

**T.C.**  
**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**  
**ÇALIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**İŞGÜCÜ GÖÇÜ YÖNETİMİ: TÜRKİYE'DE VE AVRUPA  
BİRLİĞİ'NDE GÖÇMEN İŞGÜCÜ POLİTİKALARI**

**UZMANLIK TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Ziya Kürşat BABAYİĞİT**

**Tez Danışmanı**  
**Nurcan ÖNDER**  
**Çalışma Genel Müdür Yardımcısı**

**Ankara- 2014**



**T.C.**  
**ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI**  
**ÇALIŞMA GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**İŞGÜCÜ GÖÇÜ YÖNETİMİ: TÜRKİYE'DE VE AVRUPA  
BİRLİĞİ'NDE GÖÇMEN İŞGÜCÜ POLİTİKALARI**

**UZMANLIK TEZİ**

**Hazırlayan**  
**Ziya Kürşat BABAYİĞİT**

**Tez Danışmanı**  
**Nurcan ÖNDER**  
**Çalışma Genel Müdür Yardımcısı**

**Ankara- 2014**

## ÖZET

Göçmen işçilere ilişkin olarak hazırlanan uluslararası belgeler, uluslararası toplumun ortak değerlerini temsil ettikleri için, ülkelerin göç politikalarını oluşturmada temel kaynak olarak almaları gereken metinlerdir. Avrupa özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından işgücü açığını kapatmak için yoğun göç olmaya başlamıştır. Önceleri Avrupa Birliği ülkeleri göç politikalarını ulusal düzeyde oluştururken, 1980'lerin ikinci yarısından itibaren göç konusu Birlik düzeyinde tartışılan bir konu haline gelmiştir. Bugün de ortak göç politikalarının oluşturulması yönünde çabalar devam etmekle birlikte, genel olarak AB göç politikaları, güvenlik ve dışsallaştırma ilkeleri çerçevesinde şekillenmektedir. Türkiye'de son 10 yılda gerçekleşen ekonomik büyüme ve refah artışı ülkemizi göçmenler için hedef ülke konumuna getirmiştir. Bu anlamda Türkiye, göç politikaları oluşturma yolunda önemli adımlar atmaktadır. Özellikle Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu çerçevede kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Göç Politikaları Kurulu Türkiye'de göçün yönetimi noktasında önem arz etmektedir.

## **ABSTRACT**

Since the international documents relating to migrant workers represent the international community's common values, they should take as a reference when countries form their immigration policy. Especially, after the World War II Europe has begun to take intense immigration in order to cover shortage of labor. Although the European Union countries formed their immigration policy at the national level previously, since the second half of the 1980s immigration has become a topic of discussion at the Union level. Today, efforts towards to the form of a common immigration policy have been continued and principally EU immigration policy is shaped in accordance with the principles of security and externalization. The economic growth and increase in welfare which has occurred in the last 10 years in Turkey has made our country as a destination country for migrants. In this sense, Turkey takes important steps towards to the form of immigration policy. Particularly, the Law on Foreigners and International Protection, the General Directorate of Migration and Migration Policy Board have great importance for the management of immigration in Turkey.

## İÇİNDEKİLER

ÖZET .....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER .....	iii
KISALTMALAR.....	vi
TABLO LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ .....	1
1. GENEL OLARAK ULUSLARARASI GÖÇ .....	4
1.1. Tanımlar .....	4
1.2. Uluslararası İşgücü Göçünün Nedenleri .....	6
1.3. Göç Hareketlerinin Gelişimi .....	10
2. GÖÇMEN İŞÇİLERLE İLGİLİ OLARAK HAZIRLANMIŞ ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER .....	12
2.1. Türk Hukukunda Uluslararası Sözleşmelerin Yeri .....	13
2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri .....	14
2.2.1. İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme .....	15
2.2.2. Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme .....	18
2.2.3. 117 sayılı Sosyal Politika (Temel Amaçlar ve Standartlar) Sözleşmesi.....	22
2.2.4. Göçmenlerin Denetimi Hakkında 21 Sayılı Sözleşme .....	23
2.2.5. Göçmenlerin Emeklilik Haklarının Korunması Hakkında 48 Sayılı Sözleşme.....	23
2.3. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri.....	24
2.3.1. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme .....	26

2.4. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri.....	41
2.4.1. Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi) .....	41
2.4.2. Göçmen İşçinin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi.....	43
<b>3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKALARI.....</b>	<b>44</b>
3.1. Avrupa Birliği'nde Göç Hareketlerinin Gelişimi.....	45
3.2. Avrupa Birliği'nin Göç Politikalarının Gelişimi .....	49
3.3. Avrupa Birliği Göç Yönetimine Yönelik Eleştiriler .....	66
3.4. Avrupa Birliği Ülkelerinde Göç Politikaları: Almanya, Fransa, İngiltere ..	68
3.4.1. Almanya .....	70
3.4.2. Fransa .....	74
3.4.3. İngiltere .....	78
<b>4. TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKASI .....</b>	<b>82</b>
4.1. Türkiye'de Göçün Genel Görünümü .....	82
4.2. Türkiye'nin Göç Politikasının Gelişimi.....	88
4.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu .....	95
<b>5. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIM HAKKI.....</b>	<b>100</b>
5.1. Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	100
5.1.1. Birincil AB Hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	101
5.1.2. İkincil AB Hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	102
5.1.2.1. Muamele Eşitliği ve İşçi Ailesinin Korunması: 1612/68 sayılı Birlik Tüzüğü .....	104
5.1.2.2. Üye Devletlerdeki Dolaşım ve İkamet Üzerindeki Kısıtlamaların Kaldırılması: 68/360 sayılı Birlik Direktifi .....	105
5.1.2.3. İstisnalarla ilgili 64/221 sayılı Birlik Direktifi .....	105
5.2. Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında İşçilerin Serbest Dolaşımı.....	106

5.2.1. Ortaklık Konseyi Kararlarında İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı.	108
5.2.1.1. 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	108
5.2.1.2. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	109
5.2.1.3. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı .....	110
5.2.2. Avrupa Adalet Divanı Kararlarında Türk İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı .....	110
SONUÇ .....	112
KAYNAKÇA.....	116



## KISALTMALAR

A(E)T	Avrupa (Ekonomik) Topluluğu
a.g.e.	Adı geçen eser
AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKT	Avrupa Kömür elik Topluluğu
AP	Avrupa Parlamentosu
ATA	Avrupa Topluluğu Antlaşması
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
ÇSGB	alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi
FRONTEX	Avrupa Birliği Sınır Güvenliği Birimi
ILO	Uluslararası alışma rgt
IOM	Uluslararası G rgt
OECD	Ekonomik Kalkınma ve işbirliği rgt
s.	Sayfa
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
YÇİHK	Yabancıların alışma İzinleri Hakkında Kanun
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## TABLO LİSTESİ

- Tablo-1: BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi'ni imzalayan ve/veya onaylayan devletler ..... 27
- Tablo-2: Yıllara ve izin türlerine göre yabancılara verilen çalışma izin sayısı ..... 85
- Tablo-3: Yıllar itibariyle yakalanan kaçak göçmen sayısı..... 87

## GİRİŞ

İnsanlık tarihi, bir bakıma göç tarihi olarak okunabilir. Yüzyıllardır insanlar ya kendi istekleri ile göç etmekte ya da zorla göç ettirilmektedir. Ulus devlet sistemi de dahil olmak üzere bugün yaşadığımız dünya bu göçler sonucunda meydana gelmiştir.

Göç, geçmişe nazaran, kitlesel düzeyden bireysel düzeye inmekle birlikte günümüzde önemi artan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünyadaki çatışmalarla, istikrarsızlık ve yoksullukla doğru orantılı olarak değişen göç hareketleri, göç alan ve göç veren ülkelerde siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik olarak ciddi sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Uluslararası düzeyde özellikle göçmen işçilerin hak ve yükümlülüklerine ilişkin pek çok metin kaleme alınmıştır. Bunlardan en önemlileri; Uluslararası Çalışma Örgütü (International Labour Organization- ILO) tarafından kabul edilen “İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme” ile “Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme” ve Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme”dir. Türkiye, henüz ILO sözleşmelerini onaylamamış olsa da, bunlardan daha kapsamlı olan Birleşmiş Milletler sözleşmesini onaylamış ve bu çerçevede çeşitli yükümlülükler altına girmiştir. Ancak Sözleşmenin mevzuata yansımaları henüz tam olarak gerçekleşmemiştir. Örneğin; Sözleşmede yer alan tanımlar, mevzuatımızda yer almamaktadır.

Göç ve göçmenler, özellikle 1970’li yıllardan günümüze kadar, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde önemli gündem maddelerinin başında gelmektedir. Son dönemlerde Avrupa’da muhafazakar partilerin iktidara gelmesi, yabancı düşmanlığı ve ırkçılık boyutlarında göç ve göçmen konusunu ön plana çıkarmaktadır ve konu etrafında yoğun tartışmalar yürütülmektedir.

Diğer yandan uluslararası göçle ilgili yasal düzenlemeler, 1980 sonrası dönemde, üzerinde en çok tartışılan ve değişiklik yapılan düzenlemelerden biri olmuştur. Bu düzenlemelere son yıllarda gittikçe yoğunlaşan AB’nin, Birlik düzeyinde ortak göç politikası oluşturma çabaları da eklenmiştir.

Ayrıca göç konusu Türkiye açısından da gittikçe önem kazanmaktadır. Öncelikle Türkiye 1960'lı yıllarda Avrupa'ya göçmen işçi gönderen bir ülke iken ve bu konu AB ile ilişkilerde önemli bir noktayı teşkil etmekte iken, özellikle 1990'lı yıllardan sonra göç almaya başlayan bir ülke olmuştur. Bu çerçevede yalnızca göç veren bir ülke mevzuatı değil aynı zamanda göç alan bir ülkenin de sahip olması gereken mevzuat düzenlemelerini yapmaya başlamış ve bu konuda “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” önemli bir adım olmuştur.

Kavramsal olarak göç, kendi içerisinde iç göç ve dış göç olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulabilmektedir. İç göç, kısaca yeni bir ikamete sahip olmak amacıyla veya yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların ülkenin bir bölgesinden başka bir bölgesine göç etmeleri olarak tanımlanabilmektedir.<sup>1</sup> İç göçe ilişkin gerçekleşen bu durumda, göç eden kişilerin tabi oldukları hukuk sistemi değişmemektedir. Bu açıdan konumuz bağlamında, bu kişiler “göçmen işçi” olarak adlandırılmazlar. Konumuz açısından doğrudan bağlantılı olan ise “dış göç” veya “uluslararası göç”tür. Bu kapsamda ise, çalışmamızda ülkemizden yurtdışına çalışma amaçlı giden Türk vatandaşları değil, ülkemize gelen “göçmen işçiler” esas alınacaktır.

Çalışmamızın birinci bölümünde, genel olarak uluslararası göç konusu işlenecek ve bu çerçevede uluslararası göçe ilişkin tanımlar ve göçün nedenleri ele alınacak, ikinci bölümünde, Türkiye'nin göç politikalarının oluşturulmasına ışık tutması amacıyla göçmen işçilerle ilgili olarak hazırlanmış uluslararası metinler incelenecektir. Çalışmamızın üçüncü bölümünde Avrupa Birliği'ndeki göç hareketleri, AB'nin göç politikalarının gelişimi ile bunlara yöneltilen eleştirilere değinilecek, dördüncü bölümünde ise, Türkiye'de göç konusu ile göç politikasının var olup olmadığı ve kısaca Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu üzerinde durulacaktır.

Türkiye, halihazırda AB'ye aday ülke statüsündedir. Bu nedenle çalışmamızın beşinci bölümünde, Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri bağlamında işçilerin serbest dolaşımı ve özellikle Türk işçilerin AB'de serbest dolaşım hakkı incelenecektir. Bu konuya değinilmesinin sebebi, AB'nin aday ülke konumundaki Türk göçmen işçilere yönelik uyguladığı politikaların neler olduğunun ortaya konulmasıdır.

---

<sup>1</sup> Göç Terimleri Sözlüğü, Editör: Bülent Çiçekli, Çeviren: Literra Çeviri ve Dil Hizmetleri Dnş. LTD. Şti., Uluslararası Göç Örgütü, No:18, İsviçre, 2009, s.27.

Bu çalışmanın temel amaçlarından biri, AB’de uluslararası göç olgusunun tarihsel arka planıyla ortaya konması ve Birlik düzeyinde ortak göç politikası oluşturma çabalarının zorlukları ile bu konuda ne düzeyde başarı elde edildiğinin araştırılmasıdır. Diğeri ise, AB’ye aday ülke olması ve AB ile ilişkilerde göç olgusunun önemli bir yer tutması nedeni yanında artık bir göç alan ülke konumuna gelmesi sebebiyle göç politikalarının önem kazandığı ülkemizde, göç olgusunun tarihsel arka planı ve oluşturmaya çalıştığımız göç politikalarının incelenmesidir. Ayrıca Türkiye’nin göç politikalarının hazırlanmasında yol gösterici olması nedeniyle, göçmen işçilere ilişkin hazırlanmış uluslararası metinler incelenecektir.

Çalışmada kullanılan yöntem şöyledir: Konularla ilgili yazılmış çeşitli eserler okunmuş, kitap ve dergiler taranmıştır. Bunun yanı sıra, Uluslararası Göç Örgütü tarafından yayınlanan raporlar incelenmiştir.

## 1. GENEL OLARAK ULUSLARARASI GÖÇ

### 1.1. Tanımlar

Birleşmiş Milletler (BM) Nüfus Bürosu'nun tanımına göre; göç, “kişinin köken yerinden başka bir yere giderek orada kalıcı yerleşmesi ve böylece ikamet yerinin değişmesi” anlamına gelmektedir. Yani, turistik seyahatler veya kısa süreliğine<sup>2</sup> başka bir yere gitmek göç sayılmamaktadır.

Kişinin yerleşmek amacıyla yabancı bir ülkeye gitmesi terkedilen ülke bakımından dışa göç (emigration) olgusunu; yerleşmek amacıyla gidilen ülke bakımından ise, içe göç (immigration) olgusunu oluşturmaktadır. Kişinin terk ettiği ülkeden yerleşmek amacıyla olduğu ülkeye varıncaya kadar geçen yolculuğu sırasında diğer ülkelere geçişi ise, transit göç olarak nitelendirilmektedir.<sup>3</sup>

Uluslararası Göç Örgütüne göre, uluslararası göç, kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla uluslararası bir sınırın geçilmesi söz konusu olmaktadır.

Uluslararası göçleri; kapsam, içerik ve nitelik bakımından aşağıdaki gibi sıralamak olasıdır.<sup>4</sup>

a. İkel/ Basit Göç, b. Sürücü veya Cebri Göç, c. Zorunlu Göç, ç. Grup Göçü ya da Kitle Göçü, d. Serbest (Seçmeli) Göç, e. Mülteci Göçü, f. Geçici Göç, g. Kalıcı Göç, ğ. İşçi Göçü, h. Beyin Göçü

Yaşanan göç olayları ve kişilerin devamlı veya geçici olarak çalışmak amacıyla bir ülkeden başka bir ülkeye gitmeleri sonucunda “göçmen işçi” kavramı ortaya çıkmıştır.<sup>5</sup> Doktrinde “asıl ülkesini ekonomik nedenlerle terk edenlerin ekonomik göçmen ya da çalışma göçmeni” adlandırılabilceği ifade edilmektedir.

<sup>2</sup> Süre konusunda tartışma olmakla birlikte, OECD'ye göre, bir yıldan az süreler kısa olarak sayılmaktadır.

<sup>3</sup> Vahit Doğan, Türk Vatandaşlık Hukuku, Seçkin Yayıncılık, 11. Baskı, Ankara, Eylül 2012, s. 199.

<sup>4</sup> Halim Çavuşoğlu, “Uluslararası Göç: Nedenleri, Tipleri, Türleri ve Göçmenler”, (Erişim tarihi: 11.11.2013), [www.balgoc.org.tr/email/goc.doc](http://www.balgoc.org.tr/email/goc.doc)

<sup>5</sup> Işıl Özkan, Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğunda Kişilerin Serbest Dolaşımı, Kazancı Hukuk Yayınları No:152, İstanbul, 1997, s.15

Göçmenlerin korunması ile ilgili uluslararası belgelerde bu kişileri ifade etmek için “göçmen işçi” terimi kullanılmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, bugün için mülteci (refugee), sığınmacı (asylum), göçmen (migrant) ve göçmen işçi (migrant worker) kavramları arasındaki ayırım gittikçe zorlaşmaktadır.<sup>6</sup> Göçmen işçi kavramı göçmenlerin korunması ile ilgili olarak bazı evrensel ve bölgesel belgelerde tanımlanmakla birlikte, bu kavramın yeknesak bir tanımı da bulunmamaktadır.<sup>7</sup>

Ancak göçmen işçi, genel olarak, bir ülkeden diğer bir ülkeye çalışmak amacı ile giden kişi olarak tanımlanabilir. Başka tanımlamaya göre ise, ekonomik olarak aktif oldukları ülkenin uyuğunda bulunmayan kişiler göçmen işçidir.

Göçmen işçiler buldukları ülkenin mevzuatına uygun olarak oturma ve çalışma iznine sahip iseler “düzenli göçmen işçi”, “belgeli göçmen işçi”, “kayıtlı göçmen işçi”; hukuka aykırı olarak ülkeye girmiş ve/veya çalışmakta iseler “düzensiz göçmen işçi”, “hukuk dışı göçmen işçi” adını alırlar.<sup>8</sup>

“Yurtdışı işçi akımı”, “işçi göçü”, “beyin göçü” gibi değişik şekillerde ifade edilen işgücü göçü, bir ülke işgücünün belirli bir kısmının çalışmak amacıyla ülkeleri dışına çıkmasını ve orada istihdam edilmelerini ifade etmektedir.<sup>9</sup> İşgücü göçü hem kaynak hem de hedef ülkeler için olumlu ve olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Yurtdışında istihdam edilmek üzere işçi gönderen ülke, içeride işsizliğin azalması, giden işçilerin her türlü ek maliyetinden kurtulma ve onların ülkeye getireceği döviz fazlalığı gibi avantajlara sahipken, ülke içinde bağımlılık oranının artması, kalifiye işçinin yurtdışına kaçması gibi dezavantajlarla karşı karşıya kalmaktadırlar.<sup>10</sup> Hedef ülke için ise, ucuz işgücü avantaj oluştururken; gelen işgücünün topluma uyumu için gereken maliyetler ise dezavantajı oluşturmaktadır.

<sup>6</sup> Patrick A. Taran, “Status and Prospects for the UN Convention on Migrants’ Rights”, European Journal of Migration and Law, Volume 2, Number 1, 2000, s.86.

<sup>7</sup> Esen Akıntürk, “Birleşmiş Milletlerin Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:2, Cilt 9, 2007, s.3.

<sup>8</sup> Akıntürk, a.g.e., s.4.

<sup>9</sup> Abdullah Mesud Küçükcalay, “Planlı Dönemde Yurtdışı İşgücü İstihdamı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, Dış Ticaret Dergisi, Yıl 3, Sayı 11, Ekim 1998, s.93-100.

<sup>10</sup> Hakan Yıldırımoglu, “Uluslararası Emek Göçü- Almanya'ya Türk Emek Göçü”, Kamu-İş Dergisi, Cilt 8, Sayı 1/2005, s.2.

Küreselleşmenin genel olarak iki tür uluslararası işgücü göçüne yol açtığı ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi, sosyo-ekonomik bakımdan üst sıralarda yer alan yüksek niteliğe sahip işçilerin, profesyonellerin göçü iken; ikincisi ise, yüksek veya orta gelirli ülkelerde, alt seviyedeki işlerle uğraşacak işçilerin göçüdür.

Hukuki açıdan uluslararası göç, devletin egemenliği ve yetkisini, insan hakları hukukunu, mülteci ve sığınma hukukunu, iş piyasası düzenlemelerini ilgilendiren önemli sorun alanlarını ortaya çıkarmaktadır.

## 1.2. Uluslararası İşgücü Göçünün Nedenleri

Göç eden kişiler çoğu zaman birden çok sebeplerle göç etmektedirler. Bunlar, ekonomik, siyasi, sosyal veya kültürel faktörler olabilmektedir. Çoğu zaman bunların harmanlanmasından oluşan karmaşık faktörler etkili olmaktadır.

İnsanları göç etmeye iten etmenlerin başlıcalarının ekonomik, siyasi, sosyolojik ya da psikolojik kökenli olduğu belirtilmektedir.<sup>11</sup> Örneğin, Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration-IOM), geliştirdiği *çekme-itme* formülü ile beşi itici, ikisi çekici olmak üzere yedi ana motife bağlamaktadır. Çekici motifler daha iyi yaşam koşulları, daha yüksek kazanç imkanı, başka insanların göç örnekleri, ***daha iyi çalışma/istihdam koşulları*** ve daha fazla bireysel özgürlük iken; itici faktörler ise, yerel ülkedeki etnik sorunlar ya da ekonomik şartlardır.

Göçe neden olan etmenleri şu şekilde sınıflandırmak da mümkündür.<sup>12</sup>

- a. Ekonomik Kaynaklı Göç,
- b. İklim Kaynaklı Göç,
- c. Siyasal Kaynaklı Göç,
- ç. Eğitim Kaynaklı Göç,

<sup>11</sup> Ömür Gürsoy, “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme ve AB Göç Politikası”, s. 3.

<sup>12</sup> Şenol Yaprak, “Uluslararası Emek Göçü Bağlamında Almanya’ya Türk İşgücü Göçü ve Sosyo-Ekonomik Etkileri”, International Conference On Eurasian Economies 2013- Session 1D: Uluslararası Sorunlar, Beykent University, 2013, s. 863.



d. Beyin Göçü,

e. Emekli Göçü.

Ülkeler arasındaki eşitsizlikler arttıkça, insanların daha iyi standartlara ulaşma arayışları da artmakta ve dolayısıyla birey bu refahtan payını alabilmek için göç etme eğilimine girmektedir.<sup>13</sup> 20'nci yüzyılın başlarına kadar dünya nüfusunun çok büyük bir kısmı kırsal alanlarda yaşamlarını sürdürürken, giderek artan şehirleşme, iletişim alanında sağlanan gelişmeler ve bunların getirdiği kolaylıklar, insanların politik ve ekonomik gelişmelerden, değişen tüketim kalıplarından, yaşam koşullarından ve ülkeler arası farklılıklardan daha hızlı haberdar olmaları, bütün engellemelere rağmen, göç hareketlerinin hızlanmasındaki güçlendirici nedenler olarak belirtmek mümkündür.<sup>14</sup>

İnsanlar dünyada uzun yıllardır çeşitli nedenlerle yaşadıkları vatanlarını terk ederek başka yerlere göç etmektedirler. Bu göçün nedenlerinden biri de işgücü hareketlerinde yaşanmaktadır. Fakat nedenleri farklı da olsa bütüncül olarak bakıldığında her göçün bir işgücü hareketi olduğu kabul edilebilir.<sup>15</sup> Dünyada bulunan 232 milyon civarındaki göçmenin yaklaşık yüzde 90'ını göçmen işçiler ve aileleri oluşturmaktadır. Bu durum günümüzde uluslararası göçün çalışma ekseninde yoğunlaştığını göstermektedir.<sup>16</sup>

Uluslararası işgücü göçünün çok çeşitli nedenleri bulunmakla birlikte, genel olarak, kaynak ülkedeki kötü yaşam koşulları, yoksulluk, ekonomik bakımdan az gelişmişlik, yaşam standartlarının ve çalışılacak ülkedeki istihdam şartlarının daha iyi olması, daha iyi yaşam şartları arayışı, hedef ülkenin işgücü göçüne olan talebi ve işçinin ekonomik durumunu iyileştirme olasılığı, vatandaşı olunan ülkenin iş veya

<sup>13</sup> Raportör: Rengin Ak, "Göç, Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Trakya Kalkınma Ajansı.

<sup>14</sup> Ayhan Gençler, "Avrupa Birliğinin Göç Politikası", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 49, 2005, s.176.

<sup>15</sup> Yaprak, a.g.e, s. 862.

<sup>16</sup> International Labour Organisation, International labour migration: A rights-based approach, Executive Summary, (Erişim tarihi: 02.01.2014), [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_125362.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_125362.pdf)

eğitim olanaklarının yetersizliği göçmen işçiliği ve uluslararası işçi göçünün nedenlerini oluşturmaktadır.<sup>17</sup>

Uluslararası işgücü göçü söz konusu olduğu zaman, yasal ya da yasadışı göç hareketlerinden bireysel olarak çalışan ve alıřtırانların sağladıkları ekonomik faydanın dışında taraflar, ulusal düzeyde de bir yarar sağlamaktadırlar ve bu nedenle ülkelerin politikaları da önemli bir gç nedeni olabilmektedir. Bazı lkeler nüfus azlığını telafi etmek ve işgücü açığını kapama amacıyla göçmen kabul etmektedirler. Bu duruma örnek olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlı bir kalkınma sürecine giren ve bunun için gerekli işgücüne sahip olmayan Batı Avrupa lkelerinin göçmen işçi davet etme politikaları gösterilebilir. Nüfus fazlası olan gelişmekte olan ülkeler ise, dış göçü işsizlik ve döviz sorununu hafifletmek için bir yöntem olarak değerlendirmektedirler. Yasadışı göçmen işçiler, kayıt dışı ekonomide istihdam imkanı bulabilmektedir. Bu da yasadışı gç ile kayıt dışı ekonomi arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koymaktadır. Hedef ülkedeki ekonomik faaliyet sonucunda, yasal ya da değil, o ülkenin toplam üretimine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca hedef ülke elde edinilen gelirin tasarruf edilen kısmının kaynak ülkeye gönderilmesi, kaynak ülke bakımından önemli bir nakit kaynağıdır. Bu paraların ülke ekonomisine kazanılması ile ülkenin demeler dengesi üzerinde olumlu katkılarda bulunmaktadır.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkelerinin yeniden imarını ve kalkınmasını hedefleyen ülkeler gerekli olan işgücünü kendi kaynaklarından sağlayamayınca diğer ülkelerle işgücü göçü anlaşması yapma yoluna gitmişlerdir. İşgücü ithal eden lkeler, Almanya, Avusturya, Hollanda, Belçika, Fransa gibi, ülkelerinin imarı ve kalkınma için ihtiyaç duydukları ucuz işgücünü temin etmek istemişlerdir. Diğer yandan işgücü ihraç eden ülkeler, hem işsizliği azaltmak hem de döviz girdisi sağlamak amacıyla bu yönde eğilim göstermişlerdir.

Dünyanın çeşitli bölgeleri arasında kaçınılmaz olarak var olan refah ve gelişmişlik farkı devam ettikçe uluslararası gç de önlenemez biçimde süre gidecektir. Birleşmiş Milletler, Nüfus Bölümü, Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Departmanı'nın (United Nations, Population Division, Department of Economic and

---

<sup>17</sup> Akıntürk, a.g.e., s.2.

Social Affairs) “Uluslararası Göçmen Stoku Eğilimi: 2013 Revizyonu (Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision)” araştırmasına göre<sup>18</sup>, dünyadaki göçmen sayısı 1990 yılında 154 milyon civarında iken, bu sayı 2013 yılında 231 milyon 500 bin’i geçmiştir. Yine aynı araştırmaya göre, bu sayı dünya nüfusunun yüzde 3,2’sine (2013 yılı) denk gelmektedir. Avrupa’daki göçmen sayısı ise, yaklaşık 72 milyon 500 bin civarındadır. Bu da dünyadaki göçmenlerin yaklaşık 3’te 1’inin Avrupa’da olduğu anlamına gelmektedir.

Soğuk Savaş’ın bitmesi ve küreselleşme ile göç hareketleri hız kazanmış ve içeriği çeşitlenmiştir. Ancak devletlerin sınır kontrolleri ve girişleri kısıtlama politikası uluslararası göçün giderek daha çok düzensiz bir şekilde gelişmesine neden olmuştur.

Başta gelişmiş ülkeler olmak üzere, düşük nitelikli göçmen işgücüne olan talebin azalması, ortadan kalkması yönündeki gelişmeler ile bunun neticesinde niteliksiz işgücü göçünü kısıtlayıcı engeller koymuş olmaları yasal göç yolları tıkanan kişilerin yasal olmayan göç yollarına artan şekilde yönelmelerine zemin hazırlamıştır. Yasal olmayan yollardan gerçekleşen göçmen işçilik, işgücü arz ve talebinin açığa vurulamayacak çalışma biçim ve yöntemlerini içeren örtülü bir işgücü piyasası anlaşmasının varlığından kaynaklanmaktadır. İşverenler açısından, çalıştırmayı düşündükleri işçiler için uygulamayı düşündükleri çalışma koşulları ülkelerinin yasal istihdam düzenlemelerinden daha düşük nitelikte olmaktadır. Düzensiz göçmen işçi açısından ise, hedef ülkedeki istihdam ve çalışma koşulları her ne kadar kendisi için hedef ülkedeki yasal asgari düzeyinden daha düşük standartlarda olacaksa da, kaynak ülkeye göre daha yüksek bir getiri elde etme fırsatı olarak ortaya çıkmaktadır. Kaçak göçmen işçilerin çalıştıkları işlere 3D (dirty, dangerous, demand work- kirli, tehlikeli, talep edilen çalışma) de denilmektedir.

Yasal olmayan göçün artan oranda yoğunlaşmasında en önemli etkenin sığınma başvurusunda bulunanların büyük çoğunluğunun bu taleplerinin kabul edilmemesi ile yasadışı göçün yasallaştırılarak ortadan kaldırılmasına ilişkin

<sup>18</sup>Araştırma raporuna “<http://esa.un.org/unmigration/migrantstocks2013.htm?mtotals>” web adresinden ulaşılabilir.

uygulamalarının varlığı, bu nitelikte bulunan göçmenlerde gelecekte de bu yönde gelişme olabileceği beklentisi oluşturduğundan, yasadışı göç hareketini ve istemini şiddetlendirdiğini ileri sürmek mümkündür.<sup>19</sup>

### 1.3. Göç Hareketlerinin Gelişimi

15'inci yüzyıldan günümüze kadar etkileri devam eden göç hareketleri önem arz etmektedir. Batılı ülkelerin 15'inci yüzyıldan itibaren yaklaşık 300 yıl süren köle ticareti sonucu dünyanın çeşitli bölgelerinden Avrupa ve Amerika'ya milyonlarca insanın getirilmesi söz konusu olmuştur. 1470-1870 yılları arasında Afrika'dan Amerika'ya 9 ila 11 milyon arası kişinin köle olarak götürüldüğü tahmin edilmektedir. Köle ticaretinin yasaklanması ile birlikte bu defa ücretli işgücü olarak, özellikle Afrika ve Asya'dan insanlar getirilmeye devam edilmiş ve bu insanların çok büyük bir kısmı getirildikleri ülkelerde yerleşik duruma geçmişlerdir. Bu dönemde genel olarak Batı'ya bakıldığında bir taraftan Avrupa'ya işgücü ihtiyacını karşılamak için insanlar getirilirken bir taraftan da kendi kolonilerine yerleştirilmek üzere milyonlarca kişi göçmen olarak göndermiştir. Avrupa'dan yeni dünyaya doğru 1850-1914 arasında yaşanmıştır. Yaklaşık 40 milyon Avrupalı başta Amerika olmak üzere, Avustralya, Yeni Zelanda ve güney Afrika'ya göç etmiş, yaklaşık 20 milyon kişi Amerika Birleşik Devletleri'ne (ABD) kalıcı olarak yerleşmiştir.

19'uncu yüzyılın başlarından itibaren Avrupa kıtasında Sanayi Devrimi'ne bağlı olarak işgücü talebi ortaya çıkmış ve bu talebin karşılanabilmesi amacıyla milyonlarca insan yer değiştirmiştir. Avrupa göç rejiminde 1950'lerden sonra bir tersine dönüş meydana gelmiştir. 19'uncu yüzyıl boyunca göç veren Avrupa ülkeleri, işgücü açığını göçmen işçi anlaşmalarıyla kapamaya çalışmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde savaşın izlerini silmek ve ekonomik büyümeyi sağlamak isteyen Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesi yabancı işçilere "misafir işçi" statüsüyle kapılarını açmıştır.

---

<sup>19</sup> Gençler, a.g.e., s.181.

1970’lerde meydana gelen petrol krizinin etkisiyle göçmen işçi alımı durma noktasına gelmiş; 1980’lerde küresel büyümeyle birlikte hızlanan bu eğilim 2000’lerdeki ekonomik krizle birlikte tekrar yavaşlamıştır.

Göç tarihi bakımından 20’nci yüzyılın ikinci yarısında iki önemli gelişme karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, Avrupa Birliği’nin (AB) kurulması ve serbest dolaşım hukukunun gelişmesi iken; ikinci gelişme 1989’da Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin (SSCB) yıkılması ile Doğu Avrupa’dan görece gelişmiş Batı Avrupa’ya gerçekleşen göç hareketleridir.

Avrupa Birliği bakımından göç olgusu hem Birlik hem de üye ülkeler düzeyinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Avrupa nüfusunun mevcut yetişmiş insan ve işgücü kapasitesi ile küresel ekonomide rekabet edebilme yeteneğinden yoksun olduğu gözlemlenmektedir. Çünkü düzenli nüfus artışı için aile başına gerekli olan 2,1 çocuk sayısına hemen hiçbir AB üyesi ülkede ulaşılamamaktadır. Diğer taraftan niteliksiz işgücünün Avrupa’ya akması ve bu göçmen nüfusun hedef ülkeye uyumu konusu AB’nin ve üye ülkelerin çözmesi gereken sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı’nın ardından başta Almanya olmak üzere Avrupalı ülkeler diğer ülkelerden işgücü göçü almaya başlamıştır. Bu çerçevede, 1961 yılında Türkiye ile Almanya arasında işgücüne yönelik bir anlaşma yapılmıştır. Bu işgücü göçü ilk olarak “misafir işçi” olarak adlandırılmış ve her iki ülke için de geçici bir olay olarak algılanmıştır. Ancak zaman içerisinde yaşam tarzında meydana gelen ekonomik, sosyal ve kültürel değişiklikler göçmenleri “konuk işçilikten- ulus ötesi yurttaşlığa” taşımıştır.<sup>20</sup> Aradan geçen yıllarda, misafir işçiler kalıcı olmaya başlamış ve ailelerini de yanlarına almaya başlamışlardır.

<sup>20</sup> Nermin Abadan-Unat, Bitmeyen Göç- Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa, 2. Basım, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

## 2. GÖÇMEN İŞÇİLERLE İLGİLİ OLARAK HAZIRLANMIŞ ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile 1953 yılında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, evrensel nitelikleri gereği, insan haklarının korunmasına ilişkin hazırlanan diğer tüm uluslararası sözleşmeler için temel kaynak olma niteliğindedirler.

Göçmen işçilerle ilgili olarak, tarihi bakımından ilk olma özelliği taşıyan sözleşme Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1949 yılında hazırladığı ve 1952 yılında yürürlüğe giren “İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 sayılı Sözleşme”dir. Ayrıca, 1975 yılında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından 97 sayılı Sözleşmeyi tamamlayıcı nitelikte olarak, “Göçmen İşçiler Hakkında 143 sayılı Sözleşme” hazırlanmış ve 1978 yılında yürürlüğe girmiştir.

Birleşmiş Milletler, insan hakları boyutuyla göçmen işçiler ile ilgilenmektedir. İnsan hakları ve dolayısıyla göçmen işçilerin haklarının uluslararası düzeyde korunması ile ilgili olarak, Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş insan hakları ile ilgili temel belgelerde yer alan ilkeler, özellikle İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına Dair Sözleşme ve Çocukların Haklarına Dair Sözleşme, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, Vatansızların Hukuki Durumuna Dair Sözleşme göçmen işçiler açısından da göz önünde bulundurulmaktadır.<sup>21</sup>

Ancak BM tarafından hazırlanan “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” doğrudan göçmen işçilere yöneliktir. Sözleşmenin hazırlanmasına dair BM bünyesinde 1979 yılında çalışma grubu oluşturulması kararı alınmış, bu karara istinaden 1980 Aralık ayında oluşturulan çalışma grubunun yetkileri 1989 Aralık ayına kadar yenilenmiş ve

---

<sup>21</sup> Akıntürk, a.g.e., s.5.

çalışma grubu bu tarihe kadar görevine devam etmiştir. Çalışma grubu, “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme”yi hazırlamıştır. Hazırlanan çalışma 18 Aralık 1990 tarihinde BM genel Kurul’unda oybirliği ile kabul edilmiştir.

Bölgesel olarak ise, Avrupa Konseyi tarafından 1977 yılında Salzburg’da kabul edilen “Göçmen İşçinin Hukuki Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi” ile yine 1977 yılında kabul edilen, 1996 yılında revize edilen ve 1999 yılında yürürlüğe giren “Avrupa Sosyal Şartı” göçmen işçilerle ilgili düzenlemeler içermektedir.

### **2.1. Türk Hukukunda Uluslararası Sözleşmelerin Yeri**

Anayasa’nın 90’ıncı maddesinin birinci fıkrasına göre, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. Aynı maddesinin beşinci fıkrasında, usulüne göre yürürlüğe konulan uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtilmektedir. Fıkranın devamında ise, usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda çıkabilecek uyuşmazlıklarda uluslararası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı emredici bir şekilde düzenlenmektedir.

Uluslararası sözleşmelerin onaylanması, ülkemiz çalışma yaşamının, işçi ve işverenlerin ihtiyaçlarına uygun bir yapıya kavuşturulması açısından oldukça önem arz etmektedir.<sup>22</sup> Bu bağlamda, çalışma mevzuatının, Avrupa Birliği’ne uyum süreci de dikkate alınarak, Uluslararası Çalışma Örgütü normlarına uygun şekilde geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

<sup>22</sup> M. Bülent Alpar, “Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri İle İlgili Çalışma Mevzuatı”, Kamu İş Dergisi, Cilt 6, Sayı 1/2000, s.2.

## 2.2. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri

1919 yılında kurulmuş olan Uluslararası Çalışma Örgütü insan haklarının, sosyal adaletin ve çalışma haklarının iyileştirilmesi için görev yapan bir Birleşmiş Milletler uzmanlık kuruluşudur.

Türkiye, ILO'ya 1932 yılında üye olmuştur. ILO Ankara Ofisi ise 1976 yılında açılmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve sosyal ortakların girişimiyle ILO'ya diplomatik alanda tahsis edilen arsada ILO Ankara Ofisi ve Enformasyon Merkezi inşa edilmiş ve 2001 yılında hizmete girmiştir. ILO Ankara Ofisi, ILO'yu Türkiye'de temsil etmeyi, Türkiye'de uluslararası çalışma standartlarının uygulanmasını izlemeyi, teknik işbirliği program ve projelerini uygulamayı, Türkiye hakkında veri toplamayı ve toplanan verileri değerlendirmeyi ve Enformasyon Merkezi aracılığıyla kamuoyuna ILO yayın, belge ve dokümanları sunmayı, yayın satış programını yürütmeyi hedeflemektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün amaçlarından biri, Anayasasında da ifade edildiği üzere, göçmen işçiler ve aile fertleri ile ilgili konulardaki bilgi birikimini ve tecrübelerini de göz önüne alarak, yabancı ülkelerde istihdam edilen işçilerin menfaatlerinin korunmasıdır.

Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 8 Haziran 1949 tarihinde yapılan 32'nci oturumunda kabul ettiği "İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme (Migration For Employment Convention (Revised))" ile 4 Haziran 1975 tarihinde yapılan 60'ıncı oturumunda kabul ettiği "Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme (Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention)" göçmen işçilere; yardım, bilgi, koruma ile fırsat ve muamele eşitliği tanımak ve bu konudaki suiistimallerin önlenmesi amacıyla kabul edilmiş sözleşmelerdir.<sup>23</sup> Ayrıca, "Göçmen Taşıyan Gemilerin Denetimi Hakkında 21 Sayılı Sözleşme" ile "Göçmenlerin Emeklilik Haklarının Korunması Hakkında 48 Sayılı Sözleşme" göçmen işçiler ile ilgilidir.

---

<sup>23</sup> Alpar, a.g.e., s.1.



### 2.2.1. İstihdam Amacıyla Göç Hakkında 97 Sayılı Sözleşme

“Göçmen İşçiler” kategorisinde kabul edilmiş ilk belge olma özelliği taşıyan 97 Sayılı ILO sözleşmesi, bir yandan göçmen işçilere iş aramalarına yardım edilmesini, diğer yandan onlara çeşitli alanlarda muamele eşitliği sağlanmasını öngören bir dizi hükmü ihtiva etmektedir. Ancak sözleşme, yalnızca, yabancı bir ülkede yasal olarak bulunan göçmenleri konu almaktadır.

İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından Avrupa'nın yeniden imarına başlandığı ve işgücünün Avrupa'ya taşınmaya başladığı dönemde, bu Sözleşmenin imzalanması göçmen işçiliğinin belirli standartlara ulaşması açısından son derece önem taşımaktadır.

Sözleşme, toplam 23 madde ve 3 ekten oluşmaktadır. İlk 11 madde esasa ilişkin olup, göçmen işçilere hedef ülkede bilgi, yardım, koruma sağlanması ile eşit muamele yapılmasını öngörmektedir. Diğer maddeler sözleşmenin yürütülmesine ilişkin maddelerdir. İlk iki ek, göçmen işçilerin işe alınması, işe yerleştirilmesi ve çalışma koşulları hakkında hedef ülkeler gözetiminde alınması gereken diğer önlemlerle ilgilidir. Üçüncü ek ise, göçmen işçilerin kişisel taşınabilir mallarının, araçlarının ve ekipmanlarının ithalatı hakkındadır. Bu eklerden bir tanesi, sözleşmenin onaylanması sırasında ilgili devlet tarafından kapsam dışı bırakılabilir.<sup>24</sup>

97 sayılı Sözleşme'nin maddelerini aşağıda yer aldığı şekliyle özetlemek mümkündür.

Sözleşmenin birinci maddesinde, sözleşmeyi imzalayan devletler, Uluslararası Çalışma Ofisi ve diğer sözleşmeye taraf devletlerin istemesi halinde; a) göçmen gönderilmesi ve kabulü ile ilgili ulusal politika ve mevzuat konusundaki bilgileri, b) istihdam amaçlı göç ve çalışma koşulları ile ilgili özel hükümler ile çalışmak için gelen göçmenlerin geçim imkanları hakkındaki bilgileri, c) bu konularda üye ülkenin yapmış olduğu genel anlaşmalar ve özel düzenlemeler ile ilgili bilgileri vermeyi taahhüt etmektedir.

<sup>24</sup> Uluslararası Çalışma Bürosu, Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları, ILO/Türk-İş Yayını, Ankara, 1989, s.100.

İkinci maddesinde, sözleşmenin yürürlükte olduğu her ülkenin, istihdam amacıyla gelen göçmenlere yardım etmek ve özellikle onlara doğru bilgi sağlamak amacıyla yeterli ve ücretsiz bir hizmet sunmayı ve bu hizmetin devamı konusunda çaba göstermeyi taahhüt edeceği yer almaktadır.

Üçüncü maddesinde, sözleşmeye taraf devletler, ulusal mevzuatları izin verdiği ölçüde, göç ve göçmenliğe ilişkin olumsuz propagandaya karşı önlem alacaklar ve bu konuda diğer taraf devletlerle işbirliği yapabileceklerdir.

Dördüncü maddesinde, taraf devletlerce, göçmen işçilerin seyahatlerinin kolaylaştırılması için gerekli önlemlerin alınması konu edinilmiştir.

Beşinci maddesinde, sözleşmenin yürürlükte olduğu her ülkenin, kendi bölgelerinde; a) gerekli olan hallerde, çalışmak için giden veya gelen göçmenlerin ve birlikte gitmelerine veya sonradan katılmalarına izin verilen aile fertlerinin hem yola çıktıkları, hem de yolculukları sonunda sağlık durumlarını kontrol etmek, b) göçmenlerin ve aile fertlerinin yola çıkış, yolculuk ve varma anında yeterli tıbbi bakım ve iyi temizlik şartları altında bulunmalarını garanti etmek için uygun sağlık hizmetlerini sağlayacakları düzenlenmektedir.

Altıncı maddesinde, muamele eşitliğine ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Buna göre; sözleşmenin yürürlükte olduğu her üye ülke, “*yasal olarak*” topraklarında bulunan göçmen işçilere vatandaşlık, ırk, din veya cinsiyet bakımından ayırım yapmaksızın, kendi vatandaşlarına yaptığından daha az olmayan muameleyi şu konularda gösterecektir:

a) bu konuların mevzuatla düzenlendiği veya idari makamların kontrolüne tabi olduğu ölçüde,

(i) Aile ödeneklerini kapsayan ücret, çalışma süreleri, fazla çalışma düzenlemeleri, ücretli tatiller, asgari çalışma yaşı, çıraklık ve mesleki eğitim, kadınların çalışması ve gençlerin çalıştırılmasının belirlenmesi,

(ii) Sendika üyeliği ve toplu pazarlık yardımlarından yararlanma,

(iii) Barınma,

b) Sosyal güvenlik, yani, iş kazaları, analık, hastalık, maluliyet, ölüm, işsizlik ve aile sorumlulukları ve ulusal kanunlara göre sosyal güvenlik programı kapsamında bulunan diğer olağanüstü durum hususundaki hukuki hüküm,

c) Çalıştırılan kişilerle ilgili olarak ödenmesi gereken iş vergileri, aidat ve primler,

d) Bu sözleşmede atıfta bulunulan konularla ilgili kanuni takibat.

Ayrıca maddenin devamında, bu madde hükümlerinin federal devletlerde, federal mevzuatla düzenlenmesi veya federal idari makamların kontrolüne tabi olduğu ölçüde uygulanacağı, bunun federe devletlere nasıl yansıtacağı düzenlenmektedir.

Yedinci maddesinde, istihdam hizmetleri ve bununla bağlantılı diğer hizmetlerden göçmen işçilerin ücretsiz faydalanacağını ve bu hizmetleri yürütecek servislerin diğer ülkelerin denk servisleriyle işbirliği yapacağını taahhüt etmektedir.

Sekizinci maddesinde, sürekli olarak kabul edilen göçmen işçi ve ona refakat etmesine veya ona katılmasına izin verilen aile fertlerinin, ilgili kişi istemedikçe veya bu sözleşmede öngörülmedikçe, ülkeye gelişini takiben yakalandığı bir hastalık veya maruz kaldığı bir yaralanma nedeniyle mesleğini icra edememesi nedeniyle memleketlerine veya göçmen olarak geldikleri ülkeye geri gönderilemeyeceklerini düzenlemektedir.

Dokuzuncu madde, göçmen işçilerin kazançlarının veya birikimlerinin, taraf devletlerin döviz ithal ve ihracatıyla ilgili mevzuatlarının getirdiği sınırlamalar çerçevesinde, istedikleri bölümünün transferine izin vereceklerine ilişkindir.

Onuncu madde, anlaşmaya taraf bir ülkeden diğer bir anlaşmaya taraf ülkeye giden göçmenlerin sayılarının fazla olması durumunda, ilgili ülkelerin yetkili makamlarının bu sözleşmenin uygulanması ile ilgili sorunların çözümü amacıyla anlaşma yapabileceklerini hüküm altına almaktadır.

On birinci maddesi ise, “göçmen işçi (migrant for employment)” tanımını yapmaktadır. Buna göre; bu sözleşmenin uygulanmasında göçmen işçi terimi, kendi nam ve hesabından gayri bir şekilde istihdam edilmek amacıyla bir ülkeden diğerine göç eden kimseyi ifade etmektedir. Aynı maddenin devamında ise, bu sözleşmenin sınır işçileri, serbest meslek sahipleri ile sanatçıların kısa süreli girişleri ve gemiadamları için geçerli olmayacağını belirtilmektedir. Diğer bir ifade ile, Sözleşme bu kişileri göçmen işçi kavramı içerisine dahil etmemektedir.

Diğer maddeler ise, sözleşmeyi kabul ve onay, sözleşmenin yürürlüğe giriş süreçleri ve onaylanan sözleşmenin iptaline ilişkin süreçler ile bunların Uluslararası Çalışma Ofisine bildirimini hakkındadır.

### **2.2.2. Göçmen İşçiler Hakkında 143 Sayılı Sözleşme**

“Göçmen İşçiler” kategorisinde kabul edilmiş diğer bir ILO sözleşmesi ise, 143 sayılı sözleşmedir. 1975 yılında ILO Genel Kurulu tarafından kabul edilen sözleşme, giriş bölümü hariç olmak üzere 3 bölümden ve 24 maddeden oluşmaktadır. Sözleşme, kötü koşullardaki göçmen işçiler ile göçmen işçilere muamele ve fırsat eşitliğinin sağlanması hakkındadır.

1970’li yıllara gelindiğinde, eski sömürgelerinden Avrupa topraklarına büyük kitleler halinde göçler olmuştur. Bu göçmenlerin hepsi yasal statüde olmadığı gibi, prosedüre uygun olarak çalışan işçiler bakımından da yeni bir takım hak ihlalleri meydana gelmiştir. İşte 143 sayılı Sözleşme, 97 sayılı Sözleşmenin korumasız bıraktığı alanlarda, göçmenlerin çalışma şartlarını teminat almaya yönelik olarak hazırlanmış bir belgedir.<sup>25</sup>

Birinci bölüm, “Kötü Koşullarda Göçler” başlığını taşımakta olup, 9 maddeden oluşmaktadır. Birinci madde, sözleşmenin yürürlükte olduğu taraf devletlerin, tüm göçmen işçilerin temel insan haklarına saygı göstermesini taahhüt edeceğini hükme bağlamaktadır.

---

<sup>25</sup> Gürsoy, a.g.e., s. 7.

İkinci maddesinde, sözleşmenin yürürlükte olduğu her taraf devletin, kendi topraklarında yasadışı çalışan göçmen işçi bulunup bulunmadığını ve topraklarında seyahat etmeleri, topraklarına varmaları ve topraklarında yerleşmeleri ve çalışmalarını sırasında uluslararası anlaşmalara veya ulusal mevzuata aykırı işçi dolaşımı olup olmadığını belirlemek için sistematik olarak araştıracakları hükmü yer almaktadır. Maddenin devamında ise, işçi ve işveren temsilcisi olan kuruluşlarla istişare edileceği ve bu konuda sahip oldukları bilgileri vermelerinin sağlanacağı belirtilmektedir.

Üçüncü madde, sözleşmeye taraf her ülkenin, a) göçmenlerin çalışmak üzere yasadışı dolaşımını ve göçmenlerin yasalara aykırı olarak istihdam edilmelerini önlemek ve b) çalışmak üzere yasalara aykırı ya da yasadışı dolaşımını sağlayan organizatörler ve yasal olmayan yollarla göç etmiş işçileri çalıştıranlara karşı, suiistimalleri önlemek ve ortadan kaldırmak amacıyla gerek kendi elindeki gerekse üye ülkelerle işbirliği içinde olarak bütün uygun ve gerekli tedbirleri alacağını belirtmektedir.

Dördüncü maddeye göre ise; özellikle, üyeler işçi ve işverenleri temsil eden kuruluşlara da danışarak diğer devletlerle konuyla ilgili olarak sistemli bir ilişki içerisinde ve bilgi değişiminde bulunmak üzere ulusal ve uluslararası düzeyde gerekli görülen tedbirleri alacaktır. Beşinci maddede, bu önlemlerin alınmasının amaçlarından birisinin de yasadışı işgücü trafiğini yönetenlerin faaliyetlerinin hangi ülkede gerçekleşirse gerçekleşsin mutlaka yargılanmalarını sağlamak olduğu belirtilmektedir.

Altıncı maddesinde ise, göçmen işçilerin yasadışı istihdamının etkin olarak saptanabilmesi ve idari, medeni ve cezai yaptırımların tanımı ve uygulanması için ulusal kanunlar ve mevzuat çerçevesinde hüküm altına alınmalıdır. Bir işveren bu madde uyarınca dava edildiğinde, iyi niyetini kanıtlama hakkına sahip olmalıdır.

Yedinci maddede, işçi ve işveren örgütlerine kanunlar, düzenlemeler ve bu Sözleşmede belirtilen suiistimalleri önlemek ve ortadan kaldırmak için tasarlanmış diğer önlemlerle ilgili danışılacağı ve onlara bu konuda girişimde bulunma olanağı tanınacağı ifade edilmektedir.

Sekizinci maddesinde, göçmen işçinin bir ülkede istihdam amacıyla yasal olarak ikamet etmesi şartıyla, göçmen işçinin işini kaybetmesinin, ikamet izninin veya çalışma izninin iptaline neden olmayacağı, göçmen işçinin yasadışı ve usulsüz bir durumda gibi kabul edilmeyeceği belirtilmektedir. Bu durumdaki göçmen işçi istihdam güvencesi, alternatif istihdam olanaklarının sağlanması, iş ve yeniden mesleki eğitim yardımı konularında yerli işçilerle eşit muameleye tabi olacaktır.

Dokuzuncu maddeye göre ise, göçmen işçilerin ülke topraklarına girmelerini ve ilgili yasa ve yönetmeliklere uygun olarak istihdama kabulünü sağlayarak göçmenlerin çalışmak üzere dolaşmalarını kontrol etmek amacıyla hazırlanan tedbirlere dokunulmaksızın, göçmen işçi, bu yasa ve yönetmeliklere riayet edilmemesi ve durumunun düzenleme altına alınmaması halinde ücret, sosyal güvenlik ve diğer yardımlar konusunda geçmiş çalışmasından doğan haklarına ilişkin olarak kendisi ve ailesi için aynı haklara sahip olacaktır. Bu haklar ile ilgili uyuşmazlık durumunda, göçmen işçi kendisi veya bir temsilcisi aracılığıyla bir yetkili organa davasını sunma olanağına sahip olacaktır. İşçinin ya da ailesinin ülkeden çıkarılması halinde masraflar onlar tarafından yüklenilmeyecektir. Bu Sözleşmedeki hiçbir şey üyelerin, ülkelerinde yasadışı ikamet edenlere ya da yasadışı çalışanlara yasal ikamet ve istihdam hakkı vermesini önlemeyecektir.

İkinci bölüm, “Muamele ve Fırsat Eşitliği” başlığını taşımakta olup, 10 ila 14’üncü maddeleri kapsamaktadır. Onuncu madde, 143 sayılı Sözleşmenin yürürlükte olduğu her üye ülkenin, ulusal koşullara ve uygulamaya uygun yöntemlerle göçmen işçiler ve aileleri için fırsat eşitliğini, istihdam ve meslek bakımından muamele eşitliğini, sosyal güvenlik, sendika ve kültürel haklar, bireysel ve kolektif özgürlükler açısından eşitliği teşvik ve garanti eden bir ulusal politika izleyeceğini taahhüt etmektedir.

Sözleşmenin on birinci maddesi, göçmen işçi kavramını tanımlamakta ve kimlerin Sözleşmenin kapsamı dışında kaldığını belirtmektedir. Buna göre, **göçmen işçi**, kendi adına olmaksızın başkası tarafından çalıştırılmak amacıyla bir ülkeden başka bir ülkeye göç eden ya da göç etmiş kişi ile göçmen işçi olarak kabul edilen kimse anlamına gelmektedir. Kendi hesabına çalışanlar ile düzensiz göçmenler,

göçmen işçi tanımında kapsam dışı bırakılmaktadır. Ayrıca sözleşmenin uygulanmayacağı kişiler; a) sınır işçileri, b) sanatçılar ve kısa süreliğine ülkeye girmiş serbest meslek sahipleri, c) gemiadamları, d) özellikle eğitim ve öğretim amacıyla gelenler, e) o ülkede iş yapan kuruluş ve girişimcilerin, bir işverenin sınırlı ve belirli bir dönem için yapmayı taahhüt ettiği belirli işleri yapması talebine istinaden o ülkeye geçici olarak girişine izin verilen ve işin tamamlanmasıyla o ülkeyi terk etmesi istenen işçileri, olarak belirtilmektedir.

On ikinci maddeye göre, her üye ulusal koşullarını dikkate alarak, işçi ve işveren örgütleri ile işbirliği yapacak, göçmen işçilere yönelik eğitim ve bilgilendirme programları düzenleyecek, Sözleşmeyle uyumsuz mevzuatı değiştirecek, göçmen işçilere yönelik sosyal politika geliştirecek, göçmen işçilerin ve ailelerinin ulusal ve etnik kimliklerini ve kendi ülkeleri ile kültürel bağlarını koruma çabalarını destekleyecek, çalışma koşulları konusunda muamele eşitliğini garanti edecektir.

On üçüncü maddede, üye ülkelerin, yasal olarak kendi ülkesinde yaşayan tüm göçmen işçilerin ailelerinin yeniden birleşmesini kolaylaştırmak için kendi yetki alanına giren gerekli önlemleri alacağı ve diğer üyelerle işbirliği yapacağı ifade edilmektedir. Maddenin devamında ise, göçmen işçinin aile üyelerini eşi, bakmakla yükümlü olduğu çocukları ile annesi ve babası olarak belirtmektedir.

On dördüncü madde, göçmen işçinin iki yıllık yasal ikametinden sonra, serbestçe iş seçme hakkını tanımakta, ülke dışında alınan sertifika ve diplomalar da dahil olmak üzere mesleki belgelerin geçerliliğinin kabul edileceğini ifade etmektedir. Ancak ilgili devletin çıkarları söz konusu olduğunda göçmen işçi için belirli iş kategorilerine sınırlama getirilebilecektir.

Son hükümlerin bulunduğu üçüncü bölümde yer alan on beşinci ve on altıncı maddeler ise, uygulamadan doğan sorunların çözülmesi için iki veya çok taraflı anlaşmalar yapılmasını uygun görmektedir.<sup>26</sup> Diğer maddeler ise, sözleşmeyi kabul

---

<sup>26</sup> Alpar, a.g.e., s.7.

ve onay, sözleşmenin yürürlüğe giriş süreçleri ve onaylanan sözleşmenin iptaline ilişkin süreçler ile bunların Uluslararası Çalışma Ofisine bildirimini hakkındadır.

### **2.2.3. 117 sayılı Sosyal Politika (Temel Amaçlar ve Standartlar) Sözleşmesi**

117 sayılı Sosyal Politika Sözleşmesi, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 22 Haziran 1962 tarihinde gerçekleştirmiş olduğu toplantıda kabul edilmiş ve 23 Nisan 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme sosyal politikanın temel amaç ve standartları hakkındadır. Ancak sözleşmenin üçüncü bölümü “Göçmen İşçiler Hakkında Hükümler” başlığını taşımaktadır ve bu başlık altında 6'ncı, 7'nci, 8'inci ve 9'uncu maddeler olmak üzere dört maddeyi ihtiva etmektedir.

Sözleşmenin altıncı maddesinde, evlerinden uzakta yaşayan işçilerin istihdam edildiği durumlarda, göçmen işçilerin istihdam koşulları ve şartları bu işçilerin normal aile ihtiyaçlarını dikkate almalıdır ifadesi yer almaktadır. Yedinci madde, bir bölgenin işgücü kaynaklarının geçici olarak başka bir bölgenin yararına kullanıldığında, önlemler işgücü kullanım alanından işgücü arzı alanına işçilerin ücretlerinin ve tasarruflarının bir kısmının transferini teşvik etmesi gerekliliğinden bahsetmektedir. Sekizinci maddeye göre, bir ülkenin işgücü kaynaklarının farklı bir yönetim altındaki bir bölgede kullanıldığında, ilgili ülkelerin yetkili makamları bu Sözleşme hükümlerinin uygulanması ile ilgili ortak konularının düzenlenmesi amacıyla anlaşma imzalamalıdır. Bu tür anlaşmalar, işgücü kullanım alanında göçmen işçilerin yerli işçiler kadar koruma ve avantajlardan faydalanmasını sağlamalıdır. Bu tür anlaşmalar, işçilerin ücretlerinin ve birikimlerinin bir kısmını kendi ülkelerine göndermeleri için olanak sağlanmalıdır. Dokuzuncu maddede ise, işçiler ve aileleri düşük maliyetli bir yerden yüksek maliyetli bir yere taşındığında, değişimden kaynaklanan artan yaşam maliyetinin dikkate alınması gerektiği belirtilmektedir.

Sözleşmenin beşinci bölümü ise “İrk, Renk, Cinsiyet, İnanç, Dayanışma Derneği veya Sendika Üyeliği Alanlarında Ayrımcılık Yasağı” başlığını taşımaktadır



ve on dördüncü madde olarak düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, işçiler arasında ırk, renk, cinsiyet, inanç, dayanışma derneği veya sendika üyeliği alanlarında tüm ayrımcılığın yok edilmesi ile ilgili olarak, a) iş mevzuatı ve sözleşmeler, yasal ikamet edenlere ve çalışanlara eşit ekonomik muamele sunma; b) kamuda veya özel sektörde işe girme izni; c) yükümlülük ve terfi şartları; d) mesleki eğitim fırsatları; e) çalışma şartları; f) sağlık, güvenlik ve refah önlemleri; g) disiplin; h) toplu sözleşme görüşmelerine katılma; ı) ücret oranları, eşit işe eşit ücret ilkesine göre düzenleme, bu politikanın bir amacı olacaktır. Tüm uygulanabilir tedbirler, ırk, renk, cinsiyet, inanç, dayanışma derneği veya sendika üyeliği nedeniyle var olan ücret farklılıklarının, düşük ücret alan işçilere uygulanan oranların yükseltilmesi yoluyla, azaltılması için alınacaktır.

#### **2.2.4. Göçmenlerin Denetimi Hakkında 21 Sayılı Sözleşme**

Sözleşme, gemide göçmenlerin denetiminin sadeleştirilmesi hakkındadır. 21 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 5 Haziran 1926 tarihinde yapmış olduğu toplantıda kabul edilmiş ve 29 Aralık 1927 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Gemilerle başka ülkelere göç edenlerin seyahat süresince ne gibi işlemlere bağlı olacakları ve denetimleri bu sözleşme ile hükme bağlanmaktadır.<sup>27</sup>

#### **2.2.5. Göçmenlerin Emeklilik Haklarının Korunması Hakkında 48 Sayılı Sözleşme**

Sözleşme, malullük, yaşlılık, dul ve yetim sigortası altında bulunanların haklarının korunması için uluslararası bir programın kurulması hakkındadır. 48 sayılı Sözleşme, Uluslararası Çalışma Konferansı'nın 22 Haziran 1935 tarihinde kabul edilmiş ve 10 Ağustos 1938 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, uluslararası alanda onaylayan ülkeler arasında karşılıklı malullük, yaşlılık, dul ve yetimlerin sosyal sigorta haklarının korunmasını öngörmektedir.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler, Demircioğlu Matbaası, Türk-İş Yayını No:137, Ankara, 1980, s.240.

<sup>28</sup> Uluslararası Çalışma Örgütü, a.g.e., s.245.

### 2.3. Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri

Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın amaçlar ve ilkeler başlığını taşıyan birinci bölümünün üçüncü maddesinde, “ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmeye ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak” hükmüne yer verilmiştir. BM, bu amaçlarını gerçekleştirmek için çok sayıda sözleşmeyi kabul etmiştir.

Doğrudan olmasa da göçmen işçilerle ilgili sözleşmelere kısaca değindikten sonra, konumuz açısından önem taşıyan “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” ayrıntılı bir biçimde incelenecektir.

1948 yılında kabul edilen ve 1954 yılında yürürlüğe giren “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi”, kişinin klasik hak ve hürriyetlerinin sıraladıktan sonra, onu toplumsal şartları içinde ele alarak ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını açıklamaktadır.<sup>29</sup> Beyannamenin on üçüncü maddesi, herkesin bir devletin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve oturma hakkı olduğunu, herkesin kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılma ve ülkesine dönme hakkı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yirmi dördüncü maddesinde, herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı olduğu vurgulanmaktadır. Ancak Beyanname, taraf devletler üzerinde hukuken bağlayıcı bir etkiye sahip değildir.

Birleşmiş Milletler, 1951 yılında Cenevre’de gerçekleştirmiş olduğu “Göçmenlerin ve Vatansızların Statüsüne Dair Konferans”ta “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme”yi kabul etmiştir. Sözleşme, 102 devlet tarafından imzalanmış ve 1954 yılında yürürlüğe girmiştir. Sözleşme, mülteci tanımını “1951 yılından önce ve Avrupa’da meydana gelen olaylar” şartlarıyla sınırlamaktadır. 1967 yılında, 1951 sonrasındaki dönemde meydana gelen olaylar sonucunda da mültecilere koruma sağlanmasının gerektiği kabul edilmiş, Mültecilerin Hukuki

<sup>29</sup> Münci Kapani, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 62-63.

Statüsüne Dair 1967 Protokolü kabul edilerek Cenevre Sözleşmesi'nin tarih sınırlaması Protokole taraf ülkeler için kaldırılmıştır. Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye (1961 yılında taraf olmuştur), 1967 Protokolünü 1 Temmuz 1968 tarihinde onaylamış ancak Cenevre Sözleşmesi ile düzenlenen coğrafi sınırlama ilkesini sürdürmeyi seçmiştir.<sup>30</sup>

Sözleşmenin üçüncü bölümünün, on yedinci maddesinin başlığı “gelir getirici işler”dir. Maddede, sözleşmeye taraf devletlerin yasal olarak ikamet eden mültecilere ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşlarına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacağı belirtilmektedir. Maddenin 2'nci fıkrası ise, emredici şekilde; a) Ülkede üç yıl ikamet etmiş olmak, b) İkamet ettiği ülkenin vatandaşı ile evli olmak, c) İkamet ettiği ülkenin vatandaşlığına sahip bir veya daha fazla çocuğa sahip olmak, şartlarından birine sahip olan mülteciye, her durumda, ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla, yabancılara veya yabancılardan çalıştırılmalarına konan sınırlama tedbirlerinin uygulanamayacağını belirtmektedir.

1954 yılında imzalanan ve 1960 yılında yürürlüğe giren “Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme”nin üçüncü bölümü “kazanç getiren istihdam” başlığını taşımaktadır. Bu bölüm altındaki on yedinci maddenin başlığı “ücretli istihdam”dır ve sözleşmeye taraf devletlerin yasal olarak ikamet eden vatansızlara ücretli çalışma hakkı bakımından mümkün olduğunca elverişli ve her durumda aynı koşullardaki yabancılara genel olarak gösterilenden daha az elverişli olmayan muamele uygulayacağını belirtmektedir. Taraf devletler, ücretli işlerde çalışma bakımından vatansızların haklarını kendi vatandaşlarına tanıdıkları haklara benzetmek konusunda çaba göstereceklerdir. Sözleşmenin on sekizinci maddesinin başlığı “serbest çalışma” ve on dokuzuncu maddesinin başlığı ise “yüksek tahsile dayalı serbest meslekler”dir.

<sup>30</sup> Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesini Sınırlama Olmadan Uygulamalı..., (Erişim tarihi: 18.11.2013), <http://www.amnesty.org.tr/ai/node/1725>

### 2.3.1. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 45/158 sayılı ve 18 Aralık 1990 tarihli kararı ile kabul edilen "Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme", 1 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme göçe hazırlık, hareket, transit geçiş ve menşe devlete dönüş dahil tüm göç sürecini kapsamaktadır.<sup>31</sup>

BM bünyesinde 1979 yılında çalışma grubu oluşturulması kararı alınmış ve buna istinaden Sözleşmeyi hazırlamak üzere 1980 yılında Meksika'nın liderliğinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. 18 Aralık 1990 tarihinde BM Genel Kurulu'nun 45'inci oturumunda, hazırlanan metin oy birliği ile kabul edilmiştir.

Sözleşmenin 87'nci maddesinin birinci fıkrasında, yürürlük şartı olarak, en az 20 ülkenin onaylamasını öngörmüştür.

*Madde 87:*

*1. Bu Sözleşme yirminci onaylama veya katılma belgesinin verilmesinden sonra 3 aylık bir süreyi müteakip ilk ayın birinci günü yürürlüğe girer.*

El Salvador, Guatemala ve Mali'nin de Sözleşmeyi onaylamalarının ardından, Sözleşme, 1 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>32</sup>

Kasım 2013 itibariyle, Sözleşme toplam 47 devlet tarafından onaylanmış, 17 ülke tarafından da imzalanarak, kabul edilmeye yönelik olarak iyi niyet gösterilmiştir. 26 Kasım 2013 tarihi itibariyle Sözleşmeyi imzalayan ve/veya onaylayan devletlerin listesi aşağıdaki gibidir:

<sup>31</sup> Işıl Özkan, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Mart 2013, s. 128.

<sup>32</sup> Euan MacDonald, Ryszard Cholewinski, The Migrant Workers Convention In Europe, UNESCO 2007, s.19. (Erişim tarihi: 26.11.2013), <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152537E.pdf>

**Tablo-1: BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesi'ni imzalayan ve/veya onaylayan devletler<sup>33</sup>**

	ÜLKE	İMZA TARİHİ	ONAY TARİHİ
1	Arnavutluk		5 Haziran 2007
2	Cezayir		21 Nisan 2005
3	Arjantin	10 Ağustos 2004	23 Şubat 2007
4	Ermenistan	26 Eylül 2013	
5	Azerbaycan		11 Ocak 1999
6	Bangladeş	7 Ekim 1998	24 Ağustos 2011
7	Belize		14 Kasım 2001
8	Benin	15 Eylül 2005	
9	Bolivya		16 Ekim 2000
10	Bosna- Hersek		13 Aralık 1996
11	Burkina Faso	16 Kasım 2001	26 Kasım 2003
12	Kamboçya	27 Eylül 2004	
13	Kamerun	15 Aralık 2009	
14	Cape Verde		16 Eylül 1997
15	Çad	26 Eylül 2012	
16	Şili	24 Eylül 1993	21 Mart 2005
17	Kolombiya		24 Mayıs 1995
18	Komor Adaları	22 Eylül 2000	
19	Kongo	29 Eylül 2008	
20	Ekvador		5 Şubat 2002
21	Mısır		19 Şubat 1993
22	El Salvador	13 Eylül 2002	14 Mart 2003
23	Gabon	15 Aralık 2004	
24	Gana	7 Eylül 2000	7 Eylül 2000
25	Guatemala	7 Eylül 2000	14 Mart 2003
26	Gine		7 Eylül 2000
27	Gine-Bissau	12 Eylül 2000	
28	Guyana	15 Eylül 2005	7 Temmuz 2010
29	Honduras		9 Ağustos 2005
30	Endonezya	22 Eylül 2004	31 Mayıs 2012
31	Jamaika	25 Eylül 2008	25 Eylül 2008
32	Kırgızistan		29 Eylül 2003
33	Lesoto	24 Eylül 2004	16 Eylül 2005
34	Liberya	22 Eylül 2004	
35	Libya		18 Haziran 2004
36	Mali		5 Haziran 2003
37	Moritanya		22 Ocak 2007
38	Meksika	22 Mayıs 1991	8 Mart 1999

<sup>33</sup> “[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CMW&Lang=en)” web adresindeki tablodan uyarlanmıştır. 1 Kasım 2013 tarihi itibarıyla Sözleşmeyi imzalayan ve/veya onaylayan ülkeler.

39	Karadağ	23 Ekim 2006	
40	Fas	15 Ağustos 1991	21 Haziran 1993
41	Mozambik	15 Mart 2012	19 Ağustos 2013
42	Nikaragua		26 Ekim 2005
43	Nijer		18 Mar 2009
44	Nijerya		27 Temmuz 2009
45	Palau	20 Eylül 2011	
46	Paraguay	13 Eylül 2000	23 Eylül 2008
47	Peru	22 Eylül 2004	14 Eylül 2005
48	Filipinler	15 Kasım 1993	5 Temmuz 1995
49	Ruanda		15 Aralık 2008
50	Aziz Vincent ve Grenadinler		29 Ekim 2010
51	Sao Tome ve Principe	6 Eylül 2000	
52	Senegal		9 Haziran 1999
53	Sırbistan	11 Kasım 2004	
54	Seyşeller		15 Aralık 1994
55	Sierra Leone	15 Eylül 2000	
56	Sri Lanka		11 Mar 1996
57	Suriye Arap Cumhuriyeti		2 Haziran 2005
58	Tacikistan	7 Eylül 2000	8 Ocak 2002
59	Doğu Timor		30 Ocak 2004
60	Togo	15 Kasım 2001	
<b>61</b>	<b>Türkiye</b>	<b>13 Ocak 1999</b>	<b>27 Eylül 2004</b>
62	Uganda		14 Kasım 1995
63	Uruguay		15 Şubat 2001
64	Venezuela	4 Ekim 2011	

Tabloda dikkat çekici nokta; Sözleşmeye, Asya, Afrika ve Güney Amerika devletleri gibi kaynak devlet ya da transit devlet konumunda olan devletlerin taraf olması ve/veya Sözleşmeyi onaylamasıdır. BM'nin doğrudan göçmen işçilere yönelik tek ve özel Sözleşmesi, aslında Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından kabul edilmesi gerekirken, daha çok ülke tarafından onaylanacağı düşüncesi ile BM tarafından kabul edilmiştir.<sup>34</sup> Sözleşmenin daha ilk taslağında, birçok Batılı ülke bunu sadece “devam eden yasadışı göç için bir açık çek” olarak görmüştür. Sözleşmenin, işgücü kaçakçılığını teşvik etme eğilimde olduğu, en azından devletlerin bu tür kaçakçılıklara karşı etkili önlem almasını engelleyebileceğini

<sup>34</sup> Nuray Gökçek Karaca, “Göçmen İşçilerin Korunması”, Çimento İşveren Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, Ocak 2005, s.20.

belirtmişlerdir.<sup>35</sup> Devletlerin Sözleşmeyi onaylamamalarının bir diğer nedeni ise, Sözleşmenin yetmiş dokuzuncu maddesinde “*bu Sözleşmedeki hiç bir husus Taraf Devletlerin göçmen işçilerin ve aile fertlerinin kabulüne uyguladıkları kriterleri tespit hakkını etkilemez. Göçmen işçilerin ve aile fertlerinin yasal durumları ve onlara yapılacak muamele ile ilgili diğer hususlarda Taraf Devletler bu Sözleşmenin getirdiği sınırlamalara tabidirler*” ifadesinin yer almasıdır. Buna göre, Taraf Devletler göçmen işçinin ve aile fertlerinin kabulü konusunda egemenlik hakkına sahipken, yasal durumları ve onlara yapılacak muamele ilgili diğer hususlarda Sözleşme Taraf Devletlerin egemenlik hakkına sınırlama getirmektedir. Ayrıca İspanya, İtalya, Norveç gibi ülkeler ise, Sözleşmeyi hazırlayan çalışma grubunda uzun süre yer almış olmalarına rağmen Sözleşmeyi henüz onaylamamışlardır. Sözleşmenin amacının gerçekleşebilmesi açısından, ülkeler arasında işbirliğinin geliştirilebilmesi ancak göç alan ülkelerin bunu onaylamalarıyla mümkün olabilecektir.

Gelişmiş göç alan ülkelerin bu Sözleşmeyi onaylamamış olmasının ekonomik, siyasi ve güvenlik olmak üzere üç temel sebebi vardır.<sup>36</sup> Nüfusu hızla yaşlanan Avrupa ülkeleri, küresel ekonomik rekabeti sürdürebilmeleri için nitelikli işgücüne ihtiyaç duymaktadır. Ancak hiç bir kontrole tabi olmadan gelen insanlar, bu rekabetçi işgücü piyasalarına uyum sağlayamadıkları gibi, sosyal yardımlar açısından da sisteme yeni bir yük olarak görülmektedirler. Bu nedenle, Avrupa’da son yıllarda “seçilmiş göç” kavramı ortaya çıkmıştır. Kavram, göçün önüne geçilemeyeceği karşısında, devletlerin işgücü piyasasında ihtiyaç duydukları insanları kendi önceliklerine göre seçmelerini ifade etmektedir.

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin yıkılmasıyla birlikte, eski Doğu Bloku ülkelerinden Avrupa’ya kitlesel bir göç akımı olmuştur. Coğrafi açıdan Avrupa’ya uzak olmayan bu bölgelerden, Batılı ülkelere yasadışı göçler başlamıştır. Sözleşme, yasadışı olarak bir ülke topraklarında bulunan göçmenlere yeni haklar ve koruma biçimleri getirdiği için Avrupa devletleri Sözleşme’yi kendileri açısından sakıncalı bulmaktadırlar.

<sup>35</sup> MacDonald, Cholewinski, a.g.e., s.22-23.

<sup>36</sup> Gürsoy, a.g.e., s.11.

Ayrıca, 11 Eylül saldırıları Batılı ülkelerde travmaya sebep olmuş ve özellikle Müslüman ülkelere gelen göçmenlere karşı tepkisel uygulamalar söz konusu olmuştur. Bu nedenle, göç politikalarında devletler “güvenlikleştirme” kavramıyla, göç olgusunu ele almaya başlamışlardır. Bu ise, uygulamada Müslüman ülkelere gelen göçmenlerin ülkeye girişlerini zorlaştırma, ikamet izin süreleri dolan Müslüman göçmenlerin ikamet sürelerinin uzatılmayarak ülke dışına çıkmaya zorlanmaları ya da yasadışı olarak ülkede bulunan Müslüman göçmenlerin sınır dışı edilmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Güvenlikleştirme kapsamında, Batılı değerleri benimsemediği ve toplumda ayrımcılık yarattığı iddia edilen Müslüman göçmenler için Hollanda ve Almanya gibi bazı ülkelerde yabancı dil, kültür ve vicdan testleri gibi uygulamaları getirilmiştir.

Türkiye, Sözleşmeyi 13 Ocak 1999 tarihinde, bazı maddelerine bildirimler ve bir maddesine çekince<sup>37</sup> koyarak imzalamış, 27 Eylül 2004 tarihinde ise onaylamıştır.<sup>38</sup> Onay kanununun gerekçesinde belirtildiği üzere, Türkiye, kendi vatandaşlarının menfaatlerini korumak için 16 ülke ile sosyal güvenlik anlaşması

---

**<sup>37</sup> Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmeye İlişkin Bildirimlerimiz ve Çekincemiz:**

A) 15 inci Maddeye ilişkin bildirim :

Yabancıların ülkemizde gayrimenkul edinmeleri hakkında yasalarda öngörülen kısıtlamalar geçerliliğini koruyacaktır.

B) 40 inci Maddeye ilişkin çekince :

Ülkemizde 2821 sayılı Sendikalar Yasasının 5 inci maddesi sendika kurucusu olma şartları arasında Türk vatandaşlığına sahip olma koşulunu öngörmektedir. Göçmen işçilerin ve aile fertlerinin istihdam edildikleri devlette sendika kurma hakları Türkiye yasaları açısından geçerli olamayacağından bu maddeye çekince konulacaktır. (6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'nun 6 ncı maddesine göre kuruculuk şartı olarak Türk vatandaşlığına saymamıştır, yalnızca fiil ehliyeti ile fiilen çalışmayı saymıştır.)

C) 45 inci Maddeye ilişkin bildirim :

45 inci Maddenin 2, 3 ve 4 üncü fıkraları Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve ilgili yasalara göre uygulanacaktır.

D)46 ncı Maddeye ilişkin bildirim :

46 ncı Madde ülkemizde halen yürürlükte bulunan ulusal gümrük mevzuatımızın hükümlerine göre uygulanacaktır.

E) 76 ncı ve 77 nci Maddelere ilişkin bildirim :

Türkiye Sözleşmenin uygulanmasının denetlenmesi amacıyla oluşturulacak olan “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi”nin yetkisini ileri bir zamanda taniyacaktır.

<sup>38</sup> 26.04.2001 tarih ve 4662 sayılı Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğu Hakkında Kanun için bkz., RG. 09.05.2001, S.24397. 19.06.2004 tarih ve 2004/7502 Karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ve Sözleşmenin Türkçe metni için bkz., RG. 08.07.2004, S. 25516.



akdettiği bu anlaşmalarla vatandaşlarımız için birçok hak ve avantaj elde edilmiş olmasına rağmen, söz konusu Birleşmiş Milletler Sözleşmesine taraf olmakla, yurtdışında çoğu işçi statüsünde vatandaşları olan ve benzer sorunları bulunan ülkelerle dayanışma içinde olduğunu göstereceği, Sözleşmeye diğer ülkelerinde taraf olmasının sağlanmasında rol oynayacağı ve Sözleşmenin insan hakları hukuku belgeleri arasına girmesi için katkıda bulunmasının ve dost ülkeleri de sözleşmeye taraf olmaları için ikna etmesinin “yurtdışında geniş vatandaş kitlesi bulunan ülke” konumu ile tutarlı olacağı hususlarına dayanarak onaylamıştır. Anayasa'nın 90'ıncı maddesine göre, göçmen işçilerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulan bu Sözleşme ile kanun hükümleri arasında uyumsuzluk çıkması halinde Sözleşme hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Yine Anayasa'nın “Yabancıların durumu” başlığını taşıyan on altıncı maddesinde, temel hak ve hürriyetlerin, yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabileceği belirtilmiştir.

Sözleşmenin önemi şu başlıklar altında toplanabilmektedir.<sup>39</sup>

“- Sözleşme sadece göçmen işçileri değil göçmen işçileri ve ailelerini birlikte ele almaktadır.

- Sözleşme, vatandaşı olmadığı istihdam devletinde bulunan göçmen işçinin ve aile fertlerinin korunmasında yetersizlikler olduğunu kabul etmektedir. Sözleşme, BM aracılığıyla iç hukuklara temel oluşturmaya yardımcı olacak koruma esaslarının belirlenmesinin uluslararası toplumun sorumluluğunda olduğunu belirtmektedir.

- Sözleşme göçmen işçilerin ve aile fertlerinin korunmasına ilişkin evrensel kabul gören birtakım asgari standartlar getirmeye çalışmaktadır.

- Sözleşme ilk kez göçmen işçi kategorilerinin ve aile fertlerinin uluslararası tanımını yapmaktadır.

---

<sup>39</sup> Taran, a.g.e., s.89

- Sözleşme, temel insan haklarını hem düzenli hem de düzensiz göçmen işçiler açısından tanımakla birlikte, düzenli göçmen işçilere ve aile fertlerine özellikle birtakım alanlarda istihdam devleti vatandaşı ile eşit muameleye tabi olma gibi ilave haklar tanımaktadır.”

Sözleşmenin başlangıç bölümünde, BM tarafından kabul edilmiş insan hakları ile ilgili temel belgelerde yer alan ilkelerin, BM'nin çeşitli organlarında ve diğer uzmanlık kuruluşlarında göçmen işçiler ve aileleri konusunda yapılmakta olan çalışmaların ve ILO'nun görev çerçevesi içerisinde oluşturulmuş ilgili belgelerde belirlenen standartlar ve ilkelerin dikkate alındığı belirtilmektedir.

Sözleşmede göçmen işçilerin hakları ve kabul eden devletin yükümlülükleri birbiri ardına sayılmaktadır. Sayılan hakların bir bölümü önceki uluslararası belgelerde garanti altına alınmakta, bunun yanında yeni haklar ve korumalar sağlamaktadır.<sup>40</sup>

Sözleşmenin öncelikli amacı, göçmen işçilerinin ve aile fertlerinin haklarını korumaktır. Bunun yanında, göçmen işçilere uygulanacak hukukta yeknesaklığın sağlanması; diğer belgelerin tamamlanması; göçmen işçilerin ve aile fertlerinin durumlarının iyileştirilmesi, gizli göçmen işçi hareketlerinin işçi kaçakçılığı olaylarının önlenmesi ve ortadan kaldırılması amacına yönelik uygun tedbirlerin alınmasının teşvik edilmesi gereği, ifade edilmektedir.<sup>41</sup>

Göçlerin neden olduğu insani sorunların, göçün düzensiz ortamda gerçekleşmesi halinde daha ciddi sonuçlara yol açtığı, Sözleşmenin Başlangıç bölümünde on dördüncü paragrafında belirtilerek, paragrafın devamında gizli göçmen işçi hareketlerinin ve işçi kaçakçılığı olaylarının, aynı zamanda göçmen işçilerin temel insan haklarının korunmasını sağlayarak önlenmesi ve ortadan kaldırılması amacına yönelik uygun tedbirlerin alınmasının teşvik edilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

<sup>40</sup> Tuğrul Ansay, “The New UN Convention in Light of the German and Turkish Experience”, International Migration Review, Vol. 25, No:4, 1991, s.842; Aktaran: Akıntürk, a.g.e., s.7.

<sup>41</sup> Akıntürk, a.g.e., s.7-8.

Sözleşme, başlangıç bölümü hariç, dokuz bölüm ve 93 maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm, kapsam ve tanımlar (madde 1-6); ikinci bölüm, haklar konusunda ayrımcılık yapılmaması (madde 7); üçüncü bölüm, tüm göçmen işçilerin ve aile fertlerinin insan hakları (madde 8-35); dördüncü bölüm, kayıtlı ve kurallara bağlı durumda bulunan göçmen işçiler ve aile fertlerinin diğer hakları (madde 35-56); beşinci bölüm, özel kategorilerdeki göçmen işçilere ve aile fertlerine uygulanabilecek hükümler (madde 57-63); altıncı bölüm, işçilerin ve aile fertlerinin uluslararası göçü ile ilgili olarak sağlıklı, adil, insani ve yasal şartların geliştirilmesi (madde 64-71); yedinci bölüm, sözleşmenin uygulanması (madde 72-78); sekizinci bölüm, genel hükümler (madde 79-84); dokuzuncu bölüm, nihai hükümler (madde 85-93) başlıklarından oluşmaktadır.

Sözleşme, bir ülkede sadece düzenli durumda bulunan göçmen işçileri değil, aynı zamanda kayıt dışı olarak ülkede bulunan göçmen işçileri de koruma altına almaktadır. Üçüncü bölüm, düzenli veya düzensiz durumda olup olmadıklarına bakılmaksızın tüm göçmen işçilere ve aile fertlerine vatandaşlarla eşit muamele ilkesini getirmektedir. Ancak Sözleşme düzenli ve düzensiz durumdaki göçmen işçilere temel insan haklarını eşit olarak tanısa da, dördüncü bölümünde, düzenli göçmen işçilere ve aile fertlerine ayrıca bir takım haklar tanımaktadır.

Sözleşmenin birinci maddesinin, ilk fıkrasında, Sözleşmenin, cinsiyet, ırk, renk, dil, din veya inanç, siyasal veya diğer görüş, milli etnik veya sosyal köken, tabiiyet, yaş, ekonomik durum, mülkiyet, medeni hal, doğum veya diğer statüler açısından hiçbir farklılık gözetilmeksizin, **tüm göçmen işçilere ve ailelerine** uygulanacağı belirtilmektedir. Sözleşmenin yedinci maddesine göre ise, “*taraf Devletler, insan hakları ile ilgili uluslararası sözleşmeler uyarınca, kendi ülkeleri içinde yaşayan veya yasal yetki alanına giren tüm göçmen işçilere ve aile fertlerine, cinsiyet, ırk, renk, dil, din veya inanç, siyasal veya diğer görüşler, millî, etnik veya sosyal köken, vatandaşlık, yaş, ekonomik durum, mülkiyet, medenî durum, doğum veya diğer statüler gibi nedenlerle hiçbir ayrımcılık yapmaksızın bu Sözleşmede öngörülen haklara saygı göstermeyi ve uygulamayı taahhüt ederler*” diyerek taraf devletlerin yükümlülüklerine işaret etmektedir.

Sözleşme, taraf bir devlette bulunan göçmen işçilere, kaynak devletin ve hedef devletin sözleşmeyi onaylayıp onaylamadığına bakılmaksızın uygulanacaktır.<sup>42</sup>

Göçmen işçilere ilişkin diğer belgelerle karşılaştırıldığında, örneğin, 143 sayılı ILO Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı, taraflara adı geçen sözleşmelerin belirli bölümlerini onaylama imkanı vermekte iken bu Sözleşme, taraf olacak devletlere tüm bölümleri kabul zorunluluğu getirmektedir.<sup>43</sup> Sözleşmenin seksen sekizinci maddesi, *“bu Sözleşmeyi onaylayan veya katılan Devlet Sözleşmenin herhangi bir bölümünü uygulamanın dışında tutamaz veya üçüncü madde hükmü saklı kalmak üzere, herhangi bir göçmen işçi kategorisini bu Sözleşmenin uygulaması dışında bırakamaz”* ifadesi ile bunu belirtmektedir. Sözleşmenin doksan birinci maddesi çekincelerle ilgili olup, imza, onay veya katılma sırasında çekincelerin BM Genel Sekreteri tarafından alınacağı, ancak Sözleşmenin amaç ve hedefleri ile tutarlı olmayan çekincelere izin verilmeyeceği belirtilmekte ve çekincelerin her zaman BM Genel Sekreterine bildirim de bulunmak suretiyle kaldırılabilceği ifade edilmektedir.

Sözleşmenin yedinci bölümü, Sözleşmenin uygulanmasına ilişkindir. Sözleşmenin uygulanmasının denetlenmesi amacıyla “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi” oluşturulmaktadır. Komitenin oluşumu, görev ve yetkilerine ilişkin hükümler Sözleşmenin yetmiş ikinci ve yetmiş sekizinci maddeleri arasında düzenlenmektedir. Komitede, Kaynak Devlet ve İstihdam Devleti olmak üzere coğrafi dağılımın adil olmasına ve belli başlı hukuk sistemlerinin temsil edilmesine dikkat edileceği belirtilmektedir. Komiteye, Sözleşmenin uygulanmasını takip etmek, taraf devletlerin Sözleşmenin uygulanmasına ilişkin sundukları raporları incelemek, BM organlarına görüş bildirmek gibi görevler verilmektedir.

Sözleşme uygulamaya ilişkin üç sistem getirmektedir. Bunlar; düzenli rapor, devletlerin şikayet usulü, seçimlik bireysel şikayet usulüdür.

<sup>42</sup> Işıl Özkan, “Göçmen İşçilerin Korunması”, Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, Ağustos 2003, s.1024.

<sup>43</sup> Akıntürk, a.g.e., s.11-12.

Sözleşmenin seksen üçüncü maddesine göre, “*her Taraf Devlet bu Sözleşmeyle şu hususları taahhüt eder;*

*a) Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlükleri ihlal edilen kişilere etkili bir şekilde tazminat ödenmesinin sağlanması, ihlalin resmi sığata sahip kişiler tarafından yapılmış olması tazminat ödenmesi hakkına halel getirmez.*

*b) Bu durumda olan kişilerin iddialarının yetkili hukukî, idarî ve adli makamlarca o Devletin adli sistemine göre incelenerek karara bağlanmasının ve hukukî tazmin imkânlarının geliştirilmesinin sağlanması,*

*c) Tanınan tazmin haklarının yetkili makamlarca yerine getirilmesinin sağlanması.”*

Sözleşmenin kabul edilmesindeki amaçlardan biri de, yasal olmayan işgücü göçüne engel olmak ve bu konuda devletler arasında işbirliğini sağlamaktır. Sözleşmenin altmış sekizinci maddesinde, bu durum şöyle ifade edilmektedir: “*Transit Devletleri de dahil olmak üzere, Taraf Devletler göçmen işçilerin yasadışı veya gizli yollardan göçünü ve düzensiz olarak istihdam edilmelerini önlemek üzere işbirliği yaparlar.*” İstihdam Devletleri, ülkelerindeki düzensiz göçmen işçilerin istihdamını önleyecek bütün uygun ve etkin önlemleri alacaklardır. Taraf devletler, ülkelerinde düzensiz göçmen işçi ve aile fertleri var ise, söz konusu kişilerin durumunun, düzenli hale getirilmesinin mümkün olup olmadığını kontrol edeceklerdir.

Sözleşmenin altıncı bölümünde, Taraf Devletlere, işçilerin ve aile fertlerinin uluslararası göçü ile ilgili olarak sağlıklı, adil, insani ve yasal şartların geliştirilmesi konusunda çeşitli yükümlülükler getirilmektedir. Bu bağlamda, Taraf Devletler yalnızca iş ihtiyacı ve kaynakları değil, göçmen işçilerin ve aile fertlerinin sosyal, ekonomik, kültürel ve diğer ihtiyaçlarını dikkate alacaklar ve bu konularda hizmet sunacaklardır. İlgili hizmetler, göçle ilgili politikaların hazırlanması ve uygulanması, göçle ilgili konularda Taraf Devletlerle işbirliğinin geliştirilmesi ve bilgi paylaşımı, göçmen mevzuatı ve kendilerini ilgilendiren konularda göçmen işçilere ve aile fertlerine bilgi verilmesi ve yardım sağlanması konularını da içerecektir.

Sözleşme, göçmen işçi kavramını ve göçmen işçi kategorilerini tanımlamakta, ayrıca yasal durumda bulunan göçmen işçiler yanında düzensiz göçmen işçilere de yer vermektedir. Buna göre, göçmen işçi kavramı, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan bir kişiye atıfta bulunur (madde 2/1). Bu hükmün ilk kez iş arayanları kapsamadığı belirtilmektedir.<sup>44</sup> Bu Sözleşmenin amaçları doğrultusunda “aile fertleri” kavramı, göçmen işçilerle evli kişilere veya onlarla yürürlükte olan mevzuat uyarınca evlenmeye eşit neticeler doğuran bir ilişki içinde bulunan kişilere, kendilerine bağımlı çocuklarına ve yürürlükteki kanunlar veya ilgili Devletler arasında akdedilmiş ikili veya çok taraflı anlaşmalar uyarınca aile ferdi sayılan diğer bağımlı kişilere atıfta bulunmaktadır (madde 4). Sözleşmenin dördüncü bölümünde, sadece düzenli göçmen işçilere uygulanacak olan hükme göre, Taraf Devletler, göçmen işçilerin ailelerinin birliğini sağlamak için gerekli önlemleri alacaktır.

Sözleşmenin ikinci maddesine göre, göçmen işçiler çeşitli kategorilere ayrılarak, bunların tanımlarına yer verilmiştir. Bu kategoriler; sınır işçisi, mevsimlik işçi, gemi adamı, sahil açığındaki tesiste çalışan işçi, gezici işçi, projeye bağlı işçi, belirli bir iş için istihdam edilen işçi, serbest çalışan işçi”dir (madde 2).<sup>45</sup> Bu kişilere uygulanacak hükümler, Sözleşmenin beşinci bölümünde düzenlenmiştir.

<sup>44</sup> Akıntürk, a.g.e., s.14.

<sup>45</sup> “Sınır İşçisi” kavramı, komşu bir Devlette mutad ikametgâhını muhafaza eden ve normal olarak her gün veya en az haftada bir kez normal ikametgâhına dönen bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

“Mevsimlik İşçi” kavramı, niteliği gereği mevsimsel şartlara bağımlı olan ve sadece yılın bir kısmında yapılabilen işi yapan bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

Balıkçıları da içeren “Gemi Adamı” kavramı, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devlete kayıtlı bir gemide istihdam edilen bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

“Sahil Açığındaki Tesiste Çalışan İşçi” kavramı, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir Devletin egemenlik alanı içinde yer alan bir sahil açığındaki tesiste istihdam edilen bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

“Gezici İşçi” kavramı, bir Devlette mutad ikametgâhı olan, fakat yaptığı işin niteliği dolayısıyla, kısa süreler için, başka bir Devlete veya Devletlere seyahat etmek mecburiyetinde olan bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

“Projeye Bağlı İşçi” kavramı, istihdam edileceği Devlete belirli bir süre için ve sadece işvereni tarafından bu Devlette gerçekleştirilmekte olan bir projede çalışmak üzere kabul edilen bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

“Belirli Bir İş İçin İstihdam Edilen İşçi” kavramı, aşağıda tarif edilen bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

Sözleşmenin beşinci maddesine göre, bu Sözleşmenin amaçları doğrultusunda, göçmen işçiler ve aile fertleri; istihdam sağlayan Devlete o Devletin kanunları ve o Devletin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar uyarınca, girmek, oturmak ve kazanç getirici bir faaliyette bulunmak üzere müsaade verilmişse **kayıtlı ve düzenli durumda** olarak; belirtilen şartlara uymuyorlarsa **kayıtsız ve düzensiz durumda** olarak değerlendirilmektedir.

Sözleşmenin uygulanmayacağı kişiler üçüncü maddede sayılmaktadır. Buna göre, uluslararası kuruluşlar ve temsilcilikler tarafından gönderilen veya istihdam edilen kişiler veya resmî görevleri ifa etmek üzere bir Devlet tarafından ve ülke dışına gönderilen veya istihdam edilen kişiler; bir Devlet tarafından veya onun adına kalkınma programlarına ve diğer işbirliği programlarına katılmak üzere, ülke dışına gönderilen veya ülke dışında istihdam edilen, kabulü ve statüsü istihdam eden Devlet ile akdedilmiş anlaşma uyarınca göçmen işçi sayılmayan kişiler; kendi Devletinden başka bir Devlette yatırımcı olarak ikametgah edinen kişiler; ilgili Taraf Devletin ulusal mevzuatında veya o Taraf Devleti bağlayan uluslararası anlaşmalarda öngörülmemişse, mülteciler ve vatansızlar; öğrenciler ve stajyerler; istihdam sağlayan Devlette ikamet etmelerine ve kazanç getirici bir faaliyette bulunmalarına müsaade edilmeyen gemi adamları ve sahil açığında kurulmuş bir tesiste çalışan işçiler Sözleşmenin kapsamı dışında bırakılmaktadır.

Sözleşmenin altıncı maddesi ise, devletleri kategorilere ayırmıştır. Buna göre Sözleşmenin amaçları bakımından, **“Orijin (kaynak) Devlet”** kavramı, ilgili kişinin

---

(i) İşvereni tarafından, kısıtlı ve belirlenmiş bir süre ile belirli bir görevi yerine getirmek için, istihdam edileceği bir Devlete gönderilen göçmen bir işçi; veya

(ii) Profesyonel, ticarî, teknik veya diğer yüksek düzeyde özel yetenek gerektiren bir işte kısıtlı ve belirli bir zaman için görevli göçmen bir işçi; veya

(iii) İstihdam Devletindeki işverenin isteği üzerine kısıtlı ve belirli bir süre için geçici veya kısa süreli bir işte çalışan göçmen bir işçi;

Oturma müsaadesinin bitim tarihinde veya şayet bu özel görevi veya işi daha fazla yürütmüyor ise daha erken bir tarihte göçmen işçinin İstihdam Devletinden ayrılması talep edilir.

“Serbest Çalışan İşçi” kavramı, bir çalışma mukavelesi olmadan kazanç getiren bir faaliyetle istigal eden ve hayatını normal olarak bu şekilde ya tek başına ya da aile fertleri ile birlikte çalışarak kazanan göçmen bir işçiye ve İstihdam Devletinde uygulanan mevzuat veya ikili veya çok taraflı anlaşmalar uyarınca “serbest çalışan işçi” olarak tanınan diğer herhangi bir göçmen işçiye atıfta bulunur.

vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu Devlet anlamına gelmektedir; **“İstihdam Devleti”** kavramı, duruma göre, göçmen işçinin kazanç getirici bir faaliyette bulunacağı, bulunmakta olduğu veya bulunmuş olduğu bir Devlet anlamına gelmektedir; **“Transit Devlet”** kavramı ise, ilgili kişinin İstihdam Devletine gitmek veya İstihdam Devletinden Orijin Devlete veya mutad ikametgahı bulunduğu Devlete gitmek amacıyla transit geçiş yaptığı herhangi bir Devlet anlamına gelmektedir.

Sözleşme, göçmen işçilerin ve aile fertlerinin temel insan haklarını ilgilendiren konularda, kanunlar çerçevesinde, istihdam edildikleri ülkelerin vatandaşları ile eşit muameleye tabi tutulmalarını öngörmektedir. BM'nin Göçmen İşçiler Sözleşmesi usulle ilgili haklar, ücret, çalışma şartları, fazla mesai, haftalık tatil, ücretli izin, güvenlik ve işin sona ermesine ilişkin olarak vatandaşla eşitlik tanımakla birlikte belirtmek gerekir ki, Sözleşme işe girme hakkı sağlamamaktadır.<sup>46</sup>

Sözleşmenin yirmi ikinci maddesi, göçmen işçileri haksız ve keyfi olarak sınır dışı edilme işlemlerine karşı korumaya ilişkindir. Sözleşmenin bu maddesi, ikametlerinin veya çalışmalarının düzenli veya düzensiz durumda bulunmalarına bakılmaksızın tüm göçmen işçilere ve aile fertlerine uygulanmaktadır. Göçmen işçiler ve aileleri fertleri toplu sınır dışı edilme tedbirlerine maruz bırakılamazlar. Her bir sınır dışı edilme durumu bireysel olarak incelenir ve karara bağlanır. Göçmen işçiler ve aile fertleri, ancak, kanunlara uygun olarak yetkili makamın vereceği karar gereğince, bir Taraf Devletin ülkesinden sınır dışı edilebilir. Bu karar anladıkları bir lisanda kendilerine, aksine zorunluluk yoksa, yazılı olarak bildirilir. Sınır dışı edilme halinde, ilgili şahsa ülkeden ayrılmadan önce veya sonra, ücret ve sair alacakları ve borçları ile ilgili hususları çözümlenmek üzere makul bir fırsat tanınır. İstihdam Devletinden sınır dışı edilmek, göçmen işçinin veya aile fertlerinin, o Devletin kanunlarına uygun şekilde elde etmiş oldukları ücretler ve benzeri haklara halel getirmez.

---

<sup>46</sup> Akıntürk, a.g.e., s.17.



Göçmen işçilerin, ücretler ve diğer istihdam konularında <sup>47</sup> İstihdam Devletinin vatandaşlarına uygulanan muamelelerden daha olumsuzuna maruz bırakılmamaları öngörülmektedir. Bu hüküm, düzenli ve düzensiz göçmen işçiler için ortak bir hüküm olup, düzenli göçmen işçiler uygulanacağı gibi, düzensiz göçmen işçiler için de uygulanacaktır.

Sözleşmenin yirmi altıncı maddesi tüm göçmen işçiler için sendikal faaliyetleri konu almakta ve şu şekilde ifade etmektedir. *“Taraflar Devletler şu hususlarda göçmen işçilerin ve aile fertlerinin haklarını tanırlar; ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer çıkarlarını korumak üzere, sendikaların ve yasalara uygun olarak kurulmuş bulunan diğer kuruluşların toplantı ve faaliyetlerine, sadece ilgili örgütün kurallarına tabi olarak katılmak; sadece ilgili örgütün kurallarına tabi olarak yukarıda belirtildiği şekilde herhangi bir sendikaya ve kuruluşa özgürce katılmak; herhangi bir sendikadan ve kuruluştan yardım talep etmek. Kanunda belirtilmiş ve ulusal güvenlik, kamu düzeni veya diğer kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak gibi demokratik bir toplum için gerekli olan durumlar dışında, söz konusu hakların kullanılması kısıtlanamaz.”*

Yirmi yedinci maddede ise, sosyal güvenlik konusunda göçmen işçiler ve aile fertleri İstihdam Devletinin kanunları ve ikili ve çok taraflı anlaşmalarda yer alan şartları yerine getirdiği ölçüde çalıştıkları devletin vatandaşlarıyla aynı muameleden faydalanacakları belirtilmektedir.

Madde yirmi dokuza göre, göçmen işçinin her çocuğu isim, doğum kaydı ve vatandaşlık hakkına sahip olacaktır.

Madde otuz ikiye göre ise, göçmen işçiler ve aile fertleri, İstihdam Devletindeki ikametleri sona erdiğinde kazançlarını ve tasarruflarını ve ilgili Devletin uygulanan kanunları uyarınca şahsî eşya ve mallarını nakletme hakkına sahip olacaklardır.

---

<sup>47</sup> Madde 25, “a) Fazla mesai, çalışma saatleri, hafta sonu tatili, ücretli tatil, güvenlik, sağlık, iş ilişkisinin sona erdirilmesi ile bu terimin kapsamı içine giren ulusal yasa ve uygulamalarda yer alan diğer çalışma şartları;

b) Asgarî istihdam yaşı, evde çalışmanın kısıtlanması gibi istihdam konuları ile ulusal yasaların ve uygulamaların kapsamı içerisine giren diğer istihdam konuları.”

Sözleşmenin kırkıncı maddesi, düzenli durumda bulunan göçmen işçilere ve aile fertlerine ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer menfaatlerini geliştirmek ve korumak için İstihdam Devletinde dernek ve sendika kurma hakkını tanımaktadır. Türkiye bu maddeye, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu uyarınca sendika kurucusu olma şartları arasında Türk vatandaşlığına sahip olma şartı arandığından çekince koymuştur. Ancak 2821 sayılı Kanun mülga olmuş ve yerine 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 6356 sayılı Kanun ise, altıncı maddesinde, kuruculuk şartı olarak Türk vatandaşlığını saymamaktadır, yalnızca fiil ehliyeti ile fiilen çalışmayı saymaktadır. Bu anlamda çekince geçersiz duruma gelmiştir.

Sözleşmeye göre ikamet hakkı, göçmen işçinin çalışma hakkıyla ilişkilendirilmekte ve kırk dokuzuncu maddede de şöyle ifade edilmektedir: *“Ulusal yasalar uyarınca ikamet ve çalışma izinlerinin ayrı tutulduğu yerlerde, İstihdam Devleti göçmen işçiye en az çalışma izni süresi kadar oturma izni verir.”* Maddenin devamında, İstihdam Devletinde kazanç sağlayacağı işini kendisi seçme hakkına sahip olan göçmen işçilerin, çalışma izinlerinin veya benzeri izinlerinin süresinin sona ermesinden önce gelir getirici işlerinin sona ermesi halinde durumlarının düzensiz olarak değerlendirilemeyeceği veya oturma izinlerinin geri alınamayacağı belirtilmektedir. Bu durumda olan göçmen işçilere yeni bir gelir getirici iş bulmalarına olanak sağlayacak zamanı tanımak üzere, en azından işsizlik parası almaya hak kazanabilecekleri süreye karşılık gelen bir süre boyunca oturma izinlerinin geri alınamayacağı vurgulanmaktadır.

Madde elli bire göre, çalışma izninde belirlenen şartlar ve kısıtlamalar saklı kalmak kaydıyla, geçimini sağlamaya yönelik faaliyetleri bitmiş olan göçmen işçiler, başka iş imkanları aramak, kamu projelerine katılmak ve çalışma izni süresinin geriye kalan süresinde mesleki eğitim görme haklarına sahip olacaklardır.

İstihdam Devletindeki göçmen işçiler, geçimlerini sağlamaya yönelik faaliyetleri, bazı sınırlama ve şartlar haricinde<sup>48</sup>, özgürce seçme hakkına sahiptir.

---

<sup>48</sup> Madde 52, 2’nci ve 3’üncü fıkralar:

Sözleşmenin elli dördüncü maddesine göre; göçmen işçiler, işten çıkartılmaya karşı korunma; işsizlik parası; işsizlikle mücadele için geliştirilen kamu çalışma programlarına katılma; iş kaybı veya gelir getirici diğer bir faaliyetin sona ermesi durumunda başka bir işe girme konularında İstihdam Devletinin uyruğundaki kişilerle eşit muamele görürler.

Birleşmiş milletlerin Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmesi Türkiye tarafından onaylandığı için Sözleşmede yer alan “göçmen işçi” tanımları ve diğer düzenlemeler hukukumuz açısından da geçerli olacaktır.<sup>49</sup>

## 2.4. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri

### 2.4.1. Avrupa Sosyal Şartı (Avrupa Sosyal Haklar Sözleşmesi)

Avrupa Konseyi tarafından, Torino’da 18 Ekim 1961 tarihinde imzalanmış ve 26 Şubat 1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Şart’ın “yeniden canlandırılması” 1990 yılının Kasım ayında başlatılmış, hem Avrupa Sosyal Şartı’na yeni bir soluk kazandırmak hem de Avrupa Topluluğu’nun (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu’nun) iç pazarın oluşturulmasına ek bir önlem olarak İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı’nı kabul ettiği bir ortamda Avrupa Konseyi’nin Avrupa kıtası için insan hakları standartları oluşturmadaki üstünlüğünü yeniden inşa etmek amaçlanmıştır.<sup>50</sup>

---

*“İstihdam Devleti herhangi bir göçmen işçi için;*

a) Devletin çıkarları için gerekli olduğunda ve ulusal yasalarca öngörüldüğünde belirli iş, görev, hizmet ya da faaliyet kategorilerinde çalışmaları kısıtlayabilir;

b) Ülkesi sınırları dışında kazanılmış mesleki niteliklerin tanınması ile ilgili mevzuatı çerçevesinde, gelir getirici faaliyetlerin serbestçe seçilmesini kısıtlayabilir. Ancak, ilgili Taraf devletler bu mesleki yeterliliklerin tanınması hususunda gerekli çabayı gösterirler.

*Çalışma izinleri zamanla sınırlı olan göçmen işçiler için İstihdam Devleti; ayrıca:*

a) Gelir getirici faaliyetlerini serbestçe seçme hakkını, göçmen işçinin kendi ülkesinin yasasında öngörülen ve iki yılı geçmeyecek bir süre içinde o Devlette yasal biçimde ikamet etmiş olması şartına bağlayabilir.

b) Kendi mevzuatı veya iki taraflı veya çok taraflı anlaşmalara dayanarak kendi vatandaşlarına veya onlarla aynı haklara sahip kişilere öncelik tanıyan bir politika çerçevesinde, göçmen işçilerin gelir getirici faaliyetlerden yararlanmalarını sınırlayabilir. Böyle bir sınırlandırma, ulusal mevzuatında beş yılı geçmeyecek şekilde öngörülen bir süre boyunca yasal olarak o ülkede ikamet etmiş bir işçiye uygulanamaz.”

<sup>49</sup> Akıntürk, a.g.e, s. 23.

<sup>50</sup> Koordinatör: Olivier De Schutter, Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa, Şen Matbaa, Ankara, Kasım 2010, s.8.

Türkiye, Sözleşmeyi 18 Ekim 1961 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 1989 tarihinde onaylamıştır.<sup>51</sup>

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın oluşturulması (1996), 1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı'nı ortadan kaldırmamıştır. Şart halen mevcut olup, onaylayan devletleri bağlamaktadır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nda, Avrupa Sosyal Şartı'nda (ve ek protokollerle) teminat altına alınan haklara 8 yeni hak eklenmiş, ancak Avrupa Sosyal Şartı'nın geleneksel yapısı da korunmuştur.<sup>52</sup>

Türkiye tarafından 2 Nisan 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Şart, 6 Ekim 2004 tarihinde bazı maddelere çekince konularak kabul edilmiş, daha sonra da “27/9/2006 tarihli ve 5547 sayılı kanunla onaylanması uygun bulunan ekli (Gözden Geçirilmiş) Avrupa Sosyal Şartı”nın ilişik beyan ile onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 2/3/2007 tarihli ve HUMŞ/161 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı kanununun 10. maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 22/3/2007 tarihinde kararlaştırılmıştır.” 27 Haziran 2007 tarihinde Türkiye Gözden Geçirilmiş Şart'ı onaylamış ve 1 Ağustos 2007 tarihi itibarıyla (VI. Bölüm - K/3 maddesi gereği) Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı Türkiye'de yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Sosyal Şartı (ve Gözden Geçirilmiş Şart), çalışmak için başka ülkelere giden işçilerin, sadece iş gücü olarak değil, insan olarak anlaşılması ve bir takım temel insan haklarına sahip olduğu düşüncesi ile hareket etmekte<sup>53</sup> ve göçmen işçilere yönelik, sözleşmeyi imzalayan taraf ülke vatandaşlarının, sözleşmeye taraf diğer ülkelerde kazanç sağlayıcı bir iş edinme hakkı (madde 18) ile çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkına (madde 19) yer vermektedir.

<sup>51</sup> 3581 sayılı Onay Kanunu 4 Temmuz 1989 gün ve 20215 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Onay Kanununun 1. ve maddesi şöyledir.

Madde 1. Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve 18.10.1961 tarihinde Torino'da imzalanan “Avrupa Sosyal Şartı”nın Dibace, Bölüm I, III, IV, V ve ekinin tümü ile, II. bölümünün aşağıdaki beyan metni çerçevesinde onaylanması uygun bulunmuştur:

“a) 20 . maddesinin 1 numaralı fıkrasının b) bendine göre; 1, 12, 13, 16 ve 19. maddelerinin tüm fıkralarıyla aynen,

b) 20. maddesinin 1 numaralı fıkrasının c) bendine göre, 9, 10, 11, 14, 17 ve 18. maddelerinin tüm fıkralarıyla aynen,

c) 4. maddesinin 3. ve 5. fıkraları,

d) 7. maddesinin, 3, 4, 5, 6, 8 ve 9. fıkraları” kabul edilerek.

<sup>52</sup> Gülnur Erdoğan, “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, TBB Dergisi, Sayı 77, 2008, s. 126.

<sup>53</sup> Erdoğan, a.g.e., s. 150.

Sosyal Şartlar'ın genelde ILO sözleşmelerini izleyen normlar olduğu kabul edilmektedir. Ancak Şartlar bazen hiçbir uluslararası sözleşmede ya da tavsiye kararında yer almamış hususlarda da düzenlemeye gitmektedir. İşte bunlardan biri, kazanç getirici faaliyette bulunma hakkıdır. On sekizinci ve on dokuzuncu maddeler, münhasıran bir sözleşmecî devletin vatandaşı, diğer bir sözleşmecî devletin ülkesine “*yasal olarak gittiklerinde*” madde hükümlerinin uygulanacağını öngörmüş ve sınırlı bir yaklaşım benimsemiştir. Oysa göçmen işçilere ilişkin ILO Sözleşmeleri, göçmen işçilerin vatandaşı olduğu devlet, ILO Sözleşmelerini imzalamamış bile olsa, onlar hakkında da uygulandığı kabul ederek, geniş bir yaklaşım benimsemiştir.<sup>54</sup>

On dokuzuncu maddedeki “*yabancı işçinin ailesi*” kapsamına “*en azından eş ve 21 yaş altındaki çocukların*” girdiği kabul edilmektedir. Devletlerin, kendi ülkelerinde yerleşik bulunan göçmen işçilerin ailelerinin bu işçilerle birleşmelerine izin vermeleri gerekmektedir.

#### **2.4.2. Göçmen İşçinin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi**

24 Kasım 1977 tarihinde Strazburg'da imzaya açılan sözleşme, 1 Mayıs 1983 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 19 Mayıs 1981 tarihinde onaylamıştır.

Sözleşmenin giriş bölümünde, “Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin vatandaşları olan göçmen işçilerin hukuki statülerinin, tüm yaşama ve çalışma koşulları açısından, işçi alan ülkelerin vatandaşlarınının tabi tutuldukları statü düzeyinden daha düşük düzeyde olmayacak biçimde düzenlenmesinin sağlanması, göçmen işçilerin ve aileleri bireylerinin sosyal ilerlemesinin kolaylaştırılması, üye ülkelerin birbirlerinin uyruklarına, Avrupa Konseyi Statüsü aracılığıyla üye ülkeler arasında sağlanan sıkı işbirliği ilkeleri ışığında verilen haklar ve öncelikleri çerçevesinde” anlaşmanın amacı belirtilmiştir.

---

<sup>54</sup> Murat Demircioğlu, “Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokyumu-Bildiriler ve Tartışmalar”, Göçmen İşçilerin Hakları ve Türkiye, s.159–160.

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKALARI

İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın çöken ekonomisinin ve dolayısıyla toplumsal ve siyasal yapısının yeniden kurulmasının bir adımı olarak, bugünkü Avrupa Birliği'nin kökeni olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT), 1951 yılında Belçika, Batı Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan altı üye ile kurulmuştur. Savaş sonrası dönemde, özellikle çöken ekonomilerinin canlandırmak için gereksinim duyulan işgücünü sağlamak için birçok Avrupa ülkesi yoğun bir göçmen işçi alma sürecine girmiştir. Bir anlamda bu altı üyeden başlayarak hızla büyüyen ve bütünleşen AB'nin oluşumu eş zamanlı olarak Avrupa'ya akan yoğun uluslararası göç dalgaları ile birlikte gelişmiştir.<sup>55</sup>

Avrupa kıtasında entegrasyon politikaları aslında göç politikalarıyla son derece iç içe geçmiştir ve AB'nin gelişimi göç politikalarının gelişimi üzerinden okunabilir. Bu açıdan bakıldığında AB'nin göç politikalarının özü bir yandan kendi içinde entegre olurken öte yandan ihtiyacı olan göçmenlerin düzenli bir biçimde AB alanına getirilmesine dayanmaktadır.<sup>56</sup>

Bugün 28 üyeden oluşan AB'nin sahip olduğu ekonomik büyüklüğün en önemli girdilerinden bir tanesi, hiç şüphesiz, Avrupa ülkelerinin önceki kolonilerinden ve Avrupa'nın çevre ülkelerinden gelen göçmen işçilerdir. Geçtiğimiz 50 yıl içerisinde yaklaşık 60-70 milyon göçmen işçi ve onların yakınlarının Avrupa'ya geldiği tahmin edilmektedir.<sup>57</sup>

Bütün AB üyesi ülkeler için genelleyebileceğimiz bir göç deneyiminden daha çok, AB üyesi ülkelerin her birinin tek tek kendilerine özgü deneyimleri olduğu gözlemlenebilmektedir. Bu anlamda, her üye devletin göç tarihi ve göç politikaları bir birinden bağımsızdır ve farklılıklar içermektedir. Bazı devletler girişte görece esnek kurallara sahipken; diğerleri, göç konusunda daha sıkı kontroller uygulamakta, geriye dönüşleri teşvik etmekte ve eski sömürgelerinin vatandaşlarına bazı öncelikler

<sup>55</sup> Ahmet İçduygu, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları, TÜSİAD (Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/427), İstanbul, Aralık 2006, s. 48.

<sup>56</sup> ORSAM, Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi, Orsam Rapor No:123, The Black Sea International Rapor No:22, Ankara-TÜRKİYE, 2012, s. 11.

<sup>57</sup> İçduygu, a.g.e., s.48.

tanımlanmaktadır.<sup>58</sup> AB içerisinde genel, ayrıntılı ve kapsayıcı bir göç politikası paketinden söz etmek pek olası değildir. Ancak Birliğin süreç içerisinde ekonomik işbirliğinden daha ileri aşamalara yönelmiş olması, ülkelerin karşılaştıkları sorunların Birliğin sorunu olarak ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, AB’de yaşanan göç sorunlarına ilişkin ortak politikalar oluşturma yönünde düzenlemeler yapılmaya çalışılmaktadır.

### 3.1. Avrupa Birliği’nde Göç Hareketlerinin Gelişimi

1800’lü yıllardan başlayarak bu yüzyılın sonlarına kadar milyonlarca Avrupalı ekonomik fırsat, dini ve politik özgürlük arayışı ile Amerika kıtasına göç etmişlerdir. 20’inci yüzyılın başlarına kadar devam eden bu göç hareketinde yaklaşık 60 milyon Avrupalının “Yeni Dünya”ya göç ettiği tahmin edilmektedir.<sup>59</sup> 20’nci yüzyılın ilk yarısı ise, neredeyse savaşlarla geçmiş ve bu nedenle çeşitli etnik, siyasi göçler gerçekleşmiştir.

İkinci Dünya Savaşından itibaren ise göç akımlarının yönü değişmiş ve göçler Avrupa’ya yönelmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra AB’nde yaşanan göç hareketleri üç aşama halinde incelenebilir.<sup>60</sup>

Avrupa’ya göçün ilk aşaması, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Batı Avrupa ülkelerinin hızlı ekonomik gelişmeleri ile bu ülkelerin istihdam piyasalarında ihtiyaç duyulan işgücünün karşılanabilmesi için İtalya, İspanya, Portekiz, Yugoslavya, Türkiye ve Kuzey Afrika ülkelerinden büyük miktarlarda, çalıştırmak amacıyla göçmen işçiler (misafir işçi) getirilmesiyle başlamıştır. 1973 yılında başlayan ekonomik kriz sonrasında ise, Batı Avrupa ülkelerinin işgücüne yönelik göç hareketlerini sona erdirmelerine, talep edilebilecek göçmen işgücü sayısında kısıtlamaların artırılmasına, senelik kotalar konulmasına ve mevcut göçmenlerin geri dönmelerini teşvik edici politikalar uyguladıkları görülmüştür. Geri dönüşü teşvik edici politikaların sonucunda ise, 1973 yılını izleyen iki yıl içinde BM tarafından

<sup>58</sup> Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, Arif Köktaş, Avrupa Birliği Hukuku, 5. Baskı, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 2011, s. 338.

<sup>59</sup> Gençler, a.g.e., s.175.

<sup>60</sup> ORSAM, a.g.e., s.11.

yapılan tahminlerde, göçmen işçilerin yaklaşık yüzde 10'unun ülkelerine geri döndükleri belirtilmektedir.<sup>61</sup>

İkinci göç aşaması, buldukları ülkelerdeki sosyal haklardan yararlanabilmek için buralarda hayatlarını kuran göçmen işçilerin aile birleşimleri ve evlilik göçleri yoluyla gerçekleşmiştir.

Son aşama ise, 1989 yılında özellikle Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla simgeleşen ve Doğu Blok ülkelerinde komünist rejimlerin yıkılmasıyla birlikte Batıya iltica etmek için gelen insanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. 1990'lı yıllarda yaklaşık dört milyonun<sup>62</sup> üzerinde sığınmacının Avrupa'ya göç ettiği tahmin edilmektedir. Yine aynı dönemde, her yıl 600 bin - 800 bin düzensiz göçmenin Avrupa'ya girdiği tahmin edilmektedir.<sup>63</sup> AB ülkelerinin ortak polis teşkilatı olan EUROPOL'un başkan vekilinin (Willy Bruggeman, 2002 yılında) açıklamasına göre, AB'ye her yıl 500 bin civarında yasadışı göçmen girmektedir. Aradan geçen yıllara ve sınır kontrolü konusundaki sıkı tedbirlere rağmen, bu yıllık miktarın halen devam ettiği tahmin edilmektedir.

1970'li yıllarla birlikte, Petrol krizi ile başlayan bir algı değişikliği belirgin hale gelmiştir. Merkezi planlı ekonomilerin çökmesi ve serbest piyasanın (özellikle Ortak Pazarın) gerektirdiği mal, hizmet, sermaye ve işgücünün dolaşımının serbest kalması üzerine göçmen ve sığınmacıların artık insani yardım ve koruma gerektiren veya göçmen işçiler gibi iktisadi bir amaca hizmet eden değil, sınırlara tehdit oluşturan, devletin sosyal hizmetlerinden pay koparmaya çalışan ve/veya sosyal düzeni tehlikeye sokan kişiler olarak görülmeye başlanmıştır.

1990'lı yıllarda AB üyesi ülkelerde ortaya çıkan ekonomik durgunluğun neden olduğu işsizlik, göç olgusuna başka bir boyut daha kazandırmıştır. Bu anlamda göçmenler, işsizliğin nedenlerinden birisi olarak kabul edilerek bir yandan siyasi malzeme olarak kullanılmışlar, diğer yandan da düşük istihdam ve yüksek işsizlik oranlarını etkileyen bir unsur oldukları ileri sürülerek, gerek AB üyesi ülkelerin

<sup>61</sup> Gençler, a.g.e., s.175.

<sup>62</sup> OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), Trends in International Migration, OECD Publication, Paris, 2003.

<sup>63</sup> IOM (International Organization for Migration), World Migration, IOM Publication, Paris, 2005.



gerekse de AB kurumlarının işgücü göçünü önlemek için bir takım tedbirler almasına bahane olmuşlardır.<sup>64</sup>

Özellikle kendi tercihi olmayan göç dalgaları ile karşılaşan AB ülkelerinin göç hareketleri karşısında daha sınırlayıcı politikalara yönelmeleri 1990'ların sonları ve 2000'lerin başında daha belirgin hale gelmiştir. Bu dönemde, uluslararası göçün ve göçmenlerin AB içerisinde artan bir eğilimle olumsuz bir bağlamda ele alınmaya başlanmasına, bir yandan bu ülke nüfuslarında göçle artan etnik çeşitliliğin belirginleşmesinin, diğer yandan ise, özellikle “11 Eylül sonrası” dönemde artan yabancı düşmanlığının yükselmesinin katkıda bulunduğu söylenebilir.<sup>65</sup>

1980'li yılların sonundan itibaren, geleneksel göç veren ülkeler kategorisinde bulunan İspanya, Portekiz, İtalya, İrlanda ve Yunanistan gibi ülkeler tedrici olarak göçmen alan ülkeler arasına girmiştir.

Avrupa'da yaşanan ekonomik durgunluk ile göçmen işçi uygulamasına son verilmesi, Doğu Bloğunun yıkılması gibi nedenler göçün yeni türevlerinin oluşmasına neden olmuştur. Ülkelerin yaklaşımlarına, koşulların niteliğine ve boyutuna, gidilmek istenen ülkenin koyduğu engellere göre farklılaşan yapıya sahip olmuştur; “kadın-erkek, nitelikli-niteliksiz, süreli-süresiz, yasal-yasal olmayan, zorunlu veya gönüllü” gibi.

Gelişmiş ülkelerin düşük nitelikli işgücüne olan ihtiyaçlarının kalmadığına ilişkin savları ve bunlara ilişkin engellerin artırılmış olması, göç hareketleri içerisinde yasal yollardan göç imkanı bulunamayanların yasal olmayan yollardan göçe yöneldiği, bu durum karşısında, yoğun yasadışı göç alan ülkelerin göçle mücadele yolları arayışına girdiği görülmektedir. Göçü kontrol etmeye yönelik ilk düzenleme, 1972 Ocak ayında Fransa tarafından gerçekleştirilmiştir. 1974 yılında ise, bu düzenlemeler daha da katılaştırılmıştır. Hollanda 1970'li yılların sonlarına doğru göçü kontrol altına almaya yönelik önlemleri uygulamaya başlamıştır. İngiltere ise, İngiliz Uluslar Topluluğu (Commonwealth of Nations) ülkelerinden

<sup>64</sup> Barış Özdal, “Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği'nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi”, “İş Güç” Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2008, s.98.

<sup>65</sup> İçduygu, a.g.e., s. 49.

aldığı göçü 1962 yılından itibaren azaltmaya başlamış ve 1971 yılında çıkarılan yasa ile sınırlama yoluna gidilmiştir.

AB ülkelerinde görülen göç hareketlerinde, son yıllarda dikkat çekici bir şekilde, kalıcı ve istihdam ilişkili süreli göç de artış olduğu gözlemlenmektedir. Üye ülkelerin ekonomik büyümelerinde yavaşlama olmasına rağmen, istihdam ilişkili işgücü göçü artışına neden olan birkaç faktör bulunmaktadır.<sup>66</sup> Enformasyon, iletişim teknolojileri, sağlık ve eğitim alanlarında nitelikli insan gücüne talebi olan üye ülkelerin bu niteliklere sahip yüksek nitelikli insan gücünü kendi ülkelerine çekebilmek için ikamet ve istihdam da kolaylık sağlayıcı yasal düzenlemelere gitmektedir. Bu amaçla, İngiltere, yüksek nitelikli kişilerin ülkeye girmeleri ve iş aramaları imkanı oluşturabilmek için yeni tip vize uygulamasına başlamıştır. Ayrıca İngiltere'de Ocak 2002'de "Yüksek Nitelikli Göçmen Programı" başlatılmıştır. Bu program çerçevesinde, İngiltere'nin küresel ekonomide rekabet etme gücü kazandıracak, ekonominin gerektirdiği nitelik ve becerilere sahip olanlara ülkeye giriş kolaylığı sağlanmaktadır. Almanya ise, bilgisayar ve ileri teknoloji alanlarındaki nitelikli işgücünü çekebilmek için 1 Ağustos 2000 tarihinden itibaren "Yeşil Kart" uygulamasına başlamıştır.

Nitelikli yabancı insan gücünü istihdam etmeye ilişkin yapılan esnek uygulamaların altında diğer ülkeler ile olan rekabette avantajlı konuma geçmek/geri kalmamak amacı yatmaktadır.

AB üye ülkelerinde nüfus artışı ile göç ilişkisine bakacak olursak; 2005 yılında Avrupa kıtasındaki nüfus artışının yüzde 85'i göç yoluyla gerçekleşmiştir; bu yıl içerisinde Avrupa nüfusunun göçten kazandığı kişi sayısı net 1,8 milyon olmuştur. 2005 yılı rakamlarıyla en fazla sayıda (10.1 milyon) göçmenin yaşadığı AB ülkesi Almanya'dır. Almanya'yı 6.4 milyonla Fransa, 5.8 milyonla İngiltere ve 4.8 milyonla İspanya izlemektedir. Göçmenlerin buldukları ülke nüfusuna oranı olarak bakıldığında, en yoğun oldukları ülke Lüksemburg (yüzde 37), Avusturya (yüzde 15), İrlanda (yüzde 14) ve Almanya (yüzde 12)'dir.

---

<sup>66</sup> Gençler, a.g.e., s.181,182.

### 3.2. Avrupa Birliği'nin Gc Politikalarının Gelişimi

Bugün AB içerisinde gc ile ilgili genel durumun iki temel çelişkiyi barındırdığı söylenbilir. Bunlardan ilki, bir yandan AB nüfusunun yaşlanması ve nüfus artış hızının düşüklüğü ile istihdam piyasasının hızla artan bir düzeyde işgücüne ihtiyaç duyması (ki bunun en etkin ve hızlı şekilde gc ile sağlanacağı açıktır); diğer yandan ise, gce ve gcmen işgücüne karşı bir tavrın giderek artması. İkinci olarak, bir yandan ekonominin değişen koşulları içerisinde daha fazla (hatta yalnızca) nitelikli işgücüne ihtiyaç olduğu düşüncesinin ne çıkması, diğer yandan da daha çok düzensiz gc ile gelen ve niteliksiz işgücü sunan çok sayıda gcmenin AB işgücü piyasaları tarafından kolayca absorbe edilmesi.<sup>67</sup>

Ayrıca burada üzerinde durulması gereken iki nokta vardır. Bunlardan birincisi, topluluğun en başından beri genişlemeye başlamasıyla ilk altı ye ülkenin kendilerini gc riski altında hissetmesi, ikinci olarak ülkelerin hem gcmen nüfusla hem de AB kurumlarıyla ortak politikalar yürütüp uyum sağlamak yerine gc ülkesi olduklarını inkar etmeleridir.

AB'nin en temel kuruluş amaçlarından birisi olan Ortak Pazar hedefine ulaşılmaması için ye ülkeler arasında mal, hizmet, sermaye ve kişilerin hiçbir engel olmadan serbest dolaşımı öngörülmekteydi. ye devletler arasında serbest dolaşım gerçekleştirildikten sonra, nc ülke vatandaşlarının bu serbest dolaşım bölgesine kabul edilmelerinde ortak bir yaklaşım geliştirilmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

İ sınırların kaldırılması anlamına gelen serbest dolaşım hakkının (Malların, İşçilerin -işgücünün-, Sermayenin, Yerleşme Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı) gerçekleşmesinin AB bölgesinin tamamında gcmen dolaşımı açısından sonuçları olmuştur. Bu etki, ye ülkelerdeki sosyal politikalar ve aynı zamanda sosyo-ekonomik, siyasi ve eğitim hakları üzerinde gözlemlenmiştir.

Birlik ülkelerine yönelen gcn artık ülkelerin tek başına çözümlenebileceği bir mesele olmaktan çıkmaya başladığının anlaşılması ve Topluluk seviyesinde

<sup>67</sup> İçduygu, a.g.e., s.50.

gündeme gelmesinin ilk adımları 1980’lerde olmuştur. Ancak üye ülkelerin birbirlerinden çok farklı yaklaşımları ve uygulamaları Birlik düzeyinde ortak düzenleme alanı oluşturulmasını önlemiştir.<sup>68</sup>

1990’lar boyunca, Avrupa’da meydana gelen siyasi değişikliklerle birlikte, Güney Avrupa yeni göç akımlarında hedef bölge haline gelmiştir. İstihdam baskıları nedeniyle yabancı düşmanlığı artmış; bu durum göç konusunun siyasileşmesine yol açarak, AB üzerinde AET’nin kurucularının gerçek hedeflerinin ve aynı zamanda kendi yetki alanının dışında kalan bir alanda politika geliştirme baskısı oluşturmuştur.<sup>69</sup>

Bir yandan yaşanan nüfusun ortaya çıkardığı işgücü açığını kapatmak için ekonomik temelli göçlere duyulan ihtiyaç, diğer yandan meşru yollarla gelseler bile göçmenlerle ilgili artan siyasi ve kültürel gerilimler dikkatli adımların atılmasını zorunlu kılarken; bütün bunların ötesinde artan yasadışı göç, Birliği yeni politika arayışlarına sürüklemektedir.<sup>70</sup>

AB çatısı altında ulaşılmak istenen hedefler göz önüne alındığında Birliğin, göçe ilişkin yaklaşımlarının da farklı temeller üzerinde yükseldiği görülmektedir. Üye ülke vatandaşlarının diğer üye ülkelerde iş arama ve göç haklarıyla ilgili olan gelişmiş yasal çerçeve; diğeri ise, açıklık ve kesinliği bunlara göre daha az olan AB dışındaki ülke vatandaşları ile ilgili sıkı bir göç yönetimi anlayışıdır.<sup>71</sup>

AB göç politikası çerçevesinde pek çok çaba ve bunların sonunda kabul edilen çok sayıda düzenleme, bu düzenlemelerle oluşturulmuş çok sayıda ortak nokta mevcuttur. Bunlar için yapılan göç politikası nitelemesi ise şekillenmiş, prensipleri, hedefleri, uygulayıcı organları ve uygulama alanı belli bir politikadan çok, oluşum süreci içerisinde ve ileride bu nitelemeyi kazanacağı düşünülen bir politikaya atfen yapılmaktadır.<sup>72</sup> AB göç politikasının ya da bu alana dair ortak politikaların oluşum

<sup>68</sup> Hakan Samur, “Avrupa Birliği’nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım”, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 2005, s.3.

<sup>69</sup> Bozkurt, a.g.e., s.338.

<sup>70</sup> Samur, a.g.e., s.2.

<sup>71</sup> Gençler, a.g.e, s.184.

<sup>72</sup> İbrahim Soysüren, “Avrupa Birliğinin Emek Göçü Politikaları”, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2006, s. 118.

sürecinin başlangıcı ve bu sürece hızlandıran olaylar üzerinde dahi bir uzlaşma mevcut değildir.

AB ortak göç politikası, ilk olarak AET Kurucu Antlaşması olan 1957 Roma Antlaşması'nın kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin hükümlerin bulunduğu üçüncü başlıkta ele alınmıştır. Elli birinci maddede göçmen işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları kişiler terimini kullanmıştır. Buna anlamda elli birinci madde şu şekilde düzenlenmiştir:

*“Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, oybirliği ile karar alarak, işçilerin serbest dolaşımını sağlamak amacıyla sosyal güvenlik alanında gerekli tedbirleri alır. Bu amaçla **göçmen işçilere ve bakmakla yükümlü oldukları kişilere:***

*(a) Sosyal yardıma hak kazanılması, bu hakkın korunması ve bu yardım miktarının hesaplanması için çeşitli ülkelerin mevzuatındaki bütün sürelerin birleştirilmesine,*

*(b) Üye Devletlerin topraklarında yerleşik kişilere ödemelerde bulunmasına imkan verecek düzenlemeler yapar.”*

Antlaşma bütün halinde göz önüne alındığında, burada geçen göçmen işçi kavramının, serbest dolaşım hakkı kapsamında, çalışmak amacıyla diğer bir üye ülkeye giden, üye ülke vatandaşını ifade ettiği anlaşılacaktır. Temel amaç, yerleşme ve çalışma özgürlüğünün sağlanarak Birlik ülkelerinin sahip oldukları içsel işgücü potansiyelinden en üst düzeyde faydalanabilmektir.<sup>73</sup>

AB ortak göç politikasının oluşturulması süreci, 1973-1974 yılları ile 2000 yılı arasında “sıfır göç doktrini” ne uygun bir çerçevede gelişmiştir.

1970’li yıllara gelindiğinde, AB’nin ileride geliştirilecek olan ortak göç ve sığınma politikalarına zemin oluşturacak ve iç güvenlik alanında yasadışı göç konusunu da içerecek devletlerarası bir dizi anlaşmaya varmışlardır. Bunlardan ilki, Trevi Grubu adı altında 1975 yılında Avrupa Konseyi Roma Zirvesi’nde oluşturulan

<sup>73</sup> Gençler, a.g.e., s. 184.

örgüttür. Trevi çerçevesinde, ortaya çıkarılan ve yüksek rütbeli görevliler ile yüksek düzeyli kamu görevlilerinden hükümetler arası bir kurum olarak Koordinatörler Grubu oluşturulmuş ve bu Gruba, sadece Trevi'nin işleyişini değil, aynı zamanda, *ad hoc* Göç Çalışma Grubu'nun da işleyişini gözetleme yükümlülüğü verilmiştir. 1986 yılında Trevi Grubu Bakanları tarafından bir *ad hoc* çalışma grubu oluşturulmuştur. 1987 yılında Trevi Bakanlarının bir *ad hoc* toplantısında göç meselesi ile ilgili sorunlar ele alınmıştır. Bu toplantı, esas olarak, bu konu ve ilgili diğer alanlardaki takip eden diğer çalışmaların çerçevesi çizilmiş olması nedeniyle önemlidir.

1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması ile *ortak bir göç politikasının* oluşturulmasına ilişkin temeller atılmıştır. Schengen ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması, harmonizasyonun tamamlanması ve dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi aşaması gerçekleştirilmiştir.<sup>74</sup> Schengen, 2 Ekim 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşmasına eklenen protokol ile Avrupa Toplulukları Antlaşmasına entegre edilmiştir.

Roma Antlaşması ve daha sonra yapılan 1612/68 sayılı tüzüğü<sup>75</sup> ardından Haziran 1985 tarihinde yayımlanan Beyaz Kitap (White Paper) ve 1987 yılında yapılan Avrupa Tek Senedinin on üçüncü maddesi ile hükümetler arası yeni bir işbirliğine gidilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.<sup>76</sup> Konuyla ilgili somut adım ise, 1990 yılında, Göç Konseyi'nin hazırladığı ve 12 üye ülke tarafından imzalanan Dublin Sözleşmesi olmuştur.<sup>77</sup> Sözleşmeyle birlikte, sığınmacılara dair ortak politika izlenmesine ilişkin koşullar ile üye ülkelerden birine yapılan sığınma başvurusunu hangi ülkenin inceleyeceğine dair sorumluluklar belirlenmeye çalışılmıştır.<sup>78</sup>

1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması çerçevesinde Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği adını almış ve AB'nin "üç temel direği" oluşturulmuştur. Antlaşmanın AB'nin göç yönetimi açısından en

<sup>74</sup> Gençler, a.g.e., s. 187.

<sup>75</sup> Tüzük yalnızca üye ülke vatandaşlarının göçmen işçi olmaları durumundaki çalışma haklarına ilişkindir.

<sup>76</sup> Esin Yılmaz Başçeri, "Uluslararası Göç", Uluslararası Politikada Yeni Alanlar Yeni Bakışlar, Editör: Faruk Sönmezoğlu, Der Yayınları, İstanbul, 1998, s.511.

<sup>77</sup> Özdal, a.g.e., s.95.

<sup>78</sup> Başçeri, a.g.e, s.512.

önemli faaliyeti Antlaşmadan önce devletler arası koordine edilen Trevi ve Göç Grubu gibi oluşumları kurumsal olarak birleştirmesi ve Trevi Grubunu AB'nin üçüncü temeli olan Adalet ve İçişleri alanına entegre etmesidir.<sup>79</sup> Sığınma ve mülteci politikası, üye ülkelerin dış sınırlarının açılmasına ilişkin kurallar ve **göç politikası** Maastricht Antlaşmasında “ortak çıkarlar” olarak sayılmalarına rağmen; Birlik kurumları tarafından değil de, hükümetler arası bir perspektifle ele alınacak şekilde adalet ve içişleri alanında (üçüncü sütunda) düzenlenmiştir. Ancak Maastricht Antlaşması, o güne kadar göç ve sığınma alanındaki parçalı gelişmeleri kanun halinde derlemeye ve Birlik çerçevesinde kurumsallaştırmaya çalışmıştır.<sup>80</sup>

Göçle ilgili ulusal hukuk alanlarında değişiklikleri kapsayan anayasal süreç oluşturulması için Komisyon tarafından yapılan 1985 yılındaki girişim, mahkemelerden (Adalet Divanı) önce üye ülkelerin özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının göçü ile ilgili itirazlarıyla karşılaşmıştır. Gelişmelerden sonra Komisyon bu alandan çekilerek, üye ülkelerin kendi aralarında uyum sağlayıp, birbirlerini ikna edene kadar onların hükümetler arası görüşmeler yapmalarını uygun görmüştür. Bu ise ancak, 1997 yılında Amsterdam Antlaşmasına yol açan müzakerelerle gerçekleşmiştir.<sup>81</sup>

Avrupa Birliği **göç yönetiminin** müktesebata entegre edilmesinin en önemli dönüm noktası 1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması olmuştur. Antlaşması'nın amacı; AB'ye ilgisi azalarak şüpheli yaklaşmaya başlayan vatandaşlara karşı daha anlaşılır ve cazip bir AB profili çizmek olmuştur. Ayrıca genişleyen Birlik sınırları dahilinde ortaya çıkacak sorunlar karşısında önlem alma gereksinimi duyulmuştur.

Bu antlaşma ile birliğin göç politikasını belirleme yetkisi Konsey'e verilmiştir. Konsey'in uzun süreli vize ve ikamet izinlerinde giriş, oturma şartları, uygulanacak usulün esasları, kanun dışı yollarla göç ve ikamet tesis edenler ve

<sup>79</sup> ORSAM, a.g.e., s.12.

<sup>80</sup> Gamze Değirmenci, “Avrupa Birliği Göç Politikası Kapsamında Fransa'nın Göç Politikası”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2011, s. 24.

<sup>81</sup> Gençler, a.g.e., s.187.

bunların geri gönderilmesi başta olmak üzere, alınacak tedbirleri saptaması kararlaştırılmıştır.

Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte: Birliğin “bir özgürlük, güvenlik ve adalet” alanı olduğu belirtilmiş; Antlaşmaya serbest hareket, göç ve iltica konularını kapsayan bir bölüm eklenmiş; Schengen Anlaşmasını, Antlaşma çerçevesine dahil etmiş; ırk ve etnik kimlik temelinde ayrımcılığa karşı yasamanın önü açılmıştır. Bu uygulamaların en önemli sonucu, göç ve iltica konularının devletler arası bir sütundan (Adalet ve İçişleri sütunu- üçüncü sütun) alınarak, AB Antlaşmasının içine konulmasıdır.<sup>82</sup> Bu sayede göç ve iltica politikalarının bağlayıcı olan AB müktesebatı çerçevesinde düzenlenmesi mümkün hale gelmiştir. Bir başka ifade ile göç politikası artık AB yapısı içerisinde ve AB düzeyinde belirlenecektir.

Amsterdam Antlaşması, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluk hukuku içerisindeki yerini belirlemektedir. Belirli kategorilerde bulunan üçüncü ülke vatandaşları, Topluluk hukuku ile koruma altına alınmaktadır. Bunlar; bir AB üyesi ülke vatandaşlığına sahip kişilerin aile üyeleri, AB ile ortaklık veya işbirliği anlaşmaları ile bağlılık oluşturmuş ülkelerin vatandaşları, başka bir üye ülkede hizmetleri gerçekleştirilen firma çalışanlarıdır.

Daha geniş bir ifade ile belirtirsek, Amsterdam Antlaşmasının IV. başlığı (61-69 maddeler); vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikaları ilgilendiren hususları kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Özellikle altmış üçüncü maddede Konsey’in iltica ve göç politikası konusunda Antlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş yıllık bir süre içerisinde alması gereken tedbirler ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Bu hüküm temel olarak, **üçüncü ülke vatandaşlarının** AB sınırları içerisinde kabulü ve ikameti, yasadışı göç ve bu kişilerin kendi ülkelerine geri gönderilmeleri konularında asgari standart ve usullerin oluşturulmasını öngörmesi açısından büyük bir gelişme olarak kabul edilmektedir.

Aralık 1998’de Viyana’da toplanan İçişleri ve Adalet Bakanları Konseyi, Konsey ve Komisyon tarafından Amsterdam Antlaşması’nın özgürlük, güvenlik ve

---

<sup>82</sup> ORSAM, a.g.e., s.12.



adalet alanına ilişkin hükümlerinin etkili bir şekilde yürürlüğe girmesi için “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Planı”nı kabul etmiştir. Eylem Planı Amsterdam Antlaşması’nda kabul edilen öncelikli alanları hayata geçirebilmek için 1999 yılında özel bir Avrupa Konseyi toplantısına karar vermiştir.<sup>83</sup>

Viyana Eylem Planı, Tampere Zirvesine bir altyapı hazırlığı yapmıştır. Eylem planında öngörülen amaçların gerçekleştirilebilmesi için 15-16 Ekim 1999 tarihinde Avrupa Konseyi bir toplantı gerçekleştirmiştir. Bu zirvede Avrupa Birliği’nin üzerinde kurulduğu ekonomik, siyasi, kültürel değerlerin önemi vurgulanarak, Birlik içinde yaşayan herkesin serbest dolaşım hakkı da dahil olmak üzere güvenlik ve adalet koşullarından yararlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. AB’nin dünyada özgürlük ve insan haklarının en iyi seviyede olan bölgelerden biri haline geldiği belirtilerek, haklı gerekçelerle bu topraklara girmek isteyen vatandaşların bu özgürlüklerden mahrum bırakılmasının AB’nin tüm ortak değerleri ile çeliştiği öne sürülmüştür. Bunun için AB bir taraftan sığınma ve göç konularında ortak politikalar belirlemeli, diğer taraftan uluslararası suçlarla mücadele edebilmek ve yasadışı göçü engellemek için dış sınırların etkili bir şekilde kontrolünü gerçekleştirmelidir.<sup>84</sup>

1990’lı yıllardan sonra yeni göçlerin önlenmesi ve var olan göçmenlerin entegrasyonuna daha çok önem vermeye başlayan AB ülkeleri, *göç sürecinin yönetiminde* yeni yaklaşımlara ihtiyaç duyulması üzerine 15-16 Aralık 1999 tarihinde Tampere’de devlet başkanlarının katılımı ile özel bir Konsey toplantısı yapmışlardır.<sup>85</sup> Zirve’de Birliğin, göç sorununa kaynak, transit ülke ve bölgedeki siyasi, ekonomik ve sosyal koşulları da dikkate alacak şekilde kapsamlı yaklaşması ve konu çerçevesinde üye ülkelerin daha fazla ortak hareket etme gerekleri belirtilmiştir. Bu toplantıda alınan kararların üçüncü maddesinde; insanların serbest dolaşım hakkına sahip oldukları, bu hakka sadece AB vatandaşlarının sahip olabileceği düşüncesinin Avrupa geleneklerine aykırı olduğu, diğer insanların da AB

<sup>83</sup> Aslı Özge Özgen, “Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum”, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2010, s. 71.

<sup>84</sup> Mehmet Özcan, Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, USAK Yayınları, Ankara, 2005, s.150.

<sup>85</sup> Tampere Zirvesi kararları için bkz. (Erişim tarihi: 19.12.2013) [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm)

bölgesine girme hakları olduğu; fakat bu süreçte Birliğin ortak bir göç ve sığınma politikası geliştirmesinin gerekli olduğu ve AB sınırlarından kaçak göçün önlenmesi için de tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır. “AB Ortak Göç ve Sığınma Politikası” başlığı altında (onuncu madde) ortak bir göç ve sığınma politikası oluşturulması için şu unsurları içermesi gerektiği belirtilmiştir:

*i- Kaynak ülke ile ortaklık (madde 11-12):* AB; köken ülke ya da transit ülkede siyasi haklar, insan hakları kalkınmışlık, yoksulluk gibi konulardan bağımsız düşünülemez olduğundan hareketle, göçe karşı kapsamlı bir yaklaşım geliştirmelidir. Bunun için yoksullukla mücadele, yaşam koşullarının ve iş olanaklarının iyileştirilmesi, çatışmaların önlenmesi özellikle azınlıkların, kadınların ve çocukların haklarına saygı gibi konularda kaynak ülke ile işbirliği içinde bulunulmalıdır.

*ii- Ortak bir iltica sistemi (madde 13-17):* Avrupa Konseyi; Birliğin ve üye ülkelerin sığınma arama hakkına saygı göstermesinin önemini vurgulamaktadır. Cenevre Sözleşmesi'nin tam ve kapsamlı bir şekilde uygulanması ve “geri göndermeme” hakkı çerçevesinde hiç kimsenin baskı altında olacağı ve zulüm korkusu yaşayacağı bir bölgeye geri gönderilmemesi için “ortak bir sığınma sistemi oluşturulmasına” yönelik çalışmalıdır.

*iii- Üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele (madde 18-21):* AB kendi topraklarında yasal olarak yerleşmiş üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranış ve yaklaşımı sağlamalıdır. Daha güçlü bir entegrasyon politikası bu üçüncü ülke vatandaşlarına kendi vatandaşlarına verdiği hak ve ödevlerle benzer hakları vermeyi amaç edinmelidir.

*iv- Göç akımlarının yönetimi (madde 22-27):* Kaynak ülke ve transit ülke ile yakın işbirliği içinde, yasal göçün desteklenmesi için uluslararası kampanyalar yapılmasını, her türlü göçmen ve insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda Birliğin tüm organları ve üye devletler tarafından gerekli önlemler alınmalıdır.

Gerek Amsterdam Antlaşmasında, gerek Tampere Zirvesi'nde alınan kararların son uygulama tarihi olarak Mayıs 2004 tarihi belirlenmiş olup, AB'nin yeni politikalarının şu dört ilke çerçevesinde oluşturulması kararlaştırılmıştır.<sup>86</sup>

1. İnsani amaçlar ile ekonomik kaygılar arasında denge kurmayı hedefleyen detaylı bir bakış açısının geliştirilmesi,
2. Üçüncü ülke vatandaşlarına buldukları ülkenin vatandaşları ile eşitlik sağlayabilecek adil bir sistemin gerçekleştirilmesi,
3. Kaynak devletler ile yönetsel stratejilerin belirlenmesine yardımcı olacak ortak gelişim politikalarını da kapsayacak şekilde ortaklıklar kurulması,
4. Mülteciler hakkında Cenevre Sözleşmesi ve üye ülkelerin taraf oldukları uluslararası antlaşmalara bağlı kalarak, ortak bir iltica politikasının oluşturulmasıdır.

Zirvede kabul edilen kararlar, ortak politikanın iki aşamada geliştirilmesi esasına dayanmaktadır. Bunlar; asgari standartların oluşturulması ve kilit önemdeki kanunların uyumlaştırılması ilkelere aittir.

Tampere Zirvesi ile birlikte AB'nin ekonomik ve demografik ihtiyaçları, kaynak ülkelerin durumu çerçevesinde bir göç politikası belirlenmesi ve böylece "sıfır göç" politikasından vazgeçilmesi anlamında önem taşımaktadır. Bundan sonraki göç politikası ise, sınırların seçici bir tarzda işgücü göçüne açılması olmuştur.

Tampere'deki zirvenin ardından Avrupa Komisyonu iki önemli belge yayınlamıştır. Bunlardan biri "Ortak Bir Sığınma Prosedürü İçin Tebliğ", diğeri "*Ortaklığın Göç Politikası Üzerine Tebliği*"dir. İlk tebliğin hedefi ortak bir sığınma düzenlemesi için gerekli uygulama ve sığınmacıların korumasını sağlayabilmektir. *İkincisinde ise Komisyon üye ülkelerce şimdiye kadar uygulanan işçi alımının durdurulması politikasını reddetmekte ve üye ülke hükümetlerinden AB ülkelerine*

<sup>86</sup> Lars Johan Lönnback, "Ortak Bir Avrupa İltica ve Göç Politikasına Doğru", Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çeviren: İdil Işık Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İstanbul, İsveç Başkonsolosluğu, 2002, s. 29-30.

*yasal işçi göçünü mümkün kılacak şekilde göç düzenlemeleri yapmalarını talep etmektedir. Diğer öneriler üçüncü ülke vatandaşlığına mensup olanların yasal durumlarına ve serbest dolaşımlarına ilişkindir.*<sup>87</sup>

2000’li yıllarda AB’nin göç politikası, iç sınırların olmadığı bir Avrupa üzerine odaklanmıştır. Güvenliğin sağlanması ve göç dalgalarının kontrolü için ortak kısıtlamalar ve denetimler temelinde dış sınırların güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

26 Şubat 2001 tarihinde imzalanan Nice Antlaşması’nın amacı, Birliğe yeni üyelerin katılması ile gerçekleşecek uyumsuzluğun önlenmesi ve birliği genişlemeye hazırlamaktır. AB Anayasası yürürlüğe girinceye kadar geçen sürede AB organlarında Nice Antlaşması’nda getirilen düzenlemeler geçerli olacaktır.<sup>88</sup> 7-8 Aralık 2000’de Nice’de toplanan Hükümetler arası Konferans’ta ATA’nın IV. Başlığı (Vize, Sığıma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı İle İlgili Diğer Politikalar) ile ilgili olarak üye ülkeler bu alanlarda artık “oybirliği” prosedürünün yerine ATA madde 251’de belirlenen ortak karar prosedürünün<sup>89</sup> geçerli olması gerektiği konusunda anlaşmışlardır.

<sup>87</sup> Değirmenci, a.g.e., s. 27.

<sup>88</sup> Bozkurt, a.g.e., s. 42.

<sup>89</sup> ATA madde 251: Ortak Karar Prosedürü: Komisyon Avrupa Parlamentosu (AP)’na ve Konsey’e bir öneri sunar. Konsey, AP’nin görüşünü aldıktan sonra nitelikli çoğunlukla; -eğer AP’nin görüşünde yer alan bütün değişiklikleri onaylarsa, önerilen tasarrufu değişik haliyle kabul edebilir;

-AP herhangi bir değişiklik önermezse, önerilen tasarrufu kabul edebilir;

-aksi halde ortak tutum belirler ve bunu AP’ye sunar. Konsey kendi ortak tutumunu belirleyen nedenleri tam olarak AP’ye bildirir. Komisyon AP’yi kendi tutumundan tam olarak haberdar eder.

Eğer bildirimden itibaren üç ay içinde AP:

a) Ortak tutumunu onaylar veya bir karar almazsa söz konusu tasarruf ortak tutum uyarınca kabul edilmiş sayılır;

b) Üyelerin salt çoğunluğu ile ortak tutumu reddederse; önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır;

c) Üyelerinin salt çoğunluğu ile ortak tutuma ilişkin değişiklikler önerirse, değişik metin bu değişiklikler hakkında görüşlerini bildirmeleri için Konsey ve Komisyon’a sunulur.

Eğer Konsey nitelikli çoğunlukla AP’nin yaptığı bütün değişiklikleri kendisine bildirildiği tarihten itibaren üç ay içinde onaylarsa söz konusu tasarruf ortak tutum şeklinde kabul edilmiş sayılır; ancak Konsey, Komisyon’un olumsuz bir görüş bildirdiği değişikliklere ilişkin olarak oybirliği ile karar verir. Eğer Konsey değişikliklerin tamamını onaylamazsa; Konsey Başkanı AP Başkanı ile anlaşarak altı hafta içinde Uzlaştırma Komitesi’ni toplar.

Konsey üyelerinden veya onların temsilcilerinden ve eşit sayıdaki AP temsilcilerinden oluşan Uzlaştırma Komitesi Konsey üyelerinin veya onların temsilcilerinin nitelikli çoğunluğu ile ortak metin üzerinde uzlaşmakla görevlidirler. Komisyon Uzlaştırma Komitesi’nin oturumlarında yer alır ve AP ile birlikte Konsey’in tutumlarını uzlaştırmak için gerekli bütün girişimlerde bulunur. Bu görev yerine getirilirken, Uzlaştırma Komitesi AP tarafından önerilen değişikliklere dayanarak ortak tutumunu değerlendirir.

15 Aralık 2001 tarihinde gerçekleştirilen Laeken Zirvesinde devlet ve hükümet başkanları “Avrupa Birliğinin Geleceğine İlişkin Bildiri”yi kabul etmiştir. Kabul edilen bildiride, ortak sığınma ve göç politikaları konularında sağlanan gelişmelere rağmen hala istenilen düzeye ulaşılmadığı belirtilmiş ve en kısa zamanda ortak bir politikanın geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Ayrıca zirvede alınan kararları gerçekleştirmek üzere bir Kurultay oluşturulmuştur.

2002 yılının Haziran ayında gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi’nde kabul edilen Başkanlık Sonuç Bildirgesi’nde üçüncü başlık altında “sığınma ve göç” konuları düzenlenmiştir. Buna göre, düzensiz göç hareketlerine karşı mücadele edebilmek için üye ülkeler arasında ortak politikalar izlenmesi, bunu gerçekleştirebilmek için ise, sınır kontrollerinin iyileştirilmesi ve yasadışı göçü engellemede yeterli önlemleri almayan üçüncü ülkelere yönelik yaptırımlar uygulanması öngörülmüştür. Ayrıca, Zirvede, daha yakın ekonomik işbirliği, ticari genişleme, kalkınma yardımı ve tüm ülkelerde refahın teşvik edilerek çatışmanın önlenmesi ve böylece göç akınlarının altında yatan nedenlerin azaltılması konularında çağrıda bulunulmuştur.

Haziran 2003’te Selanik’te yapılan Zirve’de kabul edilen Başkanlık Sonuç Bildirgesi’nde “Göç, Sınırlar ve Sığınma” ile ilgili bir başlık yer almıştır. Zirvesi’nin sonucu olarak Temmuz 2004’te Komisyon göç ve entegrasyon konusunda bir Avrupa’daki göç eğilimleri ile ilgili bir değerlendirme yapan ve göçmenlerin ulusal ve AB düzeyinde entegrasyonu ve kabulü ile ilgili olarak alınan önlemlerin ve değişimlerin analiz edildiği bir rapor sunmuştur. Raporun ana düşüncesi; AB düzeyinde göç konularını en önemli konu haline getiren göçmenlerin entegrasyonu ile ilgilidir. Raporda, AB yasal göç gibi hassas bir konuya işgücü açısından kritik olduğu için önem vermeye devam etmeli ve Avrupa’nın yaşanan nüfusu nedeniyle ilerleyen tarihlerde göçmenlerin entegrasyonu ve yasal/yasadışı göç konusunun Avrupa siyasi gündeminin zirvesine oturacağı öne sürülmektedir.

---

Toplantı tarihinden itibaren 6 hafta içinde Uzlaşma Komitesi ortak bir metni onaylarsa AP kullanılan oyların mutlak çoğunluğu ile ve Konsey nitelikli çoğunlukla ortak metne uygun olarak söz konusu tasarrufu onaydan itibaren en çok 6 hafta içinde kabul edebilirler. Eğer bu iki kurumdan birisi, bu süre içinde önerilen tasarrufu onaylamazsa, söz konusu tasarruf kabul edilmemiş sayılır. Uzlaşma Komitesi ortak metni onaylamazsa önerilen tasarruf kabul edilmemiş sayılır.

Amsterdam Antlaşması ile Birliğin uluslar üstü nitelik kazanması yönünde önemli aşama kaydedilmesinin başlamasıyla, ortak göç ve sığınma politikalarının oluşturulması yönünde çeşitli tüzükler, direktifler, tebliğler ve teklifler düzenlenmiştir.

Tampere Zirvesi'nde benimsenen yeni yaklaşım, Avrupa Komisyonunun Mart 2003'te ve daha sonra Mayıs 2004'te hazırladığı iki önemli raporla stratejisini ve içeriğini büyük ölçüde ortaya koyduğu Avrupa Komşuluk Politikası'nda kendisini göstermiştir.<sup>90</sup> Buna anlamda, Politikaya gönüllük esasına göre katılacak olan ülkeler, bir yandan AB'nin ortak politik ve ekonomik değerlerine göre kendi sistemlerini değiştirmeye çalışacak, diğer yandan da yasadışı göç, uyuşturucu ticareti, fuhuş amaçlı kadın ve çocuk ticareti, enerji açığı, çevre ve ulaştırma gibi sorun alanlarında işbirliğine gidilecektir. İşbirliğine karşılık olarak da AB'den çeşitli şekillerde destek göreceklendir.

2004 yılında AB üye sayısı 15'ten 25'e yükselmiş, bu da Birliğin dış sınırlarının yapısını değiştirmiştir. Birliğe dahil olan on ülke daha önce tampon vazifesi görmekte iken, bu ülkelerin Birliğe katılımı ile Birliğin sınırları ekonomik gelişmişlik düzeyi görece daha düşük olan ülkelere dayanmıştır.

4 Kasım 2004 tarihinde AB Konseyi, 2005-2010 yılları arasında adalet, güvenlik ve özgürlük alanında yürürlüğe girmesi gereken hedefler konusunda Hague (Lahey) Programını<sup>91</sup> kabul etmiştir. Tampere Zirvesi'nden sonraki beş yıllık dönem içinde göç ve sığınma konularında kaydedilen ilerlemelerin bir özetini yapan Program göçün bütün aşamalarına (ortaya çıkış sebepleri, giriş-kabul ediliş ve entegrasyon koşulları, geri dönüş konularına) ilişkin kapsamlı bir yaklaşımın oluşturulmasının gereğine işaret etmiştir. Bu kapsamlı yaklaşımın bir parçası olarak, göçün kaynak ve transit geçiş noktalarındaki ülke ve bölgelerle işbirliğine gidilmesinin öneminden söz edilmiştir.

---

<sup>90</sup> Samur, a.g.e., s.5.

<sup>91</sup> Hague Programının detayları için bkz. (The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union), (Erişim tarihi: 19.12.2013), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>

Lizbon stratejileri doğrultusunda Hague Programı, yasal göçün AB'nin ekonomik gelişiminde ve bağımsızlığında destekleyici ve teşvik edici önemini fark ettiğinden, Komisyon'dan 2005 yılının sonuna kadar "yasal göçle ilgili kabul prosedürlerini kapsayan işgücü piyasasında göçmen işgücü için değişen beklentilere derhal cevap verilebilecek politikalar" ortaya konması istenmiştir. Hague Programı ulusal politikaların koordinasyonuna olan gereksinim ve uyumda AB önceliklerinin belli prensipler doğrultusunda kurulması gerektiğinin altını çizmiştir.

Programda, göç sorunuyla ilgili olarak şu kayıtlara yer verilmiştir:

*- Yasal ya da yasadışı göç ile başta kadın ve çocukların olmak üzere, insan kaçakçılığına karşı mücadeleye yönelik olarak ortak bir politika benimsenmelidir. Fakat istihdam amacıyla üçüncü ülkelerden alınacak göçmen sayısını, göçmen alımında uygulanacak prosedürler ile ülkedeki kalış koşulları ve sahip oldukları hakları belirlemek konusunda yetki ulusal devletlerindir. Ne var ki, yasadışı biçimde ülke topraklarında bulunuyor olsalar bile, onlara insan onuruna yakışır biçimde ve saygılı davranmak, Birlik politikasının yol gösterici prensibidir. Ayrıca, başarılı bir **göç politikasının** yürütülmesi, Birliğin tek başına üstesinden geleceği bir konu değildir. Bu bakımdan, çıkış ve geçiş ülkeleriyle işbirliğine gidilmelidir.(Madde 4)*

*- Göçmen nüfusun sosyal ve ekonomik bakımdan bulunduğu toplumla entegrasyonu için, ulusal devletlerin entegrasyon politikalarını geliştirmeleri desteklenmelidir. Üye ülkeler bu politikaları geliştirirken, birbirlerinin tecrübelerinden yararlanmalıdır. Bu amaca yönelik olarak, Avrupa değerlerine saygılı ve ayrımcılık karşıtı bir AB Entegrasyon Taslağı oluşturulmalıdır (madde 5).*

Hague Programı'nda belirtilen hedeflerden anlaşıldığı kadarıyla, her ne kadar ortak bir göç politikasının benimsenmesi gerekliliği ortaya konmuşsa da, bu konuda asıl yetkinin ulusal devletlere bırakıldığıdır. AB sadece yol gösterici birtakım prensipleri ortaya koyabilmiştir. Hague Programı, AB Konseyi tarafından 2005

yılında kabul edilen “*Göçe Yönelik Küresel Yaklaşım*” ile bir Avrupa göç politikasına dönüştürülmeye çalışılmıştır.<sup>92</sup>

27 Ekim 2005 tarihinde Hampton Court’ta gerçekleştirilen resmi olmayan bir liderler toplantısında, kaynak ve transit ülkelerle işbirliği konusunun aciliyetine tekrar vurgu yapılmış ve Komisyondan özellikle Afrika’nın üzerinde durulacak şekilde göçe ilişkin öncelikli olarak yapılması gerekenleri belirten bir rapor hazırlanması istenmiştir.<sup>93</sup> Bunu üzerine bir ay içerisinde Komisyon raporunu hazırlamıştır. Bu raporda, ilk defa olarak göç sorununa küresel yaklaşılmasının öneminden ve sorunun çözümü için kaynak ve transit ülkelerin ekonomik ve siyasi açılardan kalkınmalarının kilit unsur olmasından bahsedilmiştir.

Aralık 2005’te Avrupa Konseyi’nde, Birliğin “*Göçe Yönelik Küresel Yaklaşımı*” kabul edilmiştir. Bu Yaklaşım, Komisyonun da geniş bir şekilde tanımladığı gibi, göç konusunu üçüncü ülkelerle girecek birbirleriyle entegre olmuş, kapsamlı ve dengeli bir ortaklık yolu ile çözümleyebilmek için göç, dış ilişkiler ve kalkınma politikalarını bir araya getirmektedir. Böylelikle, göç ve ekonomik, siyasi kalkınma arasında bağ kurularak; göçün temel sebeplerinin ele alınması yolu izlenmiştir.<sup>94</sup>

2006 yılı, Küresel Yaklaşımın temellerinin atılması bakımından deneme yılı olmuştur. 2006 yılı sonuna doğru Komisyon, o tarihe kadar gerçekleştirilenleri de içeren bir rapor hazırlamıştır. Raporda, Temmuz ayında, AB’ye yönelen göç yolları üzerinde bulunan Batı ve Orta Afrika ülkeleri (60 ülke) ile Rabat’ta ve daha sonrada Kasım ayında ilk defa olarak bütün Afrika ülkelerinin katılımıyla Libya’da gerçekleştirilen üst düzey toplantılarda izlenecek politikaların çerçevesinin çizildiği ve özellikle FRONTEX’in<sup>95</sup> sağlayacağı teknik yardımlarla kara sınırları ve denizlerde ortak kontrol operasyonlarının bir an önce başlatılması konusuna yer verilmiştir. Raporda ayrıca, işbirliğine gidilen ülkelerden kabul edilecek yasal

<sup>92</sup> Özdal, a.g.e., s.97.

<sup>93</sup> Samur, a.g.e., s. 8.

<sup>94</sup> Samur, a.g.e., s. 8.

<sup>95</sup> FRONTEX ( the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU), Ekim 2005’ten beri AB’nin sınır kontrolleri konusunda uzman kuruluşu olarak görev yapmaktadır.



göçlerin hem verimli hem de daha kolay yapılabilmesi için verilecek finansal ve teknik destekle “*özel göç merkezleri*” kurulması önerilmektedir. Bu merkezler yoluyla, bir yandan AB’nin ihtiyaçlarına uygun kişilerin seçilmesi, diğer yandan seçilen kişilere yabancı dil ve mesleki kurslar verilerek seçilen kişiler daha da verimli hale getirilecektir. Bunlarla birlikte, yasadışı göçle mücadele ve sınır kontrolü konusunda gerekli işbirliğini gösteren ülkelerin belirli grup vatandaşlarına vizede kolaylık sağlanması tavsiye edilmektedir.

2006 yılında Küresel Yaklaşımın Afrika ve Akdeniz ayağına ağırlık verilmiştir. 2006 yılının Aralık ayında Avrupa Konseyinde alınan kararlar doğrultusunda, komisyon Küresel Yaklaşımın, Birliğin Doğu ve Güneydoğusundaki bölgelere genişletilmesi konusunda rapor hazırlamıştır. Buna göre, öncelikle **Türkiye**, Batı Balkan ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Sırbistan, Karadağ, Kosova), Doğu Avrupa ülkeleri (Ukrayna, Moldova, Belarus), Güney Kafkasya ülkeleri (Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan) ve Rusya Federasyonunun Küresel Yaklaşımına dâhil edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca Komisyon raporunda, göç yolları dikkate alınarak, ikincil ülkeler grubu (Ortadoğu ülkeleri, Asya ülkeleri) belirlenmiştir. Bu ülkelerin birçoğu ile göç konusunda sürdürülen diyalog ve işbirliğinin, yeni yaklaşımın temel parametreleri etrafında geliştirilmesi ve yeni işbirliği imkanlarının her ülkenin nitelikleri ayrı ayrı dikkate alınarak geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

AB’nin pragmatik dış politika araçlarından biri olarak ortaya çıkan Göçe Yönelik Küresel Yaklaşımın içerisinde geniş bir coğrafyada ülkeler bir araya getirilmektedir.

16 Mayıs 2007 tarihinde Komisyon, Avrupa Birliği göç politikasının dış boyutunu kuvvetlendirmek için iki tebliğ sunmuştur: İlki, “Avrupa Birliği ve üçüncü dünya ülkeleri arasındaki hareket ortaklığı ve dairesel göç”<sup>96</sup> başlığının taşımaktadır ve yasal göç olanaklarının AB dış politikalarında yer alması gerektiğini ifade

<sup>96</sup> Dairesel göç: Ülkeler arasında geçici ya da daha kalıcı şekilde gerçekleşen akışkan insan hareketidir. Dairesel göç gönüllü olarak gerçekleştiği zaman, hem kaynak ülke hem de hedef ülke işgücü ihtiyaçları ile ilişkilendirildiği zaman ilgili herkes için yararlı olabilir. (IOM Göç Terimleri Sözlüğü)

etmektedir. Uygulamada AB ve üçüncü dünya ülkeleri arasındaki göç hareketlerinin dikkate alınması gerektiği ve bu göç hareketleri AB ülkelerinin ihtiyaç duyduğu belli işgücü alanlarına adapte edilmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci tebliğ, “Avrupa Birliğine komşu Güney ve Güneydoğu bölgelerine göçe evrensel yaklaşım uygulaması”nı hedeflemekte ve bu bölgelerdeki ülkelerle göç konularında diyalog ve işbirliğini arttırmayı tavsiye etmektedir.

2008 yılında, AB düzeyinde ortak göç politikası oluşturma yolunda önemli bir adım olan ve Fransa'nın dönem başkanlığında ortaya çıkan “AB İltica ve Göç Paketi” beş prensip etrafında oluşturulmuştur: Her bir üye ülkenin kendi öncelikleri, ihtiyaçları ve kabul kapasitelerinin kendi belirlediği şekliyle yasal göçün düzenlenmesi (özellikle iş piyasasına katkıları ve entegrasyona vurgu vardır); yasadışı göçmenlerin menşe ülkelerine veya geçiş (transit) ülkesine geri gönderilmelerinden emin olmak suretiyle yasadışı göçün kontrol altında tutulması (üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaların yapılmasına vurgu vardır); sınır kontrollerinin daha etkili bir hale getirilmesi; tek bir sığınma prosedürün ve mülteciler için tek bir statü uygulanması; menşe ve geçiş ülkeleriyle göç ve kalkınma arasında etkileşimi desteklemek için kapsayıcı ortaklıkların kurulması.<sup>97</sup>

29 Ekim 2004'te Roma'da “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma” imzalanmıştır. Ocak 2005 tarihinde AP tarafından kabul edilerek, 1 Kasım 2006'da yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştır ve böylece ABA ve ATA'nın yerine geçecek bir anayasa olacaktı. Ancak üye devletlerin ulusal hukuklarındaki usullerle kabul edilmesi gereken Anayasa, Fransa ve Hollanda'da yapılan referandumlarda reddedilince, Anayasa yürürlüğe girememiştir. Bu gelişme üzerine, 21-22 Haziran 2007'de Brüksel'de toplanan Zirve'de söz konusu Anayasa yerine yeni bir metnin oluşturulmasına karar verilmiştir. Ekim 2007'de üzerinde uzlaşılan taslak 12-13 Aralık 2007'de Lizbon'da toplanan devlet ve hükümet başkanları Zirvesi'nde imzalanmış ve Aralık 2009'da yürürlüğe girmiştir.

Lizbon (Reform) Anlaşması ile göç ve sığınma alanında geliştirilen yenilikler şunlardır; “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” adlı başlık IV, vize, sığınma, göç ve

---

<sup>97</sup> ORSAM, a.g.e., s.13.

kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar hakkındaki başlık IV ile değiştirilmiştir. Başlık IV şu kısımları içermektedir:

Kısım 1: Genel Hükümler

Kısım 2: Sınır Kontrolleri, sığınma ve göçe ilişkin politikalar

Kısım 3: Sivil Konularda Adli İşbirliği

Kısım 4: Cezai Konularda İşbirliği

Kısım 5: Polis İşbirliği

Genel Hükümler Kısımında, AB'nin temel haklar ve farklı devletlerdeki yasal sistemler ve geleneklere saygılı, bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturduğu, kişilere yönelik iç sınır kontrollerinin kaldırıldığı ve üye devletler arasında dayanışma temelli, üçüncü ülke vatandaşlarına karşı adil bir sığınma, göç ve dış sınır kontrollerine ilişkin olarak ortak bir politika belirlemesi gerektiği, suç, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadelede polis ve yargı makamları ile diğer makamlar arasında eşgüdümün sağlanarak azami düzeyde güvenliğin sağlanacağını; Sınır Kontrolleri, Sığınma ve Göçe İlişkin Politikalar Kısımında, AB dış sınır geçişlerinin etkin bir şekilde izlenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik AB genelinde geçerli yeknesak bir sığınma statüsü belirlemek, Avrupa'da sığınma hakkı elde etmemiş fakat uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke vatandaşları için yeknesak bir ikincil koruma statüsü sağlamak, sığınma statüsünün verilmesi ve geri alınmasına ilişkin ortak usuller gibi konularda önlemleri alır.

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 iken, diğeri, 2012 yılında aile birleşimine dair direktifin değiştirilmesine dair direktiftir. Programın 2013 yılı hedefi ise, yasal göç konusundaki mevzuat düzenlemelerinin yapılması ve Göç Kodunun oluşturulmasıdır.<sup>98</sup>

Günümüzde Avrupa Birliği göç politikasının dört yönü vardır.<sup>99</sup>

1. Göç akımlarının düzenlenmesi,
2. AB içinde yaşayanların entegrasyonunun sağlanması,
3. Ortak gelişme,
4. Yasadışı göçmenlerin geri kabulü.

### **3.3. Avrupa Birliği Göç Yönetimine Yönelik Eleştiriler**

AB göç yönetimine yönelik eleştiriler temel olarak birbiriyle yakından ilişkili iki eksen üzerinde yürümektedir. İki eleştiri de, AB'nin düzensiz göç sorununun temeline inmemekle ve giderek soruna yönelik daha kısıtlayıcı ve kısa vadeli çözümler aramakla veya çözümleri üçüncü ülke topraklarına yönlendirmekle itham etmektedir.<sup>100</sup>

Bunlardan ilki “güvenlikleştirme” olarak tanımlanan yönetim politikasıdır. Ortak Pazarın kurulması ve Doğu Avrupa'nın siyasi (ideolojik) haritasının değişmesiyle ortaya çıkan yeni iç güvenlik tehditleri ile baş etmek için yürürlüğe konan Schengen Anlaşmaları ve kurulan Trevi Grupları ile Avrupa Polis Ofisi (EUROPOL) gibi mekanizmalar Avrupa göç politikasının zemini hazırlayan etkin laboratuvarlar olarak görülmektedir.<sup>101</sup>

Maastricht Antlaşması ile Amsterdam Antlaşması arasında geçen süre, göç ve iltica konularında güvenlikleştirilmiş “iç” ve “dış” politika üretimi ile anılmaktadır.

<sup>98</sup> Meltem Öztürk, “Avrupa Birliği Göç Politikaları: Almanya'daki Türk İşçileri”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2011, s. 61.

<sup>99</sup> Malkom Anderson ve Joanna Apap, Striking a Balance Between Freedom, Security and Justice in Enlarged European Union, Centre For European Policy Studies, Brusells, s.33; Aktaran, Bozkurt, a.g.e., s.339.

<sup>100</sup> ORSAM, a.g.e., s.13.

<sup>101</sup> Georgios Karyotis, “European Migration Policy in the Aftermath of September 11: The Security-Migration Nexus”, 2007, s.2-6.

Bu dönemde, “iç” politika çerçevesinde, vize uygulamaları, taşımacılık cezaları, havaalanlarında irtibat görevlilerinin bulundurulması gibi önleyici tedbirlerin yanı sıra istihdam, sosyal yardım ve ikamet kısıtlamaları gibi caydırıcı politikalar gündeme gelmiştir. “Dış” politika çerçevesinde ise, özellikle, geri kabul anlaşmalarıyla üçüncü ülkelere iltica ve koruma konusunda sorumluluk yüklenmek istenmiştir. Bu düşünce şeklinin açık bir örneği olarak 1998 Viyana Eylem Planı gösterilmekte, Avusturya başkanlığının AB göç yönetimini iç içe geçmiş halkalar olarak planladığı belirtilmektedir.<sup>102</sup>

Lindstorm’a göre, AB üye devletleri iç çemberi oluştururken, AB’ye aday ülkeler ve Akdeniz ülkelerinden bazıları ikinci halkayı, üçüncü halkayı ise Türkiye ile birlikte eski Sovyetler Birliği cumhuriyetleri ve Kuzey Afrika oluşturmaktadır. Üçüncü bölgedeki ülkelere biçilen rol, göç ve iltica için AB ülkelerine gelmek isteyen kişilerin engelleneceği veya yönlerinin değiştirileceği tampon bölgeler olmalarıdır. Dördüncü bölgesine ise çoğu Orta Doğu ülkesi, Çin ve Afrika’nın alt-Sahra bölgesi yerleştirilmekte olup, bu son bölgede düzenli ve düzensiz göç hareketlerini doğuran itici faktörlerin etkilerinin finansal yardımlar aracılığıyla kesilmesi öngörülmektedir. Yasadışı göç konusunun insan hakları bağlamından ziyade “güvenlik” açısından tartışıldığı bir başka örnek ise Güneydoğu Avrupa için İstikrar Pakti’dır.

AB Tampere Zirvesi ile birlikte göç politikasının güvenlik ekseninden kurtulacağı sinyalleri verse de, 11 Eylül 2001 tarihinde Amerika Birleşik Devletleri’nde gerçekleştirilen saldırı nedeniyle AB göç politikası tekrar güvenlik eksenine dönmüştür. Zira 11 Eylül öncesi Avrupa Komisyonu AB Konseyi ve Parlamentosu’na gönderdiği tebliğde AB’nin geçmiş yıllarda uygulanan “sıfır göç” politikasını tekrar düşünmesi için sebepler ileri sürmüştü (Avrupa ülkelerinde vasıflı ve vasıfsız işgücünde büyüyen boşluklar, yaşlanan Avrupa nüfusu ve giderek büyüyen ırkçılık problemi), ancak 11 Eylül ile birlikte bu çabalar yok sayılmıştır.

<sup>102</sup> Channe Lindstrom, “European Union Policy on Asylum and Migration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?” Migration, Immigration and Social Policy, Editör: Catherine Jones Finer, Blackwell Publishing, 2006, s.31.

İkinci eleştiri unsuru ise, “dışsallaştırma” kavramı ile ifade edilmektedir. Kavram, göç denetiminin Avrupa’nın sınırlarının dışında yapılması, yani göçmenler için seçilen hedef ülkelerden uzakta yapılması için AB göç sınırlarının taşınması durumunu ifade etmektedir.

Esasen güvenlikleştirme politikalarının bir devamı olarak görülebilecek dışsallaştırma politikaları AB tarafından Schengen Anlaşmaları çerçevesinde kabul edilen vize politikalarının yanı sıra taşımacılık cezaları ve havaalanı irtibat yetkilileri bulundurma zorunluluğu ile birlikte **göç yönetimini üçüncü ülkelerin sınırlarına taşımıştır**. Göç yönetiminin bu şekilde uzaktan kontrolünün sağlanması için kullanılan bir diğer araç “güvenli üçüncü ülke” politikalarıdır. “Güvenli Ülke” kavramı mülteci hukukunda bir sığınmacının kaçış ülkesinden sonra geldiği başka “güvenli” bir ülkede etkili korumaya imkanı olduğu halde, orada başvuru yapmayıp, bir başka ülkede iltica başvuru yapması halinde, sığınmacıyı bulunduğu ülkeden söz konusu ülkeye geri göndermek için kullanılan bir kavramdır. Böylelikle sığınmacıyı topraklarında barındıran ülke sözleşme kapsamındaki yükümlülüğünden bir anlamda kurtulmuş olur. Bu kavram hızlandırılmış prosedürleri ve geri kabul anlaşmalarını beraberinde getirir ve sığınmacının ilticaya ilişkin itiraz hakkını da ortadan kaldırır. “Güvenli üçüncü ülke” kavramı ilk kez Avrupa’da kullanılmış ve yakın zamanda da ulusüstü AB iltica hukukunun bir parçası olmuştur.

### **3.4. Avrupa Birliği Ülkelerinde Göç Politikaları: Almanya, Fransa, İngiltere**

AB üyesi her ülkenin bir anlamda tarihsel geçmişinin bir ürünü olan kendi göçmeninden söz etmek mümkündür. Çünkü her ülkenin ulusal geçmişi, gelenekleri gibi birçok alanın etkileşiminden devraldığı kendine has bir göç tarihi vardır. Bu tarihsel geçmişin ortaya çıkardığı birçok farklı algılama ve davranış şekilleri bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde, göçmenlerin entegrasyonu veya dışlanması yönünde uygulanan başlıca üç model göze çarpmaktadır.<sup>103</sup>

- Asimilasyon modeli: Göçmenlerin dil, kültür ve sosyal karakter bakımından yaşadıkları toplumla uyum sağlamaları gerektiği düşüncesiyle, uyumu hızlandıracak politikalar uygulanmasını öngören modeldir. Bunu sağlamak için oturma hakkı olan göçmenlerin hepsine vatandaşlık verilmesine ve bu şekilde asimilasyonun sağlanmasına yönelik politikalar uygulanmasına dayanır. Avrupa’da, en belirgin örneği Fransa’da görülmektedir. Asimilasyoncu yaklaşımlar, ulus devlet sistematığı içerisinde aynı hukuka tabi olan, seküler devlet yapısı içerisinde yaşamlarını sürdüren ve fırsat eşitliğine sahip bireylerin zamanla, o ulus devlet potasında eriyeyeceğini, eski kimliklerini yitireceğini ve yeni kimlikler edineceklerini savunmaktadır.

- Çok kültürlü model: Göçmenlerin dil, kültür ve sosyal farklılıklarını kaybetmeleri beklenmeden, göçmenlere ülke vatandaşları ile eşit ekonomik, sosyal ve siyasi hakların verilmesi söz konusudur. Model İngiltere’de uygulanmaktadır. Çok kültürlü modelde, bir erimeden veya asimilasyondan çok, grup kimliği farklılıklarının ifadesine de olanak veren bir uygulamadan söz edilmektedir. Dolayısıyla uyumun asimilasyon olmadan da olanaklı olacağı vurgulanmaktadır.

- Dışlanma modeli: Hükümetler ve ülke vatandaşları, göçmenleri kendi uluslarının bir parçası olarak kabul etmezler. Ayrıca göçmenlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi haklara sahip olmaları kısıtlanmıştır. Bu modelin en belirgin örneği Almanya’dır.

Özellikle son zamanlarda, AB’nin ortak politikalar belirleme yönündeki rolünün artması, bir yandan ülkelerdeki iktidarların değişmesi ile politikaların değişmesi ve küreselleşmenin etkisiyle AB ülkeleri, net olarak sınıflandırılabilir olacak olan yukarıda belirtilen modellerden uzaklaşmakta, yavaş yavaş ortak politikalar belirleme yönünde aşamalar kaydetmektedirler.

<sup>103</sup> Murat Koca, “AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı uyrukluların İstihdamı”, Yurtdışı İnceleme- Araştırma Raporu, 2000.

### 3.4.1. Almanya

Almanya 82 milyonluk nüfusu ile Avrupa Birliği'nin en kalabalık ülkesidir. Almanya'da bugün kökeninde göçmenlik olan 15 milyondan fazla kişi yaşamaktadır. Alman Federal İstatistik Dairesi'nin tanımına göre bu gruba, Alman vatandaşlığına geçmiş göçmenlerin yanı sıra, Almanya'da doğmuş ama anne veya babadan biri göçmen olan çocuklar da dahildir. Bu sayının yaklaşık 7 milyonu yabancı uyrukludur. 8 milyonu ise, Alman vatandaşdır: Bunlardan bir kısmı Almanya'ya göç eden Alman kökenlilerden (4 milyonu) oluşmakta iken, bir kısmı da vatandaşlığa geçmiş yabancılardan oluşmaktadır. Almanya'ya göç eden Alman kökenlilerden sonra en büyük göçmen grubunu 2,5 milyonla Türkler oluşturmaktadır. Türkleri, 1,5 milyonla eski Yugoslavya'dan veya ondan türeyen devletlerden gelenler oluşturmaktadır. Almanya'da yaşayan Müslümanların sayısı ise 4 milyon olarak tahmin edilmektedir.

Göç hareketlerinde, kaynak ya da hedef ülke olma özelliği, zaman içerisinde ekonomide, siyasal ve sosyal yapılarda meydana gelen değişikliklere bağlı olarak şekil almaktadır. Almanya hedef ülke olma özelliğini yirminci yüzyıl boyunca korumuş, ancak yabancı işgücü talebinde önemli farklılaşmalar meydana gelmiştir. Talep, düşük nitelik gerektiren işgücünden, yüksek niteliklere sahip işgücüne doğru kaymıştır.

Almanya'nın hiçbir zaman bir göçmen ülkesi olmadığı ve olamayacağı siyasiler tarafından zaman zaman dile getirilse de, savaş yıllarında bile ülkelerinde yabancı işçi çalıştırdıkları bilinmektedir. 1944 yılının Ağustos ayında ülkede 7,5 milyon yabancı işçi bulunurken, bunların 2 milyonunu savaş esirleri, 5,5 milyonunu ise sivil işçiler oluşturmaktaydı. Bu işçilerin oranı, toplam işgücünün yaklaşık üçte birini oluşturmaktaydı.<sup>104</sup>

Almanya'nın bir göç ülkesi olma özelliği 19'uncu yüzyıla kadar uzansa da, asıl büyük göçler diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi İkinci Dünya Savaşı sonrasında meydana gelmiştir. Savaştan büyük insan kayıplarıyla çıkan Almanya,

<sup>104</sup> Ayhan Gençler, "Almanya'nın Göçmen Politikalarında Yeni Yönelişler", Kamu-İş Dergisi, Cilt 7, Sayı 2/2003, s.2



ülkenin yeniden inşası için İtalya (1955), İspanya (1960), Yunanistan (1960), Türkiye (1961), Portekiz (1964) ve Yugoslavya (1968) gibi ülkelerle ikili anlaşmalar imzalayarak işgücü piyasasındaki ihtiyacı karşılama yoluna gitmiştir. Bu dönemde, işgücü talebine ilişkin uyguladığı göçmen politikasının esası, süreklilik ve rotasyona dayanmaktadır. Bu, “misafir işçi (gastarbeiter) sistemi” olarak da nitelendirilmektedir.

Çalışmaya gelen yabancı işçilere süreli çalışma izni verilmekte olup, sürelerinin uzatılması mümkün olmamaktaydı. Fazla nitelik gerektirmeyen zor koşullarda, düşük ücretler ile çalışmaları, ailelerini yanlarına getirmemeleri, yaptıkları birikimler ile ülkelerine dönerek orada yatırımda bulunmaları hedeflenmekteydi. Gelen işçiler bir süre çalıştıktan sonra ülkelerine dönecekler ve boşta kalan işler için yerlerine yenileri gelecekti. Ancak arzulanan politikalar uygulamada farklılıkların ortaya çıkması, gelen işçilerin haklarını geliştirmeye yönelik çıkarılan yasalar ve aile birleştirmeleri ile misafir işçilik kalıcı statüye dönüşmüştür.<sup>105</sup> Almanya'nın misafir işçi uygulaması 1960 ve 1973 yılları arasında ülkeye gelen 18,5 milyon göçmenin 5 milyonunun yerleşmesi ile sonuçlanmıştır. Bu dönem rotasyon temelinde işleyen modelin etkisini kaybettiği dönem olmuştur.

1970'li yılların başında yaşanan krizle birlikte göç durdurulmuştur. 1965 tarihli yasa, yabancıların oturumunu geçici olarak düzenlemekte ve göçe Federal Almanya'nın ulusal çıkarlarına uygun olan koşullarda izin vermekteydi. 1973 yılındaki göçü durdurma kararı bu çerçevede alınmıştır.

İstihdam piyasasındaki çevrimsel ve demografik darboğazlara karşı koymak amacıyla işgücü göçüne başvurmuş olan Batı Almanya'da, kriz sonrasında göçmen istihdamı ekonomik gelişmenin yavaşlaması, yabancıların büyük bölümünün istihdam edildiği sektörlerde ve dallarda istihdamın kitlesel azalışı dolayısıyla düşmüştür.<sup>106</sup>

1980'li yılların sonu ile 1990'lı yılların başı Batı Almanya göç süreçleri için önemli bir dönemi işaret etmektedir. 1987'den itibaren Doğu Bloku'nun dağılması,

<sup>105</sup> Gençler, “Almanya'nın Göçmen Politikalarında Yeni Yönelişler”, s.3.

<sup>106</sup> Soysüren, a.g.e., s. 62.

Eski Yugoslavya’da yaşanan savaş ve Türkiye’de Kürt sorunu çerçevesinde yaşanan çatışmalı süreç sonucunda sığınma isteminde bulunanların yükselmesinin yol açtığı yeni bir göç dalgası belirlemiştir.<sup>107</sup>

1990’lı yıllara gelindiğinde, göçmen sorunu zirve noktasına ulaşmış, iç politikanın en önemli konularından biri haline gelmiştir. Almanya’nın başlangıçtaki göçmen politikası, vasıf gerektirmeyen işler için işgücü talebinde bulunulabileceği, ihtiyaç halinde bu uygulamanın hayata geçeceği ihtiyaç ortadan kalktığında ise uygulamadan vazgeçileceği yönündedir. Ancak yapılan düzenlemeler ile göçmen işçilerin ülkelerine geri dönmeleri yönündeki politikalar başarısız olmuş, Almanya bugün nüfusunun yaklaşık yüzde 9’unun yabancıların oluşturduğu ülke konumuna gelmiştir.

Geçmişte savaşın bir sonucu olarak işgücü arzı yetersizliği nedeni ile niteliksiz işgücüne gereksinim duyulurken, yeni süreçte ise, teknolojiye meydana gelen gelişmeler ve artan rekabet koşulları yüksek nitelikli işgücüne olan talebi artırmıştır. Bu çerçevede, 2000 yılı Ağustos ayında bilgisayar alanındaki yabancı uzmanlara ve ileri teknoloji alanındaki meslek sahiplerine “Yeşil Kart (Green Card)” uygulamasına başlanmıştır. Bu düzenlemeden faydalanabilmek için bazı şartlar istenmiştir.

- Enformasyon veya iletişim teknolojisi alanlarında üniversite veya sanat/fen kolu derecesine sahip olmak. Bunun dışında, Almanya üniversitelerinden veya sanat/fen kolu okullarından mezun olmuş ülkenden ayrılmış olanlar başvurabilirler.
- Bu alanlarda yeterli birikime sahip olup da onları istihdam eden işverenlerinden yıllık en az 100 bin Alman Markı (DM) geliri olanlar.

Ancak anlaşılmaktadır ki, gelenlerin toplamına bakıldığında, Almanya’nın düşük nitelikli işçilere ilişkin talebinde arzu edilenden daha yoğun bir akış

---

<sup>107</sup> Rainer Münz ve Ralf Ulrich, “Les migrations en Allemagne: 1945-1996”, Revue européenne des migrations internationales, Cilt: 14, Sayı: 2, 1998, s. 173-210; Aktaran: Soysüren, a.g.e., s.62.

gerçekleşmiş iken, yüksek nitelikli uzman kişilerin durumunda ise istenilen seviyeye ulaşılamamıştır.<sup>108</sup>

Almanya'nın yüksek nitelikli insan gücü çekmeye yönelik göç politikalarındaki değişimin ardında rekabette geri kalmama, bu alandaki işgücü arzı açığını kapatmanın yanında, yeşil kart uygulamasının yeni bir misafir işçi uygulaması çeşidi olduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Bu uygulama ile çalışmak amacı ile gelenlerin ülke ekonomisine katkıda bulunmaları, vergi ödemeleri beklenirken, onların ülke politikalarında yerel düzeyde de olsa herhangi bir tasarruf yetkilerinin olmasından kaçınmak ve bunun kalıcı göç biçimine dönüşmesini engellemek amacının yattığı belirtilebilir.

Almanya'da 1 Ocak 2005 tarihinde Göç Kanunu (Almanya'ya Göçün Kontrolü ve Sınırlandırılması ile AB Vatandaşlarının ve Yabancıların Almanya'da İkametlerine ve Uyumuna Dair Kanun) yürürlüğe girmiştir. Kanunun birinci maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “*Kanun, Federal Almanya'ya yabancıların gelişinin kontrol ve sınırlandırılmasına hizmet etmektedir.*” Kanun, kapasite ve uyum yeteneği ile ekonomik ve **istihdam politikalarının** çıkarlarına uygun bir göçe imkan ve şekil verilmesini amaçlanmaktadır. Bu çerçevede; 2005 yılından önceki sisteme göre, çalışma ve oturma izinleri ayrı ayrı veriliyorken, 1 Ocak 2005'ten itibaren ikamet izni tek başına hem ikamet hem de çalışma için de yeterli hale gelmiştir. Yüksek nitelikli göçmenler ülkeye girişlerinden itibaren sınırsız süreli ikamet hakkı kazanabileceklerdir. Aynı şekilde bu kimselerin aile üyeleri de çalışma iznine sahip olabilecektir. Diplomalarını Almanya'dan alan üniversite öğrencileri, en fazla bir yıl süreyle iş aramak için Almanya'da ikamet iznine sahip olacaklardır. Çalışma amaçlı Almanya'ya göçmen olarak girebilmek için, öncesinde somut bir işe sahip olduğunun ispatlanması gerekmektedir. Almanya'da en az bir milyon Euro değerinde yatırım ile 10 kişilik istihdam imkanı sağlayan kimseler de, yerleşim hakkına sahip olabileceklerdir. Ayrıca niteliksiz ya da az nitelikli yabancıların istihdamı yasağı, yeni kanunda da varlığını korumuştur.

<sup>108</sup> Gençler, “Almanya'nın Göçmen Politikalarında Yeni Yönelişler”, s.6.

Kanunda ayrıca, ülkeye yeni gelmiş göçmenler için 300 saatlik bir uyum kursu öngörülmüştür. Bu eğitimin amacının, göçmenlerin Almancayı, Alman hukuk sistemini ve Alman Kültürü'nü öğrenerek topluma daha kolay uyum sağlamalarını temin etmek olduğu iddia edilmektedir. Eskiden beri Almanya'da bulunuyor olup, Alman diline konuşma derecesinde bile hakimiyeti olmayanlar için bu dersleri takip etmek zorunlu hale getirilmiştir. Mecbur olduğu halde, bu dersleri takip etmeyenlerin oturma izinlerinin yenilenmemesi veya yerleşim hakkına sahip olanların sosyal yardımlarından yüzde 10 kesinti yapılması gibi cezalar da öngörülmüştür.

2009 yılı Mayıs ayında, en iyi beyinleri Alman işgücü piyasasına kazandırmak için "İşgücü Göçü Kontrol Yasası" çıkartılmıştır. Kanun ile gerek AB vatandaşı gerekse üçüncü ülke vatandaşı yüksek nitelikli göçmenlerin Almanya'da sürekli oturma izni için başvurmaları mümkün kılınmakta ve başvurusu kabul edilen göçmenlere aile birleşimi hakkı tanınmaktadır.<sup>109</sup>

Almanya, Göç Kanunu'nda 1 Temmuz 2013 tarihinden itibaren yürürlüğe giren vize işlemlerinde ve yabancı işçiler için mesleki eğitim seçeneklerini de içeren değişiklikler uygulamaya koymuştur. Buna ek olarak, 1 Haziran 2013 tarihinde, Almanya'da göç ihlalleri ve göçe ilişkin suç faaliyetleri konusunda bilgi içeren bir elektronik veri tabanı (Visa-Warndatei) oluşturmuştur.

### **3.4.2. Fransa**

Fransa'ya ilk göç dalgası, 1850-1914 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu dönemde, İngiltere'den sonra Avrupa'nın sanayisi en fazla gelişmiş ülkesi olması nedeniyle Fransa'ya daha çok sanayide ve demiryolları inşaatında çalışmak üzere Belçika, İsviçre, İspanya, Almanya ve İtalya gibi komşu ülkelerden göçmen işçi gelmiştir. 1911 yılında ülkede 1 milyon 100 bin civarında göçmen yaşamaktadır ki, bu sayı toplam nüfusun yüzde 3'üne denk gelmektedir.<sup>110</sup>

İkinci önemli göç dalgası, 1914-1944 yılları arasında meydana gelmiştir. Birinci Dünya Savaşı yıllarında Fransa'nın eski sömürgelerinden (Fas, Cezayir,

<sup>109</sup> Murat Kardeşahin, "Avrupa Birliği'nde Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu", Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2012, s. 61-62.

<sup>110</sup> Gürsoy, a.g.e., s.24.

Tunus, Batı Afrika, Madagaskar, Çin Hindi) savaşmak için 600 bin kişiyi Fransa'ya getirmişlerdir. Birinci Dünya Savaşı sonrasında, İtalya ve Portekiz ile anlaşmalar imzalamış ve savaş sırasında kaybetmiş olduğu işgücü kaybını bu ülkelerden temin etme yoluna gitmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde göçün örgütlenmesi konusunda 2 Kasım 1945 tarihli Karar'la devlete öncelik verilmiştir. Bu çerçevede devlet içerisinde kurumsallaşmaya gidilmiştir. Daha önce göç özel bir şirket (Societe Generale d'Immigration) tarafından örgütleniyorken, Savaş sonrasında devletin göçün örgütlenmesine müdahalesi söz konusu olmuştur.<sup>111</sup>

Üçüncü büyük göç dalgası ise, Fransa'nın ekonomik açıdan gelişme kaydettiği 1944-1974 yılları arasında gerçekleşmiştir. 1975 yılı nüfus sayımına göre, göçmen nüfusun yarısını Avrupalı göçmenler, geri kalanını ise, Afrika kökenliler ile Türkler oluşturmaktadır.

1973 Petrol Krizi'nin ardından göç olgusu Fransa'da iç siyasetin önemli bir konusu haline gelmiştir. 1974 yılında Fransa gerçekleştirdiği düzenlemelerle işgücü göçü ve aile birleşimi göçünü askıya almış, ancak aile birleşiminin yasaklanmasının anayasal haklarla çelişmesi nedeniyle aile göçüne getirilen askıya alma kararı 1978 yılında geri çekilmiştir.

Petrol Krizi'nin bir diğer etkisi ülke vatandaşlarının göçmenlere karşı tutumunda olmuş, kriz sonrasında oluşan yüksek işsizlik göçmenlere karşı olumsuz bir tavır içerisinde girilmesi ile sonuçlanmıştır. 1974 yılı düzenlemeleri ile kapalı kapı politikasına geçilmesi daha sonraki dönemlerde, ülkeye girişlerin aile birleşimi ve sığınma başvurusu ile gerçekleşmesine yol açmıştır. Düzenlemeler ile ekonomik göçün yasaklanması ve yasa dışı olarak ülkede bulunan göçmen işçilerin yasal statü elde etmelerine ilişkin koşulların katılaştırılması, istenilenin aksine yasa dışı göçün artması yönünde etki yapmıştır.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Soysüren, a.g.e, s. 69.

<sup>112</sup> Karaşahin, a.g.e., s. 11.

1945 tarihli Karar'la 1980 tarihli Bonnet Yasası arasında yabancıların girişi ve kalışı ile ilgili hiç bir yasa bulunmuyorken, Bonnet Yasası ile yabancılarla ilgili yasaların sık sık değiştiği bir döneme girilmiştir.<sup>113</sup>

1980 yılında yasadışı göçün engellenmesine ilişkin olarak çıkartılan Bonnet Yasası ile giriş ve ikamet koşulları katılaştırılarak yasa dışı durumda olan göçmenlerin sınır dışı edilmesi mümkün hale getirilmiştir. 1981 yılında göç konusunda daha ılımlı olan Sosyalist François Mitterrand'ın göreve gelmesiyle önceki dönemde gerçekleştirilen düzenlemelerde birtakım yumuşamalara gidilmiş ve ülkede yaşayan ancak gerekli yasal belgelere sahip olmayan göçmenler için bir “yasallaştırma programı” uygulanmıştır.<sup>114</sup>

1983 yılında çıkartılan Badinter Yasası ise, polis memurlarına kimlik kontrolü yaparken kişileri ten rengine göre durdurma hakkı vermiştir.<sup>115</sup> 1993 yılında yapılan seçimleri sağ kanatın kazanması üzerine, sıfır göç politikasını uygulamak üzere yasal çerçeveyi Pasqua Yasaları adı verilen düzenlemeler oluşturulmuştur. 1997 yılında, yasal olarak ülkede bulunmayan göçmenlerin durumlarını açıklığa kavuşturmak için Chevenement yasaları kapsamında yasallaştırma programı ile yasa dışı göçmenlerin önemli bir kısmı yasal statüye kavuşturulmuştur.

2000'li yıllarla birlikte, Fransa'nın göç politikasının temel yönlendiricisi olan Nicolas Sarkozy'nin İçişleri Bakanı olarak görev yapmaya başlamıştır. İlk önce 2003 yılında ardından da 2006 yılında çıkartılmasını sağladığı bir dizi yasa ile Fransa göç politikasını seçiciliğe doğru yönlendirmiştir.

2005 yılında Fransa, göçmenlere ilişkin en büyük ve en çok ses getiren krizini yaşamıştır. Sarkozy, karışıklıklardan Kuzey Afrika kökenli genç göçmenleri sorumlu tutarak, söz konusu gençler için “pislik” ifadesini kullanmıştır.

---

<sup>113</sup> Soysüren, a.g.e, s. 71.

<sup>114</sup> Kardeşahin, a.g.e., s. 11.

<sup>115</sup> Heather MAIN, “France and the Netherlands: Immigration, Assimilation and Conflict”, University of Washington, 2006, s. 26. (Erişim tarihi: 24.12.2103), <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/2586/Heather%20Main.pdf?sequence=1>

Sarkozy'nin gerçekleştirmek istediği göç politikası için gerekli yasal çerçeveyi oluşturmak amacıyla 2006'da çıkartılan yasa, vasıflı göçmen işçilerin istihdam edilmesini teşvik etmek, yabancı öğrencilerin ülkede kalmalarını kolaylaştırmak, aile birleşimine ilişkin hükümleri ağırlaştırmak, oturma izni ve vatandaşlık edinimine erişimi güçleştirmek olmak üzere dört temel unsura odaklanmaktadır.<sup>116</sup> 25 Haziran 2006 tarihinde yürürlüğe giren Kanun<sup>117</sup> ile ilgili olarak şu slogan kullanılmaktadır: “Seçici Göç ve Başarılı Uyum”. Kanuna göre; firmalar devlet tarafından oluşturulmuş sektör ve kadro listesine dayanarak, ihtiyaçları olan alanlarda yabancı işçi istihdam etme taleplerini bildireceklerdir. Böylece, yabancı işçiler yalnızca ihtiyaç duyulan sektörlerde ve coğrafi bölgelerde istihdam edileceklerdir (III. Bölüm, 12 -18 maddeler). Ayrıca, bilimsel alanda Fransa'ya ve vatandaşı olduğu ülkeye katkılar yapabilecek donanıma sahip kişilere 3 yıl geçerliliği olan ve üzerinde “yetenek ve tecrübe izni” ifadesi bulunan vize verilebilecektir (V. Bölüm).<sup>118</sup>

Kanuna göre, Fransa'da uzun süreli ikamet elde etmek isteyenler “kabul ve uyum” sözleşmesini imzalamak zorundadırlar. Bu sözleşmeyle kişiler, medeniyet ve dil konularında bir eğitimden geçmeyi taahhüt etmiş olacaklardır. Fransa'da eğitim görmek isteyen öğrencilere kolaylık sağlamak amacıyla, öğrenciler yıllık normal çalışma sürelerinin yüzde 60'ı oranında çalışma iznine sahip olacaklardır. Vatandaşı oldukları ülkenin Fransız Kültür Merkezi tarafından onaylanmış öğrenciler ise tam zamanlı olarak da çalışabileceklerdir.

Sarkozy, 2007 yılında Cumhurbaşkanı olmasının ardından göçe ilişkin altı temel konuyu; Göç ve Ulusal Kimlik Bakanlığı oluşturulması, Fransız cumhuriyetçi ve laik değerlerin savunulması, dezavantajlı bölgelere fon tahsis edilmesi, üçüncü ülkelerden düzenli olarak yüksek nitelikli işçi kabul edilmesi, devlet yardımı

---

<sup>116</sup> Kardeşahin, a.g.e., s. 17.

<sup>117</sup> Göç ve Uyuma İlişkin Kanun.

<sup>118</sup> Gürsoy, a.g.e., s. 26.

gerektiren aile birleşimlerinden kaçınılması ve sınır dışı edilen kişilerin 5 yıl boyunca ülkeye girişlerinin yasaklanması olarak açıklamıştır.<sup>119</sup>

Fransa Milli İstatistik ve Ekonomik Çalışmalar Enstitüsü verilerine göre 2004 yılı itibarıyla Fransa'da 18 yaş ve üzeri 6,4 milyon göçmen bulunmakta olup, göçmenlerin bu yaş grubunda bulunan toplam nüfus içindeki payı yüzde 8,9'dur. Başkaca bir istatistiğe göre ise, babası ya da büyükbabası göçmen olan kişiler de göz önüne alındığında, Fransa nüfusunun yüzde 20'sinin göçmenler ve göçmen kökenlilerden oluştuğu söylenebilecektir. Göçmenlerden 1,7 milyonu AB-25 üyesi ülkelerden; 1,5 milyonu Kuzey Afrika ülkelerinden; 600 bini Siyah Afrika'dan; 800 bini ise Asya ülkelerinden gelmektedir.<sup>120</sup>

1980 yılından bugüne kadar Fransa'da 13 adet<sup>121</sup> Göçle ilgili Kanun çıkartılmıştır. Tek başına bu istatistik bile, ülkenin göç sorununu ne kadar önemsediyini ve göç sorununu yönetmekte ne kadar güçlük çektiğini göstermektedir.

### 3.4.3. İngiltere

İngiltere'nin göç politikası 20'nci yüzyılın ortalarına kadar genel hatlarıyla açık bir yapı sergilemektedir. 20'nci yüzyıla gelene kadar sadece iki temel olayda yabancıların ülkeye girişlerine ilişkin birtakım kısıtlamalara gidilmiştir. Söz konusu kısıtlamalardan ilki, 1792 Yabancılar Yasası ile yabancıları taşıyan gemilerin ülkeye girişleri sırasında gümrük memurlarını yabancı taşıdıklarına dair bilgilendirme zorunluluğu getirilmesiyle, ikinci kısıtlama Avrupa'da politik istikrarsızlıkların yaşandığı 1848 yılında Yabancıların Sınırdışı Edilmesi Yasası ile hakkında resmi suçlama bulunan yabancıların sınırdışı edilmesi kararı olmuştur.<sup>122</sup>

1905 yılında hazırlanan Yabancılar Göç Yasası ile kendi ve kendine bağımlı olan kişilere bakamayacak durumda olan yabancılar ile belirli türdeki suçluların

<sup>119</sup> Irene Helmes, Migration to the European Union –an Analysis of National and Common Policies-, s. 22, (Erişim tarihi: 24.12.2013), <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2010/Helmes.pdf>

<sup>120</sup> Gürsoy, a.g.e., s. 25.

<sup>121</sup> Yasaların bazıları: 1980 Bonnet Yasası, 1983 Badinter Yasası, 1989 Jaxe Yasası, 1993 Pasqua Yasaları, 1997 Debre Yasası, 1998 Chevenement Yasaları, 2003 ve 2006 yıllarında Sarkozy Yasaları.

<sup>122</sup> Eytan MEYERS, International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis, 2004, Palgrave McMillan, s. 63; Aktaran: Kardeşahin, a.g.e., s. 21-22.



ülkeye girişleri yasaklanmıştır. Böylece göç politikasında ekonomik unsur ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu uygulama günümüzde birçok Avrupa ülkesi tarafından dile getirilen ülke ekonomisine yük getirmeyen göçmenlerin kabulü uygulamasının ilk örnekleri arasında görülebilir.<sup>123</sup> 1914 yılında çıkarılan Yabancılar Sınırlama Yasası ile İçişleri Bakanlığına göçmenlerin ülkeye girişlerini yasaklama ve göçmenleri sınır dışı etme yetkisi verilmiştir. Ayrıca yabancılar için ülkeye girişte polise kaydolma şartı getirilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında İngiltere’de geleneksel göçün yönünde değişiklik meydana gelmiştir. Geleneksel olarak İngiltere’den kolonilere doğru gerçekleşen göç, kolonilerden İngiltere’ye doğru gerçekleşmeye başlamıştır. Savaş sonrasında çeşitli bölge ve sektörlerde işgücü ihtiyacının ülke içinden karşılanamaması nedeniyle kolonilerden işgücü istihdam edilmesinin önü açılmış, çok sayıda kişi istihdam ve yerleşim amacıyla kolonilerden İngiltere’ye göç etmiştir. Savaşın hemen sonrasında uygulanan serbest göç politikası nedeniyle 1955-1962 yılları arasında 500 bin İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth of Nations) vatandaşı İngiltere’ye yerleşmiştir. Bu dönemde işgücü açığı nedeniyle gerçekleşen toplu göçler, uzun dönem boyunca İngiltere göç politikasının temel belirleyicileri arasında yer almış ve savaş sonrası dönemde İngiltere’nin yeni göç politikasının sınırlama ve entegrasyon olmak üzere iki temel sütun üzerinde şekillenmesine neden olmuştur.<sup>124</sup> Bu iki temel sütunun “net sıfır göç” hedefi doğrultusunda 1962, 1968, 1971 yıllarında üç tane yasa yürürlüğe girmiştir.

Göçe ilişkin düzenlemeler 1980’li yıllarda da devam etmiş, 1981 ve 1983 yılları arasında çıkartılan İngiliz Vatandaşlık Yasası ile İngiltere vatandaşı, deniz aşırı İngiliz vatandaşı ve İngiltere’ye bağlı bölgeler vatandaşlığı olmak üzere üç tür vatandaşlık oluşturulmuştur. Ancak yalnızca İngiltere vatandaşlarına serbest yerleşim hakkı tanınmıştır.

<sup>123</sup> Karaşahin, a.g.e., s.22.

<sup>124</sup> Will Somerville, “United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration”, Haziran 2009, Migration Policy Institute, (Erişim tarihi: 25.12.2013), <http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=736>

1985 ve 1997 yılları arasında İngiliz göç politikasının temel odak noktasını yasa dışı göçün kontrolü ve iltica başvurularının yönetilmesi oluşturmuştur.

1997 yılında İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle birlikte göç politikasının yönü "seçici açıklık" uygulamasına kaymıştır. İngiltere göç politikasının seçiciliğe yönelişinin net olarak ortaya çıkması 2000 yılında olmuştur. İçişleri Bakanı Barbara Roche, İngiltere'nin küresel ekonomiyi ayakta tutan ve ilerleten bilim adamları ile yetenekli genç girişimciler için rekabet ettiğini, bu nedenle vasıflı yabancıların ülkeye giriş ve ülkede istihdam edilmelerinin kolaylaştırılması gerektiğini ifade etmiştir. Göç politikasının seçiciliğe yönelen yapısı özellikle son on yılda daha da belirginleşmeye başlamıştır. 2002 yılında gerçekleştirilen Yüksek Vasıflı Göçmen Programı ile vasıflı yabancıların, 30 yıldır ilk defa, ülkeye girişleri öncesi bir işe sahip olma zorunluluğu kaldırılmış, iş arayan statüsünde ülkeye girmelerine imkân tanınmıştır. Bu tür bir programın uygulanmasının temel nedeni ise, işgücü piyasasının sağlık ve bilgi iletişim teknolojileri gibi sektörlerinde ciddi anlamda işgücü yetersizliği yaşanmasıdır.<sup>125</sup> Yüksek Vasıflı Göçmen Programı kapsamında başvuru yapan göçmenler eğitim düzeylerine, mesleki yeteneklerine ve geçmiş kazanımlarına göre puanlandırılmaktadırlar.

Üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin yasal çalışma programlarının oluşturulmasında yasa dışı yollardan ülkeye girişlerin azalacağı düşüncesi yatmaktadır.

Bu dönemde ayrıca düşük vasıflı işçiler için Sezonluk Tarım İşçisi Programı oluşturularak göçmenlerin önceden belirlenmiş olan kotalar çerçevesinde altı aya kadar İngiltere'de çalışmalarına imkan tanınmıştır.

İngiltere, 2004 yılında AB'ye üye olan A8<sup>126</sup> ülkelerine yönelik olarak İşçi Kayıt Programını geliştirmiştir. İşçi Kayıt Programı AB'nin 2004 yılı genişlemesi sonrasında İngiltere'nin serbest dolaşım sınırlaması koymadığı ülkelerin vatandaşlarının İngiltere işgücü piyasasındaki hareketlerini takip ederek, İngiltere işgücü piyasası üzerindeki etkilerini ölçmek amacıyla oluşturulan bir programdır.

<sup>125</sup> Kardeşahin, a.g.e., s. 30.

<sup>126</sup> Çek Cumhuriyeti, Polonya, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Slovenya, Slovakya.

11 Eylül 2001 tarihinde New York'ta ve 7 Temmuz 2005 tarihinde Londra'da gerçekleştirilen saldırılar İngiltere'nin göç politikasında güvenlik kaygılarını en üst düzeye çıkarmıştır. Bu çerçevede, 2008 yılında üçüncü ülke vatandaşları için biyometrik kimlik kartı uygulamasına geçilmiş ve üç yıl içerisinde tüm yabancı kategorileri için bu sisteme geçilmesi hedeflenmiştir.

Seçici göç politikasının bir sonucu olarak 2008 yılında Puan Temelli Sistem hayata geçirilmiştir. Sistem, ülkeye girmek isteyen göçmenlerin her kademe altında yaş, yetenek, kazanç, dil ve önceki maddi kazanımları gibi kriterlere göre puanlandırılmasına dayanmaktadır. Sistem ile istihdam ve eğitim amacıyla ülkeye göç etmek isteyen yabancılar için beş kademe oluşturulmaktadır. Sistem altında yer alan kademeler sırasıyla yüksek vasıflı kişileri, belirli bir iş teklifi bulunan vasıflı kişileri, düşük vasıflı kişileri, öğrenci ve genç/geçici işlerde çalışanları içermektedir. 2004 yılı sonrasında AB içi göçün artış göstermesi nedeniyle düşük vasıflı işçileri kapsayan üçüncü kademe süresiz olarak askıya alınmıştır.<sup>127</sup>

2009 yılında yapılan değişiklikle İçişleri Bakanlığı, Göç ve Vatandaşlık Dairesi yerini İngiltere Sınır Ajansına bırakmıştır. Böylece sınırların gümrük ve göçe ilişkin denetimi tek bir kurumun çatısı altında toplanmıştır.

2010 yılında Muhafazakar Partinin (David Cameron) iktidara gelmesi ile göç konusunda daha katı bir yaklaşım söz konusu olmuştur. David Cameron, "iyi göç istiyoruz, fazla göç değil" sözleriyle yeni göç politikasının ilkesini ifade etmiştir.

---

<sup>127</sup> Karaşahin, a.g.e., s. 33.

## 4. TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI

### 4.1. Türkiye’de Göçün Genel Görünümü

Anadolu toprakları coğrafi konumu gereği, yüzyıllardır, hem göç alıp göç veren hem de kıtalararası göç akımlarının geçiş noktası olmuştur. Yakın tarihte özellikle Osmanlı İmparatorluğu’nun son yılları göç açısından oldukça hareketli geçmiştir. Hem kaybedilen topraklardan ana yurda gelip yerleşenler hem de yeni kurulan ülkelere Anadolu’dan göçenler dış göçün başlıca nedeni olmuştur.

Türkiye, tarihsel olarak göç alan ve veren bir coğrafya olmasına karşın genel olarak uluslararası göçün 1960’ların başlarından itibaren başladığı yönünde bir kanaat vardır. Ancak geçmişte Türkiye’nin dış göç deneyimini ayrıntılı olarak incelediğimizde, sadece göç veren değil aynı zamanda göç alan ülke olduğunu rahatlıkla anlayabiliriz. İmparatorluktan ulus-devlete geçiş aşamasında daha önce İmparatorluk sınırlarında yaşayan Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye’ye yoğun göçleri gerçekleşmiştir. Bu nüfus hareketleri daha sonra da devam etmiştir.<sup>128</sup> Ayrıca yabancıların Osmanlı İmparatorluğuna çalışma için gelmeleri, kurulan ilk fabrikalarda işi öğretmek amacı ile vasıf düzeyi yüksek ustalar yoluyla gerçekleşmiştir.<sup>129</sup>

Bugün az gelişmiş ülkelerdeki yoksul ve işsiz kişilerin gelişmiş Avrupa ülkelerine göçünde Türkiye bir köprü olarak kullanılmaktadır. Oysa Avrupa’nın en son isteyeceği şey fazla işgücüdür. Türkiye doğudan batıya işçi göçünü önlemede jandarma görevini üstlenmek zorunda kalmaktadır.<sup>130</sup> AB üyesi ülkelerin ortak iltica sistemi kapsamında göç ve sığınma politikalarındaki değişiklikler ve bu değişikliklerin sığınmacı ve göçmen haklarına getirdiği olumsuz ve kısıtlayıcı etkiler nedeniyle Türkiye, Avrupa ülkelerine gitmek isteyen sığınmacı ve göçmenler için bir tür “baraj ülke” haline getirilmek istenmektedir.<sup>131</sup>

<sup>128</sup> Nihan Cığerci Ulukan, “Göçmenler ve İşgücü Piyasası: Bursa’da Bulgaristan Göçmenleri Örneği”, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008, s. 38,39.

<sup>129</sup> Kuvvet Lordoğlu, “Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar”, Türkiye’ye Olan Uluslararası Göçün Yönleri: Toplumsal Şartlar ve Kişisel Şartlar Sempozyumu, 10.03.2007, s. 3-4.

<sup>130</sup> Özkan, a.g.e., s. 128.

<sup>131</sup> ORSAM, a.g.e., s.18.

Nitekim AB, Yunanistan'ın ısrarlı çalışmaları ile Avrupa Birliği zirvesi sonuç bildirisinde Türkiye'yi, kaçak göçmenlerin geri iadesine yönelik anlaşma yapmaya davet etmiştir. Bildiride, Türkiye ve Libya gibi, göçmenlerin geçiş ya da kaynak ülkelerle geri kabul antlaşması görüşmelerinin sonuçlandırılmasının “AB Dış Politikası” için bir öncelik olduğu ifadesine yer verilerek, AB Libya ile üyelik müzakerelerini yürüttüğü Türkiye'yi aynı kategoriye konmuştur.<sup>132</sup>

Türkiye artık göç veren bir “kaynak ülke” ile ülke dışından gelen göçmenler için “geçiş (transit) ülke” olmaktan, “hedef ülke” olmaya yönelmektedir. Türkiye coğrafi konumu itibariyle gelişmemiş Asya ve doğu Avrupa ülkelerinden, gelişmiş AB ülkelerine yasadışı yollardan ulaşmak isteyen göçmenler için transit ülke durumundadır. Ayrıca, Gürcistan, Azerbaycan, Moldova, Ukrayna, Rusya gibi ülkelere gelen göçmenler açısından hedef ülke konumundadır.<sup>133</sup>

Uluslararası göçü açıklayan teorik yaklaşımlarda (işlevselci yaklaşım, yapısalci yaklaşım, bütünleştirici, sentetik yaklaşımlar) ortak olarak paylaşılan unsur işgücü göçünün toplumlar, bölgeler arasındaki *gelişmişlik farklılıkları* ile açıklanmasıdır. Bu çerçevede, 90'lı yıllardan itibaren Türkiye'nin göç alan bir ülke konumuna gelmesi ve yabancı işgücü için çekim merkezi olması olgusu ülkeler arasındaki (Türkiye ve eski Doğu Bloku ülkeleri) *gelir farklılıklarından* kaynaklanmaktadır.<sup>134</sup>

Türkiye'ye yönelen göçü, düzenli ve düzensiz göç olmak üzere, ikili bir kategori içerisinde değerlendirmek doğru olacaktır. Düzenli göç, Türkiye'ye çalışma ya da eğitim amaçlı gelen kişilerden ve oturma ve çalışma izni bulunan kişiler ile aile üyelerinden oluşmaktadır. Düzensiz göç ise, genel bir ifade ile Türkiye'de oturma izni bulunmayan veya oturma izni bulunduğu halde çalışma izni bulunmayan ya da her ikisi de bulunmayan kişilerden oluşmaktadır.

Türkiye'nin aldığı göç genel olarak kitlesel ve düzensiz göç, verdiği göç ise büyük ölçüde düzenli göç özelliği taşımaktadır.<sup>135</sup> Türkiye'nin coğrafi konumu; Asya,

<sup>132</sup> ORSAM, a.g.e., s.18.

<sup>133</sup> Hakkın Manav, Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010, s. 3.

<sup>134</sup> Kurtar Tanyılmaz, M. Meryem Kurtulmuş Kiroğlu, “Türkiye’de Göçmen İşçiler ve İşgücü Piyasası Üzerine Etkileri”, Derleyen: Aylan Arı, Türkiye’de Yabancı İşçiler, Derin Yayınları, Ağustos 2007, s.132.

<sup>135</sup> ORSAM, a.g.e., s.16.

Avrupa ve Afrika kıtaları arasında bir köprü vazifesi görmesi ile önemli deniz yollarına sahip olması dolayısıyla Türkiye'ye gerçekleşen uluslararası göç hareketleri sığınmacı<sup>136</sup>, mülteci<sup>137</sup>, transit göçmen ve kaçak işçi gibi çok çeşitli göç hareketlerini kapsamaktadır.

Ayrıca Türkiye'ye yönelen göç akımları üç ana kategoride sınıflandırılabilir:

- 1- Sıcak çatışma anında oluşan kitlesel sığınmacı ve mülteci akımları (en güncel örneği, Suriyeli sığınmacılardır),
- 2- İran, Irak, Afganistan gibi ülkelerden çoğu kez yasadışı yollardan gelip, Türkiye'den bir süre sonra ayrılmayı düşünen, asıl hedefleri Türkiye dışında bir ileri sanayileşmiş ülkeye gitmek olan *transit göçmen* akımları,
- 3- Sadece ekonomik amaç güden, gönüllü, kısa süreli, düzensiz, sözde turizm amaçlı *mekik göçü* olarak tanımlanan akımlardır.<sup>138</sup>

Türkiye'de bulunan göçmen stokunun önemli bir kısmını İran, Irak, Afganistan, Azerbaycan, Çeçenistan ve Balkanlarda yaşanan savaşlar, Bulgaristan'da yaşanan toplu sürgün veya Afrika, Ortadoğu, Rusya, Çin gibi bölgelerde yaşanan olağanüstü gelişmelerden sonra toplu ve düzensiz göç kategorisinde Türkiye'ye gelmek zorunda kalan göçmenler oluşturmaktadır.<sup>139</sup> Özellikle Soğuk Savaşın bitiminden sonra Türkiye'ye gelen toplam göçmen stokunun 1,5 milyon kişi<sup>140</sup> civarında olduğu tahmin edilmektedir.

<sup>136</sup> Sığınmacı (asylum seeker): Irk, din, sosyal konum, siyasal düşünce ya da ulusal kimliği dolayısıyla ülkesini terk eden ve henüz sığınma talebi, kaçtığı ülkenin yetkilileri tarafından '**soruşturma**' safhasında olan kişidir.

<sup>137</sup> Mülteci (refugee): ülkesinde ırk, din, sosyal konum, siyasal düşünce ya da ulusal kimliği nedeniyle kendisini baskı altında hissederek kendi devletine olan güvenini kaybeden, kendi devletinin ona tarafsız davranmayacağını düşüncesi ile ülkesini terk edip, başka bir ülkeye **sığınma talebinde** bulunan ve bu talebi o ülke tarafından '**kabul**' edilen kişidir.

<sup>138</sup> Tanyılmaz, Kıroğlu, a.g.e., s.138.

<sup>139</sup> ORSAM, a.g.e., s. 16.

<sup>140</sup> Suriyeli sığınmacılarla birlikte bu sayının 2 milyonun üzerine çıktığı tahmin edilmektedir.

**Tablo-2: Yıllara ve izin türlerine göre yabancılara verilen çalışma izin sayısı<sup>141</sup>**

Yıl	İzin türü			Toplam
	Sürelî	Süresiz	Bağımsız	
2003	804	50	1	855
2004	7.065	226	11	7.302
2005	9.248	159	31	9.438
2006	10.465	120	18	10.603
2007	8.823	96	11	8.930
2008	10.582	107	16	10.705
2009	13.931	83	9	14.023
2010	14.098	101	2	14.201
2011	17.223	129	16	17.368
2012	32.184	78	10	32.272
2013	45.663	91	9	45.763

2003 yılından itibaren yabancılara verilen çalışma izinlerinde bir artış olduğu tablodan anlaşılabilir. Tablo iki açıdan okunabilmektedir. Buna göre, bu dönemde hem yasadışı yabancı işçilikle mücadele edilmiş, hem de Türkiye'nin hedef ülke olma konumu yıldan yıla güçlenmiştir. 2013 yılında ise, ÇSGB tarafından verilen yabancı çalışma izinleri en yüksek seviyeye ulaşmıştır.

Türkiye'yi etkileyen en önemli konulardan yasadışı veya düzensiz göç olarak adlandırılan göçtür. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Uluslararası Çalışma Örgütü, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü ve Dünya Göç Raporları verilerinden yararlanılan “Yabancı Kaçak İşçiler ve Türkiye'ye Göç Hareketi” adlı rapora göre, Türkiye sınırları dahilinde 2011 yılı itibarıyla yasal ve yasa dışı yollardan ülkeye girmiş 350 bin civarında kaçak göçmen bulunmaktadır. Bu

<sup>141</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri 2012, s.171.

göçmenlerin 150 bin kadarının Türkiye'yi transit ülke olarak kullandığı ve geçici süreyle Türkiye'de bulunduğu, Türkiye'de fiilen çalışan kaçak göçmen işçi sayısının ise 200 bin civarında olduğu belirtilmektedir.<sup>142</sup>

Yasadışı göçmenlerin ilk grubunu, yasadışı geçiş yapan göçmenler oluşturmaktadır. Buna göre, AB'ye geçiş yapmak için Ege Denizi üzerinden Yunanistan'a veya karayoluyla Bulgaristan sınırlarını aşmaya çalışan ve Türkiye'ye bu amaçla yasadışı yollardan gelen insanlardan oluşmaktadır.<sup>143</sup>

İkinci grup, Türkiye'ye çoğunlukla yasal yollardan gelip burada vize sürelerini aştıkları veya yasa dışı çalıştıkları için yakalanan kişilerden oluşmaktadır. Özellikle Ermenistan, Azerbaycan, Balkan ülkeleri, Gürcistan, İran, Moldova, Fas, Ukrayna, Rusya, Tunus ve Orta Asya ülkelerinden vizesiz veya kolay bir şekilde sınır kapılarında veya havaalanlarında elde ettikleri vizelerle Türkiye'de küçük çaplı ticaretin yanı sıra ev hizmetlerinde, fuhuş, inşaat ve turizm sektörlerinde çalışmak için gelmektedirler.<sup>144</sup>

Üçüncü grup ise, Türkiye sınırları içerisinde Türk yetkililer veya BM Mülteciler Yüksek Komiserliği nezdinde sığınma talebinde bulunanlar ile taleplerinin reddi sonrasında ülkelere geri dönmeyi reddetmek veya başvurularının tamamlanmasını beklememek suretiyle "yasadışı" konuma düşmüş kişilerden oluşmaktadır. Türkiye'de kalan yasadışı göçmenlerin sayısı tam olarak bilinmemektedir. Bu göçmenlerin gerek yaşam koşulları gerek kaçak çalışmaları gerekse suça karışma boyutları açısından Türkiye'deki yasadışı göçmen probleminin en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Bu tip göçmenler ağırlıklı olarak büyük şehirlerde ve İçişleri Bakanlığınca belirlenen ve uydu şehir adı verilen illerde serbest ikamete tabi tutulmaktadırlar.<sup>145</sup>

Kaçak yabancı işçiler ülkemizde, özellikle yaz aylarında turizm bölgelerindeki otel, pansiyon ve eğlence yerlerinde temizlikçi, animatör, ve kat işçisi olarak çalışmaktadırlar. Doğu Karadeniz bölgesindeki yabancılar genelde inşaat, tarım,

<sup>142</sup> [http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2012/yazilibasin/25062012/yabanci\\_kacak\\_isciler\\_ve\\_turkiye\\_ye\\_goc\\_hareketi\\_raporu.doc](http://archive.ismmmo.org.tr/docs/basin/2012/yazilibasin/25062012/yabanci_kacak_isciler_ve_turkiye_ye_goc_hareketi_raporu.doc)

<sup>143</sup> Kemal Kirişçi, "Managing Irregular Migration in Turkey: A Political- Bureaucratic Perspective, European University Institute, 2008, s.2-3.

<sup>144</sup> İbrahim Kaya, "Reform in Turkish Asylum Law: Adopting the EU Acquis?", CARIM RR (2009/16), Robert Schuman Center for Advanced Studies San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2009, s. 6.

<sup>145</sup> ORSAM, a.g.e., s. 17.



pazarcılık, fındık toplama ve tezgahtarlık gibi işlerde çalışmaktadırlar. İstanbul, İzmir, Eskişehir, Bursa gibi büyük şehirlerde çalışan yabancıların ise, sektörel dağılımı oldukça geniştir. İnşaatlarda çalışanlar olduğu gibi tekstil ve hazır giyim, dericilik, bulaşıkçılık, benzin istasyonlarında pompacılık, rehberlik gibi iş kollarında çalışan yabancı kaçak işçiler mevcuttur.<sup>146</sup>

**Tablo-3: Yıllar itibariyle yakalanan kaçak göçmen sayısı**

Yıllar	Yakalanan kişi
1997	28.439
1998	29.426
1999	47.529
2000	94.514
2001	92.365
2002	82.825
2003	56.219
2004	61.228
2005	57.428
2006	51.983
2007	64.290
2008	65.737
2009	34.345
2010	32.667
2011	44.415
2012	42.690
2013	34.986
<b>TOPLAM<sup>147</sup></b>	<b>921.086</b>

Genelkurmay Başkanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre son 17 yılda Türkiye’de yakalanan yasadışı göçmen sayısı 920 bini aşmaktadır.

<sup>146</sup> Mehmet Candan, “Kayıtdışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Kültürel Etkileri” Uzmanlık tezi, 2007, s. 66.

<sup>147</sup> 18.04.2013 tarihli İçişleri Bakanlığı Basın Açıklaması, No:2013/55.

## 4.2. Türkiye'nin Göç Politikasının Gelişimi

Osmanlı coğrafyasından gelen büyük göçler sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin göç politikalarını etkileyen önemli gelişmeler olmuştur. Bunlardan ilki, Cumhuriyet döneminde Türkiye'de bir ulus-devlet kurma çabalarının önemli bir boyutu olan milli kimlik ve aidiyetin oluşturulmasına ilişkin politikalarlardır. Osmanlı'dan devralınan demografik miras, Türkiye Cumhuriyeti kurulurken Türk kimliği inşasında önemli rol oynamıştır. Büyük çoğunluğu Türk ve farklı etnik kökenden olan Müslümanlardan oluşan nüfus, ulus-devlet oluşum aşamasında önemli insan kaynağını oluşturmuştur. Bu çerçevede, ulusal kimliği pekiştirecek ve ulusal güvenliği kuvvetlendirecek göçmenler kabul edilmiştir.<sup>148</sup> 1923 -1997 yılları arasında yaklaşık olarak 800 bin kişi Bulgaristan'dan, 400 bin kişi ise Yunanistan'dan Türkiye'ye gelmiştir. Kafkaslardan da Müslümanlar ve Tatarlar Türkiye'ye göç etmiştir. Bu yıllar arasında toplamda 1,6 milyondan fazla göçmenin Türkiye'ye yerleştiği hesaplanmaktadır.<sup>149</sup>

Bu anlayışın göç ile ilgili Türk mevzuatına önemli bir yansıması, 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu'nda Türkiye'ye göç etme hakkının sadece "Türk soyundan meskûn ve göçebe" kişilere verilmesidir. Aynı şekilde 1932 tarih ve 2007 sayılı "Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun" bazı mesleklerin yalnızca Türk vatandaşları tarafından yapılmasını öngörmüştür.

Göç politikalarını şekillendiren ikinci unsur, Türkiye'nin soğuk savaş döneminde NATO'ya girmesi ile beraber bir cephe ülkesi haline gelmesidir. Bu dönemde Türkiye'nin göç politikaları temel olarak güvenlik eksenine oturmuş ve göç politikaları tamamen güvenlik kurumlarının inisiyatifi altında gelişmiştir.

Türkiye'nin göç politikalarını şekillendiren üçüncü gelişme Cenevre Sözleşmesinin çekince konularak imzalamasıdır. Bu dönemde uygulamalarını NATO politikalarına ve büyük ölçüde Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğu çekinceye<sup>150</sup>

<sup>148</sup> Ulukan, a.g.e., s.48.

<sup>149</sup> Gülay Toksöz, Seyhan Erdoğan, Selmin Kaşka, "Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları", IOM International Organization for Migration, Ekim 2012, s.17.

<sup>150</sup> Sözleşmenin birinci maddesinde "mülteci" kavramı: "1 Ocak 1951'den önce gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin

dayandıran Türkiye, Soğuk Savaş'ın sona erdiği ve küreselleşmenin hız kazandığı 1990'lı yıllarda küresel göçün yeni yüzü ile tanışmıştır.<sup>151</sup>

Uluslararası göçün yönetimi, ikili siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal ilişkilerin yanında uluslararası kuruluşların önde gelen çalışmaları arasındadır. Göçmenlerin hukuki statüleri ve haklarının korunması, ortaya çıkan sorunların çözümü ve göç olgusunun tüm boyutlarıyla ele alındığı hukuki araçlar yönetimin yapıtaşları arasındadır. Türkiye de ikili ve çok taraflı antlaşmalara taraf olarak göç ve göçmen konularına verdiği önemi göstermektedir.<sup>152</sup>

Türkiye'nin göç politikalarını dördüncü ve derinden etkileyen unsur ise, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecidir. Özellikle üyelik müzakerelerinin başlaması ile birlikte göç politikaları AB göç politikalarının etki alanına girmiştir.

Türkiye'de 2000'li yıllara kadar göç politikaları ile ilgili olarak fazla bir gelişme gözlenemez iken, Türkiye'nin Avrupa Birliği ile müzakere sürecinin başlamasına bağlı olarak bu alandaki gelişmeler hız kazanmıştır. AB tarafından geliştirilen güvenikleştirme ve dışsallaştırmaya dayalı politikalar, Türkiye tarafından geliştirilen göç politikalarına ve belgelerine yansımıştır. Buna dair ilk boyut, yabancılar ve iltica konusunda AB müktesebatının uyarlanması, bu alandaki teknik ve kurumsal altyapının kurulması; diğer boyut ise, entegre sınır yönetimi yaklaşımının benimsenmesidir. Avrupa Birliği müzakere sürecinde göç konusu "24 üncü Fası"<sup>153</sup> kapsamında önemli bir yer tutmaktadır.

2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesinde, Katılım Ortaklığı Belgesinde; kısa vadede "Yasa dışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve Avrupa Komisyonu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilmesi", Orta vadede ise "Yasa

---

korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır." şeklinde belirlenmiştir. Sözleşme ayrıca taraf devletlere uluslararası koruma sağlama yükümlülükleri açısından "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" ya da "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar ibarelerini sunarak mülteci kavramının içeriğine dair bir seçim imkânı sunmuştur. Türkiye'de Sözleşmeyi imzalarken yaptığı Deklarasyonda "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" tanımını kabul ettiğini belirterek kavrama tarihi ve coğrafi açıdan sınırlama getirmiştir.

<sup>151</sup> ORSAM, a.g.e., s. 15.

<sup>152</sup> O. Can Ünver, "Türkiye'nin Göç Siyasetinin Temel İlkelerine İlişkin Yeni Yaklaşımlar, TÜRKSAM, Göç Araştırmaları, 07 Mayıs 2010, (Erişim tarihi: 30.12.2013), <http://www.turksam.org/tr/a2019.html>

<sup>153</sup> "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" faslı.

dışı göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin (ülkeye giriş ve yeniden girişlere izin verilmesi ve ülkeden ihraç) AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi ve yürürlüğe koyulması” ve “Sığınma alanında uyum sağlanmasına, 1951 Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ile ilgili çalışmalara başlanması, sığınma başvurularının değerlendirilmesi ve kararlaştırılması sisteminin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması” konularına yer verilmiştir.

Buna ek olarak, göç ve iltica alanında AB'nin Adalet ve İçişleri alanındaki müktesebata uyum sağlayabilmek amacı ile Türkiye sınır kontrolü, göç ve ilticadan sorumlu farklı devlet birimlerini bir araya getirdiği özel bir görev gücü oluşturmuştur. Türkiye, genel bir strateji geliştirebilme amacı ile bu alanlarda üç çalışma grubu (sınırlar, göç ve iltica) kurmuştur. Her üç konuda oluşturulan çalışma grupları 18 Haziran 2020 tarihinde çalışmalarına başlamışlardır. Özel Görev Gücü çalışmalarının sonunda;

- “Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi” Nisan 2003’te,
- “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi (İltica Strateji Belgesi)” Ekim 2003’te,
- “Türkiye’de Göç Yönetimi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi (Göç Strateji Belgesi)” Ekim 2003’te hazırlanmıştır.

Diğer taraftan, AB Topluluk Müktesebatının Benimsenmesine İlişkin 2003 yılı Türkiye Ulusal Programı ise 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. “2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” doğrultusunda hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Avrupa Birliği’ne katılım müzakereleri süresince, Türkiye’nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukukî düzenlemeleri, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için alınması gereken tedbirleri ve yatırım projelerini içermektedir.

AB uyum çalışmaları kapsamında Ulusal Program doğrultusunda 2004-2005 tarihlerinde Danimarka-İngiltere konsorsiyumu ile birlikte “Türkiye’nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlamak” başlıklı Eşleştirme Projesi gerçekleştirilmiştir. Projenin genel hedefi, Türkiye’nin iltica ve göç stratejisini AB Mevzuatına uyumlaştırmaktır. Projenin amacı ise, göç ve ilticadan sorumlu kuruluşların operasyonel kapasitesinin geliştirilmesi (koordinasyon, insan kaynakları, malzeme) de dahil olmak üzere, AB mevzuatı ve en iyi uygulamalarına uyumlaştırmak için, AB fonlarının hükümlerinden genişletilerek yararlanılacak şekilde bir Eylem Planı’nın hazırlanmasına katkı sağlamak için göç ve ilticadan sorumlu kurumların operasyonel kapasitesinin geliştirilmesine destek sağlamaktır. Bu çalışma sonucunda “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” ortaya çıkarılmış, Başbakanlıkça 25 Mart 2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir. İltica Göç Ulusal Eylem Planı ile;

- 1- Göç ve iltica alanında bir ihtisas biriminin oluşturulması, oluşturulacak yapının içerik yönünden güçlendirilmesi,
- 2- İltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamı ve eğitiminin sağlanması,
- 3- İltica ve göç alanında yeni yatırım ve eşleştirme projelerinin gerçekleştirilmesi,
- 4- Menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesis edilmesi,
- 5- Kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin tesis edilmesi,
- 6- Gelecekte nüfus hareketlerini etkileyecek ekonomik, sosyal ve politik değişimler göz önünde tutularak iltica ve göç politikalarının gözden geçirilmesi hedefleri konularak daha somut bir yol haritası yayınlanmıştır.

22 Haziran 2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı yayınlanmıştır. Türkiye’nin iltica ve göç alanındaki iç hukukunun 1994 Yönetmeliği’nden sonra ikinci temel direği sayılan ve 57 sayılı İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı sığınma usulleriyle birlikte mülteciler ve sığınmacıların hakları ve yükümlülükleri ile ilgili düzenlemeler içermektedir.

2007–2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında, düzensiz göç hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla göç ve iltica alanında hukukî ve kurumsal düzenlemelerin yapılması, 2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planında da, özgürlük ve

güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususları yer almıştır.

2008 senesinde Ulusal Program yenilenmiş, 2008 sonunda Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Ulusal Programda, “Türkiye’nin İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı’nın uygulanması konusunda bir yol haritasının kabul edilmesini de içeren çabaların devam ettirilmesi, AB müktesebatı ile uyumlu “bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren” kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması ve yasadışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması” şeklinde daha önce belirlenen öncelikler tekrarlanmıştır.

Türk hukukunda “göçmen” kavramı 2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu’nda tanımlanmaktadır. Kanunun üçüncü maddesine göre, “göçmen” Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip İskân Kanunu gereğince kabul olunanlardır. Kanunun dördüncü maddesi “göçmen olarak kabul edilmeyecekleri” şu şekilde tespit etmektedir: Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler.

Göçmen olarak kabul edilecekler bakımından Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayin ve tespiti ise, ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılmaktadır. (İskan Kanunu, madde 7)

Göçmenlik başvuruları İskân Kanununa göre kabul edilenler, vatandaşlık beyannamesini imzalayarak göçmen belgesini aldıkları tarihten itibaren Türk vatandaşı sayılmaktadırlar.<sup>154</sup> Bu anlamda göçmenler, ayrıcalıklı yabancı statüsündedirler.<sup>155</sup>

İskan Kanunu’nda yer aldığı şekliyle göçmen tanımı uluslararası sözleşmelerde yer alan tanımlara nazaran oldukça dar kapsamlıdır.<sup>156</sup> Bu nedenle, Türkiye’nin

<sup>154</sup> Halis Kırıl, Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları, TİSK, Ankara, 2006, s. 16.

<sup>155</sup> Rona Aybay, Yabancılar Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 107.

<sup>156</sup> Bülent Çiçekli, Yabancılar Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 204.

imzalamış olduğu uluslararası sözleşmeler de göz önüne alındığında, Türk hukukundaki göçmen işçi tanımı bu kadar dar bir çerçevede ele alınamaz. Türkiye'ye yaşamak ve çalışmak için gelenler sadece İskân Kanunu'nda belirtilen göçmenlerden oluşmayıp, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'na göre, Türk vatandaşı tanımının kapsamı dışında kalan ve bu nedenle "yabancı" olarak tanımlanan kişilerden de oluşmaktadır.

2003 yılına kadar Türkiye'ye çalışma amacı ile gelen yabancılar farklı kurumlardan çalışma izni almak durumundaydılar. Bu tarihten itibaren bazı istisnalar dışında çalışma izinleri tek bir çatı altında toplanmıştır. Yabancıların ülkemizde çalışabilmesi için, 2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK) gereğince, Türkiye'nin taraf olduğu ikili ve çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe, izin alma şartına bağlanmıştır. Söz konusu izin ise, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) tarafından verilmekte ve uzatılmaktadır. Çalışma izninden muaf tutulanlar ise, YÇİHK Uygulama Yönetmeliğinin 55'inci maddesinde belirtilmiştir.<sup>157</sup>

<sup>157</sup> 29.08.2003 tarih ve 25214 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak, 06.09.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yönetmeliğin 55'inci maddesi;

(1)Özel kanunlarda belirlenen hükümler saklı kalmak ve yabancı ile işverenin diğer kanunlardan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeleri kaydıyla;

a) Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerle çalışma izninden muaf tutulanların,  
b) Daimi ikametgahları yurt dışında olup bilimsel, kültürel ve sanatsal faaliyetler amacıyla bir aydan az, sportif faaliyetler amacıyla dört aydan az süre ile geçici olarak Türkiye'ye gelecek yabancıların,

c) Türkiye'ye ithal edilen makine ve teçhizatın montajı, bakım ve onarımı, kullanımına ilişkin eğitiminin verilmesi veya teçhizatı teslim almak veya Türkiye'de arızalanan araçların tamiri amacıyla; Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla gelenlerin,

ç) Türkiye'den ihraç edilen ya da Türkiye'ye ithal edilen mal ve hizmetlerin kullanılmasına ilişkin eğitim amacıyla Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren üç ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla Türkiye'de bulunanların,

d) Belgeli turizm işletmelerinin sınırları dışında faaliyette bulunacak fuar ve sirklerde gösteri ve benzeri görevli olarak Türkiye'ye giriş tarihinden itibaren altı ayı geçmemek ve bu durumu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlamak koşuluyla bulunanların,

e) İki yılı geçmemek ve eğitim süresiyle sınırlı olmak üzere durumunu ibraz edeceği belgeler ile kanıtlayarak üniversiteler ile kamu kurum ve kuruluşlarına bilgi ve görgülerini artırmak üzere gelen yabancıların,

f) Sosyo-kültürel ve teknolojik alanlar ile eğitim konularında altı ayı aşmayan bir sürede Türkiye'ye önemli hizmet ve katkı sağlayabilecekleri ilgili mercilerce bildirilenlerin,

g) Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının (Ulusal Ajans) yürüttüğü programlar kapsamında gelecek yabancıların program süresince,

ğ) Kapsamı ve süresi konusunda Bakanlık, İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı ile Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığının mutabakata vardığı uluslararası stajyer öğrenci programları çerçevesinde staj görececek yabancıların,

Türk Vatandaşlığı Kanunu ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ile Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa<sup>158</sup> göre, yabancı deyimi Türk Vatandaşı sayılmayan kişileri ifade etmektedir. ILO Sözleşmeleri, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair BM Sözleşmesi ile Göçmen İşçilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesinde, bir kişinin göçmen işçi olarak kabul edilmesindeki temel koşulun, bir kişinin vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı devlette çalışması hususuna ilişkin olduğu görülmektedir. Bu anlamda, hukukumuzda kullanılan “yabancı işçi” kavramı, aslında uluslararası düzenlemelerde yer alan “göçmen işçi” kavramına karşılık gelmektedir.<sup>159</sup>

2014-2018 yılları arasını kapsayan Onuncu Kalkınma Planında, önümüzdeki dönemde gelişmekte olan genç nüfuslu ülkelerin, yaşlı nüfuslu ülkelere göre işgücü açısından daha avantajlı konumda olacağı, ancak gelişmiş ülkelerin genç veya nitelikli işgücü talebinin bu ülkelere göçü artırabileceği ve dünya ölçeğinde işgücü, eğitim, eşitsizlik gibi nedenlerle insan hareketlerinin daha fazla olmasının beklendiği ifade edilmiştir. Plana göre, dünya genelinde nitelikli işgücüne olan talebin artması ve işgücünün daha serbest hareket edebilmesi ülkemiz için çeşitli fırsatlar sunmaktadır. İhtiyaç duyulan alanlarda başta bölge ülkelerinden olmak üzere ülkemize beyin göçünün teşvik edilmesi, nitelikli insan gücü kaynağımızı artırarak büyüme potansiyelimize olumlu katkı sağlayacaktır. Planda ayrıca sahip olduğumuz genç nüfusun yarattığı demografik fırsat penceresinden azami derecede faydalanılması, üretken ve dinamik nüfus yapısının korunarak nüfusun yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve **ülkemiz ekonomisini destekleyecek etkin bir göç yönetiminin oluşturulması** temel amaç olduğu belirtilmiştir. Ülkemize yurtdışından gelen göçmen, uluslararası korumaya muhtaç olanlar, kaçak işçiler ve transit geçiş yapanlara ilişkin etkin bir izleme ve takip

---

h) Görev süresi sekiz ayı geçmemek kaydıyla Türkiye'ye gelen tur operatörü temsilcisi yabancıların,

ı) Türkiye Futbol Federasyonunca veya Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne talepleri uygun bulunan yabancı futbolcular ile diğer sporcu ve antrenörlerin sözleşmeleri süresince,

i) Gemiadamlarının Eğitim, Belgelendirme ve Vardiya Standartları Hakkında Uluslararası Sözleşme'nin I/10 Kuralına göre devletlerle yapılan ikili protokoller gereği, ilgili idareden “Uygunluk Onayı Belgesi” almış Türk Uluslararası Gemi Siciline kayıtlı ve kabotaj hattı dışında çalışan gemilerde görev yapan yabancı gemiadamlarının,

j) Türkiye Avrupa Birliği Mali İşbirliği Programları kapsamında yürütülen projelerde görevlendirilen yabancı uzmanların, görevleri süresince, çalışma izni almalarına gerek bulunmamaktadır.

<sup>158</sup> Yabancı: Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi ifade eder. (YUKK m.3)

<sup>159</sup> Orhan Ersun Civan, Arzu Gökalp, “Göçmen İşçi Kavramı ve Göçmen İşçilerin İş Sağlığı ve Güvenliği”, Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Sayı:28, 2001/1, s. 241-242.



sistemi oluşturulacağı ve uluslararası koruma statüsü tanınan kişilerin ülkeye uyumu destekleneceği politika olarak belirlenmiştir.

Ayrıca, Planda yer verilen “Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı” çerçevesinde, küresel düzeyde bilgiye dayalı rekabet gücünün artırılmasına yönelik olarak başta yurtdışındaki vatandaşlarımız olmak üzere yerli ve yabancı nitelikli insan gücü için üniversite, sanayi, kamu kurumları ve araştırma merkezleri arasındaki işbirliğini geliştirip uygun ortam ve koşullar sağlanarak ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi amaçlanmaktadır.

### 4.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

İçişleri Bakanlığı tarafından geniş bir katılımı hazırlanmış olan “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 4 Nisan 2013 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ancak Kanunun yürürlük maddesi olan 125’inci maddede, Kanunun 122’nci maddesinin, 123’üncü maddesinin birinci, ikinci, beşinci ve yedinci fıkraları ile 124’üncü maddesi hariç olmak üzere Beşinci Kısımının Kanunun yayımı tarihinde, diğer hükümlerinin ise Kanunun yayımı tarihinden bir yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilmektedir.

Kanun tasarısının genel gerekçesinde, Kanun ile;

*“- Kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanı, kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanarak, uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sisteminin hayata geçirilmiş olacağı,*

*- Uluslararası bir sorun haline gelen düzensiz göçle mücadelenin hukuki alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte ise bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hakim kılınması sağlanacağı,*

*- İnsan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç*

*alanında ihtiyaç duyduğumuz hukuki, idari ve fiziki alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulacağı” ifade edilmiştir.*

YUKK ile temel olarak yabancıların Türkiye’ye girişleri ve ikametleri, düzenli göçün yönetimi, yasadışı göç, iltica ve sığınmacılarla ilgili olarak uluslararası anlaşmalara paralel ve çağın gereklerine uygun şekilde, insanı merkez alan bir anlayışla yeni düzenlemeler getirilmektedir.<sup>160</sup>

Kanunun amacında, yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsam ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemek olduğu belirtilmektedir. Buna göre, yabancıların sadece Türkiye’ye girişlerine ve Türkiye’den çıkışlarına ilişkin düzenlemeler değil, aynı zamanda Türkiye’de kalmak amacıyla gelen yabancıların durumlarına ilişkin düzenlemeler de YUKK tarafından düzenlenmektedir.

YUKK madde yedide, Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar sayılmaktadır.<sup>161</sup> “Vize muafiyeti” başlığını taşıyan on ikinci maddede, Türkiye’ye giriş yapacağı tarih itibarıyla, geçerli ikamet veya **çalışma izni bulunandan** Türkiye’ye girişte vize şartının aranmayacağı belirtilmektedir. Yirmi yedinci maddede ise, “çalışma izninin ikamet izni sayılması” durumu düzenlenmiştir. Buna göre, geçerli çalışma izni ile Çalışma İzni Muafiyet Teyit Belgesi ikamet izni sayılacaktır.

Bilimsel araştırma yapacak yabancılara, Türkiye’de gayrimenkul sahibi olanlara, ticari ilişkiler kurmak için gelenlere bir yıla başlayan ve uzatılabilen ikamet izni verilmek suretiyle “teşvik edici izin sistemi” getirilmektedir.<sup>162</sup> Ayrıca Türkiye’de sekiz yıl ikamet izniyle kalan yabancılar, süresiz ve ücretsiz uzun dönem ikamet izni almaya hak kazanabilecektir.

<sup>160</sup> 18.04.2013 tarihli İçişleri Bakanlığı Basın Açıklaması, No:2013/55.

<sup>161</sup> Aşağıdaki yabancılar, Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyerek geri çevrilir:

a) Pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi, vizesi veya ikamet ya da çalışma izni olmayanlar ile bu belgeleri veya izinleri hileli yollarla edindiği veya sahte olduğu anlaşılanlar,

b) Vize, vize muafiyeti veya ikamet izin süresinin bitiminden itibaren en az altmış gün süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar,

c) 15 inci maddenin ikinci fıkrası saklı kalmak kaydıyla, vize muafiyeti kapsamında olsalar dahi, 15 inci maddenin birinci fıkrasında (“vize verilmeyecek yabancılar”) sayılan yabancılar.

<sup>162</sup> 18.04.2013 tarihli İçişleri Bakanlığı Basın Açıklaması, No:2013/55.

Yabancılardan ülkemizde önlisans ve lisans düzeyinde eğitim görenler haftada en fazla 24 saat; yüksek lisans ve doktora öğrenimi görenler ise, saat sınırlamasına bağlı olmaksızın Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'ndan izin almak şartıyla çalışabilecektir.

Yabancılar için en ağır idari yaptırım olan “sınır dışı” ve buna bağlı “idari gözetim” kararları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.

Ayrıca İçişleri Bakanlığına, yabancıların ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak amacıyla “uyum faaliyetleri” planlama görevi öngörülmektedir.

Göç alanı, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği ve koordinasyon gerektiren, çok boyutlu, Türkiye'nin ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapısını, kamu düzeni ve güvenliğini derinden ilgilendiren dinamik bir konudur. Göç sorunlarının etkin yönetimi açısından, dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir maddî alt yapıyla donanmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>163</sup> Bu çerçevede, YUKK, Türkiye için iltica ve göç alanında birçok kavramsal ve kurumsal yenilikler getirmektedir. Kanunla, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak teşkilatlanacak olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmaktadır. Genel Müdürlük, göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili olan kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek amacıyla kurulmaktadır. Göç alanına ilişkin mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek, düzensiz göçle mücadele konusunda koordinasyonu sağlamak ve tedbirler geliştirmek ve bunların uygulanmasını takip etmek, kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak Genel Müdürlüğün diğer görevleri arasında sayılmaktadır.

---

<sup>163</sup> Bakınız: YUKK Tasarısı genel gerekçesi.

Genel Müdürlüğün merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı bulunmaktadır. Yurtdışı teşkilatı vasıtasıyla, ülkemiz açısından düzensiz göçe kaynak teşkil eden ülkelerde personel görevlendirilecek ve düzensiz göçmenlerin hızlı bir şekilde ülkelerine dönmeleri sağlanabilecektir.

Ayrıca sekreteryası Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütölmek üzere, İşçileri Bakanının başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışışleri, İşçileri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen meydana gelen “Göç Politikaları Kurulu” oluşturulmaktadır. Kurul, Kurul Başkanın çağrısı üzerine yılda en az bir kez toplanacaktır. Ayrıca yine gerek göröldüğü takdirde Kurul Başkanının çağrısı ile olağanüstü toplanabilecektir. Kurulun görevleri ise Kanunun 105’inci maddesinin üçüncü fıkrasında şu şekilde sayılmaktadır:

- a) Türkiye’nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek,
- b) Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak,
- c) Kitlemel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek,
- ç) İnsani mülahazalarla toplu hâlde Türkiye’ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek,
- d) **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işler için gelecek yabancılarla ilişkin esasları belirlemek,**
- e) Yabancılarla verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek,
- f) Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek,

g) Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak.

Kanunla, ayrıca göç politikalarının katılımcı bir anlayışla uygulanması amacıyla Göç Danışma Kurulu<sup>164</sup>, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu<sup>165</sup>, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu<sup>166</sup> gibi sürekli kurul ve komisyonlar oluşturulmaktadır. Bunun yanı sıra, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere İçişleri Bakanının onayıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ile konuyla ilgili uzmanların katılımıyla geçici komisyonların oluşturabileceği belirtilmektedir (YUKK, madde 117).

Kanun ile Türkiye'nin çok uzun zamandır eksikliğini yaşadığı göç yönetimi alanında uluslararası norm ve standartlara uygun hukuki ve kurumsal bir alt yapı kurulmuştur.

<sup>164</sup> Kurulun görevleri şunlardır:

- a) Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak,
- b) Göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek,
- c) Göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını incelemek,
- ç) Göçle ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını değerlendirmek,
- d) Göç alanında çalışmalar yapmak üzere alt komisyonlar kurmak, komisyon çalışmaları sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek.

<sup>165</sup> Komisyonun görevleri şunlardır:

- a) İdari gözetim kararları ve kabul edilemez başvurularla ilgili kararlar ile hızlandırılmış değerlendirme sonucu verilen kararlar hariç, uluslararası koruma başvuruları hakkında verilen kararlar ile başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi hakkındaki diğer kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek,

- b) Uluslararası korumanın sona ermesi ya da iptaline yönelik kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek.

<sup>166</sup> Kurulun görevleri şunlardır:

- a) Düzensiz göçle etkin şekilde mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak,
- b) Yasa dışı olarak Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkış yollarını tespit ederek önlemler geliştirmek,
- c) Düzensiz göçe yönelik tedbirleri geliştirmek,
- ç) Düzensiz göçle mücadele alanında mevzuat oluşturma ve uygulama çalışmalarını planlamak ve uygulanmasını izlemek.

## 5. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIM HAKKI

### 5.1. Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşımı

Genel anlamda işçilerin serbest dolaşımı; Avrupa Birliği üyesi ülkelerin egemenlik alanında bir işte çalışmak için serbestçe dolaşma, açık işyerlerinde işe başvurma ve çalışma hakkını, çalışma ücret ve diğer koşullarıyla ilgili olarak mensup olduğu vatandaşlık nedeniyle ayrımcılığa tabi tutulmasının yasaklanmasını, işçilerin Birlik üyesi ülkeler içerisinde değiştirilmesi halinde sigorta hukuku açısından kazanılmış hakların güvence altına alınmasını, diplomalarını ve diğer eğitim öğretim belgelerinin karşılıklı tanınmasını içerir.<sup>167</sup>

Avrupa tek pazarının içerisinde malların, şahısların, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımının güvence altına alındığı Avrupa tek pazarını birleşik bir ekonomik bölge olarak var olabilmesi işçilerin serbest dolaşımını gerektirir. Çünkü gerçek bir iç Pazar sadece malların serbestçe dolaşımı ile değil işyerinin ve işin sınır olmadan seçilebilmesi ile mümkündür.<sup>168</sup>

Topluluğu kuran anlaşmanın ilgili maddeleri ve bunlara göre çıkartılan yasal düzenlemeler doğrultusunda işçilerin serbest dolaşımı, Konsey'in kırk dokuzuncu madde hükmüne göre çıkarttığı ve üye ülkelerde doğrudan uygulama gücüne sahip üç tüzük ile üç dönemde gerçekleşmiştir.<sup>169</sup>

Birinci dönemde (1 Eylül 1961- 30 Nisan 1964) gerçekleştirilen uygulamalar 16 Ağustos 1961 tarihli 15/51 sayılı tüzükle tespit edilmiştir. Buna göre öncelikli olarak ücret, çalışma şartlarında eşitlik, işçi sendikalarına üyelik, işten çıkartma gibi anlaşmalarda belirtilmeyen durumlar ele alınmıştır. Bu dönemde serbest dolaşım hakkının söz konusu olabilmesi için üye devlette açık bir işin olması şartı<sup>170</sup> aranmaktaydı.

<sup>167</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 252.

<sup>168</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 253.

<sup>169</sup> Haluk Günöğür, Türk İşçilerin Avrupa Birliğinde Serbest Dolaşımı, TCMB Yayını- AB El Kitabı, Ankara, 1995, s. 205.

<sup>170</sup> Açık bir iş olması şartı; üye devletlerde iş ve işçi bulma kurumlarına bildirilen bir işe üç hafta içerisinde herhangi bir başvurunun olmaması durumudur.

İkinci dönemin (1 Mayıs 1964- 81 Kasım 1968) öncelikleri 25 Mart 1964 tarihli ve 38/64 sayılı tüzük ile belirlenmiştir. Tüzüğe göre, işçilerin ve aile fertlerinin yer değiştirmelerine ve ikamet etmelerine ilişkin kısıtlamalar azaltılmıştır. Ayrıca açık işe üç hafta içerisinde başvurmama şartı kaldırılmıştır.

Üçüncü dönemin (9 Kasım 1968- -) kapsamı 15 Ekim 1968 tarihli ve 1612/68 sayılı tüzükle ve 68/360 sayılı yönetmelikle belirlenmiştir. Bu düzenlemelerle işçilerin serbest dolaşımı üzerindeki kısıtlamalar tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Avrupa Komisyonu'nun 2003 yılında hazırladığı İlerleme Raporunda İşçilerin serbest dolaşımı konusunda şu ifadeler yer verilmiştir;

“Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanununun kabul edilmesi, işçilerin serbest dolaşımı bakımından önemli bir gelişmedir. Türkiye'nin, yabancı işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sınırlamaların kaldırılması bakımından, çeşitli kanunları ve meslek kuruluşlarının bu çerçevedeki rolünü gözden geçirmesine ihtiyaç bulunmaktadır.”

İşçilerin Serbest Dolaşımı konusunda 2003 yılı Ulusal Programında “Türk mevzuatlarında yer alan bazı mesleklerin icrasında ‘Türk vatandaşlığı’ şartı içeren hükümlerin AB üye devleti vatandaşları için karşılıklılık ilkesi çerçevesinde üyeliğe kadar aşamalı olarak, bazı meslek gruplarında ise yine karşılıklılık ilkesi çerçevesinde üyelikten sonra kaldırılacağı” taahhüt edilmiştir.<sup>171</sup>

### **5.1.1. Birincil AB Hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Avrupa Birliği hukuk sisteminde birincil hukuk kaynakları olarak kurucu anlaşmalar kabul edilmektedir. Bu çerçevede, Avrupa Birliği Anlaşmasının 39-42'inci maddeleri (Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşmasının 48-51'inci maddeleri), Birlik içerisinde emeğin veya işgücünün serbest dolaşımını düzenlemektedir.<sup>172</sup> 39'uncu maddenin birinci fıkrası, topluluk içerisinde işçilerin serbest dolaşımını güvence altına almaktadır. İşçilerin serbest dolaşım hakkı, AB üyesi ülkelerin işçileri arasında istihdam, ücret ve çalışmaya ilişkin diğer tüm koşullar bakımından uyrukluk esasına dayalı her tür ayrımcılığın kaldırılması gerekliliğini ifade etmektedir. (madde 39/2)

<sup>171</sup> Sinan Ayhan, Avrupa Birliğinde Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Türkiye için Müzakere Süreci, Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs 2004, s.52-53.

<sup>172</sup> T. Mesut Eren, “Türk İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı Engellenebilir mi?”, TESEV, İstanbul, 2005, s. 5.

Serbest dolaşım hakkı, üye ülkeler tarafından ancak kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gerekçe gösterilerek kısıtlanabilecektir. Bu kısıtlamalar saklı kalmak şartıyla işçilerin;

- Üye ülkelerde boş bulunan işlere başvurmaya,
- Bu amaçla üye ülke sınırları içerisinde serbestçe hareket etmeye,
- Bulunduğu işte çalışmak için o ülkede ikamet etmeye,
- İş ilişkisi sona erdikten sonrada o ülkede ikamet etmeye hakları vardır. (otuz dokuzuncu madde, üçüncü fıkra)

Dördüncü fıkrada ise, bu hakların kamu hizmetlerindeki istihdamlara uygulanmayacağı ifade edilmektedir.

Kırkıncı madde, otuz dokuzuncu maddede yer alan ve işçilerin serbest dolaşımının önünü açan düzenlemelerin düzgün bir şekilde uygulanması gereken önlemleri içermektedir.<sup>173</sup>

Anlaşmanın kırk ikinci maddesi ise, işçilerin sosyal güvenlik ile ilgili hak ve yükümlülüklerini ana hatlarıyla tanımlamaktadır.

### **5.1.2. İkincil AB Hukukunda İşçilerin Serbest Dolaşımı**

Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 249'uncu maddesine göre ikincil hukuk kaynakları olarak adlandırılan hukuki tasarruflar; topluluk tüzükleri, yönergeler, kararlar, tavsiye ve görüşlerdir. İşçilerin serbest dolaşım hakkını düzenleyen en önemli ikincil kaynaklar şunlardır.<sup>174</sup>

- İşçilerin topluluk içinde dolaşmaları ve ikametleri üzerindeki kısıtlamaların ortadan kaldırılmasını düzenleyen 68/360 sayılı topluluk direktifi,

- İşçilerin topluluk içinde serbest dolaşımını düzenleyen 1612/68 sayılı topluluk tüzüğü,

<sup>173</sup> Uluç Çağatay, "Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Durumu", SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s. 6.

<sup>174</sup> Çağatay, a.g.e., s. 8-9.



- İşçilerin bir üye devlette çalışmaya başladıktan sonra o ülkede oturma haklarını düzenleyen 1251/70 sayılı topluluk tüzüğü,

- Kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı gerekçeleriyle üye devletlere tanınan serbest dolaşım hükümlerine getirilebilecek istisnaları düzenleyen 64/221 sayılı topluluk direktifi,

- Yerleşme hakkı ve hizmetler ile ilgili hükümler konusunda üye ülke vatandaşlarının Topluluk içinde dolaşimleri ve ikametleri üzerindeki kısıtlamaların ortadan kaldırılmasını düzenleyen 73/148 sayılı topluluk direktifi,

- Üye devlet vatandaşlarının bir başka üye devlette serbest olarak çalıştıktan sonra o ülkede kalma hakkını düzenleyen 75/34 sayılı topluluk direktifi,

- Avukatların hizmet üretme serbestliklerinin etkili olarak kullanılmasının kolaylaştırılmasını düzenleyen 77/249 sayılı topluluk direktifi,

- Profesyonel eğitimin tamamlanması ve en az üç yıl süreyle staj yaptıktan sonra yüksek eğitim diplomasının elde edilmesinin tanınmasına ilişkin genel sistemi düzenleyen 89/48 sayılı topluluk direktifi,

- Oturma hakkını düzenleyen 90/364 sayılı topluluk direktifi,

- Mesleki çalışmalarına son veren işçilerle serbest çalışan kişilerin oturma hakkını düzenleyen 90/365 sayılı topluluk direktifi,

- Öğrencilerin oturma hakkını düzenleyen 90/366 sayılı topluluk direktifi.

Bu düzenlemeler içerisinde içerik ve kapsam itibariyle şu üç düzenleme ön plana çıkmaktadır:

#### **5.1.2.1. Muamele Eşitliği ve İşçi Ailesinin Korunması: 1612/68 sayılı Birlik Tüzüğü**

Tüzüğün “İstihdam ve İşçilerin Aileleri” ile ilgili bölümünde serbest dolaşım hakkı istihdam için elverişlilik, muamele eşitliği ve işçi ailesinin korunması olmak üzere üç önemli yönü düzenlenmektedir.

*İstihdam için elverişlilik:* Bir üye devletin herhangi bir vatandaşı bir başka üye devlette, o devlet vatandaşlarıyla eşit koşullarda istihdam edilen bir işçi olarak ekonomik faaliyette bulunma hakkına sahiptir (madde 1/2). İşçi ve işverenler, iş ve işçi bulmak amacıyla yapacakları sözleşmelerde vatandaşlık esasına dayanan herhangi bir ayrımcılığa başvurmamalıdır (madde 2). Açık bir işe girebilmek için başka üye ülke vatandaşlarına, ev sahibi üye ülke vatandaşlarına sağlanan haklar aynen tanınmalıdır. Ancak dilbilime ait bilgi gerektiren iş kolları için diğer üye ülke vatandaşları olumsuz etkilense dahi bu kural uygulanmayacaktır (madde 3/1). Yabancı işçilerin istihdamını belirli bir sayı ya da oranla sınırlayan ulusal yasalar üye devlet vatandaşı işçilere uygulanmayacaktır (madde 4).

*Muamele eşitliği:* Üye devlet vatandaşı göçmen işçiler ev sahibi devlet vatandaşlarından ücret, işten çıkarma, eski görevine dönme ve yeniden işe alınma gibi istihdam ve çalışma koşullarında vatandaşlıktan dolayı farklı muamelelere tabi tutulamayacaklardır. Dolayısıyla vatandaşlık esasına dayalı farklı muameleler de yasaklanmıştır. Tüzük, ev sahibi üye devlet vatandaşı işçilerin sahip oldukları her türlü sosyal ve vergi avantajlarına diğer üye devlet vatandaşı işçilerin de aynı koşullarda sahip olmasını öngörmüştür. Üye devlet vatandaşı göçmen işçiler sendikalara girme hakkına sahiptir. Ayrıca bu kişilerin sendikal faaliyette bulunmaları kamu düzeni gerekçesiyle engellenemez.

*İşçi ailesinin korunması:* Tüzüğün önsözünde, serbest dolaşım hakkının işçinin ve ailesinin temel hakkı olduğu belirtilmektedir. Tüzüğün işçi ailesi ile ilgili hükümleri; işçinin eşine, 21 yaşın altındaki çocuklarına ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere; ayrıca işçinin ve eşinin anne babasıyla bakmakla yükümlü oldukları yaşlı kimselere uygulanmaktadır. Göçmen işçinin kendisiyle birlikte yaşamasına izin verilen aile üyeleri üçüncü ülke vatandaşları bile olsalar ev sahibi ülkede ekonomik faaliyette bulunma, yani bir üret karşılığı çalışma hakkına sahiptirler.<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 262.

### **5.1.2.2. Üye Devletlerdeki Dolaşım ve İkamet Üzerindeki Kısıtlamaların Kaldırılması: 68/360 sayılı Birlik Direktifi**

AET Antlaşmasının kırk sekizinci maddesinde geçen fiilen yapılmış iş tekliflerini kabul etme ve bu sebeple üye ülkeler içerisinde serbestçe dolaşma hakkının içeriği 68/360 sayılı direktif ile belirlenmiştir.<sup>176</sup>

1612/68 sayılı Birlik Tüzüğü'nün onuncu maddesinde tanımını bulan göçmen işçilerin ve aile üyelerinin, bir üye devlette serbest dolaşım hakkından yararlanabilmeleri için geçerli bir kimlik kartı ya da pasaport göstermeleri yeterli olacaktır. Göçmen işçiler, geçerli bir kimlik kartı ya da pasaportla birlikte çalıştıklarına dair belge göstermeleri halinde ev sahibi üye devlette oturma hakkına sahip olacaklardır. Aile üyelerinin de bu haktan yararlanabilmeleri için işçiyle aralarındaki bağı gösteren yasal belgeleri kendi ülkelerinden sağlayarak ibraz etmeleri gerekir. Bu belgelerin ibrazı halinde ev sahibi ülke göçmen işçi ve aile üyelerine, verildiği günden geçerli olmak üzere en az beş yıllığına, otomatik olarak yenilenebilen ve ülkenin her yanında geçerli olan oturma hakkı ve oturma izni vermektir (madde 6).

### **5.1.2.3. İstisnalarla ilgili 64/221 sayılı Birlik Direktifi**

AET Antlaşmasının 48 inci maddesinde yer alan serbest dolaşım konusuna getirilecek kısıtlamalar ile ilgili ayrıntılar bu Direktifle ele alınmıştır. Direktif, ilk önce, bir üye devlet tarafından kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı gerekçeleriyle kişilerin ülkeye girmelerine ya da yerleşmelerine izin verilmemesine ilişkin prensipleri ortaya koyar. Buna göre, Direktif, üye devletler tarafından kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı gerekçeleriyle kendi ülkelerine girişler, oturma izni verilmesi ya da yenilenmesi, sınır dışı edilmesi konularıyla alınan bütün tasarrufları kapsar.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Çağatay, a.g.e., s. 10.

<sup>177</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 268.

## 5.2. Türkiye - Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında İşçilerin Serbest Dolaşımı

Türkiye 31 Temmuz 1959 tarihinde Roma Antlaşmasının 238 inci maddesine<sup>178</sup> göre Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) ortak üyelik için başvuru yapmıştır. Türkiye'nin ortaklık talebi olumlu karşılanmış<sup>179</sup>, 28 Eylül 1959 yılında başlayan ve toplam on oturumda yapılan görüşmeler sonucunda, Topluluğu kuran Antlaşmanın 238'inci maddesine göre, taraflar arasında gümrük birliğine dayalı üç dönemli ortaklık anlaşması yapılması ve Türkiye'ye mali yardım verilmesi konusunda 20 Haziran 1963 tarihinde anlaşmaya varılmıştır. Böylece 12 Eylül 1963 tarihinde imzalandığı yer dolayısıyla Ankara Anlaşması<sup>180</sup> olarak ifade edilen ve gümrük birliği esasına dayanan bir ortaklık kurulmuştur. Esas anlaşma 33 maddeden oluşmaktadır. 11 geçici protokol, son senet ve *işgücü konusunda taraflar arasında teati edilen mektuplardan* oluşmaktadır.

Anlaşma, Türkiye ile AET arasındaki işbirliğinin ve ortaklık ilişkilerinin yürütülmesi için yeni organların kurulmasını ve Türkiye'nin AET'ye hazırlanması için üç aşamalı bir plan öngörmüştür. 1- Hazırlık dönemi, 2- Geçiş dönemi, 3- Son dönem. Kısaca, Ankara Anlaşması iki taraf arasında temel yasa görevini yapmaktadır.<sup>181</sup>

Ankara Anlaşması, Avrupa Topluluğunun (AT) dış devletlerle yaptığı Anlaşmalar arasında, AT üyesi olmayan devletlerin vatandaşlarının AT içinde serbest dolaşım haklarını düzenleyen tek anlaşma örneğidir.<sup>182</sup> Bu Anlaşmanın "Geçiş Döneminin Uygulanması" başlığı altında yer alan on ikinci maddesine göre: *"Anlaşmaya taraf olan ülkeler, işçilerin serbest dolaşım haklarının aşamalı olarak aralarında güvenceye alınmasını sağlamak amacıyla Topluluğu Kuran Antlaşmanın 48, 49 ve 50'nci maddelerinden esinleneceklerini kabul ederler."*

<sup>178</sup> Roma Antlaşması 238 inci madde: "Topluluk, bir üçüncü devletle, bir devletler birliğiyle ya da bir uluslararası örgütle karşılıklı haklar ve yükümlülükler, toplu davranışlar ve özel yöntemlerle niteliği belirlenen ortaklık kuran anlaşmalar yapabilir.

Bu anlaşmalar, kendisini oluşturan üyelerin mutlak çoğunluğu ile karar alan Avrupa Parlamentosunun uygun görüşünden sonra, oybirliği ile karar alan Konsey tarafından yapılır."

<sup>179</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 372.

<sup>180</sup> Anlaşma, Topluluk adına Konsey'in 23 Aralık 1963 tarih ve 64/732/EEC sayılı Kararıyla uygun bulunarak onaylamıştır. Anlaşma, 1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe girmiştir. Bakınız: Resmi Gazete 17.11.1964, 11858.

<sup>181</sup> Haydar Çakmak, Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Platin Yayınları, İkinci Baskı, Ocak 2007, s.98.

<sup>182</sup> Bozkurt, Özcan, Köktaş, a.g.e., s. 373.

Antlaşmanın ilkelerini düzenleyen birinci bölümün yedinci maddesinde ise şu hükümler bulunmaktadır: “*Anlaşmaya taraf olan ülkeler, anlaşmadan doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak için genel veya özel nitelikteki gerekli düzenlemelerin tümünü yapmalıdır. Taraflar, antlaşmanın hedeflerine ulaşmayı tehlikeye atması muhtemel herhangi bir düzenlemeden kaçınmalıdır.*”

Ankara Anlaşması'nın belirlediği yasal çerçeve içerisinde, Türkiye ile AET arasında ortaklık kuran Ankara Anlaşması'na ekli ve bu Antlaşmanın geçiş dönemini yerine getirilmesi için gerekli düzenlemelerin şartlarını belirlemek üzere 23 Kasım 1970 tarihinde Brüksel'de Katma Protokol<sup>183</sup> imzalanmıştır. 1 Ocak 1973 tarihinde ise yürürlüğe girmiştir. Ankara Anlaşması'nın otuzuncu maddesine göre, “*Anlaşmaya taraf olan ülkelere, Anlaşmaya eklenmesi uygun bulunan protokoller Ortaklık Anlaşmasının ayrılmaz parçalarıdır.*”

Katma Protokolün kapsamı ana hatlarıyla şöyledir:

- Malların Serbest Dolaşımı:
  - Gümrük birliği, Türkiye ve Topluluk arasında gümrük vergilerinin kaldırılması, ortak gümrük tarifesinin Türkiye tarafından kabulü,
  - Akit taraflar arasında miktar kısıtlamalarının kaldırılması,
  - Ortak tarım politikasının uygulama alanına konması.
- Kişilerin ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı:
  - **İşçilerin serbest dolaşımı,**
  - Yerleşme hakkı, hizmetler ve ulaştırma.
- Ekonomi Politikalarının Yakınlaştırılması:
  - Rekabet, vergilendirme ve mevzuat yakınlaştırılması,
  - Ekonomi politikasının yakınlaştırılması.

Katma Protokolün Serbest Dolaşım maddesi olarak geçen, II. Kısım, Birinci bölümünde yer alan otuz altıncı maddesine göre, “*Topluluk ile Topluluk üyesi devletler arasında **işçilerin serbest dolaşımı**, Ortaklık Anlaşmasının 12 nci maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, Antlaşmanın yürürlüğe girişinden sonraki on ikinci yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir.*” Bunun yöntem

<sup>183</sup> Protokol, AT Konseyince 19 Aralık 1972 tarihinde 2760/72 sayılı tüzük ile onaylanmıştır.

ve usulünü, AB ile Türkiye arasındaki ilişkilerde her konuda karar alma yetkisine sahip Ortaklık Konseyi belirleyecektir.<sup>184</sup>

Protokolün 38, 39, 40'ıncı maddeleri serbest dolaşım gerçekleşinceye kadar, Toplulukta halen yerleşik durumda olan Türk işçilerinin durumlarının iyileştirilmesi ve sosyal haklarının geliştirilmesi ile ilgili hükümler içermektedir.

### **5.2.1. Ortaklık Konseyi Kararlarında İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı**

Ortaklık Konseyi, Türkiye Topluluğu arasında Ankara Anlaşması ile kurulan temel karar alma organıdır. Bunun yanı sıra Türkiye ile Topluluk veya Türkiye ile Komisyon arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesi konusunda yetkili organdır.

Türkiye- AB Ortaklık Konseyinin Türk işçilerin serbest dolaşım hakları ile ilgili almış olduğu ilk somut karar, 20 Aralık 1976 tarihinde, dört yıllığına geçici olarak yürürlüğe giren 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıdır. 19 Eylül 1980 tarihinde çıkarılan 1/80 sayılı Karar, 2/76 sayılı Kararı yürürlükten kaldırmıştır.<sup>185</sup>

#### **5.2.1.1. 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

Avrupa Topluluğu ile Türkiye arasında imzalanan ortaklık antlaşmasının 12'nci maddesine ve Katma Protokolün 36'ncı maddesine dayanarak alınmış bir karardır.<sup>186</sup> 2/76 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı, Türk işçilerinin Topluluk içerisinde serbest dolaşımı ile ilgili getirdiği hükümlerin bazıları şunlardır:<sup>187</sup>

a) Topluluk üyesi devletlerden birinde yasal bir şekilde üç yıl çalışan bir Türk işçisi, Topluluk üyesi devlet uyruklu işçilere tanınan önceliklere hak kazanır, normal şartlarda yapılan ve söz konusu devletin iş bulma kurumlarında iş, çalışma alanı ve bölge itibarıyla kayıtlı bulunan işlere başvurabilir.

<sup>184</sup> Eren, a.g.e., s.10.

<sup>185</sup> Eren, a.g.e., s. 10.

<sup>186</sup> Saadet Yüksel, Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Statüsü, Arıkan Basım Yayım, İstanbul, 1. Baskı, 2007, s. 60.

<sup>187</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye- Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964- 2000, Cilt 1, Yayın No. DPT: 2596, Ankara, 2001, s.111-113.

b) Topluluk üyesi bir devlette beş yıl yasal bir şekilde çalıştıktan sonra bir Türk işçisi aynı ülkede kendi istediği herhangi bir ücretli işe girme serbestisine sahip olur. Haklar saklı kalır.

c) Topluluk üyesi devlet ya da Türkiye, eğer iş piyasalarının dengesinin bozulduğu ya da bozulacağı tehlikesi nedeniyle belli bir bölgede, etkinlik alanında ya da belli bir iş kolundaki yaşam standardını ya da istihdam seviyesini ciddi şekilde tehlikeye sokacağı kanısına varırsa, ilgili devlet yukarıdaki maddeleri uygulamaktan kaçınır.

d) Topluluk, eğer talep ettiği işgücünü üye devletler piyasasından karşılayamıyorsa ve yasa, tüzük veya idari karar ile belirlenen hükümler çerçevesinde işgücü açığını üye devlet uyruğu olmayan işçiler ile karşılama kararı almışlar ise Türk işçilerine öncelik tanıyacaklardır.

#### **5.2.1.2. 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı**

Karar'ın "Sosyal Hükümler" başlığı altında düzenlenen II. Bölümün altıncı maddesi, bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil olan bir Türk işçisinin;

- *O üye devlette bir yıllık yasal çalışmadan sonra, eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yeniletme hakkına,*

- *O üye devlette, üç yıllık yasal çalışmadan sonra ve Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, dilediği bir işveren yanında, ancak aynı meslek için, o üye devletin iş bulma kurumlarına kayıtlı ve normal şartlarda yapılmış bir iş teklifine başvurma hakkına,*

- *O üye devlette, dört yıllık yasal çalışmadan sonra, dilediği bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahip olduğunu düzenlemiştir.*

Benzer haklar, kararın yedinci maddesinde Türk işçisinin onunla birlikte oturma hakkına sahip bulunan aile fertleri için de düzenlenmiştir. Buna göre;

- *O üye devlette üç yıl ikamet ettikten sonra, Topluluk üye devletleri işçilerine tanınan öncelik saklı kalmak kaydıyla, her türlü işe başvurmak hakkına sahiptirler.*

- *O üye devlette beş yıl ikamet ettikten sonra, diledikleri bütün ücretli işlere serbestçe girme hakkına sahiptirler.*

Ev sahibi ülkede mesleki bir eğitim programını tamamlayan Türk işçi çocukları, bu üye devletteki oturma sürelerine bakılmaksızın, anne veya babasından birinin, ilgili üye devlette en az üç yıldır yasal olarak çalışıyor olması durumunda, söz konusu üye devlette, her türlü işe başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Topluluk üyesi devletler, işgücü piyasalarına yasal olarak dahil olan Türk işçilerine ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından Topluluk işçilerine göre farklılık içermeyen bir rejim uygulayacaklardır. Ancak burada söz konusu olan hakların, yalnızca Topluluk üyesi ülkede ikamet eden Türk işçileri için geçerli olduğu, Topluluk işgücü piyasasına yeni girecek veya Türkiye’den herhangi bir Topluluk üyesi ülkeye giderek çalışmak isteyen işçilerin, üçüncü ülke işçilerinin gördüğü muameleye tabi olacağı gözden kaçırılmamalıdır<sup>188</sup>.

### 5.2.1.3. 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı

Herhangi bir Topluluk üyesi ülkede yaşayan Türk uyruklu işçilerin, bu kişilerin üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden aile bireylerinin ve bunların dul ve yetimlerinin, buldukları ülkedeki sosyal haklarını düzenleyen bir karardır. Bu Karar’ın “eşit uygulama” başlığı altında düzenlenmiş olan üçüncü maddesinde, *üye devletlerden birinin sınırları içinde ikamet eden kişinin, herhangi bir üye devletin mevzuatı ile öngörülen yükümlülüklerle, o üye devletin vatandaşları ile aynı koşullarda tabi olacağı ve yardımlardan aynı koşullarda faydalanacağı*” hükme bağlanmıştır.

### 5.2.2. Avrupa Adalet Divanı Kararlarında Türk İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı

AB Adalet Divanı, Ön Karar Prosedürü<sup>189</sup> ve Avrupa Toplulukları Antlaşmasının 177’nci maddesi kapsamında açılan davalarda alınan kararlarla, Türkiye ile Topluluk arasında yapılan Ortaklık Anlaşması, Katma Protokol maddeleri ile Ortaklık Konseyi Kararlarını yorumlayarak hem Türk işçilerin serbest dolaşıma ilişkin

<sup>188</sup> Eren, a.g.e., s. 11.

<sup>189</sup> Ön Karar Prosedürü, Birlik hukukunun, bütün üye devletlerde aynı şekilde uygulanması için, Birlik mevzuatında yorum birliğini sağlamayı; Birlik normlarının, üye devletlerde geçerliliğinin denetlenmesi olanağını Divan aracılığıyla sağlamayı ve Birlik hukukunun gelişmesini sağlamayı amaçlar. Ulusal mahkemelerin Birlik hukukunu ilgilendiren konularda, bu hukukun yorumlanması için Divandan hukuki görüş sormaları ve bu görüş çerçevesinde karar vermeleri sürecini içerir. Bu prosedür çerçevesinde Divana başvuru hakkı yalnızca ulusal mahkemelere tanınmıştır.



durumuna hem de Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkilerin hukuki yönüne ışık tutmuştur.

Meryem Demirel Davasında, Avrupa Adalet Divanı, dönüm noktası olarak görülebilecek kararında, iki önemli konuda hüküm süren hukuki tartışmalara nokta koymuştur. Birincisi, Topluluğun üçüncü ülkelerle imzaladığı anlaşmaları yorumlayıp, yorumlayamayacağına ilişkin kendisinin yetki konusu, ikincisi ise Topluluk tarafından imzalanmış olan bir anlaşma maddesinin, Topluluk Hukuk Sistemi içerisinde doğrudan uygulanabilmesi için yerine getirmesi gereken koşullar konusudur.<sup>190</sup> Bu çerçevede, Topluluk ile Türkiye arasında imzalanan Ankara Antlaşması ve buna dayanılarak çıkartılan Katma Protokolün topluluk hukukunun bir parçası olduğu kabul edilmiş ve AB Adalet Divanı'nın bu konuda yorum yapma yetkisi olduğu belirlenmiştir.

Salih Zeki Sevince Davasında, Ankara Antlaşması ve Katma Protokolün topluluk hukuku içerisinde değerlendirildiği teyit edilmiş ayrıca 2/76, 1/80 ve 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararlarının üye ülkelerde doğrudan uygulanabileceği yani üye ülkelerde ek bir düzenleme yapılmasına gerek olmadığına hükmedilmiştir. Karar ayrıca yasal çalışma konusuna da değinmiş ve yasal çalışmanın istihdam piyasasının istikrarı gibi kriterlerle bir arada ele alınacağını belirterek Türk işçilerinin çalışma hakkının ikamet hakkından ayrı düşünülmemeyeceğini ortaya konulmuştur.

Kazım Kuş Davasında, yasal istihdamın işgücü piyasasında istikrarlı ve güvenli bir pozisyona bağlı olması teyit edilmiştir. Kararda ayrıca 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın altıncı maddesinde yer alan *“bir üye devletin işgücü piyasasına yasal olarak dahil olan Türk işçisinin o üye devlette bir yıllık yasal çalışmadan sonra eğer iş mevcut ise, aynı işverenin yanında çalışma iznini yenileme hakkına sahiptir”* hükmünün Türk işçisinin üye ülkelere hangi şartlarda giriş yaptığına veya o ülkede ikamet hakkını nasıl elde ettiğine bağlı olmadığı belirtilmiş ve evliliğin bitmesi gibi bir durumda dahi Türk işçisinin bu hakkını kullanmaktan mahrum bırakılmayacağı dile getirilmiştir. Son olarak ise, çalışma izninin verilmesinin ikamet izninin de verilmesine sebep olacağı üzerinde durularak üye ülkelerin ancak bu maddenin uygulanmasını sağlayacak önlemler alabileceği belirtilmiştir.

---

<sup>190</sup> Eren, a.g.e., s.16.

## SONUÇ

Uluslararası göç hareketleri geçmişte daha basit şekilde meydana gelmekteydi; çoğu zaman bir kaynak ülke ile bir hedef ülke arasındaki doğrusal ilişkiden kaynaklanmaktaydı. Bugün ise, ekonomik genişleme, artan ekonomik eşitsizlikler, ulaşım imkanlarındaki gelişmeler ve bilgiye ulaşım konusundaki kolaylık gibi sebeplerle uluslararası göç hareketleri daha karmaşık bir hal almaktadır.

Göçün bir çok değişik nedeni vardır; bir bireyi göç etmeye yönelten sebepler karma ve çok sayıda olabilir. Örneğin; göçmenler, kaynak ülkelerinden hem baskı hem de yoksulluk sebepleriyle göç ediyor olabilirler.

Uluslararası düzeyde, göçmen işçilerle ilgili olarak hazırlanan belgeler, göçmen işçilerin haklarının geliştirilmesi anlamında önem taşımakla birlikte, göçmen işçilerin ekonomik bir araç olmadıkları insan oldukları gerçeğinin anlaşılması bakımından da ayrıca önem arz etmektedir. Bu alanda, ILO tarafından kabul edilen Sözleşmeler ile BM tarafından kabul edilen “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” göçmen işçilerin haklarına ilişkin geniş düzenlemelere yer vermektedir. Özellikle BM Sözleşmesi, sadece yasal göçmen işçileri ve ailelerini değil aynı zamanda düzensiz göçmen işçileri ve ailelerini koruma altına almaktadır.

Uluslararası sözleşmeler, Türkiye için göç politikalarının oluşturulması bakımından yol gösterici niteliktedir. ILO Sözleşmelerinin Türkiye tarafından onaylanması göç mevzuatının geliştirilmesi açısından önemli olmakla birlikte, Türkiye tarafından onaylanan BM Sözleşmesinin de mevzuatımıza yansıtılması işgücü göçü politikalarının oluşturulması açısından son derece önemlidir.

Avrupa ülkeleri arasında göç politikaları ve göçmen mevzuatının koordineli bir şekilde yürütülme çalışmaları, 1980’lerin ikinci yarısında, özellikle Doğu Avrupa’dan gerçekleşen göç akımlarıyla birlikte başlamıştır. Yine de 1993 yılına, Maastricht Antlaşmasına kadar göçle ilgili konular ya ulusal düzeyde kalmış ya da ülkeler arası işbirliği şeklinde yürütülmüştür. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, göç politikalarını Avrupa Birliği düzeyine ve gündemine almıştır.

Tampere Zirvesi'nde Birliğin, göç sorununa kaynak, transit ülke ve bölgedeki siyasi, ekonomik ve sosyal koşulları da dikkate alacak şekilde kapsamlı yaklaşmasının önemi anlaşılmıştır. Zirvede, insanların serbest dolaşım hakkına sahip oldukları, bu hakka sadece AB vatandaşlarının sahip olabileceği düşüncesinin Avrupa geleneklerine aykırı olduğu, diğer insanların da AB bölgesine girme hakları olduğu; fakat bu süreçte Birliğin ortak bir göç ve sığınma politikası geliştirmesinin gerekli olduğu ve AB sınırlarından kaçak göçün önlenmesi için de tedbirlerin alınması gerektiği vurgulanmıştır. Tampere Zirvesi ile birlikte AB'nin ekonomik ve demografik ihtiyaçları, kaynak ülkelerin durumu çerçevesinde bir göç politikası belirlenmesi ve böylece "sıfır göç" politikasından vazgeçilmesi anlamında önem taşımaktadır. Ancak Tampere Zirvesi ile birlikte AB politikasının güvenlik ekseninden kurtulacağı sinyalleri verse de, Amerika ve İngiltere'de gerçekleştirilen saldırılar nedeniyle AB göç politikası tekrar güvenlik eksenine dönmüştür.

Oluştugu kadarıyla ele alındığı takdirde, AB'nin göç politikası iki temel prensip üzerine kuruludur: İçeride serbestlik, dışarıya kapalılık. "Avrupa Kalesi" oluşturulması politikası olarak da ifade edilebilen göç politikası ile Avrupa Birliği liderliğinde Avrupa ülkelerinde uygulanan sınırlayıcı göçmen politikaları, Avrupa Birliği üyesi vatandaş olmayanların dışlanması ve kendi vatandaşlarının serbest dolaşımını sağlamak amacını gütmektedir.

Türkiye'nin göç politikalarını oluşturulmasında ve yönetmede BM Sözleşmesi ve ILO'nun ilgili sözleşmeleri genel çerçeveyi oluşturmaktadır. Son on yıldır, Türkiye daha iyi ekonomik ve sosyal koşullar arayışındaki göçmenler için hem bir transit ülke, hem de bir hedef ülke olarak görülmektedir. Göç konusundaki artan rolü ve Avrupa Birliği'ne adaylığı nedeniyle Türkiye göç yönetimini geliştirmek için daha fazla gayret göstermektedir. Bu gayretlerin belki de en önemlisi, 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu olmuştur. Böylece uzun bir süredir eksikliği hissedilen göçün yönetimi konusunda kurumsal bir yapı oluşturulma imkanı doğmuştur.

Ayrıca yabancıların Türkiye'de çalışma izni alma süreçleri son yıllarda büyük ölçüde kolaylaştırılmıştır. Uzun yıllardır süreci zorlaştıran bürokratik işlemler,

internetten işlem yapılabilmesi yolu ile büyük ölçüde çözülmüş ve geçmişte doksan güne kadar varabilen bekleme süreleri, bir ya da iki haftaya kadar indirilebilmiştir.

Türkiye'nin konumu düzensiz ve kaçak göçten kaynaklanan ülke güvenliğine yönelik tehditlerinin azaltılması, Türkiye'nin sınırlarını çok iyi korumasını ve yönetmesini gerektirmektedir. Yakın bir gelecekte Türkiye'nin de dahil olduğu birçok ülkede nüfus artış hızının yavaşlayacağı bazı ülkelerde ise duracağı ve nüfusun gerileyeceğinin öngörüldüğü düşünüldüğünde genç ve yetişmiş insan gücünün transferi önümüzdeki dönemde ülkeler arasında en önemli rekabet hatta çatışma konusu olacaktır. Bu bakımdan küresel rekabet karşısında ülkenin geleceği stratejik düzeyde düzenli göç politikalarının geliştirilmesi ile yakından ilgilidir.<sup>191</sup> Bu anlamda şu önerilerde bulunulabilir:

- Türkiye'nin göç politikalarının temel amaçlarından birisi ülkenin düzenli göç politikasının ve hedeflerinin belirlenmesi olmalıdır. Ülkenin uzun dönem nitelikli insan gücü ihtiyacı ve Türkiye'nin bölgesindeki artan etkisi dikkate alındığında düzenli göçün yönetimi büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin uzun vadeli nitelikli işgücü ihtiyacını karşılayacak teşvik edici politikaların ve bölgemizde Türkiye'ye artan ilgiyi kanalize edebilecek politika ve uygulamaların geliştirilmesi gerekmektedir.<sup>192</sup>
- Türkiye bölgesinde gittikçe güç kazanmaktadır. Bunu kullanarak bölge ülkeleriyle işbirliğini artırmalıdır. Bu işbirliği, sadece kamu kurumlarının temsilcileri vasıtasıyla gerçekleştirilmemeli, aynı zamanda sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerimiz de konu ile ilgili aktif görevler almalıdır.
- İşgücü piyasasında farklı niteliklere sahip göçmen işçilere ihtiyaç olduğu gerçeğinden hareketle düzensiz göçü azaltacak, insan haklarını temel alacak düzenli göç kanallarının geliştirilmesi gerekmektedir.
- 4817 sayılı Kanuna göre çalışma izinleri verilirken, istihdam piyasasının mevcut durumu ve ihtiyaçları, istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik konjonktür değişiklikleri değerlendirilmelidir. Bu bağlamda, düzenli göç

<sup>191</sup> ORSAM, a.g.e., s. 23.

<sup>192</sup> ORSAM, a.g.e., s. 24.

kanallarının istihdam piyasasının ihtiyaçları çerçevesinde düzenlenebilmesi için işgücü piyasası analizleri yapılmalıdır.

- Beyin göçünü Türkiye'ye yönlendirmek üzere yabancı öğrencilerin ve akademisyenlerin ülkeye girişleri ve yerleşmeleri kolaylaştırılmalı bunlar için çeşitli teşvikler geliştirilmelidir.
- 97 sayılı ILO Sözleşmesine göre, göçmen işçiler kamu istihdam hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanabilecektir. İşKUR, kaynak ülkelerin kamu istihdam büroları ile işbirliği yaparak, göçmen işçiler için iş olanakları ve düzenli çalışmaya ilişkin mevzuat konusunda bir bilgi sisteminin kurulmasını sağlayabilir.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Toksöz, a.g.e., s. 51.

## KAYNAKÇA

ABADAN-UNAT, Nermin; **Bitmeyen Göç- Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Basım, 2006.

AK, Rengin; (Raportör), “**Göç, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**”, Trakya Kalkınma Ajansı.

AKINTÜRK, Esen; “Birleşmiş Milletlerin Göçmen İşçilere İlişkin Sözleşmesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 2, Cilt 9, 2007.

ALPAR, M. Bülent; “Göçmen İşçilere İlişkin 97 Sayılı ve 143 Sayılı ILO Sözleşmeleri ile İlgili Çalışma Mevzuatı”, **Kamu İş Dergisi**, Cilt6, Sayı 1/2000, 2000.

AYBAY, Rona; **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.

AYHAN, Sinan; “**Avrupa Birliğinde Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Türkiye için Müzakere Süreci**”, Uzmanlık Tezi, Ankara, Mayıs 2004.

BAŞÇERİ, Esin Yılmaz; “**Uluslararası Göç**”, Uluslararası Politikada Yeni Alanlar Yeni Bakışlar, Editör: Faruk Sönmezoğlu, Der Yayınları, İstanbul, 1998.

BOZKURT, Enver, ÖZCAN, Mehmet, KÖKTAŞ, Arif; **Avrupa Birliği Hukuku**, Ankara, Asil Yayın Dağıtım Ltd. Şti., 5. Baskı, 2011.

CANDAN, Mehmet; “**Kayıtdışı İstihdam, Yabancı Kaçak İşçi İstihdamı ve Toplumumuz Üzerindeki Sosyo-Kültürel Etkileri**”, Uzmanlık Tezi, 2007.

CİVAN, Orhan Ersun, GÖKALP, Arzu; “Göçmen İşçi Kavramı ve Göçmen İşçilerin İş Sağlığı ve Güvenliği”, **Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi**, Sayı 28, 2001/1, 2001.

ÇAĞATAY, Uluç; “Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Durumu”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı 16, 2009.

ÇAKMAK, Haydar; **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, Ankara, Platin Yayınları, İkinci Baskı, Ocak 2007.

ÇAVUŞOĞLU, Halim; “**Uluslararası Göç: Nedenleri, Tipleri, Türleri ve Göçmenler**”, (Erişim: 11.11.2013) [www.balgoc.org.tr/email/goc.doc](http://www.balgoc.org.tr/email/goc.doc)

ÇİÇEKLİ, Bülent; (Editör), **Göç Terimleri Sözlüğü**, Çeviren: Literra Çeviri ve Dil Hizmetleri Dnş. LTD. Şti., Uluslararası Göç Örgütü, No:18, İsviçre, 2009.

ÇİÇEKLİ, Bülent; **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2007.

DE SCHUTTER, Olivier; (Koordinatör), **Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa**, Ankara, Şen Matbaa, Kasım 2010.

DEĞİRMENCİ, Gamze; “**Avrupa Birliği Göç Politikası Kapsamında Fransa'nın Göç Politikası**”, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2011.

DEMİRCİOĞLU, Murat; “**Göçmen İşçilerin Hakları ve Türkiye**”, Avrupa Sosyal Şartı ve Türkiye Kolokyumu-Bildiriler ve Tartışmalar, Yay. Haz. Mesut Gülmez, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Kitap No 6482, 1993.

Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye- Avrupa Topluluğu Ortaklık Konseyi Kararları 1964- 2000, Cilt 1, Yayın No. DPT: 2596, Ankara, 2001.

DOĞAN, Vahit; **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, 2008.

ERDOĞAN, Gülnur; “Avrupa Sosyal Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı”, **TBB Dergisi**, Sayı 77, 2008.

EREN, T. Mesut; “Türk İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı Engellenebilir mi?”, TESEV, İstanbul, 2005.

GENÇLER, Ayhan; “Avrupa Birliğinin Göç Politikası”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı 49, 2005.

GENÇLER, Ayhan; “Almanya'nın Göçmen Politikalarında Yeni Yönelişler”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2/2003, 2003.

GÜNUĞUR, Haluk; **Türk İşçilerin Avrupa Birliğinde Serbest Dolaşımı**, TCMB Yayını- AB El Kitabı, Ankara, 1995.

GÜRSOY, Ömür; “**Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme ve AB Göç Politikası**”, (Erişim: 02.11.2013), <http://bbridges.org/ab-goc-politikasi/>

HELMES, Irene; **Migration to the European Union –an Analysis of National and Common Policies-**, (Erişim: 24.12.2013) <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2010/Helmes.pdf>

International Labour Organisation; **International labour migration: A rights-based approach, Executive Summary**, (Erişim: 02.01.2014), [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_125362.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_125362.pdf)

IOM (International Organization for Migration); **World Migration**, IOM Publication, Paris, 2005.

İÇDUYGU, Ahmet; **Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları**, İstanbul, TÜSİAD (Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/427), Aralık 2006.

KAPANİ, Münci; **Kamu Hürriyetleri**, Ankara, Yetkin Yayınları, 1993.

KARACA, Nuray Gökçek; “Göçmen İşçilerin Korunması”, **Çimento İşveren Dergisi**, Sayı 1, Cilt 19, Ocak 2005.

KARASHAHİN, Murat; “Avrupa Birliği’nde Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara, 2012.

KARYOTIS, Georgios; “European Migration Policy in the Aftermath of September 11: The Security-Migration Nexus”, 2007.

KAYA, İbrahim; “Reform in Turkish Asylum Law: Adopting the EU Acquis?”, CARIM RR (2009/16), Robert Schuman Center for Advanced Studies San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2009.

KIRAL, Halis; **Yabancıların Türkiye’de Çalışma Esasları**, TİSK, Ankara, 2006.

KİRİŞÇİ, Kemal; “Managing Irregular Migration in Turkey: A Political- Bureaucratic Perspective”, European University Institute, 2008.

KOCA, Murat; “AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı uyrukluların İstihdamı”, Yurtdışı İnceleme- Araştırma Raporu, 2000.

KÜÇÜKKALAY, Abdullah Mesud; “Planlı Dönemde Yurtdışı İşgücü İstihdamı ve Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Dış Ticaret Dergisi**, Yıl 3, Sayı 11, Ekim 1998.

LINDSTROM, Channe; “European Union Policy on Asylum and Migration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?”, Migration, Immigration and Social Policy, Editör: Catherine Jones Finer, Blackwell Publishing, 2006.

LORDOĞLU, Kuvvet; “Türkiye’deki Çalışma Hayatının Bir Parçası Olarak Yabancı Çalışanlar”, Türkiye’ye Olan Uluslararası Göçün Yönleri: Toplumsal Şartlar ve Kişisel Şartlar Sempozyumu, 10.03.2007.

LÖNNBACK, Lars Johan; “Ortak Bir Avrupa İltica ve Göç Politikasına Doğru”, Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği Hukuku Semineri, Çeviren: İdil Işık Gül ve Lami Bertan Tokuzlu, İstanbul, İşveç Başkonsolosluğu, 2002.

MACDONALD, Euan, CHOLEWİNSKİ, Ryszard; **The Migrant Workers Convention In Europe**, UNESCO 2007, (Erişim: 26.11.2013) <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001525/152537E.pdf>

MAIN, Heather; “France and the Netherlands: Immigration, Assimilation and Conflict”, University of Washington, 2006, (Erişim: 24.12.2013) <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/bitstream/handle/1773/2586/Heather%20Main.pdf?sequence=1>

MANAV, Hakkı; **Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2010.



OECD (Organization for Economic Co-operation and Development); **Trends in International Migration**, OECD Publication, Paris, 2003.

ORSAM, **Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi**, Orsam Rapor No:123, The Black Sea International Rapor No:22, Ankara-TÜRKİYE, 2012.

ÖZCAN, Mehmet; **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku**, Ankara, USAK Yayınları, 2005.

ÖZDAL, Barış; "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci Bağlamında Avrupa Birliği'nin Göç Politikası ve İstihdam Stratejisi", **"İş Güç" Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, Temmuz 2008.

ÖZGEN, Aslı Özge; **"Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum"**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2010.

ÖZKAN, Işıl; "Göçmen İşçilerin Korunması", **Prof. Dr. Turgut Kalpsüz'e Armağan**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, Ağustos 2003.

ÖZKAN, Işıl; **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Mart 2013.

ÖZKAN, Işıl; **Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Toplumunda Kişilerin Serbest Dolaşımı**, İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları No:152, 1997.

ÖZTÜRK, Meltem; **"Avrupa Birliği Göç Politikaları: Almanya'daki Türk İşçileri"**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul, 2011.

SAMUR, Hakan; "Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım", **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, 2005.

SOMERVILLE, Will; "United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration", Haziran 2009, Migration Policy Institute, (Erişim: 25.12.2013) <http://www.migrationinformation.org/feature/print.cfm?ID=736>

SOYSÜREN, İbrahim; **"Avrupa Birliği'nin Emek Göçü Politikaları"**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2006.

TANYILMAZ, Kurtar, KIROĞLU, M. Meryem Kurtulmuş; **"Türkiye'de Göçmen İşçiler ve İşgücü Piyasası Üzerine Etkileri"**, Derleyen: Aylan Arı, **Türkiye'de Yabancı İşçiler**, Derin Yayınları, Ağustos 2007.

TARAN, Patrick A.; "Status and Prospects for the UN Convention on Migrants' Rights", **European Journal of Migration and Law**, Volume 2, Number 1, 2000.

TOKSÖZ, Gülay, ERDOĞDU, Seyhan, KAŞKA, Selmin; **"Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları"**, IOM International Organization for Migration, Ekim 2012.

ULUKAN, Nihan Ciğerci; “**Göçmenler ve İşgücü Piyasası: Bursa'da Bulgaristan Göçmenleri Örneği**”, Doktora Tezi, İstanbul, 2008.

Uluslararası Çalışma Bürosu; **Çalışma Yaşamının Uluslararası Kuralları**, Ankara, ILO/Türk-İş Yayını, 1989.

Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO); **Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler**, Ankara, Demircioğlu Matbaası, Türk-İş Yayını No:137, 1980.

ÜNVER, O. Can; “**Türkiye'nin Göç Siyasetinin Temel İlkelerine İlişkin Yeni Yaklaşımlar**”, TÜRKSAM, Göç Araştırmaları, 07 Mayıs 2010, (Erişim: 30.12.2013), <http://www.turksam.org/tr/a2019.html>

YAPRAK, Şenol; “Uluslararası Emek Göçü Bağlamında Almanya'ya Türk İşgücü Göçü ve Sosyo-Ekonomik Etkileri”, **International Conference On Eurasian Economies 2013- Session 1D: Uluslararası Sorunlar**, Beykent University, 2013.

YILDIRIMOĞLU, Hakan; “Uluslararası Emek Göçü- Almanya'ya Türk Emek Göçü”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt 8, Sayı 1/2005, 2005.

YÜKSEL, Saadet; **Avrupa Birliğinde İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Türk İşçilerinin Statüsü**, İstanbul, Arıkan Basım Yayım, 1. Baskı, 2007.