

T.C.
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Avrupa Birliği Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARI:
ALMANYA'DAKİ TÜRK İŞÇİLERİ

Meltem ÖZTÜRK
2501091023

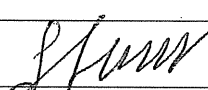
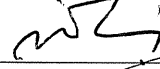
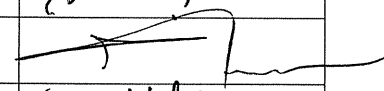
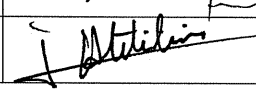
Tez Danışmanı: Doç Dr. Levent ÜRER

İstanbul, 2011

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

AVRUPA BİRLİĞİ Anabilim Dalında 2501091023 numaralı MELTEM ÖZTÜRK'ÜN hazırladığı “AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARI: ALMANYA'DAKİ TÜRK İŞÇİLERİ” konulu YÜKSEK LİSANS / DOKTORA TEZİ ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 15. Maddesi uyarınca 30/11/2011 ÇARŞAMBA günü saat 11.00'de yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULU ne* OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	KANAATİ(*)	İMZA
PROF.DR.GÜLSEVİL ALPAGUT	KABUL	
DOÇ.DR.LEVENT ÜRER	KABUL	
DOÇ.DR.SEVİM BUDAK	KABUL	
DOÇ.DR.HİKMET KIRIK	Kabul	
YRD.DOÇ.DR.İLKER AKTÜKÜN	Kabul	

ÖZ

Konu: Avrupa Birliği Göç Politikaları: Almanya'daki Türk İşçileri

Hazırlayan: Meltem ÖZTÜRK

Avrupa Birliği ortak göçmen politikası oluşturma sürecinde birçok sorunla karşılaşmıştır. Bunun en büyük nedeni Birliğin federalist duygular taşıması ve uluslarüstü bir özelliğe sahip olması nedeniyle üye devletlerin egemenlik haklarını birliğe devrederken tereddüt etmeleridir. Almanya'nın AB içerisindeki siyasi varlığının büyük olması nedeniyle Birliğin göçmen politikaları üzerinde etkisi büyük olmuştur. Bir önemli nokta daha var ki, Almanya Birlik içerisindeki ülkeler arasında en çok göç alan ve sığınma başvurusunda bulunulan devletlerden birisidir. Bu nedenle oluşturulacak politikada Almanya'nın yetki alanı oldukça geniş olmuştur. Yetki alanı çerçevesinde Almanya hem ulusal yasalarını AB çerçevesinde uyumlaştırmaya çalışırken hem de AB mevzuatına katkıda bulunmak durumundadır. Türkiyeli işçilerin Almanya'da büyük bir çoğunlukta olduğu düşünülürse, söz konusu göçmenlerin Alman toplumuna uyumlaştırılması ve Birlik politikasından ne kadar etkilendiği oldukça dikkat çekici ve incelenmesi gereken bir konudur. Tüm bu konular çalışmada incelenecektir.

ABSTRACT

Subject: European Union Migration Policy: Turkish Workers In Germany

By: Meltem ÖZTÜRK

In the process of creating EU common migration policy, there are many problems. The biggest reason for this, the unity carries Federalist sentiments and also it has a supranational structure. That's why member states should hand over their sovereignty to EU. Germany has huge affects on decision migration policy in EU due to great political asset. The point is, Germany is one of the most attractive immigration countries between member states as well lots of asylum-seeker. Therefore, Germany has very large domain in Community. Moreover, Germany need integrated immigration policy with EU and also it should contribute EU immigration system based on framework for community. All of these issues are quite remarkable to investigate in this essay.

ÖNSÖZ

Bu tezin amacı, Avrupa Birliği göçmen politikaları kapsamında Türkiye’den Almanya’ya işgücü göçünü incelemektir. Konu kapsamında Almanya’nın Avrupa Birliği Göçmen Politikası’na entegrasyonu ve bu durumun Almanya’da yaşayan Türkiyeli işçilere olumlu ve olumsuz etkileri analiz edilmiştir.

Avrupa Birliği kuruluşundan bu yana, ortak politikalar oluşturma yönünde adımlar atmaya özen göstermiştir. Altı ülkeyle yola başlayan Birlik zamanla diğer ülkeleri de bünyesine dahil etmiş ve Birlik gün geçtikçe büyümüştür. Bu büyümenin bir sonucu olarak oluşturulan ortak politikalardan birisi de göçmen politikalarıdır. Birlik bünyesindeki ülkelerin göçmen politikalarına uyumu uzun bir süreç almıştır. Çünkü ülkeler ulusal egemenlik alanlarını başka bir alana devretmek istememişlerdir. Özellikle de en çok göç alan ülkelere biri olan Almanya’nın göçmen politikası ile ilgili sınavı 1960’lı yıllarda başlayıp günümüze kadar devam etmiştir.

Bu doğrultuda, çalışmanın birinci bölümünde öncelikle göçün kavramsal analizi üzerinde durulmuş, göç hareketlerinin tarihsel gelişimi, sebepleri ve göç türleri kısaca açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra göç ile ulusal kimlikler, kalkınma ve çok kültürlülük arasındaki bağlantılar analiz edilmiştir. İkinci bölümde ise, AB göçmen politikasının nasıl bir süreç izlediği antlaşmalar, anlaşmalar ve birtakım zirvelerle sırasıyla incelenmiş, Birlik içerisindeki göçmen politikası oluşturma çabalarının fotoğrafı çekilmeye çalışılmıştır. Son bölümde ise, Almanya’nın bir AB ülkesi olması nedeniyle Birlik içerisinde ki göçmen politikası incelenmiştir. Federal Almanya’nın göçmen politikaları belirli bir tarihsel gelişim çerçevesinde Türkiyeli işçilerin de konuya dahil edilmesiyle analiz edilmiştir.

Bu çalışmada bana yol gösteren değerli bilgilerini paylaşan ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım Sn. Doç. Dr. Levent Ürer’e, manevi desteklerini esirgemeyen aileme ve M. Şerif Demirkıran’a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Meltem Öztürk, İstanbul 2011

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	ix
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ANALİZ	5
1.1. Genel Olarak Göç: Göçün Tarihsel Gelişimi	5
1.1.1. Göç Olgusu ve Çeşitli Göç Tanımları	7
1.1.2. Göç Sebepleri ve Türleri	9
1.1.2.1. Göç Sebepleri	9
1.1.2.2. Göç Türleri	11
1.1.3. Göçe İlişkin Teorik Tartışmalar	15
1.1.6. Göç Hareketinin Sonuçları	16
1.2. Uluslararası Göç	18
1.2.1. Küreselleşme ve Göç İlişkisi.....	18
1.2.3. Göçün Bir Sonucu Olarak: Çok Kültürlülük.....	21
1.2.4. Göç ve Ulusal Kimlikler	23
1.2.4.1. Göç ve Ulus ötesi Yurttaşlık	24
1.2.2. Kalkınma ve Göç.....	25
BÖLÜM 2: AVRUPA BİRLİĞİNİN GÖÇMEN POLİTİKALARI OLUŞTURMA ÇABALARI VE ALMANYA’NIN BU POLİTİKALARA ENTEGRASYONU	27
2.1. Avrupa Birliği Ortak Bir Göçmen Politikası Oluşturma Çabalarının Tarihsel Gelişimi	27
2.2. AB Nüfus Sorunu	31
2.3. Yasadışı Göç Ve Sığınmacıların Korunması	32
2.4. Avrupa Birliği Göçmen Politikalarında Atılan İlk Adımlar: Amsterdam Antlaşması’na Kadar Geçen Dönem	35
2.4.1. İşçilerin Serbest Dolaşımı: Avrupa Tek Senedi	36
2.4.2. Avrupa Tek Senedi’nin Yasal İfadesi: Schengen Anlaşması.....	38

2.4.3.Üçüncü sütun üzerinden Ortak göçmen Politikası Oluşturma Çabaları: Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması).....	39
2.5. Amsterdam Antlaşması Ve Sonrası Dönemde Göçmen Politikaları'ndaki Gelişmeler.....	43
2.5.1. Amsterdam Antlaşması.....	44
2.5.2. Avrupa Birliğindeki Konvansiyonlar, Göçmen Politikalarının Konvansiyonlardaki Yeri	48
2.5.2.1. Üçüncü Ülkelerle İşbirliği: Tampere Zirvesi	48
2.5.2.2. Bütünleşmenin Önündeki Engellerin Kaldırılması: Hague Programı	51
2.5.2.3. AB Göçmenlik ve İltica Politikası Kapsamında Güvenlik Alanında Gelişmeler: Dublin Konvansiyonu.....	54
2.5.2.4. Avrupa'da Sınırların Yönetimi: EUROPOL ve FRONTEX.....	55
2.5.3. Nice Antlaşması: Oybirliğinden Nitelikli Oy Çokluğuna.....	58
2.5.4. Almanya'daki Göçün 50. Yılı Kapsamında Lizbon Antlaşması.....	59
2.5.4.1. Stockholm Programı	61
2.5.5. Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Üye Ülkelerde İkamet Ve Kalışlarına Dair Direktifler.....	62
BÖLÜM 3: FEDERAL ALMANYA'NIN GÖÇMEN POLİTİKASI VE TÜRKİYELİ EKONOMİK GÖÇMENLER.....	66
3.1. 2000 Yılı Ve Sonrası Yeni Göç Yasası'na Kadar Geçen Dönem	66
3.1.1. Federal Almanya'nın Ulus-Devlet Anlayışı ve Tarihi Arka Planı.....	66
3.1.2. Federal Almanya'da Göç ve Yurttaşlık.....	68
3.1.3.Almanya'da Türk İşgücü Göçü Ve Aşamaları.....	70
3.1.3.1.1960'lı Yıllar: Türkiyeli Konuk İşçiler	73
3.1.3.2. 1980'li yıllar: Göçmenlerin Ülkelerine Dönüşünü Özendiren Yasa 75	
3.1.3.3. 1990'lı Yıllar: Yabancılar Yasası ve Uyum Tartışmaları	77
3.1.4. 1993 Yılında Federal Almanya Sığınma Hakkı'nda Yapılan Değişiklikler	79
3.2. Federal Almanya Göçmen Politikası'nda Son Dönemde Atılan Adımlar Ve Tartışmalar: Yeni Göç Yasası	80
3.2.1. F. Almanya Vatandaşlık Yasası: “Naturalization”.....	81
3.2.2. “Green Card” (Yeşil Kart) Uygulaması	86
3.2.3. Almanya'da Göçmen Politikalarına Siyasi Partilerin Bakışı ve Aralarındaki Görüş Farklılıkları.....	88
3.2.3.1. SPD-Yeşiller Koalisyonu (SPD-Bundniss 90-die Grünen)	89
3.2.4. Yeni Göç Yasası Üzerine Öneriler, Tartışmalar ve Süsmuth Komisyonu.....	92
3.2.5. Göçün 50. Yılında Türkiye'deki Gelişmeler.....	96

3.2.6. Almanya’da ve Avrupa’da Müslüman Göçmenlere Bakış: İslamafobi Algısı	98
3.3. Federal Almanya’nın Avrupa Birliği Ortak Göçmen Politikasına Entegrasyonu Ve Türkiyeli Ekonomik Göçmenlerin Durumu	104
SONUÇ.....	112
KAYNAKÇA	121
EK 1: FEDERAL ALMANYA GÖÇMEN POLİTİKASINDA YASAL SÜRECİN GELİŞİMİ:	132

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Avrupa Birliği'nde ve Almanya'da Demografik Göstergeler (2005-2006)	31
Tablo 2: 1999-2008 yılları arasında AB 27 ülke içerisinde sığınma başvuruları	34
Tablo 3: Almanya'daki Türk vatandaşlarının kalış süreleri.....	76
Tablo 4: Yıllara göre Almanya'da vatandaşlığa geçiş miktarları ve bir önceki yıla göre değişimler.....	84
Tablo 5: Türkiyeli göçmenlerin yıllara göre vatandaşlığa geçiş oranları ve bir önceki yıla göre değişimleri.....	85

KISALTMALAR LİSTESİ

AB :	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AET:	Avrupa Ekonomi Topluluğu
AKÇT:	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AT:	Avrupa Topluluğu
ATAD:	Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BM:	Birleşmiş Milletler
BMMYK:	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CDU:	Christlich Demokratische Union (Hristiyan Demokrat Parti)
COREPER:	Comittee Of PermanentRepesantatives (Daimi Temsilciler Komitesi)
CSU:	Christlich Soziale Union (Bavyera Hristiyan Sosyal Birliği)

ERF:	European Refugee Fund (Avrupa Mülteci Fonu)
EURODAC:	European Fingerprints Database (Avrupa Birliği Parmak İzine Dayalı Bilgi Sistemi)
EUROJUST:	(AB'nin Kriminal Suçlarla İşbirliği Ve Eşgüdüm Organı)
EUROPOL:	The European Police Office (Avrupa Polis Teşkilatı)
EUROSTAT:	EuropeanCommunity Statistical Office (Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi)
FAC:	Federal Almanya Cumhuriyeti
FDP:	Freie Demokratische Partei (Özgür Demokrat Parti)
FRONTEX:	Frontières Extérieures (Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi)
SDP:	Sozial demokratische Partei Deutschland (Sosyal Demokrat parti)

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde, sanayi devrimi ile birlikte göç hareketleri ivme kazanmıştır. Ardından keşiflere öncülük eden ülkelerin, işgücüne ihtiyaç duyması göç akımlarının durmaksızın yoğun şekilde artmasına neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, özellikle de Batı Avrupa’da ortaya çıkan ucuz işgücü ihtiyacı, bu ihtiyacın diğer ülkelerden karşılanması siyasal, sosyal ve ekonomik değişimleri beraberinde getirmiştir. Ekonomik olarak, işgücü talep eden ülkeler üstün bir refah ve gelişmişlik sağlamışlardır. Ülkeye yerleşen ekonomik göçmenler ise, bir süre sonra yaşam standartları dolayısıyla ülkelerine dönmekten kaçınmış ve kalıcı hale gelmişlerdir. Kalıcı hale gelen ekonomik göçmenler yıllar geçtikçe, içinde bulundukları kültürel ve sosyal çevreye karşı farklı tepkiler vermeye başlamışlardır. Bunun sonucu olarak da, devletler birtakım politikalarla göçmenleri topluma uyumlaştırmaya çalışmışlar ve politikalar üretmişlerdir. Almanya ekonomik göçmenlerin “geçici” ikametlerinin kalıcı hale geldiği Avrupa Topluluğu içerisindeki en iyi örneklerden biridir. Bu nedenle inceleme alanı Almanya olarak seçilmiştir. Almanya’nın yasal düzlemde Türkiye ile arasında ikili anlaşmalar yaparak ekonomik göçmenler talep etmesi ve Almanya’nın Avrupa Topluluğu’nun bir parçası olması, Topluluk ile Türkiye’den Almanya’ya giden ekonomik göçmenler arasında hem politika oluşturma sürecinde hem de Topluluğun ekonomik geleceği bakımından bir ilişki yaratmıştır. Diğer taraftan Topluluğun her geçen yıl daha da genişlemesi topluluğun zamanla ekonomik çerçeveden uzaklaşmadan siyasi konuları da ele almasına ve uluslar üstü bir yapıya doğru evrilmesine sebep olmuştur. Topluluğun bu yöndeki değişimi göçmen politikalarına da yansımıştır.

Avrupa Birliği’nin göçmen politikasını bakışını incelemek ve konunun özelinde Türkiye’den Almanya’ya göç etmiş olan işgücünü bu çerçevede ele almak uluslararası ilişkiler ve devletlerin dış politikasına katkı sağlayacaktır.

Bu tez çalışmasında öncelikle şu sorulara cevap aranmıştır; Avrupa Birliği ortak göçmen politikası oluşturma sürecinde başarı sağlayıp bütün ülkeleri bu noktada Birlikte hareket etmeye ikna edebilmiş midir? AB’nin parçası olan Almanya’da etkili

ve AB mevzuatına uyumlu bir göçmen politikası var mıdır? Çalışmada soruların cevapları sistematik bir şekilde analiz edilmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde kısa teorik bölüm yer almaktadır. Bölüm içerisinde, göç, göçmen, mülteci, sığınmacı gibi kavramlar sosyal ve ekonomik açıdan analiz edilmiş ve ardından da uluslararası göç tartışmalarında önemli yer tutan yurttaşlık, çok kültürlülük, kalkınma ve göç arasındaki ilişki açıklanmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde, Avrupa Birliği kapsamında kabul edilen içerisinde göç ve iltica konularında düzenlemeler olan antlaşmalar, anlaşmalar ve konvansiyonlar seçilmiş ve analiz edilmiştir. Bu antlaşmalar sırasıyla Avrupa Tek Senedi, Schengen Anlaşması, Maastricht Antlaşması ve Amsterdam Antlaşması ve Lizbon Antlaşması'dır. Bu antlaşmaların yanında Tampere Zirvesi, Hague Programı, Dublin Konvansiyonu'na ve son olarak da AB mevzuatında önemli yer tutan üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik Konsey direktiflerine yer verilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği tarihinde bu antlaşma ve anlaşmaların seçilmesinin amacı, topluluk içerisinde, işçilerin serbest dolaşımı, üçüncü ülke göçmen vatandaşların göçmen politikası oluşturma sürecine dahil edilmesi, göçmenlerin bütünleştirilmesi ve yasal süreçlere dahil edilmesi konusunda tartışmaların bu başlıklar altında yoğunlaşmasıdır. Üçüncü bölümde, Federal Almanya göçmen politikasında oldukça önemli yer tutan Türkiyeli ekonomik göçmelerin Almanya'ya gidiş tarihleri kronolojik olarak açıklanmış ve ardından da, Federal Almanya'da günümüze kadar gelen yasal süreç, vatandaşlık yasası, yeni göç yasası kısaca analiz edilmiştir.

Çalışmanın başlıca amacı, bilhassa işgücü göçlerinin bir parçası olan göç hareketlerini genel çerçevede özetlemek, göç hareketinin çeşitli yönlerini ana hatlarıyla ortaya koyduktan sonra, işgücü göçlerine yönelmektir. İşgücü alan ve veren ülkelerden olan Almanya ve Türkiye'nin politikalara bakışının analiz edilmesinin ardından da yukarıda bahsedilen başlıkların altında, Avrupa Birliğinin göçmen politikasındaki tarihsel gelişimi ve Türkiyeli ekonomik göçmenlerin özelinde Avrupa Birliği içerisinde üçüncü ülke göçmenlerinin yasal statüsü, işçilerin serbest dolaşımının kapsamı üzerinde özellikle durulmuştur. Birliğin göçmen politikasının ekonomik göçmenler üzerinde ne kadar etkili olduğu analiz edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada kullanılan yöntem şöyledir; tez içerisinde sıklıkla kullanılacak kavramlar öncelikle tek tek siyasi ve ekonomik bakış açılarıyla incelenmiştir. İkinci ve üçüncü bölümde Dünya Bankası, EUROSTAT verileri, Avrupa Birliği'nin kamuoyunu bilgilendirmek adına sunduğu raporlar, BMMYK belgeleri yardımıyla tartışmayı anlamlandırma yoluna gidilmiştir. Ek olarak da, bazı haber kaynaklarından faydalanılmıştır. Çalışmada Almanya'nın göçmen tarihinin yasal sürecini gözler önüne seren bir de kronoloji oluşturulmuştur.

Kaynak taramasında, karşılaşılan zorluklardan birisi, Almanya ve AB literatüründe göçmen ve sığınma politikalarının aynı çerçeve altında ele alınmasıdır. Hatta tartışmaların çoğu, sığınma politikaları üzerinde daha yoğun olduğu için göçmen politikalarının irdelenmesinde güçlükler yaşanmıştır. Ancak araştırma kapsamında kullanılan kaynaklarda, ekonomik göçmenler, Türkiyeli ekonomik göçmenler ile ilgili kısımlar ayrılarak çalışma netleştirilmeye çalışılmıştır.

Araştırmada gerek Birlik politikasında gerekse de Almanya'nın göçmen politikasında olsun, çözüm ve öneriler sunulmuştur. Almanya ve AB iki yönlü bir politika izlemelidir. Bir yandan, daha önceden yerleşmiş göçmenlerin entegrasyonu gerekiyken, diğer yandan her yıl birçok göçmen ve sığınmacı AB sınırlarından geçmeye çalışmaktadır. Bu nedenle de AB sınırların kontrolü üzerinde yoğunlaşılmalıdır. Zaten Birlik bünyesinde var olan göçmenlerin topluma uyumu gerçekleştirilmeden yeni göçmen akımlarını sınırlara sokmak içinden çıkılmaz bir durum yaratabilmektedir. Bu nedenle göçmenlerin topluma entegrasyonu özellikle hem Birlik kapsamında hem de Almanya'da politika oluşturma sürecinde önemsenmesi gereken konudur. Diğer konu ise, AB ülkelerinde yaşayan göçmenlerin büyük oranının üçüncü ülke vatandaşları olması sebebiyle, üçüncü ülkelerle işbirliği politikalarını etkili kılabilmenin önemidir. Tüm önerilerin- üçüncü ülkelerle işbirliği, entegrasyon-ekonomik ve siyasi işbirlikleri sağlanarak yasal düzleme taşınmalıdır. Son olarak, AB nüfus sorunu nedeniyle, genç nüfusa ihtiyaç duymakta ve ihtiyacını genç nüfus sahibi ülkelerden ikame etmektedir. Türkiye'nin birliğe üyeliği açısından yeni işgücü yaratabilir. Birçok Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı AB ülkelerinde

alışmak ve eğitim almak için vize zorluklarıyla karşılaşmaktadır. Üyeliğin gerçekleşmesi her iki taraf için olumlu etki yaratabilir.

BÖLÜM 1: KAVRAMSAL ANALİZ

1.1. Genel Olarak Göç: Göçün Tarihsel Gelişimi

Göç hareketleri insanlık tarihi kadar eski bir başlangıca sahiptir. Mustafa Mutluer'e göre ise tarihsel süreç içerisinde ilk kitlesel göç hareketleri Amerika Kıtası'nın keşfinden sonra ortaya çıkmıştır. Amerika'nın keşfinden sonraki göç hareketinde milyonlarca insan Avrupa'nın çeşitli bölgelerinden Amerika'ya gelmiştir. İspanya ve Portekiz'den başlayan bu dalga giderek diğer Avrupa ülkelerine de yayılmıştır. Mustafa Mutluer ilk kitlesel göçlerin ana nedenini, keşiflere öncülük eden ülkelerin ekonomik sıkıntılarını gidermek amacıyla gerçekleştirdiğini vurgulamaktadır. Daha sonra göç hareketleri esir ticaretleriyle yeni bir boyut kazanmıştır.¹

Thomas Faist, Avrupa'ya göçün tarihsel gelişimini üç boyutta açıklamaktadır. Bunlardan ilki, keşifler döneminde üçüncü Dünya olarak adlandırılan sömürge bölgelerinden yapılan zorunlu göçtür. Zorunlu göç köleler ve işgücü ile gerçekleşmiştir. İkinci olarak ise, denizaşırı ülkelerden beyaz yerlilerin göç ettirilmesidir. Bu dönemde büyük miktarda bir göç akışı gerçekleşmiştir.²

Gülay Toksöz'e göre, Fetihler ve sömürgeleştirme girişimleri, 16. yüzyılda keşfedilen yeni kaynaklar için çalıştırılacak kölelere ihtiyaç duyulması, Batı Avrupa ile sömürgeleşen ülkeler arasındaki ilişkinin gelişmesi, gibi sonuçlar göçü tetiklemiştir.³ 17. ve 18. Yüzyılda batılı ülkelerdeki sanayileşme sürecinin devam etmesi merkez-çevre ülkeler arasındaki ilişkiyi arttırmış bunun yanı sıra gönüllü olarak tanımlanan fakat aslında ekonomik nedenlerle oluşan göç 19. yüzyılda da giderek artmıştır. Bu süreçte ise Avrupa'ya göç devam etmiştir. Ayrıca Birinci Dünya Savaşı'nın ortaya çıkması sonucu ile ucuz işgücü ihtiyacı artmıştır.⁴

Birinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da ki yeni siyasi yapılanma yoğun nüfus değişimine neden olmuştur. 1929'da ki ekonomik bunalımın kitle hareketlerini

¹ Mustafa, Mutluer, **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Denizli, Çantay Yayınları, 2003,s.30

² Thomas, Faist, **"The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces"**, ClarendonPress, Oxford, 2000, s.27.

³ Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul, Bağlam Yayınları, Mart, 2006,s.11.

⁴ **A.e.** , s.14-15.

yavaşlatmasının ardından İkinci Dünya Savaşı ile Birlikte göç hareketi tekrar ivme kazanmıştır. Almanya-Polonya sınır ayrımı, Sovyetlerin Doğu Avrupa'yı da ele geçirmesi göç hareketlerini etkilemiştir.⁵

Ülkeler arası nüfus hareketleri, sanayileşme süreciyle başlamış ve günümüze kadar devam etmiştir. Özellikle gelişmiş ve sömürge kaynaklarını elinde bulunduran ülkeler, az gelişmiş ve fakir ülkelere göç almışlardır. Gelişmiş ülkelerin işgücüne olan ihtiyacı işgücü göçünü ortaya çıkarmıştır. İşgücü göçünün tarihine bakıldığında, Avrupa'nın soğuk savaş dönemi ve arkasındaki ekonomik büyüme isteği göç akışına ivme kazandırmıştır.

1960'lı yılların başında, yeni bir göç hareketi başlamıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa'da ki ekonomik sıçrayışlar, Yugoslavya ve İtalya gibi ülkelere göçmen alan Avrupa ülkelerinin özellikle de Federal Almanya'nın göç alanlarını genişletmiştir. Türkiye, Mısır, Filistin gibi ülkelere binlerce işçi F. Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesine göç etmişlerdir.⁶

Ekonomik sıçrayışlar ucuz işgücü ihtiyacı ve bu ihtiyacın diğer ülkelere ikame edilmesi; birtakım kültürel, toplumsal ve siyasal sorunları da beraberinde getirmiştir. Ulus-devletin sınırları aşılmış, etnik toplumlar anlaşılma çalışılmış, bir kısım ülkeler göçü kısıtlamaya çalışırken diğerleri "çok kültürlülüğü" benimsemişlerdir. Göçler ve hareketlilik ile birlikte homojenlik ve ulus-devlet yapısı tamamen terk edilmiştir. Taşların bu derece yerinden oynaması özellikle de Avrupalı devletleri yeni politikalar oluşturmaya ve benimsemeye çalışmasına sebebiyet vermiştir.⁷

Faist'in yorumuna göre, 20. Yüzyılda kapitalist birikimin artmaya başlaması, işverenlerin işgücü maliyetlerini düşük tutma isteği, uluslararası düzeyde emek göçüne neden olmuştur. Avrupa'da ki işçi göçü ekonomik anlamda endüstriyel süreci hızlandırmıştır. Günümüze kadar devam etmekte olan ekonomik farklılıkların ve Avrupa'nın dev bir ekonomiye ulaşmasının nedeni göçler olmuştur. 1990'larda

⁵ Mutluer, **a.g.e.** , s.31.

⁶ Mutluer, **a.g.e.** , s.32.

⁷ **A.e.** , s.42.

AB'deki işgücü ancak %1'ler de seyir ederken, Akdeniz'in doğusu ve güneyindeki ülkelerde işgücü %27'lere kadar çıkmıştır.⁸

1.1.1. Göç Olgusu ve Çeşitli Göç Tanımları

Öncelikle göç kavramını tanımlamak ve analiz etmek gerekmektedir. Ardından da göç konusu içerisindeki kavramlar analiz edilmelidir.

Göç olgusu bugün birçok bilim dalının kapsamındadır. Bu nedenle de “göç” kavramı çalışılan her farklı alan için farklı anlamlar ihtiva etmektedir. Örneğin sosyolojide, ekonomide ve siyaset literatürlerinde farklı tanımlar yer almaktadır. Öncelikle bu tanımlamaların neler olduğuna açıklık getirmek gerekmektedir.

Kavramsal olarak “hareketlilik”, en genel anlamda fiziki ya da sosyal olarak bireylerin her türlü devinimidir. Sosyal hareketlilik, bir kişi ya da grubun sosyal hareketlenmesine işaret ederken fiziki hareketlilik genellikle “göç” olarak adlandırılmaktadır.⁹Fichter'e göre, kişilerin bir yerden diğerine göç etmesinin sosyolojik anlamda en büyük etkisi “kültür yayılmasıdır”. Coğrafi hareketlilikle birlikte evlenme, çocuk doğurma gibi durumlarda bir ırk karışımı yaşanır. Bunun bir sonucu olarak da “saf ırk” nosyonu tamamen ortadan kalkar.¹⁰

Faist'e göre ise, göç, genel olarak bir mekandan diğer bir mekana doğru hareketlilik, bir sosyal ya da politikal birlikten diğerine hareketliliktir. Fakat bu algı sosyal, ekonomik, politik hareketliliklerin hepsini içine almaktadır. Göç, ikamet edilen yerin kalıcı- yarı kalıcı şekilde değiştirilmesi ya da başka bir sınırdaki başka bir yönetimin altına kalıcı olarak girmek şeklinde algılanabilir. Göçün en önemli belirtisi, hareket edilen yerin kalıcı olarak değişiklik gösterip göstermediğidir. Ayrıca toprak ve sınırlar üzerinde yapılan değişikliklerde iç göç ve dış göç tanımlarını beraberinde getirmiştir. Peki Göçmen Kimdir? Göçmen, göç eylemini yapan kişiye verilen

⁸Faist, **a.g.e.** , s.28.

⁹ J. , Fichter, “**Sosyoloji Nedir?**” Çev. Nilgün Çelebi, 7. bs, Ankara, Ekim 2004,s. 180.

¹⁰**A.e.** , s.182.

isimdir. Bir yerden bir yere hareketlilik gösteren göç eylemini yapan kişiye “göçmen” denilmektedir.¹¹

Göçmenler genellikle “kendilerinden” olanların bulunduğu yerlere giderler. Dini, etnik benzerlikler toplumların bir araya gelmesinde oldukça önemlidir. Fakat hiçbir göçmen göç ettiği toplumlara kolaylıkla ayak uyduramaz. Özümseme sürecinde göçmen “marjinal” kişidir ve ne eski ne de yeni çevresine tam olarak yabancıdır.¹²

Chambers’e göre ise, hareket ve göç, Afrika’dan Amerika’ya, kırsaldan kente, eski sömürgelerden metropollere karmaşık bir dönüşümü içermektedir. Hareket ve göç kişileri sadece coğrafi düzlemlere yöneltmekle kalmaz aynı zamanda, yeni kültürel oluşumlara da bir açı ve perspektif kazandırır.¹³

Bazı bilimciler, göçü kişi ya da bir grup insanın önceden belirlenmiş bir süre için ikametgahının bir yerden başka bir yere nakledilmesi olarak ele almıştır. Fakat bu tanımdan yola çıkılırsa seyahat etmenin de bir göç olduğu kabul edilmelidir. Bazıları göçü böyle tanımlarken bazıları ise, kişi ya da grubunun ancak sosyal ve fiziki statüsü değişirse göç etmiş sayılacağını belirtilmiştir.¹⁴

Castles’a göre, ise göç kavramı uluslararası göçe ve onun etkilediği diğer tüm uluslararası boyutlara neden olan karmaşık etmenler kümesinin ve bunların etkileşiminin bir özetidir. Göç, kendi karmaşık dinamiklerini geliştiren bir yapıdır. Bunun yanı sıra da göç inter-disiplinel bir özellik taşıması nedeniyle sosyoloji, iktisat, siyaset gibi birçok alanda göç konusuyla ilgili çalışmalar yapılmaktadır.¹⁵

BM literatüründe ise, göç şöyle tanımlanmaktadır: göç, kişi ya da grupların bir coğrafi alandan başka bir alana, yönetsel ve siyasi sınırları aşarak kalıcı olarak girmesi demektir. Göç edilen coğrafi alan söz konusu olduğunda, yola çıkış yeri ve

¹¹Faist, **a.g.e.**, s. 18.

¹²**A.e.**, s. 183.

¹³Iain, Chambers, **Göç, Kültür, Kimlik**, Çev. İsmail Türkmen, Mehmet beşikçi, Ayrıntı yay. İstanbul, 2005, s. 43.

¹⁴Fikret, Gezgin, **İşgücü Göçü ve Avusturya’daki Türk İşçileri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1994, s. 17.

¹⁵Stephen, Castles ve Miler, **Göçler Çağı ve Modern Dünya da Uluslararası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Şubat 2010, s.30

varılan nokta arasındaki ayırım son derece önemlidir. Bu ayırımın önemli olmasının nedeni ise, iç ve uluslararası göç arasındaki ayırımı yapmakta varış ve kalkış noktalarının belirleyici olmasıdır. Eğer göç eden kişi ya da gruplar aynı ülkeden kalkıp aynı ülkeye varırlarsa bu “ iç göç” eğer kalkış ve varış noktaları farklı ülkeler ise, bu “uluslararası göç” tür.¹⁶

Son olarak Tekeli’ye göre ise mekan organizasyonundaki değişme göçe atıf yapar. Kişilerin mekândaki yaşama yerlerini değiştirmesi sosyal sistem ve kişi açısından iki farklı işlev oluşturmaktadır. Göç olgusunun anlaşılması için bu iki açısının incelenmesi gerekmektedir. Sosyal sistemde ulaşım ve haberleşme araçlarının gelişmesi bir yandan göçü etkilerken diğer yandan ise kişi açısından fırsatları arttırmada bir yardımcıdır. Kişinin mesleki beceri kazanması ve buna bağlı olarak da kendisinin ve ailesinin standartlarını yükseltmek istemesi göç olgusuna her iki yönden bir açıklık getirmektedir.¹⁷

Göç ve göç eden insan gruplarını anlamaya çalışırken dikkat edilmesi gereken husus da göç eden kişinin ya da grubun hangi nedenlerle göç ettiği sorusudur. Her şeyden öte “kişinin ya da grubun göçe karar vermesiyle başlayan sürecin altında yatan sebep nedir?” Sorusunun cevabı aranmalıdır.

1.1.2. Göç Sebepleri ve Türleri

1.1.2.1. Göç Sebepleri

Göç sebeplerine de yukarıda izlenilen yolla ekonomik sebepler ve siyasal sebepler açısından bakmakta yarar vardır. Çünkü konuya ekonomik olarak yaklaşanlar göçün asıl nedeninin ekonomik nedenler olduğunu belirtirken diğer bilimlerle ilgilenenler ise, konuyu siyasi ve sosyal boyutlarıyla ele almaktadır.

Kümbetoğlu, birçok sığınmacı ve mültecinin aslında ekonomik nedenlerle göç ettiğini savunmaktadır. Sığınmacı ve göçmen yaratan birçok çatışmanın temelinde

¹⁶ World Migration (Çevrimiçi)
<http://books.google.com.tr/books?id=6YUR4QSNDbUC&pg=PP6&lg=PP6&dq=IOM+Cenevre>,
23.02.2011, Cenevre 2003, s. 8.

¹⁷ İlhan, Tekeli, , **Göç ve Ötesi**, İstanbul, Eylül 2008, yy. , s.18

ekonomik nedenler bulunmaktadır.¹⁸ Uluslararası göç akışının hızlanması uluslararası ticaret ve sermayenin hareketliliğiyle birlikte gerçekleşmiştir. Ekonomistler tarafından da küreselleşmenin ilk dalgası olarak nitelendirilen I. Dünya Savaşı'na kadar olan dönem uluslararası ticaretin de canlandığı bir dönemdir. Ulaşım ve iletişim ücretlerinin düşmesi, telefon telgraf sistemlerinin gelişmesi eğilimine bağlı olarak uluslararası göç de artış göstermiştir.¹⁹ Daha iyi bir ekonomik yapı çoğu zaman kişilerin ve grupların göç etmesini teşvik edici unsur olmuştur. Düşük maaş, işsizlik, iyi eğitilmiş kişiler için kariyer imkânlarının kısıtlılığı gibi konular göçün birer besleyici unsuru olmuşlardır.²⁰

Yukarıda bahsedilen bir dizi ekonomik sebepler, işçi göçmenlerin ve mültecilerin üretim ve seçimini etkilemektedir. İşçi göçmenlerin işe alınmaları ve kabul edilişleri temelde farklılıklar yaratmaktadır. Peki, daha açık imkanlar ve siyasalardan çıkıp daha kısıtlayıcı olanlara geçişin sebepleri nasıl açıklanabilir. Bu noktada dört sebepten bahsedilebilir. Birincisi, göç alan refah devletlerinin toplumsal ve çalışma standartları ikincisi, kime hangi hakların verileceği ile ilgili normatif konular üzerine yaşanan ülkelerdeki uyuşmazlıklar, üçüncüsü, algılardaki ırksal ve etnik homojenlik çerçevesindeki uyuşmazlıklar ve son olarak sivil ve sosyal haklardaki genişlemenin yurttaş olmayan göçmenlere yansımalarıdır.²¹

Buna örnek olarak Almanya'da 1990'lı yıllarda katı rotasyon ilkesine²² bağlı olarak kabul edilen işçiler gösterilebilir. Bu işçiler Alman hukukuna değil yabancı çalışma ve sosyal güvenlik hukukuna bağlı kalmışlardır. Bu nedenle de göçmen işçiler kendileri ve aileleri için bir takım hakları (yerleşim talebi) talep edememişlerdir.

¹⁸ Belkıs, Kümbetoğlu, "Uluslararası Göç, Toplumsal Cinsiyet ve Güvenlik" , **Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar**", Ed. Ayhan Kaya ve Günay Göksu, "İstanbul, Bağlam Yayınları, Temmuz 2003, s.272.

¹⁹ Andres, Solimano, "International Migration and The Global Economic Order: an Overview", The World Bank Policy Research Working Paper, y.y, Kasım 2001 (Çevrimiçi), www.ssrn.com, 24.02.2011, , s 4.

²⁰ A.e. , s.7.

²¹ Thomas, Faist, , **Uluslararası Göç ve Uluslar Aşırı Toplumsal Alanlar**, Çev. Azat Zana Gündoğan ve Can Nacar, İstanbul, Bağlam Yayınları, Eylül 2003, s. 27.

²² Rotasyon ilkesi, Almanya'ya giden ekonomik göçmenlerin bir yıl süreyle çalışıp hizmet akdi dolduktan sonra tekrar ülkelerine geri dönmelerini gerektiren bir sistemdi.

Bunun yanı sıra, göç tarihin bir parçası olarak büyüme göstermiştir. Savaşlar, fetihler, ulusların biçimlenmesi, devletlerin ve imparatorlukların oluşumu, zorunlu ya da gönüllü olsun göçü zorunlu hale getirmiştir. Avrupalı devletlerin Dünyayı sömürgeleştirmeye çalışması da göçün hızlanmasına neden olmuştur.²³

Göçün genel olarak 20. yüzyıldaki nedenlerine bakıldığında, kapitalizmin Dünya çapındaki egemenliğini kurmasına bağlanabilir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından savaşa katılan ülkelerin ekonomilerinin Dünya piyasaları ile rekabet edememesi köy ve kentlerde yaşamı güçleştirmiş ve bu kapitalist ülkelerin işgücü talebinde bulunmalarına sebep olmuştur. Bu durum iş gücü göçünün nedenlerindendir. Küreselleşme dalgalarıyla giderek büyüyen kitlesel ve kişisel göçler konunun daha da derinden incelenmesine sebebiyet vermiştir.²⁴

Son olarak göçe neden olan sebeplerden bir diğeri de, aile birleşmeleri olmuştur. Aile birleşmelerinden kasıt, evlilik dolayısıyla oluşan göçtür. Daha önceden göç etmiş kişinin ailesini yanına aldırarak istemesi ya da çalışma vizesi alabilmesi için gittiği coğrafi alandan yerli bir birey ile aile kurması bunun en büyük örneklerindendir.²⁵

1.1.2.2. Göç Türleri

Göç türlerini iç göç- dış göç, gönüllü/zorunlu göç, dönüş göçü/zorunlu göç, düzenli-düzensiz göç, toplam göç/net göç, insan ticareti ve yeniden göç, sezonluk göç, yaz göçü, tatil göçü, transit göç ve yasadışı göç olarak nitelendirilebilir.

Dönüş göçü: Bir başka ülkede en az bir yıl geçirdikten sonra tekrar en baştaki kalkış noktasına ya da bireyin kendi ülkesine yaptığı harekettir. Bu hareket kendi isteğiyle ya da sınır dışı edilme hareketiyle olabilir.

Zorunlu göç: Kişinin kendi ülkesinden herhangi bir şiddet durumundan saldırıdan (kişisel hak ve özgürlüklere saldırı da bu kapsamdadır.) ya da doğal bir felaketten

²³ Castles ve Miiler, **a.g.e.** , s. 74.

²⁴Toksöz, **a.g.e.** , s.24.

²⁵Gezgin, **a.g.e.** , s.19

gönüllü olmayan bir şekilde hareket etmesidir. Bu tanım, insan ticaretini, sığınma hareketlerini ve nüfus mübadelelerini kapsamaktadır.

Düzensiz göç: Kişinin yasadışı yollarla başka bir ülkeye hareket etmesidir. Daha çok insan ticaretinde karşılaşılan bir durumdur.

Düzenli göç: Kişinin Ülkesinden ya da yaşadığı yerden yasal yolları kullanarak çıkış yapması yasal şekilde gidilecek ülkeye giriş yapmasıdır.

Göçmen kaçakçılığı: Göçmen kaçakçılığı, bireyleri doğrudan ya da dolaylı şekilde, yasa dışı yollar ile maddi menfaatler karşılığında, ülke sınırları içerisine girişlerinin sağlanmasıdır.

Toplam göç/net göç: Toplam göç: Bir ülkeye giriş ve çıkış yapan tüm göçmenleri kapsamaktadır. Net göç ise, göçmenlerin ülkeye girişler ve çıkışlar arasındaki farklardan oluşur.

İnsan ticareti: İnsan ticareti, kişinin zorla, tehditle, aldatma, dolandırma yoluyla ya da bireyin üzerinden fayda sağlamak amacıyla(sömürü, kölelik, kadın ticareti, fuhuş) kişilerin bir yerden bir diğer yere nakledilmesidir.

Yeniden göç: Ayrıldığı ülkeye birkaç yıl sonra dönen ve yeniden başka bir ülkeye yaşamak üzere giden kişidir.²⁶

Göç olgusunun tanımı yapılırken BM literatürüne göre, iç göç, dış göç olgusu açıklanmıştır. Yukarıda açıklanmış kavramların yanı sıra, örneğin bir yerden başka bir yere mevsimlik olarak yani birkaç ay için yapılan göç olayına **mevsimlik veya sezonluk göç**, kendi ülkeleri içinde ya da başka ülkelere tatil amacıyla gidilen duruma “**yaz göçü**” ya da “**tatil göçü**” gibi tanımlamalar da yapılmaktadır. Bir diğer çerçevede ülkenin sınırlarının aşılması göçe uluslararası bir boyut kazandırmakla birlikte, göç kavramında en önemli konu “mekan” algısının ve göçmenin mekanla ilişkisinin boyutudur. Göçle ilgili son yıllar da kullanılan en yaygın kavramlardan bazıları ise **transit göç ve yasadışı göçtür**; transit göç bir ülkenin göç yolu olarak

²⁶ World Migration, a.g.e. , s. 9.

kullanılmasını tarif eder bunun yanında yasadışı göç ise transit olsun ya da olmasın bir ülkeye gerekli belgeleri olmadan giriş yapanları, sahte belgelerle girenleri ve ülkeden kalmalarına ilişkin vize sürelerini aşanları kapsayan bir tanımdır.²⁷

Bugün göçlere ve göç edenlere bakıldığında, Kümbetoğlu'na göre, göçlerin sadece aşırı ve sürekli hareket boyutunun algılanmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Göçlerin zorunlu/gönüllü ayrımına bakıldığında ise, şu noktalara dikkat çekilmektedir. Gönüllük derken ne kastedilmektedir? Son yıllarda hangi göçün gönüllü yapıldığı hangi göçün zorunlu yapıldığı kolayca anlaşılabilecek kavramlar değildir. Göç etmeye karar veren bireyler bu kararı kendi iradeleriyle almış olsalar da zorlayıcı birtakım sebepler söz konusu olmuştur. Örneğin küresel ekonomik yapılanma nedeniyle oluşan işsizlik kişileri bir başka ülkenin sınırlarına itmektedir.²⁸ Aynı şekilde “sığınmacı”, “mülteci”, “göçmen” zamana bağlı değişimlerle birlikte iç içe geçmiş kavramlardır ve birbirlerinden ufak farklılıklarla ayrılmaktadırlar. Aslına bakıldığında ise her üç kavramın altında da ekonomik sebeplerin yattığı görülmektedir.²⁹ Böylesine karmaşık iç içe geçmiş disiplinlerin ve kavramların bulunduğu bir alanda yapılan çalışmalarda teorik tartışmaların doğması ise son derece doğaldır.

