

Improvements Which Effect Migration Policies in the European Union and Turkey and a Discussion of Social Work As a Profession

Avrupa Birliği ve Türkiye’de Göç Politikalarını Etkileyen Bazı Gelişmeler ve Sosyal Hizmet Mesleği Açısından Bir Tartışma

Melek ZUBAROĞLU YANARDAĞ¹ , Umut YANARDAĞ¹ , Ömer AVCI² 

¹Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF Sosyal Hizmet Bölümü, Burdur, Türkiye

²Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Politika ve Sosyal Hizmet Tezli Yüksek Lisans Programı, Burdur, Türkiye

Cite this article as: Zubaroğlu Yanardağ M, Yanardağ U, Avcı Ö. Improvements Which Effect Migration Policies in the European Union and Turkey and a Discussion of Social Work As a Profession. Arc Health Sci Res 2020; 7(1): 95-103.

ABSTRACT

The importance of social workers and social work as a profession, which is an important part of the health field, is increasing with each passing year, both in Europe and Turkey. Social workers routinely work with migrant groups to improve their well-being as a part of health and social service organizations and other organizations. Since they practice many methods specified in policy and legislation, social workers who work in the migration field should have knowledge about migration policy and its components. It is well-known that the European Union (EU) followed a tolerant acceptance policy after the Second World War. However, recently, the EU has tightened this policy against those who want to emigrate to Europe after the oil crisis and following the September 11 USA attacks. The EU has implemented two separate policies called “securitization” and “externalization.” Certain agreements have been made with transit countries, where border security is kept at a high level and the entry of immigrants is prohibited, and policies have been implemented to enable migrants to stay in transit countries with financial assistance. Turkey has been witnessing the phenomenon of migration, but serious immigration policies began with the “geographic limitation” condition related to signing of the Geneva Convention. It is expected that migration will continue because of Turkey’s geographical position on major migration routes over the world. In the interest of migration and migrants, establishing innovative, inclusive, and stable migration policies have become an important necessity. The aim of this study is to provide a fundamental review on the improvements which affect the EU and Turkey’s immigration policies by providing information from the literature for social workers and researchers actively working in the field of migration, and also providing a basis for discussion on migration policies.

Keywords: European Union, migration, policy, Turkey

ÖZ

Gerek Avrupa’da gerekse Türkiye’de her geçen yıl artan bir şekilde sağlık alanının önemli bir parçası olan sosyal hizmet mesleğinin ve sosyal hizmet uzmanlarının önemi artmaktadır. Gerek sağlık ve sosyal hizmet kuruluşlarında gerekse diğer kuruluşlarda iyilik halinin geliştirilmesine etki etmek üzere sosyal hizmet uzmanları göçmen gruplarla da çalışmaktadır. Sosyal hizmet uzmanları; politika ve mevzuatta belirlenen pek çok uygulamanın uygulayıcısı olarak göç alanında özellikle göç politikası ve politikanın bileşenleri hakkında bilgi sahibi olmalıdır. Bilindiği gibi İkinci Dünya Savaşı öncesi dönemde hoşgörülü kabul politikası izleyen Avrupa Birliği (AB), petrol krizi ve devamında 11 Eylül saldırılarıyla bu politikasını Avrupa’ya göç etmek isteyenlerin aleyhine bir şekilde sıkılaştırmıştır. AB “güvenleştirme ve dışallaştırma” olarak adlandırılan iki ayrı politika uygulamıştır. Sınır güvenliğinin üst düzeyde tutulduğu ve göçmenlerin girişlerinin yasaklandığı, transit ülkelerle belirli anlaşmalar yapılarak göçmenlerin maddi yardımlarla transit ülkelerde kalmalarını olanaklı kılabacak politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye ise geçmişten bugüne göç olgusuna yakından tanıklık etmektedir fakat göç alanındaki ciddi politikalar “coğrafi çekince” şartıyla imzalanan Cenevre Sözleşmesi ile başlamıştır. Türkiye’nin Dünya üzerinde önemli göç yolları üzerinde bulunan bir ülke olması dolayısıyla göçün bundan sonra da devam edeceği tahmin edilmektedir. Göç ve göçmenler konusu odağında, yenilikçi, kapsayıcı ve sağlam temellere oturtulmuş düzenli göç politikalarının oluşturulması önemli bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu çalışmayla, AB ve Türkiye’de hakim göç politikalarını etkileyen bazı gelişmeler ile ilgili temel bir inceleme yapılması, yapılacak bu incelemenin göç alanında aktif olarak çalışan özellikle sosyal hizmet uzmanları ve araştırmacılar için bir literatür bilgisi sağlaması ve göç politikaları bazında bir tartışma zemini oluşturması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, göç, politika, Türkiye

Address for Correspondence: Melek ZUBAROĞLU YANARDAĞ, Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF Sosyal Hizmet Bölümü, Burdur, Türkiye, ezgimlk@gmail.com, mzyanardag@mehmetakif.edu.tr



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Received: 29.07.2019

Accepted: 19.08.2019

Giris

Göç, insanlık tarihi ile birlikte başlamış, devam etmiş ve bundan sonra da devam edecek toplumsal bir olgudur. Zamana ve mekâna göre değişiklik gösterse de tüm boyutlarıyla ele alındığında Dünyaya çok boyutlu ve makro düzeyde etkiler bırakmıştır. Göç olgusunun makro düzeyde etkileri küreselleşme odağında insani boyutu öne çıkarmaktadır. İkinci Dünya Savaşı öncesine kadar olan süreçte yaygın olarak göç vermekte olan birçok Avrupa ülkesi, savaş sonrası dönemde nüfusun ve toplumsal olarak üretimin azalması ile göç alan bir hal almıştır. Savaş sonrası dönemde göç, "misafir işçi" anlayışı odağında başlamış daha sonra söz konusu işçilerin ailelerinin dâhil olduğu aile birleşimi süreçleri ile genişleyerek devam etmiştir. 1973-74 petrol krizi ile Avrupa, mali kriz nedeniyle "misafir işçi" kabul ettiği göçmenleri kabul etmeyi bırakmış ve sınır güvenliğine verdiği önemi artırmıştır. Bunun yanı sıra 11 Eylül saldırıları Avrupa Birliği (AB)'nin göçmenlere olan bakış açısını değiştirmiş ve göçmenleri toplumsal düzeni bozan, ülkelerin sosyal hizmetlerinden faydalanmaya çalışan işe yaramaz kişiler olarak nitelendirmesine neden olmuş ve geçmişte uygulanan hoşgörülü politikaların değişmesiyle sonuçlanmıştır (1).

Göç konusunu Türkiye açısından ele aldığımızda Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde diğer ülkelerin zulümlerinden kaçan insanların Osmanlı İmparatorluğu'na sığınmasıyla göç akışında bir yoğunluk görülmektedir. Cumhuriyet döneminde ise gerek Birinci Dünya Savaşı gerekse Milli Mücadele ülke nüfusunun ve üretimini büyük oranda etkilemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümetler bu durumu değerlendirerek soydaş göçüne izin vererek bir yandan ülke nüfusunun artırmak bir yandan da yeni kurulmuş Cumhuriyetin üretirecek sağlam temellere oturtulmasını ve kalkınmayı amaçlamışlardır (2). O yıllarda Yunanistan ile yapılan nüfus mübadelesi de yeterince başarıya ulaşmasa da o dönemdeki ilgili amaçlara yönelik politikasıdır. Esas itibarıyla Türkiye'nin göç alanına yönelik kapsamlı düzenlemeleri "coğrafi çekince" koşuluyla 1951 yılında imzalamış olduğu Cenevre Sözleşmesi etrafında şekillenmeye başlamıştır. Türkiye her ne kadar göç alanında yapısal olarak yeniliklere henüz sahip olmaya başlamış olsa da Osmanlı İmparatorluğu'ndan beri belirli bir tecrübeye sahiptir. Konum itibarıyla Türkiye, özellikle Orta Doğu'dan Avrupa'ya yönelen göç yollarını barındırdığı için göç olgusunun her zaman devam edeceği düşünülmektedir.

Bu çalışmada genel olarak değinilmeye çalışılan göç politikasını etkileyen gelişmeler ve göç mevzuatı bilgisine sahip olmak alanda çalışan sosyal hizmet uzmanları ve yakın meslek grupları için oldukça önemlidir. Bu çalışmayla, AB ile Türkiye'deki belirli göç politikalarını etkileyen bazı gelişmelerin incelenmesi, göç alanında aktif olarak çalışan özellikle sosyal hizmet uzmanları ve araştırmacılar için literatür bilgisi sağlanması ve mevcut durum odağında bir tartışma zemini oluşturulması amaçlanmaktadır.

Avrupa Birliği'nde Göç Politikalarını Etkileyen Gelişmelerin Tarihsel Görünümü

İkinci Dünya Savaşı'na kadar göç veren bölge durumunda olan Avrupa ülkeleri savaş sonrası ortaya çıkan iş gücü ve üretim eksikliğiyle birlikte göç alan bölge olarak tanımlanmış ve bu

evreden sonra göç politikaları oluşturulmaya başlanmıştır (3). Bununla birlikte AB'nin savaş sonrasında günümüze kadar uzanan göç politikaları belirli aşamalar halinde incelenebilir.

Savaş sonrası oluşan iş gücü eksikliği nedeniyle Avrupa'ya doğru gerçekleşen bu göçler "misafir işçilerin" davet edilmesiyle ve ardından davet edilen misafir işçilerin ailelerinin birleştirilmesiyle devam etmektedir. Sonraki aşamada ise Soğuk Savaşla birlikte ortaya çıkan Doğu Bloku'nun yıkılmasıyla Batı'ya göç eden insanların oluşturduğu göç dikkat çekmektedir (4). Aşağıda "İkinci Dünya Savaşından 1990'lara Uzanan Dönem ve 2000'lerden Günümüze Uzanan Dönem" olmak üzere 2 dönem altında gelişmelere yer verilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan 1990'lara Uzanan Dönem

Avrupa ülkeleri bu ilk aşamada, savaşın ardından ülke alt yapılarını iyileştirme ve ekonomik gelişme aşamalarını hayata geçirebilme amacıyla, işçi ihtiyaçlarını karşılama ve üçüncü ülkelerden iş gücü sağlayabilmek için göçü teşvik etmiştir (1). Son göç akımıyla beraber AB ülkelerinde göç eden ve iltica amaçlı başvuru yapan bireylere yönelik 1973-1974 yıllarında petrol krizi ile oluşan olumsuz bakış açısı daha da pekişmiştir. Liberal ekonominin de etkisiyle, göçmen ve sığınmacılar, üretim aracı işlevini bir kenara bırakarak, devletin sosyal hizmetlerden pay almak için çabalayan ve sosyal düzeni tehdit eden bireyleri olarak görülmeye başlanmıştır (4, 5). AB'de mülteciler ve sığınma politikasının yapısını; 1951 yılında imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi, bu sözleşmenin 1967'deki ek protokolü ve 1950 yılında imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin oluşturduğu söylenebilir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK/UNHCR)'nin 1976 ve 1981 yıllarındaki Avrupa ülkelerini bu alanda birlikte hareket etmeye davet eden tavsiye niteliğindeki genelgeleri günümüzdeki politikaların belirlenmesinde yardımcı olmuştur (6).

İlk olarak "Trevi Grubu" olarak Avrupa Konseyi'nin Roma'da 1975 yılında gerçekleştirdiği zirvede bir topluluk oluşturulmuştur. Topluluğun ilk amacı üye devletler arasında terörle mücadelede karşılıklı yardımı artırmaktır. Topluluk 1976'dan başlayarak üye ülkelerin içişleri ve Adalet Bakanlıklarından alınan onayla bir araya gelmiş ve belirli başlıklarda bilgi paylaşımını öngörmüştür. İlk olarak Fransa, Almanya ve Benelüks ülkeleri tarafından 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşmaları, iç güvenlik konusunda Avrupa işbirliğinde bir başka köşe taşı olmuştur (7). Bu anlaşmanın imzalanmasıyla oluşan Schengen Bölgesi'nde üye devletlerin vatandaşlarına serbest dolaşım hakkı verilmiştir. Anlaşma, Trevi'de olduğu gibi hem terörizm hem de yasadışı göçle ilgili hükümler ile işbirliğini çeren suç durumuna karşı 'telafi edici' önlemleri içermektedir (7).

1986'da "Avrupa Tek Senedi'ne (Single European Act)" imza atılması, Avrupa Topluluğu'nun bu bölgede serbest dolaşımı için oldukça önemli bir gelişmedir. Avrupa Topluluğu'na dışarıdan yönelen göç akışı meselesinde de üye devletler arasında beraber hareket etme anlayışını sağlamıştır. Avrupa Topluluğu içerisindeki insanların serbest dolaşımı düşüncesi, sınır içi denetimlerin sonlandırılması ya da denetim sıklığının azaltılması zorunluluğunun yanı sıra yeni gereksinimler ve sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte, sınır içi denetimlerin sonlandırılmasıyla oluşabilecek güvenlik sorunları, topluluk dışı denetim-

leri artırmayı, bu alanda yeni yaptırımlar oluşturmayı, bununla birlikte ilintili iltica ve göç politikalarını tekrar oluşturmayı bunun yanında kolektivist hareket edilmesini zorunlu kılmıştır (8). 1992'de imzalanan ve 1993 yılıyla birlikte yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması kapsamında Avrupa Topluluğu'nun adı AB olarak değiştirilmiş ve AB'nin "üç ana yapısı" tanımlanmıştır. Bu antlaşmanın AB'nin göç idaresi bakımından en mühim faaliyeti, antlaşmadan önce üye devletler arasında eşgüdümlü olarak kurulan Trevi ve Göç Grubu gibi oluşumları kurumsal anlamda bir araya getirmesi ve Trevi Grubunun AB'nin üçüncü yapısı olarak bilinen "Adalet ve İçişleri" alanına uyumunu sağlamasıdır. AB göç idaresinin müktesebata uyumlu hale getirilmesinin en çarpıcı dönüşüm noktası 1997'de imzalanan ve iki yıl sürenin ardından uygulamayı etkilemeye başlayan Amsterdam Antlaşması'dır. Antlaşmanın onaylanması ile "*Birliğin bir özgürlük, güvenlik ve adalet*" bölgesi olduğu açıklanmış; Antlaşmaya serbest dolaşım, göç ve ilticayı da çerçeveye dâhil eden bir kısım ilave edilmiş; Schengen Sözleşmesi Antlaşma çerçevesi içerisine alınmış ve ırk ve etnik kimlik temelinde ayrımcılık içeren durum ve olaylara karşı yasama erkinin önünde oluşabilecek engeller ortadan kaldırmıştır (3). Amsterdam Antlaşması'nın ardından toplanan Tampere Zirvesi'nde, Birlik bölgesine ait topraklarda güvenlik, özgürlük ve adalet alanı yaratılması hususunda bir plan oluşturulması hedeflenmiştir. Bu çerçevede etrafında göç alanındaki soruna yönelik kaynak, transit ülkeler ve göç edilen bölge topraklarının siyasi, ekonomik ve sosyal şartları da önemsenerek detaylı bir yaklaşım sergilenmesi ve konu çerçevesinde AB üyesi olan ülkelerin kolektif hareket bilincinin artırılması gerektiği belirtilmiştir (9). Kolektif hareket bilincinin sonraki dönemlerde de devamı gelmiştir.

2000'lerden Günümüze Uzanan Dönem

2000'li yıllara gelindiğinde, 2004 yılı Kasım ayında Brüksel'de toplanan Avrupa Konseyi'nde, "AB'de Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi" adıyla oluşturulan Hague Programı onaylanmıştır (10). Tampere Zirvesi itibarıyla beş yıllık süre dâhilinde göç ve sığınma odağında kayıt altına alınan gelişmelerin bir özeti olarak da düşünülebilecek bu program, göç olgusunun tüm evrelerine yönelik detaylı ve derinlemesine bir yaklaşımın benimsenmesini savunmuştur. Bu detaylı yaklaşımın bir parçası olarak da, menşei ve direkt olarak geçiş bölgelerindeki ülke ve bölgelerle çalışma ortaklığı yapılmasının önemi vurgulanmıştır (1). 2005 yılında AB'nin göçe yönelik küresel yaklaşımı konusunda fikir birliğine varılmıştır (11). Aralık 2005'te, Avrupa Konseyi, geniş göç gündemini üçüncü ülkelerle ortaklaşa/entegre, kapsamlı ve dengeli bir şekilde ele alabilmek amacıyla göç, dışişleri ve kalkınma alanlarına yönelik politikalarını tek bir çatı altına alan "*küresel yaklaşımı*" kabul etmiştir. Bu çok boyutlu politikalarla göçün temel sebeplerinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır (12).

Tüm bunların yanında, Fransa'nın dönem başkanlığını yürüttüğü sırada gündeme getirilen ve 2008 yılında üye devletlerin imzaladığı "Avrupa Birliği Göç ve İltica Anlaşması" (AGIA) ise beş ayrı ilke çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu prensipler; "her üye ülkenin kendi takaddümü, gereksinimleri ve kabul sınırlarının kendi oluşturduğu şekil itibarıyla yasalara uygun bir şekilde düzenli göçün sağlanması, düzensiz göçmenlerin menşei ülkelere veya transit ülkeye geri iade edilmesi sürecinden emin

olmak şartıyla düzensiz göç sürecinin denetim altına alınması, sınır denetimlerinin daha kuvvetli ve etkin bir hale getirilmesi, ortak sığınma yöntemi ve mülteciler için ortak bir statünün uygulamaya konması, kaynak ve transit ülkelerle göç ve kalkınma arasında etkileşime yardımcı olunması amaçlarıyla kapsamlı ve detaylı birlikteliklerin oluşturulması" olarak ifade edilmektedir (3).

Göç temalı düzenlemelerde AB düzeyindeki en çarpıcı değişikliklerden biri üye devletlerin imzalamış olduğu Lizbon Antlaşması'dır. Lizbon Antlaşması'nda göç ve sığınma odağındaki bazı düzenleme içerikleri AB'nin işleyişine yönelik Anlaşma bölümünde bir başlığın altında "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" alanında yer almaktadır (13). Önceki süreçlerden farklı olarak, Lizbon Antlaşması, ortak göç politikasının amacını belirlemektedir. 79. Madde, AB dâhilinde, her aşamada göç akışlarının etkin bir şekilde yönetilmesini, üye devletlerde yasal sınırlar içerisinde oturma hakkını elde eden üçüncü ülke vatandaşlarına adaletli davranışların sergilenmesini, bunlara ilişkin önlemlerin alınmasını ve iyileştirilmiş önlemlerin alınmasını amaçlayan ortak bir göç politikası geliştirileceğini ifade etmektedir (13). 2009-2014 yılları arasında ise göç politikaları çalışmalarının devamı için Stockholm Programı oluşturulmuştur. Bu program, özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarındaki göçle ilgili girişimleri açıklamaktadır (14). 2014 yılında AB Komisyonu'nda Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanı ile alakalı yeni bilgilendirme metni sunulmuştur (15). Bu bilgilendirmede 2014-2020 yılları arasında, belirtilen bu alanlar için yasal ve uygulama planı çerçevesinde stratejik ilkeler oluşturulmuştur. Konseyin oluşturduğu bu ilkeler, göç konusunda bütünsel bir yaklaşımın benimsenmesi, düzenli göçün en iyi ve en yararlı şekilde kullanımının sağlanması, göçmenlere yönelik hukuksal koruma mekanizması oluşturulması, düzensiz göçe yönelik sınırların etkili ve etkin bir şekilde korunmasının sağlanması olarak belirtilmektedir (16).

2015 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan Avrupa'nın Göç Gündeminde kısa, orta ve uzun vadede alınması gereken önlemler açıklanmıştır. Bu planlar dört ana başlıkta toplanmıştır (17). Bunlar;

- Düzensiz göçü artıran ve harekete geçiren unsurların azaltılması ve ortadan kaldırılmasıyla birlikte insani yardımlarla hem insan kaçakçılığını önlemek hem de göçe sebep olan etmenlerin ortadan kaldırılması,
- Sınır yönetimi ile hem göçmenlerin hayatlarını kurtarmak hem de sınır güvenliğini sağlamak,
- Daha etkin ve güçlü ortak bir sığınma politikasının oluşturulması,
- Düzenli göç politikalarının yeniden oluşturulması ve "mavi kart" sisteminin geliştirilip modernleştirilmesi ile entegrasyon politikalarının karşılıklı fayda usulüne göre yeniden oluşturulması şeklindedir (16).
- AB Komisyonu AB Göç Gündemini temel alarak 2016 yılındaki bilgilendirmesinde düzenli göç ve sığınma ile ilgili tanımlayıcı ilkelerini yayınlamıştır (18). Düzenli göç politikaları için dört ana hedef oluşturulmuştur. Bu hedefler;
- Mavi kart direktifinin yeniden değerlendirilmesi ve geliştirilmesi,

- AB'nin küresel rekabeti sağlayabilmesi için inovasyon ve girişimciliği teşvik etmesi,
- Tutarlı göç politikaları için mevcut yaklaşımların yeniden değerlendirilmesi ve yeni modellerin oluşturulması,
- Göçmenlerin menşei ülkeleri ile ortak çalışmalar yapılması ve yasalara uygun yani düzenli göçün teşvik edilerek, düzensiz göç sonrasında göçmenlerin geri gönderilme koşullarının iyileştirilmesi olarak belirtilmektedir (18).

2009 yılında nitelikli göçü teşvik amacıyla geliştirilen “mavi kart” sistemi istenilen sonuçları vermemiş ve 2016 yılında revize edilerek şartların daha da asgari düzeye indirilmesiyle nitelikli göç teşviki artırılmıştır. Tüm bunlar AB'nin göç politikalarını etkileyen bazı gelişmeler olarak görünmektedir. Bu gelişmeler ışığında geliştirilen göç politikaları ve mevcut uygulamalar zaman zaman amaca uygunluk açısından eleştirilebilmektedir. Aşağıda söz konusu eleştirilerden bazılarının yer verilmiştir.

Avrupa Birliği Göç Politikalarına Yönelik Eleştiriler

AB göç politikalarına yönelik başlıca eleştiri ve tartışmalar birbirleriyle ilişkili iki alan üzerinde yoğunlaşmaktadır. Eleştiriler genellikle, AB'nin düzensiz göç sorununu yüzeysel olarak değerlendirmesi, probleme yönelik artarak devam eden sınırlayıcı ve dönemsel çözümler araması ayrıca oluşturduğu plan ya da çözümleri üçüncü ülke topraklarına yönlendirmesi yönünde olmaktadır (3).

Bu eleştirilerden en önemlisi güvenlikleştirme olarak açıklanan sevk ve idare politikalarıdır (3). Bilindiği gibi AB gibi belirlenmiş bir politika sahasında mevcut prosedürlerin verdiği yetkiler dışında olağanüstü önlemler almayı yasal hale getirebilmek amacıyla, göç hareketliliğini kontrol altına almaya çalışma olarak tanımlanabilecek “güvenlikleştirme” ilkesi mevcuttur. Alana yönelik araştırma yapan birçok kişi AB göç yönetiminin gelişimini açıklarken bu ilkedeki sıkça bahsetmektedir. Bu bağlamda paydaş pazarının oluşumu ve Doğu Avrupa'nın siyasi-ideolojik haritasının değişmesi süreciyle meydana gelen yeni iç güvenlik tehlikeleri ile başa çıkmak amacıyla faaliyete sokulan Schengen Anlaşmaları ve kurulan Trevi Grupları ile Avrupa Polis Ofisi (European Police Office-EUROPOL) gibi kuruluşlar Avrupa göç politikası için uygun ortamı yaratan “etkin laboratuvarlar” şeklinde tanımlanmaktadır (19).

Tampere Zirvesi sonrasında AB politikasının güvenlik çizgisinden kurtulacağı belirtileri ortaya çıksa da, 2001'de ABD'de gerçekleşen terörist saldırılar nedeniyle AB'nin göç politikası yeniden güvenlik çizgisine dönmüştür (5). Bu terör saldırısı sonucunda AB, gelen göçü durdurma ve üçüncü ülkelerle anlaşma yaparak sınırları dışında tutma düşüncesine yönelmiştir. Bu yönelim ‘güvenlikleştirme’nin devamı olarak dışsallaştırma politikalarını oluşturmuştur. Dışsallaştırma ilkesi olarak da bahsedilebilecek bu ilke eleştirilen bir diğer boyuttur. Bu bağlamda, göç sevk ve idaresinin uzaktan denetimi için kullanılan başka bir yöntem ise “güvenli üçüncü ülke” politikasıdır. 2003 yılında AB Dublin II Yönergesi ile beraber AB'ye dâhil olan ülkeler başvuru yapan kişinin sığınma isteğini değerlendirmeye alamadan göçmen bireyi daha önceden sığınma başvurusu olanağının mümkün olduğu ülkeye (direkt geçiş yapılan transit ülkeye) geri yollama yetkisini elde etmiştir. Göç idaresinde dışsallaştırmanın bir başka yolu ise AB üye ülkelerinin artmasıyla beraber gündeme gelmiştir. Bu kapsamda AB'ye aday ülke

durumunda bulunan ülkelerin uyma gereksiniminde oldukları üyelik şartları AB hudutları haricinde katı göç idaresi kurallarının özendirilmesini temin etmiştir (3).

Özetle güvenlikleştirme ve dışsallaştırma AB'nin göç alanında son dönemde benimsediği ilkeler olarak dikkat çekmekte ve AB'ye göçmen akışını katı bir şekilde sınırlandırması/kontrolü bağlamında eleştirilmektedir. Buraya kadar bahsedilen AB göç politikalarını etkileyen gelişmeler ve eleştirilerden sonra Türkiye'deki durum, göç alanında Türkiye'deki yasal alt yapı ve bunun tarihi hakkında genel bir bilgi edinmek yararlı olacaktır.

Türkiye'ye Göç ve Göç Politikalarının Tarihsel Gelişim Süreci Osmanlı İmparatorluğu'nun 1855-1864 yılları arası dönemiyle ilgili olarak hazırlanan bir rapora göre toplam Osmanlı topraklarına göç eden kişi sayısı 595.000 kişidir (2). Genel olarak Osmanlı'nın göç uygulamalarına bakılacak olursa dönemin Trabzon Valisi tarafından İdare-i Umumiyye-i Muhacirun Kurulu'nun ülkeye gelen ve gelecek olan göçmenlerin yönetimi için oluşturulduğu görülebilir (20).

Birinci Dünya Savaşı ve Milli Mücadele döneminin getirmiş olduğu nüfus kaybı nedeniyle bu dönemde Türkiye'ye doğru gerçekleşen göç, ülke açısından faydalı olarak nitelendirilmektedir (21). Bu dönemden sonra Türkiye, göç alanında çeşitli anlaşmalar imzalamıştır. Bu anlaşmalardan ilki Yunanistan ile yapılan Nüfus Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol imzalanması şeklinde gerçekleşmiş ve bunlar Lozan Barış Antlaşmasıyla birlikte yürürlüğe girmiştir (20). 1925 tarihli Türk-Bulgar İkamet Sözleşmesi ise Bulgaristan'da yaşayan Türk vatandaşlarının yurda dönüşünü sağlamak amacıyla imzalanmış ve bu sayede Türkiye'ye toplam 198.688 kişinin gelmesi sağlanmıştır (22). 1932 yılında Türkiye ve Romanya arasında bir göç krizi yaşanmış ve 1936 yılında bir anlaşma imzalanmıştır. Böylece iki ülke arasındaki göçmen krizi çözülmüş ve Romanya'dan Türkiye'ye 120.136 göçmen giriş yapmıştır (23). Bulgaristan ve Romanya'dan gelen göçmenlerin kabulünde ülke içi güvenlik ön planda tutulmuş ve planlı bir yerleşim sağlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte göçle ilgili oluşturulan yasal düzenlemelerin ana hedefi ulus-devlet birliği ve güvenliğini güçlendirmek olarak belirlenmiştir (2). Çıkarılan kanunlar da yabancı ülke vatandaşı olup Türk kökenine sahip bireylerin göçmen olarak kabul edilebilmesinin önünü açmaya yönelik olmuştur. Bu amaca yönelik olarak 1934 yılında İskân Kanunu çıkarılmış ve bu kanun 2006 yılında revize edilerek göçmen bireyleri; “*Türk ırkına dâhil olan ve Türk törelerine bağlı olup, ikamet etmek gayesiyle Türkiye'ye gelen ve bu kanun nezdinde kabul olunan bireyler*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere Türk kökenine sahip göçmenlerin göç etmeleri daha kolay bir hale getirilmiş ve bu tanım dışında kalan bireylerin Türkiye topraklarına göç etmeleri zorlaştırılmıştır. Bu kanun, 2006 yılında revize edilmesine rağmen “Türk soyundan” ve “Türk kültürüne bağlı olma” ibareleri geçerliliğini korumuştur (21). Bu yaklaşımın devam etmesi, ülke kültürünün ve nüfusun kendi içinde birliğinin sağlanıp devam etmesi anlayışının ülkeye daha faydalı olacağı düşüncesinin devam ettiğini kanıtlan niteliktedir.

Elbette ki Türkiye'de göç olgusu çevre ülkelerden bağımsız düşünülemez. Türkiye, göçle ilgili politikalar oluşturma amacıyla

Birleşmiş Milletler bünyesinde oluşturulan uluslararası belgeler ve hukuki metinlerin birçoğuna taraf olmuştur. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi 1961'de, bu sözleşmeye ek 1967 protokolü ise 1968'de yürürlüğe girmiştir. Ancak, Türkiye bu sözleşme ve protokolü "coğrafi çekince" koşulu ile imzalamıştır. Bu durum, yasalara uygun olmasına rağmen günümüzde eleştirilmektedir. Bu coğrafi çekinceyle Türkiye, yalnızca Avrupa ülkelerinden sözleşmede belirtilen zulüm korkusu ile kaçanları, mülteci statüsünde kabul edebileceğini açıklamaktadır (24). Bunun yanında, Türkiye sadece Avrupa bölgesinden gelen ve gelecek olan göçmenlere "mülteci" statüsü, Avrupa bölgesi haricinde gelen göçmenlere de "şartlı mülteci, ikincil koruma veya geçici koruma" statüsü verebilmektedir. 1988-91 yılları arasında Ortadoğu'dan gelen toplu göç hareketleri ve devamında bu hareketliliğin artarak sürmesi, bu durum karşısında ulusal çapta yasal bir temel oluşturma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir (25). Bu bağlamda, "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'ye yerleşme izini isteyen Münferit Yabancılar ile Toplu bir biçimde Sığınma gayesiyle Türkiye Sınırlarına Gelen Yabancılar ve Oluşabilecek Nüfus Hareketlerine Yönelik Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" (1994 Yönetmeliği) oluşturulmuştur. Türkiye'nin 2000 ve sonrasında göç alanına yönelik politikaları AB adaylık sürecinin etkisi altında oluşturulmuştur. 2000 yılında imzalanan "Katılım Ortaklığı Belgesi" ve 2001 yılında duyurulan "Ulusal Program" düzensiz göç politikalarının oluşması ve Türkiye ile AB arasındaki üyelik sürecini daha da önemli bir konuma taşımaktadır (2). 2003'de "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Dâhil Olma Sürecinde İltica Alanına Yönelik Yapılması Beklenen Çalışmalara Yönelik Strateji Belgesi" ile "Türkiye'de Göç İdaresi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi" oluşturulmuştur (24). Türkiye Avrupa dışından gelen göçmenlere yönelik iki farklı politika uygulamaktadır. Soğuk Savaş döneminde Rusya ile komşu olması sebebiyle Batı yanlısı göç politikaları izlenmiş Avrupa'da bulunan Komünist Blok ve Rusya'dan mülteci kabul etmiştir, ayrıca ikinci politika olarak da Avrupa dışından gelen göçmenlere yönelik uygulamalar bulunmaktadır. Ortadoğu, Afrika, Kuzey Doğu Asya bölgesinden gelen göçmenlere yönelik politikalarda bu bölgelerdeki yoğun göç hareketliliği sebebiyle Türkiye göç politikasında daha sert bir tutum sergilemiştir (2, 26). Ayrıca Türkiye, bu dönemde göçmen akışının çok fazla olduğu kaynak ülkeler ile geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. Türkiye bugüne kadar, 15 ülke ile arasında geri kabul anlaşmasına imza atmıştır (27).

2013 yılına gelindiğinde ise Türkiye'nin göç alanındaki politikalarını düzenlemek ve göçü daha etkin yönetmek için "6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" yürürlüğe girmiş ve bu kanun Türkiye'de düzensiz göçle ilgili gereksinim duyulan; çağdaş, insan haklarına saygılı ve AB müktesebatıyla uyumlu bir mevzuat geliştirilmesi bakımından önemli bir adım olmuştur. Göçle bağlantılı sorunların etkin idaresi için, diğer gelişmiş ülke örnekleri gibi, görev sahasına yönelik plan ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odağında, nitelikli personel ve nitelikli bir alt yapı donanımına

sahip, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. 6458 sayılı kanun, göç ve iltica alanı için yasal bir zemin ve güvence sağlama özelliği taşımaktadır. Uluslararası standartlar bu kanunla yakalanmaya çalışılmıştır. Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, bu kanunun desteğiyle tüm illerde ve yurtdışında örgütlenmeyi amaçlamıştır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün amacı; "göç alanındaki çalışmaların uzmanlık sahibi, yenilenmeye ve uluslararası ortak çalışmalara açık, güncel bilgileri ve gelişmeleri yakından takip eden, süreçlerin dinamik yapısına ayak uydurabilen mekanizmalar tarafından yönetilebilmesini sağlayabilmek" olarak açıklanmaktadır (28). Bilindiği gibi 2011 yılında Suriye'deki iç savaşın başlaması ile Türkiye'ye ciddi bir göçmen akışı başlamıştır. Bu göç akışında Türkiye açık kapı politikası uygulamış ve gelen tüm göçmenleri koşulsuz olarak ülkeye kabul etmiştir. 2011 yılında Türkiye'ye gelen Suriyeliler misafir oldukları öngörüsü ile kabul edilmişlerdir. Devam eden süreç içerisinde Suriyeli göçmenlere 1994 Yönetmeliği'nin 10. Maddesine istinaden "geçici koruma statüsü" verilmiştir. Daha sonraki süreçte, Suriyeli göçmenlerin durumuna yönelik ilk hukuki uygulama 30 Mart 2012'de yayınlanan kısa adıyla "62 Sayılı Yönerge" olmuştur. Bu yönerge ile Suriyelilerin "geçici koruma" altında oldukları açıkça belirtilmiştir (29). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda da etraflı ve destekleyici tanımlamalar yapılmıştır (30). Türkiye'deki göç mevzuatı açısından diğer önemli belgeler ise Türkiye ve AB işbirliğinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması, Ortak Eylem Planı ve AB Mutabakatı'dır. Türkiye ile AB'nin ortak çalışma kapsamında imzalamış olduğu Geri Kabul Anlaşması 1 Ocak 2014 tarihinde kısmi olarak yürürlüğe girmiştir (31). AB'nin Türkiye ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması'nın temel anlamda, Türkiye'den AB üyesi bir ülkeye veya AB üyesi bir ülkeden Türkiye'ye giriş yapan ve burada yasadışı şekilde bulunan bireylerin karşı tarafa iadesini amaçlamaktadır. AB ile Türkiye arasındaki Mutabakat ise 2016 yılında imzalanmıştır. Bu kapsamda, AB, geçici koruma altındaki bireylerin karşılaştıkları güçlüklerle başa çıkabilmesi için Türkiye'ye tahsis edilen ve tahsis edilmesi öngörülen Katılım Öncesi Mali Yardım Fonu (IPA)¹ dışında ilave fonların tahsis edilmesini taahhüt etmiştir (32).

Tüm bu politik altyapı ışığında güncel gereksinimler de göz önünde bulundurularak göç alanında gerek ulusal gerekse uluslararası düzenlemelerin devam edeceği düşünülmektedir. Çünkü göç, dinamik ve yeni oluşan toplumsal bağlamlardan doğrudan etkilenen bir olgu olarak var olmaktadır.

Sosyal Hizmet Mesleğinde Göç Mevzuatı ve Politikası Bilgisinin Önemi

Göçün çok boyutlu bir olgu olması nedeniyle bu alanda bilgi üretiminin önemi her geçen gün artmaktadır. Kuşkusuz, göç alanında aktif olarak işlev gören sosyal hizmet mesleği açısından da bu alanda bilgi üretimi ve bilginin güncellenmesi zaruridir. Sosyal hizmet mesleğinde bilindiği gibi olgusal, kuramsal ve uygulamaya yönelik bilgi türlerinin tümünden yararlanılmaktadır (33) Göçle ilgili özellikle politika ve mevzuat bilgisi olgusal bilgi kapsamında değerlendirilmektedir. Olgusal

¹ IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Fonu) Türkiye'nin AB standartlarına uygun olarak özellikle politik ve ekonomik alanda belirli iç düzenlemelerini yapması, mevzuat ve standartlarını uygun olarak belirlemesi ve böylece katılım öncesi uygun alt yapının sağlanması amacıyla AB tarafından sağlanan bir fondur.

bilgi aynı zamanda kurum politikası, belirli sistemler, kişisel ve sosyal sorunlar ve belirli insan grupları ile ilgili bilgileri de içermektedir (33). Bu bağlamda göçmenler, sığınmacılar, geçici koruma altında bulunanlar vb. gruplarla ilgili bilgiler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Merkezi de sosyal hizmet mesleğinin özellikle büyük gruplara, örgütlere ve politikalara yönelik işlevine vurgu yapmaktadır.

“Sosyal hizmet uzmanları, gruplara ve toplumlara yönelik koruyucu sosyal politika ve hizmetlerin planlanması, tahmin edilmesi, uygulanması, değerlendirilmesi ve yeniden düzenlenmesiyle uğraşırlar. Sayısız işlevsel sektöre, çeşitli metodolojik yaklaşımlarla, geniş bir örgütsel yapı içerisinde müdahale ederler. Bunu yaparken nüfusun mikro, mezo ve makro düzeylerindeki çeşitli alanlarına sosyal hizmet götürürler” (34).

Türkiye’de özellikle genelci sosyal hizmet uzmanlarının göç alanında “coğrafi bağlam, politik bağlam, sosyo-ekonomik bağlam, kültürel bağlam, manevi (spiritüel) bağlam kapsamında çalışmalar yapmaları gerekmektedir (34). Sosyal hizmet uzmanları bu alanlarda çalışmalar yaparken uygulama esnasında karşılaştıkları problemleri raporlayarak, bunları yetkili makamlara ve uygun kanallardan politika yapıcılara ulaştırabilirler. Sosyal hizmet uzmanları bu alanda savunuculuk ve lobicilik faaliyetleri yürütebilirler. Sosyal hizmet uzmanlarının politikaya şekil veren gelişmelerden haberdar olması da oldukça önemlidir. Bu bağlamda gerek göç alanına ilişkin kuramsal ve uygulamaya dönük bilgi gerekse politika ve mevzuat bilgisinin yoğun olarak yer aldığı olgusal bilgi önem arz etmektedir. Dahası, daha çok kuramsal bilgiden yararlanan mikro sosyal hizmet uygulamaları da çoğu zaman makro sosyal hizmet uygulaması bilgisine dolayısıyla olgusal bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Örnek vermek gerekirse geçici koruma altındaki bireylere yönelik yürütülen psikososyal danışmanlık temelli çalışmalarda çoğu zaman statüleri, hakları, üçüncü ülkeye gönderilmeleri, geri gönderilme koşulları vb. konuları içeren sorularıyla karşılaşmak her zaman muhtemeldir. Dolayısıyla göç alanında olgusal bilgi temelini barındıran makro sosyal hizmet bilgisi olmazsa olmazdır.

Kısacası, sosyal hizmet uzmanlarının göç alanında gerek mikro gerekse makro düzeyde iyi uygulamalar yapmaları ve iyi uygulama için gerekli politika ve politikaya göre şekillenen uygulama zemininin oluşturulması gerekmektedir. Bir uygulamanın iyi uygulama olarak kabul edilebilmesi için olumlu yönde etkili olması ve etkisinin uzun süre geçerli olması önemlidir. İyi uygulama örnekleri ile daha çok kişiye fayda sağlamak, uzmanlar arasında süpervizyon zinciri ve vaka tartışma toplantılarının organize edilmesi ve tüm bunların göç alanında tüm düzeylerde sosyal hizmet bilgisi üretimine katkı sunması önemlidir.

Kuşkusuz bilgi üretiminin, “insan hakları, sosyal adalet ve eşitlik” ilkeleri ile etik ilke ve sorumluluklar çerçevesinde geliştirilmesi ve bu ilkelerle uyum olmayan politika veya uygulamalar olduğunda sosyal hizmet uzmanlarınca bu noktalara dikkat çekilerek değişimin savunulması gerekmektedir. Çünkü insan hakları ve sosyal adalet sosyal hizmet mesleğinin odağındadır. Sosyal hizmet mesleğinin doğası ve değerleri bu ilkelerle doğrudan ilişkilidir.

Sosyal Hizmet Perspektifinden AB ve Türkiye’deki Göç Politikalarının Değerlendirilmesi

AB’nin göç alanında son zamanlarda değişen hoşgörülü misafir politikası ve “güvenlikleştirme ve dışsallaştırma” eksenli politikaları kuşkusuz sosyal hizmet mesleği açısından da değerlendirilmesi gereken bir konudur. AB’nin göç politikasında yaşanan bu değişim bir insan hakları mesleği olan sosyal hizmet mesleği açısından da tartışılacak bazı noktalara sahiptir.

Bilindiği gibi sosyal hizmet, maddi, manevi ve sosyal yoksulukların giderilmesini, ihtiyaçların karşılanmasını, sosyal sorunların önlenmesi ve çözümlenmesini, hayat standartlarının yükseltilmesini, amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü olarak tanımlanabilir (35). Sosyal hizmet, insan hakları ve sosyal adalet ilkelerini merkezinde bulunduran, bireylerin güçlenerek kendi kendilerine yeter hale gelebilmelerini amaçlayan bir disiplindir. Kısacası sosyal hizmet, birey, aile, grup ve toplulukların ve böylece toplumun refahı için işlev gören bir meslektir. Bu bağlamda sosyal hizmet mesleği doğrudan bireylerin ve toplumun refahı ile ilgili bir konu olan göç ile de ilgilenmekte ve göç eden bireylere yönelik çalışmalarla onlara temas da etmektedir. Bu bağlamda önceki bölümde de açıklandığı üzere sosyal hizmet mesleğinin profesyonelleri olarak sosyal hizmet uzmanlarının AB ve Türkiye’deki göçü etkileyen politikalara ve bu politikaları etkileyen gelişmelere (göç mevzuatı, göçün tarihi, göçün özellikleri, vb.) hâkim olmaları önem arz etmektedir. Bu noktada özellikle içinde bulunduğumuz son dönem açısından sosyal hizmet perspektifinden AB ve Türkiye’deki göçe yön veren bazı faktörlerle (güvenlikleştirme ve dışsallaştırma ilkeleri ve coğrafi çekince) ilgili kısa bir tartışma sunulmaktadır.

İlk olarak göçün getiri veya sonuçlarının bir güvenlik sorunu olarak algılanması, göç etmeye çalışan pek çok birey, grup ve topluluk için daha ilk aşamada dezavantaj oluşturmaktadır. Bu dezavantaj, nedeniyle belki de pek çok birey, göç etmeyi seçenekler arasından düşünememekte veya göç etme yönündeki fikirleri bir girişim haline gelememektedir. Bu koşullar altında göç etmediği takdirde yaşam tehlikesi ile karşı karşıya kalacak, zulüm ve işkence görecektir veya temel insan haklarından mahrum kalarak insan onuru zedelenecek bireyler söz konusu olabilecektir. AB’nin benimsediği güvenlikleştirme ilkesi bu tür riskleri içinde barındırmaktadır.

İkinci olarak dışsallaştırma ilkesi kapsamında ise AB, kendi sınırlarına yönelen göç dalgalarını dışarıda tutma ve bu göçü transit ülkelerde yönetme amacındadır. Bu şekilde AB, kendi sınırları içinde oluşacak düzensiz göç akışını minimuma indirmeye çalışmaktadır. Bu durum, AB için göç yönetimi açısından bir avantaj gibi görünse de, gerek göç edenler gerekse transit ülkeler açısından pek çok dezavantaj oluşturmaktadır. Transit bir ülke olan Türkiye örneği üzerinden açıklanacak olursa, bekleme sürecine giren pek çok şartlı mülteci belirsizlik içinde yaşamak durumunda kalmaktadır. Bu bireylerin hedef ülkelere yönelik iltica başvuruları Türkiye’de alınmakta ve bu tampon bölgede kalarak hedef ülkeye doğrudan müracaatları engellenmektedir. Böylece hali hazırda menşei ülkeden pek çok ciddi sorunla ayrılan bu bireyleri yeni sorunlar ve belirsiz bir süreç beklemektedir. Kuşkusuz bu bireylerin büyük çoğunluğu sosyal hizmetlere ihtiyaç duymakta ve bu olanağa sahip olanlar bir

dereceye kadar destek alabilmektedirler. Bilindiği gibi sığınma sürecinde temel amaç güvenli bir barınma ve yaşama hakkının güvence altına alınmasıdır. Aynı zamanda zorunlu nedenlerle göç etme girişimi içinde bulunan bireyler dahi hali hazırda sosyal sağlıkları yüksek risk altında olan bireylerdir (36). En basit açıklamasıyla gelinen ülkenin dilinin bilinmemesi, farklı bir kültürün hâkim olduğu bir toplumda yaşamak sığınmacıların yaşamını güçleştirmektedir. Aynı şekilde böyle bir yerde toplum içerisinde yer edinmeye çalışmak, işgücü piyasasına dahil olmaya çalışmak bu bireyleri doğrudan etkilemektedir (37). Bu ihtiyaç ve sorunların dikkate alınarak sosyal hizmet müdahalelerinin insan haklarına uygun bir şekilde planlanması ve yürütülmesi gerekmektedir.

İnsan haklarına ilişkin temel bir belge olan, Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 14. Maddesinde de; “Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır” ifadesi ile göç ve sığınma hakkı açık bir şekilde ifade edilmektedir.² 1948 yılında ilan edilen bu Bildirge sonrasında 1951 yılında imzalanan ve birkaç yıl sonra (1954) yürürlüğe giren Cenevre Sözleşmesi kapsamında mültecilerin hukuki statüleri, bu alandaki tanımlar ve devletlerin mültecilere ilişkin sorumlulukları gibi pek çok açıklama net bir şekilde yapılmıştır. Sözleşmede, mülteci statüsünde yalnızca Avrupa’dan gelenlerin mi veya tüm ülkelerden gelenlerin mi kabul edileceği imzacı ülkelerin kendi inisiyatiflerine bırakılmıştır. Türkiye’nin bu yönde bir sınırlama koyması özellikle 1990 yılından sonra ülkeye yönelen göç dalgaları sonrasında politika açısından sorun teşkil etmeye başlamıştır (38). Her ne kadar coğrafi çekince geçerliliğini korusa da, Türkiye’de özellikle 1990’larla birlikte benimsenmeye başlanan göç politikası hem “alıcı ülke” hem de “transit ülke” olarak konumlanmasını beraberinde getirmiştir (38). Özellikle 2011 yılına geldiğinde Suriye’deki iç savaşın patlak vermesiyle halen günümüzde de devam etmekte olan Suriye’den Türkiye’ye doğru göç akışı bunun açık bir kanıtıdır. Bu politika, Türkiye’ye göç eden bireylerinin sığınma haklarının korunması açısından insan haklarına uygun görünmekte, ancak bu bireyler için kalıcı çözümlerin daha etraflı bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

Türkiye’de 2013 yılında çıkarılan *6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, Türkiye’deki düzensiz göçmenlerle ilgili belirsizlikler belirli bir oranda ortadan kaldırmış, bunun yanında gerek kamu kurumlarının verdiği hizmetler gerekse AB’nin sağladığı fonlarla düzensiz göçmenlerin ihtiyaçları yönetilmeye çalışılmış ancak uzun vadeli planlamalar henüz oluşturulmamıştır. Bu bireylere yönelik sosyal hizmet harcamalarının azaltılabilmesi ve kendi kendilerine yetebilir hale gelebilmeleri için gerek mikro gerekse ilave politikaların önerilmesi yoluyla makro sosyal hizmet uygulamalarının planlanması ve teşviki gerekmektedir. Bununla ilgili özellikle göç çalışmaları üzerine uzmanlaşmış sosyal hizmet uzmanlarının yetiştirilmesi ve bizzat bu alanda istihdam edilmeleri yararlı olabilir.

Son olarak, AB açısından ise, göç politikasında benimsenen ilkelerin hoşgörölü misafir politikasına doğru yeniden evrilmesi

ve göçün; sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal boyutlarının göz önünde bulundurulması ve göçün bir tehdit olarak değil buna yönelen bireylerin zorunlu olarak başvurdukları bir süreç olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sonuç

Bu çalışmada sunulan bilgiler kapsamında; İkinci Dünya Savaşı’nın getirmiş olduğu nüfusta belirgin düşüş ve üretim kaybı nedeniyle Avrupa’nın ilgili dönemde yoğun göç aldığı ve bu kapsamdaki göçmenlerin “misafir işçiler” olarak nitelendirildiği görülmektedir (3-4). Kabul edilen bu işçilerin belirli bir süre için kalacakları düşünülerek uygulanan bu politika beklenildiği gibi sonuçlar vermemiş ve sonraki dönemde söz konusu işçilerin aileleri de aile birleşimi yoluyla Avrupa’ya gelmişlerdir (5). Bununla birlikte 1973 yılı petrol krizi ile göç furçasında bir düşüş yaşanmış ve Avrupa ülkeleri sınır güvenliklerini artırarak göçe yönelik daha katı bir politika izlemeye başlamıştır. 1985 yılında Schengen Anlaşması ile AB üyesi ülkeler arasında serbest alan oluşturma politikası, bu alan içerisinde güvenlik problemlerine ve karışıklıklara yol açmıştır. Bununla birlikte üye ülkelerin göç alanına yönelik farklı politikalarının olması Birlik üyelerini ortak bir göç politikası üzerinde uzlaşmaya itmiştir. Ortak göç politikalarına yönelik çalışmalar Maasricht ve Amsterdam Anlaşmaları ile pekiştirilmiş Tampere Zirvesi ile yasal zeminin uygun hale getirilmesi konusunda ortak bir amaç belirlenmiştir. 11 Eylül saldırıları sonrasında göçmenler sosyal hayatı tehdit eden ülke kaynaklarını sömüren ve geldiği ülkeye yararı olmayan bireyler olarak görülmeye başlanmıştır. AB’nin geçmişteki hoşgörölü misafir politikası değişmiş ve “güvenikleştirme ve dışsallaştırma” eksenli politikalara dönüş yaşanmıştır (3). Bu politikaların değişmesi Avrupa Birliği’nin göç politikalarının eleştirilmesine sebep olmuştur. Güvenikleştirme ilkesinde iç güvenlik ve sınır kontrolleri artırılmış göçmenlerin AB üyesi ülkelere girişi zorlaştırılmıştır. Dışsallaştırma ise göçmenlerin AB üyesi ülkelere gelmeden transit ülkelerde tutulmaları ile ilgili bir politikadır. Güvenikleştirme ve dışsallaştırma politikaları insan haklarının korunması konusunda soru işaretleri yaratmakta ve göçmeler açısından bir hak mahrumiyeti oluşturmaktadır. Avrupa Birliği’nin yeniden hoşgörölü, insan hakları odaklı, kurumsallaşmış ve ortak bir uygulamaya yönelik bir göç politikasına dönüş yapması gerekmektedir. Göç, yasal bir hak olmakla birlikte insanlık tarihi boyunca olagelmiş ve halen var olan toplumsal bir olgudur.

Türkiye, göç alanında halen yapısal düzenlemelere ve uygulamalara ihtiyaç duyan bir ülke olmasına rağmen, bu alanda deneyim sahibi bir ülkedir. Özellikle 1990’lı yıllardan bu yana Türkiye, yaşadığı deneyimler ve uluslararası bazı kuruluşların etkisiyle bilhassa AB üyeliği adaylığının gerekleri ile göç alanında daha elle tutulur bir politik yapı oluşturma sürecine girmiştir. Bu süreçte, AB’nin görüş ve taleplerinin etkileri vurgulanmaktadır. Yine de kimi zaman (Geri Kabul Anlaşması ve AB Mutabakatı nedeniyle) Türkiye, ulusal menfaatleriyle AB’nin beklentileri arasında seçim yapmak gereksinimi duymuştur (13). Türkiye’nin AB kriterlerine uyumla ilgili, 1951 Cenevre

² Maddenin devamında “Gerçekten siyasal nitelik taşımayan suçlardan veya BM’nin amaç ve ilkelerine aykırı eylemlerden doğan kovuşturma durumunda bu haktan yararlanılamaz” şeklinde bir açıklama mevcuttur.

Sözleşmesi kapsamında getirilen coğrafi çekincenin kaldırılması ve AB ile geri kabul antlaşmasının imzalanması konularının en kritik alanlar olduğu görülmektedir. Coğrafi çekinceden vazgeçilmesi, Türkiye'nin Avrupa dışından gelenlere de sürekli koruma sağlaması ile sonuçlanabilecektir. AB ile Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ise, Avrupa'ya yönelen transit göçmenlerin dahi Türkiye'ye geri kabul edilmeleri sonucunu doğuracaktır (39). Ayrıca ülkelerin kendi siyasi durumları ve güvenlik yanlısı politikalarından ziyade düzenli göç politikaları ve toplum temelli politikalara yönelmesi gerektiği düşünülmektedir. Zira Türkiye'nin Suriye sınırı bölgelerinde göçmenlerin yığılması o bölgedeki illerin nüfusunun artmasına, alt yapı yetersizliklerine, kültür karmaşalarına, istihdama yönelik yetersizliklere ve toplumsal karışıklıklara sebep olabilecektir. Türkiye'ye gelmekte olan göçmen, sığınmacı ve yabancıların, sayılarını ve sahip oldukları yeteneklerini net ve güvenli bir şekilde belirleyecek bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, göç alanıyla ilgili hali hazırda çalışmalar yürüten kurumların kolektif çalışma prensibinin maksimum seviyeye çıkarılması şarttır (39). Yine de geçici koruma statüsüne alınan bu bireylerle Türkiye'nin bir bakıma "alıcı ülke" olma yolunda ilerlediği söylenebilir. Durum göçmen bireyler açısından bakıldığında avantajlı ve insan haklarının korunduğu bir düzleme işaret etse de bu alanda köklü politika ve bağlantılı uygulamaların gerekliliğini beraberinde getirmektedir.

Tüm bunların yanında Avrupa'ya hem komşu hem de AB üyesi adayı bir ülke olarak Türkiye özelinde, hem AB'yi hem de Türkiye'yi yakından ilgilendiren göç politikalarına etki eden başlıca hususlara bu çalışmada değinilmiştir. Bu çalışmada vurgulanan ve özellikle göç alanında çalışan sosyal hizmet uzmanlarınınca mutlaka bilinmesi gereken mevzuat ve politika bağlamındaki başlıca bilgiler sunulmaya çalışılmıştır. Sosyal hizmet uzmanlarının ulusal ve uluslararası göç mevzuatı ile ilgili bilgi sahibi olmaları, bir müracaatçı grubu olarak göçmenlere (burada bahsedilmek istenen; mülteci, şartlı mülteci, ikincil ve geçici koruma altındaki bireylerin tümüdür) yönelik savunuculuk faaliyetleri yapabilmeleri açısından önemlidir. Sosyal hizmet uzmanlarının sahip olduğu savunuculuk, kaynaklarla buluşturma veya kaynak yaratma, eğitim, danışmanlık ve arabulucu gibi roller, hem ev sahibi topluluklara yönelik hem de göçmenlere yönelik çalışmalarda, taraflar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi ve entegrasyon sürecinde sıkça kullanılan rollerdir. Ayrıca göçmenlere yönelik sosyal hizmet uygulamalarının özellikle makro alanda hak temelli politikalarla desteklenmesi gerekmektedir. Bu desteğin sağlanmasında, hem politika uygulamaya hem de uygulama politikaya etki edebilecektir. Bu bağlamda göçle ilgili ulusal ve uluslararası mevzuat çalışmalarında odağında insan hakları ve sosyal adalet ilkelerini barındıran bir mesleğin çalışanları olarak sosyal hizmet uzmanlarının dâhil edilmeleri büyük önem taşımaktadır. Özellikle göç alanında çalışan sosyal hizmet uzmanlarının ve akademisyenlerinin göç politikası alanına katkıları, uzun dönem verimli ve etkili çalışmaların gerçekleştirilmesi sonuçlarını doğuracaktır.

Bu çalışmada da değinilen, var olan anlaşmalar ve politikalar bazında insan haklarına uygunluk değerlendirmesi yapılması önem arz etmektedir. Tam da bu noktada insan hakları savunucusu olarak sosyal hizmet uzmanlarının bu anlaşma ve po-

litikaları tam anlamıyla bilmeleri ve değerlendirebilir düzeyde olmaları ve göç alanındaki gerek olgusal gerek kuramsal gerekse uygulamadan gelen bilgiye hâkim olmaları hem göçmen grupları hem de ev sahibi toplulukların yararına olacaktır.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Author Contributions: Concept – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Design – U.Y.; Supervision – M.Z.Y., U.Y.; Resources – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Materials – M.Z.Y.; Data Collection and/or Processing – M.Z.Y.; Analysis and/or Interpretation – M.Z.Y., U.Y.; Literature Search – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Writing Manuscript – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Critical Review – M.Z.Y.; Other – M.Z.Y.

Conflict of Interest: The authors have no conflicts of interest to declare.

Financial Disclosure: The authors declared that this study has received no financial support.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları: Fikir – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Tasarım – U.Y.; Denetleme – M.Z.Y., U.Y.; Kaynaklar – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Malzemeler – M.Z.Y.; Veri Toplanması ve/veya İşlemesi – M.Z.Y.; Analiz ve/veya Yorum – M.Z.Y., U.Y.; Literatür Taraması – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Yazıyı Yazan – M.Z.Y., U.Y., Ö.A.; Eleştirel İnceleme – M.Z.Y.; Diğer – M.Z.Y.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemişlerdir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadıklarını beyan etmişlerdir.

Kaynaklar

- Samur H. Avrupa Birliği'nde göçe yönelik global yaklaşım. Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi 2008; 5: 1-16.
- Yıldız, İ. Türkiye'ye uluslararası göçler ve Türkiye'nin göç politikası. Ankara: Kırmızı Çatı Yayınları; 2018.
- ORSAM. Küresel göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin göç politikalarının gelişimi. Rapor No: 22. 2012.
- Hansen R. Migration to Europe Since 1945: Its history and its lessons. The Political Quarterly 2003; 74: 25-38. [CrossRef]
- Lindstrom C. European Union policy on asylum and immigration. addressing the root causes of forced migration: A justice and home affairs policy of freedom, security and justice. Social Policy and Administration 2005; 39: 587-605. [CrossRef]
- Koca M. AB ülkelerinde göç, mülteciler ve yabancı uyrukluların istihdamı. Türk İdare Dergisi 2002; 74: 97-133.
- Karyotis G. European migration policy in the aftermath of September 11: The security-migration nexus. Innovation the European Journal of Social Science Research 2007; 20: 1-17. [CrossRef]
- Gaddes A. International migration and state sovereignty in an integrating europe. International Migration 2001; 39: 21-42. [CrossRef]
- Carrera S. Search of the Perfect Citizen?: The intersection between integration, Immigration and Nationality in the EU, In: Carrera S, Pieter A., den Hertog L., Panizzon M. & Kostakopoulou D. editors. Immigration and Asylum Law and Policy in Europe. Leiden: Brill Nijhoff; 2018. p.60-80.
- European Council. Brussels European Council 4/5 November 2004 Presidency Conclusions [Internet]. 2004. [Updated: 2019 January; Cited: 2019 May 25] Available from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14292-2004-REV-1/en/pdf>

11. European Council. Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean [Internet]. 2005. [Updated: 2019 January; Cited: 2019 May 24] Available from <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015744%202005%20INIT>
12. European Commission. Communication from the Commission: Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union [Internet]. 2007. [Updated: 2019 January; Cited: 2019 May 25] Available from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0247R\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0247R(01)&from=EN)
13. Arslan, M. İ. The paradoxes of European Union immigration policy and its repercussions on Turkish-EU Relations [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara: ODTÜ; 2012.
14. European Commission. Communication From the Commission to the European Parliament and The Council an Area of Freedom Security and Justice Serving The Citizen [Internet]. 2009. [Updated: 2019 February; Cited: 2019 May 18] Available from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:-FIN:en:PDF>
15. European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM, 154 Final, Communication From The Commission to the European Parliament [Internet] 2014. [Updated: 2019 February; Cited: 2019 May 18] Available from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/an_open_and_secure_europe_-_making_it_happen_en.pdf
16. Bozkurt, K. Avrupa Birliği politikaları ve düzenlemeleri kapsamında göç hukuku mülteci statüsü ve sığınma. 1. Baskı Ankara: Legal Yayıncılık; 2018.
17. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on Migration. COM, 240 Final Communication From The Commission To The European Parliament [Internet] 2015. [Updated: 2019 February; Cited: 2019 May 20] Available from https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
18. The European Parliament and the Council Towards a Reform of the Common European Asylum System And Enhancing Legal Avenues to Europe. COM, 197 Final [Internet] 2016. [Updated: 2019 January; Cited: 2019 May 22] Available from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementationpackage/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf
19. Monar J. The dynamics of justice and home affairs: Laboratories, driving factors and costs. J Common Market Studies 2001; 39: 747-64. [CrossRef]
20. Yusuf S. Türkiye'ye yönelik soydaş göçü ve sonuçları. Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri. İstanbul: Zeytinburnu Belediye Başkanlığı; 2006; 6: 112-8.
21. Ağanoğlu Yıldırım, H. Osmanlı'dan Cumhuriyete Balkanların maku talih: Göç. 1. Baskı İstanbul: Kum Saati Tarih Dizisi; 2001.
22. Şimşir N. Bulgaristan Türkleri ve göç sorunu. Bulgaristan'da Türk Varlığı Bildirileri. 2. Baskı Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları; 1987; 55.
23. Metin, Ö. Atatürk dönemi Türkiye-Romanya ilişkileri (1923-1938) [Doktora Tezi] Ankara. Gazi Üniversitesi Türkiye Cumhuriyeti Anabilim Dalı; 2011.
24. Akçadağ E. Yasadışı göç ve Türkiye. Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi Rapor No: 42. İstanbul: Bilgesam Yayınları; 2012.
25. Karaçay B. Düzensiz göç politikaları ve Türkiye'nin uygulamaları. Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri. İstanbul: Zeytinburnu Belediye Başkanlığı 2006; 6: 302-13.
26. İçduygu A, Kirişçi K. Land of diverse migrations: challenges of emigration and immigration in Turkey. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yay.; 2009.
27. T.C. Dışişleri Bakanlığı. Türkiye'de düzensiz göç [Internet] 2019. [Updated: 2019 March; Cited: 2019 April 22] Available from http://www.mfa.gov.tr/turkiye_de-duzensiz-goc.tr.mfa
28. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü . [Internet] 2019. [Updated: 2019 March; Cited: 2019 April 20] Available from http://www.goc.gov.tr/icerik/hakkimizda_308_309
29. ORSAM. Suriye'ye komşu ülkelerde Suriyeli mültecilerin durumu: bulgular, sonuçlar ve öneriler. Rapor No: 189; 2014: 7-58.
30. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. [Cited: 2019 April 27] Available from <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>
31. European Council. EU migration policy. [Internet] 2019. [Updated: 2019 April; Cited: 2019 May 20] Available from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/>
32. Yanardağ U, Zubaroglu Yanardağ M. Kapsayıcı toplum kalkınması olanakları: Türkiye'deki suriyeli göçmenlere yönelik Avrupa Birliği tarafından fonlanan projeler. DEMIS Working Papers Series VII. [Internet] 2019. [Updated: 2019 July; Cited: 2019 July 23] Available from <http://demis.org.tr/uploads/Yanarda%C4%9Flar%20WP/Yanarda%C4%9Flar%20WP.pdf>
33. Trevithick, P. Revisiting the knowledge base of social work: a framework for practice. British Journal of Community Psychology 2008; 22: 583-92. [CrossRef]
34. BM İnsan Hakları Merkezi. İnsan Hakları ve sosyal hizmet. 2. Baskı, Ankara: SHUD Genel Merkezi Yay. Yayın No: 004; 2004.
35. Duyan V, Özgür-Bayır, Ö. Sosyal hizmete giriş: Öğrenciler ve uygulayıcılar için bir rehber. Ankara: Sosyal Çalışma Yay.; 2016.
36. Tomanbay, İ. Uluslararası göç, sığınma ve insan kaçakçılığı/ticareti sorunları ve sosyal çalışma. Acar H, Negiz N, Akman E. Ed. İçinde. Sosyal politika ve kamu yönetimi bileşenleriyle sosyal hizmet: Temelleri ve uygulama alanları. Ankara: Maya Akademi; 2013. s. 299-324.
37. Lotfi S, Çelik-Gümüş G. Ekonomi ve çalışma yaşamı bağlamında sığınmacı ve göçmenlerle sosyal hizmet. Göktuna Yaylacı, F. Ed. İçinde. Türkiye'de sığınmacı, mülteci ve göçmenlerle sosyal hizmetler. 2019; Transnational Press London; s.99-112.
38. Bayındır-Goullaras G, Sunata U. Türk dış politikasında göç ve mülteci rejimi. Moment Dergi: Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi 2015; 2: 12-40. [CrossRef]
39. Güleç C. Avrupa Birliği'nin göç politikaları ve Türkiye'ye yansımaları. Tesam Akademi Dergisi 2015; 2: 81-100.