



T. C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

**ONUNCU 2014  
KALKINMA  
PLANI 2018**

**G Ö Ç**

**ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU**

**2023**





T. C.  
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU 2014  
KALKINMA 2014  
PLANI 2018

G Ö Ç

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2014

ISBN 978-605-4667-57-4

YAYIN NO: KB: 2858 - ÖİK: 712

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

## ÖNSÖZ

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin olduğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanıdır.

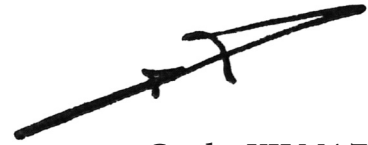
Ülkemizde kalkınma planlarının hazırlık aşamasında yürütülen Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları çerçevesinde 50 yılı aşkın katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kesimi temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği özel ihtisas komisyonu çalışmaları, 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarında da çok önemli bir işlevi ifa etmiştir.

5 Haziran 2012 tarihinde 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde makroekonomik, sektörel, bölgesel ve tematik konularda 20'si çalışma grubu olmak üzere toplam 66 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma gündemini ilgilendiren temel konularda oluşturulan Komisyonlarda toplam 3.038 katılımcı görev yapmıştır.

Bakanlığımızın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, Onuncu Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunmuş ve plan metnine girdi sağlamıştır. Komisyon çalışmaları sonucunda kamuoyuna arz edilen raporlar kurumsal, sektörel ve bölgesel planlar ile çeşitli alt ölçekli planlar, politikalar, akademik çalışmalar ve araştırmalar için kaynak dokümanlar olma niteliğini haizdir.

Plan hazırlık çalışmaları sürecinde oluşturulan katılımcı mekanizmalar yoluyla komisyon üyelerinin toplumumuzun faydasına sundukları tecrübe ve bilgi birikimlerinin ülkemizin kalkınma sürecine ciddi katkılar sağlayacağına olan inancım tamdır.

Bakanlığım adına komisyon çalışmalarında emeği geçen herkese şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu raporları ile bu raporların sunduğu perspektifle hazırlanan Onuncu Kalkınma Planının ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.



**Cevdet YILMAZ**  
Kalkınma Bakanı



# İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	iii
İÇİNDEKİLER .....	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR.....	ix
KOMİSYON ÜYELERİ.....	xi
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	xiii
<b>1. GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
<b>2. MEVCUT DURUM ANALİZİ .....</b>	<b>3</b>
2.1. Dünyada (Ülkeler ve Uluslararası Kuruluşlar) Genel Durum .....	3
2.2. Dünyadan ve Ülkemizden Başarılı Uygulama Örnekleri .....	5
2.3. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler .....	8
2.3.1. Yurtdışına Göç.....	8
2.3.1.1. 1961-1974 Dönemi: Başlangıç Yılları-Avrupa’ya Göç .....	8
2.3.1.2. 1975-1980 Dönemi: Krizle Başlayan Yeni Dönem.....	9
2.3.1.3. Yeni Türk İşgücü Göçü: 1990-2000’li Yıllar .....	10
2.4. Türkiye’ye Yönelik Göç .....	11
2.4.1. Düzenli Göç .....	11
2.4.2. Düzensiz Göç .....	14
2.4.3. Türkiye’ye Yönelen Uluslararası Korumaya İhtiyaç Duyan Nüfus Hareketleri: Mülteci ve Sığınmacı Göçü .....	17
2.5. İç Göç .....	26
2.5.1. Türkiye’deki İç Göç Hareketlerinin Genel Yapısı .....	26
2.6. 9. Plan Döneminin Değerlendirilmesi .....	28
2.7. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler, Sorunlar, Darboğazlar .....	29
2.8. İlişkili Temel Alanlarındaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması....	32
2.9. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler.....	34
2.9.1. Göç Alanında Türkiye’nin imzalayıp, onayladığı Uluslararası Sözleşmeler ve Ülkemiz Tarafından Onay Tarihleri .....	35
<b>3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ.....</b>	<b>37</b>
3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri .....	37
3.2. Türkiye’deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları .....	40

<b>4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ .....</b>	<b>41</b>
4.1. Planda Yer Alabilecek Temel Tespitler .....	41
4.2. Uzun Vadeli Hedefler (2023 Vizyonu) .....	44
4.2.1. Yurtdışında Yaşayan Türk Kökenliler (YYTK) .....	44
4.2.2. Türkiye'ye Yönelen Göç .....	46
4.2.3. İç Göç .....	48
4.3. Onuncu Plan (2018 Yılı) Hedefleri .....	49
4.4. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar .....	49
4.4.1. Yurtdışında Yaşayan Türkler .....	49
4.4.2. Türkiye'ye Göç .....	50
4.4.3. İç Göç .....	51
4.4.4. İnsan Ticareti .....	51
4.5. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Eylemler ve Uygulama Stratejileri .....	51
4.5.1. Mevzuat Düzenlemeleri .....	51
4.5.1.1. Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları .....	51
4.5.1.2. Türkiye'ye Göç .....	51
4.6. Kurumsal Düzenlemeler .....	52
4.6.1. Yurtdışında Yaşayan Türkler .....	52
4.6.2. Türkiye'ye Göç .....	53
4.7. Önemli Projeler .....	53
<b>5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>56</b>
5.1. Temel Amaç, Politika ve Eylemlerin Dönüşüm Alanlarına Göre Tasnifi .....	58
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>61</b>

## TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2000-2011 Döneminde Türkiye'ye Yönelen Düzenli Göç Hareketleri .....	12
Tablo 2: 1995-2011 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz (Yasadışı) Göçmen Sayıları .....	15
Tablo 3: 1995-2008 Dönemi ve 2008 Yılı için Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç Akımlarının Kaynak Ülkeleri: İlk 10 Ülkenin Sıralaması .....	16
Tablo 4: 1981-2005 Döneminde Türkiye'den Yurtdışına Mülteci ve Sığınmacı Göçü ....	22
Tablo 5: 1997-2011 Döneminde Türkiye'ye Yapılan Sığınma Başvuruları.....	23





## KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ADNKS	: Adrese Dayalı Kayıt Sistemi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
IOM	: International Organisation for Migration-Uluslararası Göç Örgütü
İŞ-KUR	: Türkiye İş Kurumu
OECD	: Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı
RİP	: Resmi İstatistik Programı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNHCR	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
YTB	: Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
YYTK	: Yurtdışında Yaşayan Türkiye Kökenliler
ZBK	: Zonguldak, Bartın, Karabük Projesi



## KOMİSYON ÜYELERİ

(Başkan, Raportör ve Koordinatör hariç adına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.)

BAŞKAN

Yrd. Doç. Dr. Can ÜNVER

RAPORTÖR

Doç. Dr. Ali BERKER

KOORDİNATÖRLER

Dr. Sunay Ferai KEÇECİ

Gökhan GÜDER

Murat ALTINSOY

Türkiye İşveren Sendikası Konfederasyonu  
(TİSK)

Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma Bakanlığı

## ÜYELER

Abdullah ANIK

Abdullah ÖZBEK

Dr. Abdurrahman B. AYDEMİR

Adnan ÖZDEMİR

Prof. Dr. Ahmet İÇDUYGU

Atilla TOROS

Prof. Dr. Ayhan KAYA

Arkın EKEN

Aydoğan ASAR

Ayşe BİLGİN

Bahattin ÖZGER

Berlan Pars ALAN

Bülent ÇETİN

Yrd. Doç. Dr. Can ÜNVER

Demet ÖZ

Dilek YILMAZ

Göktan GÖRMEZÖZ

Gül Emine YURDAKUL

İbrahim Vurgun KAVLAK

İlyas ERDEM

İsmail DEMİRYÜREK

Kamil ATEŞ

Mehmet Ali KÜÇÜKÇAVUŞ

İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı

Sabancı Üniversitesi

İçişleri Bakanlığı

Koç Üniversitesi

İçişleri Bakanlığı

İstanbul Bilgi Üniversitesi

Jandarma Genel Komutanlığı

İçişleri Bakanlığı

İnsan Hakları Derneği

Milli Eğitim Bakanlığı

Dışişleri Bakanlığı

T.C. Merkez Bankası

Türkiye İşveren Sendikası Konfederasyonu  
(TİSK)

İçişleri Bakanlığı/Sahil Güvenlik  
Komutanlığı

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)

Avrupa Birliği Bakanlığı

Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma  
Derneği

Göç Edenler Sosyal Yardımlaşma ve  
Kültür Derneği

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar  
Başkanlığı

Ankara Büyükşehir Belediyesi

Aile ve Sosyal Politikalar Genel Müdürlüğü

Mehmet ÇELİK  
Metin KAYBAKİ  
Nail ALKAN

Nejat TEKİNER

Nurcan ÖNDER  
Yrd. Doç. Dr. Muharrem ES  
Doç. Dr. M. Murat ERDOĞAN  
Prof. Dr. Murat GÜVENÇ  
Nilüfer ATMACA  
Oğuzhan DEMİR  
Ömer Lütfi AYHAN  
Ömer ATALAR  
Özlem ÖZMEN  
Yrd. Doç. Dr. Özlen ÇELEBİ  
Senem YAŞLI  
Serdar GÜNDOĞAN

Yrd. Doç. Dr. Serkan GÜZEL  
Sevil ŞENSES  
Sevim SALİHOĞLU  
Taner KILIÇ

Tayfun SARGIN  
Yusuf YILDIRIM

İstanbul Büyükşehir Belediyesi  
İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı  
Türk-Alman Dayanışma ve Entegrasyon  
Derneği  
Türk-Alman Dayanışma ve Entegrasyon  
Derneği  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı  
Yalova Üniversitesi  
Hacettepe Üniversitesi  
Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK)  
Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)  
Polis Akademisi Başkanlığı  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı  
Mazlum-Der  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı  
Hacettepe Üniversitesi  
İçişleri Bakanlığı  
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar  
Başkanlığı  
Pamukkale Üniversitesi  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı  
İnsan Hakları Derneği  
Mültecilerle Dayanışma Derneği  
(Mülteci-Der)  
İçişleri Bakanlığı/Sahil Güvenlik Komutanlığı  
Kimse Yok mu Derneği

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Türkiye göç alan, göç veren ve transit bir ülkedir, dolayısıyla ülkemizde göç akımlarının hemen her türü yaşanmaktadır. Bu nedenle göç konusu Türkiye'nin öncelikli alanlarından biri olarak tanımlanmaktadır. 2030'lu yıllarla birlikte demografik piramidin tersine dönmesi, diğer bir deyişle yaşlı nüfusun, genç nüfusa oranla çok daha fazla artacak olması ve hali hazırda net göç oranının artı değerlerde seyretmesi gibi nedenlerden ötürü Türkiye ivedilikle insan haklarını ön plana alan, ulusal çıkarların yanı sıra gelişmekte olan ülkelerin insangücünün korunabilmesi için küresel adaleti de gözeten göç ve uyum politikalarına ihtiyaç duymaktadır.

İltica ve göç ile ilgili çalışmalar Avrupa Birliği'ne (AB) uyum sürecinde 2003 yılından sonra büyük ivme kazanmış olup, AB uyum çalışmaları kapsamında ilgili tüm Bakanlık, Kurum, Kuruluşlar ile Uluslararası Kuruluşlar ve Sivil Toplum Örgütleriyle birlikte bir İltica ve Göç Eylem Planı oluşturulmuştur. İltica ve Göç Eylem Planı, AB'ne katılım müzakereleri süresince, Türkiye'nin iltica, göç, yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB müktesebatı ve sistemleri ile uyumlu hale getirilmesi için uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konulması gereken yasal düzenlemeleri, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken yatırım projelerini ve alınması gereken tedbirleri içermektedir.

Türkiye'de göçe ilişkin temel veri kaynakları nüfus sayımı ve idari kayıtlardır. İdari kayıtlar sınır istatistikleri, ikamet izni kayıtları, mülteci ve sığınmacı kayıtları ve vatandaşlık kayıtlarını kapsar. Söz konusu çalışma gerçekleştirilirken sağlıklı durum değerlendirmesi yapılabilecek ve projeksiyonlara temel oluşturacak güvenilir ve geçerli veri sistemimizin sınırlı olması temel engel olarak karşılaşılmıştır.

Göç Özel İhtisas Komisyonuna katılan kamu görevlileri, akademisyen, yerel yönetim ve sivil toplum temsilcileri tarafından Türkiye'ye göç eden gruplar ve kişiler sınıflandırılmış, bu gruplara ilişkin durum tespiti yapılmış ve geleceğe ilişkin bir takım politika önerilerinde bulunulmuştur. Buna göre dört farklı ana grubun olduğu tespit edilmiştir: 1. Uluslararası Korumaya İhtiyaç Duyanlar 2. Düzenli Göçmenler 3. Düzensiz Göçmenler 4. İç Göç

Diğer taraftan, ülkemizin son yıllarda büyük aşama kaydettiği düzensiz göçün bir ürünü olarak değerlendirilen insan ticareti ile mücadele konusunda da değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Göç olgusu yukarıda belirtilen değerlendirmeye göre sırasıyla ele alınırsa, birinci grupta yer alan uluslararası korumaya ihtiyaç duyanlar "mülteci" ve "sığınmacılardan" oluşmaktadır. Ülkemizdeki mültecilerin çoğunluğu ülkelerinde rejim sorunu yaşanan başta Irak (%40), İran, Afganistan ve Somali'den gelerek sığınma talebinde bulunmaktadır. Mültecilerin en büyük sorunları her ülkede olduğu gibi sağlık, barınma ve eğitimidir. Ülkemizde mülteci hukuku alanındaki boşluk da önemsenmelidir. Uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin gereksinimleri konusunda ilgili tüm ulusal ve yerel ölçekteki kamu kuruluşları ve kamuoyunda farkındalığın artırılmasına ilişkin eğitim çalışmaları önem taşımaktadır.

Göç mevzuat ve idari/fiziki kapasite eksikliği, çözüm bekleyen sorunlardaki kayda değer artış, AB'ye uyum süreci, iyi yönetilen göç politikasının ülkemize katacağı ekonomik ve siyasi güç, ülkemizin kapsamlı göç ve iltica politikası ve mevzuatı ile kurumsal yapı oluşturma çalışmalarını zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede Göç Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarını sürdürürken bu alanda önemli bir yasal boşluğu dolduracak olan İçişleri Bakanlığının hazırlamış olduğu 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 10.04.2013 tarihinde onaylanarak 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun amacı; yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulamasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.

İkinci grupta yer alanlar, yasal yollarla ülkeye giriş yapan çalışma ve/veya ikamet iznine sahip olan kişilerdir. Bu kişiler, eğitim amacıyla ülkeye giriş yapan öğrenciler, çalışma amacıyla ülkeye giriş yapanlar, Avrupa ülkelerinde yaşayan ve daha sonra ülkeye dönüş yapan Türk vatandaşları, emekliler, nitelikli göçmenler ve aile birleşimi yoluyla gelen yabancılar olarak tanımlanabilir.

Batılı ülkelerin de son yıllarda iştahını kabartan nitelikli insangücünü çekebilmek için ABD, Kanada ve Avustralya gibi geleneksel göçmen alan ülkelerin uzun yıllardır bu konuya ilgi gösterdikleri bilinmektedir. Yurtdışında yaşayan nitelikli vatandaşlarımızın ülkemize geri dönüşlerini sağlayabilmek için Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB), Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) ve benzeri kurumların bu alanlarda önemli çalışmaları olup, bu tür çalışmaların yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Türkiye aynı zamanda göç veren bir ülkedir. Yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sayısı 6 milyon civarındadır. Bunların 5 milyonu Avrupa'da, 3 milyonu ise Almanya'da yaşamaktadır. Türkiye ve buldukları ülkede yerleşik konuma gelen yurtdışında yaşayan Türk vatandaşları eskisinden çok farklı bir konuma sahiptir. Bu nedenle onlardan beklenen artık döviz değil, kendilerini geliştirmeleri ve ülkemize siyasi, mali konularda destek sağlamalarıdır.

Türkiye bir göçler ülkesi olmasına karşın, iç göçlerin sergilendiği tarihsel süreklilik ve mekânsal özellikleri konusunda önemli bir araştırma ve veri yetersizlikleri bulunmaktadır.

Göçmen kaçakçılığından farklı, ancak yine de düzensiz göçün bir ürünü olarak değerlendirilebilecek insan ticareti; organ ticareti, zorla çalıştırma, çocuk işçiliği gibi değişik yollarla ülkeye kendi istek ve beklentileri dışında zorla mobilize edilen grubu oluşturmaktadır. Türkiye'nin son 2000'li yıllardan bu yana büyük bir başarıyla sürdürdüğü insan ticareti ile mücadele çabalarında kamu kuruluşları ve toplumun bilinç düzeyinin artırılması büyük önem taşımaktadır.

# 1. GİRİŞ

Göç, temelde, ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitmesi olarak tanımlanabilir. Teknik olarak, göç hareketinin yönüne göre “iç göç” ve “dış göç” şeklinde genel bir ayırım vardır. Bu başlıkların alt başlıkları ise bir hayli fazladır, hatta düzenin getirdiklerine göre bu alt başlıklar günden güne çoğaltılabilir. Örneğin köyden kente veya kentten köye göç, “iç göç” başlığı altında incelenebilecek ayrı birer göç hareketleridir.

Cumhuriyetin kurulmasından bugüne kadar geçen süreçte, ülkemizde hem iç göç hem de dış göç hareketleri sıkça yaşanmaktadır. Türkiye’de, 1950’li yıllarda başlayan kırdan kente göç, günümüzde de devam etmektedir. Sanayinin gelişmesi, ulaşımın ve iletişimin kolaylaşması ülkemizde iç göçü hızlandıran etkenlerdendir.

Türkiye göç alan, göç veren ve transit ülkedir, dolayısıyla ülkemizde göç akımlarının her türü yer almaktadır. Göç alanında sağlıklı durum değerlendirmesi yapabilecek ve projeksiyonlara temel oluşturacak güvenilir, geçerli veri sistemimizin olmaması sektörel olarak bütünü etkileyen en temel sorundur. Bu nedenle söz konusu akımlara katılan nüfus grubunun sosyo-ekonomik ve kültürel profilinin tam anlamıyla ortaya konulmasında güçlük çekilmektedir. Hâlihazırda 2000 Genel Nüfus Sayımı Sonuçları en detaylı kaynak olarak kullanılmaktadır. 2007 yılında Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi’nin kurulması ile Türkiye’de yaşayan yabancılara ilişkin kısıtlı tablolar yıllık olarak üretilmeye başlanmıştır. Resmi istatistiklerin üretimine ve yayımına ilişkin temel ilkeler ile standartları belirlemek, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan alanlarda güncel, güvenilir, zamanlı, şeffaf ve tarafsız veri üretilmesini sağlamak amacıyla 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu’na dayanılarak beşer yıllık dönemler için hazırlanan Resmi İstatistik Programı (RİP) kapsamında oluşturulan ve ilgili kurumlardan temsilcilerin aktif katılımıyla gerçekleştirilen çalışma grubu toplantılarıyla tam, güvenilir, düzenli, karşılaştırılabilir ve uluslararası standartlara uygun istatistiklerin üretilmesi amacıyla veri kaynaklarının geliştirilmesi ve mevcut kayıtların istatistiklere dönüştürülmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye’ye göç eden dört farklı ana grubun olduğu tespit edilmiştir: 1. Uluslararası korumaya ihtiyaç duyan gruplar; 2. Düzenli göçmenler; 3. Düzensiz göçmenler ve 4. İç Göç Özel İhtisas Komisyonu çalışmasının her aşamasında belirtilen dört farklı ana grup ile ilgili değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Söz konusu çalışmada öncelikle göç alanında dünyada genel durum ve başarılı uygulama örnekleri verilmiştir.

Göç alanında Türkiye’de yaşanan temel sorunlar uluslararası karşılaştırmalar, uluslararası taahhütler ve yükümlülükler de söz konusu çalışmanın kapsamında yer almaktadır.



Türkiye’de göç politikalarının gelişimi üyelik perspektifinde Avrupa Birliği (AB) müktesebatının üstlenilmesine ilişkin yasal düzenlemeler ile yakından ilişkilidir. Türkiye’nin AB’ne üyelik çerçevesinde Ulusal Eylem Planı kapsamında 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme’ye koyduğu coğrafi kısıtlama ile ilgili çekincenin külfet paylaşımı koşuluyla kaldırılması konusundaki taahhüdü korunmaktadır.

Öte yandan, Avrupa Birliği müzakere sürecinde göç konusu “24’üncü Fasıl” kapsamında önemli bir yer tutmaktadır. “2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” doğrultusunda hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Avrupa Birliğine (AB) katılım müzakereleri süresince, Türkiye’nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukukî düzenlemeleri, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için alınması gereken tedbirleri ve yatırım projelerini içermektedir.

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, düzensiz göç hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla göç ve iltica alanında hukukî ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, 2011-2013 Orta Vadeli Programda da, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususları yer almıştır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle Türkiye’deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimin Muhtemel Yansımaları bu çalışmanın içerikleri arasında yer almaktadır.

## 2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

### 2.1. Dünyada (Ülkeler ve Uluslararası Kuruluşlar) Genel Durum

Son yarım yüzyılda gerçekleşen göç hareketleri, önlenemeyen ve tahmin edilemeyen biçimde, hem nicel hem de nitel özellikleri açısından büyük bir değişim içindedir.

Bu değişimin ilk ögesi, küreselleşme dinamiklerinin güçlenmesi sonucunda, çok fazla sayıda insanın ve dolayısıyla ülkenin uluslararası göç hareketlerinde yer almasıdır. Bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak göç hareketlerinin, geçmişe göre pek çok açıdan farklılık göstermesi, değişim içindeki uluslararası göç hareketlerin ikinci önemli ögesini oluşturmaktadır; Örneğin Güney-Kuzey çizgisinde gelişen göç akımlarına ek olarak, Güney-Güney, Kuzey-Kuzey ve Güney-Kuzey doğrultusunda meydana gelen göç akımları da önem kazanmaya başlamıştır. Bu durum göç hareketleri içinde yer alan hedef ve kaynak ülkelerinin çeşitlenmesine yol açmıştır. Söz konusu duruma paralel olarak ayrıca, göç hareketlerinin türleri hem nedenleri hem de sonuçları bakımından çeşitlenmiştir: Profesyonel işgücü göçü, kısa ve uzun-dönemli işgücü göçü, emekli göçü, yasadışı göç, mülteci ve sığınmacı göçü temel göç hareketlerini oluşturmaktadır. Bu gelişmeler nedeniyle küreselleşmenin bir sonucu olarak çeşitlenen ve yoğunluk kazanan göç hareketleri, aynı zamanda söz konusu küreselleşme sürecinin biçimlenmesinde göz ardı edilemeyecek bir rol oynamaya başlamıştır.

Değişen uluslararası göç hareketlerinin üçüncü önemli ögesi, zaman içinde pek çok bakımdan heterojen yapıya dönüşen göç hareketlerinin hem kaynak ülkeleri hem de hedef ülkeleri ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan etkilemesi ve bu durumun bir sonucu olarak da bu hareketlerin düzenlenmesi, yönetilmesi gerekliliğinin ortaya çıkmasıdır. Göçün yönetilmesinde geliştirilen yaklaşımlar göç hareketlerinin ve ülkelerin özelliklerine göre farklılıklar sergilemektedir. Bazı ülkeler için güvenlik temelli unsurlar önem kazanırken, diğer ülkeler için ekonomik veya siyasi temelli unsurlar ön plana çıkmaktadır.

Son olarak, uluslararası göç hareketleri içinde yer alanların demografik özellikleri değişmeye başlamıştır. Bu değişimin en önemli boyutu, artan sayıda kadının göç etme süreçlerinde yer almasıdır. Emek piyasasındaki küreselleşme eğiliminin evlilik alanına sıçramasıyla yabancı eş sayısının artması; çalışan kadın sayısı ile yaşlı nüfusun artması sonucunda ev içi ve bakım hizmetlerini yapabilecek kadın işçilere olan talebin yükselmesi; kadın ticaretinin küresel ölçekte büyümesi, bu durumun ortaya çıkmasına neden olan faktörler olarak ileri sürülebilir. Uluslararası göç hareketlerinde kadın nüfusun ağırlığının artması, başta çocuklar olmak üzere kırılgan nüfusu oluşturan diğer grupların da yükselen bir eğilimle göç etme süreçlerinde yer almasına yol açmaktadır.

Küreselleşme malların, sermayenin ve bilginin serbest dolaşımını önleyen engellerin ortadan kaldırılması, ülkelerin ve toplumların daha fazla birbirine bağımlı hale gelmesi ve sınırların akışkanlık kazanması ve nihayet uluslararası göç hareketlerinin artmasını öngörmektedir. Bununla birlikte, içinde bulunduğumuz küreselleşme çağında sermayenin, hizmetlerin ve malların serbest dolaşımı öne çıkarken insanların arzuladıkları coğrafyalara gidip sürekli veya geçici olarak ikamet etmeleri göz ardı edilmiştir. Böylelikle

uluslararası göç, küreselleşmenin inşası kapsamında değerlendirilen bir olgu olarak ele alınmamaktadır. İletişim ve ulaşımın kolaylaştığı ve demokratikleştiği bu çağda göçmenlerin diledikleri gibi göç etmelerinin önünde ciddi engeller çıkarılmaktadır.

Küreselleşme ve göç bağlamında ortaya çıkan bir diğer gelişme ise gelişmiş ülkelere yönelik sürekli ikamet amaçlı nitelikli göçmen akımının yerini kısa süreli nitelikli göçe bırakmakta olmasıdır (Franc Düvell, Globalisation and Migration: Emerging Dilemmas and Policy Implications Talk, University of Koç, İstanbul 2004; s.2). Doğal kaynakları ve toplumsal gelişme düzeyleri yetersiz olan bazı Asya ülkelerinin öncülük ettiği bu süreçte menşe ülkelerinin, ülke dışına göç ettirmek amacıyla mesleki nitelik kazandırdığı yurttaşların uzun veya kısa süreyle niteliklerinin kabul gördüğü ve işgücü açığını kapatacakları ülkelere gitmesi/gönderilmesi söz konusudur. Nitelikli işgücünün kısa süreyle başka bir ülkede meslek bilgi ve becerisini sunması son dönemde “dönüşümlü veya döngüsel göç” olarak tanımlanan uluslararası göç hareketlerinin daha fazla tartışılır olmasına yol açmıştır (Steffen Angenendt, Zirkulare Migration. Ein tragfähiges migrations politisches Konzept? SWP Aktuell April, 2007).

Göç olgusunun küreselleşme süreci içinde gerektiği konuma kavuşturulabilmesi için çözüm olanakları arasında aslında bugüne kadar başvurulan yöntemlerin yeterince sorun giderici olmadığı görülmektedir. Bazı ülkelere (Fransa, İspanya) zaman zaman kullanılmış olan ülke içindeki yasadışı göçmenlerin “düzenli göçmen” statüsüne kavuşturulmasının mevzi nitelikli bir çözüm yolu olduğu görülmüştür.

Göçmenlerin göçten vazgeçirilmeleri amaçlı proaktif politika ve uygulamaların da başarılı olmadığı bilinmektedir. Sınırların daha da geçirgen olmalarına yönelik ve de facto tolerans anlamına gelecek köktenci bir değişiklik de günümüzde gerçekçi olmaktan hayli uzaktır. O halde dünya nüfusunun %3'ünün göçmen olduğu noktasından hareket edilecek olunursa sorunun sınırlayıcı ulus-devlet düzeninde bile çözümsüz olduğu düşünülmektedir.

Göç ve göçmen hukukunun uluslararası normlara kavuşturulması amacıyla 20. yüzyılın son çeyreğinde oluşturulan hukuk araçları egemen olan ulusal yaklaşımların yerine geçmemiş, sadece genel kabul gören az sayıdaki normun bu mevzuatın ilkelerini etkilemesi amaçlanmıştır. Günümüzde Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi gibi kuruluşların üyelerini belli norm ve standartlar çerçevesinde birleştirmek üzere imzaya ve onaya açtıkları sözleşme, tavsiye kararları ve protokoller göç olgusunun tarafı olan ülkelere göçmen kabul eden konumunda olanların son derece çekingen davranması nedeniyle amacına ulaşmamış olarak değerlendirilmektedir.