Göç eden birey açısından bakıldığında, oldukça geniş sınıflandırma söz konusudur. Zorunlu göçmen, gönüllü göçmen, mülteci, sığınmacı, emek göçmeni, belirli bir anlaşmayla giden geçici göçmen, işgücü göçü gibi kategorilerin sınıflandırılması birkaç özellik çerçevesinde belirlenmiştir.

1. Belirli bir bölgede olması: hareketin ulusal ya da uluslar arası sınırlar içinde gerçekleşmesi
2. Zaman: geçici ya da kalıcı bir hareket
3. Boyut: hareketin kitlesel, grup olarak ya da bireysel olması
4. Sebep: gönüllü olarak hareket etmiş olması, iş imkanları gibi nedenlerle hareket etmiş olmasıdır.

²⁷ Mutluer, **a.g.e.** , s.9-10.

²⁸ Kümbetoğlu, **a.g.e.** , s. 274.

²⁹ Kümbetoğlu, **a.g.e.** , s.272.

5. Hareketin yasal statüsü: yasal ya da yasadışı olması

Görüldüğü üzere bu 5 faktör etrafında göçün ve göçmenin çeşidi anlaşılmaktadır. Fakat mülteciler ve göçmen işçiler için, zorunlu ya da gönüllü göçmen olarak sınıflandırmak son derece zordur. Örnek vermek gerekirse, zorunlu göçmenler aynı zamanda gittikleri ülkede göçmen işçi olarak kalabilirler. Ayrıca “mülteci” ya da “göçmen işçinin” zorunlu ya da gönüllü bir harekette bulunup bulunmadığı içinde bulunduğu özgürlüğün derecesine bağlı olarak değişebilir. Peki ya mülteci kimdir? 1951 tarihli Türkiye’nin de dahil olduğu Cenevre Sözleşmesi’ne göre; Mülteci, 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından çeşitli sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanmayan, söz konusu korku yüzünden ülkesine dönmek istemeyen her kişiye uygulanacaktır. Tanım konvansiyonun 1. maddesinin 2. fıkrasında yer almıştır. 1967 yılındaki protokol ile 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ibareleri kaldırılmıştır. **Sığınmacı** ise, henüz mülteci başvurusuna ilişkin işlemleri tamamlanmamış kişiyi ifade eder. Türk Yabancı Hukuku açısından ise, Avrupa dışında bir ülkeden gelen güvenli üçüncü bir ülke bulana kadar kendisine geçici oturma izni verilen kişiyi ifade eder. Hem sığınmacının hem mültecinin tanımını 1994 konvansiyonu yaparken, 1951 ve 1967 konvansiyonu sadece mülteci tanımını yapmıştır. 1967 kapsamında “Avrupa’dan gelenler” mülteci, “Avrupa dışından gelenler” ise sığınmacı olarak kabul edilmişlerdir.³⁰Mültecinin ülkeye kabul edilme sürecinde ise herhangi bir kıstas bulunmamaktadır.³¹Göçmen ise, Faist’e göre, bir ülkeden diğerine yerleşme düşüncesi ve belirli bir zaman dilimi içerisinde hareket eden kişiye karşılık gelmektedir. Faist bahsedilen zaman dilimini üç aydan uzun bir süre olarak tanımlamış ve göçmenleri iki şekilde incelemiştir. Birincisi, birinci göçmenler ikincisi ise, geri dönen göçmenler ve dairesel ya da tekrarlı göçmenlerdir.

³⁰Nuray, Ekşi, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin 22 Eylül 2009 Tarihli Kararının Değerlendirilmesi, **İltica, Uluslar arası Göç ve Vatansızlık; Kuram, Gözlem ve Politika**, Ed. Özlem Çelebi ve Saime Özçürümez, UNCHR, Refugee Agency, Ankara 2011, s.89

³¹Faist, **a.g.e.** , s.42.

Birinci göçmenler başka bir alana ilk kez göç eden kişileri tanımlarken, geri dönen göçmenler belirli bir süre için, tekrar yerleşme düşüncesiyle hareket ederler.³²

1.1.3. Göçe İlişkin Teorik Tartışmalar

Göç olgusunun karmaşık bir yapıya sahip olması bu konuda da bir takım zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Olgunun farklı disiplinler tarafından inceleniyor ve ilgi uyandırıyor olması göç olgusuna karşı her disiplinde farklı teoriler ve yaklaşımlar oluşturmuştur. Tek bir disiplin içinde dahi “göç” olgusuna farklı bakış açıları bulunmaktadır. Bu da konunun ne kadar geniş ve kapsamlı olduğunu açıklamaktadır. Göç teorilerine ekonomik, sosyolojik, siyasi yaklaşımları tek tek incelemek çalışmanın içeriği gereği pek mümkün olmamakla beraber kısaca bilgi verilmeye çalışılacaktır.

Kitle göçlerinin ilk izlerinden beri, yaklaşık bir yüzyıl öncesinden bu yana, bilim adamları göç olgusu üzerine açıklamalar yapmaya ve göçleri sorgulamaya çalışmaktadır. Ekonomi, sosyoloji ve coğrafya göç için en elverişli zeminleri oluşturmuşlardır. Bu elverişli zeminlerde bilimcilerin çabalarının sonucunda, bazı teoriler ortaya çıkmıştır. Zaten göç olgusu da tek bir teoriyle açıklanamayacak kadar çeşitli ve çok yönlüdür. Uzun yıllar boyunca göç teorileri genel bir teori altında toplanmaya çalışılmıştır. Fakat Arango’ya göre, eğer teorisyenlerin bu çabaları ölçülebilir olsaydı, hiçbirinin başarılı olmadığı anlaşılırdı.³³

Göç konusunun birçok çalışma alanının olması ve çok eski bir arka plana sahip olması dolayısıyla, bu konuda oluşturulan kuramlara da yer vermek gerekmektedir. Uluslararası göç olgusunun gelişim aşamaların göre teoriler geliştirilmiştir. Kısaca bu teorilerden bahsetmek gerekmektedir.

Göç ya da işgücü göçünün toplum bilimciler tarafından oluşturulmuş iki teorisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi modernleşme-gelişme diğeri ise, merkez-çevre ilişkileri teorisidir. Modernleşme-gelişme kuramı, ekonomik gelişme eksikliği

³²A.e. , s.112.

³³Arango, joaquin. “Explaining Migration: A Critical View, UNESCO 2000, (Çevrimiçi) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00259pdf.pdf>, 31.03.2011, s. 283.

analizinde “itme” ve “çekme” faktörlerini vurgulamaktadır. İşsizlik, fakirlik, düşük hayat standardı, ekonomik fırsatların yokluğu, politik baskılar gibi etmenler itme faktörleridir. Yüksek kazanç, ekonomik faktörler, politik özgürlük ise çekme faktörleridir.³⁴Bu teori göçü, bireylerin istekli olarak yaptıkları bir hareket olarak nitelendirmektedir. Bununla beraber de göç eden kişiler ülkelerinin modernleşmesine katkıda bulunacak birer kültür elçisidirler. Ayrıca göç veren ülkede geçici işsizlik sorunlarına böyle çözüm bulmuş olur.³⁵Bu kuram geçici işçi göndermenin sosyal değişmeye olan katkısına vurgu yapmıştır.

İkincisi ise merkez-çevre teorisidir; ekonomiler arası eşitsizlik ilişkilerini temel alan “merkez-çevre” ya da “gelişmiş-azgelişmiş” teorilerinde ülkeler arası istismara dayanan bir yaklaşım söz konusudur. Modernleşme-gelişme kuramının tam aksine bu kuramda geçici işgücü göçünün göç veren ülkeye bir bakımdan fayda sunmasından ziyade göçmen gönderen ülkelerin kaynakları gelişmiş ülkeler lehine kullanılır. Bu durum sermayenin bir yerde toplanmasına neden olmaktadır.³⁶

Göçmen politikaları üzerinden bakıldığında ise, son yıllarda göç politikaları teorileri, iki konu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Birincisi, göç politikalarının neden başarısız olduğu, ikincisi ise, göç ve entegrasyonu kapsayıcı bir yaklaşım oluşturma girişimleridir.³⁷

1.1.6. Göç Hareketinin Sonuçları

Milyonlarca insanın günümüzde doğdukları toprakları siyasi, ekonomik, sosyal sebeplerle bırakıp başka ülkelere göç edişi ekonomik sonuçlarından çok siyasi ve sosyal sonuçlar yaratmıştır. Göçmenler bir süre sonra kendi kültürel kimliklerini sorgulamaya başlamışlar ve yaşadıkları kültüre ve sosyal çevreye karşı farklı tepkiler

³⁴ Şahin, Cengiz. “Yurt Dışı Göçün Bireyin Psikolojik Sağlığı Üzerindeki Etkisine İlişkin Kuramsal Bir İnceleme”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, y.y. , Cilt 21, Sayı 2 Yıl 2001, s.59.

³⁵ Müzeyyen Gönüllü, “ Dış Göç”, **Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, sayı 280/1, y.y. , 1996, s.97.

³⁶Gönüllü, **a.g.e.** , s. 98.

³⁷Christina, Boswell, , “Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?”, **International Migration Review**, y.y. , sayı 41/1, Mart 2007, s.75.

vermişlerdir. Göç edenleri göç ettikleri ülkedeki sosyal konum ve farklı kültür göçmenlere farklı bir kolektif kimlik yüklemiştir.³⁸

Göç hareketinin sonuçları zaman içinde göç eden bireyler için farklı statüler yaratmıştır. Göç hareketi zamanla kişilerin yasal konumlarını değiştirmekte, bu konumlar misafirlikten vatandaşlığa doğru uzanan bir dağılım göstermiştir. Birçok mülteci zaman içinde göç ettikleri ülkenin vatandaşı olmuşlar ve farklı statüler elde etmişlerdir. Bu nedenle uluslararası göç hareketinin sosyal boyutları son derece önem teşkil etmektedir.³⁹ Bir diğer vurgulanması gereken husus ise, aşırı göç ve düzensiz göçlerin sonucu olarak devlet ve uluslararası göç arasındaki ilişkidir. Özellikle de 1970’li yıllarda çok gelişmiş ülkelere yönelen uluslararası göçe karşılık olarak devletler “uluslararası göçü kontrol etme arayışına” girmişlerdir. Hükümetler uluslararası göçü daha düzenli hale getirmeye çalışan stratejiler belirlemişlerdir. Göç konusunda işbirliği, ortak politikalar belirlemek günümüz devletlerinin en büyük amacıdır. Ulusal vadede oluşturulan politikaları uluslararası boyutlara taşımak ve göç politikaları oluşturmak hedefi özellikle de sanayileşmiş ülkelerde hakim olmaya başlamıştır.⁴⁰

Yukarı da bahsedildiği gibi göç edenler göç ettiği ülkeye uyum sağlama ve entegre olma sürecinde birtakım devinimler yaşamışlardır. Göçmen yaşadığı süreç kadar göç edilen ülkedeki “yerli halkın” tutumu da son derece önemlidir. Yerli halk göç eden kişileri ayrı bir grup olarak algılar ve aşağı bir sosyal konum atfeder. Tanımlanan bu grup, ekonomik, sosyal ve siyasal güç kullanımını içerir. Yasalar ise politikalar aracılığıyla göç den grubun dışlanması meşrulaştırılır.

Gülay Toksöz’ün araştırmalarına göre, <özellikle de Almanya’da göçmenlerin kalıcı statüye geçtiği ve ekonomik krizin derinleştiği 1980’lerde ırkçı partiler oylarını arttırmak için göçmenler üzerinden siyaset yapmaya başladığı hatta hükümetin en

³⁸Kümbetoğlu, **a.g.e.** , s.271.

³⁹Kümbetoğlu, **a.g.e.** , s.271.

⁴⁰Castles ve Miller, **a.g.e.** , s. 131-132.

önemli görevlerinden birinin entegre ve asimile olmayan göçmenlerin geri gönderilmesi ve bu göçmenlerle ilgili bir politika belirlenmesi olmuştur.⁴¹

Uluslararası Göç Komisyonu'nun yayımladığı raporda, 1980'lerde ekonomik krizle beraber göç tipolojisi değişiklik gösterdiği, aile birleşmeleri, dost vasıtalarıyla artan göçler, ulaşım imkanlarının ve küresel Dünya da haber alma imkanlarının gelişmesi gibi etkenlerin göçü arttırdığı üzerine vurgu yapılmıştır. Bununla beraber göçmen statüsü vatandaşlığa doğru devinim göstermiştir. Göçlerin özellikle de işgücü göçünün ekonomik ve küresel anlamdaki sonucu ekonomik gelişmeye katkılarıdır. Gelişmekte olan ülkelerden Avrupa'ya ve ABD'ye göç eden göçmenler işgücü açığını kapatmış küresel rekabet nedeniyle düşük ücretlerle istihdam edilmiş ve ekonominin gelişmesine en büyük katkıda bulunmuşlardır.⁴²

1.2.Uluslararası Göç

Uluslararası göç hareketleri beraberinde birçok tartışmayı getirmektedir. Küreselleşmenin göçe etkisi, göç hareketleri sonucunda birtakım yeni kavramların ortaya çıkması ve göç sebebiyle ulus-devlet sınırlarının soyutlaşması, uluslararası göç konusunun bazı disiplinlerde tartışılmasına neden olmuştur.

1.2.1. Küreselleşme ve Göç İlişkisi

1980'lerden beri göç hareketleri yeni ve paradoksal bir biçim almaya başlamıştır. Bir yandan endüstrileşmiş ülkeler göç hareketlerini kontrol etme politikalarını yinelemişler diğer yanda işgücünü karşılayamayacak nüfus nedeniyle ekonominin gelişmesi için göçmene ihtiyaç duymuşlardır. Yani göç bir yandan devletin çıkarları diğer yandan da piyasanın ve sermayenin çıkarları arasında sıkışıp kalmıştır. Bunun yanı sıra kuzey ve güney ülkelerindeki ekonomik farklılıkların artması da göç hareketlerine sebebiyet vermiştir. Ayrıca bu durum ekonomik göçmen, mülteci gibi tanımlar arasında da sorunlar yaratmıştır. Aynı düzlemde küreselleşme sürecinin

⁴¹ Gülay, Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul Mart, 2006, s. 34-35

⁴²“ Report of the Global Commission on International Migration”, **Population And Development Review**, Cilt 31, sayı 4, Aralık 2005, (Çevrimiçi), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728-4457.2005.00100.xpdf.pdf>, 05 Mart 2011, s.789.

hızlanması- sermaye akışının hızlı bir şekilde artması, üretim süreçlerinin artması ve sermaye sahiplerinin küresel düzeye erişmesi-daha geniş ekonomik imkanların açılmasına sebep olmuştur

Bazı araştırmacılar göçün küreselleşmenin bir parçası olarak gelişip gelişmediği üzerine birtakım araştırmalarda bulunmuşlardır. Tapinos'un son otuz yılda yaptığı araştırmalara göre, 1965 yılında Dünya göçmen sayısı 77 Milyon iken 1990 yılında 111 milyona yükselmiştir. Fakat bu periyot da bir bütün olarak Dünya nüfusunda göçmenlerin oranına bakıldığında dengeli düzeyde olduğu görülmüştür (Dünya nüfusunun %2,8'i). Söylemek gerekir ki, veriler geçici göç ve yasadışı göç hareketlerini kapsamamaktadır. Bu durumun sebebi göç hareketlerinin coğrafyasının değişmesinden kaynaklanmıştır. Göçmenlerin oranı gelişmekte olan ülkelerde düşerken gelişmiş ülkelerde hızlı bir çıkış yakalamıştır (%3.94 iken %5.89'a yükselmiştir.).⁴³

Daha önce de belirtildiği gibi küreselleşme sürecinin boy göstermesiyle birlikte, mallara, hizmetlere ve bilgiye erişim kolaylaşmış buda beraberinde uluslararası göç akışını hızlandırmıştır.⁴⁴

Anlaşıldığı üzere uluslararası göç ve küreselleşme göçmenler ve göçler arasında değişim yaratmaktadır. Birey yaşadığı ülkede birtakım hakları da elde etme çabasına girer. Bunlardan en önemlileri bireyin yasal hakları ve güvenliğidir. Bireyler ülkelerinde genellikle hak ihlalleri, silahlı çatışmalar, çoğu zaman da otoriter rejimlerle karşılaşmaktadır. Bu koşullar göz önüne alındığında, bireylerin kendi ülkelerinin sınırları dışında bir gelecek aramaları son derece doğaldır. Bu nedenlerle birey kendi ülkesinin sağlayamadığı imkanları gelişmiş ekonomi ve demokrasilerin olduğu devletlerde arar ve o devletlere doğru göç eder ardından da buralarda konum edinmeye çalışır.⁴⁵

⁴³ P. Georges, Tapinos, "Globalisation, Regional İntegration, İnternational Migration" **İnternational Social Science Journal**, y.y. , Cilt 52 sayı 165,Eylül 2000, s.299.

⁴⁴Report of the Global Commission on International Migration, **a.g.e.** , s.792.

⁴⁵Report of the Global Commission on International Migration, **a.g.e.** , s. 789.

İnsan Hakları ve küreselleşme kombinasyonunun uluslararası göç üzerinde etkisi açıkça gözlemlenmektedir. Bu alanda çalışan uzmanlar bu konunun çözümünü politika oluşturma sürecine bağlamaktadır. Özellikle de göçün çağdaş nedenleri üzerine araştırmalar yapıldığında küreselleşmenin bir yönünün ya da bir kısmının göç ile olan ilişkisi üzerine vurgu yapmışlardır.⁴⁶ Küreselleşme süreci büyük bir zenginlik yaratmış ve milyonlarca insanı fakirlikten kurtarmıştır. Fakat zenginlik ve fakirlik arasındaki makası henüz küçültememiştir. Tam aksine ekonomik eşitsizlikleri arttırmıştır. Gelişmekte olan birçok ülke bir yandan demografik büyümeyle mücadele ederken diğer yandan da milyonlarca geç işgücünün istihdamı konusunda başarısızlık yaşamıştır.⁴⁷

Küreselleşmenin etkisini sadece ekonomik olarak ele almak, göçü sadece ekonomik bir olay olarak görmeye neden olmaktadır. Bu nedenle, küreselleşmeyi sadece ekonomik olarak ele almak yerine neden olduğu hareketliliğin sosyal ve siyasal sonuçlarına bakmak gerekmektedir. Küreselleşme, ulus-devletler üzerinde değişiklikler yaratırken diğer yandan da birlikte yaşamak durumunda olan insanlar çok kültürlülük kavramını geliştirmiştir. Fatma Yılmaz'a göre, Küreselleşme ulus-devletler üzerinde değişimler yaratmaktadır. Çünkü ulus-devlet önceleri toprak ile ifade bulan bir kavram iken küreselleşmeyle birlikte, topraksal sınırları aşmıştır. Göç hareketleriyle beraber, ulus-devlet sınırlarında sadece kendi vatandaşına hizmet etmekle kalmayıp, bünyesinde barındırdığı ev sahibi olmayan kişilere de birtakım haklardan faydalanma imkanı vermiştir. Göçmenler ve yerli halk farklı kimlik özelliklerine sahip olmalarına rağmen bir arada yaşamak durumunda kalmışlardır. Birlikte yaşamamanın bir sonucu olarak “çok kültürlülük” ve “çifte vatandaşlık” gibi kavramlar ortaya çıkmıştır.⁴⁸ Küreselleşme bir yandan yukarıdaki kavramları ortaya çıkarırken bir yandan da, özellikle göçmenler üzerinde bir güvenlik sorunu yaratmaktadır. Zaman ve mekanın sınırları kaybolmakta, ulus-devletin sınırları da soyutlaşmaktadır. Hem bu nedenle hem de ev sahibi olmayan kişilere karşı ırkçı

⁴⁶Raul, Urzua, “International Migration, Social Science, And Public Policy”, **International Social Science Journal**, y.y. , Cilt 52, sayı 165, Eylül 2000, s.422.

⁴⁷ Report of the Global Commission on International Migration, **a.g.e.** , s. 789.

⁴⁸ Fatma, Yılmaz, **Avrupa’da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı**, USAK, Ankara 2008, s.79.

tavırların toplum içinde yaygınlaşması toplum içinde göçe karşı bir “güvensizlik” psikolojisi yaratmaktadır. Bu psikolojiyle beraber Dünya da terör eylemlerinin artması ülke içerisinde göçmen ve mülteci gruplara bakışı değiştirmiştir. Küreselleşmenin getirdiği hareketlilik ve sınırların soyutlaşması hem ırkçı hareketleri hem de özellikle Müslüman göçmenlerin yaşamlarını zorlaştırmıştır.⁴⁹

Mustafa Talas çok kültürlülüğü bu bağlamda bir toplumsal tasarım olarak görmektedir. Küreselleşme tüm toplumsal yapıyı bir bütün olarak etkilemektedir. Hem teknolojik anlamda hem de kültürel anlamda değişimi beraberinde getirmiştir. Kültürel değişiklikler ekonomik olarak güçlü ülkeler için birtakım politikalar oluşturmayı zorunlu kılmıştır. Çok kültürlülük de devletlerin ürettiği tasarımlardan biridir. Küresel sistem toplumların değişimini ve dönüşümünü “çok kültürlülük” ile açıklamaya çalışmıştır.⁵⁰

1.2.3. Göçün Bir Sonucu Olarak: Çok Kültürlülük

Kadir Canatan Avrupa’da çeşitlilik iki kaynaktan beslendiğini belirtmektedir. Birinci kaynak, yerli halk içinde bulunan “ulusal azınlıklardır”. Bu kültürler çoğu zaman ayrı kültürler olarak kalmak isterler ve bir devletin çatısı altında olmaktan kaynaklanan sorunları vardır. Çalışmanın gidişatına bağlı olarak asıl üzerinde durulacak nokta Avrupa’nın çeşitliliğini besleyen ikinci kaynaktır. Bu kaynak “göçmenler ve göçmen kökenli azınlıklardır”. Uluslararası göçler, toplumlar içerisindeki çeşitliliğin en büyük kaynaklarından biridir. Çok kültürlülük, gerek aile birleşmeleri, gerekse de bireysel göçlerle sürekli olarak devinim halinde bir yapı sergilemektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra bir dizi akım halinde gelen bu “azınlıklar” farklı ülkelere göre farklı şekilde tanımlanmışlardır. Örneğin Almanya “yabancılar”, Fransa “göçmen işçiler”, İsveç ve Hollanda ise “göçmenler” olarak ülke sınırlarındaki “yabancıları” tanımlamıştır. Fakat zaman içinde bu kavramlar birtakım sorunlar

⁴⁹ A.e. , s. 80.

⁵⁰ Mustafa, Talas, “Küresel Bir Tasarım: Çok Kültürlülük”, **I. Uluslararası Eğitim ve Kültür Bağlamında Avrupalı Türkler Kongresi**, Ed. İsmail Aydoğan ve Faruk Yaylacı, Cilt 1, Şubat 2008, Belçika, s.440.

yaratmıştır.⁵¹ Çok kültürlülüğün çıkış sebebi, Batı Avrupa göçmen kitleleri üzerinde yabancılara uygulamak üzere hazırlanan asimilasyon politikaların iflas etmesi üzerine oluşturulmuş yeni bir çözümdür.⁵² İlk kez Avrupa’da ortaya çıkan amacı etnik, kültürel, dilsel farklılıkları bir arada bir pota içerisinde eritmeye (Melting Pot) çalışan Avrupa Devletleri “Çok kültürlülük” gibi bir kavramla karşı karşıya kalmışlardır.⁵³ Eritme potasının tek amacı, göçmenlerin kültürel farklılıklarının eritilerek yok edilmesidir. Bu yaklaşıma göre **asimilasyon** şöyle açıklanabilir; Eğer farklı kültürden insanlar yerli toplumdan bireyler ile evlilik gerçekleştirirlerse, göçmenler bu kültürün kültürel ve kurumsal yapılarına gireceklerdir. Bu durumda önyargıların hedef olacağı grupların ortadan kalkacağına işaret eder.⁵⁴

Çok kültürlülük kavramı eleştirmenler arasında birtakım fikir ayrılıkları yaratmıştır. Çok kültürlülüğe karşı olanlar bütün farklılıklar bir üstün ırk altında toplanmasını savunmaktadır. Homojen bir yapı sağlayabilmek için ise, ulusal yurttaşlık anlayışının yeniden değerlendirilmesi gerektiğini savunurlar. Toplumun farklılıklar bağlamında homojen bir yapıya sahip olması gerektiği taraftarıdır.⁵⁵

Çok kültürlülüğün aynı zamanda “yurttaşlık” olgusuyla da oldukça iç içe geçmiş bir ilişkisi vardır. Yurttaşlık konusunda son yıllarda gerçekleşen bir takım düzenlemeler, algılardaki değişiklikler “uyum” ve “entegrasyon” süreçleri büyük tartışmalara ve farklılaşmalara sebep olmuştur.⁵⁶ Tüm bu eleştirilerin ve farklılıkların yanı sıra, çok kültürlülük konusu son yüzyılların en büyük siyasal akımlarından biri olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. İlk olarak Kanada’da ortaya çıkan bu akım yavaş yavaş Dünyanın tümüne başta ABD ve Batı Avrupa olmak üzere yayılmıştır.

⁵¹ Kadir, Canatan, “Avrupa Toplumlarında Çok kültürlülük”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6, s.81.

⁵² Cemal, Yalçın, “Çok kültürlülük Bağlamında Türkiye’den Batı Avrupa’ya Göç”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, , Cilt 1, Sayı 26, Mayıs 2002, s.46

⁵³ Canatan, **a.g.e.** , s.81.

⁵⁴ Yalçın, **a.g.e.** , s. 46.

⁵⁵ Canatan, **a.g.e.** , s.83.

⁵⁶ Will, Kymlicka, “ Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links”, *The Political Quarterly*, Cilt 1, Sayı 74, Ocak 2004, (Çevrimiçi), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.2003.00590.x/pdf> , 29.03.2011, , s.195.

1.2.4. Göç ve Ulusal Kimlikler

Ulusal kimlik düşüncesi birçok modern düşünce gibi Fransız Devrimi ve sonrasında ortaya çıkmıştır. Belirli topraklarda ulusları ve sınırları önceden belirlenmiş ulus-devletlerin ortaya çıkışı ile birlikte de ulus içerisinde yaşayan bireylerin kimlikleri son derece önemli hale gelmiştir. Çünkü göçler ve birtakım hareketliliklerle kimlikler ve etnik yapılar farklılık göstermiştir. Devletler ise, bireylerin ortak kimlik ve kültür altında toplanması amacıyla birtakım politikalar geliştirmiştir.⁵⁷

Konunun kolayca anlaşılması bakımında konuya etnik kimlik ve ulusal kimlik ayrımını yaparak başlamakta fayda vardır. Etnik kimlik genel olarak şöyle tanımlanmaktadır; bireyin kendisini duygusal olarak ait hissettiği etnik grubun kimliğine bürünmesidir.⁵⁸ Ulusal kimlik ise, “kolektif kültürel kimliğin bir türü”, olarak nitelendirilir ve ulusal kimliğin oluşturulabilmesi için “ait olma duygusu” inşa edici rol üstlenir. Giddens’a göre, ulusal kimlik tarihsel kültürel koşulların ortaya çıkardığı psikolojik aidiyettir.⁵⁹

Bir görüşe göre, ülkedeki kültürel ve kimlik olarak çeşitliliğinin varlığı ev sahibi ülkenin politikasına ve kültürel çeşitliliği ne ölçüde desteklediğine bağlıdır. Çok kültürlülüğü benimsemiş Ulusal politikalar göç eden bireye iki kimliğe sahip olma ve bu kimliklerden birini seçme hakkını vermelidir. Çünkü belirlenen ulusal politikalar için en önemli nokta, göç eden birey ya da kitlelerin ne çeşit bir kimliği benimsediği ve ne ölçüde yaşadığı toplumun kimliğini benimseyebileceğidir. Seçimden kasıt, etnik kimlik ve milli kimliktir.⁶⁰

Diğer bir görüşe göre, ulusların sosyal politikalarında milli kimlik oluşturma konusunda farklılıklar görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, Hollanda’da yaşayan Türk göçmenler üzerinde gözlemlenmiştir ki; göçmenler kendi etnik kültürlerini

⁵⁷ Ufuk, Şimşek ve Ilgaz, “Küreselleşme ve Ulusal Kimlik”, t.y. , (Çevrimiçi) <http://uvt.ulakbim.gov.tr/uvt/index.php?cwid=9&vtadi>, 29 Mart 2011, s.194.

⁵⁸ Jean, Phinney ve diğerleri, “Ethnic Identity, Immigration, and Well-Being: An Interactional Perspective”, **Journal of Social Issues**, y.y. , Cilt 3, Sayı 57, Yıl 2001, (Çevrimiçi), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0022-4537.00225/pdf> , 03 Mart 2011, s.496.

⁵⁹ Şimşek, Ufuk ve Ilgaz, **a.g.e.** , s.196.

⁶⁰ Phinney Jean ve diğerleri, **a.g.e.** , s. 499.

korumayı tercih etmişler ve kendi grupları içerisinde kalmışlardır. Yine Hollanda’da yaşayan Surinamlı göçmenlere tam aksine Hollanda’da ki kültürü tamamıyla benimsemişlerdir, Dutch dilini konuşmuşlardır. Bazı araştırmalara göre, kimlik oluşumu ve psikolojik olarak adaptasyon sağlayabilmenin politikalara bağlı olmadığını daha çok yerel koşulların (grupların dağılma korkusuna ve kimliklerine kaybetme korkusunun düzeyi, aile, eş akrabalık ilişkileri, okul ve mahalle gibi yerlerdeki adaptasyon aktiviteleri) daha çok etkili olduğu söylenmektedir.⁶¹

Küreselleşme sürecinde, öne çıkan kültürel sorun “kimlik” sorunudur. “Çok kültürlülük” adı altında dillendirilen bu sorun ulus-devlet bünyesinde tartışılan ve bir dizi çözüm için politikaların oluşturulduğu platformdur. Çalışmada Kimlik, Çok kültürlülük, Küreselleşme konularına değindikten sonra son olarak da konuyu tamamlamak açısından göç ve bir diğer konu olan ulus-ötesi yurttaşlık üzerinde kısaca durulacaktır.

1.2.4.1. Göç ve Ulus ötesi Yurttaşlık

Ulus devletlerin gerek ekonomideki yaptırım gücü gerekse de, bazı gelişmelere yön verebilmesi küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte azalmıştır. Alman toplumbilimci Ulrich Beck’e göre, küreselleşmenin de etkisiyle ülkeler ve kültürlerin özgünlüğü tamamen kaybolacak, yurttaşlar da bu küresel ağ içerisinde birbirleriyle temas haline geçeceklerdir. Habermas ise, ulusçuluk sonrası bir dönemden bahsetmektedir. Toplamların artık “ötekiyi” hesaba katacaklarını belirtmiştir. Gözlemlendiği üzere, göçler ekonomik düzlemde ziyade toplumsal anlamda devinim yaratmıştır.⁶²

Yurttaşlık ve milliyet kavramları öncelikle bir siyasi topluluğa aidiyet olarak tanımlanır. Yurttaşlık kavramı 1980’lerden itibaren hukuk ve siyasi felsefenin odak noktasında yer almıştır. Kavram Avrupa’daki göçmen işçilerin hakları üzerinde büyük tartışmalar yaratmıştır. Özellikle de işgücü göçünün yoğun olduğu ülkelerdeki işçiler ve aileleri öncelikle yerleştikleri sosyal ortamdaki avantajlardan

⁶¹Phinney Jean ve diğerleri, **a.g.e.** , s.500.

⁶²Unat, **a.g.e.** , s. 9.

yararlanmışlardır. Ardından da sosyal yurttaşlıktan da yasal yurttaşlığa geçiş söz konusu olmuştur.⁶³

Yukarıda birçok defa belirtildiği gibi, ulusların artık “ötekiyi” hesaba katılması sonucuyla, yerel ve politik karar verme sürecine de göçmenlerin dahil edilmesi göç edenlerde bir bağlılık duygusu yaratmaktadır. Bir grup araştırmacıya göre, göçmenin göç ettiği ülkeye adaptasyon sağlaması ve ülkenin kimliğini benimsemesi yerel koşullara bağlı iken, bir diğer araştırmacıya göre, Fransa ve Almanya örneklerinde de görüldüğü gibi politika oluşturma sürecine göçmenler de- en azından simgesel bazda da olsa- ulusal bir bağlılık yaratmaktadır.⁶⁴

Sınırların böylesine muğlâklaşması, yeni iltica akımları yeni melez kültürler yaratmıştır. Ekonomik ve kültürel anlamdaki sınırların silinmesi özellikle de 17. yüzyıl sonunda Avrupa’da yerleşmiş olan devlet sisteminin yerini bir hayli zorlamıştır.⁶⁵ Tüm birinci bölümün ikinci kısmı boyunca çeşitli başlıklarla anlatılmak istenenleri özetlemek amacıyla Habermas’ın düşüncelerine yer vermekte yarar vardır. Habermas’a göre,

*“Küreselleşme adı altında izah edilen tüm bu gelişmeler, sadece göç ve kültürel tabakalaşma yoluyla ülke içinde (halk arasındaki) vatandaşların birbirleriyle ve toplumla entegrasyonunu sağlayan devlet-öncesi temelleri tehdit etmekle kalmamıştır. En mühim tarafı ise, Dünya iktisadı ve Dünya toplumunun karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde gittikçe sıkışıp kalan devletin artık aksiyon kabiliyetini ve özerkliğini yitirmeye başlamış olmasıdır.”*⁶⁶

1.2.2. Kalkınma ve Göç

Ekonomik bakış açısına göre, göçün kalkınmayı geciktirdiği söylenmektedir. Fakat göçün sebebine bakıldığında ise, birey yaşadığı ülkeye yeterli hayat standartları sağlandığı sürece sıkı sıkıya bağlıdır. Daha cazip şartlar farklı bir ülkede

⁶³ Riva, Kastoryano, **Kimlik Pazarlığı: Fransa ve Almanya’da Devlet ve Göçmen İlişkileri**, Çev. Ali Berktaş, İstanbul, İletişim Yayınları, 2000, s. 205.

⁶⁴ A.e. , s.207.

⁶⁵ Jürgen, Habermas, **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, Çev. Medeni Beyaztaş, Frankfurt, Bakış yayınları, Şubat 2008s. 25.

⁶⁶ A.e. 26.

gerçekleştğinde örneğin daha yüksek maaş, istihdam olanaklarının fazla olması bireyi daha öncede defalarca belirtildiği gibi göçe iter. Göç, böylesi bir durumda ailenin ya da bireyin kötü yaşam koşullarından kurtuluşudur.

Fakat Tapinos'a göre kalkınma ve göç arasındaki ilişkide asıl sorun yaşam koşullarının eksikliği değildir. 19. yüzyılda okyanus ötesi göçler, Avrupa'nın en fakir ülkelerine değil de, sanayi devriminin uzun süreden beri gerçekleştiği yerlere doğru olmuştur. Asıl sebep pazar ekonomisinin ve milli kalkınma stratejilerinin yaygınlaşmasıyla birlikte, işgücü hareketliliğindeki teşviğin artması, bireylerin beklentileri değişmesidir. Buna bağlı olarak da ekonomik dengelerde bir değişiklik ortaya çıkmıştır. Çoğu gelişmiş ülkelerdeki bu durumların farkına varan göçmenler göç etmeye başlamışlardır.⁶⁷

Bir diğer görüşe göre ise, gelirler arttıkça tüketimde buna bağlı olarak artmaktadır. Örneğin insanlar daha çok seyahat ederler çünkü seyahat maliyetleri düşüktür ve daha elde edilebilir haldedir. Eğlence endüstrisi gelişmektedir bireyler daha çok kafelere ve restoranlara gitmeye başlamaktadır. Tüm bu gelişmeler vasıfsız bir işgücüne ihtiyaç duyar, yüksek gelirli vatandaşların yapmak istemeyeceği bu vasıfsız işler göç eden bireylerin bazı işleri cazip bulmasıyla birlikte göçmenler tarafından ikame edilir.⁶⁸

Birinci bölümün ikinci kısmında açıklanmaya çalışılan çok kültürlülük ve ulus-ötesi yurttaşlığa dair yazıların amacı ikinci ve üçüncü bölümde özel olarak araştırma için belirlenmiş ülke olan Almanya'nın ve AB'nin tüm bu kavramlarla yoğrulması ve çok yakında ilişkili olmasıdır. İkinci ve üçüncü bölümde birinci bölümdeki kavramlar kullanılarak Almanya'nın göçe tepkisi, alıcı ve verici ülkelerde nasıl bir etki yarattığı ve buna bağlı dengeler açıklanacaktır.

⁶⁷Tapinos, **a.g.e.** , s.297.

⁶⁸Solimano, **a.g.e.** , s. 8.

BÖLÜM 2: AVRUPA BİRLİĞİNİN GÖÇMEN POLİTİKALARI OLUŞTURMA ÇABALARI VE ALMANYA’NIN BU POLİTİKALARA ENTEGRASYONU

Bu bölümde öncelikle Avrupa Birliği göç politikalarından bahsedilecektir. Tüm kurumlarıyla ve topluluğun en başından beri birlik içinde oluşturduğu birtakım anlaşmalarla ve politikalarla “göç” konusunu da unutmayan AB içerisinde göç politikasının oluşturulması çabalarını sistematik bir şekilde analiz edebilmek için, öncelikle antlaşmalar Amsterdam öncesi ve sonrası dönem olarak ayrılmıştır. Daha sonra göç politikalarında önemli yer tutan anlaşma ve konvansiyonlara yer verilmiş ardından da ekonomik göçmenler için son derece önemli olan Lizbon Antlaşması, Stockholm Programı ve 2000’li yıllardan sonra Konsey tarafından kabul edilen bazı direktifler incelenmiştir.

2.1. Avrupa Birliği Ortak Bir Göçmen Politikası Oluşturma Çabalarının Tarihsel Gelişimi

Bu başlık altında üzerinde vurgulanması gereken 3 nokta vardır. Bunlardan biri topluluğun en başından beri genişlemeye başlamasıyla 6 eski üye ülkenin kendini göç riski altında hissetmesi, ikinci olarak ülkelerin hem göçmen nüfusla hem de AB kurumlarıyla ortak politikalar yürütüp uyum sağlamak yerine göç ülkesi olduklarını inkar etmeleridir. Üçüncü gerilim noktası ise, Avrupa nüfusunda yaşlı nüfusun sürekli artması ve buna rağmen genç nüfusun yok denecek kadar az olması artan işgücüne ihtiyacın dışarıdan göçmenler yardımıyla karşılanacağı olgusu hem AB içerisinde hem de üye ülkeler içerisinde göçün temel sorunsallarını yaratmıştır.

1950’lerin başında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (ESCS) ile başlayan serüvenin 1993’ten sonra Topluluğun Avrupa Birliği şekline bürünmesi ve daima üye devletlerinin egemenliğini kurumlara ve yönetime devretmesini öngören federal duygular ağır basmaya başlamıştır. Bu süreçte bölgesel entegrasyon ve güvenlik de üye devletlerin en çok ihtiyaç duyduğu konulardan biriydi. İlk olarak kömür sektöründe birleşmeyi öngören topluluk ancak 1986’da Avrupa Tek Senedi ile gerçek anlamda Ortak Pazar yaratabilmiştir. Tüm bu süreçte, özellikle de

entegrasyon sürecinde “göç” konusu topluluk içerisinde yerini almıştır. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu’nu yaratan Paris Anlaşması üye olan 6 devletin vatandaşlarına serbestçe üye devletlerde çalışma hakkı tanımıştır. Bu anlaşmaya göre üye devletlerin vatandaşları başka bir üye devlet içerisinde iş bulabiliyorsa serbestçe hareket edebilir. Özellikle de İtalya bu durumun kendi ülkesindeki işsizliği hafifleteceğini düşünerek bu konuda ısrarcı olmuştur. Fakat hareketlilik tam olarak serbest bir emek dolaşımından ziyade sadece üye devletler arasında olması şekilde sınırlandırılmıştı. Hatta Miller’a göre, 1980’li yılların ortalarında İspanya ve Portekiz’in birliğe dahil olması büyük korkular yaratmıştır. Devletler İspanya ve Portekiz’den gelen işsiz bireylerin Avrupa’yı dolduracağından korkmuştur. Aynı olay 2000-2001 yılları arasında da gerçekleşmiştir. Birliğe üyelik sürecinde olan Polonya’dan Birliğe doğru büyük bir göç akışı olacağı düşüncesi özellikle de Almanya’yı oldukça rahatsız etmiştir.⁶⁹

Gülay Toksöz’ün de belirttiği gibi, üye devlet vatandaşları ve politikacıları yıllar boyunca ortak bir politika oluşturma ve göçmenleri yaşadıkları topluma entegre etmek yerine ülkelerinin göç ülkesi olmadığını her seferinde yinelemişlerdir. Ülkelerinin göç ülkesini olmadığını kabul etmemekle beraber, göç politikalarına yönelik yasal sosyal, iktisadi düzenlemeler yapılmasına dair herhangi bir adım atmamışlardır. Üye devletlerin aşırı sağcı partileri oy oranlarını arttırabilmek için göçmenler üzerinden politika yapmışlardır. Almanya örneğinde de açıklamaya çalışıldığı üzere, üye devletlerin politika üretmekten kastı, kısıtlayıcı politikalar geliştirmek olmuştur.⁷⁰ Eurostat 2008 verilerine göre, AB toplam 3.8 milyon göç almıştır. 1 Ocak 2009 verilerine göre ise, AB bünyesinde yaşayan yabancıların sayısı, 31,9’a ulaşmıştır. Bu oran birlik nüfusunun %6.4 üne denk gelmektedir. Yabancı nüfusun en çok yoğunlaştığı ülkeler ise, Almanya, Fransa, İtalya, İspanya ve İngiltere’dir. Bu ülkeler Birlik içindeki toplam yabancı nüfusun %75 ‘ini içinde barındırmaktadır.⁷¹ Böylesine yoğun göç alan birlik içerisinde bir politika

⁶⁹ Castles ve Miller, **a.g.e.** , s.156.

⁷⁰ Toksöz, **a.g.e.** , s46.

⁷¹ “Eurostatstatics,” Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States”, (Çevrimiçi), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> , 15 Nisan 2011.

oluşturmamak imkansız hale gelmiş ve özellikle de 1990'larda politika oluşturma çabaları yoğunlaşmıştır.

Avrupa Birliği bir yandan göçmenler konusunda kısıtlayıcı bir tavır sergilerken diğer yandan da soğuk savaş dönemindeki işgücü ihtiyacını göçmenlerden karşılamıştır. Birtakım konferans ve raporlarda, 1960'ların 1970'lerin başında ekonomik büyümede göçmenler büyük rol oynadığı açıkça ortaya konulmuştur. Bu dönemde AB ülkeleri özellikle de Almanya işgücü talep etmiş zamanla gelen işgücü göçü aile üyelerinin de göç etmesiyle kalıcı bir hal almıştır. Yaklaşık 10 milyon misafir işçi AB topraklarına dahil edilmiştir. 1970'lerden misafir işçilerin yanında Doğu Avrupa'dan gelen ağır ekonomik ve politikal baskı altında kalmış pek çok mülteci de AB'ye sığınmıştır. Sadece Doğu Avrupa'daki bireyler değil aynı zamanda Avrupa dışından da mülteciler akın etmiştir. 1980'lere gelindiğinde ise, sığınmacılarda büyük bir artış gözlemlenmiştir. Asya ve Afrika'dan AB sınırlarına doğru büyük bir sığınmacı dalgası gelmiştir. 1989 yılında, ideolojik çatışmaları ve Avrupa'yı ikiye bölen Iron Curtain⁷²'in çöküşü ve sınırların açılmasıyla Almanya birçok göçmen ve sığınmacıyı bünyesine almıştır. Bu durum Almanya'nın en büyük siyasi varlığa sahip ülkesi olması dolayısıyla AB'nin ekonomik haritasını değiştirmiştir.⁷³

Söz konusu dönemde, AT içerisinde, göç politikaları önemli bir konu olarak görülmemektedir. Fakat ekonomik pazarın genişleyebilmesi için çalışanların serbest dolaşımına yönelik bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Bu dönemde yapılan düzenlemeyle üye devletler arasında çalışanların serbest dolaşımıyla üçüncü ülke vatandaşlarının birlik içindeki serbest dolaşımları arasındaki farkın kaldırılmasına yönelik konsey tarafından bir karar çıkmıştır. Karar 1973 yılında Paris Şartı'nda onaylanmıştır. Ayrıca Şart da kararın yabancılar içinde ortak mevzuatta da biçimlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁷⁴

⁷²Avrupa'yı ikiye bölen, İkinci Dünya Savaşı'nın sonunda başlayıp Soğuk Savaşın sonunda ortadan kalkan bir durumdur. Almanya'nın birleşmesi ve sınırların açılmasıdır.

⁷³“Immigration In Europe”, Conference Board, , **Global Business White Papers**, Sayı 14, Aralık 1994, ss. 5-6

⁷⁴Jef, Huysmans, “The European Union and The Securitization of Migration”, **Journal of Common Market Studies**, y.y. , Sayı 38, Cilt 5, Aralık 2000, s.754.

1980'lerin sonu ve 1990'ların başına gelindiğinde, göçmen politikalarını oluşturma çabaları, birtakım gelişmeler anlaşmalar ve konvansiyonlarla sağlanmaya çalışılmıştır. 1985 yılında Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Lüksemburg vize uygulamalarını benzer hale getiren ve sınır kontrollerini aşamalı olarak kaldırmaya çalışan Schengen Anlaşmasını imzalamıştır. Yine bu devletler 1990 yılında Schengen Uygulama Sözleşmesi'ni imzalamıştır. 1986'da ise Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır. Senet kişilerin serbest dolaşımına yönelik olmuştur. 1990 yılında göç akımlarının artmasına yönelik olarak ise 1990'da Dublin Anlaşması gündeme gelmiştir. Ardından göç politikaları ile ilgili bir diğer önemli antlaşma birliğin kurucu antlaşması olan Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması) imzalanmıştır. Antlaşma birlik vatandaşlığı ile ilgili maddeler getirmekle beraber sınırların ne zaman açılıp kapanacağı, adalet ve ortak güvenlik politikaları bu antlaşmada belirlenmiştir. Ardından gelen 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ve 1998'deki Viyana Eylem Programı üçüncü ülke vatandaşlarının haklarını korumaya yönelik olmuş ve vatandaşların entegrasyonu üzerinde durmuştur. Ardından 1999 yılında Tampere Zirvesi'nde kapsamlı bir göçmen politikası oluşturulmaya çalışılmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde, bu dönemde Almanya'ya göçün 50. Yıldönümünde Lizbon Antlaşması'nın ve yine bu dönemde direktiflerin ve ATAD kararlarının da önemine değinilecektir. Bu antlaşma, anlaşma ve konvansiyonların hepsi alt başlıklar halinde kısaca özetlenecektir.⁷⁵

Avrupa'nın demografik yapısına bakıldığında nüfus gittikçe yaşlanmaktadır ve önümüzdeki 25 yıl içerisinde genç nüfusun daha da azalacağı tahmin edilmektedir. Fakat özellikle de Almanya'da birçok alanda yüksek teknolojiyle çalışacak işgücüne ihtiyaç bulunmaktadır. Aynı zamanda birçok insan Avrupa'da yaşamak ve Avrupa'ya göç etmek eğilimindedir. Geçici ya da kalıcı olsun, ülkelerinden kaçanlar, geçici olarak koruma arayanlar, aile üyelerinin birleşmesi gibi nedenlerle yabancılar Avrupa'ya yerleşmeye ve hayat kurmaya çalışmışlardır. Avrupa bir yandan insancıl

⁷⁵Toksöz, a.g.e. , ss. 53-54

olma vasfını kaybetmemeye çalışırken diğer bir yandan da sınırlarını korumak zorundadır.⁷⁶

2.2. AB Nüfus Sorunu

Yasin Gümüş'ün yaptığı araştırmalara göre, AB içerisinde yapılan nüfus çalışmaları gösteriyor ki, Avrupa'da genç nüfusun artış gösterebilmesi için kadın başına 2,1 çocuk dünyaya getirilmesi gerekmektedir. 2000'li yıllara bakıldığında, nüfus negatif yönde bir eğri göstermiştir. Yaşlı nüfus ise gün geçtikçe daha çok artmaktadır ve yaşam süreleri uzamaktadır. Bu oranlar göstermektedir ki, Avrupa'da çalışan genç nüfus 2000'den 2050 yılına kadar yaklaşık 40 milyon azalacaktır. Buna bağlı olarak da yaşlı nüfus %24'den %49'a çıkacaktır. Fakat birlik içerisinde bazı ülkelerde örneğin Fransa ve Yunanistan'da nüfus düşüş göstermezken, Almanya, İtalya gibi ülkelerde büyük bir düşüş söz konusudur. Yasin Gümüş'ün, 25 ülke baz alınarak yaptığı araştırmaya göre, 2050 yılında yapılan çalışmada Avrupa daha da yaşlı olacaktır. 2004 yılında en yüksek zamanına 471 milyon ile 2027 yılında ulaşacağı, fakat 2050 yılında tekrar bir düşüş ile 454 milyon olacağı tahmininde bulunulmuştur. Nüfusun Belçika'da %4 Fransa'da %9 İsveç'te %13, İngiltere'de %8 artacağı beklenirken, Almanya'da %6 İtalya'da %7 Polonya'da %12 azalacağı tahmin edilmektedir.⁷⁷

	Nüfus Ocak 2005-bin	Doğum Bin-Kişi Başına	Ölüm Bin-Kişi Başına	Doğal Nüfus Değişimi (Binde)	Net Göç (Binde)	Toplam Nüfus Değişimi (Binde)	Nüfus Ocak 2006-Bin
AB-25	459 488	10,5	9,7	0,7	3,7	4,4	461 507
Almanya	82 501	8,4	10,1	-1,7	1,2	-0,5	82 456

Tablo 1: Avrupa Birliği'nde ve Almanya'da Demografik Göstergeler (2005-2006)⁷⁸

⁷⁶ **European Commission report**, "Living in an Area of Freedom Security: Justice and Home Affairs in the European Union", Asylum and Immigration, 1 Ocak 2005, s.9

⁷⁷ Yasin, Gümüş, "Free Movement of Workers in EU Within the Context of Demographic Challenge of Europe: The Case of Labor Migration From Turkey to Germany", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Yıl 2010, s.66.

⁷⁸ (Aktaran): Ahnet, İçduygu, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları", yayın no. TÜSIAD yayın no: 124/27, Aralık 2006, s. 82.

AB ‘de büyük bir sorun olarak genç nüfusa ihtiyacın fazla olması nedeniyle göçmen politikalarına da potansiyel işgücü gözüyle yaklaşarak hareket edilmiştir. Politikaların hem şekli hem de içeriği itibariyle göçmenlerin ekonomiye katkısı düşünülerek Andrew Giddens göçmenlerin “aranılan” ve “yararlı” kişiler tanımlanmaya başladığını ifade etmiştir. Zamanla ekonomik göçmenler politika üretme safhasında AB ajandasının ilk başlıkları arasında yer almıştır. Bu noktada birlik bir yandan ekonomik olarak göçmenler sayesinde refaha kavuşmayı arzularken diğer yandan da göçmenlerin hakları ve vatandaşlık talepleri arasında sıkışmıştır.⁷⁹

Demografik yaşlanma ve bunun neticesinde de işgücüne duyulan ihtiyacın artmasıyla mücadele edebilmek için, Ahmet İçduygu üç seçenek sunmaktadır. İlk olarak işgücüne katılım oranlarının artırılması (göçmen kadınların işgücüne katılımının daha fazla teşvik edilmesi gibi) ikinci olarak ise, emeklilik yaşının artırılmasıdır. Son olarak ise, aktif ekonomik göçmen politikası uygulanmalıdır. Avrupa’da göç oranlarının ne kadar büyük olduğu düşünülebilir. Fakat göçmenlerin çoğu işgücünden ziyade aile birleşmeleri ve kayıtdışı göçle Avrupa ülkelerine giriş yapmışlardır. Bu son seçenek son yıllarda ileride işgücü ihtiyacı olacak ve genç nüfusun az olduğu ülkelerde başvurulacak yöntemlerden birisidir. Bazı verilere göre, Avrupa’nın hiç göç almaması durumunda, Batı ve Orta Avrupa’daki işgücü oranları önümüzdeki 45 yıl içerisinde %29 oranında azalma gösterecektir. 2005 yılında 227 milyon olan işgücü büyüklüğü 2025 yılında 201 milyona, 2050 yılında ise 160 milyona düşeceği tahmin edilmektedir.⁸⁰

2.3.Yasadişı Göç Ve Sığınmacıların Korunması

Avrupa Birliği’nde yasadişı göç, birçok negatif sonuçları olmasından dolayı azaltılması gerekliliği yıllardır birlik içerisinde vurgulanmıştır. Sadece suç grupları ve insan kaçakçıları konusunda zorluklar yaratmamakta aynı zamanda da gerçek mültecilerin ve sığınmacıların kimler olduğunu tespitinde de sorunlar yaşanmaktadır. Bireyleri sığınmacı olmaya iten sebepler ise, ülkelerinde yaşadıkları politik sıkıntılar,

⁷⁹Andrew, Geddens, “Europe’s Border Relationship and International Migration Relations”, **Journel of Common Market Studies**, Cilt 4, Sayı 43, Yıl 2005, s. 799.

⁸⁰İçduygu, **a.g.e.** , s.91.

baskılar, insan hakları ihlalleri ve daha iyi bir hayat bulma arzusuyla ülkelerinden ayrılıp yasa dışı yolları kullanmaya başlamalarıdır. Avrupa Birliği ülkeleri bir yandan sınırlarını korumaya çalışırken diğer yandan da insancıl duygularını korumak durumunda kalmışlardır. Bu nedenle de üye ülkeler, yasadışı göçe karşı birlikte anlaşmalar, antlaşmalar ve konvansiyonlarla bu durumları aşmaya çalışmışlardır. Hem sığınmacılar için hem yasadışı göç için hem de konumuzun ana maddesi olan işgücü göçü için bütün ortak politika üretme çabaları tek tek incelenecektir. Sığınmacıların korunması konusuna gelindiğinde ise, Birlik üyesi ülkelerin sığınmacıların korunması konusunda uzun bir serüveni vardır. Birlik birtakım hukuki statülerle sığınmanın sınırlarını belirlemiştir. Sığınmacıların hakları 2000 yılında Temel Haklar Şartı'nda garanti altına alınmıştır. Birlik içerisinde Temel Haklar Şartı'nda atılan tüm adımlar, üye devletlerinde kendi içindeki yasal prosedürlerinde de yer alarak, uyumlaştırılmaya çalışılmıştır. Sığınmacıların sahip olması gereken, özellikleri minimum başvuru şartları hepsi belirlenmiştir. Böylece hayat standartlarını yükseltmek için gelen bireylerle korunma ihtiyacı duyan ve bu nedenle başka bir ülkeye sığınmaya ihtiyacı hisseden bireyler belirli kriterlerle birbirlerinden ayrılmışlardır.

AB içerisinde, sığınma konusundaki adımlar ve çalışmalar, ortak politika oluşturmada göç politikalarına göre daha başarılı olduğu son dönemde sığınma başvurularıyla ilgili oluşturulan ortak sistemlere bakılarak söylenebilir(EUROPOL, FRONTEX). Çünkü göç politikaları, daha karışık ve çok daha geniş bir konudur bu nedenle de ortak politika oluşturmak daha güçtür.

Sığınmacıların oranları Kosova, Irak, Afganistan'dan gelenlerle özellikle 1999-2003 yılları arasında büyük bir artış göstermiştir. Bu yıllardan sonra tekrar düşüşe geçmiştir. AB sığınma ile ilgili 1999-2006 yılları arasında birçok düzenleme gerçekleştirmiştir.⁸¹

Daha da önemlisi AB mevzuatı sığınma alışverişinden (asylum shopping) söz etmektedir. Burada alışverişteki taraflar tanımlanmaktadır. Kişi bir devletin

⁸¹Europe on the move , “An Opportunity and a Challenge: Migration in European Union”, s.4.

sınırlarına kendi ülkesinde görmüş olduğu şiddetten baskıdan dolayı koruma talep etmişse, koruma talep ettiği ülke üçüncü ülke, baskısından kaçtığı ülke ise kendi ana ülkesi olarak kabul edilmiştir. Sığınma alışıverişinde, üçüncü ülkede sığınmacı statüsü kazanmış birey, bu statüyü tekrar başka bir ülkeye göç etmek için kullanabilmektedir. Bu nedenle, bireyin birden fazla ülkeye başvurusunu önlemek için bütün ihtimaller göz önünde bulunur, sığınmacının parmak izi, gerekli evrakları, hangi ülkeye başvuru yaptığı tek tek belirlenir. Diğer birlik düzenlemeleri, kimlerin sığınmacı olarak tanımlanacağını ve bu haklardan yararlanacağını ortak kriterlerle belirlemiştir. Bunun yanı sıra AB 2000 yılında Avrupa Mülteci Fonu’nu oluşturmuştur. Bu fonun amacı birlik üyesi ülkelerin sığınma başvurularını tarafsız ve şeffaf bir şekilde ele almaları için oluşturulmuştur.⁸²

<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
380.000	407.000	424.000	421.000	345.000	277.000

<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
235.000	197.000	223.000	238.000

Tablo 2: 1999-2008 yılları arasında AB 27 ülke içerisinde sığınma başvuruları⁸³

2000 yılında bütün üye ülkeler, Danimarka hariç ERF’den (Avrupa Mülteci Fonu) yararlanıcısı olmuşlardır. Fonun %10’luk kısmı birden fazla ülkeyi kapsayan topluluk faaliyetleri için ayrılırken fonun çoğu üye ülkelere dağıtılmıştır. Fonun

⁸² A.e. , s.12.

⁸³ A.e.

faydalanıcıları kendileri için yıllık programlar geliştirmişlerdir. Üye ülkelerin yanı sıra, sivil toplum kuruluşları uluslararası kuruluşlar da fondan faydalanabilmişlerdir. Fon eğitim öğretim araştırma gibi alanlarda hükümet ve sivil toplumun işbirliğiyle geniş bir alana sahiptir. ⁸⁴

Pratikte, üye ülkeler genellikle kendi hukuki yapılarına göre başvuruları değerlendirmişlerdir. Bu nedenle de ülkeler arası uygulamalarda birtakım farklılıklar oluşmuştur. İşte birliğin amacı da bu fonlar ve konvansiyonlarla ortak politikalar oluşturmak ve farklılıkları ortadan kaldırmak olmuştur. Çalışmalar hem AB arasındaki mülteci akışını değerlendirmek de diğer yandan da AB ve üçüncü ülkeler arasındaki akışı kontrol etmektedir. Tüm bu sığınma ve mülteci alanındaki mücadeleler Dublin Konvansiyonunu ve EURODAC gibi sistemleri beraberinde getirmiştir.

2.4. Avrupa Birliği Göçmen Politikalarında Atılan İlk Adımlar: Amsterdam Antlaşması'na Kadar Geçen Dönem

Avrupa Birliği, ortak göçmen politikasına yönelik ilk adımlar incelendiğinde, Tampere Zirvesi'nden daha gerilere giderek 1980'li yıllara dönüş yapmak gerekmektedir. Politika oluşturma çabalarının yoğunlaştığı ve ortak politika oluşturma eğiliminin artmasında Schengen Anlaşması ve Avrupa Tek Senedi'nin büyük payı olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği'nde göç politikaları ile ilgili olarak, iki gelişmeden söz etmek mümkündür. İlk olarak; 1985 yılında imzalanan ancak 1995 yılında yürürlüğe giren Schengen Anlaşması ve sonrasında sınırların açılması ikinci olarak ise; Amsterdam Antlaşması (1997) ve 1999 Tarihli Tampere Zirvesi'dir. Göç konusundaki bir diğer önemli yapılanma Maastricht Antlaşması ile birlikte oluşturulan Göç Özel Grubu'dur. ⁸⁵Maastricht Antlaşması'nın ardından AB ihtiyaçlara cevap verebilmek için Amsterdam Antlaşması gündeme gelmiştir. Göç politikaları "Ortak dış ve Güvenlik Politikası" olan üçüncü sütundan "Özgürlük ve Adalet Alanı" olan birinci sütun 4. Başlığa taşınmıştır. Amsterdam Antlaşması'nın

⁸⁴European Refugee Fund, (çevrimiçi), <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c305.html> , 25 Nisan 2011.

⁸⁵A.e. , s. 57.

ardından 2000’li yıllarda artan terör olayları göç politikalarına farklı bir boyut kazandırmıştır. Avrupa Müslüman göçmenlere karşı farklı bir tutum sergilemeye başlamıştır. Kale Avrupa göçün güvenlikleştirilmesi konusunda daha da hassas davranmış bu nedenle de Tampere Zirvesi arkasından da Hague Programı’nı gündeme getirmiştir. Diğer bir önemli düzenleme ise, Lizbon Antlaşması’dır. Lizbon Antlaşması’nda, işçilerin serbest dolaşımı ve AB sınırları içerisindeki üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu konularında son derece önemli adımlar atılmıştır.

2.4.1. İşçilerin Serbest Dolaşımı: Avrupa Tek Senedi

1980’lerin ortalarında, Avrupa’da durgunluk yaratan bazı sorunlar ortaya çıkmıştı. Birliğe o dönemler yeni katılmakta olan ülkelerin ihtiyacı olan fonlar ve birtakım yardımlar ve Almanya’nın birleşmesine sebep olan Doğu Avrupa’daki hızlı reformlar tek pazara yönelimi özellikle de Almanya için kaçınılmaz kılmıştır. Bu nedenle de AT tarihindeki ilk büyük antlaşma reformu olan Avrupa Tek Senedi, tek pazar programının uygulamaya girmesi amacıyla oluşturulmuştur.⁸⁶

Avrupa Tek Senedi’nin, bir diğer önemli noktası ise, entegrasyon ve harmonizasyon çalışmaları nedeniyle Avrupa’nın birtakım iç ve dış güvenlik politikaları üretme çabası ortaya çıkmıştır. İç ve dış güvenlik politikaları denildiğinde akıllara göç ve sığınma politikaları da gelmektedir. Avrupa Birliği’nde çift yönlü bir politika izlenmektedir. Birincisi, üye ülke vatandaşlarının diğer ülke vatandaşlarıyla göç ve çalışma haklarıyla ilgili olan kısımdır. Üye devlet vatandaşlarının hakları geniş bir şekilde belirlenmiş ve çerçevelendirilmiştir. İkincisi ise, AB üyesi devletlerin üye olmayan devlet vatandaşlarıyla olan göç ve sığınma konusundaki hakların birinci alanın aksine bir o kadar muğlak ve bulanık olan kısmıdır. Asıl sorun yaratan ikinci alanın sınırlarının iyi bir şekilde belirlenememesi ve ortak politikalar etrafında toplanılamaması entegrasyonun önünde büyük bir engel teşkil etmiştir. Bu sebeple oluşturulan belli başlı anlaşma ve antlaşmalarla bu engeller kaldırılmaya çalışılmıştır. Avrupa Tek Senedi, AB’li göçmenlerin ulusal sınırları geçerken uygulanan kontrollerin kaldırılmasını öngörmekteydi. 1990 yılına kadar da üye devletlerin

⁸⁶Desmond, Dinan, **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev: Hale Akay, İstanbul, Kitap yayınevi, 2. bs, s.25.

vatandaşlarının sığınma başvurularının nasıl çerçevelendirileceğine dair sınırlar belirlenmişti. Ancak uygulamada ülkelerin ayrı ayrı oluşturduğu göç politikaları birbirlerinden etkilenmekle birlikte, politikaların farklı tutumlar sergilenmesi nedeniyle ortak politika oluşturma süreci bu dönemde başarısız olmuştur. Üye Devletlerin kendi ulusal yasalarında değişiklikler yapması amacıyla birtakım çalışmalarda bulunulmuş bu durum 1997 yılında Amsterdam Antlaşması'na kadar uzanan bir boyut kazanmıştır.⁸⁷

Senet 1992 yılının sonuna kadar mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımın sağlanmasını öngörmektedir. Yukarıda bahsedilen AB göç politikası oluşturma alanlarından ikincisi olan, üçüncü ülke vatandaşlarının AB içerisinde seyahat etmesi ve hareketliliğinin ortak bir politika düzlemine taşınması Tek Senet için bir diğer önemli husus olagelmıştır. Ancak bu düzenlemeyle üye ülkelerin hiçbiri, kendi haklarından vazgeçip kendilerini uluslararası platforma taşıyamamışlardır. Devletler kendilerine ait olan kontrol hakkından vazgeçmemiş, kendi sınırları üzerinde yetkileri başkalarına bırakmak istememişlerdir. 1989 yılında üye ülkelerin görevlilerinden oluşan bir koordinasyon grubu Palma dokümanı ile uzun ve kısa vadeli politikaları birbirlerinden ayırmışlar, dış sınırların kontrolü ve göçe yönelik mücadeleyi kısa vadeli politikalar arasına koymuşlardır. Aynı yıl Avrupa Topluluğu Sosyal Şart olarak bilinen **“işçilerin temel haklarına yönelik topluluk şartını”** kabul etmiş ve şartta temel çalışma ve sosyal haklar ele alınmıştır. Şartın en önemli özelliği ise, üçüncü ülke işçilerinin üye ülke işçileriyle eşit çalışma şartlarına tabi tutulması konusunu ve işçilerin yaşam koşullarının elverişli olmasını ele almasıdır.⁸⁸

Avrupa Tek Senedi 1987’de onaylanmasının ardından 1992 yılında üye devletler arasında üç alanda; malların, kişilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımını öngören “Tek Pazar” kurulmuştur. Tek pazarda üye ülkeler göç akımlarının engellenmesinde kendi yetki alanları çerçevesinde gerekli önlemleri alabilmekteydiler. Fakat yine Avrupa Tek Senedi çerçevesinde, diğer bir deklarasyonda üçüncü ülke vatandaşlarının dolaşımının ve ikamet haklarının hükümetlerarası işbirliğiyle

⁸⁷ Ayhan, Gençler, “Avrupa Birliği Göç Politikası”, İstanbul Üniversitesi yayınları, y.y. , t.y. , (Çevrimiçi) <http://www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/461/416> , s.187.

⁸⁸ Toksöz, **a.g.e.** , s.51.

Topluluğun yetkileri göz ardı edilmeksizin, ele alınacağı dile getirilmiştir⁸⁹. Her iki deklarasyondan da anlaşılacağı üzere topluluk göç akımlarını engellemeye yönelik alanlarda kendi yetkilerini Topluluğa devretmek istemezken, vize, ikamet konularında üçüncü ülke vatandaşlarının durumu hükümetlerarası işbirliği ile belirlenmeye çalışılmıştır. Aşağıda açıklanacak başlık bu konuyu ve göç politikasına etkisini tartışacaktır.

2.4.2. Avrupa Tek Senedi'nin Yasal İfadesi: Schengen Anlaşması

Schengen Anlaşma'sı vize ve sınırlara giriş çıkış politikalarının tekrar gözden geçirilip ortak bir politika şeklinde benimsenmesi için 1990 yılında imzalanmıştır. Danimarka, İrlanda ve İngiltere bu anlaşmanın dışında kalmak istemişlerdir. Anlaşma ülkeler arası hareketliliği iki açıdan ele almıştır. Birincisi, üye ülkeler dışındaki ülke vatandaşlarının vize alma şartı ve ikinci olarak vize alabilmek içinde kendilerini maddi olarak finanse edebilecek düzeyde olduklarını ispatlamaları gerekliliğidir. Genellikle de vize süresi üç ay olarak belirlenmiştir. Eğer üye ülke vatandaşı bir Schengen ülkesinden diğerine hareket edecek ise üç gün içerisinde ikinci ülkeye bildirimde bulunmak zorundadır. Kişi sadece istenilen evrakları temin ettiği sürece vizesiz geçiş yapabilecektir. Aksi takdirde ülkelere cezalar getiren bir sistem söz konusudur.⁹⁰

Yukarıda bahsedildiği üzere zaten Roma Antlaşması'nda kişilerin serbest dolaşımına yönelik üye devletler arasında bir mutabakat sağlanmıştı. Fakat bu anlaşma sadece çalışan kişiler için sınırlandırılmıştır. Avrupa Tek Senedi iç sınırların olmadığı bir sistemi tanımlarken, Schengen Anlaşması Avrupa Tek Senedi ve hatta Roma Antlaşması'nın yasal bir ifadesi olarak ortaya çıkmıştır. Lüksemburg'un küçük bir kasabası olan Schengen, hem Fransa hem de Almanya'ya sınırları bulunması nedeniyle, seçilmiştir. Bu anlaşma ilk olarak bu üç ülkeye Hollanda ve Belçika'nın

⁸⁹ Gülüm, B. Özçelik, "Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu", **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ed. Belgin Akçay ve Gülüm B. Özçelik, Seçkin Yayınları, Ankara 2010, s. 405.

⁹⁰ "Immigration in Europe", The Conference Board Europe, **Global Business White Papers**, Sayı 14, Aralık 1994, s.11.

da dahil olmasıyla imzalanmış daha sonra bütün üye ülkeler Schengen'i imzalamışlardır.⁹¹

Pinder ve Usherwood'a göre, Schengen'in iki ana amacı vardı. Birincisi, sınır kontrolleriyle ilgili olan kısım; Schengen ülkelerini dışarıda tutarak dış sınırların kontrol edecek mekanizmaların kurulması ve bir takım kanunlar koyularak göç, sığınma ile mücadele etmektir. İkincisi ise, suç ile mücadele etmek ve ortak politikalar altında birleşmektir.⁹²

Görüldüğü üzere, üye devletlerin AB bünyesinde yürütmeye çalıştıkları göçmen politikalarının çoğu, üye devletlerin kendi egemenlik alanlarına yönelik olmuştur. Başlıca amaç edinilmesi gereken reform olan; üye devlet vatandaşlarına verilen haklarla üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının eşitlenmesi sürekli olarak arka planda kalmıştır. Tabi ki bu sebeple de AB üye ülkelerin vatandaşları ile üçüncü ülke vatandaşlarının konumları sınırları geçerken yasal olarak eşit olmayan bir boyutta kalmıştır. Üye Devletler, Üçüncü ülkelerin⁹³ yerine getirmesi gereken birçok koşul ileri sürmüştür. 1990 yılında vize istenecek 61 ülke üzerinde mutabakata varılmıştır. Tek bir ülkeden vize alınmasıyla tüm Schengen ülkelerinde vizenin geçerli olması söz konusu değildir. Uygulamaya göre, AB üyesi bir vatandaş çalışma iznine gerek duymadan iş bulup çalışabilirken, AB ülkelerinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşları için kapılar kapalı olup vize başvurusu yapmak durumundadırlar.⁹⁴

2.4.3.Üçüncü sütun üzerinden Ortak göçmen Politikası Oluşturma Çabaları: Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması)

1991 yılının Aralık ayında Maastricht'te kabul edilen Avrupa Birliği Antlaşması, bütünleşme ve entegrasyon tarihinin en büyük kilometre taşlarından biri olmuştur. Antlaşma etkileyici bir siyasi varlık göstermeye gayret etmiştir. Fakat uzayan ihtilaflı süreç Birliğin oluşturulmasının zaman alması her ne kadar bu antlaşmaya gölge

⁹¹ John, Pinder, ve Simon, Usherwood, **TheEuropeanUnion: A very Short Introduction**, Oxford UniversityPress, 2007,s. 104.

⁹² **A.e.** , s.105.

⁹³ Üçüncü ülkelere kasıt; AB üyesi ülkelerin birinci ülke, OECD ve EFTA ülkeleri ikinci ülke, bunların dışında kalan ülkeler ise üçüncü ülke kategorisindedir.

⁹⁴ Toksöz, **a.g.e.** , s.48.

düşürmüş olsa dahi, Birliğin kurulumunda ve federalist düşüncelerin ön plana çıkmasında antlaşmanın büyük katkısı olmuştur. Göçmen akışı ve kişilerin serbest dolaşımı konusu Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütununda yer almıştır.⁹⁵

Tek Pazar Programında yer alan kişilerin serbest dolaşımı ve Soğuk Savaşın ardından Orta ve Doğu Avrupa'dan beklenen büyük göçmen akışı Batı Avrupa'yı ortak politikalar edinme çabasına itmiştir. Zaten Almanya kalıcı hale gelmiş ekonomik göçmenlere karşı birçok sorun yaşarken, üstüne tekrar göçmen akışının yaşanması Almanya'yı son derece rahatsız etmiştir. Bu endişeler nedeniyle göçmenler, sığınmacılar ve uluslararası suçların kontrolü gibi konular Maastricht'in önemli konuları haline gelmiştir. Uluslararası suçları, üye devletler zaten önceleri birtakım gruplar kurarak ve işbirliği şeklinde ele almışlardı. Schengen Anlaşması da yukarıda belirtildiği üzere bunlardan biri olmakla beraber Maastricht ışığında gerçekleştirilmiştir. Schengen Anlaşması bir laboratuvar görevi görmüştür. Anlaşma özellikle de "misafir işçi" haklarına, özellikle de Türkiye'den Batı Avrupa'ya giden, kalıcı statüye geçmiş ekonomik göçmenler konusunu kapsamaktaydı.⁹⁶ Maastricht Antlaşması döneminde, üçüncü ülke vatandaşlarının durumu ile ilgili iki konuda karar alınmıştır. Bunlar; ev sahibi üye ülkenin ekonomisine katkı sağlayacak üçüncü ülke vatandaşlarının ülkeye girişinin kabul edilmesi ve eğitim amacıyla gelecek göçmenlerin ülkeye kabul edilmesi yönünde kararlar alınmıştır.⁹⁷

Daha önce de belirtildiği gibi, Berlin Duvarının çöküşüyle Batı Avrupa'ya gelecek olan göçmen akımı, üye devletleri adalet ve içişleri üzerinde eğilmeye itmiştir. Düzenlenen konferanslar göçmenlik, sığınmacılık, adalet ve içişleri gibi konuların Antlaşma sayesinde AB'ye dahil olması sağlanmıştır.⁹⁸ Almanya gibi, bazı üye devletler bu yasal düzenlemelerin topluluk kurumları içerisinde komisyon, konsey ve parlamento bünyesinde yapılmasını isterken, İngiltere kendi egemenlik alanını ortak

⁹⁵Dinan, **a.g.e.** s.287.

⁹⁶**A.e.** , s.317.

⁹⁷ Özçelik, **a.g.e.** , s.407.

⁹⁸Dinan, **a.g.e.** , s.318.

bir çerçeveye aktarmak istememiş bu konunun topluluk içerisine aktarılmasından rahatsız olmuştur.⁹⁹

1991 yılının ikinci yarısında, göçmen politikaları ile ilgili, üye devletlerin tartışmaları iç sınır kontrollerinin tek çözüm olmadığı göçmen akışlarının kontrolü için uluslararası bir platformda birleşmenin ülkelerin gücünü zayıflatmayacağı vurgulanmıştır. Sınır ötesi konular üzerinden, tüm ülkeler için göçmen politikaları daha iyi ortak politika oluşturmayı gerektirmiştir. Ortak politika oluşturmak için ise öncelikle belli başlı konuların açıklığa kavuşturulması gerekmiştir;

- Göç ve iltica arasında bir bağlantı kurulması ya da tamamen farklı iki tanımlamayla birbirlerinden ayrılması durumunda iltica tanımı kötü bir imaj alabilir. Çünkü sığınma göç etmek için bir arka kapı görevi yapmaktadır. Bu durum Doğu Avrupa'dan gelecek göç için özellikle göç edecek bireyler için tanımların ve sınırların kesin olarak belirlenmesini gerekli kılmıştır.
- Yasal göçün durdurulduğunu ilan eden siyasi söylemler güvenirliliğini yitirmiştir. Çünkü göç, önceleri istisnai bir durum olarak görülen “aile birleşmeleri” ve “sığınma” talepleriyle zaten uzun süredir gerçekleştirilmektedir.
- Öncelikle kabul edilmesi gereken bir nokta var ki; üye devletlerin göç akımlarına ihtiyaçları vardır. Eğer yasal göçmenlerin uyumlu bir şekilde entegrasyonu başarılı olursa, kontrol altındaki “yasa dışı göç” bile uygun görülebilir.
- “Göçmenlik” konularının uluslararası düzeyde ele alınması gerekmektedir. Uluslararasıdan kasıt sadece üye devletler arasında olmamakla birlikte, göç etme potansiyeli yüksek olan ülkelerde dâhil edilerek ortak bir politika oluşturmalıdır. Maastricht Antlaşması göçmen politikalarının bu noktada ortak dış politikalar kapsamında yürütülmesini ön görmüştür.¹⁰⁰

⁹⁹Pinder John, Usherwood Simon, **a.g.e.** , s.106.

¹⁰⁰Adrian, Fortescue, “ Defining a European Migration Policy”, Ed. Giles Merritt, **Philip Morris Institute for Public Policy Research**, Brüksel, Ekim 2003, s.38.

Avrupa Birliği göçmen politikasına yönelik tüm tutumlar incelendiğinde; Adrian Fortescue'nun bakış açısına göre, en azından 12 üye ülke açısından değerlendirildiğinde göçle ilgili konulardaki dağınıklık aşılmaya çalışılmış düzenli bir yol izlenmesi amaç edinilmiştir. Avrupa gün geçtikçe ortak göç politikalarını oluşturulduğu bir merkez haline gelmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht) tam da bu noktada AB üyesi ülkeler için referans oluşturur. Koordineli bir göçmen politikası oluşturmak, kararlı ve organize bir şekilde politikaların ilerlemesi için üçüncü devletlerinde dahil edilmesi vurgulanmıştır. Bir önemli nokta daha var ki göçe karşı bir savunma mekanizması yaratan devletlerin artık tutumlarını değiştirmesi gerektiği yönündedir. Çünkü uluslararası pazarda iş gücüne ihtiyaç vardır ve buda üye devletler içerisinde göçmenler aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu nedenle üye devletler daha pozitif bir yaklaşım sergilemelidir.

Fortescue'ya göre, Avrupa Birliği Antlaşmasında başlıca dört nokta üzerinde yoğunlaşmıştır:

- Göç nedenlerinin kökenleri araştırılmalıdır.
- Topluluğa göçmenleri entegre etmek için kaynakların daha etkili kullanımı sağlanmalı ve üye devletler üçüncü ülkeler ile anlaşma yoluna gitmelidir.
- Bugünkü ve gelecekteki göç akım miktarlarını tahmin etmek yerine gerçek ve tam olarak sonuç veren istatistikî değerler ve analizler ortaya konularak bir takım öngörülerde bulunulmalıdır.
- Sınırlarla ilgili korkular bir yana bırakılarak var olan göçmen nüfusu topluma daha çok uyumlaştırılmaya çalışılmalıdır.¹⁰¹

Özetlemek gerekirse, 1992 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması o güne kadar ekonomik değerler üzerine kurulmuş Topluluğu adalet içişleri konularında ve ortak dış ve güvenlik politikalarında da yükselen değerlere kavuşturmuştur. Bu durumun sığınma ve göç açısından en büyük önemi Antlaşma da büyük adımların atılmasıdır. Antlaşmada, üçüncü ülkelerin uyumu, sığınma ve göç kapsamındaki hareket ve koşullar, aile birleşmeleri ve ikamet koşullarına kadar hemen her konuda

¹⁰¹A.e. , s. 37.

işbirliğine gidilmesi ortak bir politika çerçevesinde öngörülmüştür. Ayrıca kayıt dışı göç ile ilgili mücadele tüm üye devletlerin sorumluluk alanına girmiştir.¹⁰²

Maastricht Antlaşması yukarıda da maddeler halinde açıklanmaya çalışıldığı üzere, tavsiyeler üzerine kurulu bir yapı sergilemiştir. Yasal dayanaklardan eksik gözüken Maastricht Antlaşması Almanya'nın korkularını azaltamamıştır. Her ne kadar Almanya Topluluğuna yetki vermeyi kabul etse de, diğer ülkelerin tavırları yüzünden Antlaşma hükümetlerarası işbirliği boyutunda kalmıştır. Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik'in üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili kararlarla ilgili araştırmalarına göre, Amsterdam Antlaşması'na kadar kararlar hükümetlerarası işbirliği ve Konsey'de oybirliği kararlar alındığı için gelişmeler bağlayıcılığını yitirmiştir.¹⁰³

Göç Özel Grubu (Ad Hoc Group On Immigration) , Maastricht Antlaşması'ndan sonra oluşturulmuştur. Görev tanımında AB'nin üçüncü sütununda yer alan iltica ve göçler yer almaktadır. AB Antlaşması'na (Maastricht Antlaşması) göre, Göç Özel Grubu faaliyetlerini Daimi Temsilciler Komitesi'ne (COREPER) bağlı olarak yürütmektedir.¹⁰⁴

2.5. Amsterdam Antlaşması Ve Sonrası Dönemde Göçmen Politikaları'ndaki Gelişmeler

AB'nin göç politikası oluşturma konusundaki yetkisi Amsterdam Antlaşması'na kadar pek mümkün olmamakla beraber, bu döneme kadar üye devletler göçmenler, üçüncü ülke vatandaşları ve sığınmacılar konusunda kendi yetkileri çerçevesinde kararlar almışlardır. İleride Almanya örneğinde görüleceği üzere, ülkeler, göçmenlere ve sığınmacılara yönelik yasa ve düzenlemeler oluştururken topluluk bünyesinde, ortak bir düzenleme görmek son derece güçtür. Topluluk Roma Antlaşması'nda işçilerin serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemeler bulunsa da, bu durum topluluğun ekonomik amaçlı bir araya gelmesinden kaynaklanmıştır. Yine Maastricht ve Schengen'de birtakım düzenlemeler olsa dahi tam olarak Birlik

¹⁰² Toksöz, **a.g.e.** , s.52.

¹⁰³ Özçelik, **a.g.e.** , s.407.

¹⁰⁴ İrfan Kaya ve Ülger, **Avrupa Birliği El Kitabı**, Seçkin Yayınları, Ankara, Şubat 2003, s.161.

bünyesindeki üçüncü ülke vatandaşlarının ve ekonomik göçmenlerin haklarına ve entegrasyonlarına dair ortak bir düzenleme görülmemektedir. Amsterdam Antlaşması bu nedenle ve topluluğa yetki veren antlaşma olması dolayısıyla göç politikası oluşturma sürecinde dönüm noktası olarak kabul edilmiştir.

2.5.1. Amsterdam Antlaşması

1997 yılında Amsterdam Antlaşması'yla Birlik üyesi devletler uluslar üstü göçmen politikası oluşturmak yönünde işbirliği yapılması gerektiğine kanaat getirmişlerdir ve böylelikle de yeni bir antlaşma gündeme gelmiştir.

Avrupa Bütünleşme sürecinde, göçmen politikalarının topluluğa uyumlaştırılması başarılı olamadı. Çünkü göçün kontrol edilmesi üye devletler kendi milli egemenlik anlayışları çerçevesinde yetkilerini kullandılar. 1970'lerdeki ekonomik krizlerin ardından üye devletler göçmen akışlarının özellikle de işgücü göçünün sınırlandırılmasına karar verdiler. Bu nedenle de işgücü göçünü kısıtlamak isteyen özellikle de Batı Avrupa ülkeleri bu amacı gerçekleştirmek için göçle mücadele yönünde politikalar geliştirdiler. Göç akımlarıyla mücadeleye edilmeye çalışılsa da göçmenler, yasadışı göçmenlerde buna dahil olmak üzere, Avrupa Birliği sınırları içerisine girmeye devam etmiştir. Celal Polat'a göre, Avrupa Tek Senedi sonrası dönemi gayri resmi işbirliğinin yapıldığı dönem olarak nitelendirilebilir. Çünkü üye devletler göçe yönelik belli başlı sorunları hızlı bir şekilde işbirliği içerisinde ele almaya başladılar. Bu işbirliği yargı ve parlamento denetiminin dışında gerçekleşti. Avrupa Bütünleşme süreci, üye devletlere göçmen sorunlarını çözmek için yakın bir işbirliğini önermekteydi. Bunun üzerine Maastricht Antlaşması resmi hükümetlerarası işbirliğini üçüncü sütun üzerinden gerçekleştirmeye çalışmıştır. Fakat bu gelişme göçmen politikaları konusunda uluslar üstü bir yapı benimsendiği anlamına gelmemekteydi. Üçüncü sütunda, uluslar üstü Avrupa Birliği Hukuku'nun

izlerine rastlanmamaktaydı. Aynı zamanda da hükümetlerarası gelişmeler önceden belirlenen saf hükümetlerarası işbirliğini temsil etmemekteydi.¹⁰⁵

Avrupa Birliği Antlaşması çerçevesinden bakıldığında üçüncü sütun, yasal düzenlemeler ve direktifler gibi yasal bağlayıcılardan yoksun kalmıştır. Oluşturulan politikaların etkin olabilmesi için yasal dayanaklardan eksik kalmaması gerekmektedir.

Üçüncü sütunda sadece bağlayıcı olarak, Birliğin hangi üçüncü ülke vatandaşlarının sınırları geçerken vize prosedürlerine uyacağı ve hangi formatlarla vize başvurusu yapılması gerektiğini belirleme yetkisi komisyonun önerisi üzerine Avrupa Parlamentosu'na danışıldıktan sonra Konsey tarafından kabul edilmesi açıkça belirtilmiştir.¹⁰⁶

Maastricht ve Amsterdam arası dönemde, ortak politika oluşturma sürecinde aile birleşmeleri, yurttaş hakları ve göçmenlerin ikametleri gibi konular itici güç olmuştur. Amsterdam Antlaşması Maastricht'teki üçüncü sütunu değiştirmiştir. Amsterdam Antlaşması'nda ; “göç ve sığınma konusunda uyumu sağlamanın amacının” ilerleyici bir özgürlük, güvenlik ve hukuk alanı tesis etmek” hedefi açıkça dile getirilmiştir.¹⁰⁷

Bahsedilen başlık yeni tartışmalara neden olmuştur. Bu yeni başlık üye devletler için göçmen politikalarının her yönü üzerinde bir güç sağlamıyordu. Maastricht Antlaşması madde 63, “göçmen politikasındaki önlemlerin müteakip alanların bünyesinde” olduğundan bahsetmekteydi. Madde 63 göçmen politikası kapsamındaki tedbirlerin Konsey tarafından kabul edilmesini ön görüyordu. Aşağıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere, Maastricht Antlaşması topluluğa göç politikalarında karar verme konusunda özel bir yetki tanımamıştır:

¹⁰⁵ Celal, Polat, “The Immigration Policy and Process of European Integration: Supranationalism versus Intergovernmentalism”, **Ankara Review of European Studies**, Cilt 2, Sayı 6, Sonbahar 2006, s.72.

¹⁰⁶ Polat, **a.g.e.** , s. 73.

¹⁰⁷ **A.e.**

“Madde 63(Birinci Sütun Başlık 4): bir üye devlette, bir üçüncü devlet vatandaşı tarafından yapılan bir sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun hangi üye devlete ait olduğunu belirlemeye yönelik ölçüt ve mekanizmalar belirlenmiştir... Göçmen politikasına ilişkin olarak ise, konsey tarafından 3. Ve 4. paragraflar (üçüncü devlet vatandaşlarının ikameti, giriş ve aile koşulları ve ailelerin birleştirilmesi) uyarınca kabul edilen önlemler, herhangi bir üye devletin ilgili alanlarda bu antlaşmayla ve uluslararası anlaşmalarla uyumlu ulusal hükümleri muhafaza etmesini veya yürürlüğe koymasını engellemez.”¹⁰⁸

Madde 62: Madde 14’e uygun olarak, ister birlik vatandaşı ister üçüncü ülke uyruğunda olsun iç sınırları geçerken kişiler üzerinde herhangi bir denetim yapılmasını temin etmek amacıyla yönelik önlemleri... Alır.”¹⁰⁹

Kısaca Amsterdam Antlaşması’nda ortak politika geliştirebilmek için hukuki yollar aranması gerekliliği açıkça ortadadır.

Amsterdam Antlaşması karar verme sürecinde ve yasal kontrol alanında yaptığı değişikliklerle ortak bir göçmen politikası benimsenmesinde “topluluk yöntemini” uyguladı. En önemli değişikliklerden biri ise, Avrupa Birliği Antlaşması’na “**kişilerin, sığınmacıların ve göçmenlerin serbest dolaşımı**” ile ilgili bir başlık eklenmesidir. Böylece bu konu, üçüncü sütundan, topluluk hukuku çerçevesine taşınmıştır. Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girdikten sonra, beş yıllık geçiş döneminde, komisyon ve üye devletler önerilerini paylaştılar. Bu durum göçmen politikasında ortak bir yasal düzenlemenin karakter bulmasına da katkıda bulundu.¹¹⁰

Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe konulmasının ardından geçen beş yıllık geçiş süreci, özellikle de yasal açıkların kapatılması yönünde ve de üçüncü ülkelerle işbirliğine dayalı olarak süregelenmiştir. Hangi ülkelerin sığınma başvurularında sorumlu tutulacağı açıkça dile getirilmeye ve hukuki bir düzleme oturtulmaya çalışılmıştır. Tüm bu çabalar sonunda 1998 yılında **Viyana Eylem Programı** oluşmuştur. Programda öncelikli hedef kayıtdışı göçle mücadele olup, AB

¹⁰⁸“Amsterdam Antlaşması”, **Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No. 162, İstanbul, 2. Baskı, Haziran 2000, s. 18.

¹⁰⁹**A.e.**, s.18.

¹¹⁰**A.e.**, s.73.

lkelerindeki nc ülke vatandaşlarının haklarının güvence altına alınması ve entegrasyonu diğer hedeflerdir. Bunun yanı sıra yurtlarından kovulmuş üçüncü ülke mensuplarının korunması için bir takım önlemler geliştirmek ve sorumluluğun ye ülkeler arasında paylaştırılmasını sağlamak başlıca hedefler arasındadır. Gülay Toksöz’e göre, özellikle de AB’de bulunan üçüncü ülke göçmenlerinin durumu ve hakları açısından Antlaşma hukuki bir ereve yaratmaya çalışsa da yetersiz kalmıřtır¹¹¹.Diğer yandan Amsterdam Antlaşması’nda, yasama usulü ile ilgili kararlar alınmıştır. IV. Başlık altında, g politikası oluşturma sürecinde kararların, 5 yıllık geçiş sürecinde Komisyon’un nerisi ya da ye devletlerden birinin isteği zerine Parlamento’ya danışılmak suretiyle Konsey tarafından oybirliği ile alınacağı belirtilmiştir.¹¹²Yine IV. Başlık kapsamında 63. Madde’de; 3. Bölümde, Konsey tarafından alınan kararlar kapsamında, ye devletler;

*Madde 63/3/a: g politikasına ilişkin, giriş ve oturma koşulları ve ailelerin birleştirilmesi amacına yönelik vizelerde dahil olmak üzere, ye Devletler tarafından uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesine usulüne dair standartlar 5 yıllık sreye tabi değildir.*¹¹³

G politikasına ilişkin en önemli-aile birleşmeleri, ikamet koşulları- konular 5 yıllık sreye tabi değildir.

Konunun dhilinde Schengen Protokolünden de bahsetmekte fayda vardır. ye devletler arasında g politikasının kapsamı üzerine ve uluslar üstü bir hal alma olasılığı üzerine tartışmalar ortak göçmen politikası oluşturma yolunda birçok olumlu gelişmeyi de beraberinde getirmiştir. Vize politikaları, i sınırların kaldırılması, ortak bilgi aktarımı ve paylaşımı, bilgisayar sistemlerinin kullanımı, uyulşturucu ticaretinde işbirliği gibi konular bu olumlu gelişmeler içerisinde yer almaktadır. Amsterdam Antlaşması’nda, Avrupa Birliği erevesinde, Schengen Protokolü Schengen Anlaşmasıyla uyumlaştırıldı. Bu konu, AB kurumları tarafından belirlenen parlamento ve yasal kontrolün kapsamına girmeliydi. Atılan adım Amsterdam

¹¹¹Toksz, **a.g.e.** , s.53.

¹¹² zelik, **a.g.e.** , s. 408.

¹¹³ “Amsterdam Antlaşması madde 63/3/a”, **a.g.e.** , s.18.

Antlaşması'nın önemli başarılarından biridir. Schengen Anlaşmasını imzalamayan İngiltere ve İrlanda Schengen müktesebatının bazı ya da bütün bölümlerine Schengen Protokolünde katılım göstereceklerini belirttiler. Danimarka'da anlaşmayı özel bir pozisyonla imzaladı.¹¹⁴

2.5.2. Avrupa Birliğindeki Konvansiyonlar, Göçmen Politikalarının Konvansiyonlardaki Yeri

Üye Devletler 31 Aralık 1967 tarihli New York Protokolü ile değiştirilen Mültecilerin statüsü hakkındaki 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Ardından, üye devletler yukarıda sayılan nedenlerle, mültecilerin birden fazla ülkeye başvuru yapmasını önlemek ve üye devletlerden birinde yapılan sığınma başvurularını incelemekten sorumlu devleti belirlemeye yönelik olarak 15 Haziran 1990 tarihli sözleşmeyi yani Dublin Sözleşmesi'ni imzalamıştır.¹¹⁵ 1999 yılına gelindiğinde Tampere'deki Avrupa Zirvesi'nde yine göçmen politikalarına yönelik çalışmalar üzerinde durulmuştur. Tampere Zirvesi'ndeki yaklaşım Hague Programını ve Güvenlik konusunda üye devletlerin işbirliğini de beraberinde getirmiştir.

2.5.2.1. Üçüncü Ülkelerle İşbirliği: Tampere Zirvesi

Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinin ardından “ üye devletlere göç etmiş üçüncü ülke vatandaşlarının topluma entegrasyonu” amacıyla Tampere Zirvesi gündeme gelmiştir. Zirve üye devletlerin ortak politika oluşturma yaklaşımının da bir yansımasıdır. Tampere Zirvesi'nin sonuç kısmında, AB sınırları içerisinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının adil ve eşit muamele görmesi gerektiği de açıkça belirtilmiştir. Daha taze bir bütünleşme politikası oluşturularak göçmenlerin tüm zorunluluk ve sorumlulukların AB vatandaşlarıyla ortak bir biçimde benimsetilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Yani Tampere Zirvesi'nde amaç AB ülkelerinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının yasal statülerinin üye devlet vatandaşlarına

¹¹⁴Polat, **a.g.e.** , s.76.

¹¹⁵“İltica ve göç mevzuatı”, Ed. Kadir Ay, Thomas Vom Braucke, İltica ve Göç Konulu AB ve Türkiye eşleştirme projesi BMMYK, Şubat 2005, s.269.

yakınlaştırılması, uzun süreli ikamet eden göçmenlerin yasal haklardan faydalanmasını sağlamaktır.¹¹⁶

AB'nin asıl odaklanması gereken noktanın göçmen akımlarının daha etkili nasıl yönetileceği olduğuna da bu zirvede karar verilmiştir. Sınırların kontrol edilmesi, yasadışı göçün kontrolü hepsi bu zirvede daha da yoğun şekilde ele alınmıştır. AB ilk kez göç ve iltica ile ilgili olarak belirgin bir şekilde gündeme gelmiştir. Almanya, Avusturya ve İtalya mülteci ve göçmenlerin vize başvurularının ortak uygulamalara bağlanması için baskıda bulunmuşlardır. Diğer taraftan İngiltere, AB üyesi diğer ülkelerin uygulayacağı politikaları “karşılıklı tanıma” şeklinde kabul edeceğini açıklamıştır. Fakat bazı ülkeler göç ve iltica açısından oluşturulacak ortak politikanın gereksiz olduğunu, göç ve iltica ile baş edebilmek için AB'nin gereksiz bir külfet altına girdiğini belirtmişlerdir. Çünkü birlik içindeki bazı ülkeler, göç politikalarının isteğe bağlı bir siyasi hareket olması gerektiğini belirtti BMMYK, Eylül 1999'da birtakım resmi oranlar açıkladı: Eylül 1999'da bir önceki aya göre kıyaslandığında Almanya'da sığınma başvurularında %12'lik düşüş yaşanmıştı. 1998 yılında yaklaşık 290.000 yabancı AB'ye başvuruda bulunmuştur. AB istatistiklerine göre, 15 üye ülkenin baz alındığı dönemde AB'nin %17.6'sı yabancıdır. Yabancıların yarısı gelişmekte olan ülkelere gelmiş, çoğunlukla Almanya, Fransa ve İngiltere'de ikamet etmektedirler.¹¹⁷

Bilindiği gibi Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği Konseyi (Bakanlar Konseyi)de ihtilafli kalan konuları tartışır ve çözüme ulaştırmaya çalışır ve her toplantının sonunda da Başkanlık Sonuç Bildirisi yayımlar. Sığınma ve göç politikaları gibi hassas konuların tartışıldığı ve genellikle ortak bir fikrin sağlanamadığı durumlarda Başkanlık Sonuç Bildirisi son derece önem taşır. Tampere Zirvesi'nin sonuç bildirisi de göç ve sığınma anlamında büyük önem taşımaktadır. Tampere Zirvesi Avrupa'da özellikle de Almanya'da “sıfır göç” şeklindeki politikanın sonunu getirmiştir. Yeni

¹¹⁶Ryszard, Cholewinski, “ Migrants as Minorities: İntegration and Inclusion in the Enlarged European Union”, **Journel of Common Market Studies**, Cilt 4, Sayı 43, s.704.

¹¹⁷ “EU Tampere Summit”, Cilt 10, sayı 6, Ekim 1999, (Çevrimiçi), http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1931_0_4_0 , 06 Mayıs 2011.

benimsenen politika ise, “sınırların geçici olarak emek göçüne açılması” olmuştur.¹¹⁸

AB ilk kez bu zirve ile ortak kararlar almıştır. Birlik için ortak karar alabilmenin önemi tartışılmaz gerçektir ki bu zirveyle Birlik kendi içerisinde göç ve sığınma politikaları açısından büyük gelişme kaydetmiştir. Fakat zirve her ne kadar bu özellikleri taşısa da gerçek bir eylem programı içermemektedir. Zirve önemli konulara işaret etmekle beraber yasal göç konusuna pek fazla değinilmemiştir. Zirve’de AB’nin ekonomik ve demografik yapısı göz önünde bulundurularak, ekonomik göçmenlere ihtiyaç duyulduğu kabul edilmiştir. Bir diğer husus ise, güvenlik önlemleri, yasadışı göç ve insan ticareti ile mücadele olmuştur. Üçüncü ülkelerden gerektiğinde göç talep edilmesi, göç talebinde bulunulacak üçüncü ülkelerle ilişkileri de etkilemiştir. Zirvede AB’ye göç veren ülkeler ve AB’ye yönelen göçlerin geçiş yolu üzerindeki (transit) ülkelerle yapılacak geri kabul anlaşmalarına da değinilmektedir. Söz konusu ülkelerle geri kabul anlaşmaların yapılması, anlaşmalara geri dönecek göçmenlerle ilgili maddeler eklenmesi konusunda ortak kararlar alınmıştır. Bu zirvede en çok üzerinde durulan konu yasadışı göçle mücadele ve buna bağlı olarak da güvenlik önlemleri olmuştur.¹¹⁹

Tampere Zirvesi’nde yasal göç konusunda Amsterdam Antlaşması öncesinde hazırlanan fakat Antlaşmanın 1997 yılında yürürlüğe girmesiyle, 1991 yılındaki Aile Birleşimi Hakkına İlişkin Direktif taslağı, 2001 yılında Uzun Süreli İkamet Eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüsü dair Komisyon tarafından sunulan direktif taslağının kabul edilmesi çok uzun zamana yayılmıştır. Sadece uzun süreli ikamet eden göçmenlerle ilgili Topluluk çerçevesinde ortak bir format belirlenmesi kararlaştırılmıştır.¹²⁰

Son olarak da, Tampere Zirvesi’nin sonuç kısmında, topluluk için en büyük adım, Avrupa Konseyi’nde uzun vadeli ve yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke

¹¹⁸Sedat Murat ve Zehra Taşkesenoğlu, , “Avrupa Birliği Düzeyinde Göç, Entegrasyon ve Yerel Yönetimler”, Belediyeler arası Diyalog Projesi, Ekim 2009, s.67

¹¹⁹A.e. , s. 68.

¹²⁰ Özçelik, a.g.e. , s.412.

vatandaşlarının ikamet ettikleri üye devletin vatandaşlığını elde etmek için fırsat sunulması yolundaki hedefler onaylanmış ve kamuoyuna açıklanmıştır. Bu açıklamalar sonrasında AB kurumları ve sivil halk tarafından olumlu tepkiler gelirken, Cholewinski'nin düşüncesine göre, üye devletlerin üçüncü ülkeler için sunduğu tam eşitlik hiçbir zaman gerçekleştirilememiştir.¹²¹ Fakat Tampere'nin üye devletleri ortak politika oluşturmaya itici bir gücünün de bulunduğu gerçektir. Bunun en büyük örneği göç ve iltica politikasına yönelik bir hakemlik sisteminin kurulması bunun üzerine de AB'nin kriminal suçlarla işbirliği ve eşgüdüm organı EUROJUST'ın Mart 2001' de kurulmasıdır.¹²²

Amsterdam Antlaşması'ndan sonra hep gündemde kalan özgürlük, adalet ve güvenlik alanının geliştirilmesine ilişkin Kasım 2004'de **La Haye Programı** kabul edilmiştir. Programda üye ülkeler içerisinde ikamet eden göçmenlerin, AB'ne entegrasyonunu sağlamak ve bu amaçla birtakım programlar geliştirmek programın başlıca amacı olmuştur. Çalışan göçmenlerin kabul edilme hacminin belirlenmesi üye ülkelere bırakılırken, göçmenlerin istihdamı üzerinde ağırlıklı olarak durulmuştur.¹²³ Ulusal entegrasyon ve göçmen politikalarının Birlik politikalarına uyumlaştırılması da yine bu programda vurgulanmıştır. Bu dönemde Almanya'nın yeni göçmen politikası oluşturma sürecinde hem partiler hem de akademisyenler açısından son derece sancılı bir süreç yaşadığı düşünülürse, AB politikalarına uyumu büyük bir soru işareti olarak kalmaktadır. Söz konusu dönemde Almanya'da oluşturulmuş göçmen yasası hala büyük eleştiriler almaktadır.

2.5.2.2. Bütünleşmenin Önündeki Engellerin Kaldırılması: Hague Programı

1999 yılında onaylanan Tampere zirvesindeki yaklaşım **Hague Programı**'nı da beraberinde getirmiştir. 2005-2010 yılları arasında, AB'de özgürlüğü, güvenliği ve adaleti güçlendirecek şartları ortaya koyan Hague Programı 2004'de kabul edilip desteklenmiştir.¹²⁴ 2005-2010 yılları arasında AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet

¹²¹Cholewinski, **a.g.e.** , s.705

¹²²Dinan, **a.g.e.** , s. 385.

¹²³ Özçelik, **a.g.e.** , s. 413.

¹²⁴ Murat, Sedat ve Zehra Taşkesenoğlu, **a.g.e.** , s.68.

alanındaki eylem programını özetleyen program göç ve iltica politikasının dış boyutunun öncelikli olduğuna özellikle vurgu yapmıştır. Program bölgesel sınırların birleşmesinde ve ortaklaşa hareket edilmesinde AB'nin gelişen rolünü simgelemektedir. Program istenmeyen şekilde olan göç akımlarının –düzensiz göç ve iltica gibi- önüne geçmeye ve bu noktada caydırıcı olmaya çalışmıştır.¹²⁵

Hague programı, üçüncü ülkelerin uyumuna karşı büyük bir özen duyarken bir yandan da toplum arasında uyum için entegrasyon üzerindeki engellerin kaldırılmasına yönelik program olmuştur. Programdan amaçlananlar, Avrupa Konseyi tarafından 11 ortak madde ile belirlenmiştir Üye devletlerarasında daha iyi bir koordinasyon amaçlanmıştır. 11 madde içerisinde yukarıda bahsedilenlerin yanı sıra çalışmakta olan göçmenlerin hakları bu noktada işverenlere düşen görevler, sınırların kontrol edilmesi ve yasadışı göçe karşı önlem almaktır. Programda üçüncü dünya ülkelerinden gelen akımı engellemenin yanı sıra, anahtar noktanın işgücü olduğu belirtilmiştir. Özellikle de işgücü göçü fazla olan ülkelerde ev sahibi toplumun entegrasyon yolunda mücadele etmesi, eğitim kültür gibi alanlarda göçmenlerin kurumlara entegrasyonu, herhangi bir ayırım yapmadan göçmenlerin devlet içerisindeki her türlü kamu hizmetinden yararlanabilmesi programın başlıca amaçlarındandır.¹²⁶

Bu amaçlar sonuç kısmında ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır ve tüm prensipler tartışmalı olarak kabul edilmiştir. Program kapsamında AB göçmen hukuku ve politikalarının azınlık haklarının korunması ilkesiyle kesiştiği tespit edilmiştir. AB göçmen politikalarında özellikle de konsey kararlarında belirlenen prensipler sadece “yumuşak hukuk” olarak kalmıştır. Göçmenler ve azınlık hakları üzerinde entegrasyon politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi tek başına üye ülkelerin başlıca sorumluluğu olması yerine tüm üye ülkelerin ortak sorunu haline getirilmesi tekrar gündeme gelmiştir.¹²⁷

¹²⁵Geddes, **a.g.e.** s. 798.

¹²⁶Cholewinski, **a.g.e.** , s.704.

¹²⁷**A.e.** , s.706.

Konseyin bu programda diğ er antlaş ma ve zirvelerde oldu ğ u gibi ÷ lkeleri bağ layıcı kıl mayan bir karakter yaratmış tır. Bu durum AB Antlaş ması'nın üç üncü bölümün dörd üncü baş lı ğ ında yer alan üç üncü ÷ lkeler ve onların aileleri özellikle de aile birleş meleri ve uzun süreli ikamet eden üç üncü ÷ lke vatandaş larının durumu ilgili baş lı ğ a ters düş müştür. Bütün bu sorunla iç erisinde, göç men hukuku ve göç menlerin entegrasyonu konusunda üç perspektif oluşturulmuştur;

1. Güvenli bir yasal statü göç menlerin uyumunu kuvvetlendirecektir. Kesin şekilde belirlenmiş bir ikamet statüsünün oluşturulması ve eş it muamele göç menlerin uyumu için uygun birer araç tır.
2. Vatandaş lı ğ a kabul ya da göç menlerin kalıcı ikamet elde etmesi entegrasyon sürecinin tamamlanabilmesi için önemli bir faktördür.
3. Entegrasyon eksikliği ya da göç menleri entegre etmek için yeterli imkana sahip olmayan ÷ lkeler bunu gerekçe göstererek ÷ lkeye giriş reddi verebilirler.¹²⁸

Gör üldü ğ ü üzere birinci bakış ve üç üncü bakış arasında oldukça uyumsuz bir farklılık söz konusudur. Birinci perspektifte Hague programına büyük bir destek (hem yasal olarak hem de üye devletlerin onayıyla) söz konusuyken, üç üncü bakış açısı daha kısıtlayıcı olmuş, üye devletlerin kendi iç yasaları ve yasa teklifleri ölçüt alınmış tır.¹²⁹ 2005 yılında göç karşı küresel bir yaklaşım sergilenmesi ve 2006 yılındaki Birlik göç men politikasının dayanış ma, karş ılıklı güven ve ortak sorumluluklar çerçevesinde ilerlemesi hedeflenmiştir. Avrupa Birli ğ i ve üye devlet göç men politikalarını ajandalarına bu yönde ilerlemek üzere kaydetmiş lerdir. Programla birlikte şimdiye kadar istenmeyen üç üncü ÷ lke vatandaş ları artık başka bir bakış açısı kazanmış, üç üncü ÷ lkelerle iş birli ğ i ve karş ılıklı diyaloglarla üç üncü ÷ lkelerin göç men politikalarına dahil edilmeleri amaçlanmıştır.¹³⁰

¹²⁸ A.e. , s.707.

¹²⁹ A.e.

¹³⁰ Catherina, Barnard, “ **The Substantie Law of the EU the Four Freedoms**, Ağ ustos 2007, 2. Bs, s.511.

Özetle, Hague Programı 2009 yılına kadar, ortak sığınma politikası oluşturulması için çağrıda bulunmuştur. Bu çağrılar yasal göç tedbirleri, göçmenlerin entegrasyonu ve üçüncü ülkelerle işbirliği boyutunda olmuştur. Dış sınırların yönetimi için ve yasadışı göçmenlerin ülkelere dönüşü teşvik etmek için bir fon oluşturulması ve son olarak da Schengen Bilgi Sistemi'nin (SIS) 2007 yılında faaliyete geçmesi, ortak vize kurallarının işletilmesi öngörülmüştür.¹³¹

2.5.2.3. AB Göçmenlik ve İltica Politikası Kapsamında Güvenlik Alanında Gelişmeler: Dublin Konvansiyonu

Ortak göçmen Politikalarına yönelik çalışmaların paralelinde, 1990 yılında İrlanda'nın başkenti Dublin'de "Dublin Konvansiyonu" 12 üye devlet tarafından imzalanmıştır. Anlaşma 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Konvansiyonda, özellikle de iltica suçlarıyla nasıl mücadele edileceği ve devletlerin sorumluluk alanları belirtilmiştir. Bunun yanında konvansiyonda, bir AB ülkesine sığınma başvurusunda bulunan kimsenin bir başka AB ülkesine sığınma başvurusunda bulunamayacağı belirtilmiştir. Bunun yerine iltica alışverişi(asylum shopping) üye devletler arasında uygun görülmüştür. Konvansiyonun bir diğer amacı da, uygulamadan kaynaklanan sorunları en aza indirmeyi ve çözümler üretmeyi öngörmüştür. Çözüm arayışlarına karşılık olarak da EURODAC oluşturulmuştur. Sistem parmak izine dayalı olup, amaç sığınma talebinde bulunan bireylerin ortak bir bilgi sisteminde birleşerek üye ülkeler arasında alışverişin sağlanmasıdır.¹³²

Konvansiyon sığınma başvurusunun yapıldığı yer ve aile bağlantıları gibi birtakım kriterler ortaya koymuştur. Sığınma başvurularının nasıl yapılacağı, sürecin nasıl işleyeceği ve başvurunun sebeplerini belirlemek gerektiği üzerinde durulmuştur. Bunun yanı sıra konvansiyon bir şekilde sığınmacıların yer edinmelerini kolaylaştırmayı ve uzun bürokratik süreçlerin hızlandırılmasını amaçlamıştır. Sığınma başvurularının azaltılması, EURODAC sisteminde olduğu gibi, farklı üye ülkelerde başvuru şansını azaltarak ortak bir havuz oluşması yöntemiyle

¹³¹Geddens, **a.g.e.** , s.798

¹³²"Living In An Area Of Freedom, Security And Justice And Home Affairs In The European Union", European commission report, Belçika, 2001, s.9.

gerçekleşmiştir. Göçmen politikalarına yönelik olarak birçok sistem bulunmaktadır. Özellikle de Batı Avrupa komşu ülkeler ikili anlaşmalarla sığınma hareketleriyle ilgili birçok adım atmıştır. Fakat ortak olarak belirlenen sistem EURODAC olmuştur.¹³³

Yukarıda bahsedildiği üzere, kişinin bir ülkeye sığınma talebinde bulunup bulunmadığı ve aynı anda birden fazla ülkeye başvurup başvurmadığını kontrol etmek amacıyla bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuştur. Uygulamadaki zorlukları gidermek amacıyla **EURODAC** sistemi kimliklerin tam olarak tespit edilebilmesi için komisyon bünyesinde yapılmış, parmak izlerinin merkezi veri tabanlarıyla iletimini sağlayan bir sistemdir. Bir üye devlete sığınma talebinde bulunan bireyler ileride başka bir üye devlete başvurdıkları zaman muhafaza edilen parmak izi sayesinde kimlik tespiti yapılabilmektedir. Fakat bazı durumlarda parmak izinin uzun süre muhafazası mümkün olmayabilir. Ayrıca birey mülteci olarak kabul edildiği ülkenin vatandaşı olduktan sonra parmak izleri derhal silinir. Fakat bir yandan da kişisel verilerin bir sistem içinde toplanmasının özel hayatın gizliliğine zarar verebileceği düşünülmüştür. Bu nedenle sistem içerisinde özel hayatın gizliliğinin korunması da dikkate alınmıştır.¹³⁴

Batı Avrupa’da göçmen politikalarındaki ortak düzenlemeler nüfus akışlarının sınırlandırılmasına yönelik olmuştur. Dublin Konvansiyonunda amaç politikalar üreterek iltica başvurularını düşürmektir. Sınır güvenliğinin de korunmaya çalışıldığı konvansiyon kökenleri Maastricht Amsterdam ve Tampere’ye dayanmaktadır.

2.5.2.4. Avrupa’da Sınırların Yönetimi: EUROPOL ve FRONTEX

Birlik üyeleri, dış sınırlar için yüksek standartlar oluşturmanın yasadışı göçü engellemeye büyük katkı sunacağını düşünmüşlerdir. Sınır kontrollerinin amacı dışarıdan gelen göçü engellemenin yanı sıra birlik sınırlarına girmeye çalışan suçluların ve tehlikeli malların (uyuşturucu gibi) ülkeye girmesini engellemeye çalışmaktır. Bunun içinde Avrupa Sınır Muhafazası amacıyla Komisyon tarafından

¹³³Jef, Huysmans, “ The European Union and the Securitization of Migration”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 5, Sayı 33, Aralık 2000, s.756.

¹³⁴ İltica ve göç mevzuatı, **a.g.e.** , s.271.

EUROPOL kurulmuştur. Üye devletler sistemin oluşturulması için destek vermişlerdir. Bütün faktörler düşünülerek uyumlu bir strateji belirlenmiş ve uygulamaya konulmuştur. Politik destek gören sınır muhafaza sistemi ekonomik olarak ODYSSEUS Programı tarafından finanse edilmiştir.¹³⁵Hatta bu çalışmaları daha da güçlendirebilmek için sınır muhafaza okulu kurulmuştur. Bu okulda bir takım eğitimlerle sınırlarda çalışacak bireyler belli başlı konular üzerinde bilgilendirilmiştir. Schengen Protokolünün 47 ve 7. Maddelerinde de daha yakın güvenlik sistemi çağrısında bulunulmuştur. Özellikle de sınır güvenlik sisteminin işletilmesi için teknik desteğe ve irtibat ofislerinin işbirliği içerisinde olmasına ihtiyaç vardı.¹³⁶

EUROPOL 'ün en gelişmiş özelliği, suç şebekelerinin bulunması ve ortaya çıkarılmasında oldukça etkilidir. Çünkü yasa dışı göçle mücadelede en önemli ve öncelikli faktör suç şebekeleridir. Bununla mücadele ancak sınır polisleriyle işbirliği yapılarak yani EUROPOL sistemi sayesinde gerçekleştirilebilir. Mart 2001'de AB Operasyonel Polis Görev Gücü, insan kaçakçılığı üzerinde daha etkili olabilmek için ulusal yetkililerle birlikte çalışılması gerektiğini ve daha etkin sistemler geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Böylece EUROPOL' ün rolü daha da güçlenmiştir.¹³⁷

Birkaç yıl geçmişe dönüldüğünde EUROPOL' ün doğuş sebebinin aslında Maastricht ve Amsterdam temelli olduğu söylenebilir. Maastricht'deki üçüncü sütunu Amsterdam' da uluslar üstü bir şekle sokmak için birinci sütuna taşıyan üye devletler Komisyon, Parlamento ve Divanı geri kalan üçüncü sütun konularına dâhil etmemekle kararlıydılar. Bu karar, AB'nin sınırlar arası işbirliği EUROPOL' ü kuran konvansiyonun oluşturulmasına sebebiyet vermiştir. Tartışmalar nedeniyle konvansiyon sınırlı bir düzeyde kalmıştır. Ancak Haziran 1996 yılında Divan EUROPOL ile ilgili meseleyi çözüme kavuşturmuştur.¹³⁸ EUROPOL' ün oluşturulmasındaki bir diğer sebep ise, Almanya'nın tüm üye devletlerden daha çok sığınmacı barındırması dolayısıyla masrafları ve sorumlulukları diğer üye devletlerle

¹³⁵“Common Policy on Illegal Migration”, COM 2001/672, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg, s.17.

¹³⁶A.e. , s.19

¹³⁷A.e. , s. 20.

¹³⁸Dinan, a.g.e. , s. 384.

de paylaşmak istemesidir. Bunun sonucu olarak da Avrupa Birliği Ortak Sığınma Politikası oluşturulmuştur. Böylelikle de göçmen ve sığınmacı akışlarının yönetimi ve kontrolü daha sistemli hale getirilmiştir.¹³⁹

FRONTEX, üye devletlerin dış sınırlarını korumak amacıyla, yasadışı göçün engellenmesi ve bu noktada ortak bir politikayla koordine olunması gerektiğini düşünen devletlerin oluşturduğu bir sistemdir. Çünkü bir yandan birlik seyahat etme ve vize almayı kolaylaştırmış, diğer yandan ise, özellikle de belirlenen altı alanda dış sınırların korunması öngörülmüştür. İlk olarak ana aktivite, sınırların devriye ve operatörlerle korunmasıdır. İkinci olarak da belli risk analizleri yapılarak bazı noktalar belirlenmesidir. Üye devletler sınırlardaki aşırı korumadan veya zayıf korumadan kaçınmış sınırların korunmasını dengeli bir şekilde gerçekleştirmeye çalışmıştır. Üçüncü olarak, FRONTEX kapsamında sınırlarda görevlendirilecek kişilere ulusal sınır eğitimi sağlanır, bu kapsamda ortak bir eğitim kapsamı öngörülür. Dördüncü olarak yine görevli kişilerin özellikle de güvenlik kapsamında son teknolojilerden haberdar edilmesi hedef edinilmiştir. Beşincisi acil durumlarda ihtiyacı olan sınır ülkelere personel ve her anlamda takviye gönderilmesi için tedbirler alınmıştır. Sonuncu olarak ise, FRONTEX geri gönderilecek göçmenlerin en yüksek insan hakları standartlarıyla donatılmasını garanti altına almıştır.¹⁴⁰

Tampere Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi göç ve sığınma konusunda ortak bir politika geliştirilmesini önermiştir. Bu noktada yasadışı göçün engellenebilmesi için özellikle dış sınırların etkin bir şekilde işletilmesi bunun yanında ekonomik ve teknik destek görmesi talep edilmiştir. Antlaşmalar ve işbirlikleriyle düzenlenen sınır kontrolleri en üst düzeyde insan haklarını da bir yandan korumayı garanti altına almıştır. Ayrıca sınırların korunmasında ve göçmenlerin entegrasyonunda siyasi partilerin, ticari gruplar, endüstriyel ve ekonomik faaliyette bulunan kurumların, sivil toplumunda bu sürece dahil edilmesi öngörülmüştür.¹⁴¹

¹³⁹Pinder John ve Simon Usherwood, **a.g.e.** , 109.

¹⁴⁰**FRONTEX- Libertas, Secuitas, Justitia**, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU, 2009, ss.6-7.

¹⁴¹Common Policy on International Migration, **a.g.e.** , s.25.

Tüm antlaşmalarda, anlaşmalarda ve programlar görüldüğü gibi en başından beri boy gösteren belli başlı sorunlara çözüm aranmıştır. Bunun sonucu olarak da, AB tarihindeki hemen hemen bütün önemli antlaşma ve anlaşmalara göç ve iltica politikaları ile ilgili konular belli maddeler halinde yer almıştır. Başlıca sorunlar; göçmenlerin entegrasyonu, yasadışı göç ve insan kaçakçılığının birlik bünyesinde ortak sistemler ve işbirlikleriyle engellenmeye çalışılması, üye ülkelerin ekonomik katkıları dolayısıyla bir yandan işgücü göçünü desteklemesi fakat diğer yandan var olan göçmenlerin entegrasyonu için politikaların yetersizliği olarak kabul edilmiştir.

2.5.3. Nice Antlaşması: Oybirliğinden Nitelikli Oy Çokluğuna

Nice Antlaşması, 26 Şubat 2001 yılında imzalanmıştır. Antlaşma 1 Şubat 2003 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Avrupa Birliği'nin genişlemesinin ardından bazı kurumsal sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Çünkü AB 12 üye devlet için hazırlanmışken, 27 üye ülke için son derece sıkıntılı bir kurum haline gelmiştir. Politika oluşturma sürecinde kararların alınmasında Amsterdam Antlaşması'nda açıklandığı üzere, kararlar oybirliği ile alınmaktaydı. Fakat Birliğe dahil olan üyelerle beraber, kurumsal krizlerin ve karar ama sürecinde yaşanacak felçlerin önlenmesi amacıyla, nitelikli oy çokluğu gündeme gelmiştir. Komisyonla ilgili de değişiklikler söz konusu olmuştur. 2005'den bu yana, her bir üye devletin komisyonda bir vekili vardı. Nice Antlaşması'yla birlikte, 27. üyenin de Birliğe dahil edilmesiyle, Komisyondaki üye sayısının toplamının, Birliğin üye sayısından az olması yönünde karar alınmıştır.¹⁴²Bunun yanı sıra, Nice Antlaşması Amsterdam Antlaşması'nda yapılamayan reform ve uyum çalışmalarının devamı niteliğinde olmuştur. Bu açıdan Phinnemore'a göre, Nice Antlaşması Amsterdam Antlaşması'nın kalıntısı niteliğinde olmuştur. Amsterdam Antlaşması'nda gerçekleştirilemeyen konular Nice'de gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Yine Phinnemore'e göre, Nice Antlaşması, üye devletler arasında daha yakın ve geliştirilmiş işbirliği ortak dış ve güvenlik politikasının sivil ve resmi olmayan yüzüydü.

¹⁴² David Phinnemore, "The European Union : Establishment and Development" , **European Union Politics**, Ed. Nieves Perez ve Solorzano Borrigan, Oxford University Press, 2010, s.40.

Lizbon Antlaşması'na geçmeden önce 2008 yılında, göç ve iltica konusunda önemli bir gelişmeye daha değinmek gerekmektedir. Eylül 2008 yılında Brüksel Zirvesi'nde kabul edilen, **Göç ve İltica Paktı** Adalet ve İçişleri Konseyinin 3 Haziran 2010'da gerçekleşen toplantısında ele alınmıştır. Pakt da üye ülkelerin göç kapasiteleri kapsamında AB içerisindeki işgücü göçünü çekici hale getirmeye çalışmışlardır. Aile göçünün daha etkili şekilde düzenlenmesi, ayrımcı olmayan çerçevede ekonomik göçmenlerin AB ülkelerine kabulü gündeme gelmiştir. Konsey tarafından üçüncü ülke vatandaşlarının durumu ile ilgili yukarıda sayılan amaçlar doğrultusunda ortak ilkeler belirlenmesi vurgulanmıştır.¹⁴³

2.5.4. Almanya'daki Göçün 50. Yılı Kapsamında Lizbon Antlaşması

2005 yılında Fransa ve Hollanda'nın AB Anayasası'nı referandumda ret etmesinin ardından, AB Anayasası'nın yerini alması amacıyla Lizbon Antlaşması 18-19 Ekim 2007 'de onaylanmıştır.¹⁴⁴ Lizbon Antlaşması "Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmayı Tadil Eden Antlaşmadır". Lizbon Antlaşması'nın Genel Hükümler Madde 2/2'de:

*“ Birlik vatandaşlarına; dış sınır denetimleri, iltica göç, suçun önlenmesi ve suçla mücadele çerçevesindeki tedbirler ile uyumlu olarak kişilerin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı sunar. ”*¹⁴⁵

Antlaşmanın Avrupa Birliği'nin işleyişine ilişkin başlıkta, 2. Kısımda; sınır kontrolleri politikaları, sığınma ve göç konusu ele alınmıştır. 3. Kısımda; sivil konularda işbirliği, 4. Kısımda; cezai konularda işbirliği, 5. Kısımda; polis alanında işbirliği ile ilgili hükümler yer almaktadır.¹⁴⁶

¹⁴³ Özçelik, **a.g.e.** , s.418.

¹⁴⁴ “Lizbon Antlaşması Neden Önemli?”, (Çevrimiçi), <http://www.turkiyeavrupavakfi.org/index>, erişim tarihi 13 Ekim 2011.

¹⁴⁵ **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'yı Tadil Eden Lizbon Antlaşması**(Lizbon Antlaşması metninin İktisadi Kalkınma Vakfı Tarafından Yapılmış Resmi Olmayan Çevirisi),Çev. Zeynep Özler ve Can Mindek, İKV Yayınları, İstanbul, 2008, s.16.

¹⁴⁶ **A.e.** , s.214.

Antlaşmada işçilerin serbest dolaşımı, vize ve ikamet konuları ve entegrasyonla ilgili dikkate alınacak gelişmeler yer almaktadır. Ayrıca Lizbon öncesindeki karar alma usulü de değişikliğe uğramıştır.

Yasada 79/2/b hükmünde; önceki düzenlemede söz konusu kişilerin diğer üye ülkelerde hak ve yükümlülüklerine ilişkin koşullar belirtilirken bu madde de diğer üye ülkelerde serbest dolaşım ve ikamet koşullarını kapsayacak şekilde tanımlama yapılmıştır.¹⁴⁷ Bunun yanı sıra AB göç politikasının yetki alanının belirlenmesinde, 79. Maddenin 5. Paragrafında Üye Devletlerin, üçüncü ülkelere kendi ülkelerine iş arama amacıyla gelen ya da herhangi bir işte kendi hesabına çalışan üçüncü ülke vatandaşlarının kabul edilme oranlarını belirleme hakkını etkilemez. Bu noktada yetki üye devletlerin kendi yetki alanlarına bırakılmıştır.

Lizbon Antlaşması'nda karar alma usulü değişikliğe uğramıştır. Daha önce Amsterdam Antlaşması'nda olduğu gibi göç ve sığınma konusundaki kararlar, üye devletlerin önerisiyle, parlamentoya danışmak suretiyle, Konsey tarafından oybirliği ile alınmaktaydı. Lizbon Antlaşması'nda, kararların alınma sürecinde normal yasama usulü uyarınca yapılacağı belirtilmiştir. Böylece kararlar Konseyde oy çokluğu ile alınmasına karar verilmiştir.¹⁴⁸

Gülüm Özçelik'e göre, Lizbon Antlaşması'nı AB içerisindeki diğer antlaşmalardan ayıran en büyük özellik, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonuna yönelik düzenleme getiren ilk Antlaşma olmasıdır. Daha önceki antlaşmalarda üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu ile ilgili kararların üye ülkeye ait olduğu vurgulanırken, Lizbon'da yine üye devletlere ait olmakla beraber aynı zamanda Birlik üye ülkelerin faaliyetlerini destekleyici önlemler alabilmektedir. Bu konu Lizbon Antlaşmasının 79/4. Maddesinde açıkça tanımlanmıştır.¹⁴⁹

AB sınırların olmadığı bir iç pazarın oluşturulmasını amaç edinmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için de nitelikli işgücüne yani göçmenlere ihtiyaç duymaktadır. Bu

¹⁴⁷ Özçelik, **a.g.e.** , s.420.

¹⁴⁸ **A.e.** , s.420.

¹⁴⁹ **A.e.** , s.422.

nedenle de iç sınırlar içerisinde işçilerin serbest dolaşımı gerek Divan içtihatlarında gerekse de ikincil mevzuatta şekillendirilmeye çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması'nın kabulü itibarıyla ABİDA'nın¹⁵⁰ IV. Başlığında (Kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı) ve bazı direktiflerle işçilerin serbest dolaşımı ayrıntılı şekilde incelenmiştir. Aslı Bilgin'e göre, yine Lizbon Antlaşması'nda, Divan'ın yetkisinde bir değişiklik yapılarak, Divana yasalardan kaynaklanan boşlukları doldurması imkanı verilmiştir. Böylelikle işçilerin serbest dolaşımı Lizbon Antlaşması'nda değişikliğe uğramazken Divanın içtihatlarıyla şekil bulmuştur.¹⁵¹

2.5.4.1. Stockholm Programı

Stockholm Programı, Lizbon Antlaşması'nın “adalet, özgürlük ve güvenlik” alanına ilişkin olarak 2010-2014 yılları arasında hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak ortaya konulmuştur. Ekonomik göç konusunda AB içerisindeki iş piyasasının ve işgücü ihtiyacının bir sonucu olarak göç alımının çerçevesinin ve ortak bir göç politikası oluşturulması amacıyla program devreye girmiştir. Ayrıca üçüncü ülke vatandaşlarına AB vatandaşlarının düzeyinde haklar tanınması amacıyla Göç Kodunun oluşturulması ve kabulü gündeme gelmiştir. 2010-2014 yılı kapsamında, Komisyon iki direktif önerisinde bulunmuştur. Bunlardan biri, üçüncü ülke vatandaşlarının kabul ve ikametleriyle ilgili diğer ise, 2012 yılında aile birleşimine dair direktifin değiştirilmesine dair direktiftir. Programın 2013 yılı hedefi ise, yasal göç konusundaki mevzuat düzenlemelerinin yapılması ve Göç Kodunun oluşturulmasıdır. Daha önce yayımlanan entegrasyon konusunda el kitabının güncellenip tekrar 2010 yılında yayımlanması da programın bir diğer amacıdır.¹⁵²

¹⁵⁰ Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma, Lizbon Antlaşması'nın IV. Başlığını kapsamaktadır.

¹⁵¹ Aslı Bilgin, “İşçilerin Serbest Dolaşımı”, **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ed. Belgin Akçay, Gülüm B. Özçelik, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, s. 93.

¹⁵² A.e. , s.423.

2.5.5. Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Üye Ülkelerde İkamet Ve Kalışlarına Dair Direktifler

Bu başlık kapsamında özellikle konu açısından önemli olan üç direktiften söz edilecektir. Bu direktiflerden birincisi, konsey tarafından 2003 yılında kabul edilen aile birleşimi hakkına dair 86 sayılı direktiftir.¹⁵³ İkincisi, AB'nin ekonomik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, 2009 yılında, Konsey tarafından kalifiye işgücünün AB üyesi ülkelerden istihdamını sağlamak için üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve ikametini düzenleyen 50 sayılı direktiftir.¹⁵⁴ Üçüncü ve son düzenleme ise, 2003 tarihli, uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının statüsüne dair 109 sayılı direktiftir.¹⁵⁵

2003 yılında kabul edilen aile birleşimi hakkına dair direktif, üye ülkelerde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleşimi konusunda haklarının AB'nde geçerli olacak şekilde ortak kuralların belirlenmesine dair düzenlemedir. Direktifin, göçmenlerin entegrasyonuna da katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Direktifte madde 3, oturma iznine ve uzun süreli ikamet iznine sahip üçüncü ülke vatandaşlarının ve bu kişilerin üçüncü ülke vatandaşı olan yakınlarının aile birleşimi hakkından faydalanabileceği belirtilmiştir. Direktif AB vatandaşlarının aile bireyleri için geçerli olmazken, mülteci statüsü henüz tanınmamış, durumuyla ilgili kararı bekleyen kişiler içinde aile birleşimi tanınmamaktadır.¹⁵⁶ Direktifin hangi aile bireyleri için geçerli olacağına bakıldığında, bu sorunun cevabı madde 4 de ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. Üçüncü ülke vatandaşının eşi, ortak küçük çocukları, üçüncü ülke vatandaşının evlat edindiği çocukları, velayeti kendisinde bulunan küçük çocukları

¹⁵³ COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC of 22 September 2003 On The Right To Family Reunification, Official Journal of the European Union, 2003, (Çevrimiçi), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>, 12.10.2011.

¹⁵⁴ COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC of 25 May 2009 On The Conditions Of Entry And Residence Of Third-Country Nationals For The Purposes Of Highly Qualified Employment, Official Journal of the European Union, 18.06.2009, (Çevrimiçi), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF>, 12.10.2011.

¹⁵⁵ COUNCIL DIRECTIVE 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning The Status Of Third Country Nationals Who Are Long-Term Residents, 23.01.2004, (Çevrimiçi), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4156e6bd4.html>, 12.10.2011.

¹⁵⁶ Bkz: madde 3/1-2-3.

aile birleşmesinden faydalanabilmektedir. Ayrıca aile birleşmelerinin evlilik dışı çocuklar için de gerçekleşeceği belirlenmiştir. Direktifte, çocuktan kasıt, ergenlik yaşının altında bulunan ve evlenmemiş çocuklardır. Ancak ergenlik yaşının üzerinde bulunan fakat sağlık sorunları olan çocuklar aile birleşmelerinden faydalanabilirler.¹⁵⁷

Direktif kapsamında, Almanya'daki Göç Yasası incelendiğinde, Otto Schily'nin sunduğu Göç Yasa Tasarısı'nda, ülkeye gelecek ekonomik göçmenler arasında aile birleşmesi konusunda büyük bir ayırım gözlemlenmektedir. Aile birleşimi yaşı AB kapsamında ergenlik yaşı olarak belirlendiği halde, Almanya'da, yüksek kalifiyeli göçmenlerin çocuklarının aile birleşimi yaşı 18 olmasına rağmen, bunun dışında kalan çocukların 12 yaşına kadar aile birleşmesinden faydalanacağı belirtilmiştir.¹⁵⁸

Aile birleşimine ilişkin başvurular, üçüncü ülke vatandaşı ya da aile bireyleri tarafından yapılır. Başvuruyu yapan üçüncü ülke vatandaşı, aile bağlarını belgelerle ispat etmek zorundadır. Bunun yanı sıra kişi ailesinin bakımını üstlenebileceğinin garantisini vermek zorundadır. Üye ülke aile birleşimini kabul ederken, bir takım kurallar koyma hakkına sahiptir.

İkinci önemli direktif incelendiğinde, bu direktif yukarıda açıklandığı üzere, ekonomik amaçlarla başvuran üçüncü ülke vatandaşlarını kapsamaktadır. Bu direktifte en çok üzerinde durulması gereken konu Mavi Kart sistemidir. Kişinin Mavi Kart sisteminden faydalanabilmesi için, 3 aydan fazla istihdam edilecek olması ve kişinin çalışma şeklinin üye ülkenin ulusal iş sözleşmelerine uygun olması gerekmektedir (mesleki yeterlilik, ücretli olması). Direktif çerçevesinde Mavi Kart başvurusu yapan üçüncü ülke vatandaşlarının, üye ülkelerden birinde kalifiye işgücünde yer alması ve 1 yıllık bir iş akdinin bulunması gerekmektedir. Mavi Kart

¹⁵⁷ Bkz: madde 4/2-3-4.

¹⁵⁸ Peköz, **a.g.e.** , s. 169.

başvurusu kabul edilen bireyler, aile birleşmesi direktifinden de faydalanabilmektedir.¹⁵⁹

Mavi Kart sistemi AB'nin kalifiye işgücü açığını kapatmak amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir. Hatta Almanya'da ülkeye Yeşil Kart ve Mavi Kart sistemiyle giden ekonomik göçmenler, diğer göçmenlere göre daha geniş haklara sahip olmuşlardır. Kalifiye göçmenlerin topluma uyumu da daha hızlı olduğu düşüncesi Birlik içerisinde hakimdir. Tampere Zirvesi ile birlikte AB üçüncü ülke vatandaşlarının üye devletlere uyumu konusunda mevzuatı genişletmişler ve entegrasyon konusunda el kitabı yayımlamışlardır.

Üçüncü önemli direktif ise, 2003 yılında kabul edilen, uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik 109 sayılı direktiftir. Bu düzenleme AB içerisinde tartışılan en önemli konulardan biri olan üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonuna yönelik olmuştur. Direktifte uzun süre üye ülkelerde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının AB vatandaşlarının sahip olduğu haklara mümkün olduğu kadar yakın haklara sahip olması amaç edinilmiştir. Direktif, AB vatandaşı olmamakla beraber, uzun süreli ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları için ortak bir statü yaratmaktadır. Tampere Zirvesi'nde eşit muamele ve ayrımcılığın önlenmesine dair amaçların hepsi bu direktifle gerçekleştirilmiştir. Kişinin AB vatandaşlığı dışındaki bu statüyü elde etmesinin şartları bulunmaktadır. Bu şartlar; uzun süreli ikamet ve kişinin yaşadığı üye ülkeyle arasındaki ilişkidir. Bu ilişkinin hem sosyal kültürel anlamda hem de yasal bir bağlılık olması gerekmektedir. Uzun süreli ikamete ilişkin statüyü kazanabilmek için kişinin 5 yıl boyunca devamlı olarak üye ülkede ikamet etmesi gerekmektedir.¹⁶⁰Söz konusu direktif kapsamında bir diğer vurgulanması gereken husus ise, madde 5/2'deki üye ülkelerin ulusal hukuk düzenlerine göre, kişilerin uzun süreli ikamet statüsü kazanmaları için 5 yıllık ikamet süresinin dışında başka kriterler de üye devletlerin isteğine göre mümkündür. Örneğin Almanya, Göç Yasası'nda, bahsedilen statü için dil şartı, toplumun yaşam koşullarına uyum sağlama gibi şartlar sunmuştur. Yine aynı şekilde, uzun süreli

¹⁵⁹ Özçelik, **a.g.e.** , s.433.

¹⁶⁰ Bkz: madde 4/2

ikamet statüsü kazanan üçüncü ülke vatandaşı aynı şekilde ikinci direktifte olduğu gibi, kişiler, aile birleşme hakkı direktifinde belirtilen bütün hak ve şartlara tabidirler.

AB’de üçüncü ülke vatandaşlarının durumu özetlendiğinde, göç politikasındaki mevzuatın çok parçalı olduğu gözlemlenmektedir. Direktifler, ATAD kararları, düzenlemeler, antlaşmalar çok parçalı yapının göstergesidir. Amsterdam öncesi dönemde AB’nin göç politikası oluşturma sürecinde, topluluğa yetki tanınmazken, Amsterdam sonrası dönemde topluluk yetkiye kavuşmuştur. Lizbon Antlaşması da göç politikası oluşturma sürecinde değerli bir antlaşma olmuş en azından işçilerin serbest dolaşımı ve göçmenlerin entegrasyonuna dair, üye ülkelerin çabalarını destekleme görevini üstlenmiş, göç politikalarında karar verme sürecini üye ülkelerin ulusal hukuklarına bırakmıştır. Yine Lizbon’da, topluluk göç politikası yeterli olmamakla beraber, ancak belli açılardan açıklık kazanmıştır. Bugün üye ülkelerde özellikle de Almanya’da göçmenler farklı usul ve şartlara muhatap kalmaktadır. Her bir üye ülkede farklı uygulamanın olması ve üye ülkenin ulusal hukuk sistemine göre hareket etmesi, göçmenlerin farklı sistemlere maruz kalmasına sebep olmaktadır. Bu konuda Özçelik, AB ülkeleri için Göç Kodu sisteminin oluşturulması gerektiğini ve Stockholm Programı’ndaki hedeflerin gerçekleştirilmesinin yerinde olacağını vurgulamıştır.

BÖLÜM 3: FEDERAL ALMANYA’NIN GÖÇMEN POLİTİKASI VE TÜRKİYELİ EKONOMİK GÖÇMENLER

Almanya’nın göç serüveninde Türkiye’den Almanya’ya belirli dönemlerde karşılıklı anlaşmalarla giden Türk göçmenlerin önemi büyüktür. O nedenle çalışmada Türkiye açısından Almanya’nın göç politikasına da yer verilecektir. Fakat öncelikle, Almanya’nın politikalara ve göçmenlere bakışını anlayabilmek için ulus- devlet ve yurttaşlık serüveninden bahsedilecektir.

3.1. 2000 Yılı Ve Sonrası Yeni Göç Yasası’na Kadar Geçen Dönem

Almanya’da ki göç sürecini ve politikaların oluşum sürecini incelerken konuyu iki parça halinde, 2000 yılı öncesi ve sonrası olarak ayrılmasının sebebi göç politikalarının 2000 yılından sonra belirli noktalarda yükseliş göstermesidir. Her şeyden önce Almanya ancak 2000’li yıllara gelindiğinde göç ülkesi olduğu gerçeğini sindirmiş ve gerçekçi politikalar üretmeye başlamıştır.

3.1.1. Federal Almanya’nın Ulus-Devlet Anlayışı ve Tarihi Arka Planı

1815 den sonra milliyetçi hareketler tüm Avrupa’da baş göstermeye başlamıştır. Önceleri sadece bireylerin tercihleri doğrultusunda şekillenen bir takım referanslar (Hristiyan, Müslüman olmak gibi) daha sonra daha geniş kitleler halinde bireysellikten çıkıp ortak şekiller almaya başlamıştır. Özellikle de Alsace ve Weimar gibi bazı bölgelerde ortak milli duygular artmaya başladı. Milli eğitim sistemleri, milli bayraklar ve diğer işaretler ulus-devletlerin yükselişine şahitlik etti. Bu durum kişisel bağlılıkların ortak bir çatı altında toplanmasıyla “yurttaşlık” anlayışını da ortaya çıkardı. Bu süreç bütün Batı Avrupa’ya yayılım gösterdi.¹⁶¹

Almanya’nın iç siyasetinde yaşanan bazı gelişmeler “milli devlet” anlayışının çizgilerinin belirlenmesinde son derece etkili olmuştur. Liberal milliyetçilerden biri olan Otto Von Bismark Alman birliğinin oluşması konusundaki çabalarda başarısız

¹⁶¹ Ayşe, Kadioğlu, “ Citizenship, Immigration and Racism in a Unified Germany with special Reference to the Turkish Guestworkers”, **Ekonomik ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1-2, Yıl 1992, s.200.

kalmıştır. “blood and iron” Bismark’ın en büyük söylemi olmuştur. Fakat ne Avusturya’dan ne de Prusya’dan destek bulamamıştır. Bu da Liberal milliyetçilerin başarısızlığına neden olmuştur.¹⁶²

Almanya’da ki bu değişimler Alman milliyetçiliğine ve yurttaşlığına yeni akım getirmiştir. Bu akım, “romantizm” (romanticism)dir ve edebi bir akım olarak Avrupa’ya yayılmıştır. Bu akım siyasi politikadan çok edebi şekilde varlığını göstermiş ve böyle yayılmıştır. Bu durum Almanya’da milliyetçiliğin etnik ve kültürel anlamda gelişmesine neden olmuş ve milliyetçilik fikri milli devletlerden önce oluşmuş, siyasi olmayan özellik kazanmıştır. Bu etnik ve kültürel milliyetçilik anlayışı Federal Alman Cumhuriyeti’nin temel hukukunda vücut bulmuştur. Nitekim Batı Alman Yurttaşlık anlayışının hangi argümanlara dayandığı tam olarak politikal sınırlar içerisinde açıklanamamıştır.¹⁶³

Almanya’nın milliyetçilik ve milli devletler üzerindeki evrimi kulturenation (kültürel ulus) üzerine dayanmaktadır. Kulturtnation ortak bir dil mirasına, geleneklere ya da dine dayandırılmaktadır. Staatnation ise daha rasyonel bir ifadeyle bir düzenlemeyi ifade etmiş ve Fransa’da ruh bulmuştur.¹⁶⁴

Almanya Avrupa’dan farklı özelliklerde bir yapı göstermiştir. Milliyetçilik konusunda değişik yollar benimsemiştir ve Fransız milliyetçiliğe bir reaksiyon olarak ortaya çıkmışlardır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında müttefik devletlerinde yardımıyla, kurulan Federal Alman Cumhuriyeti’nde milliyetçilik kavramının dile getirilmesi uzun süre resmi olmayan söylemlerle dile getirilmiştir. Liberal muhafazakar hukukçu Sternberger “anayasaya bağlılık (Verfassungspatriotismus)” kavramını ortaya atmıştır. Atşe Kadioğlu’na göre, bu kavram korkulan bir milliyetçilik anlayışı yerine anayasaya bağlı olmayı ve anayasanın temsil ettiği değerlere sahip çıkmayı öngörmektedir.

¹⁶² A.e. , s.204.

¹⁶³ A.e. , s.205.

¹⁶⁴ A.e. , s.202.

Daha sonra Alman filozof Jurgen Habermas çalışmalarında ulus-devletin sınırlarını aşan çok kültürlü toplulukları içinde barındıran yeni bir bakış açısı geliştirmiştir.¹⁶⁵

3.1.2. Federal Almanya’da Göç ve Yurttaşlık

Göç hareketinin siyasi olarak dışa yansımaları ve bir takım sonuçlar doğurması açısından birçok tartışmaya neden olmaktadır. Gettolar, yabancı düşmanlığı, misafir işçilerin kalıcı statüler edinme çabası ve bununla beraber gelen ulus-devlet devinimleri, kimlik ve yurttaşlık kavramlarının tekrar açıklanmaya ihtiyaç duyulması göç zincirini oluşturmaktadır. Ulus-devlet ve göç konuları denilince siyasi varlıkları nedeniyle akla ilk gelen ülkeler Fransa ve Almanya’dır. Ece Göztepe’nin incelemesine göre, Fransa’nın kendini evrenselci ve eşitlikçi olarak tanımlayan bir ulus-devlet anlayışı vardır. Fransa modelinde “yurttaş” olmuş bireylerin asimilasyonu hedef olarak benimsenmiştir. Bunun karşısında Almanya’daki yaklaşıma bakıldığında ise, “ortak ataları” öne çıkaran bir yapı benimsenmiştir.¹⁶⁶

1871’de birleşik devletin kuruluşu sırasında Almanya’nın yeni sınırları nedeniyle birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Soy esasına dayandırılan Alman yurttaşlığı yeni sınırlarla gelen Alman asıllı yurttaşları kabul etmek istememiştir. Bu Alman asıllı bireyler yurttaş olarak değil sadece ulusa dahil olmuş etnik gruplar olarak algılanmıştır. Hem ulusal sınırların değişmesi hem de İkinci Dünya Savaşı’nın ardından gelen hareketlilik ve yapının değişmesi iki türlü yurttaşlık anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunlardan birincisi, toprakla ilintili siyasi yurttaşlık diğeri ise ortak atalardan gelme nedeniyle oluşan manevi ve etnik yurttaşlıktır. Fakat 1923’de “devlete ve imparatorluğa aidiyet hakkında” çıkan kanun sınırlar dışında yaşayan Alman kökenli bireylerin vatandaşlığını korurken, diğer yandan sınırlar içerisinde doğmuş yabancı statüdeki bireylerin vatandaşlığa geçebilme hakkı tamamen ortadan kaldırılmıştır. Böylece Almanya’da etnik yurttaşlık ağırlık kazanmıştır. 1949’da Alman halkına aidiyete bağlı yurttaşlık ilkesi

¹⁶⁵ Ece, Göztepe, “Yurttaşlığın Kamusal Ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı Ve Göçmen Forumu Örnekleri”, *Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Dergisi*, Cilt 53, Sayı 4, Yıl 2003, s.230.

¹⁶⁶ A.e. , s.19.

onaylandı. Temel yasanın içerisinde başlıca iki haktan bahsedilmiştir. Birincisi genel hakları oluşturan F. Almanya Cumhuriyeti'nde yaşayan herkesin faydalanacağı haklar iken diğer grup haklar sadece Alman soyundan gelen yurttaşlarla sınırlı kalmıştır.

Temel yasanın 116. maddesi “imparatorluk sınırları içinde yaşayan ve Alman soyundan gelen herkesi Alman kabul eder ve yurttaşlığın babadan oğla geçtiğini vurgular.”. Alman soyundan gelmekle kast edilen durum, ataları Alman olan Rus ve Polonyalılardır. Bu statüye uymayan yabancılar ise, özellikle burada söz konusu olan yabancı işgücü, süresiz oturma izni alabilme hakkına sahip olabilmiş fakat hukuki açıdan statüsü “yabancı” olarak kalmıştır. Ancak vatandaşlığa geçmek 1991'deki yasa ile ve 1993 yılındaki sığınma yasasına bağlı olarak belli şartlara bağlanmıştır. Birey Alman vatandaşlığını elde edebilmek için asıl vatandaşlığından vazgeçmek zorundadır dolayısı ile çifte vatandaşlık söz konusu değildir.¹⁶⁷ Özellikle AB dışından göç etmiş ekonomik göçmenler için hem yurttaş olabilmek hem de çifte vatandaşlık elde etme hakkı 2000'li yıllara kadar oldukça zor olmuştur. SPD-Yeşiller Koalisyonu'nun çabaları sayesinde zamanla yurttaşlık yasası AB dışındaki yabancıların haklarını da koruyan bir hal almıştır hatta kısa bir süreliğine de olsa 2000 deki yeni yasayla çifte vatandaşlık hakkı tanınmıştır.¹⁶⁸

Almanya bir göç ülkesi olduğunu kabul etmemekle beraber, “Alman kanı ve Alman atalarından” gelenlerin sadece vatandaşlık statüsü verileceğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra “hoşgörü eşiği” adı altında ve bunun gibi sistemlerle göçü düzenlemeye çalışmıştır. Hoşgörü eşiği kentte ya da mahallede yaşayan yabancıların sayısını hesaplayarak yerli halk ve yabancılar arasında bir denge unsurunu oluşturmaya yönelik olmuştur. Aynı zamanda Almanya'da belirsiz bir hoşgörü eşiğinden bahsedilmektedir. Özellikle Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardından Alman asıllı Aussiedler'in sığınma taleplerinin artması sonucu CDU (Hristiyan Demokrat Parti)

¹⁶⁷ A.e. , s.91.

¹⁶⁸ Ayhan Kaya ve Kentel, **Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü Engel mi?**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Göç Araştırmaları ve Uygulamaları Merkezi, Mayıs 2005, s.13.

“sığınma taleplerini sınırlandırma” yolunda bir yasa teklifinde bulunmuşlardır.¹⁶⁹ sığınma taleplerini sınırlandırma amacıyla yapılan değişiklikten alt başlıklarda bahsedilecektir.

Konunun anlaşılması amacıyla, çalışmaya Almanya’daki Türk işgücü aşamaları analiz edilerek devam edilecektir. Çünkü yukarıda da özetlendiği üzere, konuk işçiler bir süre sonra kalıcılaşmış ve ulus-ötesi yurttaş olma durumu ortaya çıkmıştır. Almanya’daki göçün en büyük malzemesi Türkiye’den yapılan işgücü ithalatıdır.

3.1.3.Almanya’da Türk İşgücü Göçü Ve Aşamaları

Almanya, 2006 yılı eurostat istatistiklerine göre, 558.500 göçmen nüfusa sahiptir. Bunun %57 si AB 27 üye ülkeden Almanya’ya göç edenleri oluştururken, %43 ü Türkiye gibi AB üyesi olmayan ülkelere göç edenlerin oranıdır. Bahsedilen AB üyesi olmayan ülkelere ait oran ise, %26 sı da Türk göçmenlere aittir.¹⁷⁰

Türkiye’de 1961 Anayasası’yla birlikte bazı ekonomik planlar geliştirilmiştir. Bunlardan biri 1962’de yürürlüğe giren, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’dır. Bu planın ve arkasından gelecek diğer kalkınma planlarının amacı, nüfus artışını yavaşlatma artan işsizliği giderme, endüstrileşme için gerekli bir işgücü planlıyordu. Türkiye’nin bu amaçları ve F. Almanya’nın artan işgücü açığını “işgücü ithalatıyla” karşılamak istemesi üzerine, Türkiye ile F. Almanya arasında işçi ithalatını konu alan ilk ikili anlaşma 1961 yılında gerçekleşmiştir. Bu ikili anlaşmanın bir diğer amacı ise, yurtdışına gidecek Türk işçilerinin haklarını güvence altına almaktır. 1960 yılında Batı Almanya’da 2.700 Türk işçisi çalışırken bu sayı 1963 yılında 27.500’e çıkmıştır.¹⁷¹ 1960 yılında Batı Almanya’da 2.700 Türk işçisi çalışırken bu sayı 1963 yılında 27.500’e çıkmıştır. Artan göçmen nüfus her iki ülke için bir takım hak ve yükümlülükler yaratmıştır

¹⁶⁹ A.e. , s.32.

¹⁷⁰“Immigration In EU27 in 2006, 18 Kasım 2008”, (Çevrimiçi) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18112008-AP/EN/3-18112008-AP-EN.PDF , 01 Nisan 2011.

¹⁷¹Unat, a.g.e. , s.112.

Göçmen alan başlıca Avrupa ülkeleri arasında yer alan Almanya her ne kadar göç ülkesi olmadığını ısrarla belirtse de 1960'lara kadar İspanya'dan gelen göç akımı 1960'lardan sonra yerini Türkiye'den gelen işgücü göçüne bırakmıştır. 1973 yılından sonra F. Almanya topraklarında bulunan nüfusun %7.3 'ünü oluşturan 4.9 milyon yabancı anayurtlarına dönmemiştir. Abadan Unat'a göre, Bu yıllarda Almanya'da yabancı nüfusunun %59,7'si on yılı aşkın bir süredir çoktan ülkeye yerleşmiş konumdaydı. Göçmenler uzun yıllar boyunca göç ettikleri ülkede kalıcı statüye geçmelerine rağmen bir türlü siyasi haktan yoksun bırakılmışlardır ancak ekonomik yaşam ve kurumlar ile bütünleştirilmeye çalışmışlardır. Bu nedenle de "yerli yabancılar" olarak kalmışlardır.

Yine Unat'a göre, Konuk işçilerin bir türlü topluma uyum sağlayamamalarının sebebi, yukarıda anlatılmaya çalışıldığı gibi üç neden etrafında toparlanabilir; birincisi politikacıların yeterli entegrasyonu sağlayamaması ve ırkçı partilerin göçmenleri bir propoganda aracı olarak kullanması, ikincisi, Doğu Almanya ve Doğu Avrupa'dan gelen Alman soyuna sahip bireylerinde gelmesiyle ortaya çıkan yurttaşlık ikilemi, üçüncü olarak, 1989 da Berlin Duvarı'nın yıkılması Almanya'nın birleşmesi ile yeni eyaletlerin katılması ve nüfusun artmasıdır.¹⁷²

Almanya'ya yapılan Türk göçlerinin büyük kısmının karşılıklı anlaşmalarla ve özellikle de artan işgücü açığını kapatmak amacıyla gerçekleşmesinin "iktisadi" boyutlarına da değinmekte fayda vardır. 1980'lerden sonra göç trendleri artmaya başladı. Özellikle de Almanya bu göç akımlarının merkezi haline geldi. Almanya için bu durum bir ekonomik problem yaratmaktaydı. Çünkü hızla artan yabancı işgücü göçü yerli işgücü göçü için tehdit haline gelmeye başlamıştı. Bunun yanı sıra göz ardı edilemez bir gerçektir ki, Türkiye'den Almanya'ya yapılan göçler Alman ekonomisine büyük katkı sağlamıştır. 1998 öncesi resmi verilerine göre, Türk göçmenler Almanya'nın GSMH'na büyük bir katkı yapmıştır. Türk işçiler Almanya'da bir korku yaratmışlardır. Bunun sebebi, yerli işgücünün sahip olduğu vasıfların Türk göçmenler tarafından ellerinden alınacağı korkusu olmuştur.

¹⁷²A.e. , s.281.

Büyük ölçüde Türk göçmen grupları AB sınırları içerisinde yaşayıp çalışmaktadırlar. Bu durumda politika oluşturma sürecinde bazı sıkıntılar yaratmaktadır. 2002 yılı raporlarına göre 3,8 milyon Türk Avrupa sınırlarında yaşamaktadır. Yaşayan ve çalışan Türk nüfusun en büyük özelliği genç nüfus olması ve doğum, aile birleşmeleri gibi nedenler ile gün geçtikçe artmalarıdır. Almanya AB'nin bir parçası ve üyesidir bu nedenle de, AB ve Almanya içindeki her politika Türkiyeli göçmenleri de etkilemektedir. Aynı şekilde AB ve Almanya'daki Türkiyeli ekonomik göçmenler, politikaların ve yasaların oluşturma sürecinde etkili olmuştur.

Almanya'nın Avrupa Birliği'nin siyasi açıdan en önemli üyelerinden biri olduğu düşünüldüğünde Türkiye'den Almanya'ya akın eden işgücü göçü aynı zamanda Avrupa Birliği'nin de parçası olagelmıştır. Türkiye'nin AB ile 1960'larda iki önemli anlaşması gerçekleşmiştir. Bunlardan biri toplu iş anlaşması (labour agreement) diğeri ise bu anlaşmayı güçlendirmek üzere 1963 yılında imzalanan ortaklık anlaşması (association agreement)dır. Türkiye 1996 yılında Gümrük Birliği'nin bir parçası olmuştur. 1999 yılında ise Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye AB için adaylık statüsü verilmiştir. Bu demografik geçişler kitlesel işgücü göçünü tetikleyen güçlü bir faktör olmuştur. Türk göçmenler ikamet ettiği ülkenin yurttaşı olsun ya da olmasın AB'nde yaşayan en geniş topluluk olmuştur. 2002 yılı resmi rakamlarına göre, 3,8 milyon Türk AB sınırları içerisinde yaşamaktadır. Bu grubun % 34,5 kadarı da yaşadığı ülkenin vatandaşlık hakkını elde etmiştir (naturalised). Görüldüğü üzere Türk göçmenler Almanya'nın ekonomik olduğu kadar sosyal alanlarını da etkilemiştir.¹⁷³

Nermin Abadan Unat, Almanya'ya doğru olan işgücü göçünü 1980'lere kadar üç bölüme ayırmıştır. İlk bölüm 1960'lar; en erken dönem bu dönemdir ve ilk ikili anlaşmalarda bu yıllarda gerçekleşmiş daha çok Türkiye'deki erkek işgücüne yönelik olarak gerçekleşen göçtür. 1970'lerde ise konuk işçilerin kalışlarının uzamasının bir sonucu olarak aile birleşmelerinin gerçekleşmesidir. 1980'lerde ise aile birleşmeleri

¹⁷³Unat, **a.g.e.** , s.42.

devam etmiş daha da kolaylaşmış, ülkeler konuk işçilerin artık yurttış olma yolunda ilerlediğı fikrini kabul etmeye başlamışlardır.¹⁷⁴

3.1.3.1.1960'lı Yıllar: Türkiyeli Konuk İşçiler

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ikiye bölünen Almanya'nın batı kısmı hem Doğı Almanya'dan gelen soydaşlarını istihdam etmiş hem de ilk önce İtalya'nın güneyinden, İspanya, Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelerden vasıflı-vasıfsız işgücü istihdam etmiştir. Fakat Türkiye'den gide işçilerin farklı bir özelliğı vardı. O da bütün ülkelerden giden işçiler ikili anlaşmalarla giderken Türkiye bu anlaşmaların yanı sıra öncelikli olarak mesleki bilgilerini geliştirmek üzere çağrılmışlardır. Bu nedenle de Türk işçilere birçok staj imkanı ve mesleki becerilerinin geliştirme imkanı sunulmuştur. 27 Mayıs 1960'daki askeri darbenin ardından 1961'deki anayasada Türk vatandaşlarına seyahat hürriyeti tanınmasıyla beraber, Türk dış göçü ivme kazanmıştır. Bunun üzerine 1961 yılında yurtdışına çıkan işçilerin oranında büyük bir yükseliş olmuştur. Yukarıda belirtildiğı gibi o yıllarda 2.700 işçi çalışırken 1960 yılından sonra bu oran %300 artış göstermiştir. O sıralarda işçiler, "işmen davet" sistemiyle yol masrafları karşılanmak üzere çağrılmaktaydı. F. Almanya ucuz işgücünün ülkesinde sorun yaratacağını düşünerek önlem almak istedi ve 1961 yılında ikili bir mübadele anlaşması imzaladı. 60'lı yıllarda ikili anlaşmalar öncelikli olarak devlet eliyle düzenlenmiştir. İlk önceleri küçük grupların ve bireylerin girişimine bağılı olarak ilerlerken daha sonraları farklı bir ivme almıştır. Bu dönemde konuk işçi (Gastarbeiter) kavramıyla karşılaşmıştır. Yapılan anlaşmalar rotation (dönüşümlülük) ilkesine dayanıyordu. Buna göre işçi bir yıl çalışacak bir yıl sonunda da ülkesine geri dönecekti. Ayrıca giden işçilerin ailelerini getirmesine de izin verilmemişti. Fakat dönüşümlü göç sistemi hiçbir zaman yasal olarak uygulanamadı ve zemin bulamadı. 1966-67 yıllarında Almanya'da ekonomi sektöründe krizin ardından 70.000 Türk işçinin işten çıkarılması ilk kez Almanya'da göç konusuna eleştirel bir gözle bakılmasına neden oldu. 1970'li yıllara gelindiğinde, Bu aşamada konuk işçi olarak gelen işçilerin "kalıcı" olduğı kanaatine varmıştır. Ardından da işçilere birtakım sosyal haklar tanınmaya başladı ve işçilerde haklarının korunması

¹⁷⁴ Unat, a.g.e. , s.62

amacıyla sendikalaşmaya yöneldi. 1970’li yıllarda ki ekonomik kriz, göç politikaları konusunda sert bir tutum izlenmesine yol açtı. Öncelikle rotation ilkesine geri dönülmesi yolunda önerilerde bulunuldu ardından da 1965 yılında çıkartılan Yabancılar Yasa’sı şiddetle eleştirildikten sonra “entegrasyon” ilkesi gündeme gelmeye başladı.¹⁷⁵

F. Almanya Hükümeti’nin rotasyon ilkesi her ne kadar uygulamada yer bulamamışsa da birçok eleştiriye maruz kalmıştır. Konuk işçilere, işverenlerin sağlayacağı mekânlarda bir yıl süre ile kaldıktan sonra, ancak başka bir iş talep edeceği bir yıl dolmadan işten çıkmak ve başka bir işverenle çalışmak isterse ülkesine geri dönmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ancak Alman ekonomisinin 1965-1967 krizine karşın durmadan büyüme göstermesi iş anlaşmalarının durmadan uzamasına ekonomik göçmenlerin kalıcı hale gelmesine neden oldu.¹⁷⁶

Göçmen politikalarındaki bu değişimlere rağmen göçler akrabalık ve aile birleşmeleri ile hızla arttı. Nitekim 1973-1974 yılında tüm AB ülkelerinde yaşayan Türk işçilerinin sayısı 711.302 iken eş ve çocukların gelmesinden sonra bu nüfus 1.765.788’e çıkmıştır. Çünkü Federal Almanya 23 Kasım 1973 tarihinde “konuk işçi” alımlarını durdurmuş, 1974 itibariyle konuk işçilerin yakın ailelerin ve akrabalarının aile birleşimi çerçevesinde ülkeye getirilmelerine izin vermiştir.¹⁷⁷

1961 yılından 1982 yılına kadar göç akımları hızla artmıştır. 1961 yılında 6.800 olan göçmen sayısı 1982’lerde 1.580.700 e ulaşmıştır. O zamana kadar göçün çok fazla tartışılmadığı bir konu olduğu düşünülürse 1982’lerden sonra bu konunun birçok çalışma alanında tartışıldığı gözlemlenmiştir. Ta ki, Federal Hükümet 1980’li yıllarda dönüşü özendiren yasalarla göç nüfusunu azaltmak isteyene kadar.

1970’li yıllarda önemli bir gelişme daha vardır; Federal Almanya Hükümeti bir yandan göç ülkesi olmadığını yinelemiş diğer yandan, giderek daha da içinden

¹⁷⁵ A.e. , s. 63

¹⁷⁶ Safer, Çınar, “Türkiye’den Almanya’ya Göç Süreci ve Sorunlar”, **Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri**, Çev. Mustafa Ersin Özben, 8-11 Aralık 2005, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı Yayın no:6, İstanbul, Haziran 2006, s.87.

¹⁷⁷ Çınar, a.g.e. , s.87.

çıkılamaz hal alan uyum güçlüklerinin etkisi ile “Federal Yabancılar Görevlisi” kurumunu oluşturmuşlardır. Kurumun başına uzun yıllar Kuzeyren-Wesfalya eyaletinde başkanlık yapmış sosyal demokrat Heinz Kühn’ü getirmişlerdir. Kühn’ün 1979 yılında yayınladığı “Yabancı işçilerin ve ailelerin FAC’ da uyumlarının konumu ve gelişmesine yönelik çözüm paketi” hiçbir zaman uygulamaya geçirilememiştir.¹⁷⁸

3.1.3.2. 1980’li yıllar: Göçmenlerin Ülkelerine Dönüşünü Özendiren Yasa

Federal Almanya’da çalışan yabancı işçilerin ülkesine geri dönüşünü belirleyen 1 Aralık 1983 tarihli “Geri Dönüşü Teşvik Yasası” ve öteki önlemler sonrasında Türkiye’ye büyük miktarlarda işçinin döneceği tahmin edilmekteydi. Bu dönemde Federal Almanya gelişmemiş ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru olan göç hareketlerinin kısa süreli olacağı işçilerin bir süre çalıştıktan sonra geri döneceğini tahmin etmekte, ülkeye göç eden göçmenlerin Alman olmaya değil öncelikle para kazanmaya geldikleri için herhangi bir göç politikasına ihtiyaç olmadığı yönünde düşünceler hakimdi. Ekonomik göçmenler açısından bakıldığında, Demircioğlu’na göre, Türk vatandaşları Almanya’ya giderken sadece para biriktirip geri dönmeyi en fazla birkaç yıl F. Almanya’da kalarak geri dönmek istediklerini belirtmişlerdir. Sadece çok az bir bölümü gittikleri ülkede bir hayat kurmayı planlamışlardır. Fakat bu planlar gerçekleştirilememiştir. Zamanla kalınmak istenen süreler ertelenmiş ve uzamıştır.

¹⁷⁸ Çınar, a.g.e. , s.87.

Kalış süresi	Kalanların sayısı	%
1 yıldan az	143.800	9.8
1-4 Yıl	292.400	20.8
4-6 Yıl	163.400	11.2
6-8 Yıl	276.200	18.9
8-10 Yıl	239.000	16.8
10-15 Yıl	279.600	19.1
15-20 Yıl	59.100	4.0

Tablo 3: Almanya'daki Türk vatandaşlarının kalış süreleri.¹⁷⁹

Bu dönemde, Sığınma taleplerinin artması, aile birleşmeleri ve aile birleşmeleriyle gelen çocukların eğitim sorunu, işçilerin dernekleşmesi gibi konular gündeme gelmiştir. Tam da bu sosyal anlamdaki konular tartışılmaya başlanmışken, o sırada Hristiyan Demokrat Parti iktidara geçti ve yabancı işçilere bakış tekrar başka bir eksene kaydı. Yabancıların Geri Dönüşünü Teşvik Eden Yasa'ya göre, 31 Ekim 1983- 30 Haziran 1984 tarihleri arasında anayurtlarına dönmeyi kabul eden Yugoslav, İspanyol, Türk, Portekiz, Fas, Tunus ve Kore uyruklu yabancılara belli koşullar karşılığında 10.500 Dm tutarında yardım ayrıca her çocuk için belli miktar para, emeklilik kesintilerinin iadesini öngörüyordu. Sonuç olarak, bu yasa sonrasında

¹⁷⁹ Murat, Demircioğlu, “ F. Almanya'dan Kesin Dönüş Yapan İşgücü”, **Amme İdaresi Dergisi** , Cilt 17, sayı 2, s.98.

genellikle sağlığı bozulmuş vasıfsız, ailevi sorunları olan bireyler geri d6nüş yarasından faydalanmıştır.¹⁸⁰

1970'lerin sonunda CSU űlkedeki g6çmenleri bir yabancılar sorunu olarak algıladı ve 1982 de iktidara geldiđinde, yeni hűkűmet entegrasyon 6nerilerini red ederek d6nüşű 6zendiren yasanın 6ıkması i6in giriřimlere bařladı. Bu yasa tasarısı neredeyse 150.000 g6çmene y6nelik bir tasarıydı. 18 Mart 1987 de Bundestag da onaylanan yasa 1988 yılında Almanya da bűyűk tartıřmalar yarattı.¹⁸¹ Hristiyan-Demokrat Liberaller Koalisyonunun 6ıkardıđı “Geri D6nüşű Teřvik Yasasının” amacı F. Almanya'daki yabancıların sayısı azaltmaktı. Yaklařık 500.000 g6çmen űlkeyi yasanın 6ıkmasıyla terk etti. űlkedeki yabancı nűfus, 4.666.900'den 4.512.700'e dűřebildi. Tartıřmalar sűrekliliđini korudu.¹⁸²

3.1.3.3. 1990'lı Yıllar: Yabancılar Yasası ve Uyum Tartışmaları

1990'lı yıllar, yeni bir yabancılar yasasının gűndeme geldiđi, etnik kimlik tartıřmaları, g6çmenlerin siyasi kimlik kazanmaya bařladıđı yıllardır. Geri d6nüş yarasının da etkisiz kalmasının ardından F. Almanya hűkűmeti yeni arayıřlar i6erisine girmiřtir. Almanya'da 1 Ocak 1991'de yűrűrlűđe giren Yabancılar Yasası da bunlardan biridir. Yasa Almanya'daki g6çmenlerin vatandaşlıđa ge6iřini kolaylařtıran maddeler i6ermekle beraber bazı řartlar sunmaktaydı. Fakat yasanın i6eriđinden de anlařılmaktadır ki, yasa Almanya hűkűmetine hi6bir sorumluluk yűklememekle beraber yine de “kan bađı” ilkesini devam ettiriyordu. Yasa Alman baba ve yabancı anneden olan 6ocuklara bu hakkı tanımaktaydı.¹⁸³Yasanın 7. B6lűmű 85. Bařlıđında, en erken 16. Yař en ge6 23 yař olmak űzere¹⁸⁴, Almanya'da 8 yıl ikamet etmiř¹⁸⁵ bireylerin vatandaşlıđa hak kazanacađını belirtmiřtir. Ayrıca vatandaşlıđa hak kazanmak i6in 6ncelikle Alman dilini konuřabilme ve F. Almanya

¹⁸⁰Unat, a.g.e. , s.74.

¹⁸¹Refik Erzan ve Kemal Kiriş6i, **Turkish Migrants in the EU Determinants of İmmigration and İntegration**, London/New York/ Routledge/, 2008, s. 41

¹⁸²6ınar, a.g.e. , s. 88.

¹⁸³A.e. , s.76.

¹⁸⁴ Aliens Act (Auslandergesetz, Auslg), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/AusIG.htm#85>, Chapter VII, Section 85/2-3.

¹⁸⁵ A.e. , Section 85/1.

Cumhuriyeti'ne anayasal bağıllık şartı vardır. Kişinin herhangi bir suçtan dolayı da yargılanmaması vatandaşlık elde etmek için ön şartlardan biridir.¹⁸⁶Buna karşılık, göçmenlerin siyasi hayatta daha çok söz sahibi olma isteği, kendilerini yaşadıkları ülkeye daha yakın hissetmek istemeleri nedeniyle bu yasa göçmenlere cazip gelmiştir. Fakat bir yandan da Türkiye'deki haklarını kaybetme endişesi, bunun getirdiği psikolojik zorluk göçmenler için büyük problem olmuştur. Fakat Türkiye'nin göçmenlerin haklarını güvence altına almasının ardından Alman vatandaşlığına geçiş hızla artmıştır.¹⁸⁷ Yasa'nın 87. Başlığında bazı durumlarda çifte vatandaşlığın mümkün olacağı hallerde açıklığa kavuşturulmuştur.¹⁸⁸

Bu yasa 1 Ocak 2000 tarihinde Yeni Yurttaşlık Yasası ile tekrar değişikliğe uğramıştır. Reformda esas alınan “kan ilkesi” değiştirilerek yerine vatandaşlığın doğumla kazanılması ilkesi getirilmiştir.¹⁸⁹

Bu dönemin bir diğer önemli özelliği ise, Türklere karşı önemli oranda bir yabancı düşmanlığı hakimdir. 1970-1980'lerde de kendini gösteren yabancı düşmanlığı özellikle 1990'larda çok büyük boyutlara ulaşmıştır. 1991 ve 1993 yıllarında Mölln ve Sölingen kentlerinde 8 Türk yurttaşın yaşamlarını kaybetmesi sonucu Almanya tekrar hareketlenmiştir. Bir yandan bu ırkçı davranışları kınayan topluluklar diğer yandan da Berlin duvarının yıkılması Almanya'nın birleşmesiyle köklerini bulmak isteyen bir kısım Almanın radikal faşizm özlemi duyması ve ırkçı hareketlere yönelmesi karışıklığa neden olmuştur. Alman Faşizmi ve ırkçı hareketlerin arttığı bu dönemde, 1998 yılında, sosyal demokrat-yeşiller koalisyonu ile kurulan Schöder hükümeti, uyum ve eşit haklar konusunda vaatlerde bulundu. Türkiyeli göçmenlerden büyük destek gören hükümet birçok araştırmacıya göre, hayal kırıklığı

¹⁸⁶ A.e. , section 86.

¹⁸⁷ “Avrupa’da Türk Kadını” (Çevrimiçi), <http://www.tisk.org.tr/yayinlar>, TİSK Yayınları, 11 Nisan 2011.

¹⁸⁸ A.e. , Section 87.

¹⁸⁹ Bkz: Aliens Act

yarattı. Alman vatandaşlığına geçen göçmenler tekrar T.C. Vatandaşlığına dönmek istedi.¹⁹⁰

3.1.4. 1993 Yılında Federal Almanya Sığınma Hakkı'nda Yapılan Değişiklikler

Almanya soğuk savaş döneminde ve sonrasında sığınmacılar için oldukça cazip bir ülke olmuştur. Berlin Duvarının da yıkılmasıyla beraber Alman asıllı kişiler sığınma başvurularında bulunmuşlardır. Almanya'da sığınma başvuruları her ne kadar bazı düzenlemelerle azaltılmaya çalışsa da pek başarılı olamamıştır. Bir yandan ülke içerisindeki misafir işçilerin entegrasyonu, diğer yandan Almanya sınırlarında binlerce insanın sığınma talebinde bulunması Almanya'yı endişelendirmiştir. Almanya Anayasası iltica konusunda eşsiz bir konumdaydı. Temel Yasa'nın 16. Maddesi politik zulüm nedeniyle, sınırlarda bekleyen insanlara sığınma hakkı tanımaktaydı. Fakat sığınma oranları fazlasıyla artınca, 1978 yılında ilk düzenleme geldi. Mevzuat sonuçlanması yedi yılı bulan sığınma başvurularının çabuk sonuca ulaştırılması için Federal Göç ve Mülteci Ofisi'nde birtakım değişiklikler yapıldı.¹⁹¹ Söz konusu düzenleme de, sığınma başvurusu reddedilen kişilerin itiraz olanakları kısıtlandı. 1980 yılın gelindiğinde, sığınmacılar üzerinden yapılan araştırmalar ve veriler gösterdi ki, sığınma başvurusu yapan kişilerin çoğu politik nedenlerle değil ekonomik nedenlerle ülkeye başvuruda bulunmuştu. Bu nedenle, sığınma hakkında bir düzenlemeye gidilerek, sığınma başvurusu kabul edilenlerin ilk yıl çalışma izinleri kısıtlandı.¹⁹² 1986 yılında parlamento, artan sığınmacılar için başka bir mücadele alanı geliştirmiştir. Sığınmacılar için öngörülen bir yıl süreli çalışma yasağı beş yıla çıkartılmış ve en az 3 ay başka bir ülkede sığınma bulan sığınmacıların başvuruları reddedilmiştir. Tüm bu değişiklikler 1993 yılında sığınma hakkında reformla sonuçlanmıştır. Bu reform, tartışmaları sonlandırmak yerine daha da alevlendirmiştir. Temel yasada yapılan değişikliklerle, sığınma hakkı önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Steiner'in sığınma hakkı konusunda, partiler arasındaki

¹⁹⁰ Çınar, **a.g.e.** , s.88.

¹⁹¹ Niklaus, Steiner, **Arguing About Asylum: The Complexity of Refugee Debates in Europe**, Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2000, s. 60.

¹⁹² **A.e.** , s. 61.

tartışmayı değerlendirdiği kitabında 1993 yılındaki yasanın göç konusundaki tartışmaları ulusal egemenlik ve insan hakları arasında gidip gelen bir konu olarak bırakmıştır. Sosyal Demokratlar, yeni yasanın demokratik ve etkili çalışacak bir yasa olmadığını belirtmişler yeni yasa yapmak yerine eski yasada reformlarla daha etkili hale getirilmesi önerilmiştir. Yasada büyük bir değişiklik olan 5 yıllık çalışma yasağının, sığınma başvurularını düşürmek yerine sosyal maliyetleri ve suç oranlarını arttıracığı vurgulanmıştır. Sosyal Demokratlar, Hristiyan Demokratların halktan oy alabilmek için, halkın önyargılarından faydalanmaya çalıştığını düşünmüşlerdir. Sosyal demokratların en büyük eleştirisi ise, zaten sığınma başvurusu yapan Alman kökenlilerin Nazi döneminde ülkelerinden kovulan siyasi suçlular olduğu bu nedenle de sığınmak hakkının gerçek bir hal olmayacağı belirtilmiştir.¹⁹³ Kohl Hükümeti, anayasal değişikliklerde ısrar etti ve 21 Ocak 1993 tarihinde önerisini sundu. Yeşiller ve Sosyal Demokratlar muhalif olmasına rağmen CDU 26 Mayıs 1993’de tartışmaları sonlandırdı.

Yeni Sığınma Yasası, BMMYK, 1951 Mülteci Sözleşmesi, 1967 Protokolü, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uluslar arası Af Örgütüne atıf yapmak yerine, Sığınma Yasasını diğer ülke standartlarıyla karşılaştırmış, standartların diğer ülke standartlarının üzerinde olduğunu vurgulamışlardır. Hatta Alman Sığınma Yasası’nın diğer Avrupa Devletlerini de teşvik ederek yeni sığınma politikaları oluşturulacağı yeni yasayı destekleyenler tarafından vurgulanmıştır.¹⁹⁴

3.2. Federal Almanya Göçmen Politikası’nda Son Dönemde Atılan Adımlar Ve Tartışmalar: Yeni Göç Yasası

2000’li yıllara gelindiğinde ise, bu yıllar içerisinde, Euro-Türkler, Naturalization (vatandaşlık yasası), Yeni Göç Yasası ve entegrasyon çalışmaları göç konusu için tartışma konuları olmuştur.

¹⁹³ A.e. , s.95.

¹⁹⁴ A.e. , s.97

3.2.1. F. Almanya Vatandaşlık Yasası: “Naturalization”

Almanya’nın yeni vatandaşlık yasası 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe girdi. 3 hükümet yetkilisi temsili olarak 2000 yılında doğmuş bir kız çocuğunu ziyaret ettiler. Bu çocuk hem Alman vatandaşı hem de ailesinin sahip olduğu Türk vatandaşlığına sahipti. Ancak 23 yaşına geldiğinde ya ailesinin sahip olduğu Türk Vatandaşlığını kabul edecekti ya da doğduğu topraklardaki Alman vatandaşlığına asla kavuşamayacaktı.¹⁹⁵ 2000 yılında çıkan yeni Vatandaşlık Yasası, “Naturalization” kelimesiyle eşdeğerdir. “Naturalization” kelimesi genellikle milliyeti değişen ya da doğduğu büyüdüğü ülkeden farklı olarak yeni bir ülkede yaşayan ve bu yaşam biçimine alışan bireyler için kullanılır.

Bu yeni yasanın 4. ve 5. başlığında, Alman yurttaşlığının doğumla kazanılacağından bahsedilmektedir. Yasa vatandaşlığa geçmek isteyen bireyleri 1 Temmuz 1993 öncesi ve sonrası doğanlar olarak ikiye ayırmaktadır. Eğer çocuk 1 Temmuz 1993 sonrasında doğmuş ise;

Alman topraklarında doğan çocuk, annesi babası yabancı dahi olsa doğuştan vatandaşlık elde edebilir. Bunun için tek şart yabancı ailenin en az 8 yıldır Alman topraklarında ikamet ediyor olması ve 3 yıllık oturma hakkına sahip olmasıdır. Vatandaşlık hakkı birey 23 yaşına geldiğinde onun iradesine bağlı olarak değişecektir.¹⁹⁶ Alman vatandaşlığını doğuştan kazanan kişi 23 yaşına geldiğinde ya kendi yurttaşlığını seçmek ya da Alman yurttaşlığını seçmek zorundadır. Alman vatandaşlığına geçmiş yetişkinlerde henüz reşit olmayan çocuklarını da kendileriyle birlikte Alman yurttaşı yapabilirler. Vatandaşlığa kabul edilme safhasında, 1991 yılındaki yasa da olduğu gibi Almanca diline hakim olma, herhangi bir suçtan dolayı yargılanmama ve F. Alman Cumhuriyeti yasal sistemine ve yaşam koşullarına uyum sağlayabilinecek düzeyde olunması başlıca koşullardandır.¹⁹⁷

¹⁹⁵ 1 Ocak 2000 tarihli Alman basınında çıkan yazıdır.

¹⁹⁶ Nationality Act (Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StAG.htm> , Section 4/3

¹⁹⁷ A.e. , Section 10.

Alman topraklarında 1 Temmuz 1993 yılı öncesinde doğan bireylerde ise; Alman baba ve yabancı anneye sahip olanlar Alman vatandaşlığını kazanabilir. Yine birey 1 Temmuz 1993 yılı sonrasında doğan çocuklardaki yasal düzenlemeyle aynı olmak kaydıyla, 23 yaşına geldiğinde yasal tercihini yapmalıdır(1991 yılındaki Yabancılar Yasası'ndaki düzenleme).¹⁹⁸

Yasanın çıktığı ilk yıllarda çeşitli öngörüler vardı; Yabancılar Komisyon Üyesi Beck, 2000 yılında 200.000 yetişkin 800.000 çocuk olmak üzere toplam 1 milyon kişinin (59.700'ü Türkler olmak üzere) vatandaşlığa geçiş için talepte bulunacağını yönündeki öngörülerini açıklamıştı. Bu oran, 1997 yılında 83.000 iken 1998 yılında 107.000'e yükseldi. Bu oranın da aşağı yukarı 57.000'i Almanya topraklarında büyümüş ve yetişmişti.

Alman Vatandaşlığı'nın alınabilmesi için, doğum belgeleri ve diğer belgelerin tercümesi, eski vatandaşlıktan vazgeçtiğine dair belge gerekiyordu. Ayrıca vatandaşlığa geçebilmek için de, bir dil testi ve vatandaşlık testinden geçme zorunluluğu bulunmaktaydı. Baden-Württemberg eyaletinin bu konudaki uygulamaları ülkenin göç siyasetini bir kez daha tartışmaya açmıştır. Yabancı ve Türk göçmenler Alman vatandaşı olabilmek için geçtiği testlerde tuhaf sorularla karşılaşmışlardır. Örneğin; Bir gün oğlunuz size gelip hayatının geri kalan kısmını bir gey olarak tamamlamak isteğini söylerse ne yapardınız ve bunun gibi kadın erkek ilişkilerine dayanan birçok soru vatandaşlığa kabul için sorulan sorular arasında olmuştur.¹⁹⁹

Yine bu yıllarda şehir ve kentler açısından bakıldığında o dönemdeki araştırmalara bakıldığında, Berlin 3.4 milyon nüfusa sahipti bunun yanında da 65.000 sonradan vatandaşlık kazanmış Alman Vatandaşı bulunmaktaydı. Diğer yandan da 450.000 yabancı arasında yaklaşık %10'luk bir kesim vatandaşlık için başvuru yapmış ve ortalama her yıl 12.000 (bunun 5.000'i Türk olmak üzere) vatandaşlık hakkı

¹⁹⁸ A.e. , Section 5 (Right of the Declaration for Children Before 1 July 1993)

¹⁹⁹“Germany: Naturalization”,Migration News”, Ocak 2007”, Cilt: 7, Sayı 1, (Çevrimiçi) http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2003_0_4_0 , 23 Haziran 2011.

kazanmıştır. Münih’te ise, 16.000 yabancı sakine vatandaşlık ile ilgili broşür göndermiştir. Kanun henüz yürürlüğe girmeden, Aralık 1999’da Almanya’daki Türk gazeteleri Türklerin Alman vatandaşlığına geçmesi, yani Türk Vatandaşlığı’ndan feragat etmesi durumunda miras işlerinde, cenaze ve defin işlerinde ayrıca Türkiye iş kurma konusunda birtakım zorlukların boy göstereceğini belirtmiş ve bu konuda vatandaşları uyarmışlardır.²⁰⁰

Almanya her zaman olduğu gibi “çifte vatandaşlık” konusunda son derece katı davranmış, sadece kısa bir süre için yeni çıkan yasal düzenlemelerle birlikte çifte vatandaşlık hakkı tanımamıştır. Bunun önüne geçmek içinde birçok önlem almıştır. Yabancılar, eğer önceki milliyetleriyle resmi bağlarını koparmazlarsa, Alman vatandaşlıklarını kaybedecekleri konusunda uyarılmışlardır. 6.000’den fazla Türk vatandaşı, sunulan formaliteye uymadıkları için haklarını kaybettiler. Almanya tarafında ise, ülkeden bu durumu hem destekleyen hem de duruma tamamıyla karşı çıkan gruplar vardı. 2000 yılındaki yeni Yurttaşlık Yasası’nın ne kadar etkili olup olmadığı yurttaşlığa geçişin özellikle de Türkiyeli göçmenler üzerinde başarı oranı aşağıdaki her iki tabloda analiz edilmiştir.

Yıllar	Toplam vatandaşlığa geçiş	Bir önceki yıla göre değişim (%)
2003	140, 731	– 8,9 (13,800)
2004	127,153	– 9,6 (13,600)
2005	117,241	– 7,8 (10,000)
2006	124,830	+ 6,5 (7,590)
2007	113,000	–9,5 (11,800)

²⁰⁰ A.e.

2008	94,500	–16 (18.600)
2009	96,100	1,7 (1.650)
2010	101, 600	+5,7 (5.500)

Tablo 4: Yıllara göre Almanya'da vatandaşlığa geçiş miktarları ve bir önceki yıla göre değişimler²⁰¹

Türkiyeli göçmenler/yıllar a göre	Toplam vatandaşlığa geçiş	Türkiyeli göçmenlerin tüm yurttaşlığa oranı (%)	Bir önceki yıla göre değişim(%)
2003	56,244	40,0	– 13,0
2004	44,465	35,0	– 20,9
2005	32,661	27,9	– 26,5
2006	33,478	26,8	+ 2,5
2007	28,861	25,5	– 13,6
2008	24,449	25	–15,3

²⁰¹Federal istatistik dairesi, (Statistisches Bundesamt Deutschland), (Çevrimiçi), http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Homepage__NT.psml, 07 Eylül 2011.

2009	24,647	25 (yaklaşık değer)	0,8
2010	26,192	26	6,3

Tablo 5: Türkiyeli göçmenlerin yıllara göre vatandaşlığa geçiş oranları ve bir önceki yıla göre değişimleri²⁰²

Almanya bu yıllarda yavaş yavaş toplumsal gerçeğe uyum sağlamaya başlamıştır. En çok da bu yıllarda federal hükümetin getirdiği ardı ardına gelen reform yasaları gündemde kalmıştır. Yurttaşlık kurumu açısından bakıldığında, aslında yurttaşlığa geçiş sürecinde ve çifte vatandaşlık konularında büyük kısıtlamalar olsa da, bir yenilik söz konusu olmuştur.

Her iki tabloya da bakıldığında, Almanya'daki göçmenler arasında toplam vatandaşlığa geçiş bütün yıllarda bir önceki yıllara göre düşüş sergilemiştir. En çok vatandaşlığa geçişin yasanın yürürlüğe girdiği ilk yıllarda gerçekleştirildiği söylenebilir. Türkiyeli göçmenler üzerinden son tablo incelendiğinde ise, vatandaşlığa geçiş oranları bir önceki yıla göre sürekli düşüş göstermiştir. 2010 yılında vatandaşlığa geçişte artış gözükmesine rağmen yasanın çıktığı ilk yıllardaki trendler yakalanamamıştır. Vatandaşlığa geçişlerin 2003-2008 yılları arasında hem toplam göçmenler için hem de Türkiyeli göçmenler için azalış gösterdiği görülmektedir. Almanya'daki naturalization çabalarının bu analizler çerçevesinde çok başarılı olmadığı görülmektedir. Kentel ve Kaya'nın yaptığı araştırmaya göre, Alman Vatandaşlığına geçmiş vatandaşların bir kısmı sonradan tekrar Türk vatandaşlığına geçmeyi talep etmiştir. Ayrıca Alman göçmen yasalarında ikamet ve vatandaşlık yasalarındaki gelişmelerde vatandaşlığa geçiş oranlarını etkileyen faktörler olmuştur.

Diğer yandan Almanya'da Alman vatandaşlığı ile ilgilenmeyen bir kitle bulunmaktadır. Bu kitle Türkiye'deki vatandaşlık haklarından feragat etmek zorunda oldukları için Alman vatandaşlığına karşın ilgisiz davranmışlardır. Çünkü tek bir

²⁰² A.e.

vatandaşlık elde edebilme hakkı dolayısıyla, Türk vatandaşları veraset haklarından ve birtakım haklardan feragat etmek zorunda kalıyorlardı. Ayhan Kaya ve Ferhat Kentel'in Eurotürkler araştırmasına göre, Almanya'da göçmenler içerisinde %40'lık bir kesim Alman vatandaşlığı ile ilgilenmemektedir. Vatandaşlığa karşı ilgisiz olan bu kişiler çifte yurttaşlık statüsünden faydalanmayı arzu etmektedirler. İnsanların bir kısmı Türkiye'deki vatandaşlık statülerinin kaybolacağı korkusuyla Alman vatandaşlığına başvuru yapmamaktadır.²⁰³ Son yıllarda Türk Vatandaşlık Yasası'nda bu konuyla ilgili düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. 28 Şubat 2011 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın Düsseldorf konuşmasında hem tartışma yaratacak hem de Alman vatandaşlığına geçmiş Türk vatandaşlarının Türkiye'deki haklarının korunması amacıyla Mavi Kart uygulamasından bahsedilmiştir. Bu konuya, göçün 50. Yılında Türkiye'deki gelişmeler başlığında değinilecektir.

Aşağıda ayrıntılı bir şekilde Almanya'daki göç tartışmalarından, son gelişmelerden özellikle de Türk işçilere yönelik reformlardan söz edilecektir. Fakat bu konulardan önce "Green Card" konusuna değinilecektir. Yeşil kart konusu Türk Vatandaşlarıyla ilgili bir uygulama olmadığı için konu kısaca özetlenecektir.

3.2.2. "Green Card" (Yeşil Kart) Uygulaması

Green Card uygulaması Almanya'da önemli yer tutan göçmenlik konularında en şiddetle tartışılan konular arasında yer almaktadır. Ağustos 2000'de uygulamaya konulan bu sistem bilgi ve iletişim teknolojisinde yabancı uzmanlardan faydalanmak ve bunu yaparken de bürokratik süreci azaltarak ülkeye yabancı uzmanların kolayca gelebilmesini sağlamayı amaç edinmiştir. Green Card sistemi, bilgi ve iletişim teknolojisi kapsamında, yüksek kalifiyeli yabancı işgücüne iş imkanı ve belirli süreli oturma izni sağlar. Almanya'daki Green Card sistemi ABD'de ki Green Card sistemiyle sıklıkla karıştırılmaktadır. Almanya'daki yeşil kart düzenlemesi AB üyesi olmayan devletlerin vatandaşları için geliştirdiği, yabancı uzmanları ülkeye çekme amaçlı yapılan bir girişimdir. ABD Green Card sistemi süresiz bir oturma izni ve

²⁰³ Ayhan Kaya, "Almanya'da Türkler ve Türkiye'deki Almanlar-Göçün Sebepleri ve Uyum Sorunları", **Göç ve Entegrasyon: Almanya ve Türkiye'de Azınlık ve Çoğunluk İlişkileri**, Konrad Adenauer Stiftung Yayınları, Ankara 2008, s. 89.

vatandaşlık hakkı sağlarken, Alman versiyonu sadece sınırlı bir kitle için 5 yıllık bir oturma izni öngörür. Green Card sistemi uygulanmaya başlanmasından birkaç ay sonra, 10.000 olan kota 20.000'e yükseltilmiştir. Green Card uygulamasından faydalanabilmek için, bir üniversite veya teknik okul derecesi, en az 51.000 avroluk bir yıllık brüt maaşa sahip olan ve bunu ispatlayanların bu uygulamadan yararlanması şartı söz konusuydu. Ya da Almanya'da bir iş sözleşmesi imzalaması şartıyla bilgi ve iletişim teknolojileri alanında çalışmak isteyen öğrenciler de bundan faydalanabilirler. Yabancı uzmanlar için bu durum hem uzun bir süre "oturma izni" endişesinden kurtardı hem de yeşil kart sahiplerine istedikleri takdirde işlerini değiştirebilme hakkının tandı.²⁰⁴

Green Card hakkının elde edenler için, çalışma koşulları ve maaş Alman standartlarını yansıtıyordu. Yabancı uzmanlar sosyal güvenlik ve vergi konularında Alman çalışanlarla eşit haklara sahipti. Dolayısıyla Alman şirketleri uzmanlara sağlık, işsizlik, emeklilik tazminatlarını da ödemek durumundaydı. Ayrıca uzmanlar ailelelerini de yanlarına alabilme hakkına sahipti. Bir yıllık bekleme süresinin ardından (bu süre 2003 yılında altı aya indirilmiştir.) eş de çalışma izni için hak kazanabiliyordu. Yeşil kart başvuru ve onay süresi bir haftadan az bir süreyle sınırlandırılmıştır.²⁰⁵ Kalifiye işgücüne sunulan bu imkanlara rağmen Green Card sistemi Alman Hükümeti'nin hedefleri rakamları gerçekleştirememiştir.

Yeşil kart sisteminin başarısı ya da başarısızlığı konusunu sadece yeşil kart alma hakkına kavuşmuş bireyler açısından değil de, ülkenin tamamen göç politikalarına karşı tutumları açısından geniş bakabilmek gerekmektedir. Önemli olan ülkenin belirlediği göç politikası ve göç yasalarıdır. Diğer yandan Mustafa Peköz'e göre, Green Card sisteminin başarısız olmasının nedeni, Almanya'daki göçmenlerin kendilerini garanti altında görememeleri bunun yanında aile birleşimi konusundaki prosedürlerin hem eş hem de çocuklar açısından ağır yükümlülükler getirmesidir. Yeni Göçmen ve Vatandaşlık Yasası'nda görüldüğü gibi, eşlere dil öğrenme, Alman

²⁰⁴ "The German Green Cards", (Çevrimiçi),
<http://focusmigration.hwwi.de/index.php?id=1198&L=107> Mart 2011.

²⁰⁵ A.e.

kültürünü bilme ve Alman Anayasası'na bağlılığını ispat etme yükümlülüğünü kalifiye göçmenler için itici bir güç olmuştur.²⁰⁶

Green Card konusu çok tartışmalı bir konu olmuş, hem yürürlüğe girdiği dönemde hem de daha sonra göç yasası oluşturma sürecinde Süsmuth Komisyonu'nun önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Hatta son dönemlerde Almanya'da oluşturulan göç politikası tamamen bu sistemi destekleyen nitelikte, kalifiye işgücüne yöneliktir.

3.2.3. Almanya'da Göçmen Politikalarına Siyasi Partilerin Bakışı ve Aralarındaki Görüş Farklılıkları

Almanya'da siyasetin üç ana partinin etkisi altında olduğu görülmektedir. Merkez sağda Hristiyan Demokrat Parti (CDU) Hristiyan Demokrat Parti'nin güneydeki partneri Hristiyan Sosyal birliği (CSU) ve merkez solda ise Sosyal Demokrat Parti (SPD). Bu partilere genellikle koalisyon ortağı olarak Yeşiller ve Hür Demokrat Parti (FDP) eşlik etmektedir. Hristiyan Demokrat Parti İkinci Dünya Savaşı'nın ardından iktidarda en çok kesintisiz kalan partidir. Parti 1945 yılında küçük Katolik ve Protestan grupların birleşmesiyle kurulmuştur. 1949-1969 ve 1982-1998 yılları arasında iktidarda kalmıştır. Doğu ve Batı Almanya'nın da birleşmesinin ardından iktidar yine Helmut Kohl'un iktidarlığında Hristiyan Demokrat Parti'nin eline geçmiştir, şu anda başkanlığını Angela Merkel yapmaktadır. Hristiyan Sosyal birliği ise, Yalnızca güneydeki Bavyera Eyalet'inde faaliyet göstermektedir. Hristiyan Sosyal birliği kürtaj ve göç konularında Hristiyan Demokrat Parti'ye göre çok daha muhafazakar bir yaklaşıma sahiptir. Sosyal Demokrat Parti ise, öncelikle katı bir Marksist tutum izlerken 1959 yılında daha ılımlı bir çizgiye dönmüştür. 1966-1969 döneminde CDU ve CSU ile ulusal uzlaşma sağlamış, 1969-1982 yılında ise, FDP ile koalisyon kurarak iktidara gelmiştir. Daha sonra Kohl döneminde ise 16 yıl boyunca muhalefette kalmıştır. 1998'de Gerhard Schröder başkanlığında Yeşiller ile koalisyon ortaklığı kurarak yeniden iktidara gelmiştir. 2002 yılında ise, aynı ittifakla az bir farkla tekrar iktidara gelmişlerdir. Yeşiller adından da anlaşılacağı gibi yerel çevreci grupların kurduğu bir partidir. 1980 yıllarına kadar siyasi bir örgütlenmemesi

²⁰⁶ Mustafa, Peköz, "Avrupa Birliği'nde Göçmenler", Gün Yayıncılık, İstanbul, Mart 2002, s.167.

bulunmamaklar beraber, zamanla konularının çevre konularının ötesine taşımışlar, parti gündemlerini genişletmişlerdir. FDP ise, serbest piyasa ekonomisini destekleyen, devlet müdahalesinin azaltılmasını isteyen bir partidir. Bu parti liberallerin kalesi olarak bilinir. Tek başına hiçbir zaman iktidar olamasa da, koalisyon için anahtar bir rol oynamıştır.²⁰⁷

3.2.3.1. SPD-Yeşiller Koalisyonu (SPD-Bundniss 90-die Grünen)

Partilerin göç konusuna bakışı söz konusu olduğunda, Anayasal düzlemdeki göç tartışmaları her ne kadar bir uzlaşmayı öngörse de bu durum partiler için söz konusu olamamıştır. Çünkü partiler en başından beri göçmen politikalarında farklı görüşlere sahip olmuşlardır. Merkez sağdaki CDU ve onun Bavyera eyaletindeki partneri CSU göçün kısıtlanmasının çözüm olacağını taraftarıdır. CDU liderleri ve Bavyeralılar genel olarak milliyetçi, göçe karşı hoşnut olmayan, yabancı karşıtı bir tavır eğilimindedirler. Bunun tersi şekilde de Kuzeyliler ve kentliler daha ılımlı ve hoşgörülüdürler. Merkez soldaki SPD ve onun koalisyon ortağı Yeşiller (Bundniss 90-die Grünen) sorunu Merkez sağın aksine bir yerleşim problemi olarak görmektedir. Çözüm olarak da vatandaşlık sürecinin hızlandırılması ve Alman dili ve kültürü eğitiminin yeterli şekilde verilmesi gerektiğini savunurlar. Küçük merkezci parti FDP ise, partilerin bakış açılarına göre bir şekil almıştır. 1998-2005 yılında kurulmuş olan SPD-Yeşiller koalisyonu entegrasyona yönelik göçmenlere karşı ılımlı bir eğilim sergilemiştir. Eğilimin sebebi ise, Yeşiller uzun yıllar boyunca yabancılara bir takım hakları vermek istemesinden kaynaklanmaktadır. İlimli eğilimin örneği olarak çifte vatandaşlık konusunun tekrar gündeme gelmesi gösterilebilir.²⁰⁸

SPD'nin 1998 seçim programına göre Yabancılar Politikası, CDU/CSU' ya göre bir hayli farklılık göstermektedir. SPD özellikle de Türkiyeli ekonomik göçmenlerin Alman refahına katkıda bulunduğunu savunmaktadır. CDU/CSU' dan ayrıldığı en

²⁰⁷“Almanya’da Siyasi Partiler” 7 Eylül 2005 , (Çevrimiçi) <http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2005/09/050907> , 02 Nisan 2011.

²⁰⁸ Mehmet, Okyavuz, “Yetmişli Yıllardan Günümüze Almanya’nın Yabancılar Politikası”, **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika**, Ed. Özlem Çelebi ve Şirin Türkay, BMMYK, Ankara 2011, s. 221.

önemli nokta ise, SPD yeni yurttaşlık hukukunun oluşturulması gerektiğini vurgulamışlardır. Diğer yandan SPD Almanya’da doğmuş anne babadan olan çocukların doğuştan yurttaşlık hakkı elde etmelerini önermiştir. Fakat bu ifadeler, yeni yurttaşlık politikası oluşturmaya yeteri kadar açık olunduğunun göstergesi değildir. Bu ifadeler bir iyileştirmeden ziyade bir tekrar niteliğinde olmaktadır. SPD yasal düzlemde reform niteliğinde bir düzenleme yerine bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerini insancıl boyuta taşıyarak önlem almaya çalışmıştır. Bütünleşme taraftarı olan SPD göçlerin yasal önlemlerle sınırlandırılması gerektiğini, politikaların var olan göçmenlerle üzerinden iyileştirilmesini dile getirmişlerdir.²⁰⁹

CDU/CSU daha önce de belirtildiği gibi, yabancılar politikasına karşın çok daha sert bir tavır sergilemektedir. Hatta “sınırlayıcı ve zorlaştırıcı kararlarla yeni göçler engellenmeli ve yabancıların sayısı azaltılmalıdır” demiştir. CDU Türkiyeli ekonomik göçmenlerden topluma uymalarını ve ayak uydurmalarını beklerken tek taraflı politika yürütmek konusunda ısrarcı olmuştur. CDU SPD’nin aksine 1913 tarihli Alman Yurttaşlık Yasası’nın devam ettirilmesi gerekliliğine inanmaktadır. SPD çifte vatandaşlık konusunu her ne kadar uzun süre devam ettiremese de gündeme getirmesine karşın CDU Alman olmak isteyen göçmenlerin önceki yurttaşlığını bırakması gerektiğine vurgu yapmıştır.²¹⁰

SPD göç politikaları konusunda “şeffaf kotalar” uygulama ve bu yolla göçü serbestleştirme, çifte vatandaşlık, doğuştan vatandaşlık gibi konularda sözler vermiştir. Bu noktada CDU ise, vatandaşlık elde etme hakkının 10-15 yıl içerisinde hızla azaltılacağı önerisinde bulunmuştu. Yeşiller, seçim arefesinde SPD ile fikir birliğinde bulundu. Ekim 1998’de SPD-yeşiller koalisyonu vatandaşlık yasasındaki reform niyetini dile getirdi. Bu reformun amacı yurttaşlık hakkını düzenlemenin yanı sıra, göç ve iltica sorunlarını da düzene sokmaktı. SPD ilk kez Almanya’nın bir göç ülkesi olduğu gerçeğini o dönemde dile getirmiştir. Çünkü Almanya’da 7.5 milyon yabancı, 4 milyon da Sovyetlerden gelmiş Alman kökenli vatandaş yaşıyordu ve

²⁰⁹ Onur Bilge, Kula, **Almanya’daki Siyasi Partilerin Avrupa ve Göçmen Politikaları**, Sosyal Demokrasi Vakfı Yayınları, Nisan 2000, İstanbul, s.16-17.

²¹⁰ **A.e.** s, 24.

bunlar Alman dilini gayet iyi kullanan Alman kültürüne entegre olmuş bireylerdi. Bu durum seçimlerde de büyük fark yaratacak büyük bir seçmen kitlesine işaret ediyordu. CDU, Bundestag seçimlerinde fikirleri dolayısıyla zarar görebilirdi çünkü Almanya'nın doğu bölgesinde yaşayan eski komünistler ve göçmenler CDU'nun bu fikirlerine tepki gösterdiler. CDU ise, göç konusundaki fikirlerini bir kez daha gözden geçirmek zorunda kaldı. Gerhard Schröder tarafından desteklenen Otto Schily Almanya'nın göç alma kapasitesinin sıfır noktasına ulaştığını bu nedenle de yeni göç yasasının acil önceliğinden ziyade önceliğin ikamet eden yabancıların entegrasyonu ve yerleşme sorunlarının çözülmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Sorun gittikçe partiler arası tartışmaları aşan bir hal almaya başladı. Yabancılar Komisyonu, Göç konseyi, hükümet istatistikleri ve düşünce kuruluşlarının verilerine göre, düşük doğum oranları, genç nüfusun düşük olması, kalifiye insan sayısının az olması Almanya'yı ekonomik bakımdan zayıflatabilirdi. Stephen Hoadley, bu konuyla ilgili yazısında Freiburg Üniversitesinden Prof. Dr. Dieter Oberndorfer'ın yaptığı araştırmaya yer vermiştir. Bu araştırmaya göre, Almanya'nın ekonomik aktivitelerini arttırabilmesi için her yıl 300.000-400.000 yeni göçmen talep etmesi gerekmektedir. Diğer yandan DieWeche gazetesi yaptığı ankette Almanların %75'inin yeni göçmen istemediği sonuçlarını açıkladı. İstatistikler ve anketler akademisyenler ve düşünce kuruluşları arasında büyük tartışmalar yarattı. Tartışma iki boyutlu bir hal aldı. SPD-Yeşiller koalisyonunun yapmak istediği "göçmen akışının sürekli olarak sağlanması" politikası ile zaten her yıl 200.000-300.000 göçmeni aile birleşmeleri, misafir işçiler, sığınma talepleri ve Green Card sistemi ile bünyesine alan Almanya için 41 milyon işgücünün, buna 4 milyon işsizde dahil edersek, ek bir işgücüne 2010 yılına kadar ihtiyaç olmadığı iddialarını gündeme getirmiştir. Eğer 2010 yılına kadar göçmen talep edilmezse, Almanya bu zaman zarfında entegrasyon konusunu deneyim etme imkanına sahip olabilirdi.²¹¹

13 Aralık 2001 tarihinde Bundestag'da göç tasarısı ilk kez gündeme geldiğinde içişleri bakanı Otto Schily uzlaşma sağlamak istediğini belirtti. CDU'lu liderler

²¹¹Stephen, Hoadley, , "Immigration, refugee, asylum, and settlement policies as political issues in Germany and Australia", **National Europe Center Paper**, No.81, 2004, (Çevrimiçi), <https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/41111>, 04.05.2011, s. 6.

tasarıya karşı çıkarak “Bu yasanın birkaç yıl içerisinde Alman toplumunu tamamen değiştireceğini” belirtmiş ve göç önerilerini engellemeye çalışmıştır. Onlara göre 4 milyon işsizsin olduğu bir ülkede göçü arttıracak yeni politikaları desteklemek büyük bir hata olurdu. CDU-CSU’lu liderler yeni göçmenlik yasasına muhalefetin Eylül 2002 seçimlerinde CDU-CSU’nun şansını arttıracacağına inancını taşıyorlardı. Çünkü Alman seçmenin %25’i göç karşıtı bir tavır sergiliyorlardı ve yabancı karşıtı tavır hala devam etmekteydi.

3.2.4. Yeni Göç Yasası Üzerine Öneriler, Tartışmalar ve Süsmuth Komisyonu

Tüm bu partiler arası tartışmanın, istatistiklerin yanı sıra Almanya’nın göç serüveninde karışık olan yapıyı ve somut olarak yapılan değişiklikleri kısaca özetlemek gerekirse, 1998 yılında SPD-Yeşiller koalisyonu iktidar oldu. Bu nedenle de göç politikaları oluşturma sürecinde önemli bir aktör haline geldi. 7 Mayıs 1999 yılında da yukarıda açıklandığı gibi yeni vatandaşlık yasası (new naturalization law) Alman parlamentosunda ve konseyde onaylandı. 1 Ocak 2000 tarihinde ise vatandaşlık Yasası yürürlüğe girdi. 23 Şubat 2000 tarihine gelindiğinde ise, Başbakan Schröder yeşil kart teklifinde bulundu. Bu teklif tamamıyla bilgi teknolojileri konusunda uzmanlaşmış bireylere yönelik bir düzenlemeydi ve göç konusuyla ilgili büyük tartışmalar yarattı. 12 Temmuz 2000 tarihinde İçişleri Bakanı Otto Schily göç konusundaki tartışmaları düzenli bir platforma taşımak amacıyla Federal Göç Komisyonunun başına Federal eski meclis Başkanı Rita Süsmuth’ü getirdi. 8 Kasım 2000 tarihinde ise, Yeşiller bir göç teklifinde bulundu. Bu teklifte kalifiye elemanların ülkeye gelmesi, aile birleşmelerinin kolaylaştırılması, ülkelerinde sivil dışlanmaya uğrayan bireylerin bu gerekçelerinin bile iltica etmeye yeterli neden olarak kabul edilmesi gerekliliği vurgulandı.

Yeşil kart üzerine yapılan tartışmalar yeni göç yasası, göçmenlerin entegrasyonu göçmenler üzerine yeniden düşünme sürecinin başlamasına neden olmuştur. Bunun sonucunda adını daha sonra komisyon başkanı Rita Süsmuth’ den alan bir göç komisyonu kurulmuştur. Komisyonun kuruluş amacı hem akıllardaki sorulara cevap bulmak hem de genel olarak gelecekteki göç politikalarına karşı tavsiyelerini belirtmektir. Göçle ilgili düzenlemeler yapmak ve bir entegrasyon formülü

oluşturmak komisyondan beklenen en ideal fikirdi. Komisyon 4 Temmuz 2001 yılında bir rapor açıkladı. Raporda geçmişteki süreçlerin yanısıra bir de bir dizi önlem önerisi sunuldu. Komisyonda sunulan öneriler veri alınarak 2002 yılında siyasi partilerinde katılımıyla yoğun bir yasa tasarısı önerisi tartışıldı.²¹² Raporda birkaç yılda belirtilen konuların hemen hemen aynısı yer almaktaydı. Komisyonun hazırladığı raporda yeni göçmenlere ihtiyaç duyulduğu ve ekonomik gelişmenin ancak bu yolla sağlanabileceği, yeşil kart programının önemine değindiler. Göçmenlerin Almancayı öğrenebilmesi için yeni bir fon önerisinde bulunuldu, idari prosedürlerin yasal bir düzene sokulması gerektiği belirtildi. Raporda her yıl 50 bin yabancı işçinin ülkeye ulaşacağı belirtildi.²¹³ Süsmüth Komisyonu'nun yayınladığı raporda özellikle AB standartları üzerine vurgu yapılmıştır. Tam da o dönemde Amsterdam Antlaşması'nın ve Tampere Zirvesi'nin komisyonun raporunda ve hazırlanacak göç yasasında etkisi olduğu söylenebilir. Alman Göç Komisyonu raporda AB Komisyonu tarafından yapılan yasal düzenlemelerin yetersiz olduğunu belirtmiştir. Oluşturulmaya çalışılan yeni yasanın AB ile bilgi alış verişinde bulunularak ortaya çıkartılması başlıca hedefler arasındadır.²¹⁴ Yeni göç programında başlıca amacın göçün sınırlandırılması gerektiği belirtilmiştir. Komisyonun çalışmalarına göre, göçü sınırlandırmadan var olan göçmenlerin entegrasyonu imkansız hale gelecektir. Rapora göre, Almanya'ya gelen göçmenlerin eğitim, sağlık gibi ihtiyaçlarına cevap verebilmek için, göçün sınırlandırmasına ihtiyaç vardır.²¹⁵ Göçmen grupları işgücüne göre dengelenmeli ve uzun vadeli öngörülerde bulunularak yasal direktifler düzenlenmelidir. Yine komisyonun tavsiyesine göre;

- Nüfus ve sosyal dengelere bağlı olarak orta vadeli göçmen akışı gerçekleştirilebilir.

²¹² Elma, Hönekopp, "Yabancılar ve Türklerin Alman Emek Piyasasına Entegrasyonu", **Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya- Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.103.

²¹³ Stephen, **a.g.e.** s, 7.

²¹⁴ "Report by Independent Commission on Migration to Germany", http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Structuring_Immigration_-_Fostering_Id_14625_en.pdf?_, Berlin, 4 Temmuz 2001, s.261.

²¹⁵ **A.e.** , s. 262.

- Yıllık göç programları düzenlenmelidir ve bu sayede uzun vadeli plan yapma ve politika oluşturma süreci kolaylaşacaktır.
- İşgücü alımına yönelik hedefler belirlenmelidir.
- Toplumdaki otoritelerle ve büyük gruplarla işbirliği içine girilmeli ve doğru hesaplanmış istatistikî sonuçlar elde edilmelidir.²¹⁶

Komisyon, 1990 yılındaki Yabancılar Yasası'na yeni başlıklar eklemenin zor olması dolayısıyla yeni bir yasa taslağı oluşturulması gerektiği ve günümüz göçmen ihtiyaçlarına 90 yılındaki yasanın cevap vermediği açıkça belirtilmiştir. Fakat bu yeni yasayı tek bir seferde oluşturmak yerine zamanla oluşturulması önerilmiştir. Göçmen politikaları raporda entegrasyon kelimesiyle eşdeğer hale getirilmiştir. Raporda, ikamet süreleriyle ilgili de yeni yasal düzenlemelerin getirilmesi öngörülmüştür.²¹⁷

Süssmuth Komisyonu'nun öneri ve taleplerinin zamanla önemsizlenmesi Yeni Göç Yasası'nın CDU'nun talepleri ve ısrarlarıyla yeniden şekillenmesi ve Anayasa Mahkemesi tarafından 2003 yılında iptal edilmesiyle, sorunlar devam etmiştir.²¹⁸ Sonuç olarak, CDU yeni oluşturulacak politikaya karşı son derece katı bir tutum sergilemiştir. CDU daha çok "Doğu Genişlemesi" ni göz önünde bulundurmuş ve Müslüman göçmenlerin haklarını göz ardı etmiştir.²¹⁹

7 Haziran 2002 tarihinde, CDU/CSU ve koalisyon parti yeni göç yasası konusunda uzlaşmak amacıyla görüşmelere başladı. Bu tasarı Almanya'nın ilk kapsamlı göç tasarısıydı. İlk kez Almanya'nın bir göç ülkesi olduğu kabul edilmişti. CDU yeni yasa tasarısının bazı noktalarının değiştirilmesini istedi. Bu konulardaki muhalefetini açıkça dile getirdi. Aile birleşim yaşının düşürülmesi gibi konularda teklif sunarken, yeni oluşturulacak yasanın Alman dili ile ilgili, yerleşme politikaları ile ilgili bir yasa olmasını ve bu yasanın göçü azaltmaya yönelik yasa olması gerektiğini belirtilmiştir.

²¹⁶ A.e. s, 271.

²¹⁷ A.e. , s. 270.

²¹⁸ Okyavuz, a.g.e. , s.221.

²¹⁹ Kula, a.g.e. , s. 25

1 Mart 2002 yılında Alman Parlamentosu (Der Buntestag) 22 Mart 2002 yılında ise Federal Konsey (Der Bundesrat) ‘de yeni göç yasası onaylandı.²²⁰

2002 yılında tekrar iktidar olan SDP-Yeşiller koalisyonunun tasarısı ile ilgili verdikleri tavizlere rağmen CDU uzlaşma önerilerini reddetti. CDU konuyu Federal Anayasa Mahkemesi’ne (Das Bundesverfassungsgericht) taşıdı ve Aralık 2002’de Yüksek Mahkeme Federal Eyalet Temsilciler Meclisi’nde oylamada usulsüzlük yapıldığı gerekçesiyle Göç Yasası’nı iptal etti. 25 Mayıs 2004 tarihinde, dönemin Federal Başkanı Gerhard Schröder partilerin uzlaşması için çalışmalarda bulundu. Yeni Göç Yasası 1 Ocak 2005 tarihinde nihai olarak yürürlüğe girdi. Yasa kısaca Almanya’da ekonomik ve istihdam politikalarının çıkarlarına uygun göçe imkan verilmesini amaçlayan yasa hazırlanmış oldu. Fakat yasa daha yürürlüğe girmeden önce AB ilkeleriyle çatışan yönlerinin olması nedeniyle daha sonra değiştirilmesi ve AB ile uyumlu hale getirilmesi yolunda tartışmalar başladı.²²¹ Komisyonun sergilediği rapor yukarıda raporun içeriğinden alınmış bazı örneklerde de anlaşıldığı üzere, çok farklı bir söylemde bulunmamakla beraber oldukça kısıtlayıcı ve Almanya’nın işgücü açığına yönelik hedefler belirlemiştir. Göçün sınırlandırılması ve o esnada entegrasyon çalışmalarının yapılması amacı sadece kalifiye olmayan göçmenler için ve sığınmacılar için geçerli bir hal almıştır. Rapor ve ardından tartışmalarla gelen yeni göçmen yasası, Almanya’nın göç politikasındaki son ifadesi olmuştur. 1990 Yabancılar Yasası’nın artık günümüz ihtiyaçlarına cevap vermediğini düşünen Alman liderler karşılıklı müzakereler istekler sonucunda yasayı ortaya koymuşlardır. Yasa 1 Ocak 2000 yılındaki Vatandaşlık Yasası ve 1990 yılındaki Yabancılar Yasası’ndan çok farklı olmamakla beraber, kısa süreliğine de olsa göçmen çocuklarına çifte vatandaşlık hakkı verebilmiştir. Bunun dışında, özellikle ikamet sınırları açıkça belirlenerek göçmenler sınıflandırılmaya tabi tutulmuştur. Örneğin kalifiye bir göçmenin çocukları 18 yaşına kadar ailesiyle birlikte kalabilecekken, kalifiye olmayan ya da sığınmacı konumunda olan birinin aile birleşmesi durumunda çocukları 12 yaşına kadar ailelerinin yanına kalabilmektedir.²²² Yasal ikamet

²²⁰ A.e. , s. 8.

²²¹ A.e. , s.9.

²²² Peköz, a.g.e. , s. 167.

statülerinin belirlenmesi göçü sınırlandırmak için de yardımcı olacaktır. Özel durumlar için belirlenen ikamet, süresiz ikamet ve AB üyesi ülke vatandaşları için ikamet statüleri bu yeni yasada daha açık bir şekilde ayrılmıştır. Almanya her ne kadar göçmen politikaları konusunda temel yasadaki sert tutumunu gizlemese de Almanya’da hayatın hala göçmenler için zor olduğu gözlemlenmektedir. Yapılan tüm yasalar, göçmenler için yetersiz kalmış, geç kalınmış entegrasyon politikaları ancak kuşaklar geçtikten sonra etkisini göstermeye başlamıştır.

3.2.5. Göçün 50. Yılında Türkiye’deki Gelişmeler

Almanya’da göçün 50. yılında hükümetin göçe ve yurtdışında yaşayan vatandaşlarına olan yaklaşımının en iyi ve güncel göstergesi Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın 28 Şubat 2011 Düsseldorf konuşmasında gözlemlenebilir.

Başbakan bu konuşmasında asimilasyondan, İslamafobi algısına, kadar son yıllarda göç tartışmalarına eş değer olan bütün tartışma konularına yer vermiştir. Başbakanın Düsseldorf konuşması Almanya’da bazı kesim tarafından gayet olumlu karşılanırken, bazı muhafazakâr çevreler tarafından tepki çekmiştir. Konuşmada Erdoğan, Türkiyeli göçmenlerin Almanca öğrenmelerini istediğini akıcı şekilde Almanca öğrenmeleri gerektiğini fakat önce Türkçe öğrenmenin gerekli olduğunu vurgulamıştır. Konuşmada asimilasyonun evrensel değerlere karşı olduğunu, entegrasyon için Türkiyeli göçmenlerinde ellerinden geleni yapmaları gerektiği konusuna da değinilmiştir. Erdoğan, Almanya’nın Avrupa Birliği Müktesebatı’na uymasını dile getirmiştir. ²²³Başbakan Erdoğan, genellikle konuşmalarında Almanya’da yaşayan göçmenlerin haklarından ve onların entegrasyonundan ziyade, daha çok Türkiyeli göçmenlerin sorunlarına eğilim göstermiş, Türk vatandaşlarını kucaklayıcı ve sahip çıkan bir tavır sergilemiştir. Erdoğan kimsenin Türkiyeli göçmenleri medeniyetlerinden ve benliklerinden koparamayacağını, kimsenin buna hakkı olmadığını dile getirmiştir. Erdoğan’ın konuşmanın Türk göçmenleri kucaklayıcı ve

²²³“Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın Düsseldorf Konuşması”, TBMM Karma Parlamento Komisyonu Arşivi, erişim tarihi: 09 Eylül 2011.

milli duyguları öne çıkaracak nitelikli olması Almanya’da ki muhafazakâr gruplar tarafından tepki almasına neden olmuştur.

Konuşmada İslamafobiye de yer veren Erdoğan, “Antisemitizm ne denli bir insanlık suçuysa İslamafobi de o denli bir insanlık suçudur.” demiştir.²²⁴

Alman vatandaşlığına geçen Türkiyeli göçmenler için sahipsiz olmadıklarını, Türkiye’nin Almanya’daki vatandaşını önemseddiğini belirttikten sonra, olumlu adım atmak adına **Mavi Kart** uygulamasından bahsedilmiştir. İlk kez 1995 yılında yapılan bir düzenlemeyle gündeme getirilen uygulama, Almanya’daki Türk vatandaşlarının haklarını kaybetme endişeleri olmaması için yürürlüğe sokulmuştur. 403 sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu, 2004 yılında tekrar ikinci düzenlemeyle 29. Madde;

“Bu Kanun gereğince Türk Vatandaşlığını kaybeden kişiler, kayıp tarihinden başlayarak yabancı muamelesine tabi tutulur. Ancak doğumla Türk Vatandaşı olup da, İçişleri Bakanlığından vatandaşlıktan çıkma izni alanlar ve bunların vatandaşlıktan çıkma belgesinde kayıtlı reşit olmayan çocukları; Türkiye Cumhuriyetinin milli güvenliğine ve kamu düzenine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla, askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü ve seçme-seçilme, kamu görevlerine girme, muafien araç veya ev eşyası ithal etme hakları dışında, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili kanunlardaki hükümlere tabi olmak şartıyla Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam ederler. Kanunun 33 ve 35 inci madde hükümleri saklıdır.”²²⁵

2009 yılında tekrar bir düzenleme yapılmış madde aynı şekilde vatandaşlık yasasındaki yerini almıştır. Maddeden anlaşıldığı üzere, seçme seçilme gibi önemli hakları vermemekle beraber Türk Vatandaşları için kısmen de olsa bir güvence sağlamıştır. Bu nedenle Erdoğan 2011 yılında yaptığı konuşmasında, yeni bir düzenleme yapılacağını ve bu düzenlemeyle Mavi Kartın değerli evrak olarak kabul

²²⁴ **A.e.**

²²⁵“Mavi Kart Tarihçesi”,(Çevrimiçi), <http://www.ytb.gov.tr/index.php/tr/mavikart-tarihce> , erişim tarihi: 16 Eylül 2011

edileceğini ve Mavi kartın Almanya'daki göçmenler için daha önemli hale getirilmesi de konuşmanın gündemi olmuştur.

3.2.6. Almanya'da ve Avrupa'da Müslüman Göçmenlere Bakış: İslamafobi Algısı

Almanya'da ve Avrupa'da İslam korkusu ve bunun etkisiyle Müslüman göçmenlere bakış tarzındaki algının doğruca İslam üzerinden şekillenmesi, son 10 yılda Avrupa'da ve Amerika'da yaşanan olaylar Müslüman göçmenlerin konumunu oldukça zorlaştırmıştır. Göçmen olmanın verdiği bir takım zorlukların yanı sıra bir de Müslüman olmanın verdiği güçlüklerin yanında Avrupa'nın Türkiyeli göçmenleri direk İslam ve güvenlikleştirme üzerinden algılaması her iki taraf için farklı önlemler ve sonuçlar yaratmıştır. Almanya'da ki ekonomik göçmenler, hem Müslüman olmanın hem de göçmen olmanın zorluklarıyla mücadele etmektedir. Konuyu ayrıntılı şekilde inceleyebilmek için öncelikle "İslamafobi" konusunun açıklanması gerekmektedir.

İslamafobi kelimesi "İslam Korkusu"nu ifade etmektedir. İslam ve Müslümanlardan korkma, İslam'ı her anlamda reddetmek anlamına gelmektedir. Son yıllarda yaşanan olaylar sebebiyle de Müslümanlar yaşanan bazı kötü olayların sorumlusu olarak görülmüştür. Daha önceleri işsizlik, uyum gibi konularda suçun göçmenlerde olduğu düşünülürken, daha sonra bu bakış Müslümanlara karşı paranoya ve korkuya dönüşmüştür. Toplumda İslamafobi algısı, önyargıları, Müslüman göçmenlerin toplumdan dışlanmasını, sosyal alanda eşitsizlikleri, aşağılayıcı hal ve hareketleri de beraberinde getirmiştir. ²²⁶Avrupa bir yandan birlikte yaşamının ve bütünleşmenin tartışmalarını yaşarken diğer yandan da, İslam korkusuyla ile yüz yüze gelmiş Avrupa'da ikili bir süreç yaşanmasına sebep olmuştur. Avrupa'nın genişleme ve Bütünleşme arasındaki ikilemi, Berlin Duvarı'nın yıkılması ve eski komünist ülkelerin birliğe dahil edilmesi, diğer yandan Türkiye'nin hala Birliğe dahil edilememesi bir ikilem yaratmaktadır. Nilüfer Göle'ye göre, İslam'a karşı

²²⁶ Mehmet Zeki Aydın ve Yardım, "Belçika'da İslamafobi", **I. Uluslar arası Eğitim ve Kültür Bağlamında Avrupalı Türkler Kongresi**, ed. İsmail Aydoğan ve Yaylacı, Cilt 1, Şubat 2008, Belçika, s.60.

oluşturulan tavır ve sınırların her geçen gün daha da güvenlikleştirilmesi arzusu Avrupa’da yeni bir duvar inşa edilip edilmediği sorusunu akıllara getirmektedir.²²⁷

Yine Nilüfer Göle’ye göre, Avrupa’nın yerli halkı, göçmen akışları nedeniyle kendisini istila edilmiş hissetmekte bu nedenle de yeli halk ile Müslüman göçmenler arasındaki bağ kurulamamaktadır.²²⁸

Avrupa’da ardı ardına yaşanan olaylar, Müslüman göçmenlere bakışı tamamen değiştirmiştir. Göçmenlere olan algılama ve oluşturulacak politikalar Dünya’da yaşanan Müslüman saldırılarıyla (11 Eylül saldırısı, 11 Mart 2004 Madrid ve 7 Temmuz 2005 Londra İslamcı terör saldırıları, 2 Kasım 2004 ‘de Müslüman kadınların yaşayışını ele alan bir filmin yapımcılığını yapan Theo Van Gogh’un öldürülmesi) anımsanmaya başladı. Saldırılar Avrupa’nın adeta bir kale gibi kendi içinde daha da güvenlikleşmesini ve Avrupa’nın kendi içine kapanmasına zemin hazırladı.²²⁹ Yaşanan olaylar göçmen sorunlarına işaret etti. Ayhan Kaya’ya göre, Müslümanlar Dünya çapında, “güvenilmez toplum” olarak akıllara kazındı. Avrupa algısında Müslümanlar, töre cinayetleri işleyen, kadınları taşıyan, intihar saldırıları düzenleyen bir topluluktu. Özellikle de yoğun Müslüman göçü alan Batı Avrupa için, Müslüman göçmenler büyük tehlike haline geldi. Kısıtlı göçmen politikaları ve sınır güvenlikleri uyum ve bütünleşmenin önüne geçti.²³⁰ Bütünleşmeye ve ortak kimlik oluşturulmasına engel teşkil etmesinin yanı sıra, ulus-devletler güvenlik riski dolayısıyla, göçmenleri daha da yabancılaştırmıştır. Batı Avrupa’da bu gibi önlemler ve gerilimler bulunurken, Müslüman göçmenler birçok islamafobik ve ırkçı tavırla karşılaşmışlardır. Hem Avrupa açısından hem de Müslüman göçmenler açısından yaşanan terörist saldırılar kırılma noktası olmuştur. İslam dinine karşı oluşan bu tepki, Almanya gibi ülkelerde politik düzlemde de kullanılmıştır. Örneğin Almanya’da CDU Müslüman göçmenlerin çoğunlukta olduğu bölgelerin birlikten

²²⁷ Nilüfer, Göle, **İç İç Girişler: İslam ve Avrupa**, Çev. Ali Berktaş, Metis yay., İstanbul, 2008, s.40

²²⁸ A.e. , 44.

²²⁹ A.e. , 22.

²³⁰ Ayhan Kaya, “**İslam, Migration and Integration: The Age of Securization**”, London, 2008, s.5.

çıkarılması gerektiğini vurgulamıştır. Muhafazakar bir parti olan CDU her zaman Müslüman göçmenlere olan tavrını son dönemler de dahi açıkça dile getirmiştir.²³¹

Türkiye'nin Birliğe Üyeliği ve adaylığı konusunda da İslamafobi izleri görülmektedir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra Türkiye'nin birliğe kabul edilmesi ülkeler arasında tartışmalara neden olmuştur. Hristiyan Kulübü olarak bilinen Birlik, Türkiye'yi Avrupa medeniyeti olarak kabul etmek istememiştir. Avrupa bir yandan islamı farklılıklarla karşı karşıya kalmış diğer yandan da Avrupa Anayasa Sözleşmesi'nin önce Fransa'da(30 Mayıs 2005) ardından da Hollanda'da referandumda reddedilmesi birliğe olan güvenin ve kopukluğun simgesi olmuştur. Referandumda ki red cevabı Birliğe karşı kopukluğun simgesi olmakla beraber aynı zamanda İslam'ı içlerine nüfuz etmesine engel olmaktı. Çünkü Müslümanlık Türkiye'nin Birliğe üyeliği ve göçmen nüfusa eşdeğerdi. Türkiye'nin Birliğe girişi, Müslüman nüfusun Avrupa'ya girişi demekti ve bu durum Avrupa için istila edilmişlik korkusu yarattı.²³²

Avrupa'nın bir parçası olan Almanya'nın İslam algısı ise, zamanla Almanya'nın göçmenler konusunda daha ılımlı bir tavır takınmasıyla doğru orantılı olmuştur. İslami korkulara karşılık Almanya'da, İslam konferansları ve okullarda din derslerinin verilmesi gündeme gelmiştir. Alman kültürünün yabancılar için benimsenmesi gerekliliğini savunan hükümet bunun yanı sıra göçmenler için din derslerini de bazı eyaletlerde vermeye başlamıştır. Almanya'daki Müslüman göçmen profili diğer AB ülkelerinden farklı olmamakla beraber özellikle 80'lerde İslam dini Almanya'da cemaat ve tarikatlara dayalı hale gelmiştir. Halise Zengin'e göre, 80'lerden sonra din adamlarının Almanya'ya gönderilmesi ile yeni bir Müslüman kimliği oluşmaya başlamıştır. "Avro-islam" adı verilen bu yeni kimlik daha çok Müslüman liderler ve devlet yetkilileri arasındaki müzakerelerden oluşmaktadır.

²³¹ Yılmaz, **a.g.e.** , s.79.

²³² Göle, **a.g.e.** , s.22.

İslam konferansları bu kavrama örnek olarak gösterilebilir.²³³ Bu konferanslarda başörtüsü, okullarda din eğitimi gibi konulara yer verilmiştir.²³⁴

Batı Avrupa ülkesi olan Almanya'nın, göçe ve Müslümanlara bakışı da yine aynı şekilde terörist gruplar, saldırılar nedeniyle "İslamafobi" çerçevesinde tartışılmıştır. İslamafobi ve göçün güvenlikleştirilmesi, Almanya da Avrupa'nın parçası olarak son dönemin gündemini oluşturmuştur. Almanya'da Müslüman göçmenlerin uyumlaştırılması amacıyla İslam Konferansları düzenlenmiştir.

Almanya'daki İslam konferansları ilk kez 2006 yılında gerçekleşmiştir. Konferans kapsamında oluşturulan platformun amacı, Müslüman halk ile Alman halkı arasında uyumu sağlamak dini korkuların aşılması ve Müslüman halkın toplumdaki bazı sorunlarının aşılmasını sağlamaktır. Genel kurulda 4 çalışma grubu bulunmaktadır. Birinci çalışma grubu; anayasayla ilgili sorunlar(din meselesi), ikinci çalışma grubu; değerler konusunu, üçüncü çalışma grubu; medya ve ekonomi konusunu, dördüncü çalışma grubu ise; güvenlik (İslam) konusunu ele almaktadır. Konferans aynı zamanda eğitim, işsizlik konularına da yer vermiştir.²³⁵

Konferanslarda başlıca vurgulanan konular Alman dili, Din dersleri konularıdır. Alman hükümeti entegrasyonun başlıca Alman dilini öğrenmekle olacağını belirtilmiştir. Alman dilini göçmenlerin kendi iradeleriyle öğrenmek istemeleri gerekmektedir. Bunun yanı sıra, Alman hukuk düzenine ve anayasanın belirlediği değerlere de saygı duymalarını şart koşturmuştur. Göçmenlere dil öğrenme anayasal düzene saygı gösterme gibi sorumluluklar yüklenirken, Alman hükümetine de, İslam din derslerinin okullarda verilmesi ve üniversitelerde bu alanlarda bölümlerin açılmasına yönelik çalışmaların yapılması ve somut adımlar atmak adına Anayasada uygulanması için, bir dizi liste ve alt çalışma grubu kurulması öngörülmüştür. Ayrıca

²³³ Halise K. Zengin, "Almanya'da İslam Din Öğretimi Vasıtasıyla Oluşturulmak İstenen/Oluşturulan Müslüman Kimliği Üzerine", **Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 51/1, 2010, s.259.

²³⁴ Bkz : http://www.deutsche-islam-konferenz.de/cln_236/nn_1883720/SubSites

²³⁵ Bülent Arslan, "Almanya'daki İslam Konferansı- Müslümanların Durumu ve Uyumları", **Göç ve Entegrasyon: Almanya ve Türkiye'de Azınlık ve Çoğunluk İlişkileri**, Konrad Adenauer Stiftung Yayınları, Ankara 2008, s.130.

Almanya’da cami yapımı ve işletilmesi konusunda çalışmalar yapılması için alt gruplar kurulmuştur.²³⁶

Son bölüm olan güvenlik yani İslam konusunda, Müslüman göçmenlerinde toplumla dayanışma halinde olması gerektiği aşırı radikal gruplara karşı ortak mücadelenin faydalı olacağı vurgulanmıştır. Konferansta güvenlik konusunda önemli bir konu var ki o da; sadece Müslüman göçmenlerin radikal ve saldırgan tavırlar sergilemesinden ziyade, Almanya’da doğmuş büyümüş, Alman kültürünü benimsemiş kişilerde aşırı radikal olabilmekteler.²³⁷ Ayhan Kaya’nın da Euro-Türkler araştırmasında aslında Müslüman göçmenler çok dindar ve aşırı milliyetçi, kendilerini ülkelerine sıkı sıkıya bağlı hisseden kişiler değillerdir. Aksine kendini önce Avrupalı sonra Türkiyeli hissetmektedirler. Almanya’da hem Avrupalıyım hem Türkiyeliyim ya da önce Avrupalıyım sonra Türkiyeliyim diyenlerin sayısı %60’lara ulaşmaktadır. Ayrıca, kendini dindar biri olarak tanımlayanların oranı Almanya’da %7,5 olmuştur.²³⁸ Anlaşıldığı üzere, radikal saldırıları gerçekleştirenler son derece eğitilmiş kendilerini Avrupalı hisseden kişiler de olabilmektedir.

İslam konferansları dille ya da başka şekillerde göçün entegrasyonuna ve güvenlikleştirilmesine katkıda bulunmaya çalışsa da, tartışma düzeyinde kalmıştır. Tartışmaların gerçekleştirildiği düzlem, İslam korkusunu ve yabancı karşıtlığını ortadan kaldıramamıştır. Almanya’da hala birçok insanda İslam korkusu devam etmektedir. İslam dininden korkuyor musunuz sorusuna verilen cevaplar %20’lerdeyken, bugün %70’lere kadar ulaşmıştır.²³⁹

Tarihi olarak Alman ekonomisinin dönüşümü, çoğunlukla sağlanan işçi desteğine bağlı olarak gelişme göstermiştir. 1961’de Berlin Duvarı’nın yıkılmasının ardından öncelikle açık işgücü ihtiyacı Batı Almanya’dan karşılanmıştır. Ardından düzenli bir şekilde ülke dışından işgücü ikame edilmiştir. Alman hükümeti işgücü gönderen

²³⁶“Alman İslam Konferansı: Çalışma Gruplarında ve Konuşma Gruplarında Varılan Sonuçlar”, (Çevrimiçi), <http://www.deutsche-islam-konferenz.de> ,11 Ekim 2011, s.6-7.

²³⁷<http://www.deutsche-islam-konferenz.de> , a.g.e. s.14-15

²³⁸ Kaya, a.g.e. , s.90.

²³⁹ Arslan, a.g.e. , s. 132.

Akdeniz ülkeleriyle anlaşmalar yaparak göçü sağlamıştır. Fakat daha sonra işgücü göçü beklenmeyen şekilde büyük bir sorun haline almış, 1975 yılında işçi göçmenler ve aileleri 4 milyonun üzerinde bir nüfusa sahip olmuştur. 1975 yılı rakamlarına göre bu miktar toplam nüfusun yaklaşık %6 sına karşılık gelmekteydi. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra milyonlarca mülteci, göçmen ve Alman soyundan gelen göçmeni bünyesine almış ve Avrupa'nın en çok göçmen nüfusa sahip ülkelerinden biri haline gelmiştir ²⁴⁰

Yukarıdaki başlıklarda açıklanmaya çalışıldığı üzere, siyasi akademisyen ve parti liderlerinin tartışmaları ve görüşleri bir süzgeçten geçirilip ortaya bir takım sonuçlar koymak gerekirse, Almanya'ya göç eden 7 milyon insanın 4,5 milyonunu Alman kökenliler oluşturmaktadır. Aslında gerek Türk göçmenler gerek soydaş göçmenler olsun bir kısmı ülkelere dönüş yapmış olsa da hala büyük oranda bir göç nüfusu ülkede ikamet etmektedir. Eğer ülkeye göç devam etmezse, Almanya büyük sorunlarla karşılaşacaktır. Çünkü ülkede hem doğum oranları çok düşüktür hem de ortalama yaşam süreleri oldukça uzundur. Tahminlere göre 2020 yılında doğum ve ölüm oranları arasındaki uçurum yıllık 300.000'e çıkacağı öngörülmektedir. Münz'e göre Almanya'da göç toplumun yaşlanmasını yavaşlatamaz ama en azından düşük doğum oranları sebebiyle oluşan işgücü açığı göçmenler yardımıyla karşılanabilir. Fakat belirli politikalar oluşturulmadan 1970'li yıllarda plansız bir şekilde işgücü alımlarının yapılması Almanya'yı oldukça zora sokmuştur. Fakat ozamanlar daha önce de açıklandığı gibi gelen göçmenlerin Almanya'ya sürekli olarak yerleşeceği tahmin bile edilememiştir. Buna bağlı olarak da gelen göçmen işçilerin ve ailelerin entegrasyonu konusunda hiçbir çaba gösterilmemiş ve göz ardı edilmiştir. Bu nedenle 45 yıllık bir zaman dilimi geçmesine rağmen ne göçmenler ne de çocukları topluma entegre olamamışlar ve toplumun birer üyesi olamamışlardır. ²⁴¹

Tüm bu sorunların yanında Almanya göçe ihtiyaç duymakla birlikte göç almaya da hazır değildir. Çünkü ekonomik koşullar ve göçmenler arasındaki yüksek işsizlik

²⁴⁰Ursula, Mehrlander, "Federal Republic of Germany", **The Politics of Migration Policies**, Ed. Daniel, Kubat, Center of Migration Studies, New York, 1979, s. 145.

²⁴¹Rainer, Munz, "Almanya'da Göç Olgusu ve Nüfus Gelişimi Tarihçe ve Geleceğe Bakış", **Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya- Bahar Şahin, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s.96.

oranları zamanla Alman ekonomisine zarar vermeye başlamıştır. Ayrıca yeni göçmenler alınsa bile göçmenlerin entegrasyonunu sağlayacak kurumlar yok denecek kadar azdır. Diğer taraftan, gelecek olan göçmenler de Almanya'dan yeni perspektifler beklemektedir. Kısaca özetlemek gerekirse, Almanya'da iki temel unsur üzerinde yoğunlaşması ve düzlemde perspektif geliştirmesi gerekmektedir. Bir yandan nüfusun yaşlanması ve doğum oranları arasındaki uçurum azaltılmalı diğer yandan da etkili göç politikaları oluşturulmalı ve göçmenlerin entegrasyonu sağlanmalıdır.²⁴²

Göçmenlerin entegrasyonu, sadece Almanya için çözülmesi gereken bir sorun olarak kalmamıştır. Almanya'nın da içinde bulunduğu Avrupa Birliği, göç politikaları oluşturma ve göçmenlerin entegrasyonunu sağlama konusunda birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır. Birliğin Supranational(ulusal üstü) özelliği nedeniyle birlik bünyesindeki her devlet politikalarını birliğin politikalarıyla uyumlu hale getirmelidir. Ulusal sınırlar içerisinde oluşturulan yasalar, bazen birlik ilkeleriyle çatışabilir. Bir yandan Avrupa Birliği'nin ortak göç politikası oluşturma çabaları diğer yandan da birlik içindeki devletlerin ilkelere uyumu AB'nin göç alanındaki sorularının başlıca nedenleridir.

3.3. Federal Almanya'nın Avrupa Birliği Ortak Göçmen Politikasına Entegrasyonu Ve Türkiyeli Ekonomik Göçmenlerin Durumu

2005 yılı raporlarına göre, en fazla sayıda göçmenin yaşadığı AB ülkesi Almanya'dır. 10.1 milyon göçmeni bünyesinde bulunduran Almanya'nın ülke nüfusunun %12 'si göçmendir. Almanya'nın Avrupa Birliği'nin en büyük ve siyasi anlamda en etkili üyelerinden biri olduğu düşünülürse, günümüzde AB içerisinde göçle ilgili iki temel sorun bulunmaktadır. Bunlardan birisi, AB nüfusunun yaşlanması özellikle de Almanya gibi ülkelerde genç işgücüne ihtiyaç duyulması diğer yandan göçmenlere ve yabancı işgücüne karşı hem politik hem de siyasi çerçevede duruşun etkisidir. Diğer yandan, Ahmet İçduygu'ya göre, nitelikli işgücüne ihtiyaç duyan ülkelerin düzensiz göçlerle bu ayırımı yapamaması nedeniyle

²⁴²A.e. , s.97

karmaşa yaşanmaktadır ve AB ülkeleri ekonomik geleceklerinin genç nüfus olmaması nedeniyle nitelikli işgücü göçüne bağlı olduğunu açık bir şekilde fark etmişlerdir.²⁴³ Özellikle 1990-2000 yılları arasında Amerikan pazarına yaklaşık 900.000 nitelikli göçmen, girmiştir. Japonya 129.000 nitelikli göçmen sadece 2000 yılında almıştır. Bütün bu yüksek nitelikli göçmenleri büyük pazarların elde etmesi bir yandan da, AB'yi tedirgin etmiştir. Çünkü birlik içerisinde Japonya ve ABD'ye nazaran toplam göç çok azalmıştır. Örnek vermek gerekirse, 2000-2001 yıllarında, Fransa 1999 yılında 5.300 göçmen alırken Almanya 8.600 göçmen alabilmiştir. Avrupa Birliği aslında çok az göçmen almamasına rağmen aradığı nitelikli göçmen sayısı çok az kalmıştır. Özellikle de Almanya ve Fransa'da nitelikli göçmenlerin oranı toplam net göçmen nüfus içerisinde son derece azdır.²⁴⁴ Bu nedenle de Almanya bir yandan göçmen ve işgücü talebinde bulunurken bir yandan da göçmenlere karşı isteksiz bir tavır sergilemesi ikili bir bakış açısı oluşturmuştur.

Sadece Almanya'nın 1960'lı yıllarda içlerinde Türkiye'nin de olduğu ülkelere işgücü çağırmasıyla göçmen sorunları başlamamış diğer ülkelerde Fransa'da olduğu gibi göçmen problemleri bir süre sonra boy göstermiş ve aşan etkisi yaratmıştır. Bir yandan var olan göçmenlerin sosyal hayata uyumu sağlanmaya çalışılırken diğer yandan da daha fazla emek göçüne ihtiyaç duyulmuştur. İşte tam da bu noktada AB'de de aynı sorun yaşanmıştır. Avrupa Birliği göçmen ve sığınma konularında ortak politikalar oluşturmak istemiştir. Sığınma politikalarında 2000'li yıllarda birtakım atılımlarda bulunmasına rağmen göçmen politikalarında yetersiz kalmıştır. Almanya AB içerisinde göçmen politikası oluşturma sürecinde ödevini yerine getirmiş midir? Ve üçüncü ülke yurttaşlarının birlik içerisindeki yeri nedir? Gibi sorulara bu başlık altında cevap verilmeye çalışılacaktır.

Önceleri ulusal sınırları uluslar üstü bir özellik gösteren AB'yi reddeden Almanya diğer ülkeler gibi ortak politika oluşturma sürecine soğuk bakmış olsa da 1985 yılında kabul edilen kişilerin serbest dolaşımında son derece etkili olan Schengen

²⁴³ İçduygu, **a.g.e.**, s.51.

²⁴⁴ Frakhad, Alimukhamedov, "Making Europe More Attractive for Highly Skilled Migrants: The Strategies used by EU Countries to Attract Foreign (non-EU) Students", **Rethinking Global Migration: Practices, Policies, and Discourses in the European Neighbourhood**, Ed. Helga Rittersberger-Tılıç ve diğerleri, KORA, Ankara, Eylül 2008, s.210.

Anlaşması'nı imzalamıştır.²⁴⁵1990'lı yıllara gelindiğinde, Almanya Doğu Avrupa'dan gelecek göçmen akışına karşı çareler aramaya ve politikalar üretmeye çalışırken Birlik içerisinde ortak politika oluşturma sürecine dahil olmuştur. Birlik için kurucu antlaşma olarak bilinen Maastricht Antlaşması bu duruma bir nevi çözüm olmuştur. Batı Avrupa zaten ekonomik göçmenlerin kalıcı hale gelmelerinden dolayı sorun yaşarken bir yandan da Doğu Avrupa'dan gelecek göçmenler ülke için hiç iyi bir sonuç yaratmazdı. Schengen Anlaşması da bir açıdan Almanya için büyük bir adımdır. Çünkü anlaşma özellikle Batı Avrupa'daki ekonomik göçmenlerinde serbest dolaşımını kapsamaktaydı. Fakat Anlaşma diğerlerinde olduğu gibi hem yetersiz kalmıştır hem de üçüncü ülkelerden gelen ekonomik göçmenler için zayıf bir serbestlik sağlamıştır.

Yine de 1992 yılında, Maastricht Antlaşması'na hem kamuoyu hem de siyasi sınıflar tarafından tepkiler gelmiştir. Almanya'da yukarıdaki sebepler dolayısıyla referandum yapılmasa da onaylama süreci sorunsuz bir şekilde gerçekleşmemiştir. Sözleşmenin anayasaya uygunluğu uzun süre tartışma konusu olagelmıştır.²⁴⁶

Egemenlik sorunu açısından bakıldığında, sorun daha da karmaşık bir hal almaktadır. Göç, siyasi sığınma ve yurttaşlık kategorilerinde iki tür yabancı kategorisi benimsenmektedir. Bunlardan birincisi, dışarıdaki yabancılar ikincisi ise içerideki yabancılarıdır. Bir yandan sınırların korunması diğer yandan da içerideki göçmenlerin durumu Almanya'nın ve tüm AB ülkelerinin sorunu olmuştur. Almanya'da anayasanın sığınmacılara ilişkin 16. maddesi de 1990'ların başında yakıcı bir konu oluşturmuştur. Sığınmacı hakkı ile ilgili 1990'lı yıllarda alınan kararlar hem uluslar arası sözleşmelere uymamakta hem de AB mevzuatı için sorun teşkil etmekteydi.²⁴⁷ 1990'lı yılların başlarında, Avrupa Topluluğu'nun bünyesindeki 12 üye ülke açısından düşünüldüğünde Birlik bünyesinde 13 milyondan fazla yabancı bulunmaktaydı(Yabancıdan kasıt ise Birlik vatandaşı olmayan bireylerdir. Özellikle de Almanya'daki Türkiyeli göçmenler Avrupa dışı göçmen cemaatlerinin büyük bir kısmını oluşturmaktadır). Maastricht Antlaşması'nda Avrupa dışındaki yabancı

²⁴⁵ A.e.

²⁴⁶ Kastoryano, a.g.e. , s.243.

²⁴⁷ A.e. , s.245.

cemaatlerde düşünülerek sınırlar ötesi bir Birlik oluşturmayı amaç edinmiş hatta bu noktada 13. ulustan bahsedilmiştir.

Yurttaşlık konusuna gelindiğinde ise, yine Maastricht Antlaşması'nda "birlik yurttaşlığı" ve "ulusal yurttaşlık" arasında hukuksal bir bağ kurulmaktadır. Özellikle de sözleşmenin 8. maddesi üye devletlerden herhangi birinin vatandaşlığına sahip olan birey aynı zamanda da Birlik yurttaşı olacağını ifade etmiştir. Fakat Almanya'daki Türkiyeli göçmenlerin Alman yurttaşı olabilmeleri için yani Birlik yurttaşı olarak haklardan yararlanabilmeleri için öncelikle Türkiye'deki yurttaşlık haklarından feragat etmeleri gerekmektedir. Ayrıca Maastricht Antlaşması "devletlerin kişilerin uyruklarını belirlemesi gerektiğine" değinmektedir. Bu noktada F. Almanya "Alman uyrukları"nı tanımlamıştır. Özellikle de Türkler için "uyruk" kelimesi sıklıkla kullanılmıştır. Bu da Almanya'nın gün geçtikçe Avrupa'daki ölçütlerden etkilendiğini göstermektedir.²⁴⁸

Amsterdam Antlaşması'na gelindiğinde ise, Amsterdam'a kadar birlik içerisinde Avrupa'da yaşayan yabancılara karşı çeşitliliklere saygı göstermek konusu oldukça zayıf durumdaydı. Bu noktada Amsterdam Antlaşması ile en çok çalışan kurumlar Avrupa Parlamentosu ve Komisyon olmuştur. Avrupa Parlamentosu Vetter Raporu gereği yerleşik yabancıların yerel seçimlerde oy kullanması hakkını öngörmüştür. Buradaki amaç politikacı ve siyasi partilerin göç sorunsalını sömürerek propaganda aracı yapmalarını engellemektir. Çünkü F. Almanya'daki bazı partiler göçmenler üzerinden siyaset yaparak oy oranlarını arttırmayı hedefliyorlardı. Komisyon ise, 1970'lerden beri topluluğun bünyesindeki yabancıların yasal statülerinin arttırılmasını istemiştir. Zaten Avrupa'da göçmenlerin yasal statüsünün arttırılmasını savunan da Komisyon olmuştur. Komisyon bütün bildirimlerinde göçmenlerin çıkarlarının daha iyi temsil edilmesinden yana bir tutum sergilemiştir.²⁴⁹

²⁴⁸ A.e. , s.255.

²⁴⁹ Virginia, Guiraudon, "Amsterdam'dan önce Avrupa Birliği ve Üçüncü Dünya ülkeleri Vatandaşları",Ed. Riva Kastoryano, **Avrupa 'ya kimlik: Çokkültürlülük Sınavı**, Bağlam Yayınları, İstanbul, Bağlam yayınları, Eylül 2009, s.168.

Bir yandan sınırların korunması diğer taraftan, kişilerin hareketliliği son dönemlerde ve birlik içerisinde Amsterdam Antlaşması'nda da gündeme gelmiştir. Yine antlaşmada birlik içerisinde uyumun ve bütünleşmenin göçmenlerle büyük bağlantısı olduğu tartışıla gelmiştir. Göçmenlerin daha çok birlik içerisindeki üye devletlerden değil de üçüncü ülkelerden geldiği düşünülürse, antlaşmalarda üçüncü ülke vatandaşlarının yeri de son derece önemlidir.

Özellikle de birlik vatandaşı olmayan çalışanlar için hala bir serbest dolaşım söz konusu değildir. Kişisel haklara yönelik bütün yasal düzenlemeler topluluk üyeleri vatandaşlarına yönelik olarak düzenlenmiş ve güçlendirilmiştir. Daha ayrıntılı açıklamak gerekirse, Amsterdam Antlaşmasının madde 3 'deki "kişiler" Madde 48 'deki "çalışanlar" dan kasıt üye devlet yurttaşlarıdır. Bu ayırım yine madde 8a (1) 'de birlik yurttaşlığının tanımı yapılarak şöyle ifade edilmiştir.²⁵⁰

"Birliğin bütün yurttaşları, Birlik toprakları içerisinde serbestçe hareket edebilir ve yerleşim sağlayabilirler."²⁵¹

AB vatandaşlarının statüsü ile üçüncü ülke vatandaşlarının haklarını ayıran birlik, toplum içinde ikinci bir pozisyonu yöneten hükümleri oluşturmuştur. Bu nedenle de üçüncü ülke vatandaşlarının hakları "ulusal göçmenlik politikaları" kapsamında ele alınmak durumunda kalmıştır. Diğer yandan üçüncü ülke vatandaşlarının haklarına bazı destek verici maddeler Maastricht içinde geliştirilmiştir. Buna örnek olarak ise,

- Üçüncü ülke vatandaşları birlik yurttaşlığını elde edebilirler
- Ve antlaşma AB ülkelerine göç veren üçüncü ülkelerle birlik arasında uluslararası anlaşmalardan bahsetmektedir.²⁵²

Üçüncü ülke vatandaşlarının durumu, içinde göçle ilgili ifadeler bulunduran bütün antlaşmalarda yok denecek kadar azdı. Ancak AB Anayasa'sı oluşturma sürecinde yaşanan krizler referandum sonuçları AB içerisinde tikanıklıklar yaratmıştır. Lizbon

²⁵⁰ "Freedom of Movement of Persons A Practitioner's Handbook" , (Ed. Joanna Apat), Kwwer Law International The Hague/London/New York, 2002, s.104.

²⁵¹ A.e.

²⁵² A.e. , s.107.

Antlaşması, anayasa adı taşınamamakla beraber tikanıklara ve anlaşmazlıklara çözüm bulmak amacıyla oluşturulmuş ve zamanla kabul edilmiştir. Lizbon Antlaşmasının Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmada işçilerin serbest dolaşımına dair maddeler yer almakla beraber söz konusu Antlaşmada Konsey ve Parlamento ile ilgili değişiklikler karar alma sürecini etkilemiştir. Bu etkiler göç politikası oluşum sürecinde de etkili olmuştur. Bu Antlaşmanın yanı sıra özellikle de 2000'li yıllardan sonra Konsey'den üçüncü ülke vatandaşlarının durumu ile ilgili direktifler ortaya konulmuştur. Bu direktifler Almanya'nın yeni göç yasası oluşturma sürecini etkilemekle beraber, Almanya AB'ye uyum konusunu sadece tavsiye olarak almış ulusal mevzuatla AB mevzuatını bir türlü uyumlaştıramamıştır.

Üçüncü ülkelerden gelen göçmen işçilerin konumu, özellikle de işgücü piyasasına erişim birlik üyeleri için yukarıda da sıklıkla bahsedilen sebepler nedeniyle son derece önemlidir. Hem biçimsel hem de içerik açısından açıdan işgücü piyasası üye ülkeler açısından hassas bir konu olarak yerini almıştır. Aslında topluluk ve üye devletler arasında yetkilerin sınırı henüz aydınlatılamamıştır. Özellikle de üçüncü ülke vatandaşlarının durumu Birlik kurucu antlaşması olan Maastricht 'in üçüncü ayağı ile AB ayağı arasında son derece tehlikeli bir dengededir.²⁵³ Diğer yandan üçüncü ülke vatandaşlarının kapsamında Türkiyeli çalışanlar ve aileleri ele alındığında, 1963 yılındaki toplulukla Türkiye arasındaki Ortaklık Anlaşması birlik içerisinde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına oldukça geniş haklar vermiştir. Hakları giderek artan Türkiyeli işçilerin ev sahibi devlet tarafından istihdam edildiği gerçeğinin yanı sıra üye ülkelerdeki göçmenlerin haklarında kamu düzeni, kamu güvenliği gerekçesiyle birtakım sapmalar oluşmuştur. Bunun yanı sıra topluluk Türk yurttaşlara birlik sınırları içerisinde serbestçe hareket edebilme hakkını vermemiştir. Fakat diğer birlik anlaşmalarının aksine (AET dışında), Türkiye Ortaklık Anlaşması kişilerin topluluk ve Türkiye arasındaki dolaşımını sözleşmede belirlenen ilkeler kapsamında madde 39-41'de belirtmiştir. Anlaşmaların konumu işçilerin durumunun belirlenmesini mahkemeye ve ikincil

²⁵³A.e. , s.105

mevzuata bırakmıştır.²⁵⁴ Yine aynı anlaşmada madde 6(1) Türk işçiler, usulüne uygun olarak, üye devletin işgücüne kayıtlıdır başlığı altında;

Aynı işveren için çalışmak amacıyla, eğer iş çalışmak için uygunsa, bir yıl yasal olarak çalıştıktan sonra, kontrol altında diğer iş tekliflerini değerlendirebilir. Fakat bazı meslek grupları için yasal iş süresi üç yıl olarak belirlenmiştir. Bu gibi şartlarda iş edinme önceliği topluluk üyesi çalışanlara verilmiştir. Bütün bunların dışında mahkeme kararı Karar 1/80²⁵⁵; “ev sahibi ülkelerde Türk işçilerin teşvik edilmesine dair bir karar vermiştir.”²⁵⁶ Yine aynı karar çerçevesinde karar 1/80’in 7. maddesinin ilk paragrafında göçmen çalışanların ailelerin haklarına da yer verilmiştir.

Avrupa’da yasa dışı göç ve sığınma talepleri incelendiğinde, bu noktada yukarıda özetlendiği üzere birtakım teknik ve etkin sistemler kurulmuştur. Bu sistemler hem politik hem de ekonomik yönde güçlü bir destek görmüşlerdir. Çünkü Birlik üyeleri sığınmacı ve göçmen akımlarının gün geçtikçe daha da arttığının ve sınırlara dayandığının farkındaydı. Birlik bir yandan göçmen talep ederken diğer yandan sınırlarını kontrol altına almayı düşünmüştür. Bunun nedeni Birliğin işgücü ihtiyacına yönelik göçmen ihtiyacını karşılamak istemesidir. Avrupa Birliği sınır kontrolleri için aldığı tedbirlerden biriside “**göçmen kampları**”dır. Göçmen kamplarının amacı hem sığınma talep edenleri hem de göçmenleri aynı yerde kontrol altında tutmaktır. Birlik üyesi böylece işgücü ihtiyacına göre göçmen seçebilmektedir.²⁵⁷

Birlik bir yandan, sığınmacı ve göçmenlerin kontrol edilmesi ve özellikle nitelikli olanların kabulü için uğraşırken diğer yandan da Birlik içerisindeki göçmenlerin entegrasyonu göçmen politikalarının çift taraflı bir şekilde yürütülmesini gerektirmiştir. Bu iki taraflı sorun AB içerisinde her zaman endişe yaratmaktadır.

²⁵⁴Barnard, **a.g.e.** , s.517.

²⁵⁵Bkz: Case C-192/89, Sevinç (6(1)-1/80)

²⁵⁶Barnard, **a.g.e.** , s.518.

²⁵⁷ Anne de Loisy , “ Avrupa Birliği Yolunda Beklentiler ve Göçler”, Çev. Mustafa Ersin Özben, **Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri**, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı Yayınları, No.6, İstanbul, Haziran 2006, s. 193.

Göç alan ülkelerdeki yüksek işsizlik oranları, sosyal ve kültürel alandaki entegrasyon problemi ve sosyal farklılığın azaltılmaya çalışılması AB göçmen politikasının alanını oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra AB üyesi ülkeler dışından yani “üçüncü” ülkelerden gelen göç, uzun süreli işgücü boşluğunu doldurmuş, finansal sürdürülebilirliği sağlamış, AB içerisinde düşen genç nüfusa alternatif olması nedeniyle AB içerisinde önemli fırsatlar yaratmıştır. Son göç tartışmalarında AB şu anda beş tane sorunla karşılaşmıştır. Birinci olarak, Mayıs 2004 de birliğe Doğu ve güney Avrupa’dan yeni on üyenin katılması, ikincisi genişlemeye bağlı olarak 2007 yılında Doğu Avrupa’dan Romanya ve Bulgaristan’ında üye olması üçüncüsü, 2015 yılından sonrası için öngörülen Türkiye’nin AB üyeliği dördüncü olarak ise, büyük boyutlara ulaşan yasa dışı göçmenlerin Birliğin sınırları içerisine girme mücadelesi ve sığınmacıların durumudur.²⁵⁸

Antlaşmalar çerçevesinden göç politikaları konusunda bir çıkarım yapmak gerekirse özellikle 2000’li yıllarda, üçüncü ülkelerden gelen göçmenlerle ilgili son derece açık direktifler kabul edilmiştir. Üçüncü ülke göçmenlerinin yasal hakları; aile birleşimi, çalışma koşulları ve AB içerisindeki dolaşımı bu direktiflerle açıklığa kavuşturulmuştur. Direktiflerin yanı sıra, Lizbon Antlaşması ATAD’a politika oluşturma sürecinde yetki vermiş ve Avrupa Birliği’nin işleyişine dair bölümde işçilerin serbest dolaşımı ve birtakım haklar açıkça yer almıştır. AB’deki bu gelişmeler Almanya için çok büyük etki yaratmamakla beraber, Almanya’da artan ırkçı eğilimler, islamafobik düşünceler ve Merkel’in söylemlerinde göçmenleri sadece birer işgücü olarak algılaması hem politika oluşturma sürecinde hem de entegrasyon sürecinde sıkıntılar yaratmaktadır.

²⁵⁸ Erzan ve Kirişçi, **a.g.e.** , s.42.

SONUÇ

Çalışmanın bu bölümünde, üç bölüm boyunca ele alınan konular tahlil edilecektir. Çalışmanın birinci bölümünde, “göç” kavramına dair kavramsal analiz yapılmıştır. Göç konusu altında özellikle de çalışma boyunca odaklanılan işgücü göçünün tahlilinde ayrıntılı bir şekilde yapılmıştır. Kavramlar analiz edilirken, işgücü göçünün sosyal ve kültürel alanda hem göç alan hem de veren ülkeler açısından etkilerinin ekonomik etkilerinden daha çok olduğu yönünde bir kanıya varılmıştır. İşgücü göçü kültürel ve sosyal alandaki dengeleri değiştirmiştir. Göç hareketini gerçekleştiren kişi doğası gereği göç ettiği mekana karşı “marjinal” duruş sergilemiştir. Aslında ekonomik göçmenler ilk önceleri sadece “işgücü” olarak görülürken, daha sonra göçmenlerin aslında birer “birey” oldukları fark edilmiştir. Çünkü birey birtakım sosyal ve kültürel değerler taşır. Ekonomik olarak göç ettiği ülkeye fayda sağlayan göçmen, bir yandan da yaşadığı topluma uyum sağlamaya çalışır. Peki, birey neden kendi değerlerini ve mekânını bırakıp başka bir mekâna doğru hareket etmek istemektedir? Bunun birden fazla sebebi olduğu söylenebilir. Her şeyden önce göç insani davranıştır. Ekonomik şartlar, çevreyle ilgili faktörler bireyi göç etmeye iterken, siyasi nedenler, baskılar, bireyin yaşadığı toplumda gördüğü baskıda göç sebeplerinden sayılabilir. Göç hareketinin gerçekleşmesi göç eden açısından ve göç edilen ülke açısından da bazı sonuçlar yaratmıştır. Örneğin, göç eden kişinin zamanla yasal statüsünde bir değişim görülmektedir. Özellikle de ekonomik göçmenler kaldıkları ülkede bir süre sonra kalıcı hale gelmiş ailelerini yanlarına alarak hayatlarını orada devam ettirmişlerdir. Kalıcı hale gelen göçmenler, aileleriyle birlikte gittikleri ülkenin şartlarına bağlı olarak vatandaş olma yolunda ilerlemişlerdir. Göçmenler göç ettikleri ülkenin vatandaşı bile olsalar uyum problemleri yaşamışlardır. Yaşadıkları topluma bütün kurumları ve sosyal çevresiyle entegre olmak pek de mümkün olamamıştır. Uluslararası Göç, göç alan devletler için sonuçlar yaratmıştır. Devletler düzensiz göç karşısında politikalar üretmek zorunda kalmışlar, göçü kontrol etme arayışına gitmişlerdir. Zamanla göç eden bireylerin ailelerin, ikinci kuşak üçüncü kuşak problemleri ortaya çıkmıştır. Problemlerin kaynağı ise, göç eden ilk bireylerin toplumla yeterince uyumlaştırılamamasıdır. Çünkü başlangıçta uyum, bütünleşme, çok kültürlülük gibi konular söz konusu bile

değilken, bugün göç tartışmalarında en çok yer tutan tartışmalar olmuşlardır. Devletler bünyelerindeki göçmenleri, kendi sistemleri içerisinde asimile ederek ya da çok kültürlülük kapsamında değerlendirmeyi uygun görmüşler bütünleşmenin yolunu bir şekilde kendi sistemlerinde aramışlardır. Batı Avrupa’da göçmen kitleleri yabancılara uygulamak üzere hazırlanan asimilasyon politikalarının etkisini yitirmesinin ardından, etnik, kültürel, dinsel farklılıkları bir potada eritmek anlamına gelen çok kültürlülük kavramı gündeme gelmiştir. Kavram göçmenlerin kültürel farklılıklarını eritilerek tek bir kültür yaratmayı amaçlamıştır. Böylece uyum sağlanacak göçmenlerle yerli halk arasında bütünleşme gerçekleşecekti.

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde, birinci bölümdeki kavramsal analizlerden de faydalanarak, Türkiye’den Almanya’ya işgücü göçünün tarihsel gelişimi özetlenmiştir. Gelişim üç evrede izlenmiştir. Birincisi, 1960-1980 arası dönemdir. Bu dönemde konuk işçilik ve aile birleşimleri gündemdeyken, ikinci dönem 1980-2000 arası dönemdir. İkinci dönemde, bir yandan geri dönüşü özendiren yasalar hakim iken diğer yandan da kalıcılık ve uyum tartışmaları yaşanmıştır. 1960-1980 arası dönemde yoğun şekilde Türkiye’den işgücü talep edilmiştir. O dönemde işgücünün niteliği, ağır ve basit işlerde çalıştırılmak amacını taşımaktaydı. Kısa süreli iş anlaşmaları yapılan bu dönemde işçilerin kalıcı hale geleceği hayal bile edilmemekteydi. İşçilerin kalıcı olmayacağının garantisini veren rotasyon ilkesi hiçbir zaman uygulanamadı. Alman ekonomisi durmadan büyüdü ve F. Almanya genç nüfusun azlığı nedeniyle ekonomik göçmenlerin kalış sürelerinin uzamasını sağladı. Konuk işçilerin kalıcı hale gelmesinin asıl sebebi bu durumdur denilebilir. Durmadan büyüyen Alman ekonomisi 1973 yılında Petrol kriziyle sallandı ve Alman hükümeti ekonomik göçmen alımlarını durdurdu. 70’li yıllarda aile birleşimleri gündeme geldi. Aslında Almanya’ya göçmen akışı durmamıştı. Çalışan göçmenlerin aileleri, akrabaları, dostları Almanya’ya gelmeye ve yerleşmeye başlamışlardı. Aile birleşmeleriyle gerçekleşen yoğun göçmen akışı her ne kadar işgücü talebinde bulunmayan Almanya için önemli sayılmasa da uyum ve bütünleşme sorunlarını beraberinde getirmişti. 1978 yılında, uyum sorunlarını ve güçlüklerini aşabilmek için, Yabancı işçilerin ve ailelerin uyumlarına ilişkin kurum oluşturulmuş olsa da, çözüm paketi hiçbir zaman uygulamaya konulamadı. Belirtmek gerekir ki, bu dönemde F.

Almanya'nın göçmen ülkesi olmadığı ideolojisi hakimdi. 1980-2000 yılları arasında F. Almanya'da göçmenlerin konumuna bakıldığında, bu döneme damgasını vuran konu Dönüşü Özendirici Yasa'dır. Konuk işçilerin kalıcı olmasının rahatsızlığı, ekonomik krizler, hükümetin işçileri geri dönüşü teşvik etmesine neden olmuştur. Geri Dönüşü Teşvik Yasası'nın başarısız olduğu çok açık şekilde anlaşılmıştır. Yabancı nüfus sayısı geri dönüşler olmasına rağmen çok yüksek düzeyde kalmıştır. 1990'lı yıllarda, Geriye Dönüşü Teşvik Yasası'nın, ekonomik göçmenler konusunda beklenen sonucu vermemesi nedeniyle, Türkiyeli göçmenler politik hareketlilikler sergilemişlerdir. Bir yandan Türkiyeli göçmenlerin örgütlenme isteği ve politik hareketliliği diğer yanda Almanya'da gün geçtikçe yükselen yabancı karşıtlığı bu dönemdeki göçmen politikalarını etkilemiştir. Almanya'da bu dönemde göçmenlere karşı fiziksel şiddet uygulanması çatışmalarda bazı göçmenlerin hayatını kaybetmesine, gerilimin artmasına sebebiyet verdi. Almanya'daki partiler, 1998 seçimlerinde bazı partiler halkın yabancılara karşı olumsuz bakışını seçim propagandası olarak kullanmışlardı. SDP ise göçmenlere karşı bir takım vaatlerde bulunarak göçmenlerden oy almayı hedeflemiştir. 1998 yılında seçimlerin ardından Sosyal Demokrat- Yeşiller Koalisyonu Schröder hükümetini kurmuştur. 1990'lı yıllarda, göçmenlerin kalıcılığı yavaş yavaş kabullenilmiş uyum tartışmaları artmıştır. Schröder hükümeti döneminde yeni Göçmen Yasası gündeme gelmiştir. Bu dönemde başlayan tartışmalar, 2005 yılında Yeni Göçmen Yasası yürürlüğe girene kadar devam etmiştir. 2005 göçmen yasasının ardından yasanın yenilenmesi ve gözden geçirilmesi konusundaki sorunlar F. Almanya Göçmen Politikası'nın günümüze kadar gelen politikasını belirlemiştir.

7 Mayıs 1999 tarihinde, Yeni Vatandaşlık Yasası Alman Parlamentosu'nda kabul edildi ve Federal Eyalet Temsilciler Meclisi yeni Vatandaşlık Yasası'nı onayladı. Vatandaşlık Yasası ile toplam bir milyon kişinin Alman Vatandaşlığına geçeceği beklenmişti. Türkiyeli bir ailenin çocuğu 23 yaşına kadar hem Alman hem Türk Vatandaşlığını taşıyabilecek, ancak 23 yaşından sonra iki vatandaşlıktan birinden feragat etmek zorunda kalacaktı. Ayrıca bireyin Alman Vatandaşı olabilmesi için dil testlerinden ve vatandaşlık testi adı verilen bir testten geçmesi gerekliliği vardı. Fakat Türkiyeli ekonomik göçmenlerin çoğu kendi vatandaşlıklarından vazgeçmek

konusunda tereddüt yaşamışlardır. Eğer kişi Türk Vatandaşlığından vazgeçerse, Türkiye’de miras, iş kurma gibi haklarından mahrum kalabilecekti. Türkiye Hükümeti ekonomik göçmenlerin zor durumda kalmaması için Alman vatandaşlığına geçecek bireylerin pasaportlarını iptal etmeyeceğini belirtse de yasaya pek de sıcak bakılmamıştır.

2 Ağustos 2001 yılında, Göç Yasası yeniden gözden geçirilmek istedi. Koalisyon ve Muhalefet yeni yasa tasarısı üzerinde müzakerelere başlanmıştır. Hristiyan Demokrat Parti yeni yasa tasarısında 16 başlık altında önerilerini ve çekincelerini dile getirmiştir. Müzakereler sonucu CDU tartışmalardan çekildi. CDU ya rağmen Federal Göç Yasası önce Federal Meclisinde daha sonra da Federal Eyalet Temsilciler Meclisinde onaylandı. Uzlaşma önerilerini reddeden CDU, Eyalet Temsilciler Meclisinde usulsüzlük olduğu iddiasıyla yürürlüğe girecek yasanın iptalini istedi. Revize edilen Göç Yasası Hiçbir değişiklik yapılmadan 2005 yılında yürürlüğe girdi. Yasal sürecin devam ettiği esnada, Schöder hükümeti, “GreenCard” uygulamasını getirmiştir. Uygulamanın amacı komşu ülkelerden, bilgi teknolojileri konusunda uzmanları F.Almanya’ya getirmektir. Uygulama, ülkeye giriş yapacak uzmanlara Almanya’daki uzmanlarla aynı standartları sunmaktaydı. Maaşlar ve sosyal imkânlar diğer çalışanlarla eşit haklara sahip olacaktı. Tamamen uzman akışını sağlamaya yönelik bir sistem olmuştur. Türkiyeli işçilerin “GreenCard” sistemine dahil olmadığı söylenebilir.

Almanya’daki yasal sürecin analizindeki amaç, göç sürecinin nasıl işlediğini ve Almanya’nın sürece nasıl tepki verdiğini ölçmektir. Her şeyden önce FAC ın uyum ve bütünleşme politikalarına yaklaşımının biraz olsun değiştiği görülmektedir. En azından ülkedeki göçmenlerin varlığı artık kalıcı hale geldiği ve göçmenlerle bütünleşmenin bir zorunluluk olduğu algılanmıştır. Almanya yaptırımlarla politika uygulamak yerine, göçmenleri toplumlarla bütünleştirici, göçmenlere eşit haklar verici politikalar benimsenmesi gerektiğini deneyim etmiştir. Toplumla uyumlaştırılamayan, bütünleştirilemeyen göçmenler kendi toplumları içinde yaşamaya çalışmışlar, kendilerine ve toplumlarına karşı aşırı koruyucu tutum sergileyerek içlerine kapanmışlardır. Ayrıca Almanya’da yaşayan ekonomik

göçmenler işsizlik sorunuyla karşı karşıyadırlar. Özellikle de göçmen ailelerinin genç bireyleri işsizlikle mücadele etmektedir. Bunun sebebinin, eğitim hizmetlerinin yoksunluğu olarak açıklanabilir.

Almanya, AB tarihinin en başından beri- Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan her konuda birlik anlayışının gelişimi ve günümüze kadar olan süreçte- gerek politika oluşturma sürecinde olsun, gerekse de ekonomik kararlarda olsun oldukça etkili olmuştur. Birlik anlayışı var olmadan önce, sadece ekonomik bir gereklilik olarak bir araya gelen 6 üye devlet topluluğun bütün kararlarında etkili olmuşlardır. Ancak, birlik anlayışının oluşmaya başlaması, federalist duyguların artması ve günümüzde birliğin 27 üye ülkeye ulaşması kararları etkileme mekanizmasının birliğe doğru kaymasına sebep olmuştur. Göçmen politikası da böylece hem birlik içerisindeki kararlardan hem de devletlerin kendi sistemleri içerisinde ürettikleri politikalardan etkilenmiştir. Çünkü birlik, uluslar üstü yapıya bürünmeyi arzu etmiştir ve daima üye devletlerinin egemenliğini oluşturulacak kurumlara ve yönetime devretmesini öngören federal duygular barındırmıştır. Topluluk zamanla Almanya'daki göçmen politikasında yasal süreç ifade edildikten sonra AB içerisinde, oluşturulan politikalar da incelenmelidir. Üye devletlerin birlik içerisinde ve kendi sınırları içerisinde en çok sıkıntı yaratan konular bütünleşme, entegrasyon ve güvenlik konuları olmuştur. "göç" konusu bu üç konunun da anahtar kelimesidir denilebilir. AB hem her yıl birlik sınırlarına dayanan sığınmacı ve göçmenlere karşı çözüm üretmeye çalışırken diğer yandan, üye ülkelerdeki genç nüfusun eksikliği sorunuyla baş başadır. İki taraflı duruma karşılık çözüm olarak, AB sınırlarda beklettiği göçmenleri ve sığınmacıları niteliklerine göre seçme yoluna gitmiştir. Birlik içerisinde demokratik ilkelerin ne kadar önemli olduğu düşünülürse, çözümün eleştiri almaya ne kadar açık olduğu ortadadır. Özellikle de Almanya'da genç nüfus yok denecek kadar azalacaktır. Almanya gibi endüstrileşmiş ve gelişmiş bir ülkede genç nüfusun az olması yeniden ekonomik göçmenlere ihtiyaç duyulacağını göstermektedir. Genç nüfusu azlığı göçmen politikalarına potansiyel işgücü çerçevesinde yaklaşılmasına sebebiyet vermiştir. Göçmenlerin bu noktada ekonomiye katkısı ve Avrupa'daki gelişmişlik düzeyine etkisi oldukça fazladır. Birlik bir yandan ekonomik göçmenler

yardımıyla refah düzeylerini yükseltmek isterken diğer yandan da, göçmen ve sığınmacıların hakları konusunda sorun yaşamaktadır.

AB içerisinde bir diğer sorun ise, yasadışı göç ve sığınmacıların korunmasıdır. AB her ne kadar sınırlarını korumaya çalışsa da milyonlarca insan AB içerisinde yaşamak ve çalışmak istemektedir. Birlik yukarıda da belirtildiği üzere, konvansiyonlar ve anlaşmalarla sınırları korumaya çalışmıştır. Göçmen politikalarıyla sığınma politikaları oluşturma sürecinde fark var ki, oda sığınma politikalarında ve yasadışı göçle mücadele de üye devletlerin çok daha duyarlı olduğudur. Yasadışı göçle mücadele ve sığınma politikalarının üretilmesinde devletler hem ekonomik olarak destek vermişler hem de siyasi olarak daha çabuk karar alabilmişlerdir. AB sınırları bazı anlaşmaların ve konvansiyonların kapsamında sınır polisleriyle korunmuştur. Bu konuya ileride daha açık şekilde değinilecektir.

AB göçmen politikası oluşturma sürecine, belirli düzenlemeler damgasını vurmuştur. Antlaşmaların tamamına bakıldığında amaç edilen ana politikanın adım adım gerçekleştirilmeye çalışıldığı gözlemlenmiştir. Göçmen politikalarında başlıca amaç, yasadışı göç, insan ticaretine karşı sınırların korunması, mevcut göçmenlerin entegrasyonunun sağlanması, göçmen alan ülkelerle veren ülkeler arasında iletişim sağlanması ve göç veren üçüncü ülkelerin politika oluşturma sürecine dahil edilmesi, üretilen politikaların birlik çerçevesinde yasal statüye kavuşturulması ve ekonomik göçmenlerin serbest dolaşımının sağlanması başlıca amaçlardandır. Topluluk içerisinde 1980'lerden önce işçilerin serbest dolaşımına dair Paris Antlaşması'nda maddeler olmasına rağmen serbest dolaşımdan kasıt sadece üye devlet çalışanlarının serbest dolaşımı olmuştur. İşçilerin serbest dolaşımındaki asıl çaba Avrupa Tek Senedi ile ortaya çıkmıştır. Senet mal, hizmet ve kişilerin serbest dolaşımına dair yenilikler getirmiştir. Asıl amaç ise, topluluk çalışanları ile üçüncü ülke ekonomik göçmenlerinin çalışma şartlarının eşitlenmesiydi. Ancak uygulamada üye devletlerin ekonomik göçmenler üzerinde farklı politikalara sahip oldukları için, devletler sınırlarının kontrolünü başka devletlere bırakmak istememiştir. Bu nedenle de Senet başarılı olamamıştır. Fakat Schengen Anlaşması için Avrupa Tek Senedi'nin yasal ifadesi denilebilir. Schengen Anlaşması, vize ve sınırlara ilişkin olarak kişilerin giriş

ve çıkışlarının ortak bir politika ve sistem çerçevesinde oluşturulması amacıyla imzalanmıştır. Anlaşma sınırlar arasındaki vize konusunu iki taraflı bir şekilde ele almıştır. Birincisi, AB üye ülkelerin giriş çıkışı ikinci olarak ise, AB üyesi olmayan üçüncü ülke vatandaşlarının giriş ve çıkışlarıdır. Üye ülkeler böylece kendi egemenlik alanları içerisinde yasal düzenlemelerde bulunmuşlardır. Üçüncü ülkeler işbirliği ve bütünleşme Schengen Anlaşması'nda da arka planda kalmıştır. Zaten Schengen'in amacı üye devletlerin daha çok önem verdiği yasadışı göçle mücadele ve sığınma başvurularının düzenlenmesidir. Schengen uygulaması sayesinde AB dışındaki ülkeler belirlenerek sınır kontrolleri uygulanabilmesi bu sayede gerçekleştirilebilecekti. Çalışmanın içeriği açısından bir diğer önemli antlaşma ise, Maastricht Antlaşması'dır (Avrupa Birliği Antlaşması). Maastricht Antlaşması 1991 yılının Aralık ayında kabul edilmiştir. Soğuk Savaşın ardından Orta ve Doğu Avrupa'dan büyük göçmen akışı Batı Avrupa'yı korkutmuştur. Almanya uzun süredir zaten, kalıcı hale gelmiş ekonomik göçmenlerle mücadele etmekteyken yeni göçmenler Almanya'yı zor duruma sokabilirdi. Bu nedenle Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütununda ortak dış güvenlik, iltica ve göç konuları ele alınmıştır. Antlaşmada göç ve iltica kavramlarının kesin olarak netleştirilmesi, yasal göçün durdurulduğunu ilan edilen söylemlerin bırakılması (çünkü göç akımları aile birleşmeleri yoluyla gerçekleşmekteydi), üye devletlerin göç akımlarına ihtiyaç duyduğunu kabul etmesi, göç konusunun uluslar arası düzeyde ele alınması gerektiği vurgulanmıştır. Tüm bu konuların yanı sıra göç nedenlerinin kökenlerinin araştırılması gerektiği, tam ve kesin sonuç veren istatistiki verilerin ortaya koyulmasını ve var olan göçmen nüfusun topluma entegrasyonunun önemi vurgulanmıştır. Birliğin kurucu antlaşması olan Maastricht'in üçüncü sütunu, Amsterdam Antlaşması'nda birinci sütuna taşınmış, birliğin göçmen politikası farklı bir serüvene başlamıştır.

Amsterdam Antlaşması ile birlikte göç ve iltica politikaları yasal düzleme kaydırılmaya çalışılmıştır. Çünkü Maastricht'deki üçüncü sütun, göçmen politikasının uluslar arası bir düzeye geldiğini ve uluslar üstü bir yapı benimsendiği izlenimini vermemekteydi. Amsterdam Antlaşması'nda ortak politika oluşturabilmek için hukuki yollar aranmıştır. Amsterdam'ın en dikkat çekici yönü, "kişilerin,

sığınmacıların ve göçmenlerin serbest dolaşımı” adı altında başlık eklenmiştir. Antlaşma 1998 yılında Viyana Eylem Programıyla üçüncü ülke vatandaşlarının haklarını garantiye almaya çalışmış ve entegrasyon üzerine vurgu yapmıştır.

Avrupa Birliği’ndeki konvansiyonlar ve göçmen politikalarının konvansiyonlardaki yerine bakıldığında, 1990 yılında imzalanan Dublin Konvansiyonu, Tampere Zirvesi ve Hague Programı’ndan bahsetmekte fayda vardır. Sınırların korunması ve güvenlikleştirilmesi, yasadışı göçe karşı korunması amacıyla Avrupa Sınır Polisi (EUROPOL) , FRONTEX ve Avrupa Birliği Parmak İzine Dayalı Bilgi Sistemi EURODAC kurulmuştur.

Amsterdam Antlaşması’nın imzalanmasının ardından “üye devletlere göç etmiş üçüncü ülke vatandaşlarını topluma entegrasyonu” amacıyla Tampere Zirvesi gerçekleştirilmiştir. Zirvede AB sınırlarından yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarının diğer çalışanlarla eşit muamele görmesini ve ekonomik açıdan aynı haklara sahip olmasını öngörüyordu. Üçüncü ülkelerle işbirliğinin yanı sıra zirvede göçmen akımlarının en iyi şekilde nasıl yönetileceğine dair, öneriler sunulmuştur. Almanya iltica ve sığınma başvurularının Birlik içerisinde ortak prosedürlere dayandırılması için baskıda bulunmuştur. Tampere Zirvesi, özellikle de Almanya’da “sıfır göç” anlayışının sonunu getirmiş “sınırların geçici olarak emek göçüne açılması” anlayışı söz konusu olmuştur. 1999 yılında onaylanan Tampere Zirvesi’ndeki yaklaşım Hague Programı’nı da beraberinde getirmiştir. Avrupa’nın 2005-2010 yılları arasındaki göçmen politikası gündemini belirleyen program 2004 yılında kabul edilmiş ve desteklenmiştir. Hague Programı bütünleşmenin önündeki engellerin kaldırılmasına yoğunlaşmış, üçüncü ülke vatandaşlarıyla işbirliği ve mevcut göçmenlerin bütünleştirilmesi başlıca gündem maddesi olmuştur. Hague Programı’na üye devletler destek verip göçmen politikasının uluslar üstü yasal düzleme kaydığını göstermek isterken diğer yandan eğer “üye ülke bünyesine alacağı göçmeni entegre edebilecek bütünleştirebilecek güce sahip değilse, göçmenin ülkeye girişi reddedilebilir” ibaresi yer almıştır. Son olarak Güvenlik alanında işbirliğinin sağlandığı ve iltica ve göçmenlik kapsamında gelişmeler olduğu Dublin Konvansiyonu çalışmanın son kısmında açıklanmıştır. Dublin Konvansiyon’un en

belirgin katkısı, sığınma politikalarında ortak bilgi sistemi oluşturulmasıdır. Ortak bilgi sistemine göre, kişi herhangi bir AB ülkesine sığınma başvurusunda bulunursa, bir başka AB ülkesine daha başvuruda bulunamaz. Kişinin sığınma başvurusu ortak bilgi havuzuna atılır, üye devletler arasında iltica alışverişi gerçekleştirilir. EURODAC sistemi de, sığınma başvurularının sistematik bir şekilde sokulması için parmak izi sistemi üzerinden sığınmacıların AB sınırlarına başvuru yapmasını sağlar. Böylece sığınmacının parmak izi sisteme girildiği zaman bütün bilgileri sistemde ortaya çıkar. AB sınır güvenliği için geliştirilen diğer sistemler ise, EUROPOL ve FRONTEX' dir. EUROPOL'ün amacı yasadışı göçe karşı suç şebekeleriyle mücadele edilmesi, sınır polisleriyle işbirliği yapılarak sınırların güvenliğinin sağlanmasıdır. EUROPOL'ün oluşturulmasındaki en büyük sebep ise, Almanya'nın tüm üye devletlerden daha çok sığınmacı barındırması dolayısıyla masrafları ve sorumlulukları diğer üye devletlerle paylaşmak istemesidir. FRONTEX ise, yine sınırların korunmasına yönelik sınır polisleriyle işbirliği sağlanması amacını taşıyarak ve sınırlarda görevlendirmek üzere insan eğiterek göçmen akışını engellemeyi hedeflemiştir. Belli alanlarda dış sınırların korunması kararı alınmış bu alanlar ekonomik ve siyasi bakımdan desteklenerek sistem hayata geçirilmiştir.

Almanya'da ve AB içerisinde oluşturulmaya çalışılan göçmen politikaları genel hatlarıyla yukarıda özetlenmiştir. Türkiyeli ekonomik göçmenler, 50 yılı aşkın süredir hayatlarını Almanya'da sürdürmektedir. İyi tarafları ve kötü taraflarıyla Almanya'da yaşamaları dolayısıyla aslında birliğinde bir parçası sayılırlar. Çoğu Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşı aslında AB yurttaşlığına sahip olmasa da fiziki olarak AB'nin bir parçasıdır denilebilir. Almanya göç politikası oluşturma sürecinde ve göçmenlerin entegrasyonun da 2011 yılında dahi etkili politika oluşturma sürecinde sıkıntılar yaşamaktadır. Almanya'nın ulusal mevzuatında yapılması gereken onlarca değişiklik bulunmaktadır. AB politika oluşturma sürecinde Almanya'ya göre daha başarılı bir tablo çizmektedir. Son yıllarda Konsey kararları ve ATAD'ın mevzuattaki boşlukları doldurma yetkisi sayesinde göç politikasında önemli gelişmeler katedilmiştir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

“Amsterdam Antlaşması”, **Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, No. 162, İstanbul, 2 Baskı, Haziran 2000.

Arslan, Bülent, “Almanya’daki İslam Konferansı- Müslümanların Durumu ve Uyumları”, **Göç ve Entegrasyon: Almanya ve Türkiye’de Azınlık ve Çoğunluk İlişkileri**, Konrad Adenauer Stiftung Yayınları, Ankara 2008,ss.129-135.

Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Topluluğu’nu Kuran Antlaşma’yı Tadil Eden Lizbon Antlaşması(Lizbon Antlaşması metninin İktisadi Kalkınma Vakfı Tarafından Yapılmış Resmi Olmayan Çevirisi),Çev. Zeynep Özler ve Can Mindek, İKV Yayınları, İstanbul, 2008

Bilgin, Aslı, “İşçilerin Serbest Dolaşımı”, **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ed. Belgin Akçay, Gülüm B. Özçelik, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2010, ss. 71-97.

Canatan, Kadir, “Avrupa Topluluklarında Çok kültürlülük”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 2, Sayı 6,

Castles, Stephen ve Miler, **Göçler Çağı ve Modern Dünya da Uluslar arası Göç Hareketleri**, Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut, İstanbul, Şubat 2010.

Chambers, Iain, **Göç, Kültür, Kimlik**, Çev. İsmail Türkmen, Mehmet beşikçi, Ayrıntı yayınları, İstanbul, 1. Bs, 2005.

Dinan, Desmond, **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev. Hale Akay, İstanbul, Kitap yayınevi, 2.Baskı, Mart 2009.

Ekşi, Nuray, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi’nin 22 Eylül 2009 Tarihli Kararının Değerlendirilmesi, İltica, **Uluslararası Göç ve Vatansızlık; Kuram, Gözlem ve Politika**, Ed. Özlem Çelebi ve Saime Özçürümez, UNCHR, Refugee Agency, Ankara 2011, ss.86-113.

Elma, Hönekopp, “Yabancılar ve Türklerin Alman Emek Piyasasına Entegrasyonu”, **Kökler ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya- Bahar Şahin, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

Faist, Thomas, **The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces**, Oxford, Clarendon Press, 2000

Fichter, J. **Sosyoloji Nedir?** Çev. Nilgün Çelebi, Ankara, 7. Bs. , Ekim 2004.

Freedom of Movement of Persons A Practitioner’s Handbook, Ed. Joanna Apap, Kwwer Law International The Hague/London/New York, 2002.

Gezgin, Fikret, **İşgücü Göçü ve Avusturya’daki Türk İşçileri**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1994.

Guiraudon, Virginia, “Amsterdam’dan önce Avrupa Birliği ve Üçüncü Dünya ülkeleri Vatandaşları”, **Avrupa ‘ya kimlik: Çokkültürlülük Sınavı, Bağlam** Yayınları, Ed. Riva Kastoryano, İstanbul, Bağlam yayınları, Eylül 2009.

Gülüm, B. Özçelik, “Yasal Göç ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu” **Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ed. Belgin Akçay ve Gülüm B. Özçelik, Seçkin Yayınları, Ankara 2010, ss. 401-447.

Habermas, Jurgen. **Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti**, Çev. Medeni Beyaztaş, Frankfurt, Bakış yayınları, Şubat 2008.

İçduygu, Ahmet, **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları**, TÜSİAD yayın no: 124/27, Aralık 2006.

Kastoryano, Riva, **Kimlik Pazarlığı: Fransa ve Almanya’da Devlet ve Göçmen İlişkileri**, Çev. Ali Bertay, İstanbul, İletişim yayınları, 2000.

Kaya, Ayhan, “Almanya’da Türkler ve Türkiye’deki Almanlar-Göçün Sebepleri ve Uyum Sorunları”, **Göç ve Entegrasyon: Almanya ve Türkiye’de Azınlık ve Çoğunluk İlişkileri**, Konrad Adenauer Stiftung Yayınları, Ankara 2008, ss.81-94.

Kaya, Ayhan ve Kentel, **Euro-Türkler: Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında Köprü mü Engel mi?** İstanbul Bilgi Üniversitesi Göç Araştırmaları ve Uygulamaları Merkezi, İstanbul, Mayıs 2005.

Kaya, Ayhan, “**İslam, Migration and Integration: The Age of Securitization**”, London, Palgrave, 2008.

Kula B. Onur, **Almanya’daki Siyasi Partilerin Avrupa ve Göçmen Politikaları**, Sosyal Demokrasi Vakfı Yayınları, Nisan 2000, İstanbul

Kümbetoğlu, Belkıs, **Uluslar arası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar**, , “Uluslararası Göç, Toplumsal Cinsiyet ve Güvenlik”, Ed. Ayhan Kaya ve Günay Göksu, İstanbul, Bağlam Yayınları, Temmuz 2003.

Mehmet Zeki Aydın ve Yardım, “Belçika’da İslamafobi”, **I. Uluslar arası Eğitim ve Kültür Bağlamında Avrupalı Türkler Kongresi**, ed. İsmail Aydoğan ve Yaylacı, Cilt 1, Şubat 2008, Belçika, ss.58-64.

Mutluer, Mustafa, **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Denizli, Çantay Yayınları, 2003.

Nilüfer, Göle, **İç İç Girişler: İslam ve Avrupa**, Çev. Ali Berktaş, İstanbul, 2008.

Okuyavuz, Mehmet, “Yetmişli Yıllardan Günümüze Almanya’nın Yabancılar Politikası”, **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika**, Ed. Özlem Çelebi ve Şirin Türkay, BMMYK, Ankara 2011, ss.214-224.

Peköz, Mustafa, “**Avrupa Birliği’nde Göçmenler**” , Gün Yayıncılık, İstanbul, Mart 2002

Phinnemore, David, “The European Union: Establishment and Development” , **European Union Politics**, Ed. Nieves Perez ve Solorzano Borragan, Oxford University Press, 2010

Pinder, John, ve Usherwood, Simon, **The European Union: A very Short Introduction**, Oxford University Press, 2007.

Rainer, Munz, “Almanya’da Göç Olgusu ve Nüfus Gelişimi Tarihçe ve Geleceğe Bakış”, **Kökler ve Yollar: Türkiye’de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya- Bahar Şahin, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Bs, 2007.

Sedat Murat ve Taşkesenoğlu, Zehra, **Avrupa Birliği Düzeyinde Göç, Entegrasyon ve Yerel Yönetimler**, Belediyeler arası Diyalog Projesi, Ekim 2009.

Steiner, Niklaus, “**Arguing About Asylum: The Complexity of Refugee Debates in Europe**”, Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2000.

Talas, Mustafa, “Küresel Bir Tasarım: Çok Kültürlülük”, **I. Uluslararası Eğitim ve Kültür Bağlamında Avrupalı Türkler Kongresi**, Ed. İsmail Aydoğan ve Faruk Yaylacı, Cilt 1, Şubat 2008, Belçika, ss.437-445.

Tekeli, İlhan, **Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Eylül 2008,

Toksöz, Gülay, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart, 2006.

Unat, A. Nermin, **Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. bs, İstanbul, Kasım 2006.

Ülger, İrfan Kaya, **Avrupa Birliği El Kitabı**, Seçkin Yayınları, Ankara, Şubat 2003.

Yılmaz, Fatma, **Avrupa’da Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı**, USAK, Ankara 2008,

DERGİLER/ MAKALELER

Boswell, Christina, “Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?”, **International Migration Review**, y.y. , Sayı 41/1, Mart 2007, ss. 75-100

Canatan, Kadir, “Avrupa Toplumlarında Çokkültürcülük”, **Uluslar arası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, cilt 2, Sayı 6, 2009, ss.80-97.

Cemal, Yalçın, “Çokkültürcülük Bağlamında Türkiye’den Batı Avrupa’ya Göç”, **Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, , Cilt 1, Sayı 26, Mayıs 2002, ss. 45-60.

Cengiz, Şahin, “Yurt Dışı Göçün Bireyin Psikolojik Sağlığı Üzerindeki Etkisine İlişkin Kuramsal Bir İnceleme”, **G.Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, y.y. , Cilt 21, Sayı 2, 2001, ss.57-67.

Cholewinski, Ryszard, “Migrants as Minorities: İntegrationandİnclusion in the Enlarged European Union”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 43, Sayı 4, Kasım 2005, s. 695-716.

Demircioğlu, Murat, “ F. Almanya’dan Kesin Dönüş Yapan İşgücü”, **Amme İdaresi Dergisi**, , Cilt 17, Sayı 2, ss.96-111.

Fortescue, Adrian, “Defining a European Migration Policy”, Ed. GilesMerritt, **Philip Morris İnstitute for Public Policy Research**, Brüksel, Ekim 2003, ss.33-39.

Frakhad, Alimukhamedov, “Making Europe More Attractive for HighlySkilled Migrants: The Strategie sused by EU Countriesto Attract Foreign (non-EU) Students”, **Rethinking Global Migration: Practices, Policies, and Discourses in the European Neighbourhood**, Ed. HelgaRittersberger-Tılıç ve diğerleri, KORA, Ankara, September 2008, ss.209-218.

Geddens, Andrew, “Europe’s Border Relationship and İnternational Migration Relations”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 4, Sayı 43, 2005, ss.787-806.

Gönüllü, Müzeyyen, “ Dış Göç”, **Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 280, y.y. , 1996.

Göztepe, Ece, “Yurttaşlığın Kamusal Ve Ulusüstü Boyutu: Avrupa Yurttaşlığı Ve Göçmen Forumu Örnekleri”,**Ankara Üniversitesi Siyasi Bilgiler Dergisi**, Cilt 53, Sayı 4, 2003, ss.230-244.

Gümüş, Kerem Yasin, “FreeMovement of Workers in EU WithintheContext of Demographic Challenge of Europe: The Case of Labor Migration FromTurkeyto Germany”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, Yıl 2010, ss.63-89.

Huysmans, Jef, “ The European Union and the Securitization of Migration”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt 5, Sayı 33, Aralık 2000, ss.751-777.

Kadıoğlu, Ayşe, “Citizenship, ImmigrationandRacism in a Unified Germany with special Reference totheTurkishGuestworkers”, **Ekonomik ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1-2, 1992, ss.199-210.

Loisy Anne de, “ Avrupa Birliği Yolunda Beklentiler ve Göçler”Çev. Mustafa Ersin Özben, **Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri**, İstanbul, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı Yayınları, No.6, Haziran 2006, ss.192-197.

Mehrlander, Ursula, “Federal Republic of Germany”, **ThePolitics of Migration Policies**, Ed. Daniel, Kubat, Center of Migration Studies, New York, 1979, ss. 145-158.

Polat, Celal, “TheImmigrationPolicyandProcess of European Integration: SupranationalismversusIntergovernmentalism”, **Ankara Review of EuropeanStudies**, Cilt 2, Sayı 6, Sonbahar 2006, ss.69-80.

Safter, Çınar, “Türkiye’den Almanya’ya Göç Süreci ve Sorunlar”, **Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri**, Çev. Mustafa Ersin Özben, 8-11 Aralık 2005, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı Yayın no:6, İstanbul, Haziran 2006, ss.86-90.

Tapinos, P. Georges, “Globalisation, Regionalİntegration, İnternational Migration” **İnternational Social Science Journal**, y.y. , Cilt 52 Sayı 165,Eylül 2000, ss.297-306.

Urzua, Raul, “International Migration, Social Science, AndPublicPolicy”,**İnternational Social Science Journal**, y.y. , Cilt 52, sayı 165,Eylül 2000, ss. 421-429.

Zengin, Halise K, “Almanya’da İslam Din Öğretimi Vasıtasıyla Oluşturulmak İstenen/Oluşturulan Müslüman Kimliği Üzerine”, **Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 51/1, 2010, ss.249-272.

ELEKTRONİK MAKALELER

Hoadley, Stephen, “Immigration, refugee, asylum, and settlement policies as political issues in Germany and Australia”, **National Europe Center Paper**, No.81, 2004, (Çevrimiçi) <https://digitalcollections.anu.edu.au/handle/1885/41111>, 04.05.2011, s.1-15.

Joaquin, Arango, “Explaining Migration: A Critical View, UNESCO 2000, (Çevrimiçi) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00259pdf.pdf>, 31.03.2011.

Kymlicka, Will, “Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links”, **The Political Quarterly**, Cilt 74, Sayı 4, Ocak 2004, (Çevrimiçi) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.2003.00590.x/pdf>, 29.03.2011, s.195-208.

Phinney Jean, ve diğerleri, “Ethnic Identity, Immigration, and Well-Being: An Interactional Perspective”, **Journal of Social Issues**, y.y. , Cilt 57, Sayı 3 Yıl 2001, (Çevrimiçi) <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0022-4537.00225/pdf>, 03.03.2011, s. 493-510.

Şimşek, Ufuk, ve Ilgaz, “Küreselleşme ve Ulusal Kimlik”, t.y. , (Çevrimiçi), <http://uvf.ulakbim.gov.tr/uvf/index.php?cwid=9&vtadi>, 29.03.2011.

DİREKTİFLER/YASALAR/KONSEY KARARLARI

“Aliens Act, (Ausländergesetz, Auslg)”, (Çevrimiçi), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/Auslg.htm#85>, Chapter VII, Section 85/2-3, 15.10.2011.

“Nationality Act,(Staatsangehörigkeitsgesetz,STAG)”, (Çevrimiçi), <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/StAG.htm> , Section 4/3, 15.10.2011.

“Report by Independent Commission on Migration to Germany”, (Çevrimiçi), http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Structuring_Immigration_-_Fostering_Id_14625_en.pdf?_ , 4 Temmuz 2001,Berlin, 09.08.2011.

COUNCIL DIRECTIVE 2003/86/EC of 22 September 2003 On The Right To Family Reunification, Official Journal of the European Union, 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>, 12.10.2011.

COUNCIL DIRECTIVE 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning The Status Of Third Country Nationals Who Are Long-Term Residents, 23.01.2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4156e6bd4.html>, 12.10.2011.

COUNCIL DIRECTIVE 2009/50/EC of 25 May 2009 On The Conditions Of Entry And Residence Of Third-Country Nationals For The Purposes Of Highly Qualified Employment, Official Journal of the European Union, 18.06.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF> , 12.10.2011.

DİĞER KAYNAKLAR

“Alman İslam Konferansı: Çalışma Gruplarında ve Konuşma Gruplarında Varılan Sonuçlar”, (Çevrimiçi), <http://www.deutsche-islam-konferenz.de>, 12.10.2011.

“Common Policy on Illegal Migration”, COM 2001/672, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg.

“EU Tampere Summit”, Cilt 10, sayı 6, Ekim 1999, (çevrimiçi), http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1931_0_4_0 , 06.05.2011.

“Eurostatstatics,” Foreignersliving in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU MemberStates”, (Çevrimiçi) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> , 15.04.2011.

“Federal ıstatistik dairesi, (Statistisches Bundesamt Deutschland), (Çevrimiçi), http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Homemepage__NT.psml, 07.09.2011

“Germany: Naturalization”,Migration News, Ocak 2007, cilt: 7 sayı 1 (çevrimiçi)http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2003_0_4_0 , 31.06.2011.

“İltica ve göç mevzuatı”, (Der. Kadir Ay, Thomas VomBraucke), İltica ve Göç Konulu AB ve Türkiye eşleştirme projesi BMMYK, Şubat 2005.

“İmmigration İn EU27 in 2006, 18 Kasım 2008, (Çevrimiçi) ,http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-18112008-AP/EN/3-18112008-AP-EN.PDF , 01.04.2011.

“İmmigration İn Europe”, Conference Board, , **Global Business White Papers**, Sayı 14, Aralık 1994.

“Lizbon Antlaşması Neden Önemli?”, (Çevrimiçi), <http://www.turkiyeavrupavakfi.org/index.> , 13 Ekim 2011.

“Mavi Kart Tarihçesi” ,(Çevrimiçi), <http://www.ytb.gov.tr/index.php/tr/mavikart-tarihce> , 16.09.2011.

“TheGerman Green Cards”, (çevrimiçi) <http://focus-migration.hwwi.de/index.php?id=1198&L=1> 07.03.2011.

Ayhan, Gençler, “Avrupa Birliği Göç Politikası”, İstanbul Üniversitesi yayınları, y.y. , t.y. , (Çevrimiçi)<http://www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/viewFile/461/416>, 25.01.2011.

Bade, J. Klaus, “ Almanya’da Göç ve Entegrasyon”, 18.09.2008, (çevrimiçi) <http://www.magazin-deutschland.de/tr/artikel-tu/yazilar/article/analyse-zuwanderung-und-integration-in-deutschland.html>, 04.03.2011.

Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın Düsseldorf Konuşması, TBMM Karma Parlamento Komisyonu Arşivi, erişim tarihi: 09 Eylül 2011.

Europe on the move , “An Opportunityand a Challenge: Migration in EuropeanUnion”,t.y. , y.y.

European Commissionreport, “Living in an Area of FreedomSecurity :Justiceand Home Affairs in theEuropeanUnion”, AsylumandImmigration, 1 Ocak 2005.

EuropeanRefugeeFund, (çevrimiçi) ,<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c305.html>, 25.04.2011.

FRONTEX- Libertas, Secuitas, Justitia, EuropeanAgencyforthe Management of OperationalCooperation at theExternalBorders of theMemberStates of the EU, 2009.

Living İn An Area Of Freedom, Security AndJusticeAnd Home Affairs İn TheEuropeanUnion, **European commission report**, Belçika, 2001.

Report of the Global Commission on International Migration”, **Population And Development Review**, Cilt 31, sayı 4, Aralık 2005, (Çevrimiçi), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1728-4457.2005.00100.xpdf>, pdf , 05.03.2011, s.787-798.

EK 1: FEDERAL ALMANYA GÖÇMEN POLİTİKASINDA YASAL SÜRECİN GELİŞİMİ:

27 Eylül 1998:	Almanya’da Federal seçimlerde Sosyal Demokrat Parti ve Yeşiller (SPD- Die Grünen) iktidara geldi.
7 Mayıs 1999:	Yeni vatandaşlık (Naturalization) yasası Alman Parlamentosu’ndan (Der Bundestag) geçti.
21 Mayıs 1999:	Federal Eyalet Temsilcileri Meclisi (Der Bundesrat) yeni vatandaşlık (Naturalization) yasasını onayladı.
1 Ocak 2000:	Yeni vatandaşlık (Naturalization) yasası yürürlüğe girdi.
23 Şubat 2000:	Başbakan Gerhard Schröder “Yeşil Kart” teknolojisini gündeme getirdi. “gren kart” teknolojisi göç konusunda en çok tartışılan konu haline geldi. Sistem bilgi ve iletişim teknolojilerinde yabancı uzmanlardan faydalanmayı gerektiriyordu.
Mayıs 2000:	Federal Hükümet “yeşil kart” sistemi üzerinde mutabakata vardı.

- 12 Temmuz 2000:** İç işleri Bakanı, OttoSchily, göç konusunda bağımsız bir komisyon (Zuwanderungskommission) kurulması çağrısında bulundu. (daha sonrada adını RitaSüssmuth ‘den alan Süssmuth Komisyonu)
- Ağustos 2000:** “Yeşil Kart sistemi ilk uygulamasını gerçekleştirdi ve ilk yabancı uzmanlar ülkeye giriş yaptı.
- 12 Eylül 2000:** Bağımsız göç komisyonu ilk buluşmasını gerçekleştirdi.
- 4 Temmuz 2001:** Bağımsız Göç Komisyonu(Süssmuth Komisyonu) ilk raporunu sundu.
- 2 Ağustos 2001:** Federal İç işleri Bakanı OttoSchily, yeni bir göç yasası önerisinde bulundu.
- 7 Kasım 2001:** Federal Hükümet müzakereler sonucu yeni bir yasa tasarısı üzerinde mutabık oldu
- 24 Ocak 2002:** Koalisyon ve muhalefet yasa tasarısı hakkında müzakerelere başladı. Muhalefet partisi CDU/CSU yasa tasarısında 16 konu üzerinde değişiklik talebinde bulundu.
- 19 Şubat 2002:** CDU/CSU müzakerelerin dışına çıktığını

bildirdi.

25 Şubat 2002:

Koalisyon uzlaşmayla ilgili önerilerde bulunsa da CDU/CSU birkaç konu üzerindeki itirazını yineledi.

1 Mart 2002:

Yeni göç yasası, Federal Meclis (Der Bundestag) ‘den geçti.

22 Mart 2002:

Federal Eyalet Temsilciler Meclisi (Der Bundesrat), yeni Göç yasasını onayladı

20 Haziran 2002:

Federal Alman Cumhuriyeti Başkanı, Johannes Rau yeni göç yasasını imzaladı ve onayladı. Yeni yasa, 1 Ocak 2003 itibariyle geçerli olacaktı.

9 Temmuz 2002:

Otto Schily, ileride göç konusunda işbirliği sağlamak ve sorumlulukları alabilmek için resmi olarak Federal Göç ve Göçmen Dairesi’ni kurmak için girişimlere başladı. (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF)

15 Temmuz 2002:

Uzlaşma önerilerini reddeden CDU/CSU, Federal Yüksek Mahkemeye Federal Eyalet Temsilciler Meclisi’nde oylama da usulsüzlük gerçekleştiği gerekçesiyle yasanın iptalini

istedi.

18 Aralık 2002:

Federal Yüksek Mahkeme
(Das Bundesverfassungsgericht) Federal
Konseyin kararının geçersiz olmadığını belirtti.

15 Ocak 2003:

Federal hükümet yeni göç yasası önerisinin
hiçbir değişiklik yapılmadan tekrar tanıtılması
ve duyurulmasını önerdi.

8 Mayıs 2003:

Aynı ve hiç değişiklik yapılmayan göç yasası
bir kez daha Federal Meclis (Der
Bundestag)’ndan geçti.

20 Haziran 2003:

Federal Eyalet Temsilciler Meclisi (Der
Bundesrat) çoğunluk oyu ile göçmen yasasını
reddetti.

2 Temmuz 2003:

Federal Hükümet, yeni Göç Yasası konusunda
arabuluculuk yaparak sürecin tekrar
başlatılmasını sağladı.

9 Temmuz 2003:

Federal Hükümet, “Yeşil Kart”
düzenlemesinin 2004 sonuna kadar
uzatılmasını kararını aldı.

25 Mayıs 2004:

Dönemin Federal Başkanı Gerhard Schröder,
hükümet ve muhalefetin ortak paydada vardığı
yeni göç yasası üzerindeki uzlaşmayı kabul

etti.

- 3 Temmuz 2004:** Yeni Göç Yasası Federal Başkanlık tarafından açıklandı.
- 5 Ağustos 2004:** Yeni Göç Yasası bir kez daha Federal Başkanlık tarafından kamuya açıklandı.
- 1 Eylül 2004:** Yeni Göç Yasası'nın, Federal göç ve göçmen dairesinin (bundesamt für migration und flüchtlinge (BAMH)) görev dağılımı ile ilgili yürürlüğe girdi.
- 1 Ocak 2005:** Yeni Göç Yasası'nın Yabancıların ikameti uyum ve çalışmasını düzenleyen kısmı da yürürlüğe girdi. Böylece Federal Almanya tarihinin ilk göç yasası yürürlüğe girdi.
- 13 Haziran 2007:** Federal İçişleri Bakanlığı tarafından, Göç Yasası üzerinde değişikliği öngören bir paket hazırlandı Göç yasası üzerinde değişikliği öngören paket Federal Meclis'den geçti.
- 9 Temmuz 2007:** Göç Yasası üzerinde değişikliği öngören paket, Federal Eyalet Temsilciler Meclisi'nde onaylandı.
- 21 Ağustos 2007:** Alman Başbakanı Horst Köhler, Yeni Göç

Yasasını imzaladı.

28 Ağustos 2007:

Revize edilen Göç Yasası yürürlüğe girdi.