

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ-DIŞ POLİTİKA İLİŞKİSİNDE
PARADİGMA DEĞİŞİMİ**

Doktora Tezi

Fatma YILMAZ ELMAS

Ankara-2016

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ-DIŞ POLİTİKA İLİŞKİSİNDE
PARADİGMA DEĞİŞİMİ**

Doktora Tezi

Fatma YILMAZ ELMAS

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet ÖZCAN

Ankara-2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ VE ULUSLARARASI EKONOMİK İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ-DIŞ POLİTİKA İLİŞKİSİNDE
PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı:

Tez Jürisi Üyeleri:

Adı ve Soyadı

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (...../...../200...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Fatma YILMAZ ELMAS

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLolar	vii
ŞEKİLLER VE GRAFİKLER	viii
GİRİŞ	1
1. Temel Çerçeve: Göç-Dış Politika İlişkisi	8
2. Problemin Tanımı ve Araştırma Sorusu	15
3. Çalışmanın Amacı ve Hipotezler	18
4. Teorik Çerçeve ve Metodoloji	18
5. Çalışmanın Önemi	23
6. Çalışmanın Ana Hatları	24
I. BÖLÜM	
GÖÇ KONTROLÜ: TEORİK BİR YAKLAŞIM	27
1. Göç Politikalarının <i>Avrupalılaştırması</i> : Kısa Tarihçe	34
2. Göç Kontrol Mantığı: İşbirliğinin Dayanak Noktası	50
3. Teorik Açından Göç Kontrolü: “Üç Aşamalı Oyun”	57

3.1. Liberal Hükümetlerarasıcı Yaklaşımın Temel Varsayımları ve Ulusal Siyaset Düzeyi	60
3.2. “Politika Belirleme Düzeyi Arayışı” Çerçevesinde Göçün Avrupalılaşması..	70
3.2.1. Özgün bir Kavramsallaştırma: “Dikey Politika Belirleme Düzeyi Arayışı”	79
3.2.2. Yaklaşımda Eksik Kalan Nokta: Yatay İlişki Düzeyi	84

II. BÖLÜM

GELENEKSELDEN KÜRESELE AB GÖÇ YAKLAŞIMI..... 96

1. Geleneksel Kontrol Yaklaşımı: Güncele Uzantıları.....	100
1.1. Geleneksel Kontrol Politikalarının Eksikleri ve “Yeni Rasyonel”	103
1.2. “Göçün Dış Boyutu” Kapsamında Öne Çıkan Stratejiler.....	106
2. Göçün Kaynağına İnmek: “Temel Sebepler Yaklaşımı”	114
3. Göç-Kalkınma İlişkisi: “Daha Fazla Kalkınma için Daha İyi Yönetilebilir Göç” Anlayışına Geçiş	134
3.1. Göç-Kalkınma İlişkisine Tampere İvmesi: Yeni Bir Siyasi Altyapı (?)	135
3.2. Tampere Sonrası: Değişen Konjonktür, Farklılaşan Söylem	142
3.3. 2005 Sonrası: Daha Pozitif Bir Yaklaşım Doğru	153

4. Daha İyi Göç İçin Daha Fazla Kalkınma: Küresel Bir Yaklaşım	160
4.1. Fiiliyatta Küresel Yaklaşım Politikaları	163
4.2. Yaklaşımın Önündeki Kurumsal Sorunlar	168
5. Dış Göç Politikasına Hâkim Güvenlik Paradigması: <i>Göçün Güvenlikleştirilmesi...</i>	172
5.1. Güvenlikleştirme Kuramı	176
5.2. Göçün Güvenlikleştirilmesi Yaklaşımı	179

III. BÖLÜM

GÖÇE KÜRESEL YAKLAŞIM: PARADİGMA DEĞİŞİMİ SORUNSALI ..190

1. ‘Arap Baharı’ Sürecinde AB Göç Politikası	194
2. Dış Göç Politikasında Yeni Revizyon: “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım”.....	212
2.1. ‘Göçmen-Odaklı’ Yaklaşım	221
2.2. ‘Karşılıklı’ Diyalog	229
2.3. Hareketlilik Ortaklıkları	236
2.4. Geri Kabul Anlaşmaları.....	249
3. Krize İlişkin Yeni Adım: “Avrupa Göç Gündemi”.....	260

3.1. Göçmen Faciaları Karşısında “Acil Eylem Planı”	263
3.2. Göçe İlişkin Avrupa Gündemi – Mayıs 2015	270
3.2.1. İlk Uygulama Paketi	271
3.2.2. Göç Gündeminin Uzun Vadeli Yol Haritası: Dört Sütun.....	276
3.2.3. Tel Örgülere ve Siyasi Kararlara Takılan Göç Gündemi	282
3.2.4. İkinci Uygulama Paketi	286
3.2.5. Avrupa Sınırındaki Kontrol Noktası: Türkiye	292
4. “Küresel Yaklaşım”dan “Küresel Aktörlük” Sorunsalına	303
SONUÇ	314
KAYNAKÇA	341
ÖZET	
ABSTRACT	

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
Aİİ	: Adalet ve İçişleri
AKP	: Afrika, Karayip ve Pasifik
ATS	: Avrupa Tek Senedi
BM	: Birleşmiş Milletler
DG	: Genel Müdürlük (<i>Directorate General</i>)
EASO	: Avrupa İltica Destek Ofisi
ECRE	: Avrupa Mülteci ve Sürgün Konseyi (<i>European Council on Refugees and Exile</i>)
EEAS	: Avrupa Dış Eylem Servisi (<i>European External Action Service</i>)
EUROJUST	: Avrupa Birliği Adli İşbirliği Birimi
EUROPOL	: Avrupa Polis Ofisi
FRONTEX	: AB Dış Sınırları Koruma Ajansı
GAMM	: Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım (<i>Global Approach to Migration and Mobility</i>)
GKA	: Geri Kabul Anlaşması

HLWG	: Sığınma ve Göçe İlişkin Üst Düzey Çalışma Grubu (<i>High Level Working Group</i>)
HRW	: İnsan Hakları İzleme Örgütü (<i>Human Rights Watch</i>)
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (<i>Instrument for Pre-accession Assistance</i>)
LI	: Liberal Hükümetlerarası Teori (<i>Liberal Intergovernmentalism</i>)
MDA	: Merkez ve Doğu Avrupa
OGSP	: Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası
ÖGA	: Özgürlük, Güvenlik ve Adalet
prg.	: paragraf
s.	: sayfa
UNHCR	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

TABLÖLAR

Tablo 1 : Politika Girdilerinden Sonuçlarına: Faktörler ve Trendler.....	30
Tablo 2 : Yıllara Göre Bazı Avrupa Ülkelerindeki Göçmen Nüfusu (1960-2010) ve Göçmen Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı.....	102
Tablo 3 : Bazı AB Ülkelerindeki Mülteci Popülasyonu (1989-1999).....	104
Tablo 4 : Göç Konusundaki Dış Yardımlara İlişkin Mali Kaynaklar (2000-2006).....	140
Tablo 5 : (AB-dışı) Sığınma Başvuruları Hakkında Nihai Kararlar, 2014.....	228
Tablo 6 : Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları.....	251
Tablo 7 : Üçüncü Ülkeler Açısından Geri Kabul Anlaşmalarının Faydaları ve Maliyetleri.....	254
Tablo 8 : Acil Yeniden Yerleşirme Planı Uyarınca AB Üyelerinin Kabul Etmesi Beklenen Kişi Sayısı (Eylül 2015).....	290

ŞEKİLLER VE GRAFİKLER

Gelişmişlik Düzeylerine Göre Net Göç, 1950-2050.....	125
Akdeniz'den Avrupa'ya Göç (Tespit Edilen 'Düzensiz Göçmen' Sayısı).....	197
3 Kasım 2015 İtibariyle Kuzey Afrika'dan Avrupa'ya Göç.....	198
Yasadışı Sınır Geçişi Güzergâhları (2014).....	262
Mülteci Yerleştirme Planı - AB Ülkeleri ve Uzlaştıkları Mülteci Yerleştirme Sayısı.....	280
Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar Göç Rotalarında Artış, Ocak-Ağustos 2015.....	283

GİRİŞ

“Avrupa’ya ulaşan göçmenler, Avrupa’yı tarihi bir sınavdan geçiriyor. Savaştan ve zulümden kaçan yüz binler, Avrupa’da [insani] korunma arıyor. Bu küresel soruna ilişkin doğru tepki, duvarlar ya da caydırıcılık, ulusal bencillik ya da ulusal önlemler değil; aksine ortak bir sığınma ve mülteci politikasıdır.”

(Martin Schulz, Strazburg, 7 Eylül 2015)

Avrupa Parlamentosu Başkanı Martin Schulz tarafından sarf edilen bu sözler¹, Doğu Avrupa’daki siyasi gelişmelerin göç baskısı endişelerine eşlik ettiği 1990’lı yılların ilk yarısındaki bir genel kurul toplantısının açılış konuşmasından alıntılanmış gibi dursa da aslında *günümüz Avrupası* için bir çağrıdır. Söz konusu çağrı, bu çalışmanın temel sorusuna Avrupalı bir lider tarafından özet olarak verilmiş bir cevap niteliği taşımaktadır. Zira Avrupa Birliği (AB) göç politikalarının ‘dış boyutu’na ilişkin bir süreç analizi yapan bu çalışma, en yalın hâliyle, göç politikalarına hâkim paradigma açısından *lineer* bir değişim olup olmadığını sorgulamaktadır. Bu bağlamda göç yönetimine ilişkin geleneksel kontrol paradigmasının, göç politikalarının *Avrupalılaştırma* ve *dışsallaştırılma* süreçlerini takiben, ‘Avrupalı değerleri’ önceleyen ve bütünleşmenin dış politika ayağını şekillendiren dinamiklerle uyum içinde, insani koruma perspektifini ön planda tutan daha kapsamlı ve bütüncül bir paradigma etrafında ne ölçüde şekillendiğini araştırmaktadır.

¹ European Parliament, Press Release, “Opening: Migrants put Europe to the test”, Plenary Session, 07.09.2015, <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150903IPR91513/html/Opening-migrants-put-Europe-to-the-test>>, (erişim tarihi: 19.11.2015).

Bugün Avrupa’da ‘göç krizi’ne evrilen sürecin bilançosu; Avrupa kıyılarına ulaşmalarını önlemek amacıyla geri itilen mülteci² botları, Akdeniz sularındaki binlerce göçmenin ölümü, sınırlarını dikenli tellerle ören AB ülkelerinin sayısındaki artış, AB’nin kurumsal kimliği için sembolleşmiş olan Schengen kurallarını hiçe sayan uygulamalar ve zorla yerinden edilen milyonlara karşın toplamda ancak on binli rakamlar üzerinden Avrupa ülkelerinde mülteci statüsü tanınan ‘şanslı’ azınlığın sayısı ile özetlenebilir. Sadece Birlik kurumsal yapılanması içinde değil uluslararası toplum nezdinde de göç politikalarını ve dahası Avrupa bütünleşme değerlerini sorgulatan bu bilançodan, ağırlıklı olarak önleme odaklı bir politika yürüttüğü iddiasıyla, Avrupa Birliği sorumlu tutulmaktadır. Bu bağlamda AB, kapsamlı ve dengeli bir göç yönetiminden ziyade ‘istenmeyenleri’ dışarıda bırakarak ve sorumluluğu üçüncü ülkelere kaydırarak göç kontrolüne odaklanan bir yaklaşımın sonucunda, Kuzey Afrika ve Ortadoğu’daki istikrarsızlığın yol açtığı yeni göç baskısını bir insanlık trajedisine dönüştürmekle suçlanmaktadır. Fakat aynı zamanda II. Dünya Savaşı’ndan bu yana en büyük mülteci krizine dönüşen bu sürece ilişkin tüm veriler, *kontrol-merkezli* politikaların Avrupa’ya düzensiz göçü³ kontrol etmekteki yetersizliğine ve

² “Mülteci” kavramı, güncel durumda ülkelerindeki savaş ve çatışma ortamı nedeniyle yerlerinden edilen milyonlarca kişinin durumuna dikkati çekmek amacıyla hukuki tanımlamanın dışına çıkarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda çalışma boyunca genel itibarıyla “mülteci” ve “sığınmacı” kavramları uluslararası hukukta kabul edilen tanımlamalarıyla kullanılmakla birlikte, mevcut konjonktüre ilişkin kimi analizlerde güncel kullanımına da yer verilmiştir. Ancak özellikle ‘Arap Baharı’ni takip eden süreçte ülkelerini terk ederek Avrupa’ya ulaşmaya çalışan binlerce kişiyi tanımlamak için “sığınma arayışında olan kişiler” ya da “sığınma arayanlar” kavramlarının kullanılması tercih edilerek güncel kavram karmaşası büyük oranda aşılmaya çalışılmıştır. Göç hukukuna ilişkin detaylı tanımlama ve analizler için bkz. İlke Göçmen, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2015.

³ Bu çalışmada “yasadışı göç/göçmen” yerine, bu kavramların kullanıldığı resmî belgelerden ya da farklı kaynaklardan alıntılanan ya da çeviri yapılan kısımlar hariç, “düzensiz göç/göçmen” kavramlarının kullanılmasına özen gösterilmiştir. Zira “yasadışı göç” kavramı, bazı temel insan hakları kurallarıyla çeliştiği, bir ülkeye belgesiz giren herkesin durumunun suç teşkil etmediği ve insani korumaya ilişkin uluslararası yasal sorumlulukları göz ardı ettiği gibi gerekçelerle pek çok uluslararası platformda ve belge aracılığıyla da terminolojik olarak yerini “düzensiz göç” kavramına bırakmıştır. Bunun dışında metin boyunca geçen “yasadışı göç” kavramı ise genel olarak göçmen

etkinsizliğine işaret etmektedir. Zira sınır kontrolleri, geri-itme stratejileri ve Frontex operasyonları bir yana üçüncü ülkelerle girilen kontrol odaklı işbirliklerine rağmen, kontrol politikalarının caydırıcılıktan oldukça uzak kaldığı; Avrupa'ya yönelik göç baskısının devam ettiği görülmektedir. Nitekim yalnızca Ocak-Kasım 2015 tarihleri arasında kara ve deniz yoluyla Avrupa'ya ulaşan düzensiz göçmen sayısı 870 bini aşmıştır.⁴

AB özelinde uluslararası göç yönetimi açısından yenilikçi bir yaklaşım ihtiyacı ortadadır. Özellikle 1990'lı yıllardan bu yana AB göç rejiminin, hem yasal ve kurumsal açıdan hem de yaklaşımına yön veren değerler açısından, göç olgusunun doğasına paralel şekilde *dinamik* bir gelişim süreci sergilediği yadsınamaz bir gerçektir. Ancak ulusal çıkarlara dayalı ihtilaflar devam ettiği sürece, gerçek anlamda uyumlaştırılmış “ortak bir Avrupa göç politikası”ndan bahsedilemeyeceği kanaati henüz aşılabilmiş değildir. Metnin başında Avrupa Parlamentosu Başkanı Schulz'dan alıntılanan sözler, *2015 Avrupası* için hâlâ *reel-politikte* ortak bir göç ve sığınma politikasına olan ihtiyaca yapılan vurgunun güncel bir örneğidir. Supranasyonel (uluslarüstü) AB kurumlarının artan yetkilerine ve aktivizmine rağmen göç, Birlik düzeyinde üye devletleri ve hükümetleri önceleyen yapısını sürdürmektedir. Bu bağlamda Hampshire, AB göç politikası hakkında “üye devletler arasındaki görüş ayrılıklarını olduğu kadar AB kurumları ve AB üye devletleri arasındaki tansiyonu yansıtan bir göç rejimine işaret ettiğini” belirten oldukça yerinde ve özet niteliğinde

kaçakçılığı, insan ticareti gibi suç teşkil eden durumlar ile sığınma ve benzeri gerekçeler dışında yasadışı yollarla ülkeye giriş ve ülkede kalma durumlarıyla sınırlandırılarak kullanılmıştır.

⁴ International Organization for Migration, Migration Flows - Europe, <<http://migration.iom.int/europe/>>, (erişim tarihi: 22.11.2015).

bir tanımlamada bulunmaktadır.⁵ Nitekim Kuzey Afrika ve Ortadoğu bölgelerindeki siyasi karışıklığın neticesinde Avrupa üzerinde artan göç baskısı, Avrupa siyaseti açısından geniş bir tepkiye ve derin çatlaklara yol açmış durumdadır. Coğrafyanın geneliyle karşılaştırıldığında kısır kalan yoğunluğuna rağmen Avrupa'ya yönelen ani göç dalgasına ilişkin AB düzeyli politikalar, supranasyonel kurumların 'daha fazla Avrupa' vurgulu çağrılarını ile üye devletlerin çoğunluğu itibariyle tepkisel ve korumacı reflekslerinin, tabir-i caizse, çekişmesi üzerinden şekillenmektedir. AB ülkelerindeki sosyo-ekonomik ve siyasi ortam, göçmen-karşıtlığının artışı, demografik değişim, güvenlik gibi pek çok etken üye devletlerin makul ve sorumlu bir çözüme ilişkin duruşlarını etkilemektedir. Üstelik Akdeniz üzerinden Avrupa'ya yönelen yeni göç baskısı, AB sosyo-ekonomik ve siyasal çıktıları ağır seyreden bir ekonomik krizle baş etmeye çalışırken ortaya çıkmıştır. Bu da kaçınılmaz olarak göç yönetimini 'kontrol'e indirgeyen bir yaklaşımın siyaseten ağır bastığı bir süreci beraberinde getirmektedir.

Sadece güncel göç siyaseti özelindeki değil göç politikalarının ve yönetiminin Avrupalılaştırma sürecinin başlangıcından bu yana süregelen 'dayanışma' ve sorumluluk paylaşımı gibi tartışmalar, AB göç yaklaşımı açısından göçün 'dış boyutu'nu önemli bir stratejinin parçasına dönüştürmektedir. Göç konusunda ulusal çıkarlar ve kaygılar ülkelerin sosyo-ekonomik ve politik yapılarına göre farklılık gösterirken üçüncü ülkelerle işbirliğini ve göçü Avrupa topraklarının dışında engellemeyi önceleyen *göçün dışsallaştırılması* süreci bir zorunluluk hâlini almıştır. AB kurumsal yapılanması içinde göçe ilişkin kontrol olgusu ve kontrolün etkinliği yönündeki sorumluluğu dağıtma konusunda önemli bir araç olan *dışsallaştırma*

⁵ James Hampshire, *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity Press, 2013, s. 105.

stratejisi aracılığıyla üçüncü ülkeleri göç politikalarını AB ile uyumlaştırmaya teşvik eden bir yaklaşım söz konusudur. Bu sayede AB, düzensiz göç açısından göç kontrol önlemlerini kaynak ve transit ülkelerin topraklarında ve sınırlarında uygulama imkânına sahip olurken yasal göçe ilişkin ise ‘koşulluluk’ temelinde *seçici* bir yaklaşımı uygulama zemini bulmaktadır. Göç kontrolüne ilişkin sorumluluğu farklı araçlarla üçüncü ülkelere kaydıran bu yaklaşım çerçevesinde AB’de göçün dış boyutu özelinde epey ilerleme kaydedilen bir süreçten bahsetmek mümkündür.

Bu çerçevede, üçüncü ülkelerle işbirliğine ve ortaklık ilişkisine dayanan, en önemlisi, üye devletlere daha esnek bir yapılanma içinde göçe ilişkin politika amaçlarını ‘asgari müşterekte’ uzlaştırma fırsatı sunan bir süreçten bahsedilmektedir. Bununla birlikte, AB’de göç-dış politika ilişkisinde belirleyici olan bu sürecin gelişmesinde uluslararası göçün değişen karakterine ve buna binaen göç politikalarına ilişkin uluslararası bağlama da dikkat çekmek gerekir. Zira 1990’lı yıllardan bu yana uluslararası göçün genişleyen kapsamı ve değişen karakteri sonucu devletler, göç konularını ele almak ve uluslararası bir göç yönetimi geliştirmek için üçüncü ülkelerle diyaloga daha fazla ihtiyaç duymaya başlamıştır. Çünkü ‘ekonomik, toplumsal, siyasi, kültürel ve demografik boyutları olan karmaşık ve dinamik bir alan’ olan uluslararası göç; ulusal, uluslararası, kamu ve sivil toplum aktörlerinin katılımı ile ele alınacak çok boyutlu bir yönetim stratejisini gerekli kılmaktadır.⁶ Göç politikalarına yeni aktörleri de dâhil ederek yapılan reformlar, politika süreçlerinin artık ulusaldan ziyade yerel/bölgesel, toplumsal, uluslararası ve uluslararası düzeyde işlediğini

⁶ Ahmet İçduygu, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları”, *TÜSİAD*, Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/427, Aralık 2006.

göstermektedir. Göç politikalarının reform tipolojisine ilişkin çalışmalar⁷ da bunu kanıtlar niteliktedir. Bu bağlamda *dış politika*, üçüncü ülkelerle ilişkiler ve işbirliği anlamında, kapsamlı bir göç yönetim sürecinin ayrılmaz bir parçası konumundadır. Özellikle Batı açısından geleneksel göç kontrol politikalarının istenen hedefleri karşılamakta başarısız olmasının yol açtığı handikaplar, üçüncü ülkelerle kapsamlı bir dış göç politikası yönündeki alternatif arayışlara önemli bir ivme kazandırmıştır.

Uluslararası gelişmeleri ve trendleri takiben, göçün temel sebeplerinden kalkınma önceliklerine uzanan, insan hakları ve insani koruma penceresinden bakan ve üçüncü ülkelerle ‘karşılıklı diyalogu’ öngören yaklaşımlar AB dış göç politikasının seyrinde belirleyici rol oynamaktadır. Buna göre, AB göç-dış politika ilişkisinin seyri, göç yönetimi özelinde *retorikte* geleneksel kontrol paradigmasından küresel bir yaklaşıma uzanan bir sürecin evrimine sahne olmaktadır. Göç politikasını şekillendiren temel paradigmanın, bir yandan uluslararası trendleri öte yandan üçüncü ülkelerin yadsınamaz rollerini ve uluslararası toplumun taleplerini takip eden *lineer* bir süreç izleyerek gelişmesi oldukça önemlidir. Bu sürecin uygulamadaki etkinliği ise en az göç-dış politika ilişkisinin şekillendiği paradigmanın seyri kadar -hatta çok daha fazla- tartışılmayı hak etmektedir. Zira AB göç-dış politika ilişkisi özelinde en gerçekçi çıkarım, bu sürecin *dışsallaştırma* stratejisine hâkim kontrol ihtiyacı ile üçüncü ülkeleri sürece aktif birer partner olarak dâhil eden ‘kapsamlı’ göç yönetiminin nasıl dengelendiği konusundaki detaylı bir analize dayandırılarak yapılabilir.

⁷ Bkz. Virginie Guiraudon, “De-nationalizing control: Analyzing state responses to migrations constraints on migration control”, Virginie Guiraudon ve Christian Joppke (ed.) içinde, *Controlling a New Migration World*, London and New York: Routledge, 2001, s. 34.

Günümüzde bu tartışmanın cevabı hiç olmadığı kadar önem kazanmıştır. Üçüncü ülkelerle işbirliğine yönelik kapsamlı bir göç yaklaşımının, dışsallaştırma eğilimiyle *daraltılmış* bir strateji çerçevesinde⁸ etkin ve işlevsel bir uygulamaya dönüşmesini beklemek, bugün Avrupa kıyılarında yaşanan göçmen trajedisini doğru okumamak anlamına gelecektir. Ekonomik, toplumsal, siyasal ve ideolojik konumlamalarla çok fazla *seçici* olacak bir göç yaklaşımı, AB bütünleşmesinin geleceği açısından farklı boyutlarıyla ihtiyaç duyulan demografik yapı göz önüne alındığında da pek de gerçekçi durmamaktadır.⁹ Ayrıca göçün dış boyutuna ilişkin politikaların ve eylemlerin, AB dış politikasının temelinde yatan “küresel aktörlük” iddiasının karakteristiği ve sürdürülebilirliği açısından önemini atlamamak gerekir. Hem partner ülkelerin ve uluslararası toplumun “çevresindeki sorunlara daha fazla angaje olmuş bir Avrupa” konusundaki beklentilerini karşılayabilmek hem de dış politikada normatif güç iddiasının altını doldurabilmek adına etkin bir dış göç politikası, Avrupa Birliği’ne ihtiyacı olan ivmeyi önemli ölçüde sunabilir. Bugün uluslararası göç konusu, AB bütünleşmesini pek çok açıdan sorgulatacak bir soruna dönüşürken tartışmaların bütünleşmenin iç dinamiklerinden öteye taşınmış olmasını bu kapsamda okumak gerekmektedir.

Tüm bu varsayımları ve gelişmeleri dikkate alarak bu çalışma da temel çerçevesini göç-dış politika ilişkisi üzerinden şekillendirmektedir.

⁸ Steven Sterkx, “Curtailling the Comprehensive Approach: Governance Export in EU Asylum and Migration Policy”, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, 13-18 April 2004.

⁹ İçduygu, *op. cit.*, s. 22.

1. Temel Çerçeve: Göç-Dış Politika İlişkisi

Uluslararası göçün doğası gereği kişilerin farklı ülkeler arasında yer değiştirmesi ya da hareketliliği, üçüncü ülkelerle ilişkileri beraberinde taşısa da göç olgusunun dış politika boyutu uzun bir süre literatürde yeterince tartışılmamış; genelde yan çalışma alanı olarak ilgi görmüştür. Aslında, Hollifield'ın vurguladığı gibi, II Dünya Savaşı ertesinde uluslararası göç, uluslararası ilişkiler çalışmaları açısından pek çok soruyu beraberinde getirmiştir. Zira ulusal sınırları aşan boyuttaki birey hareketliliği, devletler arasındaki ilişkileri açıkça etkilemiş ve devletlerin, özellikle de Batı Avrupa liberal demokrasilerinin, iç siyaseti üzerinde belirgin etkiler bırakmıştır.¹⁰ Fakat önemine kıyasla, uluslararası ilişkiler literatüründe uluslararası göç konusunda henüz istenilen düzeyde bir çerçeve çizilmiş değildir. Çalışmalar, daha ziyade ya ekonomi boyutuyla göçü çeken ve göçe iten faktörlere ya da ülkelerin iç göç politikalarına odaklanırken; XX. yüzyılın ikinci yarısının sonlarına doğru göç, uluslararası ilişkiler özelinde ilgi görmeye başlamıştır.

Son dönemde siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkileri içeren disiplin ve alt-disiplinler arasında görece hızlı yükselen bir alan olarak uluslararası göçe eğilimin, sosyoloji, tarih ve ekonomi gibi diğer sosyal bilim alanları ile karşılaştırıldığında, uluslararası ilişkiler ve siyaset bilimi çalışmalarına geç gelmesine ilişkin Hollifield, biri tarihi biri de teorik olmak üzere iki farklı açıklama getirmektedir. *Tarihsel* olarak cevabın içeriği, göç dalgalarının Amerika ve Avrupa kıtalarındaki yoğunluğuna göre farklılaşmakla birlikte, aynı doğrultuda sonuç vermektedir. Amerika'daki çalışmaların azlığına ilişkin cevap, 1920'lerde sona eren

¹⁰ James F. Hollifield, "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community", *International Migration Review*, Vol. 26, No.2, 1992, s. 568.

üçüncü dalga göç -ki bu dönemde göç çalışmaları sosyoloji alanında domine edilmiştir- ile 1970 ve 1980'lere damgasını vuran dördüncü dalga arasındaki uzun boşlukta aranmaktadır. Söz konusu 50-60 yıl boyunca hem yasal hem de düzensiz göç, Amerika'da öncesi ve sonrası ile karşılaştırıldığında, tarihin en düşük seviyesinde seyretmiş; II. Dünya Savaşı'nın bitişinden 1980'lere kadar göç politikaları, kıta içi bir mesele olarak ele alınarak, büyük oranda, "alçak politika" (*low politics*) alanına hapsedilmiştir. Avrupa açısından göç meselesi bu dönemde elbette farklı bir yoğunlukta akademik çalışmalarda yer almıştır. 1950'lerin çok erken dönemlerinden itibaren Batı Avrupa ülkelerinin birçoğu göçmenlere, mültecilere ve misafir işçilere kapılarını açmış; 1970'lerde göç konusu siyasi bir mesele hâline gelmiştir. Ancak bu süreçte göç meselesi, daha ziyade kapitalist sistemin sürdürülebilirliği açısından gerekliliği özelinde ya da siyaset biliminin ırk, etnik siyaset gibi klasik çalışma alanları çerçevesinde ilgi görmüştür. Dolayısıyla bu dönemde göç, iç (yerel) siyaset konusu olarak ele alınmış ve dış politika ya da "yüksek politika" (*high politics*) alanlarının dışında bırakılmıştır. *Teorik* düzlemde ise özellikle uluslararası ilişkiler bakımından Soğuk Savaş'ın hüküm sürdüğü bu dönemde göç, -mülteci sorunu dışında- güç dengesini (*balance of power*), Doğu-Batı mücadelesini ya da uluslararası sistemin doğasını doğrudan etkilemediği gerekçesiyle disiplin dışı kalmıştır.¹¹

Ekonomik ve sosyolojik açıklamaların domine ettiği bu alandaki boşluğun doldurulmaya çalışıldığı 1980'li ve 90'lı yıllarda, teorisyenler arasındaki çekişme ise göçün sosyal bilim analizinde "devletleri geri çağırma" çabası olarak değerlendirilir.¹²

¹¹ James F. Hollifield, "The Politics of International Migration: How Can We "Bring the State Back In"?", Caroline B. Brettell and James F. Hollifield (ed.) içinde, *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, 2nd edition, New York and London: Routledge, 2008, s. 183-184.

¹² *Ibid.*, s. 184.

Yirminci yüzyılın sonlarından bu yana devletler üzerindeki baskısını artıran uluslararası göçün ulus-devlet egemenliğine ve bütünlüğüne etkili bir tehdit olup olmadığı sorusu, hâlen cevap beklemektedir. Egemenlik ya da güvenlik sorunsalı, doğal olarak, konuyu daha spesifik bir soruya, yani *göç kontrolüne* taşımaktadır.¹³ Bu çerçevede, son dönemde uluslararası göçün siyasi boyutunun formüle edilmeye başlandığı görülmekte; uluslararası göçün sebep olduğu sorunların analiz düzeyi de bireyler ve çıkar gruplarından devlet ve uluslararası sisteme taşınmaktadır. Soğuk Savaş sonrasında yeni güvenlik ve tehdit tanımlamaları paralelinde “göçün güvenikleştirilmesi” çalışmalarıyla yeni alanlara taşınan göç sorunsalı, özellikle 11 Eylül terör olayları akabinde uluslararası ilişkiler çalışmalarını daha fazla cezbetmeye başlamıştır.

Bu bağlamda liberal devletlerin karşılaştığı kısıtlama yanlısı siyasi etkenler ile belirli gruplara ‘açıklık’ politikasını savunan ekonomi ve insan hakları-temelli baskılar arasındaki tansiyon ön plana çıkmaktadır.¹⁴ Günümüzde devletlerin bu paradokstan kaçışının zorluğu karşısında kimi çalışmalar, göçü her şeyin ötesinde bir dış politika konusu olarak ve analiz düzeyine devletleri koyarak ele almayı yeğlemektedir.¹⁵ Ancak yine bu tansiyonun sonucudur ki göçün dış boyutu referans alınırken hemen hemen değişmez şekilde, ‘göçmenleri dışarıda tutma/göçü engelleme’ konusuna odaklanılmaktadır. Dolayısıyla dış politika araçlarının da kısıtlayıcı politikaları desteklenmesi beklenmektedir. Niessen’e göre, uluslararası

¹³ *Ibid.*, s. 188.

¹⁴ Christina Boswell, “Migration in Europe”, Barbara Marshall (ed.) içinde, *The Politics of Migration: A Survey*, London and New York: Routledge, 2006, s. 91.

¹⁵ Hollifield, (2008), *op. cit.*, s. 222.

göçün dış boyutu, tartışmalarda kısıtlayıcı ya da liberal politikaları gerekçelendirmek/meşrulaştırmak dışında çok zor yer bulmaktadır.¹⁶

Söz konusu paradoks, göçün dış boyutu çerçevesinde Avrupa özeline indirildiğinde de tartışma benzer bir seyir izlemektedir. Avrupalı devletlerin dış göç baskısına ilişkin tepkileri ve buna karşın özellikle nitelikli iş gücüne yönelik *seçici* politikaları, göçe ilişkin iç-dış politika arasındaki ayrımı bulanıklaştırmış durumdadır. Nitekim *günümüz Avrupasında* uluslararası göç politikalarının hem iç politikada yaşanan değişimler aracılığıyla hem de dış politika çıkarlarına dayanarak şekillendiği ortadadır.¹⁷ Lavenex ve Wichmann, iç politikaların dış projeksiyonunun “yeni bir dış politika” oluşturduğunu iddia eder. Bu da Avrupa Birliği özelinde ‘özgürlük ve güvenlik alanında’ belirginleşmiş olup Birliğin göç ve sığınma konusunda üçüncü ülkelerle ilişkilerine yansımaktadır. Buradaki temel motivasyonlardan biri terörizm, organize suç ve uyuşturucu trafiği gibi yeni tehditlerin uluslararası karakteri olarak gösterilir.¹⁸ Dolayısıyla bir boyutuyla Avrupa’nın iç güvenlik projesinin üçüncü ülkelerle işbirliği aracılığıyla *dışsallaştırıldığı* da görülmektedir. Bunun yanında, uluslararası göçü açıkça dış politika gündemine almanın güvenlik-dışı nedenleri şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁹ (1) Göçün artan bir şekilde kalkınmakta olan ülkeler ile Avrupalı ülkeler arasındaki ilişkileri etkilemesi; (2) genel eğilim ticaretin, malların, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımını sağlamak yönünde iken bireylerin ya da

¹⁶ Jan Niessen, “International Migration on the EU Foreign Policy Agenda”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 1, Issue. 4, July 1999, s. 483.

¹⁷ Andrew Geddes, “Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, April 2009, Report No.2, s. 3.

¹⁸ Sandra Lavenex and Nicole Wichmann, “The External Governance of EU Internal Security”, *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, January 2009, s. 84.

¹⁹ Niessen, (1999), *op. cit.*, s. 494.

gönüllü göçün dışlanması savunmanın zorluğu; (3) zorunlu göçün sivil ve sosyal hakların ihlali anlamına gelmesi ve artan sayıda insanı etkilemeye devam etmesi.

Üçüncü ülkelerle işbirliğini gerekli kılan bu durum neticesinde Avrupalı devletler, göçe ilişkin dış politika çerçevesinde bir eğilim sergilemektedir. Göçün “dış politika” olarak ele alınması, Geddes’in de belirttiği gibi, yeni bir iddia değildir; devletler uzun bir süredir göç akınlarını etkilemeye çalışmaktadır. Yeni olan ise Avrupa Birliği’nin bölgesel bir ‘kurum’ olarak bu politikayı uygulamasıdır.²⁰

Göç olgusuna dış politika boyutuyla odaklanma, AB’nin uluslararası ilişkilere etkisi konulu tartışmalara da farklı bir açıdan katkı sunmaktadır. Lavenex ve Uçarer, göçün dış politika ayağını, AB’nin Maastricht Antlaşması ile öngörülen uluslararası alanda *kimlik* kazanma hedefiyle bağdaştırmaktadır. Buna göre, geleneksel dış ticaret politikası ve dış politika-güvenlik perspektifinin aksine, AB’nin uluslararası kimliği, geniş manada entegrasyonun yoğunlaştığı her bir alan aracılığıyla şekillenmektedir.²¹ Dolayısıyla üçüncü ülkeler ile işbirliği temelinde ele alınan göç konusu da dış politikada etkili hâle gelen ve altı çizilmesi gereken alanlar arasındadır. Ancak AB’nin giderek etkinlik kazandığı ve ‘yumuşak güç’²² unsurlarına dayanan göç ve benzeri alanların ‘dışsallaştırılması’ ve dış politika konularından biri hâline gelmesi, genel uluslararası ilişkiler literatüründe olduğu gibi, Avrupa çalışmalarına da oldukça geç

²⁰ Geddes, (2009), *op. cit.*, s. 10.

²¹ Sandra Lavenex and Emek Uçarer, “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict*, 2004, Vol. 39 (4), s. 417-418.

²² Joseph S. Nye tarafından literatüre kazandırılan *yumuşak güç* kavramı, zorlama ve tehdidin dışında, istenileni elde etmenin dolaylı yolu ya da “gücün ikinci yüzü” olarak tanımlanır. Yumuşak güç, başkalarının tercihlerini şekillendirme becerisine dayanır. Tercihlerini kabul ettirme becerisi, çekici bir karakter, kültür, siyasi değerler ve kurumlar ve meşru görülen ya da ahlaki otoritesi olan politikalar gibi soyut değerlerle ilgilidir. Buna göre, bir ülkenin gücü her şeyden önce üç kaynağa dayanır: kültürüne, siyasi değerlerine ve dış politikalarına. Detaylı bilgi için bkz. Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.

katılmış bir konudur. Nitekim Lavenex ve Uçarer'in "Avrupalılaştırmanın diğer yüzü: Avrupa politikalarının ihracı" olarak kavramsallaştırdığı AB'de göç-dış politika ilişkisi, geri kalmış bir alan olarak görülmektedir. 'Avrupalılaştırma' literatürü, dar anlamda, AB entegrasyonunun üye devletler üzerindeki (ulusal düzeyde) etkisi ve dönüştürme gücüne odaklanırken, AB'nin göç politikaları kapsamında üçüncü ülkelerle artan ve yoğunlaşan ilişkileri karşısında benzer etkileşimin görece araştırma dışı kalması eleştirilmektedir.²³ Bu nedenle bu çalışma literatürdeki söz konusu boşluktan yola çıkarak, AB'de göç-dış politika ilişkisine odaklanmakta; aynı zamanda bu ilişkinin değişim(meye)n doğası, aktörler arası etkileşimin niteliği ve -belirli ölçüde- AB'nin uluslararası kimliğine etkisi konulu bir tartışmaya girmektedir.

Öte yandan oldukça karmaşık bir fenomen olan göç konusunda, politika araçları ya da önlemleri de önemli ölçüde çeşitlilik göstermektedir. Göçün dış boyutu bağlamında AB, daha ziyade Avrupa'ya düzensiz göçü önlemeye ilişkin sınır yönetimi, yasadışı göçle mücadele, teröre karşı işbirliği ve mültecilerin korunması gibi konulara odaklanmaktadır. Son tahlilde bu konudaki girişimler, Birlik dışındaki topraklara yönelmektedir. Kaynak ve transit ülkelerle işbirliği bu bağlamda önem arz ederken; Birliğin üçüncü ülkelerle girdiği söz konusu dinamik ve karmaşık ilişkide, coğrafi ve kurumsal yakınlık, ülkenin transit ya da kaynak olma niteliği gibi unsurlar, ülke gruplarına ilişkin doğal bir kategorizasyonu da beraberinde taşımaktadır. (1) Güçlü kurumsal bağlara ve kapsamlı bir ortaklığa dayanan ilişkileriyle Norveç ve İsviçre gibi AB üyesi olmayan Batı Avrupa ülkeleri, (2) son genişleme dalgasıyla üye olan Merkez ve Doğu Avrupa (MDA) ülkeleri, (3) AB ile katılım öncesi ortaklık

²³ Lavenex ve Uçarer, *op. cit.*, s. 418-419.

ilişkisinde olan Batı Balkan ülkeleri ile Türkiye, (4) komşuluk perspektifi kapsamında Rusya, Ukrayna ve Fas gibi ülkeler ile (5) AB'nin kalkınma odaklı yaklaşımının muhatapları Afrika ülkeleri,²⁴ Birliğin göç ve sığınma kapsamında işbirliği içine girdiği ülkeler olarak gruplandırılabilir. Ancak AB'de göç-dış politika ilişkisinin özellikle 2000'li yıllarla ivme kazanan dinamik yapısından bahsederken yukarıdaki son üç ülke grubunun ön plana çıktığı görülmektedir. Zira MDA ülkeleri üyelik statülerini elde etmeleri ve serbest dolaşımın üzerindeki kısıtlamaların da kaldırılması ardından AB ortak göç yaklaşımının parçası hâline gelmişlerdir ve üyelikleri hasebiyle de üçüncü ülke tanımlaması kapsamına girmemektedir. AB üyesi olmayan Batı Avrupa ülkeleri ise güçlü tarihi, kültürel, ekonomik, siyasi ve hukuki bağları aracılığıyla üyelik-benzeri bir statü içinde olup göç konusunda AB ile hatırı sayılır bir uyumlaştırma ve entegrasyon düzeyi yakalamıştır.

AB göç-dış politika ilişkisi bağlamında ülke gruplarına ilişkin söz konusu profil, bu çalışmanın sınırlarını belirleme açısından önemlidir. Zira bu çalışma kapsamında göç olgusu, AB ile üçüncü ülkeler arasındaki ilişkiyle yani dış politika konusu olarak sınırlandırıldığı gibi, göç kontrolünün ve 'koşulluluk' esasının etkin uygulandığı ülkelerle de sınırlı tutulmuştur. Temelde Güneydoğu Avrupa (Batı Balkanlar) ile Türkiye, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri bu bağlamda çalışmanın merkezinde yer alacak ülkeler olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen ülke gruplarının ilk ikisi bu çalışmanın dışında tutularak çalışmanın kapsamı belirlenmiştir. Bunun yanı sıra adaylık statüsü gibi işbirliği konusunda belirli ölçüde daha etkin bir kaldıraca sahip ülkelerden (bazı Güneydoğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye) ziyade AB'nin dış

²⁴ Bu kategorizasyon Lavenex ve Uçarer'in çalışmasına dayanarak oluşturulmuştur. Lavenex ve Uçarer, *op. cit.*

ilişkilerine konu olan diğer üçüncü ülkelerin daha öncelikli olarak çalışma konusunun içinde yer aldığını ayrıca belirtmek gerekir.

2. Problemin Tanımı ve Araştırma Sorusu

Uluslararası göç, artan hacmi ve değişen karakterine bağlı olarak farklı disiplinlerdeki ve düzeylerdeki tartışmaları olduğu kadar göç yönetimine ilişkin yeni yaklaşımları da beraberinde taşımıştır. AB ve geniş komşuluk çevresi arasındaki göç ilişkisi de yıllar içinde farklı fakat birbiriyle ilişkili paradigmlar üzerinden şekillenen benzer bir değişim süreci yaşamıştır. Geleneksel kontrol politikalarının çok-düzeyle ve çok-boyutlu bir perspektiften göçü yönetme konusundaki sınırlı başarısı; göçü sadece bir ‘sorun’ olarak değil aynı zamanda ‘fırsatlar’ sunan *pozitif* bir olgu olarak değerlendiren yeni bir paradigma değişimi sürecine ön ayak olmuştur. Özellikle 1990’lı yıllardan bu yana AB düzeyli dış göç politikasının *söylemsel* alt yapısına yön veren bu değişim, “güvenlik, kalkınma, ticaret ve yardım arasında doğru dengeyi kurabilme”²⁵ ihtiyacına cevaben geliştirilen farklı süreçlerden geçmiştir.

Göçün dış boyutunun ivme kazandığı 1990’lı yıllar, hem dünyada hem Avrupa’da ‘temel sebepler yaklaşımı’ merkeze alınarak göç ve kalkınma arasındaki bağa dikkat çekildiği bir dönemdir. Göç, yetersiz kalkınmanın bir çıktısı olarak görülürken kalkınma araçları aracılığıyla göçün önlenebileceği ya da en azından azaltılabileceği varsayılmıştır. Ancak bu yaklaşımın, göç-kalkınma arasındaki ilişkiyi kaynak

²⁵ Tartışma için bkz. Andrew Geddes, “Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, April 2009, Report No.2.

lkelerden gelen gç baskısını azaltmayı amaçlayan kontrol-odaklı bir paradigma üzerinden Şekillendiği kanısını aŐamadıĐı görülecektir. ‘nleyici’ bir politikanın aracı olarak kaynak ülkelerdeki sosyo-ekonomik koşulların iyileştirilmesi, geleneksel güç kontrol paradigmasını çaĐrıŐtırdıĐı ve kontrol politikalarını meşrulaştırdığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.

Yaklaşımın amacını sorgulatan bu süreç, gç-kalkınma ilişkisini, yıllar içinde daha pozitif bir kavramsallaştırmaya doğru tedricen taşımıştır. “Daha az gç için daha fazla kalkınma” öngörüsüyle hareket eden bir yaklaşımdan ziyade göçü kalkınma için bir ‘araç’ olarak gören bir paradigma etrafında yeniden Şekillenen bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Uluslararası düzeyde olduğu gibi Avrupa özelinde de kabul görmeye başlayan bu yaklaşımı AB, 2005 yılında ‘Küresel Yaklaşım’ adıyla bir adım öteye taşıma kararı almıştır. Geniş koŐuluk coğrafyasında Birliğe ye olmayan ülkelerle ‘gerçek’ ve ‘dengeli’ bir ortaklık ve diyalog konusu, daha önceki yaklaşımların olması gereken fakat uygulamada eksik kalan ayağı olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla nc ülkelerle ‘karşılıklı diyalog’ ve gç-kalkınma ilişkisinin pozitif yönlerinin güçlendirilmesi Küresel Yaklaşımın ne çıkan vurgusu olmuştur. 2011 yılında ise ‘Arap Baharı’ süreci bir yandan AB açısından farklı meydan okumaları beraberinde taŐımıŐ öte yandan göçe ilişkin Küresel Yaklaşımı da yeni koşullar altında farklı bir felsefeye dayanarak revize etme imkânı tanımıştır.

Daha iyi bir tematik ve coğrafi denge ihtiyacıyla yola çıkılan yeni paradigmanın temel dayanağı, kontrol ve nlemeden ziyade ‘bireyler’ yani göçmenler ve insani koruma olarak belirlenmiştir. ‘Hareketlilik’ kavramı ve üçüncü ülkelerle bu doğrultudaki ortaklıklar, yeni yaklaşımın temel bileşeni olarak lanse edilmiştir.

Kontrol değil *göçmen-odaklı* bu yeni paradigma, AB'nin dış göç politikası ile bütünleşme değerleri ve dinamiklerini örtüştürebildiği ölçüde *retorikte* iddialı bir paradigma değişimine işaret etmektedir. 'Arap Baharı'nın başlangıcında AB dış göç politikası için belirleyici olan bu yaklaşım, 'Arap Baharı' coğrafyasındaki toplumsal olayların ve siyasi sürecin uluslararası göç krizine evrildiği süreçte *uygulama* açısından en önemli sınavını vermiş ve vermeye de devam etmektedir.

En nihayetinde, bugün Avrupa'da göçe ilişkin kontrol ve güvenlik politikalarının uzun bir süredir dış ticaret, yardım ve kalkınma politikalarıyla ilişkilendirilerek ve insani koruma perspektifini önceleyerek dengelenmeye çalışıldığı bir göç yönetimi süreci söz konusudur. *Temel problem* ise göç politikalarına hâkim paradigma açısından *lineer* bir değişime işaret eden bu sürecin uygulama aşamasında nasıl bir seyir izlediği gerçeğidir. Zira AB dış göç politikalarının etkinliği, önemli ölçüde bu süreçte retorik ile pratik arasındaki boşluğun mesafesine bağlı olarak değişecektir. Buna binaen AB göç-dış politika ilişkisini yansıtan ve Birliğin göç yönetimi anlayışını yönlendiren temel paradigmanın değişimine odaklanan bu sürecin gidişatı, bu çalışmanın *araştırma sorusuna* temel teşkil etmektedir. Buna göre Avrupa Birliği göç politikalarının 'dış boyutu' kapsamında şu soru kritik önemdedir:

- Avrupa Birliği göç-dış politika ilişkisini yönlendiren hâkim paradigma açısından, farklı dönemleri takiben, süreç içinde uygulama bakımından retorikten öte gerçek bir değişimden bahsedilebilir mi? Yoksa geleneksel kontrol mantığıyla domine edilen gerçek bir revizyonu uygulamaya geçirmekten uzak *pseudo* (sözde) bir paradigma değişimi mi söz konusudur?

3. Çalışmanın Amacı ve Hipotezler

Bu çalışma, Avrupa Birliği göç-dış politika ilişkisine odaklanarak, yıllar içinde giderek ivme kazanan gelişim süreci içinde, göç politikalarına yön veren yaklaşımların ve politika çıktılarının kapsamlı bir analizini yapmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla dış göç yaklaşımının ve politikalarının sonucuna dayanarak bu çalışma, farklı dönemler içinde, AB göç yaklaşımında retorikğin ötesine geçen bir paradigma değişiminin ve yaklaşım farkının olup olmadığını irdelemekte ve bu konudaki hipotezlerini test etmeye çalışmaktadır.

Bu çalışmanın tezi iki temel hipotez üzerinden şekillenmektedir:

- (1) AB dış politikasında göç paradigması, retorikten farklı olarak uygulamada *linear* bir süreç izlemekten ziyade, farklı dönemlerdeki farklı yaklaşımlara rağmen aslında temelde geleneksel göç kontrol mantığının bir uzantısı olarak seyretmiştir.
- (2) Göç politikalarını önce AB düzeyli bir işbirliğine ve ardından AB dış politikası alanına iten dinamikler ve nedenler, AB’de göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı önemli ölçüde şekillendirmektedir.

4. Teorik Çerçeve ve Metodoloji

Göç-dış politika ilişkisini merkeze alan bu çalışmanın teorik çerçevesi çalışmanın yukarıda belirtilen temel tezlerinden hareketle çizilmiştir. Dolayısıyla bu çalışma açısından uluslararası göç olgusuna ilişkin genel bir teorik yaklaşım söz konusu değildir. Bunun yerine bu çalışma, göç alanında AB’nin üçüncü ülkelerle arasındaki

göç yönetimi ilişkisine hâkim paradigmayı belirleyen altyapıyı teorik olarak bir çerçeveye oturtma çabasıdır.

Günümüzde uluslararası göç olgusunu bütünüyle ele alan genel geçer bir göç teorisi bulunmadığı gibi bu çalışma açısından da açıklamayı tek bir teoriye indirgeyerek yapmak sorunlu olacaktır. Bu bağlamda göçün AB açısından dış politika gündeminin bir parçası olmasının ve bu alandaki göreceli ivmenin nedenleri ile bu ivme ardındaki göç kontrolü vurgusu “üç aşamalı oyun” kavramsallaştırılmasıyla incelenerek bütünleştirilmiş bir teorik yaklaşım geliştirilmeye çalışılacaktır.

Göç-dış politika ilişkisini ve ardında yatan paradigmayı, süreci ulusal düzeyden AB düzeyli bir işbirliğine ve beraberinde üçüncü ülkelere ilişkin bir dış politika ilişkisine taşıyan mantığı incelemekten anlamak mümkün değildir. Bu çalışmada göç-dış politika ilişkisine uzanan söz konusu süreç ve bu sürece hâkim paradigma, incelenmesi gereken 3 boyuta sahiptir: (1) ‘İki aşamalı oyun’ metaforunun ilk ayağı olarak *ulusal siyasetin* oluşumu; (2) uluslararası pazarlık aşaması/Avrupa-düzeltilmiş işbirliği (genel olarak *Avrupalaşma* süreci olarak adlandırılacaktır); (3) *dışsallaştırma* süreci. AB göç-dış politika ilişkisindeki politika tercihlerini ve politika yapım sürecini daha iyi analiz edebilmek için her bir analiz düzeyindeki politika belirleyicilerin ve uygulayıcıların ve bu yetkilileri göçe ilişkin yeni politika belirleme düzeyi arayışlarına iten faktörlerin/nedenlerin incelenmesi oldukça önemlidir.

Genel anlamda ulusal çıkarlara dayalı ihtilaflara bağlı olarak gerçek anlamda uyumlaştırılmış ortak bir Avrupa göç politikasından bahsedilmesi hayli zor iken sürecin dış boyutunda kaydedilen ilerleme dikkat çekicidir. Bu bağlamda AB üye devletlerinin göçe ilişkin işbirliği konusundaki tereddütlerinden ziyade “*neden göç*

politikaları çerçevesinde işbirliğine gitmeyi tercih ettikleri?” sorusu teorik bir çerçeve çizebilmek adına önem kazanan ilk sorudur. Bu doğrultuda, Andrew Moravcsik tarafından çerçevesi çizilen liberal hükümetlerarası teorinin (LI) iki-aşamalı oyun metaforu üzerinden ulusal-uluslararası politika etkileşimine ilişkin açıklamaları ilk etapta yol gösterici olarak kullanılacak; neden belirli konularda Avrupa entegrasyon düzeyinin tercih edildiği sorusu cevaplanmaya çalışılacaktır.

Liberal hükümetlerarası yaklaşım, göçün AB düzeyine taşınması sürecinde üye devletlerin tercihlerini yönlendiren nedenlere ulusal-uluslararası politika etkileşimi üzerinden açıklama getirirken kurumsal etkileşimin politika yapımına etkisini göz ardı etmektedir. LI'nın bu çalışmanın içeriği açısından teorik olarak bıraktığı bu boşluk, kavramsal olarak *Avrupalılaştırma* literatüründen yararlanılarak doldurulmaya çalışılacaktır. Ancak bu çalışma, Avrupalılaştırma sürecinin, en özet hâliyle, sadece “yukarıdan-aşağıya” (*top-down*) değil, ulusal aktörler tarafından şekillenen “aşağıdan yukarı” (*bottom-up*) bir gündeminin de olabileceğini belirterek yola çıkmaktadır. Virginie Guiraudon tarafından göç politikalarına ilişkin AB-düzeyle işbirliği nedenlerini açıklamak üzere kavramsallaştırılan “politika belirleme düzeyi arayışı” (*venue shopping*)²⁶ yaklaşımı söz konusu süreci açıklamak için ele alınacaktır. Bu yaklaşım, politika yapımını ulus-ötesine taşıyan rasyonel gerekçeleri, göç kontrol kurumlarının ulusal düzeyde karşılaştıkları pek çok kısıtlama ve aksaklıklar üzerinden açıklamaktadır. Bu bağlamda ulusal politika alanından AB alanına *dikey* olarak

²⁶ Yabancı literatürde “*venue shopping*” olarak kavramsallaştırılan bu yaklaşımın Türkçe literatürde net bir karşılığı bulunmamaktadır. Bu çalışmada söz konusu kavram ile tanımlanan yaklaşımın özüne Türkçe literatürde en özet hâliyle çağrışım yapacağı ve bu kavrama yakın bir karşılık olacağı düşüncesiyle “politika belirleme düzeyi arayışı” şeklindeki bir kavramsallaştırmanın kullanılması uygun görülmüştür. “Venue” kelimesinin İngilizce karşılığı “yetki sahası” kelimesine denk gelse de üye devletlerin göç konusunda AB düzeyinde yeni bir yetki arayışından ziyade AB düzleminde yeni bir politika belirleme düzeyi arayışından bahsetmek kavramsal içerik açısından daha yerinde olacaktır.

taşınan bir politika belirleme düzeyinden (*vertical venue shopping*) ve hükümetlerarası işbirliğini önceleyen yeni kurumsal düzenlemelerin ulusal yetkililere sağladığı avantajların varlığından bahsedilebilir.

Ancak hem Moravcsik hem de Guiraudon tarafından üye devlet tercihlerine odaklanan yaklaşımlar, *AB kurumlarının dinamik yapısını* göz ardı etmektedir. Bu kuramlara dayanarak yapılan açıklamalar AB kurumları arasındaki *yatay* ilişkiyi çalışma dışı bırakmaktadır. Hâlbuki bu ilişkinin, üye devletleri üçüncü ülkelerle işbirliğinin hızlanmasına ivme kazandıran sürece etkisinin önemli olduğu görülecektir. Zira supranasyonel AB kurumlarının rolünü artıran *Topluluklaştırma*²⁷ süreci ile beraber, üye devletler ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtlarla yeniden yüz yüze gelmeye başlamıştır. Bu yeni denklemi Sandra Lavenex, “*yatay politika belirleme düzeyi arayışı*” (*horizontal venue shopping*) yaklaşımıyla kavramsallaştırarak Guiraudon’un ulusal ve Avrupa düzeyleri arasındaki dikey etkileşimi tamamlamaktadır. Bu aşamada AB düzeyinde değişen koşullara/yetkilere bir tepki olarak, göç konusundan sorumlu yetkililer, *dışsallaştırma* eğilimiyle göçü dış ilişkiler boyutuna taşımaktadır.

Son tahlilde AB göç-dış politika ilişkisinin öncelendiği bu çalışma kapsamında, göçün dış boyutuna ilişkin gelişimine üç farklı düzeyde bir analiz yapılmaya çalışılacaktır. Zira birbiriyle ilişkili üç düzeyin tamamının, en nihayetinde, üye devletlerin göçün dış boyutuna hangi faktörlere dayanarak yönlendiğini açıklarken,

²⁷ “Topluluklaştırma” kavramı, AB’nin kurumsal çerçevesi içinde hükümetlerarası yöntem kapsamında ele alınan bir konunun Topluluk yöntemine uyarlanması olarak özetlenebilir. Bu bağlamda zamanla Topluluk ilkeleri, kuralları ve mekanizmalarından etkilenen ya da bunlara tabi olan bir yapıdan bahsedilmektedir.

aynı zamanda AB dış göç politikasına hâkim paradigmanın uygulamadaki sınırlarını çizdiği görülecektir.

Söz konusu teorik alt yapının AB göç-dış politika ilişkisinin çıktılarının açıklanması konusunda yeterli bir çerçeve sunup sunmadığı ve bu çalışmanın tezini doğrulamakta yeterli olup olmadığı, dış göç politikalarının gelişim sürecinin analizi aracılığıyla ortaya konacaktır. Diğer bir deyişle, araştırmanın temel sorusuna uygun olarak AB dış politika-göç ilişkisi dönemsel olarak incelenerek bir süreç analizine tabi tutulacaktır. Bu bağlamda yürürlükte olan AB mevzuatı, zirve sonuç bildirimleri, resmî dokümanlar ve üst-düzey yetkililerin resmî demeçleri incelenerek AB'nin bu konudaki bakış açısı ve tutumu ortaya konacaktır. Bu resmî yaklaşımın çıktıları ise uygulamadaki araçlar, politikaların sahaya yansıyan sonuçları; üçüncü ülkelerin AB politikasına verdiği tepkiler ve bu konuda çalışmalar yürüten uluslararası kuruluşlar ile akademisyen ve uzmanların görüş ve eleştirileri, ayrıca AB göç politikalarını farklı boyutlarıyla araştıran projelerin çıktıları üzerinden analiz edilmeye çalışılacaktır. Konuyla ilgili her türlü kitap, makale, bildiri, karar, görüş ve tavsiyeler ile yerel ve uluslararası haberler bu çalışmanın temel kaynakçasını oluşturmuştur. Bununla birlikte AB'nin bu konudaki resmî politikasına ilişkin gelişmelerin ve bu doğrultudaki her türlü dokümanın değerlendirilmesi, Ekim 2015 tarihi itibarıyla sonlandırılmıştır. Göç ve göçmenlere ilişkin istatistikî veriler ise çalışmanın tüm hatları tamamlanana kadar olabildiğince güncel tutulmaya çalışılmıştır.

5. Çalışmanın Önemi

Öncelikle zamanlama itibariyle, Avrupa Birliği'nde dış göç politikalarının etkinliği konusunun ötesine geçerek bütünleşme değerlerini ve AB'nin uluslararası alandaki konumunu sorgulatan güncel göç tartışmaları açısından bu çalışma belirli bir öneme sahiptir. Ancak daha da önemlisi, AB göç-dış politika ilişkisi özelinde geçmişten günümüze bütüncül ve kapsamlı bir analiz fırsatı sunması, bu araştırmayı alanındaki nadir çalışmalardan biri yapmaktadır. Üstelik AB'nin üçüncü ülkelerle göç konulu işbirliğine hâkim paradigmayı kapsamlı bir teorik çerçeveye oturtan çalışmaların sayısı göz önüne alındığında, bu çalışmanın kısır bir araştırma konusuna katkı sunması beklenmektedir.

Aynı zamanda bu çalışmayla özellikle Türkçe literatür açısından bu konudaki önemli bir boşluğun doldurulması amaçlanmaktadır. Öte yandan AB göç politikasının dış boyutunu merkeze alan bu çalışmanın kapsamının sınırlılığı nedeniyle, bir alt başlıkta ele alınmış olmakla birlikte, Türkiye-AB işbirliğine geniş çerçevede yer verilememiştir. Yine de AB'nin göç olgusuna nasıl yaklaştığını ve göç paradigmasının temel olarak hangi faktörler üzerinden ve hangi yönde şekillendiğini anlayarak, Türkiye-AB ilişkilerinin göç ayağını incelemenin önemi ortadadır. Zira AB göç yaklaşımına hâkim paradigma, AB'nin göçe yönelik işbirliği konusunda Türkiye'den beklentilerini de şekillendirmektedir. Bu açıdan mevcut çalışma, AB'nin göç konusundaki Türkiye'den beklentilerinin ve taleplerinin dolaylı yoldan ortaya çıkarılmasına sağlayacağı katkı çerçevesinde yadsınamaz bir öneme sahiptir.