Göç ve küreselleşme bağlamında mevcut sorunların aşılması, yeni bir göç yönetiminin uluslararası hukuktan alacağı güçle etkinleştirilerek göç olgusuna taraf olan tüm aktörler için hem etik hem de gerçek anlamda bağlayıcı kılınması ile mümkün olabilecektir. Bu amaçla göçe taraf olan ulus-devletleri belli bir uzlaşma zemininde bir araya getirecek ve yaptırım gücü olan bir dinamiğin ortaya çıkması en önemli koşul olarak görülmektedir. Ne var ki, günümüzün dünya düzeninde bu türden bir oluşumun çok gerçekçi olmadığı da hatırdan çıkarılmamalıdır.

Sonuç olarak, Franc Duvell'in vurguladığı insanın doğasında bulunan antropolojik "göç dürtüsü", siyasetle göç arasındaki stratejik etkileşim, istihdam piyasasında göçmen işçilerle, yerli işçiler arasındaki ilişki, devletler arasındaki sınırların geçişgenliği ve güvenlik ile göç politikalarının etiği olarak adlandırılan beş ayrı değişkenin göz önüne alınarak belirlenmesi gereken küresel göç hareketlerinin uluslararası hukukun çizeceği genel çerçeve içine alınmasının bu şekilde mümkün olacağını düşündürmektedir.

## 2.2. Dünyadan ve Ülkemizden Başarılı Uygulama Örnekleri

Geçmişten günümüze her tür göç hareketine sahne olan Türkiye'de, diğer birçok ülkeye örnek oluşturabilecek başarılı uygulama örnekleri bulunmaktadır. Bunlardan önemli görülen bazıları aşağıda yer almaktadır.

1960'lı yıllarda Türk hükümeti, istihdam olanağı sağlayamadığı işgücünü uluslararası göç sistemine dâhil ederek ülkenin ekonomik büyümesi ve kalkınmasına ivme kazandıracak üç hedefe ulaşmaya çalışmıştır. Dış göç sayesinde birinci olarak, ekonomik kaynakların yetersiz olması nedeniyle atıl kalan nüfusun etkin ve verimli biçimde yönlendirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, göçmen işçilerin gönderecekleri döviz gelirleri ile ülkenin sanayileşmesi için gerekli dış alımların finanse edilmesi, dolayısıyla dış ticaret açığının kapatılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması ikinci hedefi oluşturmuştur. Son olarak, göçmen işçilerin Avrupa gibi gelişmiş bölgelerde bulunarak bilgi ve becerilerini artırmaları; geri dönüşlerine müteakip ülkenin nitelikli işgücüne olan ihtiyacını karşılamaları amaçlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye, 1960'lı yıllardan beri işgücünün bir kısmını dünya işgücü piyasasına sunmakta, kalkınma çabalarına destek olmaktadır.

Bu belirtilen hedefler, 1961-1974 yılları arasında Batı Avrupa'ya yönelen göç hareketlerinin hem nicel hem de nitel özelliklerini belirleyen ana öge olmuştur. Bu dönemde, sadece çalışma odaklı nedenlerden dolayı Batı Avrupa ülkelerinin Türk işçilerine kısa bir süreliğine ev sahipliği yapması öngörülmüştür. Bu kapsamda ilk olarak, 1961 yılında Türkiye ve Almanya arasında gerçekleştirilen ikili anlaşma ile konuk işçi programı başlatılmıştır. Sonraki yıllarda, benzer anlaşmalar sırasıyla Avusturya (1964), Belçika (1964), Hollanda (1964), Fransa (1965) ve İsveç (1967) ile imzalanmıştır.

Konuk işçi programları adı altında düzenlenen işgücü göçünün iki temel özelliği bulunmaktadır: Çalışma odaklı ve kısa süreli olması. Konuk işçi programlarının bu genel yapısı, hem göçmenlerin hem Türkiye'nin hem de Batı Avrupa ülkelerinin söz konusu göç süreçlerine yaklaşımlarını büyük ölçüde belirlemiştir: Örneğin göçmenler, en kısa süre içinde hedef olarak belirledikleri ekonomik kazanımları elde ettikten sonra geri dönmeyi planlamışlardır. Bu nedenle, ağırlıklı olarak erkekler ailelerini geride bırakarak Batı Avrupa ülkelerine göç etmiştir.

Bugün Türkiye kökenli göçmenlerin AB ülkelerinde karşılaştıkları ciddi uyum sorunları olsa da buldukları ülkelere önemli derecede uyum sağladıklarına ilişkin oldukça açık örnekler mevcuttur: Örneğin, yaklaşık bir milyon göçmenin buldukları ülkelere vatandaşlık edinmeleri, 150 binin üzerinde göçmenin irili ufaklı işyerine sahip olmaları

rı, uzun süre bu ülkelerde yaşayan birinci ve ikinci kuşak göçmenlerin çocukları olarak üçüncü ve dördüncü kuşakların eğitimden iş ortamına kadar buldukları ülkelere önemli ölçüde uyum sağlamaları, Avrupa ülkeleri parlamentolarında birçok Türk kökenli milletvekilinin bulunması iyi örnekler arasında sayılabilir.

Göçmenlerin ekonomik, siyasi ve sosyal olarak güçlenmeleri için buldukları ülkenin vatandaşlığına geçmeleri teşvik edilmiştir. Başka bir ülkenin vatandaşlığını seçmeleri durumunda Türkiye ile ilgili her türlü haklarını muhafaza edebilmeleri için Vatandaşlık Kanununda iki önemli düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki çifte vatandaşlık uygulamasıdır: Göçmenlerin Türk vatandaşlığından doğan hakları ve yükümlülükleri saklı kalmak kaydıyla başka bir ülkenin vatandaşlığına geçmelerine izin verilmiştir. Diğeri ise Mavi Kart (eski adıyla Pembe Kart) uygulamasıdır: Bu uygulama ile Türk vatandaşlığından ayrılma izni alanlar için ayrıcalıklı yabancı statüsü belirlenmiştir. Bu statüye sahip olan göçmenler, ikamet, seyahat ve çalışma gibi temel konularda Türk vatandaşlarıyla eşit haklara sahip olmaktadır. Bu düzenlemelere ek olarak, göçmenlerin işgücü piyasasındaki konumlarını korumak ve güçlendirmek amacıyla 21 gün gibi kısa bir sürede tamamlanabilen dövizle askerlik uygulaması getirilmiştir. Göçmenler ayrıca farklı bir düzenleme olan bedelli askerlik uygulamasından faydalanabilmektedir. 2012 yılında yapılan değişiklikle, bu iki uygulamadaki 21 günlük askerlik hizmeti yapma koşulu kaldırılmıştır.

2010 yılında yurtdışında yaşayan Türkler için 5978 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı bir kamu kurumu olan “Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı” kurulmuştur. Söz konusu kurum ile dünyanın farklı bölge ve ülkelerinde yaşayan vatandaşlarımızın yanı sıra ortak tarih ve kültürel mirasa sahip olduğumuz soydaş ve akraba topluluklarımız ile sürdürülmekte olan ilişkiler kurumsal bir hüviyete kavuşmuştur. Türkiye’de burslu eğitim görmesi uygun görülen uluslararası öğrencilerin eğitim süreçlerinin başarılı bir şekilde yürütülmesiyle ilgili esasları belirlemek, bununla birlikte uluslararası öğrencilerin öğrenimleri esnasında ve sonrasında ilişkilerin sürekliliğini sağlama görevi de Başkanlığın görev çerçevesinde yer almaktadır.

Yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızın, Türkiye’de gerçekleştirilen genel seçimler ve referandum uygulamalarında sadece yurda giriş ve çıkışlarında oy kullanmak zorunda bırakan düzenleme kaldırılarak, buldukları ülkelerde seçme haklarını kullanabilmeleri amacıyla farklı oy kullanma yöntemlerinin eş zamanlı olarak kullanılabilmesine imkan tanıyan yasa 9 Mayıs 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda kabul edilerek kanunlaşmış, 18.05.2012 tarih ve 28296 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanuni düzenleme ile öne çıkan yenilikler şu şekildedir:

- Sandıkta oy kullanma yöntemi vatandaşlarımız için kolaylaştırılmıştır.
- 38 gün olan oy kullanma günlerine, 08.00-17.00 arası olan oy kullanma saatlerine, oy verme araçlarının özelliklerine ve bir sandıkta oy kullanacak seçmen sayısına, koşullara göre değişebilme imkanı getirilmiştir.

- Her yurtdışı seçmenin kendisi için belirlenen günde oy kullanmasına karar verilebileceği öngörülmüştür.

- Gümrüklerde oy kullanma yöntemi vatandaşlarımız için daha rahat hale getirilmiştir. Seçmene gümrük kapılarında sadece pasaportuyla değil, Türkiye Cumhuriyeti kimlik numarasını taşıyan nüfus cüzdanı veya kimlik tespiti amacıyla düzenlenmiş ve T.C. kimlik numarasını taşıyan resmi belgelerle de oy kullanabilme imkânı getirilmiştir.

- Yurtdışı seçmeni sadece yurda giriş ve çıkışında oy kullanmak zorunda bırakan düzenleme kaldırılmış, seçim sürecinde seçmen yurttta olduğu sürece oy verebilmesi imkânı tanınmıştır.

Diğer taraftan, Türkiye ekonomisinin dünya ekonomisine güçlü bir şekilde entegre olması, ülkede çalışma amacıyla bulunan düzenli göçmen sayısını artırmıştır. Küresel ölçekte hızlanan ve yoğunlaşan işgücü hareketlerinin bir sonucu olarak artan sayıda göçmen, çalışmak amacıyla Türkiye'yi hedef ülke olarak tercih etmektedir. Türkiye'nin dünya ekonomisindeki yükselen konumunun doğal bir yansıması olarak, ülke içinde faaliyet gösteren uluslararası şirketlerin sayısının çoğalması; ülke içinde yapılan büyük ve kapsamlı altyapı yatırımlarında uluslararası şirketlerin ve yabancı uzmanların görev alması, Birleşmiş Milletler Örgütü (BM) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların bölge temsilciliklerinin açılması, düzenli işgücü göçünün Türkiye'ye gelmesine katkıda bulunan gelişmelerden bazılarıdır.

Bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarında ve araştırma merkezlerinde çok sayıda yabancı bilim insanı çalışmaktadır.

1990'lardan itibaren küreselleşmenin hızlanması, iletişim ve ulaşım alanında yaşanan ilerlemeler ile turizm sektörünün gelişmesi sayesinde Türkiye de Batı ülkelerinden göç almaya başlamıştır. Ülkemizin göç aldığı ülkelerin başında Almanya, İngiltere ve Kuzey Avrupa ülkeleri gelmektedir.

Küreselleşme ve turizm hizmetlerine yapılan yatırımların bu olguda önemli bir payı bulunmaktadır. Turizm sektörünün gelişmesi ile Türkiye, Batı Avrupalıların Akdeniz ülkeleri arasındaki tercihlerinde yer almaya başlamıştır. Önceleri turizm amacıyla Ege ve Akdeniz kıyılarında yer alan tatil yörelerine gelen Batı Avrupalılar zamanla buralara yerleşmeye başlamışlardır.

Faist (2003:346), göçmenlerin gittikleri ülkelerde kalıcılıklarını sorgulamanın mülk edinimi dışında bir başka yolunun da o ülkenin dilini öğrenme düzeyi olduğunu belirtmektedir. Ev sahibi ülkenin dilini öğrenmek, aynı zamanda göçmenlerin yerel halk ile bütünleşmesinin temel göstergelerinden biri olarak da kabul edilmektedir. Bu bağlamda göçmenlerin hedef ülkenin dilini öğrenmek suretiyle kendi yaşantılarına bazı yeterlilikler katmaları, emek piyasasına girebilmeleri ve dolayısıyla yerel sosyal gruplarla ilişki kurabilmeleri mümkün olabilmektedir. Göç edilen ülkenin dilinin öğrenilmesi, genellikle hedef ülkenin entegrasyon politikasının bir ürünü olabilmekte ve bu politikanın kapsamına da yasal göçmenler girmektedir (Education and Culture DG Lifelong Learning

Programme 2008). Ruslar böyle bir yaptırımdan bağımsız, Antalya’da çalışma ve yaşama stratejisi olarak iyi derecede Türkçe öğrenmişlerdir. Rusların Türk dilini bilme düzeyinin yüksekliğinde onların yüksek eğitilmiş ve kapasiteli olmalarının olumlu bir sonucu olduğu düşünülmektedir. Rusların turizm ve bağlı sektörlerde doğrudan müşteriyle ilişkili pozisyonlarda bulunmaları, bir yandan Türkçe öğrenmelerini kolaylaştırırken; diğer yandan Türkçe bilmeleri de onların bu türden işleri bulabilmelerine katkı sağlamaktadır (Ege Coğrafya Dergisi, VOL. 19/1, 13-30, 2010).

Ayrıca turizm sektöründe şiddetlenen uluslararası rekabetle birlikte sunulan hizmetlerin çeşitlenmesi nedeniyle, fazla sayıda yabancı profesyonel bu sektörde istihdam edilmektedir. İstihdam amaçlı nedenlerden dolayı ülkede bulunan bu düzenli göçmen grubunun temel olarak iki önemli özelliği bulunmaktadır. Yüksek niteliklere sahip olmaları bu grubun birinci özelliğini oluşturmaktadır. Bununla bağlantılı diğer bir özellikleri ise kariyer planları kapsamında kısa veya daha uzun bir süre boyunca Türkiye’de bulunmalarıdır. Daha açık bir ifadeyle, yüksek nitelikli göçmenler çoğunlukla geçici olarak Türkiye’de çalışma hayatına katılmaktadır. Bu durum Türkiye’deki yüksek nitelikli gerektiren bazı mesleklerin gelişimine çalışanların eğitimi, araştırma faaliyetleri gibi çeşitli katkılarla yarar sağlamaktadır.

Yasadışı göçün önlenmesi gerek yasal göçün kolaylaştırılabilmesi gerekse insan hakları açısından yararlı olacaktır, bu nedenle yasadışı göçmen çalıştıran işyerlerinin kontrolü artırılmalıdır. Bu açıdan önemli görülen bir iyi örnek uygulaması Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından evlerde çalışanlar konusunda eşgüdüm sağlanarak gerçekleştirilmiştir. Yasadışı çalışıp, bu düzenleme ile başvurularına altı ay süreli oturma izni verilerek yurt içinden çalışma iznine başvurularını sağlanmıştır. Bununla birlikte hali hazırda devam eden uygulamaya göre ülkemizde vize veya ikamet ihlalinde bulunmayan yabancıların Emniyet Makamlarına müracaat etmeleri halinde 6 aya kadar ikamet tezkeresi düzenlenmekte ve bu yabancılar yurt içinden çalışma iznine başvurabilmektedir.

Ülkemizde yabancılara çalışma izinleri belirli kriterlere göre verilmekte olup, uygulamalar AB ülkeleri paralelindedir. 2007 sayılı Yasa ile yabancılar için bazı meslek yasakları kalkmış, doktorluk ve hemşirelik için de bu yasaklar yeni yasal düzenlemeler ile sona erdirilmiş, yabancıların bu meslekleri özel sağlık kuruluşlarında icra etmeleri sağlanmıştır.

### **2.3. Türkiye’de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler**

#### **2.3.1. Yurtdışına Göç**

##### **2.3.1.1. 1961-1974 Dönemi: Başlangıç Yılları-Avrupa’ya Göç**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Türkiye ve Batı Avrupa ülkelerinde eş anlı olarak meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmeler, Türkiye’nin göç veren bir ülke olarak uluslararası göç sisteminde yer almasına neden olmuştur. Türkiye’nin kaynak ülke, Batı Avrupa ülkelerinin ise hedef ülkeler konumunda olduğu göç hareketlerinin başlangıç aşamalarında arz-talep ilişkisi belirleyici rol oynamıştır. Talep açısından bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı’ndan ötürü çalışma yaşındaki, özellikle erkek nüfusun azalması ile savaş sonrası dönemde gerçekleştirilen ekonomik büyüme, Batı Avrupa ülkelerinde önemli öl-

çüde işgücü açığına yol açmıştır. Ayrıca iki önemli gelişme, bu işgücü açığını daha da derinleştirmiştir. Bu gelişmelerden birincisi, söz konusu ülke vatandaşlarının nitelik gerektirmeyen, ağır ve kötü çalışma koşullarının bulunduğu işkollarında çalışmayı pek fazla tercih etmemesidir. İkincisi ise, İtalya ve Yunanistan gibi Güney Avrupa ülkelerinden daha az sayıda kişinin Batı Avrupa'ya göç etmesidir. Böylece 1960'lı yıllarda, Batı Avrupa ülkelerinde yabancı işgücüne yönelik güçlü bir talep ortaya çıkmıştır.

Bu işgücü açığının karşılanmasında Türkiye önemli bir rol oynamıştır. Nitekim 1950'li ve 1960'lı yıllarda Türkiye'nin içinden geçtiği ekonomik ve sosyal dönüşümler ciddi büyüklükte bir işgücü fazlası yaratmıştır. Bu dönemde, örneğin, tarım sektöründe modern üretim yöntemlerinin ağırlık kazanmaya başlaması sonucunda, kırsalda atıl bir işgücü açığa çıkmıştır. Sanayi sektöründe yapılan yatırımların yetersiz olması ile bu yatırımlarda sermaye-yoğun teknolojilerinin kullanılması, kırsal kökenli bu atıl işgücünün istihdam edilmesine olanak vermemiştir. Aynı dönemde gerçekleşen hızlı nüfus artışı ile iç göç hareketleri, başta işsizlik olmak üzere ekonomik, sosyal ve toplumsal sorunların çoğalmasına neden olmuştur. 1960'lı yıllarda Türk hükümeti, bu işgücü fazlasını uluslararası göç sistemine dahil ederek ülkenin ekonomik büyümesi ve kalkınmasına ivme kazandıracak üç hedefe ulaşmaya çalışmıştır. Dış göç sayesinde birinci olarak, ekonomik kaynakların yetersiz olması nedeniyle atıl kalan nüfusun etkin ve verimli biçimde yönlendirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca, göçmen işçilerin gönderecekleri döviz gelirleri ile ülkenin sanayileşmesi için gerekli dışalıkların finanse edilmesi, dolayısıyla dış ticaret açığının kapatılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması ikinci hedefi oluşturmaktadır. Son olarak, göçmen işçilerin Avrupa gibi gelişmiş bölgelerde bulunarak bilgi ve becerilerini artırmaları; geri dönüşlerine müteakip ülkenin nitelikli işgücü olan ihtiyacını karşılamaları amaçlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye, 1960'lı yıllardan beri işgücünün bir kısmının dünya işgücü piyasasına sunmaktadır.

### **2.3.1.2. 1975-1980 Dönemi: Krizle Başlayan Yeni Dönem**

1973 yılında petrol fiyatlarının aşırı yükselmesiyle küresel ölçekte meydana gelen ekonomik kriz, Batı Avrupa'ya düzenli işgücü göçünü düzenleyen ikili anlaşmaların feshedilmesine yol açmıştır. Böylece Türk göçmenlerin yoğun olarak bulunduğu başta Almanya olmak üzere ev sahibi ülkeler göçmen akımını durdurmaya çalışmış, daha sonra ise bazı devlet program kanalıyla geri dönüşü özendirerek göçmen nüfusu eritmek için uğraş vermişlerdir. Ancak tüm bu çabalara rağmen göçmen nüfusu, 1970'lerin ikinci yarısında -1975-1980 döneminde- azalmamış aksine artmıştır. Bu durumu örneklemek gerekirse, göçmenlerin geri dönüşleri istenen düzeyde gerçekleşmemiştir. Diğer taraftan, ev sahibi ülkelerin göçmenlerin geçici olarak kalmalarını ve yeniden ülkeye giriş süreçlerini zorlaştıran politikaları geri dönüş eğilimlerini zayıflatmıştır. Bu durumun sonucu olarak Türkiye'ye döndükleri takdirde Batı Avrupa'ya bir daha giriş yapamayacaklarını anlayan göçmen işçiler, buldukları ülkede kalıcı bir şekilde yaşamaya karar vermişlerdir. Batı Avrupa ile Türkiye arasındaki kazanç yaratma olanakları ile yaşam standartları arasındaki farklara ek olarak, 1970'lerin Türkiye'sindeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar böyle bir kararın verilmesinde etkili olduğu ileri sürülebilir.



Öte yandan, ikili işgücü anlaşmaların yürürlükten kaldırılması, bir öngörülen diğeri ise öngörülmeleyen iki gelişmeyi doğurmuştur: Öngörülen gelişme, düzenli işgücü göçünün büyük ölçüde önemini yitirmesidir. Öngörülmeleyen gelişme ise çoğalan mekanizmalar aracılığıyla Türkiye’den Batı Avrupa’ya yönelen göçmen akımlarının pek fazla ivme kaybetmeden devam etmesidir. 1975-1980 döneminde, aile birleşmeleri ve evlenmeler yaygın olarak kullanılan göç etme mekanizmalarının başında gelmektedir. Aynı dönemde düzenli göçe getirilen kısıtlamalar da, düzensiz işgücü göçünün daha yüksek düzeylerde gerçekleşmesiyle sonuçlanmıştır. Türk işçiler turist vizesini kullanarak veya yasal olmayan yollarla Batı Avrupa ülkelerine giriş yaparak yasal statü kazanmaya çalışmışlardır. Böylece aile birleşmeleri, evlenmeler ve düzensiz göçmen akımları Türk göçmen nüfusundaki artışın 1970’lerin ikinci yarısında da sürmesine neden olmuştur. Bu nüfus artışının diğeri bir temel nedeni, Türk göçmen ailelerin doğurganlık düzeylerinin buldukları ülkedeki yerleşik nüfusununkinden daha yüksek olmasıdır.

Ekonomik büyüme ve kalkınma hedeflerine odaklanan Türkiye ise, göçmenlerin sağlayacağı belirtilen üç önemli girdinin girişlerinin maksimum düzeyde gerçekleşmesi yönünde çaba göstermiştir: Döviz geliri, fiziksel ve finansal sermaye, beşeri sermaye. Özellikle de göçmen tasarruflarının Türkiye’ye aktarılması ve bunların kalkınmaya katkıda bulunacak sektörlerde kullanılmasının teşvik edilmesi amacıyla, yoğun göç veren yerleşim yerlerinde banka veya PTT şubelerinin açılmasına öncelik verilmiş; Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası, Köy Kalkınma Kooperatifleri ve İşçi Yatırım Şirketleri kurulmuştur. Buna karşın döviz gelirlerin geri aktarılması dışında, diğeri tüm girişimler çeşitli sebeplerden ötürü istenen sonuca ulaşamamıştır.

Göçmenlere geçici olarak ev sahipliği yapan Batı Avrupa ülkeleri ise bir yandan işgücü açığını kapatarak hızlı ekonomik büyüme eğilimini sürdürmeye çabalarken, diğeri yandan başta emek piyasasındaki olmak üzere tüm katmanlardaki toplumsal düzeni muhafaza etmeye çalışmıştır.

### **2.3.1.3. Yeni Türk İşgücü Göçü: 1990-2000’li Yıllar**

Dünya üretim hacminin gittikçe daha büyük bir oranının uluslararası ticarete tabi olması, dolaysız yabancı sermaye yatırımlarındaki artış ve küresel üretim ağlarının varlığı, dünya toplam işgücünün artık daha büyük bir kısmının uluslararası ekonomik ilişkilerden etkilendiği ve bu yolla dünya ekonomisine bağlandığı anlamına gelmektedir.

Uluslararası göç, işgücü piyasalarını birbirine dolaysız olarak bağlayan bir diğeri mekanizmadır. Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku ülkelerinde 1980’lerin sonunda yaşanan dönüşümle, sosyalist bloğa ait ülkelerin birer geçiş ekonomileri haline gelmesi ve Çin, Hindistan gibi büyük nüfuslu ülkelerin dünya ekonomisine entegrasyonu da sermaye-emek arasındaki küresel dengede kaymalara neden olmuştur. Göç etmek zorunda kalanlar, global rezerv işgücü ordusu olarak dünya piyasalarına üretim yapan sermaye için yeni ve daha düşük maliyetli yatırım alanları fırsatı yaratmaktadır. (Nurcan Özkaplan; Türkiye İşgücü Piyasasının Dönüşümü 1980-2007; www.academia.edu)

Son on beş yıllık dönemde Türk işgücü akımının coğrafyasının derinden değiştiği tespit edilmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, daha önceleri AB ülkelerine yönelen Türk işgücü akımının yeni yönü başta Rusya Federasyonu olmak üzere Bağımsız Devletler Topluluğu'dur. Ortadoğu ve yeni pazar arayışlarında önemli bir hedef olarak öngörülen Afrika ülkeleri de söz konusu yeni eğilim içinde yer almaktadır. Ekonomik büyümeye devam eden ve sanayi tesislerini yeniden canlandıran Rusya kalifiye insan gücüne ihtiyaç duymaktadır. Ve bu ihtiyacı karşılamak için yıllık olarak belirlenen kotalar çerçevesinde yabancı işçi almaktadır. Her ne kadar söz konusu kota birçok Türk şirketin işgücü getirmesinde zorluk yaratsa da Rusya, özellikle Uluslararası Türk Müteahhitlik Sektöründe hizmet veren firmalar için önem taşımaktadır.

Türkiye İş Kurumu'nun 2012 Yılı Ocak-Ekim döneminde yurtdışına gönderilen işçi sayısı ile ilgili raporuna göre yurtdışına gönderilen işçi sayısı 43 bin 47 olmuştur. Bu sayıdan 11 bin 873 işçi Irak'a, 11 bin 39 işçi Rusya'ya, 4 bin 99 işçi Türkmenistan'a, 2 bin 563 işçi Suudi Arabistan'a, bin 764 işçi Azerbaycan'a, bin 281 işçi Afganistan'a, bin 81 işçi Almanya'ya, 942 işçi de Kazakistan'a gönderilmiştir.

Türkiye'deki göç yönetiminin sağlıklı gerçekleştirilebilmesi bakımından resmi kurumsal düzenlemeler de son yıllarda hızlanmıştır. Bu düzenlemeler arasında 2010'da 5978 sayılı Kanunla kurulan, yurtdışında yaşayan Türk kökenlilerle ilgili olarak Başbakanlık Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 6458 Sayılı "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu"nun 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle görev çerçevesinde yurtdışından gelen göçün de yer aldığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü önemli yer tutmaktadır.

Göç çalışmalarında uzun süre endişeli ve göçü "olumsuz", mücadele edilmesi, engellenmesi gereken bir olgu olarak görme eğilimi özellikle akademik çalışmalarda son yıllarda önemli bir değişim göstermekle birlikte, günlük yaşamda ve siyaset jargonunda göç hala "ciddi sosyal bir sorun" olarak nitelenmeye devam edilmektedir. Ancak son yıllarda "göç yönetimi", Türkiye'de hem akademik hem de kamusal çalışmalarda sıklıkla ele alınan konulardan birisi haline gelmiştir.

## **2.4. Türkiye'ye Yönelik Göç**

### **2.4.1. Düzenli Göç**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yasalarıyla belirlenen çerçevede yurtdışından Türkiye'ye yönelen insan hareketleri düzenli göçü oluşturmaktadır. Düzenli göç kapsamında, göçmenin Türkiye sınırları içinden yasalara uygun şekilde bulunması için giriş izni ile çalışma ve/veya oturma izinlerine almış olması gerekmektedir. Düzenli göç akımları birbirini dışlamayan üç temel amaç doğrultusunda gerçekleşmektedir: 1. Çalışmak amaçlı; 2. Eğitim amaçlı; 3. Yaşamak amaçlı. Bu amaçları yerine getirmek için, 2000-2011 döneminde yaklaşık 2 milyon kişi oturma izni almıştır. Tablo 1, düzenli göçmenlerin % 28'inin çalışmak ve eğitim almak için Türkiye'de bulunduğunu göstermektedir. Geriye kalan kısım ise yaşama eksenli sebeplerden ötürü oturma izinlerini almıştır. Türkiye'de bulunma nedenleri açısından farklılaşan bu düzenli göçmen grupları aşağıda sırasıyla mercek altına alınmıştır.

**Tablo 1: 2000-2011 Döneminde Türkiye'ye Yönelen Düzenli Göç Hareketleri**

Düzenli Göçmen Grupları	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Toplam (%)
Çalışma Amaçlı	24.200	22.414	22.556	21.650	27.500	22.130	22.805	25.475	18.900	17.483	19.351	23.027	267.491 (%13,2)
Eğitim Amaçlı	24.600	23.946	21.548	21.810	15.000	25.240	24.258	22.197	28.597	27.063	29.266	37.260	301.505 (% 14,8)
Diğer Amaçlı	119.300	114.894	113.566	108.743	113.000	84.224	139.523	135.365	127.429	118.780	128.327	156.919	1.460.070 (% 72,0)
Toplam (Oturma İzinleri)	168.100	161.254	157.670	152.203	155.500	13.1594	186.586	183.757	174.926	163.326	176.944	217.206	2.029.066 (%100)

Kaynak: Ahmet İÇDUYGU, Sema ERDER, Ömer Faruk GENÇKAYA, 2009. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara; İçişleri Bakanlığı.

Türkiye’de çalışmak isteyen düzenli göçmenlerin çalışma vizesi ile çalışma ve ikamet izinlerine sahip olması gerekmektedir. Gerekli şartları yerine getirenler bağımlı ve bağımsız konumda çalışabilmektedir. Bağımlı çalışacak olan göçmenler incelendiğinde izin verilen çalışma süresine göre iki gruba ayrılmaktadır. Bu kapsamda, süreli izin alan göçmenler birinci grubu oluşturmaktadır. Bu gruptaki göçmenlere ilk aşamada, aynı işyeri ve meslekte çalışma koşuluyla bir yıllık izin verilmekte ve bu süre üç yıla kadar uzatılabilmektedir. Sonraki aşamada, üç yıllık kanuni süresini tamamlayanlar için izin süresi altı yıla çıkabilmektedir. Bu aşamadaki en önemli değişiklik, birinci üç yıllık dönemin aksine, ikinci üç yıllık dönemde göçmene istediği işverende çalışma hakkının tanınmasıdır. Bu izinler süresince geçerli olan coğrafi alan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Süreli izin kapsamındaki göçmenler için başka bir önemli konu, eşlerinin ve çocuklarının çalışma izni ile ilgilidir. Göçmenin kendisi ile birlikte en az beş yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmaları durumunda, tüm aile fertlerine süreli çalışma izni verilmektedir.

İkinci düzenli göçmen grubu, süresiz çalışma izni alan kişilerden oluşmaktadır. Göçmenlerin bu izni alabilmeleri için belirtilen şu iki şarttan birini yerini getirmesi gerekmektedir: 1. Türkiye’de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olmak; 2. Toplam altı yıllık kanuni çalışma süresini tamamlamış olmak. Süreli çalışma izninden farklı olarak, süresiz çalışma izin kapsamında işveren, meslek ve coğrafi alan kısıtlaması bulunmamaktadır.

Düzenli işgücü göçmeni olarak yabancılara verilen diğer bir izin bağımsız çalışma iznidir. Kendi başlarına, bağımsız olarak çalışma isteyen göçmenlerin bu çalışma izinlerini almaları gerekmektedir. Türkiye’de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmek koşulunu sağlamaları durumunda bağımsız çalışma izni verilmektedir.

Düzenli göçmenleri oluşturan diğer bir grup, yaşamlarıyla ilgili aldıkları karar sonucunda Türkiye’de yaşamayı tercih eden yabancılardan oluşmaktadır. Örneğin, Avrupa ülkeleri kaynaklı birçok göçmen oturma izinlerini alarak, emeklilik dönemlerini Türkiye’nin Batı ve Güney kıyılarında sürdürmektedir. İlk önce turistik ziyaretler gerçekleştiren emekli nüfus, zaman içinde yarı-zamanlı olarak yerleşmişlerdir: Göçmenler yılın belli bir kısmını Türkiye’de geçirirken, diğer kısmında ise kaynak ülkelerinde bulunmaktadır. Bazı durumlarda, emeklilik göçmenleri tam zamanlı olarak Türkiye’ye yerleşmektedir. Ayrıca son on yılda, çok fazla sayıda yabancı yaşamlarını yeniden inşa etmek ve alternatif yaşam tarzlarını gerçekleştirmek için Türkiye’ye yerleştikleri belirtilmektedir.

Yerleşim yeri olarak Türkiye’nin tercih edilmesinde, Türk vatandaşları ile evlenmek başka bir yaşamla ilgili kararı oluşturmaktadır. Yabancı eşlerin büyük çoğunluğu kadınlardır. Bu evliliklerinde bazıları oturma ve çalışmayla ilgili yasal süreçleri bertaraf etmek amacıyla anlaşmalı biçimde gerçekleştirilmiştir. Bu tür evlilikler yoluyla Türk vatandaşı olanlar aynı zamanda oturma ve çalışma haklarını hiçbir koşul aranmaksızın elde ediyorlardı; bu uygulamadan sadece yabancı kadınlar yararlanabiliyordu. Ancak 2003 yılında Türk Vatandaşlığı Kanununda yapılan değişikliklerle, yabancıların evlilik yoluyla vatandaşlık haklarını kazanabilmeleri için üç yıllık evli olmaları, bu süreci birlikte ge-

çirilmiş olmaları ve evliliğin sürekli olması şartları getirilmiştir. Ayrıca yabancı erkek ve kadınların ilgili yasal düzenlemelerinden eşit şekilde faydalanması sağlanmıştır.

Doğu Bloğu ülke vatandaşlarının ülkemizde kalmak için yasal yolların yanısıra yasadışı yollara da başvurmaları sonucu evlilik dışı birlikteliklerden doğan ve tanıma yolu ile Türk vatandaşı çocukları yanında ikamet isteyen yabancıların sayısı artmıştır. Medeni Kanuna göre evlilik dışı birliktelikten doğan çocukların velayeti anneye verildiği yönünde hüküm bulunmasına rağmen Türk Vatandaşlığı Kanunu yabancı kadınlardan evlilik dışı doğan çocukların tanıma yolu ile Türk vatandaşı olmalarına olanak sağlamaktadır.

#### **2.4.2. Düzensiz Göç**

Ülkeler arasında hareketlilik içinde bulunan insanların göç sistemindeki konumları, ev sahibi ülkedeki yasal mevzuata göre tasnif edilmektedir. Özellikle ev sahibi ülkenin giriş, oturma ve çalışma izni ile ilgili düzenlemeleri ve uygulamaları göçmenlerin-yabancıların yasal konumunu belirlemektedir. Ülke içinde yaptıkları faaliyete bağlı olarak, gerekli izinlere sahip olmayan yabancı “düzensiz göçmen” olarak tanımlanmaktadır. İlgili literatürde, düzensiz göçmen terimi yerine belgesiz, dokümansız, kaçak ve yasadışı göçmen terimleri de kullanılmaktadır. Düzensiz göçmen akımları temel olarak üç şekilde gerçekleşebilir: 1. Göçmenler sınır kontrollerini aşarak veya sahte giriş belgeleri kullanılarak ülkeye izinsiz girişte bulduklarında; 2) Ülkeye yasal giriş yapan göçmenler, kendilerine tanınan vize süresini aşmış olmalarına rağmen ev sahibi ülkedeki kalışlarını sürdürdüklerinde; 3) Giriş, oturma izinlerine ve bazı durumlarda çalışma izinlerine sahip olmalarına karşın yasal konumlarına aykırı faaliyetlerde bulduklarında düzensiz göçmen grubuna dahil olmaktadır.

Bu tanımsal çerçevede gösterildiği üzere yabancıların düzensiz göçmen statüsü, ilgili yasaları ve düzenlemeleri ihlal etmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu yasadışı durumlarından ötürü, düzensiz göçmen grubuyla ilgili nesnel ve sağlıklı verilere ulaşmak oldukça zordur. Türkiye’de bulunan düzensiz göçmenlerle ilgili çalışmalarda çoğunlukla güvenlik güçleri tarafından yakalanan düzensiz (yasadışı) göçmen istatistikleri kullanılmaktadır. Bu raporda da aynı veriden faydalanacaktır. Ancak, bu verinin düzensiz göçmen sayısını tam olarak yansıtmadığı göz ardı edilmemelidir. Tablo 2, 1995-2011 döneminde yakalanan düzensiz göçmen sayısını göstermektedir. Bu dönemin birinci beş yılında, yakalanan düzensiz göçmen sayısının yükselme eğiliminde olduğu gözlenmiştir: 1995 yılında yakalanan düzensiz göçmen sayısı 11.362 iken 2000 yılında 94.514’e yükselmiştir. 2001-2010 dönemi için ise bazı yıllar hariç yakalanan düzensiz göçmen sayısında azalma meydana gelmiştir: 2010 yılında yakalanan düzensiz göçmen sayısı 32.667’e düşmüştür. Ancak bu sayı 2011 yılında 44.415’e yükselmiştir.

**Tablo 2: 1995-2011 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz (Yasadışı) Göçmen Sayıları**

YILLAR	DÜZENSİZ GÖÇMEN SAYISI
1995	11.362
1996	18.804
1997	28.439
1998	29.426
1999	47.529
2000	94.514
2001	92.365
2002	82.825
2003	56.129
2004	61.228
2005	57.428
2006	51.983
2007	64.290
2008	65.737
2009	34.345
2010	32.667
2011	44.415

Kaynak: Ahmet İÇDUYGU, Sema ERDER, Ömer Faruk GENÇKAYA, 2009. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara; İçişleri Bakanlığı.

Küresel sistemdeki konumuyla ilişkili olarak, Türkiye'nin coğrafi konumu ile birlikte ekonomik, sosyal ve siyasal yapısı kendisine yönelen düzensiz göç akımlarının nicel ve nitel özelliklerini belirlemektedir. Coğrafi açıdan Doğu ile Batı ve Güney ile Kuzey arasında bir köprü oluşturması, düzensiz göç sisteminde Türkiye'nin hem hedef hem de geçiş alanı olmasına neden olmuştur. Özellikle de, Doğu-Güney ile Batı-Kuzey bölgeleri arasındaki sosyoekonomik gelişmişlik farklılıkların süreklilik kazanması ile çevre ülkelerdeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar Türkiye'nin bu konumuna katkıda bulunmuştur. Nitekim 1995-2008 dönemi için Türkiye'ye yönelen düzensiz göçmen akımları kaynak ülkelere göre incelendiğinde, yapılan bu saptamayı destekleyen bulgulara ulaşılmaktadır. Tablo (3)'te gösterildiği gibi, Türkiye'nin doğusunda bulunan ve çeşitli nedenlerden dolayı istikrarsızlıklara maruz kalan Afganistan, Irak ve Pakistan gibi ülkeler en fazla düzensiz göçmen veren ilk 10 ülke içinde yer almaktadır.

**Tablo 3: 1995-2008 Dönemi ve 2008 Yılı için Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç Akımlarının Kaynak Ülkeleri: İlk 10 Ülkenin Sıralaması**

DÜZENSİZ GÖÇMEN VEREN İLK 10 ÜLKE		
Sıra No	1995-2008 Dönemi	2008
1	Irak	Afganistan
2	Pakistan	Pakistan
3	Afganistan	Filistin
4	Moldova	Burma(Myanmar)
5	Romanya	Irak
6	Bangladeş	Somali
7	Filistin	Azerbaycan
8	Ukranya	İran
9	Rusya Fed.	Rusya Fed.
10	Somali	Moritanya

Kaynak: Ahmet İÇDUYGU, Sema ERDER, Ömer Faruk GENÇKAYA, 2009. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara.

Dolayısıyla Türkiye, hem geçiş sağlayan hem de hedef ülke olarak düzensiz göçmen akımına maruz kalmaktadır. Ulusal ve uluslararası düzeydeki ekonomik ve siyasi gelişmelere bağlı olarak, Türkiye'ye yönelen düzensiz göçmen akımlarının nicel ve nitel özellikleri zaman içinde değişmektedir. Türkiye'deki kayıtdışı ekonominin ve istihdamın büyüklüğü ile yetersiz sınır güvenliği uygulamaları ve esnek vize politikası, düzensiz göçmen akımlarının meydana gelmesinde belirleyici olan unsurların başında gelmektedir.

Düzensiz göçmen akımları kayıtdışı istihdam yapısının büyümesine ve güçlenmesine neden olduğu gibi, kayıtdışı istihdam yapısı da düzensiz göçmen sayısının artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla düzensiz göçmen akımları, kayıtdışı istihdam sebebiyle vergi ve sigorta primi gibi kalemlerden oluşan kamu gelirlerindeki kaybın daha da artmasına neden olmaktadır. Sağlıklı veriler bulunmamasına rağmen, Türkiye'de kayıtdışı olarak istihdam edilenlerin düzensiz göçmen sayısından çok daha fazla olduğu söylenebilir. Türkiye'de çalışan nüfusun % 30'dan fazlası kayıtdışı olarak çalışmaktadır. Bu nedenle, Türkiye'de kayıtdışı istihdamın azaltılması yönünde gerçekleştirilecek etkin politikalar, dolaylı olarak düzensiz göçmen sayısını azaltacaktır. Öte yandan esnek vize politikası gibi bazı düzenlemelerin, kısa süreliğine çalışmak amacıyla gelen yabancı sayısını artırarak, kayıtdışı istihdamı özendirdiği öne sürülebilir. Dolayısıyla göçmenlerin giriş-çıkış, ikamet ve çalışma izinleri ile ilgili düzenlemeler yaparken, bunların kayıtdışı ekonomi ve istihdamla olan iki yönlü ilişkileri dikkate alınmalıdır.

Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde uyum göstermesi gereken ortak göç politikaları, Türkiye'nin düzensiz göç hareketlerindeki konumunu değiştirecektir. Düzensiz

göçle ilişkili olarak üzerinde tartışılan belki de en önemli düzenleme, Türkiye üzerinden Avrupa Birliği ülkelerine geçiş yapan düzensiz göçmenlerin geri kabul ilkesinin benimsenmesidir. Ülkemizin, Avrupa Birliğinin en doğusunda yer aldığı dikkate alındığında, bu yeni düzenleme Türkiye’de sayısı giderek artan düzensiz göçmen nüfusun ekonomik ve sosyal maliyetinin yükselmesine yol açabilecektir. Bu durum özellikle geri kabul edilenlerin uluslararası hukuk ve normlara uygun olarak kaynak ülkelere iade edilmesinin mümkün olmadığı durumlarda ortaya çıkacaktır. Türkiye, adil ve etkin bir göç politikası sayesinde düzensiz göçmenlerin sayı ve maliyetindeki artışı düşük seviyede tutmaya çaba göstermelidir. Oluşturulması gereken bu göç politikasının temel bileşenleri şu şekilde sıralanabilir: 1. Etkin sınır yönetiminin yapılması; 2. Düzensiz göçmen akımını kolaylaştıran veya teşvik eden vize politikasının değiştirilmesi; 3. Türkiye’nin de yer aldığı düzensiz göç haritasındaki tüm hedef, transit ve kaynak ülkelerle ortak politikaların oluşturulması ve beraber hareket edilmesi.

Ülkemizde kayıtdışı ekonominin geniş ölçekte varlığı, esnek vize sistemi, bakım hizmetlerinin eksikliği kayıtsız göçmen işgücüne talebi belirleyen faktörlerdir. Söz konusu göçmenler daha çok düşük ücretle ve sosyal korumasız olarak inşaat, ev hizmetleri, imalat sanayi başta olmak üzere daha çok nitelik gerektirmeyen değişik sektörlerde istihdam edilmektedir.

Ülkemiz coğrafi konumu itibariyle, göçmen kaçakçılığı faaliyetlerinde çoğunlukla “transit”, ama özellikle son yıllarda aynı zamanda “hedef” ülke konumundadır. Son 15 yılda İçişleri Bakanlığı-Emniyet Genel Müdürlüğünün verilerine göre ülkemizde yaklaşık 850.000 yasadışı göçmen yakalanmıştır. Yasadışı göç günümüzde boyut değiştirmiş ve organize suç örgütlerince yürütülen ve yönlendirilen bir faaliyet haline gelmiştir.

Türkiye’de düzenli ve düzensiz göç hareketleri alanında kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasaların gerçekleştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir. Türkiye’nin göçü hangi ekonomik pozisyonda istediği ve kendi rasyonel düzeni içinde bir “göç” ülkesi olarak tanımlayıp, tanımlamaması belirleyici olarak önem taşımaktadır.

#### **2.4.3. Türkiye’ye Yönelen Uluslararası Korumaya İhtiyaç Duyan Nüfus Hareketleri: Mülteci ve Sığınmacı Göçü**

Küresel ölçekte gerçekleşen göç hareketlerin diğer önemli bir kaynağı ülkelerini doğal felaketler, çatışmalar ve savaşlar, ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar yüzünden terk etmek zorunda kalan veya kalmak zorunda bırakılan kişilerdir. Maruz kaldıkları olumsuz koşullardan dolayı uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bu kişiler mülteci ve sığınmacı nüfusu oluşturmaktadır. Genellikle maruz kalınan olumsuzluk nedeniyle ev sahibi ülkeye yasal olmayan şekilde giriş yapan bu nüfusun uluslararası antlaşmalara göre özel bir konumu bulunmaktadır. Uluslararası alanda mültecilerin ve sığınmacıların hukuki konumu üç temel belge tarafından belirlenmektedir: 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve bu nüfus grubunun hareketlerinin düzenlemek amacıyla kurulan Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) Tüzüğü. Bu belirlenen yasal çerçevede, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan mülteci ve sığınmacıların sorunları üç farklı yöntemle



kalıcı olarak çözülmeye çalışılmaktadır. Birinci yöntem, kaynak ülkedeki olumsuzlukları ve yaşamsal tehlikeleri bertaraf ederek mültecilerin geri gönderilmesidir. Mültecilerin buldukları ülkelere uyumları sağlanarak yaşamlarını sürdürmesi ikinci yöntemdir. Sonuncu yöntem, kaynak ülkelerinden ve buldukları ülkelere farklı olarak, mültecilerin üçüncü ülkeye yerleştirilmeleridir.

Uluslararası mülteci rejiminde Türkiye'nin son 30 yılda değişen konumunu incelemek için ilk önce Soğuk Savaşın bitmesiyle yapısal dönüşüme uğrayan mülteci rejimini mercek altına almak gerekmektedir. Soğuk Savaş döneminde, Batı Bloğu ile Doğu Bloğu arasındaki güç mücadelesi, tüm ekonomik ve sosyal alanlarda olduğu gibi, mülteci rejiminin şekillenmesinde de belirleyici rol oynamıştır. Temel olarak her iki blok da mülteci hareketlerini birbirlerine karşı ekonomik ve politik bir üstünlük sağlamak için kullanmıştır. Örneğin Batı Bloğuna üye olan ülkeler mülteci hareketlerini kendi topraklarına kabul ederken, bir yandan Doğu Bloğunu zayıflatmayı, diğer yandan ise mülteci hareketine kaynaklık eden ülkenin rejim değişikliğini sağlayacak siyasi ve askeri yapıların inşa edilmesine katkıda bulunmayı hedeflemiştir. Ayrıca bu mülteci hareketleri, Batı Bloğu içindeki ülkelere Doğu Bloğu yanlısı hareketlerin etkisiz hale getirilmesi için kullanılmıştır. Mülteci hareketlerinin yönlendirilmesinde ve yönetilmesinde benzer araçsal yaklaşım, Doğu Bloğuna üye ülkeler için de geçerli olmuştur. Mülteciler, bu ikili yapı içinde yardım alabilmek amacıyla siyasi kimliklerine uyumlu ülkelere koruma talep etmiştir. Öte yandan, ev sahibi ülke veya iltica edilecek ülke, politik çıkarlarını maksimize edecek şekilde mültecilere talep edilen korumayı sağlamıştır. Soğuk Savaş perspektifinin hakim olduğu bu mülteci rejiminde, kaynak ülke ve ilticanın gerçekleştiği ev sahibi ülkeler olmak üzere iki temel aktör bulunmakla birlikte, sivil toplum örgütlerinin bu rejim içindeki işlevi oldukça kısıtlı bir çerçevede gerçekleşmiştir.

Soğuk Savaşın sona ermesi, küreselleşme ve ulus devletlerin göreceli daha özerk ve bireysel şekilde çok ortaklı ve çok yönlü uluslararası ilişkiler içinde yer alması birçok ekonomik, politik ve sosyal değişikliklerin ve dönüşümün yanında, mülteci rejiminde soğuk savaş anlayışının terk edilmesine yol açmıştır. Bu gelişmeler sonucunda ortaya çıkan yeni mülteci rejiminde, kaynak ülkelerin ve ilticaları kabul eden gelişmiş ülkelerin konumları değişirken, mültecileri ilk olarak kabul eden ülkeler, ulusal ve uluslararası ölçekte çalışan sivil toplum örgütleri gibi yeni aktörler olarak ortaya çıkmıştır.

Soğuk Savaş sonrası dönemde şekillenen yeni mülteci rejiminde, ekonomik ve siyasi istikrardan yoksun, sel, deprem ve kuraklık gibi doğal afetlere ve çatışmacı, güvencesiz ortamlara maruz kalan ülkeler kaynak ülkeleri oluşturmaktadır. Öte yandan Amerika Birleşik Devletleri ile Avrupa Birliği ülkelerinin içinde yer aldığı gelişmiş ülkeler ise ikinci grubu oluşturmaktadır. Bu ülkeler, mülteci nüfus ile ilgili koruma rejiminin ekonomik, hukuki, sosyal ve siyasal yapısını belirlemede ve onlara ev sahipliği yapmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, bu gruptaki ülkeler mülteci nüfusa nerede, nasıl ve ne kadar süreyle yardım edileceğini belirlemektedir.

Soğuk Savaş sonrası dönemdeki yeni mülteci rejiminin en önemli özelliklerinden birisi, gelişmiş ülkelerin kendilerine yönelik mülteci hareketlerinin sınırlandırılması yö-

nünde adımlar atmasıdır. Bu durum aslında, gelişmiş ülkelerin 1980'li yıllarda beri izledikleri sıkı göç politikasının bir yansıması olarak görülebilir. Özellikle Avrupa Birliği ülkeleri dikkate alındığında, mültecilerin hareketlerine getirilmek istenen sınırlamanın altında yatan nedenler şu şekilde sıralanabilir: 1. Soğuk Savaşın bitmesiyle, mülteci hareketlerinin politik işlevselliğini yitirmesi; 2. Yabancıların kamu maliyesine getirdiği yüklerin ve yerleşiklerin emek piyasası çıktılarına olumsuz etkilerinin artması: özellikle de işsizlik oranının artması; 3. Yabancıların kültürel ve siyasi uyum sorunlarının artması ve bunun sonucunda tırmanışa geçen ırkçılık ve yabancı düşmanlığı. Bu nedenlerle gelişmiş ülkeler, mülteci hareketlerini ekonomik ve sosyal problemlerinin önemli bir kaynağı olarak görmeye ve güvenlik sorunsalı ekseninde ele almaya başlamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, gelişmiş ülkeler kendilerine yönelen mülteci hareketlerini azaltmak için iki yöntem izlemiştir. Mültecilerin kaynak ülke içinde güvenli bölgelere veya kaynak ülkeye yakın başka bir ülkeye yerleştirilmesi birinci yöntemi oluşturmaktadır. İkinci yöntem ise mültecilerin iltica başvuru ve kabul süreçlerinin zorlaştırılmasıdır.

Bu yeni çerçeve içinde gelişmiş ülkeler, mültecileri kendi ülkesine kabul eden ve onların uyumu için yoğun çaba ve kaynak sarf eden aktör konumundan çıkıp, bu tür hareketleri kendi sınırlarından mümkün olduğunca uzak tutan, kaynak ülkenin güvenli bir bölgesine veya üçüncü bir ülkeye yerleşmelerine yardımcı olan bir aktör konumuna gelmiştir. Başka bir deyişle, gelişmiş ülkeler mülteci hareketlerindeki uygulayıcı/yapıcı rollerini bırakıp, daha fazla düzenleyici olarak yer almaya başlamıştır. Bu değişimin sonucunda, gelişmiş ülkeler mültecilere ev sahipliği yapan aktif ülke konumunu terk edip, onların kaynak ülke veya üçüncü bir ülkeye yerleşmesini düzenlemekte ve yardımcı olmaktadır.

Bu yeni mülteci rejiminde gelişmiş ülkelerin dönüşüm gösteren işlevlerine paralel olarak, hem kaynak ülkelerin hem de kaynak ülkelere coğrafi yakınlığı bulunan üçüncü ülkelerin işlevleri değişmiştir. Her iki gruptaki ülkeler için söz konusu yeni işlevlerin temel amacı, mülteci hareketlerinin kaynaklandığı bölge çevresinde kontrol edilmesi oluşturmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, yukarıda açıklanan sebeplerden dolayı, bu tür nüfus hareketlerinin gelişmiş ülkelere yönelmesinin engellenmesi hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda örneğin, Soğuk Savaş döneminin aksine, mültecilerin uluslararası yardım alabilmeleri için kaynak ülkeyi terk etmeleri gerekmemektedir. Gelişmiş ülkeler ile kaynak ülkeler arasında yapılacak işbirlikleri kapsamında, mültecilerin kaynak ülkede güvenli bir bölgeye yerleşmeleri ve yardım almalarının sağlanması öngörülmektedir. Daha da önemlisi, mülteci hareketlerinin nedenlerini oluşturan kaynak ülkelerdeki ekonomik, politik ve sosyal sorunlarını çözmek için gelişmiş ülkeler tarafından aktif bir politika yürütme sürecine başlanılmıştır.

Soğuk Savaş sonrası dönemde mülteci hareketlerinin yönetiminde önem kazanmaya başlayan diğer bir aktör ise kaynak ülkelere coğrafi yakınlığı bulunan üçüncü ülkelerdir. Kaynak ülkelerde güvenli bir bölge bulunmadığı durumlarda, mültecilerin bu üçüncü ülkelere yerleştirilmesi öngörülmektedir. Bu aşamada, üçüncü ülkelere ağırlıklı olarak iki tür çözümü gerçekleştirmeleri beklenmektedir. Birinci çözüm, kaynak ülkedeki olumsuz koşullar ortadan kalkıncaya kadar mültecilerin uluslararası düzenlemelere uygun bi-

çimde korunması; müsait durum oluştuktan sonra ise ülkelerine geri gönderilmeleridir. Bu çözümün uygulanabilirliğinin zayıf olduğu durumlarda, mültecilerin buldukları üçüncü ülkeye uyumu sağlanarak kalıcı bir şekilde yerleştirilmeleri ikinci çözüm olarak sunulmaktadır. Özellikle gelişmiş ülkeler tarafından daha az tercih edilen üçüncü çözüm ise mültecilerin başka bir ülkeye, yani gelişmiş ülkelere yerleştirilmesidir.

Yeni mülteci rejimi kapsamında, gelişmiş ülke, kaynak ülke ve üçüncü ülkeden oluşan bu üçlü yapıya eklenen diğer bir önemli kurumsal öge, ulusal ve uluslararası ölçekte işlev gören devletlerarası kuruluşlar, uluslararası örgütler ve sivil toplum örgütleridir. Özellikle kaynak ve üçüncü ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının göreceli olarak zayıf olduğu dikkate alınarak, bu tür yapıların oluşturulması, finansal ve idari kapasite açısından güçlendirilmesi yönünde Avrupa Birliği gibi gelişmiş ülkeler ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) gibi devletlerarası kuruluşlar destekleyici, yapıcı bir rol oynamıştır. Özellikle BMMYK, bir yanda barınma ve beslenme gibi yaşamsal konularda mültecilere yardım edilmesinde önemli bir işlev üstlenirken, diğer bir yandan onların eğitim, sağlık ve adalet hizmetleri gibi kamu hizmetlerinden yararlanmalarına katkıda bulunmaktadır.

Özetle, Soğuk Savaşın bitmesi, küreselleşme dinamiklerinin güçlenmesi, ulus devletlerin uluslararası arenada göreceli olarak daha özerk hareket etmeleri ve gelişmiş ülkelerin geçirdiği dönüşümler sonucunda yabancılara yönelen olumsuz algının belirgin biçimde yükselmesi Soğuk Savaş sonrası dönemde uluslararası mülteci rejiminin yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Bu yeni mülteci rejiminde, gelişmiş ülkeler mülteci hareketlerinin kendilerine yönelmesinin önünü kesmek amacıyla kısa ve uzun dönemde olmak üzere iki önemli politikanın hayata geçirilmesi yönünde çaba harcamaktadır. Kısa dönem politikası, mülteci hareketlerinin gerçekleştiği bölge etrafından coğrafi olarak sınırlandırılmasıdır. Uzun dönem politikası ise mülteci hareketlerinin olumsuz nedenleri ve sonuçları bakımından tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Bu iki politika kapsamında gelişmiş ülkeler, mültecileri kendi sınırları dışında tutarken, bu hareketlerin düzenlenmesinde, yönetilmesinde ve nihai bir çözüme ulaşılmasında mali ve idari yardımı sağlayan, denetleyici bir yapıya dönüşmeyi amaçlamaktadır.

Bu yeni mülteci rejiminde kaçınılmaz bir şekilde, kaynak ülkelerin ve bu ülkelere coğrafi yakınlığı bulunan üçüncü ülkelerin konumları da değişmektedir. Bu bağlamda, mültecilere ilk önce kaynak ülke içindeki güvenli bir bölgeye aktarıldıktan sonra gerekli yardımların yapılması hedeflenmektedir. Eğer böyle bir durum mümkün değilse, mültecilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesi öngörülmektedir. Sonraki aşamalarda, mülteci hareketlerinin sonlandırılması için kaynak ülkedeki sorunların giderilmesi veya onların buldukları üçüncü ülkelere kalıcı bir şekilde yerleştirilmeleri amaçlanmaktadır. Mülteci hareketlerinin bu belirtilen şekilde düzenlenmesi için hem kaynak hem de üçüncü ülkelerin mali ve idari kapasitesinin artırılması yönünde çaba sarf edilmektedir. Bu ülkelerdeki ilgili devletlerarası kuruluşlar ile uluslararası örgütlerin etkinliklerinin artırılması ve doğrudan mülteci konularıyla ilgili sivil toplum örgütlerinin kurulması, güçlendirilmesi bu çabalardan bazılarıdır.

Son 30 yıldır küresel ölçekte meydana gelen değişimlerle paralel olarak Türkiye'nin ekonomik, politik ve sosyal alanlarda içinden geçtiği sarsıcı dönüşümler, ülkenin uluslararası mülteci rejiminde çok yönlü ve çoklu işlevleri olan bir konumda bulunmasına neden olmaktadır. Ayrıca, Türkiye'nin kendine özgü coğrafi konumu ve kültürel yapısı bu durumu daha da pekiştirmektedir. Aynı anda hem mülteci akımlarına kaynaklık etmesi hem bir üçüncü ülke olarak özellikle çevre ülkeler kaynaklı mülteci akımlarına ev sahipliği yapması hem de dünyanın çeşitli bölgelerindeki mülteci hareketleri kapsamında düzenleyici olarak yer alması, Türkiye'nin ulusal veya uluslararası mülteci hareketleriyle ilgili meselelere her açıdan yaklaşmasını gerektirmektedir. Özellikle de Türkiye, nedenleri ve sonuçları açısından mülteci hareketleri ile ilgilenmek zorunda kalmaktadır. Bu açıdan aşağıda, Türkiye'nin uluslararası mülteci rejimindeki üç farklı konumu ele alınmıştır.

Türkiye, 1970'li yılların ortalarından itibaren mülteci hareketlerine kaynaklık eden ülke konumundadır. Bu durumun ulusal ve uluslararası gelişmelere bağlı çeşitli nedenleri bulunmaktadır. 1970'li yılların sonlarına doğru derinleşen ekonomik, siyasi sorunlar ve bunların sonucunda bütün ülkeye yayılan çatışmacı ortam Türkiye'den Avrupa'ya yönelik mülteci hareketlerinin başlamasına neden olmuştur. Özellikle de bu çatışmacı ortamı sonlandırmak için gerçekleştirilen 1980 Askeri Darbesi ve sonrasındaki yoğun insan haklarının ihlallerini içeren uygulamaları, bu mülteci hareketlerinin hacimsel olarak artmasına neden olmuştur. Bu askeri idari uygulamalarını takiben, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yaklaşık 30 yıldır süren terör ve güvenlik sorunları, Avrupa'ya yönelen diğer bir mülteci akımının meydana gelmesine yol açmıştır. Türkiye kaynaklı mülteci akımlarının artmasının uluslararası ölçekte nedeni ise, Avrupa Birliği ülkelerinin 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren düzenli işgücü göçüne getirdikleri sınırlamalardır. Düzenli göçmen statüsünde gitmeyi planlayanlar, söz konusu sınırlamalar karşısında bu ülkelerin iltica ile ilgili düzenlemelerinden faydalanarak mülteci statüsünde göç etmişlerdir. Bu da, Türkiye kaynaklı mülteci nüfusunun artmasına katkıda bulunmuştur.

Bu açıklamaların ışığı altında 1981-2005 dönemi incelendiğinde, yarım milyondan fazla kişinin sığınma amaçlı başka ülkelere göç ettiği belirlenmiştir. Tablo 4, bu sığınmacı hareketlerin vardıkları ülkeler ve hacimleri hakkında iki önemli bilgi sunmaktadır. Birincisi, Türkiye kaynaklı sığınmacıların büyük bir çoğunlukla Avrupa ülkelerini tercih etmeleridir: Özellikle Almaya, en fazla sığınmacı kabul eden ülke konumundadır. Bu durum rastlantısal olarak meydana gelmemektedir: Zincirleme göç ve göçmen ağları teorilerinin öngörülerıyla uyumlu bir şekilde, düzenli ve düzensiz göç eden ve yerleşik konuma gelen göçmeler buldukları ülkede kendilerinden sonraki göçmenler için bir çekim merkezi oluşturmaktadır. Çünkü yerleşik göçmenler ve onların oluşturdukları ağlar, yeni göçmenlerin göç etme süresince katlanmak zorunda kaldıkları maliyeti aşağıya çekerken, aynı zaman göç etme sonucunda elde edecekleri faydaları ve kazançları yükseltmektedir. Bu nedenle, 1961-1973 yılları arasında Avrupa ülkelerine yönelen düzenli işgücü göçleri, daha sonraki dönemlerde ortaya çıkan mülteci hareketlerin hedef ülkelerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Tablo 4'ün sunduğu ikinci önemli bilgi, Türkiye kaynaklı sığınmacı sayısının 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren azalmasıdır. Avrupa ülkelerinin sıkı göç politikalarıyla birlikte, Türkiye'deki ekonomik, politik ve sosyal gelişmeler bu azalmanın ortaya çıkmasına katkıda bulunmaktadır.

**Tablo 4: 1981-2005 Döneminde Türkiye’den Yurtdışına Mülteci ve Sığınmacı Göçü**

Hedef Ülke	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1981-2005: Toplam	Yüzde (%)
Avrupa Ülk.	45.620	185.797	175.557	141.226	107.534	655.734	%98,7
Kanada	-	-	755	1.919	2.451	5.125	%0,8
Avustralya	-	-	780	928	332	2.040	%0,3
ABD	-	-	984	199	330	1.513	%0,2
Toplam	45.620	185.797	178.076	144.272	110.647	666.412	%100

Kaynak: Ahmet İÇDUYGU, Sema ERDER, Ömer Faruk GENÇKAYA, 2009. Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara.

Dünyanın sadece ekonomik değil aynı zamanda siyasi ve sosyal olarak az gelişmiş ülkelerindeki yoksulluk, çatışmalar ve doğal felaketler sonucunda meydana gelen mülteci hareketleri küresel ölçekte hissedilmektedir. Türkiye’yi, en başta coğrafi konumu olmak üzere ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihsel nedenlerden dolayı, mülteci hareketlerine maruz kalan ülkeler arasında saymak mümkündür. Nitekim çevre ülkelerdeki yaklaşık 30 yıldır gerçekleşen askeri, ekonomik ve siyasi süreçler dikkate alındığında, Türkiye’ye yönelen mülteci hareketleri belirgin olarak görülmektedir: İran İslam Devrimi (1979), Irak-İran Savaşı (1980-1988), Doğu Bloğunun Dağılması (1989-sonrası), Birinci ve İkinci Körfez (Irak) Savaşları (1990-1991; 2003-2011), Bosna-Hersek savaşı (1992-1995) ve halen sürmekte olan Suriye’deki iç savaş Türkiye’ye yönelen mülteci hareketlerini belirleyen süreçlerden bazılarını oluşturmaktadır. Tüm bu olumsuz süreçlerin bir sonucu olarak, yaklaşık 50 ülkeden sayıları yüzbinleri aşan kişi uluslararası koruma talebiyle Türkiye’ye sığınmaktadır. Tablo 5’te verilen bilgiler, 1997-2011 döneminde yaklaşık 75 bin kişinin sığınma başvurusu yaptığına işaret etmektedir. Bu dönemdeki sığınma başvuruları ağırlıklı olarak şu dört ülkenin vatandaşları tarafından gerçekleştirilmiştir: Irak, İran, Afganistan ve Somali. Ancak Suriye’de 2011’in ilk aylarından bu yana devam etmekte olan iç savaş, 100 binden fazla mültecinin Türkiye’ye geçici olarak yerleştirilmesine yol açmıştır.

**Tablo 5: 1997-2011 Döneminde Türkiye'ye Yapılan Sığınma Başvuruları**

Yıl	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Toplam
Başvuru Sayısı	2.104	3.643	3.401	3.024	2.710	2.077	2.247	2.237	2.264	2.801	4.413	11.929	6743	8190	16324	74.107
Başvuruların Kapsadığı Kişi Sayısı	4.448	6.838	6.605	5.777	5.177	3.794	3.948	3.898	3.914	4.553	7.640	12.980	-	-	-	56.561

Kaynak: Ahmet İÇDUYGU, Sema ERDER, Ömer Faruk GENÇKAYA, 2009. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara; İçişleri Bakanlığı.

Bu şekilde mülteci hareketlerine maruz kalan Türkiye'nin iltica sistemini belirleyen temel öge, mültecilerin uluslararası hukuktaki konumunu tanımlayan 1951 Cenevre Sözleşmesinin coğrafi sınırlama getirerek imzalamış olmasıdır. Bu coğrafi sınırlama nedeniyle, sadece Avrupa Bölgesi kaynaklı mültecilerin iltica başvurusu değerlendirilmeye alınmaktadır. Burada, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler ile eski Sovyetler Birliği içinde yer alan ülkeler söz konusu Avrupa Bölgesi'ni oluşturmaktadır. Bu durum, uluslararası mülteci sisteminde göreceli olarak yüksek hacimde mülteci hareketlerine kaynaklık eden Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinden yapılacak başvuruların önünü kesmiştir. Böyle bir mülteci kabul politikası ile Türkiye, bu tür nüfus hareketlerinin neden olacağı ekonomik, siyasi ve sosyal maliyetlerinden kaçınmayı çalışmıştır. Bu yöndeki çabaların başarılı olduğu en azından soğuk savaş dönemi için ileri sürülebilir. Nitekim soğuk savaş döneminde, Doğu Blokuna üye ülkelerden çok az sayıda mülteci gelmiştir: Bunların çoğunluğu üçüncü bir ülkeye göç ederken, az sayıda mülteci Türkiye'ye kalıcı olarak yerleşmiştir.

Soğuk Savaşın bitmesine paralel olarak meydana gelen gelişmelerin sonucunda şekillenen yeni uluslararası mülteci rejimi, Türkiye'nin eski konumunu sürdürmeyeceğinin işaretlerini vermektedir. Bu gelişmelerden bazıları şu şekilde sıralanabilir:

1. Küreselleşme eğiliminin hızlanması ve bu durumun hem bir nedeni hem de bir sonucu olarak insan hareketliliğinin çok-yönlü ve çok-amaçlı şekilde artması;
2. Ulus devletlerin iki kutuplu dünya sisteminin ortadan kalkmasıyla kendi başlarına daha özerk hareket etmesi;
3. Artan sayıda çatışmalar ve savaşlarla birlikte ekonomik ve siyasi dönüşümler sonucunda Türkiye'nin çevre ülkelerinde mülteci hareketlerinin yoğunluk kazanması;
4. Başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelerin kendilerine yönelik göçleri kontrol altına almaları ve sınırlandırmaları;
5. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunun kabul edilmesi, müzakere ve uyum sürecinin başlamasıdır.

Bu gelişmelerin belirlediği çerçevede, göç ve iltica politikasının oluşturulması yönünde ilk adım 1994 İltica Yönetmeliğinin çıkartılmasıyla atılmıştır. Bu yönetmelikle sağlanan en önemli gelişme, coğrafi sınırlama kapsamındaki ülkelerden, yani Avrupa Bölgesi'nin dışında kalan ülkelere, gelen mültecilere geçici sığınma hakkı verilmesi ve Türkiye'deki BMMYK'ya yapacakları mültecilik başvurularının kabul edilmesi durumunda üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleridir. Böylece uluslararası mülteci rejiminde Türkiye, kaynak ülke ile yerleştirilen ülke arasında aracı bir ülke konumuna gelmiştir. Başka bir deyişle, bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden itibaren Türkiye kısıtlayıcı bir çerçevede, mültecilere geçici süreliğine ev sahipliği yapmaya başlamıştır.

Ancak Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve BMMYK tarafından bu yönetmelik gerek içeriği ve kapsamı gerekse de uygulanış biçimi açısından eleştirilmiş, yeterli görülmemiştir. Mültecilere geçici statü verilmesiyle esnetilmiş olmasına rağmen, coğrafi sınırlamanın geçerliliğini sürdürmesi eleştiri unsurlarından en önemlisini oluşturmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak, Türkiye'nin iltica politikasının şu iki unsuru içerecek biçimde değiştirilmesi talep edilmektedir: Coğrafi sınırlama koşulunun tamamen kaldırılması ve kaynak ülkelere geri dönüşleri mümkün olmaması durumunda mültecilerin ülkeye kalıcı olarak yerleştirilmesi. Yapılması talep edilen bu değişikliklerle, Türkiye'nin mülteci hareketlerine ilk etapta maruz kalan bir ülke olarak aynı zamanda mültecilere uzun dönem ev sahipliği yapan ülke olması amaçlanmaktadır: Yeni uluslararası mülteci rejiminde, Türkiye'nin mültecilerin yerleştirildiği bir üçüncü ülkeye dönüşmesi öngörülmektedir. Böylece, Avrupa Birliği sıkı göç politikalarıyla uyumlu biçimde, mülteci hareketlerini coğrafi olarak kendinden uzak bölgelerde kontrol etmiş olurken, söz konusu sürece sadece mali ve idari açıdan katkıda bulunan bir yapıya doğru evrilmektedir.

Diğer eleştiriler mültecilerle ilgili uygulamalardaki aksaklık ve eksiklikler üzerine yoğunlaşmıştır. Özellikle, kaynak ülkelerdeki sorunlar ortadan kalkmadan mültecilerin geri gönderilmesi çok ciddi bir şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştirinin temel odağı mültecilik başvurusunda bulunabilmek için gerekli şartları sağlamayan ve mültecilik başvurusu reddedilenlerle ilgili uygulamalardır. Ayrıca, geçici statü tanınan mültecilerin ve ailelerinin barınma ve yaşam koşullarının yetersiz olması; eğitim sağlık, adalet ve diğer kamu hizmetlerine erişimlerinde zorluklarla karşılaşmaları; geçici olarak yerleştirildikleri mikro-ölçekli topluluklara ekonomik, kültürel ve sosyal uyumları konusunda gerekli adımların atılmaması eleştirilen diğer konu başlıkları arasında yer almaktadır.

Bu eleştirileri dikkate alarak 1990'lı yılların sonunda itibaren Türkiye iltica konularıyla ilgili yasal mevzuatını uluslararası hukuk uygulamalarına ve normlarına uyumlu bir yapıya dönüştürmek, mali ve idari kapasitesini geliştirmek için yoğun bir çaba içine girmiştir. Bu dönüşümün şekillenmesinde önemli rol oynayan bazı gelişmelerin altını çizmek faydalı olacaktır:

Üyelik perspektifine sahip olan Türkiye, Avrupa Birliği'ne uyum sağlanması amacıyla kendi yasal ve idari altyapısını yeniden biçimlendirmektedir. Bu durum, Türkiye'nin iltica meselelerine yaklaşımı için de geçerlidir.

Yukarıda sunulan eleştirilerin bazılarının tespit edilmesinde, belgelenmesinde ve bu eleştirilere neden olan sorunların giderilmesi için atılması gereken adımların belirlenmesinde AHİM çok önemli bir işlevi yerine getirmiştir. Türkiye aleyhine açılan davalar nedeniyle, iltica konularıyla ilgili uygulamaların uluslararası hukuka uygunluğu bakımından inceleyen AHİM, birçok durumda Türkiye’yi suçlu bulmuş ve ortaya çıkan zararın karşılanması için tazminat cezaları vermiştir. Burada, verdiği kararlarla AHİM’nin uyarıcı ve yol gösterici bir işlevi yerine getirdiği söylenebilir.

İltica politikalarındaki dönüşümünü tetikleyen diğer bir ögenin, 1994 yönetmeliğinin uygulama aşamasında ve daha sonrasında devlet bürokrasisi ile Avrupa Birliği kurumları ve UNHCR arasındaki bilgi ve deneyim paylaşımının olduğu ileri sürülebilir. Özellikle eğitsel, idari, mevzuat ve mali konularında çeşitli işbirliklerinin gerçekleştirilmesi ve ortak projelerin yürütülmesi, bürokrasinin iltica meselelerine uluslararası perspektiften bakmasına ve daha insan odaklı şekilde yaklaşımlarına olanak sağlamıştır.

Avrupa Birliği, Türkiye ve BMMYK’nın çabaları sayesinde, iltica konularıyla ilgili alanlarda çalışan sivil toplum örgütlerinin kurulması ve güçlendirilmesi sağlanmıştır. Sivil toplum örgütleriyle birlikte yürütülen projeler aracılığıyla, göçmenlerin başvuru ve yaşadıkları yere uyum sürecinden karşılaştığı zorluklar aşılmaya çalışılmaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak, iltica yönetiminde yasal ve idari altyapının güçlendirilmesi yönünde birçok adım atılmıştır. 1999 ve 2006 yıllarında 1994 iltica yönetmeliğinde düzenlemeler yapılmıştır. 2005 yılında Göç ve İltica Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica, Göç ve İdari Kapasite Bürosu kurulmuştur. Göç, iltica ve insan ticareti konularında ihtisaslaşmış Büro’nun ilgili yasal düzenlemelerin kabul edilmesiyle birlikte, bu konularla ilgili politikaların belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesinde aktif bir rol alması öngörülmektedir. Büro bünyesinde, akademisyenlerin, ilgili resmi kurumların, sivil toplum kuruluşlarının ve BMMYK’nın katılımıyla, 2010 yılında İltica “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan söz konusu 6458 Sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 10.04.2013 tarihinde onaylanmış ve 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Gerek söz konusu yasanın getirdiği yeni anlayış ve bu yönde öngörülen uygulamalar gerekse de mültecilerin ikamet izni, eğitim, sağlık ve bakım hizmetlerine erişimi konusunda iyileştirmelerin yapılması, Türkiye’nin göç ve iltica politikalarında insan odaklı yaklaşımın egemen olmaya başladığının ilk işaretlerini vermektedir. Bu türden bir çıkarsama, ancak ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe girmesi, uygulanması ve veri odaklı analizlerin yapılmasıyla bilimsel ve nesnel olarak sınanabilir.

Buraya kadar sunulan çerçevede gösterildiği üzere, uluslararası mülteci sisteminde Türkiye’nin konumu büyük bir dönüşümden geçmektedir. Bir yandan, mülteci olarak Türkiye’yi terk eden vatandaşların sayısı azalma eğilimi içindedir. Dolayısıyla, Türkiye’nin mülteci hareketlerindeki kaynak ülke konumu zayıflamaktadır. Diğer yandan, kendi sınırlarına yönelen mültecileri görmemezlikten gelen anlayışı terk edip, onların sorunları için



geçici ve/veya kalıcı çözümler üreten ülke olma konumu güçlendirmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla bu çok yönlü konumunun neden olduğu fırsatları ve tehditleri dikkate alarak, bir taraftan sığınma başvuru sahiplerinin haklarındaki karar için idare aleyhine etkin bir çareye başvurma hakkını tanıyacak usuller belirlenmeli öbür taraftan sığınma/iltica sisteminin suistimalinin önlenmesi ve sığınma başvurusunun değerlendirilmesi sürecinin doğası gereği iltica davalarına hem maddi hem de usul yönünden bakacak -gözden geçirme yetkisine sahip-özel ihtisas mahkemelerinin kurulması da dahil olmak üzere Türkiye adil ve etkin bir iltica sistemini oluşturmalı ve bir an önce işlevsel hale getirmelidir.

## **2.5. İç Göç**

### **2.5.1. Türkiye'deki İç Göç Hareketlerinin Genel Yapısı**

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen nüfus hareketleri, ekonomik ve sosyal gelişmenin hem bir belirleyicisi hem de bir sonucu olarak önemli boyutlarda gerçekleşmiştir. Benzer bir durum Türkiye için de geçerlidir. 1927-1950 yılları arasında yüzde 25 düzeyinde sabitlenen şehir nüfusun toplam nüfus içindeki payı, sonraki dönemlerde hızlı bir şekilde yükselişe geçmiştir. Köylerden, şehirlere yönelen göç hareketleri sonucunda bu oran 1975 yılında yüzde 42'ye yükselmiştir. 1980'li yıllardan itibaren meydana gelen ekonomik ve sosyal gelişmelerin şehirler arasında eşitsiz dağılmasından ötürü şehirden-şehire göçler, ülke içindeki nüfus hareketlerinin temel belirleyici ögesi olurken, nüfusun artan bir eğilimle şehirlerde yoğunlaşması devam etmiştir. Nitekim 2000 yılında şehirlerde yaşayanların toplam nüfus içindeki payları yüzde 65'e yükselirken, 2010 yılında yüzde 76'ya ulaşmıştır. Şehir nüfusunun (il-ilçe merkezleri) toplam nüfus içindeki payının artışında göçün yanı sıra idari yapı değişikliklerinin (yeni kurulan il ve ilçelerle köy niteliğinde olan yerlerin il-ilçe merkezlerine katılması) da etkili olmuştur.

21. yüzyılın başında, Türkiye toplumundaki göç etme eğiliminin, yani en geniş anlamıyla insan hareketliliğinin, hangi düzeye geldiği konusunda 2000 Genel Nüfus Sayımı bazı temel bilgileri vermektedir. Bu sayım verisi, her yüz kişiden sekizinin son beş yıl içinde ikamet ettikleri ili değiştirdiklerini, her on kişiden üçünün ise sayım zamanında doğdukları ilden farklı bir yerde ikamet ettiğini belirtmektedir. Bu betimsel istatistik bilgisi, Türkiye'deki bireylerin vasıflarını en iyi şekilde değerlendirip en yüksek getiriyi sağlayabilecekleri, ekonomik ve sosyal olanaklara erişimlerini yükseltebilecekleri ve böylece gelecekteki sosyo-ekonomik refahlarını sadece kendileri için değil, çocukları için de garanti altına alabilecekleri bir yerleşim yeri arayışı içinde olduklarını işaret etmektedir. Bu göç etme sıklığı, aynı zamanda Türkiye'deki ekonomik, siyasi ve sosyal gelişmelerin insan hareketliliğine olası etkilerini yansıtmaktadır.

Son 50 yılda Türkiye'de gerçekleşen nüfus hareketlerinin betimlenmesinde, iç göçler temel olarak üç ayrı dönemde incelenebilir. Köyden-şehire göçün ana nüfus hareketini oluşturduğu birinci dönem, 1950'li yıllar ile 1960'lı yılların birinci yarısını kapsamaktadır. Bu dönem süresince köylerde meydana gelen dönüşümler köyden-kente göçün başlamasında önemli bir rol oynamıştır. Bu göç hareketlerinin nedenlerinin açıklanmasında

itici nedenler olarak tanımlanan bu dönüşümler, tarımsal üretimde sermaye-yoğun üretim teknoloji kullanımının yaygınlaşmasını, köy nüfusunun artmasını, toprak arzının sınırlı olmasını ve toprak mülkiyetinin eşitsiz dağılımını içermektedir. Aynı dönemde kendini gösteren şehirlerdeki dönüşümler, köyden-şehire göçün çekici nedenlerini oluşturmaktadır. Bu bağlamda özellikle, sanayileşme yönünde atılan adımlar sonucunda emek talebinin artması, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yaygınlaşmasıyla birlikte şehirlerdeki yaşam standartlarının yükselmesi köy nüfusunun şehirlere yönelmesinde etkili olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk 30 yıllık döneminde toplam nüfusun yüzde 25'i şehirlerde yaşarken, 1960'lı yılların ortalarına doğru bu oran yüzde 38'e yükselmiştir.

1960'lı yılların ikinci yarısında başlayıp 1970'li yılların sonuna kadar devam eden ikinci dönemde, şehirlerde yaşayanların oranı yüzde 44'e yükselmiştir. Bu ikinci dönemde de, köydeki çözümlerle birlikte şehirlerde yoğunlaşan ve çeşitlenen ekonomik faaliyetler, şehirlerin artan bir hızla köy kökenli göç hareketlerine maruz kalmasına neden olmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasında ayrıca, şehirlerdeki göçmen ağlarının güçlenmesi; ulaşım ve haberleşme gibi altyapı hizmetlerinin yaygınlaşması, şehirlerdeki eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişimin daha kolay biçimde gerçekleşmesine katkıda bulunmuştur. 1970'li yıllarında ikinci meydan gelen diğer önemli bir gelişme ise yeni bir tür nüfus hareketi olarak şehirden-şehire göçün önem kazanmaya başlamasıdır. Bu gelişmenin ardındaki en temel sebep, ekonomik ve sosyal gelişmelerin iller arasındaki eşitsiz dağılımıdır.

1980-2000 arasındaki yılları kapsayan üçüncü dönemde, ulaşım altyapısı ile haberleşme ve bilişim teknolojilerine yapılan yatırımlarla ülke içindeki hareketliliğin önündeki tüm engeller ortadan kaldırılmıştır. Bunun bir yansıması olarak, bu dönemin sonunda şehir nüfusun oranı yüzde 65'e yükselmiştir. Bu dönemde ayrıca, devlet odaklı politikalar yerine piyasa odaklı ekonomi politikaların uygulanması sonucunda, Türkiye ekonomisi yeniden yapılandırılmıştır. Bu yeniden yapılanma sürecinde; kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiş, yabancı sermayenin ülke içine çekilmesi için gerekli düzenlemeler yapılmış, Avrupa Gümrük Birliği'ne üye olunmasıyla birlikte uluslararası ticaretteki kısıtlamalar büyük ölçüde kaldırılmış ve ihracata dayalı büyüme stratejisi benimsenmiştir. Bu geçiş ve yeniden yapılanma dönemindeki nüfus hareketlerinin anlamak için 1985-2000 arasındaki yılları kapsayan dönemde gerçekleşen iç göçler incelendiğinde, iki temel bulguya ulaşılmıştır. Bu bulgulardan ilki, şehirden-şehire göçün iller arasında gerçekleşen nüfus hareketliliğinin en önemli türü olduğunu işaret etmektedir. İkinci bulgu ise, iç göç hareketlerinin Doğu, Güneydoğu ve Karadeniz gibi az gelişmiş bölgelerden Marmara ve Ege gibi gelişmiş bölgelere doğru yöneldiğini belirtmektedir. Dolayısıyla daha önceki dönemlerdeki nüfus hareketlerine benzer bir şekilde, 1985-2000 yılları arasında gerçekleşen nüfus hareketleri doğudan-batıya ve kuzeyden-batıya doğru cereyan etmiştir.

2000 sonrası dönemdeki iç göç eğilimleri ile ilgili olarak, daha önceki yıllarla karşılaştırmalı bir analiz yapmak veri kısıtıyla birlikte bu alanda yapılmış akademik çalışma bulunmamasından ötürü şimdilik mümkün değildir. Ancak 2007 yılında uygulamaya sokulan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sisteminin (ADNKS) yıllık sonuçlarının betimsel

analizi bazı temel eğilimlerin 2000’li yıllar için de geçerli olduğunu göstermektedir. Örneğin 2011 ADNKS verisi incelendiğinde, kentlerde yaşayanların toplam nüfus içindeki payının arttığı belirlenmiştir: 2000 yılında % 65 olan bu oran 2011 yılında % 76,8’e yükselmiştir. Daha önce gerçekleştirilen nüfus sayım çalışmalarından farklı olarak, ADNKS verisi iller arasındaki göç etme eğilimlerini yıllık bazda ölçmektedir. 2011 ADNKS verisine göre 2010-2011 döneminde, yaklaşık 2,5 milyon kişi, yani toplam nüfusun % 3,2’si ikamet ettiği ili değiştirmiştir. Bu veri ayrıca, toplam nüfusun %39,1’nin nüfusa kayıtlı oldukları ilden farklı bir yerde ikamet ettiklerini göstermektedir. Söz konusu değerlendirme yapılırken, nüfusa kayıtlı olunan il’in göçün tespitinde doğru bir gösterge olmadığı, bir kimsenin nüfusa kayıtlı olduğu ilin hayatı boyunca hiç bulunmadığı bir il olabileceğinin (babanın kütük bilgilerinden gelmesi, evlilik yoluyla kocanın bilgilerinden gelmesi gibi) dikkate alınmasında yarar görülmektedir.

### **2.6. 9. Plan Döneminin Değerlendirilmesi**

Türkiye göç alan, göç veren ve transit ülkedir, dolayısıyla ülkemizde göç akımlarının her türü yer almaktadır. Türkiye’ye göç eden dört farklı ana grubun olduğu tespit edilmiştir: 1. Uluslararası korumaya ihtiyaç duyan gruplar; 2. Düzenli göçmenler; 3. Düzensiz göçmenler; ve 4. İnsan Ticaretine maruz kalanlar. Göç alanında sağlıklı durum değerlendirmesi yapabilecek ve projeksiyonlara temel oluşturacak güvenilir, geçerli veri sistemimizin olmaması sektörel olarak bütünü etkileyen en temel sorundur. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi ve Ulusal İstatistik Çalışmaları bu alanda önemli bir gelişme olmuştur. Bununla birlikte özellikle iç göç alanında mobiliteye dayanan yeni teknik yöntemlerin uygulanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye’de düzenli ve düzensiz göç hareketleri alanında kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasaların gerçekleştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir. Türkiye’nin göçü hangi ekonomik pozisyonda istediği ve kendi rasyonel düzeni içinde bir “göç” ülkesi olarak tanımlayıp, tanımlamaması belirleyici olarak önem taşımaktadır. Diğer taraftan, toplumda göç algısı değişmiş, göç yasadışı olsa da artık engel tanımayan bir olgu haline dönüşmüştür.

Türkiye’nin göç tarihinde AB ile ilişkisi bu ülkelerde bulunan göçmen işgücünün katkıları, sorunları ve işbirliği açısından bir parametre olarak her zaman yer almalıdır. AB üye ülkelerinin demografik olarak yaşlanması bu ülkeleri potansiyel işgücü ihracında bulunabileceğimiz ülkeler olarak değerlendirmemizi de gerekli kılmaktadır. Bu nedenle eğitime yatırım yapılması önceliklidir.

Ülkemizde yabancılara çalışma izinleri belirli kriterlere göre verilmekte olup, uygulamalar AB ülkeleri paralelindedir. 2007 sayılı Yasa ile yabancılar için bazı meslek yasakları kalkmış, doktorluk ve hemşirelik için de bu yasaklar yeni yasal düzenlemeler ile sona erdirilmiş, yabancıların bu meslekleri özel sağlık kuruluşlarında icra etmeleri sağlanmıştır. Ülkemizde de yaşlı nüfus oranındaki artış ve mevcut net göç oranının artı değerlerde seyretmesi Türkiye’de ivedilikle liberal, insan odaklı, ulusal çıkarların yanı

sıra küresel adalet anlayışıyla gelişmekte olan ülkelerin nitelikli insan gücü gereksinimlerini göz önünde bulunduran göç ve uyum politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

Uluslararası korumaya ihtiyaç duyanlar, mülteciler, sığınmacılar, ikincil koruma talebinde bulunanlar olup, bu kapsamda mültecilerin en büyük sorunları her ülkede olduğu gibi sağlık, barınma ve eğitimidir. Ülkemizde mülteci hukuku alanındaki boşluk da önemli sorun alanları yaratmaktadır. Düzensiz göçün engellenmesi mümkün değildir, ancak bir an önce kurumsal ve mevzuat yapısı olmalı, yasallık kazanmalı ve yönetilmelidir. Bu kapsamda, göçmen kaçakçılığından farklı olarak insanların zorla mobilize edildikleri insan ticareti önemli bir insan hakkı ihlali oluşturmaktadır.

Türkiye'deki iç göç hareketlerinin tam olarak anlaşılmasında, diğer önemli bir konuyu Bölgesel Kalkınma Projeleri oluşturmaktadır. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Zonguldak, Bartın, Karabük (ZBK) Projesi, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi söz konusu projelerden bazılarıdır. Bu projelerin temel hedeflerinden biri, göç etme nedenleri arasında önemli bir yer tutan bölgesel gelişme farklarının giderilmesidir.

## **2.7. Uluslararası Mukayeseli Olarak Türkiye İçin Temel Göstergeler, Sorunlar, Darboğazlar**

Konuk işçi anlaşmaları sonrası dönemde, göçmenlerin niceliksel ve niteliksel anlamda geçirdiği dönüşümler, onların sosyo-ekonomik refahlarını etkileyen alanların, dolayısıyla karşı karşıya kaldıkları sorunların ve/veya fırsatların çeşitlenerek artmasına yol açmıştır.

Ancak Türk göçmen nüfusun değişimi, hacmindeki bu artış ile sınırlı değildir. Batı Avrupa'ya göçün ilk döneminde ağırlıklı olarak yetişkin erkeklerden oluşan göçmen nüfus, çoğalan göç etme mekanizmalarının doğal bir sonucu olarak daha heterojen bir yapıya bürünmüştür. Toplam göçmen nüfus içindeki çocukların ve kadınların payları artmıştır. Bu durum da kaçınılmaz olarak göçmenleri, ev sahibi ülkelerin ve Türkiye'nin göç etme süreçlerine yaklaşımlarını değiştirmiştir. Göçmen nüfus için en önemli karar Türkiye'ye geri dönme konusudur. Göç ettikleri ülkede kalmayı tercih edenler, 1960'lı yıllar için geçerli olan göçmen işçi konumunu terk edip, 1970'li yıllarda göçmen aile konumuna gelmiştir. Ancak bir göçmen aile olarak ev sahibi ülkede yaşama karar verilmesi, çok boyutlu sorunları da beraberinde getirmiştir. İstihdamla ilgili konulara ek olarak, göçmen aileler aynı zamanda barınma, beslenme, eğitim ve sağlık gibi alanlardaki sorunlarla baş etmek zorunda kalmıştır.

Buldukları ülkenin hemen hemen tüm alanlarında etkili olmayan başlayan Türkiye odaklı ağ sistemi, göçmenlerin uyumunu, dolayısıyla sosyo-ekonomik konumunu pozitif ve negatif olarak etkilemektedir. Göçmenler, bu ağ sistemi sayesinde iş olanakları ile barınma ve sağlık gibi temel hizmetlere kolayca erişebilmektedir. Bu da, onların uyum süreçlerini olumlu yönde etkilemektedir. Öte yandan göçmen ağ sistemi, konut ve emek piyasaları ile eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlere erişimdeki göçmenler ile

yerleşikler arasındaki ikili yapıyı daha da güçlendirerek uyum sürecini yavaşlatması söz konusu olmaktadır. Ayrıca, göçmen ağlarının dini, etnik ve siyasi kimlikler ekseninde oluşturulması uyum sürecini daha da zorlaştırmaktadır. Bu olumsuz durum özellikle beşeri donanımlarını biçimlendirme aşamasında olan göçmen çocuklar için büyük bir önem taşımaktadır. Nitekim işgücü anlaşmaları sonrası dönemde, göçmen çocukların eğitimle ilgili sorunları öncelikli konulardan birini oluşturmaktadır. Gerçekçi bir öngörü olarak gelecekte daha az Türkçe bilen, Türk kültürüne daha az bağlı ama yaşadıkları ülkelerde daha önemli konumlara gelmiş Yurtdışında Yaşayan Türkiye Kökenliler (YYTK) ile karşı karşıya kalacağımızı bilmemiz gerekmektedir.

1980’li yıllardan itibaren, göçmenlerin iyice belirginleşen uyum sorunlarına ek olarak, yükselen ırkçılık ve yabancı düşmanlığı en can yakıcı konulardan birini oluşturmaktadır. Aslında uyum sorunları ile yabancı düşmanlığı iki yönlü olarak birbiriyle yakından ilişkilidir. Artan uyum sorunları yerleşiklerin göçmenlere yönelik olumsuz düşüncelerini güçlendirirken, yükselen bu yabancı düşmanlığı aynı zamanda göçmenlerin ağ sistemi aracılığıyla her açıdan içlerine daha fazla kapanmalarına, dolayısıyla uyum gösterme beceri ve olanaklarını azaltmaktadır.

Düzensiz göçmen akımları, hedef veya transit ülke olarak Türkiye için ekonomik, sosyal ve güvenlik sorunlarına yol açmaktadır. Aynı zamanda, zaten olumsuz koşullar altında ülkelerini terk eden düzensiz göçmenler her türlü sömürüye, dolayısıyla ağır insan hakları ihlallerine maruz kalmaktadır.

Yasadışı konumları yüzünden düzensiz göçmenler çalıştıkları işyerlerinde kötü muamele sorunu ile karşı karşıyadır. Düşük ücret, ücretlerinin eksik, geç veya hiç ödenmesi, uzun çalışma saatleri, iş güvenliği olmayan koşullarda çalıştırılmaları bu kötü muamelelerden bazılarıdır. Düzensiz göçmenler ayrıca, güvenlik güçleri tarafından potansiyel bir suç unsuru olarak görülmektedir.

Bu olumsuz durumlara ek olarak, buldukları mikro ölçekli topluluklar tarafından ekonomik ve sosyal olarak dışlanmaları, düzensiz göçmenleri kırılgan ve korumasız bir nüfus grubuna dönüştürmektedir. Yasadışı konumları ile bu nedenlerden ötürü düzensiz göçmenler, barınma, eğitim, sağlık ve adalet hizmetlerine erişimde çok ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Bu kırılgan ve korumasız durumlarının bir sonucu olarak, düzensiz göçmenler yasadışı yapılanmalar ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti yapan örgütler tarafından kullanılmakta ve sömürülmektedir. Bu durum güvenlik sorunlarına yol açmaktadır.

Düzensiz göç hareketleri kapsamında klasik hedef ülke konumunda Avrupa Birliği ülkelerinin sıkı göç politikaları Türkiye’deki düzensiz göçmen sayısı artırarak, hem Türkiye hem de düzensiz göçmenler açısından belirtilen sorunların daha da derinleşmesine yol açmaktadır.

Göç politikalarını oluştururken, göçmen hareketlerini önlemeyi amaçlayan düzenlemelerin ve uygulamaların etkilerinin sınırlı olacağı dikkate alınmalıdır. Farklı göç politikaları, beklenmedik bir şekilde düzensiz göçmen akımlarının güçlenmesine yol açabilir.

Yasal statülerinden bağımsız olarak, tüm göç hareketleri birbirlerini karşılıklı olarak desteklemekte, yani tetikleemektedir. Düzenli, düzensiz, mülteci ve sığınmacı göç hareketlerinin tümü çoğunlukla aynı güzergâhları, iletişim ve haberleşme kanallarını ve göçmen ağlarını kullanmaktadır. Örneğin, 1960'lı yıllardaki sözleşmeli işçi programları kanalıyla Avrupa'ya yönelen düzenli göç akımları, daha sonraki dönemlerde aynı yönde cereyan eden farklı türdeki göç hareketlerinin doğmasına yol açmıştır. 1970'li yıllarında düzenli göç programlarının kaldırılması ve sıkı göç politikaları, aile birleşmeleri ve evlilik yoluyla göçlerin gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu süreçte ayrıca, yasadışı yollarla ve mülteci olarak göç edenlerin sayısında büyük bir artış olmuştur. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu, Türkiye'nin kaynak ve transit ülke olarak yer aldığı göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti organizasyonlarda, genellikle Avrupa Birliği ülkelerinin hedef ülke olarak seçilmesidir.

Göç politikalarının etkinliğini zayıflatan diğer bir unsur, bizzat sıkı göç politikalarının kendisidir. Sınır güvenliği, vize ve geri gönderme politikalarının etkin ve sert biçimde uygulanmasının sonucunda düzensiz göçmen adaylarının kendi ülkelerini terk etmeleri mümkün olmayabilir. Böyle bir gelişmenin olası sonuçlarından biri, hareketliliğe sahip olmayan nüfus yüzünden kaynak ülkedeki ekonomik, siyasi ve askeri istikrarsızlığın derinleşmesi, kalıcı bir hal almasıdır. Bu nedenle, sonraki süreçlerde daha fazla sayıda düzensiz göçmenin hedef veya transit ülkelere doğru harekete geçmesi ihtimal dahilinde olabilecektir.

Etkin ve sert bir şekilde uygulanan sınır güvenliği, vize ve geri gönderme politikalarının diğer bir istenmeyen sonucu, göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretinin faaliyet alanlarının genişlemesi, kâr yapma olanaklarının artması ve bu faaliyetleri gerçekleştiren organizasyonların ulusal ve uluslararası ölçekte kurumsallaşmasıdır. Bunun nedeni, kötü yaşam koşullarının hakim olduğu kaynak ülke ile sıkı göç politikalarını uygulayan hedef ülke arasında kalan kişilerin, yüksek olasılıkla göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti yapan organizasyonların etki alanlarına girme ihtimalidir.

Türkiye'deki iç göç hareketlerinin yüksek yoğunluğu ile nicel ve nitel özelliklerinin çok çeşitliliğine rağmen, sergiledikleri tarihsel süreklilik ve mekansal özellikleri konusunda önemli araştırma ve veri yetersizlikleri bulunmaktadır. Bu eksiklikler giderilmeden bulgu odaklı bir iç göç politikası geliştirmek mümkün olmayacaktır. Toplumsal sorunların üretimi ve yeniden üretimiyle kurduğu bağlantılar nedeniyle göç, toplumsal ve ekonomik politikaların başarısını büyük ölçüde etkilemektedir.

Türkiye'deki iç göçe ilişkin olarak, 2008 yılından itibaren mevcut olan Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları en temel ve güncel veri kaynağıdır. Ayrıca, 2011 yılında gerçekleştirilen Nüfus ve Konut Araştırması'ndan iç göçe ilişkin temel istatistikler yayınlanmış olup detaylı istatistiklerin üretilmesine ilişkin çalışmalar da hali hazırda devam etmektedir. Bunun yanında son yıllarda meydana gelen ekonomik, siyasi ve sosyal değişimlerin neden ve/veya sonucu olarak kendini gösteren iç göç hareketlerinin disiplinlerarası bir yaklaşımla daha detaylı olarak incelenmesi gerekmektedir. Bu incelemelerde şu belirtilen konulara özel bir önem verilmelidir: Son 10 yıldaki göç hareketlerinin bü-

yüklüğü, yönü ile kompozisyonu bakımından belirlenmesi ve elde edilen bulguların 2001 öncesi dönemdeki göç hareketlerinin özellikleriyle karşılaştırılması; göç güzergahlarının güncellenmesi ve bu yapılacak güncelleme sonucunda coğrafi yerleşim yerlerinin iç göç sistemi içindeki konumlarının kapsamlı olarak değerlendirilmesi; nitelsiz ve yüksek-nitelikli kişileri, öğrencileri, emeklileri ve kırılğan nüfusu (çocuklar, engelliler, kadınlar, yaşlılar ve yetimler) kapsayacak şekilde göç hareketlerinde yer alan grupların mercek altına alınması; büyük ölçekli altyapı yatırımları, çatışma, doğal felaketler ve kentsel dönüşüm projesi gibi çeşitli nedenlerden dolayı yerinden edilmiş kişilerin ekonomik ve sosyal konumları ile yeni yerleşim yerlerine uyum sorunlarının incelenmesi.

## **2.8. İlişkili Temel Alanlardaki Gelişmelerin Rapor Konusu Alana Yansıması**

Avrupa Birliği Müktesebatına uyum kapsamındaki göç ve ilticayla ilgili konular “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı bölüm altında toplanmıştır.

Türkiye göç ve iltica politikalarını Avrupa Birliği Müktesebatına uyumlu hale getirirken, aynı zamanda uluslararası hukukun ilkelerini ve insan haklarının standartlarını güçlü bir şekilde güvence altına almak ve eksiksiz olarak uygulamak durumundadır. Türkiye’de ve dünyada gerçekleşen uygulamalar mercek altına alındığında, bu üç ilke arasındaki ilişkinin belirlenmesinde temel olarak iki farklı yaklaşımın bulunduğu gözlenmektedir. Birinci yaklaşımda, kamu-devlet güvenliğine öncelik verecek şekilde adalet ve özgürlükle ilgili alanların çerçevesi ve kapsamı belirlenmektedir. İkinci yaklaşımda ise, uluslararası normlara uygun olarak adalete ve özgürlüğe erişimi mükemmelleştirecek biçimde güvenlik politikaları biçimlenmektedir.

Etkin bir göç ve iltica sisteminin kurulması için, Türkiye’de bugüne kadar hüküm süren birinci yaklaşımın yanısıra ikinci yaklaşımın da birbirini tamamlayacak şekilde yer alması için gerekli düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Böyle bir yaklaşım Türkiye’yi sadece Avrupa Birliği Müktesebatına uyumlu hale getirmeyecek, aynı zamanda ülke sınırları içinde yaşayan herkesin daha yüksek yaşam standartlarına kavuşmasına katkıda bulunacaktır.

Avrupa Birliği ülkelerinde farklı olarak, Türkiye için etkin bir göç sisteminin oluşturulması ve yürütülmesinde adalet, özgürlük ve güvenlik ilkeleri gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Türkiye’nin kalkınma hedeflerinin ve önceliklerinin de göç politikalarının belirlenme sürecinde kapsamlı olarak dikkate alınması gerekmektedir. Bu süreç zarfında, düşük-nitelikli emek-yoğun üretim yapısından yüksek-nitelikli emek, teknoloji ve sermaye-yoğun üretim yapısına geçiş yönünde büyük çaba harcanmaktadır. Böylece Türkiye teknolojiyi dışarıdan alıp üretim süreçlerine uyarlayan bir ülke konumundan çıkıp, yaratıcı, yenilikçi ve teknoloji üreten bir ülke konumuna yükselmeyi hedeflemektedir. Bu dönüşümün başarılı bir şekilde tamamlanarak, Türkiye Cumhuriyeti’nin 100. yıl dönümü olan 2023 yılında dünyanın ilk 10 ekonomisi içinde yer alması amaçlanmaktadır.

Avrupa Birliği Müktesebatına uyum kapsamındaki göç ve ilticayla ilgili konuların toplandığı “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı bölüm çerçevesinde yapılması gerekli

olan makro ve mikro ölçekli reformlarla birlikte, beşeri sermaye-insan gücü birikiminin nicel ve nitel özellikleri, söz konu hedeflere ulaşılması açısından büyük önem taşımaktadır.

Bu durum özellikle yüksek-nitelikli insangücü için geçerlidir. Bu açıdan, esnek giriş-çıkış politikaları ve güçlendiren uyum politikalarıyla donatılan başarılı bir göç sistemi sayesinde ihtiyaç duyulan insan gücünün bir bölümü yurtdışından temin edilebileceği öngörülmektedir. Yüksek-nitelikli göçmenler bir yandan üretim sürecine olumlu katkıda bulunurken, diğer yanda yüksek-nitelikli insangücünün yetiştirilmesine ve var olan yerleşik işgücünün becerilerinin geliştirilmesinde katkı sağlayabilecektir. Kamu, özel sektör ve üniversiteler arasında eşgüdüm sağlanarak, yüksek-nitelikli göçmenleri ülkeye çekecek ulusal ve uluslararası düzeyde programlar tasarlanmalı ve uygulanmalıdır. Hem göç hem de araştırma ve eğitim gibi diğer konular odaklı politikaların inşa edilme sürecinde, yüksek-nitelikli insangücüne aşırı talebin küresel ölçekte olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir. Bir bakıma bu nedenle, yurtdışında yaşayan Türkiye kökenli kişilerden ve Türkiye’de eğitim gören yabancı öğrencilerden en üst seviyede faydalanmasına olanak verecek düzenlemeler yapılmalıdır. Son olarak, sadece herhangi bir ülke için değil tüm dünya içinde kıt bir üretim faktörü olan yüksek-nitelikli insangücüne özellikle kalıcı olarak ev sahipliği yapabilmek için olmazsa olmaz koşulun, evrensel hukuk ilkelerin ve insan hakları standartların eksiksiz bir şekilde uygulanması olduğunun altı çizilmelidir.

Dolayısıyla Avrupa Birliğine tam üyelik perspektifi çerçevesinde, bu düzenlemelerin toplam yararı ile toplam maliyeti arasındaki farkının, yani net yararının ne yönde ve ne ölçüde gerçekleşeceğini kapsamlı olarak değerlendirilmesi büyük bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’nin yeni göç ve iltica politikalarının sonucunda ortaya çıkabilecek göçmen nüfusundaki artışın yol açacağı ekonomik ve sosyal maliyetinin çeşitli mekanizmalarla aşağı çekilmesinin mümkün olup olmadığı kapsamlı olarak değerlendirmelidir. Bu söz konusu mekanizmalardan ilki, Türkiye’nin Avrupa Birliğine tam üyeliğinin sağlayacağı ekonomik ve sosyal kazançların, olası göç ve sığınmacı akımların maliyetlerinin karşılanmasına katkıda bulunmasıdır. Özellikle tam üyelik statüsünün elde edilmesi sonucunda, Avrupa Birliği fonlarından yararlanarak artan yabancı nüfusun neden olduğu maliyetlerin finanse edilmesi mümkün olacaktır.

Ayrıca, giriş politikalarının sıkılaştırılması ile sınır yönetiminin güçlendirilmesi, Türkiye’ye yönelen düzensiz göçmen sayısını azaltarak, bu maliyetlerin daha makul bir düzeyde gerçekleşmesini sağlayacaktır. Özellikle sığınmacı sayısındaki artıştan dolayı meydana gelen maliyetin kontrol edilmesinin başka bir mekanizması ise, onların buldukları mikro topluluğa başta ekonomik ve sosyal açıdan olmak üzere tam, mükemmel uyumlarının sağlanmasıdır. Böylece buldukları topluluğa katkıları maliyetlerinden daha fazla olacaktır. Burada, bu uyum sürecinin iki yönlü olması gerektiğinin altı çizilmelidir: Uyum süreçlerinde beklenen yarar elde etmek için özelde mikro toplulukların genelde ise Türkiye’nin göçmenlere uyum sağlaması, en az göçmenlerin uyum göstermesi kadar önemlidir.

İki yönlü olarak gerçekleşen bir uyum süreci bir yandan göçmenlerin ve Türkiye’nin ekonomik ve sosyal gelişmesine katkıda bulunurken; diğer yandan maddi bakım-



dan güçlenen göçmenlerin ekonomik ve sosyal yardımlar yaparak kaynak ülkelerindeki istikrarsız ortamın bertaraf edilmesi için gerekli koşulların oluşmasına katkıda bulunabilir. Bu tür geri yardımları tamamlayıcı biçimde, Türkiye ile kaynak ülkelerle ortaklaşa yürütülecek kalkınma programları olumsuz koşullardan dolayı Türkiye'ye gelen göçmen ve sığınmacı sayısını uzun dönemde azaltacaktır. Böyle bir gelişme ayrıca, geri kabul programları kapsamında düzensiz göçmenlerin ülkelerine gönderilmesine olanak sağlayacaktır.

## 2.9. Uluslararası Yükümlülükler ve Taahhütler

Türkiye, Mültecilerin Statüsüne yönelik 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olan ve bu Sözleşmede sunulan 'coğrafi kısıtlama' seçeneğini kabul eden ve günümüzde bu kısıtlamayı hala saklı tutan az sayıdaki devletlerden biridir.

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'nin 1.maddesinin (B) fıkrasının 1. bendi gereğince, Cenevre Sözleşmesi'ne tarih ve coğrafi kısıtlama koyma konusunda tercih hakkını kullanmış ve Cenevre Sözleşmesi'nin hükümlerini, sadece, 1.1.1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle ülkesine yapılacak sığınmalarda uygulayacağını 359 sayılı Onay Kanunu'nda hükme bağlanan Deklarasyon'un (B) bölümünde beyan etmiştir.

Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesinden sonra dünya üzerinde meydana gelen yeni iltica hareketlerinden etkilenen insanların, Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmesinde sorunlar ortaya çıkması ve dahası öngörülen uluslararası korumadan yararlanamamaları nedeniyle 1.7.1968 tarih ve 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konan 1967 Protokolü'nü Türkiye de kabul etmiştir. Ancak Türkiye, yine bu Protokol'ün 7. maddesinde öngörülen "çekinceler ve beyanlar" hükmüne dayanarak Protokol'ü, "1951 yılından önce meydana gelmiş olaylar" koşulunu kaldırmak suretiyle, Cenevre Sözleşmesi'nde olduğu gibi, coğrafi kısıtlamayla, yani, Avrupa kökenli iltica başvuruları bağlamında kabul etmiştir.

Türk hukukunda mülteci-sığınmacı ayrımı ikili bir yapı arz etmektedir. Mülteciler bakımından, Türk hukukunda uluslararası nitelikli ana kaynak kabul edilen Cenevre Sözleşmesi bağlamında, kendilerine mülteci statüsü verilebilecek olan Avrupa kaynaklı iltica hareketleri sonucunda Türkiye'ye sığınan mülteciler, birinci grup içinde yer alırken, ikinci grupta Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü gereğince konulan coğrafi kısıtlama nedeniyle, Türk hukukunda kendilerine mülteci statüsü verilemeyen bulunmaktadır. Bunlar, Türkiye'ye Avrupa dışındaki ülkelerden gelirler ve sığınmacı olarak Türkiye'de geçici olarak bulunurlar. Bununla birlikte, sığınmacı olarak kabul edilenler, üçüncü bir ülkeye gönderilinceye kadar uluslararası koruma altında bulundurulmaktadır.

Ancak böyle ikili tanımlama yapılmasına rağmen tüm başvuru sahiplerinin talepleri iltica usulleri açısından hiçbir ayırım gözetilmeksizin, 1994 İltica/Sığınma Yönetmeliğinin 6'ncı maddesi uyarınca 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Protokol çerçevesinde yürütülmektedir.

Her iki grup sosyal yardım, sağlık yardımı, çalışma ve istihdam, eğitim haklarından aynı şekilde yararlandırılmaktadır.

Bu yönetmelikle Avrupa dışından ülkemize gelen ve mülteci kriteri taşıyan yabancıları, sığınmacı statüsünde kabul etmiştir. Ülkemiz, bu yabancıları sığınmacı statüsü vererek, üçüncü bir ülke tarafından mülteci olarak kabul edilinceye kadar makul bir süre ülkemizde ikamet etmelerine izin vermiştir.

Uluslararası sözleşmeler dışında, Türk hukukunda, 1994 yılına kadar mültecilerin Türkiye'ye girişleri, ikametleri, iskânları, çalışmaları, sınırdışı edilmeleri gibi konuların yabancılar hukuku çerçevesinde değişik konuları içeren kanun, tüzük ve yönetmeliklerde uluslararası hukuk normları açısından yetersiz bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Ancak Mülteci Yönetmeliği ile bu boşluk kısmen de olsa doldurulmuştur.

### **2.9.1. Göç Alanında Türkiye'nin imzalayıp, onayladığı Uluslararası Sözleşmeler ve Ülkemiz Tarafından Onay Tarihleri**

- 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi (1962) (1951 Convention relating to the Status of Refugees (1962) (with a geographical limitation clause bounding application only to European asylum seekers)
- Sığınmacıların Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü (1968) (1967 Protocol relating to the Status of Refugees (1968))
- 1990 tarihli Tüm Göçmen İşçiler ve Ailelerinin Korunması ve Hakları Sözleşmesi (2004) (1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (2004))
- 2000 tarihli İnsan Ticareti Mağdurlarının Korunması ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol (2003) 2000 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (2003)
- 2000 Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol(2003) (2000 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2003) (2000 Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air (2003))
- 1965 tarihli Her Türk Ayrımcılığın Önlenmesine İlişkin Sözleşme International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, (2002)
- BM Sınırşan Organize Suçlar Sözleşmesi (2003) (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 18 March 2003)
- 1966 tarihli Sivil ve Politik Haklar Sözleşmesi (2003) (International Covenant on Civil and Political Rights 1966, ratified on 23 September 2003)

• Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (2003) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, ratified on 23 September 2003)

• 1979 tarihli Kadınlara Karşı Her Tür Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (1985) (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979, acceded to 20 December 1985)

• 1984 tarihli Her Tür İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesine Dair Sözleşme (1999) (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984, ratified on 25 June 1999)

• 1989 tarihli Çocuk Hakları Sözleşmesi (1995) (Convention on the Rights of the Child 1989, ratified on 4 April 1995)

• İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (1954) (European Convention on Human Rights, ratified on 18 May 1954)

### 3. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

#### 3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri

Günümüzde uluslararası göç olgusu küresel anlamda en önemli konulardan birisini oluşturmaktadır. Söz konusu akımlar nüfus hareketleri ikili ve bölgesel ilişkileri, güvenliği, ulusal kimliği ve egemenliği etkileyerek dünya genelinde ülkeleri ve toplumlari yeniden biçimlendirmek gibi geniş bir etki alanına sahiptir.

Uluslararası Göç Örgütü’nün (International Organisation for Migration-IOM) 2000 yılı raporuna göre (IOM, World Migration Report 2010, <http://www.publications.iom.int>) 150 bin olarak tahmin edilen uluslararası göçmen sayısı, 2010 yılında 214 milyon olarak tahmin edilmiştir. Günümüzde, diğer bir deyimle her 33 kişiden birisi göçmandir. Göçmenlerin yüzdesinin toplam nüfus içindeki payı son beş yılda görece olarak değişmemiş, sadece yüzde 0,2 oranında (yüzde 2,9’dan yüzde 3,1’e yükselmiş) artış göstermiştir. Bu tanımlardan yola çıkılarak göçmenleri dünyanın beşinci en çok nüfusa sahip ülkesi olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır.

Günümüzde göçmenler dünyanın tüm ülkelerine yayılmış durumdadır. Diğer taraftan, göçmenlerin oranı ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Dünyadaki yüksek göçmen yüzdesine sahip ülkeler Katar (yüzde 87), Birleşik Arap Emirlikleri (BAE) (yüzde 70), Ürdün (yüzde 46), Singapur (yüzde 41), ve Suudi Arabistan (yüzde 28 ) olarak belirtilmiştir.

Düşük göçmen yüzdesine sahip ülkeler ise IOM’un adigeçen son raporuna göre Güney Afrika (yüzde 3,7), Slovakya (yüzde 2,4), Türkiye (yüzde 1,9), Japonya (yüzde 1,7), Nijerya (yüzde 0,7) Romanya (yüzde 0,6), Hindistan (yüzde 0,4) ve Endonezya (yüzde 0,1) olarak belirlenmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (UNHCR) verilerine göre 2000’li yıllarda 15,9 milyon olan mülteci sayısı 500.000 kişi azalarak 2010 yılında 15,4 milyona düşmüştür. Söz konusu düşüşe ilişkin yorumlarda ülkelerin 2007 öncesi ve sonrası bu alana ilişkin tanımlama ve tahmin yöntemlerindeki değişimin de rolü değerlendirilmelidir. Göçmen stoklarındaki mültecilerin payı 2000’li yıllarda 8,8 iken, 2010 yılında bu oran 7,6 olarak tespit edilmektedir.

Göçmenler görece az sayıdaki yerlere gitmeye eğilim gösterdikleri için, tek tek ülkelerin nüfusu içinde oldukça büyük oranlar oluşturabilmektedir. OECD bölgesinde bu pay Avustralya ve İsviçre’de nüfusun %23’ünü aşan oranlara varırken, Finlandiya ve Macaristan’da yaklaşık %3’e ulaşmıştır.

Bu, insanların gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere gitmelerinin yanı sıra, gelişmekte olan ülkeler arasında gidip gelenlerin de önemli rakamlar oluşturduğu anlamına gelmektedir. Gelişmiş dünyayı temsilen “kuzey” ve gelişmekte olan dünyayı temsilen “güney” terminolojisini kullanırsak, dünyada göçmenlerin üçte birinin kuzeyden kuzeye; diğer üçte birinin güneyden kuzeye; son üçte birinin ise güneyden güneye yöneldiği ger-

çeği ile karşılaşılmaktadır. (International Migration: The Human Face Of Globalisation, OECD 2009)

Göçün niteliği ülkeden ülkeye çok değişmektedir. ABD ve Fransa gibi bazı ülkelerde yasal yollardan göç edenlerin çoğu bunu ailevi nedenlerle yapmaktadır, ya bu ülkelerde yaşamakta bulunan yakınlarıyla birlikte yaşamak için ya da evlilik hayatına başlamak için göç etmektedir. İsviçre gibi diğerlerinde, göçmenlerin çoğu bu ülkede çalışma ve oturma hakkına sahip oldukları için göç akımına katılmaktadır. Avustralya, Kanada ve ABD gibi geleneksel “yerleşim ülkelerinde” farklı bir yaklaşımla göçmenlerin çoğu buralara süresiz olarak yerleşmeyi planlamaktadır. Bunun tersine, Avrupa Birliği gibi çok sayıda ülkeyi kapsayan serbest dolaşım bölgesi içinde göç daha çok geçici olarak gerçekleşmektedir.

Bütün bu faktörler, ülkelerin yüksek ve düşük vasıflı işgücü ihtiyaçlarının yanı sıra, hükümetlerin göç yönetimini nasıl tanımlamak istedikleri üzerinde etkili olmaktadır. Bununla birlikte, göçün büyük bir bölümü hükümetlerin doğrudan kontrolünde olmadığı gerçeği bilinmektedir. Birçok durumda göçmenler, söz konusu ülke aile birleşmesi için bu hakkı tanıdığı, belirli sayıda ilticacı alma taahhütlerinde bulunduğu, ya da serbest dolaşım bölgesi içinde olduğu için, yurtdışında yerleşim hakkına sahip olmaktadır. Göç olgusu birçok ülkede tartışmalı bir sorun olup kamuoyunda yasal göçmenliğe karşı bile tepki duyulmasına yol açma eğilimi gösteren kaçak veya “yasadışı” göçmenlik olgusu bulunmaktadır.

Yasadışı göç ve yasadışı göçmenlerin daha düşük ücretlerle çalıştığı gerçeğinden hareketle, kapitalist üretim biçiminde daha yüksek kar ve daha yüksek büyüme olduğu gerçektir. Bu nedenle yasadışı göç bir yandan da göz yumulan hatta teşvik edilen bir olgudur. Bu çerçevede küresel gelişme modelinin önemli bir parçası haline gelen göç ve göçmenlik olgusu, göç olgusunun geleneksel yaklaşımın ortaya koyduğu ulusal ölçekli politikaların dışında küresel politika biçimini almıştır.

Gerçekten de kaçak göçmenlik olgusu ve göçmenlerin entegrasyon sağlayamadığı algısı özellikle bazı Avrupa ülkelerinde son yıllarda geleneksel göçün, özellikle ailevi göç konusunda, zorlaştırılması eğiliminin birçok OECD ülkesinde artmasına yol açmıştır. Göçmenlerin kendi entegrasyonlarının yönetiminde daha büyük rol oynamalarının teşvik edilmesi üzerinde yeni bir vurgu daha ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede dil kursları yaygınlaşmış, keza pratik tavsiyelerde bulunan ve ülkenin idari sistemlerini, uyulması gereken formaliteleri anlatan bilgilendirme programları uygulamaya konulmuştur. Bu programların diğer yüzü ise, giderek artan oranda göçmenlerden yeni yerlerinde hayatlarını yoluna koymak için gerekli bilgi ve becerilere sahip olduklarını göstermelerini gerekli kılmıştır.

Son dönemlerde, “pro-aktif” adı verilen, vasıflı göçmenlerin başta bilgi teknolojileri, tıp ve biyo-mühendislik gibi alanlar olmak üzere işgücündeki belirli açıkları kapatmalarının teşvik edilmesini amaçlayan göçmenlik politikalarına geçiş öncelik kazanmıştır.

Son yıllarda dikkatlerin insan sermayesinin ekonomik rolü üzerinde odaklanmasına yol açan bir dizi etmen bir araya gelmiştir. Bu etmenlerin en önemlilerinden biri, imalat sektöründeki mal ve metalara daha az, buna karşılık verilere, bilgi üretimi ve yönetimine

daha fazla dayalı olan bilgi ekonomisinin yükselişidir. Bu eğilim insanların ne tür işler yaptıklarındaki tedrici değişimde açıkça görülmektedir. 1995 yılında OECD ülkelerinde çalışanların %28'den biraz fazlası sanayide, %63'ten fazlası ise hizmetlerde idi; 10 yıl sonra ise, sanayi %25'in biraz altına düşerken hizmetler %69'un üzerine çıkmıştır.

Küreselleşme de insanların çalışma şekillerini ve yaptıkları işleri değiştirmektedir. Günümüzde şirketler yerkürenin dört bir yanına dağılmış üreticiler ve tedarikçilerden oluşan, eşgüdüm için ileri iletişim araçlarını kullanan uzun zincirlere dayalı olarak faaliyet göstermektedir. Ulusal ekonomik yapılar bu süreçte, uluslararası ekonomik yapılara daha fazla entegre olmuş, uluslararası ticaretin hacmi oldukça artmış ve uluslararası sermaye akımları tarihte görülmeyecek hızda genişlemiştir. Bilişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler karmaşık uluslararası üretim ağlarının kurulmasını sağlamış; küresel arzın artış sürecinde, çevre ülkelerin imalat sanayi üretim ihracatı eşi görülmemiş bir biçimde artmıştır.

Kuzey (gelişmiş)-Güney (gelişmekte olan) odaklı gelişen ticaret kadar Kuzey- Güney, Güney-Güney Ticareti de gündeme oturmuştur. Kuzey ticaretini sürükleyen, ABD ve AB'nin başat ekonomileri Almanya ve Fransa iken, Güney ticaretinin yaklaşık %80'ni Asya kıtasında Japonya ve Çin odaklıdır. Dünya ekonomisindeki ticaret üretim yapısındaki değişime koşut olarak, uluslararası göçte de küresel ikinci dalga sonrası dönemde gelişmiş ülkelerde 1970'lerden bu yana önemli ölçüde değişmiştir. Daha önceki süreçte eski dünyadan, yeni dünyaya göç, uluslararası göçün temel konusu iken, özellikle 1990 sonrası süreçte değişen ekonomik yapıya koşut biçimde uluslararası göçün bileşiminde önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu bağlamda önceleri göç yalnızca Güney-Kuzey odaklı ya da Kuzey-Kuzey incelenirken daha sonraki süreçte Güney-Güney koridoru da önem kazanmıştır.

Uluslararası göç akımlarında 1970'li yıllardan bu yana yükseliş gösteren eğitim amaçlı göç de üzerinde düşünölmeye değer bir olgu oluşturmaya başlamıştır. Bu yükselişin nedenleri şu şekilde özetlenebilir: Birincisi, yabancı öğrenci almak gerek ölkeler arasında gerekse artan oranda çok kültürlü hale gelen günümüzün toplumları için uluslararası karşılıklı anlayışın gelişmesine yardımcı olabileceği düşünülmektedir. İkincisi, uluslararası öğrenciler büyük bir sektör oluşturmaktadır. Üçüncüsü, yurtdışında öğrenim görmek ev sahibi ölkede daha uzun ikametini sadece ilk adımı olabilecek ve vasıflı göçmenlere duyulan ihtiyacın karşılanmasında daha uzun vadeli bir rol oynayabilecektir.

Uluslararası göç akımlarını etkileyen bir başka faktör hemen hemen tüm gelişmiş ölkelerde değişik hızlarda yaşanan demografik değişimlerdir. Avrupa'da hemen hemen bütün ölkelerde toplam doğurganlık oranı yenilenme hızının (2.1) altına düşmüştür. Nitekim, yaşlanma sadece Avrupa Birliği (AB) üyesi ölkelerin değil, özellikle Japonya gibi birçok gelişmiş ölkenin de önemli bir problemidir. Nüfusun yaşlanması, temelde doğum oranındaki azalmaya ve yaşam süresindeki uzamaya bağlıdır. Avrupa Birliği'nin yaşlanan nüfusu ve nüfusun yaşlanmasının muhtemel sonuçları göz önüne alındığında, Birliğin bugünkü ekonomik büyümesini devam ettirebilmesi için daha fazla çalışabilir nüfusa ihtiyacı olduğu kaçınılmaz bir olgudur. Öte yandan, nüfusun yaşlanmasından kaynaklanan

sorunlar Avrupa Konseyi'nin Lizbon Zirve'sinde belirlediği hedef için de büyük bir engel teşkil etmektedir. Bu noktada, AB'de uzun zamandır göç veya genişlemenin yaşanma sorununa bir çözüm olabileceği konusunda bir tartışma yaşanmaktadır. 2004-2007 döneminde tamamlanan Doğu Avrupa genişlemesinin Birliğin yaşanma sorununa bir çözüm getirmeyeceği ortadadır. Söz konusu ülkelerin demografik yapıları eski üyelerden daha kötü durumdadır.

### **3.2. Türkiye'deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları**

AB ve Türkiye'de İltica Politikaları AB genelinde, göç meselesi hem kaynak hem de geçiş ülkesi olan Türkiye açısından müzakere sürecini zorlaştırıcı bir faktör olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin Aralık 1999'da adaylık statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi'nden beri AB Adalet ve İçişleri Komisyonu Türkiye'nin göç mevzuatında bazı değişiklikler yapması gerektiğinin altını çizmiştir. AB'nin bu konudaki talepleri arasında vize kurallarını ve uygulamalarını AB standartlarıyla uyumlu hale getirme, Türkiye'ye yönelik yasadışı göçle mücadele ve en önemlisi Türkiye'nin 1951 Cenevre Anlaşması'na getirdiği coğrafi kısıtlamanın kaldırılması bulunmaktadır. Bu talepler AB ülkelerinin, Türkiye'nin adaylığı konusunda göç meselesi açısından taşıdıkları temel çekinceye işaret etmektedir: Sınırlarını iyi denetleyemeyen Türkiye'nin gelecekte AB üyesi olduğunda yasadışı göçe karşı AB kalesinin en geçirgen noktası haline gelmesi olasıdır. Bu amaçla, Adalet ve İçişleri alanlarında yapılması gerekenler arasında Türkiye'ye yönelik yasadışı göçle mücadelenin güçlendirilmesi, Avrupa dışından gelen iltica başvurularına coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve Avrupa dışı ülkelere gelenlerin sığınma başvurularının değerlendirilmesi talep edilmektedir. Böylece Türkiye'nin, doğu sınırlarından gelen ve Avrupa'yı hedefleyen göçmen gruplarını denetlemesi, diğer bir deyişle AB ile doğusu arasında bir tampon bölge görevi üstlenmesi amaçlanmaktadır.

## 4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

### 4.1. Planda Yer Alabilecek Temel Tespitler

- Türkiye göç alan, göç veren ve transit bir ülke olup, mevcut ekonomik ve sosyal gelişme süreci ülkemizin bu konumunu önümüzdeki yıllarda daha da güçlendirecektir.
- Göç alanında sağlıklı politikaların oluşturulabilmesi için güvenilir ve kapsamlı bir veri sisteminin kurulması gerekmektedir.
- Türkiye’de düzenli ve düzensiz göç hareketleri alanında kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasaların gerçekleştirilmesi ihtiyacı devam etmektedir.
- Türkiye’nin göçü hangi ekonomik pozisyonda istediği ve kendi rasyonel düzeni içinde bir “göç” ülkesi olarak tanımlayıp, tanımlamaması belirleyici olarak önem taşımaktadır.
- Göç olgusunu bir tehdit olarak görmek yerine, bir fırsata dönüştürme ve göç olgusundan nasıl yararlanılabileceği üzerinde çalışma daha yararlı olacaktır.
- Türkiye’nin göç tarihinde AB ile ilişkisi bu ülkelerde bulunan göçmen işgücünün katkıları, sorunları ve işbirliği açısından bir parametre olarak her zaman yer almalıdır.
- Ülkemizde mülteci hukuku alanındaki boşluk önemli sorunlar yaratmaktadır.
- Düzensiz göçün engellenmesi mümkün olmayıp, bir an önce bu alanda kurumsal ve mevzuat altyapısı tamamlanmalı ve süreç yönetilebilir hale getirilmelidir.
- İnsan ticareti önemli bir insan hakkı ihlali oluşturmaktadır.
- Ülkemizde uluslararası göç verilerinin derlenmesine ilişkin düzenli bir kayıt sistemi bulunmamaktadır. Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi’nden ülkede bulunan yabancı uyruklu kişilere ilişkin temel istatistikler verilebilmekle birlikte, ülkenin belirli bir dönem için aldığı göçe (T.C. Vatandaşları ve yabancı uyruklu vatandaşlar) ilişkin sayısal bilgi bile üretilmemektedir. Benzer şekilde yurtdışına göç eden nüfus ve yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının toplam sayısına ilişkin bilgiye de ulaşılamamaktadır.
- 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu’na dayanılarak beşer yıllık dönemler için hazırlanan Resmi İstatistik Programı (RİP) kapsamında oluşturulan ve ilgili kurumlardan temsilcilerin aktif katılımıyla gerçekleştirilen çalışma grubu toplantılarıyla tam, güvenilir, düzenli, karşılaştırılabilir ve uluslararası standartlara uygun istatistiklerin üretilmesi adına veri kaynaklarının geliştirilmesi ve mevcut kayıtların istatistiklere dönüştürülmesine yönelik çalışmalar yürütülmektedir. Söz konusu çalışmalarla göç hareketlerinin özelliklerini tüm yönleriyle yansıtan veri tabanının bir an önce kurulması hedeflenmektedir. Bu veri tabanının oluşturulmasında, yabancıların farklı ülkelerden ve değişik amaçlar doğrultusunda geldikleri gerçeği dikkate alınması gereken önemli unsurlardan biridir. Üstünde durulması gereken başka bir unsur, yabancıların kalış süreleri, yasal durumları ve ülke



içinde buldukları süredeki uyum deneyimleri ile ilgili detaylı bilgilerin toplanmasıdır. Ayrıca veri tabanı, düzenli zamanlı aralıklarında ülke içindeki bölgesel farklılıkları dikkate alacak şekilde güncellenmelidir. Çünkü göçmenlerin özellikleri ve deneyimleri ülke içinde buldukları coğrafi alana ve yıllara göre farklılıklar sergilemektedir. Öte yandan veri tabanının kalitesi ve güvenilirliği bakımından, ilgili resmi kurumlar, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri arasında kalıcı bir eşgüdümün sağlanması özel bir önem taşımaktadır.

- Ancak kaliteli ve güvenilir bir veri tabanı sayesinde Türkiye, etkin ve sürdürülebilir bir göç politikası tasarlayabilir ve uygulayabilir. Veri tabanı, Türkiye'ye yönelen göçle ilgili değişen eğilimlerin ölçülmesi ve saptanmasında önemli bir rol oynayacaktır. Bu veri tabanı aracılığıyla, hem gerçekleşen göç akımlarının hem de farklı göç senaryolarının olası sonuçlarının her açıdan değerlendirilmesi söz konusu olacaktır. Özellikle, göç akımlarının emek piyasasına ve kamu maliyesine etkileri dikkate alınarak, daha etkin ve gerçekçi bütçe programları ve kalkınma planları hazırlanabilecektir. Ayrıca veri tabanı kullanılarak, yabancılarla ilgili yasal düzenlemelerin etki analizi çok yönlü biçimde yapılabilecek; elde edilecek bulgular ışığında ilgili yasalarda değişikliğe gidilebilecektir. Sonuç olarak, kaliteli ve güvenilir veri tabanının oluşturulması, kendisine yönelen göçlerle ilgili olarak Türkiye'nin şeffaf, hesap verilebilir ve katılımcı bir yönetim anlayışında, kamu politikalarının tasarlanması ve uygulaması yönünde atılması gereken önemli adımlardan birini oluşturmaktadır.

- Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunacak şekilde, düzenli göçmen sayısını artırmak amacıyla etkin ve kapsamlı politikalar izlemelidir. Özellikle de, başta bilişim ve enformasyon teknolojileri olmak üzere diğer tüm teknoloji alanlarında uzmanlaşmış yüksek-nitelikli işgücünün Türkiye'yi tercih etmesi için yoğun çabalar sarf edilmelidir. Yüksek-nitelikli işgücünün arz ve talep koşulları küresel ölçekte belirlenmektedir. Talep fazlalığından dolayı, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya ve Avrupa Birliği ülkeleri yüksek-nitelikli işgücünü çekebilmek için yoğun bir rekabet içindedir. Bu küresel ölçekteki pazar payını büyütebilmek, yani daha fazla sayıda yüksek-nitelikli işgücünü kendisine yönelmesini sağlamak için Türkiye'nin uygulayabileceği çeşitli alternatif politikalar bulunmaktadır. Birincisi, kısa dönemli nitelikli işgücü programlarıdır. Bu programlar aracılığıyla çerçevesi çok iyi tanımlanmış projelerde ve/veya işlerde yüksek-nitelikli göçmen işgücü istihdam edilmesi mümkün olabilecektir.

- Kısa dönem programlara ek olarak, tamamlayıcı işgücü programlarıyla, yüksek-nitelikli göçmen işgücünün belli aralıklarla Türkiye'deki üretim süreçlerine katkıda bulunması sağlanabilir. Ayrıca, yüksek-nitelikli göçmenlerin uzun süreliğine ve kalıcı olarak Türkiye'ye yerleşmesi hedeflenmelidir. Bu tür işgücüne olan uluslararası talebin oldukça yüksek olduğu dikkate alınır, Türkiye'deki çalışma koşullarını iyileştirecek ve yaşam kalitelerini artıracak çok boyutlu düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Özellikle barınma, eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerine erişim ile bu hizmetlerin kalitesi, yüksek-nitelikli göçmenlerin ve ailelerinin Türkiye'ye yerleşmesinde çok önemli rol oynamaktadır. Başka bir deyişle, yüksek-nitelikli göçmenlerin daha uzun süre kalmaları için onların ve ailelerin uyumlarına özel bir önem verilmelidir.

• Bu önerilen programlara ek olarak, Türkiye'nin yüksek nitelikli-işgücü açığını gidermek için faydalanabileceği iki önemli insangücü kaynağı bulunmaktadır: 1. Türkiye'de üniversite eğitimini tamamlamış mezun uluslararası öğrenciler (uluslararası mezunlar); 2. Yurtdışında yaşayan veya buldukları ülkelerin vatandaşları olan Türkiye Kökenli Kişiler (YTKK). Türkiye'de eğitim gören uluslararası öğrencilerin, yaşam koşullarını bilmelerinden dolayı mezun olduktan sonra çeşitli programlar kapsamında istihdam edilmesi verimli sonuçlar doğurabilir. Bu uygulamanın başarılı olabilmesi için bazı koşullar yerine getirilmelidir. Örneğin, bu öğrencilerin seçiminde onların beceri ve yeteneklerine özel bir önem verilmelidir. Nitekim kaliteli ve nitelikli öğrenciler mezun olup, çalıştığı zaman Türkiye ekonomisine daha büyük katkıda bulunacaktır. Benzer bir seçici yaklaşım, uluslararası öğrencilerin eğitim görecekları bölümün ve üniversitenin belirlenmesinde de uygulanmalıdır. Ayrıca eğitim gördükleri dönem ile mezuniyet sonrası dönemi kapsayacak şekilde, uluslararası öğrencilerin uyumu için gerekli düzenlemeler hayata geçirilmelidir. Nisan 2013'de onaylanan "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu"nda, Türkiye'de yükseköğrenim eğitimi gören uluslararası öğrenciler ve mezunlarının ikamet ve çalışma izinlerinin kolaylaştırıcı maddeler bulunmaktadır. Böylece, nitelikli uluslararası mezunların Türkiye'de kalması amaçlanmaktadır.

1960'lı yıllardan bu yana yurtdışına göçler sonucunda, büyük bir kısmı Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere yaklaşık 5 milyon Türkiye Kökenli Kişilerin (YTKK) dünyanın çeşitli ülkelerinde yaşamlarını sürdürdüğü tahmin edilmektedir. Bu kişiler arasında pek çoğu yüksek-nitelikli beceri ve yeteneklere sahiptir. Yukarıda önerilen kısa ve uzun dönemli programlar kapsamında nitelikli YTKK'ların Türkiye'ye gelmesi ve ekonomisine katkıda bulunmalarının sağlanabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, söz konusu yüksek nitelikli işgücü buldukları ülke ile Türkiye arasında bilgi ve teknoloji transferinin gerçekleştirilmesinde önemli bir işlevi yerine getirebilir. Bu türden işlevlerini güçlendirmek için, YTKK'ların uluslararası dolaşımını kolaylaştıran ve sürekli hale gelmesini sağlayan düzenlemeler yapılmalıdır. Sonuç olarak, Türkiye farklı programlar aracılığıyla çeşitli yabancı nüfus gruplarını hedefleyerek yüksek-nitelikli işgücü ihtiyacını karşılayabileceği düşünülmektedir.

• Türkiye'ye yönelen düzenli göçmen grupları pek çok açıdan farklılık göstermektedir: Uluslararası işgücü göçmenleri, uluslararası öğrenciler ve alternatif yaşam arayışında olanlar bu göçmen gruplarından bazılarıdır. Ancak bu göçmen grupları ile ilgili bilgiler her açıdan oldukça sınırlıdır. Bu nedenle, başta nedenleri ve sonuçları olmak üzere, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerini tüm yönleriyle ele alan çalışmaların yapılması büyük önem taşımaktadır. Çünkü bu çalışmaların sonucunda elde edilen bulguların sunduğu bilgiler kullanılarak, farklı göçmen grupların kendilerine özgü özelliklerini göz önünde bulunduran etkin kamu politikaları tasarlanabilir ve uygulanabilir.

Emekli göçmenlerin özgül demografik yapısı dikkate alınarak, bu nüfusa yönelik ne tür düzenlemeler yapıldığı ve yapılması gerektiği ayrıntılı olarak irdelenmelidir. Örneğin çoğunlukla Antalya'da yerleşik olarak yaşayan emekli göçmenler, öldükten sonra cenazelerin yakılması için krematoryum (ölü yakma tesisi) talebinde bulunmaktadır.

- Ülkemizde de yaşlı nüfus oranındaki artış ve mevcut net göç oranının artı değerlerde seyretmesi nedeniyle, Türkiye’de ivedilikle liberal, insan odaklı, ulusal çıkarların yanı sıra küresel adalet anlayışıyla gelişmekte olan ülkelerin nitelikli insan gücü gereksinimlerini göz önünde bulunduran göç ve uyum politikalarına ihtiyaç duyulmaktadır.

- Yukarıda belirtildiği üzere, diğer önemli bir göçmen grubunu uluslararası öğrenciler oluşturmaktadır. Yapılacak çalışmalarda elde edilecek bulgulardan yola çıkarak, uluslararası öğrencilerin barınma, beslenme, eğitim, sağlık ve topluma uyumları ile ilgili konulara odaklanarak kamu politikaları oluşturulmalıdır. Özellikle Türkiye’nin yüksek-nitelikli işgücüne olan ihtiyacı dikkate alınarak, uluslararası öğrencilerin mezun olduktan sonra Türkiye ekonomisine katkıda bulunmaları için uygun politikalar tasarlanmalıdır.

Düzenli göçmen nüfusun Türkiye’nin koşullarına ne ölçüde uyum sağladığının incelenmesi pek çok açıdan önemlidir. Birincisi, ekonomik, kültürel ve sosyal bakımdan ülkeye başarılı biçimde uyum gösteren göçmenin, kendisinin ve ailesinin refah düzeyi daha yüksek düzeyde gerçekleşir. İkincisi, belirtilen şekilde Türkiye’ye uyum sağlamış göçmenlerin net olarak ekonomik ve sosyal faydaları olumlu yönde olur. Türkiye’ye uyum sağlayarak başarılı olmuş göçmenler gerek parasal yardımlar gerekse de bilgi, teknoloji ve sermaye aktarımları yoluyla kaynak ülkelere daha fazla katkıda bulunur. Dolayısıyla Türkiye’nin düzenli göçmenlere karşı uyguladığı göç ve uyum politikaları, hem göçmenin ve ailesinin hem Türkiye’nin hem de kaynak ülkelerin ekonomik ve sosyal refahının artmasında önemli bir rol oynamaktadır. Daha da önemlisi, uyum politikaları Türkiye’ye yönelen düzenli göçmenlerin nicel ve nitel özelliklerini etkilemektedir. Örneğin yetersiz ve kötü uyum politikaları, yüksek-nitelikli göçmenlerin sayısında ve/veya nitelikli bir göçmenin beceri düzeyinde önemli azalmalara neden olmaktadır. Bu nedenlerle, düzenli göçmenler ne ölçüde Türkiye’ye uyum sağladıkları detaylı olarak incelenmelidir. Bu inceleme, aynı zamanda Türkiye’nin uyum politikalarının performansının ölçülmesine olanak sağlayacaktır.

## **4.2. Uzun Vadeli Hedefler (2023 Vizyonu)**

### **4.2.1. Yurtdışında Yaşayan Türk Kökenliler (YYTK)**

Göç vizyonunu belirlerken küreselleşme-dünya vatandaşlığı; diaspora nasıl geliştirilebilir sorularına yanıt aranması önemlidir.

Türkiye’nin göç tarihinde AB ile ilişkisi özel bir önem taşımaktadır. Türkiye en çok söz konusu ülkelere göçmen işgücü göndermiştir. AB üye ülkelerinin demografik olarak yaşlanması bu ülkeleri potansiyel işgücü ihracında bulunabileceğimiz ülkeler olarak değerlendirmemizi de gerekli kılmaktadır. Bu nedenle eğitime yatırım yapılması önceliklidir.

AB ile ilişkilerimizde değerlendirilebilecek bir başka alan yerinde istihdamı artırmayı amaçlayan ortak projeler (eko-turizm, organik tarım vb.) olarak öngörülebilir. Gerek söz konusu ülkelere yaşayan vatandaşlarımız, katkıları, sorunları gerekse AB-Türkiye ilişkileri, işbirliği açısından AB göç konusunda bir parametre olarak her zaman yer almalıdır.

Bundan böyle ülkelerin nitelikli işgücüne ihtiyacı bulunmakta olup, daha önceki sayfalarda da bu görüş ifade edilmiştir. Hangi sektörlerde ne kadar işgücüne ihtiyaç olduğu dikkate alınarak eğitim planlamasında buna yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu çerçevede tersine beyin göçünün de değerlendirilmesi gerekmekte, geri dönenlere uygun Ar-Ge imkanları, teşvik gibi kolaylıklar, gerektiğinde yeniden uyum için fırsatlar sunulmalıdır.

Diaspora kavramı konusunda tartışmalar yaşanmakla birlikte, aslında YYTK'dan beklenen bir diasporik oluşuma gidilmesidir.

Bu konuda en önemli husus sayı değil, kitlenin niteliksel yapısıdır. Türkiye'ye 2023 hedefinde amaçlanan katkı verecek olan nitelikli bir Türk diasporasıdır. Araçlar da buna göre değerlendirilmelidir.

Düşük bir yoğunlukta ve nitelikte olsa da yurtdışına yönelik göç daha doğrusu mobilite devam etmektedir. Çok büyük bölümü projeli bağlantılar kapsamında ve bir yıllık sürelerle olsa da bu sayı yılda yaklaşık 50 bini bulmaktadır. Bu sürekliliğin de önemle takip edilmesi gerekmektedir.

YYTK'lar sayısı 6 milyon civarındadır. Bunların 5 milyonu Avrupa'da, 3 milyonu ise Almanya'da yaşamaktadır. Özetle, toplam YYTK'in % 50'si Almanya'da yaşamaktadır. Bu durum Türkiye'nin politika belirlemesinde Almanya'ya özel bir önem verilmesini zorunlu kılmaktadır.

Türk göçmenlerin öncelikle bireysel ve kitlesel olarak refah ve gelişimlerinin sağlanarak güçlendirilmesi, ardında da kaldıkları ülkelere ve Ülkemize ekonomik, sosyal ve siyasi bağlamda katkı vermeleri hedeflenmektedir.

Türkiye'nin 2023 vizyonunda, YYTK'ların vatana bağlılıkları ve heyecanlarının önemli bir değer olduğu dikkate alınarak, politikalar bu güven esası üzerine bina edilmelidir.

YYTK'lara saygı esas olmalı, bu güne kadar onlara yönelik küçümseme, hor görme ve hatta aşağılama benzeri söylem ve politikalardan hızla uzaklaşılmalıdır.

Türkiye kaynaklı göç hareketleri ile ilgili meselelerde temel olarak şeffaf, hesap verilebilir ve katılımcı bir yönetim yaklaşımı kurumsallaştırılmalı ve kalıcı bir hale gelecek şekilde güçlendirilmelidir. Bu yönetim yaklaşımının ana prensibi göçmenlerin başta sosyo-ekonomik refahı olmak üzere her açıdan güçlendirilmesi olmalıdır. Böyle bir yaklaşım bir yandan göçmenlerin refahını yükseltirken, diğer yandan göçmenlerin hem buldukları ülkeye hem de Türkiye'ye yaptıkları katkıların maksimum düzeyde gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Dolayısıyla bu temel prensip ekseninde, ev sahibi ülkeler ve göçmen grupları ile yakın işbirliği içinde hareket edilmelidir.

Belirtilen yönetim yaklaşımı çerçevesinde, Türk göçmenlerin pek çok açıdan birbirinden farklılaşan özelliklerinin, dolayısıyla heterojen olan yapılarının dikkate alınması gerekmektedir.

Türkiye’deki eğitim sistemi, AB üyeliği perspektifi ile küreselleşme dinamikleri bağlamında değerlendirilmeli; Türk vatandaşlarını sadece ulusal ölçekte değil uluslararası ölçekte de yetkinleştirecek ve güçlendirecek bir eğitim sistemi oluşturulmalıdır.

Göç ile ilgili konular her zaman insan odaklı bir çerçeveye yerleştirilmeli, ancak güvenlik boyutu da değerlendirilmelidir.

Göç konusu toplumun tüm kesimlerinin desteğiyle, kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra sivil toplum ve üniversitelerin de katkılarının alındığı, demokrasi ve insan haklarının esas olduğu çok boyutlu bir anlayışla ele alınmalıdır.

Göç konusunda veri analiz kapasitesi geliştirilmelidir.

#### **4.2.2. Türkiye’ye Yönelen Göç**

Yeni bir göç hukuku üretilmekte, kapsamında düzenli ve düzensiz göç ve iltica hukuku bulunmaktadır.

Türkiye’nin göçü hangi ekonomik pozisyonda istediği de önemlidir. Bunun için devletin kendi rasyonel düzeni içinde kendisini bir “göç” ülkesi olarak tanımlayıp, tanımlamaması dikkate alınmalıdır

Türkiye 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesini (1951 Cenevre Sözleşmesi) 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Kanunla, Sözleşmenin 42. maddesi ile imzacı devletlere tanınan seçme hakkını kullanarak “Coğrafi Kısıtlama” ile (yalnızca Avrupa’dan ülkemize gelerek iltica etmek isteyen yabancıların Sözleşme kapsamında değerlendirileceği) TBMM’de onaylayarak kabul etmiştir.

1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Ek Protokol’ü de (New York Protokolü) aynı şartla (Coğrafi Kısıtlama) 1 Temmuz 1968 tarihinde onaylamıştır.

Bununla birlikte, bölgedeki mevcut sıcak gelişmeler ve bunun sonucunda oluşan insan hakları ihlallerini göz önünde bulundurularak 1994 tarihinde çıkartılmış olan İltica/Sığınma Yönetmeliği ile Avrupa dışından gelerek ülkemizden sığınma talebinde bulunan yabancılara, üçüncü bir ülkeye gidinceye kadar geçici olarak uluslararası koruma hakkı tanınması öngörülmüştür.

Türkiye, bölgesinde edindiği zor tecrübeler nedeniyle, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne uygulanan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması yönündeki politikasını; 2008 Ulusal Programında ve İltica Göç Yol Haritasında da belirttiği üzere, “Avrupa Birliğine katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, tam üyelik antlaşmasının imzalanmasıyla kaldırılmak üzere, ülkemize doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB’nin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir.” şeklinde belirlemiş ve bunu yazılı ve sözlü olarak beyan etmiştir. Nihayetinde coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu, Avrupa Birliği’ne tam üyelik perspektifinde ele alınacaktır.

Bu bağlamda, İltica Göç Eylem Planında öngörülen Coğrafi Kısıtlamanın kaldırılmasına ilişkin bir araştırma TÜBİTAK, Türkiye Bilimler Akademisi (TÜBA) ve benzeri kurumlarca başlatılmalıdır.

Uzun süre göç kavramı “soydaş” olarak algılanmıştır. Diğer taraftan, toplumda göç algısı değişmiştir, göç yasadışı olsa da artık engel tanımayan bir olgu haline dönüşmüştür. Bu nedenle bu olgudan nasıl yararlanılabileceği üzerinde çalışmak daha anlamlı olacaktır.

Nitelikli işgücü dünyanın en önemli sorunu haline dönüşmektedir. Diğer ülkeler gibi Türkiye'nin de rekabet edebilir konuma gelmesi için bu konuda bir vizyon ve bu çerçevede politikalar oluşturulması önem taşımaktadır. Bu çerçevede son dönemde üniversitelerimizin kalitesinin artmasına paralel olarak gerek kendi olanaklarıyla, gerekse burslu olarak ülkemizde eğitim gören öğrencilerin sayısı artmaktadır.

Türkiye bursları kapsamında ülkemize gelen uluslararası öğrencilerle ilgili devlet politikamız genel olarak, üniversitelerimizde eğitimlerini tamamladıktan sonra öncelikle kendi ülkelerine dönmeleri ve iyi yerlerde istihdam edilmeleri, bu sayede öğrencilerden yurtdışında ülkemizin tanıtımına katkıda bulunmalarının sağlanması, ayrıca uluslararası alanda ve ülkeleri ile ülkemiz arasında köprü oluşturmaları amaçlanmaktadır.

Diğer taraftan, kendi hesabına gelen uluslararası öğrenciler üniversitelerin belirlemiş olduğu alan, bölüm ve kontenjan dahilinde kabul edilerek öğrenim görmektedirler. Bu öğrenciler mezuniyet sonrası ise belirli alanlar dışında kamu kurum ve kuruluşları da dahil bir çok alanlarda çalışma izni almak suretiyle ülkemizde çalışabilmekte ve bu amaçla ikamet izni alabilmektedirler. Üstün nitelikli ve ülkemizin gereksinim duyduğu alanlarda öğrenim gören bazı yabancı öğrencilerden mezuniyet sonrasına yönelik bazı programlarla yararlanılabileceği değerlendirilmektedir.

Başbakanlık Makamınca imzalanan İltica-Göç Ulusal Eylem Planı uyarınca, öncelikle Türkiye'nin doğu bölgelerinde, daha sonra ise iç bölgelerde Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezleri ve Mülteci Misafirhanelerinin tesis edilerek faaliyete geçirilmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede; İçişleri Bakanlığınca yürütülen AB uyum çalışmaları kapsamında, 750 kişi kapasiteli 65.678.708 Euro bütçeli “Sığınmacı Kabul, Tarama ve Barınma Merkezlerinin Tesisi” Projesi hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu, bahse konu proje fişlerini 13.11.2007 tarihinde onaylamıştır. Proje kapsamında Kayseri, Kırklareli, İzmir, Gaziantep, Van ve Erzurum illerinde toplam 6 adet merkezin inşasına başlanmış olup, merkezler 2014 yılı içerisinde faaliyete geçecektir.

Bunun yanı sıra, mevsimlik göçmenlerin belirli bir yasal form kazanması için dönüsel göç içinde değerlendirilmesi, günümüzde özellikle Karadeniz ve Akdeniz Bölgesinde sayıları giderek artan komşu ülkelerden göçmenlerle sosyal, ekonomik, siyasi ve insan hakları açısından bir gereklilik haline dönüşmüştür.

Mülteciler konusunda insan odaklı bir yaklaşımla kabul merkezlerinin planlamayla ihtiyaca göre sayılarının ve niteliklerinin artırılması gerekmektedir.

Düzensiz göç hareketlerinin kalıcı olarak sonlandırılması veya kontrol altına alınması, ancak kaynak ülkelerdeki ekonomik, siyasi ve sosyal sorunların bertaraf edilmesiyle mümkündür. Yukarıda belirtildiği üzere, düzensiz göç hareketlerinin kontrol edilmesinde öne çıkan sınır güvenliği, vize ve geri gönderme politikaları hiçbir şekilde söz konusu göç hareketlerinin başlangıç/çıkış nedenleriyle ilgili değildir. Dolayısıyla bu politikalar, kısa dönemli bir perspektiften sadece hedef veya transit ülkelerin karşılaşacakları zorlukları hesaba katmaktadır. Uzun dönemde ise kaynak ülke temelli politikalar yürütülmelidir. Böylece var olma nedenleri ortadan kaldırılarak, düzensiz göç hareketlerinin yoğunluğu büyük ölçüde azaltılacaktır.

İltica Göç Ulusal Eylem Planı'nda öngörüldüğü üzere, AB ile külfet paylaşımı çerçevesinde geri gönderme merkezlerinin yasadışı göçe kaynak ve transit olan ülkelere geri kabul mekanizmaları oluşturularak insan haklarına saygılı bir şekilde AB ve ulusal fonlarla imkanlarının geliştirilmesi yararlı görülmektedir.

Batılı ülkelerin de son yıllarda iştahını kabartan nitelikli insanların, ABD, Kanada ve Avustralya gibi geleneksel göçmen alan ülkelere uzun yıllardır ilgi gösterdikleri bilinmektedir. Ekonomik büyümenin istikrarlı bir şekilde seyrettiği ülkemizin de nitelikli insanları Türkiye'ye kazandırmak, yurtdışında yaşayan nitelikli Türkiye kökenli insanların ülkemize geri dönüşlerini sağlayabilmek için cazip sosyo-ekonomik, sağlık ve eğitim politikaları geliştirebilmesi için koordineli çalışmalar yürütmesi hedeflenmektedir. TÜ-BİTAK, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, TÜBA ve benzeri kurumların çalışmaları önemli olup, bu tür çalışmaların yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır.

Diğer taraftan, ulusal çıkarların göz önünde bulundurulmak suretiyle nitelikli göçmenleri ülkeye çekerken, uzun vadede küresel adalet kaygılarını hiçe sayacak şekilde özellikle yoksul ülkelere ülkemize gelmesini arzu ettiğimiz bu insanların kendi ana vatanları için ifade ettiği değer farkında olmak ve bu insanların da göç etmeleri durumunda aynı zamanda yasal olmayan göçe de kaynaklık eden bu ülkelere illegal göç ihtimalinin daha da artacağı gerçeği de gözden kaçırılmamalıdır. Türkiye, bu bağlamda küresel adalet konusunu gözeterek ve bu konuda farkındalık yaratacak şekilde planlara imza atmalıdır. Belirlenecek bu yaklaşım Türkiye'nin büyüklüğünü ve hegemonyasını tescilleyen bir içerik ihtiva etmelidir.

#### **4.2.3. İç Göç**

İç göç paradigması yetersizdir. GAP, DAP, üniversitelerin iç göç konusundaki etkileri, güvencesiz çatışmalı ortam iç göçün belirleyicileri olarak, etkileri ele alınmalıdır.

“Vatandaşlık ve Kimlik Problemleri” ile “Yerinden Edilmiş Kişiler”in geri dönüş eğilimlerinin araştırılarak, elde edilecek sonuçların Birleşmiş Milletlerin “ülke içerisinde yerinden edilme”yle ilgili ilke önerileri kapsamında değerlendirilmeli, gerekli güven verecek kamu politikaları uygulanmalı, bir daha yerinden edilme olgusu ile karşılaşmayacakları bir güven ortamı yaratılmalı, topraklarını yeniden işleyebilmeleri ve evlerini yapabilmeleri için gerekli yatırım ve yardımların yapılması sağlanmalıdır.

### **4.3. Onuncu Plan (2018 Yılı) Hedefleri**

YYTK'lar konusunda Anayasada mutlaka bir paragraf yer almalı, böylece YYTK'nın anayasal güvenceye bağlanması gerekmektedir.

Yurtdışında yaşayan Türk gençlerinin eğitim düzeylerinin yükseltilmesi, meslek ve üniversite eğitimi için teşvik edilmeleri, bu alanlarda önlerindeki engellerin kaldırılması temel hedeflerdir.

Yaşadıkları ülkede vatandaşlık statüsü kazanmaları göçmenlerin güçlendirilmesi açısından son derece önemlidir. Bu nedenle, göçmenlerin ilgili ülkede daha çok vatandaşlık statüsünü elde etmeleri hedeflenmektedir.

Türk Diasporası, Türkiye'nin beşeri sermaye, fiziksel-teknolojik ve finansal sermaye açıklarının kapanmasında önemli bir işlev görebilir. Türk Diasporasının nicel ve nitel özelliklerini geliştirerek ülke ekonomisine katkıda bulunması hedeflenmektedir.

Göçmenlerin yetersiz olduğu alanlardan birisi sivil toplum kuruluşu (STK) örgütlenmelerinde kendini göstermekte olup, YYTK'lere nitelikli hizmet sunabilecek STK'ların güçlendirilerek artırılması hedeflenmektedir.

Kitlesel göç konusunda Türkiye'nin bir hazırlığı olmalıdır.

### **4.4. Hedeflere Dönük Temel Amaç ve Politikalar**

#### **4.4.1. Yurtdışında Yaşayan Türkler**

Yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızla ilgili düzenlemelerde AB ülkelerinde yoğunlaşan göçmen nüfusa özel bir önem verilmesi temel amaçlardandır. Türkiye'nin göç tarihinde AB ile ilişkisi özel bir önem taşımaktadır. Türkiye en çok söz konusu ülkelere göçmen işgücü göndermiştir. AB üye ülkelerinin demografik olarak yaşlanması bu ülkeleri potansiyel işgücü ihracında bulunabileceğimiz ülkeler olarak değerlendirmemizi de gerekli kılmaktadır.

Yurtdışındaki Türk gençlerinin eğitim düzeylerinin yükseltilmesi temel amaçtır.

Yurtdışındaki göçmenlere yönelik faaliyetlerin güçlüklerle başa çıkabilmeleri için mücadeleden öte "destek" şeklinde sürdürülmesi temel prensiptir.

YYTK'nın yoğun olarak bulunduğu ülkelerdeki yükseköğretim kurumları arasında yoğun ve işlevsel ilişkiler kurulacak ve ortak programlara önem verilecektir. Çok yönlü kazanç sağlayacak, 2 yıl Türkiye'de, 2 yıl ev sahibi ülkede yapılacak üniversite eğitimi için gerekli düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

Yurtdışındaki temsilciliklerimizin YYTK'ların "diaspora" oluşum sürecine doğrudan destek sağlaması amaçlanmaktadır.



YYTK'ların vize, aile birleşimi, çifte vatandaşlık gibi sorunlarına proaktif bir yaklaşım gösterilmeli, dış temsilciliklerimiz bu konularda bilgilendirme hizmetlerini sunmalıdır.

Türk göçmenleri ile ilgili çok yönlü ve çok boyutlu bilgi içeren bir veri tabanının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Farklı coğrafyalardaki göçmen grupları arasında ekonomik, kültürel ve siyasi işbirliğini kurumsallaştıracak işlevsel bir ağ sistemi yaratılması için gerekli adımlar atılacaktır.

Kendi ülkelerinde fon yaratabilecek sivil toplum örgütlerinin geliştirilmesine katkı sağlanmalıdır.

Göç hareketleri içinde kadınların artan oranda yer almasından dolayı, kadınları koruyucu tedbirlerin geliştirilmesi ve kalıcı bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Yurtdışındaki vatandaşlarımız buldukları ülkelerin yayınlarına gereken ilgiyi göstermemektedir. Yayınlar konusunda göç alan ülkelerle ortak çalışmalar yapılmalıdır.

#### **4.4.2. Türkiye'ye Göç**

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda belirlenen yeni yapılanmanın süratle tamamlanması amaçlanmaktadır. Kanunun asayiş olayı olmasının ötesinde insan odaklı ve organize bir yaklaşımla değerlendirilmesi gereklidir.

“Yabancıların, ülkemizde hukuki statülerinin uluslararası standart ve normlara uygun olarak değerlendirilebilmesi ve ülkede kalmayı hak etmeyenlerin geri dönüşlerinin etkin olarak sağlanabilmesi açısından ilgili düzenlemelere yer veren, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan 6458 Sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 10.04.2013 tarihinde onaylanmış ve 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Diğer taraftan, her ne kadar söz konusu kanun düzensiz göç yönetimi konusunda bu alanda önemli bir boşluğu dolduracağı yönünde değerlendirilse de, yasadışı göçün sınırlarda kontrol edilmesine yönelik tedbirler alınmadığı sürece, “kontrol edilemeyen yasadışı göç” kendisinin yönetiminde de zafiyetlere sebep olacaktır. Bu nedenle, sadece bu Yasanın yürürlükte olması tek başına yeterli olmayacaktır. Yasadışı göçte etkin bir yönetim mekanizmasına ayrıca ihtiyaç duyulmaktadır.

Sığınmacı statüsünü belirleme sürecinin etkili çalışmasında sınır yönetiminin etkin olarak kurulmasının yanısıra bu konularda yerel otoritelerin ve sivil toplumun etkin hale getirilmesi, temyiz sistemi iyileştirmesi, AB standartlarında yardım sistemi tesisi, sığınmacı-mülteci kabul merkezleri ve yasadışı göçmenlerin geri gönderme merkezleri ile ilgili yatırımların tamamlanarak AB standartlarında kapasite oluşturulması bu yönde katkıda bulunacaktır.

### **4.4.3. İç Göç**

Toplum-Devlet ilişkilerinin geliştirilmesiyle sosyal uyum sağlanması temel amaçtır.

İç göç süreçlerinde en kırılgan kesimler olan çocuklar, gençler ve kadınların eğitim ve istihdam süreçlerine daha fazla katılması hedeflenmektedir.

### **4.4.4. İnsan Ticareti**

İnsan ticareti mağdurlarının tespiti ve korunması sürecinde sivil toplum örgütlerinin (STK) daha fazla yer almaları sağlanarak, yönlendirme mekanizmasının etkinliği artırılmalı, sığınma evleri desteklenmelidir. Türkiye'deki insan ticareti mağdurlarına sağlanan yardımı sürdürülmesi ve 157 alo yardım hattının sürdürülebilirliği için kaynak sağlanmalıdır.

## **4.5. Temel Amaç ve Politikalara Dönük Eylemler ve Uygulama Stratejileri**

### **4.5.1. Mevzuat Düzenlemeleri**

#### **4.5.1.1. Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları**

YYTK'nin ekonomik yatırımları konusunda özel teşvik programları hazırlanmalı, genç girişimciler için özel eğitim çalışmaları yapılmalıdır.

Yurtdışındaki temsilciliklerimizin (personel, dil, mekan, iletişim, kültürel etkinlik alanı sağlanması, Türkçe öğretimi, hukuki destek vb kapasiteleri) artırılmalıdır.

T.C. vatandaşlarının Türkiye'de oy kullanma haklarının uygulamaya sokulması ve buldukları ülkelerde oy kullanmaları hususu ayrıntıları ile ele alınmalıdır.

YYTK için Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB) gibi artık özel bir kurumun varlığı son derece önemlidir ve aslında politikaların tek elden yürütülmesi bakımından önemli bir imkan yaratmaktadır. Ancak YTB'nin sadece vatandaşlar değil, vatandaşlıktan ayrılmış olanlar da görev kapsamında yer almalıdır. YTB Muhatap ülkelerin egemenlik haklarına saygı göstererek ancak insanımıza da sahip çıkarak, onların bireysel ve kitlesel gelişimine katkı sağlamak için çalışması gerekmektedir.

Yurtdışında yaşayan Türklerin eğitimi için YÖK'ün önderliğinde bir danışmanlık oluşturulmalıdır.

Türkiye'nin ulusal ve uluslararası düzeydeki ekonomik ve siyasi çıkarları göz önünde bulundurularak, vize politikası yeniden yapılandırılmalıdır.

#### **4.5.1.2. Türkiye'ye Göç**

Sınır güvenliği, göç ve iltica konularındaki yasal düzenlemeler tamamlanmalıdır.

Mülteciler ile ilgili hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanabilmesi için kimlik probleminin aşılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu konudaki yasal alt yapı göç ile ilgili kanunun yönetmeliği ile mümkün olabilecektir.

Yabancılara ülkemizde 6 aya kadar kısa süreli turistik amaçlı ikamet izni verilmekte olup, bu durum yabancıların ülkemizde kayıtdışı çalıştırılmalarına olanak sağlamaktadır. Kayıtdışı istihdamın önlenmesi için vasıfsız olarak çalıştırılacak yabancıların çalışma izinlerinin kolaylaştırılarak kayıt altına alınması ve ülkemizde bu amaçla ne kadar işçi çalıştırıldığının tespitinin yapılabilmesi için bu alanlarda yapılacak yasal düzenleme ile yasadışı göç ile mücadelenin etkin olacağı değerlendirilmektedir.

Karadeniz ve Akdeniz bölgelerinde fındık ve pamuk toplayıcılığı işinde zaman zaman çalıştırılan Gürcü, Suriyeli ve benzeri grupların, mevsimlik yabancı işçilerin sağlık, eğitim ve barınma gibi insani ihtiyaçlarının giderilebilmesi için düzenlemelere gidilmesi ve ulusal ve yerel kamu kuruluşlarının koordineli çalışmaları gereği temel politikalar çerçevesinde yer almalıdır. Ülkemize gelen yabancı mevsimlik işçilerle ilgili yasal düzenlemelerin bulunmaması nedeniyle söz konusu nüfus grubuna ilişkin tespitleri ve ülke ekonomisi açısından değerlendirilmelerini de önlemektedir.

Türk aile yapısının korunması ve yabancıların ülkemizde kalmak için yöntem olarak kullanılmasının önlenmesi için Türk Vatandaşlığı Kanununda tanıma yolu vatandaşlığa alınmalarda yabancıların istisna tutulmaları yönünde düzenleme yapılabileceği değerlendirilmektedir.

#### **4.6. Kurumsal Düzenlemeler**

##### **4.6.1. Yurtdışında Yaşayan Türkler**

YYTK'ların Türkiye'deki bazı kurumlarla ilişkilerindeki sorunların ortadan kaldırılması konusunda destek verecek özel birimler oluşturulmalı, kamu kurumlarında bu konudaki kapasitelerinin artırılması sağlanmalıdır. (özellikle YÖK'teki denklik konusundaki sorunlar için bir birim kurulmalı)

Ükelere göre göçmen profili çıkarılmalı; bu profile göre göçmenlerin öncelikli gereksinimleri belirlenerek; dış temsilcilikler bu gereksinimleri karşılayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Dış temsilciliklerin sunduğu hizmetler ülke bazlı ve esnek bir yapıda gerçekleştirilmesi önerilmekte olup, böylece, dış temsilciliklerin daha etkin hizmet vermesi mümkün olacaktır.

Türkiye'nin kendisini geliştirmesine de olanak tanıyacak ayrımcılık politikalarına ilişkin sistemli bir izleme sistemi (monitoring) oluşturulmalıdır.

Geri dönüş yapmış yüksek nitelikli insan gücünden yararlanılması için gerekli fiziksel altyapı imkanları geliştirilmelidir.

#### 4.6.2. Türkiye'ye Göç

Düzensiz göçmen akımları ile kayıtdışı istihdam arasındaki ilişkinin çift yönlü olduğu dikkate alınarak, bu iki olguyla etkin bir şekilde mücadele etmek için eşgüdüm içinde yasal düzenlemelerin yapılması, kurumsal altyapıların oluşturulması ve güçlendirilmiş denetimlerin uygulanması gerekmektedir.

Başta düzensiz göçmen akımlarında yer alan hedef, kaynak ve transit ülkeler olmak üzere tüm uluslararası aktörlerle eşgüdüm içinde etkin bir sınır yönetimi ve iltica sistemi oluşturulmalıdır.

Geri gönderme merkezlerinin sayıca artırılması ve imkanlarının uluslararası hukuk ve normlara uygun biçimde gerçekleştirilmesi için gerekli fiziki, kurumsal ve mali düzenlemeler yapılmalıdır.

#### 4.7. Önemli Projeler

GAP, DAP, DOKAP, Yeşilirmak, KÖYDES, Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programı, Köye Dönüş ve Rehabilitasyon gibi kalkınma projelerinin etkileri insani, toplumsal ve iktisadi boyutlarıyla değerlendirilmesi ve eleştirilmesi mümkün olabilecektir.

#### **Plan Hedeflerini Gerçekleştirmek İçin Yapılması Gereken Araştırmalar:**

YYTK'ların sorun alanlarının tespiti ve bunlara yönelik çözüm önerileri için araştırmalar yapılmalıdır. Bunun için de Türkiye'deki araştırma merkezlerine destek artırılmalıdır.

Göçmen çocuklar ve gençlerden oluşan gelecek göçmen kuşaklarının her açıdan güçlendirilmesi yönünde çok yönlü ve çok boyutlu çalışmalar yapılmalıdır.

#### **İç göç konusunda ise önerilen araştırmalar aşağıda belirtilmektedir:**

Türkiye bir Göçler ülkesi olmasına karşın, iç göçlerin sergilediği tarihsel süreklilik ve mekansal özellikleri konusunda önemli bir araştırma ve veri eksikliği, yetersizlikleri bulunmaktadır. Göçün toplumsal sorunların üretim ve yeniden üretimiyle kurduğu bağlantılar nedeniyle toplumsal ve ekonomik politikaların başarısı büyük ölçüde anlamlı ve geçerli bir göç politikasının başarısına bağlıdır. Bu eksikler giderilmeden görgül delillerle temellendirilmiş bir iç göç politikası geliştirmek mümkün olmayacaktır.

Göç insanın yer ve toplumla kurduğu ve zamanla kristalize olan ilişkileri örseleyen toplumsal sorunlara, yeni fırsatlara, mağduriyetlere, eşitsizliklere, hak ihlallerine, dışlanmaya, birey düzeyinde travmatik sonuçlara yol açabilen, karmaşık bir süreçtir. Bu nedenle göç, birey ve topluluk üzerindeki etkilerini perdeleyen toplulaştırılmış göç rakamlarının ötesinde birey özelliklerine erişim olanağı sağlayan mikro data türü yüksek çözünürlükte göç verilerine gerek vardır. Bu verilerde göç ve toplumsal hareketlilik (socio-spatial mobility) akımları:

- Çıkış ve varış noktalarının özellikleri (kır-kent, kent-kent, kır-kent vb)
- Toplumsal cinsiyet (gender)

- Yaş ve diğer demografik özellikler (Genç, erişkin yaşlı emekli)
- Beşeri Sermaye Eğitim düzeyi-beceri düzeyi
- İş pazarı bağlantıları
- Beyan edilmiş kültürel etnik özellikler
- Göç amacı (İş, Tayin, Bağımlı göç, Evlenme Çatışma, Yerinden etme, İstimlak, Bölgesel Plan Eğitim vb )

İtibariyle,

- Farklı mekansal ölçeklerde (Ülke, İller, İlçeler, Köyler Mahalleler) ve
- Zaman aralıklarında sayımlar arası (intercensal) yıllık, mevsimlik, sömestre temelli veya daha sık aralıklı haftalık, hafta içi gün içi düzeyde izlenebilmelidir.

Bu bağlamda cep telefonları GPS, GIS vb. yeni teknolojik olanaklar, mahremiyet ilkesini gözetken kolay elde edilir, güvenilir veri toplama olanakları sağlamaktadır. Bu teknolojiler özellikle göç politikaları açısından stratejik önem taşıyan boylamsal (longitudinal) veri elde etme konusunda ilginç olanaklar sağlayabilecektir. Diğer taraftan günümüzde yaygınlaşan ve yetkinleşen veri madenciliği teknikleriyle Web ortamı ve sosyal paylaşım siteleri birer veri kaynağı olarak değerlendirilebilmektedir. Yeni göç araştırmaları bu yeni etkin hassas ve ucuz veri temin sistemlerine duyarlı olarak geliştirilebilir.

Ancak yeni teknolojilerden önce katılımcı ve demokratik süreçlerle geliştirilmiş üzerinde uzlaşmış yeni, hassas, geçerli göç tanımlarına temsil ve izleme monitoring sistemlerine ve araştırmalara gerek vardır.

### **İç Göç araştırmaları;**

İnsani özellikleri, kültürel dini kimlikleri, aidiyetleri, mağduriyetleri ve hak ihlallerini perdeleyen toplulaştırılmış (aggregated sayılar yerine)

- Kaynak ve varış noktalarının özelliklerine (kır-kent, kent-kent, kır – kent vb),
- Toplumsal cinsiyete (gender)
- Yaş ve kırılabilirliğe (vulnerability) Genç, erişkin, işsiz, özürlü, yaşlı emekli, yetim vb.
- Yer değiştirme amacına (İş tayin, Bağımlı, Evlenme Çatışma, Yerinden etme, İstimlak Bölgesel Plan Eğitim vb.),
- Duyarlı sayısal ve niteliksel ayrıntılı göstergeler üzerinden yürütülmelidir.

Bu ön koşullar yerine getirildiğinde:

- Ülkenin toplumsal ve ekonomik peyzajını değiştiren büyük ölçekli alt yapı yatırımlarının, projelerin yarattığı fırsatlara, olumsuz etkilerini ortaya koyan,

- Çatışma, istimlak, köy boşaltma vb hak ihlallerinin sonucunda oluşan mağduriyetler ve bunların telafisi için yapılması gerekenler, yetersizliği zaman içerisinde Türkiye dahil hemen her ülkede açıkça ortaya çıkmış neo-klasik iktisat çerçevesinin dışına çıkan, göçü toplumsal–mekansal etkileşim süreçleriyle şekillenmiş çok boyutlu karmaşık, sistemsel bir oluşum olarak ele alan araştırmalarla açığa çıkarılabilecektir.

- Bu tür bir araştırma programı son on yılda yapılan önemli alt yapı yatırımlarının etkilerini,

- Giderek yaygınlaşan yüksek eğitim kurumlarının tetiklediği öğrenci ve öğretim üyesi hareketliliğinin sonuçlarını, iç göç ve ülke içi nüfus hareketlerini,

- Teşhisi olanaksız Yerel sosyal kültürel gelişme, sorun, mağduriyet ve fırsatları açığa çıkarabilir.

Bu bağlamda GAP, DAP, DOKAP, Yeşilirmak, KÖY-DES, Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programı, Köye Dönüş ve Rehabilitasyon gibi kalkınma projelerinin etkileri insani, toplumsal ve iktisadi boyutlarıyla değerlendirilmesi ve eleştirilmesi mümkün olabilecektir.

Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri’ndeki güvencesiz ve çatışmacı ortamdan ötürü, bir milyondan fazla kişi zorunlu göç hareketlerinin içinde yer almıştır. Bu zorunlu göç sonucunda yerinden edilmiş nüfusun sosyo-ekonomik konumları, geri dönüş çabaları ve geri dönüş sürecinde uygulanan kamu politikalarının etkinliği araştırılmalıdır. Elde edilecek sonuçlar, Birleşmiş Milletlerin “Ülke İçerisinden Yerinden Edilme” ile ilgili önerileri kapsamında değerlendirilerek, analiz edilmelidir.

### **Mali Yükü ve Finansmanı**

- YYTK’lar ile ilgili araştırmalar için Türkiye’deki araştırma merkezlerine destek artırılmalıdır.

### **İnsan Kaynakları**

- Uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin ihtiyaçları konusunda ilgili tüm ulusal ve yerel ölçekli kamu kuruluşlarında ve kamuoyunda toplumsal algının artırılmasına ilişkin eğitim çalışmaları yapılmalıdır.

- Yabancıların ve özellikle yasal olmayan yollardan insani nedenlerle ülkemize giriş yapmış olan göçmenlerin Türk toplumu tarafından olumsuz motiflerle algılanmasının önüne geçebilmek için karar alıcılar, medya ve bürokraside özel bir hassasiyet gösterilmelidir.

- YYTK’lar içinde önemli konumlara gelmiş isimlerle yakın temas kurularak, söz konusu kişilerin rol-model olarak yurtdışında yaşayan vatandaşlarımıza katkı vermesi amaçlanmaktadır.

## 5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Göç uygarlıkların daima belirleyici dinamiklerinden birisi olmuştur. Türkiye, gelişmekte olan ekonomisi, yetişen insangücü ve potansiyeli ile aynı zamanda göç yolları üzerinde de bulunan dünyanın en önemli kesişme noktalarından birinde bulunmaktadır. Başka coğrafyalarda görülmeyen bu insan hareketliliği günümüzde Türkiye'ye değer katan ve yeni fırsatlar yaratan önemli bir özelliktir. Öncelikle devletin bu alanda bir düzenleme, kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasalara sahip olması gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) göç alanında temel hak, özgürlükler ve yabancılarla yakından ilgili olup Türkiye'nin konuya verdiği önemi çok iyi bir şekilde ifade etmektedir. Söz konusu Kanunda uluslararası koruma konusunda insan hakları temelinde bir yaklaşım benimsenmiştir. Düzensiz göç düzenlemelerinde; işgücü piyasalarının hassasiyeti, hassas grupların korunması, göçmenlerin hakları ve kamu düzeninin dengelenmesi bir arada düşünülmüştür. YUKK, göç alanını yönetebilmek amacıyla etkin ve bütüncül bir bakış açısı geliştirmekte, göçmen haklarına saygılı ve insan odaklı bir yaklaşım sergilemektedir.

Türkiye göç alan bir ülke konumuna gelmiştir, bu durumdan hareketle transnational yurttaşlar ile ilgili bir rejim ihtiyacı bulunmaktadır. Göç ile ilgili konular her zaman insan odaklı bir çerçeveye yerleştirilmeli, ancak güvenlik boyutu da değerlendirilmelidir.

Yine bu alanda sağlıklı veriler elde edilemiyor olması uygun politika, vizyonun geliştirilerek, hizmet sunumunda önemli bir sorun oluşturmaktadır.

Günümüzde, göç olgusuna insan haklarına saygıyı esas alarak, göçmenler ve ev sahibi ülke açısından karşılıklı yararlar çerçevesinde yaklaşmakta yarar görülmektedir. Göçün dinamiklerinde karşılıklılık esas olmalıdır, göç sadece ev sahibi ülke için değil, aynı zamanda göçmenler ve orijin ülke için de yarar sağlamalıdır. Yine aynı şekilde göçmenler için olduğu kadar, işverenler için de kazanç sağlayıcı bir hareket şeklinde gerçekleşmelidir.

Nitelikli işgücü dünyanın en önemli sorunu haline dönüşmektedir. Diğer ülkeler gibi Türkiye'nin de rekabet edebilir konuma gelmesi için bu konuda kapsamlı bir vizyonun ortaya konulması ve bu çerçevede politikalar oluşturulması önem taşımaktadır.

Türkiye yurtdışındaki insan potansiyelinden de çeşitli formlarda yararlanmak zorundadır. Diğer taraftan bu anlayış kesinlikle yurtdışında Türk varlığından tek taraflı bir yaklaşımla fayda sağlamak şeklinde değil, aksine onların günümüzün transnasyonel ortamında, yaşadıkları ülkelerde güçlendirirken, Türkiye ile olan sosyal, ekonomik ve kültürel bağlarının pekişmesine ve ortaya çıkan yeni alanlar vasıtasıyla o ülkelerle, Türkiye'nin her alanda işbirliğine katkıda bulunacak nitelikte olmalıdır.

Mevsimlik göçmenlerin belirli bir yasal form kazanması için döngüsel göç içinde değerlendirilmesi, günümüzde özellikle Karadeniz ve Akdeniz Bölgesinde sayıları giderek artan komşu ülkelerden göçmenlerle sosyal, ekonomik, siyasi ve insan hakları açısından bir gereklilik haline dönüşmüştür.

Mülteciler konusunda insan odaklı bir yaklaşımla kabul merkezlerinin planlamayla ihtiyaca göre sayılarının ve niteliklerinin artırılması gerekmektedir.

Başbakanlık Makamınca imzalanan İltica-Göç Ulusal Eylem Planı uyarınca, öncelikle Türkiye'nin Doğu bölgelerinde, daha sonra ise iç bölgelerde Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezleri ve Mülteci Misafirhanelerinin tesis edilerek faaliyete geçirilmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede; İçişleri Bakanlığınca yürütülen AB uyum çalışmaları kapsamında, 750 Kişi kapasiteli 65.678.708 Euro bütçeli "Sığınmacı Kabul, Tarama ve Barınma Merkezlerinin Tesisi" Projesi hazırlanmış ve Avrupa Komisyonu, bahse konu proje fişlerini 13.11.2007 tarihinde onaylamıştır. Proje kapsamında Kayseri, Kırklareli, İzmir, Gaziantep, Van ve Erzurum illerinde toplam 6 adet merkezin inşasına başlanmış olup, merkezler 2014 yılı içerisinde faaliyete geçecektir.

Sınır yönetimindeki en önemli hususlardan biri, yasadışı göçmen ile sığınma talep eden göçmenin birbirinden ayırt etme kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesidir. Aynı zamanda, bu yönde atılacak adımlar etkin bir iltica sisteminin kurulmasına katkıda bulunacaktır. Başka önemli bir husus, yasadışı konumu tespit edilen göçmenlerin ülkelere etkin bir şekilde geri gönderilmesiyle ilgilidir.

Ayrıca, tüm sınır kapılarındaki kabul, geri gönderme ve sınırdışı etme işlemleri standart kurullarla yapılmalıdır. Ancak bu işlemlerin yerine getirilmesinde, başta coğrafi ve stratejik konumları olmak üzere sınır kapılarının ve bölgelerinin özgüllükleri dikkate alınmalı, ihtiyaç duyulan alanlarda gerekli değişikliklere gidilmelidir.

Genel olarak, yürürlükteki özellikle kaynak ülkelerle olan esnek vize politikası, ilk başta turistik amaçlı ziyaretler olmak üzere ülke içindeki kısa dönemli kalışları teşvik edecek şekilde tasarlanmıştır. Fakat bu politikalar iki olumsuz duruma neden olmaktadır. Birinci olarak, Türkiye'nin transit ülke konumunun daha da güçlenmesi, bu durumun kalıcı bir hal almasına yol açmaktadır. Esnek vize politikası sayesinde, yasal yollarla ülkeye giriş yapan transit/geçici göçmenler, izinsiz biçimde hedef bölge durumundaki Avrupa Birliği ülkelerine geçiş yapmaktadır. Bu durum, Avrupa Birliği'nin göçle ilgili politikalarıyla uyum göstermemektedir. İkinci olarak ise esnek vize politikası, Türkiye'nin düzensiz göç sisteminin merkezinde yer alan hedef ülke konumuna gelmesinde katkıda bulunmaktadır. Yasal yollarla ülkeye giriş yapanlar aldıkları izin kapsamı dışındaki faaliyetlerde bulunarak düzensiz göçmen grubuna dahil olmaktadır.

Ülkemizdeki yasadışı göçü çoğunlukla İran sınırından yasadışı yollardan ülkemize gelen Pakistan, Bangladeş, Burma ve Afganistan uyruklu yabancılar ile Suriye sınırlarından yine yasadışı yollardan gelen Filistin, Somali uyruklu yabancılar oluşturmaktadır. Bu



yabancıların üzerlerinde belgeleri bulunmaması ve konsolosluklarından seyahat belgesi temin edilmesi uzun zaman aldığından bu yabancıların ülkelerine gönderilene kadar geri gönderme merkezinde barındırılmaları gerekmektedir. Söz konusu yabancıların sınırdışı edilmesinde çok ciddi mali yükler getirmektedir. Bu nedenle, ülkemizin özellikle doğu ve güney doğu sınırlarımızın güçlendirilmesi, yasadışı geçişlerin engellenmesine yönelik her türlü alt yapı çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Ayrıca sınır yönetimindeki dağınıklığı giderecek olan Sınır Muhafaza Kanun Tasarısı Taslağının bir an evvel yasallaştırılması önem arz etmektedir.

Yasadışı göçmenlerin ülkelerine hızlı ve etkin bir şekilde gönderilmeleri için ülkemizin başlattığı kaynak ve transit ülkelerle geri kabul anlaşması imzalanması çalışmaları sürdürülmelidir.

Belirtilen bu hususların yanı sıra, Avrupa Birliği mevzuatına uyum kapsamında benimsenmesi gereken Schengen sistemi, Türkiye'nin esnek vize uygulamalarına imkan vermemektedir. Tam üyelik perspektifinde, Schengen sistemine geçiş için gerekli adımlar atılmalıdır.

Öte yandan, esnek vize politikası turizm gelirlerini artırmakta; bir dış politika aracı olarak diğer ülkelerle olan ekonomik, kültürel ve siyasi bağların gelişmesine katkıda bulunmakta ve bunun sonucunda uluslararası düzeyde Türkiye'nin itibarını ve güvenilirliğini güçlendirmektedir. Dolayısıyla, olumlu ve olumsuz tüm yönleriyle esnek vize politikasının etki analizi yapılmalı ve elde edilen bulguların ışığı altında yeniden tasarlanmalıdır.

Ülkemize gelenlerin entegrasyonu konusunda bugüne değin düzenli bir düzenleme bulunmamaktadır, bu nedenle kendi insanımız için istediklerimizin ülkemize gelenler için de istememiz uygun olacaktır. Yeni 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile yabancıların ve uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi kişilerin toplumla uyumu, toplumun da yabancılarla uyum içinde bulunabilmesi için yapılacak çalışmalara imkan tanımakta ve her şeyden önce bu sürecin önü açılmaktadır.

Günümüzün gelişmiş iletişim ve ulaşım olanakları sayesinde bilgi, üretimin, dolaşımın en üst seviyelere yükselmesi göç ve göçmenler konusunda da yönetim ilkesinin yol gösterici olmasını gerekli kılmaktadır.

Kitlesel göç konusunda Türkiye'nin bir hazırlığı olmalıdır.

### **5.1. Temel Amaç, Politika ve Eylemlerin Dönüşüm Alanlarına Göre Tasnifi**

Üç milyonu Almanya'da, olmak üzere yaklaşık altı milyon vatandaşımız, Türkiye'ye gelen genç kalifiye insanlar, Türkiye'deki yabancılar ve uluslararası koruma sağlanan Birleşmiş Milletler (BM) terminolojisi çerçevesinde ülkemizde bulunan 28.781 sığınmacı ve mültecilerin (18.000'i mülteci) sosyal uyum açısından değerlendirdiğimizde tüm ülkemizin yararlanacağı ve refahının sağlanacağı planlanmaktadır. (Sosyal İçerme-Beşeri Sermayenin Güçlendirilmesi)

Toplam YYTK'in % 50'si Almanya'da yaşamaktadır. Bu durum Türkiye'nin, Almanya ile ilişkilerine çok daha fazla önem vermesini gerektirmektedir.

Ülkemizin AB üyeliğinde orta vadeli taahhüdü "1951 tarihli sözleşmeye koyduğu çekince coğrafi sınırlandırmanın kaldırılması" hususu da dikkate alınarak, Kabul Merkezlerinin ve Geri Gönderme Merkezlerinin sayısı ihtiyaç duyulan ölçüde yapılacak planlama ile yasadışı göçe kaynak ve transit olan ülkelerle geri kabul mekanizmaları oluşturarak, insan haklarına saygılı bir şekilde AB ve ulusal fonlarla geri gönderme uygulamalarını geliştirmelidir.

Bu merkezlerin yerlerinin tespiti sırasında yerel halkla istişare edilmesi (Ülkemizden sığınma talebinde bulunan yabancıların kabul işlemlerinin yürütüleceği Kabul Merkezleri ve ülkemizde yasadışı konumda yakalanan yabancıların ülkelerine gönderilene kadar tutulacakları Geri Gönderme Merkezlerinin inşasından önce ilk olarak merkezlerin yapılacağı illerdeki Kamu Kurum ve Kuruluşları ile STK'ların katılımıyla yerel halkı bilinçlendirme toplantıları düzenlenmiş ve yerel halkın bilinçlendirilmesine yönelik faaliyetler yürütülmüş ve yürütülmeye devam edilmektedir), bilimsel tetkiklerin yapılmasının, daha sonra ortaya çıkacak yabancı düşmanlığı, dışlayıcı ve benzeri gerilimlerin ortaya çıkma ihtimalinin büyük ölçüde önüne geçebileceği öngörülmektedir. Yerel halk ve idareyi bilinçlendirme faaliyetleri için yeterli kaynak ve personel sağlanmalıdır. (Sosyal İçerme)

Göç alanında temel ihtiyaç olan standardize olmuş veri formlarının kamu personeline göçmenlerle temas halinde toplanması ve EUROSTAT benzeri standart formların üretilmesi ve bu formlarda elde edilen ham verilerin TÜİK'e sağlıklı bir şekilde aktarılabilmesi için çalışmalar yapılmalıdır.

Uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin gereksinimleri konusunda ilgili tüm ulusal ve yerel ölçekteki kamu kuruluşlarında ve kamuoyunda farkındalığın artırılmasına ilişkin eğitim çalışmaları yapılmalıdır. (Beşeri Sermayenin Güçlendirilmesi)

Sınır güvenliği, göç ve iltica konularındaki yasal düzenlemeler ve yeni yapılanmalar süratle tamamlanmalıdır (Kamu yönetimi ve adalet hizmetlerinin etkinleştirilmesi)

Sağlık personeli göçünün orijin ve varış ülkesi için iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. (Beşeri Sermayenin Güçlendirilmesi)

YYTK'lardan diaspora oluşumuna gidilmesi ve bu çerçevede eğitim, saygınlık, örgütlenme ve istihdam açısından gelişimlerine katkıda bulunulurken, ülkemize siyasi ve mali destek sağlamaları amaçlanmalıdır. (Beşeri Sermayenin Geliştirilmesi)

Ülkemize ekonomik, sosyal ve güvenlik yönünden zarar veren göçmen kaçakçılığı, insan ticareti faaliyetleri ile etkin ve sürekli mücadele sürdürülecektir. (Kamu yönetimi ve adalet hizmetlerinin etkinleştirilmesi)

AB ile yerinde istihdamı artırmayı amaçlayan ortak projeler (eko turizm, organik tarım vb.) geliştirilmesinde yarar görülmektedir. (Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınma)

Dönemsel olarak özellikle Akdeniz ve Karadeniz’de faaliyette bulunan çoğunluğunu komşu ülkelerden gelenlerin oluşturduğu dönemsel işçilerin sağlık, barınma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması ve sosyal haklarının korunması için esnek yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

Yurtdışında yaşayan Türk gençlerinin hem meslek eğitimi hem de üniversite için teşvik edilmeleri, bu alanda önlerindeki dil, uyum gibi engellerin kaldırılması önem arz etmektedir. Üniversite eğitimi asıl hedef olsa da, genel kitlenin meslek eğitimi alacağı gerçeğinden hareketle bu konuda dengeli bir politikanın desteklenmesi gerekmektedir. (Beşeri Sermayenin Güçlendirilmesi)

Tersine beyin göçünden en yüksek faydanın sağlanabilmesi için kurumlar arası işbirliğiyle geri dönenlere uygun Ar-Ge imkanları, teşvik gibi kolaylıklar, gerektiğinde yeniden uyum için fırsatlar sunulmalıdır. (Rekabet gücü yüksek üretim yapısı-Beşeri sermayenin güçlendirilmesi)

TASLAK DÖNÜŞÜM ALANLARI	Özel İhtisas Komisyonumuzun Katkı Durumu
Makroekonomik ve mali istikrar	
Yurtiçi tasarrufların artırılması	X
Rekabet gücü yüksek üretim yapısı	X
Tarımda etkinlik ve gıda güvenliği	
Enerji güvenliği	
Ulaştırma ve lojistik çevre, kentleşme ve afet yönetimi	X
Doğal kaynakların verimli kullanılması	
Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınma	X
Kamu yönetimi ve adalet hizmetlerinin etkinleştirilmesi	X
Beşeri sermayenin güçlendirilmesi	X
Sosyal içerme	X

## KAYNAKÇA

Ahmet İçduygu, Sema Erder, Ömer Faruk Gençkaya, 2009. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023. Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere. SOBAG Proje No: 106K291, TÜBİTAK, Ankara; İçişleri Bakanlığı.

Ahmet İçduygu-Kemal Kirişçi, Introduction: Turkey's International Migration in Transition, in: Ahmet İçduygu/Kemal Kirişçi (Eds.), Land of Diverse Migrations. Challenges of Emigration and Immigration in Turkey. MiReKoc.Migration Research Program at Koc University. Istanbul Bilgi University Press.Istanbul 2009, pp.1-17

Ayhan Kaya, "Turkey as an Emerging Destination Country for Immigration: Challenges and Prospects for the Future, s.85-97, Europe, Turkey and the Mediterranean Fostering Cooperation and Strengthening Relations Europe in Dialogue 2012/03, BertelsmannStiftung, ISSN.1868-5048.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Sözcüsü Sn. Metin Çorabatur ile yapılan mülakat.

Can Ünver, Current Discussions in the German Integration Debate. The Culturalist Vision vs. Social Equity? REMi Revue Européenne des Migrations Internationales. Volume 22.No.3-2006, S.23-38

Ege Coğrafya Dergisi, Vo.19/1, 2010,s. 13-30.

Fikret Adaman, Ayhan Kaya, Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe, Country Report Turkey, April 2012.

Franck Duvell, Globalisation and Migration: Emerging Dilemmas and Policy Implications. Talk, University of Koc, Istanbul 6/10/04, p.2

Eurostat. "Asylum Applicants and First Instance Decisions on Asylum Applications: Second Quarter 2011." 2012.

Eurostat. "Labour Market Statistics – 2011 Edition." Brussels: Eurostat, 2011.

İltica ve Göç Mevzuatı, BMMYK Türkiye ve Türk İçişleri Bakanlığının işbirliği ile İltica ve Göç Konulu Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi kapsamında yayınlanmıştır, Şubat 2005.

International Organisation for Migration (IOM), Turkey Country Reports.

Kalkınma Bakanlığı IX. Kalkınma Planı (2007-2013)

Kalkınma Bakanlığı 2012 Yılı Programı

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

Nurcan Özkaplan, Türkiye İşgücü Piyasasının Dönüşümü 1980-2007, [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

Türkiye İş Kurumu (İŞ-KUR) Yıllık İstatistik Bültenleri

OECD, Sopemi Reports.

[www.csgb.gov.tr](http://www.csgb.gov.tr)

[www.tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr)