



Kapadokya Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**GÖÇMENLERE YÖNELİK ENTEGRASYON
POLİTİKALARI: AVRUPA BİRLİĞİ VE ALMANYA
ÖRNEĞİ KAPSAMINDA TÜRKİYE’NİN UYUM
POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Kübra KURTOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2022

GÖÇMENLERE YÖNELİK ENTEGRASYON POLİTİKALARI: AVRUPA BİRLİĞİ
VE ALMANYA ÖRNEĞİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'NİN UYUM
POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kübra KURTOĞLU

Kapadokya Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2022

TEŞEKKÜR

Bu tezin yazılmasını mümkün kılan ve hem teze hem de bana artı değer katanlara teşekkür etmek benim için bir zevktir. Tezin yazım aşamasında tecrübesiyle bana yol gösteren Çankırı Valisi Sayın Abdullah Ayaz'a yürekten müteşekkirim. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi'nin değerli bir akademisyeni olan Prof. Dr. Saniye Dedeoğlu'na göç konusunda bana kazandırdığı geniş ve vizyon açıcı bakış açısından ötürü ayrıca müteşekkirim. Tez çalışmamın her aşamasında yanımda olan ve bana danışmanlık yapan Hocam Dr. Çağdaş Sümer'e ve tez yazım sürecim boyunca beni motive eden Oğuz Vural'a gönülden teşekkürlerimi sunmak isterim.

ÖZET

KURTOĞLU, Kübra, *Göçmenlere Yönelik Entegrasyon Politikaları: Avrupa Birliği ve Almanya Örneği Kapsamında Türkiye'nin Uyum Politikalarının Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir, 2022.

Dünya nüfusunun %3,6'sına karşılık gelecek şekilde bugünün dünyasında yaklaşık 281 milyon uluslararası göçmenin varlığı, göç konusunun devletler nezdindeki önemini vurgulamaktadır. Modern dünyanın bir getirisi olarak insan hareketliliğinin bu denli artması yaşadığımız evreni, küresel bir köye çevirirken göç olgusunun da devletler üzerindeki etki alanını genişletmiştir. Göçün devletler üzerindeki etki alanının doğru yönetilebilmesi için ülkelerin kendi konjonktürel durumlarına göre göçün doğasını da yadsımadan çeşitli politikalar üretmesi gerekmektedir. Bu tezde incelenen entegrasyon politikaları göçün yönetişimi açısından önemlidir. Çalışmada entegrasyon kavramı bireylerin veya grupların ev sahibi ülkede asimile olmadan toplumun bir parçası olabilme kabiliyetlerinin geliştirilmesi olarak açıklanmıştır. Bu açıklama yapılırken ilk olarak Avrupa Birliği'nin entegrasyon konusunda çizmiş olduğu ana hatlar incelenmiştir. Ardından ise Almanya'nın uyguladığı başarılı entegrasyon politikalarının kaynağı açıklanmaya çalışılırken entegrasyon sürecinin çift yönlü bir süreç olduğu belirtilmiştir. Fakat bugün, entegrasyon kavramının kötü bir algıya sahip olması aslında göç-alan ülkede vatandaş ve yeni gelenler arasında çift taraflı bir uyum gerektirdiğinin göz ardı edilmesine sebep olmuştur. Belki de bu sebeple tarihsel olarak kültürel bağlara sahip olduğu bölge halklarına her zaman kucak açan Türkiye, entegrasyon politikaları yerine uyum politikaları uygulamaya karar vermiştir. Çalışmada Türkiye'nin uyguladığı uyum politikaları uluslararası platformdaki entegrasyon anlayışı ile karşılaştırılarak incelenmiş ve çeşitli politika önerileri yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Entegrasyon, Uyum, Göç Politikaları, Avrupa Birliği, Almanya, Türkiye

ABSTRACT

KURTOĞLU, Kübra, *Integration Policies for Migrants: Evaluation of Turkey's Harmonization Policies in the Context of the European Union and Germany*, Master's Thesis, Nevşehir, 2022.

The existence of approximately 281 million international migrants in today's world, which corresponds to 3,6% of the world's population, highlights the importance of migration for states. As a result of the modern world, such an increase in human mobility has turned the universe we live in into a global village, and the phenomenon of migration has expanded the sphere of influence on states. In order to manage the sphere of influence of migration on states correctly, countries should produce various policies according to their cyclical conditions, without denying the nature of migration. The integration policies examined in this thesis are important for the governance of migration. In the study, the concept of integration is explained as the development of the ability of individuals or groups to be a part of the society without assimilation in the host country. While making this statement, first of all, the main lines drawn by the European Union on integration were examined. Then, while trying to explain the source of the successful integration policies implemented by Germany, it was stated that the integration process is a two-way process. However, the bad perception of the concept of integration today has led to the disregard of the fact that it requires a bilateral harmony between the citizen and the newcomers in the immigration-receiving country. Perhaps for this reason, Turkey, which has always embraced the peoples of the region with which it has historical cultural ties, has decided to implement cohesion policies instead of integration policies. In the study, the harmonization policies implemented by Turkey were compared with the understanding of integration in the international platform, and various policy suggestions were made.

Key Words: Integration, Harmonization Policies, Migrants, EU, Germany, Türkiye

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	iv
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	v
ETİK BEYAN	vi
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR DİZİNİ.....	x
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM.....	6
GÖÇÜN TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ENTEGRASYON	6
1.1. GÖÇÜN TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ.....	6
1.1.1. Göç Kavramı.....	6
1.1.2. Göçmen Kavramı.....	10
1.1.3. Uluslararası Koruma Kavramı ve İltica/ Sığınma	11
1.1.4. Mülteci Kavramı	15
1.2. ENTEGRASYON.....	18
1.2.1. Entegrasyon Modelleri	21
1.2.2. Göç ve Entegrasyon İlişkisi/ Mülteciler için Entegrasyon	24
1.2.3. Entegrasyon Göstergeleri	26
2. BÖLÜM.....	29
AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON POLİTİKALARI.....	29
2.1. AVRUPA KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHSEL KÖKENİ.....	29
2.1.1. Avrupa Kavramı	29
2.1.2. Avrupa Birliği'nin Tarihçesi	30

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ VE ENTEGRASYON POLİTİKALARI	35
2.2.1. Avrupa Birliği'nin Göç ve Sığınma Politikaları.....	36
2.2.1.1. Kurucu Antlaşmalarda Göç Yönetimi.....	36
2.2.1.1.1. Avrupa Tek Senedi	36
2.2.1.1.2. Maastricht Antlaşması	37
2.2.1.1.3. Dublin Sözleşmesi	38
2.2.1.1.4. Schengen Antlaşması.....	38
2.2.1.1.5. Amsterdam Antlaşması.....	39
2.2.1.1.6. Nice Antlaşması.....	40
2.2.1.1.7. Tampere Zirvesi.....	40
2.2.1.1.8. Lizbon Antlaşması	41
2.2.1.2. Sığınma Politikaları.....	41
2.2.1.3. Göç Politikaları.....	44
2.2.2. Avrupa Birliği'nin Entegrasyon Politikaları	50
2.2.2.1. Yumuşak Bir Güç Olarak Entegrasyon.....	50
2.2.2.2. Entegrasyon Politikaları	52
3. BÖLÜM.....	61
ALMANYA ENTEGRASYON POLİTİKALARI	61
3.1. GİRİŞ.....	61
3.2. ALMANYA GÖÇ POLİTİKALARININ TARİHİ.....	62
3.3. ALMANYA'DA GÖÇMEN ENTEGRASYONU.....	65
3.3.1. Almanya'nın Entegrasyon Politikalarının Arka Planı	65
3.3.2. Entegrasyon Politikalarının Finansmanı	69
3.3.3. Entegrasyon Politikaları	69
3.3.4. Almanya'da Mültecilerin Entegrasyonu ve İkamet Durumları	71
3.3.5. Barınma ve Mekânsal Entegrasyon.....	72
3.3.6. İş Gücü Piyasası Entegrasyonu.....	73
3.3.7. Eğitim Alanında Entegrasyon	75
3.3.8. Sağlık Alanında Entegrasyon	76
4. BÖLÜM.....	78

TÜRKİYE ENTEGRASYON POLİTİKALARI	78
4.1. TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE GÖÇ HAREKETLERİ	78
4.1.1. Yasal Çerçeve	80
4.2. TÜRKİYE’NİN UYUM POLİTİKALARI.....	84
4.2.1. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı	86
4.2.2. Türkiye’de Yabancıların Kaydı ve Temel Haklara Erişimleri.....	86
4.2.3. Toplumsal Uyum.....	88
4.2.4. Bilgilendirme	89
4.2.5. Eğitim.....	90
4.2.6. Sağlık.....	92
4.2.7. İşgücü Piyasasına Erişim.....	93
4.2.8. Sosyal Yardımlara Erişim	95
4.2.9. Uyum Politikalarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi	96
SONUÇ	98
KAYNAKÇA	103
EK 1. ORJİNALLİK RAPORU.....	113

KISALTMALAR DİZİNİ

AAA: Avrupa Atom Antlaşması

AB: Avrupa Birliği

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğunu

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AT: Avrupa Topluluğu

ATSA: Avrupa Tek Senet Antlaşması

ATS: Avrupa Tek Senedinin

BA: Federal İstihdam Kurumudur

BAMF: Federal Göç ve Mülteci Bakanlığındadır

BM: Birleşmiş Milletler

BMMYK-UNHCR: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğine

CBP: Ortak Temel İlkeler

CEAS: Avrupa İltica Destek Ofisini içeren Ortak Avrupa İltica

CFSP: Avrupa Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası

EURATOM: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu

GAMM: Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım

IOM: Uluslararası Göç Örgütü

IRO: Uluslararası Mülteci Örgütü

MIPEX: Göçmen Entegrasyon Politika Endeksi

MC: Milletler Cemiyeti

NIEM: Ulusal Entegrasyon Değerlendirme Mekanizması

UNDESA: Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı

YUKK: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Bilgi teknolojilerinin ve medyanın hızlı gelişimi; daha düşük maliyetle fakat daha hızlı seyahat edebilme yetisinin artması, küreselleşmenin beraberinde getirdiği birer sonuç olarak dünyayı, Dalglish'in deyiimiyle "küresel bir köye" çevirmiştir (Dalglish, 2006). Günümüzde insanların uluslararası hareketi modern hayatın vazgeçilmez bir parçası veya bir anlamda zorunluluğu olmuştur. Ulaşılabilirlik, doğal bir sonucu olarak insan hareketliliğinin artmasına pek tabii sebep olurken; bir yandan da savaşlar, çatışmalar bu hareketliliğin bir başka ayağını oluşturmıştır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Konseyi'nin ifade ettiği üzere bugün dünya nüfusu 7,7 milyardır (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2019). Dünya nüfusunun %3,6'sına tekabül edecek şekilde bu insanların yaklaşık olarak 281 milyonu uluslararası göçmen statüsündedir. 2020 yılında, yerinden edilmiş kişi sayısı ise 89,4 milyondur. Bu rakamın 26,4 milyonunu mülteciler, 4,1 milyonunu ise sığınmacılar oluşturmaktadır. Ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ise toplamda 55 milyondur ve bu rakamın 48 milyonunu, çatışma ve şiddetten kaçan kişiler oluştururken, 7 milyonunu da afetlerden kaçan mülteciler oluşturmaktadır (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021). Çeşitli nedenlerle insan hareketliliğinin bu kadar yoğun olması, göç hadisesinin sosyoekonomik açıdan önemli sonuçlar doğurmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla bugün politika üreticilerinin göçün doğasını ve giderek değişen kapsamını anlamaları önemlidir. Toplamların büyüyebilmesi, kurumlarının sağlamlaşabilmesi, güvenlik seviyelerinin artırılabilmesi için ülkeler tarafından göç konusunun başarılı bir şekilde yönetilmesi esastır. Bu bağlamda entegrasyon, göçün önemli bir yönü haline gelir. Yönetilemeyen göç dalgaları, sosyal uyuma zarar verdiğinde entegrasyonun tamamlayıcılığının önemi belirginleşir. Uygun entegrasyon politikalarını bulmak, göçten etkilenen tüm ülkeler için zorlu bir süreçtir. Ülkelerin kendilerine uygun entegrasyon politikalarını belirlemeleri, onların ulaşmak istedikleri nihai sonuca bağlıdır ve bu durum ülkeden ülkeye değişir.

Entegrasyon politikaları, ülkeler tarafından göçmenlerin kendi kültürel alışkanlıklarından vazgeçmelerini gerektiren bir “içerme politikası” olarak uygulanabilir. Bu durum genellikle tek taraflı entegrasyon veya asimilasyon olarak adlandırılır. Öte yandan entegrasyon birbirinden uzak kültürel alışkanlıklara sahip çok katmanlı bir toplum da ortaya çıkarabilir ki bu duruma karşılıklı entegrasyon denir. Bununla birlikte entegrasyon hakkında konuşulduğunda, pek çok akademik tanımlama olmasına rağmen, tezin ilk bölümünde de vurgulandığı üzere aslında evrensel olarak kabul edilebilecek spesifik bir tanım henüz yapılamamıştır. Çünkü her ülke, kendi özel durumuna göre entegrasyon politikalarını çeşitlendirebilmekte ve kendisine göre tanımlayabilmektedir. Örneğin, tezin dördüncü bölümünde de açıklandığı gibi Türkiye, yasal olarak entegrasyon kavramını kabul etmemekte ve ülkesinde göçmenlere “uyum” adı altında belli politikalar uygulamaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde de açıklandığı üzere, genellikle entegrasyon bir süreç olarak görülür ve çeşitli boyutları vardır. En azından göz önünde bulundurulması gereken üç boyutu vardır: “sosyal, ekonomik ve kültürel”. Göçmenlerin politik hayata katılımı ise dördüncü boyut olarak görülebilir.

Bu tezin amacı, entegrasyon kavramına Avrupa Birliği’nin bakış açısını, ardından Almanya’nın bu çerçevede uyguladığı politikaları açıklayarak uluslararası platformda entegrasyona dair farklı bakış açılarını vurgulayabilmek ve nihai olarak Türkiye’nin uyguladığı uyum politikalarını bu kapsamda değerlendirerek çeşitli politika önerileri yapmaktır.

Tezin odak noktası, göçmenler için entegrasyon kavramını kullanmayan Türkiye’nin uyguladığı uyum politikalarını, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı’nı baz alarak tartışmak ve bunun yanı sıra AB ve Almanya’nın politika önerilerini, benzer girişimlerin stratejilerini ve göçmenlerin Türkiye’deki bugünkü durumunu dikkate alarak uyum politikalarının etkinliğini değerlendirmektir. Öncelikli amaç, tartışılacak konunun teorik çerçevesini detaylandırmak, yani sırasıyla göç ve entegrasyon kavramları hakkında bilimsel bir söylem

oluşturmaktır. Ayrıca, göçün tarihsel arka planının yanı sıra önemli gelişmeler ve politika uygulamaları tartışılarak Türkiye'deki göç durumuna genel bir bakış sunmak amaçlar arasındadır.

Tartışılacak konu özellikle göçmenler için uygulanan uyum politikalarını hedeflediğinden, kamu söyleminde göç, entegrasyon ve uyum konularının popülerliği göz önüne alındığında, konunun karmaşıklığını netleştirmek amacıyla uyum politikalarının şekillendirildiği eğitim, sağlık, işgücü piyasası gibi temel başlıkların sosyopolitik yönleri ana hatlarıyla belirtilmeye çalışılacaktır. Çalışmada Avrupa Birliği ve Almanya'nın uyguladığı entegrasyon politikaları ile Türkiye'nin uyguladığı uyum politikaları arasındaki farklılıklara özel olarak odaklanıldığı belirtilmelidir. İkinci hedef, Göçmenler için uygulanan uyum politikalarının önemini ve etkililiğini incelemek, olası zorlukları ve gelecekteki perspektifleri analiz etmektir. Türkiye'nin geleneksel bir göç ülkesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda daha geniş kapsamlı ve yenilikçi uyum politikalarına ihtiyaç duyduğu gerçeği yadsınamaz. AB Komisyonu tarafından belirlenen temel entegrasyon ilkeleri ve entegrasyon gündemleri sırasıyla bir referans çerçevesi olarak çalışmada sunulmuştur. Yasal çerçeve, göçmenlerin sosyoekonomik durumu ve karşılaştırmalı bakış açıları incelendiğinde Türkiye'de ekonomik entegrasyonun önemi çalışmanın bir sonucu olarak belirginleşmektedir. Bununla birlikte, göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonuna ilişkin bir model üretilmesi gerekliliği özellikle vurgulanmalıdır. Bu nedenle tez, Türkiye'deki göçmenlerin durumuna ve bir bütün olarak toplum için potansiyel faydalarına da değinmektedir. Özellikle Avrupa Birliği'nin ve Almanya'nın nüfusunun önümüzdeki yıllarda azalma tehdidi ile karşı karşıya kalması ve nüfuslarının giderek yaşlanması, ilerleyen zamanlarda işgücü piyasasındaki bazı sektörlerde sıkıntı yaşayabileceklerinin bir göstergesidir. Görece genç bir nüfusa sahip olan Türkiye için de aynı tehlikeler baş göstermektedir. Dolayısıyla gönüllü veya zorunlu olsun göçmenler ev sahibi toplumların yararlanabilecekleri bir kaynak potansiyeli taşırlar. Bu potansiyelin iyi değerlendirilmesi uygulanacak politikalarla paraleldir.

Tezin temel bilgisini oluşturan teorik bilgiler akademik literatüre, makalelere ve internet yayınlarına dayanmaktadır. Araştırmanın teorik kısmı, bu terimlerin genel tanımlarını ve fikirlerini açıklayarak önemli terminolojileri tartışmayı amaçlamaktadır. Ayrıca çalışma, Türkiye’de göçün tarihsel ve günümüzdeki gelişmelerine özel önem vermektedir.

Birinci bölüm, söz konusu konunun temel olarak anlaşılmasını sağlamak için tartışılan konuya ilişkin temel bilgileri içermektedir. Tezin teorik arka planı olan bu bölüm, sıklıkla kullanılan ve tezin amacı için gerekli olan terimlerin anlaşılmasını sağlamaktadır. Göç ve entegrasyon kavramları bu bölümde açıklanırken temel hedef, olası kavram yanılgılarından kaçınmak ve çalışmanın anlaşılabilirliğini artırmaktır.

Tez, temel olarak dört bölümden oluşmaktadır; ilk bölüm yukarıda da bahsedildiği üzere göç konusundaki terimleri ve tanımları içeren teorik açıklamalardan oluşmaktadır. Bu bölümde, göç ve entegrasyonla ilgili temel bilgiler üzerinde durulmuştur. Entegrasyon kavramına özellikle odaklanılarak, entegrasyonun farklı boyutları ve tanımlamaları incelenmiştir. İkinci bölüm, ilk olarak Avrupa Birliği’nin tarihini, Avrupa kavramını ve Birliğin göç konusundaki politikalarını erken dönemlerden başlayarak açıklar. Ardından Birlikteki göçmenlerin durumları, Birliğin göç ve entegrasyona olan bakış açısı ve üye Devletler için çizilen entegrasyon politikalarından genel hatlarıyla bahsedilir. Göçmenlerin günümüzdeki durumu demografik, sosyoekonomik ve sosyopolitik boyutlarına bakılarak incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise Almanya’nın entegrasyon politikaları ilk olarak ülkenin göç tarihinden ve göçmenlere bakış açısından bahsedilerek açıklanmıştır. Bu bölümde Almanya’nın uyguladığı entegrasyon politikaları barınma, sağlık, işgücü, eğitim gibi başlıklar altında uygulama örnekleri de verilerek izah edilmiştir. Dördüncü bölümde ise entegrasyon kavramını yasal olarak mevzuatına almayan Türkiye’nin uyum politikalarından bahsedilmiştir. Avrupa Birliği’nin ve Almanya’nın uyguladığı entegrasyon politikalarının incelenmesi, Türkiye’nin kendisine özgü kurguladığı

uyum politikalarının geliştirilmesine katkı sunacağı düşünüldüğünden sonuç kısmında ise genel bir değerlendirme yapılmıştır.

1. BÖLÜM

GÖÇÜN TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ VE ENTEGRASYON

Bu bölümde, toplumların yapısını kültürel, politik, ekonomik ve sosyal yönden etkileyerek yeniden şekillendiren ve ülkelerin nüfus bileşenlerini derinden etkileyebilecek bir ivmeye sahip göç olgusu ve göçle alakalı temel kavramlar tanımlanacak, ardından ise entegrasyon kavramı açıklanacaktır.

1.1. GÖÇÜN TEMEL KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Castles ve Miller'ın "Göçler Çağı" olarak tanımladığı 20. yüzyılda, nüfus hareketliliğinin artması sebebiyle, göç olgusu popüler bir kavram olarak günlük hayatın pek çok aşamasına dahil olsada, aslında modernizmin icat ettiği bir kavram olarak literatüre girmemiştir. Göçler, ilk çağlardan bugüne insanlık tarihinin bir parçası olmuştur (Castles & Miller, 2008). Semai dinlere inanlara göre insanlık tarihi, Âdem ve Havva'nın cennetten yeryüzüne göç edişi ile başlamış ve ilk kez göç olgusu da insanoğlunun zihninde bu şekilde yer etmiştir. Bu başlık altında ilk olarak, göç kavramının ne olduğu ve ardından göçle alakalı temel kavramlar açıklanacaktır.

1.1.1. Göç Kavramı

Karpat tarafından en yalın haliyle göç kavramı, sosyoekonomik, kültürel ve siyasi boyutları içermeyen teknik anlamıyla, asıl yerden ulaşmak istenilen yere hareket olarak tanımlanmıştır (Karpat, 2003). Günümüzde göç kavramı ile ilgili insanoğlunun kafasında pek çok zihinsel kayıt mevcut olsada, bilimsel açıklamalar bir kenara bırakıldığında; yıllardır belki de en çok duyulan "bilindiği gibi göçebe Türk toplumu..." cümlesi, tarihsel hafızanın ana karakteristik yapısının göç kavramı ile birlikte şekillenmesinde, büyük bir rol oynamıştır (Ayan, 2021). Bu sebeple göç kavramını doğru şekilde tanımlamak ve anlamak, hayati bir önem taşımaktadır. Zira Karpat'ın da dediği gibi "Bugün dünyadaki devletlerin

büyük bir bölümü, göçlerin getirdiği insanlar veya onların ahfadı tarafından kurulmuştur” (Karpas, 2003).

Yukarıda da bahsedildiği üzere, yeni bir kavram olarak görülmeyen göç olgusunun temelinde, yüzyıllardır süregelen çatışma ve zulümden kaçma ihtiyacı, başka bir yerde yeni ve daha iyi fırsatlar bulma arzusu gibi sebepler yatmaktadır. Özellikle 2. Dünya Savaşı’ndan sonraki yıllarda, göç dünyanın pek çok bölgesini de kapsayacak şekilde küresel bir nitelik taşımaya başlamıştır. Teknolojik gelişmeler sayesinde, ülkeler arasında hareket etme imkanlarının kolaylaşması, bu dönüşümün temel itici gücü olmuştur. Sınır aşan insan hareketleri, ilk çağlardan bu yana insanları ve toplulukları şekillendirirken, son yıllarda ayırt edici bir unsur olarak kabul edilmesinin sebebi, Castles ve Miller’ın da belirttiği gibi bu hareketliliklerin küresel kapsamından, yerel ve uluslararası politikadaki merkeziyetinden, ekonomik ve sosyal sonuçlarından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, bu hareketliliklerin, milyonlarca insanın yaşamını hızlı bir şekilde etkileyebilmesi ve karşı konulamaz bir şekilde devletlerin ve toplumların kaderini birlikte şekillendirebilmesi de bir başka sebeptir (Castles & Miller, 2008).

Literatürde göçle ilgili ilk bilimsel makale olarak bilinen “Göç Kanunları” isimli çalışmayı İngiliz coğrafyacı Ernst Georg Ravenstein (1843-1913) kaleme almıştır. (Yalçın, 2004). 1885 tarihli bu makalede Ravenstein tarafından hem ulus içindeki hem de ülkeler arasındaki göç kalıpları açıklanırken aynı zamanda bugünkü göç yasalarının ana hatları da çizilmiştir. Ravenstein’in temel yasaları ve daha sonra onun çalışmasından türetilen ek yasalar, günümüzdeki pek çok ciddi göç modeline öncül olmuştur. Ravenstein ilhamını, kendi deyimiyle “*Göçün belirli bir yasa olmadan devam ettiğini*” söyleyen İngiliz epidemiyolog Dr. William Farr’dan (1807-1883) almıştır (Ravenstein, 1885). Onun göç modelinin temelini, “*içine çekme*” (absorption) ve “*dağılma/ayrılma*” (dispersion) olarak adlandırdığı iki kavram oluşturmaktadır. Ravenstein, göçü içine çeken bölgelerin ticaret ve sanayinin başlıca merkezleri olduğunu söylemiş; göç vermesi sebebiyle dağılan bölgelerin ise genellikle tarımsal bölgeler olduğunu vurgulamıştır. (Ravenstein, 1885). Bu anlamda Ravenstein’a göre göçü etkileyen temel unsurlar, ekonomik nedenler ve mesafedir. Ayrıca göç olumsuz iklim koşulları, yüklü miktarda alınan

vergiler, çevre baskısı gibi farklı sebeplerden kaynaklanmakla beraber, göçe tesir eden ana unsur bireylerin mali açıdan refah seviyelerini artırma arzusu ile sanayi ve ticaret alanlarında merkez konumuna gelen yerlerdeki işverenlerin ücretli emek talep etmesidir. (Dedeoğlu & Ekiz Gökmen, 2020).

Geçmişten günümüze göçün tanımı, nedenleri ve göç süreçlerinin yönetimi üzerine önemli bir literatürün ortaya çıktığı görülmektedir. Göç olaylarının kesintisiz bir biçimde süreklilik arz etmesi ve her bir göç olayında yeni ve özgün koşulların kendini göstermesi göç kavramının tanımının ve içeriğinin değişmesine yol açmaktadır. Bu nedenle ki literatürde pek çok göç tanımına rastlamak mümkündür.

Göç çalışmalarında sıklıkla atıf yapılan kaynaklardan birisi olarak “A Theory of Migration” isimli makalede Lee; göçü, yerleşim yerinin sürekli veya dönemsel değişimi olarak tanımlamıştır (Lee, 1966). Bu tanımlamada, göç hareketinin mesafesine, gönüllü veya gönülsüz yapılışına dair ayrımlar mevcut değildir. Bunun yerine, göç hareketinin, kısa veya uzun olmasının ya da kolay veya zor olmasının önemli olmadığını söyleyip, göçü geniş bir şekilde yorumlamayı tercih etmiştir. Lee’nin bu tanımlamada dikkat çekmeye çalıştığı şey, her göç eyleminin bir başlangıç noktasının, bir de varış noktasının olduğu, başlangıç ve varış noktası arasında ise engellerin bulunduğu gerçeğidir. Lee, son olarak, göç etme kararını; “başlangıç noktasındaki alanın yani orijin noktasındaki faktörlerin, varış noktasındaki faktörlerin, araya girecek olan engellerin ve kişisel faktörlerin” belirlediğini söylemiştir (Lee, 1966). Lee’nin bu tespitlerinin, Ravenstein’in göç alan ve göç veren merkezlerin özelliklerini tanımladığı görüşleriyle paralel olduğu söylenebilir.

Petersen ise, göçü beş tipolojiye ayırarak incelemiştir; “İlkel Göçler (Primitive Migration), Zorlama Göçler (Forced Migration), Yöneltilmiş Göçler (Impelled Migration), Serbest Göçler (Free Migration) ve Kitlesele Göçler (Mass Migration)” (Petersen, 1958). Petersen’in beşli ayrımı detaylı bir şekilde incelendiğinde, aslında göçün iki ana kavram üzerinde tasnif edilebileceği

görülür. Yalçın'a göre bu beş tipoloji, "gönüllü ve zorunlu göç" başlıkları altında toplanabilir. Bu sınıflama doğrultusunda gönüllü göçte, göçün başlangıcından sonuna kadar göç iradesi bireydedir. Bir başka deyişle yer değiştirip değiştirmeme özgürlüğü kişiye aittir. Zorunlu göçte ise iki farklı durum söz konusudur. İlki, resmi otoritenin (devlet gibi) denetiminde gerçekleşen kontrollü yer değiştirmedir. Diğer ise savaş, çatışma, şiddet gibi etkenlerin yarattığı olumsuz durumdan kurtulmak için göç etme iradesi olmadan gerçekleştirilen gönülsüz yer değiştirmedir (Yalçın, 2004). Bartram, Poros ve Monforte ise zorunlu göçü; "ekonomik bunalımlardan şiddet bazlı uyuşmazlıklara kadar uzanan çeşitli durumların ortaya çıkardığı, kişilerin yaşam mücadelelerine veya refah seviyelerine yönelik baskı ve tehdit unsurlarının sonucunda gerçekleşen bir eylem" (Bartram, Poros, & Monforte, 2017) olarak tanımlar. Burada ayırıcı unsur zorlama unsurudur.

Aslında göç çeşitlerini tanımlamadan önce, göç kavramını temelde coğrafi bir olgu olarak gören Bartram, Poros ve Monforte, göç olgusunu; "insanların bir ülkeden başka bir ülkeye sâri veya temelli yerleşmesi, en azından kişilerin mevcut ikametlerinden daha uzakta bulunan yeni bir yerleşim yerine hareket etmeleri" (Bartram, Poros, & Monforte, 2017) olarak tanımlamıştır. Uluslararası Göç Örgütü de benzer şekilde göç kavramını, coğrafi açıdan *"Bir kişinin veya topluluğun uluslararası bir sınırı geçmesi veya bir Devlet içinde yer değiştirmesi; süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleri"* (Göç Terimleri Sözlüğü, 2022) olarak tanımlamıştır. Tanıma göre bu nüfus hareketlilikleri, aile birleşimi talebinde bulunan kişileri, mültecileri, ekonomik sebeplerle göç etmek zorunda kalanları ve yerinden edilmiş kişileri de kapsar.

Göç alanı, zengin bir literatür ağına sahip olduğu için konu ile ilgili pek çok tanımlama yapılmıştır; ancak genel kanı göç tanımlaması yapılırken "yer değiştirme" unsurunun merkeze alınmasıdır. O halde göç nedir diye sorulduğunda, kapsayıcı bir tanımlama yapılmak istenilirse, göçün bireysel veya mali, ekolojik, politik sebeplerle bir noktadan başka bir noktaya yapılan uzun, orta veya kısa süreli kalıcı yerleşme veya geriye dönüş amacı taşıyan sosyal, kültürel

fakat aynı zamanda fiziki olarak “yer değiştirme” unsurunu da beraberinde getiren bir eylem olarak tanımlandığı söylenilebilir (Yalçın, 2004).

Göç kavramı tanımlanırken vurgulanan “yer değiştirme” unsuru, eğer meşru yollardan süreli bir konaklama şeklinde gerçekleştirilirse “düzenli göç”; ancak süreç, hukuki sınırlar zorlanarak veya çığnenerek yürütölmeye çalışılırsa ve ölkeler tarafından dizayn edilen yasal prosedürlerin dışına çıkılırsa “düzensiz göç” oluşmuş olur (Sirkeci, 2019). Uluslararası Göç Örgütü düzenli göçü, “*Menşee ölkeden çıkışı ve ev sahibi ölkeye seyahati, transit geçişi ve girişi düzenleyen kanun ve yönetmeliklere uygun olarak insanların olağan ikamet yerinden yeni bir ikamet yerine gitmeleri*” olarak tanımlarken; düzensiz göçü, “*gönderen, transit ve kabul eden ölkelerin düzenleyici normlarının dışında kalan hareketlilikler*” (Göç Terimleri Sözlüğü, 2022) olarak tanımlamıştır. İçerisinde pek çok anlam barındıran göç kavramı nihai olarak, göç veren ve göç alan ölkelerdeki toplumun tamamını etkileyen, toplumsal değişimlere neden olan kolektif bir eylem olarak, kendi karmaşık dinamiklerini de içerisinde barındıran ve çeşitlendiren bir süreç olarak tanımlanmalıdır (Castles & Miller, 2008).

Son olarak, göç kavramı literatürdeki çeşitli tanımlamalarla açıklanmaya çalışılırsa, Massey ve arkadaşlarının ileri sürdüğü, özellikle uluslararası göçün sosyal bilimciler tarafından tanımlanırken kullanılan teorik kavramlarının, öncelikle endüstriyel çağda şekillendirildiğini, kendisine özgü ekonomik düzenlemeleri, sosyal kurumları, demografiyi ve siyaseti içinde barındırdığı fikrinin belirtilmesi, kavramın anlaşılması açısından faydalı olacaktır (Massey, Arango, Kouaouci, Pellegrino, & Hugo, 1998). Çünkü göç, kavramsal olarak pek çok tanımlamaya maruz kalsa da toplumsal varoluşun tüm boyutlarını kapsar ve disiplinler arası bir bakış açısına ihtiyaç duyar (Brettell & Hollifield, 2014).

1.1.2. Göçmen Kavramı

Göç olgusu tanımlanırken göçmen kavramı, basitçe “göç eden kişi” olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası platformda göç istatistiklerinden bahsedilirken göçmen kavramı, genellikle göç eden kişilerin tümünü kapsayıcı şekilde

kullanılmaktadır (Erbaş & Alioğlu Türker, 2019). Bu hesaplama ile bugün dünya nüfusunun %3,6'sı uluslararası göçmen olarak kabul edilmektedir. (McAuliffe & Triandafyllidou, 2021).

Uluslararası Göç Örgütü göçmen kavramını (migrant); “*Uluslararası ölçekte evrensel olarak kabul edilmiş bir göçmen tanımı bulunmamaktadır. Göçmen terimi genellikle, bireyin göç etme kararını, zorlayıcı dış faktörlerin müdahalesi olmaksızın kendi özgür iradesiyle ve ‘kişisel uygunluk’ sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar şeklinde anlaşılmıştır. Dolayısıyla bu ifade, maddi ve sosyal koşullarını iyileştirmek ve kendileri ve ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye hareket eden kişiler ve aile fertleri için geçerli kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler göçmeni, sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlar. Bu tanım kapsamında, turist veya iş adamı statüsüyle daha kısa sürelerde seyahat eden kişiler göçmen olarak değerlendirilmemektedir. Ancak yaygın kullanım, tarım ürünlerinin ekimi veya hasadı için kısa sürelerde seyahat eden mevsimsel tarım işçileri gibi kısa dönemli göçmenlerin bazı türlerini de kapsar*” (Göç Terimleri Sözlüğü, 2021) şeklinde tanımlamıştır.

Yukarıda yapılan tanımlamadan da anlaşılacağı üzere, bugünlerde, göçmen ve mülteci kavramı pek çok kişi tarafından aynı anlamda kullanılsada, literatürdeki anlamları farklıdır. Göçmenler, mültecilerin aksine, doğrudan bir eziyet veya ölüm korkusu sebebiyle değil, yaşamlarını iyileştirmek için eğitim maksadıyla, aile birleşimi için veya iş bulma amacıyla yer değiştiren kişilerdir. Göçmenler evlerine dönmek istediklerinde, mülteciler gibi engellerle karşılaşmazlar. Evlerine geri dönmeyi seçerlerse, hükümetleri tarafından korunmaya devam ederler (Edwards, 2022). Ancak göç, durağan bir süreç değildir ve göç tecrübesi başlangıç noktasından göç yolculuğuna; bir veya birden fazla varış noktasında farklı biçimlere bürünebilir (Erbaş & Alioğlu Türker, 2019).

1.1.3. Uluslararası Koruma Kavramı ve İltica/ Sığınma

Mültecilerin korunmasına yönelik uluslararası rejim doğmadan çok önce, devletlerin uygulamalarında, bir uluslararası kurum olarak ilticanın, dini ve tarihsel kökenlerine ulaşılabilir. Tarihsel olarak uzun yıllardır bilinen ve uygulanan çok eski bir kurum olarak ilticanın önemi ise, yüzyıllardır hukukta ve uygulamada

bilindiği anlamının çok ötesinde aranmalıdır. Öyle ki iltica kavramının kökenine hem bireysel hem de toplumsal davranışların, en eski normlarında rastlanabilir. Gerçekten de ilticanın normatif karakterinin kanıtına, insanlığa ve adaletsizliğe karşı ilahi korumaya yönelik bir çağrı olarak ilk kez, dini emirlerin doğasında rastlanmaktadır. Her üç tek Tanrılı din, mensubu olanlara, zaman içinde iltica hukuku ve pratiğinin tarihsel ve antropolojik arka planını oluşturan, yabancılara karşı konukseverlik ve onları koruma görevi gibi çeşitli sorumluluklar yüklemiştir. Gil-Bazo, tarihsel varoluşunu bu kadar eskide aradığı iltica kurumunu, “Bir devletin kendi topraklarında veya bazı organlarının kontrolü altındaki başka bir bölgede, baskı ve zulümden kaçarak kendisine sığınmak için gelen kişilere verdiği bir koruma hakkı” olarak tanımlamıştır (Gil-Bazo, 2015). Modern hukuk sisteminde de dokunulamaz olana atıfta bulunduğu için, daha yüksek bir makam tarafından koruma/ korunma güdüsü olarak iltica kavramının bir koruma hakkı olarak uygulanışına ise Gil-Bazo, eldeki veriler doğrultusunda uluslararası hukuk açısından ilk antlaşma olarak kabul edilen Kadeş Barış Antlaşmasında rastlamıştır. M.Ö. 13. yüzyılda imzalanan antlaşmanın hükümlerine göre bu hak, “iki egemen güç arasındaki nüfus mübadelesi, ancak bireyler ve aileleri cezaya maruz bırakılmadığı takdirde gerçekleşebilir” şeklinde yansımıştır (Gil-Bazo, 2015).

Pazarıcı, “eski adıyla iltica” diyerek sığınmayı; “*Bir kişinin uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini çeşitli baskılar ya da ayrımcı yasal kovuşturmalar nedeniyle terk ederek, yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciliği ya da konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçaklarına girmesini ve bu devletin korumasını araması*” (Pazarıcı, 2019) şeklinde tanımlamıştır. İlticanın, bir başka deyişle sığınma eyleminin kökeni, yukarıda bahsedildiği gibi binlerce yıl öncesine dayandırılırsa, Odman’a göre; “Sığınma sorunu özellikle 1912 yılında gerçekleşen Balkan Savaşı, 1914-1918 yılları arasındaki Birinci Dünya Savaşı ve 1917 Rus İhtilali sırasında meydana gelen milyonlarca kişinin dahil olduğu göç olayları sonucu, büyük bir insanlık sorunu olarak ortaya çıkmıştır” (Odman, 1995).

Daha önce de açıklandığı üzere, iki Dünya Savaşı sonrası oluşan sorunlara çözüm bulmak amacıyla kurulan Birleşmiş Milletler, “İnsan Hakları Evrensel

Beyannamesi'ni" kabul etmiştir. 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen Beyannamenin 14. maddesi *"herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır"* diyerek, sığınma hakkını uluslararası platforma taşımıştır (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 2021).

Son olarak Uluslararası Göç Örgütü (IOM), sığınma (asylum) terimini *"Bir Devletin geri göndermeme (non-refulman) ilkesi ve uluslararası veya ulusal düzeyde tanıdığı mülteci haklarına dayalı olarak topraklarında verdiği bir koruma türüdür. Vatandaşı olduğu veya ikamet ettiği ülkede koruma sağlanamayan, bilhassa ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle zulüm görmekten korkan kişiye verilir"* (Göç Terimleri Sözlüğü, 2022) şeklinde tanımlamıştır.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 6. paragrafında *"Herkesin, nerede olursa olsun, hukuksal kişiliğinin tanınması hakkı vardır"* (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 2022) denilmiştir. Bu hüküm gereğince devletler, kendi toprakları dışında bir ülkede zulüm veya baskıya uğrama korkusu ile güvenlik arayışında olan kişilere, çağdaş hukukun bir gereği olarak mülteci hakkı kadar güçlü olmasa da bazı haklardan yararlanma hakkı vermek durumundadırlar. Burada kastedilen, Aybay'ın, *"uyrukluğunda bulunduğu ülke dışındaki bir ülkede fiilen bulunan ve "mülteci" olarak kabul edilmesi için bir devletin yetkili makamlarına ya da Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğine (BMMYK-UNHCR) başvurmuş olup, işlemlerinin tamamlanmasını bekleme durumunda olan kişiler"* (Aybay, 2010) diyerek tanımladığı, sığınmacı olma hakkıdır. Ancak, sığınma talebinin olumsuz neticelenmesi durumunda kişiler ülkeyi terk zorundadırlar. Bu kişilere herhangi bir sebeple ülkede kalma izni verilmez ise artık ülkede bulunuşları kanuna aykırı olacağı için bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler. (Göç Terimleri Sözlüğü, 2022).

Mülteci tanımı, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesince net bir şekilde yapılmıştır; ancak aynı sözleşmede sığınmacı kavramı tanımlanmamıştır. Yalnızca sözleşmenin başlangıç kısmında sığınma hakkına değinilerek; *"Sığınma hakkını tanımanın, bazı ülkelere son derece ağır yük yükleyebileceği ve uluslararası kapsamı ile niteliği Birleşmiş Milletlerce kabul edilmiş bulunan bir sorunun, uluslararası iş birliği olmaksızın tatmin edici bir şekilde çözümlenemeyeceği dikkate alınarak"* bir mülteci tanımlaması yapılmıştır. İlgili sözleşmenin 1. maddesinde, *"1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi"*

düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle , yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır” hükmü yer almaktadır (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, 2022). O halde mülteci, sığınma başvurusunda bulunmuş kişinin hukuki statü kazanmış hali olarak tanımlanabilir.

Modern hukukun bir gereği olarak sığınma hakkı İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde temel bir hak olarak belirtildikten sonra 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nin 31. maddesince *“Taraf Devletler, hayatlarının veya özgürlüklerinin madde 1’de gösterilen şekilde tehdit altında bulunduğu bir ülkeden doğrudan gelerek izinsizce kendi topraklarına giren veya bu topraklarda bulunan mültecilere gecikmeden yetkili makamlara başvurarak yasadışı girişlerinin veya bulunuşlarının geçerli nedenlerini göstermeleri koşuluyla, yasadışı yollardan girişleri veya bulunuşlarından dolayı ceza vermeyeceklerdir” ve “Taraf Devletler, bu mültecilerin hareketlerine gerekli olanların dışında kısıtlama uygulamayacaklardır ve bu kısıtlamalar ancak, ülkedeki statüleri belirleninceye veya bir başka ülkeye kabulleri sağlanıncaya kadar uygulanacaktır. Taraf Devletler, bu mültecilerin diğer bir ülkeye kabullerini sağlamak için makul bir süre ve gerekli bütün kolaylıkları sağlarlar” (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, 2022) şeklinde açıklanmıştır.*

Bu maddelerden de anlaşıldığı üzere sığınma kavramı BMMYK tarafından mülteci statüsü verilene kadar vatandaşı oldukları ülkeden ayrılan kişiler için kullanılmaktadır. Temel bir insan hakkı olarak ülkesini terk eden kişileri geri göndermeme ilkesi, pek çok ülkenin anayasasınca tanınsa bile birtakım sorunları da beraberinde getirmektedir. Öyle ki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesini coğrafi çekince ile tanıyan Türkiye, yalnızca Avrupa ülkelerinden gelen kişilere mülteci statüsü vermektedir. Suriye başta olmak üzere pek çok Ortadoğu ülkesindeki savaştan, siyasi baskıdan, yoksulluktan kaçan kişiler Türkiye’ye sığınmaktadır. Türkiye münferit olarak veya toplu şekilde gerçekleşen bu sığınma sorunu karşısında kendi mevzuatını yenilemiş ve coğrafyasına uygun şekilde sığınma hakkını ve uluslararası hukukta kullanılan sığınmacı kavramını revize etmek durumunda kalmıştır. Çünkü, BMMYK Türkiye’deki sığınmacıları, üçüncü ülkelere yerleştirme konusunda istenilen performansı yakalayamamıştır.

Türkiye'nin kavramları kendi hukukuna göre revize etmiş hali dördüncü bölümde açıklanacaktır.

1.1.4. Mülteci Kavramı

Mülteci kavramının kökeni, M.Ö 2000'li yıllara kadar dayanmaktadır (Odman, 2020). Mülteciler, tarih boyunca var olmalarına rağmen, uluslararası toplumun mültecilere koruma sağlama ve mülteci sorununa çözüm bulma farkındalığı, 1920'de kurularak, bugünkü Birleşmiş Milletlerin temelini atan Milletler Cemiyetince, 1921'de kurulan Rus Mültecilere yönelik Yüksek Komiserlik Ofisine, Norveç asıllı bilim adamı ve diplomat Fridtjof Nansen (1861-1930) adlı ilk yüksek komiserin seçilmesiyle başlar. Nansen, 1917 Rus Devrimi nedeniyle mülteci olmuş insanların, gittikleri ülkelerde nüfus cüzdanı ve seyahat belgeleri alarak, hukuki statülerini belirginleştirmeye çalışmıştır (Feller, 2001). Nansen tarafından ve onun ardından gerçekleştirilen pek çok düzenleme ulus üstü bir yapıyı kurmaya yetmemiş, daha çok karşılaşılan sorunlar doğrultusunda, belli gruplara yönelik koruma politikaları türetilmiştir. Dolayısıyla o dönemde, evrensel bir mülteci tanımı yapılamamıştır. Fakat, bu insanların insan hakları ihlallerinin kurbanları olduğu fikri, yerleştirilmiştir. İki savaş arası dönemde gerçekleşen nüfus hareketleri, geçici çözümlerle ve oluşturulan geçici kurumlarla çözülmeye çalışılsa da 2. Dünya Savaşı'nın sonlarına doğru, milyonlarca insan yerinden olmuştur. 1945 yılında hazırlanan bir raporda, 2. Dünya Savaşı'nda Avrupa'daki göç durumu "gözlerimizin önünde gerçekleşen, tarihteki en büyük nüfus hareketlerinden birisidir" (Loescher, 1996) şeklinde ifade edilmiştir.

2. Dünya Savaşı'ndan sonra, Batılı güçler ile Sovyetler Birliği arasındaki ilişkiler hızla bozulmuş, Batı'da, savaş sonrası ülkesine geri dönmek istemeyen veya geri dönme konusunda tereddüt eden mülteciler sorunu oluşmuştur. Bu koşullar altında dünya barışını ve düzenini sağlamak, ülkeler arası güvenliği yeniden inşa etmek, toplumlararası iş birliğini artırmak için 1945'te Birleşmiş Milletler kurulmuştur. Cemiyet kurulduktan sonra, mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin durumunu belirginleştirme çalışmaları, Doğu ve Batı ülkeleri arasında, BM oturumlarında tartışılan en önemli konulardan birisi haline gelmiştir. Konunun

özü ise, insanların yaşamak istediği yeri seçme, baskıdan kaçma ve kendi fikirlerini ifade etme hakkıyla ilgili olmuştur (Loescher, 1996).

Tüm bu konular hararetli bir şekilde tartışılırken Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO) 1946 yılında kurulmuştur. IRO mülteciyi, ülkesine geri gönderilmek istenilen kişilerin “ırk, din, milliyet veya siyasi görüşler nedeniyle makul gerekçelere dayanan zulüm ve zulüm korkusu” olan “veya örgüt tarafından geçerli olarak değerlendirilen siyasi nitelikte itirazı olan kişiler” olarak tanımlamıştır (Loescher, 1996). Bu tanımlamadan önce hükümetler veya uluslararası kuruluşlar mülteciyi belirli gruplara göre ele almakta iken bu tanımlama ile mülteci kavramı ilk kez bir gruba değil bireye bağlı hale getirilmiştir. Bu sonuç, çok önemli bir eşik olarak görülebilir. Çünkü Loescher’in de bahsettiği gibi, 20. yüzyıldan önce kendileri ile benzer jeopolitik, dini ve ideolojik görüşlere sahip insanlara sığınma hakkı veren imparatorluklar; mültecileri, sahip oldukları geniş toprak parçaları, doğal kaynaklar ve nüfuslarının yanında, yükümlülükten çok varlık olarak görmekteydiler (Loescher, 1996). Dolayısıyla bu sonuçla birlikte zenginlik ve güç göstergesi olarak görülen mültecilerin, günümüzde korunmasının esasen hayır işi olmaktan ziyade, bir insan hakkı meselesi olarak görülmeye başlaması önemli bir adımdır (Feller, 2001).

Mülteci kavramının süreç içerisinde, birey üzerinden tanımlanmasının izleri, Birleşmiş Milletler’in 1948’de kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin ilk hükmünde görülebilir. Buna göre; *“Bütün insanlar onur ve haklar bakımından eşit ve özgür doğarlar. Akıl ve vicdana sahiptirler, birbirlerine karşı kardeşlik anlayışıyla davranmalıdırlar”* (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 2022). Bu madde temel insan haklarının kazanılmasında ve devletlerin kendi vatandaşı olsun olmasın kişilere davranış biçimlerinin nasıl olması gerektiği konusunda büyük bir dönüşüm yaratmıştır.

Bartram, Poros ve Monforte’nin mülteci tanımlamasına bakıldığında, işkence, savaş, tehdit, baskı gibi insan hayatını tehlikeye atan faktörler sebebiyle uluslararası koruma talebinde bulunmak için ülkesini terk etmek zorunda kalan göçmenler, mülteci olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca bahsedilen sebepler kişilerin

mevcut durumlarında bozulmalar yarattığı için pek çoğu göçe maruz kalmaktadır (Bartram, Poros , & Monforte, 2017).

Mülteci sorununa kalıcı bir çözüm bulabilmek için 14 Aralık 1950'de Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. Uluslararası koruma sağlama amacı taşıyan kurum Birleşmiş Milletler tarafından kurulmuştur. Beraberinde, bugünkü mülteci hukukunun temelini oluşturan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (Cenevre Sözleşmesi) kabul edilmiştir. Sözleşmeye göre mülteci tanımı; *“1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır”* (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, 2022) şeklinde kabul edilmiştir .

Tanımlamada da görüldüğü üzere sözleşme, bölgesel çözümlere yönelik hazırlandığı için, metindeki “Avrupa’da 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olayları” kapsayacak hükmü, sözleşmeye coğrafi ve zamansal bir sınırlama koymuştur. Ancak bu durumun sürdürülebilir olmadığı anlaşıldığı için 1967 yılında imzalanan Ek Protokol ile bu sınırlamalar kaldırılmıştır (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü, 2022).

Mülteci kavramı uluslararası bir koruma statüsüdür. Bu statü Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komitesi tarafından, aşağıdaki tanımlamayı haiz kişilere verilir; *“İrki, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyenler”* (Uluslararası Göç Terimleri Sözlüğü, 2021). Bu tanım doğrultusunda söylenilebilir ki; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, mülteci statüsünün Cenevre Sözleşmesi üzerinden kurulmasına olanak tanıyarak göçmen, mülteci, sığınmacı gibi kavramları net bir şekilde birbirinden ayırmıştır.

1.2. ENTEGRASYON

Entegrasyon kavramının kökeni, modern sosyolojinin kurucusu olarak bilinen Emile Durkheim'in sosyolojik geleneği ile uyumlu olacak şekilde toplumsal bütünleşme fikrine kadar uzanır (Tosun, 2022); (Durkheim, 1893). Toplumların, farklılıkları ve çatışmaları aşan bir düzene olan ihtiyaçları, entegrasyona dayalı bir uyumu ve sosyal olarak kapsayıcı bir bütünleşme arzusunu beraberinde getirir. Chicago Okulu bu bütünleşme arzusu neticesinde entegrasyonun kullanımını, kamu politikaları için kavramsal bir çerçeve haline getirerek popülerleştirmiştir. Ancak Okul, entegrasyonu daha çok asimilasyon anlamı ağır basacak şekilde kullanmıştır (Favell, 2001). 1930'lu yıllarda Chicago Okulu tarafından popülerleştirilen entegrasyon kavramı, sonraki yıllarda göç olgusuyla birlikte, politik tartışmaların temelinde yer almaya devam etmiştir. Pek çok kişi ve kurum tarafından çeşitli tanımlamaları yapılan kavram üzerinde, bugün hala net bir uzlaşa yakalandığı söylenemez. Bu çalışmada, entegrasyon çift taraflı etkileşimi gerektiren bir süreç olarak görüldüğü için asimilasyon olarak yorumlanmamıştır.

Farklı ülkelerde ve bağlamlarda farklı kullanılan entegrasyon terimi, IOM tarafından *"göçmenlerin hem birey hem de grup olarak toplumun bir parçası kabul edildiği süreç"* olarak tanımlanmaktadır. IOM'a göre entegrasyon, *"genellikle göçmenler ve ev sahibi toplumlar arasındaki iki yönlü sürece atıfta bulunur. Ev sahibi toplumların göçmenleri kabul konusundaki gerekli somut koşulları, ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Entegrasyon ile her zaman daimî yerleşimin kast edilmesi gerekmez. Ancak göçmenlerin ve ev sahibi toplumların haklarına ve yükümlülüklerine, farklı türde hizmetlere ve iş gücü piyasasına erişime, göçmenleri ve ev sahibi toplulukları ortak bir amaç için bir araya getiren temel değerlerin tanımlanmasına ve bunların gözetilmesine ilişkin hususlara işaret eder. Yerel entegrasyon mültecilerin içinde bulundukları sorunlu duruma önerilen üç kalıcı çözümden"* birisidir (IOM, 2013).

Entegrasyon politikalarının özellikleri detaylı bir şekilde incelenmeden önce, kavramın belli tanımlamalarının yapılması gerekir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin 2020 Küresel Eğilimler Raporunda entegrasyon, -yukarıda bahsedilen üç kalıcı çözümden mültecilerin ülkelerine geri dönüşü (returns) ve güvenli bölgeye yeniden yerleştirilmeleri (resettlement) politikalarından sonra-

mültecilerle ilgili öngörülebilir ve kalıcı çözümlerden birisi olarak görülmüş ve hem ev sahibi ülkenin vatandaşları hem de mülteciler için eşit derecede önemli kültürel, ekonomik, sosyal ve yasal boyutları içeren karışık fakat kademeli bir süreç olarak tanımlanmıştır. Entegrasyon her zaman daimî yerleşim tarzını kastetmese de, zamanla bu süreç kalıcı oturma hakları, vatandaşlık gibi yurttaşlık haklarının kazanımına yol açabilir. Buradaki amaç ise, entegre edilecek mültecilerin sürdürülebilir geçim kaynaklarına sahip olabilmeleri, ev sahibi ülkenin ekonomik yaşamına katkıda bulunabilmeleri ve ayrımcılığa veya herhangi bir sömürüye maruz kalmadan, ev sahibi ülkede refah içerisinde yaşamlarının sağlanabilmesidir (UNHCR The UN Refugee Agency, 2022).

Pek çok göçmen, hedef ülkeye varıştan sonra kendisi ve ailesi için “güvenli bir yer” arar. Onlar için güvenli bir yer, ev ve iş bulabilecekleri, gelir elde edebilecekleri ve çocukları için okul ile sağlık tesislerine erişim konusunda zorluk çekmeyecekleri bir yer demektir. Ayrıca bu yer, ev sahibi toplumun kurumlarını tanıyabilmeleri, kullanabilmeleri ve kültürel özgünlüklerinde tanınabilmeleri ve kabul edilebilmeleri için, birey ve gruplarla etkileşim kurabilecekleri sosyal ve kültürel anlamda da kendilerini doyurabilecekleri bir yer şeklinde olmalıdır. Dolayısıyla bu süreç, çift yönlü bir etkileşimi (göçmenler ve ev sahibi ülke arasında) gerekli kılar. Çünkü nüfusun büyüklüğü ve bileşimi değiştikçe, göçmenlerin siyasi, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını karşılamak için ev sahibi ülkeler de yeni kurumsal düzenlemeler yapmak zorunda kalacaktır. Dolayısıyla Penninx ve Garcés-Masceranas’ın tanımladığı gibi entegrasyon, yerleşim sürecini, ev sahibi toplum ile etkileşimi ve göçü takip eden bir değişim sürecidir (Garcés-Masceranas & Penninx , 2016).

Genel olarak çift yönlü bir etkileşim sürecine atıfta bulunularak tanımlanan entegrasyon kavramını, Avrupa Mülteciler ve Sürgün Edilenler Konseyi de (ECRE)¹ uzun vadeli, çok boyutlu, dinamik ve iki yönlü bir değişim süreci olarak tanımlamıştır. Çünkü entegrasyon hem ev sahibi topluma hem de mültecilere

¹ European Council on Refugees & Exiles

veya topluluklarına bazı sorumluluklar yüklemektedir. Mültecilerin perspektifinden bakıldığında entegrasyon kendi kültürel kimliklerini kaybetmeden, ev sahibi toplumun yaşam tarzına uyum sağlamayı gerektirir. Ev sahibi toplum perspektifinden bakıldığında ise ilk olarak nüfus profilindeki değişikliklerin kamu kurumlarına adapte edilmesi gerekir. Ardından mültecilerin ulusal toplumun bir parçası olarak kabul edilmesi ve onların kaynaklara ulaşımının ve karar alma mekanizmalarına erişimlerinin kolaylaştırılması gibi politikalar üretilmelidir. Entegrasyon, mülteciler için ev sahibi toplumun siyasal, yasal, sosyal, ekonomik ve kültürel hayatına aktif bir şekilde üye olduklarında sona erer. Ayrıca ECRE'ye göre entegrasyon politikalarının ve programlarının amacı, mülteciler ve onların toplulukları ile ev sahibi devletler ve sivil toplum kuruluşları arasında karşılıklı ve sorumlu bir ilişki kurabilmektir (The European Council on Refugees and Exiles , 2002).

Daha akademik bir tanım yapmak gerekirse, Avrupa Konseyi bir raporunda “entegrasyonu hem göçmenlerin hem de ev sahibi toplumun uyum sağlama konusunda karşılıklı olarak gönüllü istekliliğine dayanan etkileşimli bir süreç” olarak tanımlamıştır (Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity And Inclusion, 2021). Bartram, Poros ve Monforte'de paralel şekilde entegrasyonu, göçmenlere toplumsal üyelik kazandıran ve onlara göç-alan ülkedeki ana kurumlara erişebilme yeteneği tanıyan bir süreç olarak görmüştür (Bartram, Poros, & Monforte, 2017).

Yukarıda bahsedilen pek çok tanımdan da anlaşılabilceği gibi entegrasyon kavramı, ülkelere ve ülkelerin kendi konjonktürel yapılarına göre farklı yorumlanabilmektedir. Örneğin, bazı ülkeler göçmenleri topluma entegre etmek için destekleyici koşullar sağlarken, diğerleri göçmenlerin topluma entegrasyonunu kolaylaştırmak için çok az şey yapmaktadır. Bu durumu ülkelerin nitelikleri ve bireylerinin tutumu şekillendirir. Ülkelerdeki göçmen nüfuslarının büyüklüğü, siyasi yapı, din, ekonomik koşullar gibi unsurlar, ülkelerin göçe, göçmene ve entegrasyon politikalarına olan bakış açılarını da değiştirir (Davidov & Semyonov, 2017). Dolayısıyla entegrasyon kavramının içeriği doğrusal değildir ve ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda kendilerine göre

şekillendirilebilir; ancak nihai olarak söylenmelidir ki, başarılı bir entegrasyon politikası üretebilmek için, göçmenlerin ve ev sahibi toplumun temel hakları korunmalı, saygı, hoşgörü ve ayrımcılık yapmama ilkeleri temel alınarak politikalar üretilmeli ve karşılıklı uyum göz ardı edilmemelidir (IOM and Migrant Integration, 2022).

1.2.1. Entegrasyon Modelleri

Entegrasyon kavramını tanımlamak, çözülmesi oldukça zor bir problem gibi görülsede, entegrasyon yeni bir fikir değildir. Geçmişten bugüne, özellikle pek çok Avrupa devleti, kendi vatandaşı olmayan kişilerin, ülkelerine nasıl entegre edilebileceği konusunda fikirler yürütmüşlerdir. Özellikle koloni geçmişi olan İngiltere, Hollanda, Fransa gibi ülkeler, bu duruma “çok kültürlülük” (multiculturalism) ve “asimilasyon” (assimilation) politikaları ile çözüm oluşturmaya çalışmışlardır. Bunlar, bugün için entegrasyon modelleri arasında, klasikleşmiş ama iki karşıt görüşü içeren teorilerdir. Dışlayıcı model (exclusionary) de yine sıklıkla atıfta bulunan modeller arasında yer almaktadır (Murphy, 2016).

Asimilasyon teorisinden ve dışlayıcı modelden bahsedilmeden önce, Avrupa’daki mevcut göçmenlerin ve çocukların vatandaşlık kazanımları ve ulusal devletle ilişki kurma biçimlerine bakılarak Castles ve Miller tarafından geliştirilen entegrasyon modelleri açıklanacaktır. Dedeoğlu ve Ekiz Gökmen’e göre bu dört modelin her biri “göçmenlerin yaşadıkları toplumun bir bireyi haline gelmeleri yoluyla kültürel kimlik kazanmaları ve göçmen kuruluşları aracılığıyla kendilerini temsil edebilme güçleri üzerine kurulmuştur” (Dedeoğlu & Ekiz Gökmen, 2020). Modeller, Castles ve Miller ile Dedeoğlu ve Ekiz Gökmen’den faydalanılarak açıklanacaktır.

Birinci entegrasyon modeli olan “*imparatorluk modeli*”, imparatorlukların farklı ırk ve etnik kökene sahip yurttaşlarını bir araya getirebilmesi için kurgulanmıştır. Özellikle Büyük Britanya ve Fransa gibi ülkelerin kolonilerinden gelen vatandaşları ülke içerisine uyumlu bir şekilde yerleştirebilme fikri, imparatorluk modelinin başlangıç noktası olmuştur. İkinci model, çalışmanın üçüncü bölümünde de bahsedileceği gibi, etnik Almanların Almanya’ya göçü ile başlayan süreçte, onlara direkt vatandaşlık verilmesi ve ulusal kimliğin etnik

kimlikle ilişkilendirildiği “*etnik modeldir*”. Ancak bu modelde daha sonra çeşitli sınırlamalar uygulanmıştır. Bir sonraki model “*cumhuriyetçi entegrasyon modelidir*”. Modele göre göç-alan ülkeye yeni gelenler, hedef ülkenin kültürünü ve siyasal normlarını benimsedikleri oranda bir başka deyişle asimile oldukları ölçüde vatandaşlığa kabul edilmektedirler. Dolayısıyla bu modelde azınlıkların kendi kültürel ve politik hakları tanınmamaktadır. Bilinen örnek ülke ise Fransa’dır. Dördüncü entegrasyon modeli ise “*çok kültürlülüktür*”. Bu modelde göçmenler bulundukları ülkenin kültürel dinamikleri ile uyumlu oldukları sürece, ulus devletin hem çoğunluğun hem de azınlıkların kendi kültürlerini koruyabileceği görüşü hakimdir (Dedeoğlu & Ekiz Gökmen , 2020). Çok kültürlü modelde, göçmenlerin ev sahibi toplumdaki belli temel değerlere uymaları beklenirken, kendi farklılıklarını bırakmaları beklenmediği için toplumun tüm kesimleri ile eşit olacak şekilde haklar verileceği garanti edilmiş olur. Castles ve Miller çok kültürlülüğün iki şeklini açıklamıştır. İlki, Amerika Birleşik Devletlerindeki *laissez faire* (bırakınız yapsınlar) yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre devlet, kültürel farklılıkları ve etnik cemaatleri kabul eder ancak sosyal adaletin sağlanması veya etnik kültürlerin devamının sağlanmasını devletin görevi olarak görmez. İkincisi ise Kanada, Avusturya ve İsveç gibi ülkelerde olduğu gibi çok kültürlülüğün bir devlet politikası olarak benimsendiği, kültürel farklılıkları korumasına devletin dahil olduğu yaklaşımdır (Castles & Miller , 2008).

Göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili bir başka boyut ise, kültürel olarak ev sahibi topluma uyum sağlamalarıdır. Kültürel entegrasyon teorileri arasında yukarıda açıklanan çok kültürlülük ve asimilasyon yer alır. Çok kültürlülük ve asimilasyoncu yaklaşım birbirine karşıt iki teoridir. Asimilasyon (emilme) teorisi, Murphy’nin de dediği gibi göçmenlerden, kendi kültürel ve etnik kimliklerinden vazgeçmeleri ve çoğunluğun dilini ve kültürünü aktif olarak benimsemelerini ister (Murphy, 2016). Murphy’e göre bu model, etkin bir şekilde tek taraflı bir adaptasyon sürecini gerektirir. Oysa daha önce entegrasyon tanımlanırken iki yönlü bir süreç olduğu vurgulanmıştır. Castles ve Miller ise asimilasyon teorisindeki adaptasyon sürecinde göçmenlerin, kendilerine özgü dilsel, kültürel ve sosyal özelliklerini bırakarak, ortalama toplumdan ayırt edilemeyecek hale gelmeleri gerekliliğinin öneminden bahseder. Bu sürecin gerçekleştirilmesi için

devletlere bazı görevler düşer. Örneğin, göçmen çocuklara hâkim dilin kullanımına yönelik eğitimlerin verilmesi veya çocukların normal okullara gitmeleri gerekliliğinin anlatılması gibi (Castles & Miller , 2003). Bartram, Poros ve Monforte tarafından ise asimilasyon, “göçmenler ile yerli halk arasındaki etnik farklılığın azalması (veya ortadan kalkması) ile sonuçlanan, göçmenlerin yerli halka benzeme süreci” olarak açıklanmıştır (Bartram, Poros, & Monforte, 2017).

Göç, sosyal değişimi destekleyen bir güç olarak toplumların kültürel ve etnik çeşitliliklerini güçlendirmeye katkıda bulunur. Dolayısıyla göçle birlikte gelen çeşitlilik, entegrasyon politikalarını da belirgin hale getirmiştir. Entegrasyon politikaları temelde sosyal uyumu ve göçmen nüfusun performansını güçlendirmeyi amaçlar; ancak ülkeler bu politikaların tasarımı ve etkinliği konusunda farklı çizgiler izlemeyi tercih edebilirler. Bu durumun sebebi, entegrasyon politikalarının nasıl tasarlanacağı konusunda, ülkelerin kendi özel durumlarından kaynaklı olarak, birbirleri ile hemfikir olamamalarıdır. Bu durum ise yukarıda da bahsedildiği üzere kültürel entegrasyon teorileri arasında olan asimilasyon ve çok kültürlülük başlığı altında, iki karşıt görüş olarak vuku bulur. Çok kültürlülük ve asimilasyuncu bakış açısı karşılaştırıldığında, entegrasyonun doğasından ziyade belirli politika türleri olarak nitelendirilebilecek şekilde, asimilasyuncu teori göçmenlerin ev sahibi topluma uyum sağlamasını zaruri görürken, çok kültürlülük göçmenlerin kültürlerini ve farklılıklarını koruyarak topluma katılımlarını öngörür. Fakat yine de, çok kültürlülükte ev sahibi toplumun ortaya koyduğu belli değerlere uyulması gerekir. Lutz bu durumu, “*çok kültürlülük üzerine kurulan sistemlerde göçmenler için fırsatların eşit olmadığına dair bir politika farkındalığı vardır ve devlet politikalarını bu farkındalık üzerine inşa eder ancak asimilasyuncu teoride bir politika problemi olarak göçmenlere yönelik teşvikin yani motivasyonun eksikliğine dair bir farkındalık vardır, dolayısıyla devlet politikalarını göçmenlerin arzusunu arttıracak şekilde kurgular*” (Lutz, 2017) diyerek açıklamıştır.

Aslında entegrasyon politikaları, daha önce de vurgulandığı üzere asimilasyonist bir süreci içermeyen de uygulanabilir. Göçmenlerin etnik anlamda yerli halka tamamıyla benzemeden sosyal üyelik kazanabilmeleri ve belli konularda eşit düzeye erişebilmeleri bazen mümkündür. Penninx ve Garcés-

Mascareñas bu durumu, entegrasyonun göçmenler için “toplumun kabul görmüş bir parçası olabilme süreci” (Mascarenas & Penninx, 2016) olarak açıklamışlardır. Bu tanım entegrasyon için bir son durumu tanımlamaktan ziyade kavramın, süreç alan bir karakteri olduğunu vurgulaması açısından önemlidir. Entegrasyonun bu temel tanımı, insanların hedef ülkedeki toplumun kabul edilen bir parçası olabilecekleri veya olamayacaklarına dair üç farklı boyutu işaret eder. Lutz bu boyutları, sosyoekonomik, kültürel-dini ve yasal-politik boyut olmak üzere üç başlık altında sınıflandırmıştır (Lutz, 2017). Genel olarak günümüzde uygulanan entegrasyon politikaları da bu başlıklar altında değerlendirilebilir.

Nihai olarak söylenilebilir ki; çok kültürlülük teorisi de asimilasyon teorisi de aslında hedef ülkedeki baskın grubun özelliklerine göre dizayn edilmiştir. Dolayısıyla entegrasyon politikaları, kimlik fikri ve milliyet ile güçlü bir bağ kurarken bireyin ev sahibi toplum tarafından kabul edilmek için tanınması gereken belirli ortak değerler ile güçlü bir şekilde ilişkilendirilmiştir. Bu sebeple aslında bugün, pek çok kişi tarafından iki yönlü bir süreç olarak tanımlanmasına rağmen entegrasyon politikalarının yükü, daha çok göçmen grupların üzerindedir. Başarılı bir uyum için devletlerin iki yönlü politikaları aktif olarak uygulamaları gerektiğine yönelik yeni tartışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Dışlayıcı model ise, bir entegrasyon modelinden ziyade daha çok entegrasyon karşıtı bakış açısını yansıtır. Bu model göçmenleri yalnızca ekonomik değeri olan geçici kitleler olarak görür. Göçmenlerin esas olarak iş gücü piyasasına dahil edilmesi, ancak vatandaşlık, siyasi katılım, refah sistemlerine erişimleri gibi unsurlardan yoksun bırakılmaları gerektiği görüşlerine dayanır. Murphy bu modele örnek olarak, Almanya gibi misafir işçi istihdam eden ülkeleri vermiştir (Murphy, 2016).

1.2.2. Göç ve Entegrasyon İlişkisi/ Mülteciler için Entegrasyon

Avrupa Birliği'nin 2021 yılında yayımlamış olduğu Avrupa Barometresine göre göç konusu, Avrupa Birliği vatandaşları için ekonomik durumları, çevre ve iklim değişikliği konularından sonra, en çok endişe veren üçüncü konu olmuştur

(European Commission, 2021). Dolayısıyla bu endişelerin giderilebilmesi için devletler, entegrasyon politikalarına başvurarak göçmenler ve mülteciler için politikalar üretmek durumunda kalmışlardır. Entegrasyon da bu politikalar arasında yer alan önemli bir kavramdır.

Ager ve Strang, mültecilere yönelik entegrasyon politikalarının tanımlanabilmesi için, toplumsal algılara bakarak başarılı bir entegrasyon için gerekli olan bileşenlere dair, kavramsal bir çerçeve oluşturmuşlardır. Onlar modellerinde bu bileşenleri dört kategoride toplamışlardır. İlk grup bütünleşmenin başarısını sadece mümkün kılmakla kalmayıp aynı zamanda yansıtan bileşenlerin birleşiminden oluşan “araçlar ve belirteçlerdir” (means and markers). Bu grup pek çok paydaş tarafından yeni bir topluma entegre olmanın kilit noktaları olarak görülen istihdam, barınma, eğitim ve sağlık gibi unsurlardan oluşur. İkinci grup ise ev sahibi toplum ile göçmenler arasında kurulması gereken sosyal köprüleri içeren ve bireyler için tatmin edici bir hayatın temelini oluşturan “sosyal bağlantılardır” (social connections). Üçüncü grup entegrasyon sürecinin verimli gerçekleşebilmesi için gerekli olan karşılıklı dil ve kültür bilgisi, güvenlik ve istikrar gibi “kolaylaştırıcı unsurlardır” (category of facilitators). Son kategori ise haklar ve vatandaşlık gibi unsurları içeren “temel kategori” de denilebilecek şekilde category of foundation’dır. (Ager & Strang, 2008).

İstihdam politikaları, mültecilerin iş gücü piyasasına entegrasyonunun başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi için, uygulanması gereken ilk adımlardandır. Ancak Ager ve Strang’a göre mültecilerin işgücü piyasasına eklemlenmesindeki en önemli sorun, onların önceki iş deneyimlerinin ev sahibi ülkede işverenler tarafından tam olarak tanınmaması veya eğitim durumlarının karşılığının olmamasıdır. Daha da önemlisi, Scholten v.d. tarafından belirtildiği gibi, farklı mülteci kategorileri, getirdikleri nitelikler ve kaynaklar açısından önemli ölçüde farklılık gösterirler. Başka bir deyişle, bazı gruplar, okuryazar ve yüksek nitelikli olabilirken, diğerleri yeterli okuryazarlık becerilerinden veya ev sahibi toplumun işgücü piyasasına kolayca uyum sağlamak için gerekli yeterliliklerden yoksun olabilir. Scholten ve diğerine göre mülteci entegrasyon stratejileri ilk olarak

sosyoekonomik entegrasyona öncelik verir ve ardından iş gücü piyasasına entegrasyona önem verir (Scholten P. , ve diğerleri, 2017).

1.2.3. Entegrasyon Göstergeleri

Entegrasyon politikalarını oluşturan unsurlar, daha sonra, uygulanan politikaların etkinliğini ölçebilmek için birer değerlendirme aracı olur. Bu tür unsurlar ne kadar spesifik olursa, entegrasyon politikalarının analizi de o kadar ayrıntılı olur. Göstergelerin ayrıntılı olması daha doğru sonuçlara erişimi sağlayacağı için, entegrasyon politikalarının iyileştirilme süreci kısalır ve etkinlikleri artar. Bu sebeplerle, 2007 yılında Avrupa Birliği Konseyinin bir toplantısında, entegrasyon politikalarının değerlendirilebilmesi için Üye Devletler tarafından gönüllü olarak kullanılabilecek ortak göstergelerin ve endekslerin geliştirilmesi teşvik edilmiştir (Council of the European Union , 2022). Bu teşviki takiben 2009 yılında, İsveç'in Malmö kentinde uzmanların bir araya gelmesi ile Avrupa için ortak göstergelerin belirlendiği bir toplantı yapılmıştır. Nihayet Avrupa Birliği Konseyi, Zaragoza Deklarasyonu ile bu göstergeleri dört başlık altında açıklamıştır; bunlar “istihdam, eğitim, sosyal içerilme ve aktif vatandaşlıktır” (European Comission , 2022).

Entegrasyon seviyelerinin ölçümü için kullanılan bir diğer araç, devletlerin göçmenlerin entegrasyonunu geliştirmek için neler yaptıklarını değerlendiren ve karşılaştıran “Göçmen Entegrasyon Politika Endeksidir”. MIPEX'in kapsadığı entegrasyon politika alanları *“iş gücü piyasası hareketliliği, aile birleşimi, eğitim, siyasi katılım, daimî ikamet, vatandaşlığa erişim, ayrımcılıkla mücadele ve sağlık”* olmak üzere sekiz başlık altında toplanmıştır (MIPEX, 2022).

Entegrasyon politikalarının değerlendirmesini yapan bir başka gösterge “Ulusal Entegrasyon Değerlendirme Mekanizması” NIEM, uluslararası koruma altındakiler için uygulanan entegrasyon politikalarını geliştirmeyi amaçlayan ulus ötesi bir projedir. Gelecek vaat eden projeleri belirler, mevzuat ve politika değişikliklerinin etkilerini değerlendirir ve uluslararası koruma altındakilerin

entegrasyonunu iki yılda bir kapsamlı olarak değerlendirir. NIEM, aslında yukarıda tanımlanan Ager ve Strang'ın modelindeki unsurları daha da geliştirerek dört ana kategori altında geniş bir yelpazede toplamıştır. Bu kategorilerden ilki “*genel koşullardır*” (general conditions). Bu kategori kabulün entegrasyon üzerindeki etkisini (impact of reception on integration), hâkim anlayışın ve entegrasyonun yönetişimini (mainstreaming and integration governance) içerir. İkinci kategori barınma, istihdam, sağlık, mesleki ve istihdama yönelik eğitim, kamu yardımı ve sosyal güvenliği içeren “*sosyoekonomik entegrasyondur*”. Üçüncüsü çocukların eğitimini, dil öğrenimini ve sosyal uyumu, katılımı artırıcı unsurları içeren “*sosyokültürel entegrasyondur*”. Sonuncu kategori ise ikamet, aile birliği ve aile birleşimini ve vatandaşlığa erişimi içeren “*yasal entegrasyondur*” (NIEM, 2022).

Bu göstergelerden hareketle söylenilebilir ki; OECD ülkelerinde göçmenlerin işsizlik oranı %8 iken yerli nüfusun oranı %6'dır. Bu oran Avrupa Birliğinde göçmenler için %11,5'e yükselirken, yerli nüfus için %7,5'tir. Toplam rakam olarak bakıldığında ise OECD ülkelerinde 5,8 milyon göçmen işsizken, Avrupa Birliğinde bu rakam 3,7 milyondur. OECD ülkelerine bakıldığında göçmen ailelerin yıllık ortalama geliri yaklaşık 20.000 avro iken, AB ülkelerinde bu rakam yıllık ortalama 16.000 avroya düşmektedir (OECD, 2022). Bu tarz göstergelerden hareketle ülkeler entegrasyon politikalarını geliştirebilirler veya kendi durumlarına göre revize edebilirler. Dolayısıyla ülkelerin, entegrasyon göstergelerinden faydalanmaları önemlidir.

Sonuç olarak söylenilmelidir ki; kapsayıcı entegrasyon politikalarına sahip ülkeler, sosyal uyum için iyi koşullar sağlama eğilimindedirler ve bu durum ülkelerindeki gelişmeyi pek çok yönden hızlandırır. Aksine, kısıtlayıcı politikaların benimsenmesi ise ülkelerde, yabancı düşmanı tutumlara ve çeşitliliğin faydalarını görememeye yol açabilir. Bu kapsamda ikinci bölümde Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikalarına değinilecektir. Avrupa Birliği üyesi olan 27 ülke için Birlik, kendi değerleri doğrultusunda kapsayıcı entegrasyon politikaları oluşturmuştur. Bu politikaların çerçevesinin çizilmesi uluslararası alanda

entegrasyon politikalarının nasıl uygulandığı konusunda tezin diğer bölümlerine ışık tutacaktır.

2. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON POLİTİKALARI

Avrupa Birliği'nin ve onu oluşturan üye devletlerin, göçmenlere bakış açısını, göç politikalarını ve bu bölümde incelenecek entegrasyon politikalarını anlayabilmek için, ilk önce Avrupa Birliği'nin kimliğini oluşturan temel değerlerin ve parametrelerin anlaşılması gerekir. Özellikle, “Avrupa” kavramını ve “Avrupa Birliği'nin” bir uygarlık projesi olarak, kendisine özgü gördüğü değerleri, göçmen entegrasyon politikalarında nasıl kullandığını anlamak, AB'yi oluşturan ulus devletlerin göç politikalarını yorumlayabilmek adına önemlidir. Bu bölümde, ilk olarak Avrupa kavramından bahsedilecek, Avrupa Birliği'nin bütünleşme tarihi ve göç politikalarının oluşum süreci açıklandıktan sonra, son olarak entegrasyon politikaları incelenecektir.

2.1. AVRUPA KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHSEL KÖKENİ

2.1.1. Avrupa Kavramı

Avrupa fikri, coğrafi ve kültürel bir ifade haline gelmeden çok önce, bilim ve politikadan çok, Antik Yunan mitleri üzerinden okunmuştur (Hay, 1968). Avrupa fikrinin erken tarihi, mitler üzerinden okunsada Delanty'nin ifade ettiği gibi bu fikir, aslında tarihsel olarak yaratılmış ve şekillendirilmiştir (Delanty, 2013). Mitlerden coğrafi kimliğe, coğrafi kimlikten de politik kullanımları olan kültürel bir fikre evrilerek, bugünkü Avrupa Birliği'nin de temelini oluşturan fikir, 15. yüzyılın sonuna kadar, Batı'nın baskın kimlik sistemi olan Hristiyan alemine tabi, coğrafi bir ifade olarak kabul edilmiştir. Ancak Said, oryantalizmi anlatırken, bir fikir olarak Doğu ve Batı kavramlarının ortaya atılışının, aralarındaki epistemolojik ve ontolojik farklılığa dayanan bir düşünce tarzı olduğunu ve bu fikrin, Doğu ve Batı kavramında vücut bularak birbirini destekleyen ve bir dereceye kadar birbirini yansıtan bir fikre dönüştüğünü öne sürmüştür (Said, 1977). Delanty, Said'in söylediği Doğu ve Batı fikrinin birbirini desteklemesini; Avrupa'nın tarihindeki bölünmeler ve süreksizlikler sebebiyle, ortak bir tarih bilinci yaratmakta zorlanmasından ötürü, “Üstün Avrupa” algısı ve bir Avrupa kimliği üretebilmek

adına faydalandığı kutuplar olarak açıklamıştır. Öyle ki, Delanty'e göre Avrupa'daki ulus devletlerin aralarındaki kendilerine içkin ulusal mücadeleler, ancak dünya medeniyetlerinin çatışması ve küresel karşıtlığın oluşumundan beslenerek, kendilerine özgü ürettikleri değerler ile son bulabilirdi (Delanty, 1995). Dolayısıyla Avrupa'nın yalnızca bir coğrafi alana değil aynı zamanda uygarlık değerler sistemine atıfta bulunan bir kimliğe bürünmesi, Birlikteki devletleri bir arada tutan demokrasi, hoşgörü, insan hakları gibi Avrupa'nın kendisine içkin gördüğü değerleri oluşturması ile gerçekleşmiştir. Avrupa'nın kendisine içkin gördüğü bu değerler ile, yıllarca yaşadıkları içsel çatışmaları bir kenara bırakıp, kişisel çıkarlara zarar vermeden, toplumsal bütünlüde birlikte yaşamayı sağlayacak kamu kurumlarını oluşturmaya çalışması, Avrupa fikrinin artık kültürel olarak da yaratıldığına ve Avrupa'da bütünleşmeye gidildiğine kanıt olarak gösterilebilir. Bu durumun ilk basamağını, Şallı'nın da bahsettiği gibi, Kant'ın Avrupa'da, ulus devlet düzeyinde cumhuriyetçi bir rejimin oluşması anlayışı, ikinci basamağını ise devletlerin kendi aralarında barışçıl, fakat egemenliklerin tek bir makamda toplanmadığı esnek bir bütünleşmeye gitmesi gerektiği fikri oluşturur (Şallı, 2018). 20. yüzyılın başlarında, bu anlayış, Woodrow Wilson'un raporunda; dekolonizasyon, bağımsız devletlerin inşası ve Birleşmiş Milletler vizyonu ile normatif bir görünüme bürünerek, Kantçı fikirden etkilenildiğini göstermiştir. Avrupa Birliği fikrinin de aynı şekilde, Kant'ın federalizm fikrine dayandırıldığı söylenebilir (Tully, 2002). Bu fikirler ışığında kurulan Avrupa Birliği'nin ve değerlerinin korunması ise Kantiyen bakış açısının üçüncü basamağının bir gerekliliği olan ve kişisel seviyede her bireye tanınan, kendi ülke sınırlarını çeşitli baskılar sonucu terk etmek zorunda kalanlara sığınma ve farklı olanlara iletişim hakkı vererek sağlanmalıdır (Şallı, 2018). Bu basamak ise tez çalışmasında, Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikaları açıklanırken göz önünde bulundurulacaktır.

2.1.2. Avrupa Birliği'nin Tarihçesi

Avrupa Kıtası, yüz yıllarca çeşitli savaflara sahne olmuştur. 1. ve 2. Dünya Savaşı, Avrupa ülkelerinin karşılıklı savafları Kıta'nın istikrarsız bir hale

dönüşmesine sebep olmuştur. Örneğin sadece Almanya ve Fransa, 1870-1945 yılları arasında üç defa savaşırmış ve bu savaşlarda çok sayıda insan hayatını kaybetmiştir. Dolayısıyla Kıta'da ekonomik ve siyasi yönden bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı doğmuştur.

Bu ihtiyaç doğrultusunda, Avrupa Kıtası'nın ekonomik ve siyasi olarak birleştirilmesi yönündeki ilk adım 9 Mayıs 1950 tarihinde, Milletler Cemiyeti eski Genel Sekreteri Jean Monnet'in tasarısından güç alan Robert Schuman tarafından, Avrupa Devletleri'nin kömür ve çelik üretimiyle ilgili alacakları kararları bundan sonra bağımsız ve ulus üstü şekilde dizayn edilecek bir kuruma devretmeye davet etmesi ile atılmıştır. Schuman Planı'na göre ilk olarak Avrupa'da kalıcı bir barış ortamının sağlanabilmesi için asırlardır Almanya ve Fransa arasında devam eden gerginliğe son verilmesi gerekiyordu. Çünkü Almanya ve Fransa, silah üretiminin temel malzemeleri olan kömür ve çeliğin çıkarıldığı Alsace-Lorraine ve Ruhr Bölgelerine dair, bir sınır problemi yaşamaktaydı ve kalıcı barış için, bu bölgede objektif bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardı. (Delanty, 2013). Çözüm ise, uluslar üstü bir kurumun gözetim ve denetiminde kömür ve çelik üretimi sağlamak ve bu teşkilatlanmayı tüm Avrupa devletlerinin iştirakine açık tutmaktır. Schuman Planı'nın bir sonucu olarak 1951 yılında; kurucu ülkeler olarak bilinen İtalya, Fransa, Belçika, Hollanda, Federal Almanya ve Lüksemburg'dan oluşan 6 ülkenin bir araya gelmesi ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2022). Böylelikle Avrupa Bütünleşmesinin ilk ayağı olan ekonomik iş birliğinin temeli atılmıştır. 1952 yılında yürürlüğe girerek başarılı sonuçlar alınmasını sağlayan AKÇT'nin verdiği cesaret ile iş birliğini geliştirmek isteyen Kurucu Ülkeler, 1957'de Roma Antlaşması'nı imzalayarak, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu (EURATOM) ve beraberinde ortak bir ticaret ve gümrük politikası geliştirmesini amaçladıkları Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kurmuşlardır. Kurucu antlaşmalar olarak bilinen bu üç antlaşma, 1965 yılında imzalanıp 1967'de yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile birleştirilerek, çatı bir kurum olan Avrupa Topluluğu (AT) adı altında toplanmıştır. Ekonomik olarak Avrupa'nın işlevselliğini arttırmak amacı ile çıkılan bütünleşme sürecinde,

imzalanan antlaşmalardan olumlu geri dönüşler alınması, 1970’lerde Avrupa Birliği’nin derinleşmesini ve genişlemesini desteklemiştir. Soğuk Savaş’ın etkisi ile bir koruma politikası olarak, iki kutuplu uluslararası sistemde bütünleşmelerini güçlendirmek isteyen Avrupa ülkeleri, 1986’da Avrupa Tek Senet Antlaşması’nı (ATSA) imzalamışlardır. 1987 yılında yürürlüğe giren antlaşma ile Birliğin üye sayısı artmıştır. Avrupa Tek Senedi ile iç pazarda, emek, sermaye, mal ve hizmetlerin herhangi bir fiziki ve teknik engelle takılmadan serbestçe dolaşabildiği bir sistem kurgulanmış ve antlaşma, gümrük kontrollerinin kaldırıldığı, ticaret tarifelerinin düzenlendiği, yatırım, teşvik, kredi verme gibi pek çok ekonomik alanda üye devletlerin mevzuatında düzenleme gerektiren antlaşma, ekonomik entegrasyonun ötesinde nihai Avrupa Birliği fikrinin gerçekleştirilebilmesi için büyük bir adım atmıştır (Mor, 2010).

Soğuk Savaş döneminin sona ermesi ile, ekonomik birleşme yolunda büyük ve başarılı adımlar atan Avrupa, iki kutuplu uluslararası sistemin çöküşünün verdiği cesaretle, siyasi olarak bütünleşebilmesinin yolunu açan ve aslında Avrupa Birliği Antlaşması olarak bilinen Maastricht Antlaşması’nı, 7 Şubat 1992’de imzalamıştır. Büyük bir iyimserlik dalgası ile, Avrupa Birliği Ortak pazarının kurulmasının bir sonucu olarak, Topluluk, Amerika ve Japonya ile birlikte dünyanın en önemli aktörleri arasına girerken, Maastricht Antlaşması ile de hedeflendiği üzere, kendi üye devletlerinin dışında, gelişmekte olan devletlere mali yardımlarda bulunarak, dünya sisteminde kendisine bir rol kazanmıştır. Topluluk, önce kendi üye devletleri arasında, Fransa ve Almanya’yı, Schuman Planı ile müttefike çevirerek bir düzen sağlamış ve ardından imzaladığı antlaşmalar ile Avrupa’da, 2. Dünya Savaşından kalma çatışma ortamını yok ederek, aksine dünyanın en barışçıl ve güvenli bölgesi olarak görülen bir Kıta haline dönüşmüştür (Pryce, 1994).

Maastricht Antlaşması, Avrupa halkları arasında her zamankinden daha yakın ve Kıta için “yeni bir aşamaya işaret eden” bir Avrupa Birliği yaratmıştır. Çünkü Antlaşma ile Birliğin kurumsal yapısında, yetki ve faaliyet alanında bazı düzenlemeler yapılmış ve siyasi bütünleşmenin temeli atılmıştır. Antlaşmanın

getirdiği en önemli yenilik, Avrupa Birliği sistemini, 3 ana sütun üzerine kurgulamasıdır. İlk sütun; AET, AKÇT ve AAA ile oluşturulan Avrupa Topluluklarından oluşan ve ekonomik bütünleşmeyi devam ettirecek ve geliştirecek olan “Ekonomik ve Sosyal Sütundur”. Diğer iki sütun ise, artık siyasi bütünleşmenin gerçekleştirilebilmesi için kurgulanan, Avrupa Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (CFSP²) sütunu ile Adalet ve İçişleri kapsayan “Adalet ve İçişleri Sütunudur” (Duff, 1994).

Mor, bu sütunların içeriklerini kısaca aşağıdaki gibi açıklamıştır:

Ekonomik ve Sosyal Sütun; gümrük birliği, ortak tarım, ticaret, sosyal politika, sağlık, çevre, eğitim ve kültür, ortak merkez bankası ve para birimi politikası gibi ekonomik bütünleşme alanlarından oluşur.

Adalet ve İçişleri Sütunu; insan ticareti, uyuşturucu ticareti gibi organize suçlarla ortak mücadele, ortak göç ve mülteci politikası, ortak hukuk ve ceza politikası, ortak kolluk gücü politikaları gibi alanlardan oluşur.

Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Sütunu; Avrupa Birliği'nin değerlerini, demokrasi, insan hakları gibi konular nezdinde ortak bir dış politika olarak gerçekleştirebilmek adına kurulmuştur” (Mor, 2010).

Maastricht Antlaşması ile ilgili ayrıca değinilmesi gereken konu, antlaşmanın “Avrupa Vatandaşlığı” kavramını getirmesidir. Antlaşmaya göre üye devletlerin vatandaşları “Avrupa Vatandaşı” statüsü kazanırlar. Dolayısıyla ülkeler arası dolaşım hakkı vatandaşlara serbest olur ve oturma hakkı elde ederler. Avrupa Parlamentosu seçimlerinde aday olabilirler ve seçmen olarak oy kullanabilirler. Aynı zamanda yerel seçimlerde de seçmen olarak oy kullanabilirken, aday olma hakkına da sahip olurlar. Bu kazanımlarla, Avrupa Birliği siyasi bir çatı olarak ortaya çıkmaya başlarken, Birlik ve vatandaşları arasında da hem hukuki hem de siyasi bir ilişki kurulmuştur. Böylelikle Birlik, siyasi anlamda bir Avrupa kimliği oluşturabilmek için güçlü bir adım atmıştır. (AB'ye Genel Bakış, 2012).

² Common Foreign and Security Policy

Avrupa bütünleşmesinin hem derinleşmesine hem de genişlemesine öncül olan Maastricht Anlaşması'nı tamamlamak ve ilerletmek için 1997'de Amsterdam Antlaşması, 2001 yılında Nice Antlaşması, son olarak 2007 yılında ise Lizbon Antlaşması imzalanmıştır.

Avrupa, yukarıda bahsedildiği üzere tüm bu bütünleşme süreçlerini, önce Avrupa ülkelerini ortak değerler etrafında bir araya getirmek, refahı arttırmak, ekonomik iş birliği ve Avrupa çapında barışın sağlanması için ardından siyasi bütünleşmesini tamamlayabilmesi için gerçekleştirmiştir. Zira Avrupa Birliği günümüzde, kendi değerleri olarak gördüğü demokrasi, hukukun üstünlüğü, azınlık haklarının korunması, çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk gibi fikirleri, benimseyerek küresel bir aktör olma yolunda adımlar atmaya devam etmektedir (Delanty, 2013). AB'nin değerleri, AB Antlaşması'nın 2. maddesinde *“Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır”* denilerek ifade edilmiştir (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma , 2022).

Bugün ise AB, başlangıçta Almanya, Belçika, Hollanda, Fransa, İtalya ve Lüksemburg'un oluşturduğu halinden çok daha ileriye gitmiş, 27 üye ülkeye sahip bir uluslar üstü kuruluş olmuştur.

Ancak bugün Avrupa Birliği'nde sancılı süreçler yaşanmaktadır. Sebep olarak, 2009 yılından itibaren tüm dünyayı etkileyen küresel mali kriz gösterilsede, asıl kriz AB'nin kimliğini oluşturan temel değer ve parametreler olarak görülen insan hakları, hukukun üstünlüğü ve demokrasi prensiplerinde yaşanmaktadır. Avrupa'nın liderlik yaptığı aydınlanma döneminin bir uzantısı olan demokratik devrimlerin neticesinde ortaya çıkan kültürel çoğulculuk, çok kültürlülük, karşılıklı anlayış, hoşgörü ve dayanışma ilkeleri, AB'nin demokratik kimliğinin gerisinde kalmaktadır. Delanty'e göre bu durum tekno-ekonomik gerilemeden daha büyük bir sorundur ve bu sorunun temelinde bundan sonra da kaygıyla artması beklenen “göç” olgusu yatmaktadır. AB'nin göç akınlarından duyduğu korkunun temel sebebi, bu akınların Avrupa değerlerine sahip olmayan

insanları Kıta'ya taşıdığı kanaatidir. Bu kanaat, göçmenlerin Kıta'daki farklılıklara hoşgörü, çok kültürlülük, kültürel çoğulculuk ve karşılıklı anlayış gibi değerlerin erozyona uğramasına ve eşit vatandaşlık yerine ayrımcılığın ve ırkçılığın, yabancı düşmanlığının esas alınmasına yol açmasıdır. Bu durum ise, halkların karar alma sürecine katılamadığı, Birlik düzeyinde ortak aidiyet hissinin zayıfladığı, ortak Avrupa kimliğinin oluşturulamadığı, dolayısıyla ortak bir Güvenlik ve Savunma politikasının üretilemediği, demokrasi kısıtının had safhada olacağı, Ortak Pazar ve Avrupa halklarının refahı için hiç istenmeyen bir tabloya dönüşeceği eklendiğinde, AB'nin göç politikalarını anlaşılmasına yardımcı olacaktır (Delanty, 2013).

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ VE ENTEGRASYON POLİTİKALARI

Avrupa Birliği, çoğunluğu Avrupa Kıtasında olan 27 üye devletin oluşturduğu, bir takım kurucu antlaşmalara dayanılarak oluşturulmuş, devletlerarası ve çok uluslu bir kuruluştur. Birlik, karar alırken kimi konularda devletlerarası anlaşma ve fikir birliği gerekirken, kimi konularda ise uluslar üstü yönetim organları üyelerin anlaşmasına ihtiyaç duymaksızın karar alabilir. Bir başka deyişle, Birlik bazı konularda “münhasır”, bazı konularda ise, üye devletlerle “paylaşılmış yetkiye” sahiptir. Bu başlık altında incelenecek olan sığınma ve göç konularındaki yetki düzenlemelerinin, Birlik ve üye Devletler arasında, tarihsel olarak nasıl bir süreç geçirdiği, ilk olarak Birliğin kurucu antlaşmaları incelenerek açıklanmaya çalışılacak, ardından ise Birliğin sığınma ve göç politikalarına değinilecektir.

Göç konusu, Lizbon Antlaşması ile nihai ismi verilen Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkındaki Kanunda, “özgürlük, adalet ve güvenlik alanı” adlı beşinci başlık altında, sınır kontrolleri, iltica ve göç konusundaki politikalar olarak yer almıştır.

Son olarak ise Birliğin üye Devletleri için çizdiği entegrasyon politikaları, Birliğin çıkarmış olduğu eylem planları yasal çerçeve boyutuyla açıklanacaktır.

2.2.1. Avrupa Birliği'nin Göç ve Sığınma Politikaları

Avrupa Birliği'nin göç politikaları ilk olarak Birliği oluşturan kurucu antlaşmalar incelenerek açıklanacaktır.

2.2.1.1. Kurucu Antlaşmalarda Göç Yönetimi

2.2.1.1.1. Avrupa Tek Senedi

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması'nın 2. paragrafında Topluluğun görevi; *“Ortak bir pazarın kurulması ve üye Devletlerin ekonomik politikalarının giderek yaklaştırılması yoluyla, Topluluğun bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesini, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrarı, yaşam standardının hızla yükselmesini ve Topluluğun bir araya getirdiği Devletler arasında, daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamak”* olarak açıklanmıştır (Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar "AKÇT , AET, AAET", 2022) ve 1992 tarihine kadar Topluluk içinde serbest dolaşımın önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik bir takvim sunulmuştur. Zira, Avrupa olamamanın maliyeti, ABD ve Japonya karşısında, Kıta'nın dünya pazarında yeterli rekabet avantajı sağlayamamasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla bu konjonktürde, 28 Şubat 1986 tarihinde Avrupa Tek Senet Antlaşması imzalanmış, 1987'de ise yürürlüğe girmiştir (Özcan, 2005).

Avrupa Tek Senedinin özellikle 8 (a) hükmü, sığınma ve göç politikası açısından önemlidir ve açıklanmalıdır. 8 (a)/ (2)'ye göre; *“İç Pazar, içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin dolaşımının antlaşma hükümlerine uygun olarak sağlandığı, iç sınırların bulunmadığı bir alanı kapsar”* (Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar "AKÇT , AET, AAET", 2022). Antlaşma, hükümde de açıkça belirtildiği üzere, sadece dış sınırların olduğu, iç sınırların ortadan kalktığı güvenli bir sistemi öngörmektedir.

ATS tarafından öngörülen sistemdeki serbest dolaşım hedefine ulaşabilmek için, ilk olarak Birlikteki ülkelerin, sığınma, göç politikaları, mülteci konusu, yabancı işçilerin dolaşımı gibi hususlarda anlaşmaları gerekmektedir. Çünkü

hedeflenen serbest pazarı oluşturabilmenin en kritik noktası, oluşturulacak pazar sınırının güvenliğini sağlamaktır.

Bu sebeple 1986 tarihinde, üye ülkelerin içişleri ve adalet bakanlarının olduğu “Göç Konusunda Ad Hoc Çalışma Grubu” kurulmuştur. “Sınır kontrolü, vize politikası, sığınma politikası, yasadışı göç, iletişim teknolojileri” olmak üzere beş ana konu üzerinde çalışacak olan grup, üye ülkelerin sığınma ve göç politikalarının uyumlulaştırılması ile ilgili başarılı çalışmalara imza atmışlar ve bu çalışmaların neticesi olarak, 15 Haziran 1990 yılında, Dublin Sözleşmesi olarak bilinen “Avrupa Topluluğu Üye Devletlerden Birinde Yapılan İltica Başvurularının İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşmeyi” imzalamışlardır (Özcan, 2005).

2.2.1.1.2. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması 1992 yılında imzalanmasına rağmen 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Antlaşma ile ekonomik bütünleşmenin yanında Birlikte siyasi bütünleşmeyi de sağlayacak olan bazı başlıklar eklenmiştir. Bu başlıklar: “Ortak Dış ve Güvenlik Politikası” ve “Adalet ve İçişlerinde İş Birliği” başlıklarıdır. Bu başlıkların eklenmesi ile Birlik artık “Avrupa Birliği” adını almıştır. Antlaşma sütun yapılarında bazı değişiklikler yapmıştır. Birinci sütun altında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Topluluğu’nu kapsayacak şekilde Avrupa Ekonomik Topluluğu yer almıştır. Bu sütun ekonomik bütünleşme alanında faaliyet göstermektedir. İkinci sütun “Ortak Dış ve Güvenlik Politikası” olarak, üçüncü sütun ise “Adalet ve İçişlerinde İş Birliği” adı altında düzenlenmiştir. Bu sütunlar ise siyasi bütünleşme alanında faaliyet göstermektedir. Örneğin dış politika, sığınma politikaları, göç politikaları, vize uygulaması, kolluk teşkilatlarının işlemleri gibi alanlarda düzenlemeler yapılarak birlikte hareket edebilmenin ilk adımları atılmıştır (AB'ye Genel Bakış, 2022). Bu açıklamanın yapılmasının sebebi, ilk sütundaki konularla ilgili kararların uluslar üstü şekilde iki ve üçüncü sütundaki konuların ise hükümetler arası bir kararla alınıyor olmasıdır.

Özcan'ın da açıkladığı gibi, üçüncü sütun daha çok ortak çıkarları ilgilendiren sığınma, göç, sınır kontrolü gibi konularda yapılması düşünülen iş birliği konularını kapsamaktadır. Ancak yine de üye Devletler antlaşmaya, konuların ekonomik bütünleşme açısından önemine binaen bazı konuların birinci sütuna (uluslar üstü) aktarılabilmesine olanak tanıyacak bir hüküm eklemişlerdir (Özcan, 2005). Burada dikkat edilmesi gereken husus, göç ve iltica konusunun daha sonra sütunun değişmesi ve serbest pazar oluşturabilmek adına bir güvenlik konusu olarak görülmesi ve alınacak kararların uluslar üstü yetkiye devredilmesidir.

2.2.1.1.3. Dublin Sözleşmesi

15 Haziran 1990'da "Avrupa Topluluğu Üye Devletlerden Birinde Yapılan İltica Başvurularının İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşme" imzalanmıştır. Dublin Sözleşmesi olarak bilinen antlaşma 1 Eylül 1997'de yürürlüğe girmiştir. 1991 tarihi itibarı ile ise, tüm AT ülkeleri tarafından imzalanmıştır.

Dublin Sözleşmesi ile sığınmacıların eş zamanlı olarak ya da peş peşe taraf ülkelere sığınma talebinde bulunması engellenmek istenmiştir. Çünkü kişiler, kendisine en iyi uluslararası koruma şartını sunacak devleti belirlemek için birkaç ülkeye aynı anda sığınma başvurusunda bulunabilmekteydi (Özcan, 2005).

Dublin Sözleşmesi gereğince üçüncü bir ülke vatandaşı tarafından AB'ye yapılan bir sığınma başvurusu değerlendirilirken, yapılan başvuru konusunda hangi üye Devletin sorumlu olacağının netleştirilebilmesi için belirli mekanizmalar geliştirilmiş ve çeşitli önlemler alınmıştır.

2.2.1.1.4. Schengen Antlaşması

Avrupa Topluluğu ülkeleri ortak bir Avrupa kimliği oluşturabilmek için, 1984 tarihinde, görevleri arasında topluluk içi sınırlarda, polis ve gümrük kontrollerinin kaldırılmasını çalışmak da olan Adonnino Komitesinin kurulmasına karar

vermiştir. Bu dönemde ise özellikle Almanya ve Fransa arasında kamyon sürücülerinin sınırı geçerken yaşadıkları problemler sebebiyle yaptıkları protestolar had safhaya ulaştığı için Almanya ve Fransa kendi arasında, 13 Temmuz 1984 tarihinde kendi ortak sınırları arasında seyahat edenler için kontrollerin aşamalı olarak kaldırılacağını düzenleyen “Saarbrücken Antlaşmasını” imzalamıştır. Bu antlaşmanın imzalanmasından sonra Komitenin tavsiyeleri, Benelux ülkelerinin de katılımı ile 14 Haziran 1985 tarihinde Schengen Antlaşması imzalanmış ve antlaşmaya taraf AT ülkeleri arasında ortak sınırlara uygulanan kontrollerin, peyderpey kaldırılmasına karar verilmiştir (Özcan, 2005).

Schengen Antlaşması iç pazarda her ne kadar serbest dolaşımı sağlamak adına atılmış önemli bir adım olsa da Schengen’e taraf olan ülkeler açısından güvenlik kaygıları da hızla artmıştır. Genellikle serbest dolaşım hakkı, üçüncü ülke vatandaşlarına verilen vizeler, iltica, göç, terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı göç ve organize suç gibi konularda yaşanan sorunlar güvenlik kaygılarını artırmıştır. Schengen’in amacı iç sınır kontrollerinin dış sınır kontrolüne çekilerek, dış sınırları güçlendirmektir. Bu amacın gerçekleşmesine yönelik olarak görülen en büyük tehlike ise, Schengen serbest dolaşım bölgesine komşu bölgelerden gelebilecek toplu göç akışı ve yasadışı göçtür. Dolayısıyla birliğin en önemli hedefi, dış sınırlarını güçlü tutabilmek için yasadışı göç ve düzensiz göçle mücadele etmek ve üzerinde uzlaşılan göç sığınma politikası oluşturabilmek olmuştur.

2.2.1.1.5. Amsterdam Antlaşması

1 Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması, Schengen Antlaşması’nın hükümlerinin AB hukukuna dahil edilmesini sağlaması açısından önemlidir.

Amsterdam Antlaşması, Maastricht’teki pek çok konuyu tamamlamış ve elbette ki değişiklik de getirmiştir. Antlaşma ile sadece polis ve cezai alanda iş birliği çalışmaları üçüncü sütunda kalmaya ve hükümetler arası niteliğini sürdürmeye devam etmiş, bunun dışındaki Maastricht’ta üçüncü sütunda düzenlenen konular, Avrupa Topluluğunun yetkisi altına alınmıştır. Üçüncü

sütunun önemi, burada düzenlenen konularla ilgili yetkinin üye ülkelerde olmasıdır. Amsterdam Antlaşması'nın göç ve sığınma ile ilgili getirdiği en önemli yenilik ise, konuyu 4. Başlık Çerçevesi içerisinde incelemesi ve Topluluk tarafından alınan kararların üye ülke açısından yalnızca bağlayıcı olmaması, Adalet Divanının kriterlerine uyduğu sürece, ulusal hukuk sistemlerinde de doğrudan etkiye sahip olabilmesidir (Özcan, 2005).

Vize, kişilerin serbest dolaşımı, sığınma ve göç konularına dair politikalar ise dördüncü başlıkta incelenmiştir.

2.2.1.1.6. Nice Antlaşması

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001'de imzalanmıştır. Yürürlüğe giriş tarihi ise 1 Şubat 2003'tür. Antlaşma, "güçlendirilmiş iş birliği" ilkesinin pratikte uygulanabilmesi için bazı revizyonlar yapılmıştır. Askeri ve savunma konuları dışındaki Ortak Dış ve Güvenlik Politika konuları güçlendirilmiş iş birliği kapsamına dahil edilmiştir. Ayrıca AB vatandaşlarının oturma ve seyahat hakları ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. Temel haklar, vize, göç ve ayrımcılıkla mücadelenin düzenlenebilmesi için Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasında ve Adalet ve İçişleri Alanında iş birliği yapılması düşünülen konularda bazı değişiklikler ve yeni eklemeler yapılmıştır. Üçüncü sütunda adli iş birliği için gerekli olan "Eurojust" oluşturulmuştur ve "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı" kabul edilmiştir (AB'ye Genel Bakış, 2022).

2.2.1.1.7. Tampere Zirvesi

Tampere Zirvesi, Finlandiya'nın Tampere şehrinde, Avrupa Devlet Başkanlarının katılımıyla, özgürlük, adalet, güvenlik konularında ortak bir strateji belirlemek için toplanmıştır. 15-16 Ekim 1999'da gerçekleştirilen Zirve'nin aslında temel konusu, üçüncü ülke vatandaşları tarafından hedef haline gelen Kıta'da yasadışı göçü durdurmak ve dış sınırların düzgün bir şekilde kontrol edilmesini sağlayabilmek adına politikalar üretebilmektir. Zirve'nin göç konusu açısından önemi, Tampere'den önce konunun, Avrupa devletleri arasında geçici ve hükümetler arası bir gündem olarak ele alınıyor olmasıdır.

2.2.1.1.8. Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması 13 Aralık 2007’de imzalanmıştır. Üye Devletlerin iç hukuk sistemlerinde düzenlemeler yapması sonucu 2009’da yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması’nda değişiklikler yapılarak, daha önce tüzel kişiliği haiz olmayan Birliğe tüzel kişilik kazandırılmıştır. Ayrıca Birliğin kurumsal yapısı daha belirgin hale getirilmiş ve Avrupa Birliği Antlaşması’nın başlığı, “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma” şekline çevrilmiştir (Reçber, 2018). Birliğin tüzel kişilik kazanması üye devletler üzerinde, almış olduğu kararların bağlayıcılığını arttırmıştır.

Lizbon Antlaşması göç konusunu Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 77, 78, 79 ve 80. paragraflarında detaylı bir şekilde açıklamıştır. Hükümlere göre göç yönetiminde yetki Avrupa Birliği Parlamentosu ve Konseyi arasında paylaşılmıştır.

2009 Lizbon Antlaşması ile göç konusu, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi arasında ilk olarak ortak karar, alınamaz ise nitelikli çoğunluk oylaması gerektiren olağan bir yasama prosedürü haline getirilmiştir. AB için göç konusu paylaşılan bir yetkidir ancak ulusal hükümetler AB dışından ülkelere kaç göçmen kabul edeceklerine karar verebilirler.

2.2.1.2. Sığınma Politikaları

Avrupa Birliği’nin sığınma politikası üye Devletlerden birinde uluslararası korumaya ihtiyaç duyan herhangi bir üçüncü ülke vatandaşı ile karşılaşıldığında ona uygun bir statü sunabilmek ve geri göndermeme ilkesini (non-refoulment) uygulamak adına kurulmuştur. Bu amaçla Birlik, geçmişten bugüne, ortak bir Avrupa İltica Sistemi geliştirmeye çabalamıştır (Schmid-Drüner, 2022).

Birliğin sığınma politikasının hukuki zeminini, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın 67 (2), 78 ve 80. paragrafları ile Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi'nin 18. paragrafı oluşturur. Bu hükümlere göre;

67 (2) *“Birlik, iç sınırlarda kişilere yönelik kontrollerin kaldırılmasını sağlar ve iltica, göç ve dış sınırların kontrolüne ilişkin olarak, üye devletler arasında dayanışmayı esas alan ve üçüncü ülke uyruklarına karşı adil bir ortak politika geliştirir. Bu Başlığın amaçları bakımından, vatansız kişiler üçüncü ülke uyruklarıyla aynı muameleye tabi olurlar. “*

78. paragrafta ise Birliğin sığınma politikası daha detaylı bir şekilde açıklanmıştır:

78 (1) *“Birlik, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamak amacıyla, iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirir. Bu politika, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır. “*

78 (2) *“1. paragrafın amaçları doğrultusunda, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü³ uyarınca hareket ederek, aşağıdakileri içeren ortak bir Avrupa iltica sistemine ilişkin tedbirler kabul eder:*

- a) *üçüncü ülke uyrukları için, Birlik genelinde geçerli tek tip bir mülteci statüsü,*
- b) *uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyrukları için, Avrupa iltica hakkı kazanmaksızın, tek tip bir ikincil koruma statüsü,*

³ Avrupa Birliğinin karar alma faaliyeti ya “Olağan Yasama Usulü” ile ya da “Özel Yasama Usulü” ile gerçekleşir. “Olağan Yasama Usulü” demek; Antlaşmalarda aksi belirtilmediği takdirde uygulanacak olan usul demektir. Olağan yasama usulü, Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi tarafından bir tüzük, direktif veya kararın ortaklaşa kabul edilmesini ifade eder. Bu usulde, yasama işlemi ancak Parlamento ile AB Konseyi'nin anlaşması ile yapılabilir. Parlamento, bir düzenleme önerisini onaylayabilir, reddedebilir veya hakkında değişiklik önerebilir. Bu önerilerin AB Konseyi tarafından da benimsenmesi halinde tasarruf bu şekilde yasalaşabilir. Bkz.

https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginde-yasama-ve-karar-alma-surecleri_46220.html

- c) *kitlesele göç akını durumunda, yerlerinden edilmiş kişiler için ortak bir geçici koruma sistemi,*
- d) *tek tip bir iltica veya ikincil koruma statüsünün verilmesi ve bu statünün geri alınması için ortak usuller,*
- e) *bir iltica veya ikincil koruma başvurusunu inceleme konusunda hangi üye devletin yetkili olacağının belirlenmesine ilişkin kriterler ve mekanizmalar,*
- f) *iltica veya ikincil koruma başvurusunda bulunan kişilerin ülkeye kabul koşullarına ilişkin standartlar,*
- g) *iltica, ikincil koruma veya geçici koruma için başvuran kişilerin göç akınının yönetilmesi amacıyla, üçüncü ülkelerle ortaklık ve iş birliği.”*

78 (3) *“Bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine, ilgili üye devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra hareket eder. “*

80. paragraf ise ilgili hükümlerin nasıl uygulanabileceğine dair bir açıklama getirmiştir: *“Bu Bölüm kapsamındaki Birlik politikaları ve bu politikaların uygulanması, mali etkileri de dahil olmak üzere, üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabidir. Bu Bölüm uyarınca kabul edilen Birlik tasarrufları, gerektiğinde bu ilkenin uygulanmasına yönelik uygun tedbirleri de içerir “* (Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, 2022).

Avrupa Birliği Temel Haklar Sözleşmesi'nin “sığınma hakkı” başlıklı 18. paragrafına göre ise *“Sığınma hakkı, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokol’ün mültecilerin statüsüne ilişkin kurallarına ve Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma uyarınca güvence altına alınacaktır”* (Charter of the Fundamental Rights of the European Union , 2022).

Yukarıda açıkladığımız maddelerden de anlaşılacağı üzere Birliğin sığınma politikasındaki temel amacı, uluslararası korumaya ihtiyacı olan tüm üçüncü ülke vatandaşlarına yararlanabilecekleri bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesini sağlıklı bir şekilde uygulayabilmek amacıyla sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma konusunda Kıta’da ortak bir politika geliştirebilmektir (Schmid-Drüner,

2022). Ancak burada dikkat çeken bir husus olarak, iki antlaşma da mülteci ve sığınmacı tanımı yapmamış, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Cenevre Sözleşmesini tamamlayan Protokol ile uyumlu olunması gerekliliğinin altını çizmiştir.

2.2.1.3. Göç Politikaları

Avrupa Birliği'nin göç politikası; dayanışmaya dayalı, ileriye dönük ve kapsamlı hedefler içerecek şekilde belirlenmiştir. AB için göç politikası hem düzenli hem de düzensiz göçle başa çıkabilmek adına, dengeli bir yaklaşım oluşturabilme üzerine kurulmuştur. AB'nin göç politikasını uygularken ise iki temel amacı vardır: İlki, yukarıda bahsedildiği üzere göç olgusuna karşı, dengeli bir yaklaşım sergilemektir ki bu yaklaşım, düzenli göçü yönetmek ve düzensiz göçle mücadele etmeyi kapsar niteliktedir. Ayrıca bu amaç, göç akışlarının kontrollü bir şekilde yönetilmesini, üye Devletlerde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamelenin sağlanmasını, göçmen kaçakçılığını ve gümrük, uyuşturucu gibi diğer kaçaklıklar da dahil olmak üzere, düzensiz göçle mücadeleye yönelik tedbirlerin artırılmasını ve üye olmayan ülkelerle, bu alanların hepsinde yakın iş birliğinin teşvik edilmesini kapsar. AB'nin aslında amacı, düzenli göçmenler için AB vatandaşları ile karşılaştırılabilir bir düzeyde hak ve yükümlülükler çatısı kurarak, onların Birliğe ve sosyal hayata entegre olmasını sağlamaktır. İkinci amaç ise, Birliğin üye devletleri arasında, bu konudaki mali sorumluluğu paylaştırarak, dayanışmayı sağlamaktır (Schmid-Drüner, 2022).

Birliğin göç politikasının yasal zeminini, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşmanın 79 ve 80. paragrafları oluşturur.

79 (1) *“Birlik, her aşamada, göç hareketlerinin etkin yönetimini, üye devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarına adil muamelede bulunulmasını ve yasadışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla, ortak bir göç politikası geliştirir.”*

79 (2) *“1. Paragrafın amaçları doğrultusunda, Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek aşağıdaki alanlarda tedbirler kabul eder:*

- a) aile birleştirme amaçlı olanlar da dahil, giriş ve ikamet koşulları ile üye devletler tarafından uzun süreli vize ve ikamet izinlerinin verilmesine ilişkin standartlar,
- b) diğer üye devletlerde dolaşım ve ikamet etme serbestisini düzenleyen koşullar da dahil, bir üye devlette yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarının haklarının tanımlanması,
- c) izinsiz olarak ikamet eden kişilerin sınır dışı edilmesi ve geri gönderilmesi de dahil, yasadışı göç ve izinsiz ikamet,
- d) özellikle kadın ve çocuk ticareti olmak üzere insan ticaretiyle mücadele.”

79 (3) “Birlik, üye devletlerden birinin topraklarına girme, bu topraklarda bulunma veya ikamet etme koşullarını karşılamayan veya artık karşılamaz hale gelen üçüncü ülke uyruklarının, uyruğu oldukları veya geldikleri ülke tarafından geri kabul edilmeleri için üçüncü ülkelerle anlaşmalar akdedebilir. “

79 (4) “Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek, üye devletlerin topraklarında yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarının entegrasyonunu sağlamak amacıyla, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlulaştırılmaları hariç, üye devletlerin eylemlerini teşvik etmek ve desteklemek üzere tedbirler alabilir.”

79 (5) “Bu madde, üye devletlerin, kendi topraklarına üçüncü ülkelerden işçi veya bağımsız olarak çalışmak amacıyla iş aramak üzere gelen üçüncü ülke uyruklarını kabul sayısını belirleme hakkına halel getirmez “ (Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma , 2022).

AB'nin göç politikasını oluşturan yasal zeminini, hükümleri vererek açıkladıktan sonra, denilebilir ki Birlik yetkilerini dört ana başlık üzerinde toplamıştı. İlki; “Düzenli Göçtür.” AB, üçüncü ülke vatandaşları için aile birleşimi amaçları da dahil olmak üzere, bir üye Devlete giriş ve yasal ikameti düzenleyen koşulları belirlemeye yetkilidir. Üye Devletler, üçüncü ülkelerden iş aramak için gelen kişilerin kabul miktarlarını belirleme hakkını saklı tutar. İkincisi; “Düzensiz Göçle Mücadele.” Avrupa Birliği'nin, özellikle etkili bir geri dönüş politikası yoluyla, temel haklarla tutarlı bir şekilde, düzensiz göçü önlemesi ve azaltması gerekmektedir. Üçüncü yetki alanı ise “Geri Kabul Anlaşmalarıdır.” Avrupa Birliği,

bir ülkeye giriş, giriş yaptığı ülkede bulunma veya ikamet etme şartlarına uymayan veya ülkeye giriş yaptıktan sonra yerine getirmeyen üçüncü ülke vatandaşlarının menşe ülkelerine geri kabulü için, üçüncü ülkelerle anlaşmalar yapmaya yetkilidir. Dördüncü ve son yetkisi ise “Entegrasyondur.” AB, yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonunu özendirmek için, üye Devletler tarafından alınan önlemlere teşvik ve destek sağlayabilir. Bununla birlikte, AB hukuku, ulusal yasa ve yönetmeliklerin uyumlaştırılması için herhangi bir hüküm içermemektedir (Schmid-Drüner, 2022).

Avrupa Birliği'nin göçle ilgili yetkilerini açıklarken dikkat edilmesi gereken husus ilk üç başlıkta Birliğin ulus üstü yetkisinin olması, entegrasyon kısmında ise ülkeleri daha çok teşvik eden pozisyonda kalması ve hükümetler arası yetkinin ön planda olmasıdır.

Birliğin göç politikası, Lizbon Antlaşması'nın getirdiği kurumsal gelişmeler ile paralel doğrultuda ilerlemiştir. Bu sebeple, yukarıda da açıklandığı üzere Lizbon Antlaşması, göç yönetiminde önemli adımlar atmıştır. Aralık 2009'da yürürlüğe giren Antlaşma, düzenli göç konusunda nitelikli çoğunluk oylaması ve entegrasyon önlemleri için yeni bir yasal temel getirmiş, Birliğin olağan yasama prosedürü artık hem düzensiz hem de düzenli göçle ilgili politikalara uygulanabilir hale getirilmiştir ve Parlamento, Konsey ile eşit düzeyde eş yasa koyucu olmuştur. Son olarak ise, Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 78 (3) paragrafına göre, üçüncü ülke vatandaşlarının ani bir şekilde, herhangi bir üye ülkeye girişi durumunda alınacak geçici önlemler, ancak Parlamento'ya danışıldıktan sonra yalnızca Konsey tarafından kabul edilir, hükmü eklenmiştir. Ayrıca, Lizbon Antlaşması, AB'nin bu alandaki yetkilerini üye Devletlerle, özellikle de iş aramak için bir üye Devlete, ülkesine girmesine izin vereceği göçmen sayısını belirleyebilmesi bakımından, üye Devletlerle paylaştığını açıkça ortaya koymuştur (ABİHA Madde 79 (5)). Son olarak, Adalet Divanı artık göçmenlik ve sığınma alanında tam yargı yetkisine sahip hale getirilmiştir (Schmid-Drüner, 2022).

Avrupa Birliğinin göç yönetiminin Lizbon sonrası mimarisi, Geddes'in dediği gibi modern değil daha çok baroktur ve Birliğin göç yönetimini belirleyen ilk faktör, 1997 Amsterdam Antlaşması ile AB hukukuna dahil edilen, iç sınırlarda pasaport veya gümrük kontrolü olmayacak şekilde, üye devletlere serbest hareket alanı bırakan Schengen Antlaşması iken, ikinci faktör, 2007'den beri önemli reformlardan geçmiş Dublin Tüzüğü, İltica Direktifleri ve Avrupa Mülteci Fonu ve Avrupa İltica Destek Ofisini içeren Ortak Avrupa İltica Sistemidir (CEAS) (Hampshire, 2015).

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları açıklanırken, göç yönetimine bakış açısının da paralel olarak nasıl değiştii incelendiği için, bu kısımda detaylı anlatılmamaktadır. Fakat özellikle Schengen'in, Kıta'da, bir egemenlik havuzunu temsil ettiğini ve parasal birliğin yanı sıra, AB'nin en görünür ve dikkat çekici başarılarından biri olduğunun söylenilmesi zaruridir.

Birliğin göç yönetimi ile ilgili “*son politika gelişmeleri*” incelendiğinde; ilk olarak Komisyon'un, 2011 yılında, üçüncü ülkelerle olan ilişkilere genel bir çerçeve çizebilmek adına “Göç ve Hareketliliğe Küresel Yaklaşım (GAMM)” adlı raporu yayımladığı görülür. Rapor, dört farklı bölüm üzerinden değerlendirmeler yapmıştır. Bu bölümler; “düzenli göç ve hareketlilik, düzensiz göç ve insan ticareti, uluslararası koruma ve sığınma politikası, göç ve hareketliliğin kalkınma üzerindeki etkisidir”. Ardından, Haziran 2014'te, bir Stratejik Yönerge olarak, 2014-2020 dönemi için, “özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında, yasama ve operasyonel planlama için mevcut araç ve tedbirlerin, iç hukuka uygulanabilmesi hedefine odaklanan kılavuz ilkeleri yayımlanmıştır. Rapor, düzenli göçün, mümkün olan en iyi şekilde kullanılmasını sağlayanın, ihtiyacı olanlara koruma sağlayanın, düzensiz göçle mücadele etmenin ve sınırların etkin bir şekilde yönetilmesinin gerekliliğini vurgulamaktadır (Schmid-Drüner, 2022). Üçüncü olarak ise, Mayıs 2015'te Avrupa Göç Gündemi yayımlanmıştır, düzenli göç ve sığınma ile ilgili kılavuz ilkelerin yayınlanmasına öncülük edecektir. Son olarak, 2020 çalışma programında Yeni Göç ve İltica Paktı kabul edilmiştir (New Pact on the Migration and Asylum, 2022).

Birliğin göç yönetimi ile ilgili “*son yasal gelişmelere bakıldığında*” ise, düzensiz göçle ilgili bazı önemli mevzuat değişiklikleri yaptığı görülmektedir. Avrupa Birliği, düzensiz göç konusunda, dört farklı alanda yasal düzenlemeler yapmıştır. Birincisi, komisyon direktiflerini içeren “Kolaylaştırıcı Paket” (Facilitators Package) olarak adlandırdığı paket ile, ülkeye izinsiz girişi, transit girişi ve bunların oturumlarını, kaçakçılığın her türlüünü içeren torba yasaları hazırlamış ve 2021-2025 yılları için göçmen kaçakçılığına karşı eylem planını (EU Action Plan Against Migrant Smuggling for 2021-2025) kabul etmiştir. İkincisi, Birlik topraklarında düzensiz oturan üçüncü ülke vatandaşlarının iadesine ilişkin ortak AB standartlarıyla, prosedürlerini belirleyen “İade Direktifi”dir” (The Returns Directive). Üçüncüsü, üye devletlerde yasa dışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına işveren işverenlere karşı uygulanacak yaptırımları ve önlemleri belirleyen İşveren yaptırımları Direktifi (The Employers Sanctions Directive), dördüncü ve son düzenleme ise 2001’den bu yana uygulanan ve üye devletlerin birbirine saygı duyduğu sınır dışı etme konusundaki düzenlemedir (Schmid-Drüner, 2022).

Entegrasyon ile ilgili olarak ise, 2021-2027 entegrasyon ve sosyal içermeye ile ilgili eylem planı yayımlamıştır. Bu plan, entegrasyon politikalarının açıklanacağı başlık altında detaylı bir şekilde ele alınacaktır. Ayrıca AB, entegrasyon politikalarına fon desteği vermesinin yanında, bu politikasını Avrupa Göç Forumu, Avrupa Entegrasyon Web Sitesi, Avrupa Entegrasyon Ağı ve 2002’de oluşturduğu Uzman Gruplar gibi teknoloji bazlı oluşumlarla da desteklemektedir.

AB’nin sığınma ve göç alanındaki öncü rolünün güçlendirilmesi, kolay bir süreç olmamıştır. Hatta ortak göç politikasının aşamalı olarak kurulması, bazı üye devletlerin direnişi ile karşılaştığı için, Birliğin sığınma ve göç politikası, yıllar içerisinde ancak kademeli olarak konsolide edilebilmiştir. Birliğe dahil olan farklı ülkeleri ve politikalarını, her ne kadar genellemek zor olsada, 1950’li ve 1960’lı yıllar için, göçmenlerin, Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda, iş gücü eksikliği nedeniyle talep gördüğü söylenebilir. 2. Dünya Savaşından büyük bir yıkımla çıkmış Avrupa’nın, kendisini yeniden inşa edebilmesi ve ekonomik durumunu

düzeltebilmesi için, kendi iç piyasasında bulamadığı ucuz ve esnek işgücünü göç olarak ikmal etmeye çalışmıştır. Fransa, Almanya ve Hollanda gibi ülkeler, bugünkü göç politikalarının ve göç algılarının aksine, iş gücü ihtiyaçlarını karşılayabilmek adına, göçmenleri teşvik edici politikalar uygulamışlardır. Ancak, 1973 Dünya ekonomik krizinden sonra, işçi alımlarının durdurulması ve ekonomik kriz neticesi ile değişen siyasi söylem, göçü teşvik edici politikalar yerine, göçü giderek artan ve aratacak şekilde kamu düzeninin istikrarsızlaşmasına sebep olacak kötü bir algıya dönüştürmüştür. Oysa Huysmans'a göre ilk başta göç AT ülkeleri için yalnızca sosyal ve ekonomik haklar ile işçilerin üye devletler arasında serbestçe hareket edebilecekleri, entegre bir iş gücü piyasasının oluşturulması bağlamında değerlendirilmekteydi. Ancak 1980'lerin ortalarından sonra AB'ye olan ekonomik göç, alternatif bir yol olarak görülmeye başlanmış, göçmenlik ve sığınma sorunu birbiri ile karışır hale gelmeye başlamıştır (Huysmans, 2006). Dolayısıyla Smith'in de bahsettiği gibi, Avrupa Birliği'nin ortak bir göç politikası üretmek istemesinin sebebi de artık, ortak güvenlik politikası üretmek istemesiyle ilişkilendirilmeye başlamıştır (Smith, 2004).

Nihai olarak Avrupa Birliği'nin göç politikası, Uğur'un açıkladığı gibi, devletlerin egemenlik ve ulusal çıkarlarını ön plana alan “devlet merkezli yaklaşım”⁴ ve Avrupa hükümetlerinin itme-çekme faktörlerini göz önünde bulundurarak, Birlik ile uyumlu bir politika öngören “toplum merkezli yaklaşım”⁵ olarak iki başlık altında toplanabilir. İlki daha dışlayıcı iken, ikinci politika iş gücü piyasası ile uyumlu bir süreç öngörmüştür. İlki, üçüncü ülke göçmenlerine karşı dışlayıcı bir politika oluşturan hükümetler arası çerçeveyi haizken, ikincisi AB ülkeleri ile eşit muamele öngören liberal bir duruşla ilişkilendirilebilecek serbest dolaşımın entegre edilmesini içerir (Uğur, 1995). Ancak Avrupa Birliği sistemini, ekonomik bütünleşme, serbest dolaşım, ortak pazar ve bu ortak pazarın korunmasına yönelik kurduğu için, Birliğin göç politikasını bu temelde kurgulamak daha doğru olacaktır.

⁴ State-centric approach

⁵ Society-centric approach

2.2.2. Avrupa Birliği'nin Entegrasyon Politikaları

Avrupa Birliği'nin entegrasyon politikaları açıklanırken ilk olarak, üye Devletlerin uygulamalarının Birlik içerisinde eş yürütülmediğinin söylenilmesi gerekir. AB ortak değerler üzerine şekillendirilmiş bir birlik olsada, göçmenlere yönelik eylem planları ve stratejileri, ulusal düzeyde ülkelerin göç tarihleri, idari gelenekleri ve ulusal özelliklerinden dolayı farklılıklar göstermektedir. Bu sebeple 27 üye Devleti olan Birliğin, pratikte devletler açısından uygulamalarının eş olmaması doğal görülürken, ülkelerin uygulamalarını, Birlik standartlarına göre yürütmek zorunda olduklarının da belirtilmesi gerekir. Öyle ki Avrupa Birliği, sığınma ve göç konusunda olduğu gibi entegrasyon konusunda da belirli standartlara sahiptir ve üye ülkeler Birlik tarafından çizilen çerçeveye uygun hareket etmek durumundadır.

Çalışmadaki bu başlığın altında, Avrupa Birliği'nin entegrasyona ilk olarak yumuşak bir güç olarak başvurması ve ardından konu ile ilgili nasıl bir çerçeve çizdiği açıklanacaktır. Sığınma, göç ve mültecilik olguları, Birliğin sınırlarının korunabilmesi adına önemli bir konu olduğu için, Birlik, refah seviyesi yüksek, özgür ve güvenli bir yaşam vadettiği vatandaşlarına karşı bir sorumluluk olarak entegrasyon politikalarını başarılı şekilde uygulamalıdır. Huysman'ın da dediği gibi göç eyleminde önemli olan o topluluğun sadece hayatta kalabilmesi değil, farklı fikirlerde ve yaşam tarzlarında olan insanlar arasında, güvenin inşasını sağlayarak sosyal ve siyasi entegrasyonu kurabilmesidir (Huysmans, 2006).

2.2.2.1. Yumuşak Bir Güç Olarak Entegrasyon

Avrupa'da, 1990'larda, Avrupa Birliği projesini tehdit edecek şekilde artan yabancı düşmanlığı ve ırkçılığın bir neticesi olarak, bir çözüm arayışı kapsamında Birliğin entegrasyon politikalarına yumuşak bir güç olarak başvurması gündeme gelmiştir. 1999'da imzalanan Amsterdam Antlaşması K (1)'e göre Birlik, artan yabancı düşmanlığı ve ırkçılıkla mücadele ederek özgürlük, güvenlik ve adalet

alanında vatandaşlara yüksek düzeyde güvenlik sağlamak amacıyla üye devletler arasında ortak bir eylem gerçekleştirebilecektir (Treaty of Amsterdam, 2022) hükmü yer almıştır. Amsterdam Antlaşmasını destekler nitelikte 1999 yılında imzalanan Tampere Zirve sonuçları paragraf 18'e göre, Birlik, yetki alanında yasal olarak oturan üçüncü ülke vatandaşlarına adaletli davranmalı, daha güçlü bir entegrasyon politikası ile AB vatandaşlarının hakları ile karşılaştırılabilir seviyede haklar ve yükümlülükler vererek ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gelişimlerini sağlamalı, ırkçılık ve yabancı düşmanlığının önüne geçmelidir (Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions, 2022).

Tampere Zirvesinde alınan kararlarla uyumlu olacak ve daha da genişletecek şekilde 2003 yılında gerçekleştirilen Selanik Zirvesinde ise, bir dizi entegrasyon politikası üretilmiştir. Özellikle Avrupa Konseyinin, Birlik düzeyinde “İstihdam, ekonomik katılım, eğitim, dil öğrenimi, sağlık ve sosyal hizmetler, konut hizmeti ve kentsel konular, kültürel ve sosyal hayata katılım” gibi pek çok alanda entegrasyon çalışmaları yapması konuşulmuştur. Ayrıca, heterojen nitelikteki göçmen gruplarını tanımanın öneminden ve gruplara özgü entegrasyon politikalarının geliştirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Bahsedilen konularla ilgili entegrasyon sürecini başlatmada, temel sorumluluk üye Devletlere ait olsa da “entegrasyon için ortak irtibat noktaları” oluşturulmuştur (Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003, 2022).

2004'te ise Avrupa Konseyi, Lahey Programında entegrasyonun zorluklarına da vurgu yapacak şekilde insan haklarının güçlendirilmesi ve göçten kaynaklanan potansiyel faydaların en yüksek seviyeye çıkarılmasına vurgu yaparak, göçmen toplulukların sosyal dışlanmasının önlenmesi gerektiğini belirtmiştir (The Hague Programme Ten Priorities for the Next Five Years, 2022).

2004 yılında Göç ve Entegrasyon ile ilgili, ilk kez yıllık bir rapor yayımlanmıştır. Ardından üye devletlere, entegrasyon politikalarında ve eylemlerinde rehberlik etmesi için Ortak Temel İlkeler (CBP) kabul edilmiştir. Ortak Temel İlkeler, Selanik Zirvesindeki sonuçlardan farklı olarak başarılı

entegrasyon politikalarının lokal olarak belirlenmesini ve birincil sorumluluğun Birlikten ziyade üye devlette olduğunu vurgulamıştır (Council of the European Union, 2004).

2005 yılında ise, Lahey Programı ile uyumlu olarak, Avrupa Birliğinde üçüncü ülke vatandaşlarının artan nüfusları sebebiyle, üye devletlerin karşılaştığı zorluklarla mücadele edebilmeleri ve Ortak Temel İlkeleri ilerletebilmeleri için “Ortak Gündem” oluşturulmuştur. Ortak Gündem, temel hakların teşviki, ayrımcılık yapılmaması, herkes için eşit fırsatlar, emek entegrasyonu, cinsiyet ayrımcılığının önlenmesi gibi ortak temel ilkelerin hem ulusal hem de Avrupa düzeyinde gerçekleştirilebilmesi için gerekli eylemler listesini sunmuştur (Comission of the European Communities, 2022).

2.2.2.2. Entegrasyon Politikaları

Göçmenlerin, mültecilerin ve onların soyundan gelenlerin entegrasyonu, Avrupa Birliği’nin geleceği için, kritik bir öneme sahiptir. Bu sebeple AB, üye Devletlerinin göçmenlerin ve onların soyundan gelenlerin topluma katılımını teşvik edebilmek adına, bazı entegrasyon politikalarını, eylem planlarını veya stratejilerini hayata geçirir. “Ayrımcılık yapmama, sosyal uyum, eğitim, istihdam, dil öğrenimi ve siyasi katılım konuları” bu politikalar arasında yer almaktadır. AB’de entegrasyon hem göçmenlerin hem de yerel nüfusun çabalarını gerektiren çift taraflı bir uyum süreci üzerine kuruludur.

Avrupa Birliği entegrasyon politikalarını, bir takım yasal ve finansal araçlar kullanarak ve bazı temel ortak ilkeler belirleyerek, üye devletleri için teşvik edici bir rol üstlenerek gerçekleştirir. Birlik ilk olarak, AB Adalet ve İçişleri Konseyince (Justice and Home Affairs), 2004 yılında, AB’de uygulanmasını öngördüğü göçmen entegrasyon politikalarını on bir “Ortak Temel İlke” (Common Basic Principles) adı altında yayımlamıştır. Bu ilkeler bağlayıcı olmamakla birlikte, AB’nin temel ilke ve değerlerini yansıtan ve uygulanması düşünülen entegrasyon politikalarına rehberlik edecek şekilde tasarlanmıştır. Rapor; “göç, Avrupa

Topluluklarının kalıcı bir özelliğidir” diyerek başlar. Ardından, yasal olarak ikamet eden ve yasal olarak ikamet edecek göçmenlerin akışının düzenli ve iyi yönetildiği takdirde, üye devletlerin bu durumdan fayda sağlayabileceğini ve Avrupa’nın dünyadaki konumunu güçlendireceğini söyler.

Bahsedilen 11 Ortak Temel İlkenin çizdiği çerçeve aşağıdaki gibidir.

1. Entegrasyon, Üye Devletlerin sakinleri ve tüm göçmeler tarafından iki yönlü (karşılıklı) uyum gerektiren dinamik bir süreçtir.
2. Entegrasyon, Avrupa Birliği’nin temel değerlerine saygı gösterilmesini gerektirir. (AB’de ikamet eden herkes, AB’nin temel değerlerine ve Üye Devletlerin yasalarına uyum sağlamaları ve buna sıkı sıkıya bağlı kalmalıdır.)
3. Göçmenlerin ev sahibi ülkelere yapacağı katkıların, katılımlarının ve bu katkıların görünür kılınmasının en temel yolu olan istihdam başarılı bir entegrasyon için gereklidir. (Özellikle iş yerlerinde, başka ülkede kazanılan niteliklerin tanınması, iş yerlerinde talep edilen becerileri sunan eğitim fırsatlarının tanınması ve bu konuda bir politika geliştirilmesi gerekir. Avrupa Sosyal Fonu tarafından desteklenen, Avrupa İstihdam Stratejisi, Avrupa Sosyal İçerme Süreci etkin kullanılmalı ve işe alımlarda etnik ayrımcılık azaltılmalıdır.)
4. Başarılı bir entegrasyon için ev sahibi toplumun kurumları, tarihi ve dili hakkında temel bilgileri hazırlamak ve bunları göçmenlere öğretmek gereklidir.
5. Göçmenleri ve özellikle onların soyundan gelenlerin toplumda daha başarılı ve aktif katılımlarını sağlamak için iyi bir eğitim politikası uygulamak gerekir. (Özellikle kadın ve çocukların eğitimi)
6. Göçmenlerin özel ve kamusal mallara ve hizmetlere ve kurumlara eşit bir şekilde ulaşabilmeleri başarılı bir entegrasyon için gereklidir.
7. Üye Devletlerin vatandaşları ile göçmenler arasındaki karşılıklı etkileşimin yoğun olması başarılı bir entegrasyon için önemlidir. Göçmenler ve göçmenlerin kültürleriyle ilgili paylaşılan forumlar, eğitimler, kültürler arası diyalog ve kentsel ortamlardaki teşvik edici yaşam koşulları, taraflar arasındaki etkileşimi artırarak iyi bir entegrasyonu sağlar.

8. Göçmenlerin beraberinde getirdikleri dinler ve kültürler, Temel Haklar Bildirgesi ile koruma altına alınmıştır ve AB'ye zenginlik katacaktır. Ancak Avrupa hakları ve ulusal mevzuatla çatışmaması önemlidir.
9. Göçmenlerin demokratik süreçlerde ve özellikle mahalli seviyedeki entegrasyon politikalarının ve önlemlerinin oluşturulmasında söz sahibi olması entegrasyonu destekler. Göçmen gruplar ve hükümet arasında diyalog kurulmalı ve göçmenlerle ilgili politikalarda söz sahibi olmalıdırlar.
10. Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında, entegrasyon politikalarının ve önlemlerin ilgili tüm politika portföylerinde ve kamu hizmetlerinin kademelendirilmesinde hâkim görüş olması önemlidir. (Entegrasyon kamusal ve özel hayatın tüm alanlarında gerçekleşir. Dolayısıyla sivil toplum örgütleri süreci etkiler. İşletmeler, işverenler, spor kulüpleri, sendikalar, partiler, medya, kültürel, sosyal ve dini kuruluşlar arasında iş birliği, koordinasyon ve etkili iletişim kurmak entegrasyonun başarılı olması açısından önemlidir.)
11. Bilgi alışverişini daha etkili hale getirmek, entegrasyonda alınan mesafeyi değerlendirmek ve politikaya uyum sağlamak için spesifik hedefler, entegrasyon göstergeleri ve uygulanan politikaları değerlendirmek için belli mekanizmalar geliştirilmelidir. (Council of the European Union ,Justice and Home Affairs, 2004).

Avrupa Birliği'nin üye Devletlerinde entegrasyonu desteklemek için kullandığı bazı yasal ve finansal araçlar ise aşağıdaki gibidir.

1. Irk Eşitliği ve İstihdam Direktifleri (Race Equality and Employment Directives)
2. Uzun Süreli İkamet Direktifi (Long-Term Residence Directive)
3. Aile Birleşimi Direktifi (Family Reunification Directive)
4. Avrupa Entegrasyon Fonu (European Integration Fund)
5. İltica Göç ve Sığınma Fonu (Asylum Migration and Integration Fund)
6. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (The European Regional Development Fund)
7. The June 2016 Action Plan
8. Avrupa Yapısal ve Yatırım Fonları (European Structural and Investment Funds)
9. Avrupa Sosyal Fonu (The European Social Fund)

İyi bir göç yönetimi iyi bir entegrasyon politikası gerektirir. Entegrasyon, üye devletlerin sakinleri ve göçmenler arasında, karşılıklı uyum gerektiren çift taraflı dinamik bir süreçtir. Bu süreç yürütülürken AB'nin temel değerlerine saygı gösterilmesi ve istihdamın sağlanması AB için en önemli süreçtir. Çünkü göçmenlerin ev sahibi ülkeye yapacağı katkının görünür hali istihdamdır. (Council of the European Union, Justice and Home Affairs , 2004).

Ayrıca, AB entegrasyon sürecinde uygulanan politikaların izlenebilmesi için, Nisan 2010'da AB Konseyi'nin Zaragoza Deklarasyonunda bir dizi gösterge kabul etmiştir. (European Union Agency for Fundamental Rights , 2017).

Avrupa Komisyonunun 2021-2027 Entegrasyon ve Sosyal İçerme Raporu (Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027), Birliğin entegrasyon politikaları ile ilgili çizdiği çerçeveyi net bir şekilde açıklamaktadır. Birlik bu rapora göre uygulanması gereken entegrasyon politikalarını “eğitim, istihdam, sağlık ve barınma” politikaları olmak üzere dört başlıkta açıklamıştır (European Commission, 2022). Başlıklar açıklanırken Birliğin bu politikaları nasıl uyguladığından bahsedilecektir.

EĞİTİM VE YETİŞTİRME POLİTİKALARI: Birlik, erken dönem çocuk eğitimlerinin, yükseköğrenim eğitiminin, yetişkin eğitimlerinin, yaygın eğitim ile meslek edindirmek için verilen yetiştirme kurslarının, göçmenlerin topluma başarılı bir şekilde entegre edilebilmeleri için ve daha kapsayıcı toplumlar inşa edebilmek için en güçlü araçlardan biri olduğuna inanır. Çünkü okullar, çocuklar ve aileleri için gerçek entegrasyon merkezleri olma potansiyeline sahiptir.

Özellikle göçmen çocukların ve göçmen geçmişi olan çocukların okul öncesi eğitimlerine katılımını arttırmak, bu tür programların kültürel ve dilsel olarak çeşitli çocuklara hizmet edecek şekilde donatılmasını sağlamak, ev sahibi ülkenin dilini öğrenmek de dahil olmak üzere, ülkelerin gelecekteki eğitim başarıları açısından güçlü olumlu etki yaratacaktır. Bu politikayı başarabilmek için ise, öğretmenlerin çok kültürlü ve çok dilli sınıflarda eğitim verebilecek seviyeye taşınması gerekir.

Ayrıca bu eğitimlerin verileceği sınıfların gerekli materyaller ve kaynaklarla donatılması sağlanmalıdır.

Engelli göçmen çocuklar için ve köken, yetenek, sosyoekonomik geçmiş, yasal ve ikamet durumu ne olursa olsun tüm çocukların aynı sosyal haklara eşit erişime sahip olmasını sağlamaya çalışacak olan “Kapsamlı bir Çocuk Hakları Stratejisi” (EU Comprehensive Strategy on the Rights of the Child) hazırlanmalıdır.

Üçüncü ülkelerde edinilen yeterliliklerin tanınmasını kolaylaştırmak, görünürlüğünü artırmak ve Avrupa/AB yeterlilikleri ile karşılaştırılabilirliğini artırmak amacıyla, göçmenlerin yurtdışında edindikleri eğitimi tamamlamalarına yardımcı olacak köprü kursları sunmak, göçmenlerin işgücü piyasasına daha hızlı ve daha adil bir şekilde dahil edilmesinin anahtarıdır.

Dil eğitimi, çeşitli düzeydeki kurslar aracılığı ile göçmenlere sürekli verilmelidir. Ayrıca, yurttaşlık oryantasyon kursları yoluyla, mümkün olduğunca erken bir zamanda, ev sahibi toplumun yasalarını, kültürünü ve değerlerini göçmenlere anlatmak, ev sahibi topluma tam olarak entegre olabilmeleri için çok önemlidir.

Covid-19'un etkilerinin tüm dünyaya gösterdiği üzere, eğitimin daha kapsayıcı olabilmesi için, Dijital Eğitim Eylem Planı oluşturulmalı ve plandan yüksek verim alabilmek adına, göçmen çocukların dijital materyal eksiklikleri tespit edilip karşılanmalıdır.

Birlik, göçmen çocukların ebeveynlerini eğitime dahil etmeye yönelik politikaları hem çocukların eğitim performansını iyileştirdiği hem de ailelerin sosyal etkileşimini arttırarak dil edinimlerini kolaylaştırdığı için destekler. Bazı Avrupa Birliği ülkeleri (Yunanistan ve Avusturya gibi) zorunlu eğitim çağındaki çocukların ve anasınıfı çocuklarının anneleri için, ücretsiz dil kursu verir, ayrıca kamu kurum ve kuruluş gezileri düzenler. Bu kurslar özellikle eğitim açısından

dezavantajlı anneleri kapsar. Okullar kendi özel durumlarına göre eylem planları hazırlayarak sürece katkıda bulunabilirler⁶. Göçmenlerin ev sahibi ülkeye kolayca entegre edilebilmesi için verilecek olan anne-çocuk eğitimleri çok önemlidir.

İSTİHDAM VE BECERİ POLİTİKALARI: Göçmenler, AB işgücünün önemli bir kısmını oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla onların becerilerinin tespit edilebilmesi ve yeteneklerine göre alanlarda çalıştırılmaları, Birlik adına önemlidir. Ayrıca kalifiye pek çok göçmen kadın çalışmamaktadır. Onların sisteme entegre edilebilmesi Birlik açısından faydalı sonuçlar doğuracaktır.

Avrupa Yetenek Gündemi (The European Skill Agenda), göçmenler de dahil olmak üzere herkesi daha fazla ve daha iyi beceri geliştirme ve bunları kullanıma sunma konusunda desteklemeyi amaçlamaktadır. Son zamanlarda birkaç üye Devlette göçmenlerin becerilerini hızlı bir şekilde değerlendirmek ve tespit edebilmek için araçlar geliştirilmiştir. Ayrılış öncesi aşamada halihazırda yürütülen beceri değerlendirmeleri, göçmenlerin, özellikle yeniden yerleşim ve tamamlayıcı yol programları kapsamında, işgücü piyasasına daha hızlı entegre olmalarına yardımcı olabilir.

Diğer bir konu ise göçmen girişimcilerdir. Göçmen girişimciler, ekonomik büyümeye katkıda bulunurlar ve istihdam yaratabilirler. Ancak, netvörk eksikliği, banka kredilerine erişimdeki zorlukları ve bulundukları ülkelerin mali ve finansal sistemlerinin yasal çerçeveleri hakkında, yeterince bilgi sahibi olamamaları gibi çeşitli zorluklarla karşı karşıyalardır. Mali hizmetlerin mevcudiyeti ve bunlara erişim, tüm göçmenlerin bir ülkenin ekonomisine tam olarak katılmaları veya havale gönderme de dahil olmak üzere kendileri ve aileleri için istikrarlı bir yaşam kurmaları için esastır. Dijital finans, finansal hizmetleri daha erişilebilir hale getirmeye yardımcı olabilir.

⁶ <https://www.bmeia.gv.at/en/>

İyi bir mesleki eğitim ve öğretim (Education and Training (VET)) göçmenlerin işgücü piyasasına girmelerine yardımcı olmak için özellikle güçlü bir araç olabilir.

SAĞLIK POLİTİKALARI: Göçmenlerin sağlık hizmetlerine yetersiz erişimi, istihdam ve eğitim de dahil olmak üzere yaşamın neredeyse tüm alanlarını etkileyen, entegrasyon ve içermenin önündeki büyük engellerden birisidir. Göçmenler, idari engeller, kalış süreleri hakkındaki belirsizliklere bağlı korkular, ayrımcılık, bulundukları ülkenin sağlık sistemi ile ilgili bilgi eksiklikleri ve bazı dilsel, kültürlerarası engeller sebebiyle sağlık hizmetlerine erişimde belirli kalıcı engellerle karşı karşıya kalmaktadırlar. Özellikle göçmen kadınlar, çocuk bakımı gibi aile içi sorumlulukları daha fazla olduğunda sosyal çevrelerini ve dil yeterliliklerini yeterince geliştiremedikleri için bu alanda ek zorluklarla karşı karşıya kalmaktadırlar.

Sağlık politikaları yalnızca hastaneye erişim şeklinde bir sorun değildir. Birlik için, özellikle mülteciler, menşe ülkelerinde yaşadıkları travmalar, göç yolculukları sırasında karşılaştıkları zorluklar veya varış sonrası sosyal izolasyon veya ayrımcılık gibi sebepler yüzünden zorluklar yaşayabilmektedirler. Dolayısıyla göçmenlerin ruh sağlığı açısından da entegrasyonu, ev sahibi ülke için kritik öneme sahiptir.

Birlik sağlık hizmetlerine eşit erişimi teşvik edebilmek için üye Devletleri fonları aracılığıyla destekler.

BARINMA POLİTİKALARI: Birlik, göçmenlerin yeterli sayıda ve uygun fiyatlı konutlara erişimini, başarılı entegrasyonun kilit bir parçası olarak görür. Çünkü barınma koşullarının, istihdam ve eğitim fırsatları ile göçmenler ve ev sahibi toplumlar arasındaki etkileşimi güçlendirme anlamında önemli bir etkisi vardır. Kötü barınma koşulları ve ayrımcılık, sosyal uyumu zorlaştıracak bölünmeleri arttırabilir. Artan konut fiyatları, uygun fiyatlı ve sosyal konut sıkıntısı, dolayısıyla

konut piyasasındaki ayrımcılığın artması, göçmenlerin konut sorunlarını çözmelerini zorlaştırır.

Yapılan bu değerlendirmeden sonra Avrupa Birliği'nin barınma konusundaki ilk politikasının, göçmenlerin ve göçmen geçmişine sahip AB vatandaşlarının, yeterli sayıda konuta ulaşabilmesi ve bu konutları satın alabilecek mali güce sahip olmalarını sağlamak olduğu söylenebilir. Bir diğer politikası ise yenilikçi konut çözümleri ile, konut piyasasında ayrımcılıkla mücadele etmektir.

Birlik bu politikalarını gerçekleştirebilmek için; sınıfsal olarak ayrılmamış, yeterli ve göçmenler tarafından satın alınabilir evlerin artırılabilmesi amacıyla, üye devletlerini İltica ve Göç Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu gibi fonlarla desteklemektedir. Ayrıca üye Devletlerinde, şehirler, köyler ve bölgelerde konut piyasasında ayrımcılıkla mücadele için Avrupa Entegrasyon Ağı (The European Integration Network) ve Kent Akademileri (The Urban Academy) aracılığıyla çalışmalar yürütür ve bu çalışmaları İltica ve Göç Fonu ile destekler.

Son olarak ise, sığınma başvurusunda bulunan özellikle aileler için, toplu konut modelleri yerine özerk barınma sistemlerinin kurulmasını ve satın alınabilir konutların inşasını destekler. Birlik iyi bir entegrasyon için başarılı bir barınma ve konut sisteminin kurulması gerektiği kanaatindedir.

Son olarak söylenilebilir ki Avrupa Birliği, entegrasyonu disipline etmek için resmi bir yasal yetkiye sahip olmamasına rağmen, AB üyesi devletler arasındaki göçü düzenlediği gibi, Birliğin sığınma ve göç konusundaki ortak politikasının bir sonucu olarak entegrasyon gerekliliklerini içeren bir dizi politika hazırlamıştır (Vries, 2022).

Avrupa Birliği'nin entegrasyon konusunda çizdiği çerçeve detaylı bir şekilde açıklandıktan sonra Birliğin göç siyasetine yön veren ve hem Birlik içerisinde hem

de uluslararası platformda göç ve mülteci entegrasyonu konusunda gelişmiş politikalara sahip Almanya'nın politikaları tezin üçüncü bölümünde açıklanacaktır.

3. BÖLÜM

ALMANYA ENTEGRASYON POLİTİKALARI

3.1. GİRİŞ

Almanya, Avrupa Birliği'nin göçmen entegrasyon politikalarının üretilmesinde, en başından beri var olan ve başarılı entegrasyon politikaları uygulayan bir ülke olarak, geçmişten bugüne, Avrupa ülkeleri arasında rol model olarak görülür ve gösterilir. Nitekim Prümm ve Alscher'in de bahsettiği gibi, sonraki on yıllarda da Almanya (çoğu zaman Fransa ile birlikte), Avrupa entegrasyonunun "lokomotifi" olarak nitelendirilecektir (Prümm & Alscher , 2007).

Bugüne bakıldığında, Avrupa Birliği ülkeleri arasında en çok göç alan ülke olarak bilinen Almanya, 2018 yılında yaklaşık 893.000 kişi ile en çok göç alan ülke olmaya devam ettiğini açıklamıştır. 2019 verilerinde ise, Avrupa Birliği üye ülkelerinin herhangi birisinin vatandaşı olmayan, 10,1 milyon kişiye ev sahipliği yaptığını açıklayan Almanya, Avrupa Birliği ülkeleri arasında en üstte yer almaktadır (EUROSTAT , 2021). Göç konusunda uzun yıllar tecrübe edindikten sonra 1990'lu yıllarda bir göç ülkesi olduğu gerçeği ile yüzleşen Ülke, göç politikasını iki temel amaç üzerine kurgulamıştır: İlki, "istenmeyen göçün (düzensiz göç) yani sığınmacıların, mültecilerin ve kaçak yollardan ülkeye giriş yapan göçmen akışının azaltılmasına yönelik, zaten var olan politikalarını daha güçlü bir şekilde devam ettirmek; diğeri ise, yüksek vasıflı işçileri ve uzmanları ülkeye çekmeye devam etmektir" (Prümm & Alscher, 2007). Dolayısıyla Prümm ve Alscher'in de ifade ettiği gibi, ülkenin bu iki amaç üzerine kurgulamış olduğu göç tarihinin, göç politikalarının ve entegrasyon politikalarının bilinmesi, özellikle Batı Avrupa'nın mülteci hukukunun ve göç algısının anlaşılmasında yol gösterici olacaktır. Ayrıca ülkenin uyguladığı başarılı entegrasyon politikaları, Türkiye'nin göç sürecindeki uyum politikalarına da arşiv niteliğinde, katkı sağlayacaktır. Bu bölümde ilk olarak Almanya'nın göç politikalarının tarihinden bahsedilecek ve ardından entegrasyon politikaları incelenecektir.

3.2. ALMANYA GÖÇ POLİTİKALARININ TARİHİ

Almanya'nın göç ile tanışması, 2. Dünya Savaşı yıllarına rastlamaktadır. Savaşı kaybettikten sonra, Batı Almanya (Alman Federal Cumhuriyeti) ve SSCB'nin gözetimindeki Doğu Almanya olmak üzere ikiye bölünen ülkenin savaş sonrası göç durumunu, Geddes ve Scholten dört ana kaynak üzerinden açıklamıştır. İlki, "*Aussiedler*" olarak adlandırılan etnik Almanların ülkeye göçüdür. 1945-1955 yılları arasında Sovyet ülkelerinden, Batı Almanya'ya kaçan etnik Almanların sayısı neredeyse 12 milyonu bulmuştur. 1949 tarihli Temel Alman Anayasası'nın 116. paragrafına göre Aussiedler, "Alman kader topluluğunun" bir parçası olarak görülmüşler ve siyasi, ırksal, dinsel sebeplerle vatandaşlıklarından yoksun bırakıldıkları için, onların soyundan gelen bu eski Alman vatandaşlarının, başvuruları üzerine vatandaşlığa kolayca alınabilecekleri hükme bağlanmıştır (Basic Law for the Federal Republic of Germany, 2022). İkincisi, "*Misafir İşçiler*" ile ülkeye gerçekleşen göçtür. Almanya, 2. Dünya Savaşından sonra kaybettiği insan gücünü yerine koyabilmek için İtalya (1955), Yunanistan ve İspanya (1960) gibi Akdeniz ülkeleri ile ve Berlin Duvarı inşa edildikten sonra Doğu Almanya'dan gelen iş gücünün eksilmesi yüzünden, 1961'de Türkiye ile yaptığı işçi sözleşmeleri ile ülkesine yabancı işçi göçünü, gönüllü olarak başlatmıştır. 1966 yılında yaklaşık olarak 1,3 milyon kadar misafir işçiye ev sahipliği yapmıştır. Üçüncüsü ise, "*Misafir İşçilerin Ailelerinin Göçüdür*". Dördüncü ve son ayak ise, Alman Anayasasının 16. maddesinde yapılan değişikliğe kadar olan süreçte, "*sığınmacıların*" hak talep etme özgürlüklerinin görece daha özgür olması yüzünden gerçekleşen yoğun göç akışıdır (Geddes & Scholten , 2016).

Almanya, savaş sebebi ile kaybettiği emek gücü eksikliğini, yukarıda da bahsedildiği üzere, 1950'li 1960'lı yıllarda, misafir işçileri kitlesel olarak ülkeye kabul ederek gidermeye çalışmıştır. İşçi sendikaları, işveren dernekleri ve hükümet arasında, Akdeniz ülkeleri ile yapılan antlaşmalar neticesinde, o dönemde Almanya'ya birkaç milyon yabancı işçi akın etmiştir. Almanya'nın göçle tanışmasının bir ayağını oluşturan misafir işçi akını, ilk başta ülke genelinde kalıcı

bir göç olgusu olarak görülmesede -ülkelerine geri dönecekler diye bakıldığı için- özellikle 1973 yılında işçi transferi durdurulduktan sonra bile pek çok misafir işçi ülkede kalmaya devam etmiştir. Alman Devleti, misafir işçilerin ülkelerine geri döneceğini varsaydığı için entegrasyon politikalarına o dönem için ihtiyaç duymamıştır; ancak ilerleyen yıllarda ülkelerine geri dönmeyen misafir işçilerin ailelerinin ve çocuklarının (belli kriterler doğrultusunda) ülkeye kabulleri gündeme gelmiştir. Alman Anayasası'nın da koruduğu bir hak olarak, yabancı işçilerin "aile birleşimi" ülkenin yeni bir göç dalgası ile daha tanışmasına sebep olurken, artık entegrasyon politikalarına ihtiyaç duyulacağını da göstermiştir.

Soğuk Savaş'ın bitişi ile, 1961 yılında inşa edilen Berlin Duvarıyla iki kutuplu hale getirilen Almanya, 9 Kasım 1989'da sonradan "Utanç Duvarı" olarak adlandırdığı bu duvarı yıkmıştır. 3 Ekim 1990'da yeniden birleşmenin ilk adımlarını Berlin Duvarı'nı yıkarak atan Almanya, Doğu ve Batı Almanya'yı Federal Almanya Cumhuriyeti adı altında birleştirmiştir (TRT, 2022). Almanya'nın siyasi ve ekonomik birliğini yeniden inşa etmeye çalıştığı bu dönemde yeniden birleşmenin getirdiği mali yük, misafir işçiler ve ailelerinin durumları ile birleşince, özellikle Aussiedler'in ülkeye yoğun girişinin, ekonomik olarak yük getirmeye başladığının görünür hale gelmesi ile de göç konusunda belli sınırlamalar yapılması kanaati oluşmuştur. Ayrıca 1990'lı yılların başında sığınma başvurusu yapanların sayısı bir milyonu aşınca, Alman Anayasasının 16. maddesinde değişikliğe gidilmesi zaruri bir hal almıştır ve 1993'te Dublin Sözleşmesi ile uyumlu hale getirilerek geniş bir sığınma talep hakkı veren maddenin yetkisi daraltılmıştır (Geddes & Scholten, 2016).

Alman Anayasasının ilgili maddesinde, böyle bir değişiklik yapmaya ihtiyaç duyulmasının sebebi, maddenin ülkenin yaşadığı acı tecrübelerden alınan dersle, mülteci hukukuna ilişkin olarak uluslararası hukukun tanıdığı haklara ek olarak, evrensel insan hakları yükümlülüklerini de yerine getirmek üzerine kurulmuş olması ile ilgilidir. Aşağıda incelenecek olan 16. maddenin önceki ve sonraki halinin anlaşılması, Almanya'nın göç politikasının özümsemesi ve neden keskin bir dönüş yapıldığının fark edilebilmesi adına önemlidir.

23 Mayıs 1949 tarihinde kabul edilen Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nın, değiştirilmeden önceki hali ile madde 16 (2)'si, Alman devletinin göç olgusuna bakış açısını, *"Hiçbir Alman, yabancı bir ülkeye iade edilemez. Siyasi olarak zulüm gören sığınma hakkından yararlanacaktır"* hükmü ile ifade etmiştir (The Basic Law of the FRG (23 May 1949), 2022). Alman mülteci hukukunun kaynağını oluşturan maddenin bu kadar geniş yorumlanmasının (Hatta Almanya'da siyasi sığınma talebinde bulunmak için ülkelerini terk etmek üzere olan üçüncü devletlerin havalimanlarındaki kişileri bile kapsayabileceğine karar verilmiştir) sebebini, Blay ve Zimmermann, Nazizm'den kaynaklı siyasi zulme uğrayan pek çok Alman göçmenin, o dönemde, zulümden kurtulmak için güvenli bir yer bulmakta yaşadığı zorluklarla ilişkilendirmiştir (Blay & Zimmermann, 1994).

Maddenin sığınma hakkını bu kadar geniş yorumlaması ve sığınma başvurularının değerlendirme sürecinin 3 ile 4 yıl kadar sürmesi ve bu süre zarfında başvuru sahiplerinin tüm ihtiyaçlarının Almanya tarafından karşılanması, yeniden birleşme sonrası ekonomik anlamda kendisini ayağa kaldırmaya çalışan bir ülke için oldukça zor bir süreç yaratmıştır. Dolayısıyla anayasal hükmün değiştirilmesi gündeme gelmiş ve 1993 yılında, Almanya'nın bundan sonraki göç politikasını da belirleyecek şekilde 16. maddede değişiklik yapılmıştır. Gerçekleştirilen değişiklikle 16 (a)/ (2) paragrafına *"Avrupa Topluluklarının bir üye devletinden veya Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmenin ve İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin uygulanmasının güvence altına alındığı başka bir üçüncü devletten kişilerin federal bölgeye sığınma başvurusunda bulunmayacağını garanti eder. Atıfta bulunulan koşulların geçerli, olduğu Avrupa Toplulukları dışındaki ülkelerin belirlenmesi ise Federal Meclisin onayını gerektiren bir yasa ile belirlenir"* hükmü eklenmiştir (Basic Law for the Federal Republic of Germany 23 may 1949 (Last amended on 29 September 2020), 2022).

16. maddede yapılan düzenleme, maddeyi dört ana fikir üzerine odaklamıştır. İlki, geçmişten beri var olan bireysel sığınma hakkını desteklemek,

ikincisi zulümden muaf olan bir ülkeden Almanya'ya giren bir kişinin artık sığınma hakkına güvenemeyeceği gerçeği, üçüncüsü ise, Federal Meclisin zulüm olmadığını belirleyebileceği bir ülkeler listesi hazırlayabileceğini ve son olarak Schengen ve Dublin Sözleşmeleri ile oluşan Avrupa Ortak Sığınma Siteminin desteklenmesidir (Blay & Zimmermann, 1994).

3.3. ALMANYA'DA GÖÇMEN ENTEGRASYONU

3.3.1. Almanya'nın Entegrasyon Politikalarının Arka Planı

Almanya'nın entegrasyon modeli ve politikaları açıklanırken, bu politikaların kademeli bir geçmişinin olduğunun söylenilmesi zaruridir. Zira yukarıda da açıklandığı gibi Alman göç tarihi, uzun bir geçmişe sahiptir ve entegrasyon politikaları da göç tarihi ile paralel olacak şekilde, ihtiyaçlar doğrultusunda ve zaman içerisinde kademeli olarak geliştirilmiştir.

Alman göç tarihi açıklanırken, yukarıda belirtildiği gibi, Geddes ve Scholten'ın Almanya'nın göç ile tanışmasının sebeplerinden biri olarak gördüğü etnik Almanların ülkeye geri dönüşü, aynı zamanda ülkenin gelecekteki göçmen entegrasyon politikalarının da temelini oluşturmuştur. Çünkü uzun yıllardır Almanya'da yaşamayan bu kişilerin çoğu, etnisite olarak Alman olsa da, Almanca konuşmıyorlardı. Bu sebeple Almanya, etnik Almanlara ülkeye gelmeden önce ve sonra olmak üzere, çeşitli dil kursları vermiştir. Aynı zamanda durum testleri yapmış, oryantasyon kursları da vermiştir (Hübschmann, 2015). Almanya şu anda da ülkesine gelen göçmenlerin ve mültecilerin Almancayı öğrenmeleri konusunda oldukça duyarlıdır ve bu kurslar hala devam etmektedir.

Almanya'nın entegrasyon politikaları ile tanışmasını zorunlu kılan bir diğer durum ise misafir işçilerin beklenildiği gibi ülkelerine geri dönmemiş olmalarıdır. Bu işçilerin ülkelerine geri dönecekleri düşünüldüğü için, onlar için uygulanan politikalar genellikle ekonomik bütünleşme üzerine kurulmuştur; ancak geri dönmeyen işçilerin aile birleşimi yoluyla ikametlerini uzun vadeye yaymaları, ülkenin sosyal anlamda da entegrasyon politikaları üretmesini gerekli kılmıştır.

Böylelikle Alman Devleti, etnik Almanların ve misafir işçilerin ülkeye uyumlarını sağlayabilmek için çeşitli entegrasyon politikaları geliştirmişlerdir.

1973'lü yıllarda işçi alımları durdurulsa da 1978'lere gelindiğinde, göçmen nüfus ve yerli nüfus arasında barınma, sağlık hizmetlerine erişim, eğitim gibi konularda çeşitli sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Bu sebeple Alman Parlamentosu, Çalışma Bakanlığı'na bağlı Yabancı Çalışanların ve Ailelerinin Entegrasyonunu Teşvikten Sorumlu bir Komiserin kurulmasını onaylamıştır. Böyle bir ofisin kurulması, göçmenlerin entegrasyon ihtiyacının Almanya tarafından resmen tanındığını düşündürse de, Hübschmann'ın da açıkladığı gibi takip eden yıllarda Almanya göç politikasını, savunmacı ve kısıtlayıcı önlemler almak üzerine inşa edecektir (Hübschmann, 2015).

Almanya, 1978 yılında oluşturduğu entegrasyon komisyonundan bu yana, 2005 yılına kadar geliştirdiği politikalar neticesinde 2005 yılında, göçmenlerle ilgili ilk büyük ölçekli reformunun ve sistematik planının ortaya çıkışının temelini atmıştır. "Alman Göç Yasasını" çıkararak bu yasa ile yabancı uyrukluların federal bölgeye girişlerini, ikametlerini ve iltica sistemini düzenleyip sistematik hale getirmiştir. 1 Mart 2020'de ise "Nitelikli İşçiler için Göç Yasası" adı altında bir yasa hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Almanya bu yasa ile nitelikli kişilerin göçünü artırmayı hedeflemektedir.

Federal Hükümet şimdiye kadar iki entegrasyon planı oluşturmuştur. 2007 yılında yürürlüğe giren Ulusal Entegrasyon Planı eğitim, öğretim, istihdam ve kültürel entegrasyona odaklanırken, 2012 yılında yürürlüğe giren Ulusal Entegrasyon Eylem Planı uygulanan politikaların sonuçlarını ölçülebilir kılmak için bazı araçlar oluşturmuştur.

Daha sonra, Mayıs 2016'da Federal Kabine tarafından "Meseberg Entegrasyon Bildirgesi" hazırlanmış ve hükümetin birbirine entegre iki hedefine dayanan politikasının çerçevesi çizilmiştir. Bu çerçeve içerisinde yabancılara iş fırsatı sağlamak ve onların mesleki eğitimlerini desteklemek; ancak ülkelerine

geri dönüşlerini de mümkün kılmak ve sorumlulukları konusunda bilgilendirmek yer almaktadır.

2016 yılında çıkarılan entegrasyon yasası Almanya'nın federal düzeydeki ilk entegrasyon yasasıdır. Mültecilerin entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlar ve entegrasyon kurslarını düzenler (European Commission, 2022).

2018 yılında ise ulusal entegrasyon planı genişletilmiştir. Genişletilen planda, göç ve entegrasyonun beş boyutu açıklanmaktadır. İlk boyut; *“göç öncesi aşamadır”* ve göçmenlerin beklentilerini yönetmeyi ve oryantasyon sağlamayı içerir. İkinci boyut, *“ilk entegrasyon aşamasıdır”* ve varışın kolaylaştırılmasını ve ülke değerlerinin doğru bir şekilde iletilmesini içerir. Üçüncü boyut, *“entegrasyon aşamasıdır”* ve katılımın sağlanması ile sergilenecek performansın artırılması hedeflenir. Dördüncü boyut, *“birlikte büyüme aşamasıdır”* ve çeşitliliği şekillendirmek ile güvenli bir birlik kurmayı içerir. Beşinci ve son boyut ise *“uyum aşamasıdır”* ve uyumu güçlendirme ile geleceği şekillendirmeyi içerir (European Comission, 2022).

İlave olarak söylenmelidir ki Alman Devleti 2012 yılında, göçmenlerin yeteneklerini tarayabilmek için “The Recognition Act” (Anerkennung in Deutchland) adı altında bir tarama yasası çıkarmıştır. Almanya'nın vasıflı göçmenlere odaklandığı düşünülürse yasanın ne kadar faydalı olduğu tahmin edilebilir. Ayrıca 2019 ve 2021 yılları arasında, göç ve entegrasyon alanındaki çok çeşitli konuları ele almak için federal hükümet tarafından Entegrasyon Yeteneği Çerçeve Koşullarına ilişkin bir Komisyon oluşturulmuştur. Sonuç ise, entegrasyon alanındaki dinamikleri netleştiren, entegrasyonun tüm toplum için bir fayda olarak anlaşılmasını savunan ve politika yapıcılarının ve diğerlerinin göçmen toplumunu daha iyi şekillendirmek için nasıl birlikte çalışabilecekleri konusunda çok sayıda tavsiye içeren bir raporun hazırlanması olmuştur (European Commission, 2022).

Almanya entegrasyon politikalarını üretirken Federal Hükümette, bakanlıklar arası iş birliğini gerektiren bir sistem kurgulamıştır. Ulusal Entegrasyon Eylem Planı ve entegrasyon politikalarının başarılı şekilde uygulanabilmesi için çıkartılan diğer yasalar ve uygulanan politikalar, toplumun tamamını kapsayan bir süreç olarak tasarlanmış ve federal hükümet, eyaletler, yerel yönetimler ve sivil toplum aktörleri başta olmak üzere özellikle göçmen örgütleri ile de iş birliği yapılarak ortaklaşa geliştirilmiştir.

İçişleri bakanlığına bağlı Federal Göç ve Mülteciler Dairesi (BAMF), Almanya'daki iltica, göç ve entegrasyon konularının yönetimine öncülük ediyor. İltica prosedüründen, entegrasyon önlemlerinin teşviki ve koordinasyonundan ve veri toplama ve araştırmadan sorumluyken, yerel aktörler genellikle BAMF önlemlerinin uygulanmasından sorumludur.

Ayrıca Almanya'da sivil toplum, entegrasyon sürecinde önemli bir rol oynamaktadır. 2006 yılından bu yana, federal başbakanlık, tüm entegrasyon paydaşlarının katıldığı bir Entegrasyon Zirvesi (Integrationsgipfel) düzenlemektedir. Federal hükümet ve medya temsilcilerinden, sendikalar ve göçmen derneklerine kadar pek çok dernek ve kurumu dahil ederek geniş bir katılımın sağlanması amaçlanmaktadır. İlk zirve, Almanya'nın bir yıl sonra yayınlanan ilk ulusal entegrasyon planını derleme kararıyla sonuçlanmıştır. Zirve, o zamandan beri, genellikle tek bir merkezi tematik odakla, yıllık olarak düzenlenmektedir.

Mart 2021'de dönemin Almanya Başbakanı Angela Merkel'in katılımıyla 13. Entegrasyon Zirvesi düzenlenmiştir. Birçok sivil kurum, özellikle 2015 ve 2016 yıllarındaki sığınmacı akışından bu yana, göçmenlere yaşamın pek çok alanında yardımcı olmaya çalışmaktadır. Örneğin, "Mültecilere Hoş Geldiniz Konut Projesi" şu anda AB ülkelerinin neredeyse yarısında temsil edilen bir sınır ötesi platform haline gelmiştir (European Commission, 2022).

3.3.2. Entegrasyon Politikalarının Finansmanı

Almanya’da entegrasyon politikalarının finansmanı, kâr amacı gütmeyen kuruluşların veya yerel makamların çeşitli AB fonlarına başvurularıyla karşılanabilmektedir. Ayrıca Federal Hükümet, entegrasyon kursları, işle ilgili dil kursları, göç danışmanlığı hizmetleri, işgücü piyasası entegrasyon tedbirleri, mesleki niteliklerin tanınması ve diğer birçok entegrasyon politikası ve projesi için fon sağlamaktadır. Yine ülkede, Belediyeler de önemli miktarda entegrasyon maliyetine katlanan kurumlar arasında yer alır.

2021-2027 yılları için kullanılan ve kullanılabilecek bazı Avrupa Birliği fonları şu şekildedir: “*İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu*”. Bu fon tarafından 2021-2027 finansman dönemi boyunca, mültecilerin yeniden yerleşimi ve insanı sebeplerle kabulü için 1,5 milyar Euro, korumaya muhtaç kişilerin bir AB ülkesinden başka bir AB ülkesine yerleştirebilmesi için yaklaşık 500 milyon Euro harcanması beklenmektedir. Bir diğer fon, “*Avrupa Sosyal Fonu Artı*”. AB’nin insana yapılan yatırımlar için en önemli finansman araçlarından olan ESF, Almanya’da toplam yaklaşık 2,3 milyar Euro harcamayı planlamaktadır. “*AB’nin Avrupa’da eğitim, öğretim, gençlik ve sporu destekleme programı*”, AB’deki ekonomik ve sosyal uyumu güçlendirmek için kullanılabilecek bir başka fon “*Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonudur*” “*En Yoksullara Avrupa Yardımı Fonu*”, “*Kırsal ekonomilerin ve toplulukların gelişimini destekleyen Avrupa Kırsal Kalkınma Tarım Fonu*”, “*Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu*” gibi fonlar da entegrasyon politikaları için önemli finansman kaynaklarıdır. Almanya kamu finansmanlarını da kullanarak bu fonları ve bazı entegrasyon politikalarını desteklemektedir (European Commission, 2022).

3.3.3. Entegrasyon Politikaları

Bugün Alman nüfusunun yaklaşık altı milyonunu, üçüncü ülke vatandaşları oluşturmaktadır. Bu rakam Alman nüfusunun %7,2’sine tekabül eder (EUROSTAT, 2022). Dolayısıyla ülke bu büyük rakamları yönetebilmek için

mülteci entegrasyonu konusunda, oldukça spesifik politikalar uygulamaya çalışmaktadır. Barınma, sağlık, iş gücü piyasası ve eğitim gibi alanlarda spesifik politikalar geliştirmiştir. Özellikle henüz oturma izni almamış sığınmacılar için spesifik politikalar uygulamaktadır. İş gücü piyasası ve sosyokültürel entegrasyon alanında yalnızca sığınmacıları hedefleyen bazı politikalar üretmiştir. Bu tarz politikaların üretilmesinde Alman Federal sistemi büyük rol oynamaktadır. Tüm Almanya için, mültecilerin kayıt altına alınması ve idaresi federal boyutta gerçekleştirilmektedir. Bunun için ise temel sorumluluk “Federal Göç ve Mülteci Bakanlığındadır” (BAMF). İş gücü piyasasının düzenlenmesindeki en önemli aktör ise, “Federal İstihdam Kurumudur” (BA). Ancak genel olarak ülkede yerel aktörler ve ulusal bakanlıklar birlikte çalışır.

Sığınmacıların diğer göçmenler gibi Alman iş gücü piyasasına doğrudan ulaşmaları yoktur, 3 ay beklemleri gerekir. Federal Alman Çalışma Ajansının bir mülteciye çalışma izni verebilmesi için ilk olarak buraya başvuran bir Almanın olmadığı kanıtlanması gerekir. Ayrıca entegrasyon kurslarını da başarıyla tamamlamış olmalıdırlar. Mülteciler bir iş bulmadıkça genel sağlık sigortasına düzenli üye olamazlar ancak temel sağlık hizmetlerinden faydalanırlar. Almanca dil kurslarının ve Alman kültürünün anlatıldığı oryantasyon kursları ise Federal Devlet tarafından desteklenir ama uygulamalar yerel seviyede gerçekleşir.

Almanya üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik bir sivil entegrasyon politikasına sahiptir. Sığınmacıların yurt dışında yurttaşlık entegrasyon kurslarına katılmaları zorunlu değilken, ülkeye girişten sonra zorunludur. En fazla altı aylık bekleme süresinden sonra, sığınma arayanların ikamet yerlerine yakın bir ajansta kursa başlamaları gerekir. 2015’ten önce sadece mülteciler entegrasyon kurslarına katılabiliyordu ancak artık sığınmacılar da katılıyor. Mülteciler ve sığınmacılar katıldıkları bu entegrasyon kurslarını, Almanca ve Alman kültürünü içeren sorulardan oluşan bir final sınavını geçerek bitirmek durumundadırlar (Scholten D. P., ve diğerleri, 2017).

3.3.4. Almanya’da Mültecilerin Entegrasyonu ve İkamet Durumları

Almanya’da entegrasyon politikaları, iki boyutlu olarak gerçekleşmektedir. Politika oluşturma ve izleme Federal düzeyde gerçekleştirilirken, oluşturulan politikaların uygulanması, genellikle Bölgesel Devletlerin ve Belediyelerin sorumluluğundadır. Entegrasyon politikaları temelde, Federal Bakanlıkların sorumluluk alanlarına göre paylaştırılmış olsa da, ana hizmetler Federal İçişleri Bakanlığına bağlı Federal Göç ve Mülteci Ofisi ve Federal Göç, Mülteci ve Entegrasyon Komisyonu tarafından yürütülür. “Staatsminister” adı altında devlet bakanı statüsünde bir komiser atanır ve bu komiser, ülke genelindeki bütünleşme politikalarının geliştirilmesinde federal hükümeti desteklemek ve ülkedeki tüm insanların barış içinde bir arada yaşamasını teşvik etmekle görevlidir (Scholten D. P., ve diğerleri, 2017).

Almanya’da Federal entegrasyon politikaları, 2006 yılından bu yana düzenlenen ve tüm entegrasyon paydaşlarının katıldığı, Entegrasyon Zirvelerinde belirlenir. Federal Hükümet ve medya temsilcilerinden, sendikalar ve göçmen derneklerine kadar pek çok paydaş bu zirvelere davet edilir (European Commission , 2022). Zirveler neticesinde oluşturulan Ulusal Entegrasyon Planları federal, bölgesel ve belediyeler düzeyinde, on tematik alanda görev dağılımı yapmıştır. Bu alanlar; “Entegrasyon Söyleminin İyileştirilmesi, Başlangıçtan İtibaren Almanca Dilinin Teşvik Edilmesi, İyi Eğitimin Güvence Altına Alınması, İstihdam Olanaklarının Artırılması, Kızların ve Kadınların Yaşam Şartlarının İyileştirilmesi, Yerel Ölçekte Entegrasyonun Desteklenmesi, Kültür ve Entegrasyon, Spor Yoluyla Entegrasyon, Medya: Çeşitlilikten Yararlanma, Sivil Katılım Yoluyla Entegrasyon ve Kozmopolit Bilimdir” (Chemin & Nagel, 2020). Bahsedilen zirvelerin sonuncusu olan 13. Entegrasyon Zirvesi, Mart 2021’de dönemin Almanya Başbakanı Angela Merkel’in katılımıyla düzenlenmiştir.

Sığınma arayan kişilerin sosyal ve yapısal entegrasyonu ile ilgili alınacak önlemler ve verilecek fırsatlar onların ikamet durumları ile yakından ilgilidir. Bu sebeple öncelikli olarak Almanya’nın barınma ve mekânsal entegrasyon

politikaları açıklanacaktır. Ardından iş gücü piyasasına entegrasyon, eğitim ve sağlık gibi konular incelenecektir.

3.3.5. Barınma ve Mekânsal Entegrasyon

Alman sınırını geçerek sığınma başvurusunda bulunan her kişi ilk önce kayıt altına alınır. Bu aşama tamamlandıktan sonra başvuru sahipleri, Federal Göç ve Mülteci Bakanlığına (BAMF) bağlı olarak sığınmacıların ikametini sağlamak için görevlendirilen “kabul merkezlerine” (Aufnahmeeinrichtung) gönderilirler. Çünkü Almanya’da, 2016 tarihinden beri mültecilerin yaşayacakları yerle ilgili olarak ikamet seçme özgürlükleri yoktur, “Königsteiner Schlüssel” olarak adlandırılan bu sistem, sığınmacıları ülke geneline dağıtan bir politika uygulamaktadır (Scholten D. P., ve diğerleri, 2017). Bu sistem eyaletlerin nüfus, gelir, vergi gibi özel durumlarına göre dağıtım yapar. Sığınmacılar, Sığınma Yasasının 56. paragrafınca bölgesel devletlerin ilçelerinde en fazla 6 ay kalabilirler. Bu coğrafi sınırlama “İkamet Yükümlülüğü” olarak adlandırılır. Ayrıca ülkede, kabul ve sınır dışı etme işlemlerini birleştiren ve sığınmacıların 24 aya kadar kalabilecekleri “transit merkezleri” (Transitzentrum) veya “özel varış merkezleri” (Besondere Aufnahmeeinrichtungen) vardır. Buradaki mültecilerin başvurusu genellikle kalma ihtimali düşük olanlar içindir. Kural olarak, bir kabul merkezinde veya başka bir konaklama merkezinde ikamet etme yükümlülüğü, Federal Göçmen ve Mülteciler Dairesi tarafından iltica başvurusu kabul edildiğinde sona erer (Sığınma Yasası Madde 48 ve 53).

Almanya’da entegrasyon ve barınma açısından gerçekleştirilen en son gelişme, “AnKER kurumlarıdır”. “Varış, Karar Alma, Geri Dönüş Merkezleri” olarak açılımı yapılabilecek bu kurumların oluşturulma amacı teoride, karar verme sürecini hızlandırmak ve kabul prosedürünün farklı bölümlerini tek bir merkezde birleştirmektir. Ayrıca, AnKER Merkezlerinin başvuranlar üzerinde kontrolü elinde tutması ve ülkeyi terk etmek zorunda olanların geri dönüşünü sağlaması da hedeflenmiştir. Başvuru sahipleri 18 aya kadar bir AnKER merkezinde kalabilir. Bu merkezlerde kalan kişiler için bulundukları şehir veya

belediyeden izinsiz ayrılamama gibi bir ikamet zorunluluğu vardır. Ancak bölgesel eyaletlerin hepsi bu sistemi uygulamamaktadır. Ayrıca birkaç eyalet de AnKER'lere benzer şekilde "varış merkezleri" kurmuşlardır. Bu merkezler mültecilerin entegrasyonunun yönetimini uygulamak üzere kuruldukları için AnKER'lere benzerler. Burada bahsedilen büyük çaplı varış ve kabul merkezlerinin dışında ülkede, pek çok küçük çaplı genellikle belediyelerin sorumluluğunda konaklama merkezleri de vardır (Chemin & Nagel, 2020) Bu kısımda şimdiye kadar bahsedilen konaklama ve barınma tarzı, "merkezi konaklamadır". Ancak ülkede mülteciler için bir de "merkezi olmayan konaklama" imkânı vardır. Bir sığınmacı bir statü (mülteci veya ikincil koruma) aldığında, merkezi olmayan özel konutlara taşınmasına izin verilir; ancak bu uygulamada, pek çok ülkede de olduğu gibi serbest konut piyasasının gergin durumu ve son yıllarda en acil sosyal politika konusu haline gelen sosyal konut krizi göz önüne alındığında, mülteciler için yeterli ve uygun fiyatlı konutlara erişim zor olmaya devam etmektedir. Bu bağlamda, kendi geliri olmayan mülteciler, diğer sosyal yardım alan kişilerle doğrudan rekabet halindedir. Hiçbir ulusal politika bu koşulları belirlemediğinden, eyaletler arasında büyük farklılıklar vardır. Prensip olarak, kabul edilen mültecilere özel bir daire bulmaları için, çeşitli sosyal hizmet uzmanları yardımcı olur.

İkamet şartının yasal tezahürü, yeni gelen göçmenlerin mevcut aile ve/veya arkadaş ağları nedeniyle büyük şehirlere akacağı ve etnik yerleşim bölgeleri veya gettolar oluşturacağı korkusundan kaynaklanmaktadır.

3.3.6. İş Gücü Piyasası Entegrasyonu

Mültecilerin refahı için iş gücü piyasası entegrasyonu önemli bir rol üstlenir. İş gücü piyasası açısından, Almanya'da genellikle mültecilerin yanı sıra sığınmacıların da işgücü piyasasına girmelerine izin verilmektedir. Bununla birlikte, sığınmacıların resmi olarak çalışma hayatına girmelerine izin verilebilmesi için birtakım koşulları karşılaması gerekir. İlk olarak, sığınma başvurusunda bulunduktan sonra, üç aylık bir bekleme süresi vardır. İkinci olarak,

sığınmacıların bir kabul merkezinde (Erstaufnahmeeinrichtung) kaldıkları sürece iş başvurusunda bulunmalarına izin verilmez. Almanya, mültecilerin işgücü piyasasında etkinleştirilmesini teşvik etmek için çeşitli özel önlemler geliştirmiştir. 2015 yılında, özellikle mültecileri ve sığınmacıları işgücü piyasasına girişe hazırlamaya yönelik, yeni bir program başlatılmıştır. İşe özel Almanca dil sınıfları programı, oturma izni alma olasılığı yüksek olan mültecilere ve sığınmacılara açıktır. Dersler profesyonel kelime dağarcığı, iletişim becerileri ve e-posta yazma eğitimini içerir. Staj ve farklı şirketlere saha gezileri programın bir parçasıdır. Programın maksimum uzunluğu ise altı aydır (Scholten D. P., ve diğerleri, 2017).

Çalışma izni tüm mültecilerin en az üç ay Almanya'da olmaları ve istihdamlarının Alman vatandaşlarının, AB vatandaşlarının veya daimî ikamet edenlerin istihdam beklentilerini olumsuz etkilemediği şartıyla verilen ilk çalışma iznine başvurmaları gerekir Onaylandıktan sonra, sığınmacılar ve kabul edilen mülteciler, üç yıllık bir süre boyunca istihdam kısıtlamalarıyla karşı karşıya kalmazlar. Üç yıl sonra, sınırsız çalışma izni içeren daimî ikamet statüsü için başvurabilirler. Daimî ikamet, sığınmacıların hala sığınma hakkı kazandıklarını, kendilerini mali olarak destekleyebileceklerini ve Almanca'da yeterli akıcılık kazandıklarını kanıtlamayı gerektirir. Öte yandan, geçici koruma statüsünde Almanya'da kalan sığınma başvuru sahipleri ve reddedilen sığınmacılar, daha kısa kalma izinlerine sahiptir ve daha sık izin için yeniden başvurmaları gerekir. Ancak, beş yıl sonra hala Almanya'da bulunuyorlarsa ve belirli uygunluk kriterlerini karşılıyorsa, onlar da çalışabilir ve daimî ikamet statüsü için başvurabilirler.

Alman toplumunun hızla yaşlanması göz önüne alındığında, işgücü ihtiyaçları yalnızca artmaya devam edecektir. Almanya'nın çalışma çağındaki nüfusunun, artan göçe rağmen, 2035 yılına kadar dört ila altı milyon kişi daha küçüleceği tahmin ediliyor. Alman göç araştırmacısı Wolfgang Kaschuba'nın yakın zamanda uyardığı gibi, "Almanlar ekonomik refahlarını korumak istiyorlarsa, her yıl yaklaşık yarım milyon göçmen almak zorundadır. Toplumumuzun genç kalmasını garanti etmemiz gerekiyor çünkü dramatik bir

şekilde yaşıyor.” (Trines, 2022). Yine de Almanya, çoğunluğu genç olan mültecileri etkin bir şekilde eğitmeyi, eğitmeyi ve becerilerini geliştirmeyi başarırsa, işgücünün bileşimini ve yaş yapısını büyük ölçüde geliştirecek ve ekonomisine üretken potansiyel katacaktır. Yeni gelenleri eğitmek ve eğitmek hem mülteciler hem de genel olarak Alman toplumu için bir kazan-kazan durumudur.

3.3.7. Eğitim Alanında Entegrasyon

Mültecilerin bir ülkeye yapısal ve sosyokültürel entegrasyonu için, eğitim en önemli faktörlerden birisidir. Bu başlık altında, Almanya'daki mülteci çocukların eğitim durumları, eğitime erişim imkanları, Alman eğitim sisteminde mülteci çocukların eğitim statülerinin nasıl olduğu ve yaşanan zorluklar ile fırsatlardan bahsedilecektir. Ayrıca Federal Almanya'nın nasıl politikalar uyguladığından bahsedilecektir.

Almanya'da eğitim, Alman eyaletlerinin sorumluluğundadır. İlk ve ortaöğretim reşit olmayan mülteci çocuklar ve sığınmacı çocuklar için zorunludur. Teorik olarak, göçmenlerin ikamet durumlarına bağlı olmaksızın bir Alman üniversitesinde veya kolejinde eğitim görmelerine izin verilir. Ancak, çoğu durumda sığınmacılar ve mülteciler için üniversite kabul belgesi ve temel dil yeterliliği gibi zorluklar yaratan ve her başvuru sahibinin karşılaması gereken bazı genel şartlar vardır (Scholten D. P., ve diğerleri, 2017).

Ülkeye gelen çoğu mültecinin genç yetişkinler olduğu düşünüldüğünde, yetişkin eğitime/yaşam boyu öğrenime erişim çok önemlidir. Bu durumda ana araçlar, resmi entegrasyon kurslarıdır, bunlar diğer birçok örgün ve yaygın eğitim fırsatları ile tamamlanmaktadır. Bir başka açıdan bakıldığında ise, mültecilerin dil öğrenmelerine ve Almanya'daki günlük yaşamlarında sorun yaşamamaları için yardımcı olan çok sayıda gönüllü vardır. Alman Yetişkin Eğitimi Enstitüsü'nün bilgi portalı, bu gönüllüleri eğitme ve profesyonelleştirme ihtiyacının altını çizmektedir.

Sıklıkla atıfta bulunulan önemli bir yaygın eğitim programı, Aşağı Saksonya'nın bölgesel devlet kabul makamı tarafından koordine edilen “Kültürlerarası Öğrenme Çalıştayıdır” (“Interkulturelle Lernwerkstatt”). Mülteci kabul merkezlerindeki çocukların ve gençlerin dil becerilerini ve kültürlerarası yeterliliklerini geliştirmeyi ve onları günlük okul rutini ile yeniden tanıştırmayı amaçlar. Devlet Eğitim Kurulu tarafından görevlendirilen en az iki öğretmenin yanı sıra sosyal hizmet uzmanları ve çevirmenleri içerir. Didaktik olarak, yüksek düzeyde bireyselleştirilmiş destek sağlamayı ve normal eğitim sistemine dahil edilmelerini kolaylaştırmak için katılımcıların becerilerini belgelemeyi amaçlar (Chemin & Nagel, 2020).

3.3.8. Sağlık Alanında Entegrasyon

Alman sağlık sistemine mülteciler ve sığınmacılar kademeli olarak dahil edilirler. Örneğin 15 aydan az ikamet eden sığınmacılar yalnızca aşılama, hamilelik tedavileri gibi acil tedavi hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Normalde, sığınmacılar bir doktor muayenesi için belediyeden “Behandlungsschein” adı altında tedavi sertifikası almak zorundadır. Eyaletler arasında acil hizmetlere hangi tedavilerin girdiğine dair farklı yorumlamalar vardır. Bir sığınmacı Almanya'da 15 aydan fazla kaldığında, sağlık hizmetlerine erişim kapsamı artar. Alman eyaletlerinin çoğunda, sığınmacılar bir “elektronik sağlık kartı” (eGK) alırlar, bu durum onlara Alman vatandaşlarının aldığı sağlık hizmetlerinden yararlanma olanağı verir. Bu aşamadan sonra, 15 aydan fazla ikamet eden sığınmacılarda, tedavi sertifikası şartı aranmaz. Sağlık hizmetlerinden direkt faydalanabilirler. Ancak, elektronik sağlık kartına sahip sığınmacıların sağlık hizmetlerinden faydalanma kapsamı Alman vatandaşlarına göre daha sınırlıdır. Sığınmacılar, oturma izni alıp düzenli bir mesleğe başladıklarında, kamu sağlık sigortasının daimî üyesi olurlar. Mülteciler için entegrasyonun bir parçası olarak stratejik bir sağlık programı bulunmamaktadır (Scholten, ve diğerleri, 2017).

Son olarak; çalışmanın ikinci bölümünde de detaylı bir şekilde açıklandığı üzere AB anlaşmalarında (özellikle Dublin Sözleşmesi), sığınmacıların yalnızca girdikleri ilk AB ülkesinde sığınma başvurusunda bulunabilecekleri ve başka bir ülkeye başvuru yapmaya çalışırlarsa sınır dışı edilme riskiyle karşı karşıya kalacakları belirtilmiştir. Ancak bir istisna ile Alman hükümeti 2015 yılında “açık kapı” politikası uygulamıştır. Suriye’den gelen yoğun mülteci akışı, Almanya’yı bu politikayı uygulamaya zorlamıştır. Aslına Almanya entegrasyon konusunda ilk tecrübesini 1955-1973 yılları arasında ülkesine kabul ettiği misafir işçilerin istihdamı esnasında uyguladığı politikalarla kazanmıştır. Ülkenin bu yıllardan beri uyguladığı politikalar Suriyeli mültecileri de ülkesine büyük oranda başarı ile entegre edilmesini sağlamıştır. Mültecileri Almanya’nın işgücüne ve sosyal hayatına dahil edebilmek, Avrupa için mülteci krizi olarak adlandırılan bu dönemin sosyal ve ekonomik dezavantajlarını azaltmak için hayati önem taşımıştır. Fransa gibi komşu ülkelerde ortaya çıkan yüksek ekonomik maliyetler ve “paralel toplumlar” hayaleti, Almanya hükümetinin mültecilerin ekonomik ve sosyal entegrasyonuna muazzam kaynaklar ayırmasına yardımcı olmuştur. Alman hükümetinin mülteciler arasında istihdamı ve sosyo-kültürel entegrasyonu hızlandırma çabalarının odak noktalarından birisi yukarıda da açıklandığı gibi 9 aylık entegrasyon kursları olmuştur. Bu kurslar, gerekli dil becerilerinin, yumuşak kültürel becerilerin ve anlayışın kazandırılmasına yardımcı olmak için tasarlanmıştır. Almanya’nın bu tarz başarılı entegrasyon politikaları uygulayabilmesinin sebebi, mültecileri tanımak için kurmuş olduğu yetenek tarama sisteminde, barınma politikasında ve disiplinler arası bir sorumluluk gerektiren göç politikalarının yönetim sistemindeki kurumsal yönetimiyle ilgilidir.

4. BÖLÜM

TÜRKİYE ENTEGRASYON POLİTİKALARI

1990'lı yıllarda Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerde söylemler, “demokrasi” üzerine şekillenirken 2000'lerde bu söylemler yerini “demografi” ve bu kavramla yakından ilişkilendirilen “göç” başlığına bırakmıştır. Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye arasında göç konusunun önemli bir gündem maddesi olması şaşırtıcı değildir. Çünkü Türkiye üzerinden Avrupa'ya giden düzensiz transit göçmenlerin sayısı günden güne artmaktadır (İçduygu, 2022). Kirişçi'ye göre ise Türkiye ve AB'nin uluslararası göç konusunda yaşadığı tartışmalar, genellikle Türkiye'nin iki rolüne odaklanmaktadır. Birincisi, Türkiye göç veren bir ülkedir, ikincisi Türkiye bir mülteci ülkesidir ve aynı zamanda transit geçiş ülkesidir (Kirişçi, 1991). Tüm bu sebepler neticesinde Türkiye, dünya göç tartışmalarının merkezinde yer alan bir ülkedir. Özellikle 2011'den sonra Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinin niteliğinin değişmesi, Ülkeyi yeni politikalar üretmek durumunda bırakmıştır. Bu bölümde ilk olarak Türkiye'nin göç politikası ve göç hareketlerinden bahsedilecek ve yasal çerçeve çizilecektir. Ardından, çalışmanın ana konusu olan entegrasyona Türkiye'nin bakış açısı açıklanacaktır. Türkiye entegrasyon kavramını kullanmamakla beraber, göçmenlerin ülkeye entegre edilebilmesi için “uyum” adı altında bazı düzenlemeler yapmaktadır. Türkiye'nin göçle ilgili yasal çerçevesi çizildikten sonra uyum politikaları başlığı altında, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı baz alınarak politikalar açıklanacaktır.

4.1. TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASI VE GÖÇ HAREKETLERİ

Türkiye Cumhuriyeti ve onun öncesinde Osmanlı İmparatorluğu, uzun bir mülteci alma geleneğine sahiptir. 1. Dünya Savaşı ile modern mülteci tanımı ortaya çıkmadan önce, Osmanlı İmparatorluğu İspanya'dan gönderilen Yahudiler, Avusturya yönetiminden kaçan Macarlar ve Polonyalılar gibi pek çok millete kapılarını açmıştır (Kirişçi, 1991). Cumhuriyet döneminde de devam eden bu politika tarzı, göç konusunda ülkenin hem hedef ülke hem de menşe ülke olarak nitelendirilmesine yol açmıştır. Ulus devletin inşa edilmeye çalışıldığı

Cumhuriyet döneminde, ülkedeki gayrimüslimler ile ülke dışında bulunan Türklerin yer değiştirmesi bu duruma örnek olarak verilebilir. Ancak, çalışmanın konusu yakın döneme hitap edeceği için Türkiye'nin göç hareketleri, İçduygu'nun 1980'leri baz alarak yaptığı mülteci ayrımı kullanılarak açıklanacaktır.

İçduygu, 1980 öncesi Türkiye'ye olan mülteci akınını iki gruba ayırmıştır. İlki, genellikle Doğu Avrupa'dan Sovyet Rejiminden gelen 1951 Sözleşmesi kapsamında kabul edilen az sayıdaki mülteciler ile Irak, İran, Afganistan gibi Orta Doğu ülkelerinden gelen ancak sözleşmenin coğrafi sınırlaması sebebiyle mülteci olarak tanınamayan kişilerdir. İkinci grup ise, Kirişçi'nin milli mülteci hareketi olarak nitelediği etnik olarak Türk olan "ulusal mültecilerdir". (Özellikle Bulgaristan'dan gelenler) BMMYK'nin istatistikleri incelendiğinde 2000'li yılların ortalarına değin Türkiye'de 19.000 mülteci (sığınmacılar da dahil edildiğinde) vardır. Bu grubun çoğunluğunu ise Irak, İran, Afganistan ve Somali oluşturmaktadır (Kirişçi, 1991); (İçduygu, 2016).

Son zamanlarda Türkiye'ye olan mülteci akışının doğası oldukça değişmiştir. 2011 yılından sonra Suriyelilerin Türkiye'ye kitleler halinde düzensiz gelişi, ülkedeki mülteci nüfusunun genel görünümünde değişiklikler yaratmıştır. Coğrafi olarak zor bir bölgenin kalbinde konuşlanan Türkiye son yıllarda, hem Orta Doğu ve Doğu Avrupa'daki komşu ülkelerden hem de uzak Asya ve Afrika ülkelerinden savaştan veya bölgedeki istikrarsız yönetimlerden kaçarak gelen pek çok sığınmacıyı almıştır.

Türkiye, Birleşmiş Milletlerin 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne dair Sözleşmesini imzalayan ilk ülkelerden birisi olmasına rağmen, sözleşmeye coğrafi çekince koyarak taraf statüsünü devam ettirmektedir. Yani Türkiye, mülteci statüsünü yalnızca Avrupa Konseyi ülkelerinden yapılan başvurulara verir ve bu ülkelerden gelenler için uluslararası yasal sorumluluğu kabul eder. Dolayısıyla Türkiye, Avrupa dışından gelen göçmenlere, geçici bir çözüm olarak, BMMYK kalıcı bir çözüm üretene dek ülkede kalmalarına izin vermiştir. Fakat, BMMYK'nın çözümleri arasında yer alan gönüllü geri dönüş veya güvenli bir

üçüncü ülkeye yerleştirme, Türkiye örneği için çok mümkün görünmemektedir (Biehl, 2015).

Bu kapsamda BMMYK'nin istatistiki verilerine göre şu an Türkiye'de geçici koruma altında kayıtlı 3,65 milyon kişi vardır. Bu rakamın yaklaşık olarak 3,5 milyonunu Suriyeli göçmenler oluştururken, kalan kısmı Irak, İran, Afganistan gibi ülkelerden göç edenler oluşturmaktadır (UNCHR,2022). Türkiye uyguladığı “açık kapı politikasının” bir sonucu olarak kabul ettiği bu kişilere “geçici koruma statüsü” vermiştir. Ancak geçici koruma statüsü verilen bu kişiler, BMMYK tarafından güvenli bir yere yerleştirelemedikleri ve gönüllü dönüşleri mümkün görünmediği için şu anda bu kişilerin topluma entegre edilebilmesi için bazı çalışmalar yürütülmektedir. Bu sebeple Türkiye, ilk olarak bazı yasal düzenlemeler yapmıştır.

4.1.1. Yasal Çerçeve

Türkiye Cumhuriyeti aşağıda detaylı bir şekilde açıklanacağı üzere daha önce göçle ilgili konuları yönetmelikler nezdinde veya eski tarihli farklı kanunlar aracılığı ile düzenlemiştir. 1950 tarihli Pasaport Kanunu, 1950 tarihli Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahati Hakkında Kanun, 2003 tarihli Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, 2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 2006 yılında çıkarılan İskân Kanunu gibi farklı kanunlardan faydalanılarak düzenlemeler yapılmıştır. Ancak değişen şartlar neticesinde 2013 yılında, sığınma konusunda ülkenin ilk kanunu olan 6458 sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” yayımlamıştır. 2014’te ise “Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün” kurulması ile yürürlüğe girmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur. Yapılan düzenlemeler ile görev alanına dahil edilen konular, Müdürlük kurulmadan önce “Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Daire Başkanlığı” tarafından yürütülmekteydi. 2021 yılında ise duyulan ihtiyaç neticesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün statüsü

değiştirilmiştir. Artık Göç İdaresi Başkanlığı olarak hizmet verecek kurumun bünyesinde birden fazla genel müdürlük kurulmuştur⁷.

Uluslararası Koruma alanına bakıldığında, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çıkarılmadan önce sığınma konusunu Türk ulusal mevzuatında düzenleyen ilk belge, “1994 Yönetmeliği” olarak yayımlanan “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 Hakkındaki Yönetmeliktir”. Türk Hukukunda ilk kez bu yönetmelik kapsamında sığınmacı kavramı; *“ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyuşu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı”* (1994 Yönetmeliği, 2022) şeklinde tanımlamıştır.

Türkiye’nin kendi konjonktürel durumuna göre hazırladığı, 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) temelde amacı, Türkiye’ye yabancıların girişlerini, kalışlarını ve ülkeden çıkışlarını düzenlemektir. Aynı zamanda Türkiye’den koruma talep eden yabancılara verilecek koruma hakkının kapsamının ve uygulanmasının usul ve esaslarını tanzim etmektir. YUKK ilk olarak 4. maddesinde, uluslararası mevzuata uygun olarak, *“Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez”* diyerek “geri göndermeme” yasağını uygulayacağını temin etmiş (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2022), dolayısıyla sığınma hakkının

⁷ 29/10/2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 85 Nolu Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu statü değişikliği yapılmıştır.

temelini oluşturan hakkı tanımıştır. Ancak Türkiye'ye özellikle Ortadoğu'daki savaşlardan kaçarak yerleşme amacı veya transit ülke olarak kullanma amacı ile gelen kişileri, BMMYK üçüncü ülkelere verimli şekilde yerleştiremediği için YUKK ile birlikte Türkiye uluslararası koruma statülerini revize etmiştir. YUKK, uluslararası korumanın dışında tutulma durumu hariç olmak üzere “mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma” şeklinde bir sınıflandırma yapmıştır. Mülteci tanımlamasını coğrafi çekince ile Cenevre Sözleşmesindeki gibi tanımlamıştır. Avrupa Konseyi ülkeleri haricinden gelen sığınmacıları ise, şartlı mülteci ve ikincil koruma olarak tasniflemiştir.

YUKK'a göre, *“Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye”* statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilir.

İkincil Koruma ise; “Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşee ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a. Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- b. İşkenceye insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- c. Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

olması nedeniyle menşee ülkenin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında verilir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2022).

Türkiye, coğrafi konumu gereği yaşadığı kitlesel göç olaylarını düzenleyebilmek ve milli güvenliğini koruyabilmek adına, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verdiği yabancıların haricindekiler için, 11 Nisan 2014'te

bütün hükümleriyle beraber yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK'un 91. hükmünde belirtildiği üzere, "geçici koruma" kavramını geliştirmiştir. Bu hükme göre, *"ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara sağlanabilecek geçici korumayla ilgili tüm iş ve işlemlere ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi"* hükme bağlanmıştır.

Bu kapsamda hazırlanan 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğiyle, *"2011 yılından itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyetinden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmıştır"* (Geçici Koruma Yönetmeliği ve Getirdiği Yenilikler, 2022). Bu yönetmeliğin amacı *"ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi çerçevesinde uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektir"* (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2022).

Türkiye ise mülteci kavramını Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 61. maddesinde; *"Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir"* diyerek tanımlamıştır. Hükümden de anlaşıldığı üzere Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine ve 1967 Protokolüne taraf olmasına rağmen, kendi coğrafi koşullarını göz önünde bulundurarak mülteci statüsü verme konusunda sözleşmeye koymuş olduğu coğrafi çekincesini kaldırmamıştır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2022).

4.2. TÜRKİYE’NİN UYUM POLİTİKALARI

Türkiye; uluslararası korumaya başvuran, geçici korumadan yararlanan veya halihazırda statü sahibi olan göçmenler için, kalıcı bir çözüm önerisi olarak yerel entegrasyon politikalarını benimsememektedir. Dolayısıyla yerel entegrasyon kavramı, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda ve Geçici Koruma Yönetmeliğinde düzenlenmemiştir.

YUKK’ta, entegrasyon terimi kullanılmamıştır; ancak Kanunun 96. maddesinde tüm yabancılar için uyum faaliyetlerinin planlanabileceği hükme bağlanmıştır.

YUKK 96 (1)’e göre; *“Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkanları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndükleri ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.”*

İlk kez yukarıdaki maddeyle mevzuata giren uyum politikaları oluşturulurken ve uygulanırken maddeden de anlaşılacağı üzere Göç İdaresi Başkanlığı, kamu kurum ve kuruluşlarından, yerel yönetimlerden, sivil toplum kuruluşlarından, üniversitelerden öneri ve katkı isteyebilir. Bu katkılar doğrultusunda oluşturulacak uyum politikalarının ana amacı ise yabancılara ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde, sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini sağlayacak bilgi ve beceriler kazandırmaktır. Dolayısıyla Göç İdaresi Başkanlığına göre uyum ne asimilasyondur ne de entegrasyondur. *“Hem yabancının hem de ev sahibi toplumun sosyokültürel ve ekonomik gelişmesine katkıda bulunmayı hedefleyen, asimilasyoncu olmayan, ev sahibi toplumun da göçmenlere uyum sağlamasını ve yabancıların kendi yeteneklerini ekonomik, sosyal ve kültürel alanlar dahil olmak üzere yaşamın tüm alanlarında gerçekleştirmesini amaçlayan, gönüllülük esaslı politikalar”* (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Bu politikalar karşılıklılık, gönüllülük ve kurumlar arası iş

birliğine dayanır. İlgili politikaların yürütülebilmesi için ise Göç İdaresi Başkanlığı altında “Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Bu müdürlük kendi içerisindeki daire başkanlıkları aracılığı ile ülke genelinde uyumu güçlendirmek için ülkenin dilini, yapısını, haklarını ve kurallarını anlatan kurslar ve sosyal kültürel etkileşimi arttıracak faaliyetler düzenleyebilir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda da ifade edildiği gibi, Göç İdaresi Başkanlığı, uluslararası koruma altındaki kişilerin kendi kendilerine yetebilmelerini sağlamak ve geçici koruma altındaki göçmenlere de kalıcı bir çözüm bulana kadar, toplumsal uyumu sağlamak için çeşitli politikalar yürütebilir. Bu politikalarından ilki Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planının hazırlanması olmuştur. Plan’ın hazırlanma sürecinde yönlendirmenin ve eşgüdümün sağlıklı bir şekilde sağlanabilmesi açısından, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey temsilcilerin yer aldığı bir Komisyon kurulmuş ve Komisyon belirli aralıklarla toplantılar gerçekleştirmiştir. Ayrıca Komisyona bağlı Ulusal Teknik Ekip kurulmuş ve istişare etme amacıyla çeşitli toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu toplantılara ilave olarak, ilgili bakanlık yetkililerinin katılımıyla tematik çalışma toplantıları düzenlenmiş ve farklı tematik başlıklar altında uyuma dair stratejik öncelikler, amaçlar ve hedefler belirlenmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022).

Son olarak, Geçici Koruma Yönetmeliğinde 26 (1); *“Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal hizmetler ve yardımlar ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir”* hükmü yer almıştır. Yukarıda da bahsedildiği üzere bu hizmetlerin verilebilmesi için uyum politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda hazırlanan, çalışma için zemin hazırlayan Türkiye’deki göç ve entegrasyonla ilgili yasal gelişmelere açıklık getirildikten sonra, aşağıdaki kısım özellikle Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı’nın analizine odaklanmaktadır.

4.2.1. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı

Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, aktif bir uyum politikasının zeminini oluşturmak için İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı'nın koordinesinde ilgili kamu kurumları ve belediyelerin, uluslararası kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin ve ülkede yaşayan yabancıların görüşleri alınarak hazırlanmıştır. 2018'de ilk kez bir araya getirilen Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, ülkedeki yabancılara yönelik uygulamalar konusunda aksiyon alma ihtiyacından doğan bir politikanın ürünüdür. Belge uyum konusunun sistematik bir şekilde planlanması ve izlenmesi konusunda artan kurumsal farkındalığı gösterir.

Önsözde, 2018-2023 yılları için hazırlanan Planın amacı, yabancıların vatandaşlarla olan karşılıklı uyumlarının artırılması, verilen hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi ve memnuniyet oranının artırılarak marjinalleşmenin önüne geçilmesi olarak ifade edilmiştir. Uyumun ana hedefi ise yabancıların toplumsal yaşamın bütün alanlarına üçüncü kişilerin yardımı olmadan erişebilmeleridir, şeklinde açıklanmıştır. Dolayısıyla uyum süreci çok sayıda alanı içinde barındıran bir olgu olarak görülmüştür.

Plan, uyum başlığı altında *“toplumsal uyum, bilgilendirme, eğitim, sağlık, iş gücü piyasası ve sosyal yardımlardan faydalanma”* konuları başta olmak üzere 6 tematik alan belirlemiştir. Plan kapsamında, her tematik alanın bileşenleri ve mevcut durumları doğrultusunda stratejik öncelikler göz önüne alınarak faaliyet önerileri yapılmıştır. Bu faaliyetler için öngörülen süreler, sorumlu kurum ve kuruluşlar belirlenmiştir. 5 yıllık hazırlanan Plan, durum analizi yapılarak güncellenebilmektedir.

4.2.2. Türkiye’de Yabancıların Kaydı ve Temel Haklara Erişimleri

1951 Cenevre Sözleşmesi, mülteciler için her Taraf Devletin genel olarak yabancılara uyguladıkları muameleyi uygulayacağını hüküm altına almıştır

(Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, 2022). Türkiye’deki uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerine, geçici korumadan faydalananlara, temel insan hakları belgelerine, Cenevre Sözleşmesinin ilgili hükümlerine ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına dayanılarak temel haklara erişim hakkı verilmiştir.

Geçici Koruma Yönetmeliği 48 (1)’e göre; *“Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılardan özel ihtiyaç sahibi olanlara sağlanacak başta sağlık hizmetleri, psiko-sosyal destek, rehabilitasyon olmak üzere, her tür yardım ve destek imkânlar ölçüsünde öncelikli ve bedelsiz olarak sağlanır”* (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2022). YUKK 67 (1,2)’ye göre; *“Özel ihtiyaç sahiplerine bu Kısımda yazılı hak ve işlemlerde öncelik tanınır. İşkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalan kişilere, bu türden fiillerin neden olduğu hasarlarını giderecek yeterli tedavi imkânı sağlanır”* (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2022). Bu hükümlerde bahsedilen özel ihtiyaç sahipleri engelliler, refakatsiz çocuklar, yaşlılar, hamile kadınlar gibi genellikle dezavantajlı gruplardır.

Yeni bir topluluğu ülkeye entegre etmenin en önemli adımı, onların temel haklara erişiminin sağlanmasıdır. Her insan eğitim, sağlık, istihdam gibi temel insan haklarına erişim hakkına sahiptir. Türkiye’de uluslararası koruma ihtiyacındaki kişiler kamu hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir. Fakat bu yararlanma hakkına erişebilmek için kaydedilmesi ve durumlarının belgelenmesi gerekir. Bu ihtiyaç doğrultusunda Göç İdaresi Başkanlığı uluslararası koruma ihtiyacındaki herkesi kaydeder ve onlara ulusal sistemle uyumlu şekilde yabancı kimlik numarası verir. Kimlik numarası ile kamu hizmetlerinden yararlanılabilir.

Türkiye’ye gelen yabancılar, İl Göç Müdürlüklerinin kaydetmesi sonucu verilen geçerli kimlik belgesi 99 ile başlar. Uluslararası koruma başvuru ve statü sahipleri, geçici koruma altındakilerin temel kamu hizmetlerinden faydalanabilmeleri için bu durum bir ön koşuldur. YUKK 69 (1) ve (2)’ye göre; *“Uluslararası koruma başvuruları valiliklerce kaydedilir. Başvuru sahibi kayıt esnasında kimlik bilgilerini doğru olarak bildirmek ve varsa kimliğini ispatlayacak belge ve seyahat dokümanlarını yetkili makamlara teslim etmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, başvuru sahibinin üzerinde ve eşyalarında kontrol yapılabilir”* (Yabancılar ve

Uluslararası Koruma Kanunu, 2022). YUKK 76 (1)'de ise aynı durum “*Kayıt işlemleri tamamlanan başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine, uluslararası koruma talebinde bulunduğunu belirten ve yabancı kimlik numarasını içeren Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi düzenlenir*” şeklinde ifade edilmiştir.

Geçici Koruma Yönetmeliği 22 (1) ve (2)'ye göre; “*Kayıt işlemleri tamamlananlara, valilikler tarafından geçici koruma kimlik belgesi düzenlenir. 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamına girenlere geçici koruma kimlik belgesi verilmez, verilmişse iptal edilir. Geçici koruma kimlik belgesi verilenlere, 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu kapsamında yabancı kimlik numarası da verilir*” (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2022). 99 ile başlayan geçici kimlik belgesinin verilmesi Türkiye’de yasal olarak kalabilmelerini ve temel haklardan yararlanabilmelerini sağlar. Benzer şekilde doğum, ölüm, evlilik gibi konular da İl Göç İdaresi Müdürlüklerine bildirilerek kayıt altına alınır.

4.2.3. Toplumsal Uyum

Eylem Planına nazaran toplumsal uyum; “*göçmenlerin kültürel, sosyal ve ekonomik olarak yaşadıkları topluma dahil edilerek ortak bir aidiyet hissi geliştirebilmesi, kültürlerarası etkileşim, istişare, toplumsal diyalog çerçevesinde farklılıkların karşılıklı tanınması, saygının devam ettirilmesi ve bir arada yaşamalarının sağlanmasıdır*” (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Plana göre toplumsal uyum, yabancıların toplumsal kabulünün ve müşterek yaşam kültürünün geliştirilmesini amaçlamaktır. Ayrıca ev sahibi toplum tarafından yabancıların etkin bir şekilde kimliklerinin onaylanması ve sosyal yaşama dışlanmadan eklemlenebilmesi için din, dil ve kültür gibi farklılıklarının kabul edilmesi gerekliliğini vurgular.

Toplumsal uyumun artırılabilmesi için Göç İdaresi Başkanlığı tarafından çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyetler arasında “Kamu Kurum ve Kuruluşları, Belediyeler ve STK’lar tarafından Yürütülen Uyum Faaliyetleri ve Gelecek Dönem Planlamaları Çalıştayı” 18 Mart 2021 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Yine uyum faaliyetleri kapsamında 17 Mart 2021’de “Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Basın Buluşması” gerçekleştirilmiştir. Yerelde

Basın Buluşmaları, Yerelde Kadın Buluşmaları, Kamu STK Uyum Buluşmaları, Mahalle Buluşmaları, Biz Bize Sohbetler gibi organizasyonlar da eş zamanlı gerçekleştirilerek kapsamlı bir stratejik ve kurumsal uyum çerçevesi çizilmeye çalışılmaktadır. Göç İdaresi Başkanlığı bu faaliyetleri iki koldan yürütmektedir. İlki yukarıda bahsedilen organizasyonlar gibi “merkez tarafından yürütülen faaliyetler” diğeri ise “taşra tarafından yürütülen faaliyetlerdir”.

4.2.4. Bilgilendirme

Plana göre bilgilendirme faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi uyum için gerekli ilk adımlardandır. Yapılacak bilgilendirme çalışmalarının verimli olabilmesi için göçmenin hedef ülkeye yani göç ettiği ülkeye dair bilgiye gereksinim duyduğunun farkında olması gerekirken, menşe ülkenin yani göç edilen ülkenin hizmet sağlayıcıları da göçmenlerin bilgi alma ihtiyacı duyduğuna dair bilinç sahibi olmalıdır. Ev sahibi ülke, ülkeye yeni gelen göçmenler için yapacağı bilgilendirme çalışmalarında; ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel ve hukuki yapısı hakkında dil engelini ortadan kaldıracak şekilde bilgiler verebilmelidir. Göçmenlerin, sahip olduğu hak ve hizmetler ve bunlara erişim süreçleri hakkında ve yaşadıkları ülke hakkında bilgi sahibi olmaları, hukuki çerçevede düzenlenmiş olan hak ve hizmetlerin ve hazırlanan uyum politikalarının doğrudan hayata geçirilmesi için önemlidir.

Göç İdaresi Başkanlığı, yabancıların ve vatandaşların doğru bilgilendirilebilmesi için çeşitli dokümanlar hazırlamıştır. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planında belirlenen her tematik alanla ilgili hazırlanan el kitapçıkları veya broşürler, il müdürlükleri aracılığıyla dağıtılmıştır. Ayrıca Türkiye’nin tarihi, kültürü gibi konulardan; elektrik, su aboneliğinin nasıl yapılacağına kadar pek çok alanda açıklayıcı bilgilerin sunulduğu “ www.liveinturkiye.gov.tr” web sitesi hizmete açılmıştır. Akıllı telefonlar için “Göç İdaresi Mobil Uygulaması” hazırlanmıştır. Göç İdaresi Başkanlığının sosyal medya hesapları da çeşitli paylaşımlarıyla bilgilendirmeler yapmaktadır. Ayrıca üç dilde hizmet veren “MUYU” çocuk sitesi 2019 yılında aktif hale gelmiştir. MUYU çocuk dergileri de

göçmenleri bilgilendirmek için çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına, çeşitli STK'lara düzenli olarak gönderilmektedir. Göç konusunda bilgilendirme yapabilmek için “Kırlangıç” adlı bir dergi çıkarılmaktadır.

Ülkeye gelen göçmenlerin bilgilendirilmesi kadar ülke vatandaşlarının da doğru bilgilendirilmesi önemlidir. Bu kapsamda Göç İdaresi Başkanlığı çeşitli filmler, belgeseller, videolar, animasyonlar ve kamu spotlarıyla hem ev sahibi toplumu hem de göçmenleri bilgilendirici ve farkındalık yaratıcı çalışmalar yapmıştır. Özellikle Suriyelilerle ilgili doğru bilinen yanlışları anlatabilmek için “13 adet Aslında Temalı” video hazırlanmıştır. Bunun dışında “Çocuk Mağdur” ve “İnsan Ticareti” başlıklı iki adet kamu sporu ve ifade edildiği gibi çeşitli belgeseller, filmler hazırlanmıştır.

Son olarak Göç idaresi Başkanlığının mevzuatı kapsamına giren iş ve işlemlerle ilgili, öneri, şikâyet ve yardımları için veya uluslararası koruma, geçici koruma gibi konularda bilgilendirme yapılabilmesi için Türkçe, Arapça, İngilizce, Almanca, Rusça ve Farsça gibi 6 farklı dilde hizmet veren “Yabancılar İletişim Merkezi” (157 YİMER) adlı bir çağrı sistemi kurulmuştur. Yine ülkedeki yabancılar için “Türkiye’de Yaşam Rehberi” adlı bir kitapçık hazırlanmıştır.

4.2.5. Eğitim

Göçmenlerin eğitim konusu, bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de önemli bir konudur. Uyum politikalarının verimliliğini doğrudan etkileyen eğitim, doğru politikalar uygulandığında dezavantaj gibi görülen göçmen akışını ülkelerin lehine çevirebilir. Göçmenler, ülkenin ihtiyacı olan alanlarda yetiştirilerek nitelikli işgücü potansiyeline dönüştürüldüklerinde bir ülkenin kalkınması için temel unsurlardan olan insan kaynağı büyük oranda karşılanır. Ancak bu durum için yoğun ve sistemli bir çalışmanın gerekliliği muhakkaktır.

Türkiye’de örgün eğitim ve yaygın eğitim olmak üzere eğitim sistemi iki ana başlık üzerine kurgulanmıştır. Örgün eğitim; okul öncesi eğitimi, ilköğretim,

ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını, yaygın eğitim; örgün eğitim yanında veya dışında düzenlenen eğitim faaliyetlerini kapsar. Türkiye’de eğitim temel bir hak olarak Anayasal güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla ülkede bulunan herkes herhangi bir ayırım gözetilmeksizin eğitim hakkından faydalanabilir. Türkiye’de zorunlu eğitim ilkökul, ortaokul ve liseyi kapsayacak şekilde 12 yıl zorunludur. Devlet okullarında verilen zorunlu eğitim ücretsizdir.

Türkiye’de bulunan göçmenlerin eğitimiyle ilgili çalışmalar Millî Eğitim Bakanlığı, Yüksek Öğretim Kurulu ve Göç İdaresi Başkanlığının koordinasyonunda yürütölmektedir. MEB; politika geliştirme, paydaşlarla iş birliği içerisinde olma, ulusal ve uluslararası eğitim projelerini planlama ve uygulama konusunda ana kurum olarak faaliyet gösterirken, YÖK; yükseköğretimden sorumlu tek kuruluş olarak ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora seviyesindeki hususları düzenlemek için yetkili kılınmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Göçmenlerin kayıt altına alınması ve kayıtlarının tutulması ile yetkili kurum olan Göç İdaresi Başkanlığı, MEB ve YÖK gibi kurumlarla bilgi paylaşımında bulunur.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Geçici Koruma Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde ise uluslararası koruma başvurusunda bulunanların, geçici koruma altındakilerin veya halihazırda statü sahibi olan göçmenlerin eğitim hakkına erişebilecekleri hüküm altına alınmıştır.

YUKK 89 (1)’e göre; “Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ve aile üyeleri, ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden faydalanır”.

GKY 28 (1)’e göre; “Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancıların eğitim faaliyetleri, geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında Millî Eğitim Bakanlığının kontrolünde ve sorumluluğunda yürütölür. Bu kapsamda; a) 54-66 aylık çocuklar öncelikli olmak üzere okul öncesi eğitim çağındaki 36-66 aylık çocuklara, okul öncesi eğitim hizmeti verilebilir. b) İlköğretim ve ortaöğretim çağındakilerin eğitim ve öğretim faaliyetleri, Millî Eğitim Bakanlığının ilgili mevzuatı çerçevesinde yürütölür. c) Yaygın eğitim kapsamında kişisel gelişim, sosyal-kültürel, mesleki ve teknik, sanatsal ve sportif alanlarda talebe bağılı olarak kurslar düzenlenebilir. (2) Geçici korunanların ön lisans,

lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimleriyle ilgili usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirlenir. (3) Bu Yönetmelik kapsamında ülkemizde eğitim alan yabancılara, aldıkları eğitimin içeriğini ve süresini gösteren belge verilir. Farklı müfredatta eğitim alınmış ve belgelendirme yapılmış ise bu belgeler, Millî Eğitim Bakanlığı veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının ilgili birimleri tarafından değerlendirilir ve uygun bulunan seviyelere denklikleri yapılır” (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2022).

4.2.6. Sağlık

Türkiye’de özel sağlık sigortası ve genel sağlık sigortası olmak üzere iki farklı sistem vardır. Özel sağlık sigortası veya genel sağlık sigortalısı olunması halinde, sigortanın kapsamına göre sağlık hizmetlerinden faydalanılır. Herhangi bir sigorta yoksa sağlık hizmetlerinden ücretli olarak yararlanılabilir. Özel sağlık sigortasına sahip olan kişiler, sigorta poliçesinin kapsamına göre hizmet alabilirler. Genel sağlık sigortası ise sosyal güvenlik il müdürlüklerince yani kamu tarafından yapılan sigortadır. Genel sağlık sigortası yaptırmak için Türkiye’de 1 yıl ikamet etme şartı aranır. Ancak uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi yabancılar, geçici koruma altındakiler ve vatansız olarak tanınan kişiler genel sağlık sigortası sistemine kaydedilirler ve primleri devlet tarafından ödenir.

Türk sağlık sistemi; acil sağlık hizmetleri, birinci, ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinden oluşmaktadır. Acil sağlık hizmetleri; kaza, yaralanma, ani oluşan sağlık problemlerini, birinci basamak sağlık hizmetleri; Aile Sağlığı Merkezi, Toplum Sağlığı Merkezi, Göçmen Sağlığı ve Gönüllü Sağlık Merkezlerinde verilen ayakta tedavi, aşılama, bulaşıcı hastalık ve salgın hastalıklarla ilgili tedavileri, ikinci basamak sağlık hizmetleri; eğitim ve araştırma hastanesi olmayan devlet hastanelerinde, özel hastaneler, tıp merkezleri, ağız ve diş sağlığı merkezlerinde verilen tedavileri, üçüncü basamak sağlık hizmetleri ise; Sağlık Bakanlığına bağlı eğitim ve araştırma hastanelerinde, üniversite hastanelerinde verilen tedavileri kapsar.

Geçici Koruma Kapsamında Türkiye’de bulunan yabancılar, İl Göç Müdürlüklerine kayıt yaptırdıktan sonra ikamet illerinde sağlık hizmetlerinden

faaydalanabilirler. Geçici Koruma Kapsamındaki yabancılar, birinci basamak sağlık hizmetlerini Toplum Sağlığı Merkezlerinde, Aile Sağlığı Merkezlerinde almakta olup, Geçici Koruma altındaki özellikle Suriye uyruklu yabancılarının yoğun olduğu yerlerde, Göçmen Sağlığı Merkezleri kurularak sağlık hizmetleri verilmeye devam etmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Yol İzin Belgesi olanlar ise ikamet illerinin dışında da sağlık hizmetinden faydalanabilir. Üniversite ve özel hastanelere acil sağlık hizmetleri dışında, sevsiz doğrudan başvuru yapamazlar. Geçici Koruma Kimlik Belgesi olmayanların sağlık hizmetlerine erişimi ise sınırlıdır.

Geçici Koruma Yönetmeliği 27'ye ve YUKK 89 (3)'e göre; *“Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden; a) Herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar uluslararası koruma başvuru kaydından itibaren bir yıl süre ile 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir. Özel ihtiyaç sahipleri ve Bakanlıkça sigorta kaydının devamı uygun görülenler için bir yıl süre sınırı aranmaz. Genel sağlık sigortasından faydalanacak kişilerin primlerinin ödenmesi için Genel Müdürlük bütçesine denek konulur. Primleri Genel Müdürlük tarafından denenlerden ödeme glerine göre primin tamamı veya belli bir oranı talep edilir. Başvurusu hakkında idarece olumsuz karar verilen yabancılar genel sağlık sigortası kapsamından çıkarılır”*. Maddeye göre uluslararası koruma başvuru ve statü sahipleri, herhangi bir sağlık sigortasına sahip değilse ve karşılayabilecek maddi imkanları yoksa Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınır. Yukarıda da bahsedildiği gibi bazı tedavilerde katkı payı çıkabilse de genel olarak sağlık hizmeti ücretsiz olarak verilmektedir.

4.2.7. İşgücü Piyasasına Erişim

Türkiye’de çalışma hakkı Anayasal güvence altına alınan temel haklar arasında yer almaktadır. Ülkede çalışmak isteyen herhangi bir yabancı önce “alışma izni” almak zorundadır. Çalışma izni, çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilir.

YUKK 89(4)'e göre; *“İş piyasasına erişimle ilgili olarak; a) Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. b) Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya*

bağımsız olarak çalışabilir. Yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır. c) Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir. Ancak, Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.” Madde yabancıların Türkiye’de çalışabileceklerini ifade etmiştir; ancak işgücü piyasası detaylı bir şekilde düzenlenmesi gereken alanlara sahip olduğu için, 2016 yılında Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ve Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliklerle söz konusu kişilerin, yasal olarak çalışmasına olanak tanınmıştır. Bu gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda Türkiye’ye yönelik işgücü göçünün ulusal işgücü piyasasının dinamiklerini gözeterek düzenli olarak gerçekleştirilmesi, Türkiye’nin nitelikli işgücü çeken ülkeler arasındaki küresel rekabete dahil olabilmesi, uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilerin işgücü piyasasına erişimlerinin sağlanması ve işgücü piyasasındaki göçmenlerin haklarının korunmasının düzenlenmesi amacıyla son olarak 2016’da 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu kabul edilmiştir

Yukarıda bahsedilen yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda söylenilebilir ki; Türkiye’de ikamet sahibi olarak bulunanlar en az 6 ay süreli geçerli ikamet izinleri varsa, uluslararası koruma başvuru sahibi olanlar başvuru üzerinden 6 ay geçtikten sonra, şartlı mülteci veya geçici koruma sahibi olanlar ise kimlik düzenlenmesinden itibaren 6 ay geçtikten sonra çalışma izni başvurusunda bulunabilir. Bu başvuruyu sadece yabancılar değil, onları çalıştırmak isteyen iş yeri veya işletme sahipleri de online sistem üzerinden yapabilir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü verilmiş ise bu statünün verildiği tarihten itibaren çalışılabilir.

Geçici Koruma Kapsamında olup yalnızca mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacak olan yabancılar, bulundukları ildeki Sosyal Güvenlik İl Müdürlüklerine doğrudan başvuru yapabilirler.

Türkiye’de uluslararası koruma statüsü başvuru sahibi veya şartlı mülteci, sadece ikamet ettiği ilde çalışabilir. Başka bir ilde çalışmak için izin alınması gereklidir. Geçici Koruma Sahipleri için de aynı şekilde ikamet ili dışında çalışmak istenildiğinde İl Göç Müdürlüklerinden izin alınması gerekir.

Türkiye’de İŞKUR sistemine Türk vatandaşlarının yanı sıra yabancılar da dahil olabilmektedir. İŞKUR; “mesleki eğitim kursları, iş başı eğitim kursları ve girişimcilik eğitim kursları” vererek işsizlerin niteliklerini artırarak, deneyimlerini artırarak veya kendi işlerini kurmalarını sağlayarak destek olmaktadır.

Yabancı işçi çalıştırmak isteyen işverenlerin e-Devlet portalı üzerinden çalışma izni başvurusu yapmaları gerekmektedir. Çalışma izni başvuruları değerlendirilirken istihdam kotası uygulanır. Buna göre, işyerinde geçici koruma yararlanıcısı sayısı, aynı işyerinde çalışan Türk vatandaşlarının %10'unu geçemez. Uluslararası koruma başvuruları ve şartlı mülteciler için %20 istihdam kotası uygulanmakta olup, bu da bir işyerinde her beş Türk çalışana bir yabancıya istihdam edilebileceği anlamına gelmektedir.

Türkiye’de yabancıların işgücü piyasasına uyumu için gerekli yasal çerçeve mevcuttur; ancak çalışma izinlerinin sayısı hala düşüktür. Bu konuda çeşitli düzenlemelerin yapılması gereklidir.

4.2.8. Sosyal Yardımlara Erişim

YUKK 89 (2)’ye göre; “Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden ihtiyaç sahibi olanların, sosyal yardım ve hizmetlere erişimleri sağlanabilir.” Geçici Koruma Yönetmeliği Madde 30 (1)’e göre ise; “Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılardan ihtiyaç sahibi olanlar, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 3’üncü maddesinde belirtilen Sosyal Yardımlaşma ve

Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde anılan Kanun kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlanılabilir.”

Sosyal hizmetler ve yardımlar, Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nın son bileşenidir. Sosyal hizmetler ve yardımlar, göçmenlerin bir ülkeye geldikleri ilk anlardaki ihtiyaçları ile ilerleyen dönemlerde farklılaşmasına rağmen devam eden ihtiyaçlarının karşılanması için verilen desteklerdir. Sosyal hizmetler, gereksinim içindeki bireyleri, aileleri ve toplulukları yetkin hale getirmeyi ve toplumsal değişim ve gelişmeyi hızlandıracak çalışmaları başlatıp yürütmeyi hedefleyen desteklerdir. Sosyal yardımlar ise yoksulluk ile ilgili uygulamalara dayanır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Sosyal yardımlardan yararlanmada, muhtaçlık durumu gözetilir.

Sosyal yardımlara erişim konusunda Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları da aktif olarak çalışmaktadır. Örneğin, Türk Kızılay Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü, AFAD, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu ve Birleşmiş Milletlerin ajansları ile iş birliği yaparak İçişleri Bakanlığı'nın koordinasyonunda çeşitli hizmetler yürütmektedir. Bu kapsamda ülkede kayıt altında bulunan ve yardıma ihtiyacı olan yabancılar için acil yardım ve bütünleşme hizmetleri verilmesinin yanında; ayni ve nakdi yardım da yapılmaktadır. Bu kapsamda ayni ve nakdi yardım yapılabilmesi için akıllı kartlar olarak bilinen “Kızılay Kart” dağıtımı yapılmaktadır. Yine 4-18 yaş arası çocuklara psikososyal destek verebilmek ve beceri geliştirebilmek için “çocuk dostu alanlar” oluşturulmaktadır. Dil eğitimi, meslek eğitimi gibi programlar da bu kapsamda gerçekleştirilen faaliyetler arasındadır (Kızılay, 2022).

4.2.9. Uyum Politikalarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planına göre uygulamaların izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumlu ana kurum İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Başkanlığıdır. Göç İdaresi Başkanlığının bünyesinde kurulmuş Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü ise kurumlar arası koordinasyondan ve takipten sorumludur. Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü, icracı bakanlıktan

veya bağılı kuruluşlardan her 6 ayda bir faaliyetlerle ilgili rapor ister. Genel Müdürlüğün belirlemiş olduğu formatlar üzerinden yapılan bu bilgilendirmeler rapor haline getirilir. Genel Müdürlük kurumlardan aldığı 6 aylık raporları tahlil eder ve neticesinde yıllık raporlar oluşturur.

SONUÇ

Göç bir olgu olarak binlerce yıldır dünya tarihini derinden etkilemiştir. Küresel çapta meydana gelen her türlü göç devinimi, göç-alan ve göç-veren ülkeler için yalnızca egemenliklerini ve güvenliklerini ilgilendiren bir mevzu olmanın ötesinde, bugün siyasi, insani, ekonomik ve kalkınmaya yönelik uluslararası ilişkiler gündemini de çok boyutlu dinamikleriyle etkileyen, sınır ötesi bir olguya dönüşmüştür. Bu sebeple, uluslararası göç dalgalarının çıktıkları, geçtikleri ve vardıkları ülkelerde hem nicelik hem de hem de nitelik açısından tartışılması, elbette tabiidir. Dolayısıyla ülkelerin bu nüfus devinimleri üzerinden siyasi aksiyonlar almaları ve politikalar meydana getirmeleri bu durumun doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Esasen, insan topluluklarının tarihi yolculuklarında nüfus hareketleri önemli bir etken olmuş ve bu çerçevede çeşitli politikalar uygulanmıştır. Şüphesiz bu yolculuklarda devletlerin niteliği de farklı siyaset ve politikaların uygulanmasında belirleyici olmuştur. Bu tez kapsamında ilk olarak Avrupa Birliği'nin, ardından ise Almanya ve Türkiye'nin bahsedilen nitelikleri göz önünde bulundurularak, göç ve entegrasyon konularında benimsemiş oldukları siyasi eğilimleri ve politikaları ele alınmış ve farklılıkları ortaya konulmuştur.

Bu çalışmanın ilk bölümünde, göçün ve entegrasyonun teorik çerçevesi çizilmiştir. Bu bölümün amacı çalışmada sıklıkla kullanılan kavramların olası yanlış kullanımının önüne geçebilmektir. Bu bölümde göç kavramı disiplinler arası bir bakış açısına ihtiyaç duyan ve toplumsal varoluşun tüm boyutlarını ilgilendiren bir olgu olarak açıklanmıştır. Entegrasyon kavramı ise çeşitli tanımları incelendikten sonra hem göçmenleri hem de ev sahibi toplumu etkileyen çift taraflı bir değişim süreci olarak açıklanmıştır. Tezin ikinci bölümünde Avrupa Birliği'nin ve üçüncü bölümünde ise Almanya'nın uyguladığı siyasalardan bahsedilmiştir. Avrupa Birliği'nin ulus üstü bir Birlik olma niteliği göç ve entegrasyon konusunda ürettiği politikaları kendine özgü kılarken, Almanya'da paralel şekilde kendi niteliğine göre siyaset ve politikalar üretmiştir. Dördüncü ve

son bölümde ise entegrasyon kavramını kullanmayı tercih etmeyen Türkiye'nin, kendine özgü bir şekilde oluşturduğu uyum politikaları incelenmiştir.

Çalışmanın doğurduğu bir sonuç olarak söylenmelidir ki göç hareketleri kapsamında öncelikli olan konu, bir "göç siyasetinin" belirlenmesi ve benimsenmesidir. Bu minvalde bakıldığında uluslararası göç hareketlerine yönelik asimilasyon, entegrasyon, uyum ve çok-kültürlülük gibi siyasetler AB'nin, Almanya'nın ve Türkiye'nin politikalarına yön vermiştir. Çalışmada AB'nin "çok kültürlülük ve kültürel çoğulculuk", Almanya'nın "kültürel entegrasyon", Türkiye'nin ise "uyum" ekseninde bir siyaset anlayışına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak günümüzdeki bazı gelişmeler AB'yi ve Almanya'yı, siyaset anlayışlarını yeniden değerlendirmeye yöneltmiştir. Çünkü göç, sadece insan malzemesini nakletmez aynı zamanda farklı ekonomik, siyasi ve kültür kıymetlerini de beraberinde taşıyarak önemli tarihi roller de üstlenir. Bu sebeple göç meselesi bugün, toplum güvenliği bakımından da ele alınmaktadır.

Günümüzde devletler, toplumsal güvenliklerini sağlayabilmek için yalnızca askeri ve siyasi güvenliklerine yönelik tehditleri bertaraf etmekle yetinmemektedirler. Çünkü küreselleşen dünyanın bir getirisi olarak bugün toplumsal güvenlik, geleneklerin, dini inançların, kültür ve kimlik gibi sosyolojik faktörlerin de korunmasını zorunlu kılmaktadır. Toplumsal güvenlik açısından bakıldığında pek çok ülke tarafından bir tehdit olarak görülen göç olgusunun yarattığı nüfus hareketlilikleri sonucu, toplumların kolektif kimlikleri birbirleriyle etkileşime girebilir ve yoğun göç akışları kimliklerin kaybedilmesine ve toplumların kendi özelliklerini yitirmelerine yol açabilir. Bu perspektiften bakıldığında göç, demografik ve toplumsal dokuyu tehdit eden bir risk olarak tartışılmaktadır. Bir toplumsal grubun bir başka toplumsal grubu istila etmesi olarak da tanımlanabilecek bu durum, göçün varoluşsal güvensizliği tetikleyebilecek bir olgu olduğunun altını çizerek. Bu sebepler neticesinde Avrupa Birliği ve Almanya bugün yeniden geliştirdikleri göç politikalarının çoğunu, bu güvensizlik duygusu üzerine inşa etmeye başlamışlardır.

Uluslararası göç akışlarıyla tarihsel olarak göç-alan ülke olarak daha önce karşılaşmış Avrupa Birliği ve Almanya gibi ekonomik seviyeleri iyi düzeyde olan gelişmiş ülkelerde yirminci yüzyıl boyunca asimilasyon, entegrasyon ve çok-kültürlülük zinciri üzerinden gelişen devlet-göçmen ilişkilerinin, bahsedilen güvensizlik duygusu sebebi ile son yıllarda yeniden tek taraflı entegrasyon politikalarına dönüştürülmeye çalışıldığı söylenebilir. Belki de “asimilasyona geri dönüş” adı verilecek bu süreç içinde son birkaç yıldır, bu ülkelerde yirminci yüzyılın son çeyreğinde başlayan özgürlükçü bir anlayışla devlet-göçmen ilişkilerinin liberal bir temelde çok-kültürcü politikalar eliyle düzenlenmesine son verilmeye başlanmıştır. Batıda değişen bu durumun sebebi, yukarıda da bahsedildiği gibi uluslararası göçe artık toplumsal güvenlik gözlüğü ile bakılması ve göç konusuna karşı seslerin yükselmeye başlamasıdır.

Türkiye için ise bu durum, imparatorluktan ulus-devlet çizgisine geçiş aşamasında daralan toprak bütünlüğü sonucu çevre ülkelerde kalan Türk ve Müslüman popülasyonun ana yurda dönüşünün desteklendiği bir dizi politikanın uygulanması ile başlamıştır. Türkiye’nin uluslararası göç konusuna bakış açısını oluşturan bu temel siyaset bugüne değin değişmemiş olsada, bugün Türkiye umulmadık bir şekilde Müslüman ancak Türk olmayan göçmenlerin de geldiği bir ülke olmuştur. Türkiye’ye olan bu göç akışının büyük oranda düzensiz ve kitlesel göç olduğu bilinmekle beraber, ülkenin bu konuda uyguladığı ilgili siyasetlerin pozisyonunda bir farklılık yaşandığı söylenemez.

Türkiye, Asya ve Avrupa kıtalarını birbirine bağlayan bir ülke olarak tarih boyunca önemli göç hareketlerinin geçiş rotası olmuştur. Türkiye’nin jeopolitik konumu, bölge ülkelerine göre mali gücünün daha kuvvetli olması ve çevre ülkeleri ile kültürel ve tarihi anlamda ortak bir geçmişe sahip olması gibi “çekici faktörler” ve sınır komşusu olduğu ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık, çatışma ortamı ve yoksulluk gibi “itici faktörler” ülkeye yoğun bir göç akışının gerçekleşmesine sebep olmaktadır. Uzun yıllar boyunca uluslararası göç literatüründe “göç-veren” bir ülke ve “transit ülke” olarak değerlendirilen Türkiye, özellikle 2011’den sonra “hedef ülke” konumuna gelmiştir. Türkiye’nin göç-alan ülke olma kimliğindeki

değişim -1920'lerin başında kuruluşundan bu yana her zaman farklı göçler almış olsada- daha önceki göç akışları “Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olan göçmenlerin” gelişi ile sınırlı iken; daha sonraları Türkiye tarihinde ilk kez Müslüman ancak kökenleri itibariyle Türk olmayanların ülkeye göçüne tanıklık edilmesi ile gerçekleşmiştir. Kısacası ilk kez “yabancıların” Türkiye’ye göçünden söz edilebilecek bir döneme girilmesi, Türkiye’nin göç-veren ve transit ülke olma özelliğini, hedef ülke olma statüsüne taşımıştır.

Ancak göç konusu entegrasyon politikalarıyla beraber, daha kapsamlı ve sistemli bir iskân siyasetinin bir parçası ve bu siyasetin uygulamasının aldığı şekillerden birisi olarak ekonomik ve siyasi yönüyle de ele alınmalıdır. Bu bakımdan göç hareketleri konusunda politikaların tespitinde tarihi sürecin ışığında devletlerin niteliği dikkate alınırken, günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası boyutlarının da göz ardı edilmemesi gerekir.

İşte tüm bu sebeplere dayalı olarak Türkiye’de “göç siyaseti” esas itibariyle “uyum” kavramı üzerine inşa edilmiştir. Şüphesiz bu “uyum” kavramı türetilirken devletin niteliği dikkate alınmıştır. Bu noktada milli devletlerin sınırının “göç” yoluyla aşılması siyasi coğrafyanın ve bu coğrafyada tanımlanmış siyasal topluluğun içine geçici ya da kalıcı katılım sağlanması bakımından en önemli ölçüt vatandaşlıktır. Devlet politikaları açısından vatandaşlık bireylerin ülkeye giriş, o ülkede kalış ve çalışma haklarının düzenlenmesinde en önemli ölçüttür.

Türkiye’nin “uyum” politikasını “vatandaşlık” ölçütü dışında ele alması önemlidir. Türkiye’de ülkeye yönelen göçün, “Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olanların” Türkiye’ye göçmen ya da mülteci olarak gelmeleri dışında, özellikle ulus-devletin korunması ve güvenlik konularında sorunlar yaşanmaması açısından, olumlu görülmediği ortaya çıkmaktadır. Bunun durumun en belirgin göstergesi Türkiye’nin sığınma ve mülteci hareketleri karşısındaki tutumunu ifade eden 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi sınırlama şerhinin korunmasıdır.

Göçün gelecekte Türkiye için büyük ekonomik ve sosyal sorunların kaynağı olma konusunda en az üç özel endişe alanı vardır: “İlki, özellikle ölçeğin alt ucunda, göçün gelir dağılımı üzerindeki etkileriyle ilgilidir. Ülkedeki mevcut düşük vasıflı emek, ülkeye gelen düşük vasıflı göçmen işçilerle de rekabet etmek zorunda kalmıştır. İkinci sorun alanı ise, göçün bölgesel yoğunluğu ile ilgilidir”. Herkesin bildiği gibi, Türkiye’de göçmenler, ülke genelinde eşit olarak dağılmamıştır, ancak normalde göçmen toplulukların entegrasyonuna eşlik eden sorunların büyüdüğü bölgelerde yoğunlaşmıştır. Üçüncü sorun, göçmenlerin ülke genelinde eşit dağılamamasından kaynaklı olarak gettolaşmadır. Göçmen grupların gettolaşması toplumsal uyumu ve özellikle dil öğrenimini engellemektedir.

Türkiye’ye yönelen göç perspektifinden bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye gibi genç nüfusu fazla olan bir ülke için özellikle genç göçmenlerin ülkeye yoğun şekilde girişi, kayıt dışı çalışmanın ve işsizliğin artması gibi olumsuz sonuçlara yol açabilir. Bu sebeple, esasen “göç” konusu siyasal ve ideolojik eşiklerin yanında politik-ekonomi perspektifinden de ele alınmalıdır. Bu hususta göçün sınır geçişleri, oturma ve çalışma izinleri, göçmenlere yönelik yerleşme ve sosyal politikalar, uyum politikaları ve vatandaşlık politikaları gibi uluslararası göç sahnesinde özellikle ortaya çıkan siyaset ve politika alanlarının analitik bir bakış açısı ile incelenmesi yararlı olacaktır.

Sonuç olarak, uluslararası dinamiklerle uluslararası göçün ve Türkiye’nin konumunun komşu ülkelerle ve AB ile sonsuz etkileşime yol açmıştır. Bu süreçte Türkiye’nin göç ile “mücadelesi”, “kontrolü” veya “denetimi” yerine, göçün yönetişimine dayanan politika ve uygulamalara geçişi sağlayacak adımların atılması gündeme gelmiştir.

KAYNAKÇA

- AB'ye Genel Bakış.* (2022, Ocak 29). ab.gov.tr: https://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf adresinden alındı
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 166-192.
- Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma .* (2022, Ocak 17). ab.gov.tr: <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> adresinden alındı
- Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar "AKÇT , AET, AAET".* (2022, Ocak 29). sbb.gov.tr: https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Topluluklarina_Iliskin_Temel_Belgeler_Cilt_1_Avrupa_Topluluklarini_Kuran_Temel_Antlasmalar_AKCT_AET_AAET.pdf adresinden alındı
- Ayan, D. (2021). Türkçe'de Göç: Sözcükler ve Kavramlar. *Başkent Üniversitesi İnsan Hareketliliği Uluslararası Dergisi*, 90-119.
- Aybay, R. (2010). *Yabancılar Hukuku* . İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bartram, D., Poros , M. V., & Monforte, P. (2017). *Göç Meselesinde Temel Kavramlar*. Ankara: Hece Yayınları.
- Basic Law for the Federal Republic of Germany 23 May 1949 (Last amended on 29 September 2020).* (2022, Ocak 23). btg-bestellservice.de: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> adresinden alındı
- Blay, S., & Zimmermann, A. (1994). Recent Changes in German Refugee Law: A Critical Assessment. *The American Journal of International Law*, 361-378.
- Brettell, C. B., & Hollified, J. (2014). *Migration Theory Talking across Discipline*. New York and London: Routhledge.
- Castles, S., & Miller , M. J. (2008). *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri* . İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Charter of the Fundamental Rights of the European Union .* (2022, 01 28). europarl.europa.eu: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf adresinden alındı

- Chemin, J. E., & Nagel, A. K. (2020). *Integration Policies, Practices and Experiences Germany Country Report*. Multilevel Governance of Migration in Europe and Beyond.
- Comission of the European Communities. (2022, Ocak 10). *A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. eur-lex.europa.eu: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:en:PDF> adresinden alındı
- Council of the European Union . (2022, Şubat 14). *Press Release 2807th Council Meeting* 10267/07. consilium.europa.eu: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/94682.pdf adresinden alındı
- Council of the European Union, Justice and Home Affairs . (2004). *Press Release 2618th Council Meeting* . Brussels: European Union.
- Dalglis, D. C. (2006). From globalization to the 'global village'. *Global Change, Peace & Security: formerly Pacifica Review: Peace, Security & Global Change*, 115-121.
- Davidov, E., & Semyonov, M. (2017). Attitudes toward immigrants in European societies. *International Journal of Comparative Sociology*, 359-366.
- Dedeoğlu, P. D., & Ekiz Gökmen , D. (2020). Göç, Sosyal dışlanma ve Entegrasyon. P. D. Güllüpınar içinde, *Göç Sosyolojisi* (s. 45-72). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Dedeoğlu, S., & Ekiz Gökmen, Ç. (2020). Göç Teorileri, Göçmen Emeği ve Entegrasyon: Kadınların Yeri. K. Biehl, & D. Danış içinde, *Toplumsal Cinsiyet Perspektifinden Türkiye'de Göç Araştırmaları* (s. 18-38). İstanbul: Sabancı Üniversitesi Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Çalışmaları Mükemmeliyet Merkezi ve Göç Araştırmaları Derneği .
- Delanty, G. (1995). *Inventing Europe Idea, Identity, Reality*. London: Palgrave Macmillan Press .
- Delanty, G. (2013). *Avrupa'nın İcadı: Fikir, Kimlik, Gerçeklik*. Ankara : Liberte Yayın Grubu .

- Duff, A. (1994). *The Main Reforms*. A. Duff, J. Pinder , & R. Pryce içinde, *Maastricht and Beyond Building the European Union* (s. 19-35). London and New York: Routledge.
- Durkheim, E. (1893). *The Division of Labor In Society*. Translated by George Simpson 1933: The Macmillan Company.
- Edwards, A. (2022, Ocak 2). *UNHCR viewpoint: "Refugee" or "Migrant" - Which is right?* unhcr.org: <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html> adresinden alındı
- Erbaş, H., & Alioğlu Türker, Ö. (2019, Aralık 25). Göç Araştırmaları Alanında Kavramsal Sorunlar ve Etik/Politik Sorumluluk. *DTCF Dergisi*, s. 871-911.
- European Comission . (2022, 02 16). *Declaration of the European Ministerial Conference on Integration (Zaragoza, 15 & 16 April 2010)*. ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/declaration-european-ministerial-conference-integration-zaragoza-15-16-april-2010_en adresinden alındı
- European Comission . (2022, Şubat 18). *Governance of migrant integration in Germany*. ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance/germany_en#ecl-inpage-5178 adresinden alındı
- European Comission. (2022, Ocak 30). *Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027*. ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf adresinden alındı
- European Commission. (2021). *Standard Eurobarometer 95 Spring 2021 Public opinion in the European Union*. Brussels: European Union.
- European Union Agency for Fundamental Rights . (2017). *Together in the EU - promoting the participation of migrants and descendants* . Luxembourg: Publications Office of the European Union .
- EUROSTAT . (2021). *Migrant Integration Statistics 2020 Edition* . Luxembourg : Publications Office of the European Union.

- EUROSTAT. (2022, Şubat 18). *Non-national population by group of citizenship, 1 January 2020*. ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national_population_by_group_of_citizenship,_1_January_2020.png adresinden alındı
- Favell, A. (2001). *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. New York: PALGRAVE.
- Feller, E. (2001). The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Washington University Journal of Law & Policy*, 1-16.
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2022, Şubat 27). *Uyum Hakkında*. goc.gov.tr: <https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda> adresinden alındı
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2022, Mart 2). *Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı*. goc.gov.tr: <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Planı.pdf> adresinden alındı
- Göç Terimleri Sözlüğü. (2022, Ocak 3). publications.iom: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf adresinden alındı
- Garcés-Mascareñas, B., & Penninx, R. (2016). The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. B. Garcés-Mascareñas, & R. Penninx içinde, *Integration Processes and Policies in Europe* (s. 11-31). IMISCOE Research Series.
- Geçici Koruma Yönetmeliği. (2022, Ocak 2). goc.gov.tr: <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/mevzuat/Gecici-Koruma.pdf> adresinden alındı
- Geçici Koruma Yönetmeliği ve Getirdiği Yenilikler. (2022, Ocak 2). goc.gov.tr: https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/gk_yon_getirdigi_yenilikler.pdf adresinden alındı
- Geddes, A., & Scholten, P. (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe 2nd edition*. London: SAGE Publications.

- Gil-Bazo, M.-T. (2015). Asylum as a General Principle of International Law. *International Journal of Refugee Law*, 3-28.
- Hübschmann, Z. (2015). *Migrant Integration Programs: The Case of Germany*. Geneva: Global Migration Centre.
- Hampshire, J. (2015). European Migration Governance Since the Lisbon Treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 537-553.
- Hay, D. (1968). *Europe: The Emergence of an Idea*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity Fear, Migration and Asylum in the EU*. London and New York: Routledge.
- İçduygu, A. (2022, Mart 02). *Europe, Turkey, and International Migration: An Uneasy Negotiation*. eui.eu: <https://www.eui.eu/documents/rscas/research/mwg/201011/01-26-icduygu.pdf> adresinden alındı
- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi. (2020, Aralık 30). ombudsman.gov.tr: <https://www.ombudsman.gov.tr/document/mevzuat/688B1--Insan-Haklari-Evrensel->
- IOM. (2013). *Uluslararası Göç Sözlüğü*. Türkiye: Uluslararası Göç Örgütü.
- IOM and Migrant Integration. (2022, Şubat 14). iom.int: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-DMM-Factsheet-LHD-Migrant-Integration.pdf adresinden alındı
- Kızılay. (2022, Mart 6). *Göç ve Mülteci Hizmetleri*. kizilay.org: <https://www.kizilay.org.tr/neler-yapiyoruz/goc-ve-multeci-hizmetleri> adresinden alındı
- Karpat, K. H. (2003). *Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Kirişçi, K. (1991). Refugee Movements and Turkey . *International Migration*, 545-560.
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 47-57.

- Loescher, G. (1996). *Beyond Charity International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Lutz, P. (2017, Aralık 07). Two Logics of Policy Intervention in Immigrant Integration: an Institutional Framework Based on Capabilities and Aspirations. *Comparative Migration Studies*, s. 2-18.
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*. (2022, Ocak 5). goc.gov.tr: <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Sozlesmeler/MULTECILERIN-HUKUK-STATUSUNE-ILISKIN-1967-PROTOKOLU.pdf> adresinden alındı
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme*. (2022, Ocak 2). mülteci.org.tr: <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> adresinden alındı
- Mascarenas, B. G., & Penninx, R. (2016). The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept. B. Garces-Mascarenas, & R. Penninx içinde, *Integration Processes and Policies in Europe* (s. 11-31). IMISCOE Research Series .
- Massey, D. S., Arango, J., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Hugo, G. (1998). *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Millenium*. New York: Oxford University Press.
- McAuliffe, M., & Triandafyllidou, A. (2021). *World Migration Report 2022*. Geneva: International Organization for Migration.
- MIPEX. (2022, Şubat 17). *What is MIPEX?* mipex.eu: <https://www.mipex.eu/what-is-mipex> adresinden alındı
- Mor, H. (2010). Avrupa Bütünleşme Süreci ve Sorunları. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 499-541.
- Murphy, C. (2016). *Immigration, Integration and the Law The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- New Pact on the Migration and Asylum*. (2022, Ocak 29). ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en adresinden alındı

- NIEM. (2022, 02 17). *Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection*. forintegration.eu: <http://www.forintegration.eu/pl/about-the-project> adresinden alındı
- Odman, T. (1995). *Mülteci Hukuku*. Ankara : Ankara Üniversitesi SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları.
- Odman, T. (2020). *Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- OECD. (2022, 02 25). *Settling In 2018 Indicators of Immigrant Integration*. oecd-libsry.org: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307216-en.pdf?expires=1645215735&id=id&accname=guest&checksum=D4F57A9F70CEEE651DBB82B949F4A4CB> adresinden alındı
- Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Pazarıcı, H. (2019). *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Petersen, W. (1958). A general Typology of Migration. *American Sociological Review*, 256-266.
- Prümm, K., & Alscher , S. (2007). From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany. T. Faist, & A. Ette içinde, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration Between Autonomy and the European Union* (s. 73-92). New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Pryce, R. (1994). The Maastricht Treaty on the New Europea. A. Duff, J. Pinder , & R. Pryce içinde, *Maastricht and Beyond Building the European Union* (s. 3-16). London and New York: Routledge.
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 167-235.
- Reçber, K. (2018). *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*. Bursa: Dora Yayınları.
- Said, E. (1977). *Orientalism*. London: Penguin.
- Schmid-Drüner, M. (2022, Ocak 28). *Asylum Policy*. europarl.europa.eu: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.2.pdf adresinden alındı

- Scholten, D. P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J., & Ypma, R. (2017). *Policy Innovation in Refugee Integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Rotterdam: Erasmus Migration & Diversity Institute.
- Sirkeci, İ. (2019). Küresel Hareketlilik Çağında Göç Kuramları ve Temel Kavramlar. F. G. Yaylacı içinde, *Kuramsal ve Uygulama Boyutları ile Türkiye'de Sığınmacı, Mülteci ve Göçmenlerle Sosyal Hizmetler* (s. 15-39). London: Transnational Press London.
- Smith, M. (2004). Toward a Theory EU Foreign Policy Making: Multi-Level Governance, Domestic Politics and National Adaptation to Europe's Common Foreign and Security Policy. *Journal of European Public Policy*, 740-758.
- Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity And Inclusion. (2021). *Model Framework for an Intercultural Integration Strategy at the National Level/ Intercultural integration strategies: managing diversity as an opportunity*. Strasbourg: Council of Europe.
- Şallı, S. (2018). Kant'ta Barış Düzeni, Dünya Vatandaşlığı ve Ötekiler: Modern Kozmopolitizm Düşüncesinin Temelleri Üzerine bir İnceleme . *Dergipark*, 92-108.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2002, Ocak 17). ab.gov.tr: https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-tarihcesi_105.html adresinden alındı
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2018). 11. *Kalkınma Planı Dış Göç Politikası Özel İhtisas komisyon Raporu*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- Türk Dil Kurumu. (2021, Aralık 13). <https://www.tdk.gov.tr>: <https://sozluk.gov.tr> adresinden alındı
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri. (2022, Ocak 1). sozluk.gov.tr: <https://sozluk.gov.tr/> adresinden alındı
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions. (2022, Ocak 10). [europarl.europa.eu: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) adresinden alındı

- The Basic Law of the FRG (23 May 1949)*. (2022, Ocak 23). cvce.eu: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/7fa618bb-604e-4980-b667-76bf0cd0dd9b/publishable_en.pdf adresinden alındı
- The European Council on Refugees and Exiles . (2002). *Position on the Integration of Refugees in Europe*. London: European Refugee Fund – Community Action 2001 .
- The Hague Programme Ten Priorities for the Next Five Years*. (2022, Ocak 10). ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_153 adresinden alındı
- Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003*. (2022, Ocak 10). consilium.europa.eu: <https://www.consilium.europa.eu/media/20847/76279.pdf> adresinden alındı
- Tosun, E. (2022, 02 21). *Émile Durkheim'in Sosyolojisinde Toplumsal İş Bölümü*. sosyolojikmudahale.com: <https://sosyolojikmudahale.com/2020/09/08/emile-durkheimin-sosyolojisinde-toplumsal-is-bolumu/> adresinden alındı
- Treaty of Amsterdam*. (2022, 01 10). eur-lex.europa.eu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> adresinden alındı
- Trines, S. (2022, Şubat 20). *The State of Refugee Integration in Germany in 2019*. wenr.wes.org: <https://wenr.wes.org/2019/08/the-state-of-refugee-integration-in-germany-in-2019> adresinden alındı
- TRT. (2022, Ocak 20). *31 yıl geçmesine rağmen Almanlar henüz tam bütünleşme sağlayamadı*. trthaber.com: <https://www.trthaber.com/haber/dunya/31-yil-gecmesine-ragmen-almanlar-henuz-tam-butunlesme-saglayamadi-613712.html> adresinden alındı
- Tully, J. (2002). The Kantian Idea of Europe: Critical and Cosmopolitan Perspectives. A. Pagden içinde, *The Idea of Europe From Antiquity to the European Union* (s. 331-359). Cambridge and New York: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press.

- Ugur, M. (1995). Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the "Insider"-"Outsider" Divide in the European Union. *International Migration Review*, 964-999.
- Uluslararası Göç Terimleri Sözlüğü*. (2021, Aralık 14). Publications iom: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf adresinden alındı
- UNHCR The UN Refugee Agency. (2022, 02 09). *Global Trends in Forced Displacement – 2020*. unhcr.org: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020> adresinden alındı
- United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2019). *World Population Prospects 2019*. New York: United Nations.
- Vries, K. D. (2022, 01 09). *Integration Requirements in EU Migration law*. cadmus.eui.eu: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/23427/MWP_2012_20_DeVries.pdf?sequence=1&isAllowed=y adresinden alındı
- World Migration Report 2022: Chapter 2- Migration and Migrants: A Global Overview*. (2022, Ocak 5). publications.iom.int: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022-chapter-2> adresinden alındı
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*. (2022, Şubat 28). mevzuat.gov.tr: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6458.pdf> adresinden alındı
- Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Anı Yayıncılık.
- 1994 Yönetmeliği*. (2022, Ocak 2). mülteci.org.tr: <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeliği.pdf> adresinden alındı