6. Çalışmanın Ana Hatları

AB ve üçüncü ülkeler arasındaki uluslararası göç ilişkisini şekillendiren göç paradigmasındaki değişimi irdelemek amacıyla bu ilişkinin gelişim sürecini analiz eden bu çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde çalışmanın geneline dayanak teşkil eden teorik bir çerçeve çizilecektir. Yukarıda kısaca değinilen bu teorik çerçeve, “üç aşamalı oyun” kavramsallaştırılmasıyla AB göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı şekillendiren faktörlere odaklanacaktır. AB düzeyinde göç politikalarına ilişkin sistematik bir işbirliği oluşturma çabaları konusunda kısa bir tarihçe vermek, göç-dış politika ilişkisinin dayandığı paradigmanın zamanla değişip değişmediğini sorgulamak amacıyla bir süreç analizi yapan diğer bölümlere alt yapı sunabilmek adına önemlidir. Bu nedenle öncelikle göç politikalarının Avrupalılaşması süreci hakkında kısa bir anlatıma yer verilecektir. Ardından üye ülkelerin tam bir işbirliği içine girmekte isteksiz davrandıkları ve bu bağlamda Topluluklaştırma sürecini bütünleşmenin diğer alanlarına oranla ağırdan aldıkları bu alanda, göçün dış boyutunun görece hız kazanmasının ardındaki nedenler, bütüncül bir teorik bir yaklaşımla anlatılmaya çalışılacaktır. AB’de göçün dış boyutunu ele alan mevcut çalışmalar, genelde AB’nin üçüncü ülkelerle işbirliği sürecinin sonuçlarına yönelik ve belirli araçlar üzerinden AB dış göç yaklaşımına daha dar kapsamda açıklama getirme eğilimindedir. Dolayısıyla çalışmanın ilk bölümünde Birliğin dış göç politikasının araçlarını, çıktılarını ve sonuçlarını belirleyen ve bu sürecin gelişimini etkileyen faktörler, teorik bir altyapı eşliğinde açıklanarak literatürdeki bu boşluk doldurulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ise AB göç-dış politika ilişkisine yönelik söz konusu teorik çerçevenin zaman içinde iddia edildiği doğrultuda

işleyip işlemediği incelenerek farklı dönemlere ilişkin karşılaştırmalı bir analiz yapılacaktır.

İkinci bölümde, temel olarak, göçün dış boyutuna geçmişten günümüze hâkim paradigmanın ne yönde şekillendiği üzerinde durulacaktır. AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkisi çerçevesinde göç yönetimi sürecinin temel dayanakları, farklı dönemlerde söylemsel olarak yeniden dizayn edilmiştir. Bu bağlamda AB'nin göç yaklaşımının çerçevesini şekillendiren paradigmanın süreç içindeki evrimine odaklanılırken aynı zamanda retorik ile pratik arasında bir fark olup olmadığı irdelenecektir. Dolayısıyla AB dış göç yaklaşımının uygulamadaki sonuçları dikkate alınarak bu çalışmanın temel araştırma konusu olan paradigma değişimi sorunsalına bütüncül bir cevap aranmaya çalışılacaktır. İkinci bölüm, üye devletlerin 1990'lı yıllarda göçün temel sebeplerine inerek geleneksel kontrol-merkezli bakış açısında bir paradigma değişim sürecine girdiği dönemden başlayarak, 2011 yılında ortaya çıkan ve Avrupa'ya yönelen göçe ilişkin farklı meydan okumaları da beraberinde taşıyan 'Arap Baharı' sürecine kadar olan dönem üzerinde bir analiz yapmaktadır. Bundan sonraki süreç, yalnızca AB'nin öngördüğü paradigmanın üçüncü ülkelerle göç konulu ilişkilerini değil, aynı zamanda uluslararası toplumun AB'den beklentilerini farklı bir doğrultuda şekillendirmesi hasebiyle ve buna binaen çıktılarının çok daha detaylı bir analizi gerektirmesiyle üçüncü bölümde ele alınacaktır.

Üçüncü bölüm, bu bağlamda, temel olarak 'Arap Baharı' sürecinin başlangıcından günümüze Avrupa Birliği'nde göç-dış politika ilişkisinin seyrine hâkim paradigmanın detaylarına odaklanacaktır. 'Arap Baharı' ile birlikte uluslararası göç bir kez daha AB'nin siyasi gündeminde en üst sıraya yerleşmiştir. Kuzey Afrika

ve Ortadoğu'da tırmanan Şiddetle beraber AB, dış g politikalarının yönetimi açısından oldukça zor bir sınavla karşı karşıya kalmıştır. Avrupa'yı farklı açılardan zorlayan bu g baskısı karşısında, Birliğin göçe ilişkin yaklaşımı, pek çok açıdan önemli hâle gelmiştir. Güncel hâliyle gn dış boyutunun Akdeniz ve Ortadoğu lkeleri ile AB arasında işbirlikçi ve kolektif bir çözümün parçası olup olamadığı sorularına binaen üçüncü bölüm, bu çalışmanın temel iddiasının test edilmesi açısından önemli ve güncel bir örneklem sunmaktadır.

I. BÖLÜM

GÖÇ KONTROLÜ: TEORİK BİR YAKLAŞIM

Avrupa Birliği özelinde göç konusunda kesin olan bir gerçek varsa o da göçe ilişkin politikaların hâlâ üye ülkelerin tüm yetkilerin devri ya da tam bir işbirliği içine girmeleri yönünde isteksiz davrandıkları muğlak bir politika alanına işaret ettiği gerçeğidir. Nitekim klasik olarak herhangi bir devletin kendi topraklarında göçmen girişlerini düzenleme konusundaki yet(k)isi, egemenliğin temel unsurlarından biri kabul edilir. Bu nedenle devletler, göçün düzenlenmesi konusundaki yetki ve kapasitelerini azaltacak kurumları oluşturmak bir yana müzakerelerde bulunma konusunda dahi kıskanç davranırlar. Hampshire'ın ifadesiyle²⁸, bu gerçeklik bile tek başına göçe ilişkin uluslararası işbirliği konusunda devletlerin suskunluğunu açıklamaya yeterli bir argüman olabilir. Realist bir bakış açısına sahip bu yaklaşım, göç kontrolünün tarihsel süreç içinde aşamalı olarak önce hükümetlerarası alana yayılan, daha sonra supranasyonel boyuta taşınarak -uygulamada tartışmalı da olsa- önemli oranda *Topluluklaştırılmasına* izin verilen ve bugün ise AB dış politika ilişkisine genişlemiş olan yapısıyla ilk bakışta çelişkili görülebilir. Zira bugün gelinen aşamada dış göç konusunu da içine alan özgürlük, güvenlik ve adalet (ÖGA) alanı konjonktürel gelişmelerin, yeni güvenlik tehditlerinin ve Avrupa entegrasyonunun dinamik yapısının getirisi konumundadır. En son Lizbon Antlaşması'nın üç sütunlu yapıyı ortadan kaldırmasıyla kurumsal yapılanmasında önemli değişikliklere sahne olan bu alan, (i) Komisyonun antlaşmaların bekçisi rolünün güçlenmesi, (ii) ulusal parlamentoların görüşlerini iletme ve kontrollerini artırmada etkinlik kazanması, (iii)

²⁸ Hampshire, *op. cit.*, s. 82.

ortak karar alma mekanizmasının olağan yasama usulü hâline gelmesi nedeniyle Avrupa Parlamentosu'nun -deyim yerindeyse- Konseyin tekeline kırması ve (iv) ABAD'ın yargısal denetim rolünün güçlendirilmesi gibi nedenlerle önemli bir yol almıştır. Bu bağlamda ÖGA alanının yönetişimine ilişkin kuralların daha etkin, şeffaf, demokratik, meşru ve kapsamlı biçimde işleyeceği beklentisi oluşmuştur. Ancak ulusal çıkarların öncelendiği göç konusunda üye ülkeleri hem hükümetlerarası (*intergovernmental*) hem de ulus-ötesi (*transgovernmental*) işbirliğine yönelten nedenler, *yine* ulusal çıkar eksenli bakış açısı ve iç siyasi, ekonomik ya da güvenlik temelli vb. baskıların varlığı ile açıklanabilir. Bu argüman belli başlı varsayımlar aracılığıyla da desteklenmektedir. Öncelikle, göçe ilişkin konularda, üye devletler çıkarlarını önceleyen (*self-interested*) aktörler olup bu bağlamda kendine özgü politika hedefleri doğrultusunda hareket ederler. Üye devletlerin bazıları benzer çıkar ya da amaçlara sahip olsalar bile, bir devletin diğerine göre öncelik sıralaması farklılık gösterir. Son olarak ise söz konusu üye ülke hükümetlerinin ulusal çıkar ve amaçlarını ona göre tanımladığı ve izlediği iç siyasi bağlamın yoğunluğu çoğunlukla çeşitlilik gösterir -ki bu nedenle göçe ilişkin konularda ortak çözüm arayışı bazı ülkelerde diğerlerine kıyasla siyaseten daha aciliyet gerektirir.²⁹

Guiraudon ve Joppke, güncel göç politikalarının alt yapısını ele alırken yukarıdaki varsayımlara, kapitalist ekonomiyi benimsemiş liberal demokratik devletlerin üzerine kurulu olduğu temel prensipler arasındaki tansiyondan (gerilim) kaynaklanan “kontrol açmazını” (*control dilemma*) da ekleyerek katkıda bulunur. Buna göre, Batı'daki (Avrupa ve Kuzey Amerika) güncel göç, bir yandan demokrasi ve kapitalizm, öte

²⁹ Anthony W. Messina, *The Logics and Politics of Post-WW II Migration to Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 140.

yandan demokrasi ve liberal değerler arasındaki tansiyonu artırmaktadır. Çatışma, büyük oranda ‘kapalı’ devletler ve ‘açık’ ekonomilerin bir arada varoluşundan kaynaklanmaktadır. Nitekim Avrupa demokrasileri eş zamanlı olarak hem kamu çıkarını hem de özel çıkarları tatmin etmeye çalışır. Kimi zaman paralellik gösterse de ticari güveni temin etmek, sosyal olarak maliyetlidir ve popüler olmayan politikaların varlığını gerektirir. Bu olgu, seçmen hesabıyla kamuoyunun göçe ilişkin endişelerini azaltmak isteyen hükümetlerin, ucuz işgücü ve kalifiye eleman ihtiyacındaki iş dünyasının taleplerini karşılama yükümlülüğü arasındaki tansiyon olarak “göç kontrolü” politikalarında kendini göstermektedir. İkincisi, egemenlik sorunsalı ve liberal değerler arasındaki çatışmadır ki anayasada garanti altına alınan temel haklar, kişilerin ülkeye giriş-çıkışını düzenleyen liberal normlar çoğu zaman hükümetlerin elini bağlamaktadır.³⁰ Guiraudon’ın çalışmasından alıntılan aşağıdaki tabloda göç politikalarını etkileyen faktörler ve sonuçlarına ilişkin trend belirli ölçüde özetlenmektedir.

³⁰ Virginie Guiraudon and Christian Joppke, “Controlling a new migration world”, Virginie Guiraudon and Christian Joppke (ed.) içinde, *Controlling a New Migration World*, London and New York: Routledge, 2001, s. 8.; Christina Boswell, (2006), *op. cit.*, s. 91.; Gallya Lahav and Virginie Guiraudon, “Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes”, Virginie Guiraudon and Gallya Lahav (ed.) içinde, *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, London and New York: Routledge, 2007, s. 10.

Tablo 1
POLİTİKA GİRDİLERİNDEN SONUÇLARINA: FAKTÖRLER VE TRENDLER

Girdi Faktörleri ve Aktörleri	Kurumsal Filtreler (her ulusa göre değişen)	Politika Tercihleri	Politika Uygulama Kısıtları	Politika Sonuçları
İşgücü Talebi (işveren/işçi aktörler)	Emek piyasası kurumları ve kurumsal ilişkiler sistemi	Halkın gözünden uzak işgücü alımı	Ekonominin cazipliği	Yasadışı göçün artması
Kamuoyu (siyasi partiler, medya)	Seçim ve parti sistemleri, aşırı sağın boyutu, hükümet tipi	Avrupa düzeyine yükseltme [<i>Avrupalaşma</i>]	Göçmenler ve hedef ülkeler arasındaki bağlar	Geçici işçi göçünün ve şirket-içi transferlerin artması
Liberal hukuki normlar (mahkemeler, STK'lar, göç bürokrasisi)	Protest kültür, Yargı sistemi	Kontrolün üçüncü ülkelere kaydırılarak <i>dışsallaştırılması</i>	Yerel birimlerin kapasitesi Devlet-dışı birimlerin istekliliği	Aile birleşimi ve sığınmanın temel yasal kategoriler olarak kalması (çeşitli varyasyonlarıyla)

Kaynak: Gallya Lahav and Virginie Guiraudon, “Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes”, Virginie Guiraudon and Gallya Lahav (ed.) içinde, *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, London and New York: Routledge, 2007, s. 10. (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

Bir yanda ekonomi-siyaset öte yanda hukuk-siyaset arasındaki tansiyon, bugün yeni olmasa da münhasır bir niteliğe sahiptir. Göç konusu dikkate alındığında, geçmiş ile bugün arasındaki fark, serbest ticaretin varlığı değil; liberal normların günümüz dünyasına ait olmasından kaynaklanmaktadır. 1960’lı ve 70’li yıllardan bu yana anayasal haklar ve aktivist mahkemeler hem yetkili otoriteleri hem de devletlerin kapasitelerini istediği doğrultuda göçü engelleme ya da göçmenleri sınır dışı etme konusunda sınırlamaktadır. Bu da Guiraudon ve Joppke’nin dediği gibi³¹, “göç kontrolü” olgusunu tüm öğeleriyle birlikte ve daha ileri düzeydeki bir bağlamda kapsamlı bir şekilde ele alma zorunluluğu getirmektedir.

³¹ Guiraudon ve Joppke, *op. cit.*, s. 11.

Messina'ya göre, “söz konusu gerçekliklerin kümülatif etkisi, göç politikası konusunda AB üye devletleri arasında daha fazla işbirliği” olarak kendini göstermiştir. Göçün *Topluluklaştırılmasına* yönelik aşamalı sürecin yapısı ise iki belirgin özelliğe sahiptir. Politika yapıcılarının karşılaştığı göç açmazının karmaşık doğasına bağlı olarak, *Topluluklaştırma* süreci inişli çıkışlı bir yapı izlemiştir. Örneğin; göç alan ülkeler, işçi göçü ya da aile birleşimi politikalarından ziyade sığınma hukuku ve vize kurallarını uyumlaştırma ya da *Topluluklaştırma* yönünde bir eğilim sergilemişlerdir. Dahası söz konusu süreçte üye devletler, ulusal olarak tanımlanan politika gündeminin ve çıkarların baz alındığı -karar alma yöntemi ve işbirlikçi çerçevesi nedeniyle hükümetlerarası yöntemi izleyerek başarı elde etmeye çalışmışlardır.³² AB kurumları arasında Avrupa Komisyonu, özellikle üçüncü ülkelere ilişkin yasal göç kapsamında yeni kolektif politika girişimlerinde bulunma konusunda artan bir aktivizme sahip olsa da karar alma yetkisi, hükümetleri ve devletleri önceleyen yapısını sürdürmektedir.

Lavenex, *Topluluk* yönteminin/*supranasyonel* yapının AB karar alma sürecine hâkim olmaya başlaması konusunda, bu yöntemin içeride üye devletlerin egemenlik/yetki devrine olan isteksizliğini artırırken, politikaların uyumlaştırılması için gereklilik doğurmayan göç ve sığınma alanında işbirliği olarak *dış politikaya yansımaları yönünde* tetikleyici bir unsur olduğunu savunmaktadır.³³ Başka bir ifadeyle, göçe ilişkin işbirliğinin dış politika alanına kayması bir “kaçış yöntemi” olarak yorumlanmaktadır. Bu bakış açısı çerçevesinde göç kontrolünün *dışsallaştırılması*, hükümetlerarası işbirliğinin çift-yönlü (*double-edged*) devamı olarak görülmektedir. Zira bu, -aşağıda detaylandırılmakla birlikte- başta göç kontrol politikasının politika

³² *Ibid.*

³³ Sandra Lavenex, “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, Vol. 2, No. 2, March 2006, s. 330.

uyumlaştırılması ya da kapsamlı bir yaklaşım karşısında öncelenmesini; kurumsal açıdan ise yoğunlaşan *Topluluklaştırmaya* rağmen hükümetlerarası işbirliği modelinin korunmasını sağlamaktadır. Sonuç olarak, göçe ilişkin dış politika işbirliğine yönelmek, aslında *Avrupalılaştırmanın* faydalarını maksimize ederken derinleşen supranasyonel yapının kısıtlarını minimize etme amaçlı bir girişim olarak yorumlanabilir.³⁴ Nitekim değerler açısından olduğu gibi yasal ve kurumsal açılardan gelişimini sürdüren AB göç rejiminin kompleks yapısını Hampshire, yasal olarak supranasyonel görünümüne rağmen ısrarlı/dirençli bir hükümetlerarası mantıkla şekillenen ve farklı ulusal hükümetler arasındaki çatışmaları olduğu kadar üye devletler ile AB kurumları arasındaki tansiyonu yansıtan bir rejim olarak özetlemektedir. Ulusal çıkarlara dayalı ihtilaflar devam ettiği sürece, gerçek anlamda uyumlaştırılmış “ortak bir Avrupa göç politikasından” bahsedilemeyeceği kanaatini taşımaktadır.³⁵ AB içinde ortak göç yaklaşımının bileşenlerinden birini oluşturan ve geri kabul, sınır kontrolleri gibi araçlarla mükellefiyeti daha ziyade üçüncü ülkelere bırakan öncelikleriyle “dış boyut” (dış ilişkiler) ayağında daha fazla ilerleme kaydedilmesinin nedenlerine de önemli ölçüde katkı sağlamış durumdadır.

Bu bağlamda, AB üye devletlerinin göçe ilişkin işbirliği konusundaki tereddütlerinden ziyade (1) *neden göç-dış politika ilişkisi çerçevesinde üçüncü ülkelerle işbirliğine gitmeyi tercih ettikleri?* sorusu önem kazanmaktadır. Zira göç politikalarının AB dış politika düzeyine taşınmasının ardında yatan nedenler, göçe ilişkin dış politika işbirliğinin yapısına da önemli ölçüde yansımaktadır. Göç kontrolünün arkasındaki rasyonel, devlet-merkezli yaklaşım ve kontrol mantığı, üye

³⁴ *Ibid*, s. 332.

³⁵ Hampshire, *op. cit.*, s. 105.

devletleri, göç politikalarını gerek yerel yasal/yargısal kısıtlardan kaçınmak gerekse de daha uygun maliyetli yollarla göç kontrol açmazını aşmak amacıyla AB-düzeyle bir işbirliğine soyunmaya (*göçün Avrupalılaştırılması sürecine*) itmiştir. Öte yandan Kurucu Antlaşma değişiklikleriyle beraber supranasyonel kurumların artan rolü, üye devletlerin ulusal-çıkâr merkezli hareket etme alanını kısıtladığı ölçüde de göç kontrolünü üçüncü ülkelerle işbirliğine iten (*göçün dışsallaştırılması*) bir sürece yöneltmiş ve göç-dış politika işbirliğini en hızlı ilerleme kaydedilen alanlardan biri hâline getirmiştir.

Temelde AB ve üçüncü ülkeler arasındaki uluslararası göç ilişkisini şekillendiren AB göç-dış politika ilişkisindeki paradigma değişimini sorgulayan ve geleneksel kontrol-merkezli yaklaşımın *uygulamada* hüküm sürdüğü iddiasında olan bu çalışma açısından, liberal hükümetlerarası (LI) teörinin ulusal-uluslararası politika etkileşimini açıklayan yönü önemli ölçüde yol gösterici olarak kullanılmıştır. Bunun yanı sıra, ulusal hükümetlerin işbirliği yönünde politika tercihlerini belirleme noktasında kurumsal etkileşimi atlayan LI'ın bıraktığı boşluk ise *Avrupalılaştırma* sürecini “politika belirleme düzeyi arayışı” (*venue shopping*) olarak adlandırılan kavramsal açıklamayla tamamlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda (2) *AB-düzeyle işbirliğinin kimin tercihi?* olduğu sorusunun göçe ilişkin politikaların yapısının/içeriğinin belirleyiciliği açısından önemi de ortaya konmaktadır. Nitekim ulusal yasal/yargısal kısıtlardan kaçınmak amacıyla bu konudaki yetki sahasını Avrupa düzeyine taşıyan dinamikler tartışma konusu yapılmaktadır.

Son olarak inişli çıkışlı kurumsal yapısıyla belirli ölçüde Avrupalılaştırılan göç politikalarının *dışsallaştırılması* konusundaki yeni ivme dikkate değerdir. ÖGA

alanının *dış boyutu* fenomenine ilişkin ontolojik bir açıklamanın gereğinden³⁶ yola çıkarak (3) *göçün dış boyutu, üye ülkelerin mi yoksa AB kurumlarının mı bir ürünüdür?* sorusuna odaklanılmaktadır. Zira *dikey* bir yetki aktarımıyla sonuçlanan *Avrupalaşma* sürecinin üye ülkeler için yol açtığı handikaplar, bu sürecin üçüncü ülkelerle işbirliğine uzanan dış boyuta taşınması için *yatay* bir süreci tetiklemiş görünmektedir. Nihayetinde -yukarıda belirtildiği gibi- *Avrupalaşma* sürecinden *dışsallaştırmaya* uzanan AB-düzeyle işbirliğinin ardında yatan nedenler, göç-dış politika ilişkisine sirayet eden paradigmayı da şekillendirmektedir. Bu bağlamda bu bölümün amacı, AB göç olgusuna ilişkin genel bir teorik çerçeve çizmek yerine, göçün dış boyutuna uzanan göç kontrol mantığına ilişkin kavramsal bir yaklaşım getirmektir.

1. Göç Politikalarının *Avrupalaşması*: Kısa Tarihçe

Göç konusundaki ortak çalışmalar bağlamında, 1980'lerin ortasına kadar Batı Avrupa'da sistematik bir işbirliği ilişkisinin varlığından söz edilemez. 1980 öncesi dönemle ilgili olarak -en azından kuzeybatı Avrupa ülkeleri özelinde- ortak bir politik yönelimin profilini çıkarmak mümkün olsa da üye devletlerin farklı tarihsel nedenlerle değişik bölgelerden kendilerine yönelen göç konusundaki geleneksel politikalarının farklılığı göze çarpan ilk olgudur. Üye devletlerin bazıları, ülkeye giriş kurallarında görece esnek davranırken, diğerlerinde sıkı kontrol politikalarına başvurulmuş, tersine

³⁶ Sarah Wolff, Nicole Wichmann & Gregory Mounier, "The External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?", *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, 2009, s. 15.

göç teşvik edilmiş ya da tarihsel bağlar dikkate alınarak sadece eski sömürge ülkelerinin vatandaşlarına belirli ayrıcalıklar tanınmıştır.

Birlik içinde serbest dolaşımların yürürlüğe girmesi ve iç sınırların kaldırılması, doğrudan ya da dolaylı olarak göçmen politikaları üzerinde sonuçlar doğurduysa da göç politikalarının üçüncü ülkeleri kapsayacak şekilde genişletilmesi 1970’li yılların ortalarını bulmuştur. Avrupa’da meydana gelen siyasi değişiklikler sonucu, özellikle Güney Avrupa’nın yeni bir göç dalgasına maruz kalması ya da bu yöndeki baskı ise Birliği (o dönemki adıyla Topluluğu) 1990’lı yıllar boyunca, *orijinal amaçları ve yetki alanı dışında kalan bir alanda politika geliştirmeye*³⁷ zorlamıştır. 1990’lı yılların başındaki retorik, “Avrupa’nın yeni bir göç krizinin eşiğinde” olduğu yönünde şekillenmiştir. 1990’lı yılların ikinci yarısından günümüze ise göç politikalarının artan şekilde *Topluluklaştırılmasına* izin verilen bir aşamaya geçilmiştir.

Bu bağlamda, ulusal göç politikalarının *Avrupalılaşmasına* ilişkin süreci, Kvisto ve Faist’in sınıflandırmasına dayanarak³⁸, dört farklı tarihsel döneme ayırarak incelemek mümkündür. Bu dönemlerin ilki, otuz yılı aşkın bir süreye işaret eden ve Avrupa Birliği’nin ulusal göç politikalarına minimal düzeyde dâhil olduğu 1957-89 arası dönemdir. Bu dönemde, göç politikaları tümüyle ulusal devletlerin kontrolü altında olmakla birlikte, Avrupa Komisyonu tarafından daha yakın AB işbirliğini teşvik etme amacıyla geleneksel karar alma yöntemi çerçevesinde yapılan girişimler rutin olarak geri çevrilmiştir. Üye devletlerin kendine özgü gerekçeleri, göç şekilleri ve dinamikleri nedeniyle farklılaşan göç politikalarına rağmen Collinson, söz konusu

³⁷ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan ve Arif Köktaş, *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008, s. 339.

³⁸ Peter Kvisto and Thomas Faist, *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, California: Pine Forge Press, an Imprint of SAGE Publications, 2010, s. 217-218.

dönemde tüm kıtadaki politikaları ortaklaştıran bir unsura işaret etmektedir. Bu da göç politikalarının neredeyse tamamının büyük oranda *tepkisel*, *korumacı* ve *kısa-dönemli* olmak üzere ortak bir özellik sergilemesidir. Collinson'a göre;

“Örneğin, 1950’lerden 1970’li yılların başlarına kadar kuzeybatı Avrupa ülkelerinin pek çoğunda izlenen işçi alımı politikaları, emek piyasasındaki ani baskıya gösterilen *kısa-dönemli* tepkinin ifadesidir. 1970’lerin başından ortasına kadar takip eden süreçte ise işçi göçünün engellenmesine ilişkin neredeyse evrensel hâle gelen uygulamalar, göçün hâlihazırda ortaya çıkan sosyal, kültürel ve siyasi sonuçlarının tanınması veya [tanınma] endişesine bir *teпки* ve 1973 petrol krizini izleyen ekonomik çöküşe bir *cevap* olarak ortaya çıkmıştır. Genel olarak, 1970 ve 1980’lerde izlenen politikalar -aile birleşimini, tersine göçü teşvik girişimlerini ya da, alternatif olarak, yerleşmiş olanların entegrasyonunu düzenleyen veya kısıtlayanlar da dâhil- aslında daha önce izlenen dönemlerdeki politikalara *teпки* olarak geliştirilmiştir (vurgular sonradan eklenmiştir).³⁹

Özellikle işçi alımını durdurarak engellemeye çalışan 1973/4 dönemi politikaları, göç alan ülkelerin devam eden göçe karşı *korumacı* yaklaşımlarını yansıtmaktadır. Collinson, *korumacı* yaklaşımın 1973/4 sonrası dönemde çok az sayıda pozitif ya da ileriye dönük politikalara izin verdiğini belirtmektedir. Dönemin politika yapıcıları, her şeyden öte, göç kontrolü ve düzenlemesi ihtiyacına vurgu yapmışlardır; bunun sonucunda Batı Avrupa’da göç politikaları, göçün kısıtlanması ve kontrolü ile eşanlamlı hâle gelmiştir. Söz konusu dönemde vurgu, geçmişin ‘hatalarını’ giderme (yerleşik göçmenlerin entegrasyonu, yeni bir göç dalgasına kapıları kapatma ya da en azından dışarıdan gelen göçü engelleme gibi) konusuna yapılırken bu duruş sadece

³⁹ Sarah Collinson, *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*, London: Royal Institute of International Affairs, 1993, s. 35.

sosyo-kültürel ve siyasi kaygılarla şekillenmemiş -Batı Avrupa devletlerinin tamamında süreklilik kazanan- işsizlik gibi ekonomik nedenler de baz alınmıştır.⁴⁰

Bununla birlikte, bu dönemde, göç konusunda işbirliği girişimlerinin Birlik yapılanması dışında geliştiği görülmektedir. Örneğin; 1976 yılında kurulan Trevi Grubu, başlangıçta sadece terörizm ile ilgili polis işbirliğini öngörmekle birlikte, 1980'li yıllara gelindiğinde oluşturulan *ad hoc* çalışma grupları aracılığıyla üye ülkelerdeki genel göç sorunundan vize politikasına, iç ve dış sınır kontrollerine kadar uzanan bir çerçevede çalışmalar yürütmüştür. Oldukça önemli ikinci örnek ise 1985 yılında imzalanan Schengen Antlaşması'dır. AB içinde üretim faktörlerinin serbest dolaşımına ilişkin olarak dâhili sınır kontrollerinin kaldırılmasını ve üçüncü ülkelerden bu bölgeye yönelecek muhtemel göçe karşı da dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi adına ortak önlemler öngören Schengen müktesebatının hayata geçmesi ise 1995 yılını bulmuştur.

1986-1993 yıllarını kapsayan ikinci dönemde, *hükümetlerarası* karar alma modeli, işbirlikçi eylemlerin hayata geçirilmesi konusunda yardımcı bir unsur olmuştur. 1987 yılında onaylanan Avrupa Tek Senedi (ATS), 1992 yılı sonuna kadar öngördüğü tek pazarın oluşturulması hedefi ile göç politikası rejimi konusunda üye devletleri işbirliğine yöneltti bir dönüm noktası olarak adlandırılabilir. Zira dört temel serbestinin hayata geçirilmesi adına iç sınırların kaldırılması, üye devletlerin dış sınırlarının Topluluk dış sınırı olarak etkin şekilde korunması zorunluluğunu da beraberinde taşıdı; bu da zımni de olsa göçe ilişkin konularda üye devletler arasında daha yakın işbirliğini gerekli hâle getirmiştir. Bu dönemde devletler arasındaki

⁴⁰ *Ibid.*, s. 36-37.

işbirliğini kolaylaştıran ilk girişimlerden biri, 1986 yılında kurulan *ad hoc* Göç Grubu'dur (*Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials - AHIG*). Göç konusundan sorumlu bakanların kurduğu bu grup, üye devletlerin bakanlık seviyesinden alt-düzey uzmanlardan oluşan bir çalışma grubu olup çalışmaları, Avrupa sığınma hukukunun uyumlaştırılması konusunda iki temel uluslararası antlaşma ile sonuçlanmıştır: Sığınma başvurularında hangi devletin sorumlu olduğunu saptamak üzere itilaf kurallarını belirleyen Dublin Sözleşmesi (1990) ve AB ülkelerine iltica taleplerini önlemek için harici yasal engeller getirmeyi amaçlayan Londra Çözümü (1992).⁴¹ Benzer şekilde, 1988 tarihli Koordinatörler Grubu (*Rhodes Grubu* olarak da bilinir) da iç sınırların kaldırılmasını geciktiren nedenler üzerinde çalışarak “Palma Belgesi” ile sonuçlanan bir çıktı ortaya koymuştur. Palma Belgesi, kişilerin serbest dolaşımı önündeki engelleri sıralayarak doğrudan fiziki kontrollere atıf yapmış; ortak bir göç politikasına yönelik tartışmaları dışarıda bırakmıştır.⁴²

1989 sonrası gelişmeler, aslında iç pazarın gerçekleştirilmesine ilişkin engelleri değerlendiren Palma belgesinin ortaya koyduğu teknik ve fiziki zorluklara yenilerini ekleyen ve göç konusunda endişeleri artıran bir dönemi başlatmıştır. Zira Collinson'ın belirttiği gibi, Doğu Bloğunun çökmesi ile yaşanan heyecana, muhtemel göç konusunda artan endişe eşlik etmeye başlamıştır.⁴³ Hâlihazırda güneyden gelen sığınma arayanların ve yasadışı göçün artışının neden olduğu endişe etkisini korurken doğu-batı arasında kontrolsüz göç ihtimali, iç sınırların kaldırılması hedefi ile de

⁴¹ Dublin Sözleşmesi ve Londra Çözümü'nün detayları için bkz. Bozkurt ve diğerleri, *op. cit.*, s. 332-335.

⁴² Söz konusu döneme ilişkin hükümetlerarası işbirliği girişimlerinin detayları için bkz. António Cruz, “Schengen, Ad Hoc Immigration Group and Other European Intergovernmental Bodies: In View of a Europe Without Internal Borders”, *Churches Committee for Migrants in Europe*, Briefing Papers Vol. 12, 1993.

⁴³ Collinson, *op. cit.*, s. 39-40.

birleşince, spesifik üye devletlerden ziyade doğrudan Topluluğun tamamına ilişkin adımların atılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

1990'lı yılların ilk yarısındaki gelişmeler, politika oluşumu konusunda aciliyete işaret ettiği gibi, gündemin merkezini artan dış göç baskısına, kayıt-dışı göçmenlere ve sığınma arayan kitlelere kaydırarak aynı zamanda gündemi genişletmiştir. Üstelik Batı Avrupa ülkeleri, yalnızca dış sınır güvenliği konusunda değil, Doğu Avrupa'nın siyasi ve ekonomik dönüşümündeki sorunlara paralel stratejiler üreterek Avrupa'nın yeniden şekillenmesinde belirleyici olma yükümlülüğünü de üstlenmişlerdir. Dolayısıyla göç sorunu, Batı Avrupa gündemine siyasi ve ekonomik bağlamda karmaşanın hâkim olduğu bir havada, 1990'lı yıllara taşınmıştır.⁴⁴ Bu bağlamda Avrupa'da meydana gelen değişiklikler sonucunda Maastricht Antlaşması ile Topluluğu "Birlik" yapılanmasına doğru evrilten süreç içinde göç, ortak çıkar ve yaklaşımların konusu hâline gelmeye başlamıştır.

Maastricht Antlaşması etrafında şekillenen üçüncü dönem, 1993-1999 yıllarını kapsamaktadır. AB'de üç sütunlu yapının ortaya çıkışı ile resmiyet kazanan hükümetlerarası işbirliği, adalet ve içişleri (Aİİ) konularını da kapsamına almış; bu bağlamda göç konusu, Aİİ konularını içeren üçüncü sütun altında değerlendirilerek ulusal hükümetlerin geleneksel yetkilerine Antlaşma'da saygı gösterilmiş ve bu yetkilerin korunması sağlanmıştır. Öte yandan Antlaşma'nın K.1 maddesi uyarınca, Avrupa Komisyonu'nun girişim başlatma hakkının üye devletlerle paylaşılmasına

⁴⁴ *Ibid.*, s. 40.

olanak sağlanarak, iltica ile birlikte göç politikası ‘ortak çıkar’ alanlarından biri olarak adlandırılmıştır.⁴⁵

Ulusal göç politikalarının Avrupa düzeyine taşınması konusundaki en temel adımlardan biri, 1997’de imzalanan Amsterdam Antlaşması’nın 1999 yılında yürürlüğe girmesidir. Dördüncü dönemin başlangıcı olan bu tarih, artan *Topluluklaştırma* eğilimi ile göç politikasının *Avrupalılaştırma* sürecini güncele kadar taşımıştır. 1997 yılına kadar göç politikalarında aşamalı bir uyumlaştırma aracılığıyla yol almaya çalışan ve göç ve sığınma konularını hükümetlerarası işbirliğinin konusu kabul eden üye devletler, Amsterdam Antlaşması ile üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak kurallara ilişkin önemli değişikliklere gitmiştir. AT Kurucu Antlaşması’na vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin yeni bir başlık (Başlık IV) eklenmiş; 5 yıl içinde AB dış sınırlarında kişilerin kontrolü, kısa süreli vize uygulamaları ve sığınma başvuruları gibi konulardan hangi ülkelerin sorumlu olacağına ve yasadışı göçle mücadeleyle dair ortak norm ve uygulamaların geliştirilmesi amaçlanmıştır. Böylece bu antlaşma aracılığıyla AB’de ortak bir göç ve sığınma politikası geliştirmenin hukuki yolları açılmıştır. Clayton, Kurucu Antlaşmalara eklenen yeni başlığın göç konusunda AT hukukunun *ikili* amacını açık bir şekilde ortaya koyduğunu belirtir. Buna göre, üye devletler bir yandan sınırlarını birbirlerine açmak, öte yandan ise sınırlarını dışarıya karşı korumakla mükellef kılınmıştır. Bu bağlamda güçlendirilmiş dış sınır kontrolleri, kısmen gevşeyen iç sınırların bir sonucu olarak görülebilir. Bu süreçle birlikte katılan Avrupa göç

⁴⁵ Messina, *op. cit.*, s. 143.

politikaları, Clayton'ın da belirttiği gibi, AB'ye "Kale Avrupası" (*Fortress Europe*) unvanını getirmiştir.⁴⁶

Amsterdam Antlaşması'nı bir Avrupa göç rejiminin oluşumuna ve geliştirilmesine ivme kazandırmak amacıyla önceki girişimlerin üzerine bina edilen Tampere Zirvesi ve Lahey Programı gibi pek çok adım izlemiştir. Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra 15-16 Ekim 1999 tarihinde sadece adalet ve içişleri konularını tartışmak üzere Tampere'de bir Avrupa Konseyi toplanmıştır. Zirve'de alınan kararlar aracılığıyla "özgürlük, güvenlik ve adalet alanına" ilişkin Birlik adına bir strateji geliştirilmeye çalışılmıştır. Zirve, göç konusunda bazı amaçların açık ve kesin şekilde belirlenmesi için bir fırsat olarak görülmüştür. Bu bağlamda dört temel prensip ortaya çıkmıştır: (1) kaynak ülkeler ile ortaklık, (2) ortak bir sığınma sistemi oluşturulması için çalışmalar yapılması, (3) üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele ve (4) göç akımlarına karşı daha etkili bir yönetim biçimi.⁴⁷ Özcan, Tampere sonuç bildirisinin göç ve sığınma konularında rasyonel bir düzenleme getirdiğini belirtir. Bu iki konu, birbirinden farklı fakat birbiriyle ilgili alanlar olarak kabul edilmiştir. İki politikayı ayırıştırın en temel öğe - yani sığınmanın açık bir şekilde insan hakkı, göçün ise sosyo-ekonomik, demografik, yargısal ve polisiye boyutları olan bir kavram olduğu- kabul görmüştür. Ancak bu söyleme rağmen, söz konusu ayırım uygulamada yeterince net yapılamamış ve üye ülkelerce uygulanan sıkı göç politikaları nedeniyle sığınma krizi ortaya çıkmıştır.⁴⁸

⁴⁶ Gina Clayton, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, New York: Oxford University Press, 2008, s. 144-145.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 146. & Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm>.

⁴⁸ Mehmet Özcan, *AB Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Ankara: USAK Yayınları, 2005.

Birlik içinde mevzuat uyumlaştırması sorunu bir yana dursun Tampere Zirvesi'nin en önemli ayaklarından biri, söz konusu tarihten bu yana 'dış boyutun' göç ve sığınma konularındaki işbirliğinin en dinamik yönü hâline gelmesidir.⁴⁹ Çoğunlukla kapsamlı bir yaklaşımın temel unsuru olarak bahsedilen kaynak ve transit ülkelerle *ortaklık*, daha sonraki çalışmalarla birlikte, yasal çıktılar olarak belirmiştir. Göçün temel sebepleri ile mücadeleye ve mültecileri kaynak ülkelerinde korumaya yönelik eylem planları tanımlayıp uygulayan Sığınma ve Göçe İlişkin Üst Düzey Çalışma Grubu'nun (*High Level Working Group - HLWG*) çalışmaları ve kısa sürede gelişen ortak *geri kabul* politikası, diğer çalışmaların yanında ön plana çıkan sonuçlar olmuştur. Bu bağlamda Lavenex ve Uçarer, Tampere'de (i) göçün *yatay*, AB dış ilişkilerinde 'sütunlar-arası' (*cross-pillar*) bir alan olduğu ve (ii) Topluluğun üçüncü ülkelerle sonuçlandırdığı tüm ortaklık ve işbirliği anlaşmalarına 'geri kabul' şartının standart madde olarak eklenmesi hususlarında uzlaşıldığını belirtir. Bu yeni vurgu, izleyen bütün Avrupa Konseyi bildirimlerine yansımış ve hem Aİİ alanının hem de AB dış ilişkilerinin *ayrılmaz* unsuru hâline gelmiştir.⁵⁰

Topluluklaştırma yönünde devam eden ivme 2002 tarihli Seville Zirvesi'ne⁵¹ uzanarak yasadışı göçle mücadele, AB'nin vize uygulayıp uygulamadığı ülkeler listesinin gözden geçirilmesi ve geri kabul anlaşmalarının yaygınlaştırılması gibi konular öncelikli hedefler arasına alınmıştır. Zirvede aday ülkelere de geri kabul anlaşması konusunda baskı yapılması kararlaştırılmışsa da Tampere de açıkça

⁴⁹ Sandra Lavenex and Emek Uçarer, "The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39, Issue 4, 2004, s. 427.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 427-428.

⁵¹ Seville European Council 21 and 22 June 2002, Presidency Conclusions, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf>.

belirlenen ortak ‘özgürlük, güvenlik, adalet’ alanına kimlerin meşru olarak mülteci ya da sığınma statüsü iddiasında bulunabilir sorusu en kritik sorulardan biri olarak cevapsız kalmıştır.⁵²

AB’nin göç konusunu ele aldığı en kapsamlı çalışmalardan bir diğeri ise 2004 tarihli Lahey Programı’dır.⁵³ Amsterdam Antlaşması ve Tampere ile öngörülen 5 yıllık gündemin dolması ardından Kasım 2004’te toplanan Avrupa Konseyi, ‘özgürlük, güvenlik ve adalet alanını’ güçlendirmek amacıyla Lahey Programı’nı kabul ederek 2005-10 dönemini kapsayan yeni bir beş yıllık program için harekete geçmiştir. Program kapsamında gelecek 5 yıl için temel haklardan entegrasyon sorunlarına, organize suçlardan terörizm gibi alanlara uzanan 10 temel öncelik belirlenmiş olup göç konusunda şunlara yer verilmiştir: (i) Yasal ve yasadışı göç ve insan kaçakçılığına yönelik yeni, dengeli bir yaklaşım amacı güdülmüştür. (ii) Özellikle geri kabul ve göçmenlerin geri dönmesi dâhil olmak üzere tüm alanlarda üçüncü ülkeler ile kurulacak daha yoğun işbirliği, göç akınlarını yönetmenin en uygun yolu olarak bir kez daha vurgulanmıştır. (iii) Bu bağlamda Komisyonun çerçeve programlar hazırlaması ve çeşitli fonlar oluşturması karara bağlanmıştır.⁵⁴ Lahey Programı, etkileri ve kapsamı tartışılrsa da, Uçarer’in belirttiği gibi⁵⁵, politika yapım

⁵² Messina, *op. cit.*, s. 145.

⁵³ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Official Journal of the European Union, (2005/C 53/01), 3 March 2005.

⁵⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005, *The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice* [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236 of 24.9.2005],

<http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/16002_en.htm>.

⁵⁵ Emek M. Uçarer, “The Area of Freedom and Justice”, Michelle Cini & Nieves Perez-Solorzano Borragan (ed.) içinde, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

sürecinde sadece birkaç yıl içinde yüzlerce sayfalık metinlerle sonuçlanan itekleyici bir unsur olmuştur.

Lahey Programı'nın başlatılmasından bir yıl sonra Avrupa Konseyi, göç politikasının dış boyutuna ilişkin olarak, özellikle Afrika ve Akdeniz bölgelerine özel önem atfederek, 13 Aralık 2005 tarihli "Göçe Küresel Yaklaşım"⁵⁶ belgesine imza atmıştır. Yasadışı göçle mücadele, ekonomik ve yasal göçü teşvik etmek, göçmenlerin ikamet ve çalışma izinlerinin düzenlenmesi, AB ve üçüncü ülkeler arasında "döngüsel göç" ve "hareketlilik ortaklıkları" kurmak gibi temel amaçları AB göç politikasının merkezine koyan bu yaklaşım, hem düzensiz göçe hem de üçüncü ülkelerle işbirliğine ilişkin kapsamlı bir strateji sunmaya çalışmıştır. Küresel Yaklaşım aracılığıyla AB, daha ziyade "göçe iten" faktörlere (*push factors*) odaklanmaya çalışarak kaynak ülkelerle işbirliği yolları üzerinden bir strateji geliştirmeyi hedeflemiştir. Her ne kadar göçmen-odaklı bir yaklaşım geliştirilmeye çalışıldığı vurgusu yapılırsa da bu yaklaşım, AB-merkezli olmakla epey eleştirilmiştir.⁵⁷

Küresel Yaklaşım da benimsenen prensipler, Eylül 2008 tarihli AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde imzalanan Avrupa Göç ve Sığınma Paketi⁵⁸ ve Aralık 2009 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından onaylanan Stockholm Programı⁵⁹ aracılığıyla en üst siyasi düzeyde kabul görmüş ve onaylanmıştır. Avrupa Göç ve Sığınma Paketi çerçevesinde ancak kaynak, transit ve göç alan ülkeler arasında kurulan

⁵⁶ Council of the European Union, *Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*, 15744/05, Brussels, 13 December 2005.

⁵⁷ Çalışmanın diğer bölümlerinde bu konu detaylandırılacak olmakla birlikte örneğin bkz. Marie Martin, "The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play", *Statewatch*, Vol. 22, No. 2/3, October 2012, 2012c.

⁵⁸ Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08 Limite, Brussels, 24 September 2008.

⁵⁹ Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

yakın bir ortaklık ilişkisi içinde Küresel Yaklaşımın anlam kazanacağı açıkça belirtilmiştir. 2010-2014 dönemi için AB'nin göç ve sığınma alanındaki önceliklerini tanımlayan Stockholm Programı ise Küresel Yaklaşımı bu alanda AB dış politikası için stratejik çerçeve olarak saptamıştır. Stockholm Programı kapsamında, hareketlilik ortaklıkları ve döngüsel göç düzenlemeleri ile geri kabul anlaşmaları ve bölgesel koruma programları gibi araçların AB'nin göç yaklaşımı kapsamında üçüncü ülkelere yönelik sistematik kullanımına ilişkin net bir yönelim belirlenmiştir. Ancak hem Stockholm Programının hem de onu takip eden çok-yıllık ÖGA programının⁶⁰ belirlediği rehber ilkeler ve stratejik planlama bakımından önemli eleştirilere maruz kaldığını eklemek gerekir. Burada yalnızca programlarda saptanan önceliklerin, AP ve ulusal parlamentolardaki tartışmaları dışarıda bırakacak kadar 'seçici' belirlendiği, seçilen konuların içerik olarak ise 'Tampere ruhu'ndan uzak kaldığı gibi eleştirilerin oldukça fazla olduğunu belirtmekle yetinilecektir.⁶¹

Yukarıdaki yaklaşımı ve destekleyici programları takiben Komisyon tarafından yayınlanan pek çok belge de benzer şekilde üçüncü ülkelerle işbirliği çerçevesinde göçün *dış boyutuna* odaklanırken üçüncü ülkelerle diyalogun önemine vurgu yapmıştır. Yine buna paralel, pek çok eleştiri Komisyon belgelerini ve AB yaklaşımını

⁶⁰ Stockholm Programı kapsamında ÖGA alanında AB önceliklerini belirlendiği 2010-14 döneminin bitmesine yakın Komisyon, yeni dönemde Avrupa Konseyi'nin belirleyeceği rehber ilkeler öncesinde bir bildiri sunmuştur. Bkz. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *An open and secure Europe: making it happen*, COM(2014) 154 final, Brussels, 11.3.2014. Ayrıca Avrupa Konseyi tarafından Brüksel'de bir sonraki dönem için ÖGA alanı kapsamında belirlenen rehber ilkeler için bkz. European Council 26/27 June 2014 Conclusions, EUCO 79/14, Brussels, 27 June 2014.

⁶¹ Daha fazlası için bkz. Steve Peers, "The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme: Views of the Commission and the Member States", *Statewatch Analysis*, March 11, 2014.; European Parliamentary Research Service Blog, *Justice and Home Affairs after the Stockholm Programme*, June 25, 2014, <<http://epthinktank.eu/2014/06/25/justice-and-home-affairs-after-the-stockholm-programme/>>; Henri Labayle and Emilio De Capitani, "The next Justice and Home Affairs Programme: everything changed, so nothing can change?", *EU Law Analysis*, <<http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/05/the-next-justice-and-home-affairs.html>>.

takip etmiş⁶²; “sadece göçü kontrol etmeye odaklandığı ve AB politikalarını yansıtan bir politika benimsediği” gerekçesiyle AB’nin “gerçek ortaklık” vurgusundan epey uzak olduğu dile getirilmiş ve getirilmeye de devam edilmektedir. Bu konuya ilişkin özellikle çalışmanın III. bölümünde yer alan detaylı incelemede de görüleceği üzere, 2011 yılında ‘Arap Baharı’ ile birlikte başlayan sürecin seyri, bu eleştirileri epey haklı çıkarmış ve AB, revizyon ihtiyacını da kabul ederek yeni bir “Göç Gündemi” belirleme yoluna gitmiştir.

Nihayetinde Tampere Zirvesi ile birlikte, üçüncü ülkelerle işbirliğinin *resmen* AB göç ve sığınma politikasının *ayrılmaz* bir parçası hâline geldiği bir tablo ortaya çıkmıştır. Her ne kadar Birliğin Doğu genişlemesine ilişkin politikası, sınır-ötesi (*extraterritorial*) kontrolün erken bir unsuru olarak sayılsa⁶³ da kaynak ülkelerle ortaklık ve işbirliği konuları, söz konusu zirveden bu yana Adalet ve İçişlerinde İşbirliği Konseyi toplantılarının çalışma planı içerisinde ağırlıklı olarak yer almaktadır. Nitekim Geddes, bu yaklaşımın -göç ve sığınmaya ilişkin AB eylemlerinin dış boyutunun- iç ve dış politika arasındaki ayrımın bulanıklaşmasına yol açan bir sonuç doğurduğuna işaret etmektedir.⁶⁴ Bu bağlamda, göç politikalarının üye ülkelerin ortak çıkarları ve eğilimleri paralelinde Topluluk düzeyine taşınarak *Avrupalaşması* (AB düzeyine taşınması) olarak başlayan süreç, göçün farklı biçimlerine yönelik kapsamlı politikalar aracılığıyla hükümetlerarası işbirliğinin *dışsallaştırılması* sürecini de beraberinde getirmiştir denebilir. *Dışsallaştırma* aracılığıyla istenmeyen göçü önleme mantığının temelinde ise kontrolü, Birlik topraklarının ötesine kaydırma

⁶² AB resmî dokümanlarında yer alan söylemlerle birlikte AB yaklaşımına yönelik eleştirilere çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümünde detaylı olarak yer verilmektedir.

⁶³ Lavenex, *op. cit.*, s. 333.

⁶⁴ Geddes, (2009), *op. cit.*, s. 9.

ve göçü sınırların ötesinde *engelleme* çabası kendini göstermiştir. İlk aşamada Schengen grubu içinde vize politikalarının uyumlaştırılması şeklinde başlayan süreç, zaman içinde “güvenli üçüncü ülke” prensibi ve bir sonraki aşamada da *geri kabul* şeklinde devam etmiş; AB komşu ülkelere yönelik başlayan süreç, politika kapsamında olduğu gibi, Avrupa’nın ötesindeki devletlere taşınarak zamanla coğrafi alanını da oldukça genişletmiştir.

Özgürlük, güvenlik ve adalet alanının dinamizmini yansıtan yukarıdaki sürece nihayetinde 2009 yılı sonunda yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması’nı da dâhil etmek gerekir. Kurucu Antlaşmalar’ın revizyonu yoluyla bu alanın dinamizmine ayak uydurmaya çalışan AB, son olarak Lizbon Antlaşması ile sütunlu yapıyı ortadan kaldırarak bu alanda görünürde yeni bir dönemin başlangıcına öncülük etmiştir. Bu bölümün başında kısaca değinilen yenilikler aracılığıyla AB, hem yasal araçları revize ederek hem de mevcut kurumların yapısını güçlendirerek işe başlamıştır. Ortak karar prosedürünün olağan yasama usulü hâline gelmesiyle Parlamentonun yetki ve etkisinin artırılması ile ABAD’ın bu alandaki yargısal denetim rolünün güçlendirilmesi ortak göç politikaları açısından da önemli etkileri olabilecek adımlar arasında sayılabilir. Ancak göç alanına daha fazla aktörün dâhil edilmesi ve yeni karar alma usullerinin öngörülmesinin, bu alandaki sorunların etkin çözümü için bir kazanıma dönüşüp dönüşmeyeceği ve daha fazla AB entegrasyonu anlamına gelip gelmeyeceği, Roos’un da belirttiği⁶⁵ gibi, zamanla anlaşılacaktır. Üstelik Lizbon’da öngörülen kurumsal değişikliklerin göçün ‘dış boyutu’ özelindeki etkisini ayrı tutmak gerekebilir. Zira üçüncü ülkelerle işbirliğini amaçlayan ve “hareketlilik ortaklıkları”

⁶⁵ Christof Roos, *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013, s. 57.

gibi bu alanda kullanılan pek çok araç, esnek bir içeriğe sahip olup bağlayıcı olmayan unsurlara dayanmaktadır.

Bununla birlikte Lizbon Antlaşması, göçün dış boyutuna da etki edecek şekilde Birliğin dış eylemlerini kuvvetlendirecek mimariyi ve bu mimariden sorumlu aktörleri yeniden dizayn eden değişikliklere gitmiştir. AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin hayata geçirilmesi gibi AB'nin dış politikasına yönelik yenilikler, göç-dış politika ilişkisi kapsamında daha etkin işbirliklerini sağlayabilecek bir kurumsal çerçeve sağlamaktadır. Ancak bu yeniliklerin etkin bir dış göç politika yapımına uygulamadaki etkisi çalışma kapsamında yeri geldikçe tartışılacaktır.

Yukarıda bahsedilen sürecin tamamı, göç ve sığınma politikalarının *Topluluklaştırma* ya da *Avrupalılaştırma* sürecinin *dışsallaştırma* süreci ile paralel gittiği şeklinde özetlenebilir. Amsterdam Antlaşması ile hız kazanan *Topluluklaştırma* süreci, iç politikada hassas alanlarda *supranasyonel* (ulus-üstü) karar alma prosedürünün aşamalı olarak güçlendirilmesi ve iç politikaların uyumlaştırması ile beraber yürütülse de bu evrim, göç özelinde, diğer konularda olduğu gibi yetkinin tamamen supranasyonel yapıya aktarılması şeklinde okunmamalıdır. Nitekim Lavenex, hükümetlerarası işbirliği modelinden *supranasyonel Topluluklaştırmaya* geçişteki gelişmeler ile Bakanlar Konseyi'nde müzakereleri sürüncemede kalan ve nihayetinde asgari müşterekteki standartlarda anlaşılan son dakika uzlaşmalarının ihtilafli durumlarına dikkat çekmektedir.⁶⁶ Ulusal egemenlik ve kimlik gibi konularda üye ülke hükümetlerinin, yetkilerini bir havuzda toplama konusundaki dirençleri bilinmektedir. Oysa yetkilerin AB'ye devri konusundaki söz konusu direnç ile güçlü

⁶⁶ Lavenex, *op. cit.*, s. 329.

bir tezat teşkil etse de göç ve sığınma politikalarının *dış boyutu* çok hızlı bir şekilde gelişerek işbirliğinin odak noktası hâline gelmiştir. Bu durumu yine Lavenex oldukça iyi özetlemektedir: “İçeride politika yapımı konusunda Topluluk yöntemine kayan eğilim, egemenlik yetkilerinin aktarılması konusundaki isteksizliği yoğunlaştırırken; dışarıda, ulusal göç ve sığınma sistemlerinin uzlaştırılmasına gerek kalmaksızın öngörülen işbirliği modeli için itici bir güç olmuştur.”⁶⁷ Dolayısıyla son yıllarda ortaya çıkan dış politika gündeminin Birlik içindeki uyumlaştırma süreciyle ilişkisi ortaya konmaktadır. Doğal olarak sonuç da *sınır-ötesi kontrollere* artan vurgu şeklinde kendini göstermiştir. Dış politikaya “kaçış” olarak adlandırılan süreç, göç kontrolünün *dışsallaştırılmasındaki* mantığı, açıklayıcı biçimde ortaya koymaktadır. Sonuç olarak, göç politikalarının içeride AB düzeyine taşınması (*shifting up*) ve dışarıda genişlemesi (*shifting out*) arasındaki korelasyon, göçün bir dış politika konusu hâline gelmesini önemli ölçüde açıklamaktadır. Dış politika işbirliği çerçevesindeki dışa yönelik bu *yeni* yaklaşım ise bu hâliyle göç-dış politika ilişkisinin *kontrol mantığı* etrafında nasıl şekillendiğine dair önemli ipuçlarını barındırmaktadır.

Aşağıda “göçün dış politika ajandası olarak belirlenişinin nasıl iç (AB) uyumlaştırma süreciyle bağlantılı olduğu” ve “nasıl bir yaklaşım içinde dışa yansıtıldığı için *göç-dış politika* paradigmasının temelde kontrol mantığı etrafında şekillendiği” sorularına cevap aranmaktadır. Bu bağlamda öncelikle göç kontrolüne ilişkin işbirliğinin dayanak noktalarına değinmekte ve bu yöndeki bir uluslararası/AB işbirliğinin “kontrolü kaybetmek” (*losing control*) ya da “kontrolü dışsallaştırmak”

⁶⁷ *Ibid.*, s. 130.

(*externalizing control*) arasındaki ikilemde daha ziyade hangisine karşılık geldiğini incelemekte fayda vardır.

2. Göç Kontrol Mantığı: İşbirliğinin Dayanak Noktası

Göç politikaları bağlamında, *kontrol* olgusu, genel olarak iki farklı açıdan okunmaktadır. Küreselleşmeyle ilişkilendirilen ilk yaklaşım, ulus-ötesi işbirlikleri aracılığıyla “sınırsız dünya” (*borderless world*)⁶⁸ anlayışı çerçevesinde, ulus-devletlerin artık miadını doldurması iddiası etrafında şekillenmiştir. Çekici pazarlara hizmet verme, kaynaklara ve ucuz işgücüne ulaşma arzusu; malların, hizmetlerin, bilginin ve dahası kişilerin serbestçe dolaşımına fırsat tanırken devletlerin kontrolü kaybetmesine de yol açmıştır. Bu bağlamda ekonomik küreselleşme ve paralelinde gelişme gösteren uluslararası insan hakları rejimi, göçe ilişkin politika yapım sürecinde devletlerin özerkliğini azaltıcı bir etkiye sahip olarak değerlendirilmiştir (*losing control*).

Hampshire ise dışsal faktörlere/kısıtlara çok fazla rol biçen bu anlayış içinde devletlerin göç akınlarını etkileme kapasitelerinin küçümsenmesini eleştirerek, ikinci yaklaşımın çerçevesini çizmektedir. Buna göre, sınır kontrollerine ilişkin tam hâkimiyet kurulamayan düzensiz göç örneğinde dahi devletler, politikaları aracılığıyla göçmen davranış ve tercihlerini etkilemeye muktedirler. Üstelik devletlerin kontrolü

⁶⁸ Bu kavramın öncü ismi Kenichi Ohmae olarak bilinir. Bu doğrultudaki temel iddialarından bazıları için bkz. Kenichi Ohmae, “Managing in a Borderless World”, *Harvard Business Review*, May-June 1989, s. 152–161.; Kenichi Ohmae, *The End of Nation States: The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press, 1995. Ayrıca bkz. Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press, 1996.

kaybettiği fikri, daha önceki dönemlerde devletlerin göç konusunda daha fazla kontrol sahibi olduğu varsayımına dayanmaktadır ki Hampshire bu varsayımı tartışmalı bulur. Nitekim göç kontrollerinin ortaya çıkışı tarihsel olarak güncel bir fenomendir. Daha da önemlisi, küresel dinamiklerin göç kontrolüne ilişkin devletlerin kapasitesini zayıflattığı iddiası, Hampshire'a göre, dışsal faktörler ve içsel gereklilikler arasındaki yanlış bir ikileme (*dichotomy*) dayandırılmıştır. Zira ekonomik küreselleşme ve insan hakları rejimleri, ne liberal devletlerin güçsüz olduğu ne de küresel güçlere tabi olduğu anlamına gelmektedir. Aksine devletler, uluslararası ve supranasyonel rejimlerin bir parçasıdır; dahası göç akınlarını yönetme konusunda içsel nedenlere sahiptir. AB, bu durumun en belirgin örneklerinden sayılmaktadır. Neticede hem ekonomik büyümeyi ve verimliliği artırmaya hem de liberal normlar ve insan hakları standartları bağlamında gönüllü (*self-imposed*) kısıtları icra etmeye ilişkin gereklilikler, liberal devletlere içsel olarak tanımlanmaktadır.⁶⁹ Dolayısıyla kontrol olgusu, önemli ölçüde *içsel faktörlere* dayandırılarak ve yine aslında *içsel gereklilikler* yani ulusal çıkarlar baz alınarak kontrolün sınırların dışına taşınması şeklinde açıklanmaktadır (*externalizing control*).

Bu bölümün giriş kısmında bahsedildiği üzere, liberal demokrasilerde, politika yapıcıların güvenliğe ilişkin çıkarları ile liberal normlar ve piyasa ekonomisine ilişkin kamunun geleneksel kaygılarını uzlaştırma ihtiyacı ortadadır. Bu ihtiyacın neden olduğu tansiyon, Guiraudon ve Joppke'nin ortaya koyduğu üzere⁷⁰, bir yandan hem kamu ve özel çıkarları tatmin etmeye hem seçmen hesabıyla göç konusundaki endişeleri azaltmaya çalışmasından, öte yandan temel hakları düzenleyen liberal

⁶⁹ Hampshire, *op.cit.*, s. 36-37.

⁷⁰ Guiraudon ve Joppke, *op. cit.* s. 8.

normları göz önünde bulundurma yükümlülüklerinden kaynaklanan bir “kontrol açmazını” (*control dilemma*) beraberinde taşıırken, aslında “göç kontrolü” olgusunu zayıflatmak yerine yeni politikalarla güçlendirmiş durumdadır. Bu bağlamda günümüzde devletin göç kontrolü konusunda elinin zayıfladığına ilişkin iddialar yanıltıcı bulunmaktadır. Hatta Guiraudon ve Joppke, devletlerin daha uygun-maliyetli (*cost-effective*) yollarla göç kontrol açmazının kısıtlarını aşmayı başardıklarını belirtir. Başka bir deyişle liberal değerlerin göç kontrolü konusunda neden olduğu açmaz, kontrolün kaybına neden olmaktan ziyade, sınırlarda kendini göstermiş; (i) sınır kontrolleri (*visibility at the border*) ve (ii) uzaktan kontrol (*remote control*) olarak iki ayrı stratejiyi beraberinde taşımıştır.⁷¹ Bu stratejilerin ilki AB örneğinde dış sınır kontrollerinin artırılması, Frontex’in güçlendirilmesi gibi uygulamalar ile karşılığını bulurken; ikinci stratejinin uygulamadaki anlamı *göç kontrolünün dışsallaştırılmasıdır*, bu da etrafında “tampon bölge” oluşturmak amacıyla vize rejimi, transit ve kaynak ülkelerle işbirliği gibi farklı araçları kapsamaktadır. Nitekim yukarıda Amsterdam Antlaşması’yla birlikte işbirliğinde yeni bir aşamaya geçildiğinden bahsedilmiştir.

AB’ye özgü olmamakla birlikte⁷², havayolu şirketlerini sıkı pasaport ve vize kontrolleri konusunda zorlama, komşu ülkeleri daha katı sınır kontrolleri konusunda ikna etme ya da sınırların ötesinde “güvenli bölge” oluşturma gibi hangi *uzaktan kontrol* mekanizması uygulanırsa uygulansın, göç alan ülkelerin aynı amaç arayışında olduğu kabul görmektedir -ki bu da “sığınmacıların ve istenmeyen göçmenlerin kendi topraklarına ulaşmasını önlemek” olarak tasvir edilir. Buna ek olarak Guiraudon ve

⁷¹ *Ibid.*, s. 12.

⁷² ABD’nin güneyden göç veren ülkelere karşı uyguladığı sert diplomasi bu duruma örnek verilebilir. Bkz. Guiraudon ve Joppke, *op. cit.*, s. 2-4, 14.

Joppke, *uzaktan kontrolün* can alıcı noktasını ise göç akınlarını etkin şekilde kısıtlamaya yönelik yöntemlerin önünde duran ulusal ve uluslararası yasal normlardan kaçınmak olarak görür. Başka bir deyişle, araçların değişiklik göstermesine karşın temel *paradigma*, aynı kalmakla birlikte, kontrolün merkez devlet aygıtından uzaklaştırılarak dışarıya havale edilmesidir.⁷³

Dolayısıyla bahsedilen *kontrol mantığı* ve bu bağlamda şekillenen *göç paradigması* çerçevesinde, AB özelinde, devlet egemenliğinin temel unsurlarından biri sayılan göç kontrolü, Lavenex'in ifadesiyle, önce dikey olarak hükümetlerarası alana taşınmış ve ardından supranasyonel yönetişime yakınlaştırılmıştır ve güncel hâliyle ise aşamalı olarak dışarıya, AB dış politika alanına taşınmaktadır.⁷⁴ Ancak AB-düzeyleli işbirliğinin nedenleri, AB'nin üçüncü ülkelere yönelik göç politikasının (AB göç-dış politika ilişkisinin) yapısına ve çıktıklarına yansımış durumdadır. Bunun anlamı, rasyonel, devlet-merkezli anlayış içinde göç kontrolünün odak noktası yani *kontrol*, benzer bakış açısını göç politikalarının dış boyutunda da kendini göstermektedir. Nitekim göç politikalarına ilişkin devletler arası işbirliği, ulusal çıkarlara ve politika gündemlerine dayanarak ilerleme kaydetmekte ve bu bağlamda *kısıtlayıcı kontrol politikaları* lehinde ortak bir zemin bulmaktadır. Bu çerçevede Messina, Avrupa göç politika rejimine ilişkin 1985-sonrası dönemin trendi konusunda şu sonuçlara varmıştır:

(1) 1985 yılından bu yana politika uyumlaştırması konusundaki temel ilerlemelerin birçoğu hükümetlerarası karaktere sahiptir. (2) Supranasyonel doğrultuda daha ileri bir göç politikasını hedefleyen temel girişimlerin birçoğu ise tam olarak onaylanmamış ya da uygulanmamış durumdadır. (3) Söz konusu

⁷³ *Ibid.*, s. 14-15.

⁷⁴ Lavenex, *op. cit.*

ikinci grup girişimlerin politika alanı ise kapsamlı olmaktan uzak olduğu gibi, (4) 1985 öncesi AB üye devletleri arasında universal olarak benimsenmiş politika tercihleri ile uyumludur. Zira bu girişimlerin temel dürtüsü -asında diğer bütün muhtemel amaçları da geri plana atan- AB-dışı göçün azaltılmasıdır.⁷⁵

Bu bağlamda göçün çok-yönlü ve karmaşık doğası içinde devletler arası işbirliğinin göçün belirli alanlarında diğer göç konularına oranla daha hızlı bir ilerleme kaydettiği ortadadır. AB üyesi ülkelerin göçe ilişkin politika gündemlerinin kısmen örtüştüğü (*partially overlap*) varsayımından⁷⁶ hareketle; sınır kontrolleri, sığınma, suçla mücadele ve yasadışı göç alanlarında ikincil göç konularına göre daha fazla işbirliği ilişkisinin varlığı rasyonel bir tercih olarak açıklanabilir. Tabii böyle bir varsayım, her bir devletin politika tercihlerinin (*policy preferences*) şekillendirildiği yerel (*domestic*) bağlamı da dikkate almayı gerektirmektedir. Daha sonra detaylandırılacak olmakla birlikte, üye devletlerin ulusal çıkarlarının tanımlandığı ve hedeflerinin çeşitlilik gösterdiği yerel/iç siyasi ortam/bağlam AB göç politikasının yönelimi konusunda da birtakım çıktılar doğurmaktadır. Örneğin; kimi üye ülkelerde göçe ilişkin sorunların ortak çözümü konusundaki siyasi saikler, diğerlerine göre daha güçlü ve siyaseten daha acildir. Düzensiz göçten daha fazla etkilenen Belçika, Yunanistan, Almanya ve İtalya gibi ülkelerin AB düzeyinde karar alınması konusunda maksimalist tutum takınmaları, Messina'nın deyişiyle⁷⁷, tesadüf değildir. Paralel şekilde, devletler arası işbirliğinin kısmen de olsa iç siyasi baskıların bir ürünü olduğundan da bahsedilebilir ya da yerel bağlam, AB-düzeyle bir işbirliği konusunda hızlandırıcı/teşvik edici rol oynayabilir. Dolayısıyla göç konusundaki devletler arası

⁷⁵ Messina, *op. cit.*, s. 167-168.

⁷⁶ *Ibid.*, s. 168.

⁷⁷ *Ibid.*, s. 169.

işbirliği, küreselleşme teorilerinde iddia edildiği gibi, ulusal karar alma bağlamında bir egemenlik kaybı ya da erozyonu anlamına gelmemektedir. Aksine, göçe ilişkin yerelde tanımladıkları amaçlarını, karşılıklı bağımlılığı giderek artan bölgesel ve uluslararası ortamda gerçekleştirmenin yolunu arayan AB üyesi devletler, Uçarer'in ifadesiyle⁷⁸, “rasyonel olarak ve ‘muhafazalı çok-taraflılık’ (*guarded multilateralism*) ruhuyla” işbirliği ilişkisine girişirler.

Guiraudon, “ulussuzlaşma” (*de-nationalization*) politikası olarak tanımladığı bu durumu, göç alan liberal demokratik devletlerde, politika araçları ve hedeflerinin daha geniş ölçüde yönünün değiştirilmesinin (yeniden oryantasyonunun) bir parçası olarak tanımlamaktadır. Bu politikanın temel unsurlarından birini ise “uzaktan kontrol” yaklaşımı oluşturur. Bu da ‘istenmeyen göçü’ devletlerin talep ettiklerinden (nitelikli işçiler, turistler, iş adamları vb.) ayırt etmek amacıyla, potansiyel göçmenlerin topraklarına ulaşmadan önce elekten geçirilmesini, ayıklanmasını ve kategorize edilmesini sağlamaktadır. Göçmenleri, ülke topraklarına ulaştığı zaman, yasal korumalar nedeniyle ülkeden çıkarmanın çok daha zor olacağı düşüncesi, “uzaktan kontrol” politikasının temel önermesi olarak belirlemektedir. Bu politikanın temel araçları da, yukarıda bahsedildiği üzere, göç veren ülke ile işbirliğinin artırılması, vize zorunluluğu ve taşıyıcı yaptırımları⁷⁹ gibi uygulamalardır.⁸⁰ Kısaca, “uzaktan kontrol”

⁷⁸ Uçarer'den alıntılanan Messina, *op. cit.*, s. 169.

⁷⁹ Taşıyıcı yaptırımları (*carrier sanctions*): Gerekli belgeleri olmaksızın yabancıları bir devletin topraklarına getiren ticari havayolları, demiryolları ve karayolları şirketlerine uygulanan cezai yöntem.

⁸⁰ Virginie Guiraudon, “De-nationalizing control: Analyzing state responses to migrations constraints on migration control”, Guiraudon ve Joppke (ed.) içinde, *Controlling a New Migration World*, London and New York: Routledge, 2001, s. 46.

stratejisini uygulamanın bir yolu olarak göç politikalarının “uluslaşması”ndan bahsedilebilir.

Bu bağlamda, AB göç politikasının dış boyutuna ilişkin bir yetki devrinin, “kontrolü kaybetmekten ziyade süreç içinde kazanma fikrine”⁸¹ dayandığından söz edilebilir. Nitekim Geddes, göç konusunda yetki paylaşımına gitmesinin AB üyesi ülkelerin bu konudaki ilişkisini azaltmadığını, yani gücü AB lehine “kaybetmediğini”; aksine AB düzeyindeki sorumlulukların, kendi politika amaçları doğrultusunda, yeni uluslararası yetki sahası sağladığını belirtir.⁸² Geddes, AB düzeyli göç ve sığınma politikalarına ilişkin gelişmelere bakıldığında “kontrolü kaybetme” (*losing control*) hipotezinin zayıfladığını da altını çizmektedir: “Çünkü (1) öncelikle Tek Pazar ve [küreselleşme] aracılığıyla gelişen piyasa entegrasyonundan çok daha önceleri, göç ve sığınma konularında işbirliği gündeme gelmiştir. Bu durum Fransa, Almanya ve Hollanda gibi ülkelerde yasal ve siyasi kısıtlara (özellikle göçmen haklarına ilişkin mahkeme kararları) yönelik farkındalığın artması ile bu konularda yerel kısıtlardan kaçınılacak bir alan olarak Avrupa yetki sahası kapsamındaki arayışlar arasındaki bağ aracılığıyla örneklendirilir.⁸³ Dolayısıyla piyasa entegrasyonu -söz konusu endişeleri artırmış olsa da- AB düzeyli işbirliği arayışlarının temel nedeni olarak görülmez. (2) Supranasyonel kurumlar, söz konusu politika alanında zayıf ve [daha ziyade] marjinal konumdadır.”⁸⁴ Konuya aşağıda daha detaylı olarak değinileceği üzere, her ne kadar Geddes’in çıkarımları 2000’li yılların başına ait olsa da bugün de, kaldırılan sütünlu

⁸¹ *Ibid.*, s. 57.

⁸² Andrew Geddes, “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe”, *International Migration*, Vol. 39 (6), 2001, s. 22.

⁸³ Bu yaklaşım, aşağıda ‘politika belirleme düzeyi’ (*venue-shopping*) kavramını inceleyen farklı bir başlıkla daha detaylı olarak incelenmektedir.

⁸⁴ Geddes (2001), *op. cit.*, s. 28-29.

yapı ve Komisyon ve Parlamentonun artan rolüne karşın, uygulamada özellikle göçün dış boyutuna ilişkin konularda üye devletlerin temel aktör olarak ön planda olduğu söylenebilir.

Kısaca göçün ulus-ötesi işbirliğine yönelik yatırımın katma değeri⁸⁵ göz önüne alındığında ve bu değer -AB özelinde- üye ülkelerin çekinceleri ve öncelikleriyle birleştirildiğinde, uzun süredir belirtilen niyetlere rağmen Avrupa sığınma ve göç politikalarının ulusal devletlerin isteklerine göre şekillenmesi *kaçınılmaz bir sonuç*⁸⁶ olarak kabul görmektedir. Bu da dışsallaştırılmış bir göç kontrolünü egemenlik kaybı ve dolayısıyla kontrolün ulus-devletlerin “kontrolünden” çıkma hipotezlerini önemli ölçüde zayıflatmaktadır.

3. Teorik Açıdan Göç Kontrolü: “Üç Aşamalı Oyun”

Ulusal yetki sahibi olduğu göç gibi belirli alanlarda, devletlerin işbirliğine yönelme ya da yetki devrini tercih etme nedenleri, farklı akademik çalışmaların çekişmeli/ihtilafli konularından biri olmakla birlikte; AB bütünleşme tarihi, aşamalı olarak göçün önemli oranda *Topluluklaştırılmasına* izin verilen ve AB dış politika ilişkisine genişleyen bir işbirliği yapısına tanıklık etmektedir. Özellikle dış boyutu itibariyle hızlanan bu sürece karşın, göç konusunda AB-düzeyle bir yaklaşımı ve işbirliği nedenlerini açıklayan çalışmaların sayısı oldukça azdır. Ayrıca, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerini yansıtan göç-dış politika bağına hâkim olan *kontrol* mantığını kapsamlı bir teorik çerçeveye oturtan çalışmaların yokluğu da dikkat

⁸⁵ Lahav ve Guiraudon, *op. cit.*, s. 16-18.

⁸⁶ Gülay Toksöz, *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 56.

çekmektedir. Bu çalışmanın temel amaçlarından biri bu boşluğu doldurmaya çalışmakla birlikte; aynı zamanda bu çabanın göç-dış politika ilişkisine bakan yönü, çalışmanın sınırını da çizmektedir. Zira göç olgusuna genel teorik bir yaklaşım getirmekten ziyade, göçe yönelik AB'nin üçüncü ülkelerle olan ilişkisine hâkim *göç paradigması* ve bu paradigmayı şekillendiren *göç kontrolü politikasının* temellerine açıklık getirilmesi amaçlanmaktadır. Bunun için ise öncelikle göç konusunda AB düzeyli işbirliğinin arkasında yatan dinamikler ve nedenlerin ortaya konması önemlidir. Zira üye ülkeleri AB düzeyinde işbirliğine iten nedenler, AB'nin üçüncü ülkelerle olan göç ilişkisinin yapısına yansımakta ve göç politikalarının dış boyutunu büyük ölçüde benzer doğrultuda şekillendirmektedir.

Bu bağlamda öncelikle üye devlet hükümetlerinin göç gibi bir alanda neden işbirliğine gitmeyi tercih ettikleri sorusu önem kazanmaktadır. Köklü, bu sorunun cevabını, “bu işbirliği ilişkisinde, AB göç ve iltica politikasının yalnızca bir parçasını oluşturan entegrasyon politikalarını geliştirme amacının değil; hızla artan mülteci ve göçmenler, küresel ekonomik rekabet ve nitelikli işgücüne olan ihtiyaç gibi sosyo-ekonomik nedenlerin etkili olduğu”⁸⁷ şeklinde özetler. Liberal hükümetlerarası teoriyi merkeze alan bu yaklaşım, egemenlik ile yakından ilintili göç konusunda AB üye devletlerinin işbirliği tercihlerinin nedenlerine önemli ölçüde açıklık getirmektedir. Bu bağlamda, aşağıda, temelde ulusal kazançların dağılımına odaklanan liberal hükümetlerarası yaklaşımın varsayımlarına ve göç politikaları ile ne derece örtüştüğüne detaylı bir şekilde değinilecektir. Ayrıca liberal hükümetlerarası yaklaşımın ulusal-uluslararası politika etkileşimini açıklarken kapsam dışı bıraktığı ve

⁸⁷ Pelin Köklü, “Immigration Policy-Making in the European Union: A Case Study on the Adoption of Directive 2003/109/EC and Its Implementation by Germany and the Netherlands”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 1, 2011.

bu çalışmanın tezi için önem arz eden kurumsal tercihlerin ve etkileşimin politika yapımına etkisi konusu ise yabancı literatürde “*venue shopping*” olarak bilinen bu çalışmada ise “politika belirleme düzeyi arayışı” olarak adlandırılan kavramsallaştırmayla doldurulmaya çalışılacaktır. Ancak göçün *Avrupalılaştırma* sürecine önemli ölçüde açıklık getiren bu yaklaşımlara, AB göç-dış politika ilişkisinin öncelendiği bu çalışma kapsamında, göçün dış boyutuna ilişkin yeni bir analiz düzeyinin yani göç-dış politika ilişkisinin temelindeki *dışsallaştırma* sürecinin de eklenmesi gerekli görülmüştür. Zira birbiriyle ilişkili (*interrelated*) söz konusu düzeylerin (ulusal, Avrupa, dış ilişkiler) tamamı, günün sonunda, temelinde üye devletlerin ulusal tercihlerinden ve çıkarlarından kaynaklanan kontrol mantığı çerçevesinde AB’nin üçüncü ülkelere yönelik ortak göç yaklaşımını etkilemektedir. Bu da -ister temel sebepler (*root-causes*) ister kalkınma odaklı paradigmaya dayansın- AB göç politikalarının çıktılarının etkisiz kalmasının ve tartışıldığı gibi ‘gerçek bir diyalog yokluğu’ nedeniyle⁸⁸ tek-tarafli bir yaklaşımı yansıtmasının nedenlerine önemli ölçüde ışık tutmaktadır.

⁸⁸ Ben Hayes & Tony Bunyan, “Migration, Development and the EU Security Agenda”, içinde *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, London: Bond, 2003, s. 71-80. & Channe Lindstrom, “Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?”, *Refugee Studies Centre*, RSC Working Paper No. 11, September 2003.

3.1. Liberal Hükümetlerarası Yaklaşımın Temel Varsayımları ve Ulusal Siyaset Düzeyi

Andrew Moravcsik, 1998 yılında liberal hükümetlerarası (*liberal intergovernmentalism* – LI) yaklaşımı geliştirdiği “The Choice for Europe”⁸⁹ kitabının özünde, kendi ifadeleriyle, Avrupa entegrasyonunu araştıranlar için en temel meseleye (*puzzle*), yani “Avrupa’nın egemen devletlerinin neden mükerreren temel ekonomi politikalarında işbirliğine gittiği ve uluslararası bir kurum içinde egemen yetkilerinden feragat etmeyi tercih ettiği” sorusuna cevap arar (-ki bu soru, üye devletleri göçün dış boyutunda işbirliğine iten nedenlerin önemine dikkati çekerek göç paradigmasını anlamaya çalışan bu çalışmanın temel sorularından birine işaret eder). Bu doğrultuda, Moravcsik, Avrupa bütünleşmesini, “çıkarlarını kovalayan Avrupalı ulusal liderler tarafından alınmış rasyonel kararlar dizisi” olarak açıklar. Söz konusu çıkarların birbirine yaklaştığı, birleştiği zaman ise entegrasyonda ilerleme kaydedildiğini savunur. Bu bağlamda Moravcsik’e göre Avrupa entegrasyonu, zamanın teknolojideki ve ekonomi politikalarındaki trendlerine politikaların uyumlaştırılmasına adapte olma ihtiyacının bir sonucudur.⁹⁰ Göçün Avrupalılaşması süreci konusunda da benzer bir ihtiyaç trendi ve ortak çözüm arayışı neticesinde bir uyumlaştırmadan bahsedilebilir. Başka bir deyişle “günün koşulları”, yeni güvenlik tehditleriyle tek başına başa çıkılamaması gibi nedenler, liberal değerler karşısında neden olduğu göç kontrol açmazını aşma eğilimiyle birleşince, göçün *Avrupalılaşma* trendini doğuran ihtiyaç kendini göstermiştir. Ayrıca bu, aynı zamanda AB göç paradigmasındaki retorik değişimine de etki eden bir faktördür. Nitekim 1990’lı yıllar boyunca ‘Demir

⁸⁹ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Cornell University Press: New York, 1998.

⁹⁰ *Ibid.*, s. 3.

Perde'nin yıkılışı göç kontrolünün dışsallaştırılmasında en önemli motivasyon kaynaklarından biriyken günümüzde dikkati Birlik sınırlarının ilerisine iten unsur, AB'nin komşularına dönük hassasiyetleridir. Dolayısıyla göç politikası kapsamında gözden geçirilen dış politika gündemi, değişen jeo-politik bağlamda mevcut politika çerçevesinin devamı olarak görülmektedir.⁹¹

Moravcsik, temel aktör olarak kabul ettiği ulus-devletlerin belirli politikalara ilişkin tercihlerinin ise spesifik sektörel çıkarlar, uyarılama maliyeti (*adjustment cost*) ve bazen de jeopolitik meselelerin önemli rol oynadığı ülke içi (yerel) siyasi çekişme sürecinden doğduğunu belirtir.⁹² Fakat AT/AB, daha ziyade, bu süreçten doğan ulusal tercihlerin birleşmesi (*converge*), aracılığıyla ortaya çıkar ki bu da devletlerin içindekiyle beraber devletlerarasındaki çekişmelere de sahne olur. Moravcsik, bu çekişmenin ancak devletlerarası pazarlıklar aracılığıyla çözüme ulaştığını belirtir. Bu pazarlıklar ise gücün ülkeler arasındaki farkını yansıtır. Nihayetinde devletler, yapılan pazarlıkları güvence altına almak amacıyla işbirliğine uyacaklarına dair taahhütlerinin ifadesi olarak, uluslararası kuruluşlara yetki devrinde bulunur ya da egemenliklerini bir havuzda toplarlar.⁹³ Özetle Moravcsik, ulusal liderlerin rasyonel tercihlerini merkeze aldığı entegrasyona, kendi deyimiyle “üç düzeyli bir açıklama” -çıkartlar (*interests*), gücün dağılımı (*relative power*), güvenilir taahhütler (*credible commitments*)- getirmektedir; yani üye ülkelerin tercihleri, böylece (1) ülke içindeki güçlü unsurların (çıkart grupları, seçmenler) çıkartlarından ileri gelen kısıtlara ve

⁹¹ Lavenex, *op. cit.*, s. 330.

⁹² Göç konusunda da jeo-politik kaygıların yanı sıra sektörel çıkartların öneminden bahsetmek gerekir. Böyle bir çekişme düzensiz göçü tamamen kısıtlamak istemeyen ve bundan yararlanan sektörlerin varlığının farkında olup fakat yasal/yargısal kısıtlar ve göçün azaltılması yönündeki popülist baskıyı (seçmen baskısı) aynı anda dengelemeye çalışan AB üyesi hükümetler için de söz konusudur. Bu nedenle de göç kontrolünün Avrupalılaşması, bu konudaki sorumluluğu Avrupa düzeyine çıkartmak açısından bir kaçış yolu olarak görülmektedir. Bu konuya ileride daha detaylı değinilmektedir.

⁹³ Moravcsik (1998), *op. cit.*, s. 3-4.

fırsatlara, (2) her devletin uluslararası sistem içindeki göreceli gücüne ve (3) devletlerarası taahhütlerin güvenilirliğini güçlendirme konusunda uluslararası kuruluşların rolüne karşılık gelmektedir.⁹⁴

Moravcsik uluslararası işbirliğini açıklamak için rasyonalist bir çerçeve çizerken, AB müzakerelerindeki süreci (i) ulusal tercihlerin belirlenmesi, (ii) hükümetlerarası pazarlık ve (iii) kurumsal tercih bileşenleriyle açıklar. Her birinin farklı büyük kuramlara⁹⁵ dayandırıldığı bu süreç, müzakereler sonucu elde edilen kazanımları açıklamak için kullanılmaktadır.

Moravcsik, spesifik olarak, ulusal tercihlerin açıklanmasında *jeopolitik* ve *ekonomik* çıkarların göreceli öneminin ele alındığının altını çizer. Buna göre, jeopolitik çıkarlar, askeri ya da ideolojik, ulusal egemenliğe ya da toprak bütünlüğüne yönelik algılanan tehditleri yansıtır; ekonomik çıkarlar ise karşılıklı bağımlılık tarafından tetiklenen zorunluluklar ve daha önemlisi savaş sonrası kârlı sınır-ötesi ticaret ve sermaye hareketlerine ilişkin fırsatlardaki dışsal artış olarak tanımlanır. Moravcsik, tercihlerin ise devlet aygıtını etkilemeye çalışan yerel grupların amaçlarını yansıttığını belirtir; liberal teorinin devlet-toplum ilişkisinin ulusal tercihlerin şekillendirilmesindeki etkisine odaklanır. Devlet öncelikleri ve politikaları, yerel ve ulus-ötesi sivil toplumla iç içe geçmiş ulusal hükümetlerin başındaki politikacılar aracılığıyla belirlenir. Dolayısıyla dış politika konusunda en temel etki, önemli sosyal grupların kimliği, çıkarlarının doğası ve bu doğrultuda iç politikaya olan göreceli

⁹⁴ *Ibid.*, s. 18.

⁹⁵ Moravcsik, (1) uluslararası tercihlerin oluşumunda *liberal teori*, (2) uluslararası müzakereler için *pazarlık teorisi*, (3) kurumsal tercihlerin açıklanmasında ise *işlevsel teoriyi* baz almıştır. Moravcsik (1998), *op. cit.*, s. 20. Ayrıca bkz. Seçil Öraz, “Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi”, *Turkish Studies*, Vol. 6/1, Winter 2011, s. 1559-1571.

etkileridir.⁹⁶ Kasack ve Shisheva, bu bağlamda devleti, kendi başına bir aktör olarak değil, fakat temsilci bir kurum olarak yorumlar. Hükümetler, sosyal aktörlerin çıkarlarını gerçekleştirme konusunu dikkate alır, zira yeniden seçilmek isterler. Elbette hükümetlerin bireysel çıkarları olmakla birlikte, somut tercihleri sosyal aktörlerin tercihlerine bağlıdır.⁹⁷ Nitekim liberallere göre de devletlerin birincil önceliği görevde kalmayı sürdürmek iken, bu, *doğrudan* ya da *dolaylı* olarak görüşleri yerel kurumlar ve siyasi temsil pratikleri vasıtasıyla iletilen yerel seçmenlerin, partilerin, çıkar gruplarının ve bürokrasinin desteğini gerektirir. Bu süreç aracılığıyla ise ulusal çıkarlar ve amaçlar, devlet tarafından uluslararası müzakerelere taşınır.⁹⁸ Dolayısıyla devletin rasyonelliği, LI içinde realist varsayımı barındırsa da aslında realistler gibi devlet davranışının sabit olduğunu savunmaz; aksine bu görüş, dinamik iç politika unsurlarını da içine alarak gelişir.⁹⁹ Bu bağlamda göç ve sığınma alanında, farklı çıkar gruplarının ve aktörlerin tercihlerinin ulusal politikaları şekillendirmesi söz konusudur. Zira göç, bir yandan hayli politize bir alan olması nedeniyle seçmen gruplarının endişe ve tercihlerinin, diğer yandan piyasa mekanizması ve işveren çıkarlarının, bir diğer yandan ise göç kontrolünden sorumlu kurumların kurumsal tercihlerinin bir bileşimi olarak -farklı kombinasyonlarda- uluslararası müzakere masasında ulusal çıkarların bir yansıması olarak yer alır.

Ulusal tercihlerin belirlenmesi konusunda LI, rasyonel bir fayda-maliyet analizinin altını çizer -ki bu genellikle AB düzeyinde hükümetlerarası pazarlığın

⁹⁶ Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December 1993, s. 483.

⁹⁷ Christiane Kraft-Kasack and Mariya Shisheva, “The Communitarization of Asylum and Immigration Policy at Amsterdam: A Liberal Intergovernmentalist Account”, *Hertie School of Governance*, Working Papers, No. 31, April 2008, s. 4.

⁹⁸ Moravcsik (1993), *op. cit.*, s. 483.

⁹⁹ Öraz, *op. cit.*, s. 1565.

koşullarını belirler.¹⁰⁰ Ulusal tercihler ise konulara özgü (*issue-specific*) olarak farklılık gösterir. Ulusal pozisyonlar, konuya özgü karşılıklı bağımlılık derecesi ve belirsizliklerin bir işlevi olarak, ülkelere ve konulara göre değişir. Bu bağlamda örneğin Amsterdam Antlaşması'nın müzakerelerinde devlet tercihlerini inceleyen Moravcsik ve Nicolaidis, temel konularda belli başlı (*major*) hükümetlerin pozisyonlarının, bunu ele alan teoriler ile uyumunu göstermeye çalışmıştır. Buna göre her bir hükümet, konulara göre hayli değişken pozisyonlar almıştır; -entegrasyon tercihlerine ilişkin jeopolitik ya da ideolojik açıklamaların tahmin edeceği- 'federalist' ya da 'milliyetçi' hükümetler şeklinde genel bir ayırım söz konusu olmamıştır. Daha ziyade tercihlerin kaynağına bakan, yani politika uyumlaştırmasının faydalarına dayanan, açıklamalarla uyumlu pozisyonlar sergilenmiştir. Örneğin, Moravcsik göç politikalarının uyumlaştırılması konusunda üye ülkelerin tercihlerini ele almıştır. Buna göre AB göçünün orantısız bir payını çekmesi nedeniyle hükümetin dışsal karşılıklı bağımlılığa karşı en hassas olduğu Almanya, AB düzeyli bir politika konusunda en dik duran savunucularından biri olmuştur. Özellikle transit ülkelere ilişkin geri kabul politikası konusunda Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleriyle ikili anlaşmalarının AB onayıyla olması konusunda arayışlarda bulunmuştur. Kendi sınırlarında daha sıkı kontrollere sahip İngiltere ve İrlanda gibi ülkelerin hükümetleri ise -AB içi polisiye işbirliği ağının güçlendirilmesi konusuna sıcak baksalar da- daha fazla supranasyonel yetkiye şiddetle karşı durmuşlardır; hatta İngiltere, veto sinyalleri vermiştir. Fransa ise bu iki duruşun ortasında bir tutum sergilemiş olsa da genel olarak

¹⁰⁰ Köklü, *op. cit.*, s. 109.

göçün hassas alanlarında supranasyonel kurumlara daha fazla rolün verilmesini engellemeye çalışmıştır.¹⁰¹

Vink ise tercihleri şekillendiren çıkar farklılığının diğer boyutunu ortaya koymaktadır. Vink, AB üye ülkelerinin yerel çıkarlarının oldukça çeşitlilik gösterdiğinden bahseder. Ulusal hükümetler (özellikle göç konusunda Avusturya, Almanya, İsveç ve Hollanda gibi başı çeken ülkeler) göç ve iltica gibi hassas alanlarda kendilerini, karışık (*tricky*) bir durumun içinde bulurlar. Bu açmazın üstesinden gelebilmek için, kısıtlayıcı politikaları Avrupa işbirliği kapsamında ele almak en makul yol olarak görülmektedir. Avrupa işbirliğine izin verildiğinde ise üye ülkeler, uyumlaştırmanın standartları konusunda “asgari müşterekte” uzlaşarak, bir yandan hükümetlerarası pazarlığın kazançlarını artırırken öte yandan ulusal hukuklarında önemli değişimlere yol açabilecek ortak politikaların maliyetini azaltmayı amaçlar.¹⁰²

Yukarıdaki süreçten anlaşılacağı üzere LI, Avrupa entegrasyonuna, Robert Putnam’ın ulusal ve uluslararası politikanın dinamiklerini ortaya koyduğu “iki aşamalı oyun” metaforu¹⁰³ üzerinden bir açıklama getirmektedir. Buna göre, ilk aşamada devletlerin politika tercihlerinin (ya da ulusal çıkarlarının) nasıl belirlendiği üzerinde durulurken; ikinci aşama, uluslararası sahnede sergilenir ve devletlerarası pazarlık

¹⁰¹ Andrew Moravcsik and Kalypso Nicolaidis, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, 1999, s. 61-63.

¹⁰² Maarten P. Vink, “The Europeanization of Domestic Asylum Policy: National Executive Power and Two-Level Games”, Paper to be presented at *the ECSA Seventh Biennial International Conference*, Panel 2D ‘Immigration and Asylum’, May 31-June 2, 2001, Madison, Wisconsin, s. 6. Ayrıca bu konu, hükümetlerin Avrupalılaşma sürecinde otonomi kazanma arayışı, iç siyasi/sosyal baskılardan kaçmak amacıyla ‘Avrupa’ya kaçış’ı bir yöntem olarak kullanma biçimi ve ülke içindeki yasal/yargısal kısıtlara karşın konuyu Avrupa düzeyine taşıyarak ülke içi karar alıcılara içeride manevra alanı sağlaması gibi nedensellikler etrafında da tartışılmaktadır. Detaylar için bu bölümün “Avrupalılaşma” ve “dışsallaştırma” konulu başlıklarına bakınız.

¹⁰³ Ayrıntılar için bkz. Robert D. Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, No.3, Summer 1998.

sürecine dikkat çekilir. Böylelikle ulusal-uluslararası politika etkileşimi analiz edilirken, LI teorisine önemli bir zemin sağlanmış olur. Putnam'ın “iki aşamalı oyun” analiziyle paralel şekilde LI kuramının *talep* ve *arz* olmak üzere iki farklı boyutundan bahsedilebilir. Ulusal tercihlerin oluşumuna dayanan işbirliği yönündeki ‘talep’ ve devletlerarası müzakerelerden kaynaklanan ‘arz’ aşamaları, Avrupa entegrasyonunu anlamak için önemlidir. Bahsedildiği üzere, ulusal tercihler üye ülkelerin iç politikaları bağlamında oluşurken, ulusal çıkar kavramı devlet-toplum etkileşiminden doğar -ki Moravcsik'in bu yaklaşımı, liberal hükümetlerarası kuramı, ulusal çıkarın egemen devletin sistem içindeki konumunu algılayışına göre oluştuğunu varsayan klasik hükümetlerarası yaklaşımdan ayırmaktadır.¹⁰⁴

LI kuramının ‘arz’ kısmı olan devletlerarası pazarlık aşamasında ise ülkeler arasındaki göreceli gücün her şeyden önce asimetrik karşılıklı bağımlılık tarafından şekillendiğini tartışan genel pazarlık ve müzakere teorilerinin çerçevesi çizilmektedir. Bu aşamada devletler, üniter aktörler olarak kabul edilir ve çeşitli pazarlık stratejilerinin sonuçları şekillendirdiğinden bahsedilir.¹⁰⁵ Dolayısıyla uluslararası müzakerelerin sonuçları ve yeni işbirliğinin şartları, aktörlerin pazarlık gücüne bağlıdır. Bilginin ve anlaşmanın sağlayacağı faydaların asimetrik dağılımı ise devletlerin pazarlık gücünü etkileyen iki faktör olarak gösterilir. Öraz, bu varsayımı şu şekilde özetlemektedir: “Genelde daha çok veya daha doğru bilgiye sahip aktörler, [muhtemel] sonucu kendi avantajları doğrultusunda manipüle etmeye daha yetkindir. Bunun yanında varılacak anlaşmaya daha az ihtiyaç duyan tarafın daha avantajlı

¹⁰⁴ Öraz, *op. cit.*, s. 1564.

¹⁰⁵ Michelle Cini, “Intergovernmentalism”, içinde Michelle Cini & Nieves Perez-Solorzano Borrigan, *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press, 4th Edition, 2013, s. 80.

olduğu ve karşı tarafı taviz vermeye zorlayacağı kabul edilir.”¹⁰⁶ Michelle Cini’ye göre bu, “LI kuramının daha büyük ve güçlü AB üye ülkelerinin tercihlerine odaklandığı”¹⁰⁷ anlamına gelmektedir. Dolayısıyla entegrasyonun üye ülkelere fayda sağladığı, devletlerin Konsey’de daha az kısıtlamalarla karşılaştığı ve devletlerarası müzakerelerin ülke içinde devletlere otonomi sağladığı noktaları vurgulanarak, hükümetlerin Avrupa entegrasyonu içinde neden yer aldığı sorusuna ve başka türünün irrasyonel bir durumu işaret edeceği varsayımına, bu teori tarafından değinilmektedir.¹⁰⁸

Devletlerarası pazarlık aşamasından sonraki süreci “kurumsal tercih” olarak tanımlayan Moravcsik, işlevsel yaklaşımı (*functional theory*) kullanarak bu sürece açıklık getirir. Buradaki argüman, “uluslararası (Avrupa) kurumlar, devletlerarası pazarlığın etkinliğini artırmak için kurulur” şeklindedir. Buna göre hükümetlerin egemenliklerini devretme ya da bir havuzda toplamayı tercih etme nedeni, ‘güvenilir taahhütler’ isteğini yansıtır. Nitekim uluslararası kurumların varlığı, üye ülkelerin ortaklaşa sonuç almalarında yardımcı olmakla anlam kazanır. Zira belirli konularda işlem maliyetlerini azaltır; ayrıca gelecek kararlara ilişkin devletlerin tercih ve davranışlarındaki belirsizlikleri azaltarak bilgi akışını sağlar. AB karar alma sürecine ilişkin teknik detaylar belirli olduğu, üye ülkelerin tercih ve çekinceleri konusunda kesin bilgi sahibi olunabildiği ve taahhütlere uymamanın sonuçları belli olduğu için AB içi devletlerarası müzakerelerde bir ‘bilgi zenginliği’ söz konusudur. Bu bağlamda Moravcsik’e göre;

¹⁰⁶ Öraz, *op. cit.*, s. 1566.

¹⁰⁷ Cini, *op. cit.*, s. 80.

¹⁰⁸ *Ibid.*

“Yetki devri ya da yetkilerin bir havuzda toplanması (i) ortak kazanımların fazla, (ii) dağıtım uzlaşmazlıklarının (*distributional conflicts*) makul düzeyde ve (iii) gelecek kararlara ilişkin belirsizliklerin olduğu belirli alanlarda daha muhtemeldir. Eğer çatışma oldukça yüksek seviyedeysse, bazı hükümetler muhtemelen yetkilerini korumayı tercih edeceklerdir. Arzulanan sonuçlara ilişkin uzlaşının düşük ya da tercihlerin [çıkarların] çok yoğun olduğu pürüzlü ve riskli kararlar olduğunda, hükümetler büyük olasılıkla oybirliği haklarını korumayı [yeğler]. Belirsizliğin az olduğu ve kuralları belirlenmiş gelecekteki davranışların açıkça tanımlanmış tek bir amaca [yönelik] davranış setlerini içerdüğünde -örneğin tarifelerin sistemli şekilde kaldırılması- devletler, yetkilerin devri ya da bir havuzda toplanmasından yerel ya da uluslararası olarak az kazanım elde eder ve bunun yerine spesifik bağlayıcı kuralları tercih etme eğilimindedirler. Bu nedenle yetki devri veya bir havuzda toplama, spesifik konular ve uygulama (...) gibi sınırlı alanlar içinde daha muhtemel olarak yer alır. (...) [Ayrıca] güvenilir taahhüt açıklaması, ülkeler tarafından tutarlı varyasyonlar[ın varlığını] öngörmez; aksine ulusal pozisyonlar, ülkeden ülkeye ve konudan konuya farklılık gösterir.”¹⁰⁹

Kısaca AB üyesi hükümetler, yaptıkları anlaşmayı güvence altına almak için yetkilerini AB’ye aktarır ve işbirliği isteklerini ortaya koymuş olur. Belirsizlik ortamında kararlar alınırken, taahhütlerin yerine getirilmeme tehlikesi söz konusu olduğunda sorunların çözümünde AB kurumları, bir araç görevi görür. Böylece ‘güvenilir taahhüt’ yaklaşımı, egemenlik devri ya da yetkilerin bir havuzda toplanması yönündeki kurumsal tercihi açıklamış olur.

LI, sunduğu “iki aşamalı oyun” perspektifiyle ulusal-uluslararası etkileşimi açıklamaya önemli ölçüde muktedir görünmektedir: (1) Ulusal politikaları/siyaseti (*national politics*) için içine katarak ulusal tercihlerin nasıl şekillendiğini ele alır. (2) Bu bağlamda uluslararası pazarlık süreci ve bu süreci etkileyen faktörlerden

¹⁰⁹ Moravcsik (1998), *op. cit.*, s. 75-76.

bahsederek ikinci aşamayı açıklamaya çalışır. Fakat atladığı bir konu, supranasyonel kurumların, *Topluluklaştırmanın* bu sürece etkisidir. Nitekim göçün dış boyutundan bahsediyorsak, bu aşama oldukça önemlidir. Zira *dışsallaştırma*, bu aşamada supranasyonel kurumların giderek artan rolü nedeniyle hükümetlerarası pazarlık gücü azalan üye devletlerin *Topluluklaştırma* eğilimini ‘sulandırmak’/bypass etmek amacıyla göç politikalarını dışarıya kaydırmak için kullanılan bir aşamaya dönüşmüş durumdadır. Dolayısıyla bu çalışmada göç-dış politika ilişkisine taşınan süreç ve sürece hâkim kontrol mantığı, incelenmesi gereken 3 boyuta sahiptir: (1) ‘İki aşamalı oyun’ metaforunun ilk ayağı olarak *ulusal siyasetin* oluşumu; (2) uluslararası pazarlık aşaması/Avrupa-düzeyle işbirliği -ki bu çalışmada genel olarak *Avrupalılaştırma* süreci olarak adlandırılmaktadır; (3) *dışsallaştırma* süreci. AB göç-dış politika ilişkisindeki politika tercihlerini ve politika yapım sürecini daha iyi analiz edebilmek için her bir analiz düzeyindeki politika belirleme ve uygulama konusundaki yetki sahiplerinin ve bu kişileri göçe ilişkin yetki sahasını değiştirmeye iten faktörler/nedenlerin incelenmesi oldukça önemlidir.

Bu çerçevede LI’nın ‘iki aşamalı oyun’ metaforu üzerinden açıklamaya çalıştığı AB-düzeyle işbirliğinin nedenleri, kuramın eksik bıraktığı belli noktalar açısından *Avrupalılaştırma* literatürü ile tamamlanmaya çalışılacaktır. LI’nın da desteklediği üzere, *Avrupalılaştırma*, bu çalışma kapsamında, sadece “üye devlet politikalarının ve siyasi ve yönetsel yapılarının, ayrıca oyunun kurumsal kurallarının [AB düzeyli politikalardan] etkilendiği/şekillendirildiği” *pasif* bir süreç olarak tanımlanmamaktadır. Kavramsal olarak *Avrupalılaştırma*, basitçe Avrupa düzeyinden ulusal düzeye empoze edilen bir süreçten ziyade, bu tez çalışması kapsamında “göç politikalarının AB düzeyine taşınması” olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla üye ülke

hükümetlerinin ulusal pozisyonlarını AB düzeyindeki düzenlemeler için prototip (*blueprint*) olarak AB politika düzlemine/yetki sahasına (*venue*) taşıdığı bir aşamadan (2. aşama) bahsedilmektedir. AB'nin göç paradigmasının dış politika özelinde *kontrol-merkezli* bir yaklaşım çerçevesinde şekillendiği iddiasını *3 aşamalı oyuna* dayandıran bu çalışma kapsamında *Avrupalılışma* düzeyini daha detaylı incelemek yerinde olacaktır.

3.2. “Politika Belirleme Düzeyi Arayışı” Çerçevesinde Göçün Avrupalılaşması

Yukarıdaki süreç, ulusal-uluslararası politika etkileşiminden bahsederken aynı zamanda, *Avrupalılışma* sürecinin sadece “yukarıdan-aşağıya” (*top-down*) değil, ulusal aktörler tarafından şekillendirilen (*bottom-up*) bir gündemin olabileceğini de ortaya koymaktadır. Özellikle ulusal politikaların etkinlik alanlarının daha yoğun olduğu -göç ve sığınma gibi- alanlarda entegrasyona ilişkin bu sürecin Avrupalılaşma konusundaki *klasik* açıklamaların¹¹⁰ tersine işlemesi daha fazla söz konusudur. Nitekim Menz, AB yetkilerinin artışı konusunda bir *otomatiklik* olmadığını savunur. Bu bağlamda Avrupa alanı, LI çerçevesinde de açıklandığı gibi, tercihleri uyarınca politika yapımını şekillendirme konusunda güçlü çıkarları olan aktörlerin etkileşimine

¹¹⁰ *Avrupalılışma* konusu, Avrupa çalışmalarında öne çıkan fakat ihtilafli konularından biridir. Avrupalılaşmaya ilişkin çalışmalarda kavram, genel olarak, “AB'nin üye devletlerin siyasi kurumları, politikaları ve siyasi güçleri üzerindeki etkisi” olarak ele alınmaktadır. Avrupa entegrasyonunun üye devletler üzerindeki tek yönlü etkisine vurgu yapan bu anlayış, ‘yukarıdan aşağıya’ bir perspektifle Avrupalılaşma sürecini yorumlamaktadır. Tartışmalar için bkz. Nguyen Thi Thuy Hang, “Europeanization: Simply a Top-Down Process?”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 1, 2011, s. 135-151. & Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, “Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms”, *GARNET Conference 2010*, The European Union in International Affairs, Panel B.3.

dayanır.¹¹¹ Hükümetteki aktörlerin iki düzeyde hareket ettiklerini hatırlatan Menz, bir tarafta Bakanlar Konseyi'nde diğer hükümet aktörleriyle yeni AB düzenlemelerinin hatlarını müzakere ederken, diğer taraftan yerel hükümet-dışı aktörlerle yüzleştiğini belirtir. Bu bağlamda güncel *Avrupalılaştırma* tartışmalarının temel zayıflığı, 'zamansallık' ve 'ontoloji' ile ilgili görülür. Zira iki düzey arasındaki ilişki "doğrudan sıralı" (*direct sequence*) farz edilir. Hâlbuki iki süreç arasında zamansal bir değişim olabileceği gibi senkron da söz konusu olabilir. Gelecek (planlanan) Avrupa düzenlemeleri için bir şablon oluşturabilmesi adına ulusal aktörlerin gündemi şekillendirdiği aşama, Avrupalılaştırma süreci içinde ilk sırada da yer bulabilir.¹¹² Nitekim Putnam'ın ulusal-uluslararası politika etkileşimini açıklamak için kullandığı 'iki aşamalı oyun' metaforu ile Moravcsik'in bu metafora dayandırdığı LI açıklamaları bu süreci doğrulayan etkili çalışmalardır. Putnam bu etkileşimi şu şekilde özetler:

Ulusal düzeyde, yerel gruplar, tatminkâr politikalar benimsemeleri için hükümete baskı yaparak kendi çıkarları peşinde koşarlar; politikacılar [ise] bu gruplar arasında koalisyonlar kurarak güç arayışındadırlar. Uluslararası düzeyde, ulusal hükümetler, dış gelişmelerin menfaatlerine aykırı sonuçlarını minimize etmeye [çalışırken], yerel baskılara karşılık vermek/bu baskıları tatmin etmek için kendi gücünü maksimize etme arayışındadırlar.¹¹³

Nitekim Avrupa göç ve sığınma politikasının görece *yavaş ve çekişmeli* gelişimi, mevcut mevzuat yapısının devamı konusunda yerleşik çıkarları koruyan ulusal hükümetlerle ilişkili olarak açıklanmaktadır. Vatandaşlık, iş piyasasına erişim

¹¹¹ Georg Menz, "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, March 2011, s. 440.

¹¹² *Ibid.*, s. 339.

¹¹³ Putnam, *op. cit.*, s. 434.

ve sosyal politika ile ilişkili hayli politize olmuş bir politika alanı olan göç konusunun doğası, genelde uzlaşmanın ‘asgari müşterekte’ yani minimum standartlarda sağlanması ihtiyacını ve sonucunu doğurduğu gibi Avrupa düzeyli dokümanların son hâli başlangıçtan daha kısıtlayıcı görünüm arz edebilmektedir.¹¹⁴ Dolayısıyla *Avrupalılaşıma*, birden çok alanda gerçekleşen siyasi oyunların/girişimlerin sonuç verdiği bir süreci kapsamaktadır. Göç ve sığınma ise, hem hükümetlere yerelde manevra alanı sağlaması hem de AB düzeyinde kendi ulusal düzenlemelerini bir prototip olarak sunma fırsatı tanınması nedeniyle, bu çabaların önemli ölçüde başarılı olduğu alanlardır. Fakat aynı zamanda Avrupalılaşımanın bu yönü, akademik olarak diğer çalışmalara kıyasla terkedilmiş bir alan olarak kalmış durumdadır.

Vink, Avrupalılaşımayı salt ‘yukarıdan-aşağıya’ (*top-down*) bir süreç olarak açıklayan perspektifin Avrupa entegrasyonunun karmaşık iki yönlü nedenselliğini anlama konusunda başarısız olacağını belirtir.¹¹⁵ Birçokları Avrupalılaşımayı, Avrupa entegrasyonunun üye devletler üzerindeki tek yönlü etkilerine vurgu yaparak ‘yukarıdan-aşağıya’ perspektifinden (yani AB entegrasyonunun ulusal politikaları ve siyaseti şekillendirmesi şeklinde) yorumlarken, Thuy Hang da çalışmasında, ‘yukarıdan-aşağıya’ mantığının, ulusal düzeydeki ve AB düzeyindeki iki yönlü bir etkileşimi ve Avrupa siyasetinin, politikalarının ve yönetiminin nasıl ulusal düzeyce şekillenebileceğini yok saydığını ileri sürmektedir. Bu kapsamda *Avrupalılaşıma* sadece AB-düzeyle politikaların ve düzenlemelerin üye devletler üzerindeki etkileri olarak anlaşılmalıdır. Avrupalılaşımanın *doğası*, farklı yaklaşımların

¹¹⁴ Bu konunun aile birleşimi, sığınma, işçi göçü gibi düzenlemelere ilişkin örnekler üzerinden incelendiği detaylı bir analiz için bkz. Menz, *op. cit.*

¹¹⁵ Vink, , *op. cit.*, s. 3.

kombinasyonunu gerektirmektedir.¹¹⁶ Nitekim Vink, Avrupa entegrasyonunun iç/yerel politika üzerindeki etkilerini anlamak için entegrasyonun bir anda ortaya çıkan değil, yerel (ulusal) aktör koalisyonlarından etkilenen bir süreç olduğunu fark etmek gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda sığınma politikasını çalışma konusu yapan Vink, ulusal hükümetlerin, siyasi fırsat yapılarını kendi lehlerine çevirerek, stratejik olarak Avrupa entegrasyonundan nasıl kazanç/kâr elde ettiklerini araştırmıştır. Üye devletlerin -müşterek hareket etmenin zorluğuna rağmen- bir Avrupa sığınma politikası oluşturma konusundaki isteklerinin nedenlerini inceleyen Vink, ‘asgari müşterekte’ uzlaşma eğilimi gösteren Avrupa düzeyli politikaların nihayetinde ulusal politikalara nasıl yansıdığını ortaya koymuştur. Bu ampirik çalışmanın bulguları ise, bu alanda Avrupalılaştırmanın sınırlı olduğunu göstermekle birlikte, insani koruma tedbirleri pahasına ulusal sığınma politikalarının etkinliğinin geliştiğini ve demokratik meşruluk pahasına da ulusal yürütme gücünün güçlendiğini göstermiştir. Kavramsal çerçevesini Putnam’ın “iki aşamalı oyun” metaforundan alan bu çalışma, “artan sığınma başvuruları karşısında siyaseten en makul/uygulanabilir tepki olarak sığınma politikaları daha kısıtlayıcı hâle getirildiği hâlde, ulusal hükümetlerin bunu ‘Avrupa işbirliği’ desteği olmaksızın kolayca yapamayacağı” kanaatine varmıştır.¹¹⁷

Özellikle Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girdikten sonra, bir bütün olarak göç politikası konusunda işbirliği hız kazanmıştır. Vink, bu momentumu neden olan faktörleri incelerken Avrupa düzeyinde -en azından göç politikası alanında- hâlâ temel müzakereci olan üye devlet hükümetlerinin stratejik nedenlerini dikkate almak

¹¹⁶ Thuy Hang, *op. cit.*

¹¹⁷ Vink, *op. cit.*, s. 3-4.

gerektiğini savunur. Hükümetlerin seçmenlerinden bu yönde baskı hissettiği temel problem, sığınma konusunda artan başvurular olarak özetlenebilir. Vink, 1990'ların başından bu yana Avrupa düzeyli müzakereleri bu bağlamda öncelikle 'bu sorunla kuşatılmış olan ulusal devletlerin bir tepkisi' olarak tanımlar. Bu dönemde, özellikle sığınma konusunda Cenevre Konvansiyonu'nun daha sıkı/kısıtlayıcı uygulanması, 'güvenli üçüncü ülke' prensibi getirilmesi, katı sınır dışı etme politikaları gibi *caydırıcı* önlemlerin alınması konusunda ortak eğilimler dillendirilmeye ve uygulanmaya başlamıştır. Vink'e göre, Avrupa düzeyli işbirliği olmasaydı söz konusu dinamik, tüm ülkeleri kendi sığınma politikalarını, tek taraflı şekilde, daha kısıtlayıcı hâle getirme eğilimine sürükleyecekti ve 'dibe doğru yarış' (*race to the bottom*) doğrultusundaki bu seçenek bir bütün olarak Avrupa açısından -özellikle de sığınma politikaları konusunda daha cömert olan ve 'insanlıktan çıkarma' (*dehumanizing*) pahasına sığınma prosedürlerine ilişkin standartları azaltmaya razı olmayan 'lider' ülkeler açısından- daha az tercih edilir (*suboptimal*) bir durum olacaktı. Örneğin, 1992 yılında Almanya, 'Avrupa'nın sığınma rezervi' olması durumunu sonlandırmak istemesi nedeniyle anayasal olarak korunan sığınma hakkını hafifletme/sulandırma ihtiyacı ile karşı karşıya kalmıştı.¹¹⁸

Özetle, üye ülke hükümetleri sığınma sorunu özelinde olduğu gibi göç politikaları konusunda genelde karmaşık bir durumla karşı karşıya kalırlar. Zira bir taraftan sığınma başvurularının ya da göç akınlarının durdurulması yönünde seçmen baskısıyla yüzleşirken; öte yandan insani normlar, hükümetleri politikaların sertleşmesi noktasında 'dibe doğru yarış' konusunda engelleyici bir etken hâline

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 4-5.

gelebilir; ya da gerek hükümetlerin gerekse seçmenlerin ulusal politika üzerindeki otonomilerinden vazgeçmek konusundaki isteksizliği, Avrupa düzeyli bir işbirliği içine girmelerini engelleyebilir. Tüm bu ulusal çıkarları ortak bir noktada birleştirmenin zorluğu göz önüne alındığında, ‘iki aşamalı oyun’ metaforu üye ülke hükümetlerinin *Avrupalılaştırma* politikası çerçevesindeki stratejik davranışlarını anlama konusunda yararlı bir başvuru noktası olarak görülmektedir.¹¹⁹

Thielemann ise ulusal politika yapıcılara kurumsal kısıtları aşma imkânı veren bu çerçevedeki¹²⁰ *Avrupalılaştırma* sürecini “yumuşak *Avrupalılaştırma*” (*soft Europeanization*) olarak tanımlar; ancak 1990’lı yılların başından itibaren tüm Avrupa’da ulusal sığınma politikalarında görülen yaygın değişimin sadece Berlin Duvarı’nın yıkılmasından sonra artan göç baskısı aracılığıyla açıklanamayacağını belirtir. Buna göre söz konusu göç baskısı, açıklamanın ancak bir parçasını oluşturabilir. Zira söz konusu dönemde bu konuya ilişkin Avrupa çaplı girişimler, başlangıçta ulusal hükümetler üzerinde yasal bir zorunluluk yüklediği hâlde, 1980’lerin sonları ve 1990’ların başında AB içinde ve dışında önerilen oldukça katı sığınma politikaları için ek bir gerekçe ve meşruluk sağlamıştır.¹²¹ Thielemann, bu durumu şu şekilde özetler:

¹¹⁹ *Ibid.*, s. 6.

¹²⁰ Thielemann, *Avrupalılaştırma* sürecinden bahsederken Radaelli’nin *Avrupalılaştırma*yı tanımlamak için kullandığı 3 mekanizmadan yararlanır: (1) bir Avrupa modelinin varlığı (2) negatif entegrasyon, (3) çerçeveleme (*framing*). ‘Yumuşak çerçeveleme’ (*soft framing*) mantığı olarak atıfta bulunulan son mekanizma, kapsamlı AB direktiflerinin yokluğunda dahi, Avrupa karar alma yapılarının faaliyetleri aracılığıyla ulusal politika yapıcılar için bir ‘referans noktası’ oluşturarak bir çerçeve çizmesine ve bu bağlamda ulusal politikalar üzerindeki önemli etkisine işaret eder. Bkz. Claudio M. Radaelli, “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 8, 2000.

¹²¹ Eiko R. Thielemann, “The ‘Soft’ Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change”, the ECSA Seventh Biennial International Conference, May 31-June 2, 2001, Madison, Wisconsin, s. 25.

“Bu alandaki Avrupa karar alma süreci, içişleri bakanları yetkililerine, AB-düzeyini [i] kendi ulusal pozisyonlarını güçlendirmek ve [ii] daha kısıtlayıcı sığınma kurallarının uygulanmasına yardım eden dikey ve yatay politika transferi süreçlerine ön ayak olmak için stratejik olarak kullanma olanağı sunmuştur. Buna paralel, bu durum, insan hakları perspektifinden bakıldığında kabul edilemez bulunan daha *kısıtlayıcı* sığınma konulu yasa tekliflerini zamanla meşrulaştıran *yeni bir Avrupa iç güvenlik söyleminin* promote edilmesi konusunda başarılı olmuştur. Dolayısıyla sığınma konusunun Avrupa’ya entegrasyonu açıkça ulusal politika yapıcılarının kısmen mevcut kurumsal kısıtları aşmasına yardımcı olmuş ve tüm Avrupa’da ulusal politika değişimini kolaylaştırmıştır.”¹²² (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

2000’li yılların başında yayınladığı bu çalışmada Thielemann, “AB, Amsterdam Antlaşması’nda çerçevesi çizilen hayli çekingen adımların ötesinde karar alma sürecini geliştirmeyi kabul etmediği sürece; ‘yumuşak Avrupalılaştırma’ süreçlerinin, Avrupa’da temel insani koruma prensiplerinin bazılarıyla önemli oranda çelişki göstermeye devam edeceği” konusunda bir eleştiri getirmiştir.¹²³

Yukarıdaki tartışmalar, Avrupa entegrasyonunun, sıkça ele alındığı biçimiyle üye devletler içinde ulusal karar alıcıların -AB düzeyli politikalar nedeniyle- ekstra kısıtlamalarla karşı karşıya kaldığı *tek yönlü* bir süreç olarak değerlendirmenin *ötesinde* bir yaklaşımı gerektirdiğini ortaya koymaktadır. Avrupa entegrasyonu ve Avrupalılaştırma süreci, aynı zamanda üye devletlerde ulusal yetki sahibi olanlara yerel düzeyde karşılaştıkları kurumsal kısıtları aşma imkânı sağlamaktadır. Bu bağlamda Thielemann, Avrupalılaştırmayı *iki-yönlü* bir süreç olarak ele alır. (1) Avrupa entegrasyonu, ulusal politikaları, siyaseti vs. şekillendirdiği gibi (2) üye devletler de

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.* Ayrıca Amsterdam sonrası atılan adımlara rağmen günümüzde de bu eleştirinin önemli oranda geçerliliğini koruduğunu söylemek mümkündür. Çalışmanın ilerleyen bölümleri en azından göç politikalarının dış boyutu açısından bu durumun önemli ölçüde geçerli olduğunu ortaya koymaktadır.

Avrupa entegrasyonunun yörüngesini şekillendirme yollarının arayışı içinde projenin tasarımına yön verirler. Dolayısıyla Avrupa ve ulusal dinamikler arasında bahse konu olan etkileşim, ‘Avrupalılaşıma’nın daha zengin bir şekilde tanımlanmasına önderlik etmektedir.¹²⁴

Bu doğrultuda, 1980’li yılların ortasından bu yana göç politikasının, Geddes’in ifadesiyle, hem *mekânsal (spatial)* hem de *zamansal (temporal)* olarak yeniden inşası söz konusudur. Mekânsal olarak, serbest dolaşım konusunda olduğu kadar göç ve sığınma kapsamında Avrupa-düzeyle politika işbirliği, ortaklık ve entegrasyonun varlığından bahsedilebilir. Bu bağlamda Geddes, Avrupa politikalarının çerçevesinin -ulusal ve supranasyonel düzeyde ‘pozitif’ göçe ilişkin son dönemli açılımların varlığına rağmen- güvenlik endişeleriyle domine edildiğini belirtir. Geddes’in göçün ‘zamansal’ olarak yeniden inşası olarak bahsettiği süreç ise, bir önceki ile bağlantılı olmakla birlikte, daha ziyade, 1970’li yılların başında sona eren ekonomik patlama ile birlikte öncesinde sürdürülen misafir işçi alım politikalarını bitirmek amacıyla 1990’ların ortası ve sonlarından itibaren yapılan girişimlerdir. Bu kapsamda Avrupa ülkelerinin pek çoğunda kalifiye işçi göçüne; demografik değişim ve refah devleti ihtiyaçları ile bağlantılı olarak göç konusunda bir tartışmanın teşvikine yönelik açılımlar söz konusudur. Sonuç ise “gelişen Avrupa yapılanması içinde, ‘istenenler’ ve ‘istenmeyenler’ şeklinde tanımlanan göçmenlere ilişkin AB üye devletlerinin hem bireysel hem de kolektif olarak artan şekilde ortak tepkiler/cevaplar geliştirmeleri” olmuştur.¹²⁵

¹²⁴ *Ibid.*, s. 8.

¹²⁵ Andrew Geddes, “Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No. 4/2003, s. 2.

Avrupalılaşmanın tanımını, sadece “AB kurallarının, düzenlemelerinin ve normlarının aday ya da üye devlet üzerindeki yerel/ulusal etkileri” olmaktan çıkaran yukarıdaki süreç, daha önce vurgulandığı gibi, üye ülke hükümetlerinin stratejik davranışlarını, Avrupalılaşma doğrultusundaki olası sonuçlar üzerinden belirlediklerinin de bir göstergesidir. Nitekim Avrupalılaşma kavramını *rasyonalist* pencereden inceleyen bakış açısı, çıkarlarını genişletmek için en verimli davranış şeklini benimsediğini varsaydığı rasyonel aktörlerin, “karar almasını belirleyen ve davranışlarını yönlendiren en önemli unsurun bu *davranışların olası sonuçlarına ilişkin beklentileri (logic of consequences)*”¹²⁶ olduğunu varsaymaktadır. Thielemann, ‘iki aşamalı oyun’ metaforunun ve politika transferi fikrinin, “sonuçlara ilişkin beklentilerle” açıklanan yaklaşımla oldukça açık şekilde örtüştüğünü belirtir. Zira ‘iki aşamalı oyun’a göre de ulusal politika yapıcılar uluslararası/Avrupa düzeyini, kendi sahalalarında (ülkelerinde) manevra alanlarının marjlarını artırmak için stratejik olarak kullanırlar.¹²⁷ Thielemann’ın sığınma konusunda Avrupa işbirliğine ilişkin hükümetlerarası mantığı açıklayıcı bulduğu bu durumu aslında göçe ilişkin tüm alanlar için genellemek mümkün olabilir. Zira içişleri bakanlığı yetkililerinin görece imtiyazlı durumda olduğu bu alandaki Avrupa işbirliği, yeni oluşturulan Avrupa kurumlarının içişleri bakanlığı yetkililerini seçici şekilde güçlendirmesine bağlı olarak siyasi eylem fırsatları ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda bir yandan Avrupa toplantıları, devlet yetkililerinin kendilerine ulusal hükümet ve sivil kontrolden uzak ortak çıkar alanlarını keşfetme fırsatı tanırken; öte yandan aynı yetkililer, ülkelerindeki ulusal reform ihtiyacını “Avrupa girişimlerine uyumlaştırma gereği”

¹²⁶ Tanımlar için bkz. Kjell Goldmann, “Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism”, *Governance*, Vol. 18, No. 1, 2005, s. 35–52.

¹²⁷ Thielemann, *op. cit.*, s. 11.

üzerinden meşrulaştırmaya çalışmaktadır. Sonuçta Avrupa düzeyli işbirliği, farklı aktör grupları arasındaki güç dağılımını değiştirerek ve bu aktörlerin pozisyonlarını güçlendirerek, belirli politika çerçevelerinin uygulanmasını kolaylaştırmış olur. Bu doğrultuda ulusal politika değişikliğini sağlamak için ‘Avrupa’nın kullanılması konusundaki en çarpıcı örnek olarak 1993 yılında Alman Anayasasının 16. maddesinin “üçüncü güvenli ülke” prensibini kabul eden ve bunu temel prensiplerden biri hâline getiren reformu konusundaki tartışmalar gösterilir. Zira söz konusu dönemde AB göç rejimi, uzun süre ulusal reform arayışında olan Kohl hükümetinin işine yaramıştır; hükümetin kısıtlayıcı politika teklifi, Almanya’nın Avrupa rejimine katılması için anayasal değişiklik ihtiyacı gerekçe gösterilerek meşrulaştırılmıştır. Benzer şekilde, Avrupa düzeyli girişimler, devletlerin daha kısıtlayıcı politikalar doğrultusunda birbirine yaklaşması ve göçü kontrol etmek amacıyla yeni yasal ve idari reformların hızlandırılması konusunda önemli bir rol oynamıştır. Zira örneğin, kıtanın farklı yerlerinde uygulanan daha düşük standartlı ulusal hükümler ile aynı düzeye inmek için yapılan yeni siyasi tartışmalar, ortaya çıkan AB rejimi doğrultusunda daha katı ulusal sığınma kontrol mekanizmalarını benimseyen ülkeler referans gösterilerek yapılmış ve AB içindeki farklı ülkelerin standartlarının düşüklüğü bir meşrulaştırma aracı olarak kullanılmıştır.¹²⁸

3.2.1. Özgün bir Kavramsallaştırma: “Dikey Politika Belirleme Düzeyi Arayışı”

AB göç politikalarının *Avrupalılaştırması* olgusunun yukarıdaki çerçevede açıklanışı, bir yönüyle, daha önce bahsedildiği üzere yabancı literatüre “*venue shopping*” adıyla giren ve bu çalışmada “politika belirleme düzeyi arayışı” olarak

¹²⁸ *Ibid.*, s. 19-21.

adlandırılan teorik kavram aracılığıyla izah edilmeye ve tamamlanmaya çalışılmıştır. Virginie Guiraudon¹²⁹ tarafından göç politikalarına ilişkin AB-düzeyle işbirliği nedenlerinin açıklayıcısı olarak kullanılan bu kavram, “değişen ortam ve koşullara bağılı olarak kurumsal kısıtlardan kaçmak isteyen aktörlerin yetki sahasını değiştirme yollarına başvurması” ile ilgili tezlere sahiptir. Bu bağlamda göç konusundaki “kontrol açmazının” aşılması öngörülmektedir.

Guiraudon, 1980’li ve 1990’lı yıllardaki göç politikalarının *Avrupalılaşma* sürecinin, büyük oranda, özerklik arayışında olan göç kontrolünden sorumlu içişleri bakanlığı yetkililerinin, göç politikaları konusundaki politika tercihlerini geliştirme konusunda engel teşkil eden ulusal kısıtlarından kaçma girişimleriyle tetiklendiğini öne sürmektedir. Bu süreci “politika belirleme düzeyi arayışı” olarak tanımlayan Guiraudon’ın kendi deyimiyile, “siyasi aktörler, güçler dengesinin kendi lehlerine çevrildiği politika belirleme düzeyi/yetki sahası (*policy venue*) arayışındadırlar”.¹³⁰ Buna göre göç kontrolünden sorumlu yetkililere, uluslararası [burada AB düzeyi] bir politika düzeyinde çalışmak üç farklı yolla kazanç getirir. (1) Öncelikle bu düzeyde, ulusal düzeydeki yargısal kısıtlamalar söz konusu değildir. (2) Yetkililer; diğer bakanlıklar, parlamenterler ya da göçmen yardım grupları nedeniyle ulusal düzeyde karşılaşılan muhalefetle burada daha az başa çıkmak zorunda kalırlar. (3) Ayrıca göç kontrolünün *uluslararasılaşması* [burada *Avrupalılaşması*], özellikle transit ve kaynak ülkeler özelinde, Avrupa’nın sınırları etrafında bir ‘tampon bölge’ oluşumu konusunda yeni bir aşama oluşturmuştur. Söz konusu yolları, devletlerin göçten sorumlu yetkilileri aracılığıyla Avrupalılaşmanın gerekçeleri/rasyonallitesi olarak

¹²⁹ Bkz. Virginie Guiraudon, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 2, June 2000, s. 251-271.

¹³⁰ *Ibid.*, s. 252.

varsayan Guiraudon'ın bu yaklaşımı, “dikey” düzlemde yeni bir “politika belirleme düzeyi arayışı” (*vertical venue shopping*) olarak tanımlanmaktadır. Zira ulusal düzeyden AB düzeyine dikey olarak taşınan bir politika yetki sahası söz konusudur.

Liberal hükümetlerarasıcı izaha yaklaşmakla birlikte Guiraudon'ın geliştirdiği kavramsal açıklama, LI tarafından bırakılan bazı boşlukların doldurulmasına yardımcı olmakta ve *Avrupalılaşıma* sürecine ilişkin ‘aşağıdan yukarı’ (üye ülkelerin AB yetkileri üzerindeki etkisi ve belirleyiciliği) perspektifine dayalı açıklamaları farklı açılardan desteklemektedir. LI, ulusal tercihlerin birleşimini işbirliği için bir önkoşul olarak görmektedir. Bu bağlamda, daha önce bahsedildiği üzere, ulusal temsilciler (hükümetler ya da göç konusunda içişleri bakanları) sonuçları üye devletlerin göreceli gücünü yansıtan devletler arası pazarlık sürecinde ülke içinde kümelenmiş (*aggregated*) çıkarlarını maksimize etmeye çalışırlar. AB çerçevesi ayrıca işlem maliyetini de azalttığı için pazarlığın etkinlik düzeyini de artırmaktadır. Guiraudon'a göre, bu teorik çerçeve, örneğin, siyasi elitin artan işsizlik nedeniyle suçlanmaktan kaçındığı bir dönemde, kitlesel sığınma başvurularıyla karşılaşan Kuzey Avrupa ülkelerinin benzer sorunlarıyla bağlantılı olarak uluslararası işbirliğini açıklayabilir. Ancak aynı izahın, *zamanlama* nedeniyle, her daim geçerli olmadığını/[olmayacağını] da belirtir.¹³¹ Nitekim yukarıda Thielemann da göç ve sığınma konularına ilişkin *Avrupalılaşıma* sürecini sadece Berlin Duvarı'nın yıkılışı ardından artan göç baskısıyla açıklamanın yeterli olmadığını ortaya koymuş ve daha öncesine dayanan işbirliği için farklı gerekçelerden bahsetmişti.

¹³¹ *Ibid.*, s. 253.

Guiraudon da benzer şekilde fakat farklı gerekçelere dayanarak 1980'lerin ortasına dayanan işbirliği sürecine yeni açılardan bakmaya çalışmıştır. Bu alanda 1980'lerde başlayan entegrasyon çabalarının 1990'lı yılların başında oluşturulan III. sütun çalışmalarından önce ve farklı düzeylerde ortaya çıkışına dayanarak Guiraudon, politika yapımını ulus-ötesine taşıyan rasyonel gerekçeleri, göç kontrol kurumlarının ulusal düzeyde karşılaştıkları pek çok kısıtlama ve aksaklıklar üzerinden açıklamaktadır. Özellikle yargı kararları ve hukuk kuralları, diğer bakanların ya da sivil toplum örgütlerinin yerleşik yabancıların entegrasyonuna yönelik çağruları/baskıları gibi nedenler, göç kontrolünden sorumlu yetkililerin manevra alanlarını önemli ölçüde daraltmıştır. Bu nedenle kendilerine yeni araçlar sunan ve - 1985 Schengen Anlaşması'nda olduğu gibi- politik düzlemde fırsat pencereleri sağlayan yeni yetki sahaları bulmaya koyulmuşlardır. Bu bağlamda “kontrol ikilemi”ni aşmak, önemli bir gerekçe sunarken göç ve sığınma konusundaki işbirliği, yetkilileri ulusal kısıtlardan bir adım öteye taşımıştır. Politika araçlarının yeniden oryantasyonunun bir parçası, “uzaktan kontrol” politikası olmuştur. Güvenlikle ilişkili konularda hükümetlerarası işbirliği, AB göç politikasından önce ortaya çıkmış olsa da “politika belirleme düzeyi arayışı”, göç kontrol yetkililerine yeni kurumsal düzenlemelerin avantajını sağlamıştır.¹³²

Bu bağlamda Bigo, supranasyonel bir yapıda içişleri bakanları yetkilileri ve bu konudaki yetkilerinin varlığını meşrulaştırmak için “Avrupa güvenlik alanı” kavramının sosyal inşasının varlığına dikkat çekmektedir. Örneğin; ulusal liderler, göç kontrolüne ilişkin uluslararası/AB işbirliğini desteklemişlerdir; çünkü bir yandan

¹³² *Ibid.*, s. 258-260.

hükümetlerin bu alandaki aktivizmi, yani sorunla ilgili adımlar atıldığı imajı sergilenirken öte yandan göçe ilişkin *kontrol olgusu* ve *kontrolün etkinliği* konusundaki sorumluluk dağıtılmış olmaktadır. Ayrıca güvenlik-göç-Avrupa entegrasyonu arasındaki bağ, siyaseten ilginç dostlukları/yakınlaşmaları da beraberinde taşımıştır. Örneğin; liberal AB-yanlısı siyasetçiler, AB-karşıtı ve kısıtlama yanlısı siyasilerin Avrupa göç kontrol harmonizasyonu konusundaki çağrılarına kayıtsız kalamamıştır. Bigo, bu dinamikleri 1990'lardaki farklı siyasi kamplaşmalar ile örneklendirmiştir. 1993 yılında Fransız sağ-kanat koalisyon hükümeti ile Almanya'da Hristiyan Birlik Partileri ve liberal Hür Demokrat Parti'den oluşan CDU/CSU/FDP hükümeti, Schengen ile uyumlu sığınma politikaları konusunda tartışılırken, Fransız liberalleri -anlaşmanın içeriğinden memnun olmasalar da- 'daha fazla Avrupa' içerikli bir projeyi eleştirememiştir. Benzer şekilde, Almanya'da *Avrupa entegrasyonu* [fikri], SPD ve FDP parti üyeleri için sığınma hakkını kısıtlayan bir anlaşmaya -gönülsüz de olsa- razı olmaları yönünde bir mazeret sağlamıştır.¹³³ Kısacası mevcut altyapısıyla AB işbirliği, yetkililere, siyasi çevrelerin zımni rızasıyla meşru politika yapımcılar olarak, göç olgusunu Avrupa güvenlik sorunu olarak gündeme almalarına fırsat tanımıştır.¹³⁴

Avrupalılılaşma konusunda sürecin “tepeden inme” bir refleksle ilerlemediği konusunda “yeni yetki sahası arayışı” yaklaşımının LI'nın kuramsal izahı ile ters düşmediği görülmektedir. Ancak LI'a göre “ulusal tercihler, yukarıda bahsedildiği üzere, üye ülkelerin iç politikaları bağlamında oluşurken, ulusal çıkar kavramı devlet-toplum etkileşiminden doğar”. Guiraudon ise, *dike*y düzlemde politika transferi olarak

¹³³ Aktaran Guiraudon, (2000), *op. cit.*, s. 261. (Didier Bigo, *Policies en réseaux. L'expérience européenne*, Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1996.)

¹³⁴ Guiraudon, (2000), *op. cit.*, s. 261.

gördüğü bu süreçte, LI'ın “devletlerarası pazarlık masasında ulusal hükümetlerin kümelenmiş çıkarları temsil ettiği görüşünü yanıltıcı bulur. Zira ona göre, “belirli ulusal aktörler, aslında uluslararası [burada AB] yetki sahası içinde hareket ederek çıkar kümelenmesi sürecini *bypass* etmeye çalışır”. Nihayetinde “göç politika alanı, AB düzeyinde, uzman, danışman ve AB-dışı hükümetler gibi pek çok aktörü kapsamasına karşılık, ulusal müzakere sürecinde daha iyi erişime sahip bir dizi aktörü de saf dışı bırakır”.¹³⁵ Fakat göç konusunda işbirliğinin biçimi göz önüne alındığında, büyük ölçüde hükümetlerarası yapısı nedeniyle AB kurumlarına oldukça az rol düşmektedir. Sonuç itibarıyla içişleri ve adalet yetkililerinin domine ettiği, ulus-ötesi eylemlerini güvenlik gerekçesiyle meşrulaştırdığı ve hükümetlerarası işbirliği modelinin “asgari müşterekte” önlem alınmasına zemin sağladığı bir Avrupa rejiminin *kısıtlayıcı* içeriğinden söz edilmektedir.¹³⁶

3.2.2. Yaklaşımda Eksik Kalan Nokta: Yatay İlişki Düzeyi

(i) *Liberal hükümetlerarası* yaklaşımın “iki-aşamalı oyun” metaforuna dayandırdığı ulusal-uluslararası politika etkileşimi çerçevesindeki ulusal tercihlere odaklanan bakış açısı, (ii) “*politika belirleme düzeyi arayışı*” yaklaşımının ulusal tercihlerin oluşumunda ulusal aktörleri göç konusunda işbirliğine iten dinamiklere dair izahı ile birleşince, göç politikalarının *Avrupalılaştırma* sürecinin güvenlik ve ‘uzaktan kontrol’ merkezli görünümü daha anlaşılır hâle gelmektedir. Ancak hem Moravcsik

¹³⁵ *Ibid.*, s. 268.

¹³⁶ *Ibid.*, s. 267.

hem de Guiraudon'ın üye ülke tercihlerine¹³⁷ dayalı yaklaşımı, *AB kurumlarının dinamik yapısını* göz ardı etmektedir. Nitekim göç konusunda özellikle sığınma alanına ilişkin araştırmalara göre¹³⁸, yetki sahasını AB düzeyine taşımak -beklentilerin aksine- genel olarak standartların artışına yol açmıştır. Burada 'Topluluklaştırma' ve 'yargısallaşma'nın (ABAD'ın dahlinin) artışıyla sonuçlanan antlaşma değişiklikleri ve bu değişikliklerin aktör davranışları üzerindeki yeni etkileri incelemeye değerdir.

Kaunert ve diğerleri, zaman içinde yetki sahası gelişimini analiz eden daha 'dinamik' bir yaklaşım ile '*politika belirleme düzeyi arayışı*' yaklaşımını ele almak gerektiğini savunur. Öncelikle Guiraudon'ın üye ülke tercihlerine dayalı yaklaşımından farklı bir yaklaşım benimsemişlerdir. Bu bağlamda, AB üyesi 28 ülkenin aynı kısıtlayıcı tercihe sahip olması ve bunun zaman içinde değişmezliği sorgulanmaktadır. Belirli nedenlerle 'istenmeyen göçü' kabul eden Batılı devletlerin varlığına dikkat çeken bu yaklaşım, 'göç kontrol boşluğu'nun varlığını, ulusal göç politikalarının amaçları ve reel sonuçları/çıktıları arasındaki çatışmanın bir sonucu olarak görür. Bu nedenle "AB üyelerinin 'mütemadiyen kısıtlayıcı' göç tercihlerine dayalı bu yaklaşım" *fazla basitleştirilmiş* bulunur. Zira ulusal tercihleri ve kurumsal kısıtlar nedeniyle farklı bir yetki sahası arayışıyla AB düzeyine taşınan göç ya da sığınma olgusu açısından '*yeni yetki sahası arayışı*' yaklaşımı, "risksiz bir strateji"

¹³⁷ Guiraudon, '*politika belirleme düzeyi arayışı*' yaklaşımıyla, dikey yetki transferinde ulusal aktörlerin tercihlerine odaklanırken büyük oranda göç politikalarından sorumlu içişleri bakanlığı yetkililerinden bahsetse de nihayetinde AB düzeyinde bu yetkililer, AB üye ülkelerinin İçişleri ve Adalet Konseyi toplantılarındaki temsilcileridir. Bu bağlamda AB düzeyinde, devletlerarası pazarlık aşamasında, kendi bireysel ya da kurumsal tercihleri değil; üye ülke tercihlerinin temsili söz konusudur. Dolayısıyla "iki-aşamalı oyun" metaforunun ikinci aşaması olan devletlerarası pazarlık aşamasında (yani *Avrupalaşma*/ulusal politikaların AB düzeyine taşınması), ulus-devleti, LI'da olduğu gibi, üniter aktör olarak kabul etmek yerinde olacaktır.

¹³⁸ Christian Kaunert, Sarah Léonard & Ulrike Hoffmann, "Venue-Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy", *Journal of Comparative Migration Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, s. 179-200.

değildir. Buna göre yetki sahası konusunda karar veren aktörler, diğer aktör tercihlerinin değişimi ya da yeni aktörler eklenmesi gibi beklenmedik engellerle karşılaşabilir.¹³⁹

Maastricht'ten Lizbon'a uzanan antlaşma değişikliklerine dayanarak kurumların değişen rollerine ve göç konusunda artan yetkilerine değinen bu yaklaşım, yıllar içinde supranasyonel yetkilere sahip AB kurumlarının güçlenmesine ve göç konularında çeşitlenen aktörlere dikkati çekmektedir. '*Politika belirleme düzeyi arayışı*' yaklaşımının dayandığı gibi, Maastricht'ten Amsterdam'a uzanan süreç, karar alıcılara öncelikle yasal/yargısal kısıtlardan kaçınma imkânı tanımıştır. Amsterdam Antlaşması ile bu alanda kısıtlı yetkiler verildiyse de Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu gibi 'göçmen-dostu' aktörleri dışarıda bırakma imkânı tanımıştır. Dahası hükümet-dışı kuruluşların göç ve sığınma konusunda politika-yapımını denetleme imkânını zora sokmuştur. Ancak Parlamentosunun ve Adalet Divanının rollerini artıran Lizbon Antlaşması'na uzanan süreç, Kaunert ve diğerlerinin belirttiği gibi¹⁴⁰, sürecin dinamik yapısını belirli oranda göz ardı edildiğini ortaya koymaktadır.

Nihayetinde, yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, iki aşamalı oyun metaforu üzerine kurulan LI yaklaşımı ve üye ülke tercihlerinin belirlenmesi aşamasında ulusal aktörlerin davranış kalıplarını da katan '*politika belirleme düzeyi arayışı*' kavramı, göç politikaları konusunda AB üyesi ülkelerin tercihlerin nasıl

¹³⁹ *Ibid.* s. 183-184.

¹⁴⁰ Burada belirli ortaklıkları olmakla beraber, yazarların büyük oranda sığınma, göç ve sınır konularını birbirinden ayırmak gerektiği konusundaki uyarısını dikkate almak gerekir. Uygulamada farklı politika sahaları (*policy venue*) olarak ele alındığı ve -birbiriyle ilişkili olmakla beraber- aynı kurumsal düzenlemeler temelinde yönetilmediği uyarısını not etmek gerekir. (Kaunert, *op.cit.* 2013, s. 182) Bu da sürecin dinamikliği ve AB kurumlarının (Komisyon, Parlamento ve ABAD) artan *supranasyonel* yetkilerine rağmen, göç konusunun hâlâ hükümetlerarası işleyişinin uygulamada önemli oranda değişmediği ve kontrol-merkezli yapısının devam ettiği olgusuna büyük ölçüde açıklık getirmekte ve bu çalışmanın teziyle çelişmemektedir.

şekillendiğine ve bu tercihleri *Avrupalılaşıma* sürecine (dikey politika yapımı) taşıyan nedenlere önemli ölçüde açıklık getirmektedir. “Avrupa’ya kaçış” (*escape to Europe*) -hem liberal devletlerde siyasi ve ekonomik çıkarların özgürlük-kontrol ikilemine dayanan göç açmazı hem de yasal/yargısal kısıtlardan kaçarak hükümetlerin politika yapım alanını genişletme/meşrulaştırma gibi nedenlerle- yeni *raison d’etat* olarak görülmüş¹⁴¹ ve *göçün Avrupalılaşması* açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak söz konusu çalışmaların AB kurumları arasındaki *yatay* ilişkiyi çalışma dışı bıraktıkları da ortadadır. Nitekim Lavenex, ulusal-uluslararası politika etkileşimine dayanan bu yaklaşımın yalnızca üye devletler ve AB arasındaki *dikey* ilişkiye odaklandığını belirtir; fakat “AB, sadece ‘çok-düzeyle’ (*multilevel*) değil; aynı zamanda ‘çok-merkezli’ (*polycentric*) bir yapılanmadır.¹⁴² Nitekim bu ilişki *yatay* olarak *Topluluklaşmış* ve *hükümetlerarası* alanlar arasında da süregelmektedir ve supranasyonel AB kurumlarının rolünü artıran Topluluklaştırma ile beraber, üye devletler, ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtlarla yeniden yüz yüze gelmeye başlamıştır. Bu analiz düzeyi ise dış politikada işbirliğine kayan AB göç politikasının bu çalışma çerçevesinde *dışsallaştırma* olarak tanımlanan boyutuna açıklık getirmektedir.

Göç-dış politika ilişkisi çerçevesinde kurulan ve üçüncü ülkelerle işbirliğine odaklanan göç sorunsalının dış boyutu, Birlik içi göç politikalarına oranla daha hızlı ilerleme kaydedilen bir alandır. Göç-dış politika ilişkisine kapı aralayan ve bu alandaki hızlı ilerlemenin nedenlerine de ışık tutan bu aşamanın (3. aşama) detaylarına aşağıda değinilmektedir.

¹⁴¹ Lavenex, *op. cit.*, s. 331.; Köklü, *op.cit.*, s. 128.

¹⁴² Lavenex, *op. cit.*, s. 332.

3.3. Dışsallaştırma: Üçüncü Aşama

Guiraudon, ulusal ve Avrupa düzeyleri arasındaki *dikey* düzlemde yetki aktarımına odaklanırken; Lavenex, bu denkleme, AB düzeyindeki farklı kurumsal yapılar arasındaki *yatay* düzlemde yeni “politika belirleme düzeyi arayışı”nı (*horizontal venue shopping*) da ekler.¹⁴³ Zira ona göre, özellikle üçüncü ülkelerle işbirliğine dayanan AB göç politikasına ilişkin *dışsallaştırma* eğilimi, üye ülkelerin (ÖGA yetkililerinin) diğer AB aktörleri karşısında kısıtları aşmak amacıyla geliştirdikleri yeni ‘politika belirleme düzeyi arayışı’ stratejisinin devamı niteliğindedir. Başka bir deyişle, AB düzeyinde değişen koşullara/yetkilere bir tepki olarak, göç konusundan sorumlu yetkililer, bu yeni aşamada, *dışarıya kaçmakta*, göçü dış ilişkiler boyutuna taşımaktadır. Dolayısıyla ulusal politika düzlemindeki göç olgusu, önce iç kısıtlardan kaçmanın bir yolu olarak *Avrupalılaştırma* süreciyle ‘yukarıya’ (*up*) taşınırken, bir sonraki aşamada değişen kurumsal yetkiler nedeniyle AB düzeyinde daha fazla supranasyonelleşmeden kaçınmak amacıyla ‘dışarıya’ (*out*) yönelmiştir.

AB yapılanması, farklı antlaşma değişiklikleri aracılığıyla, Topluluk yöntemini göç konusuna daha fazla entegre etmeye başlamıştır. Bu bağlamda supranasyonel yapıdaki aktörler (Komisyon, Parlamento, ABAD) daha fazla yetkiye sahip olmaya başlamış; üye devletler, göçe ilişkin politika belirleme ve karar alma konularındaki belirleyici rolünü göreceli olarak paylaşmak zorunda kalmıştır. Avrupa entegrasyonuna özgü bu karmaşık kurumsal yapı, stratejik olarak kendi etkinliklerini değişen koşullara uyarlamak konusunda aktörleri teşvik edici bir unsur olmuştur.

¹⁴³ *Ibid.*

Nitekim, Ahlbäck bu durumu şu şekilde özetler: “*Güçler dengesi* belirli politika yetki sahalarında değişmişse ve aktörlerin konumları ‘risk’ altındaysa, ulusal aktörler doğal olarak amaçları için daha *optimal* görünen yeni yetki sahaları [politika belirleme düzeyleri] aramaya başlarlar.”¹⁴⁴ 1999 yılında Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesinin ardından, belirli hususlar için öngörülen 5 yıllık geçiş dönemi de öngörülme suretiyle, göçe ilişkin belirli konular III. sütundan Topluluk sütununa (I. sütun) aktarılmış yani Topluluklaştırılmıştır. Komisyon karar alma sürecini başlatma yetkisi kazanırken, AP’nin danışma rolü artmış ve Adalet Divanı birtakım yargısal yetkiler kazanmıştır. Nice Antlaşması ise supranasyonel yetkileri güçlendirmiş; bu alanda ortak karar usulünü getirerek Konseyde nitelikli oy çokluğuyla karar alınmasını sağlarken, AP ise Konsey ile eşit yetki düzeyine çıkarılmaya çalışılmıştır. Lizbon Antlaşması ise üç sütunlu yapıyı ortadan kaldırarak yeni kurumsal yapılanma içinde çok daha fazla hususu yargısal denetime açık hâle getirmiş, Komisyonun karar alma sürecini başlatma rolünü bu alanda da -neredeyse- tekelleştirmiş¹⁴⁵ ve en önemli karar alma sürecinde Konsey ile Parlamento’yu eşit konuma taşımıştır. Dolayısıyla süreç içinde değişen kurumsal yetki ve dengeler, ÖGA yetkililerinin daha önce politika tercihleri konusunda ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtları bir anlamda yeniden ortaya çıkarmıştır. Fakat dış ticaret konusu hariç dış ilişkiler, AB’de geleneksel olarak -supranasyonel kurumların daha az yetkiye sahip olduğu ve oybirliği yönteminin hâkim olduğu- hükümetlerarası alan olmaya devam etmektedir.

¹⁴⁴ Johan Ahlbäck, “The Externalization of the EU’s Policy on Irregular Immigration: Vertical and Horizontal Venue-Shopping”, *Lund University*, LUP Student Papers, 2006, <<http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/1328793>>, s. 23.

¹⁴⁵ AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 76 uyarınca, bu alanda idari işbirliğini sağlamak üzere ilgili maddelerde öngörülen tedbirler (a) Komisyonun önerisi üzerine, veya (b) üye devletlerin dörtte birinin girişimiyle kabul edilir.

Lavenex, özellikle Konseyde oybirliği yerine nitelikli oy çokluğuyla karar alınmaya başlanan belirli alanlarda elinin zayıfladığı yönünde endişelenen ulusal hükümetler açısından, *ulus-ötesi* işbirliğinin (dış ilişkiler) oybirliği yöntemini korumak için ek bir avantaj getirdiğini belirtir. Göçün dış boyutuna odaklanmak, yani dış politika işbirliğine yönelmek, hükümet yetkililerine, politika gündemleri kendisiyle çelişen -başta Komisyon ve Parlamento olmak üzere- Avrupalı aktörleri *bypass* etme imkânı tanımaktadır.¹⁴⁶ Dolayısıyla içeride ağır aksak gelişme gösteren göç ve sığınma politikalarına ilişkin uyumlaştırma, hükümetlerarası mantığın ve yöntemin hâkim olduğu göçün dış boyutuna yoğunlaşan aktivitelerde gösterilen ivmenin/dinamik gelişimin gerisinde kalmaya başlamıştır. Özellikle düzensiz göçe ilişkin AB politikaları dikkate alındığında, Tampere Zirvesi'nden bu yana geçen sürede göçün dış boyutu, yeni önlemleri, programları ve ülkeleri kapsamına dâhil ederek giderek genişlemiştir. Öncelikle katılım öncesi aday ülkeleri kapsamına alan bu yaklaşım, civar ülkeleri ve farklı bölgeleri de işbirliğine dâhil etmiştir. Bu bağlamda AB göç rejiminin *dış politika alanına genişlemesi*, içerideki *derinleşme* ile bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Ayrıca Komisyon ve Parlamento tarafından öngörülen kapsamlı yaklaşımların aksine 'göçün dış boyutu' ve bu alandaki hükümetlerarası işbirliğinin odak noktası, *göç kontrolü* yönüyle sınırlı kalmıştır. 'Güvenli üçüncü ülke' prensibi gibi ilk çalışmalardan aday ülkelerle işbirliğine ve daha sonra komşu ve civar coğrafyaya yayılan koşulluluk prensibine kadar pek çok politika aracı, göç kontrolünün yükünü üye olsun olmasın işbirliği içindeki tüm ülkelerle paylaşan bir *pan-Avrupa göç rejiminin* hatlarını oluşturmuştur.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Lavenex, *op. cit.*, s. 332.

¹⁴⁷ *Ibid.* s. 335.

Lavenex, ortaya çıkan bu dış politika gündeminin ulus-ötesi işbirliği mantığının iki yolla yeniden devam ettirdiğini belirtir. (i) Geleneksel göç kontrolü yaklaşımını merkeze alarak devam ettirdiği gibi (ii) supranasyonel aktörler ve prosedürler karşısında ÖGA yetkililerinin otonomilerini artırır. Teorik olarak, Lavenex, bu gelişmelerin *yatay düzlemde “politika belirleme düzeyi arayışı”* yaklaşımının bir biçimi olarak yorumlar. Hükümetlerarası kurumsal yapılanmasının dış boyutundaki artış, -Topluluklaştırmanın etkisi altındaki iç politika yapımı üzerindeki giderek artan normatif ve kurumsal kısıtları minimize ederken- adalet ve içişleri yetkililerine kontrol-odaklı bir politika çerçevesi izlemek için bir araç sunmaktadır. Ayrıca Topluluk enstrümanları da sadece söz konusu üçüncü ülkeler üzerindeki baskıyı artırmak için yararlı/gerekli görüldüğünde *seçici* olarak kullanılmaktadır.¹⁴⁸

Dolayısıyla Avrupa göç politikalarının ‘yeni’ dış politika gündemini açıklığa kavuşturmaya çalışan bu analiz, göç kontrolünü sınır-ötesi (*extraterritorial*) hâle getiren bu yaklaşımı ulus-ötesi (*transgovernmental*) işbirliği mantığının devamından öte bir yenilik taşımadığını belirtir. Özünde adalet ve içişleri yetkililerinin *kontrol* vurgusunu ve bunun sonucu olarak göçün güvenlik boyutunu yansıtırken; kurumsal anlamda, siyasi, normatif ve kurumsal kısıtlara karşın özerliklerini artırma çabasının en yeni hâli olarak yorumlanabilir. Bu bağlamda söz konusu göç-dış politika ilişkisini kuran bu eylem, içerideki engellere rağmen ilerleme kaydetmenin ve sahaya giren yeni aktörlerden kaçınmanın bir yolu olarak tanımlanabilir. Lavenex bu durumu şu şekilde özetlemektedir:

“Dış politika işbirliği, aslında, kendi kontrol-merkezli dışsallaştırma gündemini Komisyon ve Parlamentonun daha kapsamlı yaklaşımına yeğleyen

¹⁴⁸ *Ibid.* s. 339.

ulus-ötesi aktörlere yeni manevra alanı açmaktadır. Hükümetlerarası ve/veya salt ikili dış ilişkiler konusunda stratejik avantaj doğuran AB-düzeyle eylem[ler], araşsal olarak [etkili bir biçimde] desteklenmektedir. Zira söz konusu işbirliğinin yer aldığı AB dış ilişkiler kurumsal çerçevesi kapsamında, supranasyonel aktörler mevcut Topluluklaşmış 'iç' [AB] sığınma ve göç politikalarından daha az yetkiye sahiptir. Aynı zamanda, Avrupa düzeyine egemenlik transferinin boyutu, sınırlı kalmaktadır.”¹⁴⁹

Sonuç olarak, AB ile üçüncü ülkelerle ilişkilere dayanan göçün dış boyutuna, yani göçe ilişkin dış politika işbirliğine yönelmek, Lavenex'in ifadesiyle, “aslında *Avrupalılaştırmanın* faydalarını maksimize ederken derinleşen supranasyonel yapının kısıtlarını minimize etme amaçlı bir girişim olarak”¹⁵⁰ yorumlanabilir. Dahası bu yaklaşım, göç konusunu önce ulusal düzeyden AB-düzeyle (*Avrupalılaştırma* sürecine) taşıyan ve ardından 3. bir aşama olarak dış politika işbirliği çerçevesinde *dışsallaştırma* süreç ve sürecin ardındaki nedenlerle incelendiğinde, bu çalışmanın temel analiz düzeyi olan göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı açıklamaya önemli ölçüde yardımcı olmaktadır. Zira bu çalışmanın temel tezi, AB dış politikasında göç paradigmasının *lineer* bir süreç izlemekten ziyade, farklı yaklaşımların temelde kontrol-merkezli bir amaca hizmet ettiği düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. Dolayısıyla AB dış politika-göç ilişkisinde retorikten öte *gerçek anlamda* bir paradigma değişimi olup olmadığı sorunsalı incelenirken, göçü bir AB dış politika konusu olmaya iten ve *dışsallaştırmayı* bir araca dönüştüren nedenlerin ve bakış açısının ortaya konması önem taşımaktadır. Bu bağlamda üye devletlerin (1) göç konusunda politika tercihlerini belirleyen ve bu tercihlerini işbirliği lehinde sergileyerek (2) AB-düzeyle taşıma nedenlerini ortaya koyan ve ardından (3) AB-

¹⁴⁹ *Ibid.* s. 346.

¹⁵⁰ *Ibid.*, s. 332.

düzeyle işbirliğini dış politika alanına kaydırarak yeni bir politika belirleme düzeyi arayışına girme tercihlerini hesaba katan bir teorik çerçeve, AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerine hâkim olan paradigmayı anlamaya yardımcı olmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü, AB'nin göç-dış politika ilişkisinde geleneksel kontrol-merkezli yaklaşımdan 'göçe küresel yaklaşıma' uzanan göç paradigmasını dönemsel olarak incelemektedir. Retorikte AB göç paradigmasını *lineer* olmaktan çıkaran bu sürecin *reel-politiğe* nasıl ve neden yansıdığını anlamak için bu bölümde çizilen teorik çerçevenin akılda tutulması yerinde olacaktır. Zira yukarıda vurgulandığı üzere -ki bu aynı zamanda çalışmanın temel iddialarından biridir- üye ülkeleri AB düzeyinde işbirliğine iten nedenler, AB'nin üçüncü ülkelerle olan göç ilişkisinin yapısına yansımakta ve göç politikalarının dış boyutunu büyük ölçüde benzer doğrultuda şekillendirmektedir.

Bu bölümde, entegrasyonun başından bu yana AB üye ülkelerinin yetki devri ve tam bir işbirliğine girme konusunda kiskanç davrandıkları bir alan olan göç konusunda, zaman içinde derinleşen *Avrupalaşma* ve genişleyen *dışsallaştırma* sürecinin nedenleri incelenerek bir teorik yaklaşım geliştirilmeye çalışılmıştır. Liberal hükümetlerarası teorinin iki-aşamalı oyun metaforunun ulusal-uluslararası politika etkileşiminden yola çıkarak neden belirli konularda Avrupa entegrasyon düzeyinin tercih edildiği sorusu cevaplanmaya çalışılmıştır. En önemlisi LI teorisi, devlet-toplum ilişkisine dayandırdığı ulusal tercihlerin belirlenmesi aşaması ve uluslararası pazarlık sürecinde ise ulusal çıkar-merkezli bir entegrasyon tercihi profiliyle üye devletlerin *göçün Avrupalaşması* sürecindeki tercihlerini yönlendiren nedenlere

büyük oranda açıklık getirmektedir. LI'nın kurumsal etkileşimi ve tercihleri açıklamakta zorlandığı noktalarda ise *dikey* ve *yatay* düzlemlerde “*politika belirleme düzeyi arayışı*” yaklaşımlarıyla boşluğun doldurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda ulusal politika belirleme düzeyindeki göç olgusunun, önce iç kısıtlardan kaçmanın bir yolu olarak *Avrupalılaştırma* süreciyle ‘yukarıya’ taşınırken, bir sonraki aşamada değişen kurumsal yetkiler nedeniyle AB düzeyinde daha fazla supranasyoneleşmeden kaçınmak amacıyla ‘dışarıya’ yöneldiği süreç kavramsallaştırılmıştır. Dolayısıyla göçün bir dış politika gündemi hâline gelmesinin ve bu alandaki göreceli ivmenin nedenleri ve bu ivme ardındaki göç kontrolü vurgusu “üç aşamalı oyun” adıyla incelenerek bütünleştirilmiş bir teorik altyapı çizilmeye çalışılmıştır. Nitekim göç-dış politika ilişkisini ve ardında yatan paradigmayı, süreci (1) ulusal düzeyden (2) Avrupalılaştırmaya ve (3) dışsallaştırmaya taşıyan mantığı incelemeyi anlamak mümkün değildir.

Literatürde LI'nın genel olarak Avrupa entegrasyonunu açıklama pratiğine getirilen eleştiriler¹⁵¹, *Avrupalılaştırma* kavramı konusunda daha fazla ampirik çalışmaya ihtiyaç olduğu¹⁵² gerçeği saklı tutulmak kaydıyla, göç-dış politika ilişkisine odaklanan ve bu ilişkinin AB paradigmasını sorgulayan bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Çünkü bu çalışma, AB'nin üçüncü ülkelerle olan ilişkisinde göçe ilişkin işbirliğini ve göç yönetimi politikalarına hâkim paradigmayı teorik olarak bir çerçeveye oturtmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla da göç olgusuna ilişkin genel bir

¹⁵¹ Örneğin bkz. Helen Wallace, James A. Caporaso, Fritz W. Schampf, Andrew Moravcsik, “Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 1, 1999, s. 155-79.; John Gillingham, “A Test Case of Moravcsik’s “Liberal Intergovernmentalist” Approach to European Integration”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, s. 81-86.

¹⁵² Vink, *op. cit.*

teorik yaklaşım söz konusu olmadığı gibi, genel Avrupa entegrasyonuna ilişkin bir açıklama da sınırlılık kapsamı dışındadır.

Sonuç olarak, görünen o ki, 1990'lı yılların başından bu yana üye devletleri yoğunlaşan işbirliğine yönelten faktörler ve tercihlerin oluşum nedenleri, işbirliği gerekliliğini artıracak şekilde yoğunlaştığı ölçüde, AB-düzeyle göç işbirliği aşama kaydetmektedir. Entegrasyon süresince göç-dış politika ilişkisinin hangi aşamaya ulaştığı ve dünden bugüne hâkim paradigmanın ne yönde şekillendiği ise izleyen bölümlerde tartışılmaktadır. Bu kapsamda göç kontrolüne ilişkin bu teorik çerçevenin AB göç-dış politika ilişkisinde zaman içinde söz konusu doğrultuda işleyip işlemediği, ikinci ve üçüncü bölümde gerçekleştirilen karşılaştırmalı süreç analiziyle ortaya konmaktadır.

II. BÖLÜM

GELENEKSELDEN KÜRESELE AB GÖÇ YAKLAŞIMI

Göç, ne dünya genelinde ne de Avrupa özelinde yeni bir olgu ve yeni bir baskı unsurudur. Buna karşın, artan hacmi ve değişen karakteri nedeniyle uluslararası göç, farklı boyuttaki tartışmaları olduğu gibi, göç yönetimine ilişkin yeni yaklaşımları da beraberinde taşımaktadır. Bu bağlamda Avrupa'ya farklı dönemlerde yönelen farklı göç trendleri ve bu süreçte yeni hareketlilik modelleriyle birlikte ortaya çıkan göçmen kompozisyonundaki değişim, AB düzeyinde *göçün dışsallaştırılması* konusundaki eğilimi yönlendiren başlıca faktörler olmuş; dış göç politikasına ivme kazandırmıştır. Zira Avrupa ülkelerine yönelen yeni hareketlilik modelleri, her bir süreçte, bir yandan Avrupa'daki göç paradigmasını (yeniden) şekillendirirken öte yandan bu paradigma ekseninde geliştirilen siyasi tepkilerin benzeşmesine yol açmıştır.

'Kale Avrupası' eğilimini doğuran geleneksel kontrol politikalarının kısır kalan başarısı, AB'yi dışarıdan zorlayan bu baskının üstesinden gelebilmek için alternatif politika arayışlarına itmiştir. Zira kısıtlayıcı göç politikaları, göç baskısı üzerinde istenilen kontrolü sağlayamadığı gibi farklı alanlarda istenmeyen etkilere neden olmuştur. Bu bağlamda göçü sadece bir 'sorun' olarak değil, aynı zamanda özünde fırsatlar da üreten 'pozitif bir olgu' olarak değerlendiren bir paradigma değişimi ihtiyacını farklı süreçlerde yeniden hatırlamak gerekmiştir.¹⁵³ Söz konusu paradigma değişiminin en önemli ayaklarından biri, üçüncü ülkelerle yani göç veren ve transit ülkelerle işbirliği yollarını aramak olarak ortaya çıkmış; böylece göç AB'nin dış

¹⁵³ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*, COM(2002) 703 final, 3.12.2002, , s. 7.

ilişkilerindeki stratejik öncelikleri arasına girmiştir. Bu süreçte göçe kaynaklık eden temel sebepleri ele alan politikaların güçlendirilmesi ve hem AB hem de üçüncü ülkelerin göç yönetimi kapasitelerini daha ileri düzeye taşımaya yönelik araçların geliştirilmesi hedef alınmıştır.

Öncelikle ‘temel sebepler yaklaşımı’ merkeze alınarak göç ve kalkınma arasındaki bağa dikkat çekmeye çalışılmış; göç, yetersiz kalkınmanın bir çıktısı olarak görülürken kalkınma araçları aracılığıyla göçün önlenebileceği ya da en azından azaltılabileceği varsayılmıştır. Ancak bu yaklaşım, göç-kalkınma arasındaki bağın, kaynak ülkelerden gelen göç baskısını azaltmayı amaçlayan *kontrol-odaklı* bir paradigma üzerine kurulu olduğu kanısını aşamamıştır. Kaynak ülkelerdeki sosyo-ekonomik koşulların iyileştirilmesi ile düzensiz göçle mücadeleyi birleştiren bu ‘önleyici’ yaklaşım, göçün ‘temel sebepler’ boyutuna kıyasla göç kontrolünün altını çizen politikalara çok daha fazla yer verildiği yönündeki eleştirilerin gölgesinde kalmıştır. Anahtar unsur ‘göçmenleri evlerinde tutmak’ olunca göç kontrol paradigmasını meşrulaştıran bir süreci çağrıştırmıştır. Yaklaşımın amacını sorgulatan bu süreç, göç-kalkınma ilişkisini, yıllar içinde daha pozitif bir kavramsallaştırmaya doğru tedricen taşımıştır. “Daha az göç için daha fazla kalkınma” anlayışından “daha fazla kalkınma için daha iyi yönetilebilir göç” anlayışına doğru kayan bir yaklaşıma evrilmiştir. Göçün kalkınma için bir ‘araç’ olarak ele alındığı bu paradigma, uluslararası düzeyde olduğu gibi AB düzeyinde de kabul görmeye başlamıştır. Ancak kalkınma işbirliğinin yeni çerçevesi, supranasyonel AB kurumlarının daha hak-temelli yaklaşımları ile hükümetlerarası aktörlerin daha regresif duruşları arasındaki tansiyondan etkilenmiş; AB-düzeyle gerçek bir tutum değişikliği için 2005 ve sonrası dönemi beklemek gerekmiştir. Zira uluslararası kuruluşlar nezdinde göç-kalkınma

ilişkisi özelinde yoğunlaşan söylemin AB'yi de adım atmaya zorlaması bir yana, güney kıyılarında yaşanan göç trajedileri Birliğin siyaseten tutum değişikliğine gitmesi doğrultusundaki yeni bir süreci tetiklemiştir.

2005 yılına gelindiğinde AB göç politikası 'Küresel Yaklaşım' adıyla iddialı bir paradigma değişimine gitmiştir. Daha önceki yaklaşımların olması gereken fakat uygulamada eksik kalan ayağı, geniş komşuluk coğrafyasında Birliğe üye olmayan ülkelerle *gerçek ve dengeli bir ortaklık ve diyalog* konusu ön plana çıkarılarak Küresel Yaklaşım, Avrupa'daki göç açmazına çözüm üretmenin yeni bir yolu olarak sunulmuştur.¹⁵⁴ Dengeli, küresel ve tutarlı bir yaklaşım ihtiyacının karşılanması amacı ve kaynak ve transit ülkelerin kalkınma yönündeki çabalarının AB tarafından desteklenmesi taahhüdü ile Küresel Yaklaşım, üç sütuna dayandırılmıştır: (i) yasal göç ve hareketlilik, (ii) düzensiz göçle mücadele ve (iii) göç-kalkınma ilişkisinin pozitif yönünün güçlendirilmesi. İlk iki amaç geleneksel göç yaklaşımının parçaları olsa da göç-kalkınma ilişkisi yaklaşımın temel eksenini olarak tanımlanmıştır. Bu defa vurguyu "daha iyi göç için daha fazla kalkınma" ihtiyacına kaydırarak AB, bir anlayış değişikliğine işaret etmiştir. Bu bağlamda Birlik, temel sebepler yaklaşımını uzun vadeli öncelikleri arasına almakla birlikte, göç-kalkınma ilişkisinin daha spesifik boyutlarına inmeyi planlamıştır.

Yukarıdaki süreç, dış göç politikası bakımından ivme kazanan bir sürece işaret etse de gelenekselden küresele uzanan göç yaklaşımının çıktılarının uygulamada bu yönde olup olmadığı temel tartışma konusudur. Göç-dış politika ilişkisinde temel sorun, daha önce de değinildiği üzere, güvenlik, kalkınma, ticaret ve yardım arasında

¹⁵⁴ Elizabeth Collett, "The 'Global Approach to Migration': rhetoric or reality?", *European Policy Centre, Policy Brief*, November 2007.

doğru dengeyi kurabilmek olarak kalmıştır. ‘Ortaklık’ ilişkisi gcn dış boyutu için kılavuz niteliği taşımakla birlikte bu süreçteki en başarılı dış politika aracı ‘koşulluluk’ olmuş; ancak bu, nc ülkelerin koşullarını göz ardı eden bir ‘koşulluluk’ olarak kendini göstermiştir. Ortaklık ilişkisinin sınır kontrolleri ve geri kabul gibi kontrole indirgenen koşulları, gücü *güvensizlik* olarak değerlendiren geleneksel paradigmayı küresele çevirmekten uzak kalmış görünmektedir. Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde AB gc yaklaşımının *lineer* bir çizgide ilerlemediği gösterilmeye çalışılacaktır.

Bir nceki blmde *Avrupalılaşma* sürecinden *dışsallaştırmaya* uzanan AB-düzeyli işbirliğinin ardında yatan nedenler ele alınmıştır. Bu blmde ise bu politikanın hangi yaklaşımlar aracılığıyla nc ülkelerle gc işbirliği sürecine evrildiği üzerinde durulacaktır. Dolayısıyla dünden bugüne gc dış politikasına hâkim paradigmanın ne yönde şekillendiği ortaya konacaktır. Aşağıda farklı paradigmalara (temel sebepler yaklaşımı, gc-kalkınma ilişkisi, küresel yaklaşım, güvenlik paradigması) birbirini takip eden bir sıralama ile değinilmiştir. Ancak bunların, özellikle ilerleyen süreçlerde, aslında birbiriyle örtüşen/i içe geçen yaklaşımlar olduğu not edilmelidir. Biri diğerini ikame etmek için değil, büyük lde tamamlamak için politika yapıcılar tarafından ortaya atılmış durumdadır. Özetle, bütün yaklaşımların gc yönetimini dizayn etmek ve gc politikasını, dış sınırların ötesine genişletmek üzere ortak bir şemsiye altında toplandığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁵⁵ Nitekim Küresel Yaklaşım, gc-kalkınma ilişkisini yaklaşımın

¹⁵⁵ Anika Kirchner, *The ‘External Dimension’ of the EU’s Immigration Policy and Morocco’s Capacity to Manage Migration*, Bachelor Thesis, European Studies School of Management and Governance, University of Twente, Enschede, The Netherlands, 2010, s. 9.

merkezine oturturken geleneksel göç paradigmasının kontrol refleksleriyle uygulamaya geçmiş görünmektedir.

Detaylara inmeden önce, bu bölümde AB dış göç politikasının Küresel Yaklaşımın ikinci evresi olarak ilan edilen 2011 yılına kadar ele alındığını belirtmek gerekir. 2011 ertesinden günümüze kadar uzanan sürecin analizi bir sonraki bölüme bırakılmıştır. Bunun nedeni Avrupa'nın güneyinde yeni bir göç baskısının ortaya çıkmasıyla AB göçmen kompozisyonunun ve dolayısıyla paradigmasının farklı bir yöne evrilmiş olması ve detaylı bir incelemeyi gerektirmesidir.

1. Geleneksel Kontrol Yaklaşımı: Güncele Uzantıları

Savaş sonrası Avrupa'ya göç, tek bir eğilim ya da görünüm sergilemese de birbirine geçen dalgalar -işçi göçü, aile birleşimi, düzensiz/zoraki göç- hâlinde seyretmiştir.¹⁵⁶ Çalışmanın ilk bölümünde “göç politikalarının Avrupalılaşması” başlığı altında bahsedildiği üzere, özellikle 1970’li yılların başından bu yana AT/AB üyesi devlet hükümetleri, söz konusu dalgalara yönelik olarak, topraklarına yönelen göçü ya da mülteci akınını kısıtlamak veya daha iyi yönetebilmek adına bir dizi önleme başvurmuştur. Çoğunluğu itibariyle tepkisel ve korumacı reflekslerle başvuru bu önlemlerin kısır kalan başarısı, bugün pek çokları tarafından kabul gören bir gerçektir.¹⁵⁷ Dahası istenen amaçlara (kontrol varsayımına) genelde

¹⁵⁶ Detaylı bilgi için bkz. Anthony W. Messina, *The Logics and Politics of Post-WW II Migration to Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

¹⁵⁷ Hein de Haas, “Turning the tide? Why ‘development instead of migration’ policies are bound to fail”, *International Migration Institute*, Working Papers, 2006, Paper 2, s. 9-10.; Christina Boswell, “The External Dimension of EU Immigration and Asylum Policy”, *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, 2003, s. 619-638.; Silvo Devetak and Olesia Sirbu (ed.), “EU Migration Policy and Its Reflections in Third Countries: Belarus, Moldova, Russia, Ukraine”, *Bridge*, International Project co-financed by the European Commission, EuropeAid, 2012.

ulaşılamadığı gibi söz konusu politikalar ters teperek aksi yönde eğilimlerle sonuçlanmıştır. Mülteci sistemine erişimi kısıtlama ya da sığınma arayanların haklarını azaltma girişimleri, yasadışı göçün artışına yol açmıştır. Bu bağlamda yürütülen “sıfır tolerans” yaklaşımları, devletlerin uluslararası antlaşmalar aracılığıyla *gerçek* mültecilerin korunmasına ilişkin kendilerini bağladıkları taahhütlerinin de zayıflamasına yol açmıştır. Öte yandan yasadışı girişleri ve ikameti kısıtlayıcı politikalar, göçmen ve mültecileri Avrupa’ya ulaşmak için insan ticareti ve kaçakçılığı gibi arayışlara iterek daha tehlikeli yollara sürüklemiştir. Bunun yanı sıra, göçün herhangi bir dalgasının engellenmesine ilişkin çabalar, göçmenleri diğer yolları denemeye zorlamıştır. Örneğin; 1970’lerin ikinci yarısından itibaren göçmen işçi alımının engellenmesine yönelik girişimler, göçmenleri aile birleşimi ya da yasadışı giriş ve ikamet gibi farklı kanalları denemeye yöneltmiştir.

Kısıtlayıcı göç politikaları aynı zamanda diğer alanlarda da istenmeyen etkilere neden olmuştur. Örneğin kısıtlayıcı politikalar, işgücü ihtiyacı olan pek çok sektör açısından işçi arzının azalması anlamına gelirken ayrımcılık ve ırkçılık gibi tartışmaları alevlendirmiştir. Dolayısıyla 1970 petrol krizi sonrası uygulanan göç kontrol politikaları ve kısıtlayıcı önlemler, paradoksal şekilde sonuçlar doğurarak düzensiz göçü artırmış ve kayıt dışı göçmenlerin kalıcı yerleşimini teşvik etmiştir.

Tablo 2: Yıllara Göre Bazı Avrupa Ülkelerindeki Göçmen Nüfusu (1960-2010) ve Göçmen Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı (%)												
	1960		1970		1980		1990		2000		2010	
	(xbin)	%	(xbin)	%	(xbin)	%	(xbin)	%	(xbin)	%	(xbin)	%
Almanya	1.679*	3,0	2.547*	4,2	4.405*	7,2	5.936	7,4	8.993	10,8	9.734	11,7
Belçika	442	4,8	695	7,2	897	9,1	892	8,9	879	8,6	1.119	10,2
Birleşik Krallık	1.662	3,2	2.946	5,3	3.357	6,0	3.647	6,4	4.706	8,0	7.005	11,3
Fransa	3.507	7,7	5.210	10,3	5.891	10,9	5.897	10,4	6.279	10,6	7.196	11,4
Hollanda	447	3,9	261	2,0	491	3,5	1.192	8,0	1.585	10,0	1.850	11,1
İtalya	460	0,9	863	1,6	1.109	2,0	1.428	2,5	2.122	3,7	4.799	7,9

* Yalnızca Batı Almanya'ya ilişkin rakamı vermektedir.

Kaynak: *Migration Policy Institute* verilerinden derlenmiştir. Bkz. Migration Policy Institute, *International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013*, <<http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mapping-destinations-international-migrants-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>>.

Geleneksel göç kontrol politikasının eksiklikleri ve istenen hedefleri karşılamakta başarısız olması, Batı Avrupa devletlerini alternatif arayışlara itmştir. Bu bağlamda AB üye ülkeleri, göç yönetimindeki mevcut açmazı göç veren ve transit ülkelerle işbirliği aracılığıyla ele alma yollarını aramaya başlamıştır. 1990'lı yılları takiben AB düzeyinde gerçekleştirilen bir dizi Avrupa Konseyi Zirvesi ve bildirimleri aracılığıyla üçüncü ülkelerle işbirliğine uzanan adalet ve içişlerinin 'dış boyutu' önem kazanmıştır. Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği 1990'lı yılların sonuna kadar bu işbirliği¹⁵⁸ hükümetlerarası düzeyde seyretmiş; üçüncü ülkeler ile diyalog ve istişari forumlar aracılığıyla kapsamlı ve sürdürülebilir işbirliği formları geliştirilmeye çalışılmıştır. Öte yandan uluslararası düzeyde yeni trendleri takiben de AB, farklı

¹⁵⁸ 1990'lı yılların başında üçüncü ülkelerle oluşturulmaya çalışılan işbirliği çabaları, komünizm sonrası dönemde Avrupa'da istikrarlı bir alan oluşturmak ve Batı Avrupa sınırlarını kontrol etmek konularına odaklanmıştır. Bu bağlamda kimilerince işbirliğini 'güvenlik kordonu' oluşturmaya endeksemekle eleştirilen AB, düzensiz göçle mücadeleyi kapsayan sınır yönetimi ve sığınma politikası konularını ön planda tutmuştur. Dolayısıyla AB-dışı ülkelerle ilk işbirliği girişimleri, Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere çevre ülkelere yönelik atılmıştır. 1991 yılında Almanya önderliğinde AB üyeleri ve Merkez Avrupa ülkeleriyle başlatılan Budapeşte Süreci, bu doğrultudaki işbirliği formlarının ilk örneklerindedir. Bu istişari forum, Avrupa'da artan düzensiz göç baskılarına karşı ortak önlemler üzerinde çalışmak için 26 Avrupa ülkesini bir araya getirmiştir. Agnieszka Weinar, "EU Cooperation Challenges in External Migration Policy", *Migration Policy Institute*, Research Report Background Paper, EU-US Immigration Systems 2011/02, s. 3-4.

formattaki girişimlerin içinde yer almaya başlamıştır. Özellikle göç ve kalkınma arasındaki bağa dikkati çeken BM girişimleri, AB'nin üçüncü ülkelere yönelik göç yaklaşımını şekillendirmekte epey etkili olmuştur (Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde bu girişimlerin etkileri üzerinde durulmaktadır).

1.1. Geleneksel Kontrol Politikalarının Eksikleri ve “Yeni Rasyonel”

AB göç ve sığınma politikasının dış boyutuna hâkim olan stratejinin bileşenleri 1990'lı yılların başından bu yana gözlemlenmektedir. Dış göç yaklaşımına duyulan ihtiyaç, her şeyin ötesinde iç sınır kontrollerinin göçü yönetme konusundaki yetersizliklerinin bir sonucu olarak ele alınabilir. Bu bağlamda söz konusu dönemin özelliklerine bakmak gerekir. Sovyetler Birliği'nin dağılması, AB içinde serbest dolaşımın olanaklı kılındığı bir döneme denk gelmiştir. Eski komünist blok ülkeleri olan Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelebilecek kitlesel göçe ilişkin korku bu anlamda Batı Avrupa toplumlarını tedirgin etmiştir. Kitlesel göç konusunda beklenen felaket senaryoları gerçekleşmemiş olsa da örneğin Almanya, MDA ülkelerinde yaşayan ve Alman vatandaşlığına sahip hatırı sayılır sayıda etnik Alman kökenli göçmeni ülkesine geri kabul etmiştir.¹⁵⁹ Ayrıca eski Yugoslavya'da ortaya çıkan sivil çatışmalar nedeniyle yerlerinden edilen mülteci sayısında 1990'lı yılların ortasına doğru önemli bir artış yaşanmıştır. Bu da istenmeyen göçü yönetme konusunda geleneksel göç kontrol araçlarının yetersiz kalacağı algısını kamuoyunda güçlendirmiştir.

¹⁵⁹ Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 621.

Tablo 3: Bazı AB Ülkelerindeki Mülteci Popülasyonu (1989-1999) (x bin)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Almanya	628,5	816,0	821,5	1.236	1.418	1.354,6	1.267,9	1.266	1.049	949,2	975,5
Avusturya	39,4	34,9	34,5	62,3	57,6	40,7	34,3	89,1	84,3	80,3	82,0
Belçika	25,5	25,9	24,0	24,2	24,9	19,4	31,6	36,0	36,0	15,5	16,7
Birleşik Krallık	46,0	43,6	43,3	64,7	80,2	85,1	90,9	98,5	107,9	121,7	148,9
Finlandiya	2,0	2,3	4,5	5,9	8,5	9,5	10,1	11,3	12,0	12,2	12,8
Fransa	180,2	193,0	174,7	156,5	166,2	195,2	155,2	151,3	146,5	140,2	129,7
Hollanda	16,9	17,3	19,0	29,7	43,5	62,1	79,9	102,5	118,0	131,4	138,6
İspanya	8,6	8,3	4,0	4,0	4,9	5,3	5,8	5,6	5,5	5,9	6,7
İsveç	139,7	109,6	124,4	131,0	162,4	200,7	199,2	191,1	186,7	178,7	159,5
İtalya	13,9	10,8	9,8	9,2	50,2	73,0	74,3	64,7	66,6	5,4	6,0
Yunanistan	7,4	8,4	8,9	8,4	7,8	7,7	4,4	5,7	5,5	6,1	6,2

Kaynak: UNHCR Statistical Online Population Database, "Total Refugee population by country of asylum, 1960-2013", <<http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>>. (Not: Veriler ayrı ayrı derlenerek bu tablo oluşturulmuştur.)

AB göç politikası konusunda "beklenti-kabiliyet açığı" tartışmalarına yol açan söz konusu ortam, Batı Avrupa genelinde, göç konusunun önemli oranda siyasileşmesi olgusunu da beraberinde taşımıştır. Seçmenlerin desteğini alabilmek için 'istenmeyen göçü' kısıtlama söylemleri üzerinden başlatılan siyasi çekişme, göçün kısıtlanması konusunda etkin politikalar üretilmesine yönelik kamuoyunda beklentileri epey yükseltirken, anayasal kurallar ve uluslararası yasal normlar nedeniyle Batı Avrupa'nın liberal demokratik devletlerinin hareket alanı kısıtlı kalmıştır. Avrupa Tek Senedi ile 1992'de tamamlanan tek pazarın oluşumu ve AT/AB içinde kişilerin serbest dolaşımının önündeki engellerin kalkması, adalet ve içişlerinden sorumlu ulusal yetkililere, AB-düzeyleli bağlayıcı normlar nedeniyle daha sınırlı bir hareket alanı bırakmıştır. Tüm bu gelişmeler ışığında, üye devletler, bir bütün olarak (AB nezdinde) göçe ortak bir yaklaşım sergilenmesi gerektiği anlayışına varmış ve göçün AB dış politikası açısından önemine binaen ulusal göç politikalarının harmonizasyonu önemli hâle gelmiştir. Zira kaynak ve transit ülkelerle işbirliğini gerektiren yeni göç yaklaşımı, üye devletler arasındaki koordinasyonu da zorunlu kılmıştır.

Avrupa kıtasında yaşanan dönüşüm ve değişen uluslararası bağlam, göç yönetimi/kontrolü konusunda göçün dış boyutuna yönelik üçüncü ülkelerle işbirliğine dayanan yeni yaklaşımı bir zorunluluk olarak dayatsa da göçün dış boyutuna ilişkin *yeni rasyonel*, liberal devletleri AB-düzeyli işbirliğine yönelten kurumsal dinamikler içinde ve “Avrupa’ya kaçış” nedenlerinde de aranmalıdır. Çalışmanın ilk bölümünde detaylandırılan teorik açıklamayı kısaca hatırlamak yerinde olacaktır. Zira sadece dönemin koşulları üzerinden zamanlamaya dayalı bir açıklama, göç politikalarının *Avrupalılaştırma* ve *dışsallaştırma* süreçlerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Göç politikalarını ulus-ötesine taşıyan rasyonel gerekçeler -yukarıda da bahsedildiği üzere- yargı kararları ve hukuk kuralları, sivil toplumun göçmen hakları konularında yaptığı çağrı ve baskılar ile kontrolün etkinliği konusunda kamuoyu nezdinde sorumluluğun dağıtılması ihtiyacı gibi nedenlerle göç kontrol kurumlarının ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtları ve handikapları aşma çabalarına dayandırılmıştır. Bu bağlamda, Guiraudon’ın belirttiği üzere, değişen ortam ve koşullara bağlı olarak kurumsal kısıtlardan kaçmak isteyen ulusal aktörler ‘yeni politika belirleme düzeyi arayışına’ girmiş ve göç konusundaki kontrol açmazını aşmaya çalışmıştır. Böylece AB politika belirleme düzeyi içinde hareket ederek ulusal aktörler, hem belirli yerel kısıtları hem de çıkar ve lobi gruplarının baskılarını *bypass* etmeye çalışmıştır.

Üye devletleri göç politikalarını *Avrupalılaştırmaya* taşıyan bu süreç, AB kurumlarının dinamik yapısı ve giderek *supranasyolleşme* eğilimine karşı işbirliğinin *dışsallaştırılması* eğilimi ile devam etmiştir. Özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren göç konusunda hükümetlerarası işbirliğinin supranasyonel kurumların artan yetkilerine bağlı olarak üye devletler aleyhine ve AB-düzeyli bağlayıcı politikalar lehine güçlenmesi nedeniyle göç politikalarının dışsallaştırılması

sürecine hız verilmiştir. Üçüncü ülkeleri işbirliğine dâhil eden göç-dış politika ilişkisi kapsamında göç kontrolüne ilişkin Birlik enstrümanlarının *seçici* kullanımına olanak sağlanmaya çalışılmaktadır. AB içinde sahaya giren yeni aktörlerden kaçınmanın bir yolu olarak göç kontrolünün dışsallaştırılması, göç kontrolünü sınır-ötesine taşıırken üçüncü ülkelere sorumluluk yükleyen bir sürece evrilmiştir.¹⁶⁰ Böylece göç politikalarının yönetimi, AB üyesi devletler ile üçüncü ülkeler arasında -bir anlamda- yük paylaşımıyla sonuçlanmıştır; ancak söz konusu sorumluluk ve yük paylaşımının ne kadar hakkaniyetli yapıldığını aşağıda detaylandırılan sürecin gelişimi ortaya koymaktadır.

1.2.“Göçün Dış Boyutu” Kapsamında Öne Çıkan Stratejiler

Neticede Avrupa kıtasında yaşanan dönüşüm, demografideki küresel değişim, insan hareketlerinin farklı açılardan yol açtığı birtakım sonuçlar ve yeni küresel sorunlar/tehditler, AB kurumsal dinamiklerinin getirileriyle ve üye devletleri göç kontrolünü *Avrupalılaştırmaya* iten farklı saiklerle birlikte tarihsel süreç içinde mükerreren AB göç gündemini -göçün dış ilişkilerdeki önemine vurgu yaparak- yeni boyutlara taşımıştır. Göç veren ve transit ülkelerle işbirliğine uzanan “göçün dış boyutu” başlığı altında ise iki belirgin stratejinin varlığı göze çarpmaktadır: (i) *göç kontrolünün dışsallaştırılması* ve (ii) *önleyici politika*. Bu yaklaşımların ilki, temelde ulusal ya da AB düzeyindeki geleneksel göç kontrol araçlarının dışsallaştırılmasına dayanan işbirliği formlarını kapsar. Buradaki mantık; sınır kontrollerini güçlendirme, yasadışı girişlerle, göçmen kaçakçılığıyla ve insan ticaretiyle mücadele ya da yasadışı

¹⁶⁰ Detaylar için çalışmanın I. bölümüne bakınız.

yollardan AB'ye giren göçmenlerin geri kabulü konularında kaynak ve transit ülkeleri dâhil etmek olarak belirginleşmiştir. Stratejinin merkezindeki temel düşünce, kontrolün mahallini AB topraklarından öteye taşımayı hedefleyen “uzaktan kontrol” (*remote kontrol*) olarak da kavramsallaştırılmaktadır.¹⁶¹ Bu kavramsallaştırmanın ardında, temel olarak, Avrupa'ya ulaşmak isteyen potansiyel göçmenlerin hedef ülkeye ulaşmadan “kontrol edilebilir” olduğu gerekçesi yatmaktadır. Öte yandan istenmeyen göçmenlerin Avrupa topraklarına bir kez ulaştıklarında yasal ve insani koruma gerekçeleriyle dışarıya çıkarılmalarının daha zor olduğu yönündeki varsayım, “uzaktan kontrol” stratejisinin meşrulaştırılmasında etkindir. İnsan hareketlerini kısıtlama amacını taşıyan politikası nedeniyle bu yaklaşım, güvenlik-merkezli bir felsefenin ürünü olarak görülmektedir.¹⁶² Bu bağlamda Zapata-Barrero, “dışsallaştırmanın öncelikli olarak jeopolitik bağlamda ‘güvenlik toplumu’ inşası fikriyle bağlantılı olduğunu” belirtir. Buna göre üye devletler ve AB, teritoryal bir referans olarak alınacak olursa, AB içinde bir “özgürlük, güvenlik ve adalet alanı” oluşturma amacı, dışsallaştırmanın jeopolitik önceliğine karşılık gelmektedir. Bu bağlamda karşılıklı-bağımlılık nosyonuna dayanarak AB, Birlik-dışı eylemler aracılığıyla üçüncü ülkeleri, kendi yerel [AB düzeyindeki] politika hedefleriyle bağlamaktadır.¹⁶³

“Göç kontrolünün dışsallaştırılması” olarak tanımlanan strateji, iki temel bileşenden oluşmaktadır. Klasik göç kontrol araçlarının AB dışındaki göç veren ve transit ülkelere *ihracı* olan ilk bileşenin temel enstrümanları, yukarıda kısaca

¹⁶¹ Ricard Zapata-Barrero, “The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, No. 2, 2013, s. 7.

¹⁶² *Ibid.*, s. 10.

¹⁶³ *Ibid.*, s. 9.

bahsedildiği üzere, sınır kontrolleri, yasadışı göç, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele önlemleri, sığınma sistemine ilişkin kapasite geliştirme ile transit ülkelerde göç yönetimidir. Boswell'e göre, göç kontrolünün ihracı, özellikle AB'ye katılım sürecinde belirginleşmiştir. Potansiyel üye ülkeler Schengen müktesebatı ile kendi sistemlerinin uyumlaştırılması, daha sıkı sınır kontrollerinin, daha sıkı göç ve sığınma politikalarının uygulanması konularında mükellef kılınmışlardır. Dışsallaştırmanın ikinci bileşeni ise sığınma arayışında olanların ve yasadışı göçmenlerin üçüncü ülkelere geri dönüşünü kolaylaştıran bir dizi hükümü kapsar. Buradaki temel aracın geri kabul anlaşmaları olduğu söylenebilir. Geri kabul anlaşmaları kapsamında üçüncü ülkeler, yasadışı yollarla AB ülkelerine giren kendi vatandaşlarını ya da kendi topraklarından geçerek AB ülkelerine yasadışı yollarla ulaşan diğer üçüncü ülke vatandaşlarını geri almayı taahhüt etmiş olurlar. Ayrıca "üçüncü güvenli ülke" hükümleri de AB'nin kullandığı benzer araçlardan biri durumundadır.¹⁶⁴

"Dışsallaştırma" kategorisinde sınıflandırılan bazı olaylar:¹⁶⁵

- Sınırların içindeki ya da dışındaki göçmenler için kampların oluşturulması gibi uluslararası sonuçlara sahip yerel sistem unsurları,
- Sınır kontrol önlemleri, tel örgülerin inşası, devriye gibi dış sınırlar ve yasadışı göçle mücadele konusunda artan vurgu,
- "Yasadışı" göçmenlerin ülkelere iadeleri için önlemler, geri kabul anlaşmaları ve (grup uçuşları gibi) üçüncü ülkelere nakliye araçları,

¹⁶⁴ Boswell, (2003), *op.cit.*, s. 622.

¹⁶⁵ Aktaran Zapata-Barrero, *op. cit.*, s. 6-7. Orijinal kaynak için bkz. Sara Debenedetti, *Externalization of European Asylum and Migration Policies*, Florence: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2009.

- Avrupa toprakları dışında sığınma taleplerinin işleme konması için (bölgesel koruma ve transit işlem merkezleri aracılığı gibi) öneriler,
- “Temel sebepleri” hedef alan eylemler ve göç-kalkınma ilişkisini kurmak için girişimler.

Kontrol-odaklı, kısıtlayıcı yaklaşımın AB'nin göç-dış politika ilişkisinde ortaya çıkışı, “göç kontrolünün Avrupalılaşmasının doğal bir devamı/uzantısı”¹⁶⁶ olarak açıklanmaktadır. 1980'lerin ortasından bu yana AB'de -özellikle Schengen yetkilileri tarafından- düzensiz göçle mücadele konusunda polisiye ve adli işbirliği yoğunlaştırılmıştır. Atılan adımlar, Avrupa Tek Senedi ile getirilen değişikliklerin yol açtığı zorluklara ve Schengen ülkeleri arasında sınırların kaldırılması hedefine yönelik cevabın bir parçası olarak ele alınmıştır. AB ve Schengen işbirliği, sınırların kaldırılması nedeniyle oluşacak yeni boşlukları doldurmak için ulusal kontrol araçlarının genişletilmesi gerektiği inancına dayandırılmıştır. 1980'lerin sonlarında ve 1990'larda AT/AB işbirliğini müzakere eden içişleri bakanları ve polis yetkilileri, sınır kontrollerinin dışsallaştırılmasının, kısıtlayıcı sığınma sistemi ile göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadelede işbirliğinin söz konusu amacı gerçekleştirmek için etkili araçlar olduğu konularında ikna olmuşlardır.

Bu sürecin ayrıca üye ülkelerin yerel dinamikleri ve kurumsal dinamiklere bağlı gelişimi de önemlidir. 1980'lerden bu yana, içişleri ve adalet bakanlığı yetkilileri, göç politikaları konusundaki politika tercihlerini geliştirme konusunda engel teşkil eden yerel/ulusal kısıtlarından kaçınmaya çalışmışlardır. 1980'li ve 90'lı yıllarda AB-düzeyle işbirliğinin kurumsal çerçevesi, önemli oranda Komisyon, Parlamento ve

¹⁶⁶ *Ibid.*

Adalet Divanı yetkilerini oldukça kısıtlı tutan hükümetlerarası düzeydedir. Bu bağlamda kontrol araçlarını dışsallaştıran ve ulus-ötesine taşıyan rasyonel gerekçeler, göç kontrol kurumlarının ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtlama ve aksaklıklar üzerinden açıklanmaktadır. AB yetkililerinin kendilerine yeni araçlar sunan ve politik düzlemde fırsat pencereleri sağlayan yeni yetki sahaları ya da politika belirleme düzeyleri bulmaya koyulması, göç yönetimi konusunda kontrol-odaklı yaklaşımın ulus-ötesine taşınması açısından önemli bir etken olmuştur. Bu açıklamanın teorik arka planı, çalışmanın ilk bölümünde detaylandırılmıştır.

Dışsallaştırma sürecini ve kontrol araçlarının AB dışındaki ülkelere ihracını kolaylaştıran popülist unsurların varlığını da atlamamak gerekir. 1990'ların başından beri göç, artan bir biçimde, göç alan ülkelere yönelik -organize suç, terörizm ya da İslami köktendincilik ile ilişkilendirilerek- bir *güvenlik tehdidi* olarak gösterilerek yeniden kavramsallaştırılmıştır. Göçün bir tehdit olarak yeniden tanımlanması, basitçe boyutuna ve maliyetine ilişkin gerçek değişimlerin ürünü değildir; pek çoklarının belirttiği gibi, daha ziyade, kültürel ve sosyo-ekonomik değişim konusundaki endişelerin artan şekilde göç 'sorunu' hâline getirilmesi eğiliminin yansımasıdır. Bu bağlamda göç; suç, iç güvenlik, refah devleti reformları ve iş güvenliği ile post-endüstriyel toplumlarda geleneksel kolektif kimlik bağının azalması konularına ilişkin bir dizi endişenin kolay hedefi hâline gelmiştir. Söz konusu sorunların göçle bağlantılı olup olmadığı yönündeki varsayımların gerçekliğine bakmaksızın siyasi partiler, çoğunlukla göçü, belirsiz korkuların varlığına işaret ederek ve göçü adres göstererek somut önlemler almak için etkili bir araç olarak kullanmıştır. Bu eğilim, Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda göçmen-karşıtı bir söylem üretirken daha sert göç kontrollerinin meşrulaştırılması adına siyasi bir zemin sağlamıştır. AB dışında kaynak ve transit

ülkeleri kapsayarak daha geniş bir alana kontrolün yayılması şeklinde ürün veren bu mantık, seçmenler nezdinde de bir cazibe oluşturmuştur. Mülteciler, göçmenler, kaynak ya da transit ülkeler açısından sonuçlarına bakılmaksızın, göç yönetimi konusunda somut ve etkili adımlar atıldığı algısı siyaseten uyandırılmaya çalışılmıştır.¹⁶⁷

Aynı dönemlerde, “göç kontrolünün dışsallaştırılması” yaklaşımının yanı sıra göçün dış boyutuna daha farklı yaklaşan ikinci bir stratejiden de bahsetmek gerekir. Kısaca ‘önleme’ (*prevention*) olarak tanımlanan söz konusu ikinci yaklaşımda, insanları göçe iten ya da güzergâhları konusunda belirleyici olan faktörleri değiştirmek için tasarlanan önlemler ön plana çıkmaktadır. Kalkınma yardımları, ticaret ve doğrudan yabancı yatırımlar ya da dış politika araçları, söz konusu yaklaşım çerçevesinde başvurulan araçlardır.¹⁶⁸ Önleme stratejisinde, kaynak ülkelerdeki göçmen ve mülteci akınlarının ‘temel sebeplerine’ ya da kökenlerine (*root causes*) eğilen önerilerin ve araçların varlığı önem kazanmıştır.¹⁶⁹

Göçün nedenlerine inmeyi amaçlayan önleme mantığı, aslında 1980’lerin başlarından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Bazı uzmanlar, yetkililer ve insan hakları perspektifinden konuya yaklaşan lobi grupları, söz konusu yaklaşımı göç kontrol önlemlerine oranla daha tehlikesiz bir alternatif olarak görmüştür. Bu bağlamda, göçmenlerin ve mültecilerin haklarını ve özgürlüklerini tehlikeye

¹⁶⁷ Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 623-624.

¹⁶⁸ *Ibid.*, s. 619-620.

¹⁶⁹ *Ibid.*, s. 624. & Ezio Benedetti, “EU Migration Policy and its Relations with Third Countries: Russia, Ukraine, Belarus and Moldova”, Silvo Devetak, Olesea Sirbu (eds.) içinde, *EU Migration Policy and Its Reflection in Third Countries: Belarus, Moldova, Russia, Ukraine*, Bridge, Fostering Mutual Understanding and Co-operating of the EU with Belarus, Moldova, Russia and Ukraine 2008-2012, International Project co-financed by the European Commission, EuropeAid, 2012, s. 27.

atmayacak bir şekilde göç kontrol sorununa odaklanılması arzu edilmiştir. Potansiyel göçmenlere ya da mültecilere kendi ülkelerinde kalmayı cazip kılma fikri, ön plana çıkmıştır. Ancak 1990'lara kadar bu konuda somut adımlar atılamamıştır. Bu dönemde göç kontrol araçlarının sınırlı başarısına olan kızgınlık artarken, düzensiz göçü ve yasadışı göçmen trafiğini kısıtlayıcı önlemlerin istenen etkiyi oluşturamaması konusundaki farkındalık da artmıştır. Göç kontrolünün göçmenleri caydırmaktan ziyade daha tehlikeli arayışlara ittiği gerçeği, göçmen ve mülteci sorununa ilişkin daha kapsayıcı ya da entegre yaklaşımlara ihtiyaç olduğu kanısını yaygınlaştırmıştır. Ancak söz konusu farkındalığın 'önleme' stratejisi çerçevesinde somut olarak ortaya çıkması için 1989 sonrası değişen uluslararası bağlamı beklemek gerekmiştir. Zira 1990'lı yılların başında önemli değişimler gösteren uluslararası konjonktür; önleme, barış inşası, insan hakları gözetimi, kurumsal kapasite inşası, çatışma sonrası yeniden yapılanma gibi pek çok alanda çok-terafli aktivitelerin yaygınlığına sahne olmuştur. Çatışmaların önlenmesi ve barışı koruma konularında çok-terafli müdahalenin uygulanabilirliğine ilişkin değişen algılar, mülteci sorununa yönelik uluslararası tepkiler üzerinde önemli ölçüde etkili olmuştur. Soğuk Savaş döneminin palyatif ve tepkisel (reaktif) mülteci politikası ile söz konusu dönemi karşılaştıran Boswell, Soğuk Savaş döneminde siyasi riskler nedeniyle imkânsız kılınan yaklaşımın 1990'larda değişen uluslararası siyasi bağlam ile birlikte öngörülebilir stratejiler hâline geldiğini belirtir.¹⁷⁰ Ayrıca özellikle Batı Balkanlar'da yaşanan istikrarsızlık

¹⁷⁰ Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 625-626. Benzer şekilde Gent'e göre, Soğuk Savaş sonrası (göçü kontrol etme arzusundaki) siyasi ortam, sığınma taleplerinin reddi ve göçmenlerin artan siyasi rolü temel sebepler yaklaşımının gelişmesi için gerekli konteksi hazırlamıştır. Ancak temel sebepler yaklaşımını ortaya çıkaran bu siyasi ve tarihi bağlam, aynı zamanda eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Detaylar için bkz. Saskia Gent, "The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward", *Sussex Centre for Migration Research*, Sussex Migration Working Paper no. 11, September 2002.

neticesinde yaşanacak kontrol edilemeyen muhtemel bir göç dalgasının üye ülkeleri istikrarsızlaştırma tehlikesine işaret eden vurgu, göç yönetimi ve önleme stratejisi arasındaki yeni bağı daha anlamlı kılmıştır.

Literatürde “temel sebepler yaklaşımı” olarak kavramsallaştırılan yaklaşım da Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinden algılanan potansiyel göç tehdidine ve AB ortak dış ve güvenlik politikasının gelişimine hız kazandırma isteğine bir cevap olarak çıkmıştır. Yugoslavya krizi ise ‘önleme’ stratejisinin bir parçası olarak resmen dillendirilmeye başlanan temel sebepler yaklaşımına aciliyet ihtiyacıyla ivme kazandırmıştır. Bu sayede aslında göç-kalkınma ilişkisinin temellerinin atıldığı ve 2000’li yılların ilk on yılında “küresel yaklaşıma” doğru evrilen bu süreç, AB nezdinde göç yönetimine ilişkin yeni bir paradigma değişimine işaret etmektedir. Ancak söz konusu paradigma değişiminin, AB’nin üçüncü ülkeleri dâhil ettiği göç-dış politika ilişkisinde ne ölçüde başarılı olduğu ve göç kontrol araçlarının dışsallaştırılması stratejisinden ne kadar öteye geçebildiği tartışmalıdır. Zira 1990’lı yılların başında AB’yi söz konusu paradigma değişimine iten güvenlik mantığının hükmünü henüz yitirmediği tartışılmaktadır. Bu bağlamda 1990’lı yıllardan bu yana dış göç yönetiminin bütün sınırlarının zorlandığı ve siyaseten sürdürülebilirliği güç olmakla birlikte Avrupa toplumlarının reel çıkarlarına karşılık vermediği ileri sürülmektedir. Çalışmanın bundan sonrası, 1990’lardan bu yana dış göç yönetiminde öngörülen paradigma değişiminin reele (uygulamaya) yansımalarını süreç içinde analiz etmektedir.

2. Göçün Kaynağına İnmek: “Temel Sebepler Yaklaşımı”

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte kıta içinde ve etrafında uzun süredir bastırılan etnik tansiyonun ve milliyetçi eğilimlerin yeniden baş göstermesi, 1990'lı yılların başında Avrupa'yı, Thorburn'un deyimiyle, 'yeni' krizlere 'yeni' çözümler bulmaya ya da bir kez daha ortaya çıkan 'eski moda' krizlere yeniden adaptasyon ihtiyacına ve arayışına itmiştir. Bu bağlamda, özellikle yer değiştiren büyük kitlelerin durumu göz önüne alınarak, “kapsamlı bir yaklaşım” geliştirilmesi, en makul seçenek olarak belirmiştir. Tüm göç biçimlerini kapsayan, örgüt-içi/arası ve hükümetler-arası işbirliklerini dâhil eden, orta ve uzun vadeli çözümler yoluyla göçün kökenlerine uzanan böyle bir yaklaşım daha rasyonel ve bütüncül bulunmuştur.¹⁷¹ Göçün kaynağına inerek göç akınlarını önlemeyi amaçlayan bu yaklaşım, diğer bir ifadeyle “temel sebepler yaklaşımı” (*root causes approach*), göç ve kalkınma arasındaki bağa dikkati çekmeye çalışmıştır. Bu perspektifle göç, yetersiz kalkınmanın bir çıktısı olarak görülürken yardımlar ve kalkınma araçları aracılığıyla göçün önlenebileceği ya da en azından azaltılabileceği varsayılmıştır. Chetail, başlangıçtan itibaren, göç-kalkınma arasındaki bağın, kaynak ülkelerden gelen göç baskısını azaltmayı amaçlayan *kontrol-odaklı* bir paradigma üzerine kurulu olduğunu belirtmektedir.¹⁷²

Gönüllü ya da gönülsüz göçün temel sebeplerini ele alarak mücadele etmeyi hedefleyen bu yaklaşım, göç politikalarında yeni bir aşamaya geçilmesi anlamında okunmaktadır. Yerel/ulusal politika kapsamında farklı politikaların bir parçası olan göç, kaçınılmaz olarak dış politika bağlamında da ön plana çıkmıştır. Thorburn'a göre,

¹⁷¹ Joanne Thorburn, “Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy? A European Perspective”, *Journal of Refugees Studies*, Vol. 9, No. 2, 1996, s. 119-120.

¹⁷² Vincent Chetail, “Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus: The New Border for North-South Dialogue”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 52, 2008, s. 187.

göçün temel sebeplerine yönelmek için diğer politikaların kullanılmasına odaklanılması, göç ve mülteci sorununun ‘yüksek politika’ alanına taşınmasına yönelik bir kayma olarak okunabilir. Buna göre, “söz konusu değişiklik, eski Yugoslavya örneğinde olduğu gibi çatışmaların neden olduğu insan hareketleri ya da yerlerinden edilme nedeniyle göçün, gündemin üst sıralarına taşınmasıyla belirginleşmemiştir. Yer değiştirmeler, bölge güvenliğini tehdit etmeye ve sözde ‘güvenli bölgeler’in kurulması gibi kriz ve çatışma yönetiminin temel unsurlarının ardındaki temel motivasyonun kaynağı konumundaki siyasallaşmış hümaniteryen girişimlere tehdit oluşturmaya başladığında, ‘temel sebepler’ yaklaşımı dillendirilmeye başlanmıştır”.¹⁷³

Bu bakış açısı, uzun süre, devletler ve uluslararası kuruluşlarca benimsenen temel yaklaşım hâlini almıştır.¹⁷⁴ 1990’lı yılların başında BM nezdindeki pek çok çalışmaya da kaynaklık eden bütüncül bir işbirliği stratejisine yönelik bu yaklaşım, Avrupa’daki

¹⁷³ Thorburn, *op. cit.*, s. 120-121.

¹⁷⁴ Pastore, kaynak ülkelerin kalkınmasını teşvik ederek göçü kaynağında engelleme ya da göç baskısını azaltma fikrinin yeni olmadığını belirtir. Aslında bu fikir, 1970 ve 80’lerde farklı perspektiflerle kendini göstermiştir. Özellikle 1970’lerin başında Avrupa göç politikasındaki değişiklik ile fikrin canlanmaya başladığı görülür. Bazı sol siyasal erkler için, “onlara evlerinde yardım etmemize izin verin” (*Let us help them at home*) sloganı, 1970’lerde ekonomik resesyon ortaya çıktığında, eski üçüncü-dünyacı yaklaşım ile yeni korumacı eğilimleri uzlaştırmak için iyi bir yol olarak bulunduğu tartışılır. Aynı sloganın sağcılar tarafından ise evrenselci altürizm altında milliyetçi, Avrupa-merkezli eğilimlerini gizlemek için kullanıldığı belirtilir. Fakat yaklaşımın tamamını, böyle bir siyasi retorik düzeyine indirgemek ve bu açıdan ele almak yanlış olacaktır. 1980’lerin sonlarından itibaren kişileri ‘göçe iten faktörleri’ etkilemeye ve azaltmaya yönelik AB kurumsal çatısı altındaki girişimler, geçmişteki yaklaşımın “gelişmiş” ve temel sebepler yaklaşımının -Pastore’un deyimiyle- “teknokratik versiyonu”dur. Bu bağlamda göçe iten faktörlerin göç politikalarına dâhil edilmesi ve bunların azaltılmaya çalışılması şeklinde Komisyon değerlendirmelerinde yer bulmuştur.

Ayrıca 1990’lı yıllarda, “temel sebepler yaklaşımı” sadece ekonomik olarak göçe iten faktörleri değil, aynı zamanda siyasi olanları da ele alması bakımından yeni bir vurgu gerektirir. Buna göre, temel sebepler yaklaşımının “altın yılları” aynı zamanda çatışmaların önlenmesi, barışı koruma ve barışı sağlama doktrinlerinin yükselişte olduğu yıllara rastlar. 1991’de Kuzey Irak’ta “uçuşa yasak bölge” (*no-fly zone*), birkaç yıl sonra Bosna’da “güvenli bölge” (*safe haven*) oluşturma, 1997’de ise Arnavutluk’ta “Alba Operasyonu”nu (*Operation Alba*) başlatma yönündeki kararlarının arka planında deklare edilmese de az çok zorunlu göçü kontrol altına alma amacının olduğunu iddia eder. Bkz. Ferruccio Pastore, “More Development for Less Migration or Better Migration for More Development? Shifting Priorities in the European Debate”, *MigraCtion Europa*, Special Issue, *CeSPI*, 2003, s. 1-2.

karşılığını, ilk olarak Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin göçle ilgilenen bakanlarını bir araya getiren 18 Eylül 1991 tarihli Lüksemburg Konferansı¹⁷⁵ ile bulmuştur. Dönemin göç profilinin ve durumunun ortaya konduğu konferansta, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin -yasal olarak ikamet eden göçmenler de dâhil nüfusun büyük bir bölümünü etkilemeye devam eden işsizlik karşısında- yoğun bir göç baskısı altında olduğunun altı çizilmiştir. Söz konusu baskının özellikle dünyanın farklı yerleri arasındaki ekonomik, sosyal ve demografik dengesizliklerden, siyasi istikrarsızlıklardan ve güvensizliklerden kaynaklandığı vurgulanmıştır. Ayrıca göç baskısı, Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan tarihi değişimin bir sonucu olarak değerlendirilmiştir. Avrupalı bakanlar, söz konusu yeni durum karşısında, yeni bir yaklaşım gerekliliği ve yeni politika araçları ihtiyacı üzerinde durarak çağrıda bulunmuşlardır:

“Bu yeni durum, göçün temel sebeplerinin analizine ve tüm Avrupa hükümetleri arasında göç sorunları hakkında artan işbirliğine ve harmonizasyona dayanan yeni politika yaklaşımlarını ve araçlarını gerekli kılmaktadır.”¹⁷⁶

Dış göçün kaynak ülkelerin sorunlarına bir çözüm olmadığı ve sanayileşmiş Batı Avrupa ülkelerinin o dönemde daimi ikamete yönelik göç artışını kabul edemeyeceği düşüncesine¹⁷⁷ dayandırılan söz konusu ‘yeni’ yaklaşım temelinde Avrupalı bakanlar, birbirini tamamlayan iki temel strateji üzerine bina ettikleri ilkeler konusunda uzlaşmaya varmıştır: (i) ikili ve çok-terafli işbirlikleri ve göç veren bölgelerde verimli yatırım programları aracılığıyla *göçün temel sebeplerini ele almak*, (ii) yasadışı göç ağlarına ve kayıt dışı istihdam sağlayan işverenlere yönelik sert yaptırımları ya da uygun

¹⁷⁵ Conclusions and Resolution adopted by the Conference, *Fourth Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs*, Luxembourg, 17-18 September 1991, MMG-4 (91) 9 final.

¹⁷⁶ *Ibid.*, s. 3.

¹⁷⁷ *Ibid.*

görülen diğer önlemleri uygulayarak *düzensiz göçle mücadele etmek*. Kaynak ülkelerdeki sosyo-ekonomik koşulların iyileştirilmesi ile düzensiz göçle mücadeleyi birleştiren bu ‘önleyici’ yaklaşım, göç-kalkınma ilişkisinin temelini oluşturmuştur. Avrupa Konseyi’nce çerçevesi çizilen bu bakış açısı, AB kanadında da hükümetlerarası düzeydeki çalışmalar ve çıktılarla hızla kendini göstermiştir.

Öncelikle Lüksemburg Konferansı’ndan bir ay sonra Avrupa Komisyonu, soruna ‘küresel bir yaklaşım’ ihtiyacı olduğu doğrultusunda çağrıda bulunan bir bildiri¹⁷⁸ yayınlamıştır. Bildiride, nedenleri daha ziyade iş arayışına dayanan ve çoğunlukla kısa ya da orta vadeli bir fenomen olarak bakılan geleneksel göç türünden aile birleşimi, mülteci statüsü ve sığınma arayışına doğru evrilen yeni trende ve değişime dikkat çekilmiştir. Her ülke, kendi tarihi, gelenekleri ve coğrafi konumu doğrultusunda uygun olduğunu düşündüğü şekilde önlem alma eğiliminde olsa da sorunun tek boyutlu kalmadığı, bir ülkedeki durumun diğer ülkeleri etkileme olasılığı üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda, karşılaştırılan küresel yaklaşım üç ana unsura dayandırılmıştır: (i) göç baskısına yönelik girişimlerde bulunmak (Göçü -o dönemde- Topluluk dış politikasının ayrılmaz bir parçası hâline getirmek, esas nokta olarak belirlenmiştir. Topluluk, üye devletler ve göç veren/kaynak ülkeler arasındaki işbirliğinde doğru dengeyi bulmak, uzun vadede olması gereken yaklaşım olarak amaçlanmıştır.); (ii) göç akınlarını Topluluk sınırlarında kontrol etmek; (iii) entegrasyon politikalarını yasal göçmenler lehine güçlendirmek.

1992 yılında Avrupa Konseyi Edinburgh Zirvesi’nde “göç politikalarının dış boyutunu ele alan ilkeler” konulu bir deklarasyon yayınlamıştır. Edinburgh

¹⁷⁸ Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, SEC (91) 1855 final, 23 October 1991.

Deklarasyonu¹⁷⁹ ile göç baskısının nedenlerine ve göç hareketlerinin nedenlerini ortadan kaldırmanın yollarına odaklanmanın önemine bir kez daha vurgu yapılmıştır. Avrupa Konseyi, söz konusu deklarasyonla, üye ülkelere yönelen göç baskısını azaltmaya yarayacak faktörleri (barışın korunması, insan haklarına saygı ve göç veren ülkelerdeki sosyal ve ekonomik koşulların iyileştirilmesi gibi) ortaya koymuştur.¹⁸⁰ Kararlaştırılan hususların uygulanabilmesi içinse Topluluğun dış politikasına yön verecek ortak prensipler tanımlanmıştır. Üye ülkelerin göç veren ülkelerle serbest ticaret ve ekonomik işbirliğini teşvik etmesi, bu prensipler arasında yer alan hususlardandır. Bunun yanı sıra üye ülkeler, -özellikle iş imkânı sağlanması, kaynak ülkelerdeki fakirliğin azaltılması ve bu sayede uzun vadede göç baskısının azaltılması amacıyla- sürdürülebilir sosyal ve ekonomik kalkınmayı etkin şekilde teşvik etmek amacıyla kalkınma yardımında bulunacakları konusunda uzlaşmışlardır. Uzun dönemli bu stratejinin bir parçası olarak üye ülkeler, ayrıca kaynak ve transit ülkelerle imzalayacakları geri kabul antlaşmaları aracılığıyla yasadışı göçle mücadeleye üçüncü ülkeleri de dâhil ederek bu konudaki çabalarını güçlendirmeyi amaçlamışlardır.¹⁸¹ Bu bağlamda Edinburgh Deklarasyonu'nun, o dönemde yeni oluşmaya başlayan göçün dış boyutunun daha fazla geliştirilmesi ihtiyacını teyit etmesine binaen, özellikle siyasi yönden, oldukça önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir. Reelde yasal çıktılarından mahrum kalsa da Edinburgh Deklarasyonu, göç ve kalkınma ilişkisine dayalı anlayışını ileriki politika belgelerinde yer alacak şekilde yönlendirmiştir.¹⁸²

¹⁷⁹ Conclusions of the Presidency, *Declaration on Principles of Governing External Aspects of Migration Policy*, European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, SN 456/92, Annex 5 Part A.

¹⁸⁰ *Ibid.*, prg. ix.

¹⁸¹ *Ibid.*, prg. xvi.

¹⁸² Janine Silga, "Shifting Perspective on the Migration and Development Nexus in the EU: From the Migration Management Approach to the Development Paradigm of Mobility?", Karolina Podstawa

Akabinde Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi'nin Edinburgh Deklarasyonu ile belirlediği ilkeleri referans alarak 1994 yılında yeni bir bildiri¹⁸³ yayınlamıştır. AB ve üye ülkelerin siyasi gündeminde üst sıralarda yer almaya devam eden göç ve sığınma konularına dikkati çeken Komisyon, işbirlikçi bir temelde sorunların ele alınması gereğini bir ön kabul olarak almıştır. Ayrıca derinleşen Avrupa bütünleşmesinin, göç baskısının ve yasal göçmenlerin entegrasyonunun AB'yi bir bütün olarak tehdit ettiği zorluklar karşısında, bütüncül ve tutarlı bir karşılığı gerektirdiği çağrısı yinelenmiştir. Komisyon, bildirisinde söz konusu dönemde -1991 bildiriyle karşılaştırıldığında- AB ve üye ülkelere yönelik göç baskısını şu şekilde resmetmiştir:

“[...] Genel baskı azalmamıştır ve böyle olması da beklenmemektedir. *Eurostat* verilerine göre, Birlik dâhilindeki toplam göçe, 1992 yılında yarısı üçüncü ülke vatandaşı olan 2 milyon kişi eklenmiştir. 1992 yılında üye ülkelere 570.000 sığınma başvurusu yapılmıştır. [...] Göçe ve sığınmaya ilişkin durum üye ülkeler arasında farklılık göstermektedir; örneğin, Almanya diğer bütün üye ülkelerin [toplamda] aldığından daha fazla sığınma başvurusu almıştır.

Bilançonun bir tarafında, eski Sovyetler Birliği ülkelerinden Batı Avrupa'ya kitlesel insan hareketlerine ilişkin kaygılar henüz gerçekleşmemiştir [...]. Diğer yandan, güneyden, özellikle Kuzey Afrika'dan gelen göç baskısı, aksine, demografik ve ekonomik nedenlerle artmıştır. Ayrıca, Birliğin kapı eşiğinde, eski Yugoslavya trajedisi, Batı Avrupa'nın alışık ve donanımlı olmadığı biçimde ve yeni ve özel tepkiler gerektiren gelişmeler nedeniyle zorla yerlerinden edilen geniş insan hareketlerine neden olmuştur. Dahası, modern seyahat olanakları ve insanları sömüren tacirler,

and Laura Puccio (eds.) içinde, *Framework for Economic Development in EU External Relations*, European University Institute (EUI) Working Papers, 2012, s. 122-123.

¹⁸³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM (94) 23 final, Brussels, 23.02.1994.

dünyanın daha uzak mesafelerinden Avrupa'ya ulaşmak isteyen göçmenlerin sayısını artırmıştır.”¹⁸⁴

Kamu düzensizliğinden kontrolsüz göçü sorumlu tutan¹⁸⁵ ve kaynak ülkelerdeki işsizliğin bu durumu katladığı¹⁸⁶ inancına dayanan bir anlayışla Bildiriye dayanak oluşturulmuştur. Bu bağlamda başarılı bir entegrasyonun ‘göç akınlarını kontrol etmeye’ bağlı olduğu varsayımı kabul görmüştür. Yaklaşımın politikası, kısa vadede ‘kontrol önlemleri’ ile uzun vadede ‘kaynak ülkelerle işbirliğini’ eşleştirmek üzerine kurulmuştur.¹⁸⁷ Uzun vadede ele alınacak konular, “temel sebepler” başlığıyla değerlendirilmiştir. Avrupa Komisyonu, göç baskısına yönelik harekete geçmek için hem daha kapsamlı bir yaklaşımın çizildiği hem de temel sebeplerin ele alındığı birbiriyle ilişkili iki adıma işaret etmiştir. (1) Göç baskısına yönelik eylemlerin, göç ve sığınma politikalarının Birliğin dış politikasına entegrasyonunu gerektirdiğinin bir kez daha altını çizen Komisyon, (2) eylemlerin ticaret, kalkınma ve işbirliği politikaları ile insani yardım ve insan hakları politikaları gibi alanlarda farklı düzeylerde ele alınması konusu üzerinde durmuştur.¹⁸⁸ Ancak söz konusu kapsamlı yaklaşımın dillendirilmesinin aksine, Bildiride, çok farklı alanlarda ve düzeylerde ele alınması gereken, ayrıca kompleks adımları gerektiren göçün ‘temel sebepler’ boyutuna kıyasla göç kontrolünün altını çizen politikalara çok daha fazla yer verildiği ve kontrol politikalarının detaylandırıldığı görülmektedir.¹⁸⁹ Hâlbuki Gent’in belirttiği gibi, AB, yaklaşımını ancak diğer ülkelerle gerçek diyaloga ve eylemlerini ise göç süreçlerini gerçekten anlamaya dayandırdığı ölçüde, “temel sebepler yaklaşımı”

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 7.

¹⁸⁵ *Ibid.*, s. 4.

¹⁸⁶ *Ibid.*, s. 10.

¹⁸⁷ *Ibid.*, s. 11.

¹⁸⁸ *Ibid.*, s. 13-14.

¹⁸⁹ Bkz. *Ibid.*, s. 20-27.

konsepti bu alanda belirli bir ilerleme kaydetmeye yarayabilecektir.¹⁹⁰ Nitekim bir Avrupa göç ve sığınma stratejisi için zemin hazırlayan bu altyapısına rağmen, 1994 Bildirisi ardından kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır.¹⁹¹ Bunun nedenlerinin sıralandığı makul açıklamaların başında -söz konusu dönemde- Birliğin kurumsal yapısının neden olduğu kısıtlar gelmektedir. Diğer politikalarla beraber göçün AB düzeyli kapsamlı bir yaklaşımın bileşeni olarak ele alınması, Birlik açısından *kurumsal sorunlar* doğurmuştur.

‘Temel sebepler’ yaklaşımı, 1993 yılında Maastricht Antlaşması’nın (AB Antlaşması) onaylanması dönemine rastlar. AB kurumsal yapılanmasına geçişi, AB kurumlarının supranasyonel düzeyde göç konulu tartışmaları teşvik etmiş ve meşrulaştırmış olması bakımından *fırsat* olarak değerlendirmek mümkündür. Buna göre, çeşitli politika alanlarında -ortak dış ve güvenlik politikası, içişleri ve adalet, kalkınma politikası vb.- AB kurumlarına yeni yasal yetkiler sağlanmıştır.¹⁹² Ancak üç sütunlu bir yapıya evrildiği hâliyle AB kurumsal yapısı, göç politikalarının yönetimi konusundaki handikapları da beraberinde taşımıştır. Bu çerçevede göç ve sığınma konuları, AB’nin yetki alanına dâhil edilmekle birlikte adalet ve içişlerinde işbirliği konularını ele alan ve hükümetlerarası bir yapıda işleyen üçüncü sütun kapsamında

¹⁹⁰ Saskia Gent, “The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward”, *Sussex Centre for Migration Research*, Working Paper no.11, September 2002, s. 11.

¹⁹¹ 1998 yılında Avusturya dönem başkanlığı tarafından sunulan göç ve sığınma konulu Strateji Belgesi’nde, 1994 tarihli Komisyon Bildirisi’nin öngördükleri ve uygulama arasındaki uyumsuzluk şu şekilde yer almıştır: “[...] Komisyon tarafından başlatılan strateji [oluşturma] tartışması, kapsamlı bir temelde yürütülmemiş, kapsamlı bir siyasi yaklaşım ortaya konmamış, [bu yaklaşımdan] eylemsel bir çalışma programı çıkarılmamıştır ve yeknesak bir konsepti takip eden eylem planları ne geliştirilmiş ne de uygulanmıştır.” Bu bağlamda geçen yıllar içinde AB’nin faaliyetlerinin büyük oranda parçalı kaldığı, önemli alanlarda kalıcı sonuçlar üretmediği, bazı zamanlarda AB enerjisinin büyük bölümünün belirli konulardaki krizlere harcandığı ve siyasi dinamizmin kaybedildiği tespiti ve eleştirileri yapılmıştır. Bunun en önemli nedeni olarak ise söz konusu politikanın nihai gelişimini garanti edecek geniş kapsamlı bir çerçevenin yokluğu gösterilmiştir. *Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy, from the Austrian Council Presidency to the K4 Committee*, 1 July 1998, 9809/98, Limite, CK4 27, ASIM 170.

¹⁹² Silga, *op. cit.*, s. 123.

değerlendirilmiştir. Bu da göç konularına daha ziyade güvenlik çerçevesinden bakan bir yaklaşım anlamına gelmektedir. Lindstrom, bir politika hedefi olarak temel sebepler yaklaşımının, MDA ülkelerinden algılanan potansiyel göç tehdidine karşı bir *cevap olarak* ve AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası olan ikinci sütunun gelişimine daha fazla *ivme katmak* için ortaya çıktığını belirtir. Eski Yugoslavya’da yaşanan durum ise bu konuya bir aciliyet katmıştır.¹⁹³ Bu bağlamda *kontrol-merkezli* güvenlik yaklaşımının hükmünün devam ettiği söylenebilir.

Çalışmalarıyla kapsamlı bir yaklaşıma ön ayak olmaya çalışan Komisyonun, üç sütunlu yapının neden olduğu kurumsal zorluklar¹⁹⁴ nedeniyle etkin çalışmamış olması da önemli bir sorun oluşturmuştur. Söz konusu dönemde dış ekonomik ilişkileri, ticaret ve kalkınma yardımlarını kapsamına alan I. sütun altında yasal girişim başlatma ve direktif ve düzenleme benimseme hakkı münhasıran Komisyona aittir. Göç ve sığınma konularının ele alındığı III. sütun kapsamında ise Komisyon, yasal girişim başlatma hakkını üye devletler ile paylaşmıştır. Bu bağlamda Komisyon bildirimlerinde beyan edilen göç ile kalkınma, yardım, ticaret ve dış politika arasındaki bağların gerekliliğine karşın, Maastricht sonrası dönem hükümetlerarası işbirliği ve bağlayıcı olmayan araçların ağırlığı nedeniyle, daha ziyade, ‘asgari müşterekteki’ uzlaşmalar ve kısıtlama-eğilimli politikalarla sonuçlandığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Zira göçün temel sebeplerine yönelik öneriler III. sütun kapsamında ortaya atılmasına karşın, bu önerilerin yürütüleceği politika araçlarının I. ve II. sütunda yer alması ve farklı yasal prosedürlere tabi olması kurumsal kısıtlar meydana

¹⁹³ Channe Lindstrom, “Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?”, *Refugee Studies Centre*, Working Paper No. 11, 2003, s. 7.

¹⁹⁴ Detaylar için bkz. Thorburn, *op. cit.*, s. 124-125.

getirmiştir. Lindstrom, sonuç olarak, bu dönemde yeni politika araçlarının geliştirilmediğinden bahsetmektedir.¹⁹⁵

Yaklaşımın uygulanmasına ilişkin kurumsal ve siyasi zorlukların yanı sıra, yaklaşımın göç-kalkınma ilişkisine dayandırdığı varsayımlar da pek çokları tarafından hatalı bulunmuş ve eleştirilmiştir. Göç-kalkınma etkileşimi, temel sebepler yaklaşımında ortaya konduğundan daha karmaşıktır. Haas, “göç veren ülkelerde kalkınmanın teşvik edilmesinin göçü azaltmak için etkili bir araç olduğu argümanının, göç ve kalkınmanın zıt ve doğrusal olarak ilintili süreçler olduğu ve bu nedenle birbirlerini ikame ettikleri yönündeki belli başlı varsayıma dayandığını” belirtir. Bu mantık çerçevesinde göç, ekonomik az gelişmişlik, fakirlik ve işsizlik gibi iddia edilen “temel sebepler” ele alınarak azaltılabilir. Dolayısıyla göç veren toplumların kalkınmasını teşvik etmek, literatürde tanımlandığı şekilde, “göçmenlerin evlerinde kalması” (*stay-at-home*) için anahtar konumundadır.¹⁹⁶

Söz konusu varsayımın, göç-kalkınma arasındaki illiyet bağına hatalı kurmasına yönelik akademik değerlendirmenin ve eleştirilerin detayı farklı çalışmalara bırakılmakla birlikte, kısaca göç ve kalkınmanın zıt ve doğrusal olarak ilintili süreçler olmadığı söylenebilir. Chetail, göç-kalkınma arasındaki ilişkinin kanıtlanmış olmaktan ziyade varsayıma dayandığının altını çizer.¹⁹⁷ Buna göre, temel sebepler yaklaşımının belli başlı varsayımları, iki ayrı nedenle tartışmaya açıktır: (1) Birincisi, genel kanı göçün yoksulluk karşısındaki en eski tepki olduğu yönünde ise de dünyada 1 doların altında geliri olan kesim aslında uluslararası göçe meylenmemektedir. Daha

¹⁹⁵ *Ibid.*

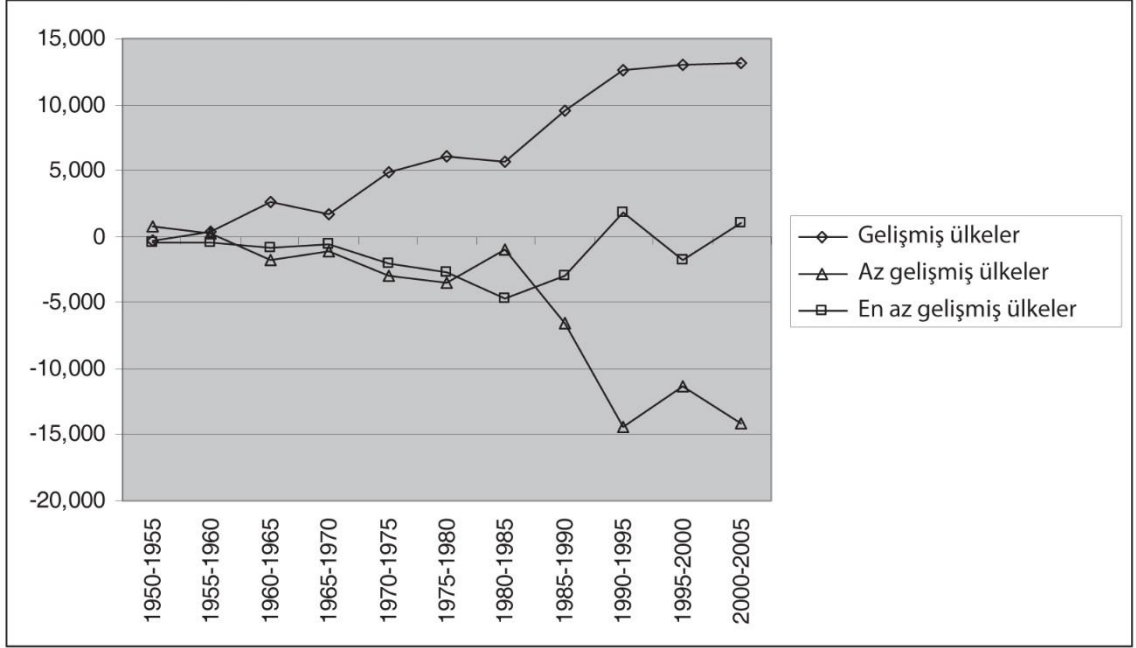
¹⁹⁶ Hein de Haas, “Turning the tide? Why ‘development instead of migration’ policies are bound to fail”, *International Migration Institute*, Working Papers, 2006, Paper 2, s. 16-17.

¹⁹⁷ Chetail, *op. cit.*, s. 180-181.

ziyade kırsaldan kente bir göç eğilimi sergilenmektedir. Bu perspektiften kalkınma, uluslararası göç konusunda bir ikame unsuru değil, daha ziyade özünde fakirliği azaltmak amacıyla yürütülen bir hedef olabilir. Mutlak fakirlikten ziyade göreceli fakirlik (özetle kaynak ve hedef ülkeler arasındaki ekonomik farklılaşma) güney-kuzey göçünün temel belirleyicisi olarak ortaya konmuştur. (2) İkincisi, temel sebepler yaklaşımı ayrı bir paradoks içermektedir. Geleneksel varsayımın aksine, kalkınma başlangıçta göç olgusunu azaltmak yerine arttırmaktadır; çünkü gelişmekte olan ülkelerin ekonomik büyümesi, dışarıda daha iyi bir yaşam için yeni olanaklar ve teşvik sağlamaktadır. Dolayısıyla uluslararası göç, kısa vadede ekonomik kalkınmanın yokluğu nedeniyle değil, fakat kalkınmanın kendisinden kaynaklanmaktadır. “Göç kamburu”¹⁹⁸ olarak tanımlanan bu fenomen, ancak kaynak ülke kalkınma düzeyinin son aşamasına geldiğinde istikrarlı bir düzeye ulaşmaktadır. Böyle bir ikilemin çözümü, uzun vadeli ve sürdürülebilir bir kalkınma stratejisi gerektirmektedir.

¹⁹⁸ Detaylı bilgi için bkz. Hein de Haas, “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, *International Migration Institute, Working Papers*, 2008, Paper 9.

Gelişmişlik Düzeylerine Göre Net Göç, 1950-2050 (bin)



Kaynak: UNDP, Department of Economic and Social Affairs; Aktaran Hein de Haas, "Turning the tide? Why 'development instead of migration' policies are bound to fail", International Migration Institute, Working Papers, 2006, Paper 2, s. 26.

Bu gerçeklikler göz önünde bulundurularak, Batı ülkelerinin göç veren ülkelerin kalkınmasına katkı sunmaktan ziyade göçü engellemek amacıyla temel sebepler yaklaşımını benimsedikleri yönünde genel bir kanı oluşmuş durumdadır. Bu nedenle temel sebepler yaklaşımı, Batı ülkelerinin göçe yönelik kaygıları ile özellikle Güney'in kalkınma ihtiyacını uzlaştırabilecek bir fırsata dönüştürülebilecek potansiyele sahipse de 'göç kontrolü' şüphesinin gölgesinde kalmıştır. Göçün kökenlerine inme retoriği, kalkınma yardımlarının karşılıklı sonuçlarını çoğunlukla görmezden gelerek, *göç kontrol paradigmasını* meşru kılmak için, Chetail'in deyimiyile, "politika mantrası"¹⁹⁹ hâline gelmiştir. Bu minvalde, kalkınma gündeminin göç kontrolünün kamufleji için kullanıldığı ve "önleme politikasını" meşrulaştırma aracına dönüştüğü eleştirileri mevcuttur.²⁰⁰

¹⁹⁹ Chetail, *op. cit.*, s. 192.

²⁰⁰ *Ibid.*; Ayrıca bkz. Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 638.; Lindstrom, (2003), *op. cit.*, s. 3.

Yaklaşımın gelişimi de kalkınmanın göç kontrol aracı olarak kullanılmasını ve durumun aynı zamanda sınırlılığını da ortaya koymuştur. 1998 yılında Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından önerilen göç ve sığınma hakkındaki Strateji Belgesi, bu doğrultudaki ilk girişim olarak ele alınabilir. Avusturya'nın önerisi, -özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesine ilişkin revizyon talebi gibi nedenlerle- pek çok eleştiri getirilerek kısmen reddedilmiş olsa da söz konusu dönemde göç politikalarına ilişkin genel bakış açısını yansıtmaya ve takibi çalışma programlarını etkilemesi bakımından incelemeye değerdir. İlk planda AB'nin önde gelen göç ve sığınma politikalarının başarısızlığını ele alan Strateji Belgesi, söz konusu dönemde Avrupa'ya yönelik göç baskısını şu şekilde resmetmiş ve bunu yaparken bütün göç trendlerini 'yasadışı göç' kavramı altında ele alarak göçmenlerin geldikleri ülkelerdeki koşullarını göz ardı eden kontrol ve güvenlik odaklı bir bakış açısı sergilemiştir:

“[...] Her yıl [üçüncü dünya ülkelerinde] 80 milyon insan çalışma yaşına ulaşmakta ve 100 milyon insan dünyanın bu tarafından büyük metropolitan merkezlere, gerçekten güvenli bir geçim kaynağı vaat eden herhangi bir iş olanağı olmaksızın, göç etmektedir. Zengin ülkelere, özellikle Batı Avrupa'ya, yönelik göç açısından bu, toplam göçün yıllık 1,5 milyon göçmeni aşmaya devam etmesi ve yasadışı göçmen oranının toplamda yükselmesi anlamına gelmektedir. *Artık birinci dünyadaki her bir diğer göçmenin, orada, yasadışı olduğu varsayılmalıdır.*”²⁰¹ (Vurgu sonradan eklenmiştir.)

Strateji Belgesi'nde göç trendlerinin genelleştirilmesine ve Avrupa'ya yönelik göç biçimlerinin tek bir kategoriye indirgenmesine dayalı bu hatalı kavramsallaştırma, Bosna Savaşı'nın bir “göç felaketi”²⁰² olarak değerlendirilmesini beraberinde

²⁰¹ Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy, from the Austrian Council Presidency to the K4 Committee, *op. cit.*, prg. 21.

²⁰² *Ibid.*, prg. 34.

taşımıştır. Belgenin devlet-merkezli pozisyonunu açıkça ortaya koyması olarak tanımlanan bu perspektif, göçe ilişkin *alarmist* bir bakış açısıyla ‘kontrol ve önleme araçları’ için bir zemin oluşturarak AB’nin temel sebepler yaklaşımına olumsuz anlamda katkı sunmakla eleştirilmiştir.²⁰³ Nitekim Belge’nin temel odak noktasının “daha iyi” kontroller aracılığıyla istenmeyen göçü saptayacak ve ortadan kaldıracak önlemler olduğu tespitleri mevcuttur.²⁰⁴ Bu bağlamda kapsamlı bir göç politikası çerçevesindeki üçüncü ülkelerle olan ilişkiler, üçüncü ülkelere Batı’ya yönelen göçün dinamiklerini ve kökenlerini anlamaktan ziyade, söz konusu ülkelere kontrol anlamında sorumluluk yükleyen bir temele odaklanmış ve hatta indirgenmiş görünmektedir.

“Etkili bir giriş kontrolü kavramı, sadece sınır kontrollerine dayandırılmaz; bunun yerine üçüncü ülke vatandaşının seyahatine başladığı zamandan [bu kişilerin varış] güzergâhına ulaştığı ana kadar atacağı her adımı kapsamalıdır”²⁰⁵ şeklinde geniş bir kontrol mekanizması öngören Belge, bireysel devletlerin yetkisi altında ihtiyari kaldığı düşünülen güvenlik ağlarının mevcut kontrollerden daha fazlasını gerektirdiği üzerinde durmuştur.²⁰⁶ Dahası göç akınlarını önlemek için askeri müdahale olasılığını öngörmesi²⁰⁷ de dâhil göç konusuna güvenlik bakış açısıyla yaklaşan Strateji Belgesi,

²⁰³ Gent, *op.cit.*, s. 12.

²⁰⁴ Fortress Europe? - Circular Letter (FECL), “EU Strategy Papper on Asylum and Immigration: Show of “Political Muscle”?”, FECL 56 (December 1998), <<http://www.fecl.org/circular/5601.htm>>, (erişim tarihi: 12.10.2014).

²⁰⁵ Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy, from the Austrian Council Presidency to the K4 Committee, *op. cit.*, prg. 85.

²⁰⁶ *Ibid.*, prg. 91.

²⁰⁷ “Geçen son birkaç yıldır, [...] muhtelif çatışmalardan kaynaklanan göçün Avrupa üzerindeki etkileri açıktır. Bu nedenle, Avrupa açısından, böylesi yaklaşan (kapıdaki) krizlerde müdahale hususunda kendi kararlarını alması oldukça meşrudur.” *Ibid.*, prg. 54.

üçüncü ülkelere yapılacak kalkınma yardımlarını da bir ‘havuç’ gibi düşünerek bu yardımları göç kontrollerine ilişkin koşulluluğa dayandıran önerilerde bulunmuştur.

“Bütüncül bir yaklaşım, AB’nin üçüncü ülkelerle ikili antlaşmalarının hemen hepsi göç boyutunu kapsamına alarak izlenmelidir. Örneğin *ekonomik yardımlar*; vize konularına, geri kabulün garanti edilmesi hususunda daha geniş sınır-geçiş kolaylığına, sınır kontrolleri standartları hususunda hava bağlantılarına ve göçe iten faktörlerin azaltılması için etkili önlemler alınması [hususunda] ekonomik işbirliği sağlamak için gönüllülüğe dayandırılarak yapılmalıdır.”²⁰⁸ (Vurgu sonradan eklenmiştir.)

Bu hâliyle Strateji Belgesi’ndeki önerilerin insani ve demokratik endişelerin göz ardı edilerek uygulanma olasılığının yüksek olduğu kaydedilmiştir. Aslında “Kale Avrupası”nın daha genişletilmesi planının, göçü durdurmanın ötesinde, sadece Avrupa kalesinin dışındaki değil Batı Avrupa toplumlarının kendi merkezindeki güvenlik, istikrar ve barışa birincil tehdit oluşturacağı eleştirileri gelmiştir. Dolayısıyla göçe yönelik söz konusu, “sıfır tolerans politikası”nın bizzat kendisi aslında bir güvenlik tehdidi olarak değerlendirilmiştir.²⁰⁹

Avusturya dönem başkanlığı önderliğinde ortaya çıkan söz konusu Strateji Belgesi, bu yaklaşımı nedeniyle, diğer AB hükümetlerince reddedilmiştir; sivil özgürlükler, insan hakları, mülteci ve göçmen hakları savunucusu sivil toplum kuruluşlarından Yeşiller’e ve sol partilere, Uluslararası Af Örgütü’nden BM Mülteciler Yüksek Komiserliği’ne (UNHCR) kadar geniş bir spektrumdaki kurum ve kuruluşlarca kınanmıştır. Fakat uygulanışı ise, diğer araçlar ya da girişimler

²⁰⁸ *Ibid.*, prg. 59.

²⁰⁹ Fortress Europe? - Circular Letter (FECL), ““Zero Tolerance” Policy on Immigration is the Real Security Threat”, FECL 56 (December 1998), <<http://www.fecl.org/circular/5609.htm>>, (erişim tarihi: 12.10.2014).

vasıtasıyla, tamamen rafa kaldırılmamıştır. Örneğin; Hollanda'nın girişimiyle -bir anlamda Strateji Belgesi'ni kurtarmak için²¹⁰- Avrupa Konseyi'nin himayesi altında yeni bir organın kuruluşu, Göç ve İlticadan sorumlu Üst Düzey Çalışma Grubu (*High Level Working Group on Asylum and Migration* - HLGW), karara bağlanmıştır. En önemli kaynak ülkelerdeki²¹¹ durumu hedef alan ortak, entegre ve sütunlar-arası bir yaklaşım oluşturulması amacıyla kurulan Çalışma Grubu, "AB üyesi ülkelere göçmen ve sığınmacı akınını azaltmak" amacına ilişkin çalışmalarını Eylem Planları aracılığıyla yürütmektedir. Çalışma Grubu ve ortaya çıkardığı eylem planları, hem yaklaşımları hem de uygulamaları konusunda pek çok açıdan eleştirilmiştir.²¹² En başta HLGW'nin ağırlıklı olarak ÖGA yetkililerinden oluşması (içişleri bakanlık yetkilileri) üçüncü ülkelerle ilişkiler ve kalkınma meselesinden ziyade kontrol ve önleme politikalarına odaklanışını -şaşırtıcı olmayan bir biçimde²¹³- beraberinde getirmiş; bu da eylem planlarının içeriğine yansımıştır. Söz konusu kurumsal yapılanma, göç ve sığınma konularını ele alan kurumlar arasında hem gündem

²¹⁰ Statewatch, "Migration: first six countries targeted", Vol. 9, No. 1, January-February 1999, s. 22.

²¹¹ 11 Ocak 1999 tarihli toplantısında Üst Düzey Çalışma Grubu, eylem planlarını hazırlayacağı (komşu ve transit ülkeleri kapsayan) coğrafi sahayı şu şekilde belirlemiştir: Afganistan/Pakistan, Arnavutluk (Kosova), Fas, Somali ve Sri Lanka. Ayrıca Irak ve komşuluk bölgesinden gelen göçmen akınlarına ilişkin daha ileri adımlar atılması gereği üzerinde durulmuştur. Karar için bkz. The Council Presidency, *Terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration; preparation of action plans for the most important countries of origin and transit of asylum seekers and migrants*, 5264/99 Limite, Brussels, 13 January 1999, s. 2.

²¹² Eleştirilerin tamamı bilgi için bkz. Steven Sterkx, "The External Dimension of EU Asylum Policy: Expanding Fortress Europe?", Jan Orbie (ed.) içinde, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate Publishing Ltd: Burlington, 2008, s. 117-138.; Steven Sterkx, "Curtailling the Comprehensive Approach: Governance Export in EU Asylum and Migration Policy", *ECPR Joint Sessions of Workshops*, 2004, 13-18 April 2004.; Janine Silga, "Shifting Perspective on the Migration and Development Nexus in the EU: From Migration Approach to the Development Paradigm of Mobility?", Karolina Podstawa and Laura Puccio (eds.) içinde, *Framework for Economic Development in EU External Relations*, European University Institute, Working Papers, Law 2012/01, 2012, s. 115-144.; Saskia Gent, "The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward", *Sussex Centre for Migration Research*, Working Paper no.11, September 2002.

²¹³ Boswell, (2003), *op. cit.* s. 630.

belirleme hem de bütçenin kullanımı açısından “çim savaşları”²¹⁴ örneklerinden birinin daha sergilenmesine neden olmuştur.²¹⁵

Bu bağlamda Komisyon tarafından temel sebepler yaklaşımı çerçevesinde öngörülen “kapsamlı yaklaşım”ın pek çok boyutu uygulama dışı kalmış görünmektedir. Öncelikle güvenlik konuları ve (düzensiz) göçü engellemek²¹⁶, eylemlerin odak noktası hâlini alırken özellikle Fas²¹⁷ gibi üçüncü ülkelerden ciddi eleştirilere maruz kalmasının yanı sıra kalkınma gibi dış ilişkilerin diğer alanlarında uygulamaya katkı sunmak konusunda AB içinde de isteksizlik oluşturmuştur. Tamamen araçsal kalan eylem planlarının, diğer politika alanlarını göz önünde bulundurmaksızın göç yönetimine hizmet etmesi, dış boyutu itibariyle, üçüncü ülkelerle gerçek anlamda bir ortaklığın önüne geçmiştir. Bu bağlamda diyalog eksikliği ön plana çıkmaktadır.²¹⁸ Nitekim üçüncü ülkelerle işbirliği zorunluluk arz eden bir strateji olarak lanse edilmesine karşın, eylem planları oluşturulurken ilgili ülkelerle planların özüne ilişkin diyaloga geçilmemiş olduğu belirtilir. Bu da HLGW’nin gerçek amacının sorgulanmasına neden olmaktadır. AB eylem planlarının

²¹⁴ Çim savaşları: Egemenlik, güç, kontrol ve haklar için girişilen çetin mücadele.

²¹⁵ Joanne van Selm, “Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants and Their Countries of Origin”, Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.) içinde, *Migration and Externalities of European Integration*, New York: Lexington Books, 2002, s. 151.

²¹⁶ Bu durumun önemli bir nedeni de HLGW oluşumu girişiminin, Batı Avrupa’ya Irak’tan gelen sığınmacıların sayısında artış yaşandığı döneme denk gelmesidir. 1994 yılında 10 bin ile başlayan sığınma başvuru sayısı, 1997’de 36 bin olmuştur. Bu durum, Irak ve komşu ülkelere yönelik politikalar aracılığıyla göç akınlarını sınırlamak için neler yapılabileceği konusunda üye ülkeleri cesaretlendirmiştir. Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 629.

²¹⁷ Fas hükümeti, başlangıçta, öneriler hakkında kendilerine danışılmadığı gerekçesiyle AB ile eylem planını tartışmayı reddetmiştir. Diğer bir eleştirel konu ise eylem planına ayrılan fonun içeriği olmuştur. Fas Eylem Planında insan kaçağıçılığı, istatistik toplama ve göçün nedenlerini analiz etmeye ilişkin çalışmaların MEDA II programı kapsamındaki mevcut AB kalkınma fonu ile yapılması öngörülmüştür. Bu konu, HLGW ve Komisyon yetkilileri arasında tansiyona neden olurken kalkınma ve dış ilişkiler birimleri arasındaki işbirliğini sekteye uğratmıştır. Zira finansal kaynak ve yardım sıkıntısı çeken HLGW, enerjisini kontrol önlemlerinin dışsallaştırmasına harcamıştır. Detaylar için bkz. Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 631-632.

²¹⁸ Silga, *op. cit.*, s. 126-127. & Sterkx (2008), *op. cit.*, s. 121.

oluşturulmasında diyalog başlatmaktan ziyade, HLGW'nin gerçek amacının AB'nin politika hedeflerinin öngörülmesi ve uygulanması yönünde olduğu çıkarımı yapılmaktadır.²¹⁹ Hâlbuki HLGW'nin temel amacı, siyasi durumu ve insan hakları koşullarını dikkate alarak göçmenlerin ülkelerinden ayrılma nedenlerini analiz etmek ve anlamak olarak resmedilmiş; bu bağlamda iletişime geçilecek göç veren ülkelerle diyalog yoluyla bunun gerçekleştirilmesi planlanmıştı.²²⁰

Tüm bunlara paralel olarak Gent, Eylem Planı yaklaşımının kendisini kusurlu bulmaktadır. Bir ülkedeki siyasi ve ekonomik durumun değişimlere açık olduğu ve bu durumdan göçe yönelik eğilimlerin de etkileneceği göz ardı edilerek, göçün nedenlerinin değişmez olduğunu varsayımıyla hareket edildiğini savunmaktadır.²²¹ Bu bağlamda eylem planları girişimi, belirtilen politika amaçları ile bunların hukuki tercümesi arasındaki -artışa mahkûm olan- boşluğun erken bir işaretçisi olarak görülür. Fakat başarısız çıktıklarına rağmen, ilk defa göçe ilişkin kapsamlı yaklaşımın tabir-i caizse fitratındaki kısıtlarına ve eksikliklerine dikkat çekmesi açısından, eylem planlarının yabana atılmaması gereği not edilmelidir.²²² HLGW bugün de stratejik tartışmalar için ve AB'nin yenilendiği varsayılan göç paradigması olan Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım çerçevesindeki girişimler için merkezî bir forum olma işlevini²²³ sürdürmektedir. Ancak daha sonra da değinileceği üzere özellikle üçüncü ülkeleri gerçek anlamda bu forumun parçası hâline getirme konusu

²¹⁹ Meng-Hsuan Chou, "EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?", *Centre on Migration, Policy and Society*, Working Paper No. 37, 2006, s. 18.

²²⁰ Chou, *op. cit.*, s. 17. Çalışma Grubuna verilen görevlerin tamamı için bkz. The Council Presidency (January 1999), 5264/99 Limite, s. 4-6.

²²¹ Gent, *op. cit.*, s. 14.

²²² Silga, *op. cit.*, s. 129.

²²³ High-Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG), <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration/>>.

hâlâ tartışmalıdır. Van Selm, 2002 tarihli çalışmasında, özellikle eğer kaynak ve transit ülkelerle diyalog, ‘bencil’ (Avrupa-merkezli) denilebilecek AB politikalarından sonra akla gelecekse, göçe ve sığınmaya odaklanan bir diyalog grubu olarak HLGW’nin yararlı ve üretken bir geleceğe sahip olacağına pek ihtimal vermemektedir. Bugün özetle bu konudaki güncel durumun söz konusu ihtimali yükseltemediğini söyleyerek tartışmaları bir sonraki bölüme bırakmakla yetinilecektir.

HLGW örneğinde olduğu gibi üçüncü ülkeleri karar ve uygulama aşamasında önemli ölçüde saf dışı bırakan temel sebepler yaklaşımı için revizyon ihtiyacı, AB göç politikaları açısından Tampere ivmesine girerken iyice belirginleşmiştir. Üstelik sadece göçün dinamiklerini anlamaktan ziyade özünde *tepkisel* bir önleme mantığıyla hareket edildiği uygulama boyutuyla değil; normatif açıdan da bu yaklaşım sorunlu görülmüştür. Göçün temel sebeplerini ele alarak geliştirilen politikalar, yukarıda da belirtildiği gibi, düzensiz göçle mücadele ve sığınma arayışlarına cevap olarak ancak uzun vadede etkili olabilmektedir. Başka bir deyişle, göçün sadece “bir seçenek değil, gerçek anlamda bir tercih” olabilmesi için göçe kaynaklık eden ülkelerde fakirliği, silahlı çatışmaları ve insan hakları ihlallerini ortadan kaldırmaya yönelik adımların atılmasını gerektirmektedir. Gent, bu bağlamda, “göçmenlere tercih hakkını sunmaya ve her türlü göçü bütünüyle engellemekten ziyade zorunlu göç problemini ele almaya yeniden odaklanabilirse, temel sebepler yaklaşımının daha etkili ve daha adil olması ihtimalinden”²²⁴ bahseder. Ancak bu yaklaşım hem ekonomik hem de siyasi açıdan ‘ucuz’ değildir ve en önemlisi getirisi uzun vadeli. Batılı siyasilere ise seçimler

²²⁴ Gent, *op. cit.*, s. 26.

için kısa vadede başarı sağlama öncelikleri, göçün temel sebeplerini bu doğrultudaki çabalarında bir süreklilik olmaksızın ele almalarına yol açmaktadır. Bu durumda, Taylor'a göre, "temel sebepler yaklaşımına işaret ederek göç konusunu ele almak, aslında kısıtlayıcı göç politikaları ve daha katı sınır kontrolleri için bir 'ahlaki gerekçe' (*moral alibi*) olarak kullanılmıştır".²²⁵ Böylece temel sebepler yaklaşımındaki 'önleyici' bakış açısı, kalkınma yardımlarını, göç kontrolünün dışsallaştırılmasına hizmet eden bir araç hâline getirmiştir. Bu nedendir ki literatürde, temel sebepler yaklaşımı "daha az göç için daha fazla kalkınma"²²⁶ ifadesiyle özetlenmiştir.

Nihayetinde yaklaşımın amacı özünde göç kontrolüne hizmet etmekle birlikte, çıktıları ise kontrolün sınırlarını ortaya koymuştur. Nitekim uluslararası göç hareketleri üzerinde tam bir kontrol sağlamak neredeyse imkânsız iken, bunu iddia eden hükümetler de ya eninde sonunda güven kaybetmekte ya da astarı yüzünden pahalıya çıktığı için geri adım atmak zorunda kalmaktadır.²²⁷ Bu nedenle zamanla göçü kontrolden ziyade yönetilebilir hâle getirmek fikri ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda "daha az göç için daha fazla kalkınma" anlayışından "daha fazla kalkınma için daha iyi yönetilebilir göç" anlayışına doğru kayan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Göçün bir 'sorun'dan ziyade, kalkınma için bir 'araç' olarak ele alındığı bu yeni yaklaşımın AB'nin üçüncü ülkelere yönelik göç politikasında bir paradigma değişimi anlamına gelip gelmediği aşağıda tartışılmaktadır.

²²⁵ Savitri Taylor, "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement", *Social Policy and Administration*, Vol. 39, No. 6, December 2005, s. 565.

²²⁶ Chetail, *op. cit.*, s. 187.; Pastore, (2003), *op. cit.*, s. 3.

²²⁷ Taylor, *op. cit.*, s. 572.

3. Göç-Kalkınma İlişkisi: “Daha Fazla Kalkınma için Daha İyi Yönetilebilir Göç” Anlayışına Geçiş

Göç-kalkınma ilişkisi, geleneksel olarak, yukarıda özetlendiği gibi, göç olgusunun kalkınma yokluğu ya da başarısızlığı nedeniyle kaynaklandığı yönündeki çıkarımın etrafında şekillenmiştir. Temel sebepler yaklaşımına hâkim paradigma, bu bağlamda ‘göçe iten faktörlere’ odaklanmış ve göçün kökenlerini münhasıran kaynak ülkelerdeki koşullarda aramakla birlikte söz konusu ülke ya da bölgelerdeki kalkınmanın gelişmiş ülkelere yönelik göç baskısını azaltacağı varsayımına dayanmıştır. Ancak bu anlayışın sınırlı başarısı ve değişen uluslararası bağlam neticesinde temel sebepler yaklaşımı, uzun vadeli bir amaç olarak tamamen terk edilmese de, yeni ve daha pozitif bir kavramsallaştırma olan “göç-kalkınma ilişkisi”ne (*migration-development nexus*) tedricen dâhil edilmiştir. Bu bağlamda göç, elimine edilmesi gereken bir sorundan ziyade, kalkınma için bir fırsat olarak görülmüştür. Göç ve kalkınma arasındaki bağa daha pozitif bir açıdan yaklaşılmakla birlikte, *kalkınma için göçün araçsallaştırılması*²²⁸ eğilimi söz konusudur. Bu perspektifle hem göç veren hem de göç alan ülkelere kazanç sağlayacak bir göç yönetimine ihtiyaç olduğu vurgusu ön plana çıkmıştır. İşçi dövizleri (*remittance*) bu yaklaşım açısından cazibe merkezini oluştururken hareketlilik (*mobility*), ekonomik ve sosyal kalkınma için gerekli bir koşul olarak ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla ulus-ötesi bir yaklaşıma dayanan daha dinamik bir duruştan bahsetmek mümkündür. Bu da “daha az göç için daha fazla kalkınma” anlayışından “daha fazla kalkınma için daha iyi göç yönetimi” anlayışına geçişi işaret eden bir değişim/kayma olarak değerlendirilmektedir.²²⁹

²²⁸ Bu çerçevede, kalkınma hedefleri, genellikle göç kontrolü amaçları ile -tabi kılınmasa bile- ilişkilendirilmektedir. Bkz. Pastore, (2003), *op. cit.*, s. 4.

²²⁹ Bu yöndeki değerlendirmeler için bkz. Ninna Nyberg Sørensen, “Mediterranean Transit

Ancak söz konusu yaklaşımın göç ve kalkınma ikilisine yönelik kurduğu pozitif bağın tamamen bir *paradigma değişimi* meydana getirdiğinden bahsedilemez. Zira kurumsal kısıtların ve ulusal çıkar çatışmalarının etkisiyle yaklaşımın sahadaki yansımaları, geleneksel yaklaşımların çok ötesine geçemediği gibi; kalkınma işbirliğinin yeni çerçevesi, supranasyonel AB kurumlarının daha hak-temelli yaklaşımları ile hükümetlerarası aktörlerin daha regresif duruşları arasındaki tansiyondan etkilenmiştir.

Bu bağlamda AB söylemlerinde ve belgelerinde göç-kalkınma ilişkisinin gelişimini ve ortaya çıkışını, bu durumu etkileyen faktörlere de değinerek, süreç içinde incelemekte fayda vardır. Bu ilişkinin AB politika ve araçlarında hangi koşullarda ve hangi yollarla hayata geçirilmiş olduğu da bu sürecin analizi bağlamında ortaya çıkarılacaktır.

3.1. Göç-Kalkınma İlişkisine Tampere İvmesi: Yeni Bir Siyasi Altyapı (?)

Göç ve kalkınma arasındaki bağ tersten (kontrol-odaklı bir paradigma etrafında kalkınma araçları aracılığıyla göç baskısının azaltılabileceği varsayımı etrafında) kurulmuş olsa da temel sebepler yaklaşımı, göç-kalkınma ilişkisine kurumsal olarak bir alt yapı hazırlamıştı. Nitekim Lavenex ve Kunz, AB dış politikasında “göç-kalkınma ilişkisi”nin sıfırdan başlayan bir politika olmadığını, fakat bu yeni hâliyle

Migration and Development: Experience and Policy Options”, Ninna Nyberg Sørensen (eds.) içinde, *Mediterranean Transit Migration*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006, s. 5-24.; Chetail, *op. cit.*; Pastore, (2003), *op. cit.*; Sandra Lavenex and Rahel Kunz, “The Migration-Development Nexus in EU External Relations”, *European Integration*, Vol. 30, No. 3, 2008, s. 439-457.

mevcut politika çerçevesi üzerinden tasarımının ve yapımının yerleşik bir kurumsal bağlama karşılık geldiğini açıkça ifade eder.²³⁰ Bu bağlamda 1990'lı yıllardan bu yana bahsi geçen “kapsamlı yaklaşım” özelinde göçün temel sebeplerine yönelik adımlar, göç-kalkınma ilişkisinin çerçevesini çizmiştir.

Göç ve sığınma konularında ‘dış politika’ boyutunun işbirliğinin en dinamik ayaklarından biri hâline getirildiği Tampere Zirvesi, bu çerçevenin önemli bir bileşenidir. Zirve Sonuç Bildirisi'nin bu kapsamda akademik literatürde en fazla atıf yapılan 11. paragrafına değinmek yerinde olacaktır:

“Avrupa Birliği, kaynak ve transit ülkelerde göç konusunda siyasi meselelere, insan hakları ve kalkınma meselelerine değinen *kapsamlı bir yaklaşıma* ihtiyaç duymaktadır. Bu, fakirlikle mücadeleyi, yaşam koşullarının ve iş olanaklarının iyileştirilmesini, çatışmaların önlenmesini ve demokratik devletlerin sağlaştırılmasını ve [ayrıca] özellikle azınlık, kadın ve çocuk hakları [başta olmak üzere] insan haklarına saygının temin edilmesini gerekli kılmaktadır. Bu maksatla, Üye Devletlerin yanı sıra Birlik, Birliğin iç ve dış politikalarının daha fazla uyumu için, Antlaşmalarda belirtilen kendi yetkileri dâhilinde, katkı sunmaya davet edilmektedir. İlgili üçüncü ülkelere ortaklık, ayrıca eş-kalkınmanın (*co-development*) teşvik edilmesine ilişkin bir bakış açısıyla, böylesi bir politikanın başarısının anahtar unsuru olacaktır.”²³¹

Tampere Sonuç Bildirisi, kalkınmanın teşviki konusunda spesifik önlemleri tek tek belirtmek yerine, yasadışı göçle mücadele edebilmeleri ve geri kabul konusundaki sorumluluklarının üstesinden gelebilmeleri için üçüncü ülkelere yardım çağrısında bulunmuştur. Muğlak ifadelerle de olsa göçün temel sebeplerine yönelmeyi uzun dönem stratejileri arasında sayarak göç yönetimi ile temel sebepler arasında bağlantı

²³⁰ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 442.

²³¹ Tampere European Council 15 And 16 October 1999, Presidency Conclusions, prg. 11.

kurması önemlidir.²³² Zira Tampere Zirvesi aynı zamanda -daha önceki bölümlerde değinildiği üzere- göçün dış boyutunun AB Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından resmen benimsenmesi anlamına gelmektedir. Zirve, göçe ilişkin kapsamlı bir yaklaşımı başarmak konusunda Avrupalı liderlerin siyasi istek ve iradelerini ortaya koyması bakımından ve kararlaştırılan ilkeler doğrultusunda Avrupa göç politikasında köşe taşlarından biri olarak kabul edilmektedir.²³³

Bu alana siyasi ivme kazandıran Tampere sürecinin akabinde, göç-kalkınma ilişkisini işlevsel hâle getiren siyasi bağlam büyük ölçüde evrim geçirmiştir. Zirve Sonuç Bildirisi'nin içeriği ile çelişen uygulamalar ön plana çıkmakla birlikte, göç politikasının dış boyutunun temel önceliği *güvenlik* hâline gelmiştir.²³⁴ Bu bağlamda Tampere sürecinde sancağı elinde bulunduran Almanya ve Finlandiya dönem başkanlıkları tarafından öne çıkarılmaya çalışılan “kapsamlı bir yaklaşım”ın öncelikle dengeli bir yaklaşım olması konusundaki vurgunun uygulamada kadük kaldığı söylenebilir. Dengeli bir yaklaşım, yasal göçü teşvik eden önlemlerin, sığınmacıların korunmasının ve üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonunun yanı sıra göçün temel sebeplerine de odaklanılması etrafında tasarlanmıştır. Bu da Avrupa göç ve sığınma politikasının münhasıran göçü kısıtlamaya odaklanmaması, aynı zamanda üye devletlerin ekonomik kalkınması ve kültürel zenginliği gibi konularda Birliğe yönelik göçün pozitif yönlerine de ışık tutması anlamına gelmektedir. Fakat uygulamada daha

²³² Tampere Zirvesi, tartışmasız şekilde, göç ve kalkınma arasındaki pozitif ilişkinin teşvik edilmesi gereğine ilişkin kaniya üstü kapalı da olsa ‘siyasi ivme’ kazandırmıştır. Ancak öyle olsa bile, ‘göç-kalkınma ilişkisi’ nin daha önceki AB ve üye devletler nezdindeki kurumsal girişimlerin ve siyasi beyanların bir çıktısı olduğu atlanmamalıdır. Silga, *op. cit.*, s. 129-130.

²³³ Simon Turner, Jairo Munive Rincon, Ninna Nyberg Sørensen, “European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue”, N. N. Sørensen (eds.) içinde 2006, s. 70.

²³⁴ Silga, *op. cit.*, s. 130.

farklı bir tablo ile karşılaşmıştır.²³⁵ Sterkx, söylem ile uygulama arasında önemli farkların bulunduğu bu tabloyu şu şekilde özetlemektedir:

“Somut önlemler (örneğin; geri kabul antlaşmalarının sonuçlandırılması, işbirliği antlaşmalarına geri kabul hükmünün eklenmesi, düzensiz göçmenlerin gönüllü geri dönüşü ve zorunlu geri gönderimi, Birliğin dış sınırlarında vize kısıtlamaları ve sınır kontrolleri, kaynak ve transit ülkelerde sınır ve belge kontrollerinin geliştirilmesi, üçüncü ülkelerdeki sınır ve göç personelinin eğitilmesi, üçüncü ülkelere irtibat bürolarının kurulması, taşıyıcı yaptırımları (*carrier sanctions*), yasadışı göçmenlerin sonları hakkına bilgilendirici kampanyalar), [göçmenleri] kaynağında -kaynak ve transit ülkelerde- caydırmaya ve Birliğe ulaşmalarını kısıtlamaya yöneliktir.

Sığınma ve iltica politikası alanında [ise] temel öncelik kaynak ülkelerde geri kabul merkezlerinin artırılmasıdır (...)²³⁶

Bütçenin dağılımı, kapsamlı yaklaşımın dengesiz bir şekilde yürütüldüğü tezini doğrulamaktadır. Zira bütçenin büyük bir bölümü kısıtlayıcı önlemlere ayrılmıştır. 2002 yılında göç konularının AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerine entegre edilmesi konusunda Komisyon tarafından yayınlanan bildiri²³⁷, bu konuda önemli bir göstergedir. 2000-06 bütçesinin resmedildiği bildiride, göçün temel sebeplerinin

²³⁵ Sterkx (2008), *op. cit.*, s. 131.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Bkz. COM(2002) 703 final, *op. cit.* Aslında bu bildiride Komisyonun, 2000'li yılların başında retorik ve uygulama arasında yaşanan söz konusu gel-gitleri dengelemeye çalıştığı görülmektedir. Tampere rüzgârının kırılan gücünü, söz konusu bildiriyle yeniden toparlamaya çalışmıştır. Göçün sadece bir sorun olarak görülmemesi, bunun yanı sıra pozitif bir olgu olarak ele alınması gereği üzerinde durmuştur (s. 7). Bu bağlamda üçüncü ülkelerle diyalogun sadece yasadışı göç ve geri kabul konularına indirgenmemesi gerektiğini vurgulanmıştır (s. 23). Göçün temel sebeplerini ele alan kapsamlı bir yaklaşım vurgusu yapmış; ancak bunun ek kaynak ihtiyacını beraberinde getirdiğine de dikkat çekmiştir (s. 26). Komisyonun üçüncü ülkelerle ilişkilerde göç konusunu ele alış biçimi, münhasır bir kontrol-odaklı yaklaşımı reddettiğinin göstergesi olarak yorumlanmıştır (Bkz. Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 634-635.; Chetail, *op. cit.*, s. 198-199). Ancak Bildirinin pozitif içeriğine rağmen ayrılan bütçenin kısıtı uyarınca göç konusunda programlanan dış yardıma ilişkin mali kaynakların dağılımı, kalkınma önceliğine değil; kontrol öncelikli 'göç yönetimi'ne göre yapılmıştır. Bu çatallı durumun nedenini, değişen uluslararası konjonktürün ardından AB içinde değişen havayla beraber okumak yerinde olacaktır. Çalışmanın bir sonraki başlığı bu durumu açıklamaktadır.

ortadan kaldırılmasına yönelik olarak ‘kalkınma’ başlığı ile bütçeden ayrılan oran yüzde 13,01 iken, ‘göç yönetimi’ başlığı için bütçenin yüzde 47,34’ü tahsis edilmiştir (bkz. Tablo 4). Harcama kalemleri detaylandırıldığında ise bütçenin büyük bir kısmının sınır kontrollerini, yasadışı göçle mücadeleyi ve Aİİ konularını amaçlayan kapasite geliştirici önlemlere ayrıldığı görülmektedir. Bütçenin önemli bir kısmının (%34,5) sınır yönetimi alanına ayrılması ise Batı Balkan ülkeleri, Bağımsızlığına Yeni Kavuşan Ülkeler (Rusya, Ukrayna ve Moldova) ve Fas gibi ülkelerdeki sınır kontrollerine yatırımı işaret etmektedir. Uygulamada ise bu durum CARDS, TACIS ve MEDA gibi programların önemli bir kısmının sınır kontrollerini sıkılaştırmaya ayrılması anlamına gelmektedir. Ayrıca kalkınma ve rehabilitasyon için ayrılan kaynağın yüzde 70’ine yakınının ise kaynak ülkelere gönüllü geri dönüşü sağlamak için kullanıldığını da belirtmek gerekir.²³⁸

²³⁸ Sterkx (2008), *op. cit.*, s. 132.

Tablo 4: Göç Konusundaki Dış Yardımlara İlişkin Mali Kaynaklar (2000-2006)			
		Bütçe (€)	%
Göç akınlarının yönetimi	Sınır yönetimi	321.971.760	34,5
	Yasadışı göçle mücadele	67.792.256	7,25
	Göç akınlarının yönetimi	52.617.336	5,63
Toplam (göç akınlarının yönetimi)		442.351.352	47,34
Genel ÖGA programları		96.500.000	10,33
Yardım, rehabilitasyon ve kalkınma ilişkisi (LRRD)	Mülteciler ve yerinden edilenler	80.438.000	8,61
	Diğer üçüncü ülkelerden gönüllü olarak geri dönen mülteciler	193.609.459	20,72
Toplam LRRD		274.047.459	29,33
Kalkınma (göçün kaynakları)		121.569.477	13,01
Genel Toplam		934.468.288	100
Kaynak: COM(2002) 703 final, op. cit., s. 51.			

Bu nedenle Komisyon içindeki farklı Genel Müdürlükler (DG), özellikle dış ilişkiler (DG RELEX²³⁹) ve kalkınma (DG Development), uygulamalara eleştirel açıdan yaklaşmışlardır. Dış ilişkiler ve kalkınma işbirliği kapsamındaki amaçlara, özellikle mevcut programların göçü kısıtlama konusunda kullanılması konusunda,

²³⁹ Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü (*The Directorate-General for the External Relations*): Avrupa Komisyonu çatısı altında faaliyet gösteren dış ilişkilerden sorumlu bu genel müdürlük, 2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, yeniden yapılandırılmıştır. Kadrosunun büyük bir kısmı Avrupa Dış Eylem Servisi'ne (EEAS) aktarılan genel müdürlük, AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'ne destek vermekle görevlendirilmiştir.

isteksiz kalmışlardır. Ayrıca kalkınmaya odaklanan farklı sivil toplum kuruluşları, bu tarz uygulamaları işbirliği ve kalkınma gündeminin kirletilmesi olarak tanımlamışlardır.²⁴⁰ Ayrıca Sterkx, genel tablonun ‘göç yönetimi’ kavramının aslında ‘önleme’ (*containment*) ya da ‘kontrol’ ifadeleri üzerinden okunması gerektiğini açıkça ortaya koyduğunu belirtir. Söz konusu *dışsallaştırma* stratejisi aracılığıyla AB - üçüncü ülkeleri, AB politikasının unsurları ile kendi göç kontrol sistemlerini uyumlaştırmaya teşvik ederek- kendi önlemlerini kaynak ve transit ülkelerin topraklarında ve sınırlarında uygulama imkânı bulmaktadır. Bu sayede dışsallaştırma stratejisi, üçüncü ülkeler üzerinde dış etkiler yaratarak, göç kontrol sorumluluğunu kaynak ve transit ülkelere kaydırmaktadır.²⁴¹

Bu bağlamda göç-kalkınma ilişkisi, artan bir biçimde, güvenlik temelli amaçları gerçekleştirmek için ‘araçsallaştırılmış’ durumdadır. Silga’ya göre söz konusu araçsallaştırma iki yönlü gerçekleşmiştir: (1) Göç-kalkınma ilişkisi, göç yönetimine ilişkin daha kontrol-odaklı politika amaçlarının benimsenmesini meşrulaştırmak amacıyla siyasi bir retorik olarak kullanılmıştır. (2) Göç-kalkınma ilişkisi, esasen göç yönetimiyle ilgili olmamasına rağmen bu amacın başarılmasına katkı sunacağı varsayımıyla finansal araçların kullanılmasını meşrulaştırmıştır.²⁴²

²⁴⁰ Sterkx, (2008), *op. cit.*, s. 132.

²⁴¹ *Ibid.*, s. 134-135.

²⁴² Silga, *op. cit.*, s. 130.

3.2. Tampere Sonrası: Değişen Konjonktür, Farklılaşan Söylem

Göçün dış boyutunun güvenlik ve kontrol-temelli politikalar için araçsallaştırılması konusuna, değişen uluslararası bağlam önemli ölçüde açıklama getirmektedir. Tampere Zirvesi'nde öne çıkan göç yönetiminin ve kontrolünün dengeli bir şekilde yürütülmesi amacıyla olan "kapsamlı yaklaşım" hedefinin ve göç-kalkınma ilişkisine dair resmileşen pozitif söylemin, kısa zaman içinde terkedildiği görülmektedir. Zira ABD'de İkiz Kuleler'e gerçekleştirilen 11 Eylül saldırıları, pek çok politikayı etkilediği gibi, AB nezdinde en başta Aİİ konularını etkilemiştir ve revizyonu gerekli kılmıştır. Nitekim 6 Aralık 2001 tarihinde "Tampere Konseyi'nin sonuçlarının değerlendirilmesi" konulu bir belge yayımlayan AB Konseyi, değişen konjonktüre göre eylem planlarının yeniden tasarlanması ihtiyacını şu sözlerle ifade etmiştir: "Son trajik olaylar, bir eylem planının çok uzun bir süre değişmeden kalamayacağını ve olayların dikte ettiği değişimlere bağlı olduğunu göstermiştir."²⁴³ Aynı belgede şu sözlere de yer verilmiştir:

"Artan dış baskı: Öncelikle [şunu] fark etmek önemlidir [ki] Avrupa Birliği'nin artan etkisi, Aİİ alanında partnerlerimizin -Birlik öncelikleriyle her daim bağdaşmayan ve mevcut araç ve kaynaklarla her daim uyuşmayan-beklentilerinde aşırı bir yükselmeye yol açmıştır. Son aylarda meydana gelen iki önemli kriz, bu baskıyı daha da artırmıştır. Dover'daki ölümlerle²⁴⁴ ve 11 Eylül 2001 terör saldırıları trajedisıyla karşılaşan Avrupa Birliği, hızlı ve

²⁴³ Council of the European Union, *Evaluation of the conclusions of the Tampere European Council*, 14926/01 LIMITE, JAI 166, 6 December 2001, s. 2.

²⁴⁴ 19 Haziran 2000 tarihinde, İngiltere'nin Dover limanında bir tırın arkasında İngiltere'ye gizlice sokulmak istenen 58 Çinli havasızlıktan yaşamını yitirmiştir. Rutin gümrük kontrolleri sırasında Hollanda plakalı tırın arkasında ortaya çıkan 54 erkek ve 4 kadın cesedi, kaçak mülteci sorununu Avrupa'da yeniden gündeme taşımıştır. Detaylar için bkz. *BBC News*, "58 dead in port lorry", 19 June 2000; *The Telegraph*, "Terror inside the lorry of death", 20 June 2000.

etkili bir biçimde tepki gösterebildiğini kanıtlamıştır.”²⁴⁵ (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

Bu bağlamda, odak noktası düzensiz göçmenler ile ulus-ötesi suçlar arasındaki bağa, dolayısıyla da göç kontrol politikalarına kaymıştır. Tampere sonrası süreçte çıkarılan dersleri sıralayan AB Konseyi, “göç kontrolüne, Birliğin dış politikası kapsamında daha fazla öncelik verilmesi gereğini”²⁴⁶ açıkça vurgulamıştır. Sıralanan sorunların başında da AB’nin mevcut ve gelecekteki (muhtemelen yaklaşan 2004 genişlemesi sonrası yeni sınırlar kastedilmiştir) sınır kontrolleri, cezai konularda polis ve adli işbirliklerinin geliştirilmesi gibi hususlara yer vermiştir.²⁴⁷ İlginç nokta ise Tampere Bildirisi’nin bir değerlendirilmesinin yapılmasına karşın, AB Konseyi’nin belgede Tampere’in en önemli vizyonu olarak kabul edilen göç-kalkınma ilişkisine hiç yer vermemiş olmasıdır. Ne ‘temel sebepler’ ne de ‘eş-kalkınma’ yaklaşımları aracılığıyla göç-kalkınma arasındaki bağa değinilmiştir. Bu da Tampere’deki siyasi ivmenin yavaşça ortadan kalktığı ve dış politika-göç ilişkisinde göçün üye devletlerin ortak çıkarı olan *kontrol* alanında araçsallaştırıldığı izlenimini perçinlemiştir.

Haziran 2002 tarihli Seville Zirvesi, göç-kalkınma ilişkisinin pozitif yönünden uzaklaşılan trendi destekleyen yeni bir adımdır. Göç yönetiminin dış boyutuna ilişkin daha katı bir yaklaşım benimsenen Zirvede alınan kararların içeriği, göç-kalkınma ilişkisinin yasadışı göçü azaltmak için bir politika aracı olarak kullanıldığı algısını güçlendirmiştir. Örneğin; ‘temel sebepler’ yaklaşımı, AB göç politikasına ilişkin sistemli bir yaklaşımın parçası olarak değil; yasadışı göçle mücadeleyle ilişkilendirilerek ele alınmıştır. Bu bağlamda, temel sebepleri gerçek anlamda

²⁴⁵ Council of the European Union, (2001), *op. cit.*, 14926/01 LIMITE, s. 11.

²⁴⁶ *Ibid.*, s. 13.

²⁴⁷ *Ibid.*, s. 2-3.

çözmeye çalışan bir kalkınma perspektifinden ziyade -özellikle geri kabul antlaşmaları imzalayarak ya da daha genel antlaşmalara geri kabul hükümleri dâhil edilerek- kayıtdışı göçmenlerin azaltılmasına odaklanılmıştır.²⁴⁸ Zirve Sonuç Bildirisi prg. 33 konuya açıklık getirmek açısından dikkat çekicidir:

“Avrupa Birliği Konseyi, *yasadışı göçle mücadelede* Avrupa Birliği’nin, dış ilişkileri bağlamında uygun araçları kullanarak daha fazla çaba göstermesi ve soruna hedef gözeterek yaklaşması gerektiğini düşünmektedir. Bu amaçla, Tampere Avrupa Birliği Konseyi Sonuç Bildirisi’ne uygun olarak, *yasadışı göçün kökeninde yatan nedenlerin ortadan kaldırılmasına ilişkin entegre, kapsamlı ve dengeli bir yaklaşım*, Avrupa Birliği’nin değişmeyen uzun vadeli hedefi olmaya devam etmelidir. Bu hususu akılda tutarak, Avrupa Birliği Konseyi, ilgili ülkelerde ekonomik refahın artırılmasının ve dolayısıyla göç akımlarının altında yatan nedenlerin azaltılmasının araçları olarak daha yakın ekonomik işbirliğinin, ticaretin yaygınlaştırılmasının, kalkınma yardımlarının ve çatışmaların önlenmesinin önemine dikkat çekmektedir. Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Birliği’nin veya Avrupa Topluluğu’nun gelecekte *herhangi bir üçüncü ülke ile yapacağı herhangi bir işbirliği veya ortaklık sözleşmesinde veya bunlara eşdeğer bir sözleşmede*, göç akımlarının müştereken yönetimi ve yasadışı göç durumunda *zorunlu geri kabule dair bir maddenin bulunması* gerektiğini vurgulamaktadır.”²⁴⁹ (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

Seville Zirvesi, göç kontrolü ve kalkınma işbirliği arasında ‘koşulluluk’ ilkesini belirli düzeyde kalıcı hâle getirmiştir. Böylece Zirvede, İspanya ve Birleşik Krallık tarafından, daha önce reddedilen Avusturya Strateji Belgesi’ni anımsatan, kalkınma yardımlarının üçüncü ülkelerin düzensiz göçle mücadele çabalarıyla ilişkilendirilerek yapılması önerisi reddedilmiş olsa da -günün sonunda- belirli bir ‘koşulluluk’ ortaya

²⁴⁸ Silga, *op. cit.*, s. 130.

²⁴⁹ Seville European Council 21-22 June 2002, Presidency Conclusions, 24 October 2002, 13463/02, POLGEN 52, prg. 33.

çıkılmıştır. Bildirinin 34-36. paragrafları, üçüncü ülkeleri ‘işbirliği’ adı altında negatif bir koşulluluğa tabi tutan zorlayıcı yaklaşımı ve hatta üçüncü ülkelerce işbirliğine isteksiz bakılması hâlinde üstü kapalı olarak yaptırım öngören kararı açıkça ortaya koymaktadır:

“[34] Avrupa Birliği Konseyi, hem müşterek yönetimde ve sınır kontrollerinde hem de yasadışı göçmenlerin geri kabul edilmesi konusunda kaynak ve transit ülkelerin işbirliğini sağlamanın önemini altını çizmektedir. *Üçüncü ülkelerin yasadışı göçmenleri geri kabulü, bir Üye Devlet’te yasadışı olarak bulunan kendi vatandaşlarının geri kabulünü ve, aynı şartlar altında, söz konusu ülkeden geçmiş olduğu gösterilebilen başka ülkelerin vatandaşlarının geri kabulünü de içermelidir. İşbirliği, kısa ve orta vadede sonuç getirmelidir. Birlik, bu amaçla gerekli teknik ve mali yardımı yapmaya hazırdır. Böyle bir yardımın yapılması durumunda, Avrupa Topluluğu’na, mali perspektifin sınırları dâhilinde, uygun kaynakların tahsis edilmesi gerekecektir.*

[35] Avrupa Birliği Konseyi, *yasadışı göçle mücadelede işbirliği yapmayan üçüncü ülkelerle ilişkilerin sistemli olarak değerlendirilmesinin zorunlu olduğunu düşünmektedir. Bu değerlendirmeler, Avrupa Birliği ve Üye Devletleri ile ilgili ülkeler arasında ilgili alanlardaki ilişkilerde dikkate alınacaktır. Bir ülkenin yeterli düzeyde işbirliği yapmaması, bu ülke ile Birlik arasında daha yakın ilişkiler kurulmasını güçleştirebilir.*

[36] Mevcut Topluluk mekanizmaları eksiksiz kullanıldığı hâlde başarı sağlanamaması durumunda, *Konsey, oybirliğiyle, bir üçüncü ülkenin göç akımlarının müştereken yönetiminde haklı bir gerekçesi olmadan gereken işbirliğini göstermediğine karar verebilir. Böyle bir durumda, Konsey, kalkınma işbirliği hedeflerini tehlikeye sokmaksızın ve Birliğin sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmeyi de ihmal etmeden, antlaşmalarda belirlenen kurallara uygun olarak, Ortak Dış ve*

Güvenlik Politikası ve Avrupa Birliği'nin başka politikaları çerçevesinde tedbirler veya tutumlar benimseyebilir."²⁵⁰ (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

AB'nin bu yaklaşımı tepkisiz kalmamıştır. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) ülkeleri grubu, Haziran 2002'de gerçekleştirdikleri zirvenin²⁵¹ sonucunda, Seville Bildirisiyle AB ve üye devletleri tarafından sağlanan kalkınma yardımları ile göç arasında kurulan zımni ilişkiyi reddettiklerini açıklamıştır. Nadi Deklarasyonu olarak bilinen bu belgeyle AKP ülkeleri, söz konusu dönemde Avrupa'daki göç tartışmalarının geldiği noktaya ilişkin endişelerini dile getirmişlerdir. Ayrıca göçü kısıtlamaya ilişkin herhangi bir politika girişiminin AB ve bu ülkeler arasındaki ekonomik işbirliği anlaşmalarının ruhuna darbe vuracağı konusunda uyarıda bulunmuşlardır.²⁵²

Eleştirilere ve itirazlara rağmen, 2005 yılına kadar AB göç politikalarının dış boyutunun, temel olarak, kaynak ve transit ülkelerle sınır kontrolleri alanında işbirliğinin sağlanmasının yanı sıra geri kabul anlaşmalarına odaklanarak yürütüldüğü kabul görmektedir.²⁵³ Geri kabul anlaşmaları çalışmanın III. bölümünde detaylı bir şekilde tartışılacak olmakla birlikte, bu anlaşmaların üçüncü ülkelere bakan yönlerinin oldukça sınırlı olması nedeniyle sorunlu yanlarının bulunduğunu belirtmek gerekir. Nitekim Komisyon, 2002 tarihinde yayımladığı AB ülkelerinde yasadışı ikamet edenlerin geri dönüşüne ilişkin Yeşil Kitap²⁵⁴ kapsamında, Topluluk

²⁵⁰ *Ibid.*, prg 34-36.

²⁵¹ Ana teması "küreselleşen dünyada Afrika, Karayip ve Pasifik dayanışması" olan Nadi Zirvesi, AKP-AB Ekonomik İşbirliği Antlaşmaları'nın geleceği müzakerelerinin esaslarını yönlendirici ilkeleri hazırlamak için 18-19 Haziran 2002'de gerçekleştirilmiştir.

²⁵² *Nadi Declaration on ACP Solidarity in a Globalised World*, 3rd Summit of ACP Heads of State and Government, Denarau, Nadi-Fiji Islands, 18-19 July 2002, ACP/28/029/02 [Final], prg. 62-64.

²⁵³ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 445.

²⁵⁴ *Yeşil Kitap*, Avrupa Birliği Komisyonu tarafından belli bir konuyu AB kurumları arasında ve kamuoyunda tartışmaya açmak ve bütün tarafların fikir üretmelerini sağlayarak konuyu olgunlaştırmak amacıyla yayımlanan dokümanlardır.

çıkarlarına hizmet ettiği için üçüncü ülkeleri bu antlaşmaları imzalamaya motive etmenin zorluklarını ve AB yaklaşımının bu bağlamdaki kısıtlarını dile getirmiştir:

“Geri kabul antlaşmaları münferiden Topluluk menfaatine olduğu için, [antlaşmaların] başarılı şekilde sonlandırılması, çok büyük oranda Topluluk tasarrufundaki “kaldıraca” bağlıdır. Bu bağlamda, Aİİ alanında, karşılığında [AB tarafından üçüncü ülkelere] teklif edilebilen çok az şey bulunduğunu not etmek önemlidir. Özellikle vizelerin kolaylaştırılması ya da kaldırılması sadece istisnai örneklerde (Hong Kong, Macau gibi) realist bir seçenek olabilir; pek çok durumda [ise] değil. Komisyon, bu nedenle, Konseyi, özellikle geri dönüş ve geri kabul alanlarında Topluluğun hedeflerini başarmasına yardımcı olmak için diğer Topluluk politikalarının tamamlayıcılığını artırma imkânlarını düşünerek, bu kompleks durumu tartışmaya davet etmektedir.”²⁵⁵

Buna rağmen Komisyon, aynı belgede, gelecekteki tüm ortaklık ya da işbirliği antlaşmalarına geri kabulü standart bir hüküm olarak eklemeye devam edeceğini de açıkça belirtmiştir.²⁵⁶

Üçüncü ülkeleri, bu koşullar altında, AB ile işbirliğine motive etmenin zorluklarına bir çözüm olarak AB, 2001 yılında ilk defa Birlik bütçesinde yeni bir ödenek oluşturmuştur (B7-677). Göç alanında üçüncü ülkelerle işbirliğini desteklemek amacıyla genel bütçeden 2001 yılında 10 milyon euro, 2002’de 12,5 milyon euro ve 2003’te ise 20 milyon euro ayrılan ödenek, 2004 yılından itibaren Komisyonun önerisiyle çok-yıllık mali ve teknik yardım programına dönüştürülmüştür.²⁵⁷ “Aeneas Programı” olarak bilinen bu programın genel amacı,

²⁵⁵ Commission of the European Communities, *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM(2002) 175 final, 10.04.2002, s. 23.

²⁵⁶ *Ibid.*, s. 24.

²⁵⁷ European Commission, AENEAS Programme, Financial and technical assistance to third countries in the field of migration and asylum, Guidelines for grant applicants responding to the Call for Proposals for 2004, Budget line 19.02.03.

üçüncü ülkelere göç yönetimi konusunda mali ve teknik yardımı öngörmekle birlikte; geri kabul antlaşmalarının sonuçlandırılması amacına dönük bir hazırlık yapılması ve bu antlaşmaların sonuçlarıyla başa çıkmak için gerekli yardımın sağlanması öncelik arz etmiştir.²⁵⁸ Göçle ilgili projelere destek sağlanan program kapsamında 2004-2006 döneminde üç yıllık bir süre için 120 milyon euroluk mali destek sağlanmıştır.²⁵⁹ Söz konusu tematik program 2007-2010 ve 2011-2013 dönemleri için tekrarlanmıştır. 2007-2010 döneminde 139 proje fonlanarak 205 milyon euroluk mali yardım sağlanırken, 2011-2013 döneminde 179 milyon euroluk mali yardım öngörülmüştür. 2011-2013 çok-yıllık stratejinin 114 milyon euroluk kısmının ise coğrafi öncelikler başlığı altında “komşu ülkelerden AB sınırlarına gelen göç akınına daha fazla odaklanma ihtiyacına” binaen ayrıldığı görülmektedir.²⁶⁰

Aeneas Programına, üçüncü ülkelerle işbirliği kapsamında göç akınlarının yönetiminin tek tek üye ülkelere ziyade Avrupa düzeyinde daha etkili şekilde başarılacağı düşüncesi hâkimdir. Fakat bu alanda, amaçların ve kapsamın oldukça geniş tutulması nedeniyle, politika düzeyindeki ilerlemeye rağmen fiiliyatta işbirliğinin kısıtlı kaldığı gerçeği bir kez daha kabul edilmektedir.²⁶¹ Zira, yukarıda da belirtildiği gibi, göçün dış boyutu alanında Tampere ile elde edilen ivmeyi kısıtlayan

²⁵⁸ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 445.; Turner ve diğerleri, *op. cit.*, s. 73.

²⁵⁹ 2001-2003 yıllarında B7-667 başlıklı bütçeden ayrılan fonun yerini alan tematik Aeneas programı, ilk başta 2004-2008 yılları için çıkarılıp 250 milyon euroluk bir finansal destek sağlanması öngörülmüştür. Daha sonra program süresi üç yıla çekilerek bütçesi de 120 milyon euroya indirilmiştir. Detaylar için bkz. European Commission, Aeneas programme, Programme for financial and technical assistance to third countries in the field of migration and asylum, Overview projects funded 2004-2006.

²⁶⁰ Detaylar için bkz. EuropeAid, The Thematic Programme Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum, The New Strategy 2011-2013.

²⁶¹ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 445

olaylar, faktörler ve kurumsal eğilimler, büyük ölçüde ‘Tampere ruhu’nun önüne geçmiştir.

Öncelikle Avrupa’da göçün olumsuz etkilerine odaklanan medyanın varlığı ve kamuoyu ilgisi nedeniyle göçmenlerin ve sığınma arayanların refah sistemi ve kamu kaynakları üzerinde bir yük oluşturduğu yönündeki siyasi hava göç konulu yaklaşımlarda ‘önleme’ temasını ön plana çıkarmıştır.²⁶² Göç ve iltica konularında seçmenlerin duruşu, AB içindeki farklı üye ülkelerde aşırı sağ partilerin başarılarını oransal olarak artırmıştır. 1990’lı yılların sonu Belçika’da Fleman Bloğu (*Vlaams Blok*), Hollanda’da Lijst Jim Fortuyn, Fransa’da Ulusal Cephe (FN) ve Avusturya’da ise Özgürlük Partisi (FPÖ)²⁶³ gibi aşırı sağ partilerin yükselişine sahne olmuştur. Sterkx’in ifade ettiği gibi, aşırı sağ partilerin göç konusu üzerinden bir sahiplenmeye gitmesine cevaben, diğer partiler -siyaset yelpazesinin hangi tarafında yer alırsa alsın- aşırı sağ karşısında kaybettikleri oyları geri alabilmek için göç konusundaki duruşlarını sertleştirmek zorunda kalmıştır. Sterkx, buna kanıt olarak, “göç ve iltica politikalarının uyumlaştırılması(!) hedefinin gündemde olduğu bir dönemde, pek çok üye devlette göçmenlerin ve sığınma arayanların kabulüne ve korunmasına ilişkin yasal düzenlemelerin daha kısıtlayıcı hâle getirilmesini” gösterir.²⁶⁴ Söz konusu dönemde kamuoyu yoklamaları ve yoklamalardan çıkan göç endişesi de göç olgusuna daha sağlıklı bir cevap verilmesinin ve göç konusunda siyasetin normal zeminde seyretmesinin önüne geçmiştir. Örneğin; 2003 sonbaharında göç meselesi, Avrupa

²⁶² Sterkx (2004), *op. cit.*, s. 15.

²⁶³ Jörg Haider liderliğindeki FPÖ Avusturya’da 1999 seçimlerinde yüzde 27’lik seçmen kitlesinin desteğini alarak Ocak 2000 tarihinde koalisyon ortağı olmuştur (14 AB üye ülkesi tarafından Avusturya ile ikili ilişkilerin askıya alınmasıyla bu durumun AB kanadında protesto edildiğini eklemek gerekir).

²⁶⁴ Sterkx (2004), *op. cit.*, s. 15.

kamuoyu (AB-15) tarafından ülkelerinin karşılaştığı en önemli sorunlar içinde 6. sırada zikredilmiştir. Yine AB vatandaşlarının %83'ü yasadışı göçle mücadelenin AB'nin önceliklerinden biri olduğu konusunda hemfikir görünmektedir. Buna karşın sadece %39'luk bir kesim yasadışı göçle mücadele konusunda AB politikalarının etkin olduğunu düşünmektedir.²⁶⁵ Bu duruma 11 Eylül terör saldırıları sonrası konjonktürün göç ve göçmenler konusunda sebep olduğu negatif etkiyi de eklemek gerekir. Aynı çalışmada, terör saldırılarının üzerinden iki yıl geçmesine rağmen, terörle mücadelenin %89'luk bir kitle tarafından öncelikli alan olduğu inancında olduğunu göstermektedir.²⁶⁶ 11 Eylül sonrası dönemde terörizmle mücadelenin ulusal güvenliğin Avrupalılaşması yönünde entegrasyonu hızlandıran etkisi ve bu bağlamda göç, iltica, yasadışı göç, sınır güvenliği gibi konuların da bu paralelde tartışma konusu olmasıyla birlikte okunduğunda, göç-güvenlik ilişkisinin hem içeriye hem dışarıya yönelik kapsayıcı bir göç politikasına çok fazla alan bırakmadığı tahmin edilecektir. Üstelik 2004 yılında gerçekleşmesi planlanan Doğu genişlemesinin hâlihazırda AB kamuoyunda yarattığı kitlesel göç kaygısını²⁶⁷ da hesaba katmak gerekir.

Dolayısıyla iç siyasi bağlama ve ulusal çıkarlara dayanarak göçün birlikte yürütülmeye çalışılan hem ulusal hem Avrupa düzeyi hem de dış boyutu, I. bölümde teorik olarak temellendirildiği üzere, göç-kalkınma ilişkisinin parçalı bir şekilde yürütülmesine neden olmuştur. Bununla birlikte kurumsal düzeydeki çeşitliliğin, karmaşanın ve kısıtlılığın payını da atlamamak gerekir. Pastore, Avrupa'da göç-

²⁶⁵ European Commission, Standard Eurobarometer 60 (Autumn 2003), February 2004, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf>, s. 9, 11, 67.

²⁶⁶ *Ibid.*, s. 11.

²⁶⁷ Bu konudaki detaylı analizler için bkz. Danica Fink Hafner, "Dilemmas in Managing the Expanding EU: the EU and Applicant States' Points of View", *Journal of European Public Policy*, No: 6, 5 December 1999. s. 783-801.; Jon Kvist, "Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy", *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 3, August 2004, s. 301-318.

kalkınma dengesinin zorluklarını tartışırken “oyuna öncülük eden kim?”²⁶⁸ sorusunu sormakla aslında problemi büyük ölçüde tanımlamaktadır. Konunun hem tekil üye devletler düzeyinde ikili anlaşmalar hem de supranasyonel düzeyde AB kurumları aracılığıyla eş zamanlı olarak ele alınmaya çalışılması bir yana, kurumsal işbirliğinin öngörüldüğü alanlarda dahi işbirliği eksikliği ve konuya farklı açılardan yaklaşılması, göç-kalkınma ilişkisine dair politikaların uygulamada istenilen ivmeyi yakalayamamasına neden olmuştur.

En başta Avrupa Komisyonu içinde, göçün dış boyutuna ilişkin, farklı Genel Müdürlükler (DG) arasında önemli yorum farkları olduğu görülmüştür. İşbirliği eksikliğini beraberinde taşıyan bu durum, -daha öncede kısaca bahsedildiği üzere- bilhassa adalet ve içişleri (DG JHA), dış ilişkiler (DG RELEX) ve kalkınma (DG Development) konularından sorumlu DG’ler nezdinde ön plana çıkmıştır. Tampere’de Komisyonun artan rolüne binaen, örneğin DG JHA içinde, Tampere’in dış politikanın ve kalkınma politikasının göçe yeniden uyarlanması konusunda geniş bir yorum getirdiği yönünde tezler söz konusu idi. Buna göre, göç ve mülteci akınlarının nedenlerine eğilmek konusunda, dış politikada ve kalkınma politikasında -en azından belirli boyutlarıyla- tutum değişikliğine gitmek gerekiyordu. Fakat dış ilişkilerden ve kalkınmadan sorumlu DG’ler, genel itibariyle, dış ilişkilerdeki amaçların ve önceliklerin geniş yorumlanması konusunda isteksiz durmuşlardır. Bu doğrultuda kalkınma ve dış ilişkiler özelindeki amaçların tahrip edilmesi ya da çarpıtılması konusunda endişelerini dile getirmişlerdir.²⁶⁹ Kalkınma ve dış ilişkiler DG’leri, temelde (i) mevcut kalkınma stratejilerince öncelenen bölge ya da ülkelerin dışındaki

²⁶⁸ (*Who leads the game?*) Bkz. Ferruccio Pastore, “Europe, Migration and Development: Critical Remarks on an Emerging Policy Field”, *CeSPI*, August 2007, s. 5.

²⁶⁹ Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 632.; Turner ve diğerleri, *op. cit.*, s. 75.

bölgelere odağın kayacağı²⁷⁰; (ii) önleyici politikaların kalkınma politikalarının özünün farklı bir yöne evrileceği ve (iii) göçü önlemenin, kalkınma politikasının önemli bir amacı olarak sunulmasının üçüncü ülkelerle ilişkilerde olumsuz etkiler yaratacağı endişeleriyle hareket etmişlerdir.²⁷¹

Farklı DG'lerin adalet ve içişleri alanıyla işbirliği yapma konusundaki ihtiyatlı tavrından kaynaklanan bu kurumsal açık, hem uzmanlık hem de fon sorununa yol açmıştır. Dış ilişkilerden ve kalkınmadan sorumlu DG'lerin geri durması, kalkınma konusunda uzmanlığı olmayan adalet ve içişleri yetkililerini ön plana çıkarmıştır. Bu da göç-kalkınma konulu tartışmaların doğru zeminde yapılmasını olumsuz etkilemiştir. Benzer şekilde kalkınma uzmanlarının sınır kontrol önlemlerine ayrıldığı düşüncesiyle projelere fon sağlama konusundaki isteksizliği, göçün temel sebeplerini ele alan uzun erimli kalkınma perspektifinin yer aldığı projelere daha az fon ayrılmasına neden olmuştur. Turner ve diğerleri, bu konuda kurumsal açıdan bir kısır döngüye işaret etmektedir: DG JHA kontrol mekanizmalarına ne kadar fazla eğilirse, DG Development o kadar az bu projelerin içinde yer alacaktır; bu da uzun-vadeli kalkınma politikaları açısından o kadar daha az uzmanlık ve fon anlamına gelecektir.²⁷²

Boswell, bu bağlamda, farklı bir handikaba daha işaret etmiştir. Söz konusu DG'ler (kalkınma ve dış ilişkiler) içinden, göçün dış boyutuna, daha ihtiyatlı

²⁷⁰ Buna göre, orta gelir düzeyine sahip ülkeler, (ekonomideki yeniden yapılanmanın ve sosyal değişimin ürettiği baskı ya da Avrupa medyasının etkisinde kalma ve Avrupa'ya yolculuğa ilişkin daha geniş imkânlarla sahip olma gibi nedenlerle) en az gelişmiş ülkelerden daha fazla göçmene kaynaklık etmektedir. Ayrıca coğrafi olarak yakın ülkeler, tıpkı tarihi, kültürel, kolonyal ve ticari bağların etkisinde olan ülkeler gibi, Avrupa'ya daha fazla göç verme eğilimindedir. Dolayısıyla bu kriterlere dayanarak belirli ülkelerin öncelenmesi, mevcut kalkınma önceliklerinde bir sapmaya neden olabileceği endişesine neden olmuştur. Boswell, (2003), *op. cit.*, s. 633.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Turner ve diğerleri, *op. cit.*, s. 75.

(muhafazakâr) yaklaşan -geri kabul antlaşmaları ya da yasadışı göçle mücadelede işbirliği odaklı- alternatif yorumların getirildiğini belirtir. Dolayısıyla dış ilişkiler ve kalkınma alanına göçü önleyici amaçları entegre etmekten kaçınmaya yönelik bu girişimleri, kalkınma ve dış ilişkiler DG'lerini, *paradoksal olarak*, ÖGA Konseyinin (adalet ve işleri bakanlarının) *kontrolün dışsallaştırılmasına* ilişkin gündemleriyle aynı eksene taşımıştır.²⁷³

Dolayısıyla Tampere'de belirtilen amaçları geniş yorumlayan bir göç-dış politika yaklaşımına özellikle kalkınma cephesinden kurumsal olarak getirilen ihtiyatlı karşı tavrın, Tampere sonrası sürece yavaş bir start verilmesine yol açtığı söylenebilir.²⁷⁴

3.3. 2005 Sonrası: Daha Pozitif Bir Yaklaşım Doğru

AB'nin üçüncü ülkelere yönelik göç politikalarına hâkim anlayışta -Tampere sonrası süreçte beyanatın ötesinde- tutum değişikliğine gitmesi esasen 2005 ve sonrası dönemi bulmuştur. Göç-kalkınma ilişkisi özelinde uluslararası kuruluşlar nezdinde yoğunlaşan söylem, AB'yi de politikaların özüne ilişkin boyutta etkilemiştir. Aynı döneme rastlayan Ceuta ve Melilla'da yaşanan göç trajedisi ise Tampere sonrasında ancak hükmünü bulmaya başlayan tutum değişikliğinin siyaseten tetikleyicisi olmuştur.

2000'lerin ilk yılları, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Dünya Bankası gibi farklı uluslararası kuruluşların bir dizi toplantı ve konferans aracılığıyla, göç ve göçe

²⁷³ Boswell (2003), *op. cit.*, s. 633.

²⁷⁴ Bununla birlikte, özellikle 2001 sonrası süreçte, bu konuya ihtiyatlı ve isteksiz yaklaşan DG'lerin - göçü önleme hedeflerini kabullenmeyen tavırları nedeniyle- bu alanda gündemi belirleme fırsatını kaçırdıklarının farkına vardıklarını da belirtmek gerekir. *Ibid.*, s. 634.

ilişkin konuların kaynak ve transit ülkelerin ekonomik kalkınmasına sunacağı muhtemel katkılara ve kalkınma politikalarının göçün temel sebeplerine yönelmek konusundaki yardımlarına odaklanılan bir dönem olmuştur. Uluslararası düzeyde göç-kalkınma ilişkisi genel olarak iki farklı perspektiften ele alınmıştır: (i) daha göçmen-merkezli şekilde insan haklarına odaklanan bir bakış açısı ve (ii) göç-kalkınma ilişkisinin finansal boyutuna ve işçi dövizlerine odaklanan daha dar perspektifiyle ekonomik pencereden bakış. Ancak BM, bu alanda farklı aktörleri bir araya getirerek, göç-kalkınma ilişkisinin çerçevesini daha geniş düzeyde ele almaya çalışmıştır.

Birleşmiş Milletler, 14-15 Eylül 2006 tarihinde ilk kez gerçekleştirdiği “BM Genel Kurulu Uluslararası Göç ve Kalkınma Üst Düzey Diyalog Toplantısı” aracılığıyla göçü kalkınma gündemine yerleştirmiştir. Söz konusu dönemde New York’ta gerçekleştirilen Üst Düzey Diyalog toplantısı, göç ve kalkınma arasındaki bağı açıkça ortaya koymuş; bu konuyu ileri taşıyan bir platform oluşumunu ve bu konuda siyasi iradeyi harekete geçirmenin önemini alkışlayan bir yaklaşım için çağrıda bulunmuştur.²⁷⁵ 130’ dan fazla ülkenin katılımıyla gerçekleştirilen toplantı için alması beklenen pozisyon gereği AB, göç-kalkınma ilişkisi konusuna daha ihtiyatlı şekilde eğilmiştir. Nitekim söz konusu dönemde Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı ve özgürlük, adalet ve güvenlik konularından sorumlu Avrupa Komisyonu Üyesi olan Franco Frattini, Kasım 2005 tarihli ve “Göç ve Kalkınma: Avrupa Politikası” başlıklı konuşmasında, göçün artan bir şekilde küresel politika gündemi

²⁷⁵ BM toplantısının detaylı analizi için bkz. Philip Martin, Susan Martin and Sarah Cross, “High level Dialogue on Migration and Development”, *International Migration*, Vol. 45, Issue 1, 2007, s. 7-25. Ayrıca toplantının resmî özeti için bkz. Summary of the High-Level Dialogue on International Migration and Development, Note by the President of the General Assembly, A/61/515, 13 October 2006, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/02/PDF/N0657102.pdf?OpenElement>>.

hâline geldiği konusundaki farkındalığı belirterek, göç politikasının AB'nin dış politikasından bağımsız gelişmesinin imkânı olmadığını açıkça ortaya koymuştur. Bu bağlamda, Eylül 2006 tarihli BM Üst Düzey Diyalog toplantısının öngördüğü çerçevede, göç-kalkınma ilişkisi konusunda Avrupa'nın sesinin daha güçlü şekilde duyulması gereğini vurgulamıştır. Hem kalkınmakta olan ülkelere gelen göçmenlere ev sahipliği yapması hem de dünya genelinde yapılan kalkınma yardımlarına liderlik etmesi hasebiyle Avrupa'nın bu tartışmada yer almasının önemli dayanaklarının bulunduğunu belirtmiştir.²⁷⁶

AB, bu konudaki resmî pozisyonunu ise 5 Eylül 2006 tarihinde belirlemiştir. Demografide yaşanan değişim ve küreselleşme ile birlikte, göç açısından yeni bir dönemle karşı karşıya kalındığı ön kabulüyle AB, göç ve kalkınma arasındaki ilişkinin karmaşıklığına rağmen iyi yönetilirse göçün hem kaynak hem de hedef ülkelere önemli pozitif katkıları olacağını kabul etmiştir. Bunun tutarlı bir yaklaşım gerektirdiği gerçeği üzerinde de durmuştur. BM toplantısı özelinde pozisyonunu belirleyen AB'nin, kontrol kelimesini yalnızca 'sınır kontrolü' ifadesi için kullanarak kontrol-merkezli genel yaklaşımındaki vurguyu geri planda bırakması dikkat çekicidir.²⁷⁷

Başta BM platformu olmak üzere göç-kalkınma ilişkisine yönelik uluslararası söylemin yoğunluk kazandığı bu dönemde, İspanya sınırında yaşanan göç trajedisine ilişkin Avrupa'nın yaşadığı şok da AB'yi göçe ilişkin mevcut politika çerçevesini yeniden düşünmeye sevk etmiştir. Avrupa Birliği'nin Afrika'daki tek sınırını

²⁷⁶ Speech by EU Commission Vice-President Frattini, "Migration and Development: the European Policy", 26 November 2005, Bologna, <http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_5362_fr.htm>.

²⁷⁷ Preparation of the United Nations' High Level dialogue on International Migration and Development, 5 September 2006, Brussels, <http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_6221_fr.htm>.

oluşturan ve İspanya'ya ait olan Fas sınırındaki Ceuta ve Melilla'yı çevreleyen dikenli tellerle örülü duvarları²⁷⁸ aşmak isteyen göçmenler, 2005 yılının ikinci yarısında yaşanan can kayıpları ve insan hakları ihlalleri nedeniyle bir krize yol açmıştır. Cebelitarık Boğazı'nda İspanya ve Fas arasındaki sıkılaştan işbirliğine bağlı olarak artan sınır kontrollerinin sonucunda yasadışı göçün Doğu Akdeniz rotasının büyük ölçüde engellenmesine bağlı olarak, özellikle 2005 yılının Ağustos ve Ekim ayları arasında Ceuta ve Melilla sınırından yasadışı geçişler artış göstermiştir. Hem Faslı hem İspanyol yetkililerin sert müdahalesi sonucu göçmen ölümleri yaşanmış; hayatta kalan ve yakalanan göçmenler ise insan haklarına aykırı şekilde Faslı yetkililerce ölüme terk edilen yerlerde sınırdışı ettirilmiştir. Bu kriz uluslararası medyada önemli bir yankı bulmuştur. Söz konusu olaylar, Avrupa'nın büyük ölçüde kontrol önlemlerine odaklanan göç yaklaşımının sürdürülebilir olmadığını ve salt kontrol-merkezli bir yaklaşımın kısıtlarını göstermiştir. Üstelik kontrol temelli politikaların yalnızca etkisiz olmakla kalmadığı, aynı zamanda Birliğin kendi değerlerini ihlal ettiği ve dolayısıyla dış dünyadaki imajına zarar verdiği yönündeki eleştirileri²⁷⁹ de beraberinde taşımıştır.

Kısa zaman zarfında Afrika'dan Avrupa'ya yönelen göçü ele almak amacıyla²⁸⁰ daha kapsamlı ve tek-tarafıllığı daha geri planda bırakan bir dizi siyasi ve diplomatik

²⁷⁸ İspanya'nın Kuzey Afrika'da bulunan özerk il statüsündeki topraklarından olan Ceuta'da 8 km, Melilla'da ise 12 km uzunluklarında dikenli tellerle örülü duvarlar bulunmaktadır. 2005 yılında duvarları aşmak isteyen göçmenlerin yaşadığı trajedi o dönemde olduğu kadar bugün medyanın ilgisini çekmese de hâlâ devam etmektedir. Güncel analizler için bkz. Xavier Ferrer-Gallardo and Ana Planet-Contreras, "Ceuta and Melilla: EuroAfrican Borderscapes", AGORA 2012-4, <<http://www.agora-magazine.nl/wp-content/uploads/2012/10/2012-4-EuroAfrican-Borderscapes.pdf>>. Beatrice Casella, "Morocco, Ceuta and Melilla: A Failed Immigration Policy", *Mediterranean Affairs*, 3 December 2014, <<http://www.mediterraneanaffairs.com/en/events/morocco-ceuta-and-melilla-a-failed-immigration-policy.html>>.

²⁷⁹ Lavenex and Kunz, *op. cit.*, s. 450.

²⁸⁰ Dönemin Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı Franco Frattini, Ceuta ve Melilla olaylarına ilişkin düzenlediği basın toplantısında AB'yi daha fazla önlem almaya ve girişimlerini hızlandırmaya

girişim başlatılmıştır. Hem uluslararası adımların yoğunluk kazanması hem de yaşanan trajedinin etkileriyle 2005 sonrası dönemde, genel olarak, daha yakın işbirliği ve kalkınma hedeflerinin yaygınlaştırılmasını öngören adımlar ön plana çıkmıştır.

BM'deki üst düzey diyalog tartışmalarının izini takip ederek yapılan girişimlerden biri, Komisyon tarafından Eylül 2005 tarihinde yayınlanan "Göç ve Kalkınma: Bazı Somut Yönelimler"²⁸¹ başlıklı bildiridir. Lavenex ve Kunz, ilk defa kalkınmanın göç üzerindeki etkilerinden ziyade -tam tersine- göçün kalkınma üzerindeki etkilerini geliştirmek amacıyla daha ileri adımları konu alan bir yaklaşımın ele alındığını belirtir.²⁸² Söz konusu Bildiride Komisyonun hareket noktalarından biri, küresel düzlemde AB'nin önemli bir aktör olduğu kabulünden yola çıkarak göç-kalkınma ilişkisi konusundaki küresel tartışmalara ilk katkıyı yapmak olmuştur. Bu bağlamda kaynak ve transit ülkelerle yakın işbirliğine dayanarak ele alınacak ve uygulanacak, ayrıca bu ülkelerin ihtiyaçlarına göre geliştirilecek politikaların AB'nin göç politikasının dış boyutu ile kalkınma politikası arasındaki tutarlılığın gelişimine katkı sağlaması beklenmiştir. Söz konusu amaca binaen Komisyon dört ayrı eylem alanı belirlemiştir: (i) işçi dövizlerinin akışını kolaylaştırmak, (ii) diasporanın anavatanın (kaynak ülkenin) kalkınmasına olan katkısını ele almak, (iii) döngüsel

davet eden şu sözleri sarf etmiştir: "Bu vahim trajedi, daha etkili bir göç yönetimi için ortak çabalarımızı acilen hızlandırma gereğinin bir başka göstergesidir. Can kayıpları trajiktir. Sınır muhafızları ayrıca Akdeniz'i yasadışı yollardan geçerek AB'ye ulaşmaya çalışan diğer [insanları] korumak için kendi yaşamlarını tehlikeye atmaktadır. AB'nin insan haklarına saygı gösterilmesine ve can kayıplarının önlenmesine ilişkin samimi taahhüdünü destekliyorum. [Kendi ülkelerinin] dış sınırlarının kontrolünün üye ülkelerin sorumluluğunda olduğunu tanıyarak AB, Afrika'dan AB'ye yasadışı göçü önleme ve mücadele konusunda daha fazlasını yapmalıdır. [...] Artan göç baskıyla karşı karşıya olan AB, acilen çabalarını ikiye katlamalıdır." Bkz. European Commission, "Commission deplores tragic events in Ceuta and Melilla", Press Release, IP/05/1212, Brussels, 30 September 2005, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1212_en.htm>.

²⁸¹ Commission of the European Communities, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, Brussels, 1.9.2005, COM(2005) 390 final.

²⁸² Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 450.

göçü teşvik etmek ve (iv) beyin göçünün olumsuz etkilerini azaltmak. Bu, Komisyonun göç-kalkınma ilişkisine geniş kapsamlı bir çerçeve çizme girişimi olarak görülebilir. Dolayısıyla göçmenlere bireysel düzeydeki getirilerinin yanı sıra göçün kaynak ve ev sahibi ülkeler üzerindeki olumlu sonuçları olduğu fikrine, “üçlü-kazanç durumu” (*triple-win situation*) diye adlandırılan fikre, dayanarak²⁸³ uluslararası bağlam ile doğru orantılı bir tartışma zemini yürütüldüğü söylenebilir.

Komisyonun Bildirisi, aynı tarihlerde vuku bulan Ceuta ve Melilla trajedisine ilişkin verilecek tepkiye de zemin hazırlamıştır. Özellikle güney-kuzey göçüne, başka bir deyişle Akdeniz’den ve Afrika’dan Avrupa’ya göçe yönelik kapsamlı bir politika ve işbirliği gerekliliği konusundaki Komisyon vurgusu ile Fas-İspanya sınırında gerçekleşen trajik olaylar aynı döneme denk gelmiştir. Göçün küresel bir fenomen olduğu kabulü ve göçe ilişkin ‘küresel yaklaşım’ çağrısı, Kasım 2005’te Komisyon tarafından yayınlanan ikinci bildiriye daha net ortaya konulmuştur. Hükümet ve Devlet Başkanlarının 27 Ekim 2005’te gerçekleştirdiği gayri resmî Hampton Court Zirvesi ardından yayınladığı Bildiriye²⁸⁴ Komisyon, göçün yol açtığı meydan okumalara cevap vermek için öncelikli eylemleri ele almıştır. Komisyon göçü tüm boyutlarıyla ele alma amacında olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda, göç ve kalkınma arasındaki sinerjiyi artırmayı amaçlayan ve zorunlu göçün temel sebeplerini ele alan uzun erimli bir stratejiye dayanan dengeli ve kapsamlı yaklaşımı benimsediğini bir kez daha tekrarlamıştır. Komisyon ayrıca şimdiye dek sıklıkla dillendirmeyen bir yönüyle net ve birleştirilmiş AB göç politikasına olan ihtiyacı tanımıştır. Bu ihtiyaç,

²⁸³ Katharina Eisele, *The External Dimension of EU’s Migration Policy: Different Legal Positions of Third-country nationals in the EU: A Comprehensive Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, s. 100.

²⁸⁴ Commission of the European Communities, *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, COM(2005) 621 final, Brussels, 30.11.2005.

AB'nin *uluslararası sahnede ve üçüncü ülkelerle ilişkileri* bağlamındaki güvenilirliğine olan katkısı açısından ele alınmıştır. Aynı belgede AB, göçle ilintili konuların gerek genişleme süreci gerek Batı Balkanlarla olan ortaklık süreci gerekse de komşuluk politikası bağlamında önemli bir *diyalog kanalı* olduğuna ilişkin farkındalığı da ortaya koymuştur.²⁸⁵

Komisyonun daha önceki bildirimlerinin aksine, 2002 ve 2005 tarihli çalışmaları Avrupa Konseyi ve üye devletler tarafından artarak daha fazla kabul görmeye başlamıştır. Nihayetinde Komisyon tarafından amaçlanan paradigma değişimi 2005 tarihinde somut olarak çıktısını vermiştir. 2005 yılının sonlarına doğru somut hâliyle ilk defa hem AB kurumları hem de üye devletler düzeyinde kalkınma işbirliği konusunda AB eylemlerine kılavuzluk edecek bir ortak vizyon teklifinin ortaya çıktığı görülmektedir. Üye devletler ve AB kurumları, yayınladıkları ortak bildiri aracılığıyla, “göçü kalkınma için pozitif bir faktör hâline getirmek” için çabalayacakları yönünde uzlaşmaya varmışlardır.²⁸⁶

Söz konusu gelişmelere binaen Avrupa Konseyi, 15/16 Aralık 2005 tarihli zirvede “Göçe Küresel Yaklaşım” başlığıyla daha ziyade Afrika ve Akdeniz bölgelerini önceleyen bildirisini²⁸⁷ yayınlamıştır. Bu bildiri, göçün dış boyutunu hızlandıran en önemli ayaklardan ve yaklaşımı evrilten adımlardan biri olarak nitelendirilebilir.²⁸⁸ Bu

²⁸⁵ *Ibid.*, s. 2-3.

²⁸⁶ Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the *European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: “The European Consensus”*, Brussels, 22 November 2005, 14820/05, prg. 38.

²⁸⁷ European Council 15 & 16 December 2005 Presidency Conclusions, Brussels, 15914/05. Ayrıca bkz. Council of the European Union, *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*, Brussels, 13 December 2005, 15744/05.

²⁸⁸ Hampshire, Aralık 2005 tarihinde İngiltere'nin dönem başkanlığının sonuna doğru Göçe Küresel Yaklaşımı başlatmasıyla birlikte göçün dış boyutunun, AB ve Afrika ülkeleri arasında göç meselelerinde diyalog ve işbirliğini artırma amacıyla, “kalkışa geçtiğini” söylemektedir. Bkz. Hampshire, *op. cit.*, s. 104.

bağlamda Göçe Küresel Yaklaşım, geniş komşuluk coğrafyasında Birliğe üye olmayan ülkelerle ortaklık ve diyalog konusuna odaklanarak Avrupa'daki göç açmazına çözüm üretmenin *yeni bir yolu* olarak sunulmuştur.²⁸⁹ Bu yeni yaklaşım ile üçüncü ülkelerle işbirliği içinde yasadışı göçle mücadeleden yasal göçün faydalarını artırmaya kadar pek çok politikayı kapsayacak şekilde dengeli, küresel ve tutarlı bir yaklaşım ihtiyacının altı çizilmiştir. Ayrıca kaynak ve transit ülkelerin kalkınma yönündeki çabalarının AB tarafından desteklenmesi taahhüdü, göçe ilişkin fırsat ve sorunlara cevap vermek için öngörülen uzun vadeli bir sürecin parçası olarak görülmüştür.²⁹⁰ Böylelikle Küresel Yaklaşım, 'göç ve kalkınma ilişkisinin bir fazlası'²⁹¹ olarak yorumlanmıştır. Ancak paradigmadaki bu değişimin 'yeni' yaklaşımın özüne ne ölçüde yansıdığı ve AB'nin bu doğrultuda kullandığı araçların farklı olup olmadığı konusu tartışma konusu olmuştur. Bu tartışmalara aşağıda detaylı olarak değinilmektedir.

4. Daha İyi Göç İçin Daha Fazla Kalkınma: Küresel Bir Yaklaşım

AB, 2005 yılında, Birliğe yönelen farklı göç biçimlerini ve göçün tüm üye devletler açısından getirdiği farklı meydan okumaları göz önünde tutarak "Göçe Küresel Yaklaşım"ı (*Global Approach to Migration, GAM*) kabul etmiştir. Altyapısı ve genel çerçevesi aslında Tampere sonrası sürece uzanan Küresel Yaklaşım, siyasi ve ekonomik işbirliğinin yanı sıra kalkınma ve insan hakları konularını da kapsayan

²⁸⁹ Collett, *op. cit.*

²⁹⁰ European Council 15 & 16 December 2005 Presidency Conclusions, Brussels, 15914/05.

²⁹¹ Collett, Küresel Yaklaşımın öngördüğü göç-kalkınma ilişkisini yorumlarken orijinal ifade olarak şu terimi kullanmıştır: "Göç ve Kalkınma Artı" (*Migration and Development Plus*). Bkz. Collett, *op. cit.*

transit ve kaynak ülkelerle göçe yönelik işbirliğine uzanan temel bir hedefi öngörmüştür. Başka bir deyişle, göç ve ekonomik/siyasi kalkınma arasında bir bağ kurarak (kaynak ülkelerdeki yoksulluğun ortadan kaldırılması, ekonomik büyümenin sağlanması, bu ülkelerdeki iyi yönetimlerin ve insan haklarının desteklenmesi gibi) göçün temel sebeplerini de ele alan bir yol benimsenmiştir.²⁹² Zira yukarıda bahsedildiği üzere, Akdeniz’de oldukça görünür hâle gelen insani dramlar ve güvenlik krizi, Avrupa ülkelerinin birçoğunun sınır kontrol önlemlerinin tek başına Avrupa’nın hem dışından hem de içinden artan göç baskısına yönelik yeterli bir cevap olmadığını farkına varmasını sağlamıştır.

Bununla birlikte Küresel Yaklaşım, ‘dengeli’ ve ‘gerçek’ bir ortaklık vurgusu aracılığıyla, AB’nin sürekli atıf yapılan ‘Kale Avrupası’ yaklaşımından uzaklaşmasını sağlayacak bir kavramsal ihtiyaca karşılık gelmektedir. Dolayısıyla Küresel Yaklaşımın merkezî unsurlarından biri, AB dışındaki kaynak ve transit ülkelerle yakın işbirliği olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda bu yeni yaklaşım, ‘özgürlük, güvenlik ve adalet alanını’ güçlendirmek amacıyla kararlaştırılan 2005-10 dönemine ilişkin Lahey Programı’nda²⁹³ öngörülenlerin birçoğunu da kapsamına almakla birlikte, pek çok farklı unsur²⁹⁴ bir araya getirmiştir. Bu yönüyle Küresel Yaklaşım, tamamen yeni bir kavram olarak nitelendirilmese de AB’nin ‘göçe kapsamlı bir yaklaşım’ geliştirmek amacıyla onlarca yıldır sürdürdüğü dış ilişkiler konulu bir dizi politikaya ilişkin “yeni bir dönemeç” olarak kabul edilmektedir. Ayrıca AB’ye göçmen girişlerine yönelik

²⁹² Hakan Samur, “Avrupa Birliği’nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, 2008, s. 8.

²⁹³ Lahey Programı’nın detaylarına çalışmanın I. bölümünde değinilmiştir.

²⁹⁴ Küresel Yaklaşım, aslında Barselona Süreci, Afrika-Karayip-Pasifik Ülkeleri ve AB Göç Diyalogu, Budapeşte Süreci ve Doğu Ortaklığı gibi mevcut bölgesel işbirliği forumlarının üzerine inşa edilmiştir. Martin, (2012c), *op. cit.*

politikaların yükünü komşu ülkelere kaydıran bu dışsallaştırılmış gündeme, şimdi göçe iten temel sebepleri de ele alacak şekilde düzenlenen bir dizi eylemin eşlik etmesi, küresel yaklaşımın yenilikçi unsurlarından sayılmıştır.²⁹⁵ Tabii söz konusu yaklaşımın yenilikçi unsurlarının öngörüldüğü şekilde hayata geçirilmesi meselesinin, AB'nin performansı ile doğru orantılı olarak gelişim gösterdiğini detaylara inmeden şimdiden belirtmek gerekebilir.

GAM kapsamında öngörülen politika önerilerini ve eylemleri üç temel amaç/sütun etrafında toplamak mümkündür: (1) yasal göçün düzenlenmesi ve hareketliliğin kolaylaştırılması (üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin uygulamaların uyumlaştırılması); (2) düzensiz göçün önlenmesi ve yasadışı göçle mücadele; (3) göç-kalkınma ilişkisinin pozitif yönünün güçlendirilmesi (göç baskısının nedenleri konusunda faaliyetlerde bulunma). İlk iki amaç, AB göç yaklaşımının geleneksel kollarını ifade ederken son maddede belirtilen göç-kalkınma ilişkisi, yaklaşımın temel eksenini oluşturmaktadır. Kalkınmayı tematik öncelikleri arasına alan bu yaklaşım ile birlikte Komisyon da “daha az göç için daha fazla kalkınma” yaklaşımından “daha iyi göç için daha fazla kalkınma” yaklaşımına kayma ihtiyacına vurgu yaparak bir anlayış değişikliğine işaret etmiştir. Bu bağlamda temel sebepler yaklaşımı, Topluluğun uzun vadeli öncelikleri arasında kalmakla birlikte, Birlik göç-kalkınma ilişkisinin daha spesifik boyutlarına odaklanmaya davet edilmiştir.²⁹⁶

Silga göç-kalkınma ilişkisine resmî retorikte yapılan vurgunun özelliğini şu açılardan önemli görmektedir. Öncelikle farklı politika amaçlarının ve eylemlerinin

²⁹⁵ Collett, *op. cit.*

²⁹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*, COM(2006) 26 final, Brussels, 25.1.2006, s. 10.

tutarlı bir şekilde bir araya getirilmesine işaret etmektedir. İkincisi, bu süreçte ilgili tarafların tamamının bakış açısının dikkate alınması anlamına gelmektedir -ki bu göçün bir egemenlik meselesi olduğu anlayışına dayanan devletçi yaklaşımın değişmesi demektir. Bu da göçü tamamen bir iç mesele olarak değerlendiren kısır anlayışın aşılmasını beraberinde getirecektir. Yasal açıdan da göçü sadece kamu düzeni meselesi olarak düzenleyen kurallar etrafında şekillenen göç politikalarının yavaş yavaş aşılması anlamına gelecektir.²⁹⁷ Ancak Küresel Yaklaşımın göç-kalkınma ilişkisini yenilikçi bir perspektifle ele alan politikalarının uygulama aşaması için aynı iyimserlikle yorum yapmak yerinde olmayacaktır. Nitekim çalışmasının sonunda Silga da bahsedilen kalkınma politikası amaçları ile fiili çıktılar arasında uçurum olduğu gerçeğine ulaştığını belirtmektedir.²⁹⁸

4.1. Fiiliyatta Küresel Yaklaşım Politikaları

GAM çerçevesinde uygulamaya konan ilk eylemlerin coğrafi kapsamı, Ceuta ve Melilla olaylarını takiben, Afrika öncelikli olmuştur. 2007 yılında ise yaklaşımın coğrafi kapsamı AB'ye komşu doğu ve güneydoğu ülkelerine genişletilmiştir.²⁹⁹

2006 yılı aynı zamanda küresel yaklaşımın uygulanması açısından pilot yıl kabul edilirken AB göç meselesini tartışmak üzere Afrika'da iki büyük uluslararası konferans (Rabat, Temmuz 2006; Tripoli, Kasım 2006) düzenlemiştir. Weinar, AB

²⁹⁷ Silga, *op. cit.*, s. 117.

²⁹⁸ *Ibid.*, s. 143.

²⁹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, COM(2007) 247 final, Brussels, 16.5.2007.

(Birlik düzeyinde) ve bölge (Afrika) arasında göç konularında bir diyalogun daha önce yokluğundan yola çıkarak bu gelişmenin ilgi çekici olduğundan bahseder. Zira daha öncesinde ‘Avrupa’, birçoğu sömürge geçmişine sahip az sayıdaki üye devlet tarafından temsil edilmiştir. Geniş bir göç gündemiyle Rabat’ta ve Tripoli’de bakanlar düzeyinde gerçekleştirilen konferanslar, ayrıca ECOWAS³⁰⁰ ile (Mayıs 2006) ve de Euromed kapsamındaki (Haziran 2006) üst düzey resmî diyaloglar, yeni gelişmeler olarak değerlendirilebilir.³⁰¹ 50’den fazla kaynak, transit ve hedef ülkenin bakanlarının bir araya geldiği Rabat Konferansı’nın temel çıktısı, imzacı ülkelerin ortak sorumluluk ruhuyla göç meselelerine ilişkin dengeli bir yaklaşımın benimsenmesi ihtiyacı konusunda uzlaşmaya vardıkları bir bildiri³⁰² ve bu doğrultuda hazırlanmış eylem planının³⁰³ kabul edilmesi olmuştur. Birkaç ay sonra AB ve Afrika Birliği’nin ortaklaşa organize ederek Tripoli’de gerçekleştirdikleri göç ve kalkınma konulu konferansta ise AB’nin hem içişleri ve adaletten hem de kalkınmadan sorumlu komiserlerinin hazır bulunması, göç konusunun sektörler-arası (girift) doğasının altının çizilmesi bakımından önemli görülmüştür.³⁰⁴ Bu bağlamda Tripoli konferans bildirisi³⁰⁵, yasal ve yasadışı göç, göç-kalkınma ilişkisi, mültecilerin korunması, barış, güvenlik ve insan hakları gibi geniş bir düzlemde pek çok konuya yer vermiştir. Dolayısıyla yasadışı göçle mücadeleyi önceleyen önceki yaklaşımların aksine, en azından siyasi olarak göçün temel sebeplerine eğilecek şekilde tematik çeşitliliğin

³⁰⁰ Batı Afrika Devletleri Ekonomik Topluluğu (*Economic Community of West African States*).

³⁰¹ Weinar, *op. cit.*, s. 5.

³⁰² Bildirinin orijinali Fransızca’dır. İngilizcesi için bkz. Rabat Declaration, Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, 10-11 July 2006, <<http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Declaration---EN.pdf>>.

³⁰³ Bkz. Action Plan, Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, 10-11 July 2006, <<http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Action-Plan---EN.pdf>>.

³⁰⁴ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 451.

³⁰⁵ Bkz. Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, Tripoli, 22-23 November 2006, <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/igad/african_md_declarati on_2006.pdf>.

varlığı dikkat çekmektedir. Fakat, yine de, siyasi diyalogun gündemi hâlâ birkaç üye devlet tarafından belirleniyor iken AB'nin bölgede hâlihazırda kurulu olan ikili ilişkilerle rekabet etmek konusunda zorlandığı kabul edilmektedir. Bu durumda Avrupa Komisyonu ve Afrika Birliği ya da ECOWAS arasında düzenli diyalogların kurulmuş olması, politikanın supranasyonal düzeydeki elle tutulur en somut etkisidir.³⁰⁶

Pilot yıldaki gelişmelerin dışında GAM, uygulamada bir dizi politika önerisine dönüşmüştür. Bunlardan ilki, Komisyonun pilot yılı mercek altına aldığı bildirisi³⁰⁷ olmuştur. Komisyon, mevcut mekanizmalar (Euromed, Avrupa Komşuluk Politikası, AB-Afrika stratejisi gibi) aracılığıyla ve göç veren ülkeler için göç-destek ekiplerinin kurulması vasıtasıyla diyalog ve işbirliğini öne çıkaran kapsamlı bir yaklaşım geliştirmenin yollarına odaklanmıştır. Komisyon, önerilerinde, düzensiz göçle mücadelede kapasite artırımı ve sığınma sistemlerinin desteklenmesi ihtiyacı ile 'hareketlilik paketleri' ve 'göçmen merkezleri' aracılığıyla yasal göçün teşviki konularını dengelemeye çalışmıştır. İnsan hakları ve uluslararası koruma konuları ise bildirinin içine serpiştirilmiştir. Komisyon, yeni fikirler sunmakla birlikte kalkınma yardımları, geri kabul anlaşmaları ve yasal girişler konusundaki kararların Konseydeki dış ilişkiler yetkilileri ile üye devletlerin kontrolüne bırakılması; üçüncü ülkelerin kalkınması konusunda öze ilişkin çok az şey sunması gibi sorunlar nedeniyle eleştiri almıştır. Ayrıca sorumluluğun büyük kısmının DG JLS'de olması; sınır kontrolleri ve bu konudaki kapasite artırımı gibi konulara ağırlık verildiği ve kalkınmanın

³⁰⁶ Weinar, *op. cit.*, s. 5.

³⁰⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, COM(2006) 735 final, Brussels, 30.11.2006.

önceliklerinden ticaretin artırılması, demokratik gelişimin desteklenmesi gibi konular bu genel müdürlüğün yetkisini aştığı için kalkınma amaçlarına ulaşılmasının zorluğu izlenimini vermiştir.³⁰⁸

Söz konusu bildiriye, Komisyon önerilerini ete kemiğe büründüren döngüsel göç ve hareketlilik ortaklıkları konulu ayrı bir bildiri³⁰⁹ izlemiştir. AB'nin Göçe Küresel Yaklaşım politikasına işlevsel bir içerik kazandırma amacı³¹⁰ Komisyonun hareket noktası olmuştur. Bu yeni gelişmenin özelliği, “hareketlilik ortaklıkları” ve “döngüsel göç” gibi iki yeni kavramın AB göç terimleri dağarcığına geniş bir perspektifle girmiş olması ve hatta küresel yaklaşımın temel araçlarından biri ve odak noktası hâline gelmesidir. 2007 yılından bugüne kadar AB dış göç politikasının bütüncül bir parçası hâline gelen hareketlilik ortaklıkları, özellikle göç veren ülkeler ile düzensiz göç ve geri kabul konularında işbirliğine dayalı bir göç yönetimi çerçevesi oluşturmayı hedeflemiştir. Hareketlilik ortaklıklarının içeriği ve gelişimine ilişkin detaylı bir analiz bu çalışmanın III. bölümünde ayrı bir başlık altında yapılmaktadır. Ancak küresel yaklaşımın önemli bir bileşeni olarak kabul edilen ve ‘karşılıklılık’ çerçevesinde yasal dolaşımın farklı biçimlerine yönelik etkin bir yönetim kurmayı hedefleyen hareketlilik ortaklıkları hakkında kısa bir fikir vermek yerinde olacaktır. Siyasi deklarasyonlar şeklinde düzenlenmiş olup hukuki bağlayıcılığı olmayan hareketlilik ortaklıkları, imzacı üçüncü ülkelere, özellikle geri kabul, sınır kontrolleri ve sınır denetim politikaları gibi düzensiz göçün yönetimi konusunda AB ile işbirliğine dair vaatleri

³⁰⁸ Collet, *op. cit.*

³⁰⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, COM(2007) 248 final, Brussels, 16.5.2007.

³¹⁰ *Ibid.*, s. 2.

karşılığında, geçici göçe ilişkin yasal kanalların genişletilmesinden vize kolaylığının sağlanmasına kadar bir dizi teklif sunmaktadır. Dolayısıyla özünde, Collet'in ifadesiyle, kilit bir pazarlığa dayanmaktadır.³¹¹ Başka bir deyişle, partner ülkeler yasadışı göçle mücadelede istekli davranırlarsa bu, söz konusu ülkelerin vatandaşları için kolaylaştırılmış şekilde AB'ye giriş imkânının sağlanmasına karşılık gelecektir. Ancak uygulama aşamasında bu pazarlığın eşitlikçi bir yapıda gelişmediği ortadadır. 2011 yılında Küresel Yaklaşımın revizyonuyla birlikte daha etkin bir içerik kazandırılmaya çalışılan hareketlilik ortaklıklarının dengeyi üçüncü ülkeler aleyhine bozan sıkı bir 'koşulluluk'tan öteye geçemediği III. bölümde detaylarıyla birlikte daha net görülecektir.

“Döngüsel göç” ise Komisyon tarafından “iki ülke arasında ileri geri yasal hareketliliğe belirli bir düzeyde izin verilmesi yoluyla göçü düzenleme biçimlerinden biri”³¹² olarak tanımlanmıştır. Komisyon, AB'yi hangi tür döngüsel göçü kolaylaştırmak istedikleri konusunda net olmaya çağırmıştır. Bunun yanı sıra Komisyon ayrıca döngüsel göçün belirli sıkıntılarına dikkat çekerek, eğer iyi dizayn ve organize edilemezse döngüsel olması umulan göçün kalıcı olabileceği ve böylece amacının başarısızlığa uğrayabileceği konusunda uyarmıştır.³¹³ Komisyonun ifadelerinden öğrenci ya da mevsimsel işçi gibi grupların kaynak ülkelere kalıcı olarak geri dönmesini teşvik etmek amacına hizmet edecek bir hareketliliği öngördüğü açıkça anlaşılmaktadır. Kimilerine göre, döngüsel ya da geçici göç konusundaki bu resmî retorik, 1970'li ve 1980'li yıllardaki geçmiş deneyimleri hatırlatan fazla iyimser

³¹¹ Collet, *op. cit.*

³¹² COM(2007) 248 final, *op. cit.*, s. 8.

³¹³ *Ibid.*

bir varsayımdır.³¹⁴ Hatırlanacağı üzere, 1900’lü yılların ikinci yarısında ‘misafir işçi’ uygulamasıyla ülkelerine geri dönecekleri umulan işçilerin büyük bölümü için belirli nedenlerle bu varsayım başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

4.2. Yaklaşımın Önündeki Kurumsal Sorunlar

AB, Küresel Yaklaşım ile birlikte, göç-kalkınma ilişkisi doğrultusundaki uluslararası söylemi dikkate alarak ve kontrole odaklı dış göç politikasının doğasından kaynaklanan boşluklardan yola çıkarak, göç politikasının güvenlik çerçevesini kalkınma lehine gözden geçirmeye karar vermiştir. Ancak değişen retoriğe rağmen, dış göç politikasına ilişkin girişimlerin kontrol yönünün ağır basarak, kalkınmanın muğlak bırakıldığı ve ihtiyari kaldığı konusundaki akademik uzlaşımın düzeyi oldukça fazladır. Nitekim zaman içinde özellikle ‘Arap Baharı’ süreciyle beraber değişen göç trendlerinin neden olduğu farklı meydan okumalar, dış göç politikalarındaki revizyonu bir zorunluluk hâline getirmiştir. Bu bağlamda, göç kontrolünün diğer politika alanlarıyla güçlü bir uyum ve daha iyi bir tematik denge ihtiyacı, AB düzeyinde de kabul edilerek Göçe Küresel Yaklaşım politikasında 2011 yılında revizyona gidilmiştir.

GAM, bir politika yaklaşımı olarak, AB dış göç politikasının harmonizasyonu konusunda yaşanan sıkıntıların minimize edilmesi açısından iyi bir girişim olarak değerlendirilebilir.³¹⁵ Fakat AB politika yapımı ve politika işbirliği konusunda kurumsal yapıdan kaynaklanan sıkıntılar bu girişime uygulama aşamasında gölge

³¹⁴ Bkz. Haas (2006), *op. cit.*, s. 19-21.; Collet, *op. cit.*

³¹⁵ Weinar, *op. cit.*, s. 6.

düşürmüştür. Aslında Avrupa'da göç politikasının harmonizasyonunun önündeki açmazı aşmak, Avrupa Komisyonu'nun Küresel Yaklaşımı kucaklamasındaki etkenlerden biri olarak kabul edilir.³¹⁶ Yine de üye devletlerin farklı siyasi çıkarları, politikanın çerçevesini zorlamıştır. Eski sömürgeci güçler ve güneydeki üye devletler, Afrika ülkeleri karşısında mevcut pozisyonlarını korumakla ilgilenirken, aynı şekilde Doğu Avrupalı üye devletler Doğu Avrupa, Kafkaslar ve Rusya özelinde işbirliğine yoğunlaşmıştır. Bu nedenle sınırlı sayıdaki konuda çıkarların uzlaştığı alanlarda işbirliğine gidilebilmiştir. Bu bağlamda, doğal olarak, AB üye devletleri açısından sınır kontrolleri temel öncelikli konu olarak kalmıştır. Weinar'a göre, ulusal göç politikasında deneyimli olan ve göç gündeminin genişlemesinde (iş piyasası ve demografik değişimi dikkate alarak) siyasi çıkarı daha fazla olan ülkeler, aktif olarak kontrol dışındaki diğer politika seçenekleriyle ilgilenmektedir. Öte yandan, yerel göç politikaları sınır yönetimi ve sığınma ile sınırlı olan ülkeler, göçün diğer alanlarında gelişme göstermekte daha yavaş kalmaktadır. Örneğin, 2004 yılında Birliğe katılan Doğu Avrupa ülkeleri, Schengen standartlarına uyum sağlamanın da baskısıyla, yasal göç ya da göç-kalkınma konularından ziyade güvenlik meselelerinde uluslararası işbirliğine daha fazla odaklanmışlardır. Dolayısıyla GAM'ın uygulama aşaması ülkelerin yaklaşım farklılıkları nedeniyle zorluklarla karşılaşmıştır.³¹⁷

Ayrıca bu zorluklara göç politikasının dış boyutu konusunda AB düzeyinde yetkili kurumların hâlâ düzenli bir şekilde tanımlanmamış olmasını da eklemek gerekir. Küresel Yaklaşımın benimsendiği 2005 sonrası dönemde Lizbon Antlaşması yürürlüğe girene kadar, göç politikası tamamen *Topluluklaştırılmamış* bir alan idi. Bu

³¹⁶ Collet, *op. cit.*

³¹⁷ Weinar, *op. cit.*, s. 6.

bağlama Konsey'in oybirliği yetkisi ve Parlamento'nun sadece danışman rolünde kalması gibi sorunlar, ulusal siyasi çıkarların ön planda olduğu göç alanında, gelişmelerin yavaş seyretmesinde önemli bir rol oynamıştır. 2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, hukuken üç sütunlu yapı ortadan kalkmış; bu bağlamda Komisyon yasama sürecini başlatma yetkisini III. sütun konuları alanında da tekeline almıştır. Bu bağlamda elindeki yasama başlatma yetkisiyle AB düzeyinde tartışmaları yönlendirme gücü olsa da diğer konular yerine sınır, vize ve sığınma konularının dış boyutu gibi bazı alanlarda politika girişimciliği rolünü daha fazla ve daha rahat oynadığı görülmektedir. Komisyonun yasama önerileri konusundaki tekeline rağmen önerilerin Küresel Yaklaşımı kontrol politikalarından çıkarıp daha kapsayıcı bir yaklaşıma kavuşturulması konusunda üye devletlerin direncinin çok da kolay kırılmadığı gerçeği, Küresel Yaklaşımın ikinci evresinde daha net anlaşılmaktadır. Günümüzde özellikle Akdeniz'de yaşanan göçmen/mülteci krizine rağmen AB devletlerinin etkili bir dış göç politikası sergileyemeyerek durumu insanlık trajedisine dönüştürmekle suçlanmasının ardında, ulusal devletler için hassas olan adalet ve içişleri alanında siyasi irade ve isteğin hâlâ hâkim olduğu gerçeği yatmaktadır. Yeni güvenlik tehditlerinin ve entegrasyon dinamiklerinin getirdiği konjonktürel gelişmelere bağlı olarak bu alandaki siyasi irade, Lizbon Antlaşması öncesindeki katılımı korumaya devam etmektedir. Çalışmanın III. bölümünde, güncel gelişmeler ışığında, Komisyonun yasama başlatma tekeline rağmen, AB dış göç politikasının şekillenmesinde üye devletlerin karar mekanizmasındaki baskın rolünü kıramadığı daha net görülecektir.

Küresel yaklaşımın şekillenmesinde, AB kurumlarının rolüne ilişkin bir başka sınırlılık³¹⁸ ise Parlamentonun rolüne ilişkindir. Öncesinde kendisine sadece danışılma sorumluluğu verilen Parlamento, Lizbon Antlaşması ile birlikte, üçüncü ülkelerle akdedilecek belirli anlaşmalara ilişkin³¹⁹ onayını gerektiren bağlayıcı bir yetkiyle donatılmıştır. Ancak Göçe Küresel Yaklaşım açısından bu, sadece geri kabul anlaşmaları özelinde parlamentonun söz sahibi olduğu anlamına gelmektedir.³²⁰

Yaklaşımın uygulanması önündeki bir diğer sorun ise -AB kurumsal yapısının işleyişinin dışında olmakla birlikte- partner ülkelerin çıkarları ile ilgilidir. Söz konusu dönemde AB, göç-kalkınma politikalarının belirlenmesi sürecine göç veren ülkelerin ve göçmenlerin çok az dâhil edildikleri gerekçesiyle, tek taraflı bir söylem geliştirdiği yönünde eleştirilmiştir. Buna göre göç-kalkınma ilişkisi, AB düzeyinde, *dışsallaştırma* gündeminin sürdürülmesi için kullanılmıştır.³²¹ Böylece göçe iten faktörler oldukça kısır düzeyde ele alınmış; göçmenlerin Avrupa kıtasına ulaşmalarını engellemek için göç-kalkınma ilişkisi dışsallaştırma gündemiyle ilişkilendirilmiştir. Son tahlilde, Lavenex ve Kunz'un tespit ettiği gibi, göç-kalkınma ilişkisinin ortaya çıkışı -belirli düzeyde olsa da- tamamen bir paradigma değişimi ya da geleneksel paradigmanın tamamen ortadan kalkması anlamına gelmemektedir. Daha ziyade, göç-

³¹⁸ Komisyon birimleri arasındaki sorumluluk ve kapasite ayrımları da ayrı bir sorun olarak ele alınabilir. Bu konudaki detaylar için bkz. Lavenex and Kunz, *op. cit.*, s. 453-454.

³¹⁹ AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m. 218 uyarınca Konsey, anlaşmaların münhasıran ortak dış ve güvenlik politikası ile ilgili olduğu durumlar hariç, uluslararası anlaşmanın akdedilmesine ilişkin kararı *belirli durumlarda* AP'nin onayını aldıktan sonra kabul eder. Bunlar: (i) ortaklık anlaşmaları, (ii) Birliğin, AİHS'ye katılımına ilişkin anlaşma, (iii) işbirliği usulleri öngörerek özel bir kurumsal çerçeve oluşturan anlaşmalar, (iv) Birlik açısından önemli bütçesel etkileri olan anlaşmalar, (v) olağan yasama usulünün veya AP'nin muvafakatinin gerekli olduğu özel yasama usulünün uygulandığı alanları kapsayan anlaşmalar.

³²⁰ Weinar, *op. cit.*, s. 8.

³²¹ Bkz. Collet, *op. cit.*; Doukouré ve Oger, *op. cit.*; Lavenex ve Kunz, *op. cit.*

kalkınma paradigması, farklı aktörlerce farklı boyutlarda farklı yollar benimseyerek yorumlanmıştır.³²²

Nihayetinde Küresel Yaklaşımın ilk evresinde retorik ile gerçek arasındaki boşluğun kapatılması gerekliliği konusunda yapılan çağrılar, 2011 yılında AB'yi "göç yönetimini 'akınlar', 'stoklar' ve 'güzergahlar'a ilişkin olmaktan çıkarıp göçmen odaklı ve partnerlerle karşılıklı gerçek bir diyaloga dayalı" hâle getireceği konusunda bir taahhütte bulunmaya zorlamıştır. 'Arap Baharı'nın getirdiği göç furyasının yeni zorluklarıyla baş etmenin de bir yolu olarak "Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım"³²³ adıyla sunulan bu yeni bakış açısına ilişkin retorik-pratik dengesi ise bir sonraki bölümde tartışmaya açılacaktır. Ancak öncesinde AB göç paradigmasının geleneksel yaklaşımdan uzaklaşmamasının, başka bir deyişle kontrol-merkezli bir paradigma etrafında şekillenmeye devam etmesinin en önemli nedenlerinden biri olan *göçün güvenlikleştirilmesi* konusuna yakından bakmak yerinde olacaktır.

5. Dış Göç Politikasına Hâkim Güvenlik Paradigması: *Göçün Güvenlikleştirilmesi*

Çalışmanın başından bu yana, Avrupa'da göç politikalarının seyri ve AB düzeyinde göç yönetimine ilişkin yaklaşımların gelişimi incelenmeye çalışılmıştır. Savaş sonrası Avrupa kıtasında yaşanan dönüşüm, demografik değişim, insan hareketlerinin yol açtığı farklı sonuçlar ve yeni küresel sorunlar/tehditler göç

³²² Lavenex and Kunz, *op. cit.*, s. 442.

³²³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011.

politikalarının seyrinin önemli belirleyicileri olmuştur. Ulusal göç politikalarını ‘Avrupalılaşmamaya’ götüren bu sürecin birbirinden ayrı iki farklı yöne evrildiği yönünde özet bir analiz yapılabilir. Bir yandan (i) göç konusunun zaman içinde giderek Avrupa düzeyli politikaların bir parçası hâline gelmesine bağlı olarak *lineer bir ‘göçün Avrupalılaşması’ süreci* gözlemlenirken; öte yandan (ii) göç yaklaşımı, gelenekselden küresele uzanan süreçte *içerik bakımından lineer bir yapı sergilemekten uzak* kalmış, Avrupalılaşma süreci göçün bir güvenlik konusu olarak inşasını da pekiştirmiştir.

Schengen düzenlemesinden Maastricht³²⁴ ile üç sütunlu yapıya ve Amsterdam’ın özgürlük, güvenlik ve adalet dengesi arayışından günümüze uzanan göçün Avrupalılaşması ve göç politikalarının uyumlaştırılması sürecindeki pek çok değişiklik; ‘sıfır göçmen’ hedefi, Tek Pazar oluşumu ve dış sınırların korunması gibi farklı fakat birbiriyle ilişkili amaçlarla yola çıkılarak gerçekleştirilmiştir. Fakat söz konusu amaçların her birinin ardındaki rasyonel, *göçün bir güvenlik meselesi olarak inşası* sürecini de aynı oranda pekiştirmiştir.³²⁵ Göçmenler, 1970 ve 80’li yıllarda, iş güvenliğine ve sosyal yardımlara ilişkin bir rakip ve tehdit unsuru olarak ele alınmış; ‘yeni gelenleri’ sınırlamak amacıyla AB devletleri arasında hükümetlerarası işbirliğine kayan bir politika uyumlaştırma süreci başlamıştır. Akabinde 1980’lerin

³²⁴ Lindstrom, göç ve sığınma konularının Maastricht Antlaşması ile üçüncü sütun kapsamında AB yetki sahasına “güvenlikleştirilmiş bir politika çerçevesinde” getirildiğini belirtmektedir. Bkz. Channe Lindstrom, “European Union Policy on Asylum and Immigration: Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?”, *Social Policy and Administration*, Vol. 39, No. 6, December 2005, s. 589.

³²⁵ Bu doğrultudaki bir dönemsel analiz için bkz. Ariane Chebel D’Appollonia and Simon Reich, (2008b), “The Securitization of Immigration: Multiple Countries, Multiple Dimensions”, Ariane Chebel D’Appollonia and Simon Reich (ed.) içinde, *Immigration, Integration and Security: America and Europe in Comparative Perspective*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008, s. 16-19. & Ariane Chebel D’Appollonia, (2008a), “Immigration, Security, and Integration in the European Union”, A. C. D’Appollonia, S. Reich (ed.) içinde, 2008, s. 206-217.

ortasından itibaren sürece, ulusal kimliğe ve sosyal uyuma tehdit olarak görülen bir göç ve göçmen olgusu hâkim olmuştur. İç ve dış güvenlik ayırımının bulanıklaştığı Soğuk Savaş sonrası dönemde ise yeni güvenlik tehdidi hâlini alan göç, AB açısından durumu daha karmaşık hâle getirmiştir. Söz konusu dönemde eski güvenlik anlayışı ile yeni insani önlemler arasında kalan AB, Birliği ‘Kale Avrupası’na dönüştüren politikalar geliştirmiştir. 2000’li yılların başına damgasını vuran New York (9/11)³²⁶, Londra ve Madrid terör saldırılarıyla birlikte ise sınırlara takıntılı hâle gelen Avrupa ülkeleri sosyal entegrasyon konularını göz ardı eden söylem ve yaklaşımlarla göçü yönetmeye çalışmıştır. Her ne kadar aynı dönemde Avrupalı hükümetler ve AB yetkilileri önyargılara ve ayrımcılığa karşı olduklarını savunsalar da güvenlik politikalarıyla her iki olguyu da tetiklemişlerdir.

Göç olgusuna ve göçmenlere giderek artan oranda güvenlik kaygılarıyla rol biçme eğilimi, son yıllarda da Avrupa’daki genel resme bakıldığında kabul edilen bir durumdur.³²⁷ AB sınırları içinde göç yönetimine ilişkin sığınmanın yönetilmesi, öğrencilerin kabulü, üçüncü ülke vatandaşlarının uzun süreli ikametleri gibi konularda

³²⁶ Luedtke’ye göre, 9/11 öncesi dünya, AB içinde ortak bir göç politikası oluşturulmasına ilişkin gelişmelerden yana olanlar için iyimser (optimistik) sayılabilirdi. Zira AB içindeki ulusal hükümetlerin çoğunun direncine rağmen, en azından kimleri içeri alıp almamak konusunda politikaların uyumlaştırılmasına doğru bir ilerleme söz konusu idi. Fakat 9/11 terör olayları, göç politikalarının uyumlaştırılmasını içerik bağlamında dramatik olarak etkilemiştir. 9/11 olayları, adalet ve içişleri alanında önemli kararların kısa zamanda alınması konusunda bir baskı oluşturma da başarılı olmuş; ancak bu başarı, konunun göç ve sığınma boyutundan ziyade cezai konularda adli işbirliği boyutuyla kendini göstermiştir. Dolayısıyla terör tehdidi, ironik bir şekilde, Avrupa işbirliğinin belirli düzeyde artırırken, bu düzeyin Tampere ruhu (serbest dolaşım, eşitlik, liberalizasyon) temelinde olmadığını söylemek gerekir. Detaylar için bkz. Adam Luedtke, “Fortifying Fortress Europe?: The Effect of September 11 on EU Immigration Policy”, içinde Terri E. Givens, Gary P. Freeman, David L. Leal (ed.), *Immigration Policy and Security: US, European, and Commonwealth Perspectives*, New York and London: Routledge, 2009, s. 130-147.

³²⁷ Nazif Mandacı ve Gökay Özerim, “Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenikleştirilmesi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 10, Sayı 39, Güz 2013, s. 106.

pek çok yasal düzenleme yapılmış olsa³²⁸ da dış sınır kontrollerinin artırılması, vize, taşıyıcı yaptırımları ve yasadışı girişlerin önlenmesi adına baskıcı önlemlerin benimsenmesine ilişkin uygulamalar aracılığıyla Avrupa topraklarına erişim 9/11 sonrası güvenlik perspektifi ile domine edilmiştir.³²⁹ Dahası 2011 yılından bu yana ise ‘Arap Baharı’ adıyla başlayan Kuzey Afrika ve Ortadoğu’daki halk ayaklanmalarının Avrupa açısından bir ‘göç krizi’ne dönüşmesi, göçün güvenlikleştirme sürecini pekiştirmiş görünmektedir. Zira özellikle güncel göç sorununu tanımlamada bir sembole dönüşen *Lampedusa* krizi³³⁰ ile birlikte, Akdeniz’in güneyinden gelen mültecilere ilişkin ‘acil’, ‘kriz’, ‘kitlesel akın’ gibi ifadelerle İtalya başta olmak üzere AB üyesi ülkelerin pek çoğunun “kapasitelerinin ötesindeki kontrol edilemez ve sürdürülemez bir durumu” işaret eden söylemleri, AB’yi “düzensiz göç” perspektifinden göç olgusuna odaklanmaya itmiştir. Bu bağlamda kontrol yaklaşımını merkeze alarak bu konudaki düzenlemeleri planlamasına neden olmaktadır.

Dolayısıyla AB-düzeltili göç politikalarının *güvenlikleştirme* boyutunu ve *güvenlikleştirme* kuramının Avrupa göç paradigmasının inşa sürecini açıklama konusundaki yaklaşımını ele almadan bu çalışmanın tezi eksik olacaktır. Zira entegrasyonun başından bu yana üye devletleri yoğunlaşan işbirliğine yönelten

³²⁸ Bu çalışmanın sınırlılığı dışında kaldığı için göçmenlerin AB sınırları içindeki yasal statülerine ilişkin düzenlemelerin detayına girilmemiştir.

³²⁹ Chetail, *op. cit.*, s. 195.

³³⁰ ‘Arap Baharı’ ayaklanmalarının ilk üç ayında 20 binden fazla göçmeni ağırlayan İtalya’da hükümet, AB ülkelerinden ‘acil’ yardım çağrısında bulunmuştur. İtalyan hükümetinin beklentilerine karşılamayan AB tavrı ve İtalyan hükümetinin bu duruma sert sözlerle verdiği tepkiler, AB içinde bir krize dönüşmüştür. Bu sürecin göçün güvenlikleştirilmesi kapsamında detaylı analizi için bkz. Giuseppe Campesi, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *European University Institute Working Papers* 2011/29. Ayrıca bkz. Linus Kullving, “A Crisis Nexus: The European Union, Security, and Articulations of Irregular Migration Post-Arab Spring”, Pieter Bevelander & Bo Petersson (ed.) içinde, *Crisis and Migration: Implications of the Eurozone Crisis for Perceptions, Politics, and Policies of Migration*, Lund: Nordic Academic Press, 2014, s. 49-76.

faktörler ve üye devlet tercihlerinin oluşum nedenlerine göre, göç konulu AB-düzeyle işbirliğinde aşama kaydedilmekte ve dahası göç-dış politika işbirliğinde hâkim paradigma o yönde şekillenmektedir. Bunlardan biri de göç olgusunu ulusal aktörlerin güvenlik söylemleriyle kesiştiren *güvenlikleştirme* anlayışıdır.

5.1. Güvenlikleştirme Kuramı

Özellikle 2000'li yılların başından bu yana, pek çok farklı çalışma, çeşitli biçimlerde, göç konusunun AB politikaları içinde *güvenlikleştirme* (*securitization*) politikalarının bir parçası olduğu üzerinde durmuştur. Kopenhag ekolünün öncü isimlerinden Buzan ve Weaver tarafından 1990'lı yıllarda literatüre giren güvenlikleştirme kuramı, üzerinde durduğu 'söylemsel inşa' ve aktör güdümlü açıklamaları aracılığıyla Avrupa'da aslında 1970'lerde başlayan fakat özellikle 9/11 ile görünür kılınan güvenlik bağlantılı göç sorunsalını açıklamakta epey yardımcı olmuştur.

Güvenlikleştirme yaklaşımı, tarihsel arka planda, Soğuk Savaş'ın bitişiyle beraber güvenlik tehditlerinin önceden belirlenen kimliğe sahip varlıkların dışından da gelebileceğine dair görüşlerin ortaya çıkmasıyla güvenlik çalışmalarına yeni bir bakış açısı getirmiştir. Zira 21. yüzyıla yaklaşırken ulus-ötesi olguların etkilerini artırması, güvenlik kavramının ulus-devlete giydirilen dar kalıbından çıkarak genişlemesine yol açmıştır. Yeni güvenlik algısı; uluslararası, ulusal ve birey güvenliklerini iç içe geçirmiş ve birbirleriyle ilişkilendirerek değerlendirmeye başlamıştır. İnsan aktivitelerinin ve etkileşimin karşılıklı bağımlılığı artırmasıyla siyasi, ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların devlet-içi ve devletlerarası çatışmaların potansiyelinin

çeşitlendiği görüşü tartışılmaya başlanmıştır. Geleneksel askerî güvenlik endişelerinin söz konusu çatışma zeminlerini göz ardı etmesi eleştirilmeye başlanmıştır.³³¹

1980'lerden itibaren bu konuyu sorgulamaya başlayan *Buzan*, güvenliğin ulusal güvenliğe indirgenemeyeceğini ve yeni güvenlik alanlarına genişlemesinin daha uygun olacağını ileri sürmüştür. Bu çerçevede beş güvenlik alanı sıralamaktadır. Bunlar askerî, siyasal, ekonomik, çevresel ve toplumsal güvenlik alanlarıdır. Benzer şekilde *Waever*, "toplumsal güvenlik" kavramını kullanarak devlet güvenliğinin dışında bir tanımlamaya gitmiştir. Buna göre, toplumsal güvenlik, var olan ya da muhtemel tehditler karşısında bir toplumun askerî-siyasal boyutun ötesinde kendi kimliğini korumasını ifade etmektedir.³³² Bu bağlamda 'biz' kimliğini tehlikeye atan her şey toplumsal güvenliğe tehdit olarak adlandırılmaktadır.³³³ *Waever*, ayrıca, güvenliği "söz-eylem" (*speech act*) olarak da tanımlamaktadır. Buna göre, güvenlik kendinden daha gerçek olan bir şeye ait bir gösterge değildir, telaffuz etmek eylemin kendisidir. Başka bir deyişle, bir devlet yetkilisi, 'güvenlik' kelimesini telaffuz ettiği anda belirli bir sorunu güvenlik alanına kaydırır ve bu gelişmeyi engellemek için her yöntemi kullanma hakkını talep etmektedir. Bu açıdan bakıldığında 'tehditler' yetkililer tarafından güvenlik sorunu olarak telaffuz edildiği için normal birer sorun olmaktan çıkar ve tehdit hâline gelir.³³⁴ Dolayısıyla yeni söylemsel dönemde kişileri

³³¹ Yannis A. Stivachtis, "International Migration and the Politics of Identity and Security", *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 2, Issue 1, 2008, s. 12-13.

³³² Philippe Marchesin, "Yeni Tehditler Karşısında Avrupa", içinde Beril Dedeoğlu (ed.), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul: Boyut Kitapları, 2003, s. 421-422.

³³³ Michael Collyer, "Migrants, Migration and the Security Paradigm: Constraints and Opportunities", *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, July 2006, s. 259.

³³⁴ Pınar Bilgin, "Türkiye-AB İlişkilerinde Güvenlik Kültürünün Rolü", içinde Cem Karadeli (ed.), *Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye*, Ankara: Ayraç Yayınevi, 2003, s. 200.

saran korkular; güvensizliğe, öteki anlayışına, göçe, kültürel değerlerin ve yaşam biçimlerinin kaybına bağlı olarak şekillenmektedir.

Özetle *güvenlikleştirme* yaklaşımı, güvenliği objektif bir durum olmanın ötesinde söylemsel ve siyasi bir kuvvet olarak tanımlamış; çeşitli aktörlerin (ulus-devletler bakımından genelde hükümetler ve politikacılar) söylemleriyle inşa ettiği³³⁵ bu güvenlik tanımından yola çıkarak güvenlikleştirmeyi, kamu sorunlarını siyaset-üstü konumda çerçeveselendirilmesi bakımından politize etmenin (siyasallaştırmanın) aşırı bir versiyonu olarak ele almıştır.³³⁶ Dolayısıyla bir sorunun ‘tehdit’ olarak tanımlanmasına dayanak oluşturan güvenlikleştirme, bu konunun acil önlemler gerektirdiği kabulünü de beraberinde getirmekte ve bu bağlamda aktörlerin eylemlerini meşrulaştırma işlevi de görmektedir. Söylem, güvenlikleştirme yaklaşımında temel bir unsur olsa da güvenlikleştirmenin sadece söylemsel boyuta indirgenmemesi gerektiğini savunanlar da vardır. Örneğin Simeonova, söylemin ‘tehdit-fabrikasyonu’ sürecinde önemli rol oynadığını kabul etmekle birlikte, söylemlerin güvenlik tehdidi olarak görülen konuya ilişkin görevlilerin söylem-dışı tavırları ve önlemleriyle güçlendiğini belirtmektedir -ki özellikle suç ve terör konusunda göçmenlere yönelik güvenlik görevlilerinin tavırları ve eylemleri bu kapsamda değerlendirilebilir.³³⁷

³³⁵ Bu bağlamda güvenlikleştirmenin aktör güdümlü bir perspektifte şekillendiğini söylemek gerekir. Bkz. Mandacı ve Özerim, *op. cit.*, s. 108.

³³⁶ Mandacı ve Özerim, *op. cit.*, s. 107.; Stivachtis, *op. cit.*, s. 14.

³³⁷ Denislava Simeonova, “The Negative Effects of Securitizing Immigration: the Case of Bulgarian Migrants to the EU”, *Multicultural Center Prague*, 2004, <www.migrationonline.cz>, s. 1-2.

5.2. Göçün Güvenlikleştirilmesi Yaklaşımı

Devlet-dışı aktörlerden kaynaklanan ve geleneksel güvenlik sorunlarının dışındaki konuların güvenlik sorunsalı hâline dönüştüğü en göze çarpan konu uluslararası göç olgusudur. Devletlerin sosyal, ekonomik ve siyasi nedenlerle gerçekleşen göçe dış kaynaklı olarak bakması ve kontrol gerektiren bir olgu olarak algılaması göçü yeni güvenlik sorunsalı içine dâhil etmektedir. Göç-güvenlik bağlantısı genelde üç farklı düzeyde kurulmaktadır. Buna göre, (i) uluslararası göç öncelikle insan hakları ihlali, etnik çatışma ve iç savaş gibi diğer güvenlik tehditlerinin bir sonucu olabilir. (ii) Uluslararası göç, kitlesel hâle gelip kontrol edilemediği noktada tehdit oluşturabilir; (iii) son olarak yabancı düşmanlığı ve ırkçılık gibi farklı tehditlere yol açması bakımından uluslararası güvenliğin bir parçası hâline gelebilir.³³⁸ Aslında güvenliğin bileşenleri olarak korunan değerlerin göçler sonucunda tehdit altına girmesi ya da tehdit altında olduğu algısı, göçü güvenlik kavramıyla ilişkili hâle getirmektedir. Bu bağlamda:

- Yabancı düşmanlığının yükselişi ve entegrasyon eksikliği ile biçimlenen göç dalgasının *sosyal istikrarı tehlikeye atması* endişe yaratabilir.
- Uluslararası göç *demografik güvenliğe yönelik aşındırıcı bir etkiye* sahip olabilir.
- *Kültürel kimliğe yönelik tehdit* kapsamında kitlesel göç, özellikle aşırı sağ parti politikalarının merkezi hâline geldiğinde, güvensizlik algısına neden olabilir.

³³⁸ Anna Kicinger, “International Migration As A Non-Traditional Security Threat And The EU Responses To This Phemenon”, *Central European Forum For Migration Research*, Working Paper 2/2004, s. 2.

- *Sosyal güvenlik sistemi ve sosyal refah felsefesine bir tehdit olarak görüldüğü ölçüde kitlesel göç, tepkisel yaklaşımlarla karşılaşarak istikrarsızlık unsuruna dönüşebilir.*
- Göçmen gruplar arasında *suç oranlarının artışı ya da bu yöndeki bir algı* nedeniyle uluslararası göç, iç güvenlik tehdidi kapsamında ele alınabilir. *Teröristlerin yasal ve yasadışı göç kanallarını kullanmaları, bu tehdidin en önemli unsurlarından biridir.*³³⁹

II. Dünya Savaşı'ndan bu yana etkin olan kitlesel göçün görece homojen yapıya sahip Avrupa ülkelerinin toplumsal yapısında neden olduğu heterojenlik; ekonomik sorunların arttığı, ulusal ve uluslararası suç grafiğinin yükselişe geçtiği ve sürecin politize edildiği dönemlerde müdahale edilmesi gereken bir sorunsala dönüşmüştür. Başlangıçta ekonomik ve sosyal bir fenomen olan göçün, yine çoğunlukla yerel halkların sosyo-ekonomik refahını olumsuz etkileyeceği korkusuyla ve medya ile politikacılar aracılığıyla siyaseten korkuların körüklenmesi nedeniyle tehdit unsuruna dönüştürülmesi söz konusudur. Bu anlamda sosyal baskılar, göç konusundaki kontrollerin artırılması sonucunu doğurmaktadır. Entegrasyon perspektifinden önemli ölçüde sapan bu yaklaşım ile *Faist*'in de deyimiyle göçün 'kontrol girişi'ne dönüştüğü hâliyle *güvenlikleştirilmesi* sorunu ortaya çıkmaktadır.³⁴⁰ Bu durumun, "göç yönetimini, ekonomik ve sosyal olarak üretken hareketliliği, 'istenmeyen' veya 'üretken olamayan/kar getirmeyen' göç olgusundan sıyrarak *seçici* şekilde okuyan neo-liberal paradigma bağlamında" okunması gerektiğini tartışanlar mevcuttur. Böylece, 'göç yönetimi' hem kısıtlayıcı hâle gelmekte hem de güvenikleştirme,

³³⁹ *Ibid.* s. 2-3.

³⁴⁰ Thomas Faist, "Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001", *International Migration Review*, Vol. 36, No.1, Spring 2002, s. 11.

kriminalizasyon ve dışlayıcı politikalar üzerinden işlemektedir. Bu sayede güvenlikleştirme, kısıtlayıcı kontrollerin genişletilmesini meşrulaştırmakla birlikte; itirazlar ve soruşturmalar güvenlik ve korku bağlamı içinde susturulmuş olurken güvenlikleştirme süreci, apolitikleşme (*de-politicisation*) sürecine dönüşmektedir.³⁴¹ 11 Eylül terör saldırıları ardından suçlu ve potansiyel terörist algısıyla göçmenlere yönelik politikalara kontrol yaklaşımının hâkim olması, bu bağlamda açıklanabilir. Nitekim 9/11 olayının uluslararası alanda, özellikle de Batı dünyasında, göç kontrollerini artırmak için bir fırsat olarak kullanıldığı tartışmaları uzunca bir süre devam etmiştir.³⁴² Üstelik Avrupalı liderlerin, bu anlayışı Amerikalı mevkidaşlarından daha hazır bir şekilde kabullendiği görülmüştür. Zira özellikle Avrupa'nın Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerine yakınlığı, bu bölgedeki çatışmaların insani sonuçlarının mülteci akını yoluyla doğrudan Avrupa'yı etkileyeceği varsayımını beraberinde getirmiştir.³⁴³ Bu da hem Avrupa'nın dış sınırlarının korunması için AB içinde alınacak 'acil' önlemlerin hayata geçirilmesi (bilgi toplama, kimlik tespiti, bilgi paylaşımı ve kurumlar ya da devletler arası işbirliği konularına yoğunlaşma) hem de göç kontrol araçlarının üçüncü ülkelere kaydırılarak kontrolün dışsallaştırılması sonuçlarını doğurmuştur.

2011 yılının başlarında göçmen ve mülteci akınına cevap vermek adına ortaya atılan önerilerin birçoğu 'acil', 'yüksek öncelikli' sorun gibi ifadelerle 'hızlı gelişme' gösterilmesi gereği üzerinde durmuştur. Bu konu bir sonraki bölümde detaylandırılacaktır. Yine de yeri gelmişken güvenlikleştirme kuramından hareketle,

³⁴¹ Kullving, *op. cit.*, s. 56-57.

³⁴² Christina Boswell, "Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, 2007, s. 589.

³⁴³ Stephen Castles & Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4th edition, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2009, s. 220.

göç konusuna ilişkin bu telaffuzların konuyu *apolitikleştirme* süreçleri olarak yorumlandığını söylemek gerekir. Buna göre, söylemler aracılığıyla güvenlikleştirilen göç meseleleri, teknokratik alana taşınarak ve kamusal eleştirileri susturan risk mantığı içinde yapılandırılarak apolitikleştirilmeye çalışılmıştır.³⁴⁴ Frontex ve Eurosur gibi kurumlar kapsamında yeni politika düzenlemeleri hız kazanmıştır. Geddes de benzer şekilde, AB sorumluluğuna doğru geçişin (*shift*), başka bir deyişle sorumluluğu AB'ye kaydırmanın, meselenin genelde dışarıya açık olmayan AB-düzeyle forumlarda ele alınması bakımından, göçün apolitikleşmesi olarak görülebileceğini belirtmektedir.³⁴⁵

Bu bağlamda göçün güvenlikleştirilmesi yaklaşımının, çalışmanın I. bölümünde detaylandırılan *göçün Avrupalılaşması* sürecinde üye devletlerin tercihlerini yönlendiren nedenleri tamamlayıcılığı göze çarpmaktadır. Tekrarlanacak ve geçmişten örneklendirilecek olursa, 1990'lı yıllarda, insan hakları açısından kabul edilemez bulunan daha *kısıtlayıcı* sığınma konulu yasa tekliflerini zamanla meşrulaştıran *yeni bir Avrupa iç güvenlik söylemi* ön plana çıkarılmış ve başarılı olunmuştur. Ulusal liderler, göç kontrolüne ilişkin uluslararası/AB işbirliğini desteklemişlerdir; çünkü bir yandan hükümetlerin bu alandaki aktivizmi, yani sorunla ilgili adımlar atıldığı imajı sergilenirken öte yandan göçe ilişkin *kontrol olgusu* ve *kontrolün etkinliği* konusundaki sorumluluk dağıtılmıştır. Dolayısıyla göçün güvenlikleştirilmesi sonucunda, (i) apolitikleştirilen, (ii) Avrupalılaşma süreciyle birlikte meşrulaştırılan ve (iii) göç kontrol yetkililerine yeni kurumsal düzenlemelerin avantajını sağlayan bir AB-düzeyle göç yönetimine zemin hazırlanmış olmaktadır.

³⁴⁴ Kullving, *op. cit.*, s. 68-70.

³⁴⁵ Geddes, (2009), *op. cit.*, s. 23.

Nitekim bugün “Lampedusa krizi”, Avrupa göç politikası tarihinde 2001-2004-2005 terör saldırıları ve genişleme süreci gibi kırılma noktalarından biri olarak tanımlanmaktadır. “Lampedusa krizi” ile 2011 yılında Kuzey Afrika ve Ortadoğu’da başlayan ayaklanmaların ardından Sicilya’nın güneybatısında bulunan ve Malta ile Tunus arasında yer alan küçük bir İtalyan adası olan Lampedusa’ya akın eden sığınma arayan binlerce göçmenin neden olduğu güvenlik tartışmaları ve siyasi kriz kastedilmektedir. İtalyan yetkililer, aşırı sayıda artan göç ve göçmenleri taşıyan gemilerin batmasıyla oluşan facialar nedeniyle Avrupa sınır kontrol rejimi ve risk yönetimini eleştirerek Avrupalıları acil önlem almaya çağırmıştır. İtalyan yetkililerin güvenlik merkezli tepkisi, Ekim 2013 tarihinde Sicilya valisi tarafından bölgede olağanüstü hâl ilan edilmesine kadar varmıştır. Lampedusa krizi, güvenlikleştirilen göç olgusunu anlatmak için bu bağlamda bir sembol olarak kullanılmaktadır. Hatta Güney Akdeniz’den Avrupa’ya yönelen göç hakkında AB Adalet ve İçişleri Komisyon yetkililerinin güvenlik merkezli bakış açısı, bazılarınca “Lampedusa’dan bakış/düşünme” (*thinking from Lampedusa*) olarak özetlenmektedir. Bu kapsamda, düzensiz göçü önlemek konusundaki baskın endişenin, AB’nin geniş komşuluk çevresindeki üçüncü ülkeler ile göç politikasını geniş bir perspektiften ele alan insan hareketliliği yaklaşımının üzerine çıkarak kısıtlayıcı bir eğilimle sonuçlandığı anlatılmaya çalışılmaktadır.³⁴⁶

³⁴⁶ Detaylar için bkz. Sergio Carrera, Joanna Parkin, Leonhard den Hertog, “EU Migration Policy after the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy”, *Notre Europe*, Think Global-Act European (TGAE): Thinking Strategically about the EU’s External Action, 26 February 2013.; Euronews, “Lampedusa patlama noktasında”, 29.03.11, <<http://tr.euronews.com/2011/03/29/lampedusa-patlama-noktasinda/>>.; BBC Türkçe, “Lampedusa krizi: Sicilya’da olağanüstü hal ilan edildi”, 15 Ekim 2013, <http://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/10/131015_lampedusa>.; The Washington Times, “Tiny Italian island becomes symbol of Europe’s migrant crisis”, March 8, 2015, <<http://www.washingtontimes.com/news/2015/mar/8/lampedusa-italy-becomes-symbol-of-europes-migrant-/?page=all>>.

Tüm bu olaylar, Birlik düzeyindeki reform sürecini hızlandırmıştır, fakat aynı zamanda yıllar içinde Avrupa göç politikasının güvenlik boyutu da bu süreçte artarak yer bulmuştur. Bugün Avrupa Birliği'ne Kuzey Afrika ve Ortadoğu'dan yönelen göçmen ve mülteci akınına ilişkin insani değerleri ön planda tutan adımların atılmasına ilişkin bazı siyasilerin ve sivil toplumun çağrılarının yanı sıra, Avrupa güvenliğinin ya da ulusal güvenliğin bileşenleri olarak korunan değerlerin göçler sonucunda tehdit edildiği algısı da oluşturulmaya çalışılarak göçün güvenleştirilmesi sürecine pek çok örnek bulunmaktadır. Böylece ulusal ve uluslararası kamuoyu nezdinde ülkelerin güvenlik odaklı aktivizmi ile insan hakları konusundaki ataleti meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda -yukarıda bahsedildiği üzere- göçü farklı boyutlarıyla güvenlik kavramıyla ilişkili hâle getiren söylemlere birkaç örnek³⁴⁷ vermek yerinde olacaktır.

Bu konudaki en güncel örneklerden biri, Macaristan Başbakanı tarafından telaffuz edilen “Avrupa’ya mülteci akınının kıtanın Hristiyan kökenlerini tehdit ettiği” yönündeki açıklamadır. Son dönemde özellikle Almanya’ya ulaşmak isteyen sığınma arayışındaki göçmenlerin akınına uğrayan Macaristan, göçmenlere uyguladığı sert önlemler ile tartışma başlatmıştır. Avrupa ülkelerine ‘daha sıkı kontrol’ çağrısı yapan Macaristan Başbakanı Victor Orban, çoğunluğu Hristiyan olmayan mülteciler tarafından ülkesinin “istila edildiğini” belirterek, ayrıca “Avrupa’nın Hristiyan kültürünün şimdiden kendi değerlerine zor sahip çıkan bir pozisyonda olmasını endişe verici” olarak yorumlamıştır. Bu bağlamda Orban, “halkımız bizden sınırlarımızı

³⁴⁷ 9/11 sonrası ya da genişleme sürecine ilişkin güvenleştirme ve göçün güvenleştirilmesi kapsamında oldukça geniş bir literatür bulunması nedeniyle bu çalışmanın kapsamı da dikkate alınarak sadece güncel bazı örnekler üzerinde durulacaktır.

korumamızı ve duruma hâkim olmamızı istiyor” ifadeleriyle³⁴⁸ güneyden gelen mülteci akınını durdurmak için Sırbistan sınırına inşa edilen 175 kilometrelik çitin varlığını meşrulaştırarak eleştirileri, belirli ölçüde, bertaraf etmeye çalışmıştır. Dolayısıyla *kültürel kimliğe yönelik tehdit* kapsamında kitlesel göç, güvensizlik unsuruna dönüştürülerek uygulamada kendini güvenlik politikalarının sıkılaştırılması olarak göstermektedir.

Bugün Avrupa’ya yönelik göç akınını *ekonomik güvenliğe tehdit* olarak resmeden örnek ise İngiltere Başbakanı David Cameron’ın sözleridir. 3 Haziran 2015 tarihli konuşmasında Cameron, “Akdeniz’den Avrupa’ya ulaşan göçmenlerin pek çoğunun sığınma arayışında olmadıklarını; daha iyi bir yaşam arayışında olduklarını”³⁴⁹ dile getirmiştir. Cameron’ın bu iddiasının gerçeği yansıtmadığı sivil toplum örgütleri tarafından çürütülmüş ve eleştirilmiştir.³⁵⁰ Ancak İngiltere Başbakanının bu iddiası önceki söylemleriyle birleştiğinde, göçü sosyal istikrarı ve ekonomik refahı tehlikeye atan bir göç/göçmen profilinin çizilmesine yardımcı olduğu görülmekte ve göçün güvenleştirilmesi sürecine hizmet etmektedir.

Bu bağlamda, İngiltere Başbakanı Cameron’ın Mart 2013 tarihinde Ipswich Üniversitesi’nde gerçekleştirdiği göç temalı konuşması³⁵¹, içeriğindeki

³⁴⁸ “Macaristan Başbakanı: Mülteciler, Avrupa'nın Hıristiyan köklerini tehdit ediyor”, *T24*, 3 Eylül 2015, <<http://t24.com.tr/haber/mcaristan-basbakani-multeciler-avrupanin-hiristiyan-koklerini-tehdit-ediyor,308453>>, (erişim tarihi: 09.09.2015).

³⁴⁹ DailyMail, “PM: Boat migrants 'want life boost'”, 3 June 2015, <<http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-3109310/PM-Boat-migrants-want-life-boost.html>>.

³⁵⁰ Bkz. Amnesty International UK, “David Cameron 'wrong' to say vast majority of Mediterranean migrants not asylum-seekers at PMQs”, 3 June 2015, <<http://www.amnesty.org.uk/press-releases/david-cameron-wrong-say-vast-majority-mediterranean-migrants-not-asylum-seekers-pmqs#.VW8HxCkiAil.twitter>>; UNHCR, “How Europe has taken on 100,000 thousand migrants already this year...”, *Refugees Daily*, 4 June 2015, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=556fe5695>>.

³⁵¹ Konuşmanın tam metni için bkz. Cabinet Office, *David Cameron's immigration speech*, 25 March 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/david-camersons-immigration-speech>>.

mesajlarla, göç olgusunu sosyal refah felsefesine ve sosyal güvenlik sistemine bir tehdit olarak sunması bakımından önemlidir. Geçmiş hükümetlerin göç politikasını, göç rakamının fazla olması ve sistemin kontrolden çıkmış olmasıyla eleştiren Cameron, ülkeye yıllık göçün yüzbinlerden onbinlere düşürülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu gerekliliğin nedenini ise “İngiltere’ye gelen göçmenlerin sosyal devletin sunduğu olanakları sömürmesini engellemek” olarak açıklamıştır. Cameron ayrıca göçmenlerin sağlık sistemine maliyetininin İngiltere açısından ciddi boyutlara vardığını da iddia etmiştir. “Bizimki ücretsiz Ulusal Sağlık Hizmeti (NHS), ücretsiz Uluslararası Sağlık Hizmeti değil” sözleri, göç olgusunu sosyal güvenlik mekanizmasına yönelik bir tehdit olarak kamuoyuna sunmaktadır. Ancak Cameron’ın söylemlerinde işlenen tehdit algısı, gerçekçi bir temele dayanmamaktadır. Zira Cameron’ın eleştirisinin aksine, Sağlık Bakanlığı verilerine göre, 2011 yılında ülke dışından gelenlerin hastane masraflarının yalnızca 66 milyon pound olduğu, bunun ise 100 milyar paundu aşkın bütçesiyle NHS için sadece yüzde 0,06’lık bir orana denk geldiği belirtilmektedir.³⁵² Güvenlikleştirme yaklaşımından açıklanacak olursa, Cameron hükümetinin işsizlik yardımının şarta bağlanmasından dil testlerinin zorlaştırılmasına, iskân politikasının yerel halk lehine iyileştirilmesinden biometrik yerleşim izninin hayata geçirilmesine kadar pek çok alanda sert önlemler ve yaptırımlar öngören politikasını göçü güvenlik konusuna dâhil ederek meşrulaştırmaya çalıştığı görülmektedir.

Göçün *iç güvenliğe tehdit* oluşturması yönündeki söylemler ise Fransız mizah dergisi Charlie Hebdo’nun Paris’teki merkezine düzenlenen terör saldırısı ardından

³⁵² Fatma Yılmaz-Elmas, “Cameron’ın Eleştirilerin Odağındaki Konuşması: Göç”, *Analist*, Sayı: 27, Mayıs 2013, s. 18.

farklı siyasetçilerin sözleriyle örneklendirilebilir. Doğrudan güncel Akdeniz göçü ile ilişkilendirilmemekle birlikte Avrupa'ya artan göç dalgasının yaşandığı döneme denk gelmesi, göç-güvenlik ilişkisini görünür kılmaktadır. 7 Ocak 2015 tarihinde gerçekleştirilen terör saldırısı üzerine Fransa ve Avrupa geneline sağduyu çağrıları hâkim olmakla birlikte siyasetin sağ ve özellikle aşırı sağ kanadında yer alan parti liderlerinden göç ve göçmen odaklı açıklamalar gelmiştir. Öncelikle Fransız aşırı sağcı Ulusal Cephe Partisi (*Front National*) Başkanı Marine Le Pen bu saldırının İslamistlerin Fransa'ya karşı açmış oldukları resmî bir savaş olduğunu iddia ederek ayrıca “bu saldırının sebebinin Fransa'daki göçmen politikası olduğunu” dile getirmiştir. Bu bağlamda Fransa'nın sınırları kapatmasını önermiştir.³⁵³ Hollandalı aşırı sağcı Özgürlük Partisi (PVV) Başkanı Geert Wilders de saldırının faturasını göçmenlere çıkararak Müslüman ülkelerden gelen göçmenlere sınırların kapatılmasını talep etmiştir. “Çoğunluğun güvenliği, birkaç kişinin hakkından daha önemli. Eğer bir şeyler yapmazsak aynı saldırılar Hollanda'da olacak” şeklindeki sözleriyle³⁵⁴ Wilders, göçmen haklarını güvenlik tehdidi karşısında kısıtlanabileceği varsayımını normalleştirerek meşrulaştırmaya çalışmıştır. Söz konusu dönemde Yunanistan'da seçimlere hazırlanan Başbakan Antonis Samaras da göç-güvenlik ilişkili şu sözlere yer vererek ayrıca seçim vaatlerini sıralamıştır:

“Avrupa'da ne olduğunu görüyorsunuz. Her şey dramatik biçimde değişiyor. Fransa'da sosyalist Hollande sokaklara ordu gönderiyor. [...]

³⁵³ “Paris katliamı: 3 günde neler oldu?”, *T24*, <<http://t24.com.tr/haber/paris-katliami-3-gunde-neler-oldu,283259>>, (erişim tarihi: 09.09.2015).

³⁵⁴ Dünya Bülteni, “İrkçi politikacı Wilders: Saldırıların tek sorumlusu İslam”, 12 Ocak 2015, <<http://www.dunyabulteni.net/haber/319354/irkci-politikaci-wilders-saldirilarin-tek-sorumlusu-islam>>, (erişim tarihi: 09.09.2015).

Bugün Paris’te bir katliam vardı ve burada bazıları yasadışı göçmenleri davet ediyor, onlara vatandaşlık dağıtıyor.”³⁵⁵

Burada verilen birkaç örnek dışında, ‘kriz’ ve ‘göç’ arasında kurulan söylemsel bağın ‘ekonomik, finansal ya da euro bölgesi krizi’ olarak adlandırılan bir zamanda ortaya çıkışının beraberinde finansal kriz ile göç arasındaki kriz söylemlerini de taşıdığı tartışılmaktadır. Bu tartışmayı Kullving şu şekilde açıklamaktadır:

“Başka bir deyişle, ‘göç krizi’ ve ‘ekonomik kriz’ eşdeğer hâle gelmiştir: Her ikisi birlikte ‘istikrarı’ tehdit eden ortak bir zemin oluşturmuştur. [...] Göç hareketleri, ‘ekonomik kriz’ ile çeşitli riskler aracılığıyla ilişkilendirilen tehdit unsurlarına ilaveten etkili olmaktadır. Dolayısıyla AB, kendini, kriz üreten bir dizi aygıtın ya da kriz ilişkisi (*crisis nexus*) içinde düşmanca bir alanda bulmuştur.”³⁵⁶

Tabii bu açıklamanın daha ileriki çalışmalarla teorize edilmesi ve ampirik olarak test edilmesi gerekmektedir. Göçün güvenlikleştirilmesine ilişkin teorik açıklamaları ve örnekleri burada noktalayarak ‘Arap Baharı’ sonrası AB göç politikasını ve yenilenen Küresel Yaklaşım ile beraber retorikte öne sürülen ‘göçmen-odaklı’ paradigmayı detaylarıyla incelemek yerinde olacaktır. Böylelikle 1990’lardan bu yana dış göç yönetiminde öngörülen paradigma değişiminin reele (uygulamaya) yansımalarına dayanan süreç analizini günümüze kadar getirmek mümkün olacaktır. Bununla birlikte, çalışmanın bir sonraki bölümünü okurken burada bahsi geçen *güvenlikleştirme* kuramını da göz önünde bulundurarak değerlendirmek, AB’nin, göç konusuna, Küresel Yaklaşımın resmî retorüğünde yer alan insan hakları penceresinden

³⁵⁵ “Samaras to focus on reforms after attack on SYRIZA over migrants, public order”, Ekathimerini.com, 07.01.2015,

<<http://www.ekathimerini.com/166093/article/ekathimerini/news/samaras-to-focus-on-reforms-after-attack-on-syriza-over-migrants-public-order>>, (erişim tarihi: 09.09.2015).

³⁵⁶ Kullving, *op. cit.*, s. 60-61.

değil de kontrol eğilimli bir pencereden konuya yaklaştığını anlamak adına yardımcı bir çerçeve sağlayacaktır.

Bu bölümde Avrupa Birliği'nde göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmanın geçmişten günümüze ne yönde şekillendiği üzerinde durulmuştur. Birliğin üçüncü ülkelerle girdiği göç konulu işbirliği sürecinde geleneksel kontrol-merkezli yaklaşımın zamanla üçüncü ülkeleri aktif birer muhatap hâline getiren 'ortaklık' ve 'diyalog' merkezli bir sürece evrilip evrilmediği analiz edilmeye çalışılmıştır. AB göç politikasının ivme kazandığı 1990'lı yıllardan bu yana dış göç yönetiminde göçün temel sebeplerine odaklanan ve sadece göçü kaynağında engellemeye dönük bir paradigmadan göç-kalkınma ilişkisini daha iyi bir göç için tasarlayan yenilikçi bir paradigmaya doğru resmî retorik ve politikalar düzeyinde bir gelişme söz konusudur. Ancak bu bölümde analiz edilen süreçte, retorikte öngörülen söz konusu paradigma değişiminin reele (uygulamaya) geleneksel kontrol anlayışından çok da fazla bir kopma göstermeden yansıdığı görülmektedir. Retorik-pratik arasındaki bu dengesizliğin en önemli nedenlerinden biri ise AB üyesi devletlerin *göçün Avrupalılaşması ve dışsallaştırılması* sürecindeki tercihlerinin üçüncü ülkelerle göç işbirliği sürecini şekillendirmedeki etkinliği olmuştur. Bu bağlamda, AB düzeyli dış göç politikasının üye devletlerin kontrol odaklı politikalarını yürütebilme adına araçsallaştırıldığı gerçeği, supranasyonel ve hükümetlerarası AB kurumları arasındaki tansiyona ilişkin değerlendirmelerle açıklanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla AB göç-dış politika ilişkisinin, önemli oranda, çalışmanın I. bölümünde göç kontrolüne yönelik çizilen teorik çerçeve doğrultusunda işlediği görülmüştür.

III. BÖLÜM

GÖÇE KÜRESEL YAKLAŞIM: PARADİGMA DEĞİŞİMİ SORUNSALI

2011 yılında ‘Arap Baharı’nın patlak vermesi ardından uluslararası göç, bir kez daha AB’nin siyasi gündeminde en üst sıraya yerleşmiştir.³⁵⁷ Weinar’ın ifadesiyle, uluslararası olaylar, bu defa ‘Arap Baharı’nın gelişiyle, bir kez daha Birlik açısından öncelik sıralamasını bir anda değiştirmiş ve göç konusunda AB düzeyli işbirliğini 20 yıl önce komünist bloğun çöküşünde olduğu gibi geri çağırmıştır.³⁵⁸ Zira Akdeniz’in güneyinde yaşananların tetiklediği göç baskısı, beraberinde taşıdığı siyasi tartışmalarla birlikte AB açısından kapsamlı ve tutarlı bir yaklaşımı gerekli kılmıştır. ‘Arap Baharı’nın ilk durakları Tunus ve Libya’daki ayaklanmaları takiben siyasi rejim baskısı ve gelecek kaygısı nedeniyle yeni bir hayat arayışı içindeki on binlerce göçmen Akdeniz’i geçip Avrupa ülkelerine sığınmıştır. Başta Akdeniz’den Avrupa’ya giriş kapısı niteliğindeki İtalya, mültecilerin hedefi hâline gelirken en vahimi Avrupa’daki tartışmalar göç ve göçmen sorununu aşarak ‘Birlik dayanışması’nı sorgulatan gelecek tartışmalarına kadar uzanmıştır. AB, özellikle Kuzey Afrika ülkeleriyle ilişkilerinde göç politikasının dış boyutunu güçlendirmeye yönelik niyetini açıklamış ve bu yönde politikalar geliştirmeye çalışmıştır. Zira göç, yalnızca kişilerin dolaşımı, yasadışı yollarla AB topraklarına ulaşması gibi meselelerin ötesinde AB’nin dış ilişkilerinin seyri ve dış politika aktörlüğü sorunsalı açısından da sürdürülebilir bir politikanın parçası olmak zorundadır. Nitekim günümüzde göç ve mülteci sorunu, yalnızca AB

³⁵⁷ Bu saptamayı AB Komisyonu bizzat resmî olarak da dile getirmiştir. Bkz. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011, s. 2.

³⁵⁸ Weinar, *op. cit.*, s. 14.

dayanışması ve bütünleşme projesinin akıbeti açısından değil; AB'nin dış politikadaki etkinliği ve küresel aktörlük iddiası için de bir sınava dönüşmüştür.

Geniş komşuluk sahası siyasi krizlere sahne olan Avrupa'yı farklı açılardan zorlayan bu göç baskısı, AB sosyo-ekonomik ve siyasal çıktıları ağır seyreden bir ekonomik krizle baş etmeye çalışırken ortaya çıkmıştır. Bu ortamda yönetilebilir bir göç anlayışı daha da önemli hâle gelmiş durumdadır. Üstelik süregiden ekonomik krize ve Avrupa genelindeki işsizlik rakamlarına rağmen Avrupa ülkeleri, sağlık, bilim ve teknoloji gibi emek piyasasındaki belirli sektörlerde ulusal işgücüyle tazmin edilemeyecek işgücü açığı ve ihtiyacı ile karşı karşıyadır. Dolayısıyla AB'nin bu süreci demokratik, istikrarlı, müreffeh ve barışçıl bir Güney Akdeniz ile müşterek çıkarlar ekseninde değerlendirerek pasif bir izleyiciden öteye geçmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Nitekim 'Arap Baharı'nın başlangıcı ardından ilgili üçüncü ülkelerle ilişkilerinde daha tutarlı, sistematik ve stratejik bir göç politikası arayışı ve çağrısındaki AB, konunun bu boyutunu da resmî gündemine alarak tartışmaya başlamıştır.³⁵⁹

Yönetilmesi farklı açılardan kolay olmayan bu süreç, 'yeni' ikilemleri de beraberinde taşımıştır. Öncelikle AB bütünleşmesinin gelecek projeksiyonları açısından düzenli göç, düzensiz göç ve kalkınma konuları arasında daha iyi bir tematik *denge* kurulması ihtiyacı açıkça ortada olmasına rağmen, ekonomik krizin etkisi devam ederken 'Arap Baharı'nın sürüklediği göç dalgasındaki artış karşısında, göç politikalarını 'kontrol'e indirgeyen bir yaklaşım siyaseten ağır basmıştır. Bu da 'Arap Baharı' sürecinde AB dış politikası açısından 'ikircikli' bir tavrı beraberinde

³⁵⁹ COM(2011) 743, *op. cit.*, s. 2-3.

taşımıştır. Akdeniz'in güneyindeki siyasi karışıklıkların başlamasıyla birlikte, dış politika yaklaşımı bağlamında Birlik içinde, bu ülkelerde demokrasinin teşvikine ilişkin AB'nin dış ilişkilere yönelik politikası ile AB göç politikasının dış boyutu arasındaki tansiyon göze çarpmaktadır.³⁶⁰ Zira bir yandan AB, dönüşüm sürecindeki güney komşularına “ne kadar çok reform, o kadar çok destek” anlayışına dayanan bir politika geliştirerek teşvik-temelli bir yaklaşımla demokratikleşme ile doğru orantılı olarak mali destek vermeye çalışmıştır. AB dış göç politikası da demokratikleşme hareketlerine ilişkin ‘koşullu’ desteğin bir parçası hâline gelmiştir. Mevcut rejimler, farklı araçlarla göç kontrolünü sağlamaları karşılığında fonlanmaya devam etmiştir. En nihayetinde söz konusu ikilem ve beraberinde taşıdığı ikircikli tavır, üçüncü ülkelerle diyalog amaçlarını ve koşullarını belirleyen AB politikalarında ve eylemlerinde kendini göstermiş durumdadır. Zira günün sonunda AB'nin bölgedeki partner ülkelerden beklentisi, düzensiz göç akınlarını önlemek, sınırlarını etkin şekilde korumak ve düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi ve kabulü konusunda işbirliği yapmak gibi taahhütleri yerine getirilmesi gibi bir koşulluğa indirgenmiştir.

Dolayısıyla bu süreç içinde AB, uluslararası kamuoyundan epey eleştiri almıştır. Özellikle ‘Arap Baharı’ bir hezeyanla sonlanırken demokratikleşme yönündeki halk hareketlerinin tüm dünyada beklenmedik bir ‘göç krizi’ne evrilmesiyle boyut değiştiren süreçte AB'nin Güney Akdeniz'deki kriz karşısındaki tutumu, uluslararası kamuoyundaki tepkilerin artarak devamına yol açmıştır. AB, komşuluk bölgesindeki dönüşüm sürecinin beraberinde taşıdığı siyasi fırsatı iyi değerlendiremediği gibi, dış

³⁶⁰ Philippe Fargues & Christine Fandrich, “Migration after the Arab Spring”, *Migration Policy Centre*, MPC Research Report 2012/09, 2012, s. 13.

göç politikalarına ilişkin stratejik yaklaşımını daha etkili ve tutarlı bir hâle getirmeyi amaçlayan paradigma değişimini de hayata geçirmemiş gözükmektedir.

2011 yılında gelen ilk göç dalgasının ardından göç-dış politika ilişkisinin önemi konusundaki vurgu, Küresel Yaklaşımın revizyonu ile beraber güçlene de AB'nin stratejik partnerleriyle diyalog ve işbirliği sürecinde öne çıkan retorik-pratik farkı, AB dış göç politikası konusuna hâkim olan geleneksel tartışmaları devam ettirmektedir. “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım” adı altında revize edilen göç yaklaşımı, retorikte sınırlardan ve kontrol vurgusundan öte bireyleri önceleyen ‘göçmen-odaklı’ bir paradigmaya işaret etse de ‘2015 Avrupası’nın sınırlarında yaşanan göçmen/mülteci dramı amacından farklı bir tabloyu öne çıkarmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde, ‘Arap Baharı’ndan günümüze AB dış göç politikasının seyri konusunda kısaca ortaya konan bu tablo analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bir önceki bölümde AB'nin topraklarına yönelen farklı göç biçimlerine ve farklı meydan okumalara dayanarak kabul ettiği Küresel Yaklaşım ele alınmıştır. ‘Arap Baharı’ süreciyle Birlik, yeni bir göç baskısı ve farklı meydan okumalarla bir kez daha karşı karşıya kalırken Küresel Yaklaşımı da yeni koşullar altında farklı bir felsefeye dayanarak revize etme imkânı bulmuştur. Bu bölümde öncelikle daha iyi bir tematik ve coğrafi denge ihtiyacıyla yola çıkılan ve ‘hareketlilik’ kavramını yeni bir bileşen olarak yaklaşımın merkezine taşıyan söz konusu yeni yaklaşım ayrıntılarıyla incelenecektir. Bu bağlamda odak noktası ‘kontrol’ ve ‘önleme’ politikaları yerine ‘insan hakları ve göçmenler’ olarak belirlenen yeni paradigmanın içeriğine detaylı olarak değinilecektir. Bu yeni hâliyle uluslararası kamuoyunun beklentilerini yükselten göç politikalarının uygulamada işlerlik kazanıp

kazanmadığı ve üçüncü ülkelerle kapsamlı ve gerçek bir diyalogu önceleyen bir sürece evrilip evrilmediği ise, bir önceki bölümde olduğu gibi, bu bölümün de üzerinde durduğu temel soru olacaktır.

2015 yılı, ‘mülteci krizi’ne dönüşen göç baskısı açısından AB’yi oldukça zorlayan bir dönem olmuştur. Artan düzensiz girişlerin yanı sıra Akdeniz’de yaşanan göçmen facialarının sadece Avrupa’da değil bütün dünyada yankı bulması ile süreç epey kaotik bir hâl almıştır. Üye devletler arasında kontrol uygulamalarının Birlik dayanışmasına aykırı şekilde ardı ardına vuku bulmasıyla AB, göç politikalarında bu defa ‘acil gündem’le yeni düzenlemelere gitmiştir. Dolayısıyla bu bölümün üçüncü kısmı, göç politikalarındaki son gelişmelere odaklanırken AB’nin göçe ilişkin ‘küresel yaklaşımı’nı ‘küresel aktörlük’ sorunsalına dönüştüren güncel tartışmaları da konu edinecektir. Son tahlilde, göç politikalarına ilişkin söylemin nasıl bir olgusal gerçekliğe dayandığı ve geleneksel kontrol yaklaşımının dış göç politikaları üzerindeki hâkimiyetini ne ölçüde sürdürdüğü anlaşılmalı çalışılacaktır.

1. ‘Arap Baharı’ Sürecinde AB Göç Politikası

2011 yılında başlayan ve ‘Arap Baharı’ adıyla Kuzey Afrika ve Ortadoğu’yu etkisi altına alan ayaklanmalar, Güney Akdeniz’e yönelik politikaları konusunda Avrupa Birliği’ni pek çok açıdan yeniden düşünmeye zorlamıştır. Dünyanın önemli jeopolitik kavşaklarından biri olan bölgede çıkan halk hareketleri, yeni dinamiklerin denkleme katılmasıyla farklı aktörler için fırsat pencereleri sunarken AB’nin bu fırsattan yararlanabilmesi için daha stratejik bir yaklaşıma, hatta bir paradigma

değişimine ihtiyacı olduğu sıkça dile getirilmiştir.³⁶¹ AB'nin güvenilir bir dış politika geliştirme çabaları boyunca ortaya çıkan geçmişteki benzer fırsatlar, tutarsız politikalar sonucunda kaçırılmışken³⁶² bu defa Birliğin eski moda reelpolitik usüllerin dışında³⁶³ bir jeo-stratejik yaklaşım geliştirmesi gereği üzerinde durulmuştur. Avrupa'nın güney komşuluk sahasında yaşananlara AB'nin yeni strateji üretme çabası, mevcut rejimlerle epeydir işbirliği içinde olunan göç ve sınır yönetimi konularını da kaçınılmaz olarak masaya yatırmıştır. Bölgede halk hareketleriyle ortaya çıkan demokrasi arayışını desteklemek temel vurgu olsa da yeni denklemde, AB ve üye devletlerinin mevcut rejimlerle göç işbirliği çerçevesinde kurduğu stratejik ittifakların akıbeti tartışmalı hâle gelmiştir. Zira AB'nin 'Arap Baharı' coğrafyasındaki ülkelerle uzun bir süredir yürüttüğü göçe ilişkin işbirliği süreci, demokrasi ve insan hakları gibi değerleri, AB'nin dış sınırlarını kontrol araçlarıyla güçlendirmeye odaklı bir kalkınma desteği karşısında ikinci plana iten bir profilde seyretmiştir.³⁶⁴ Dolayısıyla yeni süreçte AB'nin söz konusu bölgeye yönelik politikasının içeriği farklı açılardan revizyonu ve bir paradigma değişimini gerekli kılarak 'öncelikler hiyerarşisi'nin de gözden geçirilmesi kaçınılmaz görünmektedir. Fakat 'Arap Baharı' sürecinin gidişatı, AB dış göç politikası açısından yeni bir ikilemi de beraberinde taşımıştır. AB'den beklentiler, mevcut rejimlerle 'değerleri' geri planda tutarak kurduğu stratejik ittifakların kırılmasına ilişkin bir paradigma değişimi

³⁶¹ Richard Youngs, "The EU and the Arab Spring: From Munificence to Geo-strategy", *FRIDE*, Policy Brief No. 100, October 2011. Ayrıca bkz. Mustafa Kutlay ve Osman Bahadır Dinçer, "Arap Baharı, Türkiye-AB İşbirliğini Yeniden Ateşler mi?", *Analist*, Sayı 6, Ağustos 2011, s. 20.

³⁶² Massimo D'Alema, "The Arab Spring and Europe's Chance", *Project Syndicate*, 25 October 2011, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-arab-spring-and-europe-s-chance#jIUsRj8cAiCDBDFd.99>>.

³⁶³ Youngs, *op. cit.*, s. 3.

³⁶⁴ Tocci ve Cassarino, göç ve sınır konularında işbirliği için uygulanabilir ve esnek araçların demokrasi ve insan hakları gibi konuları ikinci plana atmasını "öncelikler hiyerarşisi" kavramıyla açıklamaktadır. Nathalie Tocci & Jean-Pierre Cassarino, "Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11", *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11/06, March 2011, s. 8.

yönünde iken, Avrupa'ya yönelik ani göç dalgası, yeni stratejik yaklaşımını kontrol ihtiyacıyla nasıl dengeleyeceği konusunda AB'yi 'yeni' -asında eski- bir açmazın içine çekmiştir.

Akdeniz'in güneyinde yaşananlar, bölge ve Avrupa açısından beklenmedik bir göç dalgasına yol açmış ve küresel odak bir anda Avrupa'nın dış sınırlarına yönelmiştir. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) verilerine göre, 'Arap Baharı'nın ve bölgedeki diğer krizlerin etkisiyle yalnızca olayların başladığı 2011 yılında Afrika'da 1 milyondan fazla insan yer değiştirmiştir.³⁶⁵ Aslında büyük çoğunluğunu Kuzey Afrika ülkeleri arasındaki bölge içi göç hareketlerinin oluşturduğu dikkate alındığında³⁶⁶, Akdeniz'in güneyinden Avrupa'ya yönelen göç baskısı, oldukça dar kapsamlı kalmaktadır. 2011 yılında Libya ve Tunus'tan kaçan 800 bine yakın göçmenin yalnızca 50 bini, Avrupa'nın Akdeniz kıyılarındaki iki önemli ülkesi İtalya ve Malta'da yeni yaşam ve sığınma arayışı içine girmiştir.³⁶⁷ Aynı yıl 27 AB üye ülkesine ise toplamda 277 bin kişi sığınma talebinde bulunmuştur. Sadece Kenya'nın kuzeydoğusundaki bir mülteci kampına 2011 yılında kayıtlı kişi sayısını 460 bin

³⁶⁵ Aktaran Migration Policy Institute, "The Arab Spring and Other Crises in Africa Displace More Than 1 Million People", December 1, 2011, <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2011-issue-8-arab-spring-and-other-crises-africa-displace-more-1-million-people/>>, (erişim tarihi: 29.02.2012).

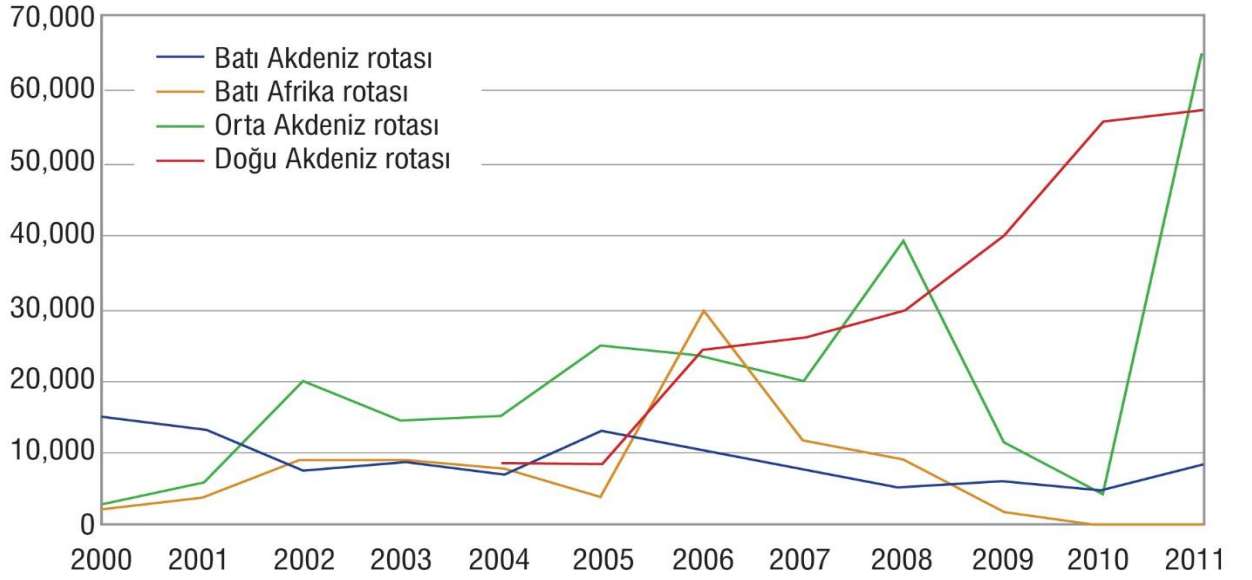
³⁶⁶ Örneğin; 2011 bahar ve yaz döneminde, ortalama 1.128.985 kişi iç savaş nedeniyle Libya'dan Tunus, Mısır, Nijerya, Cezayir, Çad ve Sudan'ın yanı sıra İtalya ve Malta'ya akın etmiştir. Söz konusu nüfusun 422 bini komşu Afrika ülkelerinde sığınacak yer ararken, başta komşu Arap ve Sahra-altı Afrika ülkeleri olmak üzere dünyanın farklı yerlerinden gelip Libya'da bulunan 706 bin civarındaki yabancı uyruklu göçmen işçi nüfus da ülkeden kaçanlar arasındadır. Ayrıca daha önce Sudan, Somali, Eritre, Çad ve diğer Afrika ülkelerinden Libya'ya gelmiş ve fiili olarak mülteci konumunda yaşayıp çalışan kişiler de evlerine dönemedikleri için Mısır, Tunus ve Cezayir de kendilerine yer bulmaya çalışmışlardır. Bkz. Fargues ve Fandrich, *op. cit.*, s. 4.

³⁶⁷ Migration Policy Institute, "Arab Spring and Fear of Migrant Surge Expose Rift in EU Immigration Policy Circles", December 1, 2011, <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2011-issue-1-arab-spring-and-fear-migrant-surge-expose-rift-eu-immigration-policy/>>, (erişim tarihi: 29.02.2012).

olarak kayda geçen BM verileriyle kıyasladığında³⁶⁸ aynı yıl AB toplamındaki sığınma talebi oldukça tolere edilebilir durmaktadır³⁶⁹ -ki bu rakam sığınma başvurusu kabul edilenleri değil, sadece başvuru sayısını yansıtmaktadır. Göç dalgasının başladığı 2011 yılından bu yana Kuzey Afrika ve Ortadoğu’da ülkeleri dışına çıkararak yer değiştiren göçmen ve mülteci sayısı katlanarak artsa da Avrupa’nın payına düşen oran³⁷⁰ -rakamlar Avrupa’da bir krize dönüşmüş olsa da- komşu ülkelere kıyasla kısır kalmaya devam etmiştir.

Akdeniz’den Avrupa’ya Göç

Tespit edilen ‘düzensiz göçmen’ sayısı



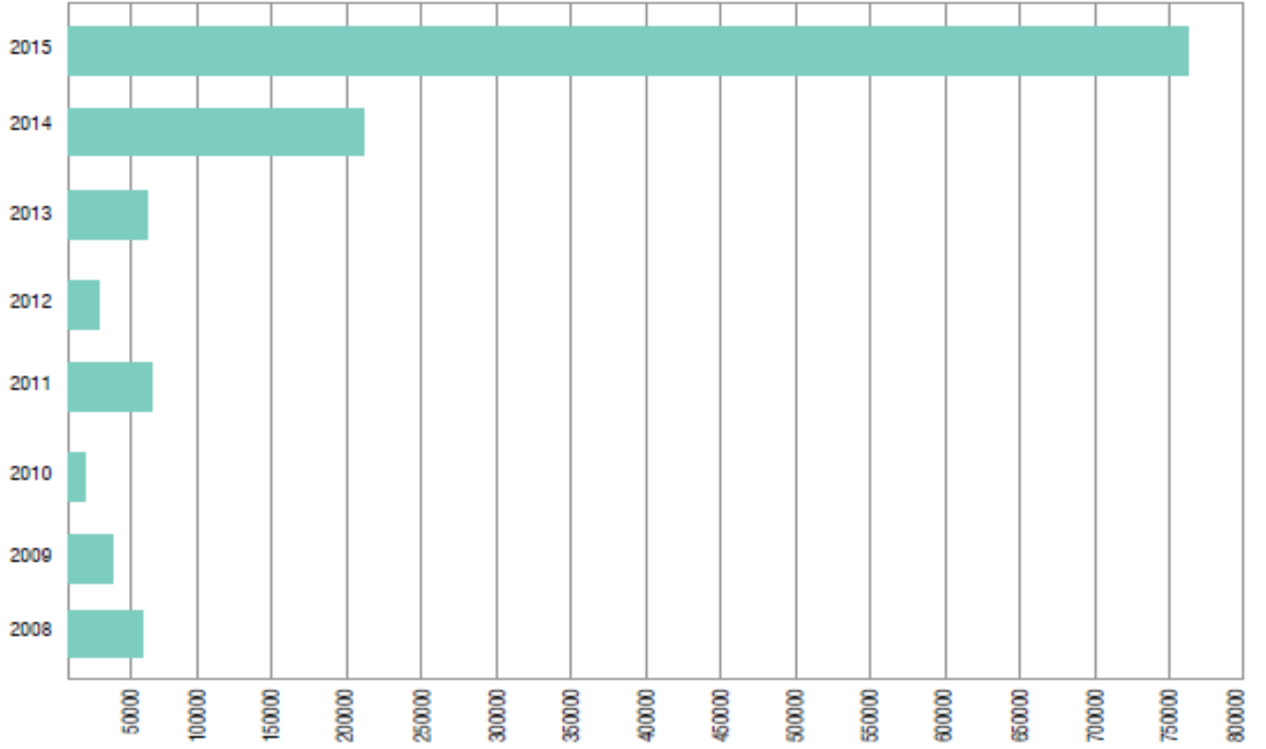
Kaynak: UNHCR

³⁶⁸ Cecilia Malmström, “Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy”, Lecture at Harvard University’s Minda de Gunzburg Center for European Studies, Boston, Speech/12/312, 30 April 2012, s. 5.

³⁶⁹ Söz konusu dönemde Avrupa Komisyonu’nun İçişlerinden Sorumlu Üyesi Cecilia Malmström bu konuda AB üyelerini eleştirmiştir. UNHCR ile birlikte Komisyonun acil koruma ihtiyacında olan 8.000 kişinin yerleştirilmesi konusundaki çağrısına karşın, AB ve Norveç’in toplamda sadece 700 kişiyi kabul ettiğini açıklayan Malmström, Avrupalı devletleri, uluslararası koruma ihtiyacında olanlara kendi topraklarında koruma sağlamak için herhangi bir ciddi girişimde bulunmamakla itham etmiştir. *Ibid.*, s. 2.

³⁷⁰ Çalışmanın ilerleyen kısımlarında yeri geldikçe güncel verilere detaylı olarak yer verilmektedir.

3 Kasım 2015 itibariyle Kuzey Afrika'dan Avrupa'ya Göç



Kaynak: UNHCR, IOM ve BBC verilerinden derlenmiştir.

'Arap Baharı' ardından ortaya çıkan bu tabloya bir de Mart 2011 tarihinde başlayan ve 2012'de hız kazanan Suriye krizi eklenmiştir. Üstelik 2013 yılını takiben ülkede artan iç savaşın yoğunluğuyla doğru orantılı şekilde Suriye'den göç eden kişilerin sayısı, Akdeniz üzerinden Avrupa'ya ulaşmak isteyen toplam sığınmacı sayısını domine eder hâle gelmiştir. Krizin ilk yılında yüzbinlerle ifade edilen Suriyeli mülteci sayısı bugün dünya genelinde milyonları aşmıştır. UNHCR verilerine göre, 2014 yılı sonunda Suriyeli mülteci sayısı dünya genelindeki toplam mülteci nüfusun yarısından fazlasını (%53) oluşturmaktadır.³⁷¹ 2011 yılından bu yana 9 milyonun üzerinde Suriyeli'nin evini terk etmek zorunda kaldığı tahmin edilmektedir. Bu kişilerin 6,5 milyonu ülke içinde yerinden edilirken 3 milyonun üzerinde Suriyeli

³⁷¹ UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2014*, 18 June 2015.

komşu ülkelere (Türkiye, Ürdün, Lüban ve Irak) sığınmıştır.³⁷² Avrupa özelinde ise bu kitlesel göçün siyasi yankıları oldukça büyük olmakla birlikte, komşu ülkelerle kıyaslandığında oldukça düşük kalmaktadır. AB ülkeleri dâhil 37 Avrupa ülkesine sığınma başvurusunda bulunanların sayısı, Nisan 2011- Eylül 2015 arasında toplamda 534 bin 536 kişi olarak belirlenmiştir.³⁷³ Üstelik bu rakamlar sadece başvuru sayısı olup sığınma başvurusu kabul edilenleri yansıtmamakla birlikte, Avrupa özelinde olumlu olarak sonuçlanan başvuru oranlarının çok düşük olduğunu bir kez daha belirtmek gerekir.

Kuzey Afrika ve Ortadoğu'daki siyasi karışıklığın göç odaklı sonuçlarının Avrupa üzerinde neden olduğu baskının -coğrafyanın geneliyle karşılaştırıldığında- kısır kalan büyüklüğüne rağmen göç, Avrupa siyaseti açısından geniş bir tepkiye ve derin çatlaklara yol açmıştır. Nitekim Avrupa ülkeleri, güneyinde olayların başlamasıyla göç konusuna ilişkin ilk sınavı İtalya'nın Lampedusa adasına sığınmaya çalışan göçmenler özelinde yaşamıştır. Ayaklanmaların ilk üç ayında 20 binden fazla göçmeni ağırlayan İtalya, AB ülkelerine daha fazla teknik destek ve maddi yardım çağrısında bulunmuş; ancak yük paylaşımı konusunda beklediği cevabı alamadığı gibi aynı zamanda korku/panik yaratmakla da suçlanmıştır.³⁷⁴ AB üyelerinin sorunu ilk etapta ortaklaşa çözüme konusunda isteksiz kalmaları üzerine İtalya³⁷⁵, özetle, 22 bine

³⁷² "Syrian Refugees: A Snapshot of the Crisis – in the Middle east and Europe", <<http://syrianrefugees.eu/>>, (erişim tarihi: 05.11.2015).

³⁷³ UNHCR, "Europe: Syrian Asylum Applications", <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>>, (erişim tarihi: 05.11.2015).

³⁷⁴ Bkz. Fatma Yılmaz-Elmas, "Arap Baharı'nın Birinci Yılında Avrupa'ya Göçün Bilançosu", *Analist*, Sayı 14, Nisan 2012.

³⁷⁵ İtalyan yetkililerin Akdeniz'den İtalya'ya yönelen göç baskısına karşı AB'nin tepkisiz kaldığı iddialarına ilişkin olarak İçişleri Bakanı Roberto Maroni'nin *Corriere della Sera* gazetesine 14 Şubat 2011 tarihli demecinde yer verdiği sözler örnek verilebilir: "Devasa bir kitlesel göç ile karşı karşıyayız, ancak Avrupa Birliği hiç bir şey yapmamaktadır. [AB, sorunu] duymazdan gelmektedir. [Komisyon] Başkan Barroso'dan herhangi bir kelime duymadım. İtalya kendi başına bırakılmıştır [...]; istikrarsız bir ülkeden kaçan insanların uluslararası korumaya ihtiyacı vardır". İngilizcesini

yakın Tunuslu göçmene ikamet izni vermiştir.³⁷⁶ Söz konusu uygulama, Schengen uyarınca sığınma arayışındaki göçmenlere AB içinde serbest dolaşım hakkı tanıdığı için Avrupa içinde yankı uyandırmıştır. Örneğin Fransız hükümeti, buna karşılık, ülkenin güney sınırını kapatarak trenlerde kontrol uygulaması getirmiştir. İtalya ve Fransa arasında birkaç hafta boyunca süren bu gerginlik, 26 Nisan 2011 tarihinde ise yerini Schengen sınırları konusunda ‘istisnai’ bir ortak öneriye bırakmıştır. İtalya Başbakanı Silvio Berlusconi ve Fransa Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy, Roma’da gerçekleştirdikleri ikili zirve sonrasında ortak bir mektup yayımlayarak AB’yi Schengen kuralları konusunda ‘gerekli ve istisnai hâllerde’ revizyona çağırmıştır. Mevcut yasal düzenlemelerin yetersizliğine değinilen mektupta belirli prensiplerin göz önünde bulundurularak yeni bir yasal paketin hazırlanması önerilmiştir. Önerilerden biri “ortak dış sınırların yönetimi konusunda zorlukların yaşandığı istisnai olaylarda iç sınır kontrollerinin geçici olarak geri getirilmesi olasılığının gözden geçirilmesi” olmuştur.³⁷⁷ Berlusconi ve Sarkozy tarafından açıklanan öneri hem AB düzeyinde hem de kamuoyunda önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Örneğin; Alman *Spiegel* gazetesi durumu “birliktelik şovu” olarak nitelendirirken *Die Tageszeitung* gibi farklı basın organları da Sarkozy’nin İtalya ile olan bu birlikteliğini Fransa’da Le Pen’in yükselişine karşı popülist bir yaklaşım olarak değerlendirmiştir.³⁷⁸ AB’de

aktaran Giuseppe Campesi, “The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime: Manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *European University Institute Working Papers* 2011/29, s. 5.

³⁷⁶ Migration Policy Institute, “Arab Spring and Fear of Migrant Surge Expose Rift in EU Immigration Policy Circles”, December 1, 2011, <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2011-issue-1-arab-spring-and-fear-migrant-surge-expose-rift-eu-immigration-policy/>>, (erişim tarihi: 29.02.2012).

³⁷⁷ Franco-Italian summit - Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Silvio Berlusconi, Prime Minister of Italy, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, and José Manuel Barroso, President of the European Commission, Rome, 26 April 2011, <<http://www.ambafrance-uk.org/Letter-from-French-and-Italian>>, (erişim tarihi: 15.06.2015).

³⁷⁸ Basın özetleri için bkz. “The World from Berlin: ‘Instead of Sealing Itself Off, Europe Should Help’, *Spiegel International*, April 27, 2011, <<http://www.spiegel.de/international/europe/the-world->

neredeysi 20 yıl önce kaldırılan iç ‘sınır kontrollerini geri çağırarak’ olarak yorumlanan³⁷⁹ bu siyasi kriz, -sığınma arayanlar ve mülteciler dâhil- göç ve göçmenler özelinde Akdeniz’in güneyinde yaşananlara ilişkin Avrupa’nın ani ve öncelikli tepkisini büyük ölçüde ‘kontrol’ ve ‘önleme’ şeklinde dışarıya yansıtmıştır. AB üye ülkelerinin Akdeniz’in güneyinden AB’ye yönelen göç baskısını dayanışma krizine dönüştürmesi, bu dönemde ‘daha fazla Avrupa’ ihtiyacına vurgu yapan supranasyonel AB kurumlarınca da tepki³⁸⁰ görmüştür. Örneğin; dönemin Komisyon Başkanı José Manuel Barroso, 10 Mayıs 2011 tarihinde Parlamentoda yaptığı konuşmada, Akdeniz’den Avrupa’ya yönelen göç dalgasının ve sonucundaki baskının Schengen yönetimine ilişkin zaafı ortaya çıkardığı gerçeğinin ve reform ihtiyacının altını çizmekle birlikte, popülist yaklaşımlarla Schengen müktesebatının dışına çıkma olasılıklarını kesin ifadelerle bu yeni anlayışın dışında tutmuştur:

“Bu[nun] Birliğı zayıflatan yeni bir politika olmadığını vurguluyorum. Bu, onu güçlendirmek için bir şanstır – birleştirilmiş AB yönetimi için bir adım öteye gitmektir, bir adım geriye değil. Bu, Schengen “müktesebatını” güçlendirmek içindir, Schengen “müktesebatının” dışına çıkmak için değildir. Son olayların Schengen yönetimi konusunda çözmemiz gereken bir sorunu ortaya çıkardığı gerçeğine kör kalamayız ve [bu gerçeğe] yüzümüzü dönemeyiz. Eğer biz mevcut sistemi güçlendirmezsek, Üye Devletler kendi başına hareket etmeye devam edeceklerdir. [...] Bu alanda büyük “Topluluk müktesebatını” (*acquis communautaire*) sorgulamayı isteyen popülist ya da aşırılıkçı, kimi zaman da yabancı düşmanı tartışmalara zemin sağlıyor olacağız [...]”³⁸¹

from-berlin-instead-of-sealing-itself-off-europe-should-help-a-759269.html>, (erişim tarihi: 15.06.2015).

³⁷⁹ Yılmaz-Elmas, (2012a), *op. cit.*

³⁸⁰ İlk tepkiler için bkz. Cecilia Malmström, *A better management of migration to the EU*, Press conference on communication on migration, Brussels, 4 May 2011, Speech/11/310.

³⁸¹ José Manuel Durão Barroso, *Migration flows and asylum and their impact on Schengen*, European Parliament, Strasbourg, 10 May 2011, Speech/11/322.

Söz konusu dönemde Avrupa Komisyonu'nun Adalet ve İçişlerinden Sorumlu üyesi Cecilia Malmström de Nisan 2012'de Harvard Üniversitesi'nde yaptığı 'Arap Baharı' ve artan popülizm temalı konuşmasında tepkisini şu sözlerle dile getirmiştir:

“Avrupalı devletlerin hiçbiri, uluslararası koruma ihtiyacında olanlara kendi topraklarında koruma sağlamak için herhangi bir ciddi girişimde bulunmamıştır. [...] Üye devletler arasında bir dayanışma [yaşanması] yerine, Fransa ve İtalya - hatta Fransa, İtalya ile olan ulusal sınırında kontrolleri artırmak vasıtasıyla- iç güvenlikleri için muhtemