

# ULUSLARARASI İNSAN HAREKETLİLİKLERİNİN YÖNETİMİ VE GÖÇ POLİTİKALARI

Araş. Gör. Selman Salim KESGİN

Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

Gazi Üniversitesi  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
*slmnkesgin@gmail.com*  
*noztas@gazi.edu.tr*

## GİRİŞ

Uluslararası insan hareketlilikleri 20. yüzyıldan 21. yüzyıla devredilen önemli politika konularından biridir. Dünya Göç Raporu'na göre eğer göçmen akışları son 20 yıldaki gibi giderse 2050 yılında dünyadaki uluslararası göçmen nüfusunun 405 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir (IOM, 2010). Göçmenin niteliğine ve hedef ülkenin durumuna göre fırsat veya tehdit olarak algılanan göç Avrupa Birliği'nin de gündem maddeleri arasında önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle Ortadoğu ve Afrika ülkelerindeki siyasal ortamdan kaynaklı yoğun insan hareketliliklerinin yaşanması ve bu durum karşısında etkili politikalar geliştirilememesi, konunun bir krize dönüşmesine neden olmuştur. Almanya Başbakanı Merkel'in göç konusunun Yunanistan'daki krizden ve Euro'nun durumundan daha önemli bir gündem maddesi olduğunu belirten beyanları da konunun önemini göstermektedir (Foreign Policy, 2015).

Bu çalışmada göç politikalarının zorunlu insan hareketlilikleri üzerindeki etkisi analiz edilecektir. Analiz kapsamında Avrupa Birliği'nin kayıt dışı göçle ilgili olarak geliştirdiği politikalar ve bu politikaların ne derece başarıya ulaştığı tartışılacaktır. Çalışmada analiz nesnesi olarak Avrupa Birliği temel politika metinleri ve Birlik tarafından kamuoyuyla paylaşılan göç istatistikleri kullanılacaktır.

## GÖÇ KURAMLARI

Modern zamanların göç olgusuna ilişkin ilk bilimsel çalışma olarak kabul edilen Ravenstein'in 1885 ve 1889 yıllarında yayımladığı Göç Kanunları (The Laws of Migration) başlıklı iki makalesi ve onu izleyen birçok çalışma göç olgusuna farklı kuramsal yaklaşımlar üzerinden bakmışlardır.

Modern dönemde göç alanında yaptığı çalışmalarla eserlerine en çok atıf yapılan isim olan ve göçü toplumsal varoluşun her boyutunu etkileyen ve kendi karmaşık dinamiklerini geliştiren bir süreç olarak tanımlayan Castles'e göre göç çalışmalarında üç temel yaklaşım öne çıkmaktadır: Bunlar ekonomik teori, tarihselci yapısalcı yaklaşım ve göç sistemleri teorisi (Castles, 2008: 30).

Bu kuramların dışında dünya sistemleri kuramı, göç sistemleri kuramı, ilişkiler ağı kuramı, itme çekme kuramları gibi farklı yaklaşımlar insan hareketliliklerine açıklamalar getirmektedir.

## GÖÇ POLİTİKALARI

Göç politikası, göçmenlerin ülkeye girişleri, ülkede kalışları ve ülkeden çıkışlarını düzenlemeye yönelik politikaların birleşimidir. Ancak göçle doğrudan ilgili olmayan birçok kamu politikası konusunun da göç üzerinde ciddi etkisinin olması göç politikasının kapsamını tanımlamayı zorlaştırmaktadır. Mesela bir ülkenin sosyal güvenlik politika uygulamalarının göçmenlerin o ülkede kayıt içi ya da dışı iş bulma durumunu doğrudan etkilemesi nedeniyle göçmen davranışları üzerinde etkisi olan bir konudur. Benzer şekilde ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim politikaları ve dış politika göç politikaları ile doğrudan ilintilidir. Yani devletin göçe ilişkin rolü sadece vize düzenlemeleri, aile birleşimi, yabancı istihdamı, iltica ve sığınma prosedürü gibi göçe dair teknik konularda atacağı adımlarla sınırlı değildir. Bu nedenle göç politikasının tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi konusunda literatürde bir konsensüs mevcut değildir.

Göç politikalarının onu diğer kamu politikalarından farklı yapan özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Göç politikaları oy hakkı olmayan bir kitleyi ilgilendiren bir konu olduğu için siyaset kurumunun risk ve inisiyatif almakta tereddüt ettiği bir konudur. Göç politikaları ülke dışında da bir çok parametresi olan bir alan olduğundan sadece ülke içini ilgilendiren analiz ve değerlendirmelerle politika geliştirilmesi ve uygulanması mümkün değildir.
- Çoklu politika etkileşim noktasındadır: Göç politikaları güvenlik, eğitim, sağlık, insan hakları, istihdam, güvenlik, vatandaşlık politikaları ile doğrudan ilgilidir.
- Göç politikalarının geliştirilmesinde istatistiki veriler çok önemlidir; ancak göçün kayıt dışı boyutu konusundaki bilgi eksikliği politika geliştirilmesini zorlaştırmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde, göç politikalarının beş unsuru bulunmaktadır: Vize politikası, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, mülteci hareketlerini düzenleyen politikalar ve düzensiz göçle mücadele politikası. Vize, sınır yönetimi, düzenli göç, mülteci hareketleri konusundaki politika değişiklikleri düzensiz göçler üzerinde doğrudan etkisi olmaları yönüyle farklılık arz etmektedir.

Yani kamu politikası geliştiricileri belirledikleri bir politikayla göçü sınırlandırmayı amaçlarken ortaya çıkan tablo onları farklı tür göçlerle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu durumun değerlendirilmesinde göç politikalarının etkililiği sorunu gündeme gelmektedir.

## **GÖÇ POLİTİKALARININ ETKİLİLİĞİ**

Göç politikalarının etkililiği hakkında literatürde farklı görüşler mevcuttur. Bhagwati (2003), Cornelius, Tsuda Martin, Hollifield (2004), Düvell (2011), Castles (2004), de Haas (2013) gibi akademisyenlere göre göç, hedef ve kaynak ülkelerin göç politikaları dışındaki demografik, siyasal ve ekonomik faktörler tarafından yönlendirilen bir olgu olduğu için, göç politikalarının göç akışları üzerinde çok büyük etkisi yoktur. Buna göre uluslararası göç genellikle piyasanın işgücü talebi, kaynak ülkelerdeki eşitsizlikler gibi yapısal faktörler tarafından şekillendirilmektedir. Göç politikaları sadece göçün şeklini ve görünen yüzünü değiştirmektedir.

Hatta bir ülkenin göç durumu belli bir eşiğe ulaştıktan sonra orada oluşan göç ağları, göçmen endüstrisi göç hareketliliklerini sürdürmeye meyillidir. Bu da kamu politikası uygulayıcıların işini zorlaştırmaktadır. De Haas bu durumu göçün kendini yeniden üretmesi (self-perpetuating) olarak tanımlamaktadır (de Haas, 2010:35).

Thielemann “Hükümetlerin İstenmeyen Göçü Önleme Girişimleri” başlıklı çalışmasında 20 OECD ülkesinin 1985-1999 yılları arasındaki göç hareketliliklerini regresyon analizi yaparak incelemiştir. Ekonomik, tarihi, siyasal, coğrafi ve politik çekici faktörlerin bağımsız, sığınmacı başvurularının da bağımlı değişken olarak ele alındığı çalışmanın sonucuna göre göçü düzenlemeye yönelik politikalar umulandan daha az etkili sonuçlar üretmektedir. Bu nedenle gidilen ülkeye dair çekici faktörlere değil, göçmenin kendi ülkesindeki itici faktörlere odaklanmak gereklidir (Thielemann, 2004).

Öte yandan Bonjour (2011), Brochmann ve Hammar (1999), Geddes (2003) gibi isimler ise göç politikaları konusundaki şüpheli yaklaşımlara karşı çıkmaktadırlar. Göç yönetimi ve göç politikaları için başarısızlık olarak adlandırılacak bir durum söz konusu değildir, göç politikaları ihtiyaçlara binaen gelişmiştir. Kaçak göçmenlerin yakalanma oranlarının artması, gelişmiş ülkelerin uyguladıkları vize politikalarında başarılı olmaları gibi gerekçeler de göç politikalarının etkililiğini savunan isimlerin argümanlarına temel teşkil etmektedir.

“Göç politikalarının başarısı konusunda neden farklı görüşler var?” sorusunu soran Czaika ve Haas’a göre bunun çeşitli sebepleri vardır: (Czaika & Haas, 2013:23)

- Göç politikasının etkililiğinin tam olarak tanımlanmış olmaması. Yani “literatürde, göç politikasının başarılı ve başarısız olduğunun göstergeleri nelerdir?” sorusuna verilen ortak bir cevabın olmaması.

- Araştırmacıların farklı konuları inceleyerek aynı konuda konuşuyormuş gibi yapmaları. Bazı araştırmacıların vasıflı göçmen akışı konusundaki politikalara, bazılarının düzensiz göçmen akışına, bazılarının da düşük vasıflı işgücü konusuna odaklanmış olmaları.
- Araştırmaların kapsadığı zaman aralıklarının farklı olması.

## AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARININ EVRİMİ

Avrupa Birliği'nde ortak göç politikası oluşturma sürecine bakıldığında, göç politikasının bazı unsurlarının ulusal düzlemde bazılarının da Birlik düzleminde ele alındığı görülmektedir. Özellikle düzensiz göçle mücadele ve sınır kontrolleri konusunda ortak bir AB politikası geliştirilmesine yönelik çalışmalar bu iki konunun önemini ve öncelikli politika geliştirilmesi gereken alanlardan oluşunu teyit etmektedir.

Avrupa Birliği, kuruluşundan itibaren yaşadığı genişleme süreçleriyle birlikte bir yandan kendi içinde entegrasyonu güçlendirerek serbest dolaşımının önünü açmış, öte yandan dış sınırlarının korunmasını güçlendiren uygulamalar geliştirerek düzensiz göçün en alt seviyede tutulmasını amaçlamıştır.

Kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımını hedefleyen politikalar doğrultusunda göç ve sığınma konuları, 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması ile ilk sütuna yani ortak karar alma usulünün geçerli olduğu politika alanına aktarılmıştır. Dolayısıyla göç ve iltica alanındaki kaygılar AB kurumsal yapılanmasında ilk defa Amsterdam Anlaşması'nda görünür olmaya başlamıştır. AB politikaları, o tarihlerden itibaren istenmeyen göç ve AB ülkeleriyle komşu ülkelerde sınır kontrollerinin güçlendirilmesi üzerine odaklanmıştır.

Amsterdam Anlaşması ve takip eden dönemler ele alındığında Tampere (1999-2004), Hague (2005-2010) ve Stockholm Programları (2010-2015) şeklinde sınıflandırılabilir olan beşer yıllık süreçler göç politikalarını şekillendirmiştir. Bu dönemlerde Avrupa Birliği düzeyinde ortak politikalar oluşturulması için önce yasal ve kurumsal altyapılar oluşturulmuş, daha sonra ise uygulama alanındaki eksiklikler tartışılmıştır.

1999-2005 Tampere Programı döneminde üye devletlerdeki ilgili yasal çerçevenin ortak asgari standartlarda uyumlaştırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda ortak bir sığınma sisteminin oluşturulması, AB dış sınırlarının korunması, yasadışı girişlerin engellenmesi ve dış sınırlardan gelen kişilere tanınacak uluslararası koruma türlerine yönelik ortak asgari standartların belirlenmesi üzerine çalışılmıştır.

2005-2010 dönemini kapsayan Hague Programı'nda ise ilk olarak mali kaynak sorunu değerlendirilmiştir. Bu konuda göçe kaynaklık eden ülkelerle işbirliği konusu özellikle vurgulanmıştır. Mali kaynak sorununu çözmek için Dış Sınırlar Fonu, Avrupa Entegrasyon Fonu, Geri Dönüş Fonu gibi fonlar oluşturulmuştur. Burada Tampere Programında temelleri atılan Vize Bilgi Sistemi süreci

hızlandırılmıştır. Bu sistemde üye devletler sisteme bağlanma ve veri iletimi ile kurulacak biyometrik veri sistemi sayesinde sahtecilikle mücadele, vize pazarlığının önlenmesi, dış sınırlardan geçiş kontrollerinin güçlendirilmesi gibi birçok konuda ilerleme sağlanacaktır (Özer, 2011: 125).

2010-2015 yıllarını kapsayan Stockholm Programı sınır yönetimi konusunda, var olan sistemi destekleyecek birtakım yeni düzenlemeler önermiştir. Belirtilen eylem planlarında ortak bir göç sisteminin kurulması, düzensiz göç engellenmesi, gibi birbirine benzer konular ve hedefler üzerinde durulmuştur.

Görüldüğü üzere AB göç politikası konusunda 1999 yılında Tampere zirvesi ile konulan hedefler sürekli tekrar edilmektedir. Söz konusu tekrar, Birliğin bu konudaki kararlılığını ortaya koyduğu gibi, istenilen hedeflere ulaşamadığını da ortaya koymaktadır.

Belirlenen göç politikalarının uygulanmasında bazı teknik ve hukuki süreçler önemli rol oynamaktadır. Hukuki süreçlerin başında Avrupa'nın iltica politikasını düzenleyen Dublin Konvansiyonu gelmektedir. Bu düzenlemeye göre mültecinin ilk ayak bastığı ülke, o mültecinin sığınma talebinden sorumlu olarak kabul edilmektedir. Bu ilke ve Dublin Sözleşmesi tarafından oluşturulan sorumlulukların paylaşılması sistemi pek çok eksiklik taşımakta ve sakıncalar içermektedir (Guild, Costello, & Garlick, 2015).

EURODAC sistemi ile sığınmacı başvuruları sürecinde parmak izlerinin karşılaştırılması suretiyle üye devletler, bir kişinin daha önce başka bir üye devlette sığınma başvurusunda bulunup bulunmadığını veya daha önce kişinin birlik topraklarına yasadışı olarak girip girmediğini tespit edebilmektedirler. Schengen Bilgi Sistemi ile üye devlet yetkililerinin, bazı insan ve eşya grupları ile ilgili veri alışverişi yapmaları mümkün olmuştur.

2004 yılında FRONTEX adı verilen yapının kurulması göç politikalarının uygulanmasında önemli aşamalardan biridir. Frontex, (Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi İçin Operasyonel İşbirliği Ajansı) 26 Ekim 2004'de bir Avrupa yönetmeliğiyle oluşturulmuştur ve 2005'den beri faaliyet göstermektedir. Frontex'in görevi kara deniz ve hava sınırlarında ortak operasyonlar, ortak geri döndürme operasyonları, araştırma ve bilgi paylaşımı gibi birçok aktivite alanı aracılığıyla "Avrupa sınırlarının yönetimini desteklemek, koordine etmek ve geliştirmektir (FRONTEX, 2014).

Tampere Programı'ndan günümüze kadar hayata geçirilen ve geçirilmesi planlanan politikalar incelendiğinde göç olgusunun Avrupa Birliği nezdinde güvenlik odaklı bir bakış açısıyla değerlendirildiği görülmektedir. Avrupa Birliği temel metinlerinde düzensiz göçle ilgili olarak "stopped", "combated", "fought against" gibi kavramların kullanılması konunun güvenikleştirildiğinin bir göstergesidir.

Temel Avrupa Komisyonu belgelerinde metin analizi yapıldığında aşağıdaki şekilde bir durum ortaya çıkmaktadır: Tampere Programı'nın değerlendirildiği komisyon belgesinde "özgürlük" kelimesi 23 kez geçerken, "güvenlik" kelimesi 31 kez

geçmiştir. Lahey Programı'nda "özgürlük" 22 kez geçerken, "güvenlik" 47 kez geçmiştir. Stockholm Programı'nda "özgürlük" ifadesi 35 defa ve "özgür (free)" ifadesi 10 kez geçerken, "güvenlik" 83 defa ve "güvenli (secure)" 13 kez geçmiştir. Bunun yanında, "düzensiz göç" ifadesi bir defa kullanılırken, 19 kez "yasadışı" göç ifadesi geçmiştir. Göç akımlarının "yönetimi (manage)" ifadesi 4 defa kullanılırken, sınırların ve göç akımlarının "kontrolü (control)", "sınır gözetimi (surveillance)" "yasadışı göçle savaş" (combat, fight) 17 defa kullanılmıştır. Dolayısıyla, Avrupa Konseyi belgelerinde göç olgusunun güvenlik boyutunun giderek artan bir şekilde öne çıkarıldığı görülmektedir (Şemşit, 2010: 124).

Ette ve Faist' e göre Avrupa'nın göç politikalarının belirlenmesinde elitler hâkim durumdadır ve yürütme organı baskındır. Göç politikaları; yasama organı, siyasi partiler ve çıkar grupları tarafından fazla etki edilemeyen bir alandır. Son yıllarda yürütmenin mevcut hâkimiyeti daha da artmıştır. Göç-güvenlik bağlantısının güçlü olması, göçün güvenlikleştirilmesinin devam etmesi ve dış ve iç güvenlik konularının göç ile bağlantılandırılması bu politika alanında yürütmenin etkisini daha da güçlendirmiştir. Ulusal politika üzerindeki AB etkisi, yasamaya karşı yürütmenin daha da güçlenmesi ile sonuçlanmaktadır (Faist & Ette, 2007: 24).

Bu politikalar neticesinde AB göç politikalarının özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Genel olarak AB ülkelerine girişi engelleme motivasyonu ile geliştirilmişlerdir.
- Yıllara göre daha da sertleşmektedirler.
- Göçmen haklarından ziyade devletlerin çıkarlarına öncelik vermektedirler.
- Göçü bir güvenlik konusu olarak ele almaktadırlar.
- Göç (özellikle sığınma) politikalarının uygulanmasında AB üyesi ülkeler arasında önemli uygulama farklılıkları vardır.

Tüm bu politikaların sonuçları göç akışları üzerinden değerlendirilebilir. Göç akışlarına dair veriler Avrupa İstatistik Kurumu (EUROSTAT) ve Frontex'in dönemlik raporları üzerinden derlenmiştir (Tablo 1).

Tablo 1 incelendiğinde göçmen sayısında, sığınmacı başvurusunda ve kayıt dışı göçmen sayılarında yıllara göre düzenli olarak artış olduğu görülmektedir. Bu rakamların sadece tespit edilen durumlardan hareketle hazırlandığı, yani gayri resmi olarak sınırdan geçen, yerleşik olarak yaşayan bireylerin varlığı dikkate alınmalıdır. CLANDESTINO Projesine göre 2008 yılı itibarıyla Avrupa'daki düzensiz göçmen sayısı 1.9 ile 3.8 milyon arasındadır (Calendestino Project Final Report, 12).

**Tablo 1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Göç İstatistikleri**

Yıllar	Sığınmacı başvurusu (bin)	Yasadışı Giriş (Tespit Edilen)	Yasadışı Kalış (Tespit Edilen)	Akdenizde Ölen Göçmen Sayısı	Frontex Bütçesi (Euro)
2006	197.4	-	-	-	19.166.300
2007	222.6	-	-	-	41.980.000
2008	225.2	159 881	-	-	71.246.771
2009	263.8	104 599	412 125	-	88.815.071
2010	259.4	104 060	353 077	-	92.000.000
2011	309.0	141 051	350 948	1500	118.187.000
2012	335.3	72 437	344 928	500	89.578.000
2013	431.1	107 365	345 098	700	93.950.000
2014	625.9	283 532	441 780	3279	97.945.070
2015	185**	340000*	-	1703*	114.530.00

Kaynak: Eurstat Statics (2015), Frontex Annual Report (2015)

‘-’ ile belirtilen yıllara dair resmi veri yayınlanmamıştır.

\* : Sadece Ocak-Temmuz arası

\*\* : Sadece Ocak-Mart arası

Bu bağlamda göç konusunun bir krize dönüştüğü 2011 ve sonrası dönem dikkatle incelenmelidir. Her yıl bir önceki yıla oranla katlanarak artan ölümler ve diğer göstergeler kamu politikası başarısızlığı olarak değerlendirilebilir. Özellikle Akdeniz’i geçmek isterken batan gemilerde ölenlerin sayısındaki net artışlar konunun insani kriz boyutunu göstermektedir. 2015 yılında da düzensiz göçmen, sığınmacılık alanlarında da katlanarak artan başvurular görülmektedir.

Avrupa sığınmacılık sistemini düzenleyen Dublin Konvansiyonu da yeniden düzenlenmeye ihtiyaç duymaktadır. Mültecinin ilk ayak bastığı ülkeyi mültecilik işlemlerinden sorumlu tutan bu düzenleme pratik hayatta karşılık bulmamaktadır. Çünkü özellikle yoğun göçmen hareketliliklerinin olduğu İspanya, İtalya ve Yunanistan birçok mültecinin Avrupa’ya giriş yaptığı ülke olma özelliğine sahiptir. Ancak bu ülkelerin yukarıda istatistikleri verilen insan hareketliliklerini yönetme gücü ve kapasitesi yoktur.

20 Nisan 2015’te yapılan AB ülkeleri Dışişleri Bakanları toplantısında belirlenen 10 eylemin tamamının göçmenlerin gemilere bindikten sonraki süreci içerdiği görülmektedir. Göçün nedenleri, doğası gibi esas sorunlara odaklanma sadece söylemsel düzeyde kalmakta ve uygulama aşamasında göçe güvenlikçi yaklaşım sergilenmektedir.

27 Mayıs 2015’te yayımlanan “Göçmen Kaçakçılığına Karşı Eylem Planı” metni incelendiğinde yine önceki raporlardaki temenni ve hedeflerin tekrar edildiği, göçün esas sorununa dair bir eylem planının mevcut olmadığı görülmektedir.

Yapılan tüm düzenlemeler değerlendirildiğinde AB tarafından göçün güvenleleştirilmesi politikalarının devam ettiği görülmektedir. Bu da Avrupa'nın meseleyi doğru okumadığı şeklinde yorumlanabilir. Çünkü kayıt dışı göçmenlik, insan kaçakçılığı, göçün sebebi olmaktan ziyade sınır kontrollerini artırmanın bir sonuçlarından biridir. İronik bir şekilde, sınır kontrollerini artırmak göçmenlerin ve sığınmacıların daha fazla risk almasına neden olmaktadır. Mesela botlarla Akdeniz'i geçerek Avrupa'ya ulaşmaya çalışmak İspanya ve İtalya'nın 1991'den itibaren Fas, Cezayir, Tunus ve diğer Afrika ülkelerine uyguladıkları vize rejiminden sonra ortaya çıkmıştır. Vize uygulamaları daha önce serbestçe Avrupa'ya girebilen bireyleri yasadışı yollardan ülkeye girmeye zorlamıştır (Czaika & Haas, 2013).

### **GÖÇ POLİTİKALARI NEDEN BEKLENEN SONUÇLARI VERMEZ?**

Avrupa Birliği'nin göç politikalarının durumu Castles'in argümanlarından hareket edilerek değerlendirilebilir. Castles'e (2004) göre göç politikalarının başarısız olmasının nedenleri üç başlık altında incelenebilir:

#### **Göçün Sosyal Dinamiklerinden Kaynaklı Faktörler**

Göç/göçmen ağlarının etkisi, göç endüstrisi, ailevi durumlar göçün sosyal dinamiklerini oluşturmaktadır. Bu dinamiklerin yönlendirilmesi ve kontrol edilmesinin zorluğu göç politikalarının da uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

#### **Küreselleşme ve Gelişmişlik Kaynaklı Faktörler**

Sosyal haklar, ekonomi, güvenlik, gelişmişlik açısından bazı (kuzey ve batı) ülkelerin diğer (güney ve doğu) ülkelere oranla daha iyi durumda olması yapısal olarak göçü besleyen önemli bir faktördür. Ulaşım imkanlarının artması, küresel medyada hâkim olan "iyi yaşam" algısının dünyanın tamamı tarafından bir hedef haline gelmesi de göçü tetiklemektedir

#### **Politik Sistemden Kaynaklı Faktörler**

Hedef ülkedeki politik durum da göçü tetikleyen faktörlerdendir. Göçmen işçileri tarım, üretim gibi birçok sektörde ucuz iş kaynağı oluşturması bu sektördeki işverenlerin göçmen işçi lehine lobi yapmaları sonucunu doğurmaktadır. Politikacıların gizli ajandaları ve bu işverenlerle ilişkileri el altından göçmen işçilerin ülkeye kabulü şeklinde yorumlanabilir..

Göç politikası söz konusu olduğunda, her bir AB üyesinin ulusal çıkarları ve öncelikleri ortak bir zeminde buluşmayı engellemektedir. AB yetkililerince göç konusunda yapılan toplantılar ya genel prensipler üzerinde uzlaşmayı bildiren metinler veya göçü kısıtlama (güvenlik odaklı) politikalarla sonuçlanmaktadır. AB'nin göçün kökenlerine inerek göç sorununa çözüm arama retorığı ise bilinenin tekrarı olarak eleştirilirken söylem-eylem tutarsızlığı nedeniyle sonuçsuz kalmaktadır. AB, güvenlik-kalkınma-yardım-ticaret denkleminde gerek ulusal



egemenlik sorunsalı gerek popülist yaklaşımlar nedeniyle doğru dengeyi kurmakta zorlanmaktadır (Elmas, 2015).

Göç politikalarının uzun vadeli süreçler gerektirdiği hesaba katıldığında bunun geliştiricisi ve uygulayıcılarının nispeten kısa vadeli olarak görevde olacak olması bir handikaptır. Avrupa Birliği göç politikalarının farklı yöneticilerin etkisinde farklı şekillere evrilmesi bunu göstermektedir. Politika analistleri bu durumu ‘joined-up policy making’ veya ‘whole-of government approaches’ olarak kategorize etmektedirler (Castles, 2004:223).

## SONUÇ

Uluslararası insan hareketliliklerinin yönetimi ve göç politikaları arasındaki ilişkiyi araştırdığımız bu çalışmada göç politikalarının genellikle beklenen sonuçları üretmediği yönünde kuvvetli bulgulara erişilmiştir. 2005 yılında kurulan Frontex’in her yıl artan bütçesi ve imkânları ile gerçekleştirdiği çalışmalar, 1999’daki Tampere Zirvesi’nden itibaren ortak sığınma sistemi oluşturulması gibi hedeflerle sonuçlanan toplantılara rağmen bunun halen daha başarısız olması, halihazırda Avrupa Birliği’nin en önemli gündem maddelerinden birinin göç olması, sığınmacı başvurularının ve kayıtdışı göçmenlerin her yıl yükselen trendle artması politikanın başarısızlığının göstergesidir.

Bu başarısız durumun en büyük sebebi göç meselesine olan yaklaşımdır. Göçü sadece sınır kontrolleri, geri kabul anlaşmaları, kayıt dışı göçmenlerin engellenmesi gibi konu başlıklarıyla yönetmeye çalışmak yerinde bir yaklaşım değildir. Göçün kaynak ülkeden itibaren uzun dönemli dinamik bir süreç olarak değerlendirilmesi gereklidir. Göç politikaları ticaret, kalkınma ve çatışma önleme gündemleri ile irtibatlandırılarak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır (Castles, 2004).

Czaika ve Haas’a göre mevcut göç politikalarının insan hareketlilikleri üzerinde kısmen etkisi olmakla birlikte bu etki ülkedeki diğer politika alanlarına oranla daha az düzeydedir. İnsan hareketliliklerinin yönetiminde göç dışı politika konuları (iş piyasası, sosyal güvenlik, eğitim, ticaret politikaları) dar anlamdaki göç politikalarından daha büyük role sahiptir (Czaika & Haas, 2013). Göçün içinde barındırdığı sosyolojik, ekonomik dinamikler onun engellenmesine değil yönetilmesine yönelik politikalar geliştirilmesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Göçün doğası gereği kompleks yapısı onu anlamayı ve ona dair politikalar geliştirmeyi zorlaştırmaktadır. Mesela artan sınır kontrollerinin, sertleşen vize rejimlerinin insan hareketlilikleri üzerinde etkisi vardır ama bu etki birtakım yan etkileri de beraberinde getirmekte ve bu yan etkiler sorunu daha farklı bir boyuta taşımaktadır. Kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılarına düşen, bu kompleks olguyu tanımlamaya çalışmak ve uzun vadeli çözümler üretmektir. Bu bağlamda karmaşık sistemler yaklaşımı alternatif bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Kendini besleyen bir sistem olarak göç sistemlerinin kamu politikası analizinde de kullanılan karmaşık sistem uygulamaları ile analiz edilmesi farklı sonuçlar üretebilir.

**KAYNAKÇA**

- Bhagwati, J. (2003). Borders beyond control. *Foreign Affairs*, 82(1), 98–104.
- Bonjour, S. (2011). The power and morals of policy makers: Reassessing the control gap debate. *International Migration Review*, 45, 89-122.
- Brochmann, G., & Hammar, T. (1999). *Mechanisms of immigration control*. New York: Oxford.
- Cornelius, W. M. (2004). *Controlling immigration: A global perspective*. California: Stanford University Press.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205–227.
- Czaika, M., & Haas, H. D. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 487–508.
- Düvel, F. (2011). Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Irregular Migration. *European Journal of Migration and Law* , 275–295.
- Elmas, F. Y. (2015). *Avrupa'ya göç yolculuğunda ölümcül rota: Akdeniz*, [http://www.usak.org.tr/kose\\_yazilari\\_det.php?id=2410&cat=410#.VdtSIvntmkp](http://www.usak.org.tr/kose_yazilari_det.php?id=2410&cat=410#.VdtSIvntmkp), Erişim Tarihi: 25.08.2015.
- Eurostat. (2015). *Asylum Statistics*. Eurostat: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), Erişim Tarihi: 25.08.2015.
- Faist, T., & Ete, A. (2007). *The Europeanization of national immigration policies between autonomy and the European Union migration*. London: Palgrave Macmillan.
- Foreing Policy (2015). *Europe needs to let the migrants in*, <http://foreignpolicy.com/2015/08/24/europe-needs-stop-fear-mongering-and-let-migrants-economy/>, Erişim Tarihi: 25.08.2015.
- Frontex. (2014). *Frontex Annual Report 2015* , <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>, Erişim Tarihi: 25.08.2015.
- Frontex. (2015). *Frontex News*, <http://frontex.europa.eu/news/number-of-migrants-in-one-month-above-100-000-for-first-time-I9MIIo>, Erişim Tarihi: 20.08.2015.
- Geddes, A. (2003). *The politics of migration and immigration in Europe*. London: Sage.
- Guild, E., Costello, C., & Garlick, M. (2015). *Enhancing the common European Asylum System and alternatives to Dublin*. Brussels: European Union.
- Haas, D. H. (2015). Borders beyond control?, <http://heindehaas.blogspot.com.tr/2015/01/borders-beyond-control.html>, Erişim Tarihi: 25.08.2015.

- Haas, H. D. (2010). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1587-1617.
- International Organization for Migration (IOM) (2010). World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacities for Change.
- İçduygu, A., & Sirkeci, İ. (1999). Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri. O. Baydar (Edt.), *Yetmişbeş Yılda Köyden Şehirlere* içinde (s. 249-268), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Özer, Y. (2011). Avrupa Birliği'nde göç ve sığınma politikasının Avrupalılaştırma Süreci: Lizbon Antlaşması sonrası durum ve Türkiye'ye etkileri. *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 121-132.
- Şemşit, S. (2010). Avrupa Birliği göç politikasının güvenlikleştirilmesi ve dışsallaştırılması: Türkiye'ye yansımaları. *Ege Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Thieleman, E. (2004). Does policy matter? On governments' attempts to control unwanted migration. *Working Paper*, No. 112, London: London School of Economics.