

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARININ
EKONOMİK VE MALİ BOYUTU

Sadık DEMİRBAĞ

Danışman
Prof. Dr. Asuman ALTAY

İZMİR - 2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği Göç Politikalarının Ekonomik ve Mali Boyutu” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Sadık DEMİRBAĞ

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği Göç Politikalarının Ekonomik ve Mali Boyutu

Sadık DEMİRBAĞ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Programı

Son 30 yılda, göç yönetimini ‘güvenlik’ temeli üzerine inşa eden Avrupa Birliği (AB), demokratik değerler ve milli egemenlik konuları arasında sıkışmıştır. Birlik düzeyindeki göç politikalarının siyasal düzlemde çıkıp güvenlik düzlemine yerleştirilmesiyle göç, Avrupa kamuoyunda bir tehdit unsuru olarak yeni bir boyut kazanmıştır. Hedef konumundaki AB ülkeleri, sahip oldukları vergi ve harcama sistemlerinin niteliği ile göçmenlerin kamu maliyesine etkileri nedeniyle AB’nin ortak göç politikasını uygulama konusunda isteksizdirler.

AB, sınır güvenliği ve sınır içi faaliyetlerinin yanı sıra düzensiz göçe karşı üçüncü ülkelerle işbirliğini de tercih etmektedir. Bu yaklaşım, uygulanamayan ortak göç politikasına yönelik eylemlerin bir alternatifi olarak nitelendirilebilir. Göç yönetimindeki bu anlayış, ‘dışsallaştırma politikası’ olarak adlandırılmaktadır. Geri kabul anlaşmalarının yasal dayanağı ile üçüncü ülkelerde düzensiz göç hareketleri kontrol altında tutulmakta ve bu ülkelere mali yardım programları uygulanmaktadır.

AB, mali yardım programlarını kısa, orta ve uzun vadede şekillendirmektedir. İhtiyaçların düzeyine göre yardımlarını oluşturmaktadır. Ancak, göç ve iltica konusunda, AB düzeyinde üçüncü ülkelere yönelik finanse edilen programlar, sadece göç yönetimi süreci için değil, aynı zamanda AB kalkınma politikasının temel amacı olan yoksulluğun ortadan kaldırılmasını da hedeflemektedir.

Bu alışmada, AB g politikalarının bt, Gayri Safi Yurtiçi Hsıla (GSYH), istihdam ve milli gelir oranlarına yönelik etkisi incelenmiştir. Dışsallaştırma politikası kapsamında, nc ülkelere yönelik uygulamış olduğu mali yardım programlarının düzeyi, mültecilerin ihtiyaçlarını karşılama ve küresel hedeflerin gerçekleştirilmesi konusundaki yeterliliği ele alınmıştır. Tez çalışmasında, nitel araştırma yöntemi kullanılarak vaka analizi gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, dışsallaştırma politikalarına ve mali yardım aralarına dair AB kaynakları analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, G, Göçmen, Mülteci, Bt, Mali Yardım Mekanizmaları, G Politikaları, Dışsallaştırma Politikası.

ABSTRACT
Master's Thesis
Economic and Fiscal Dimension of European Union Migration Policies
Sadık DEMİRBAĞ

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of European Union
European Union Program

In the last 30 years, the European Union (EU), which has built its migration management on the basis of security, has been trapped between democratic values and issues of national sovereignty. Migration has emerged as a threat to the European public by migrating from the political level to the security level at the Union level. EU countries are reluctant to implement the EU's common migration policy due to the nature of the tax and expenditure systems they have and the impact of immigrants on public finances.

In addition to border security and border activities, the EU also seeks cooperation with third countries against irregular migration. This approach can be characterized as an alternative to the actions of the common immigration policy that can not be implemented. This understanding of migration management is called the ‘externalization’ policy on migration. With the legal basis of readmission agreements, irregular migration movements are keeping under control in third countries and financial aid programs are applied to these countries.

The EU shapes its financial aid programs in the short, medium and long term. They form their aids according to the level of needs. However, the programs financed for third countries at the EU level in the area of migration and asylum seek not only for the migration management process but also for the elimination of poverty, the main objective of EU development policy.

In this study, the effects of EU migration policies were examined on the budget, Gross Domestic Product (GDP), employment and national income

ratios. Within the scope of the externalization policy, the level of financial assistance programs applied to third countries, the adequacy of meeting the needs of the refugees and the realization of the global targets were discussed. In recent years, have been examined financial aid programs' contribution to the migration management on the against the irregular migration movements towards the EU on the short, medium and long term. In this study, a case study was conducted by using qualitative research method. During the research, data were derived from EU and international institutions, national and international academic studies. In the thesis, a case study was done by using a qualitative research method. In the thesis, the EU resources analysed on externalization policies and financial aid instruments.

Keywords: European Union, Migration, Refugee, Budget, Fiscal Aid Mechanisms, Migration Policies, Externalization Policy.

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARININ EKONOMİK VE MALİ BOYUTU

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
KISALTMALAR	xii
TABLolar LİSTESİ	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM GÖÇ VE GÖÇ POLİTİKALARI

I. GÖÇE İLİŞKİN KAVRAMLAR VE TEORİK YAKLAŞIMLAR	6
A. Göç Kavramı	6
B. Göç Politikaları ile İlgili Teorik Yaklaşımlar	8
1. Tarihsel Yaklaşım	8
2. Antropolojik Yaklaşım	9
3. Coğrafi Yaklaşım	9
4. Sosyolojik Yaklaşım	10
5. Ekonomik Yaklaşım	11
6. Siyasal Yaklaşım	11
C. Göç Teorileri	12
1. Neoklasik İktisat ve Makro Göç Teorisi	13
2. İkili İşgücü Piyasası Teorisi	14
3. Dünya Sistemleri Teorisi	15
4. İlişkiler Ağı Teorisi	15

5. Göç Sistemleri Teorisi	16
II. GÖÇÜN GELİŞİMİ VE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜREÇLERİ	17
A. Göçü Hazırlayan Unsurlar	17
1. Doğal Nedenler	17
2. Doğal Olmayan Nedenler	18
B. Göç Türleri ve Göçmen Profili	20
III. DÜNYADA GÖÇ VE GÖÇ POLİTİKALARININ GENEL ÇERÇEVESİ	22
A. Dünyadaki Göç Hareketlerinin Gelişimi	22
B. Avrupa'daki Göç Hareketlerine İlişkin Politikalar	25
C. Kuzey Amerika'daki Göç Hareketlerine İlişkin Politikalar	26

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇ POLİTİKALARININ VE GÖÇ MALİYETLERİNİN BOYUTU

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇÜN TARİHSEL SÜRECİ	31
A. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönem	34
1. Petrol Krizi ve Ekonomik Resesyon	35
2. Ülkeler Arası Güvenlik İşbirliğinin Sağlanması	36
3. Avrupa Birliği Ortak Sınır Politikası	36
B. Göç Politikası Oluşturma Sürecine Yönelik Adımlar	37
1. Üye Ülkeler Arası Ortak Veri Tabanının Oluşturulması	38
2. Üç Sütunlu İşbirliği Alanı	39
3. Göçe Yönelik Politika Süreci	40
C. Göç Politikalarının Dışsallaştırılması Süreci	40
1. Göç Politikasına Yönelik Ortak Adım	42
2. Üçüncü Ülkelere Yönelik Yol Haritasının Belirlenmesi	43
3. Geri Kabul Anlaşması ve Üçüncü Ülkelerle İşbirliği	44
a. Vize Muafiyeti	46
b. Mali Yardımlar	47
c. Ortak Koordinasyon Süreci	47
D. Küresel Göç Yaklaşımı	50

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK GÖÇ POLİTİKASI VE UYGULANMASI	53
A. Avrupa Birliği'nde Göçmenlere Yönelik İçselleştirme Politikaları	58
B. İçselleştirme Araçları	61
1. Eğitim Boyutu	62
2. İstihdam Boyutu	64
3. Güvenlik Boyutu	66
III. GÖÇ MALİYETLERİNİN BOYUTU	69
A. Sosyal ve Siyasi Maliyetler	70
B. Ekonomik Maliyetler	73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ YÖNETİMİNİN EKONOMİK VE MALİ AÇIDAN İNCELENMESİ

I. GÖÇ POLİTİKALARININ EKONOMİK BOYUTU	77
A. Makro Boyuttaki Ekonomik Politikalar	79
1. Bütçe Politikaları	79
a. Avrupa Birliği Bütçe Yapısı ve Yönetişim Süreci	81
b. Göç Yönetimi ve Harcama Kalemleri	82
2. Milli Gelir ve Göç Harcamaları	84
B. Mikro Boyuttaki Ekonomik Politikalar	86
1. İstihdam Oranındaki Değişimler	86
2. Avrupa Birliği'nde Yabancı Nüfusun İstihdam Payı	87
II. GÖÇ POLİTİKALARININ MALİ BOYUTU	90
A. Göç Politikaları Kapsamında Uygulanan Fon Programları	90
B. AB Üyelerine Yönelik Uygulanan Fon Programları	91
1. İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu	91
2. İç Güvenlik Fonu	92
3. Acil İnsani Destek Aracı	94
C. Üçüncü Ülkelere Yönelik Uygulanan Fon Programları	95
1. Katılım Öncesi Yardım Aracı Kapsamında Batı Balkanlar ve Türkiye ile Göç Yönetimi	98

2. Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı	99
3. Avrupa Birliği Güven Fonu	103
SONUÇ ve DEğERLENDİRME	106
KAYNAKÇA	113



KISALTMALAR

AAO	Avrupa – Akdeniz Ortaklığı
AAP	Almanya için Alternatif Parti
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABGF	Avrupa Birliği Güven Fonu
ABİDA	Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma
AGA	Avrupa Göç Ağı
AİF	Avrupa İade Fonu
AK	Avrupa Komisyonu
A. k.	Aynı kaynak
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKP	Afrika, Karayip ve Pasifik
AKP	Avrupa Komşuluk Politikası
AMF	Avrupa Mülteci Fonu
AP	Avrupa Parlamentosu
APT	Avrupa Polis Teşkilatı
ASGA	Acil Sosyal Güvenlik Ağı
ASS	Avrupa Sığınma Sistemi
ASSKA	Avrupa Sınır ve Sahil Koruma Ajansı
AYF	Avrupa Yatırım Fonu
BAÜET	Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
BMÇYF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu
BMİİKO	Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi
BMKP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇYFÇ	Çok Yıllı Finansal Çerçeve

DGP	Dünya Gıda Programı
DGY	Dayanışma ve Göç Yönetimi
DSÖ	Dünya Sağlık Örgütü
DTK	Daimi Temsilciler Komitesi
EKİÖ	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
GHKKY	Göç ve Hareketliliğe Karşı Küresel Yaklaşım
GKA	Geri Kabul Anlaşması
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GVY	Göç ve Vatandaşlık Yasası
İBKA	İstikrar ve Barışa Katkı Aracı
İGEF	İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu
İGF	İç Güvenlik Fonu
İY	İnsani Yardım
KDV	Katma Değer Vergisi
KGMVB	Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Bakanlığı
KGY	Küresel Göç Yaklaşımı
KİA	Kalkınma İşbirliği Aracı
KÖYA	Katılım Öncesi Yardım Aracı
OACGF	Orta Afrika Cumhuriyeti için Güven Fonu
SKGF	Suriye Krizi için Güven Fonu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
ŞNTEP	Şartlı Nakit Transferi Eğitim Programı
TMMYP	Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
UGÖ	Uluslararası Göç Örgütü
UPF	Uluslararası Para Fonu
YDÇG	Yüksek Düzeyli Çalışma Grubu

TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 1: Analiz Düzeyine Göre Belirlenen Göç Teorileri	s. 13
Tablo 2: Göçün İtici ve Çekici Nedenleri	s. 19
Tablo 3: Milyon Ton Petrol Eşdeğeri Toplam Birincil Enerji Kaynakları, 1972	s. 35
Tablo 4: AB'nin İmzalamış Olduğu Geri Kabul Anlaşmaları	s. 49
Tablo 5: Türkiye ile Yapılan Mutabakat Sonrası Kabul Edilen Suriyeli Sığınmacı Sayısı	s. 56
Tablo 6: 2015-2017 Yılları Arası En Fazla Mülteci Alan Avrupa Ülkeleri ve Mülteci Miktarları	s. 57
Tablo 7: AB'nin Göçmen Entegrasyonuna Yönelik Adımları	s. 59
Tablo 8: Avrupa Yeniden Yerleşim Planı	s. 74
Tablo 9: 2014-2018 Yılları AB Bütçe Miktarları	s. 79
Tablo 10: 2014-2018 Yılları Arası Taahhüt Edilen ve Ödenen Toplam Bütçe Miktarları	s. 83
Tablo 11: AB'nin Kişi Başına Düşen GSYH Oranları 2011-2016 (ABD Doları)	s. 85
Tablo 12: 2014-2017 Yılları Arası AB Ülkelerinde Yabancı Nüfusun İstihdam Oranı (%)	s. 88
Tablo 13: 2014-2018 Yılları Arası İGF Kapsamında Taahhüt Edilen ve Ödenen Fon Tutarları	s. 93
Tablo 14: KÖYA Kapsamında Ülkelere Ödenen ve/veya Ödenmesi Planlanan Hibe Miktarları	s. 98
Tablo 15: TMMYP'nin Finansal Kaynakları ve Destek Miktarları	s. 100
Tablo 16: AB Güven Fonu'nun Özellikleri ve Ekonomik Dağılımı	s. 104

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: 1973'ten İtibaren Gelişen Uluslararası Göç Hareketleri	s. 23
Şekil 2: 2000 ve 2017 Yılları Hedef Ülke Gelir Gruplarına Ait Göçmen Oranları (%)	s. 24
Şekil 3: 2006-2017 Yılları Arasında AB'de Kabul Edilen Sığınmacı Sayısı (Bin Kişi)	s.54
Şekil 4: AB Ülkelerinde İşsizlik Oranları (Nisan 2018)	s. 68
Şekil 5: Göçmenlere Yönelik AB Kamuoyunun Bakış Açısı (Kasım 2017)	s. 72
Şekil 6: 2014-2020 Yılları Göç ve Güvenlik Bütçe Şeması	s. 83
Şekil 7: Öncelik Alanlarına Göre Fonların Dağılımı (%)	s. 101

GİRİŞ

AB, entegrasyon sürecine paralel olarak, göç yönetimine yönelik farklı politik ve hukuki adımlar atmıştır. Birliğin erken dönemlerinde, üye ülkeler göç yönetimi konusunda kendi politikalarını uygularken, bu politikaların arkasındaki en büyük motivasyon, II. Dünya Savaşı sonrası ekonomilerini yeniden güçlendirme gayreti olmuştur.

1973 yılında yaşanan Petrol Krizi ve ekonomik durgunluk, işsizlik oranlarını yükselterek, üye ülkelerdeki kamuoyunun göçmenlere karşı tepkilerini arttırmıştır. Kriz, üye ülkeleri göç yönetimi konusunda ortak hareket etmeye ve hükümetler arası işbirliğine yönlendirmiştir. 1980'lerden itibaren Schengen Antlaşması ve ortak sınır politikası ile üçüncü ülkelerden AB'ye yönelik gelişebilecek göçe karşı dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi de planlanmıştır.

1990'lı yıllardan itibaren AB'nin göç politikalarındaki temel motivasyonu, 'güvenlikleştirme' anlayışı etrafında gelişmiştir. Kaçakçılık, uyuşturucu, terör, insan kaçakçılığı, dolandırıcılık gibi Birliği etkileyebilecek tehditlerle mücadele etmek amacıyla yeni politikalar belirlenmiştir.

Birliğin genişleyen sınırları, üye ülkelerin göç politikaları konusunda ekonomik ve siyasi açıdan farklı tutumları, ortak kararların alınarak sağlıklı bir göç yönetiminin oluşturulmasını engellemiştir. AB, göç yönetiminin '*dış boyutunu*' ön plana çıkarmıştır. Üçüncü ülkelerle gelişen işbirliği süreçleri, farklı katılım ve hedef gruplarını ele alarak, çeşitli politik yaklaşımları oluşturmuştur. Günümüzde Birlik, bu politik yaklaşımı ekonomik yardım mekanizmalarıyla da desteklemektedir. Dışsallaştırma politikası, AB'nin dış işlerinde normatif bir güç olması konusunda destek sağlamaktadır. Çünkü ekonomik ve politik avantaj, Birliğin üçüncü ülkelerle antlaşmalar sağlaması, taleplerini kabul ettirmesi ve beklentilerini karşılaması konusunda elini güçlendirmektedir.

Tüm bu gözlemler çerçevesinde tez çalışması, üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, göçe ilişkin kuramsal ve kavramsal çerçeve ile alternatif yaklaşımlar ele alınmıştır. Bu yaklaşımlar, tarihsel örnekleriyle beraber açıklanmıştır. İktisadi, sosyolojik ve politik açıdan göçü ele alan teorilerin, göç türlerini açıklamadaki rolü vurgulanmıştır. Ayrıca, göç hareketlerinin gelişimine yol açan

doğal ve doğal olmayan nedenler aktarılırken, değişen ve gelişen dünya şartları içinde oluşan göç türleri ve göçmen profilleri paylaşılmıştır. Son olarak, hedef bölge olan Avrupa ve Kuzey Amerika kıtalarındaki göç hareketleri ile bu göç hareketlerine yönelik ülkelerin uygulamış olduğu göç politikaları sunulmuştur.

İkinci bölümde, AB’de göç politikalarının oluşturulması sürecinde tarihsel adımlar ve bu adımların arka planında yatan ekonomik ve toplumsal dinamikler incelenmiştir. Entegrasyon sürecinin hızlanması ve birçok alanda üye ülkeler arasında işbirliğinin gelişmesi, Birliği göç yönetimi konusunda ortak politikalar oluşturmaya zorlamıştır. Ortak sınır politikası anlayışının başarılı bir şekilde oluşturulmasına rağmen, ortak göç politikasının oluşturulması konusunda üyelerin farklı beklentilerinin ortaya çıkmasından dolayı, ortak hareket etme konusunda yeterli düzeye ulaşılamamıştır. AB, göç yönetimi konusunda içselleştirme ve dışsallaştırma politikasını uygulamaktadır. Yoğun ve düzensiz göç hareketleri karşısında Birlik, üçüncü ülkelerle işbirliği yapmaktadır. Bu kapsamda, ‘dışsallaştırma’ politikası uygulanmaktadır. Birliğin 2005 yılında ortaya koyduğu ‘Küresel Göç Yaklaşımı’ da bu politikayı destekler niteliktedir. Birlik, içselleştirme politikalarıyla da kabul edilen göçmenlerin barınma, sağlık, eğitim ve istihdam konusunda ihtiyaçlarının karşılanması, ayrıca topluma uyum sürecinin sağlanmasını amaçlamaktadır.

Üçüncü bölümde, AB göç politikalarının ekonomik ve mali boyutu ele alınmıştır. Ekonomik yapı ekseninde, makro ve mikro boyuttaki ekonomik politikalar incelenirken, özellikle bütçe dağılımı, harcama oranlarındaki yıllık değişimler ve milli gelir oranındaki değişimlere yer verilmiştir. Ülkelerin, göç yönetimi konusundaki harcamalarının GSYH’ye oranları da ortaya konmuştur. Mikro boyutta ise, içselleştirme politikalarının bir sonucu olarak istihdam politikaları sonucu işsizlik oranlarındaki değişimler paylaşılmıştır.

Göç politikalarının mali boyutunu, AB’nin hem kendi üyelerine hem de üçüncü ülkelere uygulamış olduğu fon programları oluşturmaktadır. AB’nin dışsallaştırma politikasının bir parçası olarak üçüncü ülkelere yönelik uygulamış olduğu mali yardım programlarının niteliği, niceliği, süresi, etki alanı ve sürdürülebilirliği bu bölümde ele alınmıştır. AB’nin çevre ülkelerinde yaşanan istikrarsızlık, savaş ve çatışma ortamının son dönemde yüksek olmasıyla, uygulanan

mali yardımlar revize edilmiştir. Kısa, orta ve uzun vadede, mali yardımların sorunların çözümündeki aldığı rol analiz edilmiştir.

Siyasi ve askeri anlamda çok kutuplu hale gelen dünyada, uluslararası terör örgütleri ve silahlı gruplar üzerinden üçüncü ülkelerde iç çatışmalar yaşanmaya devam etmektedir. Çıkar çatışmalarının yoğun yaşandığı bölgelerdeki savaş ve çatışma ortamına, büyük devletler de müdahil olmaktadır. Bölgesinde yaşanan istikrarsız ortam, AB'yi olumsuz yönde etkilemiştir. Son 10 yılda Ortadoğu'da yaşanan gelişmeler, AB'yi bölgesel anlamda güvenlik ve istikrar düzenini tekrar sağlama hedefine yönlendirmiştir. Oluşturulan güvenlik stratejisi, sadece Birlik sınırlarını değil, aynı zamanda çevre ülkeleri de kapsamaktadır. Bu kapsamda AB, istikrarın yeniden sağlanması için küresel hedeflerin bir aracı olarak mali yardım mekanizmalarını gözden geçirmiştir.

a. Araştırmanın Amacı

Göç, insanlığın var olduğu günden itibaren tüm toplumları çeşitli düzeylerde etkileyen bir olgudur. Özellikle son yıllarda düzensiz göçün yoğunlaştığı bölgelerden biri olan AB'de uygulanan göç politikalarının ekonomik ve mali boyutu giderek artmaktadır. AB, 'dışsallaştırma' politikası ile düzensiz göç hareketlerini sınırları dışında tutmayı amaçlamaktadır. Bu araştırmanın amacı, makro ve mikro ekonomik politikalar çerçevesinde, AB'nin göç politikalarının sonuçları ile dışsallaştırma politikası altında, üçüncü ülkelere yönelik uygulamış olduğu mali yardım programlarının düzensiz göç hareketlerini engelleme konusundaki başarısını ortaya koymaktır.

b. Araştırmanın Önemi

AB'nin entegrasyon sürecinde, ortak politikaların oluşturulmasına yönelik önemli mesafeler kat edilse de ortak göç yönetimi ve külfet paylaşımı konusunda ülkelerin ulusal çıkarları, birlikte hareket edilmesine engel teşkil etmektedir. Ekonomik açıdan güçlü olan başat AB ülkeleri sınırlı da olsa göçmen yükünü çekerken, düzensiz göçe karşı, menşei ya da transit ülkelerle işbirliği içerisinde, krizi

yerinde çözmeye çalışmaktadır. Birlik ile üçüncü ülkeler arasında gerçekleşen işbirliğine bağlı olarak, mali ve vize serbestisi gibi destekler sunulmuştur. Kısa, orta ve uzun vadede sağlanan bu desteklerin, düzensiz göç krizini çözme konusundaki başarısı, AB bütçesine etkileri ile dışsallaştırma politikasının sürdürülebilmesi açısından önemli bir yere sahiptir.

c. Araştırma Soruları

1. Göç nedir ve göçe ilişkin teorik yaklaşımlar nelerdir?
2. Tarihsel süreçte, dünyadaki göç hareketlerine ilişkin genel politik yaklaşımlar nelerdir?
3. AB'nin ortak göç politikası oluşturma sürecinde, hangi siyasi ve hukuki adımlar atılmıştır?
4. Göç maliyetleri hangi boyutlarda ele alınmaktadır?
5. AB göç politikasının ekonomik boyutları ve üye ülkelere yansımaları nelerdir?
6. Dışsallaştırma politikasının siyasi ve mali boyutu nedir?
7. Mali yardım programlarının genel nitelikleri nelerdir?
8. Mali yardım programlarının, AB'nin göç yönetimindeki küresel hedeflerini gerçekleştirmesi hususundaki rolü ve önemi nedir?

ç. Araştırma Örnekleme

AB, göç politikalarının ekonomik ve mali boyutunun değerlendirilmesi kapsamında, AB ekonomisinin makro ve mikro boyutları ile göç yönetimi konusunda çeşitli ihtiyaçlar doğrultusunda farklı ülke ve coğrafyalarda uygulanan fon programları örneklem olarak seçilmiştir.

d. Araştırmanın Sınırlılıkları

Göç politikalarının ekonomik ve mali boyutunu ortaya koyma hususunda, AB'nin makro ve mikro anlamda uygulamış olduğu ekonomik politikalar ile göç

yönetimi konusunda uygulanan mali yardım ve fon programları, tez araştırma konusunun çerçevesini oluşturmaktadır.

e. Araştırma Yöntemi

AB göç yönetiminin dışsallaştırılması çerçevesinde, göç politikalarının ekonomik ve mali boyutunun ele alınması amacıyla, nitel araştırma yöntemi kullanılarak literatür taraması gerçekleştirilmiş, gözlemsel ve istatistiksel verilerden yararlanılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

GÖÇ VE GÖÇ POLİTİKALARI

Tez çalışmasının birinci bölümünde, göçe ilişkin kuramsal ve kavramsal çerçeve ile alternatif yaklaşımlar ele alınacaktır. Bu yaklaşımlar, tarihsel örnekleriyle beraber açıklanarak, iktisadi, sosyolojik ve politik açıdan göçü ele alan teorilerin, göç türlerini açıklamadaki rolü vurgulanacaktır. Ayrıca, göç hareketlerinin gelişimine yol açan doğal ve doğal olmayan nedenler ile değişen ve gelişen dünya şartları içinde oluşan göç türleri ve göçmen profilleri ortaya konacaktır. Son olarak, göç hareketliliğinde hedef bölge olan Avrupa ve Kuzey Amerika kıtalarındaki göç hareketleri ile bu göç hareketlerine yönelik ülkelerin uygulamış olduğu göç politikaları sunulacaktır.

I. GÖÇE İLİŞKİN KAVRAMLAR VE TEORİK YAKLAŞIMLAR

A. Göç Kavramı

Süresi, yapısı ve onu tetikleyen nedenleri fark etmeksizin, insanların uluslararası bir sınırı geçerek ya da ülke sınırları içerisinde gerçekleştirdiği nüfus hareketlerine *göç* denir.¹ Uluslararası alanda, göçmen konusunda, genel geçer bir tanım mevcut değildir. Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ), *göçmen* tanımını, kişinin kendi iradesi ve çabasıyla aldığı tüm durumları kapsayacak şekilde aktarmaktadır.² Birleşmiş Milletler (BM) ise göçmeni, nedenleri, zorunlu ya da gönüllü, göç yolları düzenli veya düzensiz olmaksızın yabancı bir ülkede bir yıldan fazla yaşayan bir birey olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, çeşitli statülerle kısa süreli seyahat eden kişileri göçmen olarak ifade etmemektedir.

Sığınmacı, zulüm veya hayatını tehlike altına sokan etkenlerden korunmak amacıyla, kendi ülkesinden ayrılarak başka bir ülkede güvenliğini sağlama amacıyla olan, ilgili ulusal veya uluslararası belgeler doğrultusunda mültecilik statüsü için

¹ Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath–Cross (Ed.), **Göç Terimleri Sözlüğü** (İkinci Baskı), Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, Cenevre, 2013, ss. 35-36.

² A.k., s. 37.

yaptığı başvurunun neticesini bekleyen kişidir.³ Başvurduğu ilgili makamlardan herhangi bir olumlu sonuç çıkmaması durumunda, kişi veya kişiler ülkeden ayrılmak zorundadır. Aksi takdirde, ülkelerin kolluk/güvenlik güçleri tarafından sınır dışı edilebilirler.

Mülteci ise, 1967 Protokolü ile değişen Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi'ne göre şöyle tanımlanmaktadır: "İrki, dini, varlığı, belirli bir sosyal gruba üyeliği ve siyasi görüşleri yüzünden, haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve içinde bulunduğu korku yüzünden ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişidir."⁴

Çeşitli göç hareketlerinin farklılaşan içeriği ve dinamikleri, uluslararası hukuk çerçevesinde insanların yasal ya da yasadışı mülteci olarak tanımlanmasına neden olmaktadır. Günümüzde, *düzenli* ve *düzensiz* göç hareketleri, bu statülerin temeli olarak kabul edilmektedir. UGÖ'ye göre *düzenli göç*, kişinin menşei ülkeden gitmek istediği ülkeye, seyahati, transit geçiş süreci ve girişi, yasa ve yönetmeliklerle tanımlanmış olarak insanların mevcut ikamet yerinden yeni ikamet yerlerine gitmesi olarak belirtilmiştir.⁵ *Düzensiz göç* ise gönderen, transit ve kabul eden ülkelerin düzenleyici kuralları dışında gerçekleşen hareketlilik olarak tanımlanmaktadır.⁶

Zorunlu ve gönüllü göç hareketleri, göç teorilerinin temelinde yatan ve insan davranışlarını ortaya koyan iki önemli kategoridir. Özellikle düzenli ve düzensiz göçler, bu iki genellenmenin altında ele alınabilir.

Geçici koruma, çatışma veya şiddet ortamlarından kitlesel olarak kaçıp gelen kişilere, öncesinde bireysel statünün belirlenmesi olmaksızın, devletler tarafından geçici koruma sağlama konusunda geliştirilen bir düzenleme olarak belirtilebilir.⁷

Güvenli üçüncü ülke ise, bir sığınmacının iltica başvurusu yaptığı ülkeye varmadan önce fiziksel olarak bulunduğu ve etkili bir iltica rejimine erişim sağlama imkânı olan ülkedir.⁸

İnsanların bir bölgeden başka bir bölgeye gerçekleştirdikleri göç hareketleri, eylemlere ve bulundukları duruma göre farklı tanımlar altında sınıflandırılmıştır.

³ A.k., s. 74.

⁴ A.k., s. 65.

⁵ A.k., s. 22.

⁶ A.k., s. 26.

⁷ A.k., s. 33.

⁸ A.k., s. 39.

Bazı tanımlar, uluslararası hukuk normları altında bir nitelik kazanırken, bu tanımlar göç eyleminde bulunan kişilerin gittikleri ülkelerde hak ve sorumlulukları üzerinden statülerini belirlemektedir. Bu açıdan, özellikle günümüzde gerçekleşen göç hareketlerine bağlı olarak insanların kazandıkları statü (mülteci, göçmen ya da sığınmacı), bulundukları ülkelerde yasal haklarının tanımlanması açısından önemlidir.

B. Göç Politikaları ile İlgili Teorik Yaklaşımlar

Sosyal bilimler alanında gerçekleşen eylemlerin yorumlanması sürecinde, çeşitli disiplinlerin ilgili konuya ilişkin yaklaşımları farklılıklar göstermektedir. Eylemlerin çerçevelendirildiği yol, disiplinlere bağlıdır ve teorilerin inşası da disiplinler tarafından yönlendirilir.⁹ Birbirinden farklı disiplinler, göç konusunda farklı kavramlar ve anlayışlar geliştirmekte, eş zamanlı olarak da farklı hipotezler ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde, göç hareketliliği bireyler, toplumlar ve ülkeler üzerinde çeşitli etkiler bırakmaktadır. Yaşanan bu etkilere yönelik antropoloji, sosyoloji, ekonomi, coğrafya, tarih ve siyaset bilimleri gibi farklı disiplinler, değişen yorumlar ve yaklaşımlar getirmektedir. Bu çerçevede, göç hareketliliğine yönelik bakış açılarını ortaya koyan disiplinler arasındaki etkileşim, birbirini destekleyen ve tamamlayan bir anlayışı da gerekli kılmaktadır.

1. Tarihsel Yaklaşım

Göç hareketleri konusunda tarihçilerin temel araştırma soruları, yer ve zaman bağlamında şekillenmektedir. Kimin, ne zaman, neden ve nereye göç ettikleri konularına odaklanan tarihçiler bu soruları, genellikle gruplar arası karşılaştırmadan çok, tekil gruplara uygulamaktadır.

Tarihsel bağlamda, çeşitli grupların nasıl yerleştikleri, topluluklarını nasıl biçimlendirdikleri ve göç sürecinin analizi üzerinden devamında, kimliklerini nasıl inşa ettikleri irdelenmektedir. Tarihçiler, göç hareketleri sonrasında, sosyal grupların

⁹ Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, 3rd Edition, Routledge, New York, 2015, s.3.

ve yapıların nasıl etkilendiği ve sınırlandırıldığıyla daha az ilgilenirken, bireysel göçmenlerle daha çok ilgilenme eğilimindedirler.¹⁰

2. Antropolojik Yaklaşım

Antropologlar, göç kapsamında etnografik çalışmalara odaklanmaktadır. Antropologlar ayrıca, nihai hedeflere ulaşmak için genellemelerde bulunmak, mekân ve zaman boyunca mümkün olan kültürler-arası karşılaştırmalar yapmak ve teori inşa etmektir. Göç çalışması yapan antropologlar, ‘kim’, ‘ne zaman’ ve ‘neden’ sorularına yanıt bulmaktan çok, göç hareketleri sonrasında, kişilerin toplumsal ve kültürel değişimleri ile bu süreçte elde ettikleri deneyimlere odaklanmaktadır. Brettel ve Hollifield; antropologların, göçün kadın-erkek ve akrabalar ile kültürel ya da etnik geçmişe sahip insanlar arasındaki ilişkilerin yapısına yöneldiğinin altını çizmektedir.¹¹

3. Coğrafi Yaklaşım

İnsan göçü, coğrafi bir süreci de kapsar ve hareketlilik, toplumsal etkileşimin bir parçasını oluşturur. Coğrafyacılar, antropologlar gibi göçün ulus ötesi ve diaspora boyutlarını araştırmışlardır. Çünkü toplumsal ağlar, mekânlar ve insanlar arasındaki bağıntı, günümüzdeki toplumsal ilişkilerin temelini oluşturmaktadır.¹² Zaman-mekân ilişkileri, gelişen toplumsallaşma sürecinde grupların kimliklerini oluştururken, coğrafi değişimler sonrası, özellikle ırksal ve dinsel çeşitlilik toplumların mücadelesini etkilemektedir.

Göç sürecinde, önemli bir değişken olan coğrafi farklılıklar, toplumların davranışlarını etkilemektedir. Bu etkinin yanı sıra, coğrafi yapılardan kaynaklanan toplumsal özellikler – din, ırk, sosyal yapı, ekonomik yapılar – kişi veya grupların eylemlerinde önemli bir etken olmaya devam etmektedir.

¹⁰ A.k., ss. 3-4.

¹¹ A.k., ss. 4-5.

¹² A.k., s. 5.

4. Sosyolojik Yaklaşım

Göç eylemlerinde insanların karar alma süreçleri, eylemleri ve aldıkları kararların sonuçları, sosyolojinin ele aldığı konu başlıklarıdır. Bu disiplinin ele almış olduğu sorular, antropoloji ile ortak kuramsal çerçeveyi oluşturur.

Sosyolojinin göç kapsamında ele aldığı konuları geniş bir perspektifte düşünmek mümkündür. Bu alan, işgücü piyasaları, sosyal uyum, sosyal çatışma, etnik kimlik ve göçmen konusunda devlet politikalarının işleyişi ile kamuoyunun beklentileri gibi göçmenlerin hayatlarına doğrudan etki eden konu başlıklarını açıklamada önemli bir rol oynamaktadır. Antropoloji, etnik kimliğin kültürel boyutuna vurgu yapsa da sosyologlar, etnik ve toplumsal farklılığın kurumsal sonuçları ile ilgilenmektedir.¹³

Göç eylemleri sonucunda hedef ülkelerde yaşayan yerli halkın göçmenlerle etkileşim sürecinin yanı sıra, o ülkeye yerleşen göçmen statüsündeki kişilerin oluşturduğu toplumsal gruplar, farklı yaklaşımlarla değerlendirilmektedir. Bu etkileşimin temel parçası olarak etnik ve dini farklılıklar, çeşitli çatışma potansiyellerini barındırsa da ekonomik anlamda yerli halkın karşılaştığı külfet, bu gruplara karşı negatif bir tutuma neden olabilmektedir. Aynı zamanda, devletlerin göçmenler konusunda belirleyeceği politikalar, kamuoyu nezdinde farklı tepkilere yol açabilir. Bu tepkiler, hükümet politikalarına, seçim dönemlerinde propaganda süreçlerine ve parti programlarına yansiyabilir. Özellikle aşırı milliyetçi ve aşırı sağcı partiler tarafından göç ve göçmen konusu bir seçim malzemesi haline gelebilir. Bu durum, sosyolojik gelişmeler ışığında, siyaset biliminin de inceleme alanı ile örtüşmektedir.

¹³ Ivan Light, **Deflecting Immigration: Networks, Markets and Regulation in Los Angeles**, The Russell Sage Foundation, New York, 2006, s. 1-23'ten aktaran Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, 3rd Edition, Routledge, New York, 2015, s. 6.

5. Ekonomik Yaklaşım

Geçmişte ve günümüzde, göç hareketlerinin önemli oranda ekonomik nedenlerle gerçekleştiği dikkate alındığında, ekonomik yaklaşım işgücü ve sermaye ilişkilerinde göçmenlerin rolü üzerine odaklanmaktadır. Göç eylemlerinde, özellikle refah ve sosyal eşitliğin sağlanması konusunda ideal devlet ya da topluluğun belirlenmesi zorunludur. Bu doğrultuda, göçmenler rasyonel düşünmek zorundadırlar. Bu durum, ekonomistlerin geniş bir varsayımını yansıtmaktadır.¹⁴

6. Siyasal Yaklaşım

Gerçekleşen göç hareketliliği, ülkelerde farklı açılardan çeşitli etkenlerin tartışılmasını beraberinde getirmektedir. Bu durum, ülkenin hem iç hem de dış siyasetini çeşitli açılardan etkileme potansiyeline sahiptir. Bir ülkeye yönelik gelişen düzensiz göç akınları, o ülkelerde ulusal güvenlik endişesine neden olabileceği gibi, ülkelerin sınır kontrolü konusunda yetersiz kalması durumunda muhtemel terör eylemlerine de zemin hazırlayabilir.

Diğer bir önemli husus, özellikle dışarıdan kaynaklanan göç hareketleri ülkenin ekonomi politikasını ilgilendiren alanlarda doğrudan gündem maddesi olabilir. Artan nüfus ile kamu hizmetlerinin yeterli ve sağlıklı düzeyde gerçekleştirilememesi, hayat pahalılığının yükselmesi, temel ihtiyaç kalemlerindeki fiyat artışları ve toplumsal entegrasyon gibi konularda tansiyonun artması, siyasal yaklaşım çerçevesinde hükümetlerin alması gereken önlemlere işaret eder.

Göç hareketleri aynı zamanda, kamuoyu ve liderlerin tercihleri üzerinde de önemli bir etkiye sahip olabilir. Özellikle, seçim dönemlerindeki propaganda süreçlerinde, eğer göçmenler ve/veya sığınmacılar kamuoyu önünde çok fazla dile getiriliyorsa, bu propaganda süreçleri göçmenleri yıpratıcı bir unsur haline gelebilir.

Siyaset bilimi açısından göç politikalarını incelediğimizde, üç tartışma alanı ortaya çıkmaktadır:

Ulus devletlerin göç akışlarını ve dolayısıyla sınırlarını kontrol etmedeki rolü;

¹⁴ Larry A. Sjaastad, "The Costs and Returns of Human Migration", **Journal of Political Economy**, Cilt: 70, Sayı: 5, 1962, ss. 80-93.

Göçün egemenlik ve vatandaşlık üzerindeki etkisi ile bir tarafta göç, diğer tarafta dış politika ve ulusal güvenlik arasındaki ilişki;

*Bir dizi etik, normatif ve yasal konuları gündeme getiren birleşme sorunudur.*¹⁵

Burada belirtilen başlıklar ışığında iktidarlar, ülkelere gelen göçmenlerin entegrasyon süreci, ekonomik faaliyetlere katılımı, hukuki ve sosyal statüsünün belirlenmesi ile eğitim ve sağlık gibi alanlarda sağlayacağı kolaylıklar konusunda büyük sorumluluklara sahiptir.

Devletler, sınır kontrolü başta olmak üzere, terörizm ve suç şebekelerinin bertaraf edilmesi konusunda komşu ve kaynak ülkelerle işbirliği içerisinde olmak durumundadır. Sosyo-ekonomik anlamda cazip ülkelerin, gelmesi muhtemel göçmenlere karşı uygulayabileceği çeşitli politikalar da mevcuttur. Örneğin, işgücüne ihtiyaç söz konusuysa, bu kişilerin uyum süreci ve ekonomik alana eklenmesi, önemli eğitim ve öğretim programlarını gerektirmektedir. Önleyici bir politika sergileyecekse, yine üçüncü ülkelerle işbirliğini ve sınır güvenliğini arttırıcı politikaları gözden geçirmesi beklenmektedir.

C. Göç Teorileri

Göç ve göç hareketliliğine yönelik teorik yaklaşımlar, göçün değişen yapısına göre gelişmiştir. Bu teorilerin gelişimi, 20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanmıştır. Göçe yönelik yaklaşımların şekillendiği dönemlerde, göç teorileri dünyadaki ekonomik politikalardan da etkilenmiştir.¹⁶ Göç teorileri, insan hareketliliğini daha geniş bakış açısıyla anlamak adına bir kılavuz görevi görmektedir. Çünkü farklı sebeplerden dolayı gerçekleşen göç hareketlerine yönelik oluşturulan teoriler, farklı disiplinlerle ilgili bir bakış açısı sağlayabilmektedir.¹⁷ Göç teorileri, analiz düzeylerine göre sınıflandırılmıştır. Mikro düzeyli teoriler, bireysel göç kararlarına odaklanmaktadır. Mezo¹⁸ düzeyli teoriler, hem birey hem de toplum

¹⁵ Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, s. 8.

¹⁶ Fuat Güllüoğlu, "Göç Olgusunun Ekonomi-Politiki ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme" **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 4, 2012, s. 54.

¹⁷ Wijitapure Wimalaratana, "International Migration and Migration Theories", **Social Affairs: A Journal for the Social Sciences**, Cilt:1, Sayı: 5, 2016, s. 21.

¹⁸ Mezo, 'ara', 'orta' anlamına gelmektedir. Akademik çalışmalarda, mikro ve makro düzeylerin ortasını ifade etmektedir.

düzeyinde göçün nedenlerini ve kalıcılığını açıklamaya çalışır. Makro düzeyli teoriler ise göç eğilimlerini inceler ve bu eğilimleri makro düzeyde açıklar.¹⁹

Tablo 1: Analiz Düzeyine Göre Belirlenen Göç Teorileri

Mikro-düzy	Mezo-düzy	Makro-düzy
Göç nedeni: Bireysel değerler/istek ve beklentiler Örnek: Yaşamsal ihtiyaçların iyileştirilmesi vb.	Göç nedeni/kalıcılık: Ortak girişim/sosyal işbirliği Örnek: Sosyal bağlar	Göç nedeni/kalıcılık: Makro düzeyde fırsat yapısı Örnek: Ekonomik yapı (Gelir ve iş fırsatları farklılıkları)
Ana teoriler: - Lee'nin İtme ve Çekme Faktörleri - Neo-klasik Mikro Göç Teorisi - Davranışsal Modeller - Sosyal Sistemler Teorisi	Ana teoriler: - Sosyal Merkez Teori - Kurumsal Teori - İlişkiler Ağı Teorisi - Kümülatif Nedensellik - İşgücü Göçünün Yeni Ekonomisi	Ana teoriler: - Neo-klasik Makro Göç Teorisi - Bir Sistem Olarak Göç - İkiye Bölünmüş Emek Teorisi - Dünya Sistemleri Teorisi - Hareketlilik Geçiş

Kaynak: Zanker, s. 5.

1. Neoklasik İktisat ve Makro Göç Teorisi

Neoklasik İktisadi Göç Teorisi, göç süreçlerini etkileyen emek ve sermaye dağılım düzeyini içermektedir. Bu teoriye göre göçün temel nedeni, ücretler arasındaki farklılıklardır. Burada açıklanan yapı, emek fazlalığı ve daha az sermaye birikiminin olduğu bölgeler ile emek azlığı ve sermaye fazlalığının olduğu bölgelerdir. İşçiler, düşük ücretlerin olduğu bölgelerden, ücretin daha yüksek olduğu yerlere göç eder.²⁰ Bu perspektif, küresel pazardaki emeğin arz ve talebiyle ilişkilidir. Göçün ardından, emek fazlası ülkelerde emek piyasası daralır ve ücretler

¹⁹ Jessica Hagen Zanker, "Why do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature", **Maastricht Graduate School of Governance**, Working Paper Series, 2008, s. 5.

²⁰ Vilmante Kumpikaite and Ineta Zickute, "Snergy of Migration Theories: Theoretical Insights", **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**, Cilt: 23, Sayı:4, 2012, s. 388.

artar. Sermaye zengini ülkelerde de ücretler düşerek bir denge oluşmaktadır. Bu durumda işgücü piyasasına müdahalede bulunulmaması anlayışı, politik açıdan liberal düşüncüyü destekler.²¹

Bu teori, göç hareketliliği sonrasında emek ve sermaye fazlası ülkelerde bir dengenin oluşacağını belirtse de göçün yeniden tersine dönmesini anlama ve açıklamada yetersizdir. Ücret oranlarının, göç alan ve göç veren ülkeler arasında eşit olması halinde, göçün azalması ve uluslararası göçün durması beklenmektedir.²² Bu yaklaşım ayrıca, göç eylemlerinin arkasında yer alan psikolojik, sosyolojik ve siyaset gibi diğer unsurları göz ardı etmektedir. Bu teoride, göç alan ülkelerin siyasi yapısı, ev sahibi toplumların göçmenlere bakışı ve ailevi bağlılıkları da dikkate alınmamaktadır.²³

2. İkili İşgücü Piyasası Teorisi

Teoriye göre, göçün temel nedeni, gelişmiş ülkelerdeki güçlü işgücü talebi ve geçici çekici faktörlerdir. Bu işgücü piyasalarında sadece ekonomik (ücret) yaklaşım değil, aynı zamanda işgücünün niteliği de göz önünde bulundurulmaktadır. Düşük kalifiyeli işlerde daha az kazanan yerli işçiler, sektör değişikliği yaparak yüksek kalifiyeli işlere yönelirler. Bunun sonucunda, düşük kalifiyeli işler için işçi açığı oluşur ve göçmenler, bu işlerde çalışmak için motive edilirler. Bu model ile özellikle, Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) II. Dünya Savaşı sonrası göç eğilimleri açıklanmaya çalışılmıştır.²⁴

²¹ Karen O'Reilley, **International Migration and Social Theory**, Loughborough University Institutional Repository, United Kingdom, 2012, s. 31.

²² Jakub Bijak, Marek Kupizewski and Anna Kicingier, "International Scenarios for 27 European Countries, 2002-2052", **Central European Forum for Migration Research**, 2004, s. 8.

²³ Mehmet Gökay Özerim, "Avrupa'da Uluslararası Emekli Göçü ve Yeni Bir Varış Ülkesi Olarak Türkiye: Muğla-Dalyan Örneği" Dokuz Eylül Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2008, s. 8.

²⁴ Zanker, s. 7.

3. Dünya Sistemleri Teorisi

Dünya Sistemleri Teorisi'ne göre dünya, merkez ve çevre olarak iki kutba ayrılmıştır ve ekonomik anlamda iki taraf da birbirlerine bağımlıdır. Kapitalizmin gelişmesiyle ikiye ayrılan dünyanın temel ekonomik yönelimleri, kapitalist bağlara dönüşmüştür.²⁵ Küresel kapitalist düzen, çevre ülkelerde nüfus dinamiklerini harekete geçirmektedir. Sermaye yatırımlarının yüksek olduğu ülkeler, çevre ülkelerdeki işgücünü kendisine çekmektedir. Geçmişte ve günümüzde, bu sistemin etkili bir şekilde işlediğini söyleyebiliriz. Ancak, burada üzerinde dikkatle durulması gereken nokta ise, iş alanlarına ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak, talep edilen işgücü ihtiyacında da değişikliklerin yaşanmasıdır. II. Dünya Savaşı sonrası toparlanma sürecinde olan Avrupalı ülkeler, sanayi ve temel hizmetler alanında işgücü ihtiyacını karşılamak adına çevre ülkelerden işgücü talebinde bulunmuşlardır. Bunun sonucunda Avrupa'da, yüksek oranda nüfus hareketlilikleri yaşanmıştır. Ancak, günümüzdeki göçmen talebi, işgücü pratiklerinin yüksek teknolojiye sahip olduğu, yüksek eğitilmiş, kalifiye anlamında iyi yetişmiş ve uzmanlaşmanın yüksek olduğu alanlardan oluşmaktadır. Bu yüzden gelişmiş ülkelerin göçmen politikalarında, daha fazla koşul ve prosedür ortaya çıkmaktadır. Ulaştırma ve telekomünikasyon alanlarında teknolojik gelişmelerin artmasıyla, büyük firmalar üretimlerini çevre ülkelere genişleterek işgücü ihtiyacını o ülkelerde sağlamaktadır. Böylece, ucuz ve vasıfsız/az vasıflı işgücü ihtiyacını da doğrudan çevre ülkelerin içerisinden karşılamaktadır.

4. İlişkiler Ağı Teorisi

Bu teori, sınır ötesi bireyler ve gruplar arasındaki bağlantıların varlığını analiz etmektedir. Ulusötesi sosyal alanlar, sosyal ve sembolik bağların kombinasyonlarından, içeriklerinden, ağlardaki ve örgütlerdeki konumlarından ve birden fazla devlette bulunabilen örgütlerin ağlarından oluşmaktadır.²⁶ Unat'a göre

²⁵ Savaş Çağlayan, "Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, 2006, ss. 78-79.

²⁶ Jakub Bijak, "Forecasting International Migration: Selected Theories, Models and Methods", **Central European Forum for Migration Research**, 2006, (FIM), s. 7.

İlişkiler Ağı Teorisi, eski ve yeni göçmenler ile göçmen olmayan kişiler arasında, ortak soy, köken ve dostluk bağlamında oluşturulan kişiler arasındaki bağlantıdır.²⁷ Göçmenler, hem karar alma süreçlerinde hem de hedef ülke seçiminde yoğun bir şekilde etkilenmektedir.

5. Göç Sistemleri Teorisi

Göç Sistemleri Teorisi, göç hareketliliğine ekonomik ve politik bir temelde yaklaşmaktadır. Bu teori çerçevesinde, iki ülke arasında karşılıklı olarak gerçekleşen göçmen değişimleri ile bir ilişkiler silsilesi başlatılmıştır. Bu ilişkiler, uzak ya da yakın coğrafyalarda yer alan ülkeler arasında gerçekleşir. Ülkeler, coğrafi olarak birbirine yakın olmayabilir çünkü göç için coğrafi yakınlıktan çok, siyasal ve ekonomik ilişkiler ön plandadır.²⁸ Özellikle Batı Avrupa ülkelerinin eski sömürgeleri ile ilişkileri ya da savaşlar sürecinde üçüncü ülkelerle kurmuş oldukları işbirliği, bu ülkelerden göçmen talebini yaratmıştır. Almanya'nın 1950'li yılların başında Türkiye'den göçmen talep etmesi, I. Dünya Savaşı ve öncesine dayanmaktadır. Siyasal ve askeri yakınlaşma, ilerleyen yıllarda hukuki bir zemin üzerine oturtularak, Türk göçmenlerin Almanya'ya göç etmesinde rol oynamıştır.²⁹

Göç hareketliliğine yönelik oluşturulan kuramların birçoğu, iktisadi temel üzerinden şekillendirilmiştir. Ancak mevcut göç teorileri, başta iklim değişiklikleri olmak üzere savaş, iç çatışma, siyasal krizler ile radikal terör örgütleri ve suç şebekelerinin ülkelerde yaşattığı kargaşa ve istikrarsızlığa bağlı olarak gerçekleşen göç hareketlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. 1970'li yılları günümüzle kıyasladığımızda, teorilerin o dönemki gelişmeleri kuramsal bir temelde anlama ve açıklamada güçlü olduklarını iddia etmek mümkündür. Fakat bugün gelinen noktada, özellikle yasadışı göç hareketlerini etkileyen ve şekillendiren birçok farklı etken vardır. Zorunlu göç hareketleri, birçok riski de beraberinde getirmektedir. Ayrıca

²⁷ Nermin Abadan Unat, **Bitmeyen Göç/Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006, s. 34.

²⁸ Çağlayan, ss. 76-77.

²⁹ Zeynep Aksoy, "Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim", **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:20, 2012, s. 296.

zorunlu ve gönüllü göç hareketlerinde, yasal ve yasadışı göçü organize eden bir *göç endüstrisinin* varlığı da söz konusudur.³⁰

II. GÖÇÜN GELİŞİMİ VE POLİTİKA OLUŞTURMA SÜREÇLERİ

A. Göçü Hazırlayan Unsurlar

İnsanlık tarihi boyunca, doğal ve beşerî nedenlerden dolayı insanlar bulundukları yerlerden başka bölgelere göç etme ihtiyacı hissetmişlerdir. Bireysel ve özellikle kitlesel göç hareketlerini, sosyo-ekonomik nedenler, siyasal ve sosyo-kültürel gelişmeler, güvenlik sorunları, çevresel faktörler gibi doğal ve beşerî nedenler altında sıralayabiliriz. Bu gelişmeler, insanların kendi ülkeleri içinde ya da bulundukları ülkelerden başka ülkelere göç etmelerine neden olmaktadır.

1. Doğal Nedenler

Çevresel faktörlerin insan hayatına ve davranışlarına yönelik etkileri, bir konu olarak 19'uncu yüzyılda ele alınmış ve 1970'li yıllardan itibaren ön plana çıkarılmıştır.³¹ Depremler, volkanik faaliyetler, kuraklık, sel ve heyelan gibi etmenler, toplulukların özellikle kitlesel halde göç etmelerini tetiklemektedir. Son yıllarda, küresel ısınmanın getirmiş olduğu olumsuzluklar da dünyadaki iklim değişikliklerini hızlandırmaktadır.

Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi'nin (BMİİKO) "Afrika'nın Boynuzu" olarak adlandırılan Etiyopya, Somali ve Kenya için hazırlamış olduğu raporda, 2017 yılında 4.1 milyon insanın iç göç yaşadığı, 1.4 milyon insanın mülteci ya da sığınmacı statüsüne düştüğü ve 14.6 milyon insanın gıdaya muhtaç olduğu aktarılmıştır. Raporda, bu bölgelerde yaşanan sıtma, kolera, akut sulu ishal ile kızamık gibi hastalıklar ve salgınlar sonucunda o yıl 2097 kişi yaşamını yitirmiştir.³²

³⁰ Güllüpinar, s. 81.

³¹ E. V. Petracou, A. Xepapadeas and A. N. Yannacopoulos, "Climate Change and Environmentally Induced Migration Across Regions: Cooperative and Non-Cooperative Solutions", **Homo Oeconomicus**, Cilt: 34, Sayı:2-3, 2017, ss. 139-140.

³² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Horn of Africa – Humanitarian Outlook January/June 2018", **Report**,

Bu bölgede yaşanan kuraklık ve gıda yetersizliği, her yıl katlanarak ölümlerin ve göçe yönelik baskının artmasına neden olmaktadır.

Çevresel faktörlerin toplumlara yönelik olumsuz etkilerini bertaraf etmek ve sürdürülebilir bir yaşam alanının sağlanması amacıyla hükümetler, üniversiteler, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler ve aktivistlerin katılımı ile bir dizi eyleme geçilmiştir. İklim değişikliğiyle mücadele konusunda atılan son adım, 22 Nisan 2016 tarihinde imzalanan Paris Antlaşması olmuştur. Bu antlaşma kapsamında, sera gazının etkilerini en aza indirmek ve küresel ortalama sıcaklık hızının yüzyıl sonu itibariyle 1,5 ila 2 derece arasında sınırlandırması hedeflenmiştir.³³

Uluslararası anlamda, iklim değişikliğiyle mücadele konusunda alınan kararların sürdürülebilmesi, kapitalist ülkeler arasında doğan rekabet anlayışı nedeniyle zorlaşmaktadır. Başkanlığının üçüncü yılında olan ABD Başkanı Donald Trump'ın, ülkesini Paris Antlaşması'ndan çekmesi, uluslararası anlamda bu işbirliğine yönelik kuşkuları arttırmaktadır.

2. Doğal Olmayan Nedenler

Doğal afetlerin yanı sıra, insani faktörler de günümüzde göç hareketlerini tetikleyici nedenlerin başında gelmektedir. Savaşlar, çatışmalar, terörizm, ekonomik krizler, rejim baskısı, nükleer faaliyetler, silahlanma, suç oranlarının artması ve çevre kirliliği gibi faktörler, göç eylemlerini tetikleyen unsurlar olarak sıralanabilir.

Günümüzde siyasal, mezhepsel ve etnik nedenlerden kaynaklanan çatışmalar da iç ve dış göç hareketlerini tetiklemektedir. Başta Suriye'de olmak üzere Libya, Yemen, Filistin, Afganistan, Myanmar, Bangladeş, Mali, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Ukrayna ve Venezuela gibi ülkelerde, ayrılıkçı hareketler, ekonomik krizler, iç savaşlar, terörizm gibi faaliyetler nedeniyle, insanlar iç ve dış göçlere yönelmiş, bu ülkeler insani krizlerle karşı karşıya kalmışlardır.

2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş ve çatışmalar sonucu, yüz binlerce insan hayatını kaybederken, milyonlarca insan yaşadıkları şehirleri ve ülkelerini terk

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_180129_HoA_Humanitarian_Outlook%28Jan-June2018%29.pdf , (21.04.2018), s. 2.

³³ United Nations, "Paris Agreement", **International Agreement Paper**, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf , (21.04.2018), ss. 1-25.

etmek zorunda kalmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) Nisan 2018 verilerine göre, yaklaşık altı milyon Suriyeli'nin, 3.600.000'i aşkını Türkiye'de olmak üzere, yaklaşık bir milyonu Lübnan'a, 671.000'ini Ürdün'e, yaklaşık 253.000'ini Irak'a ve yaklaşık 132.600'ü Mısır'a ve diğer ülkelere sığınmışlardır. Türkiye, bu sığınmacıların yaklaşık %64'üne ev sahipliği yapmaktadır.³⁴

Göçü tetikleyen nedenler arasında, sadece itici olarak niteleyebileceğimiz olumsuz nedenler değil, aynı zamanda insanların gönüllü olarak göç etmesini destekleyen çekici nedenler de söz konusudur. Ulaşılmak istenen ülkenin veya başka şehirlerin sahip olduğu imkânlar, insanların karar alma süreçlerinde etkili olmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, eğitim ve iş imkânlarının fazla olması, şehirde yaşayan akrabalar ile bağlantılar, kişilerin göç etme kararlarını etkilemektedir. Göçün itici ve çekici nedenleri Tablo 2'de sıralanmıştır:

Tablo 2: Göçün İtici ve Çekici Nedenleri

İtici Nedenler	Çekici Nedenler
Verimsiz ve Yetersiz Tarım Alanları	İş Fırsatları
Düşük Gelir ve İşsizlik	Ekonomik Gelişmişlik
Doğal Afetler ve İklim Değişikliği	Kamu ve Özel Hizmetlerin Çeşitliliği
Savaş ve Çatışma	Eğitim ve Kariyer Fırsatları
Terör	Yeni Yerleri Keşfetme İsteği
Toplum ve Devlet Baskısı	Akrabalık İlişkilerinin Gelişmişliği
Ekonomik ve Siyasal Krizler	Sosyal ve Kültürel Gelişmişlik

Kaynak: Fatih Çelik, "İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı ile Analizi, **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı:27, 2006, ss. 149-170.

³⁴ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Operational Portal-Refugee Situations", **Website**, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, (16.12.2018).

B. Göç Türleri ve Göçmen Profili

Dünyadaki sosyal, ekonomik, iklimsel ve siyasal gelişmelere bağlı olarak göç hareketleri, iç ve dış göçler olmak üzere ikiye ayrılır. İç göç hareketleri, ilgili ülkenin nüfusunda bir artışa neden olmazken, ülke içinde yaşanan yer değiştirmeler, bölgesel nüfus dengesizliklerine neden olabilmektedir. İç göçlerin gerçekleşmesindeki temel nedenleri, tarım faaliyetlerine bağlı olarak gelişen mevsimlik göçler, sürekli-geçici göçler ve emek göçleri olarak sıralayabiliriz.³⁵

Mevsimsel göçler, ülkelerin özellikle hasat zamanlarında ortaya çıkmaktadır. ‘İrgat’ olarak adlandırılan işçiler, özellikle ürünlerin mahsul dönemlerinde ilgili bölgelere giderek tarım faaliyetleri süresince orada yaşamlarını sürdürmektedir. Bu göç hareketleri geçicidir. Örneğin, Türkiye’de Adana-Çukurova Bölgesi ile Karadeniz, bu göç hareketlerine yılın belli dönemlerinde ev sahipliği yapmaktadır.

Sürekli göçler, insanların herhangi bir süre sınırlaması olmadan, yaşadığı bölgeyi terk ederek başka bölgelerde yaşamını sürdürmesi şeklinde gerçekleşir. Sürekli göçler sadece zorunlu değil, gönüllü olarak da gerçekleşebilmektedir. İnsanlar, daha iyi bir eğitim alabilmek, daha iyi sağlık hizmetlerinden yararlanmak ve refahını arttırmak için gönüllü olarak göç edebilmektedir.³⁶ Geçici göçler ise, insanların bulundukları bölgelerden belli zaman aralıkları içinde farklı nedenlerden dolayı başka bölgelere yaptıkları göçlerdir.

Emek göçlerini, insanların bir iş için yaptıkları göç faaliyetleri kapsamında tanımlamak sınırlı kalabilir. Dünya nüfusunun çok büyük bir kısmının büyük ekonomik zorluklar altında yaşamına devam ettiğini düşündüğümüzde, insanlar iş şartlarının yanı sıra, sosyal ve ekonomik açıdan da daha iyi yaşam şartlarına ulaşmak adına göç etmektedir. Bu doğrultuda, insanlar hem iş olanaklarının hem de toplumsal refah seviyesinin yüksek olduğu bölgelere/ülkelere göç etmektedirler.

Emek göçleri, kırdan kente göçü hızlandırmış ve bu nüfus hareketliliği kentlerde kalıcı hale gelmiştir. Göç sonrasında emek ucuzlamıştır ve işsizlik oranlarında artış yaşanmıştır. Buna bağlı olarak, köylerdeki nüfus oranı da azalmıştır.

³⁵ Yüksel Koçak ve Elvan Terzi, “Türkiye’de Göç Olgusu, Göç Edenlerin Kentlere Olan Etkileri ve Çözüm Önerileri”, *Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 3, 2012, s. 170.

³⁶ Yüksel Koçak ve Elvan Terzi, s. 171.

Dış göç hareketleri, bir ülkeden başka bir ülkeye göçü ifade ederken, bu durum uluslararası hukuk normları kapsamında karşılık bulmaktadır. Dış göç hareketlerinin hem göç veren hem de göç alan ülkeler için önemli etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür. Dış göç hareketleri kapsamında beyin göçünü, işçi göçünü ve mübadele göçünü farklı uygulama örnekleri olarak sıralayabiliriz.

Beyin göçü, göç veren ülkeler için büyük bir dezavantajdır. Yüksek eğitilmiş, kalifiyeli bireylerin daha iyi yaşam ve çalışma koşulları, sosyo-ekonomik çevre ve yüksek maaş karşılığında gelişmiş ülkelere göçü, gelişmiş ülkeler tarafından desteklenmektedir. Bu amaçla gelişmiş ülke kurumları, vize ve oturma izinleri konusunda bu kişilere çeşitli kolaylıklar sağlamaktadır. Batı Avrupa ülkeleri ile Kuzey Amerika ülkeleri, ihtiyaç duydukları sanayi, endüstri ve teknoloji alanlarında, yüksek eğitilmiş kişileri yüksek maaş, yeterli donanım ve sağlıklı çalışma ortamları konusunda kişileri desteklemek suretiyle beyin göçünü özendirilmektedir.

İşçi göçleri, bireylerin ya da grupların emeklerini satmak üzere bir ülkeden başka bir ülkeye göçünü ifade eder. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa ülkeleri, üretim anlamında insan ihtiyacını karşılamak üzere üçüncü ülkelerden ve eski sömürgelerinden işçi davet etmiştir. Ancak günümüzde, sadece insan gücü değil aynı zamanda teknolojik gelişmeler karşısında kendini geliştirmiş, donanımlı, uygun şartlara sahip olan kişilerin bu hareketliliği sağlaması daha kolay olabilmektedir.

Mübadele göçü, karşılıklı bir anlaşma kapsamında, iki ülke arasında belirlenen oranlar dâhilinde insan değişimi olarak adlandırılabilir. Bu göç hareketliliği, bireylerin istekleri dışında gerçekleştirildiği için zorunlu göç kapsamındadır. Bu durum, insanların göç öncesinde ve sonrasında hazırlıksız olmalarına, gittikleri bölgelerde sosyal, ekonomik, inançsal, kültürel, dilsel ya da siyasal açıdan zorlanmalarına neden olmaktadır.

Lozan Barış Konferansı'nda, 30 Ocak 1923 yılında imzalanan "Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol" kapsamında, İstanbul'daki Rumlar ve Batı Trakya'daki Türkler dışında Anadolu'da yer alan Rumlar ile Yunanistan'da yer alan Türklerin mübadelesi kararlaştırılmıştır. Bu

kararın ardından, 350.000 Müslüman Türk ile 200.000 Hristiyan Rum, yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalmıştır.³⁷

III. DÜNYADA GÖÇ VE GÖÇ POLİTİKALARININ GENEL ÇERÇEVESİ

A. Dünyadaki Göç Hareketlerinin Gelişimi

Dünyadaki göç hareketlerinin gelişiminde ve göç politikalarının oluşturulmasında, ekonomik etkenlerin önemli bir yeri vardır. Zorunlu göç hareketlerinin dünyada gerçekleşen krizler sonucu yoğunluk kazanması karşısında, gönüllü göç hareketleri kesintisiz bir dinamizme sahip olmuştur. Bu dinamizmin altında yatan en önemli sebep, dünyadaki ekonomik gelişmeler ve ülke vatandaşlarının ekonomik gelişmelere bağlı olarak yokluk çekmeleridir. Kapitalist düzenin getirmiş olduğu üretim rollerindeki ayrım, sanayi ve hizmetler alanındaki farklı gelişmişlik düzeylerinin oluşmasına, özellikle 18'inci yüzyıldan itibaren ekonomik zenginliğin belirli ülkelerde ve bölgelerde birikmesine neden olmuştur.

Bu durumu, Wallerstein'in Merkez-Çevre ve Dünya Sistemi Modeli altında ifade etmek mümkündür. Kapitalist dünya sistemindeki iş bölümü, sadece ülke sınırları içinde kalmamış, aynı zamanda küresel bir boyut kazanmıştır. Bu durum, coğrafi düzeyde merkezi bölgeleri yaratmıştır. Daha az kârlı olan, üretim sürecine az katılan ya da katılmayan bölgeler *periferi (çevre)* olarak adlandırılmaktadır. Bu durum, bölgeler arasında gelir eşitsizliğine, üretim yapamayan ve gelişemeyen bölgelerin, gelişmiş ülkeler tarafından hammadde ve pazar kaynağı olarak görülmesine, o ülkelerdeki toplumlarda işsizliğe, sosyal adaletsizliğe ve siyasal krizlere dönüşebilmektedir.³⁸

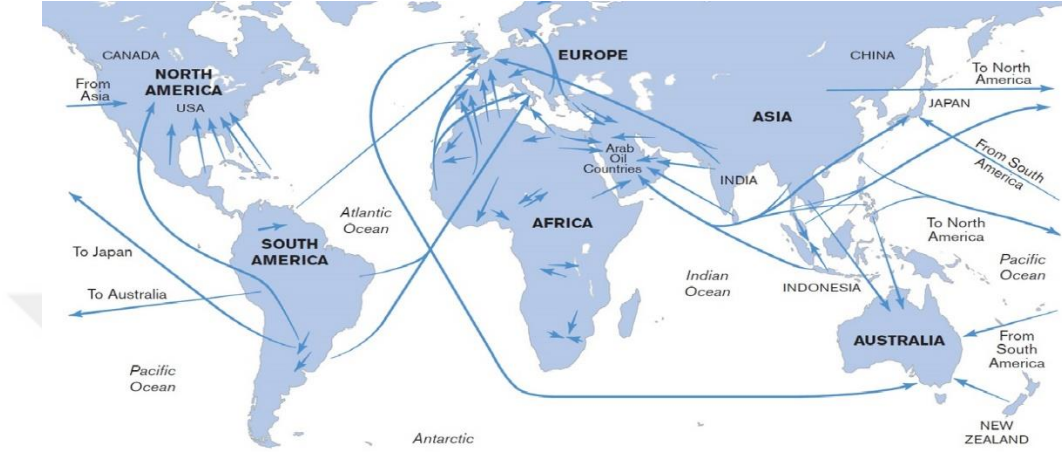
Dünya coğrafyasına bakıldığında, coğrafi keşiflerden günümüze kadar gelen süreçte, kuzey ve batı ülkelerinin merkez bölge, güney ve doğudaki ülkelerin ise çevre ülkeler olarak yer aldığı söylenebilir (Harita-1). Bu doğrultuda, özellikle 21'inci yüzyıldan itibaren, göç hareketlerinin güneyden kuzeye ve doğudan batıya

³⁷ H. Cevahir Kayam, "Lozan Barış Antlaşması'na Göre Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Konunun TBMM'de Görüşülmesi", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 27, 1993, ss. 581-608.

³⁸ Çağlayan, s. 80.

doğru geliştiği ifade edilebilir. Bu bağlamda Asya kıtası, göç yoluyla en fazla nüfus kaybeden kıta konumundadır. Kaybettiği nüfus toplamı ise 24 milyondur. Asya'yı 17,2 milyon kişi ile Güney Amerika kıtası takip etmektedir.³⁹

Şekil 1: 1973'ten İtibaren Gelişen Uluslararası Göç Hareketleri

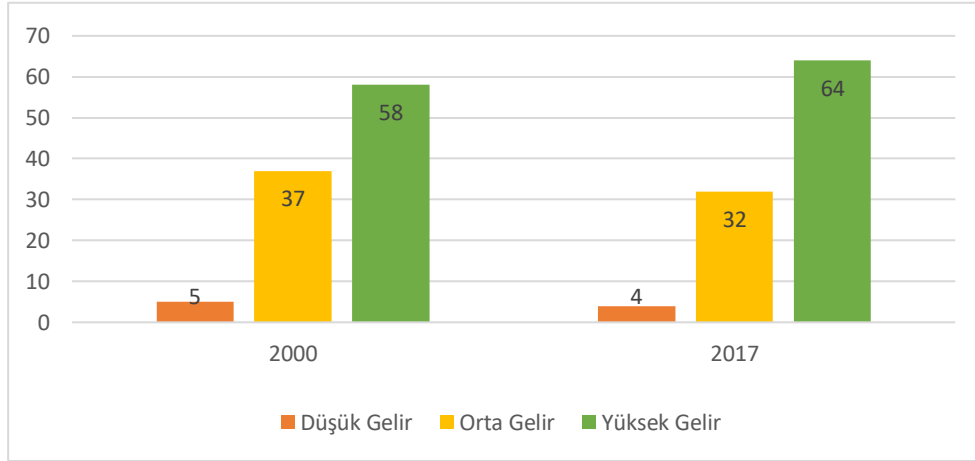


Kaynak: Stephen Castles ve diğerleri, s. 11.

Bugün dünyada göç hareketleri kapsamında, liberal ekonomik sistemlere sahip, bireysel özgürlüğün yüksek olduğu, teknolojik ve sanayi altyapısı bakımından zengin ülkeler ile bölgeler hedef konumundadır. Bu gelişmeler ışığında bu bölgelerin çekici bir niteliğe sahip olması, diğer kıtalarda ve bölgelerde nüfusun azalmasına ve hareketliliğin artmasına neden olmaktadır.

³⁹ Adriana Lopez-Ramirez and Gabriela Sanchez-Soto, "Migration in the Americas", **International Handbook of Migration and Population Distribution**, (Ed. Michael J. White), Springer, Texas, 2016, s. 390.

Şekil 2: 2000 ve 2017 Yılları Hedef Ülke Gelir Gruplarına Ait Göçmen Oranları (%)



Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “International Migration Stock: The 2017 Revision”, December 2017.

Şekil 2’de yer alan bilgiler incelendiğinde, yüksek gelire sahip ülkelerin, göçmenlerin üçte ikisine ev sahipliği yaptığı görülmektedir. BM verilerine göre, 2000 yılında yüksek gelire sahip ülkelerdeki göçmen sayısı 100 milyon iken, 2017 yılında bu sayı yaklaşık 165 milyona, orta gelire sahip ülkelere bu sayı ise 81 milyona ulaşmıştır. Düşük gelire sahip ülkelerdeki mülteci sayısında yedi yıllık süreçte bir artış olsa da diğer ülkelerle kıyaslandığında bu oran düşmektedir. 2000 yılında düşük gelirli ülkelerdeki göçmen sayısı yaklaşık sekiz milyon iken, bu rakam 2017 yılında 11 milyona ulaşmıştır.⁴⁰

Son 17 yılda dünya genelinde göçmen sayısında önemli bir artış söz konusudur. 2000 yılında göçmen sayısı 173 milyon olurken, bu sayı 2010’da 220 milyon, 2017 yılında ise 258 milyon olarak gerçekleşmiştir. Göçmenlerin %60’ından fazlası, Asya ve Avrupa kıtalarında yaşamaktadır. Asya Kıtası, 80 milyon göçmene ev sahipliği yaparken, Avrupa Kıtası ise 78 milyon göçmen barındırmaktadır.⁴¹

⁴⁰ United Nations (1), Department of Economic and Social Affairs, “International Migration Stock: The 2017 Revision”, **Data**, December 2017, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>, 04.05.2018.

⁴¹ United Nations (2), “International Migration Report 2017”, **Report**, 18.12.2017, <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>, 04.05.2018, s. 5.

B. Avrupa'daki Göç Hareketlerine İlişkin Politikalar

Göç, 16'ncı yüzyıldan itibaren Avrupa'nın genişlemesi ve ardından 19'uncu yüzyılda sanayi devriminin başlamasıyla yeni bir nitelik kazanmıştır. Ancak Avrupa, sanayi devrimine rağmen, 20'nci yüzyılın ortalarına kadar göç vermeyi sürdürmüştür.⁴² Özellikle, Avrupa'dan Kuzey Amerika'ya 19'uncu yüzyılın ortalarına kadar kitlesel göçler artarak devam etmiştir. 1846 ve 1939 yılları arasında yaklaşık 59 milyon insan, Avrupa'yı terk ederek Kuzey ve Güney Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika'ya göç etmişlerdir.⁴³ Bu göç, akademik çevrelerce '*büyük kitle göçü çağı*' olarak adlandırılmaktadır ve o dönemdeki göçün günümüzdeki göçten daha büyük ve yoğun olduğu ifade edilmektedir.⁴⁴

1850-1914 yılları arası dönem, transatlantik göçün çıkış noktası olarak algılanmış; 1945'te başlayan ve 1980'lerden itibaren genişleyen uzun mesafeli göç hareketleri, dünyanın tüm bölgelerini kapsamaya başlamıştır. Yapılan araştırmalar, Asya, Afrika ve Latin Amerika'da 19'uncu ve 20'nci yüzyılın erken dönemlerinde büyük hareketliliklerin yaşandığını göstermektedir.⁴⁵ Bunun yanı sıra, ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemeler, kıtalar arasında hareketliliği daha kolay hale getirmiştir. Bu durum, göçmenlerin ayrılmak zorunda olduğu aileleri ve arkadaşlarıyla daha fazla iletişim halinde olmalarını sağlamış ve çoklu seyahatleri arttırmıştır.⁴⁶

Uluslararası göçün modern çağda yeniden hareketlenmesi ve gelişmesinde en önemli rol Avrupa ülkelerine aittir. Özellikle, yaşanan teknolojik ve ekonomik gelişmeler, hem sanayi alanında çalışacak insan ihtiyacını ortaya çıkarmış hem de ulaşımında mesafeleri kısaltmıştır. Bu durum karşısında, başta İngiltere olmak üzere sanayi alanında gelişmiş Avrupalı ülkeler, işgücü ihtiyacını karşılamak üzere kolonilerinden insanları kendi ülkelerine getirme yolunu seçmişlerdir. Avrupa topraklarında, kalıcı ya da geçici olarak denizci, savaşçı, çiftçi, tüccar ve din

⁴² Stephen Castles ve diğerleri, **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**, Palgrave Macmillan, New York, 2014, s. 5.

⁴³ Peter Stalker, **Workers without Frontiers**, Lynne Rienner Publisher, London, 2000, ss. 3-4.

⁴⁴ Timothy J. Hatton and Jeffrey G. Williamson, **The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact**, Oxford University Press, New York, 1998, s. 236.

⁴⁵ Stephen Castles ve Others, s. 5.

⁴⁶ Stephen Castles ve Others, s. 5.

görevlisi olarak mülteciler yaşamlarını sürdürmüşlerdir. Bu durum, Avrupa'nın ekonomik ve kültürel yapısının değişmesinde önemli etkilere sahip olmuştur.

Avrupa için 19'uncu yüzyılda yaşanan durum, 20'nci yüzyılın ikinci yarısından itibaren tersine dönmüştür. Avrupa, göç hareketleri konusunda hedef konuma gelmiştir. Göç hareketleri özellikle, Batı Avrupa ülkelerinin eski kolonilerinden ve çevre ülkelerinden kıtaya doğru gelişmiştir. Günümüzde de bu durum geçerliliğini korumaktadır. Ortadoğu'da yaşanan siyasi krizler ve iç çatışmalar, Afrika'da yaşanan insani krizler, Asya'daki karışıklıklar ve çatışmalar, Güney Amerika'daki ekonomik ve toplumsal krizler, bugün Avrupa'yı düzensiz göç hareketleri karşısında zor durumda bırakmaktadır. Bu göç hareketlerine yönelik AB'nin yaklaşımı, düzensiz göçü sınırları dışında kontrol etmek, krizlerin yaşandığı bölgelere mali anlamda destekler sunarak sınırlarına yaklaşan göçün durdurulmasına yardımcı olmaktır.

C. Kuzey Amerika'daki Göç Hareketlerine İlişkin Politikalar

Kuzey Amerika, dünyanın birçok bölgesine oranla siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda gelişmiş bir refah seviyesine sahiptir. Kıta'nın iki önemli ülkesi ABD ve Kanada, dünya ekonomisinin de en önemli ülkelerindendir. Tarihsel süreçte de bu iki ülke, hem iç hem de dış göçün yoğun yaşandığı ülkeler olmuştur. Nüfus hareketleri, nüfus dağılımını yeniden şekillendirerek derin ve geniş kapsamlı sosyal, ekonomik ve politik sonuçlar yaratmıştır.⁴⁷

Amerikan Nüfus Sayımı İdaresi'nin verilerine göre, 327 milyonu aşkın nüfusuyla ABD, Çin ve Hindistan'dan sonra dünyanın en kalabalık üçüncü ülkesi konumundadır.⁴⁸ BMMYK 2017 Raporu'na göre ABD, farklı ülkelerden gelen 50 milyon göçmene ev sahipliği yapmaktadır.⁴⁹ ABD, nüfus yapısı itibariyle bir göçmen ülkesi olarak bilinmektedir.

⁴⁷ Amy Spring, Stewart E. Tolnay and Kyle Crowder, "Moving for Opportunities? Changing Patterns of Migration in North America", **International Handbook of Migration and Population Distribution**, (Ed. Michael J. White), Springer, Texas, 2016, s. 421.

⁴⁸ United States Census Bureau, "U.S. and World Population Clock", **Web Site Data**, <https://www.census.gov/popclock/>, (25.04.2018).

⁴⁹ United Nations (2), s. 6.

ABD, iç göç üzerinden yerel nüfusun ülke içerisinde büyük bir hareketliliğine sahiptir. 19'uncu yüzyılda göç; savaş, ırkçılık ve ekonomik nedenler, Kuzey Amerika'da büyük iç göç dalgasını tetiklemiştir. Önce, Kuzey Batı Avrupa ardından güney, orta ve doğu bölgelerinden gelen göçmenlerle birlikte, ABD'deki büyüyen şehirler büyük göç dalgalarıyla karşı karşıya kalmıştır.

Ülkenin bugünkü nüfus dağılımına baktığımızda, doğu, batı ve güneydoğu bölgelerinde nüfusun daha yoğun olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumun en önemli nedeni, bu bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinin yüksek olmasıdır.

ABD, göçmen politikaları kapsamında, ülkenin ulusal çıkarlarının ön planda olduğu, dünyadaki ekonomik, diplomatik ve askeri konumunun güçlendirilmesine katkıda bulunacak bir göç politikasının uygulanması konusunda bir yol izlemektedir. Ülkenin teknolojik ve ekonomik açıdan özellikle başarılı ve hırslı göçmenler için hedef ülke olması ve diğer ülkelere oranla -özellikle Avrupa ülkeleri- iç güvenlik tehditlerinden büyük ölçüde korunmuştur.⁵⁰

Her yıl yaklaşık bir milyonu yasal, 500 bini aşkını da yasadışı göçmenin geldiği ABD'de birçok iş alanının yaratılması, ekonomik büyümesine katkı sağlasa da artan kamu harcamaları bütçe üzerinde baskı yaratmaktadır. Göçmen sayısındaki artış devam ettikçe, göçmenlere ilişkin harcamalar da artmaktadır. Bu durum karşısında ABD, ekonomik dengeyi sağlamaya çalışmaktadır.⁵¹

Bugün, ABD'de uygulanan göç sistemi içerisindeki uygulamalar şunlardır: Aile Temelli Göç, İstihdama Dayalı Göç, Ülke Başına Tavan Uygulaması, Mülteciler ve İltica Uygulaması, Yeşil Kart Uygulaması, İnsani Yardım Formları, ABD Vatandaşlığı.⁵²

Farklı göç uygulamalarından da anlaşılacağı üzere, ABD'nin göç sistemi karmaşıktır. Mevcut göçmenlik politikasını düzenleyen Göç ve Vatandaşlık Yasası (GVY), yakın aile üyeleri için belirli istisnalar koymak üzere, dünya çapında yıllık

⁵⁰ Jeb Bush, Thomas F. McLarty III and Edward Alden, "U.S. Immigration Policy", **Council on Foreign Relations**, 2009, s. 3.

⁵¹ Jeb Bush ve Others, s. 9.

⁵² American Immigration Council, "How the United States Immigration System Works?", **Fact Sheet**, 12.08.2016, <https://americanimmigrationcouncil.org/research/how-united-states-immigration-system-works>, (25.04.2018), ss. 1-9.

675 bin daimî göçmen sınırını öngörmektedir. Her yıl Kongre ve ABD başkanları, mülteci kabulleri için belirli bir sayı da belirlemektedir.⁵³

Tarihsel süreçte, Meksikalılar ve Orta Amerika ülkelerinde yaşayan insanlar ABD'ye göç ederken, 2000-2006 yılları arasında, Haiti, Meksika, El Salvador ve Guatemala vatandaşı göçmenlerin %97'sinden fazlasının ve Honduralsı göçmenlerin %84'ünün ABD'yi tercih ettikleri görülmektedir.⁵⁴ ABD Başkanı Trump'ın başkan adaylığı sürecinde özellikle Meksika sınırına yönelik yaptırımı planladığı duvar, tartışma konusu olmuştur. Günümüzde, duvarın inşasına yönelik gerekli fon kaynaklarının bulunması ve duvarla ilgili prototip örnekleri gibi konular kamuoyunu meşgul etmektedir.⁵⁵

Yaklaşık 37 milyonluk nüfusuyla, Kuzey Amerika kıtasının bir diğer ülkesi olan Kanada'nın gelişmesinde ve dünyanın büyük ekonomileri arasında yer almasında göçmenlerin önemli bir rolü vardır. Kanada'nın gelişiminde göçmenlerin katkısı önemli bir yer tutuyor iken göç, kültürel kimlikler üzerinden tartışma konusu olmaya devam etmektedir.⁵⁶

Geçmişten günümüze kadar, Kanada'nın göç politikalarına yönelik kararları hükümetlerinin farklı ekonomik, politik ve sosyal şartlar altında şekillenerek sorunları çözmeye yönelik eylemlerle şekillendirilmiştir. Bu durum, göç politikalarında devamlılığı ortadan kaldırarak bu noktada kurumsallaşmayı ve sürdürülebilirliği olumsuz etkilemiştir. Bu anlık dalgalanmalar, Kanada'nın göçmen politikasının bir yansımasıdır. Kanada hükümetleri, ülkelerinin ihtiyaçlarına ve toplumsal koşullarına paralel olarak sınırlarını açmış ya da kapatmıştır.⁵⁷

Kanada'nın göç politikası, özellikle işgücü ihtiyacına yönelik talepler ve ekonomik gelişmelerle yakından ilişkilidir. 1980'li yıllarda sanayisini daha iyi seviyeye taşımaya çalışan Kanada, bu yıllarda hem vasıflı hem de vasıfsız insan gücüne ihtiyaç duymuştur. Ancak günümüzde, değişen teknolojik gelişmeler, sanayi

⁵³ American Immigration Council, s. 1.

⁵⁴ Adriana Lopez-Ramirez and Gabriela Sanchez-Soto, s. 391.

⁵⁵ Tom McCarthy, "Trump's border wall: US Military is as Unlikely to Pay for It as Mexico" The Guardian, (31.03.2018), <https://www.theguardian.com/us-news/2018/mar/30/trump-border-wall-military-budget>, (24.04.2018).

⁵⁶ Yulia Igorevna Prytkova, "Foreign Experience of Regulation of Migration Processes by the Example of the Migration Policy of Canada", **European Research Studies Journal**, Cilt: 20, Sayı: 3A, 2017, s. 135.

⁵⁷ A.k., s. 135.

ve hizmetler alanında yaşanan uzmanlaşma, vasıfsız işgücü ihtiyacını geride bırakarak, Kanada’da vasıflı işgücüne yönelik göç politikalarını öne çıkarmaktadır. Nitelikli ve yüksek eğitilmiş işgücünün çekilmesi için Hükümet, 2016 yılında ‘Küresel Beceri Stratejisi’ni başlatmıştır. Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Bakanlığı’nın (KGMVB) Parlamento’ya sunduğu 2017 raporunda, Kanada 286 binden fazla geçici statüdeki işçiye çalışma hakkı vermiştir. Bu stratejinin en önemli özelliği, dünyada artan rekabetçi ortamda, işletmelerin ihtiyaç duyduğu işgücüne sahip olmalarına yardım etmektedir.⁵⁸

Raporda ayrıca, 296 binden fazla kişi kalıcı ikamet hakkı kazanmıştır. Bu rakam, hükümet tarafından belirlenen 300 bin hedefine yaklaşmış durumdadır. Bu başvurulardan yaklaşık 156 bini, ekonomik sınıf kategorisi ile ülkede ikamet hakkını elde etmiştir.⁵⁹

Kanada Hükümeti, 2018 yılından itibaren üç yıllık dönemi kapsayan çok yıllık bir plan benimsemektedir. Kasım 2018’de hayata geçen bu planlamayla, Kanada’nın göçmenlik programının başarısına KGMVB, federal, eyalet ve bölgesel ortaklar ile yerleşim hizmeti sağlayıcılarına benzer olarak, paydaşların öngörülen daimî ikamet başvuruları için daha iyi bir plan yapmalarına katkıda bulunması hedeflenmiştir.

Kanada’nın, ekonomik temeller üzerinde, dünyanın rekabetçi ekonomileri arasında yer alması hususunda göçmenlerin önemli bir payı vardır. Özellikle 2016 yılında, Hindistan ve Filipinler gibi ülkelere Kanada’ya gelen mülteci sayısı fazla iken, Suriye iç savaşı sonrası Suriyeli mülteci sayısında da büyük bir artış olmuştur. Yaklaşık 35 bin Suriyeli, Kanada’ya göç etmiştir.⁶⁰ Kanada, ekonomik sebepler doğrultusunda göç politikasını şekillendirirken, yaşanan büyük mülteci krizinin ardından uzak bir coğrafyada olmasına karşın, sorumluluk üstlenmiştir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde, göçün tarihsel gelişimi, dinamikleri ve farklı disiplinlerin göçü ele alışı incelenmiştir. Tarihsel ve toplumsal gelişmelere paralel olarak, göçün niteliksel değişimi ve dünyada yaşanan örnek göç hareketlerinin çeşitli politik yaklaşımlarıyla şekillendirildiği ortaya konmuştur. Başta

⁵⁸ Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, “2017 Annual Report to Parliament on Immigration”, Report, 2017, <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2017.pdf>, (28.04.2018), s. 1.

⁵⁹ A.k., s. 1.

⁶⁰ A.k., s. 15.

ekonomi olmak üzere, dünyada yaşanan gelişmeler, göçün itici ve çekici nedenleri olurken, özellikle batı dünyasının sınırlarını zorlayan göç hareketlerine yönelik politikaları, göçün kontrolü konusunda belirleyici olmuştur. Günümüzdeki göç hareketleri bu perspektiften gelişmeye devam ederken, özellikle krizlerin yoğun olarak yaşandığı Ortadoğu, Afrika ve Asya kıtalarına yakın AB’de göç hareketlerine karşı politik yaklaşımlar ve kararlar, bu bölümde belirtilen tarihsel süreçler ve kuramsal bakış açıları ışığında açıklanmıştır.



İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇ POLİTİKALARININ VE GÖÇ MALİYETLERİNİN BOYUTU

Tezin ikinci bölümünde, AB’de göç politikalarının oluşturulmasına yönelik tarihsel gelişmeler ve bu gelişmelerin arkasındaki ekonomik ve toplumsal etkenler irdelenecektir. AB’de göç yönetiminin ve politika oluşturma süreçlerinin dört adımda ele alınacağı bu bölümde, Birliğin entegrasyon sürecine paralel olarak ortak çıkarlar doğrultusunda, politikalardaki değişimler ile ortak göç politikası kapsamında, Birliğin göçmenlere yönelik içselleştirme politikaları paylaşılacaktır. Son olarak göç yönetimi, sosyal, ekonomik ve siyasal maliyetler etrafında irdelenecektir.

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇÜN TARİHSEL SÜRECİ

AB’nin entegrasyon süreci ile göç yönetimine yönelik gerçekleştirmiş olduğu politikalar, paralel bir şekilde ilerleme kaydetmiştir. II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da oluşturulmaya çalışılan kalıcı barış çabaları, bir yandan ülkelerin ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan toparlanmasını hedeflerken, diğer yandan da ülkeler arasındaki işbirliği anlayışının geliştirilmesini amaçlamıştır. Özellikle kurucu üyelerin sahip oldukları farklı ekonomik ve siyasal motivasyonlar, 1970’li yıllara kadar üyeler arasında göç politikalarına yönelik farklı tutumları da beraberinde getirmiştir. İlk süreçte, göçe ilişkin farklı yaklaşımlar, ülkeler arasında bir sorun yaratmasa da entegrasyon sürecinin derinleşmesi, bu konuda ortak politikaların oluşturulmasını gerekli kılmıştır.

Avrupalı devletlerin göç politikalarına yönelik ortak hareket etme yaklaşımlarını kuramsal çerçeveden incelediğimizde, Avrupa’nın göç politikalarına yönelik yaklaşımlarının, ortaya çıkan ihtiyaçlar çerçevesinde geliştiğini söyleyebiliriz. Bu gelişmeleri ele alan, AB’nin bütünleşme sürecinde göç politikasına yönelik salt bir teorik yaklaşımın olduğunu söylemek de mümkün değildir. AB’de göç politikalarını, entegrasyon süreci kapsamında yorumlamak daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır.

1980’li yıllara kadar ortak göç politikalarına yönelik Birlik düzeyinde somut ve kapsayıcı adımlar atılmamıştır. Üye ülkeler, kendi ihtiyaçları doğrultusunda hareket ederken, kendi kamuoylarının beklentilerini de göz önünde bulundurmuşlardır. Ortak göç politikası, entegrasyon süreciyle yakından ilişkilidir ve sonraki yıllarda entegrasyon çabalarının yoğunluğuna göre göç politikaları da Birlik çerçevesinde ortak düzenlemelerle hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

AB’nin göç politikalarını açıklayan tek bir teorik yaklaşımı belirtmek zor olsa da 1960’lı ve 70’li yıllarda AB’nin entegrasyon sürecini ele alan ‘neofonksiyonalist’ yaklaşım, göç konusunda ortak karar alma sürecini genel çerçevede ele alabilir. Neofonksiyonizm, AB’de bölgesel entegrasyon sürecine odaklanmaktadır. Teorisyenler, belli bir alanda başlayan entegrasyonun diğer alanlarda da entegrasyona yol açacağını belirtmiş ve bu durumu, ‘spill-over’ diğer bir ifadeyle ‘yayılma’ kavramıyla açıklamıştır. Bu kavram, Avrupa’nın sadece ekonomik anlamda değil, siyasal anlamda da entegrasyonunun gerçekleşeceği öngörüsüne dayanmaktadır.⁶¹ AB üyelerinin göç politikaları konusundaki farklı tutumları, olumlu veya olumsuz politik yaklaşımları beraberinde getirebilir. Bu durum, entegrasyonun ve ortak politik adımların geriye doğru çekilmesine işaret etmektedir. Neofonksiyonalist teoride bu süreç, ‘spill-back’ kavramıyla belirtilmiştir.⁶²

Neofonksiyonalist yaklaşım, entegrasyon sürecini devlet merkezli olmayan bir anlayış çerçevesinde ele alırken, göç konusunda belirlenen ihtiyaçlar, Avrupa Komisyonu’nun (AK) ve AB Konseyi’nin çalışmaları çerçevesinde karşılanmaya çalışılmıştır. Özellikle 2004 yılındaki genişleme süreciyle birlikte, göç politikaları konusunda yeni üyelerin, Almanya ve Fransa gibi kurucu ülkelerin kararlarına karşı tepkisel yaklaşımları, Avrupa Parlamentosu’nun (AP) Lizbon Antlaşması sonrası güç kazanması, Birlik içerisinde, çok sesliliğin oluşmasına neden olmuştur. Ortak mutabakat süreci, Birliğin ilk dönemlere göre daha uzun ve çeşitli tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

Göç alanındaki işbirliği ve ortak adımlar, ulusal politikalar çerçevesinde sınır koordinasyon faaliyetleri, bilgi alışverişi, mevcut uluslararası kuralların uygulanması

⁶¹ Tayyar Arı, **Uluslararası İlişkiler Teorileri**, MKM Yayıncılık, Bursa, 2013, s. 355.

⁶² A.k., s. 355.

ve ulusal politikaların koordinasyonundan oluşmaktadır.⁶³ Bu işlemler, AB kurumları tarafından belirlenen kurallar çerçevesinde gerçekleşirken, ulusal hükümetler, kişisel davalara karar verme, göçle ilgili genel kontrolleri uygulama, göçü teşvik edecek ya da engelleyecek programları düzenleme gibi tüm hukuki kararlara hâkimdir.⁶⁴

Üye ülkelerin göçe yönelik tutumlarına baktığımızda, ortak karar alma süreçlerinde ülkelerin merkezci yaklaşımlarının oluşması anlaşılır bir durumdur. Karar alma sürecini etkileyen kurallar ve farklı yönetim düzeyindeki katılımcıların tutumları, aktörlerin farklı şekilde harekete geçmeleri ile sonuçlanmıştır. Siyasi aktörler, güç dengesinin kendi lehlerine gelişmesi için farklı stratejiler ararlar. Özellikle bu durumun gelişmesinde Doğu Avrupa ülkelerinin siyasal geçmişleri, sosyo-ekonomik yapıları ve kamuoyu baskısı etkili olmuştur. Ancak, AB'nin içinde bulunduğu mevcut durum, göç politikalarının hukuksal çerçevede ve uluslararası bir platformda gerçekleşmesi için bir baskı oluşturur. Ortak mutabakat çerçevesinde bu kararların alınması, Birliğin dış politikaya yönelik daha güçlü tutum sergilemesini sağlamaktadır. AB üyelerinin tamamının veya çoğunluğunun kararlara katılması durumunda, baskı grupları ve ulusal muhalefetle daha az karşı karşıya kalır.⁶⁵ Buna ek olarak, göç politikaları konusunda üçüncü ülkelere yönelik pozisyonları ise daha güçlü olur.⁶⁶

Avrupa ülkelerinin göç konusundaki tutumlarındaki farklılıklar, 'ihtiyaç ve sınırlandırma' çerçevesinde gelişmiştir. Bu bölümde, AB'nin kuruluşundan günümüze kadar geçen sürede, göç politikalarına yönelik politik ve hukuki adımları ele alınmıştır. Josi Seilonen'e göre, AB'nin entegrasyon sürecinde göçe yönelik politikaları, aşağıdaki dönemler içerisinde şekil kazanmıştır:

*1957-1972: Ulusal politikalara odaklanma ve ülkelerin bu konuda serbestisi,
1973-1989: Hükümetler arası işbirliğinin artması,
1990-1999: Tampere Programı'na ilişkin Dublin Konvansiyonu,
2000 ve Sonrası: Amsterdam Antlaşması'nda Göç ve İltica Kombinasyonu ile
Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin oluşturulması.*⁶⁷

⁶³ Andrew Moravcsik, "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy", **Journal of European Public Policy**, Cilt: 12, Sayı: 2, 2005, s. 365.

⁶⁴ A.k., s. 365.

⁶⁵ Virginie Guiraudon, "European Integration and Migration Policy: The Implications of Vertical Policy-Making", **European Community Studies Association Meeting**, 1999, s. 4.

⁶⁶ John Torpey, "Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate 'Means of Movement'", **American Sociological Association**, Cilt: 16, Sayı: 3, 1998, s. 243.

⁶⁷ Josi Seilonen, "Fortress Europe – A Brief History of the European Migration and Asylum Policy", **University of Helsinki**, September, 2016, s. 15.

Seilonen'in göç politikalarına yönelik belirtmiş olduğu bu dönemler, Avrupa'daki ekonomik, toplumsal ve siyasal anlamda gelişmelerle paraleldir. Göç politikalarına yönelik adımlar, çalışmanın bu bölümünde antlaşmalar ve önemli politik gelişmeler ekseninde sunulmaktadır.

A. II. Dünya Savaşı Sonrası Dönem

II. Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'nın yeniden inşası sürecinde, göç hareketleri ve Avrupa ülkelerinin göçe yönelik tutumları, AB'nin bugünkü göç politikalarının oluşturulmasında önemli dönüm noktalarını da beraberinde getirmiştir. Savaşın ardından yaşanan demografik ve ekonomik gelişmeler, Avrupa'dan yeni bir kıtalar arası göç sürecini başlatmıştır. Avrupa'nın yaşamış olduğu yoksulluk ve savaş süreci, Avrupa topluluklarını yıpratmış, toparlanma sürecinin önünde büyük bir engel oluşturmuştur. ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkeler, Avrupalıların hayatlarını kazanmaları için yeni dünyanın birer parçası haline gelmiştir. Bu durum, 1973 ve 1974'e kadar sanayi alanında eski gücüne kavuşmak isteyen Batı Avrupa ülkelerinin doğu ve güneydeki ülkelere yüksek oranda işgücü talebini doğurmuştur.⁶⁸ Dönemin Alman Hükümeti; İtalya (1955), Yunanistan ve İspanya (1960), Türkiye (1961), Fas (1963), Portekiz (1964), Tunus (1965) ve Yugoslavya (1968) ile 'misafir işçi' alımları konusunda anlaşmalar imzalamıştır. 1964 yılında misafir işçi sayısı bir milyona yaklaşırken, 10 yıl sonra bu sayı, iki milyonun üzerine çıkmıştır.⁶⁹ Bu dönemde, üretim artmış ve toplumsal refah seviyesi yükselmiştir.

⁶⁸ Stephen Castles ve Godula Kosack, **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**, 2nd Edition, Oxford University, Oxford, 1985'ten aktaran Marco Martiniello, "The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?", 2009, (Ed. Craig Parson ve Timothy M. Smeeding) **Cambridge University Publications**, 24.03.2018, https://is.muni.cz/el/1421/jaro2012/HIB0448/um/31093129/MARTINIELLO_-The_new_migratory.pdf, s. 301.

⁶⁹ Randall Hansen, "Migration to Europe Since 1945: Its History and Its Lessons", **The Political Quarterly**, Cilt: 74, Sayı: 1, 2003, s. 25.

1. Petrol Krizi ve Ekonomik Resesyon

1970’li yıllar, refah döneminin sona erdiği yıllar olarak ifade edilebilir. Bu dönemin sona ermesindeki en önemli neden, 1973-74 yıllarında yaşanan petrol krizidir. Bu kriz, Avrupa’nın göç talebini sona erdiren en önemli etkenlerin başında gelmektedir. Petrol fiyatlarındaki artış nedeniyle üretimin azalması, Avrupa’da işsizlik oranlarının artmasına ve ülkelerin kamuoyunda, göçmenlere karşı tepkilere neden olmuştur. Bu krizin yanı sıra, küresel ekonominin ve işgücü piyasalarının dönüşümü de göç politikalarını etkilemiştir.

Bu gelişmeleri tetikleyen diğer birkaç unsura da değinmek gerekmektedir. Bunlar, teknolojik gelişmelere bağlı olarak yatırım stratejilerinin değişimi, vasıfsız insan gücüne yönelik ihtiyacın yavaş yavaş azalması, işçilerin sosyal güvenlik kazanımlarının diğer alanlara aktarılması, hizmet sektörünün sekteye uğraması, çok sayıda kaçak işçi ile ‘kayıt dışı’ ekonominin gelişmesi ve istihdam alanlarının geliştirilmesi konusunda yaşanan istikrarsızlıktır.⁷⁰ Petrole bağlı olarak gelişen krizi belirtmek için o dönemde sanayi ülkelerinin kullanmış olduğu enerji kaynaklarını aktarmak önemlidir. Avrupa enerji piyasasının birincil enerji kaynakları o dönemde şu şekildedir:

Tablo 3: Milyon Ton Petrol Eşdeğeri Toplam Birincil Enerji Kaynakları, 1972

Enerji Kaynakları	Miktar	Oran
Kömür	231	%24,1
Hidro ve Jeotermal Enerji	12	%1,3
Nükleer	14	%1,5
Doğalgaz	113	%11,7
Petrol	589	%61,4
Toplam Birincil Enerji	959	%100
İthal Edilen Toplam Enerji	605	%63,1

Kaynak: Alberto Tonini, “The EEC Commission and European Energy Policy: A Historical Appraisal, (Ed. Bardazzi), Springer International Publishing, 2016, p. 16.

⁷⁰ Marco Martiniello, “The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?”, (Ed. Craig Parson ve Timothy M. Smeeding) **Cambridge Üniversitesi Yayınları**, 24.03.2018, https://is.muni.cz/el/1421/jaro2012/HIB0448/um/31093129/MARTINIELLO_-_The_new_migratory.pdf, s. 301.

Petrol krizine bağı olarak sanayi üretiminde yaşanan gerilemenin yanı sıra, Avrupalı hükümetlerin göçmen işçilere yönelik tutumu da göç politikalarını yeniden şekillendirmiştir. Çünkü Avrupalı devletler, misafir işçilerin belli bir sürenin ardından ülkelerine döneceğini planlamışlardı. Ancak bu durum gerçekleşmezken, işçiler için hayat standartlarının, ekonomik ve toplumsal refah seviyelerinin yükselmesi, onların bu ülkelerde kalmasına neden olmuştur. Hükümetler, işçi alımlarını durdursa da göç hareketleri devam etmiştir. Bu gelişmenin en önemli örneği aile birleşmeleridir. İşçiler, aile birleşmeleri konusunda gerekli yeterlilikleri⁷¹ sağladıktan sonra, ailelerinin de göç ettikleri ülkelere gelmelerini sağlamışlardır.

2. Ülkeler Arası Güvenlik İşbirliğinin Sağlanması

Petrol Krizi sonrası yaşanan ekonomik problemler, göç politikaları konusunda Avrupa ülkelerinin politika değişikliğine gitmesi ve devamında ülkelerarası işbirliği sürecini başlatmıştır. Ancak burada, işbirliği süreci Birlik düzeyinde değil, ülkeler arasında hükümetler arası düzeyde gerçekleşmiştir. Krizin ardından atılan ilk adım, 1976 yılında oluşturulan Trevi Grubu'dur. Bu grup, adalet ve içişleri bakanlıkları temsilcilerinden oluşan bir polis işbirliğidir.⁷² Başta terörizmle mücadele, insan ve uyuşturucu kaçakçılığına karşı oluşturulan bu işbirliği, 1984'ten sonra uluslararası organize suç ve sınır kontrolü gibi alanlarda politikaların koordinasyonunu da kapsayacak şekilde yeni bir yapıya bürünmüştür.⁷³

3. Avrupa Birliği Ortak Sınır Politikası

Trevi Grubu'nun ardından hükümetler arası düzeyde yaşanan diğer bir gelişme, Schengen Anlaşması'nın (1985) imzalanması olmuştur. Bu anlaşma ile AB sınırları içerisinde üretim faktörlerinin serbestçe dolaşımı, iç sınır kontrollerinin

⁷¹ European Council, "2003/86/EC and 22 September 2003 Council Directive on the Right to Family Reunification", 3.10.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>.

⁷² European Parliament (1), "Police Cooperation", **Fact Sheets on European Union**, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.7.pdf, (25.03.2018), s.1.

⁷³ Tony Bunyan, "Trevi, Europol and the European State", **In Statewatching the new Europe**, London, 26.03.2018, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

kaldırılması ve üçüncü ülkelerden AB'ye yönelik gerçekleştirilecek göçe karşı da dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi planlanmıştır.⁷⁴ Schengen Anlaşması'nın tam anlamıyla uygulanması, göç sorunu karşısında daha yakın tarihli bir gelişme olsa da Birlik içerisindeki işbirliği ve dayanışma anlayışının gelişmesi konusunda önemli bir yere sahiptir.⁷⁵ Mal ve hizmetlerin serbest dolaşımının yanı sıra, AB üyesi vatandaşlarının Birlik sınırları içerisinde serbestçe dolaşımı, AB'nin entegrasyon sürecinde önemli bir aşamayı daha kaydettiğini ortaya koymaktadır.

Schengen Anlaşması'yla birlikte, AB'nin düzensiz göç hareketleri karşısında üçüncü ülkelere karşı bir bütün olarak hareket etmesini ve bu gelişmelere göre politikalar üretmesini gerekli kılmıştır. Schengen Anlaşması, hükümetler arası bir sözleşme niteliği taşısa da günümüzde, AB'nin göçe karşı oluşturduğu politikaların önemli referans kaynaklarından birisidir.

B. Göç Politikası Oluşturma Sürecine Yönelik Adımlar

Schengen Antlaşması ile oluşan ortak sınır politikası, Birliğin sınır ülkelerinin dışarıdan gelebilecek düzensiz göçe karşı desteklenmesi ve ortak bir sistem içerisinde kaçak olarak ülkeye giren kişilerin takibini gerekli hale getirmiştir. İç sınırların kaldırılması, üye ülkeler arasında kaçak göçmen⁷⁶ hareketlerinin yaşanmasına neden olmuştur. Buradaki kaçak göç hareketleri, özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde Doğu Avrupa ülkelerinden kaynaklanmıştır.

⁷⁴ Fatma Yılmaz Elmas, **Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler Anabilim Dalı, Ankara, 2016, s. 37.

⁷⁵ Angela Siebold, "Open Borders as an Act of Solidarity Among Peoples, Between States or with Migrants: Changing Applications of Solidarity within the Schengen Process", **European Review of History: Revue européenne d'histoire**, Cilt: 24, Sayı: 6, England, 2017, s. 992.

⁷⁶ Christof Van Mol and Helga de Valk, "Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective", **Integration Processes and Policies in Europe**, (Ed. Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx), Switzerland, 2016, s. 37.

1. Üye Ülkeler Arası Ortak Veri Tabanının Oluşturulması

Üye devletlerden herhangi birine yapılan sığınma başvurularını incelemekten sorumlu devleti belirlemek amacıyla, 15 Haziran 1990 yılında Dublin Sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşmenin amacı, sığınma talebinde bulunan ve AB sınırlarını yasadışı yollarla geçerken yakalanan kişilerin tespitini yapmaktır. Sözleşme'nin 10'uncu maddesi, üyelerin kendi sınırları içerisinde yasadışı olarak ikamet eden yabancı uyruklu kişilerin başka bir ülkeye sığınma talebinde bulunup bulunmadığını tespit etmek için yetki vermiştir.⁷⁷

Sözleşme sonrası ortaya konulan en önemli gelişme, yakalanan kişilerin tespit edilmesi konusunda geliştirilen 'ortak veri tabanı'dır. 'Eurodac' isimli sistem, 14 yaşından büyük kişilerin parmak izlerini toplayan ve üye ülkeler ile paylaşan veri tabanı sistemidir.⁷⁸

Schengen Antlaşması sonrası ülkeler arasındaki sınırların kaldırılması, iç güvenliğin artırılması konusunda ortak bir veri tabanının yaratılmasını gerekli kılmıştır. Dublin Sözleşmesi bu açıdan önemlidir. Ancak, 2011 sonrası başlayan ve 2015 yılında yoğunlaşan düzensiz göç hareketleri karşısında bu sistem yetersiz kalmıştır. Yunanistan ve Macaristan gibi ülkeler, özellikle 2015 yılında yoğun göçmen akınına uğramıştır. Altyapı yetersizliği sonucu bu ülkeler, sığınma başvurularının başka ülkelere yapılması için Almanya'ya baskıda bulunmuştur. Almanya ise yaşanan bu gelişme sonrası, ilgili sözleşmeyi askıya almıştır.⁷⁹ Bu durum, üye ülkelerin büyük göç hareketleri karşısında yeterli koordinasyona sahip olmadıklarını göstermektedir.

⁷⁷ European Communities, "Convention – Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities", **Official Journal of the European Communities**, (19.08.1997), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN), (28.03.2018), s.5.

⁷⁸ İltica ve Göç Mevzuatı, **Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi**, Şubat 2005, s. 269

⁷⁹ AFP/Reuters Agencies, "Germany Suspends 'Dublin Rules' for Syrians", **Deutsche Welle**, 25.08.2015, <http://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698>, (28.03.2018).

2. Üç Sütunlu İşbirliği Alanı

AB Antlaşması olarak da bilinen ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması, 1993 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ile ‘Avrupa Birliği’ adını alan Topluluk, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile adalet ve içişleri alanında işbirliğini ana hedefleri olarak belirlemiştir. Birliğe, üç gruba ayrılan ve genel olarak ‘sütun’ olarak adlandırılan yeni bir yapı kazandırılmıştır. Birinci sütun, Avrupa ekonomik topluluklarından oluşmaktadır ve bu kapsamda, üye devletlerden Birlik düzeyindeki kurumlara yetki devri yapılmıştır. İkinci sütun, ortak dış ve güvenlik politikasıdır. Üçüncü sütun ise, adalet ve içişleri alanlarında işbirliğini oluşturmaktadır.⁸⁰

Maastricht Antlaşması’nın üçüncü sütunu, AB’nin yasadışı göç kontrolü ve ülkeler arasındaki işbirliği ağının geliştirilmesi için önemli yenilikler getirmiştir. Özgürlük, güvenlik ve adalet alanında yüksek seviyede güvenlik sağlamak amacıyla ortak eylemlerin geliştirilmesi hedeflenirken, ortak eylem alanları şu başlıkları kapsamıştır:

*Topluluğun sınırları üzerinde kontrol sağlamak için kuralların uygulanması,
Terör, uyuşturucu kaçakçılığı ve uluslararası dolandırıcılık gibi ciddi suçlarla mücadele edebilme,
Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği,
Ulusal polis güçleri arasında bilgi alışverişinin sağlanması için Avrupa Polis Teşkilatı’nın (APT) kurulması,
Yasadışı göçün kontrolü,
Ortak iltica politikası.⁸¹*

Maastricht Antlaşması sonrası belirlenen bu hedeflere rağmen, ortak bir göç politikası yaratılamamıştır. Sadece vize politikası, uluslararası sütunda yer almıştır. Yukarıda belirtilen diğer adımlar, uluslar üstü politika uyumunun sınırlandırılmasından dolayı üçüncü sütuna indirilmiştir.⁸²

⁸⁰ European Parliament (2), “The Maastricht and Amsterdam Treaties”, **Fact Sheets on European Union**, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf , (21.04.2018), s.1.

⁸¹ European Parliament (2), s.2.

⁸² Martiniello, s. 317.

3. Göçe Yönelik Politika Süreci

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması, iki yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma ilk kez, bazı üye devletlerin belirli koşullar altında kendi aralarında daha yakın işbirliğini sağlamak için ortak kurumlardan yararlanılmasını öngören genel kurallar içermektedir.⁸³ Maastricht Antlaşması'nda üçüncü sütuna taşınan göç, sığınma, dış sınırların aşılması ve gümrük işbirliği gibi konulardaki adli işbirliğinin yanı sıra Schengen Anlaşması kapsamındaki bazı işbirlikleri, bu sütundan Topluluk yöntemine taşınmıştır. Bu gelişme, 'topluluklaştırma' olarak da adlandırılan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanının kurulmasından kaynaklanmıştır. Bu durum, hükümetler arası bir anlayıştan ortak bir anlayışın geliştiğini göstermektedir.⁸⁴

C. Göç Politikalarının Dışsallaştırılması Süreci

AB'nin düzensiz göç hareketlerine karşı politikası, dış boyut kapsamında, Birlik sınırlarını aşarak üçüncü ülkelerle işbirliği şeklinde devam etmiştir. Üçüncü ülkelerle işbirliği alanlarının geliştirilmesi, ikili ya da çok taraflı ilişkilerin gönderen, transit ve alıcı ülkelerin politikalarının da dâhil olduğu uluslararası alanda var olan kalıplardan bağımsız değildir.⁸⁵ AB'nin üçüncü ülkelerle gerçekleştirdiği işbirliği süreçleri farklı katılım ve hedef yapılarını açıklar. Bu yapılar şu şekilde ifade edilebilir:

*Avrupa Ekonomik Alanı gibi kapsamlı bir kurumsallaşma yapısı,
Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım ilişkisi,
Türkiye ve Balkan ülkeleri gibi potansiyel aday ülkelerle katılım öncesi ilişki,
Mağrip ülkeleri, Rusya ve Ukrayna ile komşuluk ilişkisi,
Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkeleri ile daha gevşek bir ilişki modeli.⁸⁶*

⁸³ European Parliament (2), s. 3.

⁸⁴ Seilonen, s. 34.

⁸⁵ Ayselin Gözde Yıldız, **The European Union's Immigration Policy – Managing Migration in Turkey and Morocco**, Palgrave Macmillian, 2016, s. 26.

⁸⁶ Sandra Lavenex and Uçar Emek M., The External Dimension of Europeanization the Case of Immigration Policies, **Cooperation and Conflict**, Cilt: 39, Sayı:4, 2004, s. 423'den aktaran Ayselin Gözde Yıldız, **The European Union's Immigration Policy – Managing Migration in Turkey and Morocco**, Palgrave Macmillian, 2016, s. 26.

Bu grupların sahip oldukları farklı özellikler, dinamik yapıları, konumları ve ortak alanda AB ile çıkarlarının kesişme seçeneği, AB'nin bu ülke gruplarıyla işbirliği konusunda çeşitli görev ve sorumluluklarını belirleyebilmektedir.

AB'nin göç ve iltica politikalarındaki 'dışsal boyut' yaklaşımı, Birliğin günümüzdeki düzensiz göç hareketlerine karşı uygulamış olduğu yeni bir politik araç değildir. İltica ve göç hareketlerinin bölgesel kontrolü, göç veya iltica politikaları ile kalkınma yardımları arasındaki bağlantılar ya da menşei ülkelerle olan genel ekonomik ve siyasi işbirliğine duyulan ihtiyaç, 1987 yılının başından itibaren AP ve AK tarafından vurgulanmıştır.⁸⁷ Bu yaklaşım doğrultusunda, AB'ye yönelik gelişen yasadışı göç hareketlerine karşı ortak hareket etme ve politikaların Birlik seviyesinde belirlenmesi de 1990'lı yılların sonundan itibaren hız kazanmıştır.

Bu süreç, AB'nin göç politikalarını dışsallaştırma sürecine işaret eder. Dışsallaştırma sürecine yönelik ilk adım, 1998 yılında göçmen ve mülteciler üzerine Yüksek Düzeyli Çalışma Grubu'nun (YDÇG), toplantısıyla atılmıştır. Bu toplantıda, AB sınırlarını tehdit eden yasadışı göç hareketlerinin kaynaklandığı ülkelerin saptanması, göç konusunda hazırlanması gereken eylem planlarında yer alan ülkeler için seçilecek olan kriterlerin belirlenmesi ve eylem planı kapsamında yer alan ülkeler listesinin hazırlanması kararlaştırılmıştır.⁸⁸ YDÇG'nin göç hareketlerinin menşei ya da transit ülkelerde kalmasının sağlanmasına yönelik belirlemiş olduğu kararlar da şu şekildedir:

Bölgede, yerinden edilmiş kişilerin kabulüne destek de dâhil olmak üzere, insani yardım ve rehabilitasyona yönelik ihtiyaçların belirlenmesi; böyle bir tanımlama temelinde, mevcut yardım onay prosedürlerine uygun olarak bu tür yardımların dağıtımı için somut önerilerin yapılması;
Menşei ülkeye güvenli dönüşün mümkün olup olmadığı veya iç yerleşim alternatiflerinin olup olmadığı konusunda saptamaların yapılması;
Sığınma ve göç konusunda ortak önlemlerin alınması için tekliflerin/önerilerin hazırlanması, menşei ve transit ülkelerdeki bilgilendirme kampanyalarının yapılması, sınır ötesi suçla mücadelenin yanı sıra, amaçlanan bilgi alışverişi için polis işbirliğine özel atıfta bulunulması;
Gönüllü geri dönüşlerin desteklenmesi için tedbirlerin alınması;

⁸⁷ Anna Triandafyllidou, "Multi-levelling and Externalizing Migration and Asylum: Lessons from the Southern European Islands", **Island Studies Journal**, Cilt: 9, Sayı: 1, Italy, s. 9.

⁸⁸ European Union the Council, "Terms of Reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration; preparation of Action Plans for the Most Important Countries of Origin and Transit of Asylum Seekers and Migrants", **Fact Sheet on European Union**, 13.01.1999, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5264-1999-INIT/en/pdf> . (04.04.2018), s. 2.

*Söz konusu ülkede ve/veya komşu ülkelerde, hükümet ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği imkânlarının belirlenmesi.*⁸⁹

Söz konusu bu eylemler, üçüncü ülkelerin hükümetlerini ve sivil toplum gibi iç aktörlerini, AB'nin göç politikasının birer parçası haline getirmiştir. Önce Tampere Zirvesi'nde ardından da Sevilla Zirvesi'nde alınan kararlar doğrultusunda, hem GKA'ların hem de AB'nin mali ve insani yardımlarının uygulanması konusunda bu iki aktöre önemli görevler düşmüştür.

1. Göç Politikasına Yönelik Ortak Adım

Avrupa Konseyi'nin 1999 yılında Tampere'de AB'de özgürlük, güvenlik ve adalet alanına yönelik yapmış olduğu toplantıda, AB Göç ve İltica Politikası, Gerçek Bir Avrupa Adalet Alanı, Göçle İlgili Suçlarla Mücadele ve Daha Güçlü Dış Eyleme yönelik konu başlıkları tartışılmıştır.⁹⁰

Göç faaliyetleriyle ilgili olarak Tampere Başkanlığı Kararları'nda, ortak bir AB göç ve iltica politikasının geliştirilmesine vurgu yapılmıştır. Bu karar doğrultusunda, dört önemli unsur vardır:

AB Konseyi, menşei ülkelerle yapılacak ortaklıkların, göçün kapsamlı bir şekilde ele alınarak başarıyla kontrol edilmesi konusunda önemli bir unsur olduğunu vurgulamıştır. Göçün, insan haklarındaki yeri, politik yanları ve kökenleri ile menşei ve transit ülkelerdeki kalkınma sorunlarının ele alınmasının, göç politikaları konusunda önemli bir unsur olduğu belirtilmiştir.

Konsey, Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde uygulanmasına dayanan ve BMMYK ile işbirliği içinde Ortak bir Avrupa Sığınma Sistemi'nin (ASS) oluşturulmasının önemine vurgu yapmıştır.

Üye devletlerin topraklarında yaşamını sürdüren üçüncü ülke vatandaşlarının adil muamele görmesi vurgulanmıştır. Daha güçlü bir bütünleşme politikasına vurgu yapacak olan bu adımla birlikte üçüncü ülke vatandaşlarına, AB vatandaşlarıyla karşılaştırılabilir hak ve yükümlülükler verilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca AB

⁸⁹ European Union the Council, ss. 4-5.

⁹⁰ European Council, "Tampere European Council 15 and 16 October 1999", **Presidency Conclusions**, (16.10.1999), http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#intro (04.04.2018), s. 1.

lkelerinde, ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamın her alanında ırkçılıkla ve yabancı düşmanlığıyla mücadelenin altı çizilmiştir.

Son olarak, ortak vize politikasının Schengen ortaklığının Birliğe dâhil edilmesi ve insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda işbirliğinin önemine vurgu yapılmıştır.⁹¹ Bu maddede, AB'nin g politikalarını dışsallaştırması konusundaki en önemli gösterge, düzensiz gle mücadele ve sınır kontrollerinin sağlanması konusunda komşu ülkelerle işbirliğinin desteklenmesi belirtilmiştir. Bu kapsamda, gönüllü geri dönüşlerin ve ilgili ülkelerle geri kabul anlaşmalarının (GKA) sonuçlandırılması kabul edilmiştir.

Zirve'de ayrıca, g konusunda kapsamlı bir yaklaşım çerçevesinde, yoksullukla mücadele edilmesi, çatışmaların önlenmesi, demokratik devletlerin konsolide edilmesi ve özellikle azınlıkların, kadınların ve çocukların haklarına saygı gösterilmesi vurgulanmıştır.

Tampere Zirvesi, g politikaları konusunda AB kurumlarının devletlerin reel politikaları karşısında güçlenmesi ve ortak g politikalarının oluşturulması konusunda önemli bir yer edinmektedir.

2. nc lkelere Yönelik Yol Haritasının Belirlenmesi

Tampere Zirvesi'nde g politikalarının dışsallaştırılmasına yönelik genel hedeflerin belirlenmesinin ardından, 2002 yılında gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi de AB'nin gn dışsallaştırılması sürecinde, üçüncü ülkelere yönelik politikalarının yol haritasını çizmiştir. Bu kapsamda, *'g yönetiminde ilgili üçüncü ülkelere yardımlar'*, *'yardım ve rehabilitasyon'*, *'Avrupa'ya yönelik gn itici faktörlerinin belirlenmesi'* ve *'g yönetimi konusunda politik diyalog'* hedefleri belirlenmiştir. Bunların yanı sıra, stratejik anlamda ortak politik adımlar, gce yönelik tedbirler konusunda kurumsal inşa sürecini de ortaya koymuştur. Dışsallaştırma sürecinin politik aracı olarak, menşei ve transit üçüncü ülkelerle işbirliği de bu zirvede tartışılan ve karara bağlanan konular arasında olmuştur.⁹²

⁹¹ European Council, ss. 3-6.

⁹² Commission of the European Communities, "Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries", **Final Report**, (3.12.2002), <http://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/commission/COM-2002-703.pdf> , (06.03.2018), ss. 17-21.

AB'nin göçle ilgili kaygıları, özellikle dış politika ve programlarında yakın zamanlı bir entegrasyon sürecini beraberinde getirmiştir. Göç, Birliğin işbirliği ve kalkınma programları için yeni bir eylem planı olarak adlandırılabilir. Tampere Zirvesi'nden Sevilla Zirvesi'ne kadar geçen süreçte AK, uzun vadeli işbirliği politika ve programlarında yasal ve yasadışı göçle ilgili çeşitli konuları entegre etmeye başlamıştır. Üçüncü ülkelere yönelik dolaylı ve doğrudan Birlik yardımları, yasal ve yasadışı göç konularını ele alma çabalarına destek sağlamak için programlanmıştır.⁹³

3. Geri Kabul Anlaşması ve Üçüncü Ülkelerle İşbirliği

Geri Kabul Anlaşması, bir ülkede düzensiz ikamet eden kişilerin menşei ülkelere veya transit ülkeye dönüşünü kolaylaştırmak amacıyla AB ile üçüncü ülkeler arasında imzalanmaktadır.⁹⁴ GKA'ların müzakere süreçleri, mutabakata varılacak söz konusu ülkelerin pozisyonlarına yönelik farklılık göstermektedir. Ülkeler anlaşmalar kapsamında, AB'den çeşitli destekler talep etmektedir:

- Vize kolaylığı veya vize serbestisi,
- Ülkelerine gelecek mülteciler için mali destek programları.

Bu açıdan, GKA'ların AB kurumlarınca tartışılması ve onaylanması büyük önem taşımaktadır. GKA'ların sonuçlandırılmasına yönelik yasal dayanak AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 79'uncu ve 80'inci maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre ilgili karar, 79'uncu maddenin 3'üncü fıkrasında şöyle aktarılmaktadır:

*“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.”*⁹⁵

Antlaşmanın 80'inci maddesinde de bu politik adımlardan doğacak mali etkilerin, üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun eşit bir şekilde paylaşımı ilkesi doğrultusunda yapılacağı vurgulanmıştır.⁹⁶

⁹³ Commission of the European Communities, p. 18.

⁹⁴ European Parliament, “EU Readmission Agreements, Facilitating the Return of Irregular Migrants”, **Briefing**, (April 2015), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI\(2015\)554212_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI(2015)554212_EN.pdf), (02.05.2018), s.1.

⁹⁵ T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma”, **Antlaşma Metni**, (2011), <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (02.05.2018), s. 28.

⁹⁶ T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, s. 28.

GKA'lar göç kontrolü konusunda günümüzün önemli araçlarından biri olsa da uygulanması, kuruluş dönemlerine kadar uzanır. AB üye ülkeleri arasında 1960'lı yıllarda GKA'lar imzalanmıştır. Bu antlaşmalar, özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının Birlik sınırları içerisinde çıkarılması konusunda önemli bir yere sahiptir. Bu durum, AB üye ülkeleri arasında sınırların kalkmadığını ve etkin sınır kontrollerinin varlığını göstermektedir.⁹⁷

GKA'lar yapısı itibarıyla iki özellik barındırmaktadır. Birincisi, devletlerin kendi vatandaşlarını kabul etme zorunluluğu, ikincisi ise üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların iadesini kapsayan bir GKA'nın müzakere edilmesine dair siyasi bir taahhüt altına girilmesidir. Bu anlaşmalar kapsamında, vize serbestisinin üçüncü ülkelere taahhüt edilmesi ve anlaşma yapılan ülkelere yönelik teknik ve mali yardımların sağlanması da bu anlaşmaların başarılı olmasında önemli rol oynamıştır.⁹⁸

GKA'ların akdedilmesi sürecinde Bakanlar Konseyi, ikili ya da çok taraflı geri kabul anlaşmalarının imzalanması için görevlendirir. AB üyesi devletler ile söz konusu anlaşma imzalanacak ülkeler arasındaki daha önce imzalanan sözleşmelerin geçerliliği devam eder. Bakanlar Konseyi, AB Komisyonu'na ilgili devletlerle sözleşme yetkisi verdiğinde, AP'ye bildirmek zorundadır.⁹⁹ Lizbon Antlaşması sonrası, AP'nin Komisyon'un imzalamış olduğu uluslararası antlaşmalarda onay mercii haline gelmesi, GKA süreçlerinde de önemli bir adımdır. Konsey'in Komisyon'a müzakere yetkisinin ardından ortak ülke ile müzakereler gerçekleştirilir ve Parlamento tarafından da onayla birlikte müzakereler sonuçlandırılır.

GKA'lar kapsamında, menşei ya da transit ülkelere gönderilen düzensiz göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanması, uzun süreli uyum sürecinin sadece bir adımı olarak kabul edilse de düzensiz göçmenlerin kaldıkları toplumlara uyum süreçleri, birçok sosyal ve ekonomik entegrasyon politikalarını da beraberinde getirmektedir. Özellikle, toplum içindeki muhtemel çatışma atmosferinin ortadan

⁹⁷ Nils Coleman, **European Readmission Theory: Third Country Interests and Refugee Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Lieden-Boston, 2009, s. 13.

⁹⁸ Daphne Bouteillet-Paquet, "Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States", **European Journal of Migration and Law**, Cilt:5, 2003, s. 364'ten aktaran Kerem Batır, "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme" **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, s. 589.

⁹⁹ Annabelle Roig and Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", **European Journal of Migration and Law**, Cilt:9, 2007 s. 369.

kaldırılması veya en aza indirilmesi, sosyal güvencenin sağlanması, sağlık hizmetlerinin desteklenmesi ve kayıp nesillerin oluşmaması için temel eğitim mekanizmalarının aktif hale gelmesi, mültecilerin menşei ya da transit ülkedeki uyum sürecinde yer alan önemli adımlardan sadece birkaçıdır.

Sevilla Zirvesi'nde, yerinden edilmiş kimselerin bulundukları ülkelerde, rehabilitasyon süreçlerine yönelik öneriler ve atılması gereken adımlar vurgulansa da göç yönetimine yönelik uzun süreçte, göç hareketliliğinin engellenmesi adına çeşitli önleyici faktörler ön plana çıkarılmıştır. AB Konseyi bu süreçte, “yasadışı göçün altında yatan nedenlerle başa çıkabilmek için Birliğin uzun vadeli bütüncül, kapsamlı ve dengeli bir yaklaşımını” ortaya koymaktadır. Konsey bu bağlamda, daha yakın ekonomik işbirliği, ticari ilişkilerin geliştirilmesi, kalkınma yardımlarının arttırılarak çatışmaların önlenmesi, söz konusu ülkelerde ekonomik refahın teşvik edilmesi ve bu doğrultuda göç akımlarının altında yatan nedenleri azaltmanın yolları olduğunu göstermektedir.¹⁰⁰

AB Konseyi'ne göre, işsizlik ve ekonomik beklentilerin azlığı, uluslararası göçün en önemli itici nedenleri olarak gösterilmektedir. AB, emek yoğun göç hareketlerini engellemek ve düzensiz bir alana doğru evirilmemesi için geliştirmekte olan ülkelerin ürünlerinin AB pazarlarına erişiminin etkinleştirilmesini teşvik etmektedir.¹⁰¹ AB ayrıca, güney-güney ticaretinin geliştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımcıların bu ülkelere yönelik yatırımlarını arttırması için destek sağlayacağını bu zirvede belirtmiştir. Bu yaklaşım çerçevesinde, malların ve sermayelerin dolaşımı ön planda yer alsa da işgücünün serbest dolaşımına dair bir yaklaşımda bulunmak, AB için erken bir aşamadır.

a. Vize Muafiyeti

GKA müzakereleri sürecinde, ülkelerin vize muafiyetine yönelik beklentisi, antlaşmaların imzalanması konusunda önemli bir motivasyon kaynağıdır. Özellikle AB ile yapılacak olan anlaşmalarda ülkeler, GKA'dan bağımsız olarak vatandaşlarının vize serbestisinden yararlanması için ayrı bir anlaşma ile vizesiz

¹⁰⁰ European Council, “Presidency Conclusions Seville European Council” **Press Release**, (22.07.2002), europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.pdf, (10.04.2018), s. 8.

¹⁰¹ Commission Of The European Communities, ss. 21-22.

seyahat muafiyetinin kazanılması için çaba sarf etmektedirler. Ancak vize muafiyeti, geri kabul konusunda tarafların anlaşmalarının ardından otomatik olarak ortaya çıkan bir sonuç değildir. Bu durumun gerçekleşmesi için ‘koşulluluk çerçevesi’nde yeni bir anlaşma zemininin oluşması gerekmektedir. Örneğin, Türkiye ile AB arasında gerçekleştirilen GKA’nın ardından, koşulluluk çerçevesinde, seyahat dokümanlarının güvenliği, kamu düzeninin sağlanması, hareketlilik ve sınır yönetiminin oluşturulması ile temel haklar konusunda AB kurallarına entegrasyonu ve etkili uygulamaları içeren şartlar yer almaktadır.¹⁰²

b. Mali Yardımlar

GKA müzakerelerinde, bir diğer pazarlık alanı da mali yardımlardır. Anlaşmaların, ülkeler için mali külfet getirmesi söz konusu olabileceği için AB, bu yükleri hafifletmek için ülkelere yönelik ekonomik yardımları gündeme getirmektedir. AB bütçesinde, üçüncü ülkelere yönelik, bir fon mekanizması yer almamaktadır.¹⁰³ GKA’dan bağımsız olarak, bölgesel veya küresel anlamda oluşturulan üçüncü ülkelere yönelik mali yardım programlarına, anlaşma yapılan ülkeler dâhil edilmekte veya GKA ardından anlaşmanın bir parçası olarak mali destek şartı eklenmektedir. 18 Mart 2016’da Türkiye ile yapılan mutabakat çerçevesinde, 2016-2019 yıllarını kapsayan altı milyar Avro’luk yardım paketi bu kapsamda önemli bir örnektir.

c. Ortak Koordinasyon Süreci

AB’nin kuruluş felsefesinin de parçası olan bölgesel entegrasyon ve işbirliği, özellikle savaş ve çatışma ihtimalinin ortadan kaldırılması için önemli bir yaklaşımdır. Gelişmekte olan ülkelerde bölgesel entegrasyonun teşvik edilmesi, mülteci üreten çatışmalardan kaçınmak için yapısal bir katkıda bulunur. Özellikle,

¹⁰² T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Türkiye - AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları”, (16.12.2013), https://ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf, (10.04.2018), s. 2.

¹⁰³ Batır, 595.

çatışmayı önleyebilme yetkisi olan bölgesel örgütlere verilen destek geliştirilebilir.¹⁰⁴ Tavsiye niteliğinde yer alan bu anlayışın, özellikle demokratik anlamda geri kalmış, uzun süredir çatışma geçmişine sahip ülkeler arasında gerçekleşmesi pek mümkün görünmemektedir. Bu önerinin yanı sıra AB Konseyi tarafından önerilen barış ağlarının güçlendirilmesi, sınırları arasında ortak güvenliğin sağlanması, kıt doğal kaynakların (su kaynakları gibi) ortak yönetimi, ülkeler arasında çatışma ve gerilimin azaltılması konusunda daha etkili olabilir.

AB'nin belirlenen ihtiyaçlar doğrultusunda üçüncü dünya ülkelerine yönelik geliştirdiği kapasite geliştirme ve iyi yönetim modelleri, 2000'li yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Özellikle Sevilla Zirvesi'nin ardından Asya ve Afrika kıtaları olmak üzere başlatılan kurumsal geliştirme faaliyetleri, çeşitli proje destekleriyle sürmüştür. Örnek olarak, Avrupa Konseyi'nin 1717/2006 sayılı kararı doğrultusunda, çatışma ve kriz durumlarının yaşandığı ülkelere yönelik 'Instrument for Stability' adlı yardım programı, 2007-2013 yılları arasında 2.062 milyon Euro'luk bütçeyle, çatışma yaşayan ve kurumsal anlamda sorunları olan 11 ülkeye (Kuzey Makedonya Cumhuriyeti, Endonezya, Fildişi Sahilleri, Liberya, Sri Lanka, Bolivya, Vietnam, Burundi, Afganistan, Sudan, Somali) mali yardım programı başlatılmıştır. Özellikle idari harcamalar, muhtemel krizlerin önlenmesi ve bölgesel güvenlik tedbirleri gibi hedefler belirlenmiştir.¹⁰⁵

AB, toplam 17 GKA imzalamış ve yürürlüğe koymuştur. Yapmış olduğu bu anlaşmaların çoğu, başta Balkan ülkeleri olmak üzere, çevre ve komşu ülkeleriyle gerçekleştirilmiştir. Bunların yanı sıra AB, Çin Halk Cumhuriyeti'yle de iki GKA imzalamış ve yürürlüğe koymuştur.

Birliğin ilk anlaşması, Çin Halk Cumhuriyeti Hong Kong Özel İdari Bölgesi arasında, 'izinsiz ikamet eden kişilerin geri kabulüne' yönelik imzalanmıştır. Anlaşma, 1 Mart 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁶ Diğer anlaşmalar da aynı konu

¹⁰⁴ Commission of the European Communities, s. 22.

¹⁰⁵ Regulation of European Parliament and of the Council, "EC 1717/2006, Establishing an Instrument for Stability", **Presidency Conclusions**, (14.12.2006), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/22e9b0e6-4645-4919-bed4-7d0dc105c818/language-en>, (11.04.2018), ss. 1-21.

¹⁰⁶ The European Community, Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the Readmission of Persons Residing Without Authorisation", **Official Journal of the European Union**, (24.01.2004), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0124\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0124(01)&from=EN), s. 1.

başlığı altında imzalanmıştır. Anlaşma imzalanan diğer ülkeler ve anlaşmaların yürürlüğe giriş tarihleri şu şekildedir:

Tablo 4: AB'nin İmzalamış Olduğu Geri Kabul Anlaşmaları

Ülke	Yürürlük Tarihi
Hong Kong (Çin Halk Cumhuriyeti)	1 Mart 2004
Macao (Çin Halk Cumhuriyeti)	1 Haziran 2004
Sri Lanka	1 Mayıs 2005
Arnavutluk	1 Mayıs 2006
Rusya	1 Haziran 2007
Ukrayna	1 Ocak 2008
Makedonya	1 Ocak 2008
Bosna Hersek	1 Ocak 2008
Karadağ	1 Ocak 2008
Sırbistan	1 Ocak 2008
Moldova	1 Ocak 2008
Pakistan	1 Aralık 2010
Gürcistan	1 Mart 2011
Ermenistan	1 Ocak 2014
Azerbaycan	1 Eylül 2014
Türkiye	1 Ekim 2014
Cape Verde	1 Aralık 2014

Kaynak: European Commission, Migration Home and Affairs¹⁰⁷

¹⁰⁷ European Commission, Migration Home and Affairs, “Return and Readmission”, **Web Data**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (02.05.2018).

İmzalanan ve yürürlüğe giren 17 anlaşmanın büyük çoğunluğu, AB'nin yakın coğrafyasında yer alan özellikle ekonomik ve siyasal anlamda istikrarsızlık yaşayan ülkelerle imzalanmıştır. Bu anlaşmalar içerisinde yer alan, Türkiye ile imzalanan ve 2014 yılında kısmen yürürlüğe giren GKA ile Türkiye'den AB topraklarına izinsiz giren kaçak göçmenlerin iadesi hedeflenmiştir.

GKA, Türkiye için bir dezavantajlı durum söz konusudur. Avrupa'ya kaçak yollarla giden bir sığınmacının Avrupalı yetkililer tarafından yakalanması ve ilgili kişinin herhangi bir belge/kimlik olmaksızın geldiği ülkenin Türkiye olduğunu belirtmesi, o kişinin iade sürecinde Türkiye'ye dönüşüne neden olmaktadır. Bu durumun gerçekleşmesi muhtemeldir. Çünkü Arap Baharı sonrası özellikle Kuzey Afrika'daki ülkelere Avrupa'ya kaçak yollarla giden kişilerin yakalandıklarında, kullandıkları transit ülkenin Türkiye olduğunu belirtmeleri kuvvetli bir durumdur. Geldikleri ülkelerdeki çatışma ve iç karışıklık göz önünde bulundurulduğunda, sığınmacılar için Türkiye, iade süreçlerinde önemli bir dönüş noktasıdır.

D. Küresel Göç Yaklaşımı

Küresel Göç Yaklaşımı (KGY), 2000'li yılların ilk dönemlerinde tasarlanmış, 2005 yılının sonlarında ise politik bir araç olarak önerilmiştir. Bu politika, göç yönetimi sürecinin Birlik sınırları içerisinde gerçekleşmesini değil, göç yönetiminin üçüncü ülkelerle işbirliğini güçlendirici bir anlayış etrafında şekillenmesi hedeflenmiştir.¹⁰⁸ Bu çerçevede, AB üyesi olmayan ülkeler ile mültecilere yönelik dengeli ve kapsamlı bir göç yönetimi sürecinin tasarlanması benimsenmiştir. Küresel Göç Yaklaşımı ile birlikte, başta AB'nin güney ve doğu komşularına, Afrika'ya, gelişmekte olan ülkelere karşı somut önerilerin ve politikaların sunulması gerekliliği belirtilmiştir.

GKY kapsamında gerçekleşen ilk diyalog süreci, Ceuta ve Melilla'da gerçekleşen toplantılar sonrasında Afrika ile geliştirilmiştir. Bu diyalog sürecine kadar, göç yönetiminde Afrika ile olan diyalog süreci Avrupalı devletlerin eski kolonileri ile gelişen ilişkilerinin ötesine geçerek, Afrika-AB diyalog sürecine

¹⁰⁸ Agnieszka Weinar, "EU Cooperation Challenges in External Migration Policy – EU-USA Immigration Systems", **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, 2011, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17756>, s.5.

katkıda bulunmuştur. 2006 yılının ortasında yapılan Rabat ve aynı yılın kasım ayında yapılan Tripoli'deki bakanlar düzeyindeki toplantılar, Mayıs 2006'da Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik Topluluğu (BAÜET) ile yapılan üst düzey diyalog süreci ve Haziran 2006'daki Avrupa-Akdeniz Ortaklığı (AAO) toplantısı, AB'nin göç yönetimi sürecinde AB yatırımlarının yeni bir gelişme olduğunu ortaya koymaktadır. AB yardımları, bu süreçte tematik bir özelliğe sahip olup göçe neden olan gelişmelere karşı bir cevap niteliği taşımaktadır.¹⁰⁹

KGY süreci, Afrika ile geliştirilen diyalog sürecinin yanı sıra, AB'nin doğu komşularıyla da 2007 yılından itibaren gelişmeye başlamıştır. Başta, Türkiye, Batı Balkanlar, Rusya Federasyonu, Karadeniz Bölgesi, Ortadoğu, Güney Kafkasya ve Doğu Avrupa olmak üzere, bu bölgelerdeki ülkelerle göç yönetimi süreci de başlatılmıştır.¹¹⁰ Tablo 4'te de belirtildiği üzere, belirtilen ülkelerle yapılan GKA'lar göç yönetimi sürecinin önemli bir parçası olmuştur.

Ancak 2010 yılında başlayan Arap Baharı sonrası, göç yönetimi sürecinde gelişen ihtiyaçlara cevap verebilmek için KGY gözden geçirilerek, 2011 yılında Göç ve Hareketliliğe Karşı Küresel Yaklaşım (GHKKY) benimsenmiştir.¹¹¹ Bu yaklaşım çerçevesinde, AB ve ortaklarının karşılıklı yararına dayanan işbirliğinin temeli olarak bilgi alışverişinde bulunarak ortak çıkarları belirlemek, ayrıca güven ve taahhüt oluşturmak amaçlanmıştır.

GHKKY kapsamında göç yönetimine yönelik şu hedef ve yöntemler belirlenmiştir:

Yasal göç ve hareketliliği organize etmek ve kolaylaştırmak,

Düzensiz göç hareketliliğinin önlenmesi ve azaltılması,

Uluslararası korumayı teşvik ederek sığınma politikasının dış boyutunu arttırmak,

Göç ve hareketliliğin kalkınma etkisini en üst düzeye çıkarmak.¹¹²

¹⁰⁹ Weinar, s. 5.

¹¹⁰ Weinar, s. 5.

¹¹¹ European Commission (1), "The Global Approach to Migration and Mobility", **Final Report**, (18.11.2011), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf, (30.04.2018), s. 4.

¹¹² EC (1), s. 7.

Belirlenen bu hususlar içerisinde özellikle göç ve hareketliliğin hedef ülkeye yönelik sağlayacağı katma değer, AB tarafından vurgulanan önemli bir husustur. AB'nin aktif işgücü konusunda gelecek on yıllar içerisinde karşılaşacağı zorluklar göz önüne alındığında, bu zorlukların azaltılması adına aktif işgücünün AB dışındaki piyasalardan karşılanması beklenebilir. Yıldız'ın belirttiği üzere, AB'nin ekonomik yapısına katkı sağlanması ve gerekli işgücünün sağlanması konusunda göçmenlerin, önemli bir seçenek olarak dikkate alınması gerekmektedir.¹¹³

AB'nin entegrasyon süreciyle birlikte gelişen göç politikaları, tarihsel süreçte yaşamış olduğu çeşitli kırılma noktaları ile birlikte farklı ivmeler kazanmıştır. Bu bölümde belirtildiği üzere, 1950'li yılların sonundan günümüze kadar geçen sürede, küresel anlamda gelişen ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeler, AB'nin farklı yaklaşımlar etrafında göç hareketliliğine karşı bir tutum sergilediğini göstermektedir. Entegrasyon sürecinin ilk adımları, ortak göç politikasına yönelik karar alma sürecinde çeşitli çatışma ve fikir ayrılıklarını beraberinde getirse de gelişen sınırlar 'güvenlik' konusunu ön plana çıkararak, Birliğin küçük ülkelerine karşı kurucu ülkelerin göçe yönelik belirlemiş olduğu politik çizgide devam etmesi yönünde doğal bir baskı yaratmıştır.

AB'nin sahip olduğu yüksek refah seviyesinin yanı sıra, özellikle çevre ülkelerinde yaşanan istikrarsızlık, iç çatışmalar, ekonomik ve toplumsal problemler, AB'ye yönelik göç hareketlerinin gelişmesinde ve dönemsel olarak yoğunluk kazanmasında dışsal unsurlar olmuştur. İşleyen bir ortak göç politikasının varlığı, Birlik açısından dışa karşı ortak hareket etme konusunda daha güçlü bir pozisyon yaratsa da 28 ülkenin sahip olduğu ekonomik, toplumsal, kültürel, teknolojik ve siyasal dinamikler, Birlik kapsamında herkesi bağlayıcı kararlar alınması konusunda engellemiştir. Bu durum karşısında, Birliğin ortak sınırlarını tehdit eden düzensiz göç hareketlerine karşı temel çıkış noktası, göç politikalarının dışsallaştırılmasıdır.

Dışsallaştırma süreci ile birlikte, göç hareketlerinin kontrolü, Birlik sınırlarını aşarak üçüncü ülkeler nezdinde çözülmeye çalışılmıştır. Bu durum, Birliğin göç konusunda işbirliği yaptığı ülkelerle çeşitli alanlarda yeni pazarlıkları ortaya çıkarmıştır. Üçüncü ülkeler, özellikle 'vize muafiyeti' ve 'mali yardım mekanizmalarının oluşturulması' konularındaki önceliklerini ortaya koymaktadırlar.

¹¹³ Yıldız, s. 48.

AB'nin, göç yönetiminin dışsallaştırılması kapsamında hukuki araç olarak kullandığı GKA'lar, üçüncü ülkelere verilen imtiyazların temel dayanağını oluşturmaktadır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE ORTAK GÖÇ POLİTİKASI VE UYGULANMASI

Son 20 yılda AB'de ortak göç politikalarına yönelik temel değişimler, bugün Birliğin hem Avrupa sınırları içerisinde hem de sınırları ötesinde önemli politik yaklaşımları da beraberinde getirmiştir. Bu zaman dilimi içerisinde AB'de göç politikalarına yönelik değişimler, 1990'lı yılların başında sona eren Soğuk Savaş'ın ardından Batı Avrupa'ya yönelik artan göç hareketleri, Birlik için demokratik değerler ve milli egemenlik konuları arasında sıkışmıştır. AB, bu ikilem arasında göç konusunda bir denge oluşturmaya çalışmaktadır.¹¹⁴

Göç politikalarının siyaset düzleminden çıkıp 'güvenlik' düzlemine yerleştirilmesi, 90'lı yıllarda önem kazanırken; toplumsal güvenlik anlayışı çerçevesinde göç, bazı siyasi elitler ve kamuoyları tarafından bir tehdit unsuru olarak çerçevelendirilmektedir.¹¹⁵

11 Eylül saldırılarının ardından dünya, göçmen politikaları konusunda 'güvenlik' boyutunun ön plana çıktığı politik yaklaşımları benimsemiştir. 2001 yılında yaşanan bu olayın ardından, 2004 yılında gerçekleşen Madrid saldırısı, AB'yi güvenlik konusunda daha dikkatli olmaya yönlendirmiştir. Sınırlarına gelen sığınmacıların geri çevrilmesi, sınırlı sayıda kabullerin gerçekleşmesi, AB'nin göç politikalarını güvenlik endişeleri çerçevesinde belirlediğini göstermektedir.¹¹⁶

2010 yılında Arap Baharı ile başlayan ve Ortadoğu'da artarak devam eden siyasal gerilimler, radikal terör örgütlerinin faaliyetleri, siyasal istikrarsızlıklar, sığınmacıların AB sınırlarını zorlamalarına neden olmuştur. 2014 yılındaki Fransız karikatür dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik terör saldırısı, 2015'te Paris'in çeşitli noktalarında yaşanan bir dizi terör eylemleri ve 2016'daki Brüksel saldırıları,

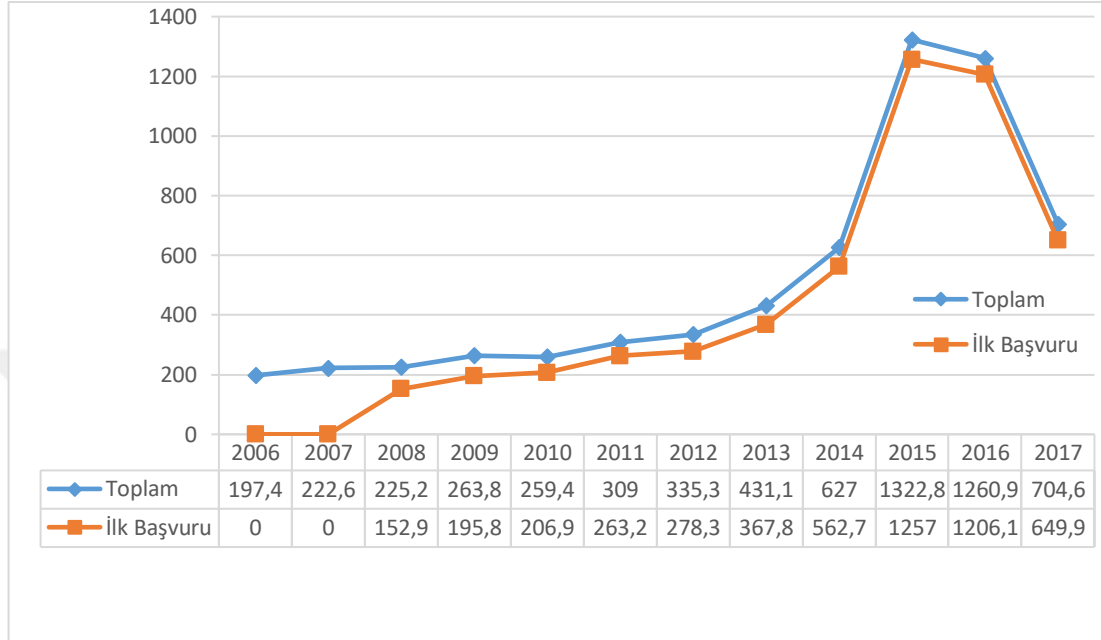
¹¹⁴ Orhan Koçak ve R. Demet Gündüz, "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi", **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:12, 2016, s. 68.

¹¹⁵ Barry Buzan and Lene Hansen, **The Evolution of International Security Studies**, Cambridge University Press, 2009, s. 37.

¹¹⁶ Ayşegül Aydın, "Avrupa Birliğinin Uluslararası Göç Politikaları Bağlamında Almanya ve Almanya'daki Mülteciler", Pamukkale Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Cilt:2, Sayı:14, 2017, ss. 541-542.

Birliğin güvenlik endişeleri çerçevesinde göçmen kabulüne yönelik kısıtlayıcı tedbirlerini de beraberinde getirmiştir.

Şekil 3: 2006-2017 Yılları Arasında AB’de Kabul Edilen Sığınmacı Sayısı (Bin Kişi)



Kaynak: Eurostat.¹¹⁷

AB’nin son 12 yılda kabul ettiği sığınmacı sayısını incelediğimizde, 2015 yılında artan başvuru oranının temel nedeni, Suriye’de ve Kuzey Afrika’da yaşanan iç savaşlar ve çatışmalar sonucu insanların Avrupa’ya sığınmasıdır. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarında yaşanan sığınma başvurularının ardından AB, göç yönetimini sürdürme konusunda büyük sorunlar yaşamıştır. 28 üye arasında külfet paylaşımının sağlanması adına Yunanistan, Macaristan ve İtalya gibi sığınmacıların ilk başvurdukları ülkelerdeki yükü azaltmak için bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak üye ülkeler arasında külfet paylaşımının sağlanması konusunda ortak bir mutabakat zemini oluşmamıştır. Özellikle Slovakya, Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti’nin oluşturduğu Visegrad¹¹⁸ ülkeleri, bu konuda, Almanya’ya karşı bir tutum sergilemiştir. Bu gelişmenin en önemli göstergesi,

¹¹⁷ European Commission, “Eurostat - Asylum Applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017”, **Web Data**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (27.05.2018).

¹¹⁸ Visegrad Grubu, dört Orta Avrupa ülkesi olan Çekya, Slovakya, Macaristan ve Polonya’nın arasında oluşturulan bölgesel ortaklıktır. Bu grubun amacı, bu ülkeler arasında Avrupa entegrasyonunu sürdürmek ve askeri, ekonomi ile enerji alanlarında işbirliğini yürütmektir.

Slovakya'nın dönem başkanlığını sürdürdüğü süreçte, Eylül 2016'da yapılan Bratislava Zirvesi ve yayınlanan bildirgedir. Yayınlanan bildirmede şu kararlar alınmıştır:

2015 yılında yaşanan yüksek orandaki düzensiz göç hareketlerinin engellenmesi,

Schengen Antlaşması'na bağlı kalınarak dış sınırların tam kontrolünün sağlanması,

AB'nin uzun vadeli göç politikasına ilişkin görüş birliğini genişleterek sorumluluk ve dayanışma ilkelerinin uygulanmasıdır.¹¹⁹

AB üyesi ülkelerin geçmişten günümüze göç konusunda sahip oldukları farklı deneyimler, hükümetlerin tepkimelerinde üç farklı yaklaşımı ortaya çıkarmaktadır. Birincisi, özellikle Almanya, İsveç ve Hollanda gibi siyasi ve ekonomik mültecileri kabul eden ülkelerin oluşturmuş olduğu yaklaşımdır.¹²⁰ Örneğin, 2015 ve 2016 yıllarında yaşanan düzensiz göçmen krizi karşısında Almanya Şansölyesi Angela Merkel'in sınır ülkelerinin yoğun göçmen akışına karşı üzerindeki yükü azaltabilmesi için Dublin Yönetmeliği'nin getirmiş olduğu kuralları kaldırarak göçmenlerin direkt kendi ülkesine ulaşmasına imkân sağlamıştır.¹²¹ İkincisi, ekonomik potansiyelleri olmasına rağmen mültecilerin kabulü konusunda siyasal ve toplumsal nedenlerle isteksiz olan ülkeler, son mülteci krizinde karşıt tutumlarını sürdürmüşlerdir. Örneğin, Birleşik Krallık, Çekya, Slovakya, Macaristan ve Polonya gibi ülkeler bu kategoride değerlendirilebilir. Macaristan, 2015 yılında karşılaştığı yoğun göç hareketleri karşısında Sırbistan ve Hırvatistan sınırlarını kapatarak bu konudaki tutumunu açıkça ortaya koymuştur.¹²² Son yaklaşım ise, özellikle dışarıdan gelebilecek olan göç akınları karşısında, etkilenecek olan sınır ülkelerinin orantısız bir şekilde mültecileri ülkelerine kabul etmeleridir. Dullien bu yaklaşımı açıklarken, borç kriziyle yıllardır mücadele eden ve ekonomik olarak zor durumda olan AB üyelerinden Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerin, yüksek sayıda gelen mültecileri

¹¹⁹ European Council, Council of the European Union, "Bratislava Declaration and Roadmap", **Web Site**, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>, (25.11.2017).

¹²⁰ Sebastien Dullien, "Paying the Price: The Cost of Europe's Refugee Crisis", **Policy Brief**, April 2016, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_168_PAYING_THE_PRICE_-_THE_COST_OF_EUROPE'S_REFUGEE_CRISIS.pdf, (10.06.2018), s. 5.

¹²¹ Shubham Poddar, **European Migration Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity**, Social Impact Research Experience (SIRE), 2016, s. 5.

¹²² Poddar, s. 5.

memnuniyetle karşılamadığını vurgulamıştır. Bu ülkelere Latin Amerika ve Kuzey Afrika'dan gelen sığınmacıları karşılayan İspanya da eklenebilir. Bu ülkeler, yoğun mülteci akını karşısında gerek kamuoyu gerekse de hükümetler bazında, gelen akını memnuniyetle karşılamamaktadırlar. Aynı zamanda borç kriziyle uğraşan bu ülkeler, gelen mültecilerin ortaya çıkardığı mali külfetin karşılanması konusunda zorluklar yaşamaktadır. AK'nin Nisan 2018 verilerine göre, AB mülteci krizinin ve dış sınırların korunması adına Yunanistan'a, İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu'ndan (İGEF) 322,8 milyon Avro, İç Güvenlik Fonu'ndan 238,2 milyon Avro'luk finansal destek sağlamıştır. 2015 yılının başından bugüne, 2014-2020 yıllarını kapsayan 561 milyon Avro'luk bu tutarın 393 milyon Avro'su ülkeye tahsis edilmiştir.¹²³

Düzensiz göç hareketlerinin engellenmesi konusunda AB, özellikle Türkiye ile imzalamış olduğu 18 Mart mutabakatına bağlı kalmaya çalışmıştır. Türkiye ile yapılan anlaşma kapsamında, 2016 yılından itibaren AB'ye yönelik sığınma ve kaçak göç hareketlerinde önemli düzeyde azalma meydana gelmiştir. Sığınmacıların kontrollü olarak Avrupa ülkelerine alınması konusunda ilerleme kaydedilmiş ve bu kapsamda, bir külfet paylaşımı gerçekleştirilmiştir. Ancak bu paylaşım, AB ülkeleri arasında işlevsel bir şekilde gerçekleşmemiş ve en fazla göçmeni başta Almanya olmak üzere, Yunanistan, İsveç, Macaristan ve Fransa gibi ülkeler kabul etmiştir.

Tablo 5: Türkiye ile Yapılan Mutabakat Sonrası Kabul Edilen Suriyeli Sığınmacı Sayısı

Yıllar	Kabul Edilen Sığınmacı Sayısı
2015	362.619
2016	335.747
2017	93.785

Kaynak: UNHCR, Population Statistics¹²⁴

¹²³ European Commission, "Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration", **Final Report**, 14.03.2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/com_2018_250_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_969116.pdf, (10.06.2018), s. 4.

¹²⁴ UNHCR, "Population Statistics, Asylum Seekers Monthly Data", **The UN Refugee Agency**, http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly (28.05.2018). (Tablo 5'te aktarılan veriler, ilgili web sitesinden derlenmiştir.)

Anlaşmanın yürürlüğe girmesinin ardından, 2017 yılında AB ülkelerine kabul edilen toplam Suriyeli sığınmacı sayısı 100 binin altına kadar gerilemiştir. Ülkeler arasındaki külfet paylaşımı da eşit olmamakla birlikte, 2016 yılında en fazla mülteciyi Almanya kabul ederken, bu ülkeyi Yunanistan ve Avusturya takip etmiştir. Estonya ise herhangi bir mülteciye kapılarını açmamıştır. 2017 yılında Avrupa sınırlarını geçen ve tutunabilen mülteci sayısının 100 bin sınırında kalmasındaki temel gelişmeler, başta Akdeniz ve Ege’de olmak üzere sınır güvenliğinin artması, ayrıca Türkiye ile yapılan anlaşma kapsamında tespit edilen sığınmacıların geri gönderilmesidir.

Tablo 6: 2015-2017 Yılları Arası En Fazla Mülteci Alan Avrupa Ülkeleri ve Mülteci Miktarları

Hedef Ülke	2015	2016	2017
Almanya	441.364 (158.657 Suriyeli)	721.778 (266.248 Suriyeli)	180.863 (40.828 Suriyeli)
İsveç	155.583 (50.909 Suriyeli)	21.641 (4.731 Suriyeli)	20.869 (4.505 Suriyeli)
Macaristan	329.609 (64.081 Suriyeli)	27.891 (4.735 Suriyeli)	2.975 (564 Suriyeli)
Fransa	73.742 (5.110 Suriyeli)	70.240 (5.521 Suriyeli)	74.180 (4.546 Suriyeli)
Avusturya	85.617 (24.341 Suriyeli)	39.950 (8.723 Suriyeli)	21.546 (7.262 Suriyeli)
Yunanistan	10.861 (3.319 Suriyeli)	49.556 (26.634 Suriyeli)	56.835 (16.340 Suriyeli)

Kaynak: UNHCR – The UN Refugee Agency, “Population Statics”¹²⁵.

¹²⁵ UNHCR – The UN Refugee Agency, “Population Statics”, http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly, (03.06.2018). (Yukarıda verilen mülteci sayıları, BMMYK’nın nüfus istatistiklerini aktaran veri tabanı üzerinden hesaplanarak sunulmuştur.

A. Avrupa Birliği'nde Göçmenlere Yönelik İşselleştirme Politikaları

AB'de göç yönetimi, AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (ABİDA), 77, 78, 79 ve 80'inci maddelerinde düzenlenmektedir. Antlaşma'nın 77'nci maddesinde, iç sınırlar arasındaki geçişler sırasında, uyruklarına bakılmaksızın kişiler üzerinde herhangi bir kontrolün yapılmaması, dış sınırlardan gerçekleştirilen geçişler sürecinde kişilere yönelik kontrollerin gerçekleştirilmesi ve dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin kademeli olarak tanımlanması hedeflenmiştir.¹²⁶ Bu maddenin 2'nci fıkrasında, AP ve AK'nin yasama kuralları çerçevesinde;

Vize ve diğer kısa süreli oturum izinleri konusunda ortak politikaları belirleme,

Dış sınırlardan gelen kişilere yönelik kontrol mekanizmalarının ve uygulamaların düzenlenmesi,

Üçüncü ülke vatandaşlarının Birlik sınırları içerisinde belirli bir süre için seyahat özgürlüğüne sahip olması,

Dış sınırlar için uyumlaştırılmış bir yönetim sisteminin aşamalı olarak kurulması,

İç sınırlar içinde uyruklarına bakılmaksızın seyahat özgürlüğünün sağlanması belirlenmiştir.¹²⁷

78'inci madde kapsamında, Birliğin uluslararası korumanın gerekli olduğu bir üçüncü ülke vatandaşı için uygun statü sunma ve geri göndermeme ilkesine uyumlaştırmayı sağlamak amacıyla iltica, ikincil koruma ve geçici koruma eylemleri konusunda üye ülkelerin ortak bir politika geliştirmeleri önerilmiştir. Bu politikanın da 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli mülteci statüsüne ve diğer ilgili anlaşmalara ilişkin protokol kapsamında olması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, bir veya birden fazla üye ülkenin üçüncü ülke vatandaşları tarafından ani bir göç dalgasıyla karşı karşıya kalması durumunda Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, üye devletlerin yararı için geçici tedbirler alabilmektedir. Ancak bu tedbirler öncesinde AP'ye danışmak zorundadır.¹²⁸

¹²⁶ Official Journal of the European Union, "Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union", **Agreement Sheet**, 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (02.06.2018), ss. 75-76.

¹²⁷ Official Journal of the European Union, s. 76.

¹²⁸ Official Journal of the European Union, s. 76.

79'uncu maddede ise, Birliğin göç akışının etkin bir şekilde yönetimi, üye ülkelerde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının adil muamele görmesi ve yasalara aykırı eylemlerin önlenmesi, yasadışı göç ve insan ticaretinin oluşturulmasına karşı önlemlerin arttırılması için ortak bir göç politikasının oluşturulması hedeflenmiştir. İlgili maddenin 4'üncü fıkrasında, üye ülkelerde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyon sürecini teşvik etmek amacıyla, üye devletlere teşvik desteklerinin sağlanması kararlaştırılmıştır.¹²⁹ Son olarak, bu maddeler kapsamında ortaya konan politikalar ve uygulamalar, üye devletler arasındaki malî yükümlülükler de dâhil olmak üzere dayanışma ve ortak sorumluluk altında yürütülmesini öngörmektedir.

AB'nin düzenli ve düzensiz göç hareketlerine yönelik belirlemiş olduğu bu hükümler çerçevesinde, düzenli göç sonrası AB ülkelerine giden üçüncü ülke vatandaşlarının, o ülkelere entegrasyonu göç politikalarının içselleştirilmesi ve toplumsal gelişme sürecini desteklenmesi konusunda üye ülkelerin önemli sorumlulukları vardır. Bu sorumluluklar, AB üyesi ülkelerin ulusal politikalarının birer parçasıdır. Ancak 2007 yılından bu yana, AB kurumları üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonunu teşvik etmek amacıyla üye devletlerin eylemleri için teşvik verme ve destek sağlama yetkisine sahiptir.¹³⁰

Tablo 7: AB'nin Göçmen Entegrasyonuna Yönelik Adımları

Dönemler	Eylemler
1997-1999	Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, AB üyesi olmayan ülkelere gelen göçmenlerin entegrasyonu, ilk defa AB politikalarından etkilendi.
2004	AB'de göçmenlere yönelik entegrasyon politikası için ortak temel ilkelerin benimsenmesi, ortak bir göç politikasının geliştirilmesi sürecinde bir dönüm noktası oldu.
2009	Avrupa Ağ Sitesi entegrasyonunun tanıtımı, tek bir yerden-bilgi

¹²⁹ Official Journal of the European Union, s. 77.

¹³⁰ European Commission, "European Web Site on Integration – Migrant Integration Information and Good Practices", **Web Site**, 13.07.2017, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, (03.06.2018).

	alışverişi kaynağının yaratılması anlamına geliyordu. Portal, en son haberler ve iyi uygulamalara sahiptir.
2010-2012	Ortak bir bütünleşme göstergeleri kümesindeki anlaşma, AB izleme ve koordinasyon çalışmaları için bir temel teşkil etmiştir. 2012 güncellemesi, iş eğitimi ve sosyal içermeyi kapsamaktadır.
2014	İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu, önceki üç finansman aracının yerini almıştır. Bütçesinin %20'si entegrasyona ayrılmıştır. Eylemler bir teklif çağrısı ile finanse edilmektedir.
2016	Üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu ile ilgili eylem planı, ulusal politikaları destekleyecek ve Komisyonun uygulayacağı somut önlemleri tanımlayan bir çerçeve sunmaktadır.
2017	Üçüncü ülke vatandaşları için beceri profili aracı, AB üyesi olmayan vatandaşların niteliklerini ve mesleki hedeflerini haritalayacaktır. Profilleri tamamlandığında, sonraki adımları önerir.

Kaynak: European Commission.

AB, küreselleşmenin ve kendi entegrasyon politikalarının etkisiyle, çeşitlenmeye devam etmektedir. Bugün itibarıyla, yaklaşık 22 milyon AB vatandaşı olmayan göçmenlerle Birlik, çeşitlilik ve farklılık kazanmıştır.¹³¹ AB'nin karşılaştığı bu yoğun göç dalgası, Birliğin gelecekte bu insanlar için entegrasyonu artırıcı politikalarını oluşturmasını gerekli kılmaktadır. AB son birkaç yıldır, üye ülkelerin göçmenlere yönelik entegrasyon politikalarını ve çalışmalarını desteklemektedir. 2014 yılında, Adalet ve İçişleri Konseyi, AB'de üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu için ortak bir yaklaşım ortaya koyan ve 2004 yılında kabul edilen *AB Ortak Göçmen Entegrasyon Politikası* ilkelerini yeniden teyit etmiştir. 2011 yılında üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu için, farklı politika alanları ve hükümet düzeylerinde entegrasyon için güçlendirilmiş Avrupa Gündemi hazırlanmıştır. Bu dönemde birçok AB üyesi ülke, kendi ulusal çıkar ve değerlerine bağlı olarak kendi

¹³¹ Eurostat, "Immigration by Citizenship, 2016, **Data**, 12.04.2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Immigration_by_citizenship,_2016_.png, (03.06.2018).

entegrasyon politikasını geliştirmiştir ve AB, bu eylemlerin bazılarının desteklenmesinde önemli roller oynamıştır.¹³²

Ayrımcılık, önyargı, ırkçılık ve yabancı düşmanlığının arttığı zamanlarda, AB'nin temel haklarını, değerlerini ve özgürlüklerini korumak; genel olarak daha uyumlu bir toplum için çalışmaya devam etmek için yasal, ahlaki ve ekonomik zorunlulukları vardır. Üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, tüm üye devletlerin ortak ilgi alanıdır.¹³³

Ancak ekonomik açıdan değerlendirdiğimizde, üye ülkelerdeki ekonomik kaygılar, mültecilerin gelmesi sonucu işsizlik oranlarını arttıracakı düşüncesi, kamu bütçelerine yönelik yük getireceğı kuşkusu ve ülkelerin altyapısını zorlayacakı kaygısı ülkelerin kamuoyu gündemlerini meşgul etmektedir.¹³⁴ Üçüncü ülke vatandaşları, başta eğitim sistemi olmak üzere, işgücü piyasalarına ve iyi konutlara erişimde engellerle karşı karşıyadır. Mülteciler, ev sahibi ülke vatandaşlarıyla kıyaslandığında, sosyal dışlanma riski altındadır. Özellikle çocuklar, sosyal dışlanma riskini hisseden en temel gruptur.

B. İçselleştirme Araçları

Göçmenlerin çeşitli içselleştirme araçlarıyla topluma entegre edilmesi, ev sahibi toplumlarda çatırma ortamının azaltılması ve göçmenlere karşı önyargıların sona erdirilmesi açılarından önem arz etmektedir. Bu entegrasyon sürecinin en önemli dinamikleri eğitim, istihdam, sosyal içirme ve ülkedeki temel hizmetlere erişimdir. Bunların yanı sıra, barınma ve sağık hizmetlerinin de yaygınlaştırılması, mülteciler için bulundukları ülkelerde kolaylaştırıcı araç görevi görmektedir.

Avrupalı hükümetlerin mültecilerin entegrasyon sürecine yönelik yürüttüğü programları, adil ve verimli mali çerçevede, uzun ve kısa vadeli makro politikaları içermektedir. Sığınmacılara yönelik kısa vadeli politikalar çerçevesinde yapılan harcamaların maliyetleri, bazı ülkelerde yüksek seviyelere çıkabilir. Uluslararası

¹³² European Commission (2), "Action Plan on the Integration of Third Country Nationals", **Fact Sheet**, 07.06.2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf, (03.06.2018), s. 2.

¹³³ EC (2), s. 2.

¹³⁴ Poddar, s. 6.

Para Fonu (UPF) Uzmanı/Çalışanı Shekhar Aiyar ve diğer uzmanların 2016 yılında yaptıkları çalışma kapsamında, AB ülkelerindeki sığınmacılar için ortalama bütçe harcamalarının 2015 ve 2016 yıllarında GSYH oranla 2014 yılına göre, %0,05 ve %0,1 oranında artabileceği tahmin edilmiştir. Orta vadeli dönemde ise, mültecilerin etkilerinin daha yüksek olacağı belirtilmiştir. 2020 yılına kadar GSYH düzeyinin AB için bir bütün olarak yaklaşık %0,25 daha yüksek olacağının da altı çizilmiştir.¹³⁵

Ulusal hükümetlerin entegrasyon politikalarının yanı sıra, entegrasyon faaliyetlerinin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi konusunda, alt-ulusal hükümetler de önemli bir konumdadır. Çünkü alt-ulusal hükümetler, yerel ekonomiye yakın oldukları için genellikle hangi faaliyetlerin başlatılacağı ve kamu kaynaklarının nereye harcanacağı konusunda daha fazla birikime sahiptirler.¹³⁶

AB'nin, mali yardım programları kapsamında mültecilerin entegrasyon süreci için sağlamış olduğu fon kaynakları, yerel, ulusal ve uluslararası kurum/kuruluşların işbirliğinde kullanılmaktadır. Bu fon kaynakları, hazırlanan projeler dâhilinde, ilgili yerel yönetimlere, ulusal ve uluslararası kurum/kuruluşlara aktarılırken; bütçeler ve harcamalar, BMMYK gibi BM'nin kurumlarınca denetlenmektedir. AB, bu fon kaynaklarının kullanımını uluslararası kurumların nezdinde sadece AB sınırları içerisinde değil, aynı zamanda üçüncü ülkelerde belirlenmiş olan mülteciler için de kullanmaktadır.

1. Eğitim Boyutu

Kayıp nesillerin önlenmesi ve toplumsal entegrasyonun en önemli araçlarından biri olan eğitimin hizmetlerinin, mülteciler için hızlı bir şekilde sağlanması önemli bir husustur. Özellikle temel eğitim; istihdam ve sosyal içermenin önemli bir aracıdır. Çünkü zaman içerisinde topluma uyum sağlamaya çalışan mültecilerin, muhtemel ihtiyaçları karşısındaki yeterlilikleri güçlü bir eğitim sistemi ve bu hizmetin tesisi ile güçlenecektir.¹³⁷

¹³⁵ Shekhar Aiyar and Others, "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges", **IMF Staff Discussion Note**, January 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>, (10.06.2018), s. 12.

¹³⁶ OECD, "Migration Policy Debates", **Report**, 13.01.2017, <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>, (03.06.2018), s. 7.

¹³⁷ European Commission (2), s. 7.

Özellikle hedef ülkenin dilini öğrenme, entegrasyon sürecinin ilk önemli adımlarından birisidir. Günümüzde Almanya, Fransa, Hollanda, İsveç ve Belçika gibi Batı Avrupa ülkeleri, topraklarına gelen mülteciler için dil programlarını hayata geçirmektedir. Toplumsal uyumu sağlamak adına başlatılan dil eğitimi süreci de kişilerin yetkinliklerinin ve iş deneyimlerinin birleştirilmesiyle, mültecilerin ülkeye hızlı bir şekilde adapte olmasını sağlamaktadır.¹³⁸

AK'nin 2016 yılı Eğitim ve Öğretim İzleme Sistemi'ndeki bilgilere göre Avusturya, çok sayıdaki yeni gelen mültecinin eğitim ve öğretimine dair entegrasyon çalışmaları için çeşitli tedbirler almıştır. Buna göre, artan öğrenci sayısına karşın 2016-2021 yılları arası için yükseköğrenim planına yönelik stratejik hedefleri belirlemiştir. Ancak raporda, mevcut finansal koşulların belirlenen ihtiyaçların karşılanması için yetersiz olduğu vurgulanmıştır.¹³⁹

2015 yılında yaşanan büyük göç hareketinin ardından en fazla sığınmacıyı kabul eden Avrupa ülkesi Almanya olmuştur. Avrupa'nın en büyük ekonomisi olan Almanya, yaşanan kriz sonrasında özellikle Yunanistan, İtalya, Macaristan gibi sığınmacıları ilk karşılayan ülkelerin tepkileri karşısında daha fazla sorumluluk almıştır. Son üç yılda 1,5 milyon sığınmacıyı kabul eden Almanya, bu nüfus içerisinde yer alan farklı yaş gruplarına yönelik eğitim programlarını arttırmıştır.

Almanya'nın eğitim programlarını arttırması ve yaygınlaştırmasının altında yatan temel neden, özellikle 2016 yılının ilk yarısında, bu ülkeye gelen mültecilerin yaş dağılımında gençlerin büyük bir orana sahip olmasıdır. Buna göre, %24,7'si 18 yaşının altında, %24,3'ü 18 ila 25 yaş arasında ve %14,3'ü ise 25 ila 30 yaşları arasındadır.¹⁴⁰

2016 yılı Eğitim ve Öğretim İzleme Sistemi Raporu'na göre, Almanya'daki sığınmacılar ve mülteciler, eğitim faaliyetlerinin tüm alanlarına katılım göstermiş olup program kapsamında bir bütün olarak başarılı sonuçlar alınmıştır. Ancak sosyo-ekonomik farklılıklar ve yetersiz altyapı, eğitim çıktılarını da doğal olarak etkilemiştir. Raporda ayrıca, gelen mültecilere yönelik eğitim hizmetleri verilmeye çalışılsa da mülteci sayısının artması, verilen hizmetlerin yeterliliği konusunda

¹³⁸ European Commission (2), s. 7.

¹³⁹ European Commission (3), **Education and Training Monitor 2016-Country Analysis**, Publication Office of the European Union, Luxembourg, 2016, s. 7.

¹⁴⁰ EC (3), s. 113.

sorunlar yaşanmaktadır.¹⁴¹ Yetersiz eğitimci ve bina sayısı, yaygınlaştırma faaliyetlerinin yetersizliği göz önüne alındığında, hizmetlerin ulaştırılmasında sorun yaşanabilir.

Yunanistan, bulunduğu konum itibariyle, göç konusunda hedef ülke olmasının yanı sıra aynı zamanda da bir geçiş ülkesidir. Yunanistan'da kalan mülteciler ve sığınmacılar, eğitimlerini kamplarda geçici süreler içerisinde almaktadırlar. 30 Ağustos 2016'da Yunanistan Milli Eğitim Bakanlığı, temel eğitim hizmetlerinin sağlanması için mülteci çocuklarla ilgili sivil toplum kuruluşlarını (STK) bir araya getirmiştir. Böylece, 4-7 yaş arası çocuklar için mülteci kabul merkezlerinde, anaokulu hizmeti verilmeye başlanmıştır.¹⁴²

AB, Avrupa dillerinin mültecilere öğretilmesi konusunda karşılaşılan yetersiz insan kaynağı sorununu, çevrimiçi dil desteği programları ile kapatmayı hedeflemektedir. Komisyon, 2016'dan itibaren üç yıl boyunca Erasmus+ çevrimiçi dil desteği programlarıyla Avrupa'ya gelen üçüncü ülke vatandaşlarına dil eğitimi vermeyi amaçlamıştır. Dil desteğinin yanı sıra, kız ve erkek çocuklarının erken okul eğitimine katılmaları önündeki engellerin kaldırılması, düşük vasıflı kişilerin desteklenmesi ve bu alanda faaliyet gösterebilecek nitelikli eğitimci sayısını arttırmak adına üye ülkeleri destekleyecektir.¹⁴³

2. İstihdam Boyutu

Bir göçmenin, gittiği ülkede var olabilmesi için gerekli asgari ihtiyaçları karşılamak amacıyla bir iş sahibi olması gerekmektedir. Sahip olduğu ekonomik gelir ile yaşadığı ülkede toplumsal yaşama uyumu ve kalıcılığı daha hızlı gerçekleşir. Bu durum, sadece mültecinin kişisel olarak var olmasının bir yansıması değil, aynı zamanda gittiği ülkedeki ekonomik yaşama da katkı sağlaması anlamına gelmektedir. Ancak, bu karşılıklı kazanç durumunu sağlayacak olan etki, ev sahibi ülkelerin uygulayacağı istihdam politikalarından geçmektedir. Mültecileri, ekonomik üretim sürecine eklemleyecek politikaların uygulanması, ülkelerin sanayi ve teknolojik altyapıları konusundaki gücüyle de ilişkilidir. Bu konuda, gelişmiş Batı ülkelerinin

¹⁴¹ EC (3), s. 111.

¹⁴² EC (3), s. 125.

¹⁴³ EC (2), s. 8.

sanayi alanında ve mesleki eğitim düzeyinde sağlamış oldukları hizmetler, mültecilerin ve göçmenlerin bu yaşama uyum sağlamaları konusunda önemli bir güce sahiptir.

Günümüzde AB, ekonomik güç bakımından dünyanın önemli aktörlerinden biri olsa da gelecek 30 yıl içerisinde aktif işgücü nüfusunun önemli derecede azalacağı tahmin edilmektedir. Dünya Bankası'nın değerlendirmesine göre AB, 2050 yılına kadar aktif işgücünün üçte birini yani 66 milyon işçisini kaybedecektir. Bu da çalışan kişi başına iki emekli düşmesi anlamına gelmektedir.¹⁴⁴ Komisyon'un 2015 yılında göç gündemi üzerine yayınladığı raporda, gelecek 10 yıl içerisinde AB'de çalışma çağındaki nüfusun 17,5 milyon azalacağı belirtilmiştir. AB'nin refah seviyesinin sürdürülebilirliği ve AB ekonomisini büyütmek adına göçün kilit gündem olacağı vurgulanmıştır.¹⁴⁵

2016 yılında Almanya'ya gelen mültecilerin %24,7'sinin 18 yaş altı, %38,6'sının ise 18-30 yaş aralığında olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu nesillerin topluma entegre olabilmesi için makro anlamda entegrasyon politikalarının hızlandırılması zorunlu hale gelmiştir. Ancak Komisyon Raporu'nda, üçüncü ülke vatandaşlarının istihdam alanlarının kısıtlı olduğu, niteliksiz işlerde yoğun olarak çalışmak zorunda kaldıkları, çalışma koşullarının sağlıksız olduğu ve ücretlendirme konusunda adaletsiz uygulamalara maruz bırakıldığı belirtilmiştir. Ayrıca kadınların da düşük istihdam oranlarına sahip olduğu aktarılmıştır.¹⁴⁶

Komisyon, 'Avrupa için Yeni Beceriler Gündemi' kapsamında, Avrupa'ya gelen üçüncü ülke vatandaşlarının becerilerinin tanımlanması ve desteklenmesi amacıyla bir araç kitinin geliştirilmesini, farklı ülkelerdeki mesleki becerilere yönelik getirilen yeterlilik tanımlama bilgi tabanlarının, Europass üzerinden toplanmasını ve Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi kapsamında, üçüncü ülkelerde edinilen yeterliliklerin şeffaflığının ve bilgisinin kazanılmasını hedeflemektedir.¹⁴⁷

¹⁴⁴ The World Bank, **Shaping The Future - A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa**, Washington, 2009, s. 3.

¹⁴⁵ European Commission (4), "A European Agenda on Migration", **Fact Sheet**, 13.05.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, (16.06.2018), s. 4.

¹⁴⁶ EC (2), s. 9.

¹⁴⁷ EC (2), s. 10.

3. Güvenlik Boyutu

Son yıllarda, Avrupa'ya yönelik gerçekleşen göç hareketleri güvenlik boyutu çerçevesinde, Avrupa siyasetinde ve kamuoyunda işlenmektedir. Mandacı ve Özerim'e göre, güvenlik kaygıları çerçevesinde siyasal aktörlerin göçmenlere yönelik belirlemiş oldukları rolün yanı sıra Avrupa'daki kamuoyları nezdinde de, göçmenlerin konumlarını belirlemeleri konusunda ulusal ve uluslararası aktörlere önemli roller düşmektedir.¹⁴⁸ Göç politikalarının güvenlikleştirilmesi konusunda kırılma noktası olan 11 Eylül saldırıları ve bu saldırılar sonrasında göçmenlere yönelik yaklaşımlar ulusal güvenlik ışığında ele alınmıştır.¹⁴⁹ 11 Eylül saldırıları, sadece göçmenlere yönelik yaklaşımların güvenlik kapsamında ele alınmasını değil, aynı zamanda Ortadoğu'da, günümüze kadar devam eden kaos ortamının da temel dinamiği olmuştur. ABD'nin Afganistan ve Irak'ta gerçekleştirmiş olduğu işgaller, bu bölgedeki ülkeleri istikrarsızlığa sürükleyerek, radikal terör örgütlerinin eylem alanlarını genişletmelerine ve Avrupa'da dönem dönem terör eylemlerinin meydana gelmesine neden olmuştur. Bu eylemler ve radikalleşme, bu bölgede yaşayan Müslüman halkların batı dünyası tarafından bir tehlike olarak görülmesine yol açmıştır.

Göç gündemine dayalı güvenlik tartışmaları, sadece toplumlarda kamu düzeninin sağlanması ve radikal eylemlerin varlığını değil, aynı zamanda ikamet ve iş izni gibi konulardaki düzenlemelere yönelik güvenlik anlayışını da doğurmaktadır.¹⁵⁰ Bu husus, toplumlarda ekonomik birikimin paylaşılması ve günlük hayatta insanların ekonomik çıkarlarını da etkilemektedir. Son yıllarda, Avrupa'da aşırı sağ ve radikal partilerin göçmen karşıtı söylemleri ve ulusal seçimlerinde parlamentolarında güç kazanmaları; göçmenlerin bulundukları ülkelerde, onlara karşı bu partilerin kamuoyu oluşturmalarına zemin hazırlamaktadır. Fransa'da Marine Le Pen'in Sağcı *Ulusal Cephe Partisi*, Hollanda'da Geerts Wilders'in lideri olduğu *Özgürlük Partisi* ve Almanya'daki *Almanya için Alternatif Partisi* (AAP) son genel

¹⁴⁸ Nazif Mandacı ve Gökay Özerim, "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", *Uluslararası İlişkiler*, 2013, Cilt: 10, Sayı: 39, s. 106.

¹⁴⁹ Cas Mudde, "The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America", *Migration Policy Institute*, 2012, s. 11.

¹⁵⁰ Jef Huysmans, "The European Union and the Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, Cilt: 38, Sayı: 5, 2000, s. 759.

seçimlerinde göçmen karşıtı politikalarıyla ön plana çıkmış ve oy oranlarını önemli miktarda arttırmıştır.

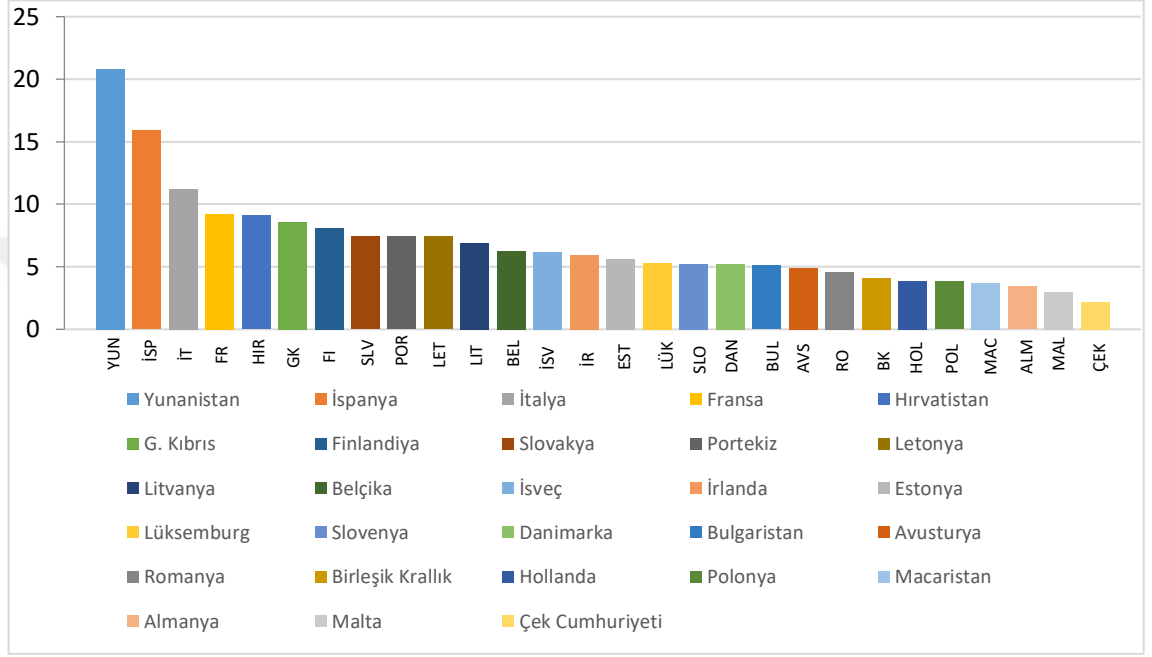
AB, sınırlarını tehdit eden düzensiz göç hareketlerine karşı ortak bir sınır koruma ajansına sahiptir. Bu ajans, 2004 yılında “Avrupa Birliği ye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İş Birliği Yönetimi Avrupa Ajansı” adıyla kurulurken, yaşanan son büyük g krizinin ardından, sınırların daha etkin korunması adına ajansın görev ve yetkileri genişletildi. AB, yeni adıyla ‘Avrupa Sınır ve Sahil Koruma Ajansı’ (ASSKA), 14 Eylül 2016 tarihli ve 2016/1624 sayılı kararla yeniden yapılandırmıştır. ASSKA’nın yeniden yapılandırılmasının en önemli nedenleri, düzensiz göç hareketleri karşısında İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerin yeterince mücadele edememesinin yanı sıra, Almanya, Avusturya, Danimarka, İsveç ve Norveç gibi ülkelerin Schengen’e taraf olmalarına rağmen sınır kontrollerini yeniden başlatmalarıdır. Yeni düzenleme ile birlikte, kadrolu personel sayısının artırılması ve sınır koruma görevlilerinin de dâhil olduğu yeni ekiplerin kurulması kararlaştırılmıştır. ASSKA, komşu ve vre ülkelerle ve uluslararası örgütlerle işbirliği yaparak, kaçak göç hareketlerinin engellenmesi konusunda etkili olmaya çalışmaktadır.

AB g yönetimi sürecinde, bazı alanlarda ortak hareket etme niyetini ortaya koyarken, bazı alanlarda ye ülkelerin sahip oldukları ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmişlik farklarından dolayı ye devletlerin özerkliğini garanti altına almaktadır. İstihdam, eğitim, sağlık ve kültürel alanlarda ye ülkeler, kendi ulusal politikaları çerçevesinde adımlar atmaktadır. Bu da ye ülkeler arasında mültecilere ve göçmenlere yönelik içselleştirme politikalarının farklı düzeyde ve farklı etkilere ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özellikle Batı ve Kuzey Avrupa lkelerinde, sosyal devlet anlayışının gelişmiş olması, ekonomik ve toplumsal açıdan gelişmişlik düzeylerinin yüksek seviyelerde süregelmesi, bugün göçmenlerin bu ülkeleri tercih etmelerinde önemli etkenlerdir. Bunun yanı sıra, Güney, Orta ve Doğu Avrupa lkelerinde işsizlik oranlarının yüksek olması, sosyal devlet anlayışının daha düşük seviyede var olması, mültecilerin bu bölgeleri ve ülkeleri geçici olarak kullanmasını da beraberinde getirmektedir.

Her ye ülke, topraklarına gelen sığınmacıların erken dönemde temel ihtiyaçlarının karşılanması ve özellikle çocukların temel sağlık ve eğitim

hizmetlerine erişimi için yoğun çaba sarf etmektedir. Ancak, mültecilerin kaldıkları sürelerin uzaması, onların entegrasyon sürecinde devlet politikalarına olan ihtiyacı arttırmaktadır. Bu da ülkelerin uzun vadede bütçelerini etkileyen ve zorlayan bir durumdur.

Şekil 4: AB Ülkelerinde İşsizlik Oranları (Nisan 2018)



Kaynak: Eurostat¹⁵¹

İstihdam politikalarının mülteciler için uyumlu hale getirilmesi konusunda, ev sahibi ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve üretim araçlarının niteliği arasında doğrudan bir ilişki mevcuttur. Sosyal devlet yapısının güçlü olduğu sanayi ve hizmetler alanında gelişmiş olan Batı ve Kuzey Avrupa ülkeleri, çok hızlı olmasa da göçmenlerin üretim süreçlerine katılması konusunda önemli potansiyele sahiptir. Yunanistan, İtalya, İspanya ve Fransa gibi işsizlik oranlarının yüksek olduğu ülkelerde ise, mültecilerin iş bulması ve iş hayatına entegre olması daha zor gerçekleşmektedir.

¹⁵¹ European Commission, "Eurostat - Unemployment Rates, Seasonally Adjusted, April 2018", **Web Data**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics, 11.06.2018.

III. GÖÇ MALİYETLERİNİN BOYUTU

Göç hareketleri, toplumların iktisadi, sosyal ve kültürel açıdan zenginleşmesine katkı sağlayacak potansiyel ve dinamizmi içerisinde barındırmaktadır. Devletler, bu açıdan ortaya çıkacak faydaların devamlılığını ve korunmasını hedeflemektedirler. İşgücü ihtiyaçlarını karşılamak adına göçmenlere kapılarını açan devletler, bu politikalarını sürdürebilir hale getirmektedirler. Bazı dönemlerde ise, göçmen ihtiyacı söz konusu olmasa bile, sınırların ötesinde yaşanan gelişmeler, ülkelerin sınırlarını zorlamakta ve ülkeleri göçmen akınıyla karşı karşıya bırakmaktadır.

Kabul edilen göçmenler, o ülkeye kısa veya uzun vadede ekonomik, siyasal ve toplumsal olarak çeşitli maliyetler yüklemektedir. Bu maliyetler, siyasal iktidarların geleceğinden, ülkelerin ekonomik durumuna ve toplumsal uyum konusundaki gelişmelere kadar varan geniş ölçekte etkiler yaratmaktadır. Ülkelerin bu maliyetleri olumlu bir yöne doğru çekmelerindeki temel nokta, göçmenlerin entegrasyonu ve ekonomik hayata eklemlenmesi hususundaki politikaların niteliği ve başarı oranlarıdır.

Devletlerin, göçmen politikaları çerçevesinde hangi grupları kabul etmede eğilimli olduğu, hangi göç türlerini kabul ettiği ve karşılaştıkları olaylar karşısında göç politikalarına yönelik kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı bir tutum sergilemesi, göç maliyetlerine ilişkin farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, ülkelerin yükseköğrenim görmüş ve nitelikli bireyleri ülkelerine kabul etmesi, o ülkenin bilimsel ve ekonomik anlamda daha iyi seviyelere gelmesine katkı sağlayacaktır.¹⁵²

1960'lı yıllardan itibaren ekonomik ve siyasal nedenlerle Birliğe yönelik artan göçler, AB'de sosyal, siyasal ve ekonomik-mali maliyetleri de beraberinde getirmiştir. Bu maliyetler, farklı niteliklerde ve farklı süreçlerde, AB'de çeşitli sonuçlar doğurmaktadır. Bu maliyetler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, özellikle siyasal ve sosyal anlamda salt bir değerlendirme mekanizması bulunmamaktadır. Her toplum ve her ülke, sahip oldukları dinamikler açısından göç

¹⁵² IOM, "Valuing Migration: Costs, Benefits, Opportunities and Challenges", **Fact Sheet**, 15.10.2004, https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MCINF276.pdf, (14.06.2018), s. 1.

hareketleri karşısında farklı reaksiyonlar göstermektedir. AB üye ülkeleri göç konusunda farklı geçmişlere ve tecrübelere sahiptir. Bu tecrübe farklılığı, 2015 yılında en üst düzeye çıkan düzensiz göç hareketleri karşısında ülkelerin vermiş oldukları tepki ve politikalarda açıkça ortaya çıkmaktadır.

AB, son göçmen krizi karşısında üç farklı eylem planı oluşturmuştur. Bu eylemler, AB dışında, sınırlarında ve içerisinde olmak üzere şekillenmektedir. Bu eylemlerde öncelik, AB dışında dünyanın farklı bölgelerinde mültecilere yardım edilerek düzensiz göçün nedenleri menşei ya da transit ülkelerle işbirliği içerisinde krizi yerinde çözmektir. Göç hareketlerinin sınırlarını zorladığı durumlarda ise Birlik, özellikle düzensiz göç hareketlerinde insan kaçakçılığının önüne geçilmesini hedeflerken, denizlerde varlığını güçlendirerek sivil ölümlerin önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Göçmenlerin daha iyi ulaşımını sağlamaları için belirlemiş oldukları varış noktaları özellikle Yunanistan ve İtalya sınırları içerisinde. AB de bu bölgelerde sıcak noktalar belirleyerek sığınmacıların sığınma prosedürlerini hızlıca harekete geçirmeyi planlamaktadır. Ancak, birinci önceliğinde olduğu gibi dönüş ve geri kabul prosedürlerini de hemen harekete geçirmeyi planlamaktadır. Son olarak gerekli prosedürleri tamamlayan mültecilerin, AB üyesi ülkelere taşınması ve sığınma sistemini basitleştirerek ülkeler arasında uyumlaştırmayı hedeflemektedir.¹⁵³ AB'nin göçmen konusunda önceliği, göç hareketlerini dışsallaştırma hedefini de güderek göç dalgalarını sınırlarını daha fazla tehdit etmeden çözmektir. Ancak, ilerleyen aşamalarda da kontrollü olarak göçmenleri üye ülkelere dağıtmayı amaçlamaktadır.

A. Sosyal ve Siyasi Maliyetler

Göç, göçmenlerin ve ev sahibi ülkelerin sahip oldukları farklı kültürel birikimlerin kültürler arası etkileşim sürecini başlatması konusunda önemli bir rol oynar. Kültürel ve toplumsal farklılıklar, yeni iş fırsatlarının tanımlanmasına; edebiyat, sanat ve spor alanlarında başarılı bireylerin yetişmesine ve girişimciliğin

¹⁵³ European Commission, "Delivering on Migration", **Presentation**, 08.10.2016, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-migration_en.pdf, (14.06.2018), ss. 1-18.

teşvik edilmesine yardımcı olur.¹⁵⁴ Ancak toplumsal alanda sahip olunan farklı beklentiler ve önyargılar, kamuoyunda göçmenlere karşı psikolojik ve toplumsal baskının oluşmasına neden olabilir. Hükümetler, entegrasyon politikalarını geliştiremediği sürece, göçmenler kendi kültürlerini kendi grubu içinde uygulayarak toplumun diğer gruplarından uzak kalabilir. Bu da toplumun farklı dinamikler etrafından oluşmasına yol açabilir.

Çok kültürlü toplumlar, göçmenlerin uyum süreçlerinde daha kolaylaştırıcı rol oynar. Daha önce göçmenlere ev sahipliği yapmış toplumlar, göçmenlerin sosyal uyum süreçlerinde daha kolaylaştırıcı rol oynayabilirler. Toplum içerisinde karşılıklı saygı ve sağlıklı iletişim süreci, göçmenlerin ev sahibi toplumlara kültürel ve sosyal açıdan yeni değerler katmasını sağlayabilir.

Son yıllarda Avrupa'daki radikal sağ partilerin toplumsal dinamikler üzerinden göçmen karşıtı söylemler geliştirmesi sonucu, göçmenlere yönelik toplumlarda negatif bir tutum ortaya çıkmıştır. Bu durum, 2017 yılında genel seçimler yaşayan birçok Avrupa ülkesinde sandıklara yansımıştır. Büyük mülteci krizinin ardından sağ radikal partiler, propagandalarını göçmen ve İslam karşıtlığı üzerine kurmuşlardır. Bu konuda tartışılan partiler ise Hollanda'daki Özgürlük Partisi ve Almanya'daki AAP olmuştur.

150 sandalyeli Hollanda Meclisi'nde bir önceki seçimde 15 sandalye kazanan Özgürlük Partisi, 2017 seçimlerinde sandalye sayısını 20'ye çıkarmıştır.¹⁵⁵ Propaganda sürecini İslam ve mülteci karşıtlığı üzerinden sürdüren Wilders, iktidar olabilmek için yeterli sandalye sayısına sahip olamasa da sonraki süreçte daha sert muhalefet yapacağını öngörmek mümkündür.

2017 yılında bir diğer genel seçim sürecini yaşayan ülke, Avusturya olmuştur. Sağ popülist parti olan Özgürlük Partisi, 2013 yılında elde ettiği %21,4'lük oy oranını 2017'de %26'ya çıkarmıştır.¹⁵⁶

Avrupa siyasetinde en büyük sürprizi ise Almanya genel seçimleri yaşatmıştır. Mülteci krizi sonrası, siyasi söylemlerini mülteci karşıtlığı üzerine kuran

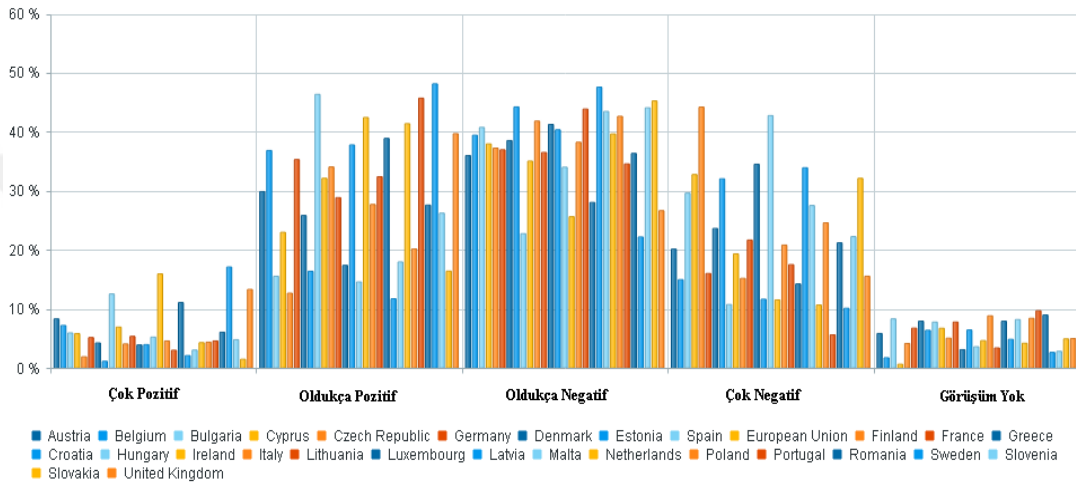
¹⁵⁴ UGÖ, s. 5.

¹⁵⁵ Brigitte van de Pas, "Parliamentary elections in the Netherlands 2017 - Statistics and Facts", **Press**, 23.08.2018, <https://www.statista.com/topics/3337/parliamentary-elections-in-the-netherlands-2017/>

¹⁵⁶ Anita Bodlos and Carolina Plescia, "The 2017 Austrian Snap Election: A Shift Rightward", **West European Politics**, (Ed. Klaus H. Goetz, Anand Menon and Wolfgang C. Müller), Routledge, United Kingdom, 2018, s. 1358.

AAP, kurulduğu 2013 yılında %4,7’lik bir oy oranına sahip olurken, sadece beş yıl sonra bu oranı %12,6’ya çıkarmıştır.¹⁵⁷ En fazla mülteci kabul eden ve göçmenler konusunda büyük bir deneyime sahip olan Almanya’da bu popülist partinin yüksek oy alması, ülkede göçmenlere yönelik söylemlerin ve toplumsal yaklaşımın olumsuz bir seyir izlemesine neden olmuştur.

Şekil 5: Göçmenlere Yönelik AB Kamuoyunun Bakış Açısı (Kasım 2017)



Kaynak: European Commission, Eurobarometer.¹⁵⁸

Siyasi partilerin seçim dönemlerinde göstermiş olduğu mülteci karşıtı politik yaklaşımları, Avrupa kamuoyunda da karşılık bulmaktadır. Avrupa’nın kamuoyu nabzını tutan Eurobarometer’in 2017 yılının son çeyreğinde AB dışından gelen mültecilere yönelik yaklaşımlarını ölçmek adına yapmış olduğu kamuoyu yoklamasında, göçmenlere yönelik yaklaşımlar, İspanya, İrlanda, Portekiz ve İsveç gibi Kuzey ve Güney Avrupa ülkelerinde pozitifken, başta Baltık ülkeleri olmak üzere Doğu Avrupa ülkelerinin göçmenlere karşı yaklaşımı negatiftir. Daha önce de ifade edildiği gibi, Türkiye ile imzalanan GKA sonrasında mültecilerin yeniden yerleştirilmesi sürecinde bu ülkelerin ev sahipliği konusunda tutumları negatif

¹⁵⁷ The Federal Returning Officer, “2017 Bundestag Election: Final Result”, **Press**, 12.10.2017, https://www.bundeswahlleiter.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html.

¹⁵⁸ European Commission, “Eurobarometer – Immigration of People from Outside the EU”, **Web Data**, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279>, (15.06.2018).

olmuştur. AB vatandaşları göçmenleri, AB'nin karşılaştığı en önemli sorun olarak görmektedir.

Siyasal alanda başlayan negatif söylemler, mikro milliyetçilik anlayışını tetikleyerek toplumun tabanına doğru tepki yaratan bir süreci doğurmaktadır. 'Çeşitlilik İçinde Birlik – United in Diversity' sloganıyla toplumsal bütünlüğü sağlamaya çalışan AB, karşılaşmış olduğu bu toplumsal krizler karşısında, mülteci krizi etkilerinin azaltılabilmesi adına kapasitesi kapsamında hem entegrasyon sürecini sürdürmeyi hem de göçü dışsallaştırma politikasıyla kontrol altına almayı hedeflemektedir. Bu süreçte, Almanya örneğinde olduğu gibi göçmen karşıtı partilerin göç kazanması, Birliğin göç politikaları konusunda ortak hareket etme iradesine zarar vermektedir. Bu durum, ulusal politikalara ağırlık veren siyasi partilerin Birlik politikalarından kopuşuna neden olarak Birliğin en önemli kazanımlarından biri olan Schengen sistemine de büyük zarar verebilir. AB, gerek söylemlerinde gerekse de karar alma süreçlerinde hem Avrupa kamuoyunda hem de dış siyasetinde bir denge kurmaya çalışmaktadır.

B. Ekonomik Maliyetler

Göç yönetimi sürecinde, AK'nin almış olduğu kararlar, merkez bütçe üzerinden hem göç hareketlerinin sınırlar ötesinde yönetimini, hem de üye ülkelerin külfet paylaşımını öngörmektedir. AB göç yönetimi sürecinde, oluşturmuş olduğu fonlar üzerinden özellikle 2014-2020 yıllarını kapsayan bir politika sürecini başlatmıştır. Gerçekleştirilmesi planlanan mali yardım programlarının bütçeleri, merkez bütçenin yanı sıra üye ülkelerin de sahip oldukları Gini katsayılarına göre sağlayacakları bütçe destekleriyle şekillenmiştir.

Ancak, göç yönetimi sürecinde bazı üye ülkelerin hem mali destek sağlama, hem de AB topraklarına yerleştirilecek olan göçmenlerin düzenlenmesi konusunda isteksiz olduğu görülmektedir. Ayrıca, bu konularda verdikleri taahhütleri yerine getirmedikleri görülmektedir. Bu durum AB'nin çeşitli raporlarında ve analizlerinde de ortaya konmuştur.

23 Eylül 2015 tarihinde devlet ve hükümet başkanları toplantısında, üye devletler göç konusunda çok yıllık finansal çerçevenin sağladığı kaynaklara ek olarak

ulusal finansman desteğini sağlayacaklarını belirtmişlerdir. Bu taahhüdü de 15 Ekim 2015 tarihinde AK'de tekrarlamışlardır. Ancak, 2015 ve 2016 yılları arasında mülteci krizi için toplam 10,1 milyar Avro'luk bir bütçe harcansa da çok sayıdaki üye devlet, bu bütçeye katkı sağlamamıştır. Bu bütçe üzerindeki açık, Haziran 2016 itibariyle iki milyar Avro'dan daha yüksek olmuştur.¹⁵⁹

Bu konuya ilişkin bir diğer saptama ise AK'nin 2015 yılında hazırlamış olduğu 'Göç Üzerine Avrupa Gündemi'nde ortaya konmaktadır. AB'nin topraklarında bulunan mültecilerin yeniden yerleştirilmesinin yanı sıra, BMMYK ile ortak operasyonel çalışmalar çerçevesinde 2020 yılına kadar 20 bin yeniden yerleştirme planını onaylamıştır. Bu süreçte, bazı üye devletler yeniden yerleşim çabalarına büyük katkıda bulunurken, bazıları ise çözüm önerisi sunmamıştır. Ayrıca, sığınma taleplerinin kabul edilip edilmemesi veya çalışmalara fon kaynağı sağlama konusunda da alternatif bir katkı sunmamışlardır.¹⁶⁰

Tablo 8: Avrupa Yeniden Yerleşim Planı

Üye Ülkeler	Oran %	20 bin Kişiye Dayalı Alınacak Mülteci Sayısı
Avusturya	2,22	444
Belçika	2,45	490
Bulgaristan	1,08	216
Hırvatistan	1,58	315
Güney Kıbrıs	0,34	69
Çek Cumhuriyeti	2,63	525
Danimarka	1,73	345
Estonya	1,63	326

¹⁵⁹ European Parliament-Directorate-General for Internal Policies of the Union, "Overview on the Use of EU Funds for Migration Policies", **In-Depth Analysis**, 31.08.2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA\(2016\)572682_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA(2016)572682_EN.pdf), (15.06.2018), s. 14.

¹⁶⁰ EC (4), s. 4.

Finlandiya	1,46	293
Fransa	11,87	2375
Almanya	15,43	3086
Yunanistan	1,61	323
Macaristan	1,53	307
İrlanda	1,36	272
İtalya	9,94	1989
Letonya	1,10	220
Litvanya	1,03	207
Lüksemburg	0,74	147
Malta	0,60	121
Hollanda	3,66	732
Polonya	4,81	962
Portekiz	3,52	704
Romanya	3,29	657
Slovakya	1,60	319
Slovenya	1,03	207
İspanya	7,75	1549
İsveç	2,46	491
Birleşik Krallık	11,54	2309

Kaynak: European Commission¹⁶¹

20 bin mültecinin yerleştirilmesi konusunda ortaya konulan tavsiye kararı çerçevesinde GSYİH, nüfus büyüklüğü, işsizlik oranı ve geçmişte kabul edilen

¹⁶¹ EC (4), s. 22.

mültecilerin sayısı gibi kriterler göz önüne alınarak bu dağıtım kriterleri üye devletleri kapsayacaktır. Bu çalışmayı desteklemek adına Komisyon, 2015-2016 yılları için 50 milyon Avro'luk ek bir kaynağı da tahsis edeceğini beyan etmiştir. Ancak ülkelerin bu külfet paylaşımında isteksiz davranması karşısında bu durum, 2016 yılından sonra bağlayıcı ve zorunlu bir yasama yaklaşımı önerisiyle izlenmiştir.¹⁶²

AK'nin mali ve teknik anlamda sağlamış olduğu olanaklara rağmen, üye ülkelerin külfet paylaşımı konusunda olumlu bir yaklaşım sergilediğini söylemek mümkün değildir. Bu durumun yaşanmasındaki nedenlerin başında ülkelerin kamuoyu baskısı, toplumların göçmen karşıtı tutumları ve ekonomik anlamda uzun vadede kendilerini etkileyeceği düşüncesidir AB, oluşturduğu fon kaynakları çerçevesinde bütçesinin önemli bir bölümünü sınır güvenliği, göçmen kaçakçılığıyla mücadele, polis teşkilatının güçlendirilmesi, vize uygulamaları ve suçun engellenmesi konularına ayırmıştır. Bu kapsamda, '*İç Güvenlik Fonu*' 3,8 milyar Avro'luk tutarı ile 2014-2020 arasında belirlenen 9,26 milyar Avro'luk toplam bütçenin %41'ini oluşturmaktadır.¹⁶³

Göç maliyetleri, farklı boyutlarda ülkelerin sahip oldukları potansiyel ve iç dinamikleri doğrultusunda farklılık göstermektedir. AB, merkez bütçe üzerinden sağladığı fonlarla hem göç sürecinin Birlik sınırları dışında yönetimini sağlamayı hem de Birlik içerisinde külfet paylaşımının sağlanması için ülkelere yönelik teşvik edici fonları hayata geçirmeyi planlamaktadır. Ülkelerin sahip oldukları işsizlik oranları, ekonomik göstergeleri ve toplumsal tepki, göç maliyetlerinin üye ülkeler için artacağı endişesini doğurmaktadır. Bu açıdan, tez çalışmasının son bölümünde de mali çerçevede detaylandırılacağı/analiz edileceği üzere, göç yönetiminin mali yardım programlarıyla menşei ve transit ülkelerde sağlanması üye ülkeler arasında önceliklidir. 2014 yılından itibaren göç konusunda AB kurumlarının ve üye ülkelerinin yönetim sürecini değerlendirdiğimizde, sosyal, siyasi ve ekonomik anlamdaki maliyetlerin düşürülmesi anlamında, özellikle Türkiye ile yapılan GKA ve sınır güvenliğinin artırılması, Birlik açısından önemli bir başarıdır.

¹⁶² EC (4), s. 5.

¹⁶³ European Parliament-Directorate-General for Internal Policies of the Union, s. 7.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ YÖNETİMİNİN EKONOMİK VE MALİ AÇIDAN İNCELENMESİ

Tez çalışmasının son bölümünde, AB göç politikalarının ekonomik ve mali boyutu ele alınacaktır. Göç politikalarının ekonomik boyutu, AB bütçe yapısı, göç yönetimine yönelik harcama kalemleri, milli gelir oranlarındaki değişimler ile göç harcamalarının GSYH'ye oranları makroekonomik politika çerçevesinde; istihdam oranındaki değişimler ve AB'de yabancı nüfusun payı, mikro ekonomik politikalar kapsamında sunulacaktır. Göç politikalarının mali boyutu, kapsamında ise, içselleştirme ve dışsallaştırma politikaları altında, Birliğin üye ve üçüncü ülkelere uygulamış olduğu mali yardım programları aktarılacaktır. Son olarak, göç yönetimi konusunda AB'nin küresel hedefleri ve bütçe desteği paylaşılacaktır.

I. GÖÇ POLİTİKALARININ EKONOMİK BOYUTU

Göç politikalarının ekonomik ve mali boyutunu, tüm AB ülkeleri için genel geçer sonuçlarıyla aktarmak ve yorumlamak zordur. Çünkü sığınmacıların ve mültecilerin bileşimindeki çeşitlilik ve bunların yerli nüfustan nasıl ayrıldıkları ile ülkelerin mevcut vergi ve harcama sistemlerinin niteliği, bu zorluğu yaratan iki önemli etkidir.¹⁶⁴ Göçün mali etkisini, tek bir rakam olarak sabitlemek de mümkün değildir. Bazı kamu hizmetleri, kamu maliyesine ve kamu sermayesi stokunun maliyetinin derecesine kadar olan bir takım önemli varsayımlara bağlıdır. Kişisel olmayan vergiler -kurumlar vergisi gibi- göçmen nüfusuna atfedilir. Bu öğelerin dâhil edilmesi ya da hariç tutulması, genellikle etkinin işaretini değiştirir.¹⁶⁵

Ülkelerin sığınmacılar ve özellikle mülteciler konusunda takip ettiği ekonomi politikaları, makroekonomik çerçevede bütçe ve harcama oranlarını ifade etmektedir. Gerçekleştirilen politikalar, yıllara ve mültecilerin o ülkelerde bulundukları duruma

¹⁶⁴ European Commission (5), “An Economic Take on the Refugee Crisis”, **Institutional Paper 033**, July 2016, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip033_en_2.pdf, (22.06.2018), s. 18.

¹⁶⁵ OECD, International Migration Outlook 2013, **The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries** 2013, ss. 125-189.

göre değişmektedir. Bu konudaki analizler ve raporlar, göç hareketliliğinin iktisadi etkilerinin kısa, orta ve uzun vadede gerçekleştiğini göstermektedir.¹⁶⁶

Göç hareketliliğinin etkileri ve yansımaları, göçmenlerin temel ihtiyaçlarına yönelik olarak gerçekleştirilen ekonomik yardımların çeşitliliğiyle açıklanabilir. Özellikle kaçak yollarla ülkelerine girmeye çalışan sığınmacıların, tespit edilmesi; geçici barınma, beslenme, güvenlik, sağlık ihtiyaçlarının karşılanması, çevirmen desteği, koruma ve ulaşım işlemleri gibi acil ve temel ihtiyaçlar ön plana çıkmaktadır. Bu ihtiyaçlar konusundaki harcamalar, yüksek olabilir ve özellikle AB'nin göç yollarındaki sınır ülkelerini zorlayabilir.

Orta vadede ise, göçün mali etkileri düşmektedir. Ekonomik şartların mülteciler için pozitif hale gelmesi ise biraz zaman gerektirmektedir. Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü'ne (EKİÖ) göre, göçmen işçi kategorisindekiler, aile birleşimi ya da insani göçler sonucu gelen göçmenlere göre daha avantajlıdır. Bu farkın, göçmenlere yönelik mali etkilerin pozitif yönde gelişmesi konusunda katkıları olabilir. Özellikle EKİÖ çalışmaları, göçmenlerin ulusal bütçeler üzerinde olumlu etkiler yaratmasının 10 ila 15 yıl kadar süreceğini tahmin etmektedir.¹⁶⁷ Ayrıca işçi göçmenler, bulundukları ülkelerin ekonomilerine de büyük katkı sağlamaktadır. Örneğin, Almanya, Birleşik Krallık, İsveç ve Fransa gibi ülkelere yaşayan işçi göçmenler, bu ülkelere ekonomik açıdan büyük katkı sağlamaktadır.

Yaşlanan nüfusu nedeniyle de azalan işgücüne sahip ülkeler için göç, yaş dağılımının sürdürülebilirliğini sağlama açısından uzun vadede faydalı olabilir. Bunun sağlanabilmesi için göçmenlerin entegrasyon sürecinin etkili bir şekilde desteklenmesi gerekmektedir. Ancak, sahip olunan insan sermayesi iyi kullanılmazsa nüfus, mali sürdürülebilirliği de zayıflatabilir.¹⁶⁸

Genç göçmen nüfusunun varlığı, iş sermayesi açısından ülkelere katkı sağlarken, aynı zamanda inovasyona, girişimciliğe ve teknolojik alt yapı çalışmalarına yönelen göçmenlerin, bulundukları ülkelerde GSYH'ye katkı sağlayabileceği de ifade edilebilir.¹⁶⁹

¹⁶⁶ EC (5), 2016, s. 18.

¹⁶⁷ International Migration Outlook, 2013, s. 134.

¹⁶⁸ EC (5), s. 18.

¹⁶⁹ European Parliament (5), "Economic Challenges and Prospects of the Refugee Influx", **Briefing**, December, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572809/EPRS_BRI\(2015\)572809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572809/EPRS_BRI(2015)572809_EN.pdf), (25.08.2018), ss. 2-3.

A. Makro Boyuttaki Ekonomik Politikalar

1. Bütçe Politikaları

AB bütçesi, Birliğin ihtiyaç duyduğu ortak yatırım ve politika alanlarında önemli bir konumdadır. Birlik bütçesi, üyelerinin ulusal bütçeleri tarafından karşılanamayacak ve/veya yatırım maliyetlerinin yüksek olduğu alanlarda, etkili bir yönetim becerisine sahiptir. Bugün, AB'nin gerçekleştirdiği ve başarılı olduğu birçok alanda, ortak bütçenin önemli bir rolü vardır. AB'nin ortak politikaları sürdürme konusunda sorumlulukları artarak bütçe, daha geniş çerçevede ve Avrupa toplumunun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kullanılmaktadır.

AB bütçesinin %94'ü, üye ülkelerde ve üye ülkelerin ötesindeki projelerde kullanılmaktadır. Bütçe, toplumun her kesimine ulaşan ve aynı zamanda üçüncü ülkelerdeki vatandaşların da çeşitli programlar aracılığıyla dolaylı olarak yararlanmalarına aracı olmaktadır.¹⁷⁰

Tablo 9: 2014-2018 Yılları AB Bütçe Miktarları

Yıllar	Bütçe Tutarı (Milyon Avro)
2014	142.690,29
2015	145.321,53
2016	155.004,20
2017	157.857,79
2018	160.113,52

Kaynak: European Commission¹⁷¹

Bütçe, göç politikalarının finansmanı konusunda da önemli bir rol üstlenmiştir. Özellikle, üçüncü ülkelere yönelik oluşturulan fon programları ve üye ülkelere yapılan ekonomik yardımlar sürecinde, merkezi bütçe önemli bir yere sahiptir. AB'nin göç yönetimi sürecinde kalıcı ve reformist politikaları oluşturması, Birlik sınırları içerisinde oluşturacağı politikalarla mümkündür.

¹⁷⁰ European Commission (6), "Budget", **Publication**, 30.10.2014, https://europa.eu/european-union/file/1088/download_en?token=AvThyJAT, (26.06.2018), s. 3.

¹⁷¹ European Commission, "EU Annual Budget Lifecycle: Figures", http://ec.europa.eu/budget/graphs/annual_life_cycle.html, (03.06.2019).

AB'nin göç yönetimi sürecinde, ekonomik politikalarını makro ve mikro anlamda irdelemek, başta göçmenlerin entegrasyon süreci olmak üzere, üye ülkelerin ekonomik performanslarının görülebilmesi açısından önemlidir. Bu politikaların sürdürülebilirliği, sağlıklı bir bütçe yönetimi süreciyle mümkündür. Bunun yanı sıra, ülkelerin ulusal ekonomilerinde uygulayacağı yatırım tasarrufu, ekonomik politikaların GSYH'ye oranı ve mikro boyutta istihdam alanındaki değişimler, göç politikalarının ekonomik anlamda bir yansımasını ortaya koyacaktır.

AB bütçesi, 'Güvenlik ve Vatandaşlık' başlığı kapsamında göç yönetimi süreci için İGEF'i oluşturmuştur. Bu kapsamda, gerçekleştirilecek politikalara yönelik bu fon kaynağı işlevsel hale getirilmiştir.

AB, göç konusunda politika hedeflerine ulaşabilmek adına, dört temel başlık belirlemiştir: *iltica, yasal göç ve entegrasyon, geri dönüş ve dayanışmadır*. İltica başlığı kapsamında, AB mevzuatının verimli ve düzgün bir şekilde uygulanmasını sağlayarak ortak AB sığınma sistemini güçlendirmek ve geliştirmek hedeflenmiştir. Yasal göç ve entegrasyon kapsamında, işgücü piyasası ihtiyaçları göz önüne alınarak AB ülkelerine yasal göçün desteklenmesi ve AB üyesi olmayan vatandaşların entegrasyonunun güçlü bir şekilde teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Düzensiz göç faaliyetlerine karşı etkili bir geri dönüş stratejisi belirlenerek bu sürecin sürdürülebilir hale getirilmesi planlanmıştır. Son olarak, göç ve iltica hareketleri karşısında en çok etkilenen AB üyesi ülkelerin yanında yer alarak, onların Birliğe olan güveninin devamlılığı hedeflenmiştir.¹⁷²

AB, göç yönetiminde maddi kaynakları daha etkili ve verimli kullanabilmek adına, 2007-2013 yılları arasında Dayanışma ve Göç Yönetimi (DGY) kapsamında uyguladığı Avrupa Mülteci Fonu (AMF), Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu için Avrupa Yatırım Fonu (AYF) ve Avrupa İade Fonu (AİF) başlıklı üç farklı finansman programını 2014 yılından itibaren İGEF çatısı altında tek elde toplamıştır.¹⁷³

¹⁷² European Commission (7), "EU Budget 2014", **Financial Report**, 2015, http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/lib/financial_report_2014_en.pdf, (25.06.2018), s. 95.

¹⁷³ European Parliament (8), "Asylum, Migration and Integration Fund, **Briefing**, March 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf), (28.06.2018), s. 2.

İGEF kapsamında, göç konusundaki politika hedeflerine ulaşabilmek için üye devletlere yönelik finansal yardımların yanı sıra, üçüncü ülkelere de destekler verilmektedir. AB'nin göç yönetimi sürecinde yaşanan düzensiz göç hareketlerini, sınırlarını tehdit etmeden engelleyebilmek adına belirlemiş olduğu dışsallaştırma politikası düşünüldüğünde, Birliğin bu fon kapsamında üçüncü ülkelere yönelik desteği tutarlı bir yaklaşımdır.

a. Avrupa Birliği Bütçe Yapısı ve Yönetişim Süreci

AB bütçe yapısı üç temel yapısal kaynak üzerine inşa edilmiştir. Bunlar; geleneksel AB'nin öz kaynakları, katma değer vergisine dayalı öz kaynakları, gayri safi milli gelire dayalı öz kaynaktır.¹⁷⁴

Birliğin geleneksel öz kaynaklarını, üçüncü ülkelerle yapılan ticaretle ilgili olarak Birlik kurumları tarafından oluşturulan veya birleştirilmiş vergiler, primler, ek veya telafi edici miktarlar, ortak gümrük tarife vergileri, geleneksel kendi kaynakları, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu (AKÇT) kuran antlaşma kapsamındaki ürünlere ilişkin vergilerden oluşmaktadır.¹⁷⁵ Üye devletler, bu kaynakların toplanmasından sorumlu olmuşlardır ve Komisyon'a ödenen geleneksel öz kaynakların tahsilat maliyetleri üzerinden %20'sini ellerinde tutmaktadırlar.¹⁷⁶

Katma değer vergisine dayalı öz kaynak, AB ülkelerinin uyumlaştırılmış katma değer vergisi (KDV) tabanından gelen yüzdendir. KDV, AB düzeyinde geniş çapta uyumlaştırılan ilk vergi olduğu için, AB'nin ikinci türdeki kendi kaynağının temeli olarak KDV'nin seçilmesi, ortak dış tarife kapsamında ithalat üzerindeki gümrük vergilerinin ilk türden kendi kaynağını oluşturmaktadır. KDV'ye dayalı kaynağın payı, 2017 yılında toplam gelirin %12,2'sini (yaklaşık 17 milyar Avro) oluşturmuştur. Bu durum, 1988'den bu yana, KDV tabanlı kaynağın %60'ını oluşturduğundan beri önemli bir düşüş göstermiştir. KDV esaslı gelirlerin azalan

¹⁷⁴ European Commission (9), "The European Union Budget at a Glance", **Brochure**, 2010, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dce7e99d-6ae2-498f-85de-f6add7738d96>, (02.06.2019).

¹⁷⁵ European Council, "Council Decision of 26 May 2014 on the System of Own Resources of the European Union", **Agreement**, (07.06.2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>, (02.06.2019), s.1.

¹⁷⁶ European Commission, "Traditional Own Resources", **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/duties-and-levies_en, (02.06.2019).

payı, öncelikle 1988 ve 1994 tarihli Öz Kaynaklar Kararları tarafından sunulan politika reformlarını, yani KDV tabanlarının kapatılması ve 1995'ten itibaren çağrı oranlarının düşürülmesini yansıtmaktadır.¹⁷⁷

Gayri Safi milli gelire dayalı öz kaynaklar, KDV esaslı katkılar ve herhangi bir yıldaki diğer gelirler tarafından finanse edilen tutarın üzerindeki harcamaları karşılamak için geliri sağlayan ek kaynaktır. Üye devletlerden gelen ulusal katkılar, AB bütçesinin en büyük kaynağıdır ve gayri safi milli gelire göre hesaplanmaktadır. Bu katkı, AB toplam finansmanının yaklaşık %70'ini oluştururken, 2017 yılı GSYH bazlı katkı tutarı 78,6 milyar Avro olmuştur.¹⁷⁸

Birliğe ödemelerin yıllık ödemelerini karşılamak için tahsis edilen toplam öz kaynak miktarı, tüm üye devletlerin GSYH'si toplamının %1,20'sini aşamaz.¹⁷⁹

b. Göç Yönetimi ve Harcama Kalemleri

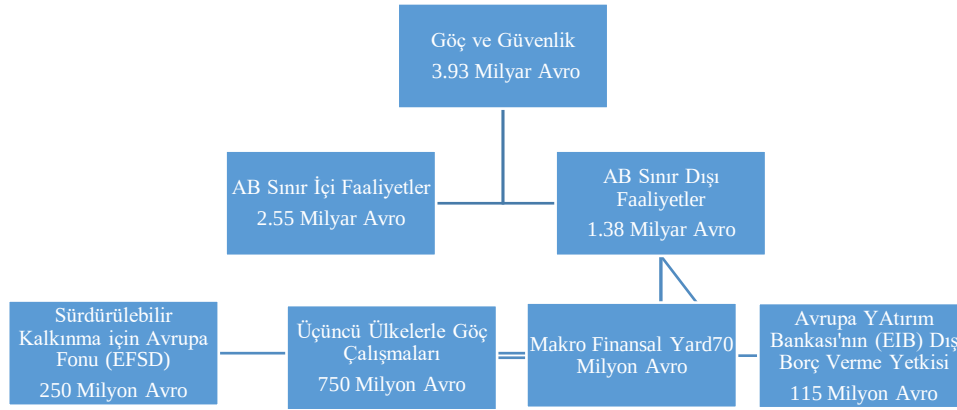
AB, Çok Yıllı Finansal Çerçeve (ÇYFÇ) kapsamında, 2014-2020 yıllarını kapsayan dönem için toplam 3,93 milyar Avro'luk bir bütçe hedeflemiştir. Yedi yıllık süreci kapsayan bu bütçenin 2,55 milyar Avro'luk kısmı, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği ve APT, vb. kurum ve kuruluşların AB sınırları içerisinde *Birliğin güvenliğini* sağlama amacıyla belirlenmiştir. Genel bütçenin 1,38 milyar Avro'luk kısmı ise Birlik dışındaki faaliyetler ve operasyonlar için ayrılmıştır.

¹⁷⁷ European Commission, "Value Added Tax-Based Own Resource", **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/value-added-tax_en, (02.06.2019).

¹⁷⁸ European Commission, (10) "Gross National Income-Based Own Resource", **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/national-contributions_en, (02.06.2019).

¹⁷⁹ EC(10).

Şekil 6: 2014-2020 Yılları Göç ve Güvenlik Bütçe Şeması



Kaynak: European Parliament, “Asylum, Migration and Integration Fund”¹⁸⁰

Arap Baharı ve Suriye iç savaşı sonrası, Avrupa’ya doğru başlayan düzensiz göç hareketleriyle birlikte, Birliğin Güvenlik ve Vatandaşlık başlığı kapsamında bütçesi 2014 yılından itibaren artmıştır. Düzensiz göç hareketlerinin en yoğun olduğu 2015 yılından 2017 yılına kadar İGEF programı altında bütçe payları artarken, 2018 yılı itibariyle payda azalma görülmüştür.

Tablo 10: 2014-2018 Yılları Arası Taahhüt Edilen ve Ödenen Toplam Bütçe Miktarları

Yıllar	Taahhüt Edilen Bütçe Miktarları (Milyon Avro)		Ödenen Bütçe Miktarları (Milyon Avro)	
	Güvenlik ve Vatandaşlık	İGEF	Güvenlik ve Vatandaşlık	İGEF
2014	2.172	403,26	1.665,51	165,82
2015	2.146,73	416,74	1.859,51	336,58
2016	4.052	1.890,30	3.022,30	1.129,30
2017	4.284,03	1.620,26	3.786,96	1.182,10
2018	3.493,24	719,15	2.980,71	594,38

Kaynak: European Commission, Annual Budget.¹⁸¹

¹⁸⁰ European Parliament (6), s. 10.

Birliğin taahhüt ettiği ve ödediği bütçe miktarları, özellikle 2016 ve 2017 yılları arasında en yüksek seviyelerine çıkması, bölgesindeki çatışma ortamının önceki yıllara göre azalması, mültecilere karşı Avrupa sınırlarının korunması hedefine işaret eder. AB'nin üçüncü ülkelerle anlaşmalar imzalayarak başlattığı ekonomik yardım programları başta Türkiye olmak üzere, Kuzey Afrika ülkeleri ve Ortadoğu ülkelerinden gelecek olan sığınmacıların yerinde tutulması konusunda önemli bir yer edinmektedir.

2. Milli Gelir ve Göç Harcamaları

AB üyesi ülkelerdeki milli gelir oranındaki değişimler, mültecilerin işgücü entegrasyonunun hızına bağlı olarak değişmektedir. Mültecilerin sahip oldukları mesleki yeterlilikler ve beceriler, yerel işgücü ihtiyaçlarını ne şekilde tamamlayacağı konusunda önemlidir.

GSYH'ye ağırlıklı olarak AB ülkelerindeki sığınmacılar için ortalama bütçe harcamalarının 2015 ve 2016 yıllarında, 2014 yılına oranla %0,05 ila %0,1 oranında artabileceği tahmin edilmiştir. Ancak bu tahminler, sığınmacıların sayısındaki belirsizliğe göre değişiklik göstermektedir.¹⁸²

AB bütçesinden doğrudan mali harcamaların küçük bir kısmı karşılanmaktadır. Eylül 2015'te Komisyon, 2016 yılı için harcama oranını 9.2 milyar Avro'ya yükseltilmesini önermiştir. Bu rakam, AB GSYH'sinin %0,07 oranına denk gelmektedir. 2015 yılı için belirlenen rakam 1,7 milyar Avro iken, bu tutar AB GSYH'sinin %0,01'ine denk gelmektedir.¹⁸³ Bu harcamalar, AB'nin sınır güvenliğinin sağlanma sürecinde finansman yaratmak, göçmenlerin yeniden yerleştirilmesi, transferleri ve AB dışındaki ülkelere yönelik destek paketlerini içermektedir. Bu harcama kalemleri, AB'nin kapılarını sığınmacılara açmaktan çok, sınır güvenliğini sağlayarak onları üçüncü ülkelere göndermeyi amaçladığını

¹⁸¹ European Commission (11), "Annual Budget" **Data**, http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2014, (27.06.2018). (Tablo 1'de aktarılan veriler, ilgili web sitesinde derlenmiştir).

¹⁸² IMF, "The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges", IMF Staff Discussion, January 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>, (18.10.2018), s.12.

¹⁸³ UPF, s.13.

göstermektedir. Kabul edilen bu bütçelerin büyük bir çoğunluğu, AB'nin göç politikalarını dışsallaştırması ve güvenlikleştirmesinin bir parçası olmuştur.

Tablo 11: AB'nin Kişi Başına Düşen GSYH Oranları 2011-2016 (ABD Doları)

Yıl	GSYH Oranı
2011	36.408,724
2012	34.235,149
2013	35.558,094
2014	36.670,013
2015	32.207,385
2016	32.259,867
2017	33.715,127

Kaynak: The World Bank Data, GDP Rates¹⁸⁴

Göç, AB'nin GSYH oranlarına pozitif katkıda bulunmuştur ancak bu pozitif etki kısa vadelidir. Mülteci girişlerini en fazla yaşayan ülkeler, bu pozitif etkiyi daha fazla hissetmişlerdir. 2015, 2016 ve 2017 yılları için GSYH düzeyi, yaklaşık 0,05, 0,09 ve 0,15 oranlarında artmıştır.¹⁸⁵ Bu etki, ülkelerin sahip oldukları nüfusla da paralellik göstermektedir.

Mültecilerin işgücüne katılımıyla beraber, GSYH'deki gelişme oranı daha büyük olabilir. UPF'nin tahminlerine göre, 2020 yılına kadar GSYH düzeyi AB için bir bütün olarak yaklaşık %0,25 daha yüksek olacaktır. Bu senaryo, işgücü entegrasyonunun başarılı bir şekilde devam ettiğini, yeni işgücü piyasası girişimleri ile AB vatandaşları arasında giderek daralan istihdam boşluğunun başarılı bir şekilde kapatıldığını varsaymaktadır.¹⁸⁶

¹⁸⁴ The World Bank Data, GDP Per Capita,

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=EU&start=2011>, (21.10.2018).

¹⁸⁵ UPF, s.14.

¹⁸⁶ UPF, ss.14-15.

B. Mikro Boyuttaki Ekonomik Politikalar

1. İstihdam Oranındaki Değişimler

Avrupa'daki göçmenlerin istihdam süreci, Birliğin istihdam alanlarına yönelik ihtiyaçları ve aktif nüfusun yıllar içerisinde yaşayacağı değişimlere bağlı olarak şekillenmektedir. 2010-2020 yılları arasına yönelik işgücü tahmini, göçmenlerin sahip oldukları eğitim seviyesi, göçmenlerin istihdam ve işsizlik oranları ile üye ülkelerin kayıt dışı istihdam oranları, AB'nin göçmenlere yönelik istihdam politikalarını açıklamada önemli katkılara sahiptir.

Avrupa'daki 15-64 yaş aralığındaki çalışma çağındaki nüfusun, 2013-2020 yılları arasında 7,5 milyon (%-2,2) düşüş göstereceği ifade edilmektedir. AB'nin göç almadığı bir senaryoda, çalışma çağındaki nüfusunda 2020 yılına kadar 11.7 milyon (%-3,5) düşüş göstermesi beklenmektedir. Bu durum Almanya, Polonya ve İtalya'nın her birinin 2020'ye kadar 1,5 milyon kadar çalışma çağındaki nüfusunu kaybetmesi anlamına gelmektedir.¹⁸⁷ Bu durum, üretim ve yatırım alanlarında ihtiyaç duyulan işgücünün üçüncü ülkelerden talep edilmesinin önünü açacaktır.

Son yıllarda, teknoloji ve AR-GE alanındaki gelişmeler, Avrupa'ya giden göçmenlerin eğitim profillerine de yansımıştır. Son 10 yılda yeni göçmenler, bilim, teknoloji, mühendislik ile sağlık ve eğitim alanlarında büyüyen mesleklere girişlerin %15'ini oluşturmaktadır.¹⁸⁸ Ancak bu orana rağmen, istihdamdaki yüksek eğitimli üçüncü ülke vatandaşlarının %40'ından fazlası, sahip oldukları nitelik düzeylerinin altında çalışmaktadırlar.¹⁸⁹ Bu iki durum karşılaştırıldığında, AB'nin göçmenlere yönelik istihdam politikalarında uyum sürecini arttırıcı yasal düzenlemelerin sağlanmasında yetersizliklerin ön planda olduğu anlaşılmaktadır. Yüksek eğitimli göçmenlerin iş bulabilmesi için ülkelerin istihdam politikalarının kolaylaştırıcı hale

¹⁸⁷ OECD and European Commission, "Matching Economic Migration with Labour Market Needs in Europe", **Policy Brief**, September 2014, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12628>, (14.10.2018), s. 5.

¹⁸⁸ OECD and European Commission, s.5.

¹⁸⁹ European Commission, Migration and Home Affairs, "Integration in the Labour Market", **Website**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/integration-labour-market_en, (14.10.2018).

getirilerek, mesleklerini yapabilmeleri için yasal düzenlemelerin uygun hale getirilmesi gerekmektedir.¹⁹⁰

Göçmen işçiler, eğitim seviyesi düşük meslek alanlarında da önemli bir yere sahiptir. 2010-2020 dönemleri arasında yoğun olarak azalan meslekler içinde göçmenlerin payı %28 oranındadır. 2013 yılında gerçekleştirilen bir anket çalışmasında, AB şirketlerinin %40'ının çalışanları doğru beceri alanlarıyla karşılaştırmakta zorlandığını göstermektedir. Aynı şekilde, 2011 yılında Alman işverenlerin ortak bir araştırmasında, firmaların yaklaşık yarısının orta vasıflı mesleklerde personel sıkıntısı çektiği ve bu oranın düşük vasıflı işçiler için %20'den az, yüksek vasıflılar içinse %42 oranında olduğu ifade edilmiştir.¹⁹¹

Yüksek, orta ve düşük vasıflı iş kollarındaki artış-azalış dengesinin 2025 yılına gelindiğinde değişmesi beklenmektedir. Oluşturulan senaryoda yüksek eğitilmiş işgücü oranının %23, orta düzeydeki işlere yönelik talebin %3,5 oranında artması beklenirken; düşük vasıflı işlere yönelik talebin ise %24 oranında azalacağı tahmin edilmektedir.¹⁹²

2. Avrupa Birliği'nde Yabancı Nüfusun İstihdam Payı

AB'de, mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonunun teşvik edilmesi için 20 Aralık 2017 tarihinde 'Avrupa Entegrasyon Ortaklığı Sözleşmesi' imzalanmıştır. Bu anlaşma kapsamında, mültecilerin işgücü piyasasına yönelik entegrasyonu için şu temel ilkeler belirlenmiştir:

Mültecilere, mümkün olduğunca erken destek sağlamak;

Entegrasyonun mültecilere, ekonomiye ve topluma geniş ölçüde fayda sağlaması ve

Çok paydaşlı bir yaklaşımın sağlanmasıdır.

Anlaşma kapsamında verilen taahhütler arasında, entegrasyon için mentörlük programlarının işyerine entegre edilmesi veya becerilerin tanımlanması, değerlendirilmesi ve belgelendirilmesi süreçlerinin kolaylaştırılması ile üye ülkeler

¹⁹⁰ Stephen Nickell, "Immigration: Trends and Macroeconomic Implications", **Globalisation, Labour Markets and International Adjustment**, (Ed. Dubravko Mihaljek, Bank for International Settlements, Switzerland, 2009, ss.57-58.

¹⁹¹ OECD and European Commission, ss.5-6.

¹⁹² OECD and European Commission, s.6.

arasında ortaklığın teşvik edilerek kamu makamlarıyla işbirliğinin tüm uygun seviyelerde güçlendirilmesi de yer almaktadır.¹⁹³

Tablo 12: 2014-2017 Yılları Arası AB Ülkelerinde Yabancı Nüfusun İstihdam Oranı (%)

Ülke	2014	2015	2016	2017
Çekya	71.80	71.10	73.50	77.50
Portekiz	66.60	68.00	70.40	74.30
Macaristan	70.40	71.10	73.80	73.70
Birleşik Krallık	69.40	70.50	71.90	72.50
Estonya	68.00	70.20	70.80	71.70
Lüksemburg	72.00	69.50	69.00	70.80
Polonya	63.00	60.70	62.20	69.90
Slovakya	66.10	58.40	64.70	69.80
İrlanda	61.20	62.60	65.10	69.00
Almanya	68.40	68.40	68.00	68.10
Letonya	-	-	-	66.60
İsveç	63.50	64.10	64.90	66.30
Slovenya	58.20	61.30	62.40	66.30
Avusturya	64.90	64.70	64.60	65.60
Danimarka	63.90	63.60	66.80	65.00
Hollanda	61.40	61.10	62.00	63.00
Finlandiya	60.70	59.30	59.00	60.30
İtalya	58.40	58.60	59.20	60.00
İspanya	52.30	55.20	57.60	59.60
Fransa	56.40	55.50	55.30	56.60
Belçika	52.80	53.30	54.10	56.50

¹⁹³ European Commission (14), “A European Partnership for Integration Offering Opportunities for Refugees to Integrate into the European Labour Market”, **Agreement**, 20.12.2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf, ss. 1-5.

Yunanistan	50.30	52.20	53.70	52.80
AB Ülkesi Ortalaması	62,84 (21 Üye Ort.)	62,82 (21 Üye Ort.)	64,23 (21 Üye Ort.)	66,17 (22 Üye Ort.)

Kaynak: OECD Data, Foreign-Born Employment¹⁹⁴

AB üyesi ülkelerde çalışan yabancı nüfus oranları incelendiğinde, %50'den fazla istihdam oranının gerçekleştiği görülmektedir. Göçmenlerin bu denli oranla işgücü piyasasında yer alması önemlidir. Bulundukları ülkelerde yerli halkla mukayese ettiğimizde, sahip oldukları statü nedeniyle, devletlerin sağladığı sosyal haklardan ve ekonomik desteklerden mahrum olabilirler. Bu şartlar altında çalışma zorunluluğu içinde olmaları, yabancı nüfusun oranını arttıran bir faktördür. Bu veriler, kayıt altında çalışan göçmenleri yansıtırken, kaçak olarak AB ülkelerinde yaşayan göçmenleri de dâhil ettiğimizde, oran daha da artacaktır.

AB üyesi ülkelerdeki göçmenler sadece üçüncü ülke vatandaşları değil, aynı zamanda AB üyesi bir devletten başka bir AB üyesi ülkeye giden vatandaşları da kapsamaktadır. Üye ülkeler arasında gerçekleştirilen göç hareketliliğinin başlıca sebeplerinden biri ekonomik nedenlerdir. Özellikle Baltık ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan ekonomik gelişmeler, bu bölgedeki ülkelerde yaşayan AB vatandaşlarının özellikle Batı Avrupa ülkelerine göç etmelerine yol açmaktadır. Eurostat'ın verilerine göre, 2015 yılında AB ülkelerine 4,7 milyon kişi göç etmiştir. Göç eden insanların 1,4 milyonu, bir AB ülkesinden diğerine göç eden AB vatandaşlarını kapsamaktadır. Bu da toplam oranın %30'una tekabül etmektedir. En fazla göçmen alan ülke 1 milyon 544 bin kişi ile Almanya olurken, bu ülkeyi 631 bin kişi ile Birleşik Krallık, 364 bin kişi ile de Fransa takip etmiştir.¹⁹⁵ 2015 yılı içerisinde, Romanya ve Litvanya, AB içerisinde en çok göç veren iki üye ülke konumuna gelmiştir.

AB'nin işgücü piyasalarının geleceğine yönelik karşılaşılmış olduğu talep riski göz önünde bulundurulduğunda, son yıllarda gelişen düzensiz göç hareketleri bu arzı sağlamada yetersiz kalabilir. Düzensiz göç hareketinin neden olduğu entegrasyona

¹⁹⁴ OECD Data, Foreign-born Employment, <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-employment.htm#indicator-chart>, (17.10.2018).

¹⁹⁵ Eurostat, "Immigration in EU Member States", **Data**, 15 December 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171215-1>, (17.10.2018).

ilişkin sorunlar ve sürecin uzaması, AB'nin ihtiyaç duyduğu göçmen profilinin yakalanamaması ve gelişen işgücü alanlarına göçmenlerin kanallara edilememesi, gelişen bu durumu daha da riskli hale getirmektedir. İşgücü piyasalarında bu gelişmeler söz konusu iken AB'nin göç yönetimi sürecinde üçüncü ülkelerle işbirliğine giderek belirlenen oranlarda sığınmacı kabul etmesi önemli bir noktadır. Anlaşmaların içinde yer alan kabul kriterleri, Birliğin ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olabilir.

II. GÖÇ POLİTİKALARININ MALİ BOYUTU

A. Göç Politikaları Kapsamında Uygulanan Fon Programları

AB, düzensiz ve yasadışı göç hareketlerine karşı sınır içinde ve dışında çeşitli önlemler almaya çalışmaktadır. Bu önlemlerin başında, sınırında yer alan üye ülkelere AB araçlarının kullanılarak yardım edilmesi, insan kaçakçılığının ve denizlerdeki ölümlerin önlenmesi, kaçak göçmen hareketlerinin engellenmesi, AB sınırlarına dayanan yüksek sayıdaki sığınmacıların koruma altına alınması ve geçici olarak barındırılması ile üçüncü ülkelerle işbirliği sağlanarak sığınmacıların hareketliliğinin durdurulması ya da geri gönderilmesi belirlenmiştir.¹⁹⁶

Bu önlemlerin alınması sürecinde AB, üye ülkelere ve üçüncü ülkelere yönelik çeşitli fon kaynakları oluşturmuştur. Bu kaynaklar AB bütçesinden oluşturulurken, üye ülkelerin milli bütçeleri de destekte bulunmuştur. Üye ülkelere yönelik uygulanan fon programları, sınır güvenliği, terörle mücadele, polis teşkilatlarının güçlendirilmesi ve operasyonlar kapsamında acil destek araçlarının güçlendirilmesini ön plana çıkarmıştır. Üçüncü ülkelere yönelik uygulanan fon programları ise, insani yardımlar, sığınmacıların üçüncü ülkelerdeki temel ihtiyaçlarının karşılanması, sınır güvenliği ile terör ve radikalizm ile mücadeleyi içermektedir. Üçüncü ülkeler için insani yardımlar ve sığınmacıların temel ihtiyaçlarının karşılanması, mali yardımların en büyük kalemlerini oluşturmaktadır.

2014-2020 yılları arasında AB tarafından, işleri faaliyetleri kapsamında ayrılan toplam bütçe 10,52 milyar Avro olarak belirlenmiştir. 8,16 milyar Avro'luk

¹⁹⁶ EC (4), ss. 2-6.

tutar, içişleri için ayrılırken, geri kalan tutar, içişleri ajanslarının finansmanı için kullanılmıştır. İGEF ve İç Güvenlik Fonu (İGF) için ayrılan 6,9 milyar Avro'luk bütçe ile güvenli bir AB'nin inşası hedeflenmiştir. Belirlenen bu hedeflere yönelik bütçe harcamalarının, doğrudan uluslararası ve sivil toplum örgütlerinin işbirliği çerçevesinde gerçekleştirilmesi planlanmıştır.¹⁹⁷

B. AB Üyelerine Yönelik Uygulanan Fon Programları

AB, artan düzensiz göç hareketlerine ve beraberinde gelişen güvenlik endişelerine karşı, Birlik sınırları içerisinde çeşitli fon programlarını uygulamaya koymuştur. Bu fon programlarının temel amacı, göç akışlarının etkin bir şekilde yönetilmesi ve Birlik ülkelerinin göç konusunda ortak hareket etmelerinin sağlanmasıdır. Ayrıca, iç güvenlik araçlarının oluşturularak üye ülkelerin güvenlik endişelerinin en aza indirilmesi amaçlanmaktadır. Birlik içerisinde uygulanan fon programları şunlardır: İGEF, İGF, Acil İnsani Destek Aracı ile Avrupa Ajansları ve Operasyonlarına Yönelik Desteklerdir.

1. İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu

İGEF Programı kapsamında 2014-2020 yılları için 3,137 milyar Avro'luk bütçe belirlenmiştir.¹⁹⁸ Ancak bu bütçede değişikliğe gidilerek miktar arttırılmıştır. 2014-2018 yılları arasında İGEF kapsamında taahhüt edilen tutar, 5,049 milyar Avro olmuştur. Ödenen miktar ise, 3,408 milyar Avro'ya ulaşmıştır. Bu fon programı, göç akışlarının etkin bir şekilde yönetimini ve AB üye ülkelerinin ortak hareket etmesini hedeflemektedir. Fon programı ile dört ana hedefe ulaşılması beklenmektedir:

- 1. İltica:** AB mevzuatının verimli ve düzgün bir şekilde uygulanmasını sağlayarak, Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi;
- 2. Yasal Göç ve Entegrasyon:** İşgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda, AB ülkelerine yasal göçün desteklenmesi ve AB üyesi olmayan vatandaşların etkin entegrasyonunun desteklenmesi;

¹⁹⁷ European Commission Migration and Home Affairs(1), "Financing", **Press Release**, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing_en, (29.10.2018).

¹⁹⁸ European Commission Migration and Home Affairs(2), "Asylum, Migration and Integration Fund", **Press Release**, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en, (29.10.2018).

3. Geri Dönüş: Geri dönüş sürecinin üzerinde durularak, düzensiz göçle mücadelede katkıda bulunan adil ve etkili geri dönüş stratejilerinin geliştirilmesi;

4. Dayanışma: Göç ve iltica akışlarından en fazla etkilenen AB ülkelerine yönelik desteğin sağlanması.¹⁹⁹

Fon programı, bu hedeflerin yanı sıra, sonraki yıllarda ortaya çıkacak ihtiyaçları karşılamak üzere de planlanmıştır. Avrupa Göç Ağı'nın (AGA) gelecekteki faaliyetleri ve gelişimi için, bu fon programından mali kaynak ayrılması kararlaştırılmıştır.

İGEF kapsamında belirlenen hedeflere ulaşılabilme adına, bütçe miktarının yaklaşık %88'inin, ortak yönetim yoluyla değerlendirilmesi planlanmıştır. Yedi yıllık program süresi boyunca, çok yıllık ulusal programların uygulanarak sivil toplumun da dâhil olduğu diğer paydaşlar ile birlikte, ortak hareket edilmesi hedeflenmektedir.²⁰⁰

Fon programı, AB'nin göç yönetimi sürecinde kısa ve orta vadeli ihtiyaçların karşılanması konusunda en önemli kaynaktır. Önceki bölümlerde ifade edilen kısa ve orta vadeli ihtiyaçlar içinde yer alan başlıklar, bu fon programı kapsamında karşılanarak, üye ülkelerin mali anlamda zorluk çekmelerinin önüne geçilmesini de hedeflemektedir.

2. İç Güvenlik Fonu

İGF'nin temel hedefi, AB'nin İç Güvenlik Stratejisi'nin uygulanmasını ve Birliğin sınırlarının yönetimini desteklemektir. Fon programı, sınır ve vize uygulamaları ile asayiş faaliyetlerini içermektedir.

İGF kapsamında uygulanan asayiş faaliyetleri, AB'de güvenliğin sağlanmasını hedeflemektedir. 2015 yılında Fransa'daki Charlie Hebdo dergisine yönelik yapılan radikal terör eyleminin ardından Avrupa'da radikal terör paniği ortaya çıkmıştır. Aynı yılın son aylarında gerçekleşen Paris saldırılarında büyük kayıpların meydana gelmesiyle AB sınırlarının cihatçı örgütlerin saldırılarına ve girişlerine karşı savunmasız olduğu kamuoyu tarafından dile getirilmiştir. Başta Fransa, Belçika, Almanya, Birleşik Krallık ve İspanya, 2015-2017 yılları arasında terör eylemleri sonucunda büyük kayıplar vermiştir. Bu durum, başta terör

¹⁹⁹ European Commission Migration and Home Affairs(2), 2018.

²⁰⁰ European Commission Migration and Home Affairs(2), 2018.

eylemlerinin önlenmesi, kaçak göç hareketliliğinin engellenmesi ile ulusal ve yerel kuruluşlarla işbirliğini zorunlu hale getirmiştir.

Tablo 13: 2014-2018 Yılları Arası İGF Kapsamında Taahhüt Edilen ve Ödenen Fon Tutarları

Yıllar	Taahhüt Edilen	Ödenen (Milyon Avro)
2014	403,26	213,59
2015	394,76	270,68
2016	647,50	397,00
2017	738,56	747,66
2018	719,99	481,23

Kaynak: European Commission, Annual Budget²⁰¹

İGF Programı'nda bilgi teknoloji sistemlerinin kurulması, güvenlik donanımlarının alınması, eğitimlerin verilmesi ve geliştirilmesi ile koordinasyonun sağlanması gibi eylemler, işbirliğinin altında yer almaktadır.

2011'de başlayan son büyük kitlesel göç hareketi, Yunanistan ve İtalya gibi Akdeniz ülkelerini etkilemiştir. AB, Yunanistan için 2014-2020 yılları için uzun dönemli finansman kapsamında, 561 milyon Avro tahsis etmiş, 153 milyon Avro'luk tutarını ödemiştir. 'Yunanistan için Acil Finansman' kapsamında, Nisan 2018 itibariyle 393 milyon Avro tahsis edilmiş ve bu tutarın 279 milyon Avro'luk miktarı ödenmiştir. Yunanistan'a ayrıca, İGF kapsamında, sınır güvenliği için 214,9 milyon Avro, İGF Polis desteği içinse 23,3 milyon Avro aktarılmıştır.²⁰²

İtalya için 2014-2020 arasındaki uzun dönemli finansman kapsamında ise 626,4 milyon Avro tahsis edilmiş, acil finansman kapsamında ise 150 milyon Avro ayrılmıştır. İtalya'ya ayrıca, İGF kapsamında, sınır güvenliği için 188,3 milyon Avro, İGF Polis desteği için de 56,6 milyon Avro tahsis edilmiştir.²⁰³

²⁰¹European Commission, "Annual Budget" Data,

http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2014, (27.06.2018). (Tablo 13'de aktarılan veriler, ilgili ilgili web sitesinde derlenmiştir).

²⁰² European Commission, "Managing Migration EU Financial Support to Greece", **Press Release**, April 2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180404-managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf, (03.09.2018).

²⁰³ European Commission, "Managing Migration EU Financial Support to Italy", **Press Release**, 06 April 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170406-managing-migration-eu-financial-support-to-italy_en.pdf.

AB’de iç ve sınır güvenliğinin sağlanması için başlatılan bu program, yakalanan ve tutuklanan kişilerin sayısında artış, 2015 yılından itibaren saldırıların yüksek olmasına rağmen ölüm oranlarında azalma sağlamıştır. APT’nin ‘2018 Yılı Terörizmin Durumu ve Eğilim Raporu’ verilerine göre, 2015’te 687, 2016’da 718 ve 2017’de ise 705 kişi, cihatçı terör örgütleriyle bağlantılı olma şüphesiyle gözaltına alınmıştır. 2017 yılında gerçekleştirilen 33 saldırının 10’unda 62 kişi yaşamını yitirirken, en yüksek can kaybını yaşayan ülke Birleşik Krallık olmuştur.²⁰⁴ 2015 ve 2016 yıllarındaki yaşamını yitiren kişi sayısı, gerçekleştirilen terör eylemlerinin niteliğine bağlı olarak daha yüksektir. 2015’te 150 kişi yaşamını yitirirken, 2016’da bu sayı 135 olmuştur. Son üç yılda saldırılar artmış olsa da, saldırıların niteliği ve istihbarattaki gelişmeler, saldırıların etkisini daha sınırlı tutmuştur. 2017 yılında, İGF için taahhüt edilen ve ödenen fon miktarının, bu gelişmeler göz önüne alındığında terörle mücadele konusunda katkı sağladığı ifade edilebilir.

3. Acil İnsani Destek Aracı

AB’nin göç yönetimi sürecinde kısa vadeli ihtiyaçların ve sorunların çözümü konusunda Acil İnsani Destek Aracı devreye girmiştir. Bu destek aracı doğrudan ulusal ve uluslararası kurumlar ile STK’lar aracılığıyla sığınmacıların ihtiyaçlarını finanse etmektedir.

AB’nin acil durum desteğinin sağlanmasına yönelik 2016/369 sayılı Yönetmelik, AB Konseyi tarafından 15 Mart 2016’da onaylanmıştır. İlk projeler, Yunanistan’daki acil ihtiyaçların karşılanması için 2016 yılında imzalanmıştır. 2018 yılında ise Yunanistan ile toplam 604,5 milyon Avro’luk sözleşme imzalanmıştır.²⁰⁵

Düzensiz göç hareketleri AB’yi, siyasal, toplumsal, güvenlik ve ekonomik konularda büyük risklerle karşı karşıya bırakmıştır. Sınır ülkelerinde göç yönetiminin yetersizliği ve ortak göç politikasının uygulanmasında üye ülkelerin farklı tutumları ortak hareket etme konusunda Birliği zor durumda bırakmıştır. AB, 2015 ve 2016 yıllarında en üst noktaya ulaşan ve Akdeniz’de büyük can kayıplarının yaşandığı

agenda-migration/20171114_managing_migration_eu_financial_support_to_italy_en.pdf, (03.09.2018).

²⁰⁴ Europol, “European Union Terrorism Situation and Trend Report,2018”, **Report**, 2018, ss. 22-23

²⁰⁵ European Commission, “Emergency Support within the EU”, **ECHO Factsheet**, (May 2018), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu_emergency_support_en.pdf, (29.10.2018).

sığınmacı hareketleri karşısında kendi kamuoyunun yanı sıra uluslararası kamuoyunun da baskısı ile karşı karşıya kalmıştır.

Artan terör saldırıları, güvenlik endişesini doğururken, kamuoyunda büyük bir panik ve korku yaratmıştır. Toplumun yaşadığı panik ve korku, Avrupa’da aşırı sağ hareketlerinin güç kazanmasına neden olmuş ve aşırı sağcı partilerin sığınmacılar ve göçmenler üzerinden siyaset yapmasına yol açmıştır. Akdeniz ülkelerinin yaşadığı ekonomik problemlerin üzerine, sığınmacıların artan baskısı, bu ülkelerdeki kamuoyunun tepkisine neden olurken, hükümetler daha fazla mali destek sağlanması için Brüksel’e baskıda bulunmuştur.

AB, göç yönetimi sürecinde 2015, 2016 ve 2017 yılları için toplam 17,7 milyar Avro’luk bir bütçe belirlemiştir. Bu bütçenin 7,4 milyar Avro’luk tutarı, AB içerisinde göç yönetimine yönelik belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesi için ayrılmıştır. 10,3 milyar Avro’luk tutar ise göç yönetimi sürecinde, AB dışındaki üçüncü ülkeler için ayrılmıştır.²⁰⁶ AB’nin üye ülkelere yönelik mali destekleri, daha çok kısa vadeli ihtiyaçların karşılanması için oluşturulmuştur.

C. Üçüncü Ükelere Yönelik Uygulanan Fon Programları

AB’nin göç yönetimi sürecinde üçüncü ülkelere yönelik uygulamış olduğu ekonomik yardım programları, üye ülkelerdeki yardım programlarından farklılıklar göstermektedir. Bu ülkelerde yaşanan siyasal, ekonomik, sosyal ve güvenlik problemleri, AB’nin sınırlarını tehdit eden düzensiz göçün kaynağını oluştururken, AB bu sorunların çözümüne yönelik fon programlarını hayata geçirmektedir. AB, fon programlarının uygulanması sürecinde sadece hükümetlerle değil, aynı zamanda o ülkelerdeki STK’lar, yerel yönetimler ve uluslararası kurumlarla da birlikte çalışmayı hedeflemektedir. Buradaki amaç, belirlenen ihtiyaçların en yüksek seviyede karşılanarak toplumsal ve siyasi diyalog ile işbirliğinin geliştirilmesidir.²⁰⁷

²⁰⁶ European Commission, “EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management”, **Factsheet**, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/budget-refugee-crisis-improving-migration-management_en.pdf, (29.10.2018).

²⁰⁷ European Commission (15), “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”, **Factsheet**, (09.09.2015), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN>, (12.11.2018), s. 3.

Birliğin bu alandaki belirlemiş olduğu çok taraflı düzeylerdeki işbirliği anlayışı, 2011 yılında açıklanan GHKKY'ye dayanmaktadır.²⁰⁸

Üçüncü ülkelere yönelik ekonomik yardım programları, kısa vadeli olmasının yanı sıra, mültecilerin o ülkede bulundukları şartlara göre orta ve uzun vadeli olarak da hazırlanıp sunulmaktadır. Güvenlik politikalarının daha esnek olduğu yardım programları çerçevesinde, mültecilerin krizin yoğun yaşandığı dönemlerde temel ihtiyaçlarının karşılanması, ilgili hükümetlerin yaşanan sorunlar karşısında desteklenmesi, mültecilerin/sığınmacıların Avrupa ülkelerine geçişlerine yönelik zorlayıcı koşulların azaltılması, Birliğin gerçekleştirdiği ve istediği kısa vadeli adımların başında gelmektedir. Orta ve uzun vadeli destekler ise, göçmenlerin o ülkede toplumsal yaşama uyum sağlamasına yardımcı olmak, hayatın birçok alanında entegrasyon sürecinin desteklenmesi, göçmenlerin kendi başına geçimini sağlamasına yöneliktir. Böylece, AB'ye geçişlerine neden olan tüm şartların ortadan kaldırılması hedeflenmektedir.

AB'nin fon programlarını uygulama sürecinde, ele aldığı iki farklı ülke profili şu şekilde ifade edilebilir:

Krizlerden direkt etkilenen ve göç veren ülkeler,

Krizlerden dolaylı etkilenen ve transit ülke pozisyonundaki ülkeler.

Bu ülkelerin sahip olduğu dinamikler farklıdır ve bu ülkelerdeki sığınmacıların/göçmenlerin ihtiyaçları da farklılık göstermektedir. Kısa, orta ve uzun vadeli ihtiyaçların karşılanması da bu ülkelerin sahip oldukları şartlara göre değişiklik gösterebilir.

AB, dünyanın birçok bölgesine mali ve ekonomik yardımlar gerçekleştirmekte, bu yardımların büyük bir bölümü, insani yardımları, bir bölümü ise ilgili ülkelerdeki altyapı, sağlık, güvenlik, adalet sistemleri gibi yapıların düzeltilmesi üzerine gerçekleşmektedir.

AB'nin özellikle son yıllarda uygulamış olduğu bazı fon programları, düzensiz göç hareketliliğinin önlenmesi için uygulanmaktadır. Bazı fon programları ise o ülkelerde istikrarın sağlanarak göçe neden olan etkenlerin ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır. AB bulunduğu konum itibarıyla, güney ve doğu komşularının, istikrarsızlığın yoğun olarak yaşandığı, krizlerden etkilendiği

²⁰⁸ European Commission (15), s.3.

coğrafyaya sahip olmasıyla birlikte, Birliğin bölgedeki sınırları, düzensiz göç hareketlerine karşı da savunmasızdır. Güney Kafkasya, Kuzey ve Orta Afrika ile Orta Doğu bu coğrafyalara örnektir. Bu bölgelerin dışında, son yıllarda Güney Amerika ülkelerinden de Avrupa kıtasına yönelik göç hareketliliği gerçekleşmektedir. Özellikle İspanyolca ve Portekizce dillerinin yoğun olarak kullanıldığı Orta Amerika ülkelerinin vatandaşları, göç için İspanya ve Portekiz'i tercih etmektedirler.

Göç ve iltica konusunda, AB düzeyinde üçüncü ülkelere yönelik finanse edilen programlar, sadece göç yönetimi süreci için değil, aynı zamanda AB kalkınma politikasının temel amacı olan yoksulluğun ortadan kaldırılmasını da hedeflemektedir. AB'nin üzerinde durduğu bu husus önemlidir. Çünkü AB, yoksulluğun bu bölgelerde hafifletilerek kendi politikalarının tutarlılığını artırmayı hedeflemektedir. Aynı zamanda bozulan çevresel faktörler ile göç arasındaki bağlantıların değerlendirilerek bu alana da ilişkin politik adımları geliştirmesi Birliğin önceliklerindendir.²⁰⁹

Sığınmacıların ve mültecilerin üçüncü ülkelerde koruma altına alınması ve ihtiyaçlarının karşılanması için üye ülkelerde olduğu gibi bu ülkelerde de bir takım iyileştirmelerin yapılması önemlidir. Menşei ve transit ülkelerde koruma kapasitelerinin artırılması ve mültecilerin temel ihtiyaçlarının karşılanması konusunda AB'nin desteklerini arttırması, Birlik ile ilgili ülkeler arasındaki dayanışmanın ve işbirliğinin bir göstergesidir.

AB'nin, göç yönetimi sürecinde uygulamış olduğu yardım programları, Katılım Öncesi Yardım Aracı (KÖYA), AB Güven Fonu (ABGF) ve Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (TMMYP) aktif olarak uygulanmakta ve belirlenen ihtiyaçlara yönelik olarak finanse ve koordine edilmektedir.

²⁰⁹ European Parliament (3), "EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration", **Study**, 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU%282015%29536469_EN.pdf, (08.11.2018), ss. 17-18.

1. Katılım Öncesi Yardım Aracı Kapsamında Batı Balkanlar ve Türkiye ile Göç Yönetimi

AB, düzensiz göç yönetimi konusunda Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar'daki aday ülkelerle işbirliğine yönelmiştir. Çünkü göç güzergâhları bu bölgelerdeki ülkeler üzerinden gelişmiştir. İnsan ve göçmen kaçakçılığı başta olmak üzere, sınır güvenliklerinin sağlanması, düzensiz göçün azaltılarak geri dönüşlerin sağlanması ve sosyal içirme ile entegrasyon çalışmaları kapsamında kapasite artırma çalışmalarının oluşturulması, bu bölgedeki ülkelerle yapılan ortak çalışma kapsamında hız kazanmıştır.²¹⁰ Göç yönetimindeki işbirliğinin yanı sıra bu bölgedeki ülkeler, AB aday ya da potansiyel aday ülkeleridir.

2007 yılında AB, aday ya da potansiyel aday ülkelere daha verimli kaynak aktarımı sağlamak amacıyla KÖYA'yı oluşturmuştur. KÖYA kapsamında sağlanan mali yardım fonlarının bir bölümü de göç yönetimi süreci için tahsis edilmiştir.

Tablo 14: KÖYA Kapsamında Ülkelere Ödenen ve/veya Ödenmesi Planlanan Hibe Miktarları

Ülkeler	Yardım Miktarı
Arnavutluk	4,5 Milyon Avro
Bosna Hersek	16,8 Milyon Avro
Karadağ	22,6 Milyon Avro
Kuzey Makedonya Cumhuriyeti	24 Milyon Avro
Kosova	7.1 Milyon Avro
Sırbistan	54 Milyon Avro
Türkiye	469 Milyon Avro

Kaynak: European Commission, Annual Budget²¹¹

²¹⁰ European Commission, “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, **Final Report**, (17.04.2018), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ece87bc7-43c4-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF, (17.11.2018), s. 5.

²¹¹ European Commission (16), “Finding to Migration-Related Activities in the Western Balkans and Turkey”, **Factsheet**, (06.10.2015), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5535_en.htm, (17.11.2018), ss. 1-2.

KÖYA, hem aday ülkeler, hem de AB için önemli bir yatırım aracı olarak görülürken, bu ülkelere göç yönetimi ile ilgili yapılan yatırımlar, başta sınır yönetimi olmak üzere kaçakçılığın önlenmesi ile mülteciler için kabul merkezlerini de kapsamaktadır. 2007-2013 dönemi için KÖYA I, 11,5 milyar Avro'luk bir bütçeye sahipken, 2014-2020 dönemi için KÖYA II, 11,7 milyar Avro'luk bütçeye ulaşmıştır. Göç yönetimi ile ilgili olarak Batı Balkanlar ve Türkiye'ye, 2007 yılından bu yana 600 milyon Avro'luk destek sağlanmıştır.²¹²

2. Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı

Türkiye, Suriye'deki iç savaşın ardından yaşanan mülteci krizinden en fazla etkilenen ülke olmasının yanı sıra, dünyada en fazla mülteciye de ev sahipliği yapan ülke konumundadır. Türkiye'de Kasım 2018 itibariyle, geçici koruma kapsamında yaşayan 3,5 milyondan fazla Suriyeli vardır.²¹³ Sığınmacıların %10'u, Türk Hükümeti'nin geçici olarak açmış olduğu kamplarda kalırken, %90'ı ise Türkiye'nin farklı bölge ve şehirlerinde yaşamaktadır.²¹⁴ Bu miktarın yanı sıra, Somali, Afganistan, Irak, İran, Gana, Fas, Uganda ve Etiyopya gibi ülkelere savaş, iç çatışma ve yoksulluk nedeniyle Türkiye'ye gelen sığınmacılar da olmuştur. Bu ülkelere gelen insanlar, Türkiye'yi Avrupa'ya geçiş için bir transit ülke görmelerinin yanı sıra, hedef ülke olarak da seçmektedirler.

Yaşanan büyük göç hareketlerinin ardından AB, KÖYA kapsamındaki fon desteklerinin yanı sıra, Türkiye'deki mültecilerin desteklenmesi için 2015 yılında TMMYP programını uygulamaya koymuştur. TMMYP programı kapsamında, toplam altı milyar Avro'luk bir finansman desteğinin sağlanması öngörülmüştür. Bu miktar, 2016-2017 ve 2018-2019 yılları için üçer milyar Avro olarak belirlenmiştir.²¹⁵ 2016-2017 dönemi için belirlenen hibenin bir milyar Avro'su AB

²¹² EC (16), s.1.

²¹³ UNHCR, "Operational Portal, Refugee Situation", **Data**, (08.11.2018), <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, (18.11.2018).

²¹⁴ European Commission (17), "First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey", **Final Report**, (2.3.2017), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf, (18.11.2018), s.3.

²¹⁵ European Commission (18), "The EU Facility for Refugees in Turkey", **Factsheet**, (November 2018), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf, (18.11.2018), s.1.

bütçesinden, iki milyar Avro'su ise üye ülkelerin ulusal bütçelerinden karşılanmıştır.²¹⁶ 2018-2019 dönemi için sağlanacak olan üç milyar Avro'luk desteğin kaynağı konusunda ise değişiklik yaşanmıştır. Avrupa Konseyi'nde varılan anlaşmanın ardından, 29 Haziran 2018 tarihinde Daimi Temsilciler Komitesi (DTK) toplantısında, iki milyar Avro'luk desteğin AB bütçesinden, bir milyar Avro'luk tutarın ise üye ülkelerin GSMH'si gözetilerek üye ülkelere karşılanması kararlaştırılmıştır.²¹⁷

TMMYP Programı'nın finansal koordinasyonu ise İnsani Yardım (İY), Avrupa Komşuluk Politikası (AKP), Kalkınma İş Birliği Aracı (KİA), KÖYA II ile İstikrar ve Barışa Katkı Aracı'nın (İBKA) finansman desteğiyle koordine edilmektedir.²¹⁸

Tablo 15: TMMYP'nin Finansal Kaynakları ve Destek Miktarları

	2016	2017	Toplam (Milyon Avro)
AB BÜTÇESİ			
<i>İnsani Yardım</i>	165	145	310
<i>İnsani Olmayan Yardım</i>			
KÖYA	55	595	650
KİA	10	10	20
İBKA	20	0	20
<i>İnsani Olmayan Yardımın Alt Toplamı</i>	85	605	690
Toplam	250	750	1.000
Üye Ülkelerin Toplam Katkısı			2.000

Kaynak: European Commission, First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey²¹⁹

²¹⁶ EC (17), s. 6.

²¹⁷ Council of Europe, "Facility for Refugees in Turkey: Member States Agree Details of Additional Funding", **Press Release**, (29.06.2018), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/pdf>, (18.11.2018).

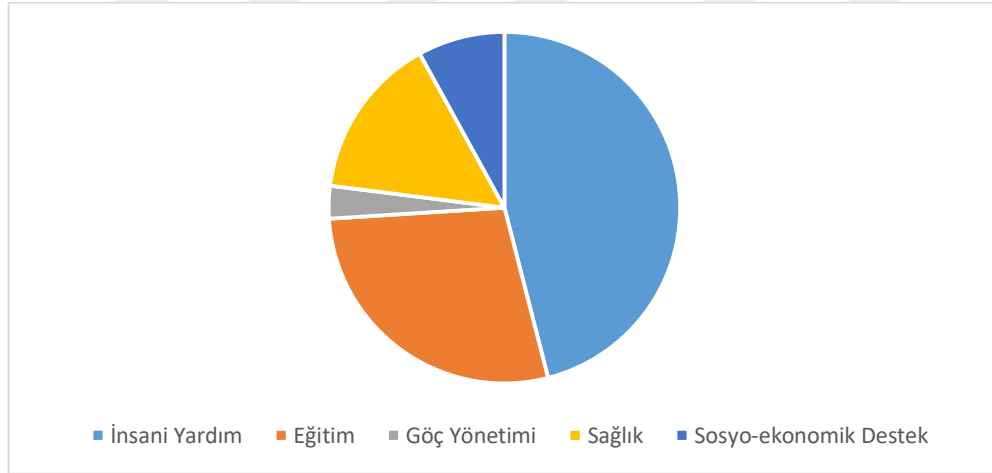
²¹⁸ EC (17), ss. 5-6.

²¹⁹ EC (17), s. 6.

TMMYP Programı kapsamında, eğitim, sağlık, göç yönetimi, insani yardım, yerel yönetim altyapı destekleri ile mültecilere yönelik sosyoekonomik desteklerin sağlanması amaçlanmıştır. 2016-2017 yılları için verilecek fon desteği için 72 proje hayata geçirilerek bu tutar taahhüt edilmiştir ve sözleşmeleri imzalanmıştır. Bu fon tutarından 1,94 milyar Avro'luk harcama yapılmıştır. Kalan miktarın 2021 yılı ortalarına kadar projeler için tesis edilmesi kararlaştırılmıştır. 2018-2019 dönemi için belirlenen üç milyar Avro'nun dışında 450 milyon Avro'luk bir destek de Türkiye'ye taahhüt edilmiştir.²²⁰

Mali yardımlar, mültecilerin hem acil ihtiyaçlarının karşılanması hem de Türkiye'deki entegrasyon süreçlerinin desteklenmesi için hizmete sunulmuştur. Bu kapsamda, Acil Sosyal Güvenlik Ağı (ASGA) ile 1,3 milyon kişinin acil ihtiyaçları karşılanmıştır. 266 binden fazla okula devam eden çocuk ve aileleri, Şartlı Nakit Transferi Eğitim Programı (ŞNTEP) aracılığıyla maddi destek almıştır. 18 bin hamile kadın, doğum öncesi ve sonrası bakım hizmetlerinden yararlanmıştır.²²¹

Şekil 7: Öncelik Alanlarına Göre Fonların Dağılımı (%)



Kaynak: European Commission, The EU Facility for Refugees in Turkey²²²

Suriye'den Türkiye'ye gelen sığınmacıların büyük bir çoğunluğu çocuk ve gençlerden oluştuğu için AB desteği altında onların eğitim, sağlık ve sosyoekonomik anlamda desteklenmesine de önem verilmektedir. Bu kapsamda, 500 bin Suriyeli

²²⁰ EC (18), s.1.

²²¹ EC (18), s.2.

²²² EC (17), s.3.

mülteci çocuk, eğitime başlamıştır. 312 bin çocuğun 23 ilde Türkçe dil desteği alması için 5,500 Türkçe öğretmeni istihdam edilmiştir. 125'i kalıcı, 50'si prefabrik olmak üzere, toplam 175 ilkokulun inşasına başlanmıştır. Bu kapsamda yaklaşık 45 bin öğrenci sürekli eğitimden faydalanmaktadır. 32 binden fazla çocuk da okul taşıma hizmetlerinden yararlanmıştır.²²³

Eğitimin yanı sıra mülteciler sağlık hizmetlerinden de yararlanmaktadır. Bu kapsamda, 760 binden fazla kişiye temel sağlık danışmanlığı sağlanmıştır. 217 binden fazla bebek aşılanmıştır. 12 adet göçmen sağlık merkezi açılarak, 813 kişi istihdam edilmiştir.²²⁴

Türkiye'deki mülteciler için uygulanan bu fon programı, AB'nin sınırlarını tehdit eden düzensiz göç hareketlerini engelleyen bir araç olarak da ifade edilebilir. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarından Ege Denizi üzerinden gelişen yoğun göçler karşısında AB yetkilileri yeterli önlemleri alamamıştır. Bu sorunun çözümü için AB, Türkiye ile işbirliği yapmıştır. Ekonomik yardımların öncesinde 1 Ekim 2014 yılında kabul edilen, AB'ye Türkiye üzerinden giren kaçakların geri gönderilmesini öngören GKA, 1 Haziran 2016 yılında yürürlüğe girmiştir ve altı milyar Avro'luk bu maddi destek, işbirliğinin bir parçası olmuştur. Anlaşma sonrasında, 27 Şubat-8 Haziran 2016 tarihleri arasında Türkiye'den Yunan Adaları'na 5.303 kişi kaçak göç gerçekleştirirken, bu sayı günlük 52 kişi olarak ifade edilmektedir. Bir önceki yılın aynı tarihleri arasında bu sayı toplam 40 bin kişi olarak gerçekleşmiş, günlük 1.700 kişi olarak hesaplanmıştır.²²⁵

Anlaşma, AB'nin Suriye krizi sonrasında göç politikalarını dışsallaştırması konusunda önemli bir adım olmuştur. Sağlanan mali yardımların göçmenlerin kısa, orta ve uzun vadeli ihtiyaçlarının karşılanması konusunda da etkili olduğu söylenebilir. TMMYP kapsamında, Türkiye'nin farklı bölgelerinde 186 proje sürdürülmektedir. Bu projeler, merkezi, bölgesel ve yerel olmak üzere gerçekleştirilmektedir. Merkezi projeler ve fon kaynakları, Sağlık Bakanlığı ile Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Yerel ve bölgesel projeler ise UGÖ,

²²³ EC (17), s.3.

²²⁴ EC (17), s.3.

²²⁵ European Commission, "Sixth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement", **Final Report**, (13.06.2017), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170613_6th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, (25.11.2018), s. 3.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Dünya Bankası ile Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), Dünya Gıda Programı (DGP), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (BMÇYF), Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) gibi BM organları tarafından sürdürülmektedir.²²⁶

3. Avrupa Birliği Güven Fonu

AB, 2014 yılından bu yana farklı dinamiklere sahip ülkeler ve bölgeler için bütçesi dışında bir fon programı oluşturmuştur. ABGF'yi oluşturan başlıklar şunlardır:

Kolombiya için AB Güven Fonu,
Afrika için Güven Fonu,
Suriye Krizi için Güven Fonu (SKGF) ve
Orta Afrika Cumhuriyeti için Güven Fonu (OACGF).²²⁷

Kolombiya için AB Güven Fonu, Kolombiya Devrimci Silahlı Kuvvetleri ile barış görüşmeleri için oluşturulmuştur. Afrika için Güven Fonu, Afrika'daki yerinden edilmiş kişiler için ve düzensiz göçün temel nedenlerini ele almak için hazırlanmıştır. SKGF, Suriye krizine yanıt olarak hazırlanırken, OACGF ise, Orta Afrika Cumhuriyeti için hazırlanmıştır. Bu fon kaynaklarının temelinde, o ülkelere ya da bölgelerde yaşanan siyasal ve güvenlik krizleri, iç çatışma, savaş ve doğal afetler gibi nedenler vardır. Belirlenen ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçların karşılanması için AB'nin yaklaşımları farklıdır.

²²⁶ European Commission, "The EU Facility for Refugees in Turkey", **Web Site**, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en, (18.11.2018).

²²⁷ European Parliament (4), "Oversight and Management of the EU Trust Funds", **Report**, (14.05.2018), <https://www.ceps.eu/system/files/EUTrustFundsForEP.pdf>, (25.11.2018), s. 7.

Tablo 16: AB Güven Fonu’nun Özellikleri ve Ekonomik Dağılımı

Araç	Kolombiya İçin AB Güven Fonu	Afrika’da İstikrar için Güven Fonu	SKGF	OACGF
Hedef	Barış Görüşmelerini Desteklemek	AB-Afrika Arasındaki Valetta Zirvesi Hedeflerini Desteklemek	Suriye’de Devam Eden Çatışmalar İçin	Orta Afrika Cumhuriyeti’nd e Devam Eden Çatışmalar İçin
Tür	Acil Sonrası/Ekstra AB Bütçesi	Ekstra AB Bütçesi ve Avrupa Kalkınma Fonu	Acil/Ekstra AB Bütçesi	Ekstra AB Bütçesi ve Avrupa Kalkınma Fonu
Coğrafi Kapsam	Tek Ülke Kolombiya	Bölgesel (Kuzey Afrika, Afrika Boynuzu, Sahel/Çad Gölü	Bölgesel (Suriye, Irak, Batı Balkanlar, Ürdün ve Lübnan)	Tek Ülke - Orta Afrika Cumhuriyeti
Hibe Edilen Miktar (Milyon €)	95	3.189	1.410	146 (84 Milyon Avro 2016 Sonunda Alındı)
Harcana n Miktar (Milyon €)	19.98 İmzalandı	488.3 (İmzalanan Tutar: 1.319)	468.3 (İmzalanan Tutar: 871,6)	İmzalanan Tutar: 70,9
Yıl	2016	2015	2014	2014

Kaynak: European Parliament, Oversight and Management of the EU Trust Funds²²⁸²²⁸ European Parliament (4), s.24.

ABGF kapsamında yapılan yardımlar, sektörel bağlamda farklılıklar göstermektedir. Sağlık, eğitim, teknik destek, sosyo-ekonomik destek, gıda güvenliği, toplumsal cinsiyet sorunlarıyla mücadele, kentsel düzenlemeler, temel sosyal hizmetler, çevre koruma, insani yardım ve göç yönetimidir. Sosyo-ekonomik destekler yoğun olarak, mülteci akınından etkilenen bölgelerdeki yerel halkın desteklenmesi için harcanmaktadır. Bu bölgelerde uygulanan projelerin ortakları, TMMYP programında olduğu gibi ulusal ve uluslararası organizasyonlardan oluşmaktadır. Projelerde, akademinin yanı sıra özel sektör kuruluşları da yer almaktadır.²²⁹

Üçüncü ülkelere yönelik uygulanan yardım programlarının ‘geri kabul’ ve ‘koşullu kabul’ etrafında şekillenmesi, yardım programlarının uygulandığı ülkelerde, ihtiyaçların gerçekten karşılandığı sorunsalını ve temel haklar konusunda soru işaretleri yaratmaktadır. Yardım mekanizmalarının sürdürülebilirliği, değişen ihtiyaçlara cevap verebilirliği ve ilgili hükümetlerce adil bir şekilde dağıtılması konusunda soru işaretlerinin oluşması doğal bir durumdur.

Uluslararası kurumların organizasyon desteğiyle de yürütülen projelerin nihai olarak ilgili ülkelerde ‘sürdürülebilir kalkınma’ hedefiyle yola çıkması, bu ülkelerde yaşanan krizler ve olası ani değişimler sonucu gerçekçi görünmemektedir. İhtiyaçların birçoğu kısa vadede ortaya çıkmakta ilgili ülkelerde yaşayan sığınmacıların, mültecilerin ve yerel halkın hayatlarını sürdürmeleri açısından yetersiz kalmaktadır

Yardım mekanizmalarının ilgili ülkelerin kalkınması konusunda etkili olduğu bir senaryoda, o ülkelerdeki insanların Avrupa’ya göç etmesi konusunda isteklerini ortadan kaldıracabilecek yeterli bir neden olarak ifade etmek sağlıklı olmayabilir.

GKA’ların hukuki bağlayıcılığı, düzensiz göç hareketlerinin önlenmesi konusunda, üçüncü ülkelere karşı AB’nin elini güçlendiren önemli bir etkidir. Ülkeler ve AB arasında siyasi gerilimlerin arttığı dönemlerde de bu durum geçerlidir. Türkiye ile AB arasında yaşanan siyasal krizler, siyasiler tarafından GKA’ya uyulmayacağına dair söylemlerin ortaya çıkmasına neden olsa da bugün, GKA’ya iki taraf da uymaya devam etmektedir. Türkiye, kendisine taahhüt edilen mali yardımları almayı sürdürmektedir.

²²⁹ European Parliament (4), ss.66-67.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

İnsanlık tarihi kadar eski ve yüzyıllar içerisinde çeşitli formlarda gerçekleşen göç, insanları, toplumları ve devletleri etkileme konusunda büyük bir güce sahiptir. Göç, gerçekleştirilme amacı ve özellikleri bakımından çeşitli bilim dallarının konusu olarak, farklı bilim dalları altında yeniden tanımlanmış ve üzerinde farklı teoriler oluşturulmuştur.

Göç hareketleri, yapısı bakımından, birçok nedeni içinde barındırarak özellikle devletlerin bu nedenler karşısında önleyici ya da teşvik edici politikalarını oluşturmaya zemin hazırlar. Bu politikaların geliştirilmesi sürecinde en önemli etkenler, ülkelerin kamuoyu, ekonomik çıkarlar, hükümetlerin siyasal bekası ve güvenlik endişeleridir. Özellikle, göçmenler için çekici olan ülkeler, bu hususları dikkate alarak göç yönetimi konusunda farklı politik uygulamaları gerçekleştirmektedirler ve göç yönetiminde geleneksel hale gelen hukuki bir zemin de oluşturmaktadırlar.

Bu çalışmanın birinci bölümünde, göçün tarihsel gelişimi, dinamikleri ve farklı disiplinlerin göçü ele alışı incelenmiştir. Tarihsel ve toplumsal gelişmelere paralel olarak, göçün niteliksel değişimi ve dünyada yaşanan örnek göç hareketlerinin çeşitli politik yaklaşımlarıyla şekillendirildiği ortaya konmuştur.

Göçün tarihsel gelişimine paralel olarak, 18'inci yüzyıldan 21'inci yüzyıla kadar, ekonomik zenginliğin belirli ülkelerde ve bölgelerde birikmesiyle, göç rotaları zengin ülkelere ve kıtalara yönelmiştir. Bu durum, Wallerstein'in Merkez-Çevre ve Dünya Sistemi Modeli'nde de ifade ettiği gibi, kapitalist dünya sistemi içerisinde üretim sürecine az katılan ya da katılamayan çevre ülkelerini doğurmuştur. Günümüzde de ekonomik ve toplumsal refah açısından bu model işlerliğini korumaktadır. Bu kapsamda, yüksek gelire sahip ülkeler, göçmenlerin yarısından fazlasına ev sahipliği yapmaktadırlar. BM verilerine göre, 2000 yılında yüksek gelire sahip ülkelerdeki göçmen sayısı 100 milyon iken, 2017 yılında bu sayı yaklaşık 165 milyona, orta gelire sahip ülkelerde bu sayı ise 81 milyona ulaşmıştır. Düşük gelire sahip ülkelerdeki mülteci sayısında yedi yıllık süreçte bir artış olsa da diğer ülkelerle kıyaslandığında bu oran düşmektedir. 2000 yılında düşük gelirli ülkelerdeki göçmen sayısı yaklaşık sekiz milyon iken, bu rakam 2017 yılında 11 milyona ulaşmıştır.

Bu bölümde elde edilen veriler ışığında, toplumsal ve ekonomik adaletsizliğin devam edeceği, uluslararası göç hareketliliği gelişmiş ülkelere doğru gelişeceği görülmektedir. Asya ve Güney Amerika'daki yoksulluk, iç çatışmalar, siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar; Afrika'daki ağır iklim koşulları, açlık, yoksulluk ve kıtlık, Avrupa ve Kuzey Amerika'ya doğru insanları göç yapmaya zorlayacaktır.

İkinci bölümde, AB'nin entegrasyon sürecine paralel olarak, ortak göç politikasının tarihsel süreçteki gelişimi ile göç yönetiminin hukuki ve siyasal boyutu ele alınmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası süreç ve 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi, AB'nin göç yönetimine yönelik yaklaşımlarında büyük farklılıkları da beraberinde getirmiştir. Savaş, ekonomik alanda insan gücü ihtiyacını doğururken, Petrol Krizi ise, hammadde eksikliğinden kaynaklanan sanayi alanındaki daralmanın sonucunda göçün kısıtlanmasına yönelik tedbirlerin alınmasına yol açmıştır. 1972 yılındaki verilere göre, sanayi alanında toplam petrol tüketimi 589 milyon ton olurken, bu oran tüm enerji kaynakları içerisinde %61,4'e denk gelmektedir. 1970'li yıllara kadar, göçmen işçilere kapılarını açan Batı Avrupa ülkeleri, bu işçilerin toplumsal varlığını bir kenara bırakarak ve işçilere karşı 'misafir' yaklaşımı sergilemiştir. Ancak ilerleyen yıllarda, aile birleşimleriyle Avrupa'ya yönelik göçün hızlanması da önemli bir gelişme olmuştur. Böylece Avrupa, salt işçi göçü değil, aynı zamanda ekonomilerinin üretime direkte katkı sağlamayan gruplarını ve diğer toplumsal alanlarını da barındıran göç hareketlerine tanıklık etmiştir.

Petrol Krizi sonrası, 1990'lı yıllara kadar Birlik seviyesinde ortak göç politikasının varlığı söz konusu değildir. Hükümetler arası işbirliği gerçekleştirilerek, göç hareketleri kısıtlanmaya çalışılmıştır. AB, güvenlik ekseninde bir işbirliği alanı oluşturarak, özellikle terörizm, insan ve uyuşturucu kaçakçılığı ile organize suçlara karşı sınır güvenliğini ön plana koyan bir anlayış çerçevesinde birlikte hareket etmiştir.

1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması ve kabul edilen ortak sınır politikasının ardından, gelişen Dublin Konvansiyonu ile Maastricht ve Amsterdam antlaşmaları, Birliğin göç politikası konusunda iç ve sınır güvenliğini ön plana çıkardığını ortaya koymuştur.

1990'lı yıllar, düzensiz göçe karşı Birlik içerisinde işbirliği ve ortak hareket etme anlayışının yanında, AB'nin üçüncü ülkelerle işbirliği sürecine yöneldiği bir

dönem olmuştur. Düzensiz göçün kontrol edilmesi ve Birlik sınırlarının korunması adına benimsenen politik anlayış, ‘dışsallaştırma’ politikasıyla ifade edilmektedir. AB, bu politik adım ile düzensiz göçü engelleme ve sınırlarını koruma konusunda başarılı olmuştur. Göç yönetiminin yanı sıra, dışsallaştırma politikası, AB’nin üçüncü ülkeler nezdinde küresel bir güç olması konusunda da destekler sağlamıştır. AB’nin sahip olduğu ekonomik ve politik araçlar, üçüncü ülkelere karşı göç yönetiminde avantajlı olmasını sağlamıştır. Birlik, ülkelerin sahip olduğu politik ve coğrafi konumları itibariyle dışsallaştırma sürecinde farklı yaklaşımlar sergilemiştir. Ülkelere göre farklı işbirliği ya da mali yardım programları, ülkelerin göç yönetimi sürecinde ihtiyaçlarına cevap vermiştir.

Dışsallaştırma politikası, AB’nin göç yönetimi sürecinde ekonomik ve toplumsal maliyetler açısından Birliğin çıkarlarına destek sağlayan ve Avrupa kamuoyu nezdinde tepkileri en aza indiren önemli bir politik adımdır. Dışsallaştırma politikasının bir parçası olarak GKA’nın 17 ülke ile imzalanması ve uygulanması, düzensiz göçe karşı Birliğin bu politika kapsamında başarılı olduğunu göstermektedir. Bu politik yaklaşım, içerisinde sadece ekonomik beklentileri barındırmamaktadır, aynı zamanda güvenlik politikalarına da hizmet etmektedir. Dışsallaştırma politikasının başarılı bir şekilde devam etmesi ve ülkelerle işbirliğinin sürdürülebilir hale getirilmesi için AB’nin üçüncü ülkelerin değişen ihtiyaçlarına cevap vermesi ve uzun vadeli işbirliğini sürdürmesi önemlidir. Üçüncü ülkelerdeki yaşanan veya yaşanabilecek krizler, o ülkelerde var olan mevcut sığınmacıların ve mültecilerin yeniden AB’ye yönelmesine zemin hazırlayabilir ve daha büyük insanî krizlerle karşı karşıya bırakabilir. Bu açıdan, dışsallaştırma politikasının bir aracı olan insani yardım mekanizmalarının ve geri kabul anlaşmalarının, ilgili ülkede kalacak sığınmacıların ihtiyaçlarına uzun vadede cevap vermesi ve entegrasyon sürecine katkıda bulunması önemli bir husustur.

Bu çalışmanın son bölümünde ise, AB’nin göç politikalarına yönelik mali ve ekonomik boyutu; bütçe, GSYH, milli gelir oranlarındaki değişimler ile istihdam oranlarındaki gelişmeler çerçevesinde ele alınmıştır. Göç politikalarının ekonomik ve mali boyutunu ele alma konusunda tüm AB üye ülkeleri için genel geçer sonuçları açıklamak zordur. Sığınmacıların ve mültecilerin sahip olduğu çeşitlilik, yerli

nüfustan farklılıkları; ülkelerin sahip oldukları vergi ve harcama sistemlerindeki çeşitlilikler, bu zorluğu ortaya koyan nedenlerdir.

Göç politikalarına yönelik ekonomik etkiler, kısa, orta ve uzun vadeli ihtiyaçlar çerçevesinde şekillenmekte ve makroekonomik çerçevede bütçe ve harcama oranlarını yansıtmaktadır. Kısa vadeli harcamalar, o ülkedeki harcama oranlarını arttırarak iç piyasanın canlanması konusunda destekler sağlamaktadır. Orta ve uzun vadeli harcamalar ise, stratejik olarak ülkelerin istihdam ve üretim sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu üç farklı süreç, sığınmacıların bulundukları ülkedeki ihtiyaçlarına ve entegrasyon sürecine göre değişmektedir. Birliğin mültecilere yönelik gerçekleştirdiği kısa vadeli harcamalar, üye ülkelerinin yıllık bazda GSYH'lerine etkide bulunmuştur. Kısa süreli ihtiyaçların giderilmesi konusunda yapılan harcamalar, bazı üye devletlerin harcama potansiyellerine katkıda bulunurken, kısa vadeli olumlu etkiler, kamu harcamalarından kaynaklanmaktadır. Nihai olarak uzun vadeli entegrasyon süreci, ülkelerin ekonomilerine büyük katkılar sağlamaktadır.

AB göç yönetimi sürecinde Birlik bütçesi, önemli bir araç olmuştur. Göç yönetimi konusunda, ortak ihtiyaçların karşılanması için AB bütçesinden oluşturulan fon mekanizmaları, hayata geçirilmiştir. AB, 2014-2020 yılları arasında 'göç ve güvenlik' politikalarına yönelik toplam 3,93 milyar Avro belirlemiştir. Bu miktarın yaklaşık üçte birinin AB sınır dışı faaliyetleri için ayrılması da göç yönetiminde Birliğin dışsallaştırma politikasına bağlı kaldığını açıkça göstermektedir.

AB, göçün bir parçası olan istihdam konusunda bir takım dezavantajlar ve tehditler yaşamaktadır. AB, yaşlanan nüfusu ekseninde çalışma çağındaki nüfusun azalması nedeniyle iktisadi bir riskle karşı karşıyadır. 2013-2020 yılları arasında çalışma çağındaki nüfusunun 7,5 milyon civarına düşmesi beklenirken, AB'nin göç almadığı bir senaryoda, çalışma çağındaki nüfusunda 11,7 milyonluk bir kayıp yaşanması beklenmektedir. Bu durum özellikle, Almanya, İtalya ve Polonya gibi sanayi alanında öne çıkan ülkelerde 2020 yılına kadar 1,5 milyonluk çalışma çağındaki nüfusun kaybedilmesi anlamına gelmektedir. AB, istihdam politikalarını ve işgücü profilini belirlerken, karşılaşmış olduğu bu tehdidi de çözmek zorundadır.

Kısa, orta ve uzun vadeli göç harcamaları, ülkelerin milli gelir oranlarına az da olsa etkide bulunmuştur. Özellikle 2015 ve 2016 yıllarında sığınmacı

başvurularının yoğun olduğu dönemde, kısa vadeli harcamalar artmıştır. Bu artıştan en fazla etkilenen, mülteci girişlerini en fazla yaşayan ülkeler olmuştur.

Dışsallaştırma politikalarının önemli araçlarından biri olan üçüncü ülkelere yönelik mali yardım programları, geniş bir coğrafya üzerinde, ihtiyaçlara göre çeşitlendirilmiştir. Ülkelerin eğitim, sağlık, barınma, beslenme ve güvenlik gibi konularda ihtiyaçlarına yönelik programlar geliştirilmiştir. AB, üyelerine yönelik gerçekleştirdiği fon programlarını, ‘güvenlik’ ihtiyaçlarını da içerecek şekilde kısa, orta ve uzun vadeli çerçevede oluşturmuştur. İGEF, İGF, Acil İnsani Destek Aracı ile Avrupa Ajansları ve Operasyonlarına Yönelik Destekler, mali yardım araçlarıdır.

Avrupa, sahip olduğu yüksek refah seviyesi ve toplumsal gelişmişlik düzeyi ile düzenli ve düzensiz göç hareketlerinin hedefi olmaya devam edecektir. Ancak, Avrupa’da klasik siyasi anlayıştan çok toplumsal muhalefetin farklı boyutlarda yaşandığı ülkelerde, göçmenlere ve mültecilere yönelik yaklaşımlar negatif yönde gelişmeyi sürdürmektedir. Mülteci sorununun en yoğun yaşandığı 2015 ve 2016 yıllarında, Avrupa’daki siyasal partiler, seçim propagandalarını göçmen karşıtlığı üzerinden gerçekleştirmiştir. Bu gelişmeler, son zamanlarda yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar sonucu, göçmenlere karşı tepkileri de beraberinde getirmiştir.

AB kamuoyunun çoksesliliği ve AB kurumları üzerinde baskı unsuru olması, AB’yi göç politikalarını düzenlerken ‘güvenlik’ boyutunu daha fazla düşünmeye zorlamıştır. Terör saldırılarının Avrupa’nın önemli anakentlerinde gerçekleşmesi, radikal grupların Avrupa’ya geçmeye çalışması, mülteci ve göçmen kabulü konusunda üye ülkeleri daha dikkatli olmaya zorlamıştır.

AB, dış etkilerden korunmak adına küresel stratejilerini, güvenlik ve bölgesel istikrar düzeni üzerine kurgulamıştır.²³⁰ Güvenlik stratejisi, sadece Birlik sınırları içerisinde değil, aynı zamanda göç hareketlerini tetikleme potansiyeline sahip çevre ülkeler için de belirlenmiştir. Birlik, küresel stratejisini iç eylemleri de içine alacak şekilde; birliğin güvenliği, devlet ve toplumsal güvenlik, kriz ve çatışmalara bütünsel yaklaşım, bölgesel güçlerle iş birliği, 21’inci yüzyıl için küresel yönetim başlıkları üzerinden temellendirmiştir.²³¹

²³⁰ European Union (1), “Priorities of the EU Global Strategy”, **Web Site**, <https://europa.eu/globalstrategy/en/priorities-eu-global-strategy>, (15.12.2018).

²³¹ European Union (1).

AB'nin sınırları dışında güveni ve istikrarı inşa etmek adına 2014-2020 yılları arasında belirlemiş olduğu 94,5 milyar Avro'luk bütçe oranının, 2021-2027 yılları arasında 123 milyar Avro'ya çıkarılması önerilmektedir. Bu oran, önceki döneme kıyasla %30 oranında bir artışın gerçekleşeceğini göstermektedir.²³²

AB, küresel hedefler konusunda kullandığı enstrümanları revize etmektedir. Dış eylemleri için önerdiği yeni araçları 300 milyon Avro'luk 'Nükleer Güvenlik için Avrupa Aracı', 89,2 milyon Avro'luk 'Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İş Birliği Aracı', 14,5 milyar Avro'luk 'KÖYA', 11 milyar Avro tutarında 'insani yardım aracı', üç milyar Avro'luk 'Ortak Dış ve Güvenlik' bütçesi ile 500 milyon Avro'luk Grönland dâhil olmak üzere denizaşırı ülkeler ve bölgeler ile işbirliğini sunmuştur. Buna ek olarak, AB bütçesi dışında Komisyon'un desteğiyle 10,5 milyar Avro değerinde bir 'Avrupa Barış Aracı'nın tesis edilmesi önerilmektedir.²³³

Bütçe tutarlarının da aktarıldığı bu dış eylem başlıkları, gelecek yedi yılda AB'nin başta nükleer güvenlik ve ortak dış ve güvenlik eylemleri olmak üzere güvenlik politikalarına öncelik vereceğini göstermektedir. Bu planların yanı sıra, önceki dönemlerde de uygulanan 'göç politikalarının dışsallaştırılması' amacının, bu bütçe planı dâhilinde devam edeceği de ortaya çıkmaktadır.

2021-2027 yılları arasında, AB'nin üçüncü ülkelere yönelik belirlediği insani yardım desteklerinde de artış görünmektedir. Başta Ortadoğu olmak üzere, Asya, Afrika ve Güney Amerika'daki ülkelere ve bölgelere yönelik insani yardım programlarının bütçesi arttırılmıştır. 2014-2020 yılları için belirlenen 8,5 milyar Avro'luk tutar, 2021-2027 yılları için 11 milyar Avro'ya çıkarılmıştır.²³⁴

Son yıllarda, büyük sığınmacı krizi sonrası üye ülke hükümetlerinin yaklaşımları göstermiştir ki, ortak bir göç politikasının uygulanması ve mekanizmaların harekete geçirilmesi AB kurumları için daha zor olmuştur. Bu açıdan Birlik, göç yönetimi konusunda üçüncü ülkelerle işbirliği anlayışını sürdürme gayretindedir. Bu kapsamda, Türkiye ile imzalanan GKA ve bu anlaşmanın getirmiş olduğu hukuki ve siyasi sonuçlar ile sığınmacı sayısındaki büyük düşüş, AB için

²³² European Commission (19), "Questions and Answers: The EU Budget for External Action", **Fact Sheet**, (14.06.2018), http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4124_en.htm, (16.12.2018), s. 1.

²³³ EC (19), s.1.

²³⁴ European Commission, "EU Budget for the Future", **Fact Sheet**, (14.06.2018), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-humanitarian-aid_en.pdf, (16.12.2018).

önemli bir kazanç olmuştur. AB'nin diğer komşuları ile kıyaslandığında, Türkiye'nin güvenlik ve siyasal ve ekonomik açıdan daha istikrarlı olması ve karşılıklı işbirliği konusunda iki tarafın da olumlu yaklaşımlar sergilemesi, bu anlaşmanın sağlıklı bir zeminde sürdürülmesi konusunda önemli bir husustur. Ayrıca uygulanan fon programı, Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki üçüncü ülke vatandaşlarının ülkeye orta ve uzun vadede entegrasyon sürecine katkı sunmaya devam etmesi hedeflenmektedir. Dışsallaştırma politikası kapsamında, mali ve politik yardım araçları göç konusunda üçüncü ülkelere karşı AB'nin elini güçlendiren önemli bir araçtır. Hâlihazırda, dünyanın en büyük mali yardım sağlayıcısı olan AB, yardım mekanizmalarının arka planında göç yönetimini de sürdürmektedir.



KAYNAKÇA

Abadan Unat, Nermin. **Bitmeyen Göç/Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 2006.

AFP/Reuters Agencies, “Germany Suspends ‘Dublin Rules’ for Syrians”, **Deutsche Welle News**, 25.08.2015, <http://www.dw.com/en/germany-suspends-dublin-rules-for-syrians/a-18671698>, (28.03.2018).

Aiyar, Shekhar and Others. “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, **IMF Staff Discussion Note**, January 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>, (10.06.2018).

Aksoy, Zeynep. “Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:20, 2012, s.296.

American Immigration Council, “How the United States Immigration System Works?”, **Fact Sheet**, 12.08.2016, <https://americanimmigrationcouncil.org/research/how-united-states-immigration-system-works>, (25.04.2018).

Arı, Tayyar. **Uluslararası İlişkiler Teorileri**, MKM Yayıncılık, Bursa, 2013.

Aydın, Ayşegül. “Avrupa Birliği’nin Uluslararası Göç Politikaları Bağlamında Almanya ve Almanya’daki Mülteciler”, **Pamukkale Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi**, Cilt:2, Sayı: 14, 2017, ss. 538-551.

Batır, Kerem. “Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, ss. 585-604.

Bijak, Jakub, Marek Kupizewski ve Anna Kicingier. "International Scenarios for 27 European Countries, 2002-2052", **Central European Forum for Migration Research**, Cilt: 4, 2004, s.8.

Bijak, Jakub. "Forecasting International Migration: Selected Theories, Models and Methods", **Central European Forum for Migration Research**, 2006, s. 7.

Bodlos, Anita and Carolina Plescia, "The 2017 Austrian Snap Election: A Shift Rightward", **West European Politics**, Ed. Klaus H. Goetz, Anand Menon and Wolfgang C. Müller, United Kingdom, 2018, s. 1358.

Brettell, Caroline B. and James F. Hollifield. **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, 3rd Edition, Routledge, New York, 2015.

Bunyan, Tony. "Trevi, Europol and the European State", **In Statewatching the new Europe**, London, 26.03.2018, <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

Bush, Jeb, McLarty III, Thomas F. and Alden, Edward. "U.S. Immigration Policy", **Council on Foreign Relations**, 30.07.2009, https://www.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Immigration_TFR63.pdf, (25.04.2018).

Buzan, Barry and Lene Hansen. **The Evolution of International Security Studies**, Cambridge University Press, New York, 2009.

Castles, Stephen, Haas, Hein de and Miller, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World**, Palgrave Macmillan, New York, 2014.

Coleman, Nils. **European Readmission Theory: Third Country Interests and Refugee Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, Lieden-Boston, 2009.

Commission of The European Communities, “Integrating Migration Issues in the European Union’s Relations with Third Countries”, **Final Report**, (3.12.2002), <http://www.statewatch.org/semidoc/assets/files/commission/COM-2002-703.pdf>, (06.03.2018).

Council of Europe, “Facility for Refugees in Turkey: Member States Agree Details of Additional Funding”, **Press Release**, 29.06.2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/pdf>, (18.11.2018).

Çağlayan, Savaş. “Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi”, **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 17, 2006, ss. 67-91.

Çelik, Fatih. “İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı ile Analizi, **Erciyes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Sayı:27, 2006, ss. 149-170.

Dullien, Sebastien. “Paying the Price: The Cost of Europe’s Refugee Crisis”, **Policy Brief**, April 2016, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_168_PAYING_THE_PRICE_-_THE_COST_OF_EUROPES_REFUGEE_CRISIS.pdf, (10.06.2018).

Elmas, Fatma Yılmaz. **Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi**, (Yayınlanmış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016.

European Commission Migration and Home Affairs, “Asylum, Migration and Integration Fund (İGEF)”, **Press Release**, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en, (29.10.2018).

European Commission Migration and Home Affairs, “Financing”, **Press Release**, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing_en, (29.10.2018).

European Commission, “Gross National Income-Based Own Resource”, **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/national-contributions_en, (02.06.2019).

European Commission, “2018 Communication on EU Enlargement Policy”, **Final Report**, 17.04.2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ece87bc7-43c4-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF, (17.11.2018).

European Commission, “A European Agenda on Migration”, **Fact Sheet**, 13.05.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, (16.06.2018).

European Commission, “A European Partnership for Integration Offering Opportunities for Refugees to Integrate into the European Labour Market”, **Agreement**, 20.12.2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf, (02.06.2018).

European Commission, “Action Plan on the Integration of Third Country Nationals”, **Fact Sheet**, 07.06.2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf, (03.06.2018).

European Commission, “Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action”, **Factsheet**, (09.09.2015), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN>, (12.11.2018).

European Commission, “An Economic Take on the Refugee Crisis”, **Institutional Paper 033**, July 2016, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip033_en_2.pdf, (22.06.2018).

European Commission, “Annual Budget” **Data**, http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm?year=2014, (27.06.2018).

European Commission, “Budget”, **Publication**, 30.10.2014, https://europa.eu/european-union/file/1088/download_en?token=AvThyJAT, (26.06.2018).

European Commission, “Delivering on Migration”, **Presentation**, 08.10.2016, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2-years-on-migration_en.pdf, (14.06.2018).

European Commission, “Emergency Support within the EU”, **ECHO Factsheet**, May 2018, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/eu_emergency_support_en.pdf, (29.10.2018).

European Commission, “EU Annual Budget Lifecycle: Figures”, Web Data, http://ec.europa.eu/budget/graphs/annual_life_cycle.html, (03.06.2019).

European Commission, “EU Budget 2014”, **Financial Report**, 2015, http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/lib/financial_report_2014_en.pdf, (25.06.2018).

European Commission, “EU Budget for the Future”, **Fact Sheet**, 14.06.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-humanitarian-aid_en.pdf, (16.12.2018).

European Commission, “EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management”, **Factsheet**, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/budget-refugee-crisis-improving-migration-management_en.pdf, (29.10.2018).

European Commission, “Eurobarometer – Immigration of People from Outside the EU”, **Web Data**, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index-.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279>, (15.06.2018).

European Commission, “European Web Site on Integration – Migrant Integration Information and Good Practices”, **Web Site**, 13.07.2017, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, (03.06.2018).

European Commission, “Eurostat - Unemployment Rates, Seasonally Adjusted, April 2018”, **Web Data**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics, 11.06.2018.

European Commission, “Eurostat- Asylum Applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017”, **Web Data**, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (27.05.2018).

European Commission, “Finding to Migration-Related Activities in the Western Balkans and Turkey”, **Factsheet**, 06.10.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5535_en.htm, (17.11.2018).

European Commission, “First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey”, **Final Report**, 2.3.2017, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/170302_facility_for_refugees_in_turkey_first_annual_report.pdf, (18.11.2018).

European Commission, “Managing Migration EU Financial Support to Greece”, **Press Release**, April 2018, <https://ec.europa.eu/home->

affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180404-managing-migration-eu-financial-support-to-greece_en.pdf, (03.09.2018).

European Commission, “Managing Migration EU Financial Support to Italy”, **Press Release**, 06.04.2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/policies/europeanagendamigration/20171114_managing_migration_eu_financial_support_to_italy_en.pdf, (03.09.2018).

European Commission, “Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, **Final Report**, 14.03.2018, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/com_2018_250_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v10_p1_969116.pdf, (10.06.2018).

European Commission, “Questions and Answers: The EU Budget for External Action”, **Fact Sheet**, 14.06.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4124_en.htm, (16.12.2018).

European Commission, “Sixth Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement”, **Final Report**, (13.06.2017), https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/170613_6th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf, (25.11.2018).

European Commission, “The EU Facility for Refugees in Turkey”, **Factsheet**, November 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf, (18.11.2018).

European Commission, “The EU Facility for Refugees in Turkey”, **Web Site**, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/migration_en, (18.11.2018).

European Commission, “The European Union Budget at a Glance”, **Brochure**, 2010, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dce7e99d-6ae2-498f-85de-f6add7738d96>, (02.06.2019).

European Commission, “The Global Approach to Migration and Mobility”, **Final Report**, (18.11.2011), https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_from_the_commission_1.pdf, (30.04.2018).

European Commission, “Traditional Own Resources”, **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/duties-and-levies_en, (02.06.2019).

European Commission, “Value Added Tax-Based Own Resource”, **Web Site**, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/revenue/own-resources/value-added-tax_en, (02.06.2019).

European Commission, Education and Training Monitor 2016-Country Analysis, **Publication Office of the European Union**, Luxembourg, 2016.

European Commission, Migration and Home Affairs, “Integration in the Labour Market”, **Website**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/integration-labour-market_en, (14.10.2018).

European Commission, Migration Home and Affairs, “Return and Readmission”, **Web Data**, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, (02.05.2018).

European Communities, “Convention – Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities”, **Official Journal of the European Communities**,

19.08.1997, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN) , (28.03.2018).

European Council, “2003/86/EC and 22 September 2003 Council Directive on the Right to Family Reunification”, 3.10.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>, (25.03.2018).

European Council, “Council Decision of 26 May 2014 on the System of Own Resources of the European Union”, **Agreement**, (07.06.2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>, (02.06.2019).

European Council, “Presidency Conclusions Seville European Council” **Press Release**, (22.07.2002), europa.eu/rapid/press-release_DOC-02-13_en.pdf, (10.04.2018).

European Council, “Tampere European Council 15 and 16 October 1999”, **Presidency Conclusions**, (16.10.1999), http://www.europarl.europa.eu/s-ummits/tam_en.htm#intro (04.04.2018).

European Council, Council of the European Union. “Bratislava Declaration and Roadmap”, **Web Site**, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>, (25.11.2017).

European Parliament, “Asylum, Migration and Integration Fund (ĪGEF), **Briefing**, March 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI\(2015\)551316_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551316/EPRS_BRI(2015)551316_EN.pdf), (28.06.2018).

European Parliament, “Economic Challenges and Prospects of the Refugee Influx”, **Briefing**, December 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572809/EPRS_BRI\(2015\)572809_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572809/EPRS_BRI(2015)572809_EN.pdf), (25.08.2018).

European Parliament, “EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration”, **Study**, 2015, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes-/STUD/2015/536469/IPOL_STU%282015%29536469_EN.pdf, (08.11.2018).

European Parliament, “EU Readmission Agreements, Facilitating the Return of Irregular Migrants”, **Briefing**, (April 2015), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI\(2015\)_554212_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554212/EPRS_BRI(2015)_554212_EN.pdf), (02.05.2018).

European Parliament, “Oversight and Management of the EU Trust Funds”, **Report**, (14.05.2018), <https://www.ceps.eu/system/files/EUTrustFundsForEP.pdf>, (25.11.2018).

European Parliament, “Police Cooperation”, **Fact Sheets**, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_4.2.7.pdf, (25.03.2018).

European Parliament, “The Maastricht and Amsterdam Treaties”, **Fact Sheets on European Union**, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf, (21.04.2018).

European Parliament-Directorate-General for Internal Policies of the Union. “Overview on the Use of EU Funds for Migration Policies”, **In-Depth Analysis**, 31.08.2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA\(2016\)572682_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA(2016)572682_EN.pdf), (15.06.2018).

European Union the Council. “Terms of Reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration; preparation of Action Plans for the Most Important Countries of Origin and Transit of Asylum Seekers and Migrants”, **Fact Sheet on European Union**, 13.01.1999, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5264-1999-INIT/en/pdf>, (04.04.2018)

European Union, “Priorities of the EU Global Strategy”, **Web Site**, <https://europa.eu/globalstrategy/en/priorities-eu-global-strategy>, (15.12.2018).

Europol, “European Union Terrorism Situation and Trend Report,2018”, **Report**, 2018.

Eurostat, “Immigration by Citizenship, 2016, **Data**, 12.04.2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=File:Immigration_by_citizenship,_2016_.png, (03.06.2018).

Eurostat, “Immigration in EU Member States”, **Data**, 15 December 2017, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171215-1>, (17.10.2018).

Guiraudon, Virginie. “European Integration and Migration Policy: The Implications of Vertical Policy-Making”, **European Community Studies Association Meeting**, 1999, ss. 2-48.

Güllüþınar, Fuat. “Göç Olgusunun Ekonomi-Politiği ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 4, 2012, ss. 53-85.

Hagen-Zanker, Jessica. “Why do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature”, **Maastricht Graduate School of Governance**, Working Paper Series, 2008, s. 5.

Hansen, Randall. “Migration to Europe Since 1945: Its History and Its Lessons”, **The Political Quarterly**, Cilt:74, Sayı:1, 2003, ss. 25-38.

Hatton, Timothy J. and Williamson, Jeffrey G. **The Age of Mass Migration: Causes and Economic Impact**, Oxford University Press, New York, 1998.

Huysmans, Jeff. “The European Union and the Securitization of Migration”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt:38, Sayı:5, 2000, ss. 751-777.

IMF, “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, IMF Staff Discussion, January 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>, (18.10.2018).

IOM, “Valuing Migration: Costs, Benefits, Opportunities and Challenges”, **Fact Sheet**, 15.10.2004, https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MCINF276.pdf, (14.06.2018).

İltica ve Göç Mevzuatı. **Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi**, Şubat 2005, http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf. (28.03.2018).

Kayam, H. Cevahir. “Lozan Barış Antlaşması’na Göre Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Konunun TBMM’de Görüşülmesi”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 27, 1993, ss. 581-608.

Koçak, Orhan ve R. Demet Gündüz. “Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:7, Sayı:12, 2016, ss. 66-91.

Koçak, Yüksel ve Elvan Terzi. “Türkiye’de Göç Olgusu, Göç Edenlerin Kentlere Olan Etkileri ve Çözüm Önerileri”, **Kafkas Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı: 3, 2012, ss. 163-184.

Kumpikaite, Vilmante and Ineta, Zickute. “Snergy of Migration Theories: Theoretical Insights”, **Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics**, Cilt:23, Sayı:4, 2012, ss. 387-394.

Lopez-Ramirez, Adriana and Sanchez-Soto, Gabriela. "Migration in the Americas", **International Handbook of Migration and Population Distribution**, Ed. Michael J. White, Springer, Texas, 2016, ss. 389-418.

Mandacı, Nazif ve Gökay Özerim. "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", **Uluslararası İlişkiler**, Cilt: 10, Sayı: 39, 2013 ss. 105-130.

Martiniello, Marco. "The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?", **Cambridge University Publications**, Ed. Craig Parson ve Timothy M. Smeeding, Oxford, 2009, ss. 298-326.

McCarthy, Tom, "Trump's Border Wall: US Military is as Unlikely to Pay for it as Mexico" **News**, 31.03.2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/mar/30/trump-border-wall-military-budget>, (24.04.2018).

Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, "2017 Annual Report to Parliament on Immigration", **Report**, 2017, <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2017.pdf>, (28.04.2018).

Mol, Christof Van and Helga de Valk, "Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective", **Integration Processes and Policies in Europe**, Ed. Blanca Garcés-Mascareñas and Rinus Penninx, Switzerland, 2016, s. 37.

Moravcsik, Andrew. "The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy", **Journal of European Public Policy**, Cilt:12, Sayı:2, 2005, ss. 349-365.

Mudde, Cas. "The Relationship Between Immigration and Nativism in Europe and North America", **Migration Policy Institute**, 2012, ss. 1-43.

Nickell, Stephen. “Immigration: Trends and Macroeconomic Implications”, **Globalisation, Labour Markets and International Adjustment**, Ed. Dubravko Mihaljek, Bank for International Settlements, Switzerland, 2009, ss. 51-63.

O’Reilley, Karen. **International Migration and Social Theory**, Loughborough University Institutional Repository, United Kingdom, 2012.

OECD and European Commission, “Matching Economic Migration with Labour Market Needs in Europe”, **Policy Brief**, September 2014, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12628>, (14.10.2018).

OECD Data, Foreign-born Employment, <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-employment.htm#indicator-chart>, (17.10.2018).

OECD, “Migration Policy Debates”, **Report**, 13.01.2017, <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>, (03.06.2018).

OECD. “International Migration Outlook 2013”, **The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries**, 2013, ss. 125-189.

Official Journal of the European Union, “Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, **Agreement Sheet**, 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>, (02.06.2018).

Özerim, Mehmet Gökay. **Avrupa’da Uluslararası Emekli Göçü ve Yeni Bir Varış Ülkesi Olarak Türkiye: Muğla-Dalyan Örneği**, Dokuz Eylül Üniversitesi, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi), İzmir, 2008.

Pas, Brigitte van de, “Parliamentary elections in the Netherlands 2017 - Statistics and Facts”, **Press**, (23.08.2018), <https://www.statista.com/topics/3337/parliamentary-elections-in-the-netherlands-2017/> (26.07.2019).

Perruchoud, Richard ve Jillyanne Redpath–Cross (Ed.), **Göç Terimleri Sözlüğü** (İkinci Baskı), Uluslararası Göç Örgütü Yayınları, 2. Baskı, Cenevre, 2013.

Petracou, E. V., Xepapadeas, A. and Yannacopoulos, A. N. “Climate Change and Environmentally Induced Migration Across Regions: Cooperative and Non-Cooperative Solutions”, **Homo Oeconomicus**, Cilt: 34, Sayı:2-3, 2017, ss. 137-164.

Poddar, Shubham. “European Migration Crisis: Financial Burden or Economic Opportunity”, **Social Impact Research Experience (SIRE)**, 2016, ss. 1-26.

Prytkova, Yulia Igorevna. “Foreign Experience of Regulation of Migration Processes by the Example of the Migration Policy of Canada”, **European Research Studies Journal**, Cilt: 20, Sayı: 3A, 2017, ss. 134-142.

Regulation of European Parliament and of the Council, “EC 1717/2006, Establishing an Instrument for Stability”, **Presidency Conclusions**, (14.12.2006), <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/22e9b0e6-4645-4919-bed4-7d0dc105c818/language-en>, (11.04.2018).

Roig, Annabelle and Thomas Huddleston. “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, Cilt:9, 2007, ss. 363-387.

Seilonen, Josi. “Fortress Europe – A Brief History of the European Migration and Asylum Policy”, **University of Helsinki**, 2016, ss. 1-105.

Siebold, Angela. “Open Borders as an Act of Solidarity Among Peoples, Between States or with Migrants: Changing Applications of Solidarity within the Schengen Process”, **European Review of History: Revue européenne d'histoire**, Routledge, England, 2017, ss. (991-1006).

Sjaastad, Larry A. “The Costs and Returns of Human Migration”, **Journal of Political Economy**, Cilt: 70, Sayı: 5, 1962, ss. 80-93.

Spring, Amy, Tolnay, Stewart E. and Crowder Kyle. “Moving for Opportunities? Changing Patterns of Migration in North America”, **International Handbook of Migration and Population Distribution**, Ed. Michael J. White, Springer, Texas, 2016, ss. 421-448.

Stalker, Peter. **Workers without Frontiers**, Lynne Rienner Publisher, London, 2000.

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, “Türkiye- AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları”, (16.12.2013), https://ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasma_si_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf. (10.04.2018).

T.C. Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişine Dair Antlaşma”, **Antlaşma Metni**, (2011), <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (02.05.2018).

The European Community, “Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the Readmission of Persons Residing Without Authorisation”, **Official Journal of the European Union**, (24.01.2004), [http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0124\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0124(01)&from=EN), (01.05.2018).

The Federal Returning Officer, “2017 Bundestag Election: Final Result”, **Press**, (12.10.2017), https://www.bundeswahlleiter.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestag_swahl2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html, (26.07.2019).

The World Bank Data, GDP Per Capita, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=EU&start=2011>, (21.10.2018).

The World Bank. **Shaping The Future - A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa**, Washington, 2009.

Tonini, Alberto. "The EEC Commission and European Energy Policy: A Historical Appraisal, (Ed. Bardazzi), **Springer International Publishing**, 2016.

Torpey, John. "Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate 'Means of Movement'", **American Sociological Association**, Cilt:16, Sayı:3, 1998, ss. 239-259.

Triandafyllidou, Anna. "Multi-levelling and Externalizing Migration and Asylum: Lessons from the Southern European Islands", **Island Studies Journal**, Cilt: 9, Sayı: 1, ss. 7-22.

UNHCR – The UN Refugee Agency, "Population Statics", http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly, (03.06.2018).

UNHCR, "Operational Portal, Refugee Situation", **Data**, 08.11.2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, (18.11.2018).

UNHCR, "Population Statistics, Asylum Seekers Montly Data", **The UN Refugee Agency**, http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers_monthly (28.05.2018).

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Horn of Africa – Humanitarian Outlook January/June 2018", **Report**, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ROSEA_180129_HoA_Humanitarian_Outlook%28Jan-June2018%29.pdf , (21.04.2018).

United Nations, “International Migration Report 2017”, **Report**, 18.12.2017, <https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>, 04.05.2018.

United Nations, “Paris Agreement”, **International Agreement Paper**, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf , (21.04.2018).

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “International Migration Stock: The 2017 Revision”, **Data**, December 2017, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>, 04.05.2018.

United States Census Bureau, “U.S. and World Population Clock”, **Web Site Data**, <https://www.census.gov/popclock/>, 25.04.2018.

Weinar, Agnieszka. “EU Cooperation Challenges in External Migration Policy – EU-USA Immigration Systems”, **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, 2011, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17756>, (07.05.2018).

Wimalaratana, Wijitapure. “International Migration and Migration Theories”, **Social Affairs: A Journal for the Social Sciences**, Cilt:1, Sayı: 5, 2016, ss. 13-32.

Yıldız, Ayselin Gözde. **The European Union’s Immigration Policy – Managing Migration in Turkey and Morocco**, Palgrave Macmillan, London, 2016.