

# Türk Kamu Yönetiminde Göç Politikaları ve Göç Yönetiminin Belirlenmesinde Avrupa Birliği ve Avrupalı Değerlerin Yeri

Yusuf Soyupek<sup>71</sup>

## Giriş

Türk kamu yönetiminin hem idari hem de hukuki açıdan değişiminde ve gelişiminde Avrupa devletlerinin ve değerlerinin geçmişten günümüze önemli etkisi ve katkısı olmuştur. Son yıllarda Türkiye ve dünya gündemini derinden etkileyen olaylardan birisi olan göç konusunda da Türk kamu yönetimi idari ve hukuki açıdan Avrupa Birliği'nin yönlendirmesi ve zorlamasıyla önemli değişiklikler yapmıştır.

Göç, içine birden fazla aktörün dâhil olduğu çok karmaşık bir olaydır. Bundan dolayı göç yönetimi ve göç politikalarının belirlenmesi ve uygulanmaya konulması da aynı şekilde karmaşık ve bir o kadar da zorlu bir süreçtir. Her ne kadar göç olgusu insanlığın tarihi kadar eski olup günümüze dek sürekli devam etmiş olsa da göçün kamu yönetimleri ve kamu politikaları gündeminde üst sıralara çıkması 1950 ve 1960'lardan itibaren olmuştur.

Birleşmiş Milletler verilerine göre şu an 250 milyonu geçmiş olan uluslararası göçmen sayısının son 20 yıldaki hızıyla artmaya devam ederse 2050 yılında 405 milyona ulaşması beklenmektedir (The World Bank, 2016, s.v). Özellikle Soğuk Savaş sonrası yaşanan iç savaşlar sonrası göç hareketlerinin dünya çapında hızlandığı görülmektedir.

Göçe hiç de yabancı olmayan ve tarihi boyunca değişik dönemler boyunca göç hareketleriyle karşılaşan Türkiye, özellikle "Arap Baharı" adı verilen ve çok yakın coğrafyada gerçekleşen siyasi ve toplumsal olaylar neticesinde şimdiye kadar olmadığı büyüklükte göç hareketleriyle karşılaşmıştır. Türkiye'nin söz konusu göç hareketlerine ilişkin uyguladığı insani ve ilkesel nitelikteki "açık kapı" politikası göçmen sayısının artması ve devam etmesi nedeniyle yürütülemez hale gelmiştir. Aynı göç ve göçmen akımından etkilenen Avrupa Birliği ise ilkeler ve çıkarlar ikileminde hareket nasıl hareket edeceğine karar verememiştir.

## Avrupa Birliği'nin İlke ve Değerleri

Avrupa Birliği bir takım evrensel değerler üzerine kurulmuş olan bir birliktir. Bu husus 2009 tarihli Lizbon Anlaşması'nın 2. maddesinde: "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukuk devleti, azınlık hakları da dâhil insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır." şeklinde belirtilmektedir.

3. maddede; "Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmek" olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, "Birlik, dış dünya ile ilişkilerinde kendi

<sup>71</sup> Yrd. Doç. Dr. Yusuf SOYUPEK, Çankırı Karatekin Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, UluYazı Kampüsü, Çankırı. E-mail: [yusufsoyuppek@gmail.com](mailto:yusufsoyuppek@gmail.com)

değerlerini ve çıkarlarını savunur ve destekler ve vatandaşlarının korunmasına katkı sağlar. Barışa, güvenliğe, dünyanın sürdürülebilir kalkınmasına, halklar arasında dayanışma ve karşılıklı saygıya, serbest ve dürüst ticarete, yoksulluğun ortadan kaldırılmasına ve çocuk hakları başta olmak üzere insan haklarının korunmasına ve Birleşmiş Milletler Şartı'nda yer alan ilkelere saygı gösterilmesi de dâhil uluslararası hukuka titizlikle uyulmasına ve uluslararası hukukun geliştirilmesine katkıda bulunur” hükmüyle değerlerine vurgu yapmaktadır.

AB söz konusu değerleri yalnızca üye ülkeler için değil aynı zamanda Birliğe üye olmak isteyen ülkeler için de bir giriş şartı olarak sunmaktadır. Anlaşmanın 49. maddesindeki “2. maddede belirtilen değerlere saygı gösteren ve bu değerleri desteklemeyi taahhüt eden her Avrupa devleti, Birliğe üye olmak için başvuruda bulunabilir.” şeklindeki hüküm bu durumu teyit etmektedir.

### **Avrupa Birliği'nde Göç ve Göç Politikaları**

Avrupa ülkeleri 2. Dünya Savaşı'nın ardından ekonomik kalkınma için ihtiyaç duyduğu işgücünü göçmen işçilerden karşılamıştır. 1970'li yıllara kadar uygulanan “açık kapı” politikası ekonomik kriz, göçün ve göçmenlerin sebep olduğu toplumsal ve sosyal olaylar gibi sebeplerle sona erdirilmiştir. Yasal yollarla girişlerin kısıtlanması yasal olmayan yollarla girişlerin artmasına sebep olmuştur. 1980'lerin sonuna doğru arka arkaya gelişen ve birbirinin tetikleyicisi, sebep ve sonucu durumundaki olaylar (Berlin Duvarının yıkılması, Sovyetler Birliği ve Yugoslavya'nın dağılması, Bosna ve Kosova Savaşları) Avrupa ülkelerine yönelik göçü artırmıştır (Demir & Soyupek, 2015, s.24).

1990'lı yıllarda yoğun bir göçmen akımına maruz kalan AB'de göç ve iltica politikaları daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. “Arap Baharı” ve Suriye Krizinin ardından savaş ve çatışmalardan kaçan bir milyondan fazla insanın Avrupa'ya göç etmesinden sonra ortak göç ve iltica politikalarının uygulanabilirliği daha fazla önem kazanmıştır. Söz konusu olaylar çerçevesinde 2011 yılından bu yana 277 bin kişi Kuzey Afrika ülkelerinden, 1.255.600 kişi Suriye'den olmak üzere toplamda yaklaşık 1.6 milyon kişi Avrupa ülkelerine sığınma başvurusunda bulunmuştur (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203842/3-04032016-AP-FR.pdf>).

Kivisto ve Faist'in yaptığı dönemlendirmeden yola çıkarak AB'nin göç politikalarını 4 farklı tarihsel döneme ayırmak mümkündür (Kivisto & Faist, 2010, s.217). 1957 ile 1989 arasında kapsayan ilk dönemde göç politikaları üye devletlerin kontrolü altında yürütülmüştür. Ortak bir politikadan bahsetmenin mümkün olmadığı bu dönemde üye ülkelerin göç politikaları; işçi alımı, aile birleşimleri, işçi alımının durdurulması, kaçak göçün engellenmeye çalışılması çerçevesinde gerçekleşmiştir. Düzensiz göçün ortaya çıktığı ve arttığı bu dönemde üye devletler göç kontrolü ve kısıtlanması ile ilgili politikalar yürütmüşlerdir.

1986'dan 1993'e kadar süren ikinci dönem, üye devletler arasında işbirliğinin ortaya çıkmaya başladığı dönem olarak adlandırılabilir. Söz konusu dönemde devletler arasında bazı ortak çalışma grupları oluşturularak göç ve iltica konularında AB mevzuatını oluşturan anlaşmalar imzalanmıştır. 1993-1999 yılları arasında kapsayan üçüncü dönem Maastricht Anlaşması çerçevesinde hükümetler arası işbirliği konularının ön plana çıktığı dönem olmuştur. Göç politikaları üçüncü sütun altında yer almıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile dördüncü ve son

döneme girilmiştir. Bu dönemde ortak göç ve iltica politikası oluşturulması yönünde önemli adımlar atılmıştır (Kivisto & Faist, 2010, s.218).

AB'nin göç ve iltica politikaları, ulusal çıkarlara dayanan geleneksel kontrol politikalarından Birliğin temel değerlerine dayanan küresel politikalara doğru bir değişim ve gelişim geçirmiştir. Göç politikasının temelini oluşturan kontrol odaklı yaklaşım; dış sınırlarda kontrollerin sıkılaştırılması, göçmen kamplarının sınır dışında kurulması, sınırlara tel örgü çekilmesi, üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalanması, üçüncü ülkelere parasal yardım yapılması ve ticari ilişkilerin geliştirilmesi gibi uygulamalarla kendini göstermiştir. Başlangıçta, göçe sebep olan etkenlerin engellenmesi durumunda göçün de engelleneceği düşüncesi hâkim olmuştur. Bu paradigma çerçevesinde geliştirilen politikaların göçü engellemede başarısızlığı açık bir şekilde görülünce 90'lı yılların sonuna doğru göçün yönetilebilir bir süreç olduğu kabul edilmiştir. Bu yeni paradigmada göçü engelleme yerine göçün kalkınma ve kültürel zenginlik gibi konularda faydalarına vurgu yapılmıştır. Fakat söylemde göçün engellenemeyeceği kabul edilmesine ve buna bağlı olarak yeni bir bakış açısı getirilmesine rağmen uygulamada yine eski alışkanlıklar terkedilemedi.

### **AB'nin Değerler ve Çıkarlar İkilemi**

AB'nin retorik çerçevesinde göçe yaklaşımın pratik düzleme aktarılamamasının temel nedeni dış politika ve göç gibi konularda üye devletlerin çıkarlarını kompozit etmenin zorluğudur. Üye devletler söz konusu alanlarda AB'ye yetki devrinde bulunma konusunda son derece tutucu davranmaktadırlar. Diğer taraftan göç, üye ülkelerdeki aşırı sağ politikacılar tarafından manipüle edilmeye oldukça müsait bir konudur. Söz konusu siyasetçiler şimdiye kadar önlerine çıkan bu fırsatı kullanma konusunda hiç de ihmalkâr davranmayarak halkın korku ve endişelerini tahrik etmişlerdir. (Son dönemde aşırı sağ partilerin oy oranlarının yükselmesi hatta iktidara gelmeleri bu durumu teyit etmektedir.)

Göçmenlerin ücretler üzerinde olumsuz etkisi, işsizlik, güvenlik sorunu, kültürel çatışmalar ve radikalizm konuları ön plana çıkarılarak halkta göçmenlere karşı bir tepki oluşturulmuştur. Her ne kadar bu argümanlar bilimsel verilerle çürütülmüş olsa da (Dustmann & Frattini, 2013, s.27; Odendahl, <http://www.constructif.fr>) yöneticiler halkın tepkisini azaltmak için değerler çıkarlar dengesinde çıkarlar lehine ağır basan kararlar (ki en kolay olan ve gözle görülenleri sınır kontrollerinin başlatılması, sınırlara tel çekme veya duvar örme, az sayıda mülteci statüsü tanıma gibi) almakta ve uygulamaktadırlar (Elmas vd, 2016, s.8). Üye devletlerin “öncelikler hiyerarşisi”nde (Tocci & Cassarino, 2011, s.8) demokrasi ve insan hakları gibi en temel değerlerden önce dış sınırları güçlendirme ve dolayısıyla göçü kontrol etme yaklaşımının yer alması ciddi eleştirilere uğramaktadır (Elmas, 2016, s.184).

Üye ülkelerin halkın tepkisini yatıştırmak için mi bu kararları alıp uyguladığı yoksa göç sorununu gerçekten bu şekilde çözeceğini mi düşündükleri tartışılmaktadır. Zira AB Komisyon ve Konsey toplantılarında, sorumluluğu paylaşma ve gerçek bir dayanışma yerine; sınır güvenliği, geri gönderme, geri kabul, üçüncü ülkelerle anlaşma, göçü kaynağında engelleme, insan kaçakçılığı ile mücadele öncelikle ele alınan konular olmaktadır.

Üçüncü ülkeler ile ilişkilerinde ve üyelik müzakerelerinde insan hakları ve demokrasinin geliştirilmesini temel değerler olarak öne süren AB aynı değerlere göçmen krizi esnasında uymamak hatta “ihamet etmekle” suçlanmaktadır. Avrupa'ya gelmek isteyen mültecilerin Akdeniz ve Ege'de ölüme terkedilmesine göz yumma,

yasal ve doğal giriş yollarını sert bir şekilde kapatarak insan kaçakçılarını fırsat verme, botların geri gönderilmesi, göçmenlerin kamplara hapsedilmesi, göçmenlerin önüne sınır tellerinin çekilmesi, mülteciler üzerinden üçüncü ülkelerle pazarlığa girişilmesi ve sorunun para yardımıyla çözüleceğine inanılması AB'nin değerlere olan bağlılığını ve inandırıcılığını kaybetmesine yol açmaktadır.

### **Türk Kamu Yönetiminde Avrupa ve AB'nin Etkisi**

Türk kamu yönetimi idari ve hukuki açıdan özellikle 18. yüzyıldan sonra Avrupalı devletlerden ilham alarak değişmeye başlamıştır. Avrupalılaştırma olarak da adlandırılan bu süreç, farklı Avrupalı toplumlar ve kurumlar tarafından tarih içinde oluşturulmuş Avrupa normlarının, kurallarının ve kurumlarının oluşturduğu durum ve onlar üzerindeki etkisidir (Düzgüt & Kaliber, 2016, s.3; Yazgan, 2012, s.124). Dönemin diğer devletleri gibi Osmanlı Devleti de Avrupalılaştırma sürecine dâhil olmuş, Cumhuriyetin ilanından sonra da Türkiye Cumhuriyeti aynı yönde hareket etmiştir.

Türkiye adaylık statüsünün tanındığı 1999 yılından itibaren AB'ye üyelik için hukuki ve idari alanda birçok değişiklik yapmıştır. 2000 yılında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin (2011 yılında AB Bakanlığı) kurulması, Ulusal Programlar yapılması, Uyum Paketleri çıkarılması, Anayasa değişiklikleri yapılması ve çok sayıda kanun çıkarılması bu çerçevede yapılan düzenlemeler olmuştur.

### **Türk Kamu Yönetiminde Göç Politikaları ve AB ve Avrupalı Değerlerin Yeri**

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduğu günden bu yana hatta denilebilir ki Anadolu coğrafyası göç ve göçmen konusuna oldukça alışkındır. Son 500 yıllık tarihine bakıldığında milyonlarca insanın Anadolu'ya göç ettiği görülmektedir (2015 Türkiye Göç Raporu, s.27).

Danış, Türkiye'ye yönelik göçü temel özellikleri açısından üç döneme ayırmaktadır. "Millî dönem" olarak adlandırdığı birinci dönemde amaç; nüfusu millileştirmek ve soydaşları kabul etmek olarak belirlenmiştir. 1990'lı yıllara kadar devam eden bu ilk dönemde, çok uluslu bir imparatorluğun yerine tek uluslu bir ulus devlet oluşturmak için göç ve nüfus politikaları bir araç olarak kullanılmış ve yaklaşık 1.6 milyon kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Göç edenlerin büyük çoğunluğunun Türk kökenli olması nedeniyle; hem devletin bu göçmenlere yönelik uyguladığı politikalar, hem de göçmenlerin topluma adaptasyonu kolaylıkla çözülmüştü. (Danış, 2016, s.9).

Soğuk savaşın bitmesiyle başlayan "küresel" dönemde Türkiye'ye gelen göçmenlerin yapısında önemli değişiklikler oldu. 1990'lardan itibaren Afrikalılardan, Ermenilere, Ukraynalılardan Gürcülere kadar çok daha geniş bir coğrafyadan ve çok daha farklı bir etnik ve dini kökene sahip göçmenler Türkiye'ye geldi ve bunlar "yabancı" olarak algılandı. Suriyelilerin gelişyle başlayan üçüncü dönemi "post milliyetçi-neo Osmanlı dönem" olarak adlandıran Danış, bu dönemin diğerlerinden bazı yönleriyle ayrıldığı ifade etmektedir. Suriyeli göçmenlerin sayıca daha önce gelenlerden çok daha fazla olmaları, bir anda gelmeleri, yakın zamanda geri dönme ihtimal ve imkânlarının bulunmaması, şimdiye kadar Türk soylular dışında kimseye gösterilmeyen pozitif kabul politikasının uygulanması bu farklılıkları ifade etmektedir (Danış, 2016, s.9).

Türkiye "açık kapı politikası" uygulayarak 2011 yılından bu yana ülkeye girmelerine izin verdiği Suriyelilere "geçici koruma" sağlamıştır ve şu anda yaklaşık

3 milyon göçmen ile dünyanın en fazla göçmen barındıran ülkesi olmuştur. “Misafir” olarak kabul edilen Suriyelilere 2011 yılında geçici koruma statüsü verilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013) sığınmacı ve mülteciler açısından önemli iyileştirmeler sağlasa da Türkiye’deki yabancılara yönelik uygulamalarda kesin bir standardı tutturamadı. 2014 yılı Ekim ayında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile Suriyeliler hukuki bir statüye kavuşmuş oldular ve AB ile yapılan son anlaşma çerçevesinde ülkede kalıcı olmalarının yolu açılmış oldu.

AB ile Türkiye’nin göçmenlere yaklaşım konusunda birbirinden farklı noktalarda olduğu Suriyeli göçmen akını ile ortaya çıkmıştır. Krizin başlangıcından itibaren uyguladığı “açık kapı politikası” ile göçmenlere kapısını ardına kadar açan Türkiye, göçmenleri ülkelerine sokmamak için sınırlarda önlemleri artıran hatta sınırlara duvar ören, tel örgü çeken Avrupalı devletlerden ayrılmıştır. Bu durum örnek alınan ve örnek alan pozisyonunu değiştirmiş, yaklaşık 200 yıldır süren Avrupalılaştırma tartışmalarında yeni tartışmaları (Avrupalılaştırma karşıtlığı/De-Europeanisation) başlatmıştır (Düzgüt & Kaliber, 2016, s.3). Fakat Türkiye her ne kadar göç yaklaşım ve insani değerleri öncелеmek konusunda AB’den farklı ve ileri bir noktada bulunsa da göç ve iltica konularında (tüm tecrübe ve geçmişine rağmen) yeterli bir politikasının olmaması nedeniyle iç hukukunda ve idari yapısında AB vesilesiyle bir takım düzenlemeler yapmıştır. Bu çerçevede AB’nin etkisi ve baskısıyla Geri Kabul Anlaşmasını imzalanmış, sınır yönetimi, yabancılar ve uluslararası koruma konularında hem uluslararası standartlara hem de AB standartlarına uygun düzenlemeler yapmıştır. Yürütülen müzakereler neticesinde mevzuat düzenlemeleri, eşleştirme projeleri, ülkeler arası çalışma ziyaretleri, ortaklaşa eğitimler gibi yöntemler geliştirilmiştir. Tüm bu faaliyetler neticesinde AB’nin Türkiye üzerindeki etkisinin zayıflamasına rağmen halen devam ettiği görülmüştür (Bürgin, 2016, s.106).

## **Sonuç**

Göç ve göçmen konusuna yaklaşım noktasında temelde Türkiye üzerinde herhangi bir etkisi olmamasına hatta etkisinin giderek azalmasına (bir açıdan rollerin değişmesine) rağmen AB göç siyasasının belirlenmesi ve uygulanmasında belirleyici unsurdur. AB’nin göç yaklaşımı ve göç politikaları; göçü önleme ve kontrol merkezli olup sorunu sınırları dışında, üçüncü ülkeler üzerinden çözmeye odaklıdır. Dolayısıyla çıkar motifli hareket eden AB karşısında uyguladığı açık kapı politikasıyla Türkiye evrensel değerlerin temsilciliğini yapmaktadır. Bununla birlikte, AB’nin gayri insani ve tutarsız da olsa göçle ilgili politikası olduğu halde Türkiye’nin geleceğe ve birkaç adım ilerisine yönelik bir politikasının olmaması şeklinde de konuya farklı bir açıdan bakılabilir.

Barındırdığı 3 milyona yakın göçmen ile dünyanın en fazla göçmene sahip ülkesi olan Türkiye, politikalarını göçmenlerin büyük kısmının kalıcı olacağı gerçeğine göre belirlemek zorundadır. Bu çerçevede bu zamana kadar uygulanmayan entegrasyon politikalarının Türkiye’nin gündemine girmesi gerekmektedir. 3 milyon göçmen içinde 1 milyon çocuğun bulunduğu ve bunların da yaklaşık 700 bininin formal eğitim imkânlarından uzak olduğu dikkate alınacak olursa çok kısa bir süre sonra istihdam, çalışma, entegrasyon, sağlık, eğitim, barınma, sosyal hizmet, toplumsal uyum, yerel bütünleşme gibi birçok alanda tamiri mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkacaktır. Nitekim göçmenlerle birlikte Türkiye’de ortadan kalkan bir takım hastalıkların yeniden görüldüğü rapor edilmiştir. (<http://www.haberturk.com/saglik/haber/1240108-turkiyeye-yapilan-gocler-unutulan-hastaliklari-hortlattı>)

## Kaynaklar

Bürgin, A. (2016). Why the EU Still Matters in Turkish Domestic Politics: Insights from Recent Reforms in Migration Policy. *South European Society and Politics*. (21:1), 105-118.

Danış, D. (2016). Türk Göç Politikasında Yeni Bir Devir. *Saha Dergisi*. Ocak 2016.

Demir, O.Ö. ve Soyupek, Y. (2015). *Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar*. Global Analiz 6.

Düzgit, S. A. & Kaliber, A. (2016). Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country? *South European Society and Politics*. (21:1), 1-14.

Dustmann, C. & Tommaso, F. (2013). The fiscal effects of immigration to the UK. Centre for research and analysis of migration, discussion paper series, CDP n° 22/13.

Elmas F.Y, Kutlay M, Büyük H. F. & Gümüş Ö. (2016). *EU-Turkey Cooperation on Refugee Crisis: Is it on the Right Track?*, USAK Policy Brief.

Elmas, F.Y. (2016). *Avrupa Kapı Duvar*. Ankara: USAK Yayınları.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203842/3-04032016-AP-FR.pdf> Erişim tarihi 12.05.2016.

<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> Erişim tarihi 12.05.2016.

<http://www.haberturk.com/saglik/haber/1240108-turkiyeye-yapilan-gocler-unutulan-hastaliklari-hortlatt> Erişim tarihi 16.05.2016.

Kivisto, P. & Faist, T. (2010). *Beyond A Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, USA: Pine Forge Press.

TC İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2016). *2015 Türkiye Göç Raporu*. Yayın No:35.

The World Bank (2016). *Migration and Remittances Factbook 2016*. Third Edition.

Tocci, N. & Cassarino, J. P. (2011). Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11, IAI WORKING PAPERS 11 | 06.

Odendahl, C. [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2015-3/le-royaume-uni-doit-rester-dans-l-ue.html?item\\_id=3457#1](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2015-3/le-royaume-uni-doit-rester-dans-l-ue.html?item_id=3457#1) Erişim Tarihi 10.05.2016.

Yazgan, H. (2012). Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 12(4): ss.123-140.