı (GDA), Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der), İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV), İnsan Hakları Derneği (İHD) ve İHH İnsani Yardım Vakfı (İHH), bu alanlarda çalışan sivil toplum kuruluşları arasındadır.

Türkiye’deki göçmenlere insan yardım ve psiko-sosyal destek sağlayan bir grup sivil toplum kuruluşu vardır. Göçmenlere insan yardım sağlayan sivil toplum kuruluşlarından biri olan Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Türkiye’deki sığınmacı ve mülteci çalışmalarında uzmanlaşmak için 1995 yılında insan bir STK olarak kurulmuştur. Türkiye’nin 13 şehrinde şubeleri olan SGDD, mültecilere ve sığınmacılara sosyal hizmetler sağlamak ve entegrasyonlarını teşvik etmek amacıyla özellikle yerel projelerde, BMMYK ile birlikte çalışmalarda bulunur²⁴. İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV) de 2007 yılından beri BMMYK ofisinin İstanbul’daki uygulayıcı ortağı olarak çalışmaktadır. Başta kadınları ve çocukları güçlendirmek ve desteklemek için temel işlerinin yanı sıra, aynı zamanda sığınmacılara ve mültecilere 2002 yılından beri İstanbul’da ve 2003 yılından beri Ankara’da psiko-sosyal destek sağlamaktadır²⁵. İnsan hakları organizasyonları olarak kurulan İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), İnsan Hakları Derneği, İnsani Yardım Vakfı (İHH), Uluslararası Af Örgütü ve Caritas da, Türkiye’deki göçmenlerin koşullarının iyileştirilmesi için savunuculuk ve destek sağlamaktadır.

23 IOM Türkiye hakkında daha detaylı bilgi için bakınız, <http://www.turkey.iom.int/operations.htm>.

24 SGDD hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: <http://www.sgdd.org.tr/en>.

25 İKGV hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: <http://www.ikgv.org>.

Bir diğer grup organizasyon, ağırlıklı olarak hukuki yardım sağlamak ve Türkiye’deki kamu farkındalığını arttırmak için çalışmalarda bulunur. Helsinki Yurttaşlar Derneği, 2006 yılından bu yana göçmenler ve mülteciler için hukuki destek hakkında çalışan bir STK’dır. Bir hukuk örgütü olan HYD’nin, Avrupa Mülteci ve Sürgünler Konseyi (ECRE) ve Migregroup gibi, Avrupa ülkelerindeki savunuculuk ağları ile uluslararası işbirliği kurar. HYD, 2008 yılında *Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye* davası için AİHM’e ilk irtibatı ardından, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurularında bulunmaya da başlamıştır²⁶.

O zamanda bu güne HYD yaklaşık 30 dosya için AİHM’e başvuruda bulunmuştur. Helsinki Yurttaşlar Derneği bir dizi insan hakları organizasyonu, yani Uluslararası Af Örgütü, İnsan Hakları Derneği, Mazlum-Der, İnsan Hakları Gündemi Derneği, Mülteci-Der ve İnsan Hakları Araştırmaları Derneği ile beraber, 2010 Mart ayında Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu’nu kurmuştur. Bu girişim, basın açıklamasında savunuculuk rollerinin “düzensiz göçmenler” ve mültecilere yönelik devlet politikalarının ve uygulamaların izlenmesi, özellikle Türkiye-AB süreci çerçevesinde devam eden yasa ve kurum oluşturma çabalarına uluslararası insan hakları normlarını esas alan katkılarda bulunmak ve Türkiye kamuoyunda göçmen ve mültecilerin sorunlarına yönelik farkındalık ve sahiplenmeyi arttırmak için bundan böyle birlikte hareket etmek” olduğunu belirtmiştir²⁷. 2010 yılında bir grup göçmen yanlısı aktivist ve akademisyen ise, Türkiye’deki göçmen merkezlerinin insanlık dışı koşullarına karşı savunuculuk yapmak ve aynı zamanda İstanbul’daki özellikle düzensiz göçmenlere ve çocuklara yardım sağlamak amacıyla Göçmen Dayanışma Ağı’nı (GDA) kurmuştur²⁸.

26 Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye, no/no. 30471/08 (Bölüm 2), CEDH/ECHR 2009. HYD davasının başvuru sahibi değildir, ancak içtihadı takip etmiştir.

27 Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu, Ortak Basın Bildirisi, 15 Mart 2010, Ankara, <http://www.hyd.org.tr/?pid=788>.

28 GDA hakkında daha ayrıntılı bilgi için bakınız: <http://gocmendayanisma.org>.

4

SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

4. SONUÇLAR VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Düzensiz göç, 1990ların sonundan bu yana göçmen akışlarının başlıca hedeflerinden olan Avrupa ülkelerini yakından ilgilendirmektedir. Ekonomik ve/veya siyasi yoksunluk, sosyal çatışma ve siyasi kargaşalarla tetiklenen artan göç baskıları, yalnızca varış ülkelerini değil, aynı zamanda bunlarla sınırları paylaşan ülkeleri de etkilemektedir. Özellikle son on yıldır, Türkiye daha iyi ekonomik ve sosyal koşullar arayışındaki göçmenler için hem bir transit ülke, hem de bir varış ülkesi olarak konumlanmıştır. Göç sistemlerindeki artan rolü ve Avrupa Birliği'ne adaylığı sebebiyle Türkiye göç ve iltica yönetimini geliştirmek için daha fazla gayret göstermektedir.

Bu çalışma göç akışlarının yanı sıra devletin yönetim uygulamalarına dair farklı özellikler gösteren ve birbirinden farklı dört dönemi inceler. Bu dönemler 1979-1987 yıllarındaki *fertilizasyon dönemi*; 1988-1993 yıllarındaki *olgunlaşma dönemi*; 1994-2001 yıllarındaki *doygunluk dönemi* ve 2001 yılından günümüze uzanan *dejenerasyon dönemi*dir (İçduygu, 2005; İçduygu ve Sert, 2012). 1994 yılına dek ülke komşu ülkelere, özellikle de İran, Irak, Bulgaristan ve eski Sovyet Cumhuriyetlerinden gelen çeşitli göç akışlarından etkilenmiştir. Göçlerin boyutu arttıkça, Türk Devleti ve makamları daha aktif ve hedefli politikalar izlemeye başlamıştır. Dolayısıyla göçün bir politika konusu olarak sorunlaştırılması 1990lı yılların sonlarına denk gelir ve bu dönem iki önemli politika yön değişimi görülür: 1994 Sığınma Yönetmeliği ve 2000lerden bu yana göç ve ilticanın ABleşmesi.

Bu rapor, Türkiye'deki dört farklı göç kategorisi ile ilgili değişen göç akışlarını değerlendirmiştir; bunlar (1) çalışma amaçlı düzensiz göçmenler; (2) transit göçmenler; (3) sığınmacılar ve mülteciler ile (4) düzenli göçmenlerdir. Düzensiz göçmenler (iş amaçlı/döngüsel ve transit göçmenler) üçüncü bir ülkeye geçmek için Türkiye'yi yol olarak kullanmış ya da gerekli izinler olmaksızın Türkiye'de kalmış ya da çalışmış kişileri işaret eder. Sığınmacılar ve mülteciler de, çoğu zaman düzensiz sınır geçişlerini içeren Türkiye'ye giriş yolları nedeniyle düzensiz göçmenlerle paralel değerlendirirler. Düzenli göçmenler ise, istihdam veya eğitim amaçlarıyla Türkiye'ye gelen göçmenleri ve aile fertlerini kapsar. İstatistiksel olarak Türkiye'ye göçe ilişkin dört farklı dönem, farklı göçmen kategorileri için farklı eğilimler göstermiştir. Türkiye'de yakalanan düzensiz göçmenlere ilişkin rakamlar, 1990ların ortalarından 2000lerin ilk yıllarına dek bu tip göçte önemli bir artış olduğunu yansıtmaktadır. Yakalananların sayısı son on yılda azalmıştır; ancak halen 1990lardakinden fazladır. Potansiyel transit göçmenler bakımından 1990larda Türkiye'deki rakamlar 5000'den azken, 2009-2010 yıllarına ait daha yakın dönem istatistikler, yakalananlarda yılda 20.000 gibi bir artış olduğunu gösterir. Ancak 2000li yıllarda görülen en büyük akışlar, Türk güvenlik güçlerinin 52.000'den fazla transit olduğu varsayılan göçmeni yakaladığı 2000 yılında gerçekleşmiştir. Türkiye'deki sığınmacıların sayısı da, 1995 ile 2009 yılında, çoğu İran ve Irak'tan gelen başvuru sahiplerine ait yaklaşık 70.000 sığınma başvurusu alındığı hesaba katılırsa, artış göstermiştir. Yakın zamanda Türkiye'ye gelen sığınmacıların sayısında istikrarsız bir trend vardır. Son olarak, düzenli bir statüye sahip yabancıların sayıları süreklilik gösterme eğilimindedir; 2010 yılında çalışma izni sahibi neredeyse

20.000 insanın ve öğrenci izni sahibi 30.000 insanın da aralarında bulunduğu 177.000 insan düzenli bir statüye sahipti.

Otuz yıllık bir süreçte Türkiye'nin göç alan topraklara dönüşmesi, ülkeye gelen "göç ve iltica akışlarının yönetimi" konusunu hem politika alanında sıkça tartışılan bir konu haline getirmiş, hem de Avrupa Birliği müzakerelerine taşımıştır. Bu rapor, 2000li yılların başından bu yana gerçekleşen ve nihayetinde Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun tasarısının ortaya koyulmasına zemin hazırlayan politika değişimlerine ve geniş kapsamlı reformlara dikkat çeker. Yabancıların (göçmenlerin), sığınmacıların ve mültecilerin ülkeye girişini, yerleşmesini ve entegrasyon koşullarını düzenlemek için hazırlanmış olan kanunun, yakın zamanda kabul edilmesi beklenmektedir.

Göç ve iltica alanında yakın zamanda gerçekleşen reformlar, ülke içinde düzensiz göçün yönetimine (göçmenlerin kalış ve seyahati, insan ticareti, göçmen kaçakçılığı, çalışma izinleri ve koşulları ile sosyal haklar hakkındadır) ilişkin hukuki çerçevedeki değişikliklerin yanı sıra, uluslararası hukuki belgelerin kabulü ve AB müktesebatına uyum neticesinde gerçekleşen değişiklikleri içerir. Hukuki çerçevedeki değişiklikler ve göç yönetimi için yeni politikaların uygulamaya koyulması, çeşitli devlet aktörleri, çeşitli platformlar, uluslararası ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlayan kurumsal düzenlemeler ile güçlendirilmiştir.

Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı neticesinde Türkiye AB ile dört ana hedef hakkında müzakerelere başlamıştır: Bunlar, hem üye devletlerle hem de toplulukla geri kabul anlaşmalarının imzalanması, vize/Schengen prosedürlerinin benimsenmesi, Türkiye'nin sınırlarının yönetiminde daha sıkı tedbirlerin gerçekleştirilmesi ile Avrupa dışından gelen sığınmacılara uygulanan coğrafi sınırlamanın kaldırılmasıdır. Yukarıda bahsedilen dört konunun hepsi de (geri kabul anlaşmaları, vize/Schengen prosedürleri, sınır yönetimi ve coğrafi sınırlama) Türkiye ile AB arasındaki müzakerelerde, AB literatüründe kalıplaşmış olan külfet paylaşımı/külfetin yer değiştirmesi tartışması ile yan yana ele alınmaktadır. Geri kabul anlaşması ve coğrafi sınırlama, taraflar arasında tartışılmaya devam eden kritik meselelerdir.

Türkiye'de düzensiz göç ve sığınmanın bir politika konusu olarak sorunlaştırılması, değişen algılar, politikalar ve uygulamalar hakkında yeni soruları da beraberinde getirmiştir. Göç politikasını AB normları ve standartları ile aynı hizaya getirmek için yürütülen gayretler, ülkedeki mevcut göç akışları hakkındaki bilginin daha iyi bir şekilde birikmesini sağlamıştır. Türkiye'den diğer AB üye ülkelere gerçekleşen düzensiz göç hakkında daha kesin ve sistematik veriler, değerlendirmelerin kalitesini daha da iyileştirecektir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun taslağında yakın zamanda gerçekleşen hukuki, idari ve kurumsal reformların yansıtılması, makamların ülke topraklarındaki düzensiz göçü daha iyi yönetme ve kontrol altında tutmaya ilişkin siyasi istekliliğini göstermektedir. Kanun taslağının kabulü, süregelen dönüşümleri sistemli bir göç rejimine dönüştürecektir. Daha da önemlisi, göçün ve sığınmanın insan boyutunun, bunun yanı sıra devletlerin göçmenlerin haysiyetini güvence altına alma sorumluluğunun reform sürecinde elzem hususlar olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Alıkoyma/

gözümlü merkezlerdeki göçmenlerin koşullarının iyileştirilmesi, düzensiz göçmenlerin yanı sıra uydu şehirlerde yaşayan sığınmacılara ve mültecilere sağlanan sosyal politika mekanizmalarının genişletilmesi ile insan ticareti ile mücadele alanında daha işbirlikçi adımların kabulü, Türkiye'deki göçmen nüfuslarının yaşam koşullarını doğrudan etkileyecektir. Son zamanlarda devlete ait farklı kurumlarla hem yerel hem de uluslararası düzeyden sivil toplum kuruluşları arasında artan diyalog, düzensiz göç ve sığınma sisteminin işbirliği çerçevesinde düzenlenmesi açısından umut vericidir. Bu işbirliğinin sürdürülmesi ve genişletilmesi, gelecekte daha kapsamlı çözümlerin benimsenmesi üzerinde rol oynayacaktır.

KAYNAKÇA

5. KAYNAKÇA

Apap, J., S. Carrera and K. Kirişci

- 2004 “Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice”, EU-Turkey Working Papers, No:3, Centre for European Policy Studies.

BMMYK (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği)

- 2011 Türkiye’de BMMYK: Gerçekler & Rakamlar, Sayı 03, http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/f8cf_issue_03-eng%281%29.pdf, erişim tarihi Nisan 10, 2012.

Bürgin, A.

- 2011 “European Commission’s Agency meets Ankara’s Agenda: why Turkey is Ready for a Readmission Agreement”, *Journal of European Public Policy*: 1-17.

Dışişleri Bakanlığı

- 2012 Yabancıların tabi olduğu vize rejimi, <http://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>.

Diez, T., A. Agnantopoulos and A. Kaliber

- 2005 “File: Turkey, Europeanisation and Civil Society: Introduction”, *South European Society and Politics*, 10(1): 1-15.

Erder, S. and S. Kaşka

- 2003 Irregular Migration and Trafficking in Women: The Case of Turkey, International Organization for Migration, Geneva.

Futo, P. and M. Jandl

- 2006 *2006 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*. Viyana: ICMPD.
- 2007 *2007 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*. Viyana: ICMPD.
- 2008 *2008 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*. Viyana: ICMPD.

FRONTEX

- 2006 *Frontex Genel Rapor 2007*, Varşova: Frontex.
2007 *Frontex Genel Rapor 2008*, Varşova: Frontex.
2008 *Frontex Genel Rapor 2009*, Varşova: Frontex.
2009 *Frontex Genel Rapor 2010*, Varşova: Frontex.
2010 *Frontex Genel Rapor 2011*, Varşova: Frontex.

İçduygu, A.

- 2003 *Irregular Migration in Turkey*, IOM Migration Research Series, Cenevre, IOM Publication.
2004 “Demographic Mobility over Turkey: Migration Experiences and Government Responses”, *Mediterranean Quarterly*, 15(4): 88-99.
2005 “Transit Migration in Turkey: Trends, Patterns and Issues”, CARIM Research Reports, CARIM-RR 2005/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
2006 “The Labour Dimension of Irregular Migration in Turkey”, CARIM Research Reports 2006/05, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
2007 “EU-ization Matters: Changes in Immigration and Asylum Practices in Turkey”, In T. Faist and A. Ette (eds.), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, London, Palgrave MacMillan Publishers.
2011a “The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is it Possible to Block it with a Readmission Agreement?”, EU-US Immigration Systems 2011/14, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
2011b “Turkey and International Migration, 2010”, OECD SOPEMI Report, Koç Üniversitesi, İstanbul.

İçduygu A. and K. Kirişçi

- 2009 *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

İçduygu, A. and D. Sert

- 2012 “Step-by-step Migration through Turkey: From the Indian Subcontinent to Europe”, Migration Policy Centre, CARIM-India Research Report, 2012/14, Thematic Reports, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

İçduygu, A. and Ş. Toktaş

- 2005 *Yurtdışından Gelenlerin Tespitinde Sorunlar*, Türkiye Bilimler Akademisi, Ankara.

IOM (International Organization for Migration)

- 1995 *Transit Migration in Turkey*, Budapest: IOM Migration Information Programme.

Kale, B.

- 2005 *The Impact of Europeanization on Domestic Policy Structures: Asylum and Refugee Policies in Turkey's Accession Process to the European Union*. Yayınlanmamış doktora tezi.

Kaya, İ.

- 2008 “Legal Aspects of Irregular Migration in Turkey”, CARIM Analytic and Synthetic Notes, 2008/73, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

Kirişçi, K.

- 2001 “UNHCR and Turkey: Cooperating for Improved Implementation of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 13(1/2): 71-98.
2002 Justice and Home Affairs Issues in Turkish-European Union Relations, TESEV Publications, İstanbul.
2003 “The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations”, *Turkish Studies*, 4(1): 79-106.
2005 “Friendlier Schengen Visa System as a Tool of Soft Power: The Experience of Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, 7(4): 343-367.
2007 *Border Management and EU-Turkish Relations: Convergence or Deadlock*. European University Institute Research Reports 2007/03.

Ministry of Foreign Affairs

- 2012 Yabancıların tabi olduğu vize rejimi, <http://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>.

Özgür, N. and Y. Özer

- 2010 *Türkiye’de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması*, Derin Yayınları: İstanbul.

Özçürümez, S. and N. Şenses

2011 Europeanization and Turkey: Studying Irregular Migration Policy, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 13(2): 233-248.

Sirkeci, İ.

2009 *Türkiye’de Uluslararası Göç ve Sığınma İstatistiklerinin Geliştirilmesi*. Ankara, Türkiye: Türk İstatistik Kurumu, TİK Matbaası.

Triandafyllidou, A.

2010 *Irregular Migration in Europe*, Surrey: Ashgate.

Tokuzlu, L. B.

2005 The Legal Dimension of Migration, in Philippe Fargues ed., *Mediterranean Migration 2005 Report*, Via delle Fontanelle, European University Institute, RSCAS.

2010 “Burden-sharing Games for Asylum Seekers between Turkey and the European Union”, EUI Working Papers RSCAS 2010/05, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu

2010 Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu, Ortak Basın Bildirisi, 15 Mart 2010, Ankara, <http://www.hyd.org.tr/?pid=788>.

Türkiye İçişleri Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (T.C. İ.B. ve BMMYK)

2005 Sığınma ve Göç Alanındaki ‘AB Müktesebatının’ Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, TİB ve BMMYK, Ankara.

Unutulmaz, K. O.

2006 “International Retirement Migration in Turkey: Case of Alanya”, Unpublished Research Paper submitted to Florence School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Florence.