

GÖÇ

ARAŞTIRMALARI Dergisi

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES



# GÖÇ

ARAŞTIRMALARI Dergisi

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:9 • Sayı/No:1 • Ocak - Haziran/January - June 2023

# GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ/THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume: 9 • Sayı/No: 1 • Ocak-Haziran /January-June 2023

ISSN 2149-5548

Göç İdaresi Başkanlığı Adına Sahibi/Owner: Dr. Hüseyin KÖK (Başkan Yardımcısı - Göç İdaresi Başkanlığı)

Yazı İşleri Müdürü/Managing Editor: Aykut EŞ (Göç Uzman Yardımcısı - Göç İdaresi Başkanlığı)

Tasarım/Design: Yeter BAYSAL

Kapak Tasarım/Cover Designer: Meltem YILMAZ

Editor/Editor: Doç. Dr. Mustafa KARATAŞ

## Yayın Kurulu / Editorial Board

### Yayın Kurulu Başkanı

Dr. Hüseyin KÖK (Başkan Yardımcısı - Göç İdaresi Başkanlığı)

### Yayın Kurulu Üyeleri

Abdullah Sami KILIÇER (Daire Başkan V. - Göç İdaresi Başkanlığı)

Ali Rıza BEŞKAT (Daire Başkan V. - Göç İdaresi Başkanlığı)

Muhammet Şükrü PEKPAK (Daire Başkan V. - Göç İdaresi Başkanlığı)

Gamze Gül ÇAKIR KILIÇ (Birinci Hukuk Müşaviri V. - Göç İdaresi Başkanlığı)

## Danışma Kurulu /Advisory Board

Doç. Dr. Ali Murat BERKER (Hacettepe Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Ali Zafer SAĞIROĞLU (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Arzu ÇALIŞKAN SARI (Çankırı Karatekin Üniversitesi)

Atilla TOROS (Başkan - Göç İdaresi Başkanlığı)

Doç. Dr. Başak YAVÇAN (TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi MERVE DENİZ PAK GÜRE (Başkent Üniversitesi)

Doç. Dr. Doğa ELÇİN (Atılım Üniversitesi)

Prof. Dr. Faruk BİLİR (Kişisel Verileri Koruma Kurumu Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Hakan GÜLERCE (Harran Üniversitesi)

Doç. Dr. Selim ÇAPAR (İçişleri Bakanlığı)

Dr. Öğr. Üyesi Serhat AYDIN (Erciyes Üniversitesi)

Dr. Talip MENEKŞE (Göç İdaresi Başkanlığı)

Prof. Dr. Yıldız AKPOLAT (Atatürk Üniversitesi)

Prof. Dr. Yusuf ADIGÜZEL (Sakarya Üniversitesi)

\* Danışma kurulu üyelerimiz alfabetik isim sırasına göre listelenmiştir.

\* Our advisory board members are listed in alphabetical name order.

## YÖNETİM YERİ/CONTACT

Çamlıca Mahallesi 122. Sokak No:4 Yenimahalle/ANKARA

Telefon/Phone: (0312) 422 05 00

E-posta/E-mail: gam@goc.gov.tr

Genel Ağ/Web: www.goc.gov.tr • www.gam.gov.tr

## YAYIN TÜRÜ/PUBLICATION TYPE

Yaygın Süreli

## BASKI/PRINT

Baskı Tarihi/Print Date: 29 Ekim 2023

Baskı Hazırlık/Print Application: İM OFSET

Baskı Yeri/Print Address: İM OFSETT Meryem AKÇA

Tesviyeci Cad. Simtes İş Hanı No: 7/G İskitler / ANKARA • Tel: 0312 341 25 04

© Göç İdaresi Başkanlığı yayınlarının her hakkı saklıdır. Bu yayınlar izin alınmaksızın, ticari amaçlarla kısmen veya tamamen çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayınlanamaz. Ancak ticari amaçlar dışında, kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Göç Araştırmaları Dergisi'nde yayınlanan makalelerde görüş ve fikirler yazarına aittir. Resmî görüşü yansıtmaz.

Göç Araştırmaları Dergisi 6 (altı) ayda bir yayımlanır.

Hakemli bir dergidir.

## İÇİNDEKİLER

### ARAŞTIRMA MAKALELERİ

Göçmenlerin Vatandaşlığa Erişiminde İzlenen Politikalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme: İspanya Örneği

*Assessment of Immigrants' Access to Citizenship Policies: The Case of Spain*

**Ebru KAYA** ..... 1

Göç Kültürleşme ve Yetişkin Eğitimi

*Migration Acculturation and Adult Education*

**Kenan ÇAKABEY** ..... 33

İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları

*Discussion on Migration in Economic Thoughts*

**Enver GÜNAY, Onur ÇELİK** ..... 53

Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitlesele Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi

*Evaluation of Asylum Policies of the European Union in the Context of Human Rights in Mass Migration from Ukraine to Europe*

**Rukiye GÜLERCE, Mahmure Nur BAYRAM** ..... 77

The Handling of Migrants in Contemporary Portugal History Textbooks

*Çağdaş Portekiz Tarihi Ders Kitaplarında Göçmenlerin Ele Alınması*

**Selim Hilmi ÖZKAN** ..... 105

Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum  
Olarak Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları

*Supreme Audit Institutions and Their Audit Practices as  
a Strategic Institution in the Management of  
International Immigration in Public Sector*

**Yaşar UZUN**..... 133

**Göç Araştırmaları Dergisi Yayın İlkeleri** .....173

**Göç Araştırmaları Dergisi Yazım Kuralları**..... 179

## Sunuş

Tarih boyunca Türk milletinin birlik ve beraberlik ruhuyla verdiği milli mücadelenin kuşkusuz en değerli eseri Türkiye Cumhuriyeti'dir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bu yana insan hareketliliği ile ortaya çıkan göçler ülkemizin kültürel ve sosyo-ekonomik yapısının oluşmasında ve gelişmesinde büyük önem taşımıştır. Ülkemizin coğrafi konumu, sosyo-ekonomik istikrarı, uluslararası ikili ve çok taraflı ilişkileri nedeniyle, Türkiye'ye yönelik göçler 1923 yılında olduğu gibi bugün de farklı amaç ve şekillerle devam etmektedir.

Anadolu toprakları, asırlar boyunca olduğu gibi bugün de farklı göç türlerine şahitlik etmektedir. Son yüz senede bireysel ve kitlesel pek çok göç akımına maruz kalan Türkiye Cumhuriyeti, inşa etmiş olduğu kapsamlı göç yönetimi anlayışıyla, içinde bulunduğu bölge ve dünyadaki gelişmelerin de bilincinde, göçü etkin yönetilmesi gereken bir konu olarak ele almaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, göçü insani temellere dayanan ve aynı zamanda rasyonel şekilde yönetebilmek için geride kalan yüzyıl içinde anayasalarda, kanunlarda, kalkınma programlarında ve diğer alanlarda politika ve stratejiler geliştirmiş; düzenlemeler yapmış; göç yönetiminden sorumlu kurumsal yapısında iyileştirmelere gitmiştir. Bu bağlamda son dönemde İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Başkanlığı kurularak göçün daha etkin ve beklentileri karşılayabilecek şekilde yönetilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu Başkanlık merkez ve taşra birimleriyle göç yönetimi kapsamındaki iş ve işlemleri gerçekleştirmenin yanı sıra yürüttüğü projeler ve bünyesinde kurulu

olan Göç Araştırmaları Merkezinin akademik düzeyli çalışmalarıyla göç yönetiminde başat rol oynamaktadır.

2015 yılında Göç İdaresi Başkanlığı bünyesinde faaliyet göstermeye başlayan dergimiz, göç alanındaki yeni araştırmaları desteklemeyi, farklı bakış açılarına sahip konuya çok disiplinli yaklaşan akademik çalışmalar üretmeyi ve bunları paylaşarak ulusal/uluslararası alandaki göç literatürüne katkıda bulunmayı hedeflemektedir. 100. yıla özel bu sayıda Türkiye Cumhuriyeti'nin yüz yıllık hikayesinin bir parçası olan göçün izini sürerken, geleceğe nasıl daha iyi hazırlanabileceğimize dair düşünceler siz değerli okuyucularımıza sunulmuştur.

Göç Araştırmaları dergisi olarak Cumhuriyet'in 100. Yılına kutluyoruz.

Atilla Toros  
Göç İdaresi Başkanı



## **Editörden**

Türk milletinin göstermiş olduğu üstün çaba ve azim sayesinde Anadolu topraklarında tarihin akışının değışmesinin yüzüncü yılını kutlamaktayız. 29 Ekim 1923 tarihinde ulu önder Mustafa Kemal Atatürk, silah arkadaşları ve aziz Türk milleti önderliğinde nesillere armağan edilmek üzere Türkiye Cumhuriyet'i devletinin temelleri atılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti, bir asırlık tarihinin haklı gururunu yaşamakta, miras bırakılan kültür, değer ve ahlaklardan kopmaksızın asil yürüyüşünü her alanda sürdürmektedir.

Çağımızda önemli bir olgu olarak göç hareketlerine, jeopolitik konumu sebebiyle yoğun olarak maruz kalan ülkemizde, göç yönetiminin kapsamlı düzeyde yerine getirilmesi, göçmen haklarının insan onuruna yakışır şekilde korunması, çağın getirdiği insan hakları ve uluslararası politikalara uyumlu uygulamaların geliştirilmesi Başkanlığımızca gerçekleştirilmekte, içinde bulunduğumuz teknoloji çağının gereksinimlerine uygun politika ve projelerin gerçekleştirilmesine de devam edilmektedir.

Türkiye'nin 100. yılında göç, farklı coğrafyalardan ülkemize gelen kültür ve toplulukların yeni hayatlar inşa etmesi için verilen mücadeleleri ve kültürel zenginliği temsil etmektedir. Bu kültürel çeşitliliği ve zenginliği bir üst seviyeye taşımak ve farklı uyruk, millet, din, dil, ırk ve mezhepten insanlar arasında köprü görevi gören göç hareketlerinin kurumsal ve güçlü bir şekilde yönetilmesi için ülkemiz genelindeki ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları, akademisyenler ve uluslararası ve yerel kuruluşlar ile iş birliği içinde olduğumuzu bildirmekten gurur duymaktayız.

Göç İdaresi Başkanlığı bünyesinde yer alan Dergimiz, 2015 yılından beri göç alanında akademik alana bilgi aktarılması ve göç literatürünün geliştirilmesi için birçok çalışmayı bünyesinde toplayarak siz değerli okuyucularımızla paylaşmıştır. Yazarların göç alanında gerçekleştirdikleri akademik çalışmalar; göçün tarihinin araştırılması ve gelecekteki göç çalışmalarının şekillenmesi için önemli bir yer teşkil etmiştir.

Cumhuriyet'imizin 100. Yılına özel çıkartılan bu sayımızda emeği geçen bütün yazarlarımıza, değerlendirme yapan bilim insanlarına, derginin oluşturulmasında katkı veren bütün çalışanlara teşekkürü bir borç bilir, bilimin silinmez sayfalarına geçecek göç eserlerinin ülkemizin politikalarında ve bilimsel çalışmalarında önemli roller üstlenmesini temenni ederim.

100. yılımız kutlu olsun, ülkemiz daimî var olsun.

Doç. Dr. Mustafa KARATAŞ  
Editör

# Göçmenlerin Vatandaşlığa Erişiminde İzlenen Politikalar Üzerine Genel Bir Değerlendirme: İspanya Örneği

*Araştırma Makalesi*

**Makale Geliş Tarihi:** 23.06.2022

**Makale Kabul Tarihi:** 04.10.2023

**Yazar Bilgileri:**

***Ebru KAYA***

Dr. Bağımsız Araştırmacı

ebrukaya2611@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4818-5669

## **Öz**

Vatandaşlık, karşılıklı hak ve ödevlerle birlikte devlet ve birey arasındaki hukuksal bağın yanı sıra göçmenlerin ev sahibi toplumda eşit olarak tanınmalarını sağlamaktadır. Teorik ve pratik bir bakış açısından ev sahibi devletin vatandaşlığının edinilmesi entegrasyon sürecinin tamamlanması anlamına gelmemekle beraber, kuşkusuz kilit bir aşamadır. Çalışmanın amacı, İspanya'da uluslararası göçmenlerin ikâmet yoluyla vatandaşlığa erişiminde izlenen politikaların ne derece entegrasyonu hedeflediğini değerlendirmektir. Bu çalışmada, nitel çözümleme yöntemi kapsamında vatandaşlığa erişim politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının derinlemesine incelenmesinin yanı sıra uluslararası literatürde yer alan araştırmalar ve karşılaştırmalı endekslerden yararlanılmaktadır. Çalışmanın bulgularına göre, İspanya'da vatandaşlık edinme rejimi, Avrupa'daki en kısıtlayıcı rejimlerden biri olarak sınıflandırılmıştır. Vatandaşlığa kabul süreci, İspanya'nın en zayıf entegrasyon alanıdır. İspanya'da vatandaşlığa erişim alanında önemli sorunlar devam etmektedir. İspanya devletinde ikâmet yoluyla vatandaşlığa erişim süreci, gerek gruplar (uyruğa göre) gerekse bireysel özelliklere göre önemli farklılıklar göstermektedir. Genel norm olarak göçmenler, ancak on yıl ikâmet ettikten sonra vatandaşlığa başvurabilirler. Çifte vatandaşlık hakkı sadece belirli ülke vatandaşlarına tanınmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Göçmen, Entegrasyon, Vatandaşlık, Farklılaşma, İspanya.

# Assessment of Immigrants' Access to Citizenship Policies: The Case of Spain\*

Research Article

Article Arrival Date : 23.06.2022

Article Acceptance Date : 04.10.2023

Author:

*Ebru KAYA*

Dr.

Independent Researcher

ebrukaya2611@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4818-5669

## **Abstract**

Citizenship, together with mutual rights and duties, provides the legal bond between the state and the individual, as well as equal recognition of immigrants in the host society. From a theoretical and practical perspective, acquiring the citizenship of the host state does not mean the completion of the integration process, but it is undoubtedly a key step. The purpose of this article is to review the extent to which the policies maintained in Spain for international immigrants to acquire citizenship through residence aim for integration. Taking a qualitative analysis method, this study refers to in-depth analysis of essential documents regarding the policies on attaining citizenship, as well as research and comparative indices found in international studies. According to the findings of this study, the Spanish citizenship regime has been classified as one of the most restrictive in Europe. The naturalization process is Spain's main area of weakness. Significant problems persist in the process of naturalization in Spain. The process of attaining citizenship through residence differs significantly in terms of both group (by nationality) and individual characteristics. As a general norm, immigrants can apply for citizenship only after ten years of residence. Dual citizenship is only granted to those from certain countries.

**Keywords:** Immigrant, Integration, Citizenship, Differentiation, Spain.

## 1. Giriş

Vatandaşlığa erişim, entegrasyon<sup>1</sup> politikalarının esaslı bir parçasını oluşturmaktadır. Vatandaşlık edinme hakkı, göçmenleri<sup>2</sup> entegrasyona teşvik eden ve inkâr edilemez önemde kilit bir aşamadır. Birçok devlet, mevzuatında bu gerçeği kabul etmekte ve düzenlemelerini buna göre yapmaktadır (MIPEX, 2020).<sup>3</sup> Ev sahibi ülkede vatandaşlık edinme, tüm göç projelerinin nihai hedefi değildir. Ancak bu hakka erişim olasılığı ve imtiyaz prosedürlerinin düzgün işleyişi entegrasyonu destekleyen unsurlar olarak kabul edilmektedir. Birey ve devlet arasındaki yasal bağ olarak tanımlanan uyruk,<sup>4</sup> siyasi katılımı ilgili olarak vatandaşlık haklarının tam olarak geliştirme olanaklarını da etkileyen (Cobas Cobiella, 2014, s. 231; Consejo Económico y Social España – CES, 2019, s. 205; Iglesias, Rua ve Ares, 2020, s.76) bir faktör olduğundan siyasal entegrasyon bağlamında da önem arz etmektedir.

Bu konuda İspanya örneğini ortaya koymayı değerli kılan birkaç neden bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri İspanya Anayasa'nın 11. maddesinin ilk fıkrasında yer alan “İspanyol uyruğu kanun hükümlerine göre edinilir, korunur ve kaybedilir” cümlesidir (BOE, 1978). İspanya’da vatandaşlığa erişim sistemi başlangıcından bu yana değişmeden kalmıştır (51/1982 sayılı Medeni Kanun).<sup>5</sup> Vatandaşlık, milliyetçiliğin temeli kan bağı (*jus-sanguinis*) ile aktarılır (51/1982

---

<sup>1</sup> Farklı devletlerde farklı kullanılan ve farklı anlaşılan entegrasyon kavramı, haklar ve yükümlülükler bağlamında göçmenlerin ve ev sahibi toplumun bir dizi ortak sorumluluğunu gerektiren çift yönlü bir uyum süreci olarak tanımlanabilir. Entegrasyon, göçmenlerin ve ev sahibi toplumların haklarına ve yükümlülüklerine, farklı türde hizmetlere ve işgücü piyasasına erişime, göçmenleri ve ev sahibi toplumları müşterek bir amaç için bir araya getiren temel değerlerin tanımlanmasına ve bunların gözetilmesine ilişkin hususları içermektedir (IOM, 2019, s. 30). Bu çalışmada, uyum ve entegrasyon kavramları birbirinin yerine kullanılacaktır.

<sup>2</sup> “Göçmen” ya da “yabancı” kelimelerinin farklı anlamları olsa da bu çalışmada her ikisi de kullanılacaktır.

<sup>3</sup> Göç ve Entegrasyon Politikaları Endeksi (*Migration Integration Policy Index - MIPEX*), 2004 yılından günümüze dek entegrasyona ilişkin temel Avrupa ve uluslararası standartlarla ilgili olarak göç alan bir devletin normatif çerçevesini sayısal olarak 0 ila 100 puan arasında bir ölçekte değerlendirmektedir.

<sup>4</sup> Uyruk/tabiyet, Uluslararası Adalet Divanı, Nottebohm davasında (1955), “temelinde bir toplumsal bağlılık olgusu ve karşılıklı hak ve ödevlerle birlikte gerçek bir varlık, çıkar ve duygu dayanışması bulunan bir hukuksal bağ olup, doğrudan doğruya kanun yoluyla veya idari yetkililerinin fiili sonucunda kendisine tabiyet verilen kişi ile tabiyeti kendisine tanıyan devletin insan topluluğu arasında başka herhangi bir devletinkinden daha yakın bir bağlantı tesis etmektedir” (IOM, 2019, s. 82) şeklinde tanımlanmıştır.

<sup>5</sup> Ley 51/1982, de 13 de julio, de modificación de los artículos 17 al 26 de Código Civil.

sayılı Medeni Kanun, madde 17) ve yabancılar için çok kısıtlayıcıdır. İspanya’da kan bağı ilkesi temel bir ilke olarak tanınmakla beraber yasal düzenlemelere göre, İspanyol uyruğunun kazanılması için toprak esasına dayanan (*jus soli*) sınırlı hükümleri de barındırmaktadır (51/1982 sayılı Medeni Kanun, madde 17/1).

Çifte vatandaşlık konusuna gelindiğinde, belirli durumlarda tanınan imtiyazlar dışında bir göçmenin İspanyol vatandaşlığına geçebilmesi için kendi vatandaşlığından vazgeçmesi ön koşulu getirilmiştir. Çünkü ülkenin yasalarınca çifte vatandaşlık kabul edilmemektedir. Bu koşullara, İspanya ile tarihsel bağları olan eski sömürge ülkelerinin vatandaşlarına belli istisnalar eklenmiştir. Bu hususa Anayasa’nın 11’inci maddesinin 3’üncü fıkrasında şu şekilde yer verilmiştir: “Devlet İber-Amerika ülkeleriyle veya İspanya ile tarihte ya da günümüzde özel bağları olan ülkelerle çifte vatandaşlık anlaşmaları yapabilir. Söz konusu ülkeler, kendi vatandaşlarına karşılıklı bir hak tanımasalar bile, bu ülkelerde, İspanyollar kendi vatandaşlıklarını kaybetmeden vatandaşlığa kabul edilebilirler” (BOE, 1978, s. 10).

Mevzuat alanının gelişimine genel bir bakış, İspanyol göçmenlerin ve onların soyundan gelenlerin ülkeleri ile bağlantıyı açıkça sürdürme niyetinde olan İspanyol Medeni Kanunu’nun güçlü bir izlek bağımlılığını (*path-dependency*) göstermektedir. İspanya’nın tarihi ve sömürge geçmişi, vatandaşlık mevzuatını tanımlamada çok önemli bir rol oynamaktadır. Sonuç olarak bu mevzuat alanı, göçmen nüfusun entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlayan normatif çerçeveye yalnızca kısmen dahil edilmiştir (Cobas Cobiella, 2014; Rubio-Marín, Sobrino ve Martín-Pérez, 2015, s. 6; Finotelli ve La Barbera, 2017, s. 269).

İspanya’da vatandaşlığa erişim prosedürü ise diğer bir zorluğu peşisıra getirmektedir. Bu anlamda İspanya, diğer Avrupa Birliği (AB) ülkelerine (15 üye devlet) kıyasla göçmenler için en olumsuz ülkelerden biridir. Dag Tjaden ve Sánchez-Montijano (2013) ve OECD (2011) tarafından yapılan araştırmalara göre, vatandaşlığa erişim sürecinde yer alan takdir yetkisi temel sorunlardan bir diğerini teşkil etmektedir. İspanyol vatandaşlığına kabul süreci, yetkili makamlara bırakılan menşe/kaynak ülke ve yüksek takdir yetkisine göre



yapılmaktadır. Göçmenlerin vatandaşlığa kabul edilmeleri, İspanya'nın kamu yararı, talep eden bireyin uyruğu, dili, kültürü, yaşı, cinsiyeti veya eğitimi gibi faktörlere göre değerlendirildiğinden sonuçları grup içi farklılıklara neden olabilmektedir (Dag Tjaden ve Sánchez-Montijano, 2013; Martínez de Lizarrondo, 2016; Arce, 2020). Esasen, vatandaşlığa kabul sürecinden kaynaklanan dışlanma veya yabancılaşma duyguları, göçmenlerin ev sahibi ülkeye sosyal ve siyasi entegrasyonunu engellemektedir. İspanya devletin mevzuatı, göç veren bir ülke paradigmasına güçlü bir şekilde bağlı kalan ve bu nedenle yurtdışındaki İspanyol topluluklarıyla bağları sürdürmeye odaklanan bir mevzuat alanı olarak akademik tartışmalara konu olmaktadır. Vatandaşlığa erişim politikası, günümüzde karmaşıklaşan ve artan göç hareketleri karşısında kamu politikası oluşturan aktörlerin gündeminin üst sıralarında yer alması gereken boyuta ulaşmıştır.

## **2. Araştırmanın Yöntemi**

Bu çalışmada, göçmen entegrasyon politikalarının bileşenlerinden biri olan vatandaşlığa erişim alanında İspanya devletin yasal düzenlemelerinin ve izlediği politikaların ne derece entegrasyonu hedeflediği ortaya konulmaktadır. Çalışma aynı zamanda, AB'ye üye bir ülke örneği üzerinden bu alana ilişkin sorunları ve iyileştirme önerilerini ortaya koyma amacını taşımaktadır. Bu bağlamda çalışmanın araştırma soruları şu şekilde formüle edilmiştir: (i) İspanya'nın seksenlerin başından itibaren vatandaşlığa erişim politikasındaki temel değişiklikler nelerdir?<sup>6</sup> (ii) İspanya'da izlenen politikalar göçmenlerin entegrasyonuna ne düzeyde ve nasıl etki sağlamaktadır?

Bu çalışmaya yön veren sorulara cevap verebilmek amacıyla nitel araştırma tekniklerinden doküman analizi kullanılmıştır. Uluslararası göç olgusu ile ilişkili konulara dair iyi yürütülen ve doğruluğa yüksek bir düzeyde ulaşan nitel araştırmalar, göçmenlerin gündelik deneyimlerinin çeşitli yönlerinin nasıl ortaya çıktığına ve geliştiğine dair zengin, çok katmanlı ve nüanslı açıklamalar sunma fırsatı vermektedir. Sosyal bilimlerdeki nitel yaklaşımın temel gücü, insanların gerçek yaşam dünyalarının salt nicel araştırma ve analizlerin

yapabileceğinden daha doğru temsillerini sunabilme yeteneğinde yatmaktadır (Morawska, 2018, s. 115).

Araştırmada temel olarak uluslararası literatürde yer alan araştırmalar ve istatistiklerden yararlanılmaktadır. Bu kapsamda, konunun objektif olarak ortaya konulabilmesi için gerek yasal çerçeve (kanunlar, yönetmelikler, kararnameler) gerekse siyasi ve adli makamlar tarafından yayımlanan belgeler (kararlar, talimatlar vb.) üzerinde kapsamlı bir analiz yapılmış ve yazılı verilerin içeriği yorumlanmıştır. Bunlara ilaveten bu araştırmanın verileri, endekslere dayanmaktadır. Bu çalışmanın analizinde, entegrasyon politikalarına ilişkin en kapsamlı ve akredite göstergeler sistemi olan “Göç ve Entegrasyon Politikaları Endeksi (Migration Integration Policy Index - MIPEX)” verilerinden faydalanılmaktadır.

MIPEX, göçmenlere garanti edilen haklara erişimi ve bu kapsamda göçmenler lehine olan özel düzenlemeleri, uzun vadeli yasal statülerinin güvenliğini, fırsat eşitliğini ve güvenli gelecek görünümünü değerlendirmektedir.<sup>7</sup> Bu analitik araç İspanya’da izlenen vatandaşlık politikasının durumunu ortaya koymak ve bu politikanın zaman içindeki evrimini inceleyebilmek için ayrıcalıklı bir bakış açısı sunmaktadır. Analize dahil edilen uluslararası ve ulusal raporlara örnek olarak AB Komisyonu, Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), Bertelsmann Sürdürülebilir Yönetim Göstergeleri (SGI), İspanya Sosyal ve Ekonomik Konsey (CES) Raporu verilebilir.

Çalışmanın değerlendirmeleri, vatandaşlık politikasına ilişkin mevzuat çerçevesi ve dokümanlarla sınırlandırılmıştır. Göçmenlerin görüşlerine ilişkin alan çalışması yapılması zenginleştirici bir faktör olarak görünse de yanıtlardan

---

<sup>6</sup> İspanya’da seksenlerin başı, Franco rejiminin sona ermesinden sonra başlayan demokratikleşme süreci, AB’ye katılımı ve göç veren bir ülkeden göç alan bir ülkeye dönüşümüne denk gelmektedir.

<sup>7</sup> MIPEX, bir devletin sosyal uyum konusundaki göç yasalarını ve politikalarını ana Avrupa ve uluslararası standartlara dair mevzuatı dikkate alarak sayısal veriler (100 puan) üzerinden değerlendirmektedir. Bu kapsamda, Avrupa Konseyi Sözleşmeleri veya AB Direktifleri temel alınmaktadır. Yalnızca minimum standartların olduğu durumlarda, Avrupa düzeyindeki politika önerileri kullanılmaktadır. Her sene toplanan veriler ve elde edilen göstergeler Barcelona Uluslararası Çalışmalar Merkezi (CIDOB) ve Göç Merkezi Grubu (MPG) tarafından derlenmektedir.

elde edilebilecek yüksek öznellik derecesi ve ayrıca örneklem olarak seçilmesi gereken yüksek sayıda göçmene erişim zorluğu nedeniyle belirleyici görünmemiştir.

### **3. Bulgular**

Vatandaşlık, göçmenlere eşit haklar ve görevler vermekte ve yasal çerçeve içinde göçmenlerin toplum tarafından eşit olarak tanınmalarını sağlamaktadır. Göçmenlerin ev sahibi ülkenin vatandaşlığına kabulü, teorik ve pratik açıdan özellikle AB bağlamında entegrasyon için temel bir adımdır. Tartışmalı olmakla beraber birçoğuna göre, entegrasyon sürecindeki son adım olarak kabul edilmektedir. AB’de (27 üye devlet), 2003 yılından 2019 yılına kadar, yılda ortalama 706.000 kişi vatandaşlığa kabul edilmiştir. AB’ye üye devletlerin eğilimleri arasında gözle görülür farklılıklar olmasına rağmen, yeni Avrupa vatandaşlarının sayısı son on yılda kademeli olarak artmıştır. Özellikle İspanya devleti, mutlak anlamda Almanya, Fransa ve Birleşik Krallık ile birlikte Avrupa’daki başlıca vatandaşlığa kabul ülkelerinden biri haline gelmiştir (Eurostat, 2021).<sup>8</sup> 2010-2022 yılları arasında İspanya’da ikâmet yoluyla vatandaşlığa geçiş başvuruları ve sonuçlarına ilişkin veriler aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak verilmektedir.

---

<sup>8</sup> Vatandaşlığa kabul oranı, bir ülkede yaşayan toplam yabancı vatandaşa sayısına göre vatandaşlık verilen toplam kişi sayısı olarak hesaplanmaktadır. 2019 yılında bu oran AB genelinde %2,0 olarak 2018 yılı ile aynıdır. Bu toplam sayı yalnızca AB vatandaşı olmayan göçmenleri değil, aynı zamanda diğer AB üye devletlerinin vatandaşı olan göçmenleri ve vatansız ve bilinmeyen vatandaşlık kategorilerini de kapsamaktadır (Eurostat, 2021).

**Tablo 1:**İspanya'da İkâmet Yoluyla Vatandaşlığa Geçiş Başvuruları ve Sonuçları (2010/2022)

Yıl	Başvuru Sayısı	Kararlar	Onaylanan	Reddedilen
2010	156.004	123.117	123.512	1.596
2011	154.494	116.437	114.431	2.004
2012	159.172	128.546	115.216	13.254
2013	144.689	296.855	260.633	35.575
2014	150.683	126.660	101.354	24.308
2015	154.943	103.912	88.549	13.735
2016	121.341	126.556	106.563	19.261
2017	98.248	28.059	22.564	4.346
2018	81.973	100.060	90.926	8.207
2019	98.758	164.699	159.385	4.101
2020	87.880	87.234	74.081	7.914
2021	146.995	204.918	186.736	8.448
2022 (Mart'a kadar)	43.732	15.352	12.581	2.606
<b>TOPLAM</b>	<b>1.598.912</b>	<b>1.624.405</b>	<b>1.456.571</b>	<b>145.355</b>

**Kaynak:** Gobierno de España, Ministerio de Justicia, Datos Estadísticos Básicos de Nacionalidad a 31/12/2022.

İspanya Ulusal İstatistik Kurumunun (*Instituto Nacional de Estadística-INE*) verilerine göre, 2021 yılında İspanya'da ikâmet eden toplam 144.012 yabancı İspanyol vatandaşlığı edinmiştir. Bu sayı bir önceki yıla göre %14,1'lik bir artışı temsil etmektedir. 2021'de İspanyol vatandaşlığı alanlar arasında en fazla kaynak/menşe ülke uyruğu 42.000 kişi ile Fas'tır. Daha sonra Güney Amerika, Orta Amerika ve Karayip ülkelerinin uyruğunu taşıyanlar izlemiştir (en sık görülen 10 ülkeden sekizi bu bölgelerdeki ülkelere karşılık gelmiştir). Asya ülkeleri arasında Pakistan (5.921 kişi) öne çıkmıştır. İspanya'da vatandaşlık

edinme rejimi bağlamında, 121.760 kişi ikâmet nedeniyle 21.712 kişi ise tercih ile vatandaşlık (*nacionalidad por opción*) edinmiştir.

Bahse konu rejim esas olarak 20 yaşın altındakilerden oluşmaktadır (toplam kişi sayısının %96,2'si tercihle vatandaşlık edinmiştir).<sup>9</sup>

Öte yandan, İspanya'nın net göç alan ülkeye dönüşmesi ve vatandaşlığa kabul oranlarında söz konusu olan artış, merkezi yönetimin konuya ilişkin tarihsel görüşünü değiştirmiş görünmemektedir. Ancak yakın dönemde yapılan reformlar da dahil, sadece sürgün nedeniyle ülkeyi terk eden İspanyollar, onların çocukları, torunları ve ayrıca İspanya ile tarihsel bağlantıları olan gruplar ve telafi gerektiren diğer durumlar düşünülmüştür. Bunlar arasında, İbero-Amerika ülkeleri, Ekvator, Andorra, Filipinler, Ekvator Ginesi, Portekiz ve mülteci<sup>10</sup> statüsü almış yabancılar için çok daha kısa süreli (iki yıl) ve daha basit prosedürler öngören istisnalar bulunmaktadır. Sefarad Yahudilerinin vatandaşlığa geçiş için daha elverişli koşullar ve çifte vatandaşlığın korunmasına yarar sağlayan 2 Ekim 2015 tarihli ve 893/2015 sayılı Kraliyet Kararnamesi Yasası'nı<sup>11</sup> da bu istisnalara eklemek gerekmektedir. Bu kanun kapsamında yapılan en önemli değişiklik, Sefaradların sahip oldukları vatandaşlıktan feragat etme yahut İspanya'da ikâmet etme zorunluluklarının olmamasıdır.

İkâmet yoluyla vatandaşlığa kabulün yasal çerçevesine etraflıca bakıldığında, mevzuatın göçmen grupları arasında farklılıklar yaratan istisna kuralları oluşturduğunu görmek mümkündür. İlk olarak, Medeni Kanun'un

---

<sup>9</sup> Tercih ile vatandaşlık edinme (*nacionalidad por opción*), mevzuatın belirli koşullarda bulunan yabancılar İspanyol vatandaşlığı edinmeleri için sunduğu bir avantajdır. Bir İspanyol'un velayet yetkisine tâbi olan veya babası veya annesi İspanyol olan ve İspanya'da doğan kişiler, bu şekilde İspanyol vatandaşlığı edinme hakkına sahip olabilirler. Bir diğer yol ise, vatandaşlığa kabul evrakıyla vatandaşlık (*otros modos: Se incluye la nacionalidad por carta de naturaleza*) edinimidir. Bu durumda kişi, takdire bağlı olarak idari prosedürle ilgili genel norma tâbi değildir. İstisnai şartın değerlendirilmesinin ardından, Kraliyet Kararnamesi aracılığıyla hükümet tarafında vatandaşlık ihtiyari olarak verilir ya da verilmez (INE, 2022, s. 2).

<sup>10</sup> İspanya devletin hukuk sistemi esas alındığında mülteci (*refugiado*) kavramı, "İrki, dini, tabiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi" olarak tanımlanmaktadır. Sığınma Hakkını ve İkincil Korumayı Düzenleyen Kanun, İspanya Anayasası'nın 13. maddesinin 4. fıkrasında tanınan "başka ülkelerden vatandaşların ve vatansız kişilerin İspanya'da sığınma hakkından yararlanma koşullarını belirler." 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile bu Kanun uyarınca mülteci olarak tanınan AB üyesi olmayan vatandaşlara veya vatansız kişilere sağlanan korumadır (Gobierno de España, 2020).

<sup>11</sup> Real Decreto 893/2015, de 2 de octubre.

(*Código Civil* - CC) 22. maddesinin birinci fıkrası, “İspanya ile tarihi bağları” olan vatandaşlar dışında, ikâmetin yasal ve süresinin kesintisiz olarak on yıl olması gerektiğine hükmetmiştir. Böylelikle yukarıda atıf yapılan istisnai durumlar prosedürünün dışında kalanlar hariç İspanya’da oturma izni olan diğer tüm yabancı uyruklulara ülkede on yıllık yasal ve kesintisiz ikâmetten sonra vatandaşlığa başvurma hakkı tanınmaktadır.

**Tablo 2:** *İspanya’da İkâmet Yolu ile Vatandaşlığa Geçiş için Gereklilikler*

<b>Genel norm</b>	10 yıl
<b>AB Vatandaşları (Portekiz hariç)</b>	10 yıl
<b>Mülteciler</b>	5 yıl
<b>Orta ve Güney Amerika ülkeleri vatandaşları, Andorra, Filipinler, Ekvator Ginesi ve Portekiz</b>	2 yıl
<b>Yabancı ebeveynlerin İspanya’da doğan çocukları</b>	1 yıl
<b>Evlilik</b>	1 yıl
<b>Vatandaşlıklarını istemeden kaybetmiş olan İspanyol vatandaşlarının torunları</b>	1 yıl

**Kaynak:** Ministerio de Justicia, 2020 verilerinden uyarlanmıştır.

İkincisi, CC’nin 23/b maddesi, vatandaşlığa kabul edildikten sonra göçmenlerin, “İspanya ile tarihsel bağlantıları” olan ülkelere olanlar hariç, uyruğuna tâbi olduğu ülkenin vatandaşlığından vazgeçmeleri ön koşulu ile ilgilidir. Yasal çerçevenin kısıtlamalarına, söz konusu farklılaşma olgusunu destekleyen idari sürecin kendisi de eklenmektedir. Pek çok göçmen, vatandaşlığa kabul prosedürünü karmaşık, şeffaflık ve netlikten yoksun bulmakta ve yeni vatandaşlar için bir seçim mekanizması olarak hizmet ettiğini düşünmektedir. İlk olarak pratik boyuttan, başvuru dosyasını sunmak için zorunlu olarak sağlanması gereken bazı belgeler, kişinin uyruğuna göre farklılaşan durumlar yaratmaktadır. Bunlar arasında en göze çarpan örneklerden biri, menşe

ülkenin adli sicil/sabıka kayıdır. Bu belgenin düzenlenmesine ilişkin ülkelere özgü farklı prosedürler olduğundan bu süreç tüm menşe ülkeler için aynı olmamaktadır. Düzenlenen belgenin türü nedeniyle bu belgenin alınmasının karmaşık olduğu veya engel teşkil ettiği bazı ülkeler bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Brezilya’da belgenin geçerlilik süresinin çok kısa olması, Senegal’de sürecin uzun olması, Kamerun’da ise belgenin bireysel başvuru yapılarak ülke içinde alınabilmesi gibi pek çok farklı sorun oluşabilmektedir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 3). Bu örnekler çoğaltılabilir.

Üçüncüsü, yargıçların veya nüfus idarelerinin bir yabancıнын İspanyol vatandaşı olmaya uygun olup olmadığını bir rapor düzenleyerek tespit edebilmelerinden kaynaklı, süreç boyunca yasaların izin verdiği yüksek takdir yetkisi, farklı durumlara yol açabilmektedir (Cobas Cobiella, 2014, s. 233;

Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 3). Bu, özellikle “CC’nin 22. maddesinin 4. fıkrasından kaynaklanan “iyi sivil davranışı (*buena conducta cívica*) ve İspanyol toplumuyla yeterli derecede entegrasyonu” gerekçelendirme koşuludur.

Bu eyleme, merkezi yönetimin (Halk Partisi / *Partido Popular – PP* iktidarı) 2015 yılının mart ve nisan aylarında çıkardığı kanun tasarısı eklenmelidir. Sefaradların vatandaşlığa erişimini düzenleyen kanun çerçevesinde, göçmenlerin ikâmet yoluyla vatandaşlığa erişimini önemli ölçüde etkileyen bir reform yapılmaya çalışılmıştır. İkâmet yoluyla vatandaşlık dosyalarına ilişkin dördüncü ek hükmün dahil edilmesi, vatandaşlık politikasına dahil olan farklı aktörler tarafından, etraflıca tartışılması gereken çeşitli konuları ortaya çıkarmıştır. Bahse konu düzenleme, diğer konuların yanı sıra, sürecin farklı kamu kurumları tarafından izlenmesi gereken adımları belirlemiştir.

PP iktidarı döneminde 6 Kasım 2015 tarihli ve 1004/2015 sayılı Kraliyet Kararnamesi Yasası<sup>12</sup> ile bu tarihten itibaren vatandaşlık talebinde bulunacak kişilere İspanyolca dil (DELE-A2 seviyesi)<sup>13</sup> ve “İspanya’nın tarihi, anayasal ve sosyo-kültürel değerlerinin bilinmesi”ne yönelik entegrasyon sınavında (*Conocimientos constitucionales y socioculturales de España - CCSE*) başarılı olunması zorunluğu getirilmiştir. Bu tarihten itibaren ikâmet yoluyla vatandaşlık

alma işlemleri için yapılan işlemler artık ücretsiz değildir. Yeterli mali kaynağa sahip olmak uygulamada bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano (2015, s. 3) ve Finotelli ve La Barbera'nın (2017) araştırma sonuçları, belirli grup veya bireysel özelliklere sahip göçmenlerin desteklendiğinin ve gereksinimler açısından asimetrik bir sistemin üretildiğinin doğrulanmasına izin vermektedir: Latin Amerika kökenli, İspanyolca konuşanlar, gayrimüslimler, gençler, orta-yüksek sosyo-ekonomik düzeye sahip olanlar veya yüksek vasıflılar olarak sıralanabilir. Kısacası bu bulgular, sadece bazı gruplar için bir tercih sisteminden ziyade aynı zamanda diğerleri için ek zorluklar içeren bir sistem olduğu konusunda ipuçları vermektedir. Elde edilen sonuçlardan gerek Kuzey Afrikalıların gerekse Pakistanlıların vatandaşlığa geçişte daha büyük engellerle karşılaştıklarını ve bu nedenle daha fazla sayıda ret aldıklarını söylemek mümkündür.

Benzer şekilde, prosedürün tek tip olmaması nedeniyle İspanya devletinde vatandaşlığa kabul sürecinde tek bir sistem olduğunu doğrulamak zordur. Her bir nüfus idaresinde göçmenler, sunulması gereken belgelerden ve testlerden (özellikle entegrasyon derecesini ölçmek için) belgeleri işleme prosedürüne kadar (bekleme süresi) farklı uygulamalarla karşılaşabilmektedirler.

(Cobas Cobiella, 2014). Karşılaştırmalı bir politika perspektifinden bakıldığında, İspanya'nın en zayıf tarafının vatandaşlığa erişim alanı olduğu belirtilen MIPEX (2015) raporundan bu yana, bu alanda kısmen iyileşme kaydedilmesine rağmen, göçmen entegrasyonu politikaları bağlamında vatandaşlığa erişim İspanya'nın en zayıf entegrasyon alanı olmaya devam etmektedir (MIPEX, 2020).

#### **4. Tartışma**

İspanya'da mevzuat, önemli oranda farklılaşma çerçevesinde geliştirildiğinden ikâmet yoluyla vatandaşlığa erişim de oldukça karmaşık bir sisteme sahiptir. Bu sistem, İspanya devleti ile özel bağları olan ülkelerden gelen

---

<sup>12</sup> Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre.

<sup>13</sup> Ülkelerinin resmî dili İspanyolca olanlar hariç tutulmaktadır.



göçmenlerin İspanyol vatandaşlığına erişimlerini kolaylaştırmaya yönelik açık bir siyasi niyete yanıt veriyor gibi görünmekte yahut izlenen bir politikaya ilişkin açıklamaların kolaylaştırılması, en uygun koşullara ve özel durumlara ilişkin bir açıklama şeklinin bu biçimde olduğu sonucuna varılmasına neden olmaktadır. Belirli kamu politikalarının açık bir değişim arzusu yoksa, aynı faaliyetleri aynı şekilde yürütmeye devam etme eğilimi olarak anlaşılan sözde örgütsel ataletin önemi de hafife alınamaz (Moreno Fuentes, 2004). Vatandaşlık rejimlerinde izlenen farklılıklar, göçmenlerin vatandaşlığa alınma konusundaki kişisel kararlarda, potansiyel maliyetlerin ötesinde çok önemli bir etkiye sahiptir.

Milliyet kavramının ulus devletin varlığıyla yakından bağlantılı olduğu Avrupa gibi bir bağlamda, ev sahibi ülkenin vatandaşlığının edinilmesi, bir yabancının yabancı olmaktan çıkıp ev sahibi devlette tüm haklara sahip bir vatandaş olduğu nokta entegrasyon sürecindeki son adım gibi görünmekte idi. Bahse konu milliyet anlayışı, siyasi ve kültürel sınırlar, vatandaşlık ve milliyet arasındaki örtüşmeyi varsayan örtük bir milliyetçilikle bağlantılı olarak doğmaktadır. Ve bu bağlantı, üzerinde devletin varlığının meşrulaştırıldığı ulusa ait/ulusal sakinleri hangi özelliklerin oluşturduğunu atlayarak tartışmaya girmemektedir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 4). Bununla beraber, vatandaşlığa kabulün fiilen entegrasyon sürecinin son adımı mı, topluma tam katılımın mı yoksa göç sürecinde bir adım daha mı olduğu konusunda büyüyen bir tartışma bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, “Ev sahibi ülkenin vatandaşlığına kabul edilen göçmenlerin vatandaşlık edinmemiş göçmenlerden daha iyi durumda oldukları söylenebilir mi?” “Yerli/otokton vatandaşlarla ilgili olarak, yeni vatandaşlar onlarla aynı koşullarda mıdır?” gibi soruları tartışmaya açmaktadır.

AB dışından göçmenlerin entegrasyonuna yönelik Avrupa Fonu tarafından ortak finanse edilen “Vatandaşlığa Erişim ve Göçmen Entegrasyonu Üzerindeki Etkisi” (ACIT) projesi bağlamında hazırlanan Dag Tjaden ve Sánchez-Montijano (2013) tarafından ortak kaleme alınan rapor ve yanı sıra işgücü piyasası, sosyal dışlanma ve yaşam koşulları ile ilgili göstergeler hatta ev sahibi ülkeye varışta yaş, ikâmet, eğitim, kaynak ülkesi, varış ülkesi ve göç

etme sebepleri arasındaki farklılıklar gibi faktörler dahi dikkate alındığında, çoğu ev sahibi ülkede vatandaşlık edinmiş göçmenlerin, vatandaşlık edinmemiş göçmenlere göre daha iyi durumda olduklarını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, vatandaşlığa kabulün kendiliğinden tam entegrasyon gerektirmediğini doğrulayan çalışmalar da bulunmaktadır (OECD, 2011).

Iglesias ve arkadaşları tarafından ortak kaleme alınan “*Un Arraigo sobre el Alambre: La Integración Social de la Población de Origen Inmigrante en España*” isimli eserde (2020), vatandaşlığa kabulün entegrasyon sürecinin son adımı olmadığına işaret edilerek, göçmenlerin vatandaşlık edinmeleri ve kök salmaları arasındaki doğrudan simetri sorgulanmıştır. Vatandaşlığın edinilmesi, göçmenlerin yerli nüfus tarafından kabul edilmesinde, mesleki ve sosyo-ekonomik olarak ülkenin ortalama standartları içinde entegrasyon veya ev sahibi ülkeye ait olma ve tam bir özdeşleşme duygusunda mutlaka yansıtılmaz. Yine de, vatandaşlığa kabul ve entegrasyon arasındaki simetrideki bu kırılmayı varsayan birçok yazar, vatandaşlık edinmenin iyi bir entegrasyon göstergesi olmaya devam ettiğini savunmaktadır. Çünkü yeni ülkede belirli bir kök salma, kişisel ve sosyal aidiyet sürecini yansıttığından, göçmenlerin siyasi ve sosyal haklara daha fazla ve eşit erişimini yansıtmaktadır.

Bu bağlamda, vatandaşlığa erişimin göçmen entegrasyonu üzerindeki etkisi ve görülme sıklığını etkileyen faktörlerin kesin olarak belirlenmesi derinlemesine çalışmalar gerektirmektedir, lakin vatandaşlığa kabul sürecinin göçmenlerin İspanya'ya entegrasyonu üzerinde iki temel etkisi bulunduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki, bu sürecin göçmenlerin ulusal kökenlerine/uyruğuna dayalı olarak vatandaşlığa alınmalarının caydırılması veya teşvik edilmesi için tasarlandığı algısıdır. Sistemin pratikte ürettiği ana etkilerden biri hem göçmen grupları arasında hem de grupların kendi içinde farklılıkların ortaya çıkmasıdır. Çalışma boyunca farklılıklara verilen atıflar, nüfus idareleri arasındaki farklılıklar, bilgiye erişim veya entegrasyonun gerekçelendirilme şekli gibi bir dizi nedene cevap vermektedir. Vatandaşlığa erişimdeki bu karmaşıklık, kimin İspanyol halkının bir parçası olacağına dair gerek hukuki gerekse fiili bir seçimin yapıldığını, ancak bunun farklı seviyelerde gerçekleştiğini

göstermektedir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 4). Pratik bir bakış açısından, Cobas Cobiellas (2014, s. 231), kişisel deneyimine göre, bir yabancı için İspanya devletinde vatandaşlığa erişimi, “güllerden çok dikenlerle dolu uzun bir yol” olarak ifade etmektedir.

Veriler dikkate alındığında, İspanya’da göçmen nüfusu iki büyük gruba ayırmak mümkündür: Bunlarda biri Latin Amerika ve eski İspanyol kolonilerinden gelen göçmenlerden, diğeri ise çoğunlukla Faslılardan, Afrika ve Asya’dan gelen göçmenlerden oluşan gruptur.<sup>14</sup> Tablo 2’de görüldüğü üzere, özellikle ikâmet yoluyla vatandaşlığa erişim sürecinde İspanya’nın yasal çerçevesinden ötürü göçmenler arasında belirli gruplara yönelik farklılaştırma politikaları devam etmektedir. İlk gruba, İspanya’ya vatandaşlık yoluyla entegrasyon sağlanması için çok daha kolay bir yol sunulmaktadır (Finotelli ve La Barbera, 2017). Kültürel yakınlık söyleminin ötesinde, ayrıcalıklı vatandaşlığa alma sistemi, İspanya’nın yeni dünyadaki fetih ve sömürü geçmişi nedeniyle bu ülkelere karşı belirsiz bir tarihsel yükümlülük fikrine de dayanabilir. Öte yandan, Avrupa dışından en büyük yabancı nüfusu oluşturan Faslıların ilk gruba sağlanan sözde hızlı entegrasyon yolundan dışlanması, özellikle bu tür bir dışlanmanın günümüzde sahip olmaya mahkum olduğu dini ve kültürel bağlam nedeniyle endişe vericidir. Ne kültürel bağlara ilişkin argüman (İspanya’nın Kuzey Afrikalı komşusu ile etkileşimin tarihi, bir ülke olarak İspanya’nın tarihi kadar uzundur) ne de tarihsel yanlışlar argümanı bu belirli grupla ilgili mevcut farklılaşmayı yeterince haklı çıkaracak niteliktedir. 1609’da İspanya’dan sürülen ve bu olasılığın dışında bırakılan Moriskolar (*Moriscos*)<sup>15</sup> ile ayrıcalıklı gruba dahil olan Sefarad Yahudilerinin torunları arasındaki tezat ve İspanya’nın çağdaş Kuzey Fas ve Batı Sahra’daki sömürge geçmişinin bilinçli olarak unutulmasından

<sup>14</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. “Principales nacionalidades de los extranjeros residentes en España en régimen general a 31 de diciembre de 2020.”, Gobierno de España, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020, s. 17.

<sup>15</sup> 15. yüzyılda Hristiyan krallıkları tarafından fethedilen topraklardaki Müslüman nüfus, önce Hristiyanlığa geçmeye zorlanmış ve sonunda 1609’da İspanyol Krallıklarından kovulmuşlardır. Sefarad Yahudileri söz konusu olduğunda, önlem zaten bir dizi uygulanabilirlik sorunu yaratmıştı, ancak kültürel özelliklerin (dil ve gelenekler) ve tarihi kayıtların (farklı İspanyol Krallıklarından kovulan ailelerin listeleri) varlığı, başvuranların kökenlerinin izlenmesine yardımcı olmuştur. Moriskolar söz konusu olduğunda, bu kaynakların hiçbiri potansiyel yararlanıcıların kimliklerini tespit etmek için kullanılamaz (Rubio-Marín, vd., 2015, s. 16)

bahsedilmesine gerek bile yoktur (Rubio-Marín, vd., 2015, s. 40).

Özellikle genel ikâmet gerekliliğinde on yıllık bir sürenin zorunlu kılınması dikkate alındığında, İspanya devleti vatandaşlık almak için en zorlu koşullardan birine sahiptir (Finotelli ve La Barbera, 2017, s. 269). Profesör Álvarez Rodríguez'e göre (2013, s. 152), İspanya'da on yıllık süre açıkça abartılmaktadır. Hâlihazırda birçok hukuk sisteminde genel olarak beş yıllık bir süre talep edilmektedir. Başvuru koşulunu on seneden beş seneye düşürmeye yönelik birçok parlamento girişimi başarısız olmuştur.

Bu anlamda, vatandaşlığa kabul politikası, gerek göç (sınır) gerekse entegrasyon politikasının geliştirmekte olduğu statükoyu korumaktadır. Başka bir deyişle, İspanya'da izlenen bu politika, bazı göçmenlerin İspanya uyruklu bir bütün olarak nüfusun bir parçası olmalarını zorlaştıran ve göçmen gruplarının uyruk seçiciliğine yol açtığı izlenimi bırakan bir süreç olarak okunabilir. Ayrıca bu vatandaşlık rejiminin bazı ülkelerin vatandaşlarına tanıdığı ayrıcalık, AB üyesi olmayan bazı grupların özellikle kısa bir süre içinde AB içinde serbest dolaşıma erişmesine izin vermesi, derinden ayrımcı bir unsur olduğu için sıklıkla eleştirilmiştir (Finotelli ve La Barbera, 2017, s. 266).

İspanya vatandaşlığına uygun olabilme kriterlerine yönelik bir diğer tartışmalı kısım, Cervantes Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen göçmenlerin İspanyol dili ve kültürüne dair bilgilerini ispatlamaları gereken dil ve entegrasyon sınavının zorunlu haline getirilmiş olmasıdır. Bir göçmenin vatandaşlık kazanabilmesi için (dil, gelenekler vb.) hakim olması gereken temel konular bulunmaktadır, bu hususu göz ardı etmek sorumsuzluk olur (Cobas Cobiella, 2014, s. 231). Diğer yandan, bu prosedürlerin hiçbiri ücretsiz değildir ve bu sınavlar ciddi bir maliyet oluşturmaktadır. Sadece dosyayı sunmak için dahi 104,05 euro'luk bir ücret ödenmesi gerekmektedir. Ayrıca, ülkelerinin resmî dili İspanyolca olmayan göçmenler, 130 euro'ya mâl olan dil sınavı için kayıt ücretini ödemek zorundadırlar.<sup>16</sup> Bu şekilde, tasdikli belgeler vd. ile birlikte bir

<sup>16</sup> DELE sınav ücreti, sınava girilen ülkeye göre değişmektedir. Avrupa'da DELE A2'nin ücreti (yaklaşık olarak) 130 euro, DELE B2'nin ücreti 150-180 euro, DELE C1'in ücreti ise 160 veya 180 euro civarındadır.

başvurunun maliyeti 300 euro'yu aşabilmektedir. Federación SOS Racismo'nun<sup>17</sup> hukuk komitesinden bir üye, bu şekilde sosyal entegrasyonu değerlendirme daha fazla nesnel hale gelse de sürecin çok daha pahalı hale geldiğine dikkati çekmektedir (Federación SOS RACISMO, 2016). Ayrıca, Cervantes Enstitüsü gibi bir devlet kurumunun sınavı gerçekleştirmekle görevlendirilmiş olması, vatandaşlığa kabul süreçlerinin parasallaştırılmasını göstermektedir (Bruzos, vd., 2017, s. 436). Bu tartışmaya sınav sorularının içeriğini de eklemek gerekmektedir. Federación SOS Racismo'dan alıntıladığım görüşe göre (2016), (...) İspanyol kültüründeki karakterlere atıfta bulunan pek çok soru gibi “vatandaşlıkla ilgisi olmayan sorular” bulunmaktadır. “Bütün gereksinimleri karşılamanın yanı sıra bir artışa sahip olmanız gerektiğinin söylenmesi ırkçı bir önyargı kontrol mekanizması gibi (...). İyi bir vatandaş olmak için İspanyolların %99'undan fazlasının bildiğini bilmeniz gerekmektedir.”

Nitekim, zorunlu dil ve kültür sınavına ve sorunların içeriğine Sefaradların da eleştirileri bulunmaktadır (Valensi, 2015):

“Bu soruların kaçını bir İspanyol doğru cevaplayabilir bilmiyorum ama İspanya'da yaşamayan birinin bu soruların cevaplarını bilmesi mümkün değil. Başvuracak Sefaradların genel kültürü aşan bu konulara vakıf olması nasıl beklenebilir? Bunca süredir kimliklerini, kültür ve dillerini korumuş Sefarad Yahudilerine karşı yapılmış tarihi bir hatayı vatandaşlık teklif ederek onarmaksa amaç, bu sınavların olmaması lazım.”

Adayların tâbi tutuldukları sınavları absürt olarak yorumlayan Vilaseró'ya (2008) göre, “bu düzenlemelerin hepsi çok kesin bir amaç içindir: Göçmenlerin İspanyol pasaportuna erişiminin mümkün olduğunca sınırlaması bu bireylerin kusursuz ve tam entegrasyonu için anahtar” olarak görülmektedir. İspanyolca dil testinin, diğer ortak resmî dillerle birlikte özerk bölgeleri de içeren “İspanyol toplumuna entegrasyon” konusunda ne kadar belirleyici olduğuna dair sorular da ortaya çıkmaktadır (Bruzos, vd., 2017, s. 436).

Bir diğer önemli husus ise, vatandaşlığa kabul edildikten sonra göçmenlerin, “İspanya ile tarihsel bağlantıları” olan ülkelerden olanlar hariç,

---

<sup>17</sup> SOS Racismo, İspanya devletinin SOS RACISM Dernekleri Federasyonu'nda federe olan ve temel amacı İspanya'daki ırkçılığın farklı tezahürlerine karşı mücadele etmek olan farklı özerk kuruluşlara atıfta bulunan genel bir isimdir.

uyruğuna tâbi olduğu ülkenin vatandaşlığından vazgeçmeleri ön koşuludur. Göçmenler için menşee ülke vatandaşlığından vazgeçilmesi zorunluluğu caydırıcı bir unsur olabilmektedir. Konuya ilişkin önceki çalışmalardan bazıları, İspanya'daki yabancıların yaklaşık %30'unun tam olarak bu nedenle İspanyol vatandaşlığına geçmek istemediğini göstermiştir. Menşee ülkelerin vatandaşlığının korunması, göçmenler için gerek pratik, gerekse duygusal daha da önemlisi psikolojik açıdan önemlidir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 3).

Prosedür ise diğer bir zorluğu peşisıra getirmektedir. Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano'nun yakın tarihli bir çalışmasına (2015, s. 3) göre veriler, göçmenlerin çoğunun İspanyol vatandaşlığı edinmeyi istemelerine rağmen, prosedüre eşlik eden engellerin vatandaşlığa sahip olmanın caydırma unsuru anlamına geldiğine işaret etmektedir. Bu durum, belirli göçmen gruplarının yaşadıkları toplumla bağları üzerinde yüksek bir etkiye sahip olabilir. Dolasıyla bu sürecin, göçmenlerin entegrasyonu üzerinde ne gibi etkisi olduğu konusuna ilişkin önemli bir soru gündeme gelmektedir.

Gerçekten de gerek yasal çerçeeve boyutundan gerekse uygulama açısından etraflıca bakıldığında, vatandaşlığa kabul süreci, İspanya'da senelerce kesintisiz ikâmet etmelerine rağmen vatandaşlık başvurusunda bulunmaları ve vatandaşlık almaları çok daha uzun süren diğer gruplara kıyasla bazı göçmen gruplarının desteklendiği net olarak görülebilmektedir. İkâmet yoluyla olanlar söz konusu olduğunda (en yaygın rejim), 1997 ve 2017 yılları arasında, çoğunluğu Orta ve Latin Amerika'dan gelen 1.3 milyondan fazla kişiyee ulaşımtır (CES, 2019, s. 220). Bu durum, belirli bireylerde dışlanma hissi yaratabilmekte ve kendilerini ikâmet ettikleri toplumda daha az arzu edilir olarak görmelerine sebep olabilmektedir. Böylece sistem, ev sahibi devletin vatandaşı ya da resmî olarak İspanyol halkının bir parçası olma duygusunun arka plana atılmasına neden olabilmekte ve hatta beraberinde hem sürece hem de kendisine karşı bir reddedilme ve düşmanlık duygusunu tetikleyebilmektedir (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 1). Keza ikâmet süresinin koşulları arasında söz konusu olan bu ciddi farklılık (1 yıla karşılık 10 yıl) anlaşmalı (sahte) evlilikleri tetiklemektedir. Anlaşmalı evlilikler, güvenilir nicel veriler sunmanın imkânsızlığına rağmen, hiçbir şekilde göz ardı edilememektedir.

Üstelik Avrupa bağlamında karşılaştırıldığında, İspanya'da ikâmet eden göçmenlerin yalnızca %16'sının vatandaşlık edindiğini belirtmek önemlidir. Oysa AB ülkeleri (15 üye devlet) arasındaki ortalama %34'lük bu oran, büyük ölçüde İspanya'nın yakın zamanda bir göç ülkesi olarak kabul edilmesiyle açıklanmaktadır. Benzer şekilde, vatandaşlığa kabul edilen göçmenlerin %85'inin, büyük çoğunluğun iki yıllık yasal ikâmetten sonra vatandaşlık almış olabileceği gerçeğine rağmen, vatandaşlığı edinmeleri on yıldan daha uzun sürmüştür. Göçmen Vatandaş Anketi verilerine göre, (Akt. Huddleston ve Dag Tjaden, 2012), iki yıllık özel rejim kapsamında olan göçmenlerin başvuru sürecine başlamadan önce dahi ortalama olarak 6,2 yıldır İspanya'da ikâmet ediyor olmaları da aynı derecede önemlidir.<sup>18</sup>

Tam bu noktada, önem arz eden geçici (*ad hoc*) bir uygulamaya kısaca değinmek yerinde olacaktır. Mevcut bağlamda pek sürdürülebilir olmayan rejim farklılığı, kişinin istihdam kaybından kaynaklı olarak düzensiz göçmen statüsüne (CES, 2019, s. 220). düşmesi, sabit ikâmeti olan bazı göçmenlerin vatandaşlığa erişim olanaklarını kaybettikleri anlamına geldiği gerçeği göz önüne alındığında, ekonomik krizle ilişkili bir konu haline gelmiştir. Düzensiz göçmen statüsüne bu olası düşüş, gerek iki yıllık ikâmetle vatandaşlığa kabul olasılığı gerekse on yıllık ikâmet zorunluluğu olan göçmen gruplarında gerçekleşmiş olsa da ikinci grubun olasılıkları daha belirgin hale gelmektedir (Martínez de Lizarrondo, 2016; Pinyol- Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 3). Konu çetrefillidir. Özellikle İspanyol toplumunun yaşadığı ve göçmenleri büyük ölçüde etkileyen mevcut ekonomik zorluklar nedeniyle, bir göçmenin, tam olmasa da kısmi bir entegrasyona işaret edebilecek gereksinimlerin veya parametrelerin her birini karşılaması oldukça zordur (Cobas Cobiella, 2014; s. 237).

Sürecin beraberinde getirdiği sorunların ve zorlukların farkında olan dönemin iktidar partisi (PP), binlerce gecikmiş vatandaşlık dosyasının hızlı bir şekilde işleme konulabilmesi için 2012'de geçici bir eylem olan Yoğunlaştırılmış

---

<sup>18</sup> İspanya'daki göç olgusuna daha doğru bir yaklaşım için, anketlere ve kayıtlara sadece uyruğu değil, değişik doğum ülkesi de dahil edilerek istatistiksel bilgilerin geliştirilmesi gerekmektedir

Vatandaşlık Planını (*Plan Intensivo de Nacionalidad - PIN*) hayata geçirmiştir. 2013'te ikâmet yoluyla verilen vatandaşlık sayısı 260.633'e ulaşmıştır. 2014 yılında 101.354'e ve 2015'te ise 88.549'e gerileyen sayılar, bu planın sürekliliğinin olmaması ile açıklanmaktadır. Farklı gelişim seviyelerine sahip olmasına rağmen üç kez daha devam ettirilen bu plan, Noterler ve Sicil Daireleri Genel Müdürlüğünde işlemde kalan 500.000'in üzerinde olan dosyanın yoğun bir şekilde dijitalleştirilmesi süreci ve idare için özel bir destek grubu aracılığıyla sonuçlanmasını mümkün kılmıştır. Bu planın beraberinde getirdiği sorunlar olmakla beraber, gerçek şu ki, idari açıdan savunmasız durumda olan binlerce göçmenin vatandaşlık işlemlerine en azından cevap alabilmesine olanak sağlamıştır (Pinyol-Jiménez ve Sánchez-Montijano, 2015, s. 2).

Mart 2021'de, İspanya'da şu an iktidarda olan Sosyalist İşçi Partisi (*Partido Socialista Obrero Español - PSOE*) hükümeti bu tür dosyaların işlenmesi ve sonuçlandırılmasında yıllar içinde biriken gecikmeler kilitlenme durumu yarattığından, Sefarad kökenli Yahudileri ve ikâmet yoluyla İspanyol vatandaşlığı için talepte bulunan kişilerin dosyalarının işlenmesi ve sonuçlanması için yeni bir eylem olarak Olağanüstü Verimlilik Planı (*plan extraordinario de productividad*) başlatmıştır (Gobierno de España, 2021). Bu planların hayata geçirilmesinin önemli olduğu doğrudur. İspanya'da vatandaşlığa kabul, göçmenler için daha fazla tanınma ve entegrasyon için bir araç haline gelmiştir. Aslında, göçmenlerin çok önemli bir kısmı, ülkedeki kişisel ve aile köklerinin tanınmasında ilerleme sağlayacak bir araç olarak vatandaşlık başvurusunda bulunma kararı almıştır (Iglesias, vd., 2020, s. 75).

Geleceğin çok sayıda yeni vatandaş adayı, İspanyol vatandaşlığını yasal statülerini güvence altına almak için yararlı bir araç olarak görmektedir. Bu anlamda, sosyal hizmetlerden eşit koşullar altında yararlanabilme, kamu kurumlarında çalışabilme, işgücü piyasasının daha üst segmentlerinde istihdam olanakları, seyahat edebilme yahut serbestçe göç edebilme, oy kullanma gibi unsurlar göçmenlerin ev sahibi ülke vatandaşlığını talep etmelerinde temel amaçlardan bazıları olarak sıralanabilir. Dahası, AB vatandaşı olmanın avantajları özellikle serbest dolaşımdan faydalanılması bağlamında önemlidir.



Ancak vatandaşlık dosyalarının hacminin yoğunluğu göz önüne alındığında, bunların işlenmesinin hızlandırılması ve vatandaşların idari prosedürlerdeki garantilerinin güvence altına alınması için kalıcı çözümlerin benimsenmesi gerekmektedir (CES, 2019, s. 220). Eurostat (2021) verilerine göre 2018 yılında, verileri mevcut olan 24 AB üye devleti arasında İspanya, AB vatandaşı olmayan kişilere açık ara en fazla sayıda (63.000 kişi) daimi ikâmet izni veren devletlerden biri olmuştur. Bu verilerden yola çıkarak, bu yoğunluğun daha da artacağını öngörmek yanlış olmayacaktır.<sup>19</sup>

İspanya'nın vatandaşlığa erişim politikalarına yönelik MIPEX'in 2007/2019 yılları arasında sayısal saptamaları (100 üzerinden) aşağıdaki tabloda karşılaştırmalı olarak vermektedir.

**Tablo 3:** *İspanya'nın Vatandaşlığa Erişim Politikaları Karnesi (2007/2019)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vatandaşlığa Erişim	21	21	21	21	21	21	21	30	30	30	30	30	30

**Kaynak:** MIPEX, 2015 ve 2020 verilerinden uyarlanmıştır.

İspanya'da bu politika alanına ilişkin normatif çerçeve ve normlar dizisi, pek çok AB ve OECD ülkesinden nispeten daha kısıtlıdır. İspanya devletinin bu alana ilişkin yasal çerçevesi halen olumsuz olduğundan (MIPEX, 2020) değerlendirmelerinden oldukça düşük bir puan almış (100 üzerinden 30) ve çoğu AB (40 puan) ve OECD (50 puan) ülkesine kıyasla vatandaşlığa erişim alanında kısıtlayıcı bir ülke olmaya devam ettiğine işaret edilmiştir. Ayrıca, son dönemlerde meydana gelen sığınmacıların farklı ülkelere sığınarak mülteci

<sup>19</sup> 2002 yılının sonunda İspanya'da yürürlükte olan Genel Rejime tabi (AB dışı) sadece % 25,5 oranında göçmen sakin daimi ikâmete sahipti. 2020 yılına gelindiğinde ise bu artış % 79,4 (toplam 1.825.981 kişi) daha nettir. En son yayımlanan resmî verilere göre, Genel Rejime tâbi yabancıların %80'i daimi ikâmet iznine sahiptir (ikâmet süresi ortalaması 8 yıl olarak belirtilmiştir). İlk geçici ikâmet izinleri olan yabancı sakinler, toplamın sadece %'4'ünü temsil etmektedir (Gobierno de España, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020, s. 17).

statüsü aldıktan sonra vatandaşlık hakkı talep etmelerinden kaynaklı, İspanya’da vatandaşlığa kabul politikası çok daha sıkı bir şekilde denetlenmektedir.

Vatandaşlık konusunu önemli kılan bir diğer husus ise siyasi katılımıdır. İspanya Anayasası’nda yer alan karşılıklılık koşulu<sup>20</sup> bu özel noktada yabancıların haklarına ilişkin zorluk çıkarmaktadır. Bahse konu karşılıklılık kriteri, İspanya devletinin kısa vadede sözleşme ve anlaşma imzalayacağı öngörülemeyen ve göçmenlerin yerel düzeyde oy hakkına erişimini etkin bir şekilde imkânsız kılan bir engeldir. İspanya Anayasası’nın karşılıklılık ilkesi ile uyumlu olarak, “yerel seçimlerde oy verme ve seçilme hakkı ile ilgili yapılan bir anlaşma veya kanunla düzenlenmiş durumlar hariç, 23. maddede tanınan haklara sadece İspanyollar hak kazanır” (CE, 1978, 13. madde). İspanya Anayasası’nda hükmedilen bu madde, özerk yönetimleri kendi bölgelerinde ikâmet eden göçmen grubuna İspanyol vatandaşlarının haklarına benzer hakların genişletilmesini imkânsız kılmaktadır.

Bir başka açıdan, esasen mütekabiliyet esasının, oy hakkı kadar önemli bir hakkın güvence altına alınması için sunduğu görelî istikrarsızlık da hesaba katılmalıdır. Başlangıç olarak, bir irade anlaşması olarak İspanya devletinin oy hakkının genişletilmesine yönelik basit iradesi yeterli olmayıp, bu tür anlaşmaları imzalamak için yabancıların menşei ülkelerinin iradesinin de paralel olması gerekmektedir. Ayrıca, geleneksel temelde oy kullanma hakkı, büyük ölçüde devletler arasındaki ilişkilerin durumuna bağlıdır ve bu, seçim, idari ve siyasi örgütlenmede derin etkileri olan bütün bir oy hakkı tanıma sistemini organize etmek için en sağlam temel değildir. Amaç yabancılara oy kullanma hakkını genişletmek ise karşılıklılık ilkesi uygun değildir, çünkü ikili müzakere yabancıların oy kullanması için tek tip bir rejime izin vermemektedir (Aja ve Moya, 2008, s. 77).

---

<sup>20</sup> Karşılıklılık ilkesi: İki devletin, kendi topraklarında ikâmet eden diğerinin vatandaşlarına büyük ölçüde benzer koşullarda hak veya imtiyazlar tanımayı üstlendiği fikrine yanıt veren bir ilkedir. Bu, genellikle hukuksal bir statüye sahip bir metinde yahut bir uluslararası antlaşmalarda yer alan bir taahhüttür (Aja ve Moya, 2008, s. 73).

Bu engelin aşılabilmesi için, özellikle Katalonya Özerk Yönetiminde, beş yıldır kayıtlı olarak ikâmet eden göçmen grupların gerek vatandaşlığa gerekse en azından yerel seçimlerde aktif ve pasif oy kullanma hakkı gibi temel bir siyasi hakka erişimlerinin sağlanması için kayda değer bir çaba sarf edilmektedir.<sup>21</sup> Bu gereklilik, İspanya Anayasası'nda yer alan demokrasi fikri ile tutarlı olması açısından da önemlidir.

Son olarak, senelerdir İspanya devletinde ikâmet etmelerine rağmen, sırf İspanyol uyruğu taşımadıkları için ülkenin gümrük kapısından girişlerde dahi İspanyol vatandaşları, AB vatandaşları ve Schengen rejimine tâbi<sup>22</sup> olan vatandaşlardan ayrılmaları suretiyle turistlerle aynı sırada dakikalarca bekletilerek giriş yapabilmeleri demokratik olmayan bir diğer uygulamaya bariz verilebilecek örnekler arasındadır.

Bütün bu argümanlara rağmen, 2000'lerin başlarından bu yana Vatandaşlık Kanunu reformu hakkında kayda değer bir tartışma olmamıştır. İspanya'da göçmen kökenli nüfusun artan varlığının<sup>23</sup> hesaba katılması ve kanunda reform yapılması için sivil toplumun göç konularına ilişkin danışma organı niteliğinde olan Göçmenlerin Entegrasyonu Forumu ve Katalonya Özerk Yönetiminin Parlamentosu 2007'de bu konuda bir reform önermesine rağmen bu anlamda hiçbir adım atılmamıştır. Bu önerilerin ana fikri, genel ikâmet şartının on yıldan beş yıla indirilmesine yöneliktir, ancak bu tedbir hiçbir zaman merkezi yönetim veya muhalefet partileri tarafından bir öncelik olarak görülmemiştir.<sup>24</sup>

2016 yılında, PSOE, mevzuat tarafından dayatılan göçmenlerin kökenlerine göre ayrımcılığı ve göçmenlerin Latin Amerika kökenlileri destekleyen ikili sistemi eleştirmiştir (The Diplomat, 2016). Ne var ki, bu politika istikrarı devam etmektedir. İspanya'da Vox partisi dahil popülist hareketlerin

<sup>21</sup> Bu konuya ilişkin, Katalonya Özerk Yönetiminin "Vatandaşlık ve Göç Planları" ve 2008'de onaylanan Ulusal Göç Pakti incelenebilir.

<sup>22</sup> Almanya, Avusturya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İtalya, İspanya, İsveç, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya, Yunanistan'dır. İsviçre, Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn AB üyesi olmamakla beraber Schengen rejimine dâhildir.

<sup>23</sup> Yurt dışında doğan İspanya'da yerleşik ve kayıtlı nüfusun toplam hacmi yaklaşık 6.3 milyon kişi olup, bu da esas olarak vatandaşlığa kabul süreçlerinin yoğunluğuna yansımaktadır (CES, 2019, s. 220).

<sup>24</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Generalitat de Catalunya, Departament d'Acció Social i Ciutadania Secretaria per a la Immigració "Pacte Nacional per a la immigració", 2008.

yükselişi, 2019'daki seçim kampanyaları sırasında göç ve azınlık grupları konularında daha güçlü söylemlere yol açmıştır (Bertelsmann Sustainable Governance Indicators, 2020). Göçmen karşıtı bir partinin yükselişi göz önüne alındığında, İspanya'da bu alanda politika liberalleşmesi kısa vadede olası görünmemektedir. Dahası Vox, vatandaşlık edinmek için İspanya'da yasal ikâmet süresinin on yıldan on beş yıla uzatılmasını ve ayrıca bir İspanyol vatandaşıyla evlenme gibi durumlarda bir yıllık istisnai ikâmet süresinin uzatılmasını önermektedir (La Vanguardia Barcelona, 2021).

Oysaki bu politika, insan haklarına duyarlı, kültürel çeşitliliği merkezine alan, etnik segregasyon ve sosyo-ekonomik ayrışmaya izin vermeyen eşitlikçi bir politika olmalıdır (Ark Yıldırım ve Özer Yürür, 2019, s. 40). İspanya'nın göç ve entegrasyon politikasında özellikle son dönemde sıklıkla zikredilen içerme/kapsama ilkesinin (*inclusión*)<sup>25</sup> sadece bir söylemden ibaret olmaması için Medeni Kanun'da eşitlikçi bir düzenleme yapılması elzemdir.

## 5. Sonuç ve Öneriler

Entegrasyon sürecinin nihai hedefi vatandaşlığa kabul olmasa da vatandaşlık, kişilere eşit haklar ve görevler sağladığı için önemi inkar edilemez bir adımdır. Vatandaşlığın edinilmesi sadece hak ve yükümlülükler bağlamında değil, göçmenlerin aynı zamanda ev sahibi toplumun siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarına eşit fırsatlarla katılabilmeleri olasılığından ötürü de önemlidir. Bu nedenle vatandaşlığa erişim, ev sahibi devletlerin mevzuat çerçevesi ve vatandaşlık sürecinin prosedürü oluşturulurken koşulların göç gerçeğine uyum sağlaması gereken bir politika alanıdır.

Son yirmi yılda İspanya'da göçmenlerin artan varlığı, entegrasyonun kilit bir yönü olarak vatandaşlığın/uyruğun potansiyel rolünü daha fazla dikkati çeker hale getirmiştir. Bazı akademik çalışmaların ve endekslerin işaret ettiği üzere, İspanya örneğinde konuyu akademik ilgiye değer kılan bir vatandaşlığa erişim süreci bulunmaktadır.

---

<sup>25</sup> Bu kavramın birebir Türkçe karşılığı olmamakla beraber, "entegrasyon ve kapsayıcılık", "içerme", "dahil etme", "uyum", "bütünleştirme" olarak okunabilir.

İspanya devletinin vatandaşlık rejimine ilişkin mevzuat ve prosedürler dikkate alındığında, İspanya'nın vatandaşlık rejiminin hemen her alanında politikalarını her zaman tarihe bakarak belirlemekte olduğunu söylemek mümkündür. 19. yüzyıldan itibaren İspanya, konunun kamu hukuku boyutunu tam olarak benimsemeyen, 1978 tarihli İspanya Anayasası'nda hükmedilen maddelere ve bir düzenleme odağı olarak Medeni Kanun'a dayanmıştır. Bu bağlamda İspanyol vatandaşlığını düzenleyen mevzuatın, her daim yurt dışında yerleşik İspanyol toplulukları ile yakın ilişkiler kurma iradesi çerçevesinde yönlendirildiği görülmektedir. Konunun odak noktası, en azından 1978 tarihli Anayasa'nın kabulünden bu yana geçmişteki hataların telafi edilmesine ilişkin olmuştur. Nitekim bu politikada bugüne kadar siyasi açıdan göze çarpan temel husus, geçmişin zorlu siyasi veya sosyo-ekonomik koşulları nedeniyle İspanya'dan göç etmek zorunda kalan ve bunun sonucunda İspanyol vatandaşlığını kaybedenlerin ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı yönünde olduğudur.

İzlenen politikalar, yasa koyucu üzerinde İspanya'da giderek artan sayıda uluslararası göçmen nüfusun varlığının ve bu kişilerin İspanya toplumuna entegrasyonunu kolaylaştırmak için İspanyol vatandaşlığı edinme mekanizmalarını uyarlamayı düşünmeye zorlayan kayda değer bir etkisinin olmadığını göstermektedir. Esasen vatandaşlık mevzuatındaki bazı gelişmeler, diğer Avrupa ülkelerinde bu politika alanında gerçekleşen reformların eğilimleriyle de bağlantılıdır. İspanya devleti genellikle vatandaşlık hukukunun temel özelliklerini düzenleyen uluslararası anlaşmalarda yer almamasına rağmen, bu anlaşmalarda kabul edilen hususların çoğunu kendi mevzuatına dâhil etmiştir.

Gelgelelim geçmişin ve günümüzün, diğer bir ifadeyle, her dönemin kendi koşullarında geçerli olan ve ayrı ayrı ele alınan taleplerinin ortak algılandığında çatıştığı bir alan bulunmaktadır. Bu alan, bazı vatandaşların diğer olası vatandaşlığa kabul adayları karşısında gördükleri ayrıcalıklı muameledir. İkâmet şartındaki ciddi farklılığın en büyük farklılaşmayı (ve ayrımcılık algısını) yaratan unsurlardan biri olduğunu ve değişikliğin uygunluğunun sosyal aktörler ve konu ile ilgili bilim insanlarının çoğunluğu tarafından büyük ölçüde paylaşıldığını vurgulamak gerekmektedir.

Muhtemelen bu açmazdan çıkmanın en doğru yolu, aynı zamanda sembolik tanıma derecesinde (geçmişe yönelik hatalara atıfla) önyargıdan kaçınarak, bu konunun haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden ele alınarak yeniden şekillendirilmesidir. Mevzuat çerçevesinde gereken iyileştirmeler bağlamında, İspanyol toplumu ve uluslararası hareketlilikteki değişikliklere yanıt veren kapsamlı yeni bir Medeni Kanun'un hazırlanması gerekmektedir. Bu bağlamda prosedürleri daha esnek hale getirerek İspanya'da ikâmet eden iki büyük göçmen grubunun başvuru koşullarının yakınlaştırılması suretiyle toprak esasına dayanan (*ius soli*) ilkenin genişletilerek en azından genel ikâmet gerekliliğinde beş yıllık bir sürenin kabul edilmesi daha makul bir politika olacaktır. Vatandaşlığa kabul konusundaki içtihatların (hükümlerin) birleştirilmesi ve koordinasyonu, sürece dahil olan aktörlerin katılımıyla düzenlemelerin iyileştirilmesi, bu konuda Ombudsman'ın tavsiyelerinin takip edilmesi önem arz etmektedir.

Vatandaşlık idari bir süreç olmalı ve Medeni Kanun ile bağlantılı olmamalıdır. CC'nin 23/b maddesiyle tanınan özel rejim durumunun ötesinde çifte vatandaşlığın teşvik edilmesi elzemdir. İspanya vatandaşlığına geçilebilmesi için göçmenlerin kendi vatandaşlığından vazgeçmeleri ön koşulununun tamamen kaldırılması, konunun daha dengeli bir şekilde ele alınmasına doğru ilerlemenin en iyi yolu olabilir.

Prosedür kapsamında yapılması gereken iyileştirmelere değinmek gerekirse, eşitlikten yana bir süreç olmalı ve bu süreç net bir şekilde tanımlanmalıdır. Bu kapsamda, tüm nüfus idarelerinde ortak izlenen bir politika olmalı, entegrasyon konusunda sağlanması gereken kanıtların açıklığa kavuşturulması, zaten uzun süreli ikâmet gibi zorunlu bir süreç olduğundan entegrasyon sınavlarının tekrarlanması önlenmelidir. Şayet entegrasyonu belirlemek için seçilen en uygun yöntem bir test uygulanması ise bu durumda soruların içeriği nesnel olmalıdır. Uygulanan çoğu Avrupa ülkesinde, bu tür testler, ikâmet edilen ülke hakkında tarihsel-hukuki bilgilerin yanı sıra paylaşılan ülkenin sosyal normları hakkında temel bilgilerin kazanılması hedeflenmektedir.

Sürecin verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması hususunda da atılması gereken adımlar bulunmaktadır. Nitekim kanunda, vatandaşlık başvurusunun bir yıl içinde karara bağlanması gerektiği belirtilse de, genellikle uygulamada tecrübe

edilen bunun tersi olduğundan, vatandaşlık talebi dosyalarının hacminin yoğunluğu hesaba katılarak, dosyaların işlenmesinin kolaylaştırılması için personel eksikliğinin giderilmesi ve idari prosedürlerde vatandaşların haklarının korunması için kalıcı çözümler benimsemesi gerekmektedir. Ülkede artan sayıda daimi ikâmet izni dikkate alındığında, vatandaşlığa talep dosyalarının hacminin daha da artacağı açıktır. Dijitalleşmenin avantajlarından yararlanılarak, randevulardan nihai karar verilene kadar olan süreçte makul ve eşitlikçi sürelerin oluşturulması yine yapılması gerekenler arasındadır.

Süreç ve gereksinimlerle ilgili, farklı dillerde açık ve erişilebilir düzenlemeler gerekmektedir. Nüfus idarelerine verilen talimatlar ortak ve koordineli olmalı, memurlara çeşitliliğe (çok kültürlülüğe) yönelik eğitim verilmelidir. Nüfus idareleri sosyal ayrımcılık alanı olmamalıdır. Daha da önemlisi grup içi ve gruplar arası takdir farklılıkları çözümlenmelidir. Bu bağlamda göçmenin uyuşu, yaşı, eğitimi, vb. nedenlerle her türlü ayrımcılığın önlenmesi gerekmektedir. Bunlara ilaveten, haklarının ihlal edildiğini düşünen kişilere erişilebilecekleri bir süreç, denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

Esas olarak vatandaşlığa geçiş sürecinde, ayrımcılığa yer olmayan bir şekilde ilerlenmesi gerekmektedir. Genel olarak İspanya'da vatandaşlığın anlamı ve daha spesifik olarak vatandaşlığa kabul süreci hakkında yapıcı bir tartışma başlatılması veya bu konunun tekrar politika gündemine alınmasının sağlanması şarttır. Ülkede entegrasyon sürecinde hedefe cevap verecek bir vatandaşlık anlatisinin geliştirilmesi gerekmektedir. Vatandaşlığa kabul, süreç ve genel olarak vatandaşlık edinilmesinin faydaları hakkında bilginin yaygınlaştırılması, dışlanma veya yabancılaşma duygularına karşı mücadele edilmesi ve entegrasyon lehine bilgilerin artırılması önem arz etmektedir. Gerek vatandaşlığa kabul edilme gerekse başvurunun reddedilmesi konusunda ayrıntılı ve ayrıştırılmış nicel verilere şeffaf bir şekilde erişim sağlanması gerekmektedir. Tüm bu hususlardan bağımsız olarak, önyargıdan kaçınılması, yalnızca eşitlikçi bir vatandaşlık mevzuatının şekillendirilmesinde değil, aynı zamanda adil bir şekilde uygulanmasının sağlanmasında da esas olacaktır.

## 6. Kaynaklar

- Aja, E., & Moya, D. (2008). *El Derecho de Sufragio de los Extranjeros Residentes*. Barcelona: CIDOB.
- Arce, C. J. (2020). La discriminación sistémica respecto a las personas de origen migrante en España. *Papeles El tiempo de los derechos*(9).
- Ark Yıldırım, C., & Özer Yürür, Y. (Mart 2019). Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor? *International Journal of Political Science & Urban Studies*, 7(1), 19-41. doi:10.14782/ipsus.539183
- Bertelsmann Sustainable Governance Indicators. (2020). Spain Report: <https://www.sgi-network.org/2020/Spain> adresinden 10/04/2022 tarihinde erişilmiştir.
- BOE. (1978). *Constitución Española*. Madrid: Gobierno de España.
- Bruzos, A., Erdocia, I., & Khan, K. (2017). The path to naturalization in Spain: Old ideologies, new language testing regimes and the problem of test use. *Language Policy*, 17(4), 419-441. doi:<https://doi.org/10.1007/s10993-017-9452-4>
- CES. (2019). *La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades*. Madrid: Consejo Económico y Social España. Departamento de Publicaciones.
- Cobas Cobiella, M. (2014). Una mirada a los requisitos de la obtención de la nacionalidad española por residencia. *Barataria-Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*(17), 229-242. doi:<http://dx.doi.org/10.20932/barataria.v0i17.67>
- Dag Tjaden, J., & Sánchez-Montijano, E. (2013). *Migration Policy Group*. CIDOB:[https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/el\\_acceso\\_a\\_la\\_ciudadania\\_y\\_sus\\_efectos\\_sobre\\_la\\_integracion\\_de\\_inmigrantes\\_manual\\_para\\_espana](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/el_acceso_a_la_ciudadania_y_sus_efectos_sobre_la_integracion_de_inmigrantes_manual_para_espana) adresinden 20/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Eurostat. (03/03/2021). *Statistical Office of the European Commun.* [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_active\\_citizenship#Naturalisation\\_rate](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_active_citizenship#Naturalisation_rate) adresinden 07/06/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Federación SOS RACISMO. (31/10/2016). <https://sosracismo.eu/la-lataforma-ciudadana-racismo-zaragoza-la-sos-racismo-aragon-parte-reclama-sistema-justo-acceso-la-nacionalidad-espanola/> adresinden 01/09/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Finotelli, C., & La Barbera, M. (2017). *Naturalización en España: Normativa, Datos y Tendencias*. Barcelona: CIDOB.
- Generalitat de Catalunya. (19/12/2008). *Departament d'Acció Social i Ciutadania Secretaria per a la Immigració*.



- Gobierno de España. (09/03/2001). *Justicia pone en marcha el segundo plan de choque para impulsar la resolución de expedientes de nacionalidad*. Presidencia del Gobierno: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2021/090321-expedientes.aspx> adresinden 06/12/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Gobierno de España. (2020). *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social Y Migraciones*. <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html> adresinden 06/12/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Gobierno de España. (2020). *Ministerio de Justicia*. <https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/ciudadanos/tramites-gestiones-personales/nacionalidad-residencia> adresinden 01/06/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Gobierno de España. (2020). *Ministerio del Interior*. Dirección General de la Policía: [https://www.policia.es/\\_es/extranjeria\\_asilo\\_y\\_refugio.php](https://www.policia.es/_es/extranjeria_asilo_y_refugio.php) adresinden 28/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Gobierno de España. (26/04/2022). *Ministerio de Justicia*. <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/nacionalidad/estadisticas-datos-basicos> adresinden 20/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- González Ferrer, A. (2013). *Zoom Político*, Zoom Político 2013/18. (F. Alternativas, Editor) <https://digital.csic.es/handle/10261/93167> adresinden 20/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Huddleston , T., & Dag Tjaden, J. (2012). *CIDOB*. (L. Callier, Editor, & Fundación Rey Balduino, Bruselas y el Migration Policy Group, Bruselas) [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/como\\_perciben\\_los\\_inmigrantes\\_la\\_integracion\\_en\\_15\\_ciudades\\_europeas](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/como_perciben_los_inmigrantes_la_integracion_en_15_ciudades_europeas) adresinden 30/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Iglesias, J., Rua, A., & Ares., A. (2020). *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen inmigrante en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177001&menu=ultiDatos&idp=1254735573002) adresinden 02/06/2022 tarihinde erişilmiştir.
- IOM. (2019). *International Migration Law, Glossary on Migration*. International Organization for Migration: [www.iom.int](http://www.iom.int) adresinden 15/04/2022 tarihinde erişilmiştir.
- La Vanguardia Barcelona. (10/11/2021). Abascal anuncia una proposición de ley para evitar que "se regale la nacionalidad a cualquiera". <https://www.lavanguardia.com/politica/20211110/7851234/vox-propone-subir-15-anos-estancia-legal-acreditar-nivel-idioma-adquirir-nacionalidad-espanola.html> adresinden 15/04/2022 tarihinde erişilmiştir.

- Martínez de Lizarrondo, A. (2016). Naturalizaciones en España: Indicador de Integración y Estrategia Frente a la Crisis. *Migraciones*(39), 3-37. doi:mig.i39y2016.001
- MIPEX. (2020). Migrant Integration Policy Index: <https://www.mipex.eu/spain> adresinden 15/04/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Morawska, E. (2018). Qualitative Migration Research: Viable Goals, Open-Ended Questions, and Multidimensional Answers. İçinde R. Zapata-Barrero, & E. Yalaz (Edits.), *Qualitative Research in European Migration Studies* (ss. 113-131). IMISCOE Research Series - Springer Cham.
- Moreno Fuentes, F. J. (2004). *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid.
- OECD. (2011). Recuperado el 20 de 05 de 2022, de [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/naturalisation-a-passport-for-the-better-integration-of-immigrants\\_9789264099104-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/naturalisation-a-passport-for-the-better-integration-of-immigrants_9789264099104-en) adresinden 15/04/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Pinyol-Jiménez, G., & Sánchez-Montijano, E. (2015). El proceso de naturalización por residencia en España: ¿diferencias que discriminan? *Fundación CIDOB*.
- Rubio-Marín, R., Sobrino, I., & Martín-Pérez, A. (2015). *Country Report on Citizenship Law: Spain*. Florence: European University Institute.) <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/34480> adresinden 27/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- The Diplomat. (26/01/2016). El PSOE quiere reducir los plazos para obtener la nacionalidad española. <https://thediplotatinspain.com/2016/01/el-psoe-quiere-reducir-los-plazos-para-obtener-la-nacionalidad-espanola/> adresinden 10/05/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Valensi, K. (17/06/2015). İspanya'dan Sefaradlara tarihi davet. *Salom*. <https://www.salom.com.tr/arsiv/haber/95543/ispanyadan-sefaradlara-tarihi-davet> adresinden 01/06/2022 tarihinde erişilmiştir.
- Vilaseró, M. (16/08/2018). Cambio de rumbo en la política española con la inmigración. <https://www.elperiodicoextremadura.com/sociedad/2018/06/16/cambio-rumbo-inmigracion-44150066.html> adresinden 09/04/2022 tarihinde erişilmiştir.

# Göç, Kültürleşme ve Yetişkin Eğitimi

## Araştırma Makalesi

**Makale Geliş Tarihi:** 20.09.2022

**Makale Kabul Tarihi:** 04.10.2023

**Yazar Bilgileri:**

***Kenan ÇAKABEY***

Göç Uzmanı,

Göç İdaresi Başkanlığı

kenancimcik@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9237-0898

## **Öz**

Arap Baharı protestolarının ardından başlayan şiddet hareketlerinin ve Amerika Birleşik Devletleri'nin Afganistan'daki asker sayısını azaltacağını ilan ettiği dönemlerin denk geldiği 2015 yılı ve sonrasında başlayan kitlesel düzensiz göçmen ve sığınmacı hareketliliği birçok ülkeyi zor durumda bırakmıştır. Bu durum, ülkeleri yıllardır tartışıyor oldukları göçmenler hakkında tekrar konuşmaya itmiş, önyargı ve olumsuzlukları yeniden su yüzüne çıkarmıştır. Açıklanan gerekçe bağlamında, bu çalışmanın konusunu yerel toplum ve göçmenler arasında oluşabilecek kategorik önyargı ve olumsuzlukların kültürleşme politikaları ve yetişkin eğitimi bağlamında nasıl ele alınabileceği oluşturmaktadır. Göçün kültürleşme bağlamında ele alınarak uygulanacak yetişkin eğitimi politikalarının sağlayabileceği yararlar çalışmada ele alınmıştır. Kültürleşme ve yetişkin eğitiminin sınırlıkları ele alınarak çalışma tartışma ve sonuç kısmıyla bitirilmiştir. Çalışmada kültürleşme politikalarının yetişkin eğitimi müfredatını ve politikalarını nasıl şekillendireceği detaylı şekilde ele alınmamıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Göç, kültürleşme, yetişkin eğitimi, uyum, sosyal uyum.

# Migration Acculturation and Adult Education

*Research Article*

**Article Arrival Date :** 20.09.2022

**Article Acceptance Date :** 04.10.2023

**Author:**

***Kenan ÇAKABEY***

Migration Expert,

Presidency of Immigration Management,

kenancimcik@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9237-0898

## **Abstract**

The violent movements which started after the Arab Spring protests and announcement of the United States of America's about reducing the number of troops in Afghanistan came at the same time in 2015, caused mass movement of irregular migrants and asylum seekers and left many countries in a difficult situation. This situation has pushed countries talking about immigrants once again, whom they have been discussing for years, and has brought prejudices and negativities to the surface. One of the subject explained in this study is how the categorical prejudices and negativities between the local society and immigrants can be handled in the context of acculturation and adult education policies. The benefits of adult education policies for migrants and local communities are discussed in the study within the context of acculturation. The study was concluded with the discussion and conclusion part with the limitations of acculturation and adult education. In the study, how acculturation policies can shape adult education curricula and policies are not discussed in detail.

**Keywords:** Migration, acculturation, adult education, cohesion, social cohesion.

## **1. Giriş**

Dünyada insanlar savaş, siyasi ve sosyal baskılar, şiddet eylemleri, yoksulluk, eğitim ve iş bulmak gibi çeşitli nedenlerle ülke içinde ve ülkeler arasında yer değiştirmektedir. Bunun dışında günümüzde devletler kendi ekonomilerini güçlendirmek, sosyal ihtiyaçlarını karşılamak, insani yardım, tarihi bağlar, sınırlarını kontrol etmede yaşanan yetersizlikler gibi farklı nedenlerle isteyerek ve/veya istemeden göçmen kabul etmektedir (Şeker, 2015:11). Yasal olarak bir ülkeye giriş yapan bir kişi düzenli göçmen olarak adlandırılırken, yasadışı şekilde giriş yapmış olması durumunda ise düzensiz göçmen olarak adlandırılmaktadır. Bunun yanında ırkı, dini, tabiiyeti, siyasi görüşü veya belirli bir toplumsal azınlığa mensup olduğu için zulüm gören veya zulüm görme korkusuyla ülkesinde korunamayacağını düşünüp başka ülkelere sığınanlara ise sığınmacı denilmektedir. Türkiye’de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na göre sığınmacılar uluslararası koruma başvuru sahibi olarak kabul edilmektedir. Uluslararası koruma başvuru sahibine ülke makamları tarafından resmi olarak uluslararası koruma verilmişse mülteci olarak adlandırılır. Düzenli veya düzensiz göçmen, sığınmacı veya mülteci olan her bir insanın göç hikayesi vardır ve hepsi göçmendir.

Göçmenliğe yol açan göç hareketliliği, insanların farklı kültürlerle karşılaşmalarına, kendi kültürünü farklı coğrafyalara taşımalarına neden olmaktadır. Göçmenler, göç ettikleri ülkelerde kültürel değişimleri beraberinde getirmektedir. Kültürel değişimler ve yeni yaşantılar göçmenlerde kültürleşme, kültürlerarası öğrenme şeklinde isimlendirilen olguları meydana getirmektedir. Kültürleşme, iki veya ikiden fazla kültür arasında uyumlu bir şekilde yaşamayı ifade etmektedir. Bunun yanında, kültürleşme iki veya daha fazla grup ve bunların üyeleriyle temas sonucu oluşan kültürel ve psikolojik değişimi de ifade etmektedir (Berry, 2005: 698).

Arap Baharı protestolarının ardından başlayan şiddet hareketlerinin ve Amerika Birleşik Devletleri’nin Afganistan’daki asker sayısını azaltacağını ilan ettiği dönemlerin denk geldiği 2015 yılı ve sonrasında başlayan kitlesel düzensiz göçmen ve sığınmacı hareketliliği öncelikle komşu ülkeleri daha

sonra hedef ülkeleri zor durumda bırakmıştır. Ülkeler kitlesel akınların yarattığı zorluğu ve düzensiz göçmen geçişlerini engellemek için tel, çelik veya beton duvarlar inşa etmiştir. Örneğin, Afganların geçiş güzergâhı üzerinde olan istisnasız bütün ülkeler sınırlarını teller veya duvarlarla güçlendirmiştir. Pakistan, İran, Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan; çoğunlukla Afgan ve Suriyelilerin kitlesel akınlarına karşı hudutlarını korumak için sınırlarına koruma amaçlı önlemler getirmişlerdir (VOA, 2020; İran Press, 2021; Dumbrava, 2022; Anadolu Ajansı, 2022). 2014 ile 2022 arasında, Avrupa Birliği'nin (AB) dış sınırlarındaki ve AB/Schengen bölgesindeki sınır tellerinin toplam uzunluğu 315 km'den 2.048 km'ye çıkmıştır (Dumbrava, 2022).

Kitlesel akınların ve düzensiz göçmen hareketliliğinin yarattığı yeni durum, ülkeleri yıllardır tartışıyor oldukları göçmenler hakkında tekrar konuşmaya itmiş, önyargı ve olumsuzlukları yeniden su yüzüne çıkarmıştır. Sebebi ne olursa olsun, yaşanan yoğun göç hareketlerinden dolayı aynı coğrafya üzerinde farklı kimlik ve kültüre sahip insan kitleleri ortaya çıkmakta ve bu yapıya sahip ülkelerde homojen bir nüfus kitlesi bulmak oldukça zorlaşmaktadır (Berry 1974:17; akt. Koçak, 2020:2). Gruplar ve bireyler arasında etkileşime neden olan göç hareketleri, yeni kültürel çatışmaları ve kültürleşme streslerini beraberinde getirmektedir (Berry, 2005:700) Kendi kültürü ve yerel toplumun kültürü olmak üzere, iki veya daha fazla kültürü bir arada yaşayan göçmenlerin uyum düzeyi daha yüksektir. Ayrıca bireysel ve durumsal özelliklerin (yaş, dil yeterliliği, kültürel yakınlık vb.) yeni kültürel çevreye uyumu kolaylaştırdığı da ifade edilmektedir (Ward, 2001:413; Akt. Şeker, 2015:). Ancak toplumun ve göçmenlerin kabul düzeyinin benzer veya yakın olmaması durumunda kültürel, sosyal veya psikolojik direnç oluşmaktadır. Göçmenlerle yerel toplum arasındaki kültürel farklılığın yaratacağı olası sorunların kültürleşme ve yetişkin eğitimi politikaları ile çözülebileceği makalenin hipotezidir. Bu bağlamda, çalışmada uluslararası göç ve kültürleşme; yetişkin eğitimi bağlamında araştırılarak, derlenen bilgiler nitel araştırma yöntemi ve bilgisiyle sunulmuştur. Uluslararası göç hareketliliği,



kültürleşme, kültürleşme ve yetişkin eğitimi politikaları birbiriyle temas eden konular olarak makalede yer almaktadır. Başka bir deyişle makalede kültürleşme ve yetişkin eğitimi konuları uluslararası ve ulusötesi göç bağlamında ele alınmıştır. Bu açıdan dış göç alan toplumlarda kültürleşme ve uyum politikalarına neden gerek duyulduğu ve göçmenlere ve yerel topluma yönelik kültürleşme politikalarına yetişkin eğitiminin katkısının nasıl olabileceği akademik literatür ışığında ele alınmaya çalışılmıştır.

## **2. Çalışmanın Kapsamı ve Yöntemi**

İç göç ve dış göç yaşayan kişilerin kültürleşme ihtiyaçlarının farklılaşan yönleri bulunmaktadır. Dış göçle gelen göçmenlerin ve yerel toplumun kültürleşme ihtiyaçlarının karşılanmasında, göçmenler ve yerel toplum arasında yaşanabilecek olası sorunların azaltılmasında yetişkin eğitiminin araç olarak kullanılabilmesi makalenin temel amacı arasında yer almaktadır. Çalışmanın konusunu yerel toplum ve göçmenler arasında oluşabilecek kategorik önyargı ve olumsuzlukların kültürleşme ve yetişkin eğitimi politikaları bağlamında nasıl ele alınabileceği oluşturmaktadır. Göçün kültürleşme bağlamında ele alınarak uygulanacak yetişkin eğitimi politikalarının sağlayabileceği yararlar çalışmada ele alınmıştır. Çalışmada, kültürleşme politikalarının yetişkin eğitimi müfredatını ve politikalarını nasıl şekillendireceği detaylı şekilde ele alınmamıştır. Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden betimleyici araştırma yöntemi kullanılmıştır. Veriler; eğitim, sosyoloji, uluslararası ilişkiler, psikoloji alanından derlenerek, betimsel analiz yapılarak yorumlanmıştır.

## **3. Göç ve Kültürleşme**

Göç; bireylerin hareketliliği temelinde sosyal, psikolojik, ekonomik ve dinamik bir süreçtir. Bu hareketliliğe katılan bireyler için de göçmen terimi, tanım olarak kullanılmaktadır. Göç, kültür değişmelerinin ana nedenidir; çünkü gelenekleri, tutum ve davranışları birbirinden farklı olan göçmenlerle yerli halkın bir arada yaşayabilmeleri için birbirlerinin gelenek ve âdetlerini benimsemeleri veya hiç olmasa karşı tarafın aynı gelenek ve davranışlara sahip olabileceğini kabul etmeleri gerekmektedir (Karpas, 2013:82). Göç, göçmen

grubunun bir kısmının yerel toplumunun bir kısmına olan uyum süreci olarak da ifade edilmektedir (Bourhis vd., 1997:369). Bu adaptasyon süreci genel olarak entegrasyon olarak adlandırılmaktadır. Ancak entegrasyon kelimesinin negatif ve pozitif çağrışımlara sahip olması, entegrasyon politikaları uygulanan göç alan toplumlara zor durumda bırakmaktadır. Bu durum politik tartışmaları beraberinde getirmektedir.

Göçün ekonomik, kültürel, sosyal işlevlerinin dışında; İçduygu (2010:19), ulusal ve uluslararası işleviyle beraber, siyasal bir işlevinin olduğunu da vurgulamaktadır. Günümüz Avrupası'nda göçmenlerin en önemli konuların başında gelmesi, göçün önemli siyasal araçlardan birisi olduğunu göstermektedir. Göçmenlerin hareketliliği, özellikle Batı ülkeleri için büyük toplumsal, ekonomik, siyasal sıkıntılara sebep olmaktadır. Bu nedenle söz konusu ülkeler özellikle düzensiz göçün önlenmesi konusunu öncelikli politika haline getirmiştir. Bu durum, çok kültürlülük politikalarının iflas etmesine neden olmuştur

Göçmenlerin kıta Avrupası'na göçü, kıtayı birçok kültürün yaşadığı birlik haline getirmiştir. Çok kültürlülük, aynı ortamı paylaşan birden fazla farklı kültürün varlığından kaynaklanan bir gerçekliktir (Yalçın, 2004:69). Düzensiz göçmenlerin yarattığı korku, Avrupa toplumlarının çok kültürlülük politikalarını sorgulamalarına, hatta Birleşik Krallık eski başbakanı David Cameron ve Almanya eski başbakanı Angela Merkel'in çok kültürlülüğün bittiğini açıklamalarına neden olmuştur (BBC, 2010; The Guardian, 2011). Göçmenlerin ve göçmen nesillerinin buldukları topluma yeterince adapte olamamaları, uyum sağlamamaları, farklı bir ifadeyle entegrasyonlarının yetersiz olması, Avrupalıları çok kültürlülük politikaları yerine yeni politika arayışlarına itmiştir. Göçmenlerin kendine özgü kültürlerini yaşadıkları yeni ülkelere taşınması, yeni ülkelerindeki yerel kültürle çatışmaya itmektedir. Bu çatışma, çocukların kendilerini ne çoğunluğa ne de azınlık kültürüne "ait" buldukları bir yabancılaşma ve tecrit duygusuna katkıda bulunabilir (Bhugra ve Ayonrinde, 2004:15). Başka bir deyişle, kültürleşme ve etnik etkileşim sonucunda sosyal uyumun sağlanamaması durumunda Berry'e (2005:699) göre, çatışma ve stres meydana gelmektedir. Göçmenler ile yerel toplum arasındaki

kültürel çatışmaların azaltılmasında entegrasyon (bütünleşme) ve asimilasyon politikaları daha çok ön plana çıkmıştır. Dünyada şimdiye dek uygulanagelen entegrasyon ve asimilasyon politikalarının olumsuz çağrışımlara sahip olduğu değerlendirildiğinden, göçmenlerin buldukları ülkelerdeki kültürel ve sosyal uyumları tartışmalara neden olmaya devam edecektir. Özetlemek gerekirse, çok kültürlülük politikalarının iflas etmesi alternatif politikaların üretilmesine duyulan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Göçmenlerin kültürleşmesi, göç ve kültürleşme, yetişkin göçmenlerin eğitimi konuları da bu bağlamda akademik yazında tartışma konusu olmaya devam edecektir.

Bütün grup ve bireyler kültürleşmeyi aynı düzeyde yaşamamaktadır, birey ve grupların sürece katılımları farklı düzeyde cereyan etmektedir (Berry, 2005:704). *Berry, bu durumu kültürleşme süreci olarak adlandırmaktadır.*

*Kişilerin (öz kültürel kimliklerini ve miraslarını devam ettirme arzusuyla) kendi gruplarına ya da (çoğunlukla iletişim kurma ve kaynaşma arzusuyla) baskın topluma yönelme olasılıkları dikkate alınarak dört kültürleşme yönelimi belirlenmiştir (Akt. Saygın ve Hasta, 2018:115). Berry (2005:705), gruplararası kültürleşme yönelimlerinin entegrasyon (bütünleşme), asimilasyon, ayrılma (seperasyon), marjinalleşme şeklinde gerçekleştiğini açıklamaktadır. Berry (2005:705), entegrasyonun mümkün olabilmesi için baskın grubun açık ve kapsayıcı olması gereğine vurgu yapmıştır. Berry'nin entegrasyon modeli baskıcı grubun iyi niyetine ihtiyaç duyduğundan kapsamlı bir kültürleşme modeli geliştirilmelidir. Ayrıca entegrasyon terimi kültürel çeşitlilik yerine bütünleşmeyi ön plana aldığından gizli asimilasyon anlamına da gelmektedir. Berry'nin, entegrasyon ve asimilasyon modelinin aslında tek model olduğu yumuşak ve sert entegrasyon ya da tek başına entegrasyon olarak ifade edilmesi gerektiği düşünülmektedir. Berry, seperasyonu baskın grup kültürünü reddetme olarak alırken, marjinalleşmeyi hem kendi hem de baskın toplumun kültürünü reddetme şeklinde tanımlamıştır. Bu bağlamda, marjinalleşme kültürel bir olgudan ziyade daha çok psikolojik bir olguya dönüşmektedir. Bu nedenle marjinalleşmeyi kültürleşme yönelimi olarak gören yaklaşım tartışılır halde gelmektedir. Bu bakımdan indirgemeci bakış açısıyla bakıldığında Berry'nin dört faktörlü kültürleşme modelinin aslında entegrasyon (bütünleşme)*

marjinalleşmeyi kültürleşme yönelimi olarak gören yaklaşım tartışılır halde gelmektedir. Bu bakımdan indirgemeci bakış açısıyla bakıldığında Berry'nin dört faktörlü kültürleşme modelinin aslında entegrasyon (bütünleşme) ve seperasyon (ayırma) olarak iki model oluşturduğu görülecektir. Entegrasyon ve seperasyon dışında, göçmenlerin toplumdaki kültürel ve sosyal etkileşimlerine ilişkin alternatif bir model olarak kültürleşme modeli ön plana çıkmaktadır (Şekil 1). Berry'nin kültürleşme yönelimleri içinde yer alan entegrasyon (bütünleşme) modelinin geliştirilmiştir hali şeklinde düşünülmüş, böylelikle kültürleşme ayrı bir model olarak bağlama oturtulmuştur. Kültürleşme sürecinde, aralarında gerçekleştirdikleri karşılıklı etkileşimin bir sonucu olarak hem ana akım toplumun hem de göç etmiş olan azınlık toplumun dilinde, değerlerinde ve davranışlarında değişimler meydana gelmektedir (Saygın ve Hasta, 2018:113).

KÜLTÜRLEŞME YÖNELİMLERİ		
Kültürleşme	Bütünleşme	Dışlama
Geçişlilik Çok kültürlülük Çok dillilik Gönüllü katılım	Baskın kültüre uyum Zorla katılım	Baskın kültür reddi Yabancılaşma
	<b>ÇIKTI</b>	
Sosyal uyum	Asimilasyon	Marjinalleşme

Şekil 1. Alternatif Kültürleşme Yönelimleri

#### 4. Kültürleşme

Kültürleşme; gelenekler, dil gibi çeşitli konularda yeni toplumun kültürü ile orijinal kültürün etkileşimidir (Şahin, 2010:230). Kültürleşme kavramı, ülkemiz akademik yazınında son yıllarda yoğun olarak kullanılan kavramlar arasında yer almıştır, ancak daha çok çok kültürlü batı yazınında farklı anlam ve atıflarla kullanılmıştır. Kültürlerarası psikoloji alanında en çok araştırma yapmış araştırmacı olan Berry (2005:698), kültürleşmeyi iki ya da daha fazla kültürel grup veya üyeleri arasındaki temasın çift yönlü kültürel ve psikolojik değişim sürecine yol açması şeklinde tanımlamıştır. Türk Dil Kurumu, kültürleşmeyi "bir kültürün ya da bir kültür ögesinin başka bir kültüre

girmesi sonucu her ikisinin de değişmeye uğraması sürecidir” şeklinde açıklamaktadır (Ertürk, 2021:114). Türk Dil Kurumu, kültürleşmeyi iki kültürün değişmesi olarak ele alsa da kültürleşme her iki kültürü koruyarak dönüştürmeyi ifade etmektedir Redfield, Linton, and Herskovits (1936: 149) ise, kültürleşmeyi, “farklı kültürel gruplardaki bireylerin ilk kez sürekli bir araya gelmeleri ve sonrasında kendi orijinal kültürlerinden bir tanesinin veya her ikisinin değişime uğraması” şeklinde tanımlamıştır. Özetlemek gerekirse; kültürleşme, çok kültürlü ve göç alan toplumlarda karşılaşılan psiko-sosyal veya psiko-kültürel bir fenomendir.

Kültürleşme; bireylerin toplumun normlarını, kurallarını ve beklentilerini öğrendiği, bunlara adapte olduğu ve alıştığı süreç olan sosyalleşmenin bir altkümesidir (Üstündağlı, 2009:54). Kültürleşme, göçmenlerin baskın toplumun tavırlarına, değerlerine ve davranışlarına uyum göstermesi olarak tanımlanmıştır (O’guinn, Lee ve Faber, 1986: 579). Bu tanıma göre, kültürleşme, baskın toplumun normlarına uygun davranmaktır. Tanım kültürleşmeyi betimlediğini iddia etmektedir ancak gerçekte ise asimilasyonu tanımlamış bulunmaktadır.

Kültürleşme süreci çoğu zaman birbirinin dilini öğrenme, yemek çeşitlerini paylaşma, giyinme şekillerine adapte olma, her gruba özgü sosyal etkileşime girmeye neden olmaktadır (Berry: 2005:700). Bu bağlamda kültürel etkileşimin olması, tek başına kültürleşmenin gerçekleşmesini başka bir deyişle uyumu sağlamamaktadır. Berry’nin açıkladığı gibi; uyumun kültürleşme sürecinin bir sonucu olduğuna, kültürleşme ve uyumun aynı şeyler olmadığına dikkat etmek gerekir (Saygın ve Hasta: 2018:319).

Göçün en önemli insan ögesi kültürleşme süreci, bir tarafta birey ve aile ilişkilerinden diğer tarafta gruplar arası ilişkilere uzanır; psikolojik ve sosyoekonomik-kültürel uyumu içerir (Kağıtçıbaşı, 2014:121). Kültürleşme sürecinde birey; sadece kültürel değişiklikler değil, aynı zamanda fiziksel, biyolojik, politik, ekonomik, sosyal değişiklikler de yaşamaktadır (Şeker ve Boysan, 2013:20). Şeker ve Boysan, Berry’nin kültürel ve psikolojik değişim olarak açıkladığı kültürleşme sürecine biyolojik değişim faktörünü eklemiştir. Kültürleşmenin sürecinin biyolojik faktör olan yaşa bağlı olarak farklı şekilde

yaşanabileceği araştırmalarda yer almaktadır. Erken göç, ergenlik veya yetişkinlik çağındaki göçten daha farklı psikolojik adaptasyonlara veya gelişimsel değişikliklere yol açmaktadır. (Schonpflug, 1997:53). Biyolojik faktör, psikolojik ve kültürel değişimi etkileyen en önemli faktörler arasında sayılabilir. Bireyin yaşı, eğitim durumu, öğrenmeye yatkınlığı, psikolojik hazır bulunmuşluğu gibi faktörler kültürleşme sürecini hızlandıran veya azaltan etkenler arasında yer almaktadır. Bu nedenle kültürleşme sürecinde erken yaş kadar, eğitim de önemli faktörler arasında sayılmaktadır. Örgün eğitime devam edemeyen bireylerin hayat boyu öğrenme programları ve yetişkin eğitimi ile kültürleşme sürecine dâhil edilmesi mümkündür.

İki veya daha fazla grubun karşılıklı temas tecrübelerinin baskın olmayan grup ve üyelerinin daha çok etkilenmesi süreci kültürleşmeyi ifade ettiğinden kültürleşme araştırmaları daha çok baskın olmayan gruplar (göçmenler, azınlıklar v.b.) üzerine odaklanmış, baskın grupları göz ardı etmiştir (Berry, 2001:616). Yerel toplumun da kültürleşmenin parçası olması durumunda bütünleşme sağlanmış olacaktır. Ancak bütünleşme çeşitliliği, çoğulculuğu, gönüllülüğü ikinci planda tuttuğundan önceki başlıkta açıklanan kültürleşme modeli ortaya atılmıştır. Kültürleşmeyi ideal şekilde gerçekleştirmenin yolu örgün eğitimin yanında yetişkin eğitim müfredatını kültürleşme politikaları ile uyumlu hale getirmektir. Verilen eğitimlerin tek taraflı olması ve sadece baskın olmayan grubun eğitilmesi durumunda kültürleşme sürecinin zamanla başka sosyal formlara evirilebileceği sosyolojik bir gerçekliktir. Entegrasyon, seperasyon gibi kültürleşmenin de sınırlılıkları bulunmaktadır. Bu sınırlılıklara sonraki başlıkta değinilecektir.

## 5. Kültürleşmenin Sınırları

Kültür dinamiktir, durağan değildir, başka toplumlardan etkilenir ve başka toplumları etkiler. Bu anlamda kültür bir sürekliliği ifade etmektedir. Durağan olmayan kültüre sonradan başka kültürlerin eklenmesi, kültürün dinamik olması nedeniyle doğasına aykırıdır. Ancak bu kültürlerin birbirini etkilememesi, değiştirmemesi anlamına gelmemektedir. Örneğin, Türklerle özdeşleşen baklavayı, Yunanlılar ve başka bazı kültürler de benimsemektedir. Yine aynı şekilde Mevlana'nın Afgan, İran ve Türk milletlerinde kabul görmesi,

kültürel geçirgenliğin yani kültürleşmenin en güzel örneklerindedir. Göçmenler, kültürleşmenin en önemli aktörleridir ve başka kültürlerin ülke içindeki toplumsal/kültürel sermayesi konumundadır. Bu toplumsal ve kültürel sermayeyi, ülkeler kültürleşme yöntemiyle kendi ülkelerinin toplumsal sermayesine katması durumunda, yerel toplumda toplumsal huzur ve sosyal uyumun tesis edilmesi yolunda bir adım atılmış olur. Zor durumda kaldıkları veya ekonomik zorluk yaşadıkları bir ülkede, çok farklı bir kültürde yaşamak ve çalışmak zorunda kalan göçmenlerin konumlarının iyileştirilmesi ve bunlardan tamamen bağımsız olarak, ön yargı ve özellikle yabancı düşmanlığı ile mücadeleyi hedefleyen bazı önlemlerin alınması, yeni politikaların geliştirilmesinin gerektiği açıktır (Erder, 2010:52).

Psikolojik hazır bulunmuşluğu veya öğrenme isteği eksik olan bireyler, değişim konusunda daha az istekli olacak ve içinde buldukları yeni kültürü tanıma konusunda daha az çaba harcayacaktır. Göçmenlerin ve yaşadıkları toplumun hazır bulunmuşluk ve kabul düzeyi de değişim konusundaki istekliliği, kültürleşmeyi olumlu veya olumsuz yönde etkilemektedir. Öte yandan göçmenlerin eğitim eksiklikleri veya istihdam piyasasına dâhil edilememesi, yetişkin eğitiminin yetersiz kalması veya emeklerinin sömürülmesi gibi nedenlerle baskılanan göçmenlerin olumsuz davranışları ve işledikleri suçlar; yabancı düşmanlığının olmadığı toplumlarda dahi yabancı korkusunu ve düşmanlığını tetikleyebilmektedir. Yabancı korkusunu yaratan nedenler öğrenilmeden veya çözülmeden, yabancı düşmanlığı konusunda yapılması düşünülen çalışmalar eksik kalacaktır. Yabancı korkusunun önyargı temelinde yaygınlaşmasını önleme yollarından bir tanesi, yerel topluma göçmenler ve geldikleri ülkeler hakkında bilgilendirme yapmaktır. Yerel toplumların yabancı düşmanlığı ve göçmenlerin olumsuz davranışları kültürleşmenin en önemli sınırlılıkları arasında yer almaktadır. Bu sınırlılığın aşılması kısmen örgün ve yetişkin eğitimi politikalarının kültürleşme bakış açısıyla şekillendirilmesi ile mümkündür. Bu bakımdan kültürleşme politikaları ve yetişkin eğitiminin birlikte ele alınması yerel toplumun ve göçmenlerin karşılıklı yaşadıkları problemlerin azaltılmasında önemli bir rol oynayabilecektir.

## 6. Kültürleşme ve Yetişkin Eğitimi

Yetişkin eğitimi, örgütlenmiş eğitimin okul dışı ayağını tamamlayan ve yetişkinler için girilen sistemli, planlı ve programlı bir etkinliktir (Bilir, 2013:29). Bir tür müfredat dışı eğitim olan halk eğitimi, örgün eğitime katılarak sosyal hareketliliğe dâhil olamayanlara ikinci fırsat sağlayarak eğitime ve bilgilendirme yöntemidir. Dünyada yetişkinlerin okul dışı eğitim etkinliklerinden kitlesel olarak yararlanmaları kuşkusuz 1452’de Alman mucit John Gutenberg’in matbaayı bulup geliştirmesinden sonra olmuştur (Bilir, 2013:29). Ancak yetişkin eğitimi örgün eğitim kadar kapsayıcı olmadığından yetişkin eğitiminin kapsamı ve rolü sınırlıdır. Bugünkü anlamda dünyada yetişkin eğitiminin kurucusu hiç şüphesiz, kuzeyin en büyük eğitimcisi unvanını taşıyan ve yüksek halk okullarının kurucusu olan Danimarkalı din adamı Grundtvig’dir (Bilir, 2013:30). Grundtvig, aydın sınıfla uygarlığın ve kültürün en alt seviyesinde olan halkın büyük kümeleri arasındaki uçurum arasında halk okulları ile köprü kurmuştur. Yetişkin eğitiminin amaçlarından bazıları şunlardır: okuma-yazma eğitimi, mesleki yetiştirme ve bilgi tazeleme, öğrenmeyi öğrenme, aile eğitimi, tüketici eğitimi, kültürel mirasın korunması ve geliştirilmesi, yurttaşlık eğitimi, tamamlayıcı eğitim, serbest zaman eğitimi, insani becerilerin geliştirilmesi (Duman, 2006; akt. Ünlühisarcıklı, 2013:95). Yurttaşlık eğitimi, dil ve okuma yazma eğitimi, mesleki yetiştirme, insani becerilerin geliştirilmesi ve diğer tamamlayıcı halk eğitimlerinin yerel topluma uygulanması ekseninde kültürleşme politikaları göçmenlere de uygulanabilir.

Uygulanacak halk eğitimi programları, hem yerel toplumun hem de göçmenlerin eğitim ve bilgi seviyesini yukarıya taşıyacaktır.

Yetişkin eğitimi, kültürleşme farklı bir deyişle uyum politikalarını yerel toplum ve göçmenlerin olumsuz davranışlarını azaltmada olumlu olarak kullanılabilecek önemli bir öğrenme ve sosyalleşme aracıdır. Genel olarak, yetişkin eğitiminin modern toplumların doğasında bulunan yeni durumlar, geçişler, kötüye gidişler veya zorluklarla başa çıkmada bireylere ve topluma yardımcı olacağı varsayılmaktadır ve beklenmektedir (Käpplinger, 2020:294). Bu nedenle günümüzün savaşlardan sonra en zorlu yaşam olaylarından olan



göçmen hareketliliğinin yerel toplumda yarattığı zorlukların yetişkin eğitimi kapsamında azaltılması kabul edilen bir yaklaşımdır. Ancak göçmenlere ve yerel topluma uygulanacak yetişkin eğitiminin, etkili ve verimli olabilmesi kültürleşme ve kültürlerarası öğrenmeyi dikkate aldığı ölçüde mümkündür. Kültürleşme politikalarının başarılı olması için örgün ve yetişkin eğitimi kapsamında göçmenlerin geldiği ülkelerinin olumlu ve olumsuz yanlarının yerel topluma aktarılması gerekmektedir. Göçmenlerin ülkeleriyle ilgili olumlu ve olumsuz yaşantıları kendileriyle taşıdıkları göz önünde bulundurulduğunda yerel toplumun doğru bilgiyi birinci elden öğrenmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Göçmenleri geldikleri ülkelerindeki yaşantıları ve davranış biçimleriyle tanıyan yerel toplumun ön yargı geliştirmesi, göçmenleri kategorik olarak kötülemesi mümkündür. Ancak örgün ve yetişkin eğitiminde yapılacak bilgilendirmeler ile göçmenlerin menşe ülkelerinin olumlu ve olumsuz yönleriyle tanıtılması göçmenlere yönelik kategorik yaklaşımları ve temelsiz ön yargıları azaltacaktır.

Göçmenlerin bazılarının ülkelerindeki olumsuzluklardan kaçtıkları için sığınmacı konumuna düştükleri, bazılarının ise bu olumsuzları geldikleri ülkelerde de sürdürmeye çalıştıkları göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle olumsuzluklardan kaçıp koruma arayan insanlarla bu olumsuzlukları vardıkları ülkelerde de sürdürmek isteyen kişileri ayırmak, koruma arayan insanların kültürleşme politikalarıyla yerel topluma uyum sağlamaları için örgün ve yetişkin eğitimin imkânlarından yararlanmak gerekmektedir. Bu bağlamda, yerel topluma yönelik ülke bilgilerinin verilmesi, göçmenlere ise yerel topluma uyumlarını artıracak eğitimlerin verilmesi, sosyal hizmetlere ve istihdam piyasasına erişim sağlamaları için bilgilendirme yapılması kültürleşme politikalarının bir parçasıdır.

Kültürleşme politikalarının daha çok yetişkin eğitimi kapsamında uygulanabilir olduğu araştırmanın temel varsayımı olmasına rağmen örgün eğitim kurumları da halk (yetişkin) eğitimi kurumları ve paydaşları tarafından uygulanacak kültürleşme politikalarının taşıyıcısı konumundadır. Kültürleşmenin sağlanabilmesi için hem yerel topluma hem de göçmenlere düşen görev ve sorumluluklar bulunmaktadır. Bu sorumlulukların örgün eğitim

ve yetişkin eğitimi programları ile yerel toplum ve göçmenlere aktarılması mümkündür. Hem yerel topluma hem de göçmenlere yönelik uygulanacak kültürleşme politikalarının içeriğinin nasıl oluşturulması ve konularının nasıl seçilmesi gerektiği ayrı bir araştırma konusu olarak ele alınabilir.

## **7. Tartışma ve Sonuç**

Yabancı düşmanlığı veya göçmenlerin yerel topluma karşı takındığı olumsuz tutum bir tür kültürel veya sosyal direnç olarak adlandırılabilir. Göçmenlerin veya yerel toplumun birbirine karşı geliştirdikleri kültürel veya sosyal direnç kültürleşme başka bir deyişle sosyal uyum politikalarının uygulanmasıyla kısmen çözülebilir. Devlet genel olarak eğitim sistemi, kamu yönetimi ve medya aracılığı ile göçmenlik ve uyum konusundaki ideolojik durumunu meşrulaştırarak kamu tutumlarını ve politikalarını etkiler (Şeker, 2015:12). Bu bakımdan, yerel toplum ve göçmenlere yönelik örgün ve yetişkin eğitimi politikalarının geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir. Yerel topluma yönelik göçmenlerin geldiği ülkelerin olumlu ve olumsuz bütün yönleriyle örgün eğitim ve yetişkin eğitimi kurumlarında anlatılması göçmenlere yönelik kategorik ön yargıların azaltılmasına katkı sağlayabilir. Bunun yanında kültürleşme politikalarının yetişkin eğitim kurumları aracılığıyla uygulanması göçmenlerin yerel topluma uyumlarının arttırılmasını sağlayacaktır. Kültürleşme politikaları yerel toplum ve göçmen toplumuna yönelik olarak farklı eğitim ve bilgilendirme politikalarını kapsamalıdır.

Kültürleşme sürecinde diğer kültürü tanıma, dil yeterliliği, değer ve kuralların öğrenilmesi önemlidir (Şeker: 2015:22). Diğer kültürü tanıma kapsamında ülkelerin tanıtılması, dil ve kültürel kursların düzenlenmesi yetişkin eğitimi kapsamında yapılabilecek kültürleşmeyi artırabilecek faaliyetlerdir. Örneğin, yerel topluma yönelik farklı ülkelerin bilgilerinin tarafsız aktarılması, göçmenlerin ve sığınmacıların ülkelerinden ayrılma nedenlerinin anlatılması, göçmenleri ve sığınmacıları tanıma ve tanıtmayı amaçlarken göçmenlere verilecek eğitimler ve bilgilendirme faaliyetleri ise göçmenlerin yerel topluma uyumlarını sağlamayı amaçlamalıdır.

Göç ederek gelen farklı grupların toplum içindeki uyum ve kültürleşme stratejilerinin sosyal politikalar açısından ele alınması, ülkedeki uygulamalar ve göçmenlerin kültürleşme tercihleri arasında paralelliğin sağlanması, toplumu oluşturan gruplar arasında ahengi sağlayacağı ve sürdüreceği düşünülmektedir (Şeker, 2015:26). Yetişkin eğitimi politikaları ve diğer politikalarla yerel toplum ve göçmenler arasında kültürleşme ve sosyal uyum düzeyinin artırılmaması durumunda göçmenlerin bireysel olarak geldiği ülkeye geri gönderilmesi uluslararası ve ulusal hukuk bağlamında değerlendirilmelidir. Bunun dışında, kültürleşme politikaları uygulayan ülkelerin göçmenler ve sığınmacılar için cazip hale gelip gelmeyeceği tartışma konusudur.

Ahmet İçduygu'nun göçü siyasal bir olgu olarak da ele aldığını hatırlatarak, uyum ve kültürleşme politikalarının da siyasal bir olgu olduğu ve bu olgunun siyasal parti politikalarını şekillendirdiği vurgulanmalıdır. Ülkeler; güvenlik, ekonomik, kültürel, politik nedenlerle göçmenlere yönelik uyum ve kültürleşme politikalarını uygulamak yerine, tamamen kapalı kapı politikasını tercih edebilirler. Ancak göç hareketliliğini bütünüyle bitirmenin mümkün olup olmadığı tartışma konusudur. Böyle bir durumda dahi, ülkeler vatandaşlarını diğer ülkeler hakkında bilgilendirmeye devam edebilir. Çünkü ülkeler arasında göç hareketliliği azalsa da devletlerarası diplomatik ve ticari ilişkilerin süregelen bir olgu olduğu göz önüne alındığında, yerel toplumun diğer ülkeler hakkında belli konularda eğitilmesi ve bilgilendirilmesi örgün ve yetişkin eğitiminin sorumlulukları arasında yer almaktadır.

## 8. Kaynaklar

- Berry, J. W. (2001). A psychology of immigration. *Journal of social issues*,57(3), 615-631.
- Berry, John W (2008). Globalisation and acculturation, *International Journal of Intercultural Relations*”, 32.4 :328-336.
- Berry, John W. (2005). Acculturation: Living successfully in two cultures, *International journal of intercultural relations* 29.6: 697-712.
- Bhugra, D., & Ayonrinde, . (2004). Depression in migrants and ethnic minorities. *Advances in Psychiatric treatment*, 10(1), 13-17.
- Bilir, Mehmet (2013). Yetişkin Eğitimi, Derleyenler: Yıldız, Ahmet, Uysal Meral, Kalkedon Yayınları, 2013.
- Bourhis, R. Y., Moise, L. ., Perreault, S., & Senecal, S. (1997). Towards an interactive acculturation model: A social psychological approach. *International journal of psychology*, 32(6), 369-386.
- Erder, Sema (2010). Düzensiz Göç, Göçmen Korkusu ve İçişen Tepkiler. *Türkiye’ye Uluslararası Göç*, 41-56.
- Ertürk, Hülya Anakız (2021). Almanya’da Yaşayan Türklerin Kültürleşme Süreçlerinin Kişilerarası İletişim rÇeçevesinde İncelenmesi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi
- Esser, Hartmut (2010). Assimilation, Ethnic Stratification, or Selective Acculturation. *Recent Theories of the Integration of Immigrants and the Model of Intergenerational Integration. Sociologica* 4.1: 0-0.
- İçduygu, Ahmet (2010). Türkiye’de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada 'Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak'. *Türkiye’ye Uluslararası Göç*, 17-40.
- Kağıtçıbaşı, ğÇidem (2014). Kültürleşme ve Aile İlişkileri. *Türk Psikoloji Yazıları*, 17 (34), 120-127
- Käpplinger, Bernd (2020). Modernisation of organisations due to migration? Mixed blessings in adult education centres in Germany *European journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 11(3), 293-308.
- Karpat, H. Kemal (2013). Osmanlı’dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler, Timaş Yayınları, 2.Baskı.

- Koçak, Ömer Faruk (2020). Kişilerarası İletişim Bağlamında Kültürleşme ve Sosyokültürel Adaptasyon: Uluslararası Öğrencilere İlişkin Nicel Bir Araştırma, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi
- O'guinn, Thomas C., Lee, Wei-Na & Faber, Ronald J. (1986). Acculturation: The Impact of Divergent Paths on Buyer Behavior. *Advances in Consumer Research*. Vol.13, pp. 579-583.
- Redfield, R., Linton, R. and Herskovits, M. J. (1936). Memorandum for the study of acculturation. *American Anthropologist*, 38: 149–152. doi:10.1525/aa.1936.38.1.02a00330
- Rudmin, F. W. (2003). Critical history of the acculturation psychology of assimilation, separation, integration, and marginalization. *Review of general psychology*, 7(1), 3.
- Sam, David Lackland, and Brit Oppedal (2003). "Acculturation as a developmental pathway." *Online readings in psychology and culture* 8.1: 6.
- Saygın, S., Hasta, D. (2018). Göç, kültürleşme ve uyum. *Psikiyatride Güncel Yaklaşımlar*, 10(3), 312-333.
- Schönpflug, U. (1997). Acculturation: Adaptation or development. *Applied Psychology*, 46(1), 52-55.
- Şahin, Birsen (2010). Almanya'daki Türk göçmenlerin sosyal entegrasyonunun kuşaklar arası karşılaştırması: Kültürleşme. *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 55: 103-134.
- Şeker, B. D. (2015). Göç ve uyum süreci: sosyal psikolojik bir değerlendirme. In *Göç ve uyum*. Transnational Press London.
- Şeker, Betül Dilara, Murat Boysan (2013). İnanlı Geçici Sığınmacıların Kültürleşme Tercihlerinin Demografik Özelliklere Göre İncelenmesi. *Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*: 18.
- Ünlühisarcıklı, Özlem (2013). Yetişkin Eğitimi, Derleyenler: Yıldız, Ahmet, Uysal Meral, Kalkedon Yayınları, 2013.
- Üstündağlı, Elif (2009). Balkan göçmenlerinin Türkiye'de kültürleşmeleri sürecinde Türk tüketim kültürüyle olan etkileşimi, Ege Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi
- Yalçın, Cemal (2004). *Göç Sosyolojisi*, Anı Yayıncılık, Ankara.

## 9. Online Kaynaklar

- Anadolu Ajansı, Türkiye sınır güvenliğini en üst düzeye çıkarıyor, 13 Nisan 2022, <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/turkiye-sinir-guvenligini-en-ust-duzeye-cikariyor/2562663> (erişim tarihi: 26.01.2023)
- British Broadcasting Corporation (BBC), State multiculturalism has failed, says David Cameron, 5 Şubat 2011, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994> (erişim tarihi: 15.09.2022)
- Costica Dumbrava, Walls and fences at EU borders, Kasım 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS\\_BRI\(2022\)733692\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733692/EPRS_BRI(2022)733692_EN.pdf) (erişim tarihi:27.01.2023)
- Iran Press News Agency, Iran-Pakistan border fencing to be completed within a year, 17 Temmuz 2021, <https://iranpress.com/content/43916/iran-pakistan-border-fencing-completed-within-year>(erişim tarihi: 26.01.2023)
- The Guardian, Angela Merkel: German multiculturalism has 'utterly failed', 17 Ekim 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-german-multiculturalism-failed> (erişim tarihi: 15.09.2022)
- Türk Dil Kurumu Online Sözlüğü, [www.sozluk.gov.tr](http://www.sozluk.gov.tr) (erişim tarihi: 19.09.2022)
- Voice of America (VOA), Pakistan Says Afghan Border Fence Nearly Complete, 4 Aralık 2020, <https://www.voanews.com/a/south-central-asia-pakistan-says-afghan-border-fence-nearly-complete/6199164.html> (erişim tarihi: 26.01.2023)

# İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları\*

*Araştırma Makalesi*

**Makale Geliş Tarihi:** 26.08.2022

**Makale Kabul Tarihi:** 04.10.2023

**Yazar Bilgileri:**

***Enver GÜNAY***

Doç. Dr.

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

envergunay@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-8294-726X

***Onur ÇELİK***

Dr. Öğretim Üyesi,

İstanbul Gelişim Üniversitesi

onucelik@gelisim.edu.tr

ORCID: 0000-0002-5990-6128

\*Bu çalışma 2022 yılında Onur ÇELİK tarafından savunulan doktora tezinden türetilmiştir.

## **Öz**

Bu çalışmanın amacı, göç kavramının iktisat doktrinlerindeki yerini teorik olarak incelemektir. Elde edilen bulgulara göre, iktisat doktrinlerinde göç konusu, bölgesel ve dönemsel gelişmelerle değişiklik gösteren bir problem olarak ele alınmaktadır. Bunlardan Klasik İngiliz Okulu, göç konusuna doğrudan değinmemiştir. Ancak bu doktrinde göç ile ilgili bazı kavramları çağrıştıran ve göçün belirleyicilerine dolaylı yoldan değinen noktalar bulunmaktadır. Neo-Klasik İktisat Teorisi, günümüzde iktisat biliminin göç ile ilgili genel yaklaşımını ifade ederken; emek, değer, sermaye, iş gücü ve fayda gibi kavramlar üzerinden göç ile ilgili görüşlerini makro ve mikro temellerle açıklamaktadır. Sosyalist İktisat Teorisi, göç hareketleri ile ilgili olarak, emeğin ve göç veren ülkelerin, kapitalistleşme süreçlerini yaşayan gelişmiş ülkeler tarafından sömürülmesi noktasında açıklamalarda bulunmaktadır. Keynesyen İktisat Teorisi'nde ise göç, genel olarak ücretler üzerinden açıklanmaktadır. Ücretin bireylerin çalışmak istediği bölgeyi belirlediği ve bu nedenle göç üzerinde etkili olabileceği varsayımı üzerinden oluşturulan açıklamalarda, göç ile işsizlik arasındaki ilişki de ortaya konulmaktadır. Göçle ilgili olarak iktisadi doktrinlerin yaklaşımlarının yanı sıra, iktisat bilimi içerisinde değerlendirilebilecek farklı göç tartışmaları da bulunmaktadır.

**Anahtar kelimeler:** İktisat, Göç, İktisadi Düşünceler.



# Discussion on Migration in Economic Thoughts

## Research Article

**Article Arrival Date :** 26.08.2022

**Article Acceptance Date :** 04.10.2023

**Author:**

***Enver GÜNAY***

Assoc. Prof.

Kahramanmaraş Sütçü İmam University

envergunay@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-8294-726X

***Onur ÇELİK***

Assoc. Prof.

İstanbul Gelişim University

onucelik@gelisim.edu.tr

ORCID: 0000-0002-5990-6128

## **Abstract**

The aim of this study is to theoretically examine the place of migration in economic doctrines. It is obtained that the issue of migration in economic doctrines is considered as a problem that changes with regional and periodic developments. Among them, the Classical School is not directly addressed the issue of immigration. However, there are points in this doctrine that evoke some concepts related to migration and indirectly address the determinants of migration. Neo-Classical Economic Theory expresses the general approach of economics to migration; explains his views on migration with macro and micro foundations through concepts such as labour, value, capital, labour and benefit. Socialist Economic Theory makes statements regarding the migration movements, at the point of exploitation of labour and emigrant countries by developed countries experiencing capitalization processes. In Keynesian Economic Theory, migration is generally explained over wages. In the explanations based on the assumption that the wage determines the region where individuals want to work and therefore may have an impact on migration, the relationship between migration and unemployment is also revealed. In addition to the approaches of economic doctrines regarding migration, there are also different migration debates that can be evaluated in economics.

**Keywords:** Economics, Migration, Economic Thoughts.

## **1. Giriş**

Göç hareketlerinin ortaya çıkışında birçok faktör etkili olmaktadır. Bu faktörlerin yer aldığı en önemli alanlardan birisi iktisattır. Günümüzde iktisadi olaylar bir yanıyla göç hareketlerinin nedeni olabilirken; diğer yandan göçlerden etkilenmektedir. Diğer bir ifade ile iktisadi gelişmeler, göçün hem sebebi hem de sonucu konumundadırlar.

Göçün ekonomik gelişmeler ile yakından ilişkili oluşunun bir sonucu olarak, iktisatçılar için göç konusu problematik bir alan olmuştur. Göçü başlatan ve sona erdiren hâller, uluslararası piyasaların mevcut durumu, demografik yapı ve gelişmiş ekonomilerin politikaları gibi birçok faktör, bireysel veya gruplar halindeki göç hareketlerinin bir fonksiyonu konumunda yer alırken; bunların arka planında iktisat-göç ilişkisi sıklıkla tartışılmaktadır. İktisat tarihi içerisinde gelişen teknoloji, gittikçe daha karmaşık bir yapıya bürünen emek piyasası, sermaye birikimi açısından gelişmiş bölgelerin ortaya çıkışı ve tüm bunların meydana getirdiği etkiler, göç ile ekonomik gelişmeleri birbirine yakınlaştırmış; her dönem için farklı yorumlarla ortaya çıkan iktisat bilimindeki göç konusunu gün yüzüne çıkarmıştır. Böylece iktisadın ilk teorik yorumu olan Adam Smith'in düşüncelerinden günümüzde hâkim olan iktisadi anlayışa kadar birçok noktada göç ve iktisat dinamikleri bir arada değerlendirilebilir hâl almıştır.

Bu çalışmanın amacı, insan refahını en üst düzeyde sağlamak amacıyla ortaya konulan iktisadi düşüncelerde yer alan göç açıklamalarını açığa çıkarmak; göç hususunda birbirleri ile ortak ve ayrık olan yönlerini teorik bir zeminde incelemektir. Bu amaç doğrultusunda çalışmada Klasik İngiliz Okulu, Neo- Klasik, Sosyalist ve Keynesyen iktisat(çılar)ın fikirleri göç özelinde ele alınmıştır. Klasik İngiliz Okulu'nun açıklamaları göçün dinamiklerinde yer alan olgulara dayandırılarak Okul'un göç ile ilgili söylemine dair sentezler yapılmıştır. Neo-Klasik İktisat, makro ve mikro düzeyde yapılan açıklamalar çerçevesinde ele alınmıştır. Sosyalist iktisadın merkez-çevre kavramıyla günümüzün hâkim yönetim anlayışını eleştirdiği noktalar üzerinde durulmuştur. Keynesyen İktisat'ın diğer iktisadi okullara yönelik eleştirilerine ve işaret ettiği ücret faktörüne yönelik kavramsal

açıklamalar incelenmiş olup; göç konusunda göreceli olarak daha spesifik sayılabilecek, piyasa analizi yapan diğer iktisadi yaklaşımlara da yer verilmiştir. Bu tartışmalar, İlişkiler Ağı (Network) Kuramı, Dualist (İkili) İş Gücü Piyasası ve İş Gücü Göçünün Yeni Ekonomisi Teorisi (*The New Economics of Labor Migration- NELM*) olarak üç başlıkta incelenmiştir.

## 2. Klasik İngiliz Okulu'nda Göç Olgusu

Klasik İngiliz Okulu, göç konusunda doğrudan bir teorik açıklamaya sahip değildir. Ancak bireylerin daha zengin ve bol bir yaşamı istemesi konusunda gösterdiği çabalara yönelik açıklamalar, Teori'nin göç ile ilişkilendirilebilecek ifadelerini temsil etmektedir. Ayrıca besin kaynaklarının kıtlığı ve nüfus arasındaki ilişki için klasik iktisatçılar tarafından aktarılan görüşler, Okul'un göç konusundaki en net yorumlarını oluşturmaktadır.

Liberal İktisat olarak da bilinen Okul, temelde rasyonel bireyi konu alan, ekonomik düzenin ve dengenin müdahalesiz bir yapıda oluşabileceğini savunan ve Adam Smith'in fikirleri ile hayat bulan modern iktisat tarihinin başlangıcı ve ilk büyük adımıdır (Çilek ve Fisunoğlu, 2002 s. 309)

Adam Smith, modern iktisat biliminin temellerini ortaya koyarken, göç konusu ile ilgili doğrudan bir açıklamaya yer vermemiştir. Bu durum o döneme kadar göç ile ilgili sistemli ve teori olabilecek düzeyde genel geçer bir ifadenin henüz bulunmaması ile ilişkilendirilebilir. Ancak Smith'in açıklamaları incelendiğinde, göçü çağrıştıran ve bugünkü göç açıklamaları ile benzerlik gösteren ifadeler rastlanmaktadır. Smith, emek faktörünün bölgeler arası geçişini gerekli görmüş ve göçün ortaya çıkışında geliri olmayan veya mevcut gelir düzeyinde istediği iktisadi koşullara ulaşamayan bireyi esas almıştır (Rauhut, 21, s. 16).

Etrafımızdaki insanların sahip olduğumuz kötü yanlarla değil, iyi ve yüksek refaha sahip olmamızla ilgilendiği yargısı ile Smith, bizlerin de zenginliğin yollarını aradığımızı, zayıf ve yoksulluğa neden olan durumlardan kaçtığımızı ifade etmiştir (Tekeoğlu, 1993, s. 66). Bu söylem, göç kararında en önemli faktörlerden birisi olan daha yüksek yaşam standartlarına ulaşma güdüsüyle önemli ölçüde paralellik göstermektedir.

## *İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları*

Göç kavramı Klasik İktisat Teorisi içerisinde geniş bir içerikle irdelenirse de Teori kapsamında insanların refahını artırma güdüsü bir hareket ölçüsü olarak kabul edilmiştir. Ayrıca emek faktörünün serbest dolaşımı ile ilgili varsayımı Klasik Teori'nin göç hareketini desteklediğini göstermektedir. Bu durumda Klasik İktisat Teorisi'nin kendisinden yaklaşık yüz yıl sonra ortaya çıkacak olan ilk ve sistemli teorik göç açıklamalarına kaynaklık ettiği düşünülebilir. Çünkü ilk göç teorilerinde yer alan genellemelerin temelinde ekonomik nedenlerin yer aldığı bilinmektedir.

Nüfus ve besin kaynakları arasındaki büyüme farkının, insanlığın önemli bir problemi olduğunu belirten klasik iktisatçılardan Malthus, göç kavramını “mutsuzluk” olarak ifade etmektedir. Çünkü insanlar huzursuzluk olmadan ve gidecekleri yerde daha iyi koşullar hayal etmeden ailelerini, arkadaşlarını ve ana vatanlarını terk etmezler (Malthus, 1798, s. 8). Malthus, göçün bazen doğal ve net bir çözüm olarak görüldüğünü belirtirken, göç hareketleri gerçekleşse dahi uzun vadede ortaya çıkacak olan sınırsız nüfus büyümesi neticesinde besin kaynakları ile ilgili kıtlığın yeniden baş göstereceğini savunmaktadır (O'Rourke, 215, s. 96). John Stuart Mill ise, süregelen göç hareketlerinin optimal düzeyin üzerindeki nüfusun meydana getireceği problemleri çözmekte yeterli olmayacağını belirtmektedir (Fairchild, 1911, s. 264).

Klasik İngiliz Okulu'nun göç olgusuna yaklaşımı içerisinde, diğer göç teorilerinde olduğu gibi doğrudan bir göç açıklamasının yer almadığı ve iktisadi faktörlerle göç hareketleri arasındaki ilişki noktasında geniş bir analiz yapılmadığı açıkça görülmektedir. Ancak felsefeden ayrılarak bağımsız bir bilim haline gelen, insan doğasını dikkate alan ve refahı artırma güdüsünü ön plana çıkaran bu yaklaşımın, göç ile ilgili hiçbir şey söylemediğini iddia etmek de doğru olmayacaktır. Çünkü göçün belirleyicisi olarak günümüzde dahi güçlü bir biçimde geçerli olan yüksek gelir ve kıt kaynaklara ulaşabilme arzusu noktasındaki açıklamalar, Klasik İngiliz Okulu'nun ilgilendiği konular arasında yer almaktadır.

### **3. Neo-Klasik İktisat Teorisi'nde Göç**

Faydanın maksimum düzeye gelmesi, beklenen net kazancın hesaplanması, rasyonel beklentiler, ücretlerdeki farklılıklar ve faktör hareketliliği gibi birçok kavram, Neo-Klasik İktisat Teorisi'nin göç hususundaki mikro ve makro düzeydeki ifadelerini oluşturmaktadır.

İnsan davranışının pek çok boyutunda yer alan ve iktisattan diğer sosyal bilimlere sıçrayan bir paradigma olarak göç kavramı göz ardı edilmemiş, Neo-Klasik İktisat Teorisi'nde kendisine yer bulmuştur. Yirminci yüzyılın üçüncü çeyreği boyunca, gelişmiş ülkelerdeki hızlı ve sürekli ekonomik büyüme, ekonomik faaliyetlerin uluslararası boyuta ulaşan karakteri, sömürgeleşme ve Üçüncü Dünya'da ortaya çıkan ekonomik kalkınma süreçleri, hem iç hem de uluslararası göçün yoğunlaşmasına zemin hazırlamıştır. Böylece bu dönem içerisinde göç kuramına getirilen katkıların büyük oranda iktisat alanında oluşması şaşırtıcı değildir. Göçle ilgili üzerinde en fazla tartışmaların yapıldığı ilk göç teorisi Neo-Klasik Göç Teorisi'dir ve W. Arthur Lewis'in "Sınırsız Emek Arzı ile Ekonomik Kalkınma" modeli, Neo-Klasik Göç Teorisi'nin göçle ilgili ilk açıklamaları kabul edilmektedir. Modele göre, gelişmiş sektörler için sınırsız bir göçmen iş gücü arzına sahip olmak genişlemeyi mümkün kılarken aynı zamanda yüksek oranda kârlılığı güvence altına almaktadır (Arango, 2018, s. 107-108). Neo-Klasik İktisat Teorisi'nde göç hareketleri oldukça karmaşık bir yapıya sahip olmakla birlikte, makro ve mikro olmak üzere iki farklı düzeyde ele alınmaktadır (Develi, 2017, s. 1346).

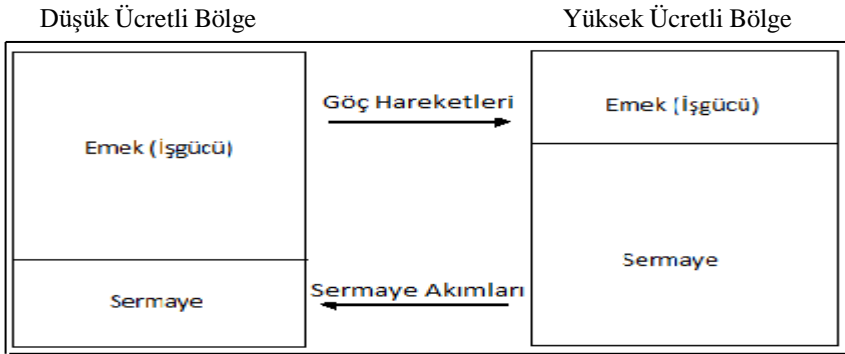
Makro düzeyde ulusüstü göçler, tıpkı iç göçlerdeki gibi ülkeler arasındaki farklılıklardan kaynaklanan bir hareket olarak tanımlanmaktadır. Teoride, ülkelerin sahip olduğu emek arz ve talebindeki farklılıkların göçün nedeni olduğu savunulmaktadır. Emek faktörünün sermayeye göre göreceli olarak bol olan ülkelerde ücretler düşük düzeyde oluşurken, göreceli olarak emek faktörünün kıt olduğu ülkelerde ise ücretler yüksektir. Nihayetinde ortaya çıkan ücret farklılıkları düşük ücretli ülkelerdeki işçilerin yüksek ücretli ülkelere hareket etmesine neden olmaktadır. Bu hareketin neticesinde sermayenin kıt olduğu ülkelerde emek arzı azalır ve ücretler yükselirken;

### *İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları*

sermayenin bol olduğu ülkelerde ise emek arzı artar ve ücretler düşüş gösterir. Böylelikle uluslararası ücretler bir denge düzeyine erişmektedir. Makro düzeydeki göç, Neo-Klasik İktisat Göç Teorisi olarak şu varsayımlar ile özetlenebilir (Massey vd., 1993, s. 433):

- İşçilerin uluslararası göçleri ülkeler arasındaki ücret farklılıklarından kaynaklanmaktadır.
- Ücret farklılıklarının ortadan kaldırılması emeğin hareketini sona erdirecek ve göçü durduracaktır.
- Uluslararası beşerî sermaye hareketi için, vasıflı ve vasıfsız işçilerin göç hareketleri birbirlerinden farklı özellikler göstermektedir.
- Uluslararası göç için temel belirleyici iş gücü piyasalarıdır; diğer piyasaların göç üzerinde önemli bir etkisi bulunmamaktadır.
- Devletin göç akışları üzerinde oluşturduğu denetimler, göç alan ve göç veren ülkelerin iş gücü piyasalarını etkilemektedir.

**Şekil 1.** Neo-Klasik Göç Teorisi'nde Denge Mekanizması



Kaynak: (Jennissen, 2004, s. 46).

Şekil 1'de, Neo-Klasik Göç Teorisi'ndeki göç hareketlerinin denge mekanizması gösterilmektedir. Bireyler, emeğin göreceli olarak bol olduğu bölgeden kıt olduğu bölgeye doğru hareket etmektedir. Diğer bir ifadeyle, ücretlerin düşük olduğu bölgeden yüksek olduğu bölgeye göç hareketleri gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan, bireylerin ülkeler veya bölgeler arasındaki yapısal farklılıklara tepki vermesi ve göç kararı alması, Neo-Klasik Teori'nin mikro versiyonunu oluşturmaktadır. (Arango, 2018, s. 107; Todaro,

1969, 1976).

Mikro düzeyde göç başlatan hareket için daha yüksek kazanç elde etme amacını taşıyan bireyler işaret edilmektedir. Bireyler bu karar sürecinde gideceği ülkeye uyum kapsamında bazı koşulları yerine getirmek zorundadır ve süreç içerisinde ortaya çıkabilecek tüm riskleri üstlenmektedir (Güllüpmar, 2012, s. 59).

Bireyler, mevcut koşulları içeren bölge olarak göç veren ülke ile hayal edilen koşulları içerdiği düşünülen bölge için göç edilen ülkenin sundukları arasında bir fayda-maliyet analizi yaparak göç kararını verirler (Oral ve Çetinkaya, 2017, s. 7). Dolayısıyla mikro düzeydeki göç teorisi bireysel faktörleri içeren birtakım varsayımlar çerçevesinde oluşmaktadır. Neo-Klasik mikro düzeyde bireylerin faydalarını maksimize ettiği varsayılr. Yani, bireyler faydalarını en üst düzeye çıkaracak ülkeyi araştırırlar. Bu araştırma esnasına göç alan ve göç veren ülkelerin düzenlemeleri göç üzerinde sınırlayıcı etkiler yaratmaktadır. Araştırma neticesinde ortaya çıkan koşullar karşılaştırılır ve bir ülke seçilir. Bazı bireyler kalmanın daha kârlı olduğunu düşünerek ülkelerinde kalırlar, bazıları ise gitmenin daha avantajlı olduğunu düşünerek göç yolculuğuna başlarlar (Borjas, 1989, s. 460-461). Mikro düzeyde göç, Neo-Klasik Göç Teorisi olarak şu varsayımlar ile açıklanabilir (Massey vd., 1993, s. 435):

➤ Uluslararası göç hareketleri hem kazanç hem de istihdam oranlarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır ve beklentileri içermektedir.

➤ Beşeri sermaye olarak bireylerin eğitim, tecrübe, dil becerileri vs. gidilen bölgedeki istihdam olasılığını ve göç hareketini diğer koşulların sabit olduğu varsayımı altında etkilemektedir.

➤ Göç maliyetlerini düşüren bireysel özellikler, sosyal koşullar ve teknolojiler göç hareketlerini artırır.

➤ Aynı ülke içerisindeki bireyler farklı göç eğilimleri sergileyebilirler.

➤ Ülkeler arasındaki toplam göç akışları bireysel maliyet-fayda hesaplamaları temelinde basit bir toplamdır.

➤ Ülkeler arasında getiri farkı olmadıkça göç hareketleri gerçekleşmez.



- Göç hareketlerini meydana getiren eğilimler, iş gücü piyasalarındaki dengesizliğin bir sonucudur.
- Hükûmetlerin önlemleri göç edilen ve göç veren ülkelerdeki kazançları etkilemektedir.

Mikro düzeydeki göç teorisinde bireyler göçün tüm evrelerinde tam bilgiye sahiptirler. Ekonomik birim olarak yalnızca bireyin kendisi esas alınırken göç eden kişinin diğer tüm etkileri göz ardı ederek (kültürel, psikolojik vs.) göç ettikleri düşünülmektedir (Gül, 2017, s. 68).

Neo-Klasik İktisat Teorisi ile göç arasındaki ilişki; fayda-maliyet analizi, ücretler ve faktör miktarı noktasında şekillenmektedir. Teknolojik ilerlemelerin de etkilediği bu faktörler bakımından, makro ölçekte ücretler ve sermayenin kıt olduğu bölgeler ön plana çıkarken; mikro ölçekte daha çok bireysel fayda ve beklenti göç hareketlerini belirlemektedir. Böylelikle makro ölçekteki Neo- Klasik İktisat Teorisi çekici faktörlere daha yakinken, mikro ölçekte çekici ve itici faktörlerin bir arada bulunduğu bir değerlendirme söz konusudur.

#### **4. Sosyalist (Marksist) İktisat Teorisi'nde Göç**

Sosyalist (Marksist) İktisat Teorisi, göç konusunu emeğin sömürüsü ve gelişmiş, kapitalist ülkelerdeki ücret düzeyleri kapsamında ele almaktadır. Az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere göç eden emek faktörünün sermaye tarafından sömürüldüğünü ve bu duruma karşı birlik politikalarının geliştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca, sosyalist iktisatçılara göre kapitalist ülkeler, emek ihtiyacı belirlediğinde göçü özendiren, aksi durumlarda önleyen politikalar izlemektedirler.

Sosyalist İktisat Teorisi, ekonomik güçlere tepki olarak insanların bir bölgeden veya ülkeden diğerine taşınmasını belirli bir tarihsel bağlamda incelemektedir. Bu Teori, Karl Marx tarafından erken dönem çalışmalarında geliştirilen ve çok çeşitli ekonomik ve politik meselelere titizlikle uygulanan bir araştırma yöntemi olan tarihsel materyalizme dayanmaktadır. Marksist göç teorilerinin ana odağı modern dünyada egemen üretim biçimi haline gelmiş olan kapitalizm altındaki emek göçüdür. Kapitalizm öncesindeki göç;

düşman bir nüfusun istilası, demografik baskı, üretim araçlarındaki değişiklik, kuraklık vb. çevresel faktörlere bağlı tarihsel bir sosyal tepkidir (Vogel, 2013, s. 1).

Sosyalist İktisat Teorisi'nin göçle ilgili görüşleri birkaç unsurdan meydana gelmektedir. Birincisi, emek göçünün kapitalizmin yapısal bir parçası olduğu ve kapitalist yönetici sınıfa hizmet ettiği savunulmaktadır. Bu nedenle kapitalistler, kapitalist süreç içerisinde eşit düzeyde gelişim gösteremeyen ülkelerden göçü teşvik etmişlerdir. İkinci olarak ekonomik dönemlerdeki dalgalanmalar ve işsizlik oranları kısa dönemde göçü etkilemektedir. Hükümetler ekonomik durgunluk dönemlerinde krizleri engellemek amacıyla göçü durdurur ve tersine çevirirler. Üçüncü olarak kapitalist sınıfın farklı kesimlerinin göçle ilgili çıkarları, tekelci sermayeye mi yoksa daha düşük getiri oranlı endüstrilere yatırılan sermayeye mi ait olduklarına göre değişir. Birincisinde göçün yasallaşması tercih edilirken, ikincisinde ise daha fazla istismara uğrayabilecek yasa dışı göçmenleri işe alıp uzun süreli işsizlik dönemlerinde göçü teşvik etmektedir (Meyers, 2000, s. 1248).

Sosyalist İktisat Teorisi'ne göre toplum iki sınıfa ayrılır; kapitalistler/burjuvazi ve proletarya/işçi sınıfı. Bir bireyin sınıf konumu, üretim araçlarıyla olan ilişkisi tarafından belirlenir. Göç, işçinin sermaye tarafından dikte edilen üretim araçlarının örgütlenmesine teslim olmasının ve sektörler, bölgeler ve ülkeler arasındaki eşitsiz gelişmenin sonucudur. Göç, yalnızca ileri kapitalist toplumların değişen insan gücü ihtiyacıyla ortaya çıkmamaktadır, bunun da ötesinde tekelci kapitalizmin mevcut aşamasının yapısal bir eğilimidir. Sonuç itibarıyla, kısa vadeli istihdam durumu göç ile ilgili değişimlere hemen yansırken, uzun vadeli eğilimler göçmen iş gücü arzındaki büyümeyle ilgilidir (Castells, 1975, s. 34-36).

Sovyet Rusya'nın kurucusu Vladimir Lenin, kapitalizmin sürdürülebilmesi için göç hareketlerinin bir gereklilik olduğunu savunmuştur. Bu düşüncesi kapsamında göç konusunu 1917 yılında Bolşeviklerin programına ekleyen Lenin, göç ile ilgili şunları savunmaktadır (Pröbsting, 2015, s. 334):

## *İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları*

Oldukça kötü düzeyde ücrete sahip gelişmemiş ülkelerdeki emeği sömürülmesi, emperyalizmin özelliklerinden birisidir. Bahsedilen sömürünün belirli bir bölümü, yüksek bir ücret karşılığında diğer ülkelerden gelen emeği sınırsız bir şekilde sömüren emperyalist ülkelerin asalaklığı ile açıklanabilir. Çünkü 'uygar' sömürücüler, daha kötü ücret ve çoğu zaman haklardan mahrum bırakılan göçmen işçilerin haklarının olmadığı gerçeğinden yararlanmaktadır.

Gelinen noktada Sosyalist İktisat Teorisi çerçevesinde yer alan devlet yönetimleri, genellikle sosyalist yapının ekonomik gelişmeyi yönlendiren ve iç göçü devletin yönettiği bir anlayış üzerinden ilerlemiştir. Buna bağlı olarak göçle ilgili araştırmaların yetersiz kaldığı bu ülkelerde göç, kontrol altında tutulan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 1978 yılından sonra önemli sosyalist ekonomilerden birisi olan Çin'deki reformlar, göç hareketlerini serbestleştiren uygulamalara geçiş yapmıştır. Zaman içerisinde göç hareketlerinin hacmindeki ciddi artış, göçün bir kalkınma politikası bileşeni olarak kayıtlara geçmesine neden olmuştur. Hâlâ oldukça bakir bir alan olarak araştırılması gereken konulardan biri olan sosyalist ülkelerdeki göç hareketleri, çoğunlukla veri kısıtlamaları nedeniyle istenen düzeyde irdelenememektedir (Wei, 1997, s. 205).

Günümüze gelindiğinde Sosyalist Yaklaşım çerçevesinde göç tartışmalarının göreceli olarak daha az olsa dahi devam ettiği görülmektedir. Yapılan açıklamalar genel olarak literatüre Batı ülkeleri olarak geçmiş ulusların eleştirilmesi noktasında buluşmaktadır.

Doğu Avrupalı sosyalist düşünceler, sosyalist devletler arasındaki uluslararası göç hareketlerinin, kapitalist ülkeler olan Batı'ya karşı enternasyonalist bir dayanışma ve mücadele doktrinine başvurması gerektiğini, bunun içinse göç ile ilgili birimlerin sömürü düzeninin tam karşısında bir biçimde örgütlenmesi gerektiğini açık bir şekilde ifade etmektedir (Apostolava, 2020, s. 2).

Sosyalist İktisat Teorisi'nde göç kavramı, genel hatlarıyla kapitalizmin eleştirisine odaklanan bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Ücret faktörü üzerinden sermayesi bol olan kapitalist ekonomilerin; sermayesi kıt ve

emeği bol ülkelerden transfer ettiği iş gücünü sömürerek daha fazla zenginleştiği düşüncesi, bu yaklaşımda ön plana çıkan göç yorumudur. Ayrıca, daha yüksek ücretleri vadeden bölge yönetimlerinin göçü özendirici politikaları ancak kendi çıkarlarına uygun olduğunda özendirildiği, aksi durumda göç hareketlerini önleyici politikalar da üretebildiği bu yaklaşım özelinde vurgulanmaktadır.

## **5. Keynesyen İktisat Teorisi'nde Göç**

Keynesyen İktisat Teorisi içerisinde göç, dolaylı olarak ücret üzerinden açıklanmaktadır. Neo-Klasik İktisat'ın göç söylemine bir eleştiri olarak değerlendirilebilecek bu açıklamalar, göç ve ücret ilişkisi noktasında oluşmaktadır.

Göç konusunda Keynes'in ortaya koyduğu fikir, genel olarak ücret ve istihdam ile ilişkilendirilmektedir. Gelişmiş ekonomilerin göçmen işçi talep etmelerinin nedenleri; emek faktörünün kıtlığı, iş hiyerarşisinde en altları doldurma ihtiyacı ve emek yoğun üretim sürecinde ihtiyaç duyulan düşük vasıflı iş gücünü karşılama ihtiyacıdır. Keynes, göç ile ilgili görüşlerini, işsizlik ve net uluslararası göç ile açıklamaktadır. Bu doğrultuda Keynes; işsizliğin net uluslararası göç üzerinde olumsuz bir etki yaratacağı, göçmen iş gücü talep eden ülkelere yönelen net göçü azaltacağını ve iş gücü ihraç eden ülkelerde net göçü artıracaklarını ileri sürmektedir (Jennissen, 2003, s. 174).

Keynesyen Göç Teorisi diğer yandan Neo-Klasik İktisat Kuramı'nı uluslararası göç özelinde eleştirmektedir. Keynes, emek faktörünün arzı ile ilgili olarak belirleyici faktörün sadece reel ücretler olmadığını, ayrıca nominal ücretlerin de emek arzında etkili olduğunu savunmaktadır. Eleştirinin temel çıkış noktası ise paranın ekonomideki rolü ile ilgilidir. Neo-Klasik yaklaşımda para yalnızca değişim amacıyla kullanılır. Ancak Keynes'e göre para değişim amacına ek olarak tasarruf amacıyla da kullanılır. Böylelikle göç akımının potansiyeli nominal ücretlerin göreceli olarak daha yüksek olduğu bölgelerdeki ücretlere göre belirlenmektedir. Göç hareketinin yinelenmesi, göç eden işçilerin ülkelere döviz transfer etme amacı nominal ücretleri reel ücrete göre daha önemli bir veri haline getirmektedir. Sonuç itibarıyla Neo-Klasik yaklaşımın önerdiği gibi uluslararası bir denge ücret

düzeyi oluşamayabilir ve Keynes'e göre göç hareketleri reel ücretleri değil, işsizlik farklılıklarını ortadan kaldırabilir (Jennissen, 2004, s. 46).

Keynesyen İktisat Teorisi'nin ortaya çıktığı dönemdeki ekonomilerde varsaydığı eksik istihdam durumu dikkate alındığında, göç ile ilgili yaklaşımlarının göç, emek faktörü, ücretler ve işsizlik arasındaki ilişki biçiminde oluşması beklenen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Keynes'e göre nominal ücret düzeyi karşılığında emeğin bol ve kıt olduğu bölgeler arasındaki geçişleri bölgeler arasındaki emek arz ve talebini dengeye getirebilecektir. Böylelikle Keynes'in göç ve emek piyasası arasındaki ilişkiye yönelik varsayımları, genel olarak bir denge analizi olarak kabul edilebilir.

İktisat tarihi içerisinde ciddi bir dönüşümün mimarı olan Keynes'in göçle ilgili açıklamalarının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Başka bir ifadeyle Keynes, göç konusu ile ayrıntılı bir biçimde ilgilenmemiştir. Var olan açıklamalarından anlaşıldığı üzere, göç hareketleri Keynesyen İktisat içerisinde yalnızca dolaylı olarak ele alınan bir konu olmuştur.

## **6. İktisat Teorisinde Göç İle İlgili Diğer Tartışmalar**

İktisat teorisinde ana akım iktisat teorilerinin dışında, göç ile ilgili tartışmaları tartışmaları içeren farklı teoriler de bulunmaktadır. Ana akım iktisat teorilerinden farklı olarak daha spesifik açıklamaları içeren bu teoriler İlişkiler Ağı (Network) Kuramı, Dualist (İkili) İş Gücü Piyasası ve İş Gücü Göçünün Yeni Ekonomisi Teorisi (*The New Economics of Labor Migration-NELM*) olarak üç başlıkta incelenebilir.

### **6.1. İlişkiler Ağı (Network) Kuramı**

İlişkiler Ağı Kuramı'na göre, göç eden kişilerin göç ettikleri yerlerde oluşturdukları, bununla birlikte başlangıç ve varış noktası arasında ortaya çıkan sosyal ağlar ve sosyal ağlar ile gelişen ilişkiler, göç hareketleri üzerinde etki oluşturmaktadır. İlişkiler Ağı Kuramı genel olarak, çıkış ve varış ülkelerindeki göç edenler ile yeni göç edecek kişiler arasındaki ortak köken, soydaşlık ve dostluk ilişkilerinden oluşan bireyler arası bağlar biçiminde tanımlanmaktadır. Birçok olay ve olgu ile ilişkilendirilmesi gerekli bir ön koşul olan İlişkiler Ağı Kuramı, hem göç kavramına hem de göç edene yaklaşımıyla farklılıklar arz

etmektedir. Unutulmamalıdır ki kuramlar arasındaki farklılıklar, bir kuramın diğerinden daha üstün veya önemli olduğu anlamına gelmemektedir. Ayrıca hiçbir kuramın yaşanan tüm göç hareketlerini açıklayabilmek gibi bir savı da bulunmamaktadır. İlişkiler Ağı Kuramının bu noktada farklılığı, göçü yalnızca göç kavramı kapsamında değil, aynı zamanda göç edenler ile birlikte açıklamasıdır (Çağlayan, 2006: 85; Abadan-Unat, 2002: 18).

Göç eden ağları, göç edenler, önceki göç edenler ve göç etmeyenler arasındaki akrabalık, ortak toplum yapısı ve kişilerarası bağlar biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Göç hareketinin maliyetini azaltması ve göç hareketinden elde edilecek getiriyi artırma olasılığının yüksek olması nedeniyle uluslararası hareketinin artışı üzerinde etki gösterebilmektedir. Ayrıca bu bağlar, insanların yabancı işverenler arasındaki iletişimi de sağlaması yönüyle yararlanılabilecek sosyal sermaye biçimini de temsil etmektedir. Göçün kendi kendini sürdüren bir yayılma süreci olarak kavramsallaştırılması, göçü açıklamada kullanılan tipik denge analizlerinde farklı çıkarımları beraberinde getirmektedir ve şu varsayımları içermektedir (Massey vd., 1993: 448-450):

1. Uluslararası göç hareketleri bir kez başladıktan sonra zamanla genişleme eğilimi gösterir.

2. İki ülke arasındaki göç akışının boyutu, ücret farklılıkları ve istihdam oranları ile güçlü bir ilişki içerisinde değildir çünkü bu değişkenlerin göçü teşvik etmede ve engellemedeki rolü ağların ortaya çıkardığı etki olan maliyet ve riskleri düşürme özelliği tarafından gölgelenmektedir.

3. Uluslararası göç, ağların oluşması ve detaylandırılması yoluyla kurumsallaştırdıkça, başlangıçta göçe neden olan yapısal ve bireysel faktörlerden giderek bağımsız gale gelecektir.

4. Ağlar genişledikçe ve göçün maliyet ve riskleri düştükçe, göç akışı sosyoe-konmik terimler açısından daha seçici ve gönderen toplumu daha fazla temsil eder bir hal alır.

5. Hükümetler göç akışlarını kontrol etmekte zorlanabilirler, çünkü ağ oluşturma süreci büyük ölçüde kontroller ve uygulanan politikalar dışında gerçekleşen durumlar olarak ortaya çıkmaktadır.

6. Göç edenler ve yurtdışındaki aileleri için yeniden bir araya

gelmeyi amaçlayan birtakım politikalar, bu tür göç hareketlerine özel izinler sağlamaları özelliğiyle göçün kontrolü amacına ters yönde etki etmektedir.

## **6.2. Dualist (İkili) İş Gücü Piyasası Teorisi**

Ekonomik düzendeki eğilimi bozan, gelişimin önüne engel koyan bazı faktörler bulunmaktadır. Bu noktada ekonominin bazı alanları gelişmiş, diğer bölümleri ise gelişmemiş durumda görünmektedir. Ortaya çıkan bu durumun sebebi, kaynakların bazı sektörlerde bulunurken diğerlerinin bundan yoksun olması sonucu değil, sektör içindeki iş gücü ya da işveren yapısının diğer sektörlerdeki yapılardan kapsam olarak farklılık arz etmesindedir (Uyanık, 1999, s. 2-3). Bu bağlamda, emek piyasasının birincil ve ikincil biçiminde iki parçaya ele alındığı Dualist İşgücü Piyasası Teorisi'ne göre birincil emek piyasasında yüksek ücret, olgun çalışma koşulları ve istikrar yer alırken; ikincil piyasada düşük ücret, verimsiz çalışma koşulları ve dikey geçişin bulunmadığı bir yapı vardır. Dualist İş Gücü Piyasası Teorisi, Neo-Klasik ekonominin bazı işçi gruplarının iş gücü piyasasında neden kötü performans gösterdiğini açıklama hususundaki yetersizliğine bir tepki olarak gelişmiştir (McNabb, 1987, s. 159). Ayrıca, uluslararası göçün, gelişmiş endüstriyel toplumlardaki iş gücü talebine yanıt olduğu ancak göçmen işçilerin yerli işçilere göre düşük vasıf gerektiren işlerde çalıştığı ve piyasanın ikili bir yapıya dönüştüğü ifade edilmektedir (Amin, 2017, s. 5).

## **6.3. İş Gücü Göçünün Yeni Ekonomisi Teorisi (NELM)**

Oded Star ve David E. Bloom tarafından ortaya konulan NELM, Neo-Klasik yaklaşım geleneğinden gelen bir teoridir ancak Neo-Klasik yaklaşımı bazı noktalarda eleştirmektedir (Ari, 2020, s. 36). Göç kararı verme süreci ile ilgili varsayımlarda Stark, bireyin göç kararını bireysel olarak vermediğini, karşılıklı çıkarları göz önünde bulundurarak verdiğini ifade etmektedir. Karşılıklı çıkar noktasında ailenin ve hane halkının kararları ön plandadır merkezi bireysellik dışlanmaktadır. Bu yaklaşımın göç kararı verme konusunda sağlamış olduğu avantaj, ailenin dinamikler konusunda göreceli üstünlüğünü göstermesi ve beklenen gelirin en üst düzeye çıkmasıdır (Stark ve Bloom, 1885, s. 75). NELM'de göç kararı, göç edecek kişilerin ülkelerinin sahip olduğu geniş kapsamlı çok sayıda faktörden etkilenmektedir. Neo-Klasik

yaklaşımına göre oldukça farklı önerme içeren faktörler şu maddelerle özetlenebilir (Massey vd., 1993, s. 439-440):

➤ Aileler, hane halkları veya kültürel olarak tanımlanmış diğer üretim ve tüketim birimleri, özerk bireyler değil, göç araştırmaları için uygun analiz birimleridir.

➤ Ücret farklılıkları uluslararası göç için gerekli bir koşul değildir; bireyler riskleri çeşitlendirmek için ücret farklılıkları olmaksızın göç eğilimine sahip olabilirler.

➤ Bir bölgedeki kalkınma, o bölgeden başka bir bölgeye hareketi engellemez; oluşan sermaye ve yatırım yapmanın önündeki risklerin ortadan kalkması göçü çekici hâle getirebilir.

➤ Ücret farklılıkları ortadan kalktığında göç hareketinin durması gerekmez; bulunan bölgelerdeki kısıtlı imkânlar ve dengesizlikler göç hareketini artırmaya devam edebilir.

➤ Toplumun gelir dağılımı konusundaki farklılıklarından kaynaklanmak üzere, göç kararındaki getiri herkes için aynı olmayacaktır.

➤ Hükümetler göç konusunda ortaya koydukları politikalar ile yalnızca iş piyasasını değil diğer birçok piyasayı (sermaye, vadeli işlem piyasaları vs.) da etkileyebilmektedirler.

➤ Hükümetlerin gelir dağılımını etkileyen politikaları ortalama gelir üzerinde yarattığı etki vasıtasıyla uluslararası göçü etkilemektedir. Gelir dağılımı düzeldikçe göç hareketi azalabilir.

NELM, göç konusunda ortaya konulan politikalarla (işsizlik sigortası, sermaye piyasası etkileri gibi) yarattığı etki nedeniyle devletlerin rolüne daha yüksek oranda bir anlam yüklerken; diğer yandan Neo-Klasik yaklaşımın sorunlarının birçoğuna çözüm bulmaktadır. Ancak küresel göçün kontrolünün, sürecin içerdiği yasal olmayan faktörler nedeniyle görüldüğünden daha zor olabildiğini ifade etmektedir (Ari, 2020, s. 37; Öner ve Öner, 2015, s. 34).

Göç hareketleri ile iktisadi düşünceler arasındaki ilişki hususunda varılabilecek en genel yargı, göç edenlerin bir emek faktörü olarak kabul edildiğidir. İktisadi yaklaşımlarda serbest dolaşım, refahı artırma güdüsü, emek piyasası dengesizlikleri ve ücret düzeyine kadar birçok iktisadi olgu, bir yandan



göç üzerindeki etkileri bakımından irdelenirken; diğer yandan göç hareketlerinin bu iktisadi olgular üzerindeki etkisine yer verilmiştir. Ayrıca göç özelinde ele alınan toplumların yaşadığı dönüşümler, değişen iktisadi sistemler ve emeğin kullanımı konusunda doktrinler arasındaki fikir ayrılıkları, günümüzde hâlâ devam eden güncel tartışmaların ortaya çıkış sürecini temsil etmektedir.

## **7. Sonuç**

Bu çalışma ile iktisat literatüründe yer alan iktisadi doktrinlere ait göç açıklamalarının teorik bir zeminde incelenmesi amaçlanmıştır. Amaç kapsamında, Klasik İngiliz Okulu, Neo-Klasik, Sosyalist, Keynesyen İktisat ve diğer göç tartışmalarına yer verilmiş, doktrinlerin öncülerinin göç konusundaki fikirleri açıklanmıştır.

Elde edilen bulgularda, emek faktörünü harekete geçiren faktörler konusunda iktisadi yaklaşımlar arasında farklılıkların bulunduğu anlaşılmıştır. Adam Smith'in fikirleri çerçevesinde ortaya çıkan ilk iktisat teorisinde göç edenlerin serbest dolaşımı gerekli görülmüştür. Doğrudan bir göç açıklaması olmasa da bu yaklaşım, refahı artırmak amacıyla göç edenleri işaret etmektedir. Ayrıca sonraki yıllardaki Klasik İktisat Teorisi'nde göç konusu, nüfus problemleri bakımından ele alınmış ve göçün aşırı nüfusun yaratacağı problemleri çözemeyeceği belirtilmiştir.

Neo-Klasik İktisat çerçevesinde yer alan göç açıklamaları oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşık yapı, mikro ve makro ölçeklere ayrıştırılarak birey ve uluslararası ilişkiler açısından incelenmiştir. Mikro düzeyde, bireysel tercihler ve buna dayalı fayda-maliyet analizlerine yer verilirken; makro düzeyde bölgeler arasındaki ücret farklılıklarının göçü başlatabileceği ifade edilmiştir. Bireylerin rasyonel ve tüm bilgiye sahip olduğu varsayımı altında yapılan açıklamalarda, beklentilerin de göç hareketlerinin bir fonksiyonu olduğu görülmüştür.

Sosyalist İktisat Teorisi, genel hatlarıyla kapitalist ülkelerin az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin emek faktörünü sömürmesi konusuna odaklanmıştır. Bu yaklaşıma göre, kendi ülkelerinden göçe başlayan kişiler, kapitalist ülkelerde göreceli olarak daha yüksek düzeyde gelire sahip

olabilmektedirler. Ancak bu durumda dahi kapitalist ülkelerdeki en düşük ücrete sahiptirler ve sermaye tarafından sömürülmektedirler. Ayrıca kapitalist ülkeler; durgunluk dönemlerinde göçü engelleyen politikalar üretmeleri, tersine çevirmeleri ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasını geciktirmeleri noktalarında sosyalist iktisatçılar tarafından eleştirilmişlerdir.

Keynesyen İktisat ise göç konusunu ücretle ilişkilendirmiştir. Göç hareketlerinin, bölgeler arasındaki ücret farklılıklarından kaynaklandığı ve göç hareketlerinde Neo-Klasik yaklaşımın söylemlerine ek olarak, yalnızca reel ücretin değil aynı zamanda nominal ücretin etkili olduğu savunulmuştur. Ayrıca Keynes'in söylemlerinde, göç neticesinde uluslararası ücret farklarının değil, işsizlik farklarının temizlendiği varsayılmıştır.

Diğer göç tartışmalarından Network Kuramı; göç süreçlerinde etkili olan ikili ilişkileri ortaya koyarken; Dualist İş Gücü Piyasası Teorisi'nde, piyasalar iki gruba ayrılmıştır ve göç edenler bu piyasalardan ikincil olanda çalışmaktadır. İkincil piyasaların genel olarak vasıf gerektirmeyen, düşük ücretli işleri içerdiği belirtilmiş; oluşan ikili yapının sebebi olarak bazı işçi gruplarının iş gücü piyasasında gösterdiği kötü performans gösterilmiştir. Aynı zamanda Neo-Klasik İktisat'a yöneltilen piyasa işleyişi eleştirisi olarak Neo-Klasik İktisat bu noktada yetersiz bulunmaktadır. İş Gücü Göçünün Yeni Ekonomisi Teorisi'nde ise bireysel tercihlerin ötesinde, aile ve devlet rolüne dikkat çekilmiştir. Neo-Klasik yaklaşımı bazı noktalarda eleştiren Teori, ücret farklılıklarının göçün tek nedeni olmadığını belirtirken, aynı zamanda ücret farklılıklarının ortadan kalkmasının göçü durdurmayabileceğini ileri sürmüş ve bölgelerin içsel dinamiklerine önem atfetmiştir.

Sonuç itibarıyla; dönemsel gelişmeler, göç ve iktisat ilişkisini zamanla daha karmaşık bir hale getirmiştir. İktisadi doktrinlerde göç edenler, emek faktörü olarak değerlendirilmiş; bu yargı, tüm yaklaşımlardan elde edilen ortak çıkarım olarak tespit edilmiştir. Bunun dışında bireysel tercihler, ulusüstü durumlar, çevresel faktörler, dönemsel gelişmeler vb. durumlar göç hareketlerine dair iktisadi yorumları dönüştürmüştür. İktisadi yaklaşımlar içerisinde, göç konusundaki en güçlü açıklamaların Neo-Klasik Göç Teorisi'ne

### *İktisadi Düşüncelerde Göç Tartışmaları*

ait olduğu görülmektedir. Makro ve mikro düzeyde iki farklı zeminde göçü inceleyen bu yaklaşımda, bireysel tercihler/analizler, fayda olgusu ve ücretler bütüncül bir yaklaşımla açıklanmaktadır. Keynesyen ve Sosyalist İktisat Teorileri, göçü, belirli noktaları ile ele almaktadır. Keynesyen yaklaşım ücretleri, Sosyalist yaklaşım ise sömürgecilik konularını ön plana çıkarmakta ve sınırlı düzeyde analizler içermektedir. Son olarak Klasik İngiliz Okulu'nda göç ise, teorik bir zeminde incelenmemiştir. Muhtemeldir ki, ilk göç teorisinden önceki yıllarda ortaya konulan bir teori olması nedeniyle, göçü yorumlayan değil, göçe kaynaklık edecek açıklamalara sahip bir yaklaşım olarak göç araştırmalarındaki yerini almıştır.

## 8. Kaynaklar

- Apostolova, R. (2020). Achieving just migration regimes through Socialist praxis. *E-International Relations*, Erişim Adresi: <https://www.e-ir.info/pdf/87790>, Erişim Tarihi: 16.10.2021.
- Arango, J. (2018). Explaining migration: A critical view. *International Social Science Journal*, 68(227-228), 105-117.
- Ari, Y. O. (2020). Çağdaş göç teorileri çerçevesinde küresel göçlerin ekonomik belirleyicileri. *Sosyal Bilimlerde Güncel Çalışmalar*, 1. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 31-45.
- Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, 23(3): 457-485.
- Castells, M. (1975). Immigrant workers and class struggles in advanced Capitalism: The Western European experience. *Politics & Society*, 5(1), 33-66.
- Çelik, O. & Fisunoğlu, H. M. (2020). 2008 Krizi sonrası Portekiz ekonomisinde işsizlik: Ampirik bir analiz (2000-2018 ). *Çukurova Üniversitesi Siyasal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(1), 308-324.
- Develi, E. S. (2017). 21. yüzyılda göç olgusu: Uluslararası göç teorilerinin ekonomik politikası. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Göç Özel Sayısı), 1343-1353.
- Fairchild, H. P. (1911). The paradox of immigration. *American Journal of Sociology*, (17, 2, 254-267).
- Gül, S. (2017). *Mutluluk ekonomisi ve göç üzerine bir inceleme*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı, İstanbul.
- Güllüpınar, F. (2012) Göç olgusunun ekonomi-politisi ve göç kuramları üzerine bir değerlendirme. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4) ,53-85.
- Jennissen, R. (2003). Economic determinants of net international migration in Western Europe. *European Journal of Population*, 19(2), 171-198.
- Jennissen, R. (2004). *Macro-economic determinants of international migration in Europe*, Dutch University Press, Groningen, 206s.
- Malthus, T. (1798). *An Essay on the principle of population*, J. Johnson, Electronic Scholarly Publishing Project, London.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.

- McNabb, R. (1987). Labour market theories and education. *Economics of Education*, 157-163, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-033379-3.50031-0>.
- Meyers, E. (2020) Theories of international immigration policy-a comparative analysis. *International Migration Review*, 34(4), 1245-1282
- O'Rourke, K. H. (2015). Migration and the escape from Malthus. *ritical Quarterly*, 57(3), 93-97.
- Oral, B. & Çetinkaya, F. (2017) .Sosyolojik bir olgu olarak göç, tanımı, nedenleri ve göç kuramları. *Türkiye Klinikleri Halk Sağlığı - Özel Konular*, 3(1), 1-8.
- Pröbsting, M. (2015). Migration and super-exploitation: Marxist Theory and the role of migration in the present period of capitalist decay. *ritique, Journal of Socialist Theory*, 43(3-4), 329-346.
- Rauhut, D. (2010). Viewpoint: Adam Smith on migration. *Dynamic Econometric Models*, 12, 111-122.
- Stark, O. & Bloom, D. E. (1985). Association the new economics of labor migration. *The American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- Tekeoğlu, M. (1993). *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana.
- Uyanık, Y. (1999). Dualist (ikili) işgücü piyasası teorisi, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(3), 1-8.
- Vogel, R. D. (2013). Marxist Theories of migration. *The Encyclopedia of Global Human Migration*, 1-5, doi:10.1002/9781444351071.wbeghm354.
- Wei, Y. (1997). Interregional migration in Socialist countries: A case of China. *GeoJournal*, 40(3), 205-2014.
- Wise, R. D., (2017). Capitalism, migration and development. *Universidad Autónoma de Zacatecas Working Paper*, Erişim Adresi: [https://www.researchgate.net/publication/312312510\\_Capitalism\\_Migration\\_and\\_Development](https://www.researchgate.net/publication/312312510_Capitalism_Migration_and_Development), Erişim Tarihi: 25.06

*Enver GÜNAY, Onur ÇELİK*

# Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitlemel Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi

*Araştırma Makalesi*

**Makale Geliş Tarihi:** 14.11.2022

**Makale Kabul Tarihi:** 04.10.2023

**Yazar Bilgileri:**

***Rukiye GÜLERCE***

Lisansüstü, Dicle Üniversitesi

rukiyegulerce@sosyaluyum.org

ORCID: 0000-0001-9503-3451

***Mahmure Nur BAYRAM***

Lisans Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi

mahmurebbayram@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3601-2751

## **Öz**

Rusya-Ukrayna Savaşı Şubat 2022'den bu yana milyonlarca insanın zorla yerinden edilmesine sebep olmuştur. Şiddet ortamından uzaklaşmak isteyen insanlar Ukrayna'dan kitlemel bir şekilde başta komşu sınır ülkeler olmak üzere ağırlıklı olarak Avrupa Birliği'ne üye ülkelere göç etmişlerdir. Avrupa Birliği ülkeleri bu ani ve kitlemel göçe hazırlıksız yakalanmış ve sığınmacılara geçici koruma statüsü vermiştir. Ancak savaşın uzamasıyla birlikte bu ülkeler daha önceki benzer durumlara karşı uyguladıkları politikalarından farklı bir tutum sergilemişlerdir. Bu durum Avrupa Birliği'nin temel değerleri ve üye ülkelerin taraf olduğu insan hakları sözleşmeleri ile ciddi tezatlıklar göstermektedir. Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin, Ukrayna zorunlu göçü özelinde, sığınma politikaları tartışmaya açılacaktır. Çalışmada Avrupa Birliği ülkelerinin kitlemel göç karşısında sığınmacılara yönelik kalıcı bir çözüm önerisi sunmadığı ve sığınmacılara yönelik tutumunda insan haklarını ihlal edici önemli sorunların olduğu ortaya çıkmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Ukrayna, Geçici Koruma, Avrupa Birliği, İnsan Hakları



# Evaluation of Asylum Policies of the European Union in the Context of Human Rights in Mass Migration from Ukraine to Europe

*Research Article*

**Article Arrival Date :** 14.11.2022

**Article Acceptance Date :** 04.10.2023

**Author:**

***Rukiye GÜLERCE***

Postgraduate

Dicle University

rukiyegulerce@sosyaluyum.org

ORCID: 0000-0001-9503-3451

***Mahmure Nur BAYRAM***

Undergraduate Student

İstanbul Üniversitesi,

mahmurebbayram@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3601-2751

## **Abstract**

The Russia-Ukraine War has resulted in the forced displacement of millions of people since February 2022. People who wanted to get away from the environment of violence migrated from Ukraine en masse, mainly to the neighbouring border countries, and also to the member states of the European Union. The European Union countries were caught unprepared for this sudden and mass migration and gave temporary protection status to the asylum seekers. However, with the prolongation of the war, these countries showed a different attitude from the policies they implemented against similar situations before. This situation shows serious contradictions with the basic values of the European Union and the human rights conventions to which the member states are party. In this study, the asylum policies of the European Union will be discussed, especially the forced migration from Ukraine. In the study, it was revealed that the European Union countries could not offer a permanent solution for the asylum seekers in the face of mass migration and that there were important issues that violate human rights in their attitude towards the asylum seekers.

**Keywords:** Ukraine, Temporary Protection, European Union, Human Rights

## **1. Giriş**

Suriye'de 2011 yılında patlak veren iç savaş ile birlikte II. Dünya Savaşı'ndan bu yana önemli küresel sonuçlara yol açan göçler farklı bir boyuta ulaşmıştır. Suriye'de yaşanan şiddet olayları nedeniyle milyonlarca insan ülkelerini terk etmek zorunda kalarak sığınmacı olmuşlardır. Yaşanan göçler başta komşu ülkeleri etkileyen bir durum iken sonrasında Avrupa'ya kadar uzanmıştır. Bu küresel göç hareketliliğinden hem etkilenen hem etkileyen konumda olan Avrupa'nın tutumu ve çeşitli insan hakları ihlallerine neden olup olmadığının tespiti önemlidir (Hopyar, 2016, s.60). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin 2022 Haziran ayında yayınladığı 'Küresel Eğilimler Raporu' verilerinde dünya genelinde baskı, zulüm ve şiddet olayları sebebiyle zorla yerinden edilmiş kişi sayısı 2021 yılında 89.3 milyon iken 2022 yılında 100 milyonu aştığı ifade edilmiştir. Raporda Mayıs 2022'ye kadar dünya çapında 100 milyondan fazla insanın zulüm, çatışma, şiddet, insan hakları ihlalleri veya kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar sebebiyle zorla yerinden edildiği belirtilmiştir. Ayrıca 2021 yılının sonunda dünyadaki sığınmacıların yüzde 83'üne ekonomik olarak düşük geliri ülkelerin ev sahipliği yaptığı bilinmektedir (Birleşmiş Milletler, 2022c).

Rusya-Ukrayna arasında 24 Şubat 2022 tarihinde patlak veren savaş ardından küresel bir zorunlu göçü ortaya çıkarmıştır. Bu durum Avrupa'ya gerçekleşen son otuz yıl içindeki en hızlı göç olarak tanımlanmaktadır (Sacchi, 2022). Yoğun göç hareketliliği sonrası 1.7 milyondan fazla insan ülkesini terk etmek durumunda kalmıştır. Sığınmacıların birçoğu başta Polonya olmak üzere Macaristan, Moldova, Slovakya, Romanya, Rusya ve Belarus gibi çevre ülkelere sığınmıştır. Komşu ülkeler ilk etapta bu küresel göç sürecinde Ukraynalı sığınmacılara kapılarını açmıştır. Ancak savaşın uzaması ve sığınmacıların gittikleri ülkelere mültecilik talep etmeleri misafir eden ülkelere göç sürecinde uygulanacak politikaların nasıl olacağı sorusunu gündeme getirmiştir. Sığınmacıların hukuki statüleri devletlerin üretilecek ve uygulanacak politikalarında belirleyici rol oynamaktadır.

Avrupa Birliği (AB) sığınmacı politikasının hukuki çerçevesi 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'ye dayanmaktadır. Bu sözleşme daha sonra birtakım revizeler yapılarak 1967'de New York Protokolü ile desteklenmiştir. Ortak bir sığınmacı politikası oluşturmaya çalışan AB ve üye ülkeleri, 1997 yılında Dublin Yönetmeliği'ni yürürlüğe koymuştur. Bu yönetmelik sığınmacılara yönelik ortak bir tutum geliştirmenin şartlarını belirler (Tepealtı, 2022, s.84). Oluşan güncelleme ihtiyacından dolayı 2003 yılında Dublin II Yönetmeliği uygulamaya geçirilmiştir. Bu yönetmelik ile sığınmacılar; AB üye devletlerinden ilk gittikleri ülkede sığınma başvurusunda bulunma hakkına sahip olmuştur. Dublin II Yönetmeliği Akdeniz ve Ege kanalıyla Kuzey Avrupa ülkelerinden İspanya, Yunanistan ve İtalya gibi ülkelerde sığınmacıların yoğunlaşmasına neden olduğundan uygulamada çeşitli aksaklıklar yaşanmıştır (Hoppyar, 2016, s.62). Olumsuz deneyimlerin ardından Macaristan'ın Sırbistan sınırına tel örgü çekerek yönetmeliğe aykırı davranması ve Almanya'nın Suriyeli sığınmacı başvurularını bireysel değerlendireceğini ilan etmesi AB üye ülkelerinin ortak bir karar mekanizması ve göç yönetim politikası oluşturamadığını göstermektedir (Anadolu Ajansı, 2015).

Suriye'de 2011 yılında başlayan iç savaş ve beraberinde yaşanan kitlesel zorunlu göç sürecinde AB ülkeleri yaşanan insani sıkıntıları görmezden gelerek kayıtsız kalmıştır. Bununla birlikte artan sığınmacı sayısı AB ülkelerinde bir kriz olarak değerlendirilmiştir. Zenginoğlu, AB ülkelerinin Suriyeli sığınmacı meselesindeki ayrımcı ve ötekileştirici tutumunun yalnızca Suriyeli sığınmacılara değil sığınmacı meselesine dair olduğunu vurgulamıştır (2017, s.25). Bu tutum AB'ye üye olmanın ön şartlarından biri olan ve AB'nin her fırsatta vurguladığı "insan haklarına saygı" konusunun askıya alındığını göstermektedir. Bu makalede AB'nin sığınmacı krizine karşı sergilediği tavır ve uygulamaya yönelik politikaları dikkate alınarak insan hakları bağlamında tartışılacaktır.

Makalede ilk olarak "Ukraynalı Sığınmacılar" meselesi ele alınacak, Rusya-Ukrayna Savaşı ve Ukraynalıların savaş sürecinde göç durumundan bahsedilecektir. Ardından "Geçici Koruma Statüsü" başlığında geçici koruma statüsünün kimlere verildiğinden ve geçici koruma statüsü ile Ukraynalı

sığınmacılara tanınan haklar sıralanacaktır. “AB ve Üye Ülkelerin Tutumu: Ayrımcılık” başlığında ise AB ve üye ülkelerin Suriyeli sığınmacı meselesine yaklaşımı ile Ukraynalı sığınmacılara yaklaşımı arasındaki fark İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi bağlamında değerlendirilecektir. Sonraki bölümde “AB'nin Sığınma Politikaları ve Dublin Antlaşması” ele alınarak ardından sığınmacı meselesine yaklaşımda uluslararası dayanışmanın önemini vurgulayan “Uluslararası Dayanışma ve İş birliği” başlığına yer verilecektir. Makalenin son başlığı olan “Sonuç” bölümünde AB üye ülkelerinin Ukraynalı sığınmacı meselesine olan tutumu ele alınacak ve öneriler sunulacaktır.

## **2. Ukraynalı Sığınmacılar**

Göç süreçleri incelendiğinde Ukrayna'nın 1991'den günümüze ekonomik yoksulluk, silahlı çatışmalar; diğer yönden zulüm ve ayrımcılık korkusu, maddi ve maddi olmayan birçok güvensizlik yaşadığı görülmektedir. Sovyetler Birliği'nin ardından kalkınma sürecinde ortaya çıkan ekonomik yoksulluk sonucunda uluslararası işçi göçü önemli bir mesele haline gelmiştir. 2000'li yıllardan süregelen ülke dışı müdahaleler, siyasi başarısızlıklar, toplumsal refahın bozulması ve Rusya ile devam eden çatışmalar demokratik süreçlerin sağlıklı olmadığını göstermektedir. Bu nedenle son çeyrek yüzyılda, Ukrayna; Rusya'nın Kırım, Luhansk ve Donetsk bölgelerinde yürüttüğü askeri operasyonlar sonucu, zorunlu olarak yerlerinden edilen insanların göç süreçlerine şahit olmuştur (Lloyd ve Sirkeci, 2022, s.269). Ukrayna, yaşadığı savaş ve çatışma ortamı ile son 10 yılda en çok sığınmacı gönderen ilk 10 ülke arasına girmiştir. Bağımsızlık sonrası süreçte, Ukrayna'dan ilk göç dalgası ABD, Kanada ve İsrail'e yönelen etnik ve dini temelli ayrımcılığa maruz kaldıkları gerekçesiyle yaşanan Yahudi göçüdür (Visnevsky, 2003, s.158; Burds 2008; Klokiw 2019). Klokiw'in (2019) de vurguladığı gibi etnik ve dini temelli ayrımcılıktan mülteciliğe birçok farklı açıdan göç veren Ukrayna'da, yaşanan zorunlu göçlerin temel nedeni ekonomik güvensizliktir.

Ukrayna krizinin yakın dönemde gerçekleşen kitlemel göç hareketlerinden en büyük farkı; ülkenin nüfussal, coğrafi ve ekonomik yönden mühim bir konumda olmasıdır. AB, Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) ve Rusya'nın iktidar ve nüfuz çatışma alanında yer alan ve

dünya gıda üretiminde aktif rolü olan bir ülkenin savaş alanına dönmesi Suriye veya Afganistan gibi ülkelere göre çok daha ciddi bir çatışma ortamı oluşturmaktadır (Sirkeci, 2022). Bu nedenle Ukrayna krizinde yaşanan göç yönetim süreci bütünlükçü bir yönetim anlayışını gerektirmektedir. 2022 yılında henüz çatışma ortamı oluşmamışken bazı medya kuruluşları Ukraynalı yüksek gelir sahibi bireylerin savaş beklentisi ile göç ettiklerini açıklamıştır. Bu durum sosyal, insani ve finansal olarak güçlü kişilerin ülkeden ayrılan ilk grup olduğunu doğrulamaktadır (Sirkeci vd., 2019). Ukrayna'nın geçmişte yaşadığı göç dalgaları güvensizlik üzerinden temellenirken, 2022 yılında yaşadığı güvensiz ortam kitlesel göç sürecini başlatmıştır. 21 Şubat 2022'de Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin, Ukrayna'nın doğusundaki Luhansk ve Donetsk bölgelerini bağımsız devlet olarak tanıdığını, Rus askeri birliklerinin barış görevini üstlendiğini ilan etmiştir. Ertesi gün Rus parlamentosu Putin'i ülke sınırları dışında askeri güç kullanılabilmesi için yetkilendirmiştir (Npr; Forbes, 2022). Ukrayna'da olağanüstü hal ilanının ardından Rusya, 24 Şubat 2022 tarihinde fiilen Ukrayna'yı işgale başlamış, başkent Kiev dâhil ülkede pek çok patlamalar meydana gelmiştir (Bloomberg; Dv, 2022). Yaşanan Rusya-Ukrayna gerilimi 2022 Şubat ayında Rusya tarafından başlatılan askeri operasyon ile tüm dünyanın gündemine oturmuştur. Bu durum Ukrayna içerisinde ve ülke dışına yönelen kitlesel göçlerle sonuçlanmıştır.

Rusya-Ukrayna Savaşı nedeniyle Avrupa'ya yönelik son otuz yılın en hızlı kitlesel göçü gerçekleşmektedir. 2022 yılının Mart ayında Rusya'nın saldırıları sonucu 1459 sivil yaralanmış, 75'i çocuk olan toplam 902 sivil ise yaşamını kaybetmiştir (Sacchi, 2022). Yaşamını kaybeden sivillerin çoğunluğu, topçu-roket saldırıları ile hava saldırılarına maruz kalmıştır (Ohchr, 2022). Yaşanan gelişmelerin ardından AB, Ukrayna'dan gelecek sığınmacılar ile ilgili kabul açıklamasını hazırlarken, 50.000 Ukraynalının işgalin ikinci gününde ülkeden ayrıldığı bilgisine ulaşılmıştır (New York Times; BM, 2022b). Rus askerlerinin başkente yaklaşması üzerine Kiev genelinde sokağa çıkma yasağı ilan edilmiş; yarım milyondan fazla Ukraynalı işgalin dördüncü gününde zorunlu göçe maruz kalarak ülkesini terk

etmiştir (BBC; BM, 2022a). Bununla birlikte Ukrayna'nın doğusunda yer alan ve ülkenin en büyük ikinci şehri olan Kharkiv ve Mariupol ile güneyindeki Kherson kentleri saldırılardan en fazla etkilenen kentler olarak bilinmektedir (Firstpost, 2022).

BMMYK verilerine göre 25 Ekim 2022 tarihi itibariyle 7,751,169 Ukraynalı ülkesinden ayrılarak başta komşu ülkeler olmak üzere Avrupa'ya göç etmek zorunda kalmıştır. 4,426,745 Ukraynalı ise geçici koruma statüsü veya benzer ulusal statülere sahip olarak Avrupa'da kayıt altına alınmıştır (UNHCR, 2022). Geçici koruma statüsü ve sığınmacılara tanınan haklardan bir sonraki bölümde bahsedilecektir.

### **3. Geçici Koruma Statüsü**

Geçici koruma; çatışma, şiddet, insan hakları ihlalleri ve doğal afet gibi sebeplerle ülkesini terk etmek durumunda kalan insanlar için uygulanan bir koruma mekanizmasıdır (Fitzpatrick, 2000, ss.279-282). Bu statü, insani krizler nedeniyle ülkesinden ayrılmaya mecbur kalmış, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak niyetiyle kitlemel olarak koruma ihtiyacı bulunan yabancılara sağlanan bir uluslararası koruma türü olarak bilinmektedir (BMMYK, 2014). Geçici korumanın asıl amacı bu süreci yaşayan kişilerin bürokratik engellere takılmadan acil bir şekilde güvenli ortama yerleştirilmesi ve temel insan haklarını güvence altına almaktır (Eren, 2021). Geçici koruma statüsüne sahip kişiler yeme, içme, barınma gibi temel insan haklarının korunmasında öncelikli olurken 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nden yararlanmada kısıtlılık yaşamaktadır (Ciğer, 2016, s.80). Ciğer (2016) bu noktada geçici koruma statüsüne sahip kişilere ayırım gözetmeden insani muamele yapılması gerektiğini ve temel insan haklarına saygı duyulmasının gerekliliğini vurgulamıştır. 3 Mart 2022 tarihinde Avrupa Konseyi, nitelikli çoğunluk usulüne göre oybirliği ile Ukraynalılar için geçici koruma statüsünün aktif hale getirilmesine karar vermiştir (Liboreiro ve Pitchers, 2022). *kayna'dan Avrupa'ya Kitlemel Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

Avrupa Komisyonu'nda geçici koruma üç grup için önerilmiştir: 24 Şubat 2022 tarihi itibarıyla yerinden edilen ve o tarihteki durumdan dolayı ülkelerine dönemeyen, Ukrayna'da ikamet eden Ukrayna vatandaşları ve Ukrayna'da yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşları veya vatansız kişiler. Bu kişiler ülkelere güvenli ve kalıcı olarak dönme şartı aranmaksızın geçici koruma statüsünden yararlanacaktır (Geçici Koruma Direktifi, mad. 15). BMMYK verilerine göre savaşın yirminci gününde Ukrayna'da 3 milyon 489 bin kişi, ülkeyi terk ederek Polonya, Romanya, Moldova, Macaristan, Slovakya, Rusya ve Belarus'a göç etmiştir. Polonya yaklaşık olarak 2 milyon Ukraynalı sığınmacıya ev sahipliği yaparak en fazla sığınmacıyı kabul etmiştir (UNHCR, 2022). Mart 2022 tarihi ile savaş nedeniyle ülke içerisinde

6.5 milyonun üzerinde insanın zorunlu olarak yer değiştirdiği bilinmektedir (UNFPA, 2022). Ukrayna'nın 44 milyonluk nüfusu düşünüldüğünde, ülke nüfusunun yaklaşık çeyreğinin, savaş nedeniyle yaşadığı yeri terk ettiği, ülke içine veya dışına insani koridorlar üzerinden göç etmek zorunda kaldığı bilinmektedir (Başçılar vd., 2022, s.797).

AB hem düzenli hem de düzensiz göçmenler için adeta bir hedef konumundadır. Bu hedef olma halinin başlıca nedeni AB'nin ekonomik anlamda gelişmiş olması ve göçe mecbur kalan ülkeler ile karşılaştırıldığında iyi işleyen hukuki mekanizmalara sahip olmasıdır. AB göçmenler için bir yandan hedeflenen hayal iken; öte yandan kendisi de göçmenlere ihtiyaç duymaktadır. Ancak AB bu doğrultuda yalnızca nitelikli işgücü noktasında ihtiyacı kadar kişiye kapılarını açmayı kabul etmekte meselenin insani boyutunu görmezden gelerek düzensiz göçmenleri ülkesinde istememekte ve geri göndermektedir. Yaşanan Rusya-Ukrayna Savaşı'nın ardından AB'ye yönelik sığınma akınlarının başlamasıyla birlikte Ukraynalılar için geçici koruma statüsünün verilmesine karar verilmiştir. AB bünyesinde 2001 yılında kabul edilmiş olan Geçici Koruma Direktifi 2022 yılına kadar uygulanmamıştır. Yaşanan Rusya-Ukrayna Savaşı'nın ardından ilk kez AB Komisyonu Geçici Koruma Direktifi'ni aktif hale getirerek uygulamaya karar vermiştir. Direktife bakıldığında geçici koruma statüsü sahibi Ukraynalılara tanınan haklar şu şekildedir:



*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitleli Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

• Tüm koruma süresi boyunca oturma izni (bir yıldan üç yıla kadar sürebilir),

- Geçici koruma hakkında uygun bilgiler,
- Sığınma prosedürüne erişim için garantiler,

*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitleli Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

• Mesleğe uygulanabilir kurallara ve ulusal işgücü piyasası politikalarına ve genel istihdam koşullarına tabi olarak istihdama erişim,

- Uygun konaklama veya konutlara erişim,
- Gerekirse sosyal refaha veya geçim araçlarına erişim,
- Tıbbi bakıma erişim,
- Devlet eğitim sistemine 18 yaşından küçükler için eğitime erişim,
- Ailelerin belirli durumlarda yeniden bir araya gelmeleri için fırsatlar,
- Bankacılık hizmetlerine erişim örneğin temel bir banka hesabı açma,
- Oturma izninin verilmesinden önce başka bir AB ülkesine taşınmak,
- Ev sahibi AB ülkesinde oturma izni verildikten sonra 180 günlük bir süre içinde AB ülkelerinde (ikamet edilen üye devlet dışında) 90 gün boyunca serbestçe hareket etmek (European Commission, 2022).

Tüm bu haklar geçici koruma statüsüne sahip Ukraynalılar için tanımlanmıştır. Bu hakların tanınması ve Ukraynalı sığınmacılar için verilmesi elbette çok önemli ve anlamlıdır. Bununla birlikte AB ve üye ülkelerin sığınmacı hareketliliğine bakışı ve tutumu farklılık göstermektedir.

#### **4. AB ve Üye Ülkelerin Tutumu: Ayrımcılık**

Ayrımcılık, bir birey ya da kişinin sahip olduğu hak ve özgürlüklerin haklı bir gerekçeye bağlanmaksızın başka bir birey ya da kişinin daha az yararına olacak şekilde uygulanmasıdır (Gülmez, 2019, s.43-44). Ayrımcılık, uluslararası olarak ilk kez 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde yasaklanmıştır. Avrupa düzeyinde ayrımcılık yasağı, Avrupa Sosyal Şartı (1961), Evlilik Dışı Doğan Çocukların Hukuki Statüsüne İlişkin Avrupa Sözleşmesi (1975); Avrupa Bölgesel Yahut Azınlık Dilleri, Avrupa Şartı (1992) ve Ulusal Azınlıkların Korunması İçin Çerçeve Sözleşmelerinde (1995) bildirilmiştir (Yücel, 2015, s.61). Ortak kurum ve

sözleşmelerden oluşan, iş birliği içerisinde çalışma prensibini benimseyen bir Avrupa oluşturma çabası Avrupa Konseyi'ni (AK) ortaya çıkarmıştır. İnsan haklarına saygı, hoşgörüsüzlükle mücadele, çoğulcu demokrasi, yabancı düşmanlığı, azınlık hakları ve ırkçılıkla mücadele AK'nin hedefleri arasındadır. AK'nin başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olmak üzere 200'den fazla sözleşmesi bulunmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023). AİHS sivil ve siyasi hak ve özgürlüklerden oluşmaktadır. Sözleşmenin 14. maddesi ile ayrımcılık yasağı ilkesinde değinilmiş, yasak sözleşmedeki hak ve özgürlüklerle sınırlandırılmıştır. Sözleşmede yer almayan bir ifade ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) başvuru yapılamazken sonradan çıkarılan 12 numaralı protokol ile iç hukukta tanımlanan hak ve özgürlükler bu kapsama dahil edilmiştir (Yücel, 2015, s.63). Sözleşmedeki insan hakları vurgusu ve ayrımcılık yasağı kavramı bu denli vurgulanırken AB'nin Suriyeli sığınmacı meselesine yaklaşımı ve ülke politikası bir kez daha akıllarda soru işareti bırakmaktadır.

Suriye iç savaşından kaynaklı yaşanan göç hareketlerinden farklı olarak Rusya-Ukrayna Savaşı'nın başlamasından beş gün sonra, Avrupa Birliği (AB) üye ülkelerinin birçoğu Ukraynalı sığınmacılara kapılarını açacaklarını ilan etmişlerdir. Benzer bir tutumla AB Komiseri Iva Johansson, AB adına bir açıklama yaparak tüm Ukraynalılara herhangi bir statü tespiti yapılmaksızın uluslararası koruma sağlanacağını açıklamıştır (Riegard, 2022). Yapılan açıklamalara göre kitlesel olarak AB'nin sınırına ulaşan Ukraynalı sığınmacılar için Geçici Koruma Statüsü'nün aktif hale getirileceği belirtilmiştir. AB'nin sığınma politikasını büyük oranda göçün dışsallaştırılması ile ilişkilendirmesine rağmen Ukrayna krizine geçici koruma statüsü ile çözüm sunması büyük bir tezat olarak görülmektedir. Ancak daha önce yaşanan kitlesel akınlarda örneğin Suriye göçünde, üye devletlerden gelen isteklere rağmen kullanılmayan bu statünün Ukraynalılar için bürokratik engellere takılmaksızın acil ve yeterli koruma sağlamak gerekçesiyle hızlı bir şekilde aktif hale getirilmesi söz konusu mekanizmanın Suriyeli sığınmacılar için neden etkinleştirilmediği sorusunu gündeme getirmektedir. Bayoumi çalışmasında bu durumu iki şekilde sorgulamıştır. Birincisi, coğrafi mesafe veya kültürel sebepler mi AB'yi harekete

geçirdi yoksa Avrupa'ya mülteci olarak kabul edilme şartı için aranan -ten rengi veya göz rengi gibi- başka gizli Avrupa koşulları mı etkili oldu (Bayoumi, 2022)? Ancak bu sorular cevapsız kalmış, yanıtlanmayı bekleyen sorulardır. Ukrayna'daki savaş nedeniyle zorunlu göçte maruz kalan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere acil ve etkili çözüm bulunması mevcut siyasi ortamda sığınmacı hukuku adına oldukça umut vericidir. Ancak AB'nin bu tutumu, dünyanın çeşitli yerlerindeki savaş ve zulümden kaçarak zorunlu göçte maruz kalan sığınmacılara yapılan muamelesi ile karşılaştırıldığında akıllarda soru işaretlerine neden olmaktadır.

Sosyal dışlanma ve ötekileştirme göçmenlerin göç ettikleri toplumlarda yaşadıkları önemli sorunlardan ikisidir. Irkçılığın belki yeni bir formu olan ırksallaştırma terimi bu durumun kavramsallaştırılmasına yardımcı olabilir. Karaman'a göre ırksallaştırma kavramının ortaya atılması, "toplumda farklı/azınlık olan dini, sosyal ve kültürel grupların neden ırksallaştırıldıkları ve bu ırksallaştırmaların sonucu olarak nasıl "ötekileştirildikleri", "dışlandıkları", "nefret söylemlerine ve şiddete maruz kaldıklarının" anlaşılmasında önemli bir rol oynamıştır" (Karaman, 2022, s.272). Dolayısıyla ırksallaştırma bir nevi ötekileştirmenin ve dışlamanın adının konmasıdır denilebilir.

AB üye ülkelerinin sığınmacı politikasının, değerlerden çok "ırksallaştırılmış hiyerarşiye" göre belirlendiğini düşünen Süleymanlı, sığınmacı kabulünde insani durum yerine dil, din, ırk ve renklerine göre tercih yapıldığını belirtmiştir. Aynı zamanda sığınmacıların geldikleri ülkelere bakılmaksızın benzer duygular yaşadıklarını AB'nin, ülkesini terk etmiş bebeklerin, çocukların ölümüne kayıtsız kaldığını ve bu durumun göç politikalarında ırksallaştırılmış hiyerarşi kavramı ile adlandırıldığını ifade etmiştir (Süleymanlı, 2022). Adıgüzel (2022) röportajında Avrupa kıtasının bu zamana kadar görülmemiş bir mülteci krizi ile karşılaştığını vurgulamıştır. Mülteciliğin temel bir insan hakkı olduğunu, işkence ve zulüm nedeniyle ülkesinden kaçan herkesin başka bir ülkeye sığınma hakkı bulunduğunu vurgulamıştır. AB üye ülkeleri bu zamana kadar Avrupa dışından gelen mültecilerin hedefi olurken Ukrayna krizi ile Avrupalıların da mülteci olabileceği gerçeği ile yüzleşmiştir. Ukraynalı sığınmacılara kapısını açan

Avrupalılar, sığınmacı nüfusun artması ve savaşın uzaması ile süreç yönetiminde zorlanacak ve ilerleyen zamanlarda sığınmacı nüfus ile mücadelede ekonomik ve sosyal açıdan sorun yaşayacaktır (Adıgüzel, 2022). Her ne kadar AB, Ukrayna krizinde sığınmacılara kapılarını açmış ve hoşgörüle yaklaşıyor gibi görünse de benimsedikleri tutumun ne kadar süreli bir politika olacağına dair bir kesinlik bulunmamaktadır. Bununla birlikte Ukraynalı sığınmacıların sayısının artmasıyla AB içinde önemli tartışmalar ve yeni fikir ayrılıkları doğacağı öngörülmektedir.

AB ve üye ülkelerin Ukraynalı sığınmacılara yaklaşımı ile Suriyeli sığınmacılara yaklaşımı arasında belirgin ve dikkat çekici farklılıklar bulunmaktadır. Kapılarını Ukraynalı sığınmacılara düşünmeden ve tereddüt etmeden açan AB, ne yazık ki aynı kararlılığı Suriye göçünde gösterememiştir. Ukraynalı sığınmacıların sarışın ve mavi gözlü oluşundan, kendilerine benzemesinden, medeni olmalarından kaynaklı bu empati ile karşılaştıkları uluslararası basında dile getirilmiştir (Bayoumi, 2022). Bu doğrultuda AB'nin yaşanan göç olaylarında Suriyeli sığınmacılara farklı Ukraynalı sığınmacılara farklı yaklaşım ve politikaları olduğu görülmektedir. Ne yazık ki dünyaya insan hakları öncülüğü yapan AB göç sınavında bir kez daha sınıfta kalmıştır.

AB'ye üye ülkelerin sergilediği bu tutum aynı zamanda AB üye ülkelerinin toplumsal yaşamın her alanında savunduğu insan haklarıyla da çelişmektedir. İnsan haklarının hukuki çerçevesinin temelini oluşturan

Beyanname<sup>1</sup> temel haklar, medeni haklar ve sosyal haklar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Evrensel beyanname herhangi bir yaptırım mekanizması ile desteklenmediği için hukuksal açıdan bağlayıcılığı bulunmamaktadır (Sağlam, 2019, s.1238). Beyannamenin hukuksal açıdan bir bağlayıcılığı bulunmasa da ister Ukraynalı ister Suriyeli olsun tüm sığınmacılar uluslararası korumayı ve temel insan haklarına sahip olmayı hak etmektedirler. Temel hak ve özgürlüklerin belirlenmesi noktasında yol gösterici olan ve ilk iki maddesinde vurgulandığı gibi her birey özgür, haklar bakımından eşit doğduğu, ayrımcılığa

---

<sup>1</sup> İHEB: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A(III) sayılı kararıyla ilan edilmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi bir giriş ve toplam 30 maddeden oluşmaktadır (İHEB, 2008).

maruz kalmadığı bir dünyada yaşamayı hak etmektedir. Dolayısıyla göç yönetim sürecinde AB ve diğer üye ülkelerden beklenen, hak temelli ve adaletli bir yaklaşımdır. Burada dikkat çekilmek istenen AB'nin ve özellikle Polonya, Danimarka ve Macaristan ülkelerinin sığınmacılar konusundaki ikircikli tutum ve davranışlarıdır. Bu ülkeler Afrika ve Ortadoğu menşeli sığınmacılara karşı oldukça sert ve ayrımcı davranmak ile birlikte uluslararası göç hukuku düzenlemelerini ihlal edici tutum sergilemektedirler (Bozkurt, 2022, s.219). Ukrayna'da yaşanan çatışmalar ve savaş nedeniyle yalnızca Ukrayna vatandaşı kişiler değil bununla birlikte 3. ülke vatandaşı olup herhangi bir nedenle savaş ve öncesinde Ukrayna'da ikamet eden kişiler de göç etmeye mecbur kalmışlardır. Bu göç esnasında Afrika ve Asya kökenli öğrenciler bizzat Ukrayna'nın kendi güvenlik ve sınır görevlilerinin uluslararası göç hukuku düzenlemeleri ile bağdaşmayan ayrımcı tutum ve davranışları ile karşı karşıya kalmışlardır (Artıgerçek, 2022). Tüm bu anlatılanlardan yola çıkılarak AB'nin düzensiz göçü istemediği, sınır güvenliği ve göç politikalarını bu kapsamda şekillendirdiği çıkarımı yapılabilir. Bu doğrultuda AB'nin göç yönetim sürecindeki gelişmeler ve hukuksal düzenlemelerden gelecek bölümde bahsedilecektir.

## **5. AB'nin Sığınma Politikaları ve Dublin Antlaşması**

AB'nin ortak sığınma konularına ilişkin politikaları 80'li yıllarda oluşmaya başlamıştır. Yugoslavya'nın parçalanmasının ardından Avrupa II. Dünya Savaşı'ndan sonra ilk kez bu denli büyük bir sığınmacı akını ile karşı karşıya kalmıştır (Özcan, 2006, s.103; akt. Bozkurt, 2022). Avrupa Topluluklarına üye ülkeler 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile sığınma konusundaki yetkilerini AB'ye aktarırken bir yandan da tüm yetkilerini Birlik'e devretmek istememişlerdir. Bu nedenle anlaşma ile mülteci ve sığınmacı konuları ortak bir mesele olarak kabul edilirken üye ülkeler bu konuları kendi egemenlik alanı ile ilişkili gördüklerinden birinci değil üçüncü sütuna dahil etmişlerdir. Bu kapsamda bu alandaki tasarrufların hükümetler arası çalışmalar ile gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır (Maastricht Antlaşması, Titel VI).

1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması ile Maastricht Antlaşması'nda tanımlanmış olan ortak meselelerin uygulamaya geçirilebilmesi için üye

ülkelerin ulusal devleti ‘sığınma, vize, göç ve kişilerin serbest dolaşımı’ ile ilgili diğer politikaların geliştirilebilmesi ve AB tarafından ele alınabilmesi adına bazı yetkilerini AB Konseyine bırakmıştır (Council of European Union, 1997, Md.73i ve Md.73k). Ardından 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması ile iltica sistemine ilişkin tedbirlerin nitelikli çoğunluk oy sistemi ile kabul edilmesine karar verilmiştir (Battjes, 2006: 28). AB’nin kuruluşunun son döneminde, 2007 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması ile Maastricht Antlaşması yürürlükten kaldırılmıştır. Bu antlaşmanın yerini “Avrupa Birliği Antlaşması” (Treaty on European Union) almıştır (European Union, 2007). Lizbon Antlaşması iltica ve göç politikalarını daha iyi bir boyuta taşımıştır (European Union, 2007: Md. 61(2)-63(1)).

AB’nin ortak bir sığınma sistemini uygulamaya geçirmek istemesinin nedeni AB içinde sığınmacılara 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü şemsiyesi altında ortak insani değerleri temel alan tek bir koruma alanı oluşturmaktır (Bozkurt, 2022, s.120). Uluslararası hukuk bağlamında AB üyesi ülkeleri bağlayan ve mülteci olma hakkını temel bir hak olarak kabul eden ilk metin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’dir. Sözleşme mülteciyi ırkı, dini, tabiiyeti ve herhangi gruba mensubiyeti sebebiyle yerinden edilen ve haklı sebeplerden dolayı zulüm göreceği korkusuyla ülkesine dönemeyen kişi olarak tanımlamakta ve geri göndermeme vurgusu ile önem taşımaktadır. 1999 yılından günümüze Avrupa Ortak Sığınma Sistemini kurmaya çalışan AB, mülteciler ve düzensiz göç meselesine ilişkin tüm ülkelerde geçerli bir politika oluşturmayı hedeflemiştir. Cenevre Sözleşmesi’nin ardından AB’nin sığınma politikasını oluşturan tüm uygulamalar Dublin Yönetmeliği olarak adlandırılmaktadır (Hopyar, 2016, s.62).

Sığınma alanında AB’nin yetkilerinin temelini oluşturan ilk mevzuat Dublin Yönetmeliği’nin amacı sığınma süreçlerine ilişkin ortak bir tutum geliştirmenin şartlarını belirlemektir. Bu doğrultuda bir üye ülkeye yapılan başvurunun reddedilmesi halinde diğer üye ülkelere başvuru yapılamaması kararlaştırılmıştır (European Commission, 2017c). Ülkeler arası iş birlikleri ile geliştirilen Dublin Yönetmeliği, Avrupa devletleri arasında sığınmacı konusunda siyasi diyalogları ve sığınma sonrası hukuki sürecin temelini

oluşturmuştur (Akdoğan, 2018, s.56). Dublin Yönetmeliği yerini 17 Mart 2003 tarihinde Dublin II adlı yeni bir Yönetmeliğe bırakmıştır. Dublin II Yönetmeliği'nin en önemli düzenlemesi iltica başvurularının yalnızca tek bir üye AB devleti tarafından incelenebileceği maddesidir. Bu madde ile AB ülkesine yapılan iltica başvurusunun reddedilmesi durumunda aynı kişinin başka bir AB ülkesine başvurması önlenmeye çalışılmıştır. Aynı madde ile bir kişinin aynı anda iki farklı AB ülkesine iltica başvurusu yapmasının da önüne geçilmiştir (Bayraklı ve Keskin, 2017, s.120). Ancak bu madde Akdeniz ve Ege üzerinden Kuzey Avrupa devletlerine iltica etmek isteyen sığınmacıların İspanya, İtalya, Yunanistan gibi devletlerde toplanmasına sebep olmaktadır. Artan göç hareketliliği ilgili devletlerin sorunlarını artırmış ve sınır güvenliği konusunda birlik oluşturmaya teşvik etmiştir. Sistemi daha etkin hale getirmek üzere Dublin III (2013) Yönetmeliği yayınlanırken ardından Dublin IV (2016) teklif edilmiştir (European Commission, 2019c). Dublin III Yönetmeliği bir önceki sistemden daha teknik ve işlevsel bir şekilde hazırlanmıştır.

Bu doğrultuda sığınmacı hakları, üye ülkelerin sorumlulukları ve insan haklarının evrensel düzenlemeleri AİHM ve Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) yönergeleri temel alınarak daha açık bir yönetmelik oluşturulmuştur (Gil, 2015, s.433). 2016 yılında ise OASS'nın (Ortak Avrupa Sığınma Sistemi) önerdiği yeniliğin karar mekanizması olan komisyon, Dublin Yönetmeliği'ni daha şeffaf hale getirebilmek ve aktifleşmesini sağlamak adına taslak teklif hazırlarken, üye devletlerin sığınma sistemlerindeki orantısız baskı ile mücadele amacıyla Dublin IV Yönetmeliği'ni sunmuştur (European Commission, 2018). Şu anda Dublin IV Tüzüğü'nün hazırlığına ilişkin çalışmalar yapılmaktadır. Dublin sistemi ile üye ülkelerin sığınma hukuku düzenlemeleri ile uygulamadaki farklılıkların giderilmesi hedeflenmektedir. Bununla birlikte ortak bir sığınma politikası ve hukuku oluşturulması planlanmaktadır. Yeni Dublin düzenlemelerine ihtiyaç duyulması sistemin yetersizliklerini göstermektedir (Bozkurt, 2022, s.133).

Dublin Sistemindeki diğer birimler; EURODAC (Stands for European Dactyloscopy) ve Avrupa İltica Destek Ofisi (The European Asylum Support Office/ EASO) dir. EURODAC, AB ülkelerine iltica başvurusunda bulunmuş

ya da AB ülkesine kaçak giriş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının parmak izlerinin kaydedilmesi yoluyla kayıtlarının yapılmasıdır (EURODAC, 2016). EASO ise AB'nin sığınmacılarla ilgili uygulamalarında koordinasyon sağlamaktadır (Hopyar, 2016, s.3). AB'nin sığınmacı politikalarına baktığımızda mevcut hukuki zeminin varlığına karşın ortak bir yönetim süreci bulunmamaktadır. Ülkelerin birbirlerinden bağımsız şekilde uyguladıkları politikalar ve tavırlar ortak bir yönetim anlayışından uzak olduklarını göstermektedir. Bu durum Almanya, İngiltere, Fransa gibi güçlü devletlerin sığınmacılara karşı oluşturduğu sorumsuz tutum ile desteklenmektedir (Hopyar, 2016, s.63).

Son 30 yıl içinde AB'ye yönelik sığınmacı sayısı artmıştır. Bu doğrultuda AB göç politikalarında yenilikler ve değişiklikler yapmıştır. Ancak AB geliştirdiği tüm politika ve hukuksal düzenlemelere rağmen istemediği düzensiz göçü engelleme konusunda başarısız olmuştur. Düzensiz göçü önlemek üzere tedbirlerin artırılması, sınır kontrolleri, geri kabul anlaşmaları, sığınmacıların deniz sınırlarından alınmaması gibi yöntemler yaşanan sorunu çözmekte sadece ertelemektedir. AB'nin günümüze kadar göç politikaları kendi sınırlarını muhafaza ve istenmeyen göçü engelleme şeklinde olsa da yaşanan göçlerin devamıyla birlikte yaklaşım değişikliği gerekliliği anlaşılmıştır. Bu doğrultuda göç veren ülkelerdeki sosyal, ekonomik, hukuki yapının iyileştirilmesi yönünde adımlar atılması hedeflenmektedir. AB üye ülkeler arasındaki görüş farklılıkları düzensiz göç konusunda ortak ve hızlı karar alınmasını engellemektedir (Bozkurt, 2022, s.226). Yaşanan ayrımcı tutum, fikir ayrılıkları ve bu kapsamda geliştirilen düzensiz göçü engellemeye yönelik sığınma politikalarına karşın ülkeler arası dayanışma ve iş birliği büyük önem taşımaktadır.

## **6. Uluslararası Dayanışma ve İş Birliği**

Arap Baharı'nın da etkisiyle yaşanan göçlerden dolayı yerinden edilen insan sayısı II. Dünya Savaşı sonrası en yüksek sayılara ulaşmıştır. Bu doğrultuda 2016 BM Genel Kurulunda ilk defa bir zirve düzenlenmiş; Göçmenler ve Mülteciler için New York Bildirisi yürürlüğe girmiştir. Bildiride göç yönetiminin ortak sorumluluk gerektirdiği ve ülkeler



*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitleli Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

arası iş birliğinin önemi vurgulanmıştır. Bu süreç sonucunda Küresel Mutabakat (Küresel Göç Mutabakatı) ve Küresel Mülteci Mutabakatı belgeleri kabul edilmiştir. Mutabakatların yasal bir bağlayıcılıkları olmamasına rağmen, göçe ilişkin uluslararası bir iş birliğini içermesi ve göç dalgası ile devletlerin tek başına karşı karşıya kalmamasına yönelik bir girişim olması nedeniyle önemlidir (Memişoğlu ve Yiğit, 2019).

Yaşanan zorunlu göç sürecinde Türkiye'nin yanı sıra AB ve uluslararası toplumun, zorunlu göçün sorumluluklarını paylaşması gerektiği açıktır (Gülerce ve Bozkurt, 2022). Ancak AB'nin Suriyeli sığınmacıları çok sınırlı kotalar ile kabul ettiği bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Suriyeli sığınmacıları kabul etmeme ve sınırlarına duvarlar öreerek her türlü koruma önlemini alan AB ve bazı üye ülkeler Ukraynalı sığınmacılara karşı aynı korumacı tutumu sergilememişlerdir. BM Mülteciler Yüksek Komiseri Flippo Grandi yapmış olduğu açıklamasında; “Uluslararası dayanışma olmadan Ukraynalıların yerinden edilme krizi felakete dönüşebilir” diyerek küresel bir Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi kriz varsayımında bulunmuştur (UNHCR, 2022). Yaşanan savaş devam ederken göç krizi büyümeye devam etmektedir. Sorunun ve krizin büyüklüğü ve küreselliği karşısında ancak uluslararası dayanışma ve iş birliği ile çözüm bulmak mümkün görünmektedir. Savaşın ve göçün başlıca mağdurları olan kadınların ve çocukların tekrar bir mağduriyet yaşamaması için insan hakları merkeze alınarak devletlerin bu doğrultuda hareket etmesi ve diplomatik kararlar alması gerekmektedir.

Sığınma hukuku alanında yaşanan insan hakkı ihlalleri ve göç olgusu düşünüldüğünde sorun küresel olduğundan bu soruna karşı topyekûn bir mücadele vermek gerekir. Dünya üzerinde göçmen, mülteci sayısının en yüksek sayılara ulaştığı günümüzde göçmenlerin insan hakları önemli bir sorun olarak görülmemekte ve göz ardı edilmektedir. Dolayısıyla uluslararası arenada göç meselesinin konuşulması, derinlemesine tartışılması ve yaşanan sorunların çözümü için birlikte çalışılması önem arz eder. Burada özellikle belirtmek gerekir ki, uluslararası yük paylaşımı ifadesini kullanmayı tercih etmiyoruz. Göçü bir kriz ve sığınmacıları bir yük olarak görmediğimizden uluslararası

dayanışma ve iş birliği ifadesini kullanmayı bilinçli olarak tercih ediyoruz.

## **7. Sonuç**

Bugün tüm dünyanın gündeminde olan Rusya'nın Ukrayna'ya yönelik askeri müdahalesi ile başlayan savaş nedeniyle yaşanan zorunlu göç hareketliliği, Avrupa'ya gerçekleşen son otuz yılın en hızlı ve büyük göçü olmuştur. Bu noktada savaşın bir Avrupa coğrafyasında çıkmış olması ve AB üye ülkelerine gerçekleşen yoğun göç hareketliliği ister istemez AB'nin ve üye ülkelerin göç politikaları, sığınmacılara karşı tutumu gibi pek çok meseleyi gündeme getirmiştir. AB'nin her fırsatta önemini vurguladığı insan hakları meselesinde yeteri kadar inisiyatif alıp almadığı konusu da ayrı bir soru işareti olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu makalede AB'nin Ukraynalı sığınmacılara tutumu insan hakları bağlamında değerlendirilmiştir. Bu bağlamda AB'nin göç yönetim sürecinde başvurduğu yöntemler, politikalar, hukuki düzenlemeler incelenmiştir. Bütün bunlarla birlikte çalışmada AB'nin yakın geçmişte yaşanan Suriye göçüne tepkisi ile Ukrayna göçündeki tutumu arasındaki fark ortaya konulmuştur. Yaşanan tepkisel farklılık, Suriyelilerin AB üye ülkelerine alınmak istenmemesi ancak Ukraynalıların komşu ülkeler başta olmak üzere AB üye ülkelerine kolayca seyahat edebilmeleri ve çok sıcak karşılanmaları göz önünde bulundurularak AB'nin göç yönetimindeki politikası ve bakış açısı açığa çıkarılmıştır.

İnsan hakları, özgürlük, adalet ve hak savunuculuğu ilkeleri AB'nin ve üye ülkelerin taviz vermemesi gereken ve AB'nin varoluşsallığının temelini oluşturan kavramlardır. Elbette eşitlik, özgürlük, adalet temel insan hakkıdır ve hiç kimse sahip olduğu dil, din, ırk, etnik gruba mensubiyeti sebebiyle birbirinden ayırtılamaz. Ancak AB ve üye ülkelerin Suriye göçünde meseleden uzak kalarak ve sorumluluklarını yeterli olarak üstlenmeme tavrı yerini Ukrayna göçü ile geliştirilen kucaklayıcı ve hoşgörülü tutuma bırakmıştır. Ukrayna göçü ile yerinden edilmiş insanların böylesine sıcak ve samimi karşılanması oldukça sevindiricidir. Ancak burada vurgulanmak istenen nokta AB'nin Suriyeli, Afrikalı, Asyalı sığınmacılara karşı aynı tutumu göstermemesidir. Bu da AB'nin temel değerlerinin pratiğe ne kadar döküldüğü noktasında eleştirilere ve soru işaretlerine neden olmaktadır.

*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitleli Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

AB ülkeleri sığınmacıları kabul ederken objektif kriterler ile değerlendirmeli, göç yönetim sürecinde ve sonrasında hesap verilebilirlik ilkesini temel almalıdır. Bu bağlamda karşılaşılan sorunun ve krizin büyüklüğü ve küreselliği karşısında uluslararası dayanışma ve iş birliği ile çözüm bulmanın önemi bir daha ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak 2011 yılından bu yana Suriye göçü, 2022'de başlayan Rusya-Ukrayna savaşı ve yaşanan yoğun göç hareketleri bir kez daha gösterdi ki, dünya üzerinde göçler savaş, çatışma, doğal afet, iklim, ekonomik yetersizlikler gibi çeşitli nedenlerle yaşanmaya devam edecektir. Burada devletlere düşen görev sadece maddi çıkarlarına göre değer, hak temelli ve uluslararası dayanışma ve iş birliği merkezli hareket etmektir. Sorumluluk paylaşımında tüm üye devletlerin taşın altına elini koyması ve çözüm odaklı politikalar geliştirmesi ve uygulaması gerekmektedir. Göçün her türünün birlikte yönetimi, dayanışma ve sorumluluk paylaşımına devletlerce azami özen gösterilmesi önemlidir.

Sığınmacıların uluslararası arenada korunması için uluslararası düzenlemeler ve işbirlikleri oldukça önemlidir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü uluslararası koruma bağlamında oldukça önemli düzenlemeler olmasına karşın ne yazık ki küreselleşen dünyamızda bugünün ihtiyaçlarına yeterli cevap verememektedir. Dolayısıyla zorunlu göçü deneyimleyen toplulukların temel insan haklarının korunması için yeni uluslararası düzenlemelere ihtiyaç olduğu açıktır.

## 8. Kaynaklar

- Adıgüzel, Y. (2022). “Ukrayna Savaşı ve Göç”. *Sakarya Üniversitesi*.  
<https://haber.sakarya.edu.tr/ukrayna-savasi-ve-goc-h103130.html>. Erişim Tarihi: 28.10.2022.
- Akdoğan, M. (2018). Avrupa Birliği’nin Sınırlarına Dayanan Mülteci Krizi ve Yönetimi. *Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi*, 1(1), 48-75. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/uid/issue/40268/480324>.
- Anadolu Ajansı. 2015. “Sığınmacı Krizi Dublin Sözleşmesi’ni Askıya Aldırdı.” Erişim Tarihi: 28.10.2022. <http://aa.com.tr/tr/dunya/siginmaci-krizi-dublin-sozlesmesini-kiya-aldirdi/12842>.
- Artıgerçek. (2022). “Ukrayna Savaşı’nın ırkçılık kurbanları: Afrikalı ve Asyalı öğrenciler”, <https://artigercek.com/dunya/ukrayna-savasi-nin-irkcilik-kurbanlari-afrikali-ve-asyali-ogrenciler-205937h>. Erişim Tarihi: 05.11.2022.
- Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden (NL): Martinus Nijhoff Publishers. [Elektronik kitap]
- Başçılar, M. , Karataş, M. & Pak Güre, M. D. (2022). Rusya-Ukrayna Savaşı, Zorunlu Göç ve İnsani Koridorlar: Sosyal Hizmet Bağlamında Bir Değerlendirme . *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 11 (2), 794-805. DOI: 10.37989/gumussagbil.1095252.
- Bayoumi, M. (2022) “They are ‘civilised’ and ‘look like us’: The Racist Coverage of Ukraine” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/02/civilised-european-look-like-us-racist-coverage-ukraine>, Erişim Tarihi: 22.10.2022.
- Bayraklı, E. ve Keskin, K. (2017) "*Avrupa'nın Mülteci Krizi*". *Akademik İncelemeler Dergisi* 12/2:115-136. <https://doi.org/10.17550/akademikincelemeler.342428>.
- Belgenet. (2022). İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin Türkçe tam metni için, <http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/iheb.html>. Erişim Tarihi: 28.10.2022.
- BBC. (2022). “Ukraynalı Mülteciler Hangi Ülkelere Gidiyor?” <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-60647291>. Erişim Tarihi: 29.10.2022.
- Bloomberg. (2022). “Ukraine Seeks to Declare Nationwide State of Emergency”. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-23/ukraineseeks-to-declare-nationwide-state-of-emergency-kzzeqqe7>. Erişim Tarihi: 21.10.2022.

*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitlesel Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

- Birleşmiş Milletler. (2022a). “*More Than Half A Million Have Fled Ukraine, UN Refugee Agency Reports*”. Erişim adresi: <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112872>. Erişim Tarihi: 21.10.2022.
- Birleşmiş Milletler. (2022b). “*Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto*”. <https://www.un.org/press/en/2022/sc14808.doc.htm>. Erişim Tarihi: 26.02.2022.
- Birleşmiş Milletler. (2022c). *Dünyada en fazla mülteci barındıran ülke, Türkiye*. <https://www.birgun.net/haber/bm-raporu-dunyada-en-fazla-multeci-barindiran- ulke-turkiye-392090>. Erişim Tarihi: 28.10.2022.
- BMMYK, “*Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*”,2014, <https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>; 4.4.2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, RG 28615-11.4.2013, mad. 91 ve 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı RG’de yayınlanarak yürürlüğe giren 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği.
- Bozkurt, K. (2022). *Göç Hukuku*, İstanbul, Legal Yayıncılık.
- Burds, J. (2008). *Ethnic Conflict and Minority Refugee Flight from Post-Soviet Ukraine*, 1991– 2001. *The International Journal of Human Rights*, 12(5), 689-723.
- Ciğer, M. İ. (2016). *Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine* . *Göç Araştırmaları Dergisi* , (3) , 62-92 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gad/issue/43300/526457>
- Council of the European Union. (10.11.1997). *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*, <http://www.refworld.org/docid/51c009ec4.html>. Erişim Tarihi: 13.11.2022.
- DW. (2022). “*Russia Launches Massive Invasion of Ukraine as It Happened*”. <https://www.dw.com/en/russia-launches-massive-invasion-of-ukraine-as-it-happened>. Erişim Tarihi: 21.10.2022.
- Eren, E. (2021). *Mülteci Hukukunda Geçici Koruma*. Seçkin. 65.
- Ersoy, Ö. (2003), “*AB’nin Göç ve İltica Politikasındaki Yeni Aracı ‘EURODAC’*”, *Çağın Polisi Dergisi*, 2 (22).

- European Commission. (2017c) “Country responsible for asylum application (Dublin)”, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en), Erişim Tarihi: 29.10.2022.
- European Commission. (2018). FACTSHEET: The reform of the Dublin System, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en). Erişim Tarihi: 13.11.2022.
- European Commission. (2019c). [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en). Erişim Tarihi: 10.11.2022.
- European Commission. (2022). “Migration and Home Affairs”, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en), Erişim Tarihi: 06.11.2022.
- European Union. (17.12.2007). Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 2007/C 306/01, <http://www.refworld.org/docid/476258d32.html>. Erişim Tarihi:13.11.2022.
- Firstpost. (2022). “Kyiv, Kharkiv, Kherson, Berdyansk, Mariupol: The Significance of the 5 Ukrainian Cities that Russia is Gunning for”. <https://www.firstpost.com/world/kyiv-kharkiv-khersonberdyansk-mariupol-the-significance-of-the-5-ukrainian-citiesthat-russia-is-gunning-for>. Erişim Tarihi: 21.10.2022.
- Forbes. (2022). “Russia Authorizes Putin’s Request for Military Deployment Outside Russia”. <https://www.forbes.com/sites/dereksaul/2022/02/22/russiaauthorizes-putins-request-for-military-deployment-outsiderussia/?sh=1abeceaa47fa>, Erişim Tarihi: 21.10.2022.
- Gil, S. (2015). The discretion of states in the Dublin III system for determining responsibility for examining applications for asylum: What remains of sovereignty and humanitarian clauses after the interpretations of the ECtHR and the CJEU, Vol. 27 (3), (433), 436.
- Gülerce, H. ve Bozkurt, V. (2022). Globalization and Forced Migration: The Case of Turkey. İçinde M. Bimay ve Ş.Şimşek, Şahin (Ed). *Ekonomik, Sosyal, Siyasal ve Kültürel Boyutlarıyla “GÖÇLERİN GELECEĞİ” Uluslararası Sempozyum*. (s. 198-210). Nobel.

- Gülmez, M. (2009) İnsan Hakları ve Avrupa Birliği Hukukunda Ayrımcılığın Kaldırılması ve Türkiye, “AB’ye Sosyal Uyum” Dizisi, Ankara: Belediye-İş Yayını.
- Hopyar, Z. (2016). Avrupa'nın Mülteci Politikası . Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi , 2 (3) , 59-67 . DOI: 10.25272/j.2149-8539.2016.2.3.06.
- Kanat, S. ve Zenginoğlu, S. (2017).*Avrupa Birliği'nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Yaklaşım ve Politikaları*,Route Educational and Social Science Journal,4(3),ss. 20-32.,Doi:10.17121/ressjournal.684.
- Karaman, N. (2022). Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin Irksallaştırılma Deneyimleri ve Baş Etme Stratejileri. *İçtimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi*, Göç ve Mültecilik Özel Sayısı, ss. 269- 285
- Kimlerin aile üyesi sayılacağına ilişkin Bkz 2001/55 sayılı Geçici Koruma Direktifi , mad. 15.
- Klokiw, A. (2019). A fifth Wave of Contemporary Comparative Study of Ukrainian Immigration to the United States, 1870-2019. Texas Law Review, 4. 26 Ekim 2022 tarihinde Erişim adresi: <https://texaslawreview.org/a-fifth-wave-a-contemporary-comparative-study-of-ukrainianimmigration-to-the-united-states-1870-2019>.
- Liboreiro, J. ve Pitchers, C. (2022) “EU Countries Agree to Host Ukrainian Refugees Under the Exceptional Protection Scheme” <https://www.euronews.com/my-europe/2022/03/03/eu-countries-agree-to-trigger-a-never-used-law-to-host-ukrainian-refugees>.
- Maastricht Antlaşması, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/in-the-past/ep-and-treaties/maastricht-treaty/en-resolution-on-the-results-of-the-intergovernmental-conference-19920407.pdf>, Erişim Tarihi: 13.11.2022.
- Memişoğlu, F. ve Yiğit, C. (2019) “Uluslararası Göç ve Kalkınma: Teori ve Güncel Meseleler”, Yıldız Social Science Review. Cilt 5, Sayı 1, 39-62.
- New York Times. (2022). “For Ukraine’s Refugees, Europe Opens Doors That Were Shut to Others”. <https://www.nytimes.com/2022/02/26/us/politics/ukraine-europe-refugees>. Erişim Tarihi: 27.10.2022.
- NPR. (2022). “Why Luhansk and Donetsk Are Key to Understanding the Latest Escalation in Ukraine”. <https://www.npr.org/2022/02/22/1082345068/why-luhansk-and-donetsk-are-key-to-understanding-the-latest-escalation-in-ukrain>. Erişim Tarihi: 21.10.2022.

- OHCHR. (2022). “Ukraine: Civilian Casualty Update”. <https://www.ohchr.org/en/pressreleases/2022/03/ukraine-civilian-casualty-update>. Erişim Tarihi: 20.10.2022
- Riegerd, B. (2022) “The European Union Prepares for Millions of Refugees from Ukrania”, (*Deutsche Welle*) <https://www.dw.com/en/the-european-union-prepares-for-millions-of-refugees-from-ukraine/a-60939993>.Erişim Tarihi:28.10. 2022.
- Sacchi, C. (2022). “Protection of Perinatal Mental Health During the War in Ukraine”. *The Lancet Regional Health Europe*, 1-2.
- Sağlam, F. (2019). *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde Tüm Hak ve Özgürlüklere Yönelik Kurallar Üzerine Bir Deneme* . Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 25 (2), 1236-1252 . DOI: 10.33433/maruhad.665522
- Sirkeci, İ. ve Teke Lloyd, A. (2022). Ukrayna'dan Toplu Göç Dalgasının Göç-Çıtışma Modeli Açısından Değerlendirilmesi. 9(2),265-280, Dor: <https://doi.org/10.33182/gd.v9i2.828>.
- Sirkeci, İ., Utku, D.E. ve Yüceşahin, M. M. (2019). *Göç çatışma modelinin katılım, kalkınma ve kitle açıkları üzerinden bir değerlendirmesi*. *Journal of Economy Culture and Society*, 59, 157-184.
- Süleymanlı, E. (2022).“AB'nin Göç Politikası İrksallaştırılmış Hiyerarşiye Dayanıyor”. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/ayrimcilikhatti/ayrimcilik/abnin-goc-politikasi-irksallastirilmis-hiyerarşiye-dayaniyor/1815135>. Erişim Tarihi: 28.10.2022.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı. <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi.tr.mfa> (12.03.2023).
- Tepealtı, F. (2020). *Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye*, Pegem Akademi, Ankara.
- UNFPA. (2022). “Ukraine: Conflict Compounds the Vulnerabilities of Women and Girls as Humanitarian Needs Spiral”. <https://www.unfpa.org/ukraine-war>. Erişim Tarihi: 23.10.2022.
- UNHCR. (2022). <https://www.unhcr.org/neu/78225-news-comment-without-international-solidarity-ukraines-displacement-crisis-could-turn-into-catastrophe.html>. Erişim Tarihi: 31.10.2022.
- UNHCR. (2022). <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Erişim Tarihi: 28.10.2022.



*Ukrayna'dan Avrupa'ya Kitlemel Göçte Avrupa Birliği'nin Sığınma  
Politikalarının İnsan Hakları Bağlamında Değerlendirilmesi*

- UNHCR. (2022). "Ukraine Refugee Situation". <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> Erişim Tarihi: 22.10.2022.
- Vishnevsky, A. (2003). Post-Soviet Ethnic Migration: The Return of Diasporas?. Münz, R. Ve Ohliger, R. (Der.). Diasporas and Ethnic Migrants: German, Israel, and Post-Soviet Successor States in Comparative Perspective içinde. Londra: Taylor & Francis Ltd.
- Yücel, E. (2016). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Birliği Direktiflerinde Ayrımcılık Yasağı Hukuku. Adam Academy Journal of Social Sciences , 6 (1) , 59-84 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/en/pub/adamakademi/issue/24945/263359>.

*Rukiye GÜLERCE, Mahmure Nur BAYRAM*

# The Handling of Migrants in Contemporary Portugal History Textbooks<sup>1</sup>

## Research Article

**Article Arrival Date:** 09.02.2023

**Article Acceptance Date:** 04.10.2023

**Author:**

*Selim Hilmi ÖZKAN*

Prof. Dr.

Yıldız Technical University

shilmi@yildiz.edu.tr

ORCID: 0000-0001-6381-8553

---

<sup>1</sup> This work was supported by the COST Action CA20107 "Connecting Theory and Practical Issues of Migration and Religious Diversity" (COREnet).

## **Abstract**

This study aims to explain the handling of the phenomena of immigration and the life of migrants in Portugal textbooks. Textbooks are one of the indispensable basic and classical materials of education in transmitting knowledge to students. For this reason, educators generally use printed textbooks in the classroom to communicate with students. Without a textbook, it is difficult to establish healthy communication between the teacher and the students. For this reason, while textbooks guide the teachers about the information that they are about to transfer, it gives students effective clues about how they are going to acquire this information. In this study, the treatment of migration and immigration in history textbooks taught in Portugal was analyzed. The current history textbooks in the Portuguese National Library were procured and the chapters on migration and immigration in the textbooks were identified through document analysis method. Through the concepts such as migration, immigration and immigrants in these chapters, the lives of immigrants at home country and abroad and how they are reflected in the textbooks were analyzed. In this context, all of the history textbooks starting from primary education to the last year of high school were scanned and subjected to detailed analysis.

**Keywords:** migration, textbooks, education, perceptions, Portugal, society

# Çağdaş Portekiz Tarihi Ders Kitaplarında Göçmenlerin Ele Alınması<sup>1</sup>

*Araştırma Makalesi*

**Makale Geliş Tarihi :** 09.02.2023

**Makale Kabul Tarihi :** 04.10.2023

***Yazar Bilgileri:***

***Selim Hilmi ÖZKAN***

Prof. Dr.

Yıldız Teknik Üniversitesi

shilmi@yildiz.edu.tr

ORCID: 0000-0001-6381-8553

<sup>1</sup>Bu çalışma COST Action CA20107 "Göç ve Dini Çeşitliliğin Teorisi ile Pratik Sorunlarını Birleştirme" (COREnet) tarafından desteklenmiştir.

## **Öz**

Bu çalışmanın amacı Portekiz ders kitaplarında göç olgusunun ve göçmenlerin yaşamının nasıl ele alındığını açıklamaktır. Ders kitapları öğrenciye bilgi aktarmada eğitimin vazgeçilmez temel ve klasik materyallerinden birisidir. Bunun için eğitimciler sınıflarda öğrenci ile iletişimde çoğunlukla basılı ders kitaplarını kullanmaktadırlar. Bir dersin kitabı olmadan, öğretmen ve öğrenciler arasında sağlıklı bir iletişim kurmak zordur. Bunun için ders kitapları öğretmenleri aktaracağı bilgi hakkında yönlendirirken, öğrencileri bilgiyi nasıl elde edecekleri konusunda etkili ipuçları vermektedir. Bu çalışmada Portekiz’de okutulmakta olan tarih ders kitaplarında göç ve göçmenlik konusunun ele alınışı incelenmiştir. İlk olarak Portekiz Milli Kütüphanesinde bulunan güncel tarih ders kitapları temin edilmiş ve doküman inceleme yöntemi ile kitaplarda geçen göçmen ve göçmenlik ile ilgili bölümler tespit edilmiştir. Tespit edilen bu bölümlerdeki göç, göçmenlik ve göçmen gibi kavramlar üzerinden göçmenlerin yurt içi ve yurt dışındaki yaşamları ve bunlara bakışın ders kitaplarına nasıl yansdığı analiz edilmiştir. Bu kapsamda ilköğretimden lise son sınıfa kadar olan tüm tarih ders kitapları taranarak detaylı bir analize tabi tutulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** göç, göç, tarih ders kitabı, Portekiz

## **1. Introduction**

Migration, which expresses a demographic process, is the movement of individuals from one place to another within the borders of the country, as well as in the international area. Immigration and migration are the concepts that are used to express the abandonment of individuals from the country in which they are citizens or the area where they are present and settling in another country/region. Because migration has been a part of the history of humanity since the beginning of humankind, it played an important role in the formation of today's world's demographic structure in the historical process, as well. While the primary aim of migration is to find a better quality of life, political pressures, religious conflicts, economical problems, and disasters have also been and continue to be influential in migration. As a result, people have migrated and continue to migrate from one continent to another, from country to country or from one place to another within the same country. These migrations occur as individual, mass, temporary, obligatory, or permanent. Based on their distances, they are also named as short-distanced and long-distance immigration as well. The way people travel which includes the purposes of tourism activities, seasonal employment, religious worship can also be considered within the context of migration. While the form of internal migration occurs within the borders of a country, external immigration moves beyond the borders of the country and gains an international dimension (Bakırcı, 2019, p. 11). It also should be remembered that, today, one out of every 33 people in the world is an immigrant (Deniz, 2009, p. 13).

Even though migrations create new states and societies, they leave deep traces in the memories and souls of the individuals. Therefore, individuals' obligatory or voluntary disengagement of the places they live is among the indispensable subjects of novels, folk songs, stories, movies, and documentaries (Deniz, 2009).

The migrations that occurred throughout history have brought about the end of some state and political powers, as well as giving birth to new civilizations and new states, and even led to great disasters. While today's

Europe has been shaped after the Migration Period, Asian origins Hun Turks have established a new state. The Roman Empire which could not endure the chaotic environment that Migration Period created was first split into two in 395 as west and east, and then, the fall of West Rome in 476 caused the starting of a new regime that will almost continue in Europe for one thousand years. The Turks who fled from the Mongols established many new states on the roads of Anatolia and Asia Minor, in Anatolia where they came with the aim of searching for a safe country.

The ones that fled from the religious and political wars in Europe caused the establishment of new states with the United States in North and South America. They even exhibited a new vision of civilization.

After this brief explanation of the migration, it would be useful to briefly mention books and textbooks before discussing how migration is portrayed in books. Alfred de Vigny emphasized the infinite power of a book by saying "*After seeing that the real power is on the book, rulers also started to take pen in hand and write*" (Ergin & Gözütok, 1996, p. 77). In recent years history books and history curricula have become more politicized. This has paved the way for history, which essentially always had a political side, being used more as a political tool. As a result, historical knowledge and history textbooks have become one of the only methods used by states and societies to manipulate the masses. In fact, it continues to be (Yılmaz, 2006). This situation has brought along the distortion of historical information from time to time. The usage of history in this way not only makes it difficult for societies to get closer, it also has made civilizations hostile to each other. As a result, the conflict and hostility that occurs between states have started to spread among the societies, as well. This is because history textbooks are often used not only as an important means of transmitting social values and cultural accumulation to new generations, but also as a means of transmitting enmities and political ideologies. When the aims and objectives of ideologies are added to this, the objectivity and scientificity of the information provided in textbooks is always a matter of debate (Hayta & Karabag, 2003).



## *The Handling of Migrants in Contemporary Portugal History Textbooks*

A textbook is a cultural, academic, commercial, and ideological product besides being just a material that transfers information. Additionally, textbooks have always been designed/ for students at all levels to learn better. Also, textbooks, are teaching materials that facilitate the process of learning and require two-way participation which builds a strong bond between the students and teachers (Carrasco & Martinez & Glória & Sanchez, 2020, p. 1). From this perspective, textbooks are one of the materials that are indispensable for the teacher when transferring information. For this reason, teachers usually prefer printed textbooks for their classes. Without textbooks, teachers and students may not be able to fully focus on a subject. Textbooks therefore effectively guide teachers and students towards the appropriate process of acquiring knowledge (Gana, 2008, p. 95). Although the debate about the textbooks' necessity or redundancy continues, textbooks are still the most important teaching material. Moreover, history textbooks have the feature of being the single most-read history text by all of society (Carrasco & Martinez & Glória & Sanchez, 2020, p. 2).

Traditionally, history teaching, history courses, and history textbooks have typically been viewed as instruments employed by nations and societies to construct and strengthen national identity. As a fundamental component of history and social studies curricula, textbooks hold significant influence over students' comprehension of migration, as well as their attitudes and perspectives towards it. Given Portugal's historical context, where migration has played a prominent role, it becomes crucial to undertake a critical examination of how this subject is presented in textbooks and explore the potential ramifications of the chosen approach. Textbooks in general, and history textbooks in particular, contain many of the historical stories that nations have chosen to tell about how they have constructed their cultural heritage, their institutional structures, their boundaries of sovereignty and legitimacy, their relations with other nations, and the history of their peoples (Carrasco & Martinez & Glria & Sanchez, 2020, p. 2). For this reason, history is both local and universal. It does not only include specific nations, their exhibited values, and cultures, past dominant ideologies, and the sovereign

state's own historical narrative, but it also represents the values that are shared universally about the national identity or the "desire to form and maintain a cultural identity that is based on a shared past and serves specific purposes today" (Zajda, 2009, p. 940).

Textbooks published by the Portuguese Ministry of Education and Science still play an important role in school activities in Portugal. These textbooks are given to students throughout the obligatory education, either free of charge or paid, i.e., if the family's national income is below 7000 Euro, the textbook's cost is covered by the ministry (Ciftci, 2014, p. 22). Much research has been conducted and still continues to be conducted on the textbooks and their contexts in Portugal and other countries. However, after the adoption of a law on assessment, approval, and acceptance by the government of textbooks, which are important material for education, there has been a decrease in the research on the books which has been thought of as becoming monotype (Guerra, 2021, p. 85).

The main research question of this article focuses on the examination of how migration and immigration are portrayed in history textbooks used in primary and secondary education in Portugal. This article aims to investigate how the topic of migration is addressed within these textbooks and to explore the potential implications of the approach taken toward migration in this educational context. By analyzing the content and presentation of migration in Portuguese textbooks, this article seeks to shed light on the educational representation of this important societal issue and its broader consequences.

## **2. Materials and Methods**

**Purpose of the study:** This study focuses on the portrayal of immigration and migration in the history textbooks used in primary and secondary education levels in Portugal, a member of the European Union. The inclusion of the topic of immigration in our research is motivated by Portugal's historical experience of both internal and international migration, as well as its more recent role as a host country for immigrants. The objective of our research is to uncover and analyze how immigration is presented and discussed in history textbooks within the context of primary and secondary education in Portugal.

**Importance of the study:** Portugal was selected as the research site due to its unique position as a country both affected by emigration and experiencing immigration. This dual perspective provides an opportunity to explore Portugal's approach to external immigration and how the lives of immigrants are incorporated into the curriculum. Examining Portugal's stance on immigration and the inclusion of immigrant experiences in the curriculum is essential for understanding the country's comprehensive approach to migration.

**Methodology of the Study:** This study adopts a qualitative approach, employing literature review and document analysis as its primary methods. The research materials were obtained from the Portugal National Library, specifically focusing on textbooks and relevant sections addressing the topic of immigration. The collected data was then subjected to evaluation. Additionally, our observations and interviews conducted during our time in Portugal played a partial role in the evaluation process.

The document analysis method involved examining books, articles, and postgraduate studies that were written on the subject of research. A systematic review of textbooks was conducted, with specific attention given to chapters or sections pertaining to migration. Content analysis was employed to identify dominant narratives, themes, and perspectives concerning migration. The study also took into account the overall tone and framing of migration-related content, as well as the inclusion of diverse voices, cultures, and perspectives.

### **3. Portugal Education System**

The Basic Education Law numbered 46/86, which constitutes the legal infrastructure of today's Portugal education system, was accepted by the Assembly of the Republic on 14 October 1986. Later on, on the year 19 September 1997, it has been developed with the law numbered 115/97 by adding some provisions to the Basic Education Law. This law has been taken the form of its current state by the changes that have been made in the years 2001, 2005, 2006, 2007, 2011, 2012 (Curruculo Nacional - DL [139/2012], 2023), 2013, and lastly, July 2018 (Ciftci, 2014, p. 15).

The duration of compulsory education in Portugal is 12 years. Basic education is compulsory between the ages of 6-15 and secondary education between the ages of 16-18. Pre-school education is from age 3 to 6 and it is not obligatory. Although primary and secondary education, which is 12 years, is obligatory, a certificates are given after the 9<sup>th</sup> year. In this sense, there is flexibility in the transition from primary education to secondary education. Therefore, compulsory basic education consists of three levels. The first level [1° Ciclo] is 4 years [1-2-3-4], second level [2° Ciclo] is 2 years [5-6] and third level [3° Ciclo] is 3 years[7-8-9]. Because a certificate is given after the third level, students that will continue to secondary education make their educational decisions after this certificate. The duration of secondary education is 3 years [10-11-12]. Therefore, compulsory basic education consists of three levels. Approximately %82 of the students in Portugal continue to the state school ([www.portekizkonsoloslugu.com](http://www.portekizkonsoloslugu.com), 22.09.2022; Fernandes, 2009, p. 229).

According to the Article 73 of Portugal's Constitution, everyone has a right to receive equal education. The general objectives of the Portuguese education system are to respect Portuguese culture, to protect national identity, to ensure the development of individuals with unique points of views, to develop decentralization, to establish and maintain an education system structure that provides equal opportunities for all without discrimination in education, and to ensure participation in democratic life. Although Portuguese textbooks do not appear to exhibit overt signs of ethnocentrism, it is important to acknowledge and address this potential issue, especially in countries with a colonial history. Ethnocentrism refers to the tendency to view one's own culture as superior and judge others based on one's own cultural standards. By actively recognizing and combating ethnocentrism, societies can foster cultural empathy, appreciation, and harmonious coexistence. Challenging ethnocentrism is crucial for promoting empathy, intercultural understanding, and respectful coexistence. It is vital for individuals and societies to acknowledge its existence and take steps to overcome it. This can be achieved through education, open dialogue, cultural exchange, and the promotion of diverse representations. By embracing these approaches, we can strive towards

a more inclusive and culturally sensitive world, where the richness of diverse cultures is valued and respected. With the arrangements made in the years 1986 and 2005, education was constitutionally guaranteed (Constitution of the Portuguese Republic, 2005; Saklan, 2016, p. 16). In this context, it aims to ensure all of the country's children have access to education, from the disabled children who need special education to children of immigrants. In implementing education policies in line with these objectives, the state has a duty to ensure that children of immigrants learn the Portuguese language and benefit from Portuguese culture, and to ensure that children of immigrants receive adequate support to enable them to effectively exercise their right to education (Constitution of the Portuguese Republic, 2005). In order to fulfill these, Portugal allocates 13.5% of all public expenditure to education. The literacy rate of Portugal is %99,44. For the female population between the ages of 15-24, this rate is %99,38; for the male population, this rate is %99,48 (<https://scholarsource.org/portugal/education/180>, 2023).

#### **4. The Subject of Immigration in Portugal History Textbooks**

In Portuguese schools, history is taught at all levels, starting from Grade 5 up to Grade 12. The subject of migration, in the Portugal history textbooks, has been processed under various subjects and units. When examining the handling of the topic and its processing, the positive and negative aspects of migration are tried to be conveyed. For example, in the history class of 9<sup>th</sup> grade, there is an emphasis on the link between migration and poverty. In the same book, unplanned urbanization has been linked to internal migration.

In the Portuguese education system, constitutionally guaranteed and aims to provide equal opportunities for all, including immigrants, the expectation from the immigrants is respect and accordance with the Portugal culture. To this end, Portuguese textbooks provide information on both historical migration and contemporary migration under various topics. While transferring this information, issues such as the effects of migration on Portuguese society, economy, and lifestyle have been prioritized. Along with this, while Portugal diffusion has been processed under various units, this part

has not had a relation with immigration and migration, the subject of immigration has been processed under a separate title. Portugal, which has a colonial history, is preferred not to include Portugal diffusion with the immigration in the textbooks. For one thing, the education policies of colonial powers like Belgium, England, France, Japan, Netherlands, Portugal, Spain, and the United States differed (Maderia & Correia, 2019, p. 500).

As in the past, one of the most important issues that immigrants face today is the matter of identity in the countries in which they settle in. Every immigrant faces some discrimination in the country of settlement. Cultural identity can be understood as "a set of traditions, history, and moral, spiritual, and ethical values passed down by past generations". When we refer to a group of immigrants integrating into a particular society, we recognize that the identity of that group is shaped both by this set of traditions, history, and values, and by the appreciation that the inclusive society has for the group. In other words, the group not only carries certain cultural attributes with them but also forges their identity in response to the demands and evaluations - positive or negative - imposed by the broader society upon the group (Truzzi, 2005, p. 51). Although migration is a global phenomenon, it is often dealt with in the historiography as a national issue, thus obscuring its broader dimensions (Ramsey, 2019, p. 447). According to Peul J. Ramsey:

“Migrants, regardless of origin, were expected to adopt those values in order to create a homogeneous society by “eradicate [Ing] cultural diversity.” The goal of creating a cohesive society did not bode well for the migrant children who did not share the dominant cultural norms. In many parts of the world, these children and their families were considered a problem that, in various ways, had to be solved, often through educational endeavors.” (Ramsey, 2019, p. 448).

In the case of Portugal, the rate of legal immigrants to the population is approximately %3-4. Therefore, especially after the 1974 revolution, Portugal prioritized the autonomy and modern social structure of educational institutions. Through this, immigrants' integration issue was tried to be solved. In addition, the consequences of migration from Portugal to other countries,

especially its impact on the Portuguese economy, are treated as an important problem in the textbooks. However, the textbooks lack explanatory and sufficient information about those who came to Portugal at the end of the 20<sup>th</sup> century and in the 21<sup>st</sup> century and lived in the country as immigrants or refugees. Even though it is briefly mentioned in the textbooks about the situation and the lives of immigrants in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, whether they live in the position of immigrant or refugee, today's immigrants were not mentioned enough in the textbooks.

## **5. How Migration is Handled in Textbooks**

### **5.1. The Handling Of Migration In Basic Education Second Level Textbooks**

In the textbook *Història e Geografia de Portugal 5º* [Portugal History and Geography], which is taught in the 5<sup>th</sup> grade, the first stage of the second level, under the title "The Urban Life in the 17<sup>th</sup> Century – 16<sup>th</sup> Century Lisbon" the concepts of immigration, immigrant, and migration are explained. In this sense, the concepts are defined as following:

Imigrao: The entry of foreigners into a country to settle in and work there.

Migrao: The movement of people from one region to another within the same country.

Emigrao: The outflow of the natural resources from a country.

This section focuses on Lisbon as a center of attraction, and the consequent revitalization of trade in the city by the merchants coming to Lisbon. On this subject:

*"Given the attraction of prosperity for all social groups in the kingdom, the city was experiencing an increase in the population once again; people from all walks of life, aristocrats, bourgeois, and society, immigrated to Lisbon in order to seek a job. Those who came saw opportunities and favors from the king. Many who were affected by the luxury of the palace rushed into Lisbon. Some of the people that came to Lisbon, later on, immigrated to India in order to search for fortune and adventure."* (Arlindo Fragoso, 2014) statements are made.

On the same page, it is emphasized that with the thousands of slaves that are brought from Africa, there has been an increase in richness and prosperity. With the increase in wealth and prosperous, noble families, those who have gotten rich, and everyone who has the possibility started to employ servants at their houses. These servants are mostly chosen from the slaves and immigrants that are brought from Africa. The houses that have a servant have been depicted in the textbook with representative pictures.

In the 5° grade Social Studies textbook, the matter of immigrants has been handled under the subject title of "Portugal's Connection with the World and Europe". As a subtitle, "Portuguese Immigrant Communities" has been chosen. After giving the number of immigrants to countries such as Brazil, France, the United States of America, South Africa, Canada, Venezuela, West Germany, Spain, Belgium, Holland, and Switzerland, in order to strengthen the correlation between these, an example of a newspaper clipping dated 11.12.1982 is given, which discusses the publishing of a Portugal centered magazine. On the next page, as an exercise, a circle has been prepared in which the countries with the highest number of immigrants could be written and the students were asked to fill it in. The interesting part is that in the history lesson to be taught one year later, it is stated that *"next year when you examined the history of our country, you will see that immigration is not a new phenomenon, but it is a movement that is rooted in the very past"*. The reason and explanation of this are expressed as *"as you can see, in addition to the movement of population and rural migration, there is immigration, that is to say, the movement of the population to other countries. The search for better living conditions has pushed thousands of Portuguese to leave their lands and settle in Africa, America, and Europe..."*. It is also emphasized in the Social Studies textbook that the June 10 is accepted as the "Portugal Community Day" (Jose Ramos, 1987, p. 193-195).

In the Història de Portugal 6° [Portugal History], the last class of the second level, immigration is only briefly mentioned in the population section. Portugal's immigration from 1851 to 1900 was given as a graphic and was presented in the part of t population growth. While the population



increased in the cities that are industrial centers with the internal migration, the population loss also occurred with the migrations that have been made to Brazil. It is emphasized that the immigrations that had been made to the new continent reached their highest level, especially at the beginning of the 20<sup>th</sup> century (Ramos & Silva, 1987, p. 208).

In the História 8<sup>o</sup> class, which is taught in the 8<sup>o</sup> grade, the second process of the third level, the subject of migration has been processed under the title of "Immigrants and Workers". In this section, it is emphasized that in the second half of the XIX<sup>th</sup> century, migration from the countryside to the city accelerated as farmers lost their land. The reason for this migration is explained as villagers' loss of their lands and pasture due to the purchase of those lands by the bourgeoisie. It is also emphasized that liberalism brought more damage to the Portugal villager than benefit. The reasons for the Maria da Fonte and Patuleia uprising, villager uprisings that occurred in Portugal, have been linked to the villagers' loss of their lands. The Maria da Fonte or Minho uprising is the name given to the popular uprising against the Cartista government in the spring of 1846 in Portugal. Although the riot has been linked to the community's reaction to the new enrollment law, the weight of the taxes that are collected from the community and the banning of the funeral ceremonies at the church, the effect of the economic hardships and the difficulties that villagers endure had a great impact on the riot. The eruption of the riot was sparked by a woman named Maria, who is a native of Freguesia, in the region of Fonte Arcada e Oliveria of Portugal. This woman, later on, was known by the nickname of Maria da Fonte and has been heroized. The rebellion lasted for about 8 months, causing the majority of the peasants to leave their land (Bonifácio, 1993).

After the çivil war, especially after 1852, after the phylloxera epidemic which affected the vineyards and caused many villagers to perish, migration from rural to cities has been accelerated. As a result of this disease, many people had to immigrate, especially from the north of the country (Maria Emilia Diniz, 1999, p. 274). In the same years, the silk industry was severely damaged by the phylloxera disease that appeared in Lebanon, Beirut and around Egypt, which

killed silkworms and dried up the vineyards. Just as in Portugal, the inadequacy of the measures taken led to economic stagnation, migration, poverty, and unemployment. Many Lebanese Ottoman citizens emigrated to Brazil, Argentina, the USA and elsewhere (Özkan, 2022, p. 65).

In the História 8 textbook, the migrations to Brazil have been defined as major migration. The migration of hundreds of thousands of Portuguese to Brazil with the dream of becoming rich and returning is covered here. A short piece of information is given about the people who left their homeland and went to Brazil, and the text is supported by quotations from history books from the 1980s. It has been emphasized that these rich immigrants who returned to their homeland not only aroused admiration among those who never left due to their luxurious life, but also foreign currency inflow had a decisive consequence for the Portuguese economy. Under the heading of Brazilians, a small reading passage is given prominently in the margin of the book. The statements that are included in this text, give information about their lives (Maria Emilia Diniz, 1999, p. 274).

In the villages that are in the north of the country, specifically in Minho, you can still find the old mansions that the community named «Brazil house». This "Brazilian" name has been given to the rich immigrants that came back to their homelands after years of hard work in Brazil. When they return, their first job was to replace their poor house they had lived before with a showy mansion painted bright yellow or green, with showy fences and with the two rabid dogs that guarded the gate. However, in addition to enjoying this display of wealth, the "Brazilians" also helped the people of their village: they financially supported their church, they build a fountain, and a school. With these gifts, they easily became very influential local figures.

Also, money transfers that immigrants sent to Portugal, "has partially allowed us to close the big deficit in our commerce balance." expressions are intriguing. In summary, a result of the migration that has been made abroad, as a result of the Major immigration wave, where the Portugal economy recovered with the incoming currency, has been studied in this part. While the

### *The Handling of Migrants in Contemporary Portugal History Textbooks*

consequences of the immigration and its affect has been described with maps and graphics, the regions that received immigrations were shown in the maps (Maria Emilia Diniz, 1999, p. 274).

In the History 9<sup>o</sup> class, which is taught in the last stage of the third level, the subject of immigration has been handled together with the title of "Industrialization and Immigration". Poverty and migration were linked to migration, and migration from rural areas to large cities such as Lisbon and Porto and migration to industrialized European countries were emphasized. By linking unplanned urbanization to migration, the irregular growth of these cities as a result of migration from rural areas to large, industrialized cities is covered. The difficult lives of the immigrants that lived in the containers on the outskirts of the big cities are among the topics that had been processed in the textbook. Also, it has been emphasized the migration that had happened to the industrialized countries between the years of 1931-1961, was made to France, where 800.000 Portuguese lived in. The effect of the Portuguese national income of 408 dollars per capita in the 1960s is also emphasized. In the same period, Sweden's national income was 2740 dollars per capita. (Maria Emilia Diniz, 2003, p. 228-229). As it is mentioned in the textbook, in scientific research as well, until the 1970s, the lives of immigrants usually ended in a factory or as secondary workers in construction (Cavalcanti & Silva, 2017, p. 31). In the short reading text that has been given in the textbook, migration and the hardships of migration, the things the immigrants had to endure, and the lives of immigrants had been summarized as follows:

Most of the Portuguese immigrants in the years of 50s and 60s were villagers that come from the country's north and center. Some of them passed the border legally by the contracts that were signed beforehand, with passports and residence permits. With that, most of them, as it was said at the time, went with "quick steps". In the 1960s, there were many border guards which were paid with 10 conto (a small fortune back then, usually borrowed) from the immigrant applicants in order for them to settle them in France. After passing the Portugal border through the paths and cutoffs on foot, they went to Spain crammed into the cattle trucks. When they were

caught by the Portugal fiscal guardian and Spanish civil guardian, they were arrested and sent back to their villages. Even though they succeeded to reach the border of France, they needed to pass the Pyrenees on foot in the night again. The adventure nearly always ended when they settle in a citizen's house and succeeded to find a job in construction (Cavalcanti & Silva, 2017, pp. 31) or factories. Later on, it was needed to collect as many francs as possible, enough to pay the debts and to prepare for a better future (Maria Emilia Diniz, 2003, p. 228).

The consequences of migration are the stagnation of the Portuguese population, the decline in agricultural production and the need for agricultural products due to the migration of the agricultural population, especially from the north and inland areas to industrialized cities. With the migration that has been done to the outside, there has been an increase in the tourist number and the foreign currency that enters the country. This situation had been reflected in the coursebooks as well. As in the 8<sup>th</sup> grade history book, the positive effect of this foreign currency inflow on the closing of the budget deficit was emphasized here as well (Maria Emilia Diniz, 2003, p. 228). We encounter a similar situation in the migration of Lebanese and Syrians from the Ottoman geography to Latin American countries and the United States. While migration that had happened from Lebanon and its surroundings affected the region's agricultural output in a negative way, the foreign currency inflow has become an important source of income for the country's economy. In the presence of this situation, local executives and the government had to choose between the foreign currency inflow that the ones who immigrated sent and the problems that the ones who immigrated faced. For example, 90 million of Lebanon's national income of 220 million francs came from the remittances of immigrants. According to the Ottoman consulate report in South America, in the year 1913, Syrian immigrants sent a total of 11.800.000 pesos to their relatives from only one Argentina bank. Similar numbers were transferred from other banks as well. The total amount of funds that were sent from Argentina, in that year alone, had reached 24 million pesos or 240 million Ottoman piastres (Karpat, 1985, p. 188). In 1917, out of a national income of 220 million, 60 million

came from the silk trade, 30 million from agriculture and 10 million from industry. The rest was foreign exchange inflow. (BOA, A.}.MTZ.CL, 1/37-92; BOA, DH.MKT, 1679/64; Fahrenthold, 2019, p. 18). We see that the states that had an empire history in the historical process, were faced similar issues.

## **5.2. Handling Of Migration In High School (Secondary Education) Textbooks**

In the class Història 10° [History 10], taught in the 10° grade, which is accepted as the first grade of Secondary education [High school], the subject of immigration has been covered under the title of population. In this part, it is emphasized on the immigrations and settlements that Portugal did at the beginning of the 16th century to overseas countries such as India, Brazil, and Africa for colonial purposes. It is interesting to note that the settlements established by the Portuguese at the mouths of the rivers where they entered the continents for migration or colonization purposes are mentioned. Also, Portugal expansionism which expands to China, Japan, Malacca, Timor, and Solor islands has been covered here. The expulsion of the Jews from Europe is also briefly mentioned, and the Portuguese expansionist ideal is summarized as "And if there was more world out there, it would have gotten there". But it was emphasized that the population, which was 1 million 400 thousand at the time, did not allow for this (Antonia Manuel P. Matoso Martinho, 1990, p. 291).

In the Historia 11 class which is taught in Secondary education second grade, the subjects of immigrant, immigration, and migration were given in under the title of the migrations to Brazil. "The Reasons for the Immigration that had Made in the 19<sup>th</sup> Century" has been used as the subtitle. In this part, the fact that the migration from Portugal to Brazil took place in accordance with the migration from Europe and Asia in the 19<sup>th</sup> century, has been covered. The low economic level of those engaged in agriculture in rural areas accelerated this migration. The gradual development of transportation opportunities induced transatlantic migration. Portugal's lagging behind in terms of industrialization compared to other parts of Europe has been another driving factor in this migration. Even though it is emphasized that the migration from Portugal is not occurred to meet the needs of the

agricultural labor in Brazil, it has been argued that those who left mostly worked in the agricultural field. Also, it is emphasized that the migration to the new continents has been replaced as slave labor (Martinho & Araujo, 1990, p. 128).

Interestingly, in the textbook:

"Actually, Brazil's political independence [1822], did not mean its economical independence. From 1807 onwards, with the growing influence of Britain, a largely Portuguese commercial structure still coexisted, and this continued to coexist until after the First World War [1914-1918]. Despite its political independence, Portugal, retained control of an important part of Brazil's commerce, specifically of a big part of the harbor commerce" expressions are intriguing.

It is emphasized that "certain types of goods were mainly controlled by the Portuguese" in various ports and trade centers. The subject has been linked with the fact that the establishment of a new system in Brazil, which is a colony of Portugal, is in accordance with the new world system (Martinho & Araujo, 1990, p. 127-129). The foreign currency and income that the immigrants bring have been processed again in the coursebook at this level under a separate title (Martinho & Araujo, 1990, p. 197). It is also emphasized that the remittances sent by immigrants played an important role in paying off Portuguese debts and covering the deficit, and that the remittances received doubled in the 20<sup>th</sup> century (Martinho & Araujo, 1990, p. 272).

Towards the end of the book, under separate title, statistical information is given about the migration from Portugal. According to this, between 1866 and 1970, approximately 2.832.013 Portuguese, between 1900 and 1930, an average of 36.000 Portuguese, between the period 1965 and 1973, a total of 1.163.232 Portuguese emigrated, and it is said that a yearly average of 129.145 Portuguese emigrated. The fact that this migration is concerning because of the low birth rate, is a subject that is explicitly emphasized in the textbook (Martinho & Araujo, 1990, p. 392).

In the História 12<sup>o</sup> [History 12<sup>o</sup>] class, which is the last grade of the secondary education part, the subject of migration was also handled under the title of "The Immigration Movement". In this part it is emphasized that, especially after the 1850s, many Europeans were affected by immigration for economic reasons. It was stated that there was a great wave of migration from Germany, Britain, and France and that some of these migrants died on the roads, and that the number of people who left their countries between 1841-1880 was estimated to be 13 million. It is emphasized that this wave of migration was influenced by the peasants who were freed from being tied to the land after the abolition of serfdom in Europe after 1848. Even though there has been a decrease in the British immigrants during this migration wave, there has been an increase in the number of Ireland, Germany, and native Scandinavian immigrants. During this migration wave, a lot of people lost their lives whether on the roads or in the places where they arrive. For example, it was reported that 15,000 of the 90,000 people who left Great Britain in 1847 died on the way or at their destination (Martinho & Araujo, 1988, p. 292).

## **6. Conclusion**

Migration, immigration, and migration-related issues are addressed in history textbooks at all levels of primary and secondary education in Portugal, highlighting the apparent significance of this topic. The textbooks make a point of emphasizing Portugal's colonial history, positioning it as a country that has experienced outward migration. Specifically, the textbooks delve into the political, economic, and social aspects of migration to Brazil, presenting a narrative that seemingly seeks to provide a comprehensive understanding of the subject matter. Another noteworthy aspect mentioned is the migration of Portuguese citizens to France, with economic factors being primarily attributed as the driving force behind this emigration trend.

Similarly, the textbooks devote attention to internal migration, attributing it to economic reasons and emphasizing the impact of industrialization. The rapid growth of industrial cities such as Lisbon and Porto due to internal migration is discussed, shedding light on the emergence of

slum-like structures resulting from irregular urbanization and unplanned housing. In an attempt to establish a correlation, the textbooks make a connection between poverty and immigration, presumably providing students with insights into the societal implications of migration.

However, upon closer examination of the textbooks, it becomes evident that the information presented regarding contemporary immigration is woefully inadequate. Despite mentioning the situation and lives of immigrants in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries, the textbooks fail to provide sufficient details about the lives and status of immigrants and refugees who arrived in Portugal during the latter half of the 20<sup>th</sup> century and the beginning of the 21<sup>st</sup> century. While briefly acknowledging the positive impact of immigrants on the quality of life for the wealthy, particularly in Lisbon, the textbooks neglect to provide any information about their current circumstances. This omission can ostensibly be attributed to Portugal's colonial past, which appears to shape the perspective and content of the history books, further perpetuating the historical narrative that places more emphasis on the colonial era.

In light of these observations, it is evident that the history textbooks in Portugal exhibit significant shortcomings in their coverage of migration and immigration. The limited information provided fails to adequately address the experiences and contributions of immigrants and refugees in contemporary Portugal. This critical omission raises questions about the inclusivity, and educational value of the textbooks, ultimately undermining the students' ability to gain a comprehensive understanding of migration issues in the country.



## 7. References

- Antonia Manuel P. Matoso Martinho, F. C. (1990). *Historia 10°*. Porto: Areal Editores.
- Arlindo Fragoso. (2014). *Historia e Geografia de Portugal 5°*. Lisboa: Santillana.
- Bakırcı, M. (2019). *Amerika'daki Giresun: Göç Kültür ve Din*. İstanbul: Bir Yayıncılık.
- BOA, A. J. MTZ.CL, 1/37-92. (n.d.). BOA, DH.MKT, 1679/64. (n.d.).
- Bonifácio, M. d. (1993). *História da Guerra Civil da Patuleia [1846-47]*. Portugal: Editorial Estampa.
- Carrasco, C. J., Martinez, P. M., Glória, S., & Sanchez, I. R. (2020). Analysis of Cognitive Skills in History Textbook (Spain-England-Portugal). *Frontiers in Psychology, 11*, 1-11.
- Cavalcanti, V. R., & Silva, A. C. (2017). Histórias e geografias sem fronteiras? Migrações, gênero e (in)tolerâncias entre Brasil, Portugal e Espanha. In C. S. Maria Luiza Machado Santos, *Migrações e identidades: várias óticas e perspectivas*. São Paulo/SP - Brasil: Editus.
- Constitution of the Portuguese Republic*. (2005).
- Currículo Nacional - DL (139/2012)*. (2023, January 1). Retrieved from Ministério de Educação e Ciência (MEC- DGS). Portugal. Available at: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/139/2012/07/05/p/dre/pt/html> (Accessed January 1, 2023).
- Çiftçi, M. (2014). Portekiz'de İlk ve Orta Dereceli Okullarda Coğrafya Eğitim ve Öğretiminin Müfredat, Metot ve Araç Gereçler Açısından Değerlendirilmesi. Ağrı: Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Deniz, O. (2009). *Uluslararası Göçler ve Türkiye'ye Yansımaları*. İstanbul: Çantay Yayınları.
- Ergin, A., & Gözütok, D. (1996). *İlköğretim Ders Kitaplarının Değerlendirilmesi (Hayat Bilgisi Örneği), Türkiye'de ve Almanya'da İlköğretim Ders Kitapları*. Ankara: Türk-Alman Kültür İşleri Kurulu.
- Fahrenthold, S. D. (2019). *Between the Ottomans and the Entente: the First World War in the Syrian and Lebanese Diaspora, 198-1925*. New York: Oxford University Press.
- Fernandes, D. (2009). Educational Assessment in Portugal. *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice, 16*(2), 227-247.
- Gana, N. (2008). Introduction: Race, Islam, and the Task of Muslim and Arab American Writing. *PMLA-Special Topic: Comparative Racialization, 123*(5).

- Guerra, J. (2021). Portuguese as a Foreign Language Textbooks: Framing the Discourses on the Teaching and Learning of Writing. *Global Journal of Foreign Language Teaching*, 11(2), 94-100.
- Hayta, N., & Karabağ, Ş. G. (2003). Tarih Ders Kitapları Nasıl Analiz Edilmelidir? In N. Hayta, *Konu Alanı Ders Kitabı İnceleme Kılavuzu* (pp. 31-45). Ankara: Nobel.
- <https://scholarsource.org/portugal/education/180>. (2023, Ocak 12).
- Jenison, D. L. (2016). American Citizens of Arabic Speaking Stock: The Institute of Arab American Affairs And Questions of Identity in The Debate Over Palestine. In N. H. Europe, *Moha Ennaji*. New York: Palgrave Macmillan Press.
- Jose Ramos, R. S. (1987). *Estudos Sociais 5º*. Lisboa: Empresa Literaria Fluminense.
- Joseph Zajda, J. A. (2009). Teaching History. In A. G. Lawrence J. Saha, *International Handbook of Research on Teachers and Teaching* (pp. 953-965). New York: Springer.
- Karpat, K. H. (1985, May). The Ottoman Emigration to America, 1860-1914. *International Journal of Middle East Studies*, 17(2), 175-209.
- Maderia, A. Í., & Correia, L. G. (2019). Colonial Education and Anticolonial Struggles. In J. L. Rury, & E. H. Tamura, *The [Oxford] Handbook of the History of Education* (p. 500). New York: Oxford University Press.
- Maria Emilia Diniz, A. T. (1999). *Historia 8º*. Porto: O Livro. Maria Emilia Diniz, A. T. (2003). *Historia 9º*. Lisboa: O livro.
- Martinho, A. M., & Araujo, F. C. (1988). *Historia*. Porto: Areal Editores.
- Martinho, A. M., & Araujo, F. C. (1990). *Historio 11º*. Porto: Areal Editores.
- Özkan, S. H. (2022). *İmparatorluk Çözülürken Umuda Yolculuk*. İstanbul: İdeal Kültür.
- Ramos, J., & Silva, R. (1987). *Historia de Portugal*. Lisboa: Empresa Literaria Fluminense.
- Ramsey, P. J. (2019). Education and Migration in History. In J. L. Rury, & E. H. Tamura, *The [Oxford] Handbook of the History of Education* (pp. 447-458). New York: Oxford University Press.
- Saklan, E. (2016). Portekiz Eğitim Sistemi: Amaç Yapı ve Süreç Bakımından Türkiye İle Karşılaştırılması. *Route Educational and Social Science Journal*, 3(3), 14-31.
- Truzzi, O. (2005). *Sírios E Libaneses*. Sao Paulo: Companhia Editora Nacional. [www.portekizkonsoloslugu.com](http://www.portekizkonsoloslugu.com). (22.09.2022).
- Yılmaz, M. (2006). *1938-1960 Yıllarında Türkiye’de Kullanılan Tarih Öğretim Programları ve Ders Kitaplarının İncelenmesi*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü.

**APPENDICES**

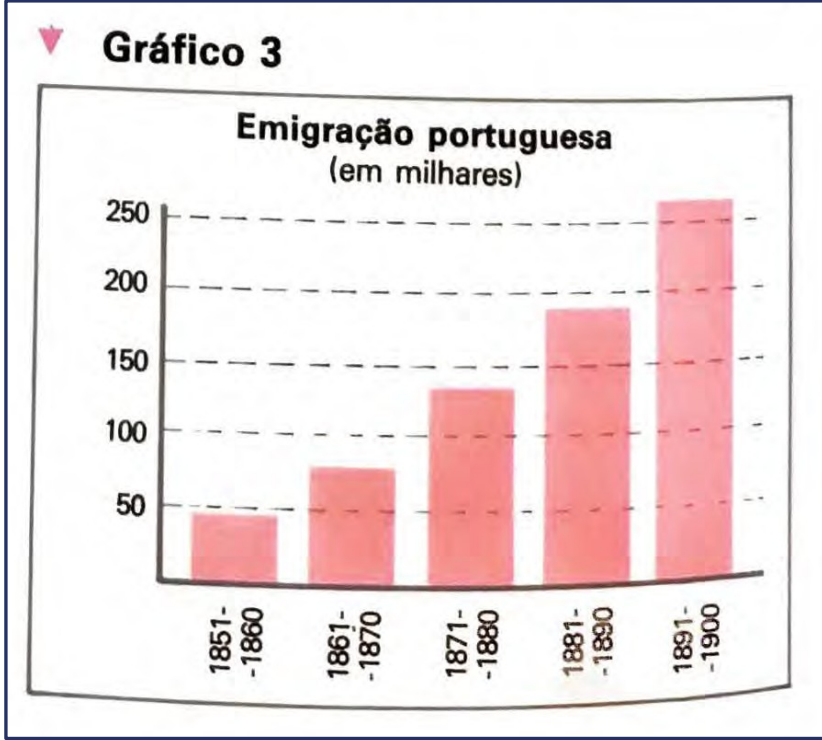
**Picture 1:** A bourgeois family that has a slave in the house

*Source:* Història e Geografia de Portugal 5º, p. 177.

**Figure 1:** The migration graphic that is used in the 6th-grade textbook



Source: História de Portugal 6°, p. 208.



**Picture 2:** Portuguese immigrants in a train station in France.



Source: *História 9º*, p. 229.

*Selim Hilmi ÖZKAN*

# Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları

*Araştırma Makalesi*

**Makale Geliş Tarihi :** 06.11.2022

**Makale Kabul Tarihi :** 04.10.2023

**Yazar Bilgileri:**

***Yaşar UZUN***

Sayıştay Uzman Denetçisi

Sayıştay Başkanlığı,

yasaruzun@sayistay.gov.tr

ORCID: 0000-0003-3803-0611

## **Öz**

Uluslararası göç hareketlilikleri, günümüzde ülkelerde yol açtıkları ekonomik, sosyal ve siyasal etkileri nedeniyle hükümetler tarafından yönetilmesi gereken bir alandır. Hükümetler, kendi ülkelerinde bu hareketlerin olumsuz etkilerini azaltmaya, doğurduğu fırsatlardan en iyi şekilde yararlanmaya yönelik politikalar, plan, programlar, kurumsal yapılar ve mevzuat altyapısı geliştirmekte, merkezi ve mahalli idareler uluslararası göçle ilgili politikaları uygulamaya dönük adımlar atmaktadırlar. Bu çalışmada, kamuda uluslararası göçün yönetilmesinde yüksek denetim kurumlarının rol ve sorumluluklarının olup olmadığı ve yüksek denetim kurumlarının denetim uygulama örnekleri üzerinden bu rol ve sorumlulukları nasıl yerine getirdikleri üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Bu nedenle çalışmanın amacı, uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin olarak yüksek denetim kurumlarının kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını geliştirici çalışmaları hakkında farkındalık oluşturmaktır. Çalışmanın sonunda, yüksek denetim kurumlarının geliştirdikleri denetim görüş ve önerileriyle uluslararası göçün yönetilmesinde parlamentolar, hükümetler, kamu idareleri açısından önemli bir rehberlik hizmeti sundukları sonucuna ulaşmak mümkündür.

**Anahtar Kelimeler:** Uluslararası Göç, Yüksek Denetim Kurumları, Göç Yönetimi, Uluslararası Koruma, Etki Değerlendirme.



# Supreme Audit Institutions and Their Audit Practices as a Strategic Institution in the Management of International Immigration in Public Sector

*Research Article*

**Article Arrival Date :** 06.11.2022

**Article Acceptance Date :** 04.10.2023

**Author:**

*Yaşar UZUN*

Principal Auditor of Turkish Court of  
Accounts

yasaruzun@sayistay.gov.tr

ORCID: 0000-0003-3803-0611

**Abstract**

Today, international migration movements are an area that needs to be managed by governments due to the economic, social and political impacts they cause in countries. Governments develop policies, plans, programs, organizational structures and legislative infrastructure in their own countries to reduce the negative effects of these movements and make the most of the opportunities they lead; central and local governments take steps to implement policies related to international immigration. In this study, it has been tried to focus on whether Supreme Audit Institutions (SAIs) have roles and responsibilities in the management of international immigration in the public sector, and if they have, how SAIs fulfil these roles and responsibilities through their audit practice examples. For this reason, the purpose of this paper is to raise awareness about the works of SAIs to improve the understanding and practices of public administration regarding the management of international immigration. At the end of this work, it is possible to conclude that SAIs provide an important guidance service for parliaments, governments and public administrations in the management of international immigration through their audit opinions and recommendations they develop at the end of their audit activities.

**Keywords:** International Immigration, Supreme Audit Institutions, Immigration Management, International Protection, Impact Assessment.

## **1. Giriş**

Buldukları ülkelerde yaşanan savaş, tabii afet, işsizlik, gıda yetersizliği, kıtlık ve kuraklık, hak ve hürriyetlerin tam anlamıyla yaşanmaması vb. nedenlerle insanlar bir başka ülkeye göç ederek yaşamlarını idame etmeye çalışabilmektedirler. Dayandığı nedene bağlı olarak göçler, bireysel mahiyette olabileceği gibi (örneğin iş bulmak için bir diğer ülkeye gitme, iltica talebinde bulunma vb.), savaş, afet veya kıtlık gibi nedenlerle toplu insan göçü şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Nedeni ve şekli ne olursa olsun göç hareketleri, kaynak, transit ve hedef ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamlarını etkilemekte, bu nedenle hükümetleri ve ilgili kamu idarelerini göç yönetimi alanında sistematik ve stratejik bir yaklaşımla çalışmalar yapmaya, gerekli politika, yapı, süreç ve sistemleri geliştirmeye teşvik etmektedir. Uluslararası göç hareketlerinin muhtemel pozitif ve negatif etkilerini etkin şekilde yönetebilmek adına hükümetler ve diğer yetkili idareler kamu politikaları geliştirip uygulamaya koymakta, gerekli idari yapılanmayı tesis etmeye çalışmakta, ihtiyaç duyulan mevzuat altyapısını geliştirmekte, göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu mal ve hizmet alımları yapmaktadırlar. Göçmenlerle ilgili barınma, beslenme, eğitim, sağlık, güvenlik, istihdam gibi pek çok alana hitap etmesi gereken kamu politikalarının başarılı olarak hayata geçirilmesinde karar alıcı ve uygulayıcıların yanı sıra mevcut uygulamaları kontrol eden ve denetleyen yüksek denetim kurumlarına da önemli rol ve sorumluluklar düşmektedir. Zira uluslararası göçün etkin yönetilmesi nihayetinde transit ve hedef ülke kamu yönetimlerindeki tabii, teknik, mali ve insan kaynağının kullanımını gerektirmektedir. Bahse konu kamu kaynaklarının etkin, verimli, tutumlu, mevzuata uygun kullanımının ve yönetiminin denetimi ise yüksek denetim kurumlarının temel görev alanına girmektedir.

Parlamentolar adına denetim yapan yüksek denetim kurumları, kamu yönetimini bütüncül görebilme imtiyazına sahip olan kurumlardır. Bağımsız ve tarafsız dış denetim kurumları olarak yüksek denetim kurumları gerçekleştirdikleri denetim faaliyetleri aracılığıyla göç yönetimi alanında başta parlamentolar olmak üzere hükümetler ve ilgili kamu idarelerine yapılması

gereken çalışmalar hakkında denetim görüş ve önerileriyle rehberlik etmekte, göç yönetimi bağlamında kamuda şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve mevzuata uygunluğun sağlanmasında paydaşlarına güvence sağlayıcı rol üstlenmektedirler.

Bu çalışmada kamuda uluslararası göçün yönetilmesinde yüksek denetim kurumlarının rol ve sorumluluklarının olup olmadığı ve yüksek denetim kurumlarının denetim uygulama örnekleri üzerinden bu rol ve sorumlulukları nasıl yerine getirdikleri soruları üzerinde durulacak, ülke yüksek denetim kurumlarından konu ile alakalı tespit edilmiş denetim uygulama örnekleri üzerinden soruların cevapları bulunmaya çalışılacaktır. Dolayısıyla çalışmanın amacı, uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin olarak yüksek denetim kurumlarının kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını geliştirici çalışmaları hakkında farkındalık oluşturmaktır. Çalışmada öncelikle göç kavramı, türleri ve nedenleri üzerinde durulacak, ardından yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göçün yönetilmesine dair denetim uygulama örneklerine yer verilerek rol ve sorumluluklarını nasıl yerine getirdikleri hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

## **2. Göç ve Göçün Yönetilmesi**

Türk Dil Kurumu (TDK, 2022) göç kavramını; “ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” olarak tanımlamaktadır. Uluslararası Göç Örgütüne göre göç, “uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirme hareketidir. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dâhildir” (IOM, 2009, s. 22). Buna göre göç kavramı bireysel veya topluluk olarak yaşam alanı değişiklikleri ile ilgilidir. Göç hareketlilikleri, gönüllülüğe dayalı olabildiği gibi, ekonomik, siyasi ve sosyal zorunluluklar veya hayatta kalabilmek adına da yapılmaktadır (Görgün, 2018). Kesin bağlayıcılığı olmamakla birlikte uluslararası göçe neden olan faktörlerin göç alan ülkelerdeki işgücü

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

piyasalarının sağlayacağı avantajlar, göç alan ülkelerdeki gelişmiş sosyal haklar savaşlar ve siyasi sorunlar, yerleşik etnik gruplar ve diasporaların etkileri şeklinde gruplandırıldığı anlaşılmaktadır (Baştürk, 2020, s.541). Uluslararası göç türlerine ilişkin olarak literatürde nitelik, içerik ya da kapsam açısından zorunlu göç, gönüllü göç, mülteci göçü, işgücü göçü, geçici göç, kalıcı göç, beyin göçü, düzenli göç, düzensiz göç şeklinde ayrımların yapıldığı anlaşılmaktadır (Engin ve Konuk, 2020). Nedeni ve şekli ne olursa olsun göç hareketlerinin kaynak, transit ve hedef ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamlarını etkilemesi nedeniyle söz konusu hareketliliklerin etkin şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Uluslararası Göç Örgütü göç yönetimi kavramını; *“hem Devlet sınırları içerisinde yabancıların girişi ve mevcudiyetini hem de mültecilere ve korunma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için çeşitli devlet kurumları ile ulusal bir s istemden oluşan yönetim”* şeklinde tanımlamaktadır (IOM, 2009, s.22). Uluslararası göç hareketlerinin yönetilmesi, ulusal egemenlik, kamu düzeni, kamu sağlığı ve güvenliği, sosyo-kültürel yapı, hukuk nizamı ve insan haklarının korunması, ülkenin ekonomi ve sosyal politikalarının uygulanmasında istikrarın sağlanması, kamu mali yönetimi disiplininin gözetilmesi gibi pek çok açıdan temel bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Uluslararası göçün etkin şekilde yönetilebilmesi açısından göçle ilgili mevzuat altyapısının oluşturulması, (merkezi ve yerel idareler dâhil) ulusal düzeyde idari yapılanmanın teşkili, göç yönetimindeki rol ve sorumlulukların netleştirilmesi, göçmenlere ilişkin barınma, beslenme, konaklama, eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamu politikalarının tanımlanması ve uygulanması, göçmenlerle ilgili politika amaçlarının gerçekleşmesine matuf kamu kaynağının tahsisi, göç yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilme yöntem ve araçlarının geliştirilmesi, göçmen hareketliliklerini izlemeye yönelik yapı ve sistemlerin oluşturulması gibi gerekliliklerden bahsetmek mümkündür. Siyasi liderlerin ve hükümetlerin söz konusu gerekliliklerin karşılanmasında sergileyecekleri irade ve tutumlar, uluslararası göç yönetiminin başarılı şekilde

icra edilmesinde temel belirleyici olacaktır.

Türkiye son yıllarda özellikle Suriye'den gelen yoğun göç dalgasını yönetmek üzere güçlü adımlar atmıştır. Suriye'de yaşanan iç karışıklıklar nedeniyle 2011 yılından itibaren ülkemize uluslararası koruma bulmak amacıyla çok sayıda Suriye Arap Cumhuriyeti (Suriye) vatandaşı gelmiştir. Ülkemiz tarihi misyonu gereği Suriye'de yaşanan insanlık dışı muamelelere kayıtsız kalmamış, gerek sınırları içerisindeki geçici barınma merkezlerinde ve çeşitli illerde, gerekse Suriye sınırları içerisindeki geçici barınma merkezlerinde ve çeşitli yerleşim yerlerinde bu trajediden etkilenen Suriye vatandaşlarına insani yardım sağlamada en cömert davranan ülke olmuştur (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Ülkemizin milyonları aşan sayıda Suriye vatandaşı için sergilediği bu tutum uluslararası ölçekte de takdir edilmektedir. Uluslararası yaşanan bu tecrübeler ülkemizde uluslararası göç yönetiminin gelişiminde de etkili olmuştur.

Ülkemizde merkezi ve yerel düzeyde pek çok kamu kurum ve kuruluşu uluslararası göçün yönetilmesi açısından görev ve yetki sınırları içerisinde rol ve sorumluluklar üstlenmektedirler. Ülkemizde oluşturulan Göç Kurulu ve Göç İdaresi Başkanlığı gibi idari yapılar, uluslararası göç yönetimi stratejisinin belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması açısından kilit rol üstlenmektedirler. Göç Kurulu, Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli bir kurul olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenen bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, 2018). Göç İdaresi Başkanlığı ise göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur (Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı, 2018). Göç İdaresi Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarının

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

belirlenmesinde 4.4.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi temel mevzuat niteliğindedir (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022a). Ülkemizde uluslararası göçün yönetimiyle ilgili amaç ve politika hedefleri ulusal üst politika dokümanları ile tanımlanmaktadır. Örneğin On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) insan haklarına uyumlu, insan onuruna yakışır, güvenli, düzenli, veriye dayalı ve kontrol edilebilir dış göç yönetiminin temel amaç olduğu ifade edilmiş ve uluslararası göçle (dış göçle) alakalı izlenecek politikalar ve alınacak tedbirler tarif edilmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır:

- “Düzensiz göçün engellenmesi ve göçün düzenli olarak gerçekleşmesi için uluslararası işbirliği geliştirilecektir;
- Ülkemizde bulunan yabancıların ekonomik ve sosyal yaşama entegre edilmesine yönelik göç yönetiminin kurumsal yapısı güçlendirilecektir;
- Veriye dayalı politika ve hizmet sunumunun sağlanması için kurumlararası koordinasyon geliştirilecektir;
- Düzensiz göç kapsamında olan yabancılar etkin bir şekilde izlenecek ve denetlenecektir;
- Uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilerin sosyal hayata uyumu artırılacaktır” (Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

### **3. Yüksek Denetim Kurumlarının Uluslararası Göçün Yönetimine Dair Denetim Uygulamaları**

Uluslararası göç yönetimi yüksek denetim kurumlarının denetim alanına giren bir konudur. Ülkeler maruz kaldıkları uluslararası göç hareketliliklerinin doğuracağı olumsuz etkilerin (güvenlik, sağlık, işsizlik, sosyal uyumsuzluk, barınma, beslenme, eğitim sorunları, kamu gider artışları vb.) veya fırsatların (beyin göçü ve vasıflı işgücü sayısının çoğalması, nüfusun gençleşmesi, ekonominin canlanması vb.) yönetimi için belirli politikalar ve yönetim yaklaşımları uygulamaktadırlar. Bu süreç kamu kaynağı kullanımını zorunlu kılmaktadır. Kamu idarelerinin söz konusu kamu kaynağının

yönetilmesinde verimli, etkin ve tutumlu davranma, paydaşlarına karşı şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yaklaşımı sergileme sorumlulukları vardır. Yüksek denetim kurumları kamu yönetimlerinde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güvencesi kurumlar olarak uluslararası göç yönetiminde kamu yöneticilerinin ve görevlilerinin şeffaf ve hesap verebilir olmalarını teşvik ederler. Yüksek denetim kurumları, ülkede uluslararası göçün yönetilmesine matuf mevzuat gerekliliklerine uygunluğun sağlanmasını yaptıkları denetim çalışmalarıyla güvenceye alırlar. Bu kurumlar, konu esaslı denetim çalışmalarıyla uluslararası göçün yönetiminde kamu politikalarının amaçlarına uygun şekilde uygulanabilmesi için mevcut ve yapılması gereken çalışmalar hakkında Parlamentolara, hükümetlere ve ilgili kamu idarelerine denetim tavsiye ve görüşleriyle rehberlik ederler. Çalışmanın devamında yüksek denetim kurumlarının bu çalışmanın amacı doğrultusunda tespit edilmiş uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin denetim uygulama örneklerine yer verilecektir.

### **3.1 Türkiye Sayıştayının Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Performans Denetim Çalışması (2019)**

Uluslararası göçün yönetilmesinde temel zorunluluklardan birisi mevzuat zemininde geliştirilmiş uygulama esaslarının, göçün yönetilmesi kapsamında yürütülecek faaliyet ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu bağlamda uluslararası göçün yönetilmesinde rol ve sorumluluk alan idare, kurum ve kuruluşların faaliyet ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi hukuk devleti olma, kamu yararı, hesap verebilirlik ilkelerinin ve kamu mali yönetim disiplininin korunması açısından son derece önemlidir. Uluslararası göçün etkin şekilde yönetilmesinde mevzuata uygunluğun sağlanmasının yanı sıra sorumlu idarelerce göç politikalarına ilişkin yürütülen faaliyetlerin uygulanma düzeylerinin ölçümlenebilir olması da önem taşımaktadır.



*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatına dayalı olarak denetim plan ve programları uyarınca kamu idarelerinin düzenlilik denetimini (mali denetim ve mevzuata uygunluk denetimini) ve performans denetimini yapmaktadır. Bu bağlamda ilgili kamu idarelerinde uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetimi ve kullanımı da Sayıştay denetimlerine konu olmaktadır. Sayıştayın yerine getirmiş olduğu performans değerlendirme çalışması ise, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Örneğin Sayıştay Başkanlığının Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne ilişkin yapmış olduğu 2018 yılı performans denetim çalışması, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla yapılmıştır.

Sayıştayın yapmış olduğu bu performans denetim çalışmasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2017-2021 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (2017-2021) stratejik planında düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, insan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunması, uyum ve iletişim, kurumsal kapasite gibi belirli tema başlıkları altında stratejik amaçlar, hedefler, eylemler, performans göstergeleri ve sorumlu

birimler tarif edilmiştir (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017). Bu bağlamda yapılan performans denetim çalışmasının ülkenin uluslararası göç yönetiminde önemli bir aktör olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün yürütmüş olduğu faaliyetlerin sonuçlarının ölçümlenmesine, bu süreçlerde üretilen bilgilerin güvenilirliğinin değerlendirilmesine katkı verdiği düşünülmektedir.

Söz konusu performans denetim çalışması Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiş (Sayıştay Başkanlığı, 2019), ilgili denetim raporunda bu alanlarda yapılmış bulgu, tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Yapılan denetim çalışmasının uluslararası göç yönetimi açısından ilgili idare nezdinde veri ve kayıt yönetimi, raporlama yapma kapasitesinin güçlendirilmesi, doğru ve güvenilir performans bilgisi üretilmesi gibi alanlarda rehberlik desteği sağlayacağı, böylece bu idarenin yürüteceği faaliyetlerin etkinliğine de dışsal olarak değer katacağı düşünülmektedir.

### **3.2. Malta Sayıştayının Sığınmacılara İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesi Denetim Çalışması (2021)**

Uluslararası göçün yönetilmesinde koruma talep edenlere karşı üstlenilen yükümlüklerin neler olduğunun üst politika belgelerinde ve mevzuatla tanımlanması, her idarenin uluslararası göç sistemindeki konumlarının ve ilgili olduğu iş süreçlerinin farkında olması, kapasite ve uygulamalarına ilişkin planlama çalışmalarının doğru şekilde yürütülmesi açısından önemlidir. Kamuda söz konusu gerekliliklerin karşılanmasına yönelik yüksek denetim kurumlarınca yapılacak değerlendirmeler uluslararası göç yönetiminin etkinliğini de artıracaktır.

Malta Sayıştay (National Audit Office of Malta/NAOM), Malta'ya gelerek sığınma talebinde bulunan kişilere uygulanan prosedürlerin etkin olup olmadığını tespit etmeye yönelik olarak 2018-2019 döneminde bir performans denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimde yapılacak değerlendirmeler için aşağıdaki standartlar esas alınmıştır:

- Göçmenlere ilişkin mevcut stratejiler, politikalar ve planlar,uluslararası koruma sürecini bütün boyutlarıyla ele alarak kapsamlı şekilde geliştirilmiştir ve günceldirler;
- Uluslararası koruma sürecinin alt süreçleri olan ilk kabul, idari gözetim ve açık merkezlerde barındırma süreçleri ile Mülteciler Komiserliği ve bu yapının kararlarına karşı başvuru Mülteciler İtiraz Kurulu'nun süreçleri geciktirilmeksizin, adil ve etkin şekilde uygulanır;
- Uluslararası koruma sürecinde yetkili idarelerin kaynakları ve bunların uyguladıkları mekanizmalar, sığınmacılara sağlanan hizmetlerde etkin işleyişi ve bu hizmetlerin izlenmesini mümkün kılmaktadır.

Malta Sayıştay, gözlem yapmak ve denetim kanıtı elde etmek için COVID- 19 nedeniyle sığınmacılara yönelik ilk kabul ve gözetim tesislerini ziyaret

edememiş, ancak, sivil toplum kuruluşları ile hükümet tarafından atanmış Gözlem Altındaki Kişileri İzleme Kurulunun raporlarını incelemiştir. Ayrıca, elde edilen bilgiler, Gözetim Hizmetleri İdaresi, Bakanlık bünyesindeki kuruluşlar ve BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) görevlileriyle yapılan mülakat çalışmalarıyla teyit edilmiştir. Malta Sayıştay'ı bu denetim çalışması için Mülteciler ve Sürgün Kişilerle ilgili Avrupa Konseyi Sığınmacı Bilgisi Veritabanı (AIDA) raporlarından da istifade etmiştir.

Denetimde, söz konusu denetim standartları temelinde denetlenen kurumlar ve işleyişlerine ilişkin yapılan tespitlerden bazıları şunlardır:

Denetimde, düzensiz göçmenler ve uluslararası koruma isteyenlerin kabulü, gözetim altında tutulmaları ve barınmalarına ilişkin stratejik dokümanlar (*Sığınmacı ve Düzensiz Göçmenlerin İlk Kabul Stratejisi, Ulusal Entegre Sınır Yönetim Stratejisi, Göçmen Entegrasyon Stratejisi ve Eylem Planı*) incelenmiştir. Genel olarak söz konusu stratejilerde, uluslararası koruma talep edenler ve düzensiz göçmenler için öngörülen yükümlülüklerin tarif edildiği, yasal tedbirlerin açıklandığı, ancak muhtelif göç senaryolarına karşı izlenecek yaklaşımın ele alınmadığı; sorumluluklara, hizmet arz ve talebine, stratejik adımların sonuç ve etkilerine kapsamlı şekilde atıf yapılmadığı, göç tahminlerine yer verilmediği ve beklenen hizmetleri yeterince kapsamadığı tespit edilmiştir. Bunların yol açtığı belirsizlikler, uluslararası koruma sistemindeki idarelerin sunacakları hizmetlere tahsis edecekleri kaynağı doğru tahmin edememelerine yol açmıştır.

Denetim çalışmasında, Sığınmacı Gözetim Hizmetleri İdaresinin düzensiz göçmenlerin temel ihtiyaçlarını (kültürüne uygun gıda, elbise vb.) sağlamak, etnik ve kültürel farklılıklara saygı göstermek, eğitim, eğlence sosyal aktivite gibi çalışmaları organize etmek gibi sorumlulukları olduğu, ancak gözetim sürecinin etkin işlemesine yönelik çalışmaların yeterli olmadığı; personel ve bina yetersizliğinin, kayıt ve IT bilgi teknolojilerinin zayıf olduğu, gözetim merkezlerinin aşırı kalabalık olduğu gibi tespitler de yapılmıştır. Söz konusu nedenler, gözetim merkezlerinde kalan sığınmacılara sunulması gereken hizmetlerin zamanında gerektiği şekilde sunulmasını önlemekte, güvenlik ve sağlık risklerine yol açmaktadır.

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

Öte yandan sığınmacıların bakımından sorumlu İdare (Sığınmacı Refahı İdaresi) tarafından işletilen açık merkezler, kapasitelerine uygun işleyiş sergileyememişlerdir. İlk kabul veya idari gözetim süreçleri tamamlananların alındığı açık merkezlerde yığılmaların olduğu, yeterli tercüman olmadığı, burada kalanlara verilmesi gereken psiko-sosyal hizmetlerin verilemediği tespit edilmiştir. Ayrıca mevzuat uyarınca sığınmacı çocuklarına sunulması gereken eğitim hizmetleri ile ilgili olarak; çocuklara yönelik hazırlık sınıflarının olmaması, dil zorlukları, sığınmacı çocuklarının sınırlı ya da hiç eğitim almamış olması, bunların hangi seviyeden eğitime başlatılacağına doğru tespit edilememesi gibi nedenlerden kaynaklı sorunlar yaşanmıştır.

Denetim çalışmasına göre, Malta'da uluslararası koruma başvurularını alma, inceleme ve karar vermeden sorumlu idare olan Mülteci Komiserliği, yoğun göç karşısında personel desteğine ihtiyaç duymakta, Komiserliğin başvuru sonuçlandırma sürecinin uzaması devlet giderlerinde ve başvuranın yaşam şartlarında olumsuz etkilere yol açmaktadır.

Malta Sayıştay'ı yaptığı bu denetim çalışmasıyla, Mülteci Komiserliği'nin başvuran aleyhine karar verdiği durumlarda söz konusu karara karşı yapılan itirazı neticelendirme sorumluluğu olan Mülteciler İtiraz Kurulu'nun üyelerinin çoğunluğunun mültecilerle ilgili yeterli yasal gereklilik bilgilerine ve mültecilik konularında yeterli deneyime sahip olmadıklarını, Kurulun idari ve teknik personel desteğine (tercüman, araştırmacı vb.) ihtiyacı olduğunu, Kurulu oluşturan dairelerin çalışma prosedürlerinde yazılı standardın olmadığını tespit etmiştir. Ayrıca Kurul kararlarının verilmesinde gecikmeler yaşanması, devlet giderlerinde ve başvuranların yaşam şartlarında olumsuzluklara yol açmıştır.

Malta Sayıştay'ı bu denetim çalışmasıyla, uluslararası koruma sistemindeki ana süreçlere ve burada görevli olan idarelere, stratejik planlama çalışmalarına, Mülteci Komiserliği ve Mülteciler İtiraz Kuruluna yönelik denetim tavsiyeleri geliştirmiştir (NAOM, 2021). Malta Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışmasının, ülkelerarası toplu göç hareketleri söz konusu olduğunda uluslararası göç yönetimi açısından aşağıdaki iyi uygulama

esaslarına işaret ettiği düşünülmektedir:

- Uluslararası göç yönetimi stratejik yaklaşımla ele alınmalıdır;
- Göç yönetimi sistemini oluşturan süreçler doğru şekilde analiz edilerek süreçlerde rol ve sorumlulukları olan idareler için ortaya konulacak politika amaç, hedef, gösterge, çalışma takvimi gibi belirlemeler belirsizliklere yol açmaksızın tespit edilmelidir;
- Süreçlerde görevli idare, kurum ve kuruluşların kapasiteleri sunacakları hizmetler açısından geliştirilmelidir;
- Göç yönetimine ilişkin risk yönetim uygulamaları hayata geçirilmeli ve süreçlerde yaşanan aksaklıklar zamanında doğru tedbirlerle aşılmalıdır;
- İdarelerin insan kaynağı ile mal ve hizmet temin etme prosedürleri en uygun süre, nicelik ve nitelikte gerçekleştirilmelidir;
- Kamunun uluslararası göç yönetimi alanındaki performansı periyodik olarak değerlendirmelere tabi olmalıdır.

### **3.3 Estonya Sayıştayının Merkezi Ve Yerel İdarelerin Uluslararası Koruma Talep Eden Veya Uluslararası Koruma Hakkına Sahip Olan Kişileri Kabul Edebilme Kabiliyeti Konulu Denetim Çalışması (2016)**

Günümüzde artan uluslararası göç hareketlilikleri karşısında göç alan ülke kamu yönetimlerinde merkezi ve yerel idarelerin söz konusu hareketlilikleri karşılayabilme kapasitelerinin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Yüksek denetim kurumları tarafından bu konuda yapılacak denetim çalışmalarıyla ülke kamu yönetimlerinin artan göç trendlerine karşılık verebilme potansiyellerine dair önemli değerlendirme çalışmaları yapılarak uluslararası göçün stratejik ve sistematik bakış açısıyla yönetilmesine katkı sunulmuş olacaktır.

Estonya Sayıştay (National Audit Office of Estonia/NAOE), ülkedeki merkezi ve yerel idarelerin kendilerine uluslararası koruma hakkı tanınan, AB göç planı uyarınca yeniden yerleştirilecek ve yer değişikliği yapılacak kişileri kabul etmeye ne ölçüde hazır olduklarını değerlendiren bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimin amacı, uluslararası koruma talep edenlerin, bu hakkı elde edenlerin ve ülkeye gelenlerin sayılarında artış olması durumunda

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

ilgili mevzuat ile öngörülen yükümlülük ve fonksiyonların merkezi ve yerel idareler tarafından yerine getirilip getirilemeyeceğini ve devletin böylesi durumlarla başa çıkabilmek üzere geniş kapsamlı bir planının olup olmadığını değerlendirmektedir.

Estonya Sayıştay yaptığı bu denetim çalışmasında değerlendirme kriterleri olarak, sığınmacılar ve uluslararası koruma hakkından yararlananlara yönelik merkezi ve yerel idarelerin uymaları gereken esasları öngören mevzuat esaslarından yararlanmıştı. Bu çalışmada Yabancılar Uluslararası Koruma Sağlanması Yasası'nın uygulanmasında görevli olan bakanlıklar ve altı yerel idarenin görevleriyle, mültecilerle ilgili hizmet sağlayan diğer kurum ve kuruluş temsilcileriyle mülakat çalışmaları yapılmış, konu ile ilgili olarak Estonya Aile Hekimleri Birliği ve Dışişleri Bakanlığında yazılı bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

Denetimde, merkezi ve yerel idarelerin göçmenlerin sayısındaki ani bir artışa karşı kısmen hazır olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre Estonya,

17 yasal yükümlülüğünden sadece 3'ünü tam olarak karşılayabilecek durumdadır: Merkezi idare, koruma hakkından yararlanacaklara yapılacak yasal ödemeleri (sosyal yardım, aylık vb.) tam olarak ödeyebilecek durumdadır. Yerel idareler de mahalli halka sunulan hizmetlerin aynısını bu kişilere sunabileceklerdir. İşsizlik Sigortası Fonu da bu kişilere iş bulunmasını teşvik edecek bir konumdadır. Merkezi idare 13 yasal yükümlülüğü ise kısmen karşılayabilmektedir. Uluslararası korumadan yararlanacak kişilerin statülerine dair düzenli gözden geçirme çalışma kapasitesi geliştirilmediğinden bu yükümlülüklerden birisinin karşılanma kabiliyeti ise "zayıf" düzeydedir.

Hükümetin geliştirdiği eylem planı, küresel gelişmeler ışığında ülkenin ihtiyaç duyduğu uzun dönemli uluslararası koruma politikasını karşılayamamakta, bu nedenle göçmen krizinin yönetimi için gerekli planların hazırlanması gerekecektir. Kısacası, merkezi sorumlu idareler ve mahalli idareler, uluslararası koruma isteyen ve bu hakkı kazananların sayısındaki ani artış durumlarına yönelik olarak kısmen hazır durumdadırlar ve kapasiteleri güçlendirilmelidir.

Estonya'da uluslararası korumadan yaralananlara yardım etme kabiliyeti açısından denetlenen idarelerle ilgili bazı tespitler şunlardır: Estonya hükümetinin uluslararası korumadan yaralananlara yönelik eylem planı, uluslararası koruma hakkı tanınanlara mevzuat uyarınca gerekli barınma ve diğer hizmetlerinin sağlanması gerekliliği noktasında ülkeye gelecek tahmini sayıdaki göçmenlere ilişkin maliyet değerlendirmeleri içermemektedir.

Uluslararası koruma hakkı tanınanlara yönelik adaptasyon programının kısa olması ve zorunlu olmaması nedeniyle, bu alanda sorumluluğu olan merkezi idareler bu kişilerin en uygun şekilde adaptasyonu ve entegrasyonu için yeterli düzeyde hazırlık yapamamışlardır. Entegrasyon tedbirleri ile ilgili olarak sorumlu idareler arasında bakış açısı farklılıkları mevcuttur. Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, uluslararası koruma hakkı tanınan kişilerin çocuklarına verilmesi gereken okul öncesi ve temel eğitimi, ülkenin diğer çocuklarına sağlanan standartlar da sağlayacak yöntemler bulmalıdır.

Denetlenen yerel idarelerde uluslararası koruma hakkına sahip olanlara mevzuatın öngördüğü hizmetlerin sağlanabilmesi için ilave destek personeline ihtiyaç vardır. Yerel idarelerin uluslararası koruma hakkı tanınanlar için yeterli konut ve barınma imkânları yoktur ve devlet konutları da taleplere karşılık verememektedir. Yerel idarelerin mevzuat uyarınca uluslararası koruma hakkı kazananlara sağlayacakları hizmetlerden (danışmanlık, psikolojik yardım, sosyal yardıma muhtaç kişilere yönelik personel destek hizmetleri vb.) herkesin yararlanabilmesi noktasında sorunlar mevcuttur. Zira ulusal hizmet kalite standartları mevcut değildir ve söz konusu hizmet destekleri için ne kadar kaynak tahsisi yapılması gerektiği öngörülememektedir.

Estonya Sayıştay bu denetim çalışmasıyla aşağıdaki denetim tavsiyelerini geliştirmiştir:

- Kamuda sığınmacı sayısındaki potansiyel artışları dikkate alan, uluslararası koruma ihtiyacı olanlara ve bunların entegrasyonuna ilişkin uzun döneme hitap eden politikalar geliştirilmeli, uygulanmalı ve izlenmelidir;

- Hükümetin uluslararası korunma ihtiyacı olanlara dair uzun dönemli ve geniş kapsamlı politika geliştirmesinde, söz konusu politikanın



*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

uygulanmasında ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların spesifik görev ve sorumluluklarını belirlemede İçişleri Bakanlığının yetkili kılınmasını sağlayacak yasal değişiklik çalışması yapılmalıdır;

- AB göçmen planı çerçevesinde ülkeye gelen ilk sığınmacıların yerleştirilmesinden bir yıl sonra bunlara yönelik adaptasyon tedbirlerinin yeterli ve başarılı olup olmadığı, koruma hakkından yararlananların ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmeli, Kültür Bakanlığı ile birlikte gerekli entegrasyon çalışmaları uygulamaya konulmalıdır;

- Aile hekimlerinin uluslararası koruma ihtiyacı olanların sağlık ve hastalık meselelerinde etkin muamelede bulunma kabiliyetlerini artırmak üzere gerekli eğitimler sağlanmalıdır;

- Farklı kültürel ortamlardan gelerek uluslararası korumadan yararlananların çocuklarının problemlerini çözebilme kabiliyetlerini geliştirmek üzere ana okulu dâhil okul öğretmenlerine yönelik hizmet içi eğitim programları düzenlenmelidir (NAOE, 2016).

Estonya Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışması uluslararası toplu göç hareketlerinin yönetilmesi açısından önemli yönetim gerekliliklerine işaret etmektedir. Bunlardan bazıları şunlardır: Ülkelerin plan ve programlarının dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak uluslararası koruma politikalarının uygulanabilirliğini sağlayacak ve sürdüreceği şekilde uzun dönemli perspektiflerle tasarlanması ve uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda yapılacak planlamaların uluslararası göç hareketliliklerinde yaşanan trendlere ve muhtemel senaryolar ile risklere dayandırılması önem taşımaktadır.

Uluslararası toplu göç hareketliliklerinin etkin şekilde yönetilebilmesi açısından hükümet politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında gerekli yapıların oluşturulması, kapasitelerinin güçlendirilmesi ve bu yapılar arasında gerekli uyum ve koordinasyonun sağlanması esastır. Ülkelerin uluslararası koruma sistemlerinde üstlendikleri yükümlülükler bağlamında göçmenlerin ülkeye kabulü, toplumsal yapıya adaptasyonları ve entegrasyonları ile ilgili mevcut uygulamaların beklenen

sonuç ve etkilere ulaştırıp ulaştırmadığının merkezi ve yerel idareler bütününe dikkate alarak dönemsel değerlendirmelere tabi tutulması da önemlidir.

#### **3.4. Danimarka Sayıştayının Travmalı Mülteciler İçin Çözüm Yolları Konulu Denetim Çalışması (2018)**

Uluslararası koruma talep eden göçmenler, savaş, şiddet, insan hakları ihlalleri gibi nedenlerle travma yaşayan kişiler olabilmektedirler. Bu göçmenlerin maruz kaldıkları travmalar nedeniyle gelinen ülkelerde sosyal yapıya uyum sorunları, kamu giderlerinde artışların olması gibi olumsuz sonuçlar yaşanabilmektedir. Bu nedenle travmalı göçmenlerin travmalarının iyileştirilmesi süreçlerinde sergilenecek başarılı performans kamu yararına, ilgili kişiler ve yakınları lehine olumlu sonuçlar doğuracaktır. Bu bağlamda yüksek denetim kurumlarının kamuda travmalı göçmenlerin tedavilerinin yönetilmesine odaklı denetim çalışmaları, travma tedavi süreçlerinin iyileştirilmesinde olumlu etkilere kaynaklık edebilecektir.

Danimarka Sayıştayı (Folketinget Rigsrevisionen), travmanın mülteciler ve ailelerinin yaşam kalitesini olumsuz etkilemesi, travmaya maruz kalmış mültecilerin sağlık hizmetlerinden diğer mültecilere göre daha çok yararlanmaları ve onlara göre daha az istihdam edilmeleri sonucunda artan kamu giderleri ve azalan kamu gelirleri gibi nedenlerle, ilgili idarelerin psikolojik travma yaşayan mültecileri tespit ve tedavi etme yaklaşımları üzerine bir denetim çalışması yapmıştır. 2017 Kasım ayında başlatılan denetim çalışması, Göç ve Entegrasyon Bakanlığı ve Danimarka'da tedavi hizmetlerinden sorumlu bölge merkezlerinin travmalı mültecileri tespit ve tedavi etmek, böylece onların erken iş bulmalarını mümkün kılmak üzere gerekli performansı sergileyip sergilemediklerini değerlendirmek amacıyla yapılmıştır.

Denetimde, Göç ve Entegrasyon Bakanlığının sığınma merkezleri ile belediye entegrasyon çalışmaları kapsamındaki mültecilerin sağlık durumlarına ilişkin verileri ilgili idarelere sağlayamadığı tespit edilmiştir. Sayıştayın yaptığı temsili örneklemeye dayalı çalışmaya göre, sığınma merkezlerindeki sığınmacıların %51'i psikolojik problemlere sahiptir. Söz konusu çalışma

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

belediyelerin sığınma merkezlerinden aldıkları sığınmacıların %5'inin psikolojik problemleri hakkında bilgilendirildiklerini ortaya koymuştur. Bu durum belediyelerin, sığınmacıların herhangi bir problemi olmadığına inanmalarına yol açarak sığınma merkezlerinin tuttuğu tıbbi kayıtlardan veri almama ve en çok ihtiyacı olan sığınmacılara tıbbi inceleme/destek sunmada başarısız kalma riskine yol açmıştır. Ayrıca karşılaşılan bu durum, belediyelerin göçmenlerin entegrasyonuna yönelik çalışmalarını etkin şekilde planlayamamalarına da kaynaklık etmiştir.

Bölgesel sağlık merkezlerinde travmalı mültecilerin tedavilerinin mevzuat gerekliliklerine rağmen uzun sürmesi kişi sağlığını ve bunların sosyal yapıya entegrasyonunu engelleyen bir etkiye yol açmıştır. Bölgesel sağlık merkezlerindeki verilerin yeterli düzeyde kaydedilmemesi durumu da Sağlık Bakanlığı'nın travmalı mültecilerin durumlarını takip edebilme imkânlarını sınırlamıştır.

Denetim çalışmasıyla ortaya konulan tespitlerden birisi de, bölge tedavi merkezleri ile belediyeler arasında travmalı mülteciler konusunda koordineli çalışmaların yürütülüp yürütülmediği ile ilgilidir. Denetim çalışmasına göre, bölge tedavi merkezleri travmalı mültecilere ilişkin yapılacak çalışmalarda belediyelerle (dijital yazışmalarda sorun yaşanması, özel kişisel verilere ilişkin klinik-e-maillerin gönderilememesi gibi nedenlerle) yeterince koordineli şekilde çalışmamışlardır.

Denetim sonucunda, Göç ve Entegrasyon Bakanlığı ile tedavi sunumundan sorumlu bölgelerin travmalı mültecileri tespit ve tedavi etme konusunda yeterli ve uygun bir yaklaşım sergilemedikleri sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum belediyelerin sığınmacıları ülkeye varmaları sonrasında mümkün olduğunca erken iş bulmalarını sağlayacak entegrasyon çalışmalarını da engellemektedir. Zira ülke politikası uyarınca ülkeye yeni gelen mültecilerin bir yıl içerisinde istihdam edilmeleri gerekmektedir. Denetim çalışmasının sonunda; göç, entegrasyon ve sağlıkla ilgili hizmet sağlayıcıların, travmalı mültecileri çabuk ve etkin şekilde belirleyebilmeleri ve tedavi edebilmeleri için süreçlerini etkinleştirmeleri, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin veri alışverişi yapmaları yönünde denetim tavsiyesi geliştirilmiştir (Folketinget Rigsrevisionen, 218).

Söz konusu denetim çalışması genel olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetimleri açısından bazı iyi uygulama yönetim esaslarına işaretler barındırdığı düşünülmektedir. Buna göre, ülkeye gelen göçmenlerin göç nedenlerine bağlı olarak maruz kaldıkları psikolojik travmaların tespit ve tedavileri göç yönetim süreçlerinde göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Zira psikolojik travmalar, bunlara maruz kalmış göçmenler ve aileleri üzerinde yaşam kalitesi, refahı ve geldikleri ülkeye entegrasyonları açısından olumsuz etkilere yol açmakta, kamu giderlerinde artışa neden olmaktadır. Göç hareketleri sonucu ülkeye gelen göçmenlerin fiziksel hastalıklarının yanı sıra psikolojik travma yaşayıp yaşamadıklarının da ilgili kamu idarelerince tespiti ve bunlara yönelik tedavilerin göçmenlerin bulunduğu yerlerdeki sağlık merkezlerinde sağlanması önem taşımaktadır. Bu bağlamda sağlık merkezlerinin kapasitelerinin söz konusu hizmeti sağlamaya dönük olarak güçlendirilmesi yararlı olacaktır. Kamuda genel olarak rahatsızlıkları olan göçmenlerin özel olarak da travma tedavisi ihtiyacı olan göçmenlerin tedavilerinin yönetilmesine esas prosedürlerin tarif edilmesi de uygulayıcılar açısından yol gösterici olacaktır. Ayrıca göç yönetimi alanında rol ve sorumlulukları olan idarelerin gerekli planlama çalışmalarını yapabilmelerinde yararlanabilmeleri açısından psikolojik travma yaşayan göçmenlere dair doğru bilgi ve verilerin de zamanında ilgili idarelere sunulması gerekmektedir.

### **3.5 Avusturya Sayıştayının Federal Sığınma Barınma Ve Bakım Tesisleri Konulu Özel Denetim Çalışması (2022)**

Uluslararası göçün yönetilmesi ülke devletlerince üstlenilen sorumlulukların karşılanması bağlamında fiziksel altyapı ve mali kaynak kullanımını gerektirir. Kamunun özellikle artan uluslararası göç hareketlilikleri çerçevesinde bu gereklilikleri tedarik etme süreçlerinde etkinliği sağlayabilmesi uluslararası göçün başarılı şekilde yönetilmesi açısından elzemdir. Yüksek denetim kurumlarının yapacakları denetimlerle göç yönetiminden sorumlu idarelerin artan göç yoğunluğuna karşılık verebilme kapasitelerinin artırılması, bu bağlamda idarelerin uyguladıkları tedarik süreçlerinin mevzuata uygun ve etkin şekilde işlerlik kazanması yolunda

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

önemli bir rehberlik hizmeti de sağlanmış olacaktır.

Avusturya Sayıştayı (Rechnungshof Österreich), Avusturya Parlamentosunun talebi üzerine Eylül 2020- Ş u b a t 2021 döneminde Federal Sığınma Barınma ve Bakım Tesisleri üzerine bir denetim çalışması yapmıştır. Denetimde göçmenlere yönelik tesislerin yönetim süreçleri üzerine bir değerlendirme çalışması yapılmıştır.

Denetim çalışmasında, Federal İçişleri Bakanlığının 2013'ten 2014 yılı ortasına kadar göçmenlere yönelik tesislerde ihtiyaca dayalı bakım hizmetlerini sağlayabildiği, ancak özellikle 2015/16 göçmen krizi sonrasında hızla artan sığınma başvuruları sonucunda kendi bünyesinde ve illerde yeterli sığınma tesislerinin olmaması nedeniyle acil olarak ilave kapasite geliştirme ihtiyacı ile karşı karşıya kaldığı tespit edilmiştir. Bakanlık, ihtiyaç duyulan ilave bakım tesislerini ve acil barınma tesislerini kısa sürede sağlamış olsa da, özellikle 2015/16 göç krizinin zirve yaptığı dönemde bu tesislerin acil şekilde yetiştirilmesi gerekliliği ve sözleşme süreçlerindeki olumsuzluklar nedeniyle bulunan çözümler her zaman ekonomik ve yasaya uygun olmamıştır. Öte yandan Bakanlık, yeni federal barınma ve bakım tesislerinin açılması için 2013'ten beri yüklenicilerle 37 sözleşme yapmış olmasına rağmen, bu tesislerden etkin şekilde yararlanılamamıştır.

Denetim çalışmasıyla; Bakanlığın göçmen barınma ve bakım tesislerine yönelik uzun dönemli bireysel kiralama sözleşmeleri yapması, ekonomiklik ve mevzuata uygunluk açısından sözleşmelerin yüklenicilerle yeniden görüşülmesi, sığınma başvurularının artması halinde etkin kriz yönetimi ve barınma tesislerinin tedariki ile ilgili olarak uygun bir strateji geliştirilmesi yönünde denetim tavsiyeleri geliştirilmiştir (Rechnungshof Österreich, 2022).

Avusturya Sayıştayının bu denetim çalışması, göçmenlere yönelik mevzuata dayalı mal ve hizmet temini gerektiren yükümlülüklerin karşılanmasında bunların tedarik edilme süreçlerine dikkatleri çekmektedir. Bu bağlamda ülkelerin, uluslararası göç alanında yaşanan küresel gelişmelere

duyarlı, risk odaklı yönetim anlayışı sergilemeleri; muhtelif senaryolara göre mevcut mal ve hizmet kapasitesi göz önüne alınarak ihtiyaç analizlerini yapmaları; mal ve hizmet ihtiyaçlarına ilişkin süreçlerini kamu yararını gözeterek en uygun sürede, en uygun vasıf ve değerinde temin edecek şekilde yeniden yapılandırılmaları ve ihtiyaç duyulan mevzuat altyapısını geliştirmeleri gerekmektedir.

### **3.6. Yeni Zelanda Sayıştayının Yeni Göçmenleri Yerleşme Ve Çalışma Konusunda Destekleme Konulu Denetim Çalışması (2013)**

Uluslararası göçün göç alan ülkelerde yol açtığı potansiyel fırsatlardan birisi ülkenin donanımlı işgücü kapasitesinde artış olmasıdır. Bu nedenle, ülkelerin uluslararası göçle ülkeye gelen göçmenlerin potansiyelini kamuya kazandırma yolunda sergileyecekleri performans, kamu ekonomisi, ülkenin sosyal yapısı, entelektüel birikimi gibi pek çok alanda değer katıcı sonuçlar üretecektir. Yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göçle ülkeye gelenlerin potansiyelinin kamuya kazandırılması gayretlerine yönelik yapacakları denetim çalışmaları da ülke ekonomisinin, entelektüel sermayenin, kamu mali disiplininin güçlendirilmesi yolunda önemli dışsal etkilere kaynaklık edebilecektir.

Yeni Zelanda Sayıştay (Office of the Auditor General New Zealand/OAGNZ) ülke ekonomisinin yıllardır emek göçü desteğiyle güç kazanması, yeni göçmenlerin ekonominin geleceği açısından son derece önemli olması nedeniyle ülkeye yeni gelen göçmenlerle ilgili bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Bu çalışmada, Yeni Zelanda Göç İdaresinin ülkeye yeni göç eden vasıflı birincil ve ikincil göçmenler (birincil göçmenlerin çalışma yaşındaki yakınları) ile geçici çalışma vizesi sahiplerine gelişlerinden itibaren iki ila beş yıl içerisinde ülkede yerleşmeleri ve çalışmaları konusunda etkin şekilde destek sağlayıp sağlamadığı değerlendirilmiştir.

Denetim çalışmasında İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığına bağlı Yeni Zelanda Göç İdaresinin yeni göçmenleri yerleştirme ve çalıştırma konularında kamu idarelerine ne ölçüde liderlik yaptığı, koordine ettiği ve işbirliği yaptığı üzerinde durulmuş, şu soruların cevapları bulunmaya çalışılmıştır:

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin ülkede yerleştirilmeleri ve çalıştırılmaları konularında diğer ilgili idarelerle işbirliği ve koordinasyon içerisinde midir ve bu alanda kamunun bütününde ne ölçüde etkin liderlik rolü sergilemektedir?;*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi yeni göçmenlerin yerleştirilme politikalarının sonuçlarını etkin şekilde izlemekte, raporlamakta ve değerlendirmekte midir?;*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin yerleştirilmesi ve çalıştırılmasını desteklemede kullanılacak kaynakların önceliklendirilmesine yönelik gerekli bilgileri etkin şekilde kullanmakta mıdır?*

Yeni Zelanda Sayıştayı bu denetim çalışmasında İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığına bağlı Yeni Zelanda Göç İdaresi, Göçmen Araştırma, Değerlendirme ve Analiz Ekibi ve diğer ilgili birimler ile göçmen yerleştirme süreçlerinde görevli diğer idarelerin sağladığı dokümanları incelemiştir. Yeni göçmenlerin yerleştirilmeleriyle ilgili destek sağlayan diğer kamu idarelerinin görevlileriyle, göçmen yerleşim hizmeti sağlayıcı kişilerle, yeni göçmenlerin yerleştirilmesi üzerine araştırma yapan üniversite hocaları ve Paris'teki OECD personeli ile mülakat çalışmaları yapılmıştır. Bunların yanı sıra Bakanlık ve hizmet sağlayıcıları aracılığıyla, yeni göçmenlerin katıldığı atölye çalışmaları düzenlenmiş, onların Yeni Zelanda'da yerleşim ve çalışma konularında yaşadıkları tecrübeler ile aldıkları yerleşim hizmetleri konusundaki yorum ve değerlendirmeleri öğrenilmiştir.

Yeni Zelanda Sayıştayının denetimde ulaştığı tespitlerden bazıları şunlardır: Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin yerleştirilmesine yönelik desteğin sağlanması açısından diğer ilgili idarelerle işbirliği ve koordinasyon içerisinde olma yükümlülüğünü tam olarak yerine getirememiştir. Bu durum, ülkedeki Göçmen Yerleştirme Stratejisinin bazı hedeflerinin gerçekleşmemesine yol açmıştır. Söz konusu idare, Ülkedeki Göçmen Yerleştirme Stratejisinin bütününe yönelik olmak üzere yerleştirme çalışmalarıyla ilgili değerlendirme ve izleme uygulamalarını da yapmamıştır. Bu durum, Göçmen Yerleştirme Stratejisi ve eylem planlarının yerleştirme konusunda ölçülebilir ve somut sonuçlarının elde edilememesine yol açmıştır.

Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenleri istihdam edebilecek potansiyel işverenlerle etkileşim, onlara sağlanacak bilgiler ve tavsiyeler konusunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir. Yeni göçmenlere dair bilgiler, online bilgilere erişim ve göçmenlerin ülkeye gelmeleri öncesinde elde edilen bilgiler aracılığıyla edinilmiştir. Ancak, bu bilgilerin doğruluğu, nerede ve nasıl kullanılacağı konularında gelişmeler sağlanmalıdır.

Yeni Zelanda Sayıştayının bu denetim çalışmasıyla geliştirdiği denetim tavsiyelerinden bazıları ise şunlardır: Yeni Zelanda Göç İdaresi, diğer yetkili idarelerle birlikte hükümete yeni göçmenlere gelişmiş yerleştirme hizmetlerinin etkin şekilde sunulmasına dair yönetim yapı ve yaklaşımı hakkında tavsiyeler sağlamalıdır. Göç İdaresi, etkinliğini güvenceye almak üzere uygulamaya koyacağı yönetim yapısını gözden geçirmelidir. Kamudaki yeni göçmen yerleştirme faaliyetlerine ilişkin izleme, değerlendirme ve sonuçların raporlanmasına dair yönetim uygulamalarını hayata geçirmelidir. Göç İdaresi, potansiyel yeni göçmenlere, Yeni Zelanda'da yaşamın nasıl devam edeceği konusunda daha gerçekçi beklentilere sahip olmalarını teminen gerekli bilgileri sağlamaya devam etmelidir. Ayrıca, göçmen araştırma programından elde edilen bilgiler ışığında yeni göçmenlerin istihdamlarında bilinen engelleri kaldırmak için gerekli kaynakları doğru ve makul şekilde belirlemek üzere diğer idarelerle birlikte çalışmalıdır. İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığı ise, hükümete sunduğu raporlarda yer alan bilgilerin kalitesini artırmalı, vasıflı birincil ve ikincil göçmenlere ilişkin uygun, yeterli bilgi ve verileri bu raporlara dahil etmelidir. Ayrıca göçmenlerin ülkede kalmalarının sağlanma düzeyine ilişkin de raporlama yapabilme metotlarını geliştirmelidir (OAGNZ, 2013).

Yeni Zelanda Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışması ülkeye gelen beyin göçünün ve vasıflı göçmenlerin yerleşim ve istihdamlarının etkin şekilde yönetilmesinin hem onların insan haklarının korunmasını hem de ülkenin ekonomik menfaatlerinin gözetilmesi açısından önemli olduğuna işaret etmektedir. Bu açıdan, kamu yönetimlerinde göçmenlere yönelik geliştirilecek stratejilerde ve yol haritalarında beyin göçünün ve vasıflı göçmenlerin topluma ve ülkenin entelektüel kazanımlarına nasıl dahil edileceğine ilişkin yaklaşımların geliştirilmesi önem arz edecektir.



### **3.7. ABD Sayıştayının Göçmenlik Ve Gümrükler Muhafaza İdaresinin Göçmen Gözetim Tesislerinde Covid-19'la Mücadele Gayretleri Konulu Denetim Çalışması (2021)**

Bütün dünyayı etkisine alan COVID-19 pandemisi, devletleri halkın sağlığını korumaya yönelik sıkı tedbirler almalarını zorunlu kılmıştır. Toplumun genel sağlığının ve insan haklarının korunması bağlamında pandemi gibi salgın hastalıklarla mücadeleye yönelik kamu politikalarının uluslararası koruma talep edenlere yönelik de tedbirler öngörmesi beklenir. Uluslararası koruma için ülkeye gelenlere yönelik salgın hastalıklarla mücadele tedbirlerinin öngörülmemesi, insan hakları ihlallerine yol açabileceği gibi, uluslararası koruma süreçlerine yönelik kamu giderlerinde artışlara, sosyal yapıya entegre olacakların toplumda yeni sağlık risklerine yol açabilmelerine kaynaklık edebilecektir. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının salgın hastalıklarla mücadele kapsamında kamuda uluslararası koruma talep edenlere yönelik uygulanan politikalara odaklı denetim çalışmaları kamu sağlığı ve güvenliği açısından olumlu etkilerin oluşmasına katkı sunacaktır.

ABD Sayıştayı (U.S.Government Accountability Office/GAO ),Mayıs 2020-Haziran 2021 tarihleri arasında gerçekleştirdiği bir denetim çalışmasıyla ABD İçişleri Bakanlığına bağlı Göçmenlik ve Gümrükler Muhafaza İdaresini (U.S. Immigration and Customs Enforcement/ICE) denetlemiştir. Bu idare, göçmenlik başvurularına dair haklarındaki kararlar neticeleninceye kadar idari gözetim altındaki yabancılara güvenli yaşam merkezi sağlamaktan da sorumludur. Göçmenlere ilişkin idari gözetim merkezleri, COVID-19 gibi enfeksiyon hastalıklarının yayılabileceği riskli alanlar olması hasebiyle GAO, Göçmenlik ve Gümrükler Muhafaza İdaresinin (ICE) bu tesislerde salgınla mücadele gayretlerinin etkinliğini değerlendirmiştir.

GAO'nun bu denetim çalışmasını yapmasındaki nedenlere bakıldığında, bu yönlü Parlamento talebinin olduğu, Koronavirüs Yardım, Kurtarma ve Ekonomik Güvenlik Kanunu'nun GAO'ya COVID-19'la ve bu salgının ülkenin sağlığı, ekonomisi, kamu ve özel kuruluşları üzerine olan etkileriyle mücadele açısından kamuda yapılan çalışmaları ve kaynak kullanımını izleme, kontrol etme, düzenli raporlar hazırlama görevi verdiği

anlaşılmaktadır.

Denetim çalışmasında, ICE'nin göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'a cevap vermek üzere uyguladığı politika ve prosedürler ile belirli tesislerde bunların nasıl uygulandığı, ICE'nin COVID-19'la ilgili hastalık ve güvenlik tedbirlerini kontrol etmeye yönelik mekanizmaları ve ICE'nin COVID-19 vakalarına ilişkin verileri ile tesislerde kalan göçmenler arasında sağlıkla ilgili tespit edilmiş yüksek risk faktörleri incelenmiştir.

GAO bu denetim çalışması için, ICE'nin veri, bilgi ve belgelerini incelemiş, bu idarenin ve belirlenen tesislerin görevlileriyle mülakat çalışmaları yapmıştır. Temel dokümanlar olarak; ICE'nin göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'u yönetmek üzere esaslar öngören Pandemi İle Mücadele Gereklilikleri dokümanı, diğer rehberlik dokümanları, ICE merkezlerinden tesislerdeki görevlilere pandemi yönetimi ile ilgili gönderilen e-mailler ve tavsiyeler gözden geçirilmiştir. Ayrıca, ICE'nin gözetim tesislerde kontrol faaliyetlerini gerçekleştirebilmek üzere aşamalı süreçler öngören COVID-19 Yeniden Yapılandırma Planı'nda gözden geçirilmiştir. GAO bu denetim çalışmasında ICE'nin COVID 19 vakalarına dair verileri ile Ocak 2020 ve Mart 2021 dönemleri arasında bu idarenin gözetimindeki yüksek riskli göçmenlerin sayısını analiz etmiştir.

Denetim çalışmalarıyla yapılan tespitlerden bazıları şunlardır: ABD Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza İdaresi (ICE), göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'la mücadele açısından rehberlik mahiyetinde olmak üzere COVID-19 Pandemi İle Mücadele Gereklilikleri düzenlemesini geliştirmiştir. ICE bu rehber düzenlemesiyle; göçmen gözetim tesislerine girişlerde tarama ve testler, gözetime alınan göçmenlerden yüksek riskli olanların belirlenmesi, karantina ve izolasyon, kişisel koruyucu ekipman, temizlik ve dezenfektasyon, sosyal mesafe, eğitim ve sanal araçlarla görüşme gibi alanlarda uygulanacak esasları geliştirmiştir. Tespit edilmiş 6 tesisin görevlilerine göre bu gereklilikler rutin şekilde uygulanmaktadır. Ancak, bazı tesislerde altyapı yetersizliği nedeniyle bazen göçmenleri karantina altına almak zorlaşmış, burada kalan göçmenlerin maske takmalarında da sorunlar yaşanmıştır. ICE, göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'un yönetimini

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

kontrol etmek üzere, Pandemi ile mücadele gerekliliklerinin uygulanmasını değerlendirme amaçlı tekrarlanan survey çalışmalarını yönetmektedir. Yapılan survey çalışmaları, tesislerde COVID'le mücadele bağlamında potansiyel uygunsuzlukların yaşandığı alanların belirlenmesine ve karşılaşılan zorlukların tespitine imkân tanımıştır. ICE, 2020 Aralık ayında göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'la mücadele gerekliliklerine uygunluğun tespiti için survey çalışmasını revize etmiş ve sahada uygunluk kontrolleri gerçekleştirmiştir. ICE, 2021 Mart'ı itibarıyla üç aylık survey çalışmasını tamamlamış, 11 tesiste eylem planları geliştirmiştir. ICE, 2020 yılında tesislerde kalan göçmenlerin COVID-19 testlerini de yapmış, ülke çapında yüksek riskli göçmenleri tespit etmiştir (GAO, 2021).

GAO'nun bu denetim çalışması, insan hakları, insan ve ülke sağlığı açısından uluslararası korumadan yararlanmak isteyen göçmenlerin buldukları tesislerin COVID-19 gibi küresel salgınlara karşı etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu nedenle, mevcut idari mekanizmaların dışında bağımsız ve tarafsız dış denetim kurumları olan yüksek denetim kurumlarının bu konularda yapacakları denetim çalışmalarıyla uluslararası koruma sistemlerinde yararlanan tesislerin etkin şekilde yönetilmesine ve buralarda yaşayan göçmenlerin yaşam kalitesinin geliştirilmesine denetim tespit ve önerileriyle katkı verecekleri düşünülmektedir.

**3.8. Kanada Sayıştayının Göçmenlerin Ülkeden Çıkarılması Konulu Denetim Çalışması (2020)**

Uluslararası göç yönetiminin önemli süreçlerinden birisi de uluslararası koruma talebi olumsuz neticelenenlerin ülke dışına çıkarılmasına ilişkindir. Görevli ve sorumlu kamu idarelerince bu durumda olan yabancıların zamanında ve insana uygun şekilde ülkeden çıkarılmamaları kamu gider külfetinin artmasının yanı sıra, ülke sağlığı ve güvenliği açısından yeni risklerin doğmasına da kaynaklık edebilecektir. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının uluslararası göç yönetiminin başarısını etkileyen bir yönetim alanı olarak göçmenlerin ülke dışına çıkarılmasına yönelik kamu politika ve uygulamalarına odaklandığı denetim

çalışmalarının gerek insan haklarının korunması gerekse ülke sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda risklerin doğmaması açısından değerli olacağı düşünülmektedir.

Kanada Sayıştayı (Office of the Auditor General of Canada/OAGC), yaptığı bir denetim çalışmasıyla Kanada Sınır Hizmetleri İdaresinin göçmenlik sisteminde dürüstlüğü ve kamu güvenliğini korumak üzere ülkeden ayrılmaları gerektiğine karar verilenleri (sığınma başvurusu olumsuz neticelenenler, vize sürelerini aşanlar veya suç işlemiş olanlar gibi) mümkün olduğunca hızlı şekilde çıkarıp çıkarmadığını değerlendirmiştir. Denetimde bu idare ile Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık İdaresi ve bağımsız bir mahkeme olan Kanada Göçmenlik ve Mülteci Kurulu arasında bilgi paylaşımı açısından koordinasyon olup olmadığı da incelenmiştir. Denetimin yapılma nedenlerine bakıldığında ilgili denetim raporunda şu hususlara vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır: Ülkede kalmaları uygun bulunmayan yabancıların zamanında ülkeden çıkarılması Kanada'nın göç sisteminin dürüstlüğünü ve adil olmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda, sistemi kötüye kullanabilecek kişileri caydırmanın en etkili yollarından biridir. Söz konusu yabancıların suçlu olması durumunda ise, bunların ülkeden zamanında çıkarılmaları Kanada vatandaşlarının emniyet ve güvenliğini koruyacaktır.

Denetim çalışmasında yapılan tespitlerden bazıları şunlardır: Ülkeden çıkarılmaları gerekenlerin sayısında, 50 000 uygulamaya konulabilir dosya idarenin envanterinde yığılmaya devam etmektedir. İdare, bu dosyaların üçte ikisine konu kişilerin nerelerde olduğunu bilmemektedir. Zayıf veri ve dosya yönetimi nedenleriyle idarenin envanterindeki ülkeden çıkarılacak yabancılara dair dosyaların uygulamaya konulmalarında gecikmeler yaşanmaktadır. Ülkeden çıkarılması gerekenler ile ilgili güvenilir bir envanterin idarenin elinde olmaması, ülkeden çıkarılacakların önceliklendirilmesinde risklere ve karmaşıklığa yol açmaktadır. Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, uygulanabilir ülkeden çıkarılma kararlarına konu Kanada'da bulunan çok sayıda yabancı azını ülkeden çıkarmıştır. Bu denetim çalışması sonucunda geliştirilen denetim tavsiyelerinden bazıları ise şunlardır:

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, yeni ve mevcut ülkeden çıkarılması gerekenler envanterindeki yabancıları önceliklerine göre zamanında ülkeden çıkarmak üzere strateji geliştirmeli ve fiili olarak ülkeden çıkarma işlem zamanlamasını performans hedefi için oluşturacak takvimle karşılaştırmalıdır;
- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, ülkeden çıkarılması gerekenlere yönelik ülkelerine güvenli şekilde gönüllü dönüş için seçenekler araştırmaya devam etmelidir;
- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, elindeki veri ve dosyaların güvenilirliğini ve doğruluğunu geliştirecek yöntemlere sahip olmalıdır (OAGC, 2020).

Kanada Sayıştayının yapmış olduğu bu çalışma, uluslararası göç yönetiminde uluslararası koruma başvurularının olumsuz neticelendiği, göçmenin suç işlediğinin tespit edildiği, ülkeyi ziyaret edenin vize süresini aştığı durumların etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu tür durumların kamu güvenliği ve sağlığı gibi alanlarda doğuracağı riskler dikkate alındığında bu durumlara konu yabancıların hızlı, güvenli ve insani şekilde ülke dışına çıkarılma prosedürlerinin etkin şekilde uygulanması önem taşımaktadır. Bu noktada göçmen başvurularını alan, bunlara yönelik kararları kesinleştiren, vize uygulamalarını takip eden, ülke içi ve dışında işlenen suçlarla ilgili prosedürleri uygulamaktan sorumlu idareler arasında süreçlerin gerektirdiği koordinasyonun sağlanması ve korunması, her bir idarenin işleyişinde gerekli yönetim kapasitelerinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır.

**3.9. İsveç Sayıştayının Göçmen Politika Kararlarına İlişkin Etki Değerlendirmeleri Konulu Denetim Çalışması (2017)**

Yasal düzenleme taslakları hazırlanırken bunların muhtemel etkilerinin (kamu gelir ve giderlerine, çevreye, düzenlemelerin hedefindeki toplumsal kesimlere etkileri gibi) analiz edilerek doğru politika ve kararların geliştirilmesi önem taşımaktadır. Uluslararası göçün yönetilmesine matuf politika ve kararların, yasal düzenlemelerin geliştirilmesinde de söz konusu etkilerin değerlendirilmesi kamu yararının sağlanması açısından

önemli olacaktır. Yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göç yönetimine dair politika ve yasal düzenleme geliştirme süreçlerinde etki değerlendirme çalışmalarına odaklı denetim çalışmalarıyla hem göç eden kişilerin ve yakınlarının hem de devletin yararına olacak etkilerin doğmasına kaynaklık edeceği düşünülmektedir.

Göçmenlerle ilgili kamu politikası ve sonuçlarının çoğu idareler, belediyeler ve kişiler için önemli olması, bu alandaki kamu giderlerinin yıllardır artması ve tahminlerin ötesine geçmesi nedeniyle İsveç Sayıştay (Swedish National Audit Office/SNAO), 2004-2015 yılları arasında göçmenlere yönelik politikalar öngören kanun taslakları hazırlık süreçlerinde yapılması gerekli etki değerlendirme çalışmalarına ilişkin bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Hükümetin yasa taslaklarında yer alan öneriler, sığınmacılar, uluslararası korunma ihtiyacı olanlar ve yakınlarını etkileyebilen önemli esaslar içerebilmektedir. Denetimde, yasa taslakları ve bunların geliştirilmesine yönelik araştırma raporları, bakanlık yayınları vb. dokümanlar incelenmiştir.

Denetlenen araştırma raporlarından ve bakanlık yasa taslağı hazırlık çalışmalarından sadece birkaçının politika dokümanı gerekliliği olarak politikanın etkisi konusunu tam olarak ele alabildiği tespit edilmiştir. Örneğin; ekonomik etkilerin kapsamlı ve uzun dönemli analizi için ihtiyaç duyulan gereklilikler sadece istisnai taslak çalışmalarında mevcuttur. Politika tasarılarının hazırlanmasında yararlanılan dokümanların yarısından fazlasında muhtemel yerel etkilere dair herhangi bir tarif yoktur. Merkezi ve yerel idarelerin faaliyetleri üzerine olan ekonomik etkilerin tarif edildiği durumlarda, genelde bunların nasıl hesaplandığına ve mevcut varsayımlarına dair açıklamalar yoktur. Bu durum ise, taslak yasal düzenlemeler üzerine yorum yapma ve analizi değerlendirme çalışmasını yapacak kurum, kuruluş ve kişilerin işlerini zorlaştırmıştır. Denetlenen göçmen politika yasa tasarılarının sadece üçü, entegrasyon üzerine olası etki tartışmalarını içermiştir.

Denetimde, incelenen etki değerlendirme çalışmaları için geliştirilen rehber ve diğer destekleyici dokümanlarda etki değerlendirme gerekliliklerinin

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

kapsamlarında farklılıklar olabildiği de tespit edilmiştir. Denetim çalışması göçle ilgili yasa taslaklarında, taslak düzenlemenin etkilerinin genelde analiz edilmediği sonucuna ulaşmıştır. Denetimde sadece bir yasa taslağında, taslağın ikamet izni verilenlerin sayısı üzerine muhtemel etkilerinin hesaplandığı tespit edilmiştir. İsveç Sayıştay, denetim bulgularına dayalı olarak şu denetim önerilerini geliştirmiştir:

- Göçmen politikalarına dair kararların verilmesinden önce (düzenleme öncesinde) yapılacak etki değerlendirmelerinin, bu değerlendirmelerin nasıl yapılacağına ilişkin esasların düzenlendiği mevzuat ve rehberlere uygun şekilde yapılması sağlanmalı; yapılan değerlendirmeler yasal düzenleme taslaklarında da yer almalıdır;

- Yapılan etki değerlendirmelerinde kalite sağlanmalıdır. Söz konusu değerlendirmeler tarafsız şekilde kontrol edilebilmeleri, tekrarlanabilmeleri için yeterince şeffaf şekilde sunulmalıdır;

- Kurum içi inceleme çalışmaları için gerekli olan etki değerlendirmelerinin yapılması ve sunulmasına yönelik mevcut rehber ve diğer destekleyici materyal gözden geçirilmelidir (SNAO, 2017).

İsveç Sayıştayının bu çalışması, kamu yönetimlerinde uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi bağlamında parlamento gündemine getirilecek yasa tasarılarının hazırlık süreçlerinde doğru politika ve kararların alınabilmesi açısından etki değerlendirme çalışmalarının yapılmasının önemine işaret etmektedir. Her yasa tasarısının kamuda kaynak kullanımını gerektireceği dikkate alındığında, hazırlanan tasarıların maliyet etkin, tasarıdan etkilenecek olanların yaşamlarında kamu yararına uygun sonuçlar doğurucu olması, karar alıcıların doğru karar verebilmelerini sağlayıcı olması elzemdir. Bu ihtiyacın karşılanması açısından göçmenlere yönelik kanun taslaklarının hazırlık çalışmalarında da etki değerlendirmelerinin yapılması önemlidir. Bunun nasıl yapılması gerektiğinin mevzuatla ve ilgili rehberlik dokümanlarıyla belirlenmesi yararlı olacaktır.

### **3.10. Finlandiya Sayıştayının Yardıma Dayalı Gönüllü Dönüş Konulu Denetim Çalışması (2019)**

Uluslararası göçün yönetilmesinde hükümetler, gönüllü dönüş projelerini hayata geçirerek göç hareketliliklerinin ülkelerinde yol açtığı olumsuz mali, sosyal ve siyasal etkileri azaltmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik politika tercihlerinde bulunabilmektedirler. Hükümetlerin bu alanda başarı sağlamalarını destekleyebilecek unsurlardan birisi de yüksek denetim kurumlarınca bu alanda yapılan çalışma ve uygulamaların değerlendirilmesi sonucu geliştirecekleri kamu yönetimine değer katıcı denetim görüş ve tavsiyeleri olacaktır.

Finlandiya Sayıştayının (The National Audit Office of Finland/NAOF) yapmış olduğu bir denetim çalışmasında, hükümetin uluslararası koruma talep eden ancak gönüllü olarak ülkelere dönmeye karar veren yabancılara dönüş süreçlerine destek vermek üzere para yardımı ve/veya ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin sunulmasını öngören yardıma dayalı gönüllü dönüş programı değerlendirilmiştir. Yapılan denetim çalışmasında hükümetin bu programla ilgili aldığı tedbirler ve bu tedbirlerin sığınmacılar tarafından kabul görüp görmediği konusu ele alınmıştır. Denetim çalışmasına göre, programın amacına uygun işlemesi durumunda önemli kazanımlar elde edilecektir: Buna göre, program uygulamasının doğrudan maliyetleri göreceli olarak düşük olmakla birlikte devlet bütçesine dolaylı katkıları ise daha kapsamlı olacaktır. Gönüllü dönüş uygulamaları açısından maliyet etkin bir yaklaşım öngören program, sığınmacının bakış açısına göre esnek ve insana yakışır bir dönüş metodu sağlamaktadır. Denetim çalışmasına göre program, uygulanması durumunda refakatli dönüşlerin sayısını ve maliyetlerini, sığınmacıların kabul merkezlerinde geçirdikleri süreleri ve bu bağlamda kabul masraflarını da azaltacaktır. Bunun yanı sıra program, ülkede yasadışı ikametle bağlantılı potansiyel maliyetleri de azaltacaktır.

Denetim çalışması, hükümetin 2015 yılında yoğun uluslararası koruma talepleri karşısında gönüllü dönüşü destekleyen tedbirlerini artırmakla beraber, söz konusu programın sığınmacılar tarafından ilk tercih olarak değerlendirilmediğini, 2016 yılında ise göçmen başvuruları reddedilenler



*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

tarafından daha az tercih edildiğini ortaya koymuştur. Zira bu kişiler haklarındaki başvuru ret kararlarına karşı itiraz etmeyi veya yeniden başvurmayı düşündüklerinden programa uygun davranmayı tercih etmemişlerdir. Hükümet 2018 yılında hazırladığı yasal düzenleme teklifinde sığınmacıların ikincil başvurularının kabul edilme şartlarına açıklık getirmiş, ancak bu başvurulara karşı dava açılmasını önlemeyi ise öngörmemiştir. Hükümetin gönüllü dönüş seçeneğinin kullanımını teşvik için uyguladığı bir tedbir de, gönüllü dönüşler için ödenen para yardımının miktarını artırmak olmuştur. Ancak bu tedbir öngörülen sistemin kullanımını artırmada başarısız olmuştur.

Finlandiya Sayıştay bu denetim çalışmasıyla, nakit para yardımı yerine dönüş için gerekli diğer masrafların karşılanması bu kişiler açısından gönüllü göçü teşvik için daha etkili olacağını tavsiye etmiştir. Bu tür yardımların miktarı, tespit edilen ihtiyaca, dönülecek ülkenin durumuna dayalı olmalı ve etkileri izlenmelidir. Ayrıca programın etkinliği, uygulanan tedbirlerin değerlendirilmesiyle ve her iki tür yardım şeklinin kazanımları ve etkilerinin izlenmesiyle sağlanmalıdır. Uluslararası koruma arayanların sayısındaki değişiklik durumlarında da programla ilgili değerlendirmeler yapılmalıdır (NAOF, 2019).

#### **4. Değerlendirme ve Sonuç**

İnsanlar yaşadıkları coğrafyaları çeşitli nedenlere dayalı olarak terk edip uzun süreli başka ülkelerde yaşamak zorunda kalabilmektedirler. Günümüzde özellikle savaşlar ve iç karışıklıklar gibi nedenler insanların daha güvenli bir yer olarak gördükleri başka ülkelere göç etmelerine neden olabilmektedir. Toplu insan göçünün yoğun olduğu günümüzde göç hareketliliklerinden etkilenen ülkeler geliştirdikleri politika, plan, program, mevzuat, yapı, prosedür ve süreçlerle bu göç hareketliliklerinin olumsuz etkilerini en aza indirme, potansiyel kazanımlarını ise ziyadeleştirme gayretleri içerisindeyler. Uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi yukarıda örnekleri verilen denetim uygulamalarından da anlaşılacağı üzere yüksek denetim kurumlarının denetim alanına giren bir konudur. Yüksek denetim kurumları gerek yasal yetkileri gerek uluslararası denetim standartları ve

gerekse de Parlamento talepleri gereği uluslararası göç hareketliliklerini konu alan, bu alandaki uygulamaların mevzuata uygunluğunu kontrol eden denetim faaliyetleri yapabilmektedirler. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının uluslararası göç hareketlilikleri ile alakalı yapacakları denetim çalışmaları, görevli ve sorumluların mevzuata uygun davranmalarının yanı sıra kamuda şeffaf ve hesap verebilir bir anlayışın güçlendirilmesine, hükümetlerin geliştirecekleri kamu politikalarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun şekilde icra edilmesine, uygulamalardaki güçlü ve zayıf yönlerin tespit edilip ilgili paydaşlara denetim tavsiye ve önerileriyle birlikte sunulmasına katkı sağlayacaktır.

Yüksek denetim kurumlarının yukarıda örnekleri verilen denetim uygulamaları, uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi bağlamında kamu yönetimlerinde planlama, uygulama, izleme, değerlendirme ve raporlama çalışmalarının yapılması gerekliliklerine işaret etmektedir. Bu alanlardaki çalışmaların güçlü liderlik şemsiyesi altında gerçekleştirilmesi gerektiği aşikârdır. Bu alanların çalışılması, gerekli politikaların, yapıların, mevzuat altyapısının, kamu kaynağı tahsislerinin, sistemlerin geliştirilmesini ve sürdürülebilir şekilde uygulanmasını gerektirmektedir. Söz konusu süreçte, kamuyu bütün olarak görebilme imkânına sahip, bağımsız ve tarafsız kuruluşlar olarak yüksek denetim kurumlarının varlığı ve bu alanlarla ilgili işlevsel performansları uluslararası göçün yönetilmesinde kilit öneme sahip olacaktır. Zira uluslararası göç yönetimi çok boyutlu bir konudur. Uluslararası göç yönetimi kamu sağlığı, güvenliği, maliyesi, eğitimi, şehircilik, tarım ve gıda, nüfus, mahalli yönetim politikaları gibi pek çok alanla ilgilidir. Bu alanların kamu yararına uygun şekilde yönetilmesinde güvence unsuru olan yüksek denetim kurumlarının denetim faaliyetleriyle, uluslararası göç yönetiminde kamuda stratejik perspektiflerin geliştirilmesi, bu bağlamda organizasyonel yapıların güçlendirilmesi, kamuda risk odaklı yönetim anlayışının kurumsallaşması, karşılaşılan sorunlara maliyet-etkin çözüm arayışlarının bulunmaya çalışılması, insan haklarının güçlendirilmesi, yukarıda zikredilen politika alanlarında toplumun bütününe kapsayıcı yaklaşımların geliştirilmesi yolunda önemli kazanımlar elde edilecektir. Bu nedenle ülkelerin gündeminde

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

olan uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi konusunun yüksek denetim kurumlarının stratejik gündemlerinde de yer alması, kamuda bu alanda yapılan çalışmalara ivme sağlanması, bütüncül kamu politikalarının amaçlarına uygun şekilde uygulanabilmesi gibi pek çok noktalarda kamu yönetimleri için önemli fırsatlar sağlayacaktır. Yüksek denetim kurumlarının bu alanla ilgili sürdürülebilir denetim faaliyetleriyle, kamuda uluslararası göç yönetiminin yukarıdaki uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere farklı cephelerine dikkatleri çekebilmek, bu alandaki paydaş duyarlılıklarını güçlendirmek mümkün olabilecektir. Yüksek denetim kurumları, bu bağlamda yapılacak denetim çalışmalarıyla kamu yönetimi anlayışının kapsamlı biçimde, adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda ve insani değerlere dayalı olarak geliştirilmesi yolunda önemli adımların atılmasına kaynaklık edeceklerdir.

## 5. Kaynaklar

- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 15 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30479). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf>
- Baştürk,( S 2020). Göçmenlere Yönelik Sosyal Politikalar.Tokol, A. ve Alper,Y. (Ed.) *Sos yal Poli ti ka* içinde (535-577). Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım Ltd.Şt.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- Engin, C. ve Konuk,T. (2020). Türkiye Ekonomisinde Uluslararası Göçün İşsizlik Ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Erişim adresi: <http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/tr/download/artile-file/1176904>
- Folketinget Rigsrevisionen, (2018). *Extract from Rigsrevisionen's report submitted to the Public Accounts Committee Pathways for refugees with trauma*. Erişim adresi: <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/6-2018.pdf>
- GAO, U.S.Government Accountability Office, (2021). *Immigration Detention Ice Efforts to Address COVID-19 in Detention Facilities*. Erişim adresi: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-414.pdf>
- Görgün, M. (2018). Uluslararası Göç, Kültürlerarası İletişim ve Sinema: Aynı Otobüs'ün İnsanları *Mukaddime* Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/606942>
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ( 2017). *Stratejik Plan 2017-2021*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları. Ankara
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2022). Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler. Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı ( 2022a). *Faaliyet Raporu 2021*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı Yayınları. Ankara

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak  
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

- IOM. (2009). *Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü*. International Organization for Migration: [https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc\\_terimleri\\_sozlugu\(1\).pdf](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc_terimleri_sozlugu(1).pdf)
- NAOE, National Audit Office of Estonia, (2016). *Capability of the state and local governments to accept people who are requesting or have received international protection- Is the state capable of meeting the commitments it has imposed on itself with legal instruments?* Erişim adresi: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/846/language/en-US/Default.aspx>
- NAOM, National Audit Office of Malta, (2021). *Fulfilling obligations in relation to asylum seekers*. Erişim adresi: <https://cdn.newsbook.com.mt/wp-content/uploads/2021/07/07172438/asylumJuly2021.pdf>
- NAOF, The National Audit Office of Finland, (2019). *Assisted voluntary return*. Erişim adresi: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/VTV-Abstract-2-2019-Assisted-voluntary-return.pdf>
- OAGC, Office of the Auditor General of Canada, (Spring 2020). *Report 1 Immigration Removals*, Erişim adresi: [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_202007\\_01\\_e\\_43572.html](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202007_01_e_43572.html)
- OAGNZ, Office of the Auditor General New Zealand, (2013). *Immigration New Zealand: Supporting new migrants to settle and work*. Erişim adresi: <https://oag.parliament.nz/2013/new-migrants/docs/oag->
- Rechnungshof Österreich, (2022). *Special audit: federal asylum accommodation and care facilities*, Erişim adresi: [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Sonderpruefung-\\_Asylbetreuungseinrichtungen\\_des\\_Bundes1.html#](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Sonderpruefung-_Asylbetreuungseinrichtungen_des_Bundes1.html#)
- Sayıştay Başkanlığı (2019). *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu*. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/390-goc-idaresi-genel-mudurlugu>
- SNAO, Swedish National Audit Office. (2017). *Impact assessments for migration policy decisions*. Erişim adresi: [https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/audit/RiR\\_2017\\_25\\_ENGL ISH.pdf](https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/audit/RiR_2017_25_ENGL ISH.pdf)

*Yaşar UZUN*

TDK, Türk Dil Kurumu. (2022). Güncel Türkçe Sözlük-Göç. Erişim adresi:  
<https://sozluk.gov.tr/>

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019).  
100. Yıl Türkiye Planı On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Strateji  
ve Bütçe Başkanlığı Yayınları. Ankara

## **GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ**

### **YAYIN İLKELERİ**

Göç Araştırmaları Dergisi Haziran 2015'te yayın hayatına başlamıştır. Dergimizde 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayın Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak; uluslararası alanda göç, göçmen, mülteci, sığınmacı, insan ticareti mağdurlarıyla ilgili konular ile insan hareketliliğinin ekonomik, toplumsal, coğrafi, kültürel, sosyolojik, psikolojik, tarihsel, hukuksal boyutları üzerine bilimsel makale, olgu sunumu, bilimsel eleştiri, saha çalışması ve araştırma yazıları gibi çalışmalara yer verilmektedir.

Uluslararası göç literatürünün gelişmesine katkı sağlamak, Başkanlığımızın görev alanına giren faaliyetleri toplumun bütün kesimlerine duyurmak, Başkanlığın görevleri ile ilgili olarak toplumsal bilincin gelişmesine ve kamuoyu oluşmasına katkıda bulunmak ve göç alanında yapılacak olan çalışmaları teşvik etmek dergimizin amaçları arasındadır.

Göç Araştırmaları dergisi ocak-haziran ve temmuz-aralık dönemleri olmak üzere yılda iki defa yayımlanan akademik-hakemli ve açık erişimli bir dergidir. Okuyucular makaleleri ücretsiz olarak okuma ve elektronik ortamda indirme haklarına sahiptir.

Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizcedir. Yazı başlığı, anahtar kelimeler ve makalenin öz kısmı ve yazar bilgileri bütün makalelerde Türkçe ve İngilizce olarak bulunmak zorundadır.

Dergide yayımlanması istenen yazılar, Türk Dil Kurumunun Türkçe sözlüğü ve yazım kurallarına, ayrıca dilbilgisi kurallarına uygun olmalıdır.

Dergimize gönderilen çalışmaların daha önce hiçbir yerde yayımlanmadığı, yayımlanmak üzere kabul edilmediği veya halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirilme aşamasında olmadığına ilişkin taahhütname yazar tarafından imzalanır ve makale ekinde yazara ait kısa özgeçmiş ile birlikte gönderilir.

Yayımlanmak üzere gönderilen makaleler ve diğer çalışmalar, derginin yayın ilkeleri ve yazım kurallarına uygunluğu yayın kurulu tarafından öncelik sırasına göre değerlendirilir. Yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz ve hake- me gönderilmez. Ancak ilgili değişikliklerin yapılması ve revize edilmesi amacıyla yazarına geri gönderilebilir.

Yayın kurulunun ön değerlendirmesinden geçen makaleler incelenmek üzere en az iki hakeme gönderilir. Hakemlere yazar adı gönderilmez ve hakemlerin isimleri de makale sahiplerinden gizli tutulur. Eser sahibi akademisyen olarak görev yapıyorsa, hakem seçim sürecinde akademik unvanlara; makale yabancı dilde yazılmış ise hakemlik yapacak kişilerin dil yeterliklerine dikkat edilir.

Yayın kurulu yazıyı bilimsel ve ulusal/uluslararası uygunluk yönünden değerlendirme ve yayın ilkelerine uygun olmayan yazıları yayınlamama yetkisine sahiptir.

Hakemler değerlendirmelerini makale değerlendirme formunu kullanarak yaparlar. İki hakemden olumlu değerlendirme alan makaleler yayımlanabilir. Ancak iki hakem olumlu değerlendirme yapsa bile editör tarafından gerekli görülmesi halinde makaleler tekrar değerlendirilebilir. Hakem değerlendirme sonuçlarından biri olumlu diğeri olumsuz ise, makale üçüncü bir hakeme gönderilir. Hakemlerin değerlendirme sonuçları birbirleriyle çelişirse makale editör tarafından değerlendirilir.

Editör, esasa yönelik olmayan maddi hatalar, Göç Araştırmaları Dergisi yayın ilkeleri ve yazım kuralları ile dergi bütünlüğü bakımından düzeltmeler yapabilir ve bunlar hakkında yazara bilgi verir.

Hakemler tarafından düzeltme isteniyorsa çalışma yazara geri gönderilir ve bu durumda editörün verdiği süre içerisinde gerekli düzeltmeler



yapılarak çalışmayı yayın kuruluna ulaştırır. Yazarlar hakemlerin eleştiri, öneri ve düzeltme taleplerini dikkate alırlar; katılmadıkları hususlar varsa gerekçeleriyle birlikte itiraz etme hakkına sahiptirler.

Dergimizde yayımlanacak olan çalışmaların intihal programında denetimi ve redaksiyonu yapılmaktadır. Makalelerin benzerlik oranı en fazla %20 oranında olabilir. Bu oranı aşan benzerlik oranına sahip makaleler yayımlanamaz.

Yayımlanan çalışmalarda fikirsel ve bilimsel sorumluluk sadece yazarlara aittir. Makalelerde belirtilen görüş ve savlar Göç İdaresi Başkanlığının resmî görüşünü yansıtmamaktadır.

Yayımlanan çalışmaların tüm yayın hakları Göç Araştırmaları Dergisine geçer ve bu makaleler hiçbir nedenle yazara geri verilmez. Yayımlanmayan makaleler ise yazarın talep etmesi halinde editör tarafından değerlendirilerek iade edilebilir.

Dergimizde yayımlanan çalışmaların yazarlarına ve hakemlerine 23/01/2007 tarihli ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kurullarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde telif ücreti ödenir.

Dergimize gönderilen makalelerin yayımlanması ve/veya makale süreçleri (ön değerlendirme, hakem değerlendirme, editörlük süreçleri) için yazarlardan ücret talep edilmez.

## **ETİK İLKELER**

Göç Araştırmaları Dergisi yayıncılık faaliyetlerinde, Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors)ve COPE (Committee on Publication Ethics)'un belirlediği uluslararası standartları esas almaktadır.

## **Yazarların Sorumlulukları**

Makalede adı geçen tüm yazarlar, gönderilen ve yayınlanan makaleler üzerinde eşit sorumluluğa sahiptir. Yazarların sorumlulukları şunlardır:

1. Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, ICMJE ve COPE standartlarına riayet etmek
2. Etik kurul izni gerektiren çalışmalar için etik kurullardan veya komisyonlardan gerekli izinleri almak
3. Etik kurulların veya komisyonların izni ve/veya yasal/özel izin alınmasının gerekip gerekmediğini makalede belirtmek
4. Etik kurulların veya komisyonların izinlerinin alınması gerekli ise izni veren kurum adına, izin tarihine ve karar sayısına/numarasına makalenin yöntem bölümünde ve ayrıca makale ilk/son sayfasında yer vermek
5. Olgu sunumlarında aydınlatılmış onam formunun alındığını belirtmek
6. Başkalarına ait ölçek, anket, fotoğrafların kullanımı için sahiplerinden izin almak, iznin alındığını belirtmek
7. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine uyulduğunu belirtmek
8. Makalenin özgün bir çalışma olduğunu taahhüt etmek
9. Gönderilen makaleyi Göç Araştırmaları Dergisinin yayımlamasından önce veya sonra başka bir yerde yayımlamamak
10. Olası bir çıkar çatışmasını açıkça belirtmek
11. İntihal ve sahte verilerden uzak durmak
12. Hakem değerlendirmeleri sırasında, hakemler tarafından talep edildiği takdirde, araştırmalara ilişkin ham verileri sunmak
13. Kullanılan fikir ve sanat eserleri için telif hakları düzenlemelerine riayet etmek

### ***Etik kurul izni gerektiren araştırmalar***

Etik kurul izni gerektiren çalışmalar aşağıdadır. Bu izinlerin olmaması durumunda yayın ön inceleme aşamasında yazara iade edilir.

1. Anket, mülakat, odak grup çalışması, gözlem, deney, görüşme teknikleri kullanılarak katılımcılardan veri toplanmasını gerektiren nitel ya da nicel yaklaşımlarla yürütülen her türlü araştırmalar
2. İnsan ve hayvanların (materyal/veriler dahil) deneysel ya da diğer bilimsel amaçlarla kullanılması
3. İnsanlar üzerinde yapılan klinik araştırmalar
4. Hayvanlar üzerinde yapılan araştırmalar
5. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu gereğince retrospektif çalışmalar

### **Hakemlerin Sorumlulukları**

1. Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, ICMJE ve COPE standartlarına riayet etmek
2. Bütün makaleleri, çalışmanın bilimsel içeriği temel alınarak; yazarın cinsiyet, etnik köken, ırk, din, tâbiyet veya siyasi değerleri göz önünde bulundurulmaksızın, adil şekilde değerlendirmek
3. Değerlendirme için gönderilen eserin içeriğinin, hakemin bilimsel alanı veya birikimi ile uyumsuz olduğu düşünüldüğünde veya önerilen süre zarfında hızlı bir değerlendirme yapılamayacağı durumlar- da editörü bilgilendirmek ve ilgili makalenin hakemliğinin yapılma- sına yönelik teklifi reddetmek
4. Hakem değerlendirme sürecinin gizliliğine saygı göstermek, değerlendirilen esere veya değerlendirme süreci ve sonrasına ilişkin bilgileri üçüncü kişilerle paylaşmamak
5. Hakem değerlendirmeleri, düşmanca veya kışkırtıcı olmayacak ve küçümseyici kişisel yorumlar barındırmayacak biçimde, nesnel ve yapıcı olarak gerçekleştirmek

6. Hakem değerlendirme sürecinde çıkar çatışması gözlemlendiği takdirde, durum hakkında editöre bilgi vermek
7. Hakem değerlendirmesi yoluyla elde edilen bilgi veya fikirler gizli tutmak ve kişisel avantaj için kullanmamak
8. Makalenin yayımlanmasının reddine neden olabilecek herhangi bir bilgiye erişildiği takdirde, durum hakkında editöre bilgi vermek

#### **Editörün Sorumlulukları**

1. Yükseköğretim Kurulu Bilimsel Araştırma ve Yayın Etiği Yönergesi, ICMJE ve COPE standartlarına riayet etmek
2. Bütün makaleleri, çalışmanın bilimsel içeriği temel alınarak; yazarın cinsiyet, etnik köken, ırk, din, tâbiyet veya siyasi değerleri göz önünde bulundurulmaksızın, adil şekilde değerlendirmek
3. Kabul veya reddedilen makalelerle ilgili çıkar çatışmasından kaçınmak
4. Yalnızca özgün ve alanına katkı sağlayacak makaleleri yayıma kabul etmek
5. Gönderilen eserlerin en az iki hakem tarafından çift kör hakemlik sistemine göre değerlendirilmesi sağlamak ve hakemlerin kişisel bilgilerini gizli tutmak
6. Gönderilen eserler ile ilgili tüm bilgileri gizli tutmak

## GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ YAZIM KURALLARI

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı Göç Araştırmaları Dergisi'ne gönderilen yazılar, referans sistemi, dipnot gösterme biçimi ve kaynakça düzenlenmesinde American Psychological Association (APA) stilinde hazırlanmalıdır. APA'nın 6. baskısı, yazarların dikkate alacağı versiyonu olmalıdır.

### 1- Yazı Puntoları:

-Öz (abstract) bölümü 10 punto/Times New Roman ile yazılır.

-Öz, 100-200 kelimeyi geçmez, altına en az 3 en fazla 8 anahtar sözcük sıralanır.

-Makale başlıkları 35 punto, metin ara başlıkları 12 punto ve metin gövdesi ise 10 punto ile yazılır.

### 2- Metin İçinde APA:

- Metinde paragraflar soldan girintili olarak başlatılır.

- İlk sayfa kapak sayfasıdır. Kapakta sırasıyla, makalenin tam başlığı, yazarın adı, yazarın kurumu sayfada ortalanmış olarak alt alta ikişer satır aralıkla sıralanır. Sayfanın altına doğru yazar hakkında kısa bilgi notu sola yaslanmış olarak yer alır. Bu notta yazarın şu anki durumu, ilgi alanları, ödülleri gibi bilgiler, yazının bir proje kapsamında desteklenmesi vb. bilgiler ile iletişim için elektronik adresi yer alabilir.

- Metin içinde kitap, dergi ve film, TV programı adları italik yazılır.

Örneğin:

*Siyasetin Arka Yüzü* programında (...).

- Metindeki bir ifade vurgulanmak amacıyla italik yapılmaz veya tırnak tırnak içerisine alınmaz.

- Teknik terim veya anahtar sözcük niteliğindeki bir terim vurgulanmak istendiğinde ise metin içinde ilk geçtiği anda italik yazılabilir (tırnak içinde kullanım yapılmaz), sonrasında italik yazılmaz.

Örneğin:

, 93 Harbi'nde çok sayıda erkek muhacir, *asâkir-i muavine* adı altında gönüllü asker olarak görev aldı.

- Sayıların kullanımı: Cümlelere başlarken sayısal ifadeler sözcük olarak verilir.

Örneğin:

Yirmi dergiden yalnızca sekizi metin analizi üzerineydi, kalan 12 tanesi ülkelerin göç politikaları ile ilgiliydi.

- Bir ifadeyi aniden kesintiye uğratacak bir bilgi veriliyorsa, tek çizgi kullanılır.

Örneğin:

Bu üç göçmen -her birinin uyruğu farklıydı- ayrı ayrı test edildiler.

- Metinde dipnotlar, ilgili olduğu sayfada numaralandırılarak verilir; metin sonuna konulmaz.

- Metinde sadece tek ek var ise *Ek* olarak italik başlıklandırılabilir ve metinde böyle yer alabilir. Birden çok ek var ise *Ek A*, *Ek B* diye harflendirilerek sıralanabilir. Metin sonunda yer alan bu eklere başlıkları verilmelidir. Ana metinde etiketleri ile belirtilmelidir.

Örneğin:

Türkiye'de yapılmış göç konusundaki doktora tezlerinin ve master tezlerinin konu dağılımına bakıldığında (*Ek A ve Ek B*), 1990ların sonlarından itibaren bunların çoğunun uluslararası göçün nedenlerine odaklandığı görülmektedir.

- Metin içindeki kısa alıntılar (40 kelime altı) çift tırnakla yazılır. Çift tırnak içinde çift tırnak yer alamaz. İtalik yazılmaz.

- Metin içinde 40 sözcükten uzun alıntılar içeriden, tek veya sık satır aralığı

vererek, ana metinden daha küçük bir puntuyla, italik olmadan, tırnaksız yazılır.

Örneğin:

Canan Emek İnan'a göre (2016),

(...) devletlerin ulus yaratma çabalarının tümü olarak tanımlandığında göç ve göçmen kabul politikaları, ulus inşasında kullanılan araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti de göç politikalarını ulus devleti oluşturmada etkin bir araç olarak kullanmıştır. Güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde, ulus devletin inşa sürecinin hem aracı hem de tezahürü olarak ülke nüfusunu nitelik olarak artırma, nicelik olarak ise benzeştirme politikaları, göçmen kabul politikalarıyla desteklenmiştir (s.29).

- Özgün eserden doğrudan bir alıntı yaparken çıkarılan sözcük/cümle(ler) parantez içinde üç noktayla (...) gösterilir.

- Bir dergiden ya da kitaptan kullanılan makalenin metinde başlığıyla belirtilmesinde de çift tırnak kullanılır.

Örneğin:

Elif Uzun'un makalesi (2016) "Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BM-MYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri"

- Kısaltmalar metinde ilk kez sunulurken paranteze alınır, sonraki kullanımında alınmaz.

Örneğin:

1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) 61. Maddesine aynen dercedilmiştir. (...) Gerek 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2 maddesinde gerekse YUKK'un 61. maddesinde yer alan tanım uyarınca...

- Metin içinde yeniden basımı yapılmış eski bir kaynak kullanılıyorsa yatık çizgi (/) kullanılır.

Örneğin:

Freud (1923/1961), çalışmasında günlük hayattaki dil sürçmelerinin de bilinçaltında yer alan bastırılmış temsillerin bir tür dışı vurumu olduğunu ilk kez öne sürmüştür.

- Karşılaştırma amaçlı olarak yatık çizgi (/) değil kısa çizgi (-) kullanılır.

Örneğin:

Test-yeniden test güvenilirliği için (...)

- Metin içinde başlıklar ve alt başlıkların sıralanmasında geçerli olan başlıklandırma formatı APA'da 5 düzey olarak ayırt edilmiştir. Metniniz karmaşık, hacimli ve dolayısıyla alt başlıklandırması çok ise 1.düzye, 2.düzye ve 3.düzye başlıklandırmayı kullanınız. Metniniz çok karmaşık ve alt başlıklandırmaya fazla ihtiyaç duymuyor ise 1.düzye ve 2.düzye başlıklandırma formatını kullanınız.

<b>1. düzey</b>	<b>Merkezde, Kalın, Sözcükler Büyük Harfle Başlar Küçük Harfle Sürer</b>
<b>2. düzey</b>	<b>Sola Yaslı, Kalın, Sözcükler Büyük Harfle Başlar Küçük Harfle Sürer</b>
<b>3. düzey</b>	<b>Girintili, kalın, Başlığın ilk sözcüğü büyük harfle başlar diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</b>
<b>4. düzey</b>	<i>Girintili, kalın, italik, Başlığın ilk sözcüğü büyük harfle başlar ve diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</i>
<b>5. düzey</b>	<i>Girintili, italik, başlığın ilk sözcüğü Büyük harfle başlar ve diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</i>

Örneğin karmaşık ve hacimli bir metinde 1. düzey, 2. düzey, 3. düzey ve 4. düzey başlıklandırmaları içeren bir sıralama şöyledir:



**Türkiye’de Yazılan Göç Konulu Tezler**

**Doktora Tezlerinin Değerlendirilmesi**

**Yöntemlerine göre yapılan ayrımlar**

- Nicel yöntemler
- Nitel yöntemler

**Yaklaşımlarına göre yapılan ayrımlar**

**Master Tezlerinin Değerlendirilmesi**

**Yöntemlerine göre yapılan ayrımlar**

**Yaklaşımlarına göre yapılan ayrımlar**

Örneğin daha yalın ve kısa bir metinde 1., 2. ve 3. düzey başlıklandırmalar şöyledir:

**Türkiye’de Yazılan Göç Konulu Tezler**

**Doktora ve Master Tezlerinin Genel Değerlendirilmesi**

**Yazı buradan girintili olarak başlar ve sürer.**

**Doktora tezleri:**

**Master tezleri:**

- Metninizi karmaşık ve fazla hacimli değilse, başlık ve alt başlıklarda sayılar veya harfler kullanmayınız. Yine metinde yer alan çeşitli türden ardışık sıralamalarda sayı yerine madde işaretlerini kullanmayı tercih ediniz (kare, çizgi, yuvarlak vb.).

**3- APA 6.0’a Göre Kaynak ve Referans Sistemi**

-Gönderme temel olarak iki şekilde yapılır:

1- Cümle içerisinde yazar soyadı kullanılarak gönderme yapıldığında, soyad sonrası ya da cümle sonunda yapılan atıfta yazar soyadı tekrar kullanılmaz.

Örneğin:

Kirişçi’nin(1996, s. 391) paylaştığı rakamlara göre, 1920 ve 30’lu yıllarda Bulgaristan’dan 200 bin civarında göçmen gelirken, Romanya’dan 120 bin civarında Türk, Tatar ve Çerkez göçmen giriş yapmıştır.

2- Cümle içerisinde yazar soyadı kullanılmadan gönderme yapıldığında cümle sonunda yapılan atıfta yazar soyadı da bulunmalıdır.

Örneğin:

Öncelikli olarak Yahudi soyundan gelenlere yöneltilen sistematik ayrımcılık ve bu çizgideki devlet politikaları 1930'ların başından itibaren birçok Yahudi'nin Almanya'yı terk etmesine sebep olmuştur (Reisman, 2011, s. 4).

- Metin içinde genel bir referans söz konusuysa ve metnin bütününe gönderme yapılıyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir.

Örneğin:

(İnan, 2016). Belirli bir sayfadan alıntı yapılmış ya da ilgili fikirler belirli bir kısımdan alınmışsa kaynak, sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılır: (Asan, 2016, s. 47).

- Tek yazarlı eserlerde göndermeler yazarın soyadını ve tarih bilgisini içerir. Kaynakçada gösterimi şu şekilde olur. Yazarın soyadı, yazarın adının baş harfi. (Yıl). *Eserin adı italik yazılır*. Baskı Yeri: Yayınevi yazılır. Eğer eser birden çok baskıya girmişse baskı sayısı da baskı yerinden önce yazılır.

Örneğin:

*Metinde görünüm:* (Abadan-Unat, 2017, s.47)

*Kaynakçada görünüm:* Abadan-Unat, N. (2017). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa* (3. Baskı). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Ya- yınları.

- İki yazarlı bir çalışmaya göndermelerde her seferinde iki yazarın soyadı da belirtilir.

Örneğin:

*Metinde görünüm:* (Sorensen ve Olwig, 2015)

*Kaynakçada görünüm:* Sorensen N. S. ve Olwig, K. F. (2015). *Work and Migration*. New York: Taylor and Francis Publishing.

- Yazar sayısı üç ile beş arasında olan çalışmalara gönderme yapılırken metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilir. Diğer göndermeler için ilk yazarın soyadının yanına ve diğerleri (vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde *et al.* ifadesi kullanılmalıdır.

Örneğin:

Kaynak ilk geçtiğinde (Akıncı, Nergiz ve Gedik, 2015) sonraki geçişinde (Akıncı vd., 2015) olarak yer alır. Kaynakçada görünümde genel kurala uyulur.

- Yazar sayısı altı ya da daha fazla olan çalışmalara gönderme yapılırken metin içinde ilk kullanımda da sadece ilk yazarın soyadı ile vd. kısaltmasıyla birlikte kullanılır (İçduygu vd., 2017). Kaynakçada görünümde genel kurala uyulur.

- Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri şu şekilde yazılır: (Yaman, 2016a) ve (Yaman, 2016b).

- Birden fazla yazara gönderme yapılırken atıflar aynı parantez içerisinde yer alır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır.

Örneğin:

(Abadan-Unat, 2015; İçduygu ve Aksel, 2012; Kirişçi, 1996)

- İnternet sitesine atıf: Metin içerisinde normal atıf kurallarına uyulur: (Yazarın Soyadı, Yıl).

Kaynakçada şu şekilde yazılır: Yazarın Soyadı, Yazarın Adının Baş Harfleri. (Yıl). Makale veya Bölüm Başlığı. İtalik şekilde *Gazete veya Dergi Adı*. Erişim adresi: <http://www>.

Örneğin:

*Metinde görünüm:* (Atar, 2013)

*Kaynakçada görünüm:* Atar, N. (2013, Ekim). Küresel Yaşlı Bakımı ve Yaşlı Turizmde İsveç, Norveç, Avusturya. *Turizm Haberleri*. Erişim adresi: <http://www.turizmhaberleri.com/koseyazisi.asp?ID=2378>

- Sayfa numarası olmayan bir internet belgesinden aktarma yapılıyorsa, paragraf numarası belirtilebilir.

Örneğin:

Duran, iki yıldır yaşanan iç turbülansın ve kutuplaşmanın sona ermesi

Avrupa’da Türkiye’ye yönelik maksatlı otoriterlik tartışmasını da bitireceğini öne sürmektedir (Duran, 2015, parag.8).

- Yazarı belli olmayan ya da anonim çalışmalar: Eğer bir çalışmanın yazarı belli değilse metin içerisinde gönderme yapılırken yazarın soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılır. Eğer yazar bilgisi yerine kullanılan bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise *italik* olarak yazılır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde yazılır. İlgili çalışmaların kaynakçada gösteriminde ise: Çalışmanın tam başlığı.(yılı). Basım yeri şeklindedir.

Örneğin:

*Metinde görünüm:* (Türkiye Göç Raporu, 2015)

*Kaynakçada görünüm:* Türkiye Göç Raporu. (2015). Ankara

Örneğin:

*Metinde görünüm:* (“Multi Sector Needs”, 2018)

*Kaynakçada görünüm:* Multi Sector Needs Assessment of Syrians In Turkey’s South-Eastern Provinces. (2018). Erişim adresi: <http://www.turkey.iom.int/reports>

-Alıntı yapılan bir metin doğrudan çalışma içerisinde veriliyorsa, alıntı yapılan kısım tırnak içerisinde gösterilir.

Örneğin:

Erçin ve Adıgüzel (2017, s.186), “Bütünleşme süreçlerinde göz önünde bulundurulması gereken unsurun göç edilen ülkenin diline hakim güçlü iletişim becerileri olan, toplumsal kalıplara uymaya daha eğilimli yeni kuşakların temsilcileri” olduğunu savunmaktadırlar.

- İkincil kaynaklardan alıntı yapan bir kaynağa referans veriliyorsa, asıl yararlanılan kaynağa göndermede bulunulur. Kaynak listesinde ise sadece ikinci kaynağın künye bilgileri yer alır.

Örneğin:

*Metinde görünüm:* Berger’den aktaran Korkmaz (...). (Korkmaz, 2011).

*Kaynakçada görünüm:* Korkmaz, A.(2017). *Göç ve Din*. Konya: Çizgi Yayınevi.

- E-postayla, telefonla, yüz yüze ya da başka biçimlerde yapılan kişisel görüşmelere dayalı bilgiler, metin içinde gösterilir, ancak kaynakçaya yazılmazlar.

*Örneğin:*

Angela Merkel, ülkesinin mülteci politikasına yönelik öz eleştirisinde, “Biz Almanlar da sorunu uzun süre görmezden geldik ve Avrupa genelinde bir çözümün aciliyetini öteledik.” dedi. (Angela Merkel, *Süddeutsche Zeitung* röportajı, 31 Ağustos 2016).

- Aynı soyadlı yazarlardan, yayını daha eski tarihli olsa bile adının ilk harfi alfabetik olarak önce gelen kaynakçada önce belirtilir.

*Örneğin:*

Ekşi, F. (2012). *Kritik Bir Bakış Açısıyla Psikoloji Kitapları*. İstanbul: Kaknüs Yayınları.

Ekşi, N. (2011). *Milletlerarası Ticaret Hukuku*. İstanbul: Beta.

- Kaynakçada aynı yazarın çok sayıda kaynağı varsa, kaynaklar eskiden yeni tarihe doğru sıralanarak yazılır. Aynı yazarın aynı yıla ait kaynaklarında harf ile sıralama yapılır.

*Örneğin:*

2000a, 2000b.

-Kaynakçada, aynı yazarın yer aldığı kaynaklardan tek yazarlı olan eser, yayın tarihi daha yeni olsa bile üst sırada yer alır.

*Örneğin:*

Kirişçi, K. (2014)

Kirişçi, K. ve Erzan, R. (2008)

-Kaynakçada soyadları ve adlarının ilk harfleri aynı olan farklı iki yazar yer alıyorsa, yazarların adları künyede köşeli parantez içerisinde verilmelidir, göndermede ise yazarların ad ve soyadları birlikte yer almalıdır.

**Örneğin:**

*Metinde görünüm:* (Gökhan Kaya, 2011), (Güler Kaya, 2013)

*Kaynakçada görünüm:* Kaya, G. [Gökhan]. (2011). ....

Kaya, G. [Güler]. (2013). ....

-Editörlü kitaptaki bir bölüme şu şekilde atıf yapılır: Yazar(lar)ın soyadı, Yazar(lar)ın adının baş harfi. (Yıl). İlgili bölümüm başlığı. Editör(ler)in soyadı, Editör(ler)in adının baş harfi.(Ed.)/(Yay. haz.)/(Der.). *Eserin adı* içinde (s. x-x). Baskı Yeri: Yayınevi.

**Örneğin:**

*Metinde görünüm:* (Kirişçi ve Karaca, 2015 s.308)

*Kaynakçada görünüm:* Kirişçi, K. ve Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve Çelişkiler:1989,1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları. Erdoğan, M. M. ve Kaya A. (Der.) *Türkiye’nin Göç Tarihi* içinde (s. 297- 314). İstanbul: Bilgiiv Ünersitesi Yayınları.

-Çok ciltli bir çalışmaya şu şekilde atıf yapılır:

**Örneğin:**

*Metinde görünüm:* (Pflanze, 1963-1990)

*Kaynakçada görünüm:* Pflanze, . (1963-1990). *Bismar and the Development of Germany* (ilt 1-3). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Çok ciltli bir çalışmanın tek cildine atıf şu şekilde olur:

Pflanze, . (1990). The Period of Fortification, 1880-1898: ilt 3. *Bismarck and The Development of Germany*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rapor ve teknik makalelere şu şekilde atıf yapılır:

Abadan-Unat, N. ve diğerleri (2014). *Avanti I: Yurt Dışında Yaşayan Türkiye Kökenli Vatandaşların 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimlerindeki Siyasi Davranışları*. Araştırma Raporu. Friedrich Ebert Vakfı.

TTB (2014). *Suriyeli Sığınmacılar ve Sağlık Hizmetleri Raporu*. Türk Tabipleri Birliği Yayınları. Ankara.

-Resmi Gazete'ye şu şekilde atıf yapılır: Resmi Gazete'de yayımlanan kanun, yönetmelik, kanun hükmünde kararname gibi resmi belgeler için genel atıf formatı aşağıdaki gibidir: Başlık. (Yıl, Gün Ay). Resmi Gazete (Sayı: xxx). Erişim adresi: <http://xxxx>

Örneğın:

*Metinde görünüüm:* (Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler, 2017)

*Kaynakçada görünüüm:* Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2017, 6 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 29940 (Mükerrer)). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-1.htm>

Yazım kuralları ve referans sistemine ilişkin burada belirtilmeyen hususlarda APA 6.0 kurallarına uyulmalıdır.

**ÖNEMLİ NOT:** Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, kör hakem ve kör Yayın Kurulu yöntemiyle değerlendirilmektedir. Makaleler, Yayın Kurulu tarafından ön incelemeden geçirilerek uygun bulunanlar iki ayrı hakeme gönderilmektedir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulmaktadır. Hakemlerden gelen raporlar doğrultusunda, makalenin basılmasına, yazardan rapor çerçevesinde düzeltme istenmesine ya da geri çevrilmesine karar verilerek bu karar yazara bildirilmektedir. Basımı uygun bulunan makalelerin, yayımlanıp yayımlanmayacağına ve derginin hangi sayısında yayımlanacağına Yayın Kurulu karar vermektedir. Yazar, e-posta yoluyla haberdar edilmektedir. Yayımlanan makalenin yazarına beş adet dergi ücretsiz gönderilmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı Göç araştırmaları Dergisi'nde yayımlanmak üzere kabul edilen yazıların fiziki ve elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dâhil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahiptir. Makalenin yazar(lar)ı tarafından aşağıdaki taahhütnamenin imzalanarak e-posta ya da posta yoluyla tarafımıza ulaştırılması gerekmektedir.





**T.C.**  
**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**  
**GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**  
**GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ**

Derginize göndermiş olduğum .....

..... başlıklı makalemin daha önce herhangi bir yerde yayımlanmadığını, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirme aşamasında olmadığını açıkça bildiririm. Yayına kabul edilen makalemin bütün yayın haklarına Göç Araştırmaları Dergisi'nin sahip olduğunu kabul ederim.

.... / .... /20....

Ad Soyad :

Unvan :

Telefon :

Adres :

Elektronik Posta Adresi:

Kurum/Birim :

Makale Gönderim Tarihi :

Open Researcher and

Contributor ID (ORCID) :

İmza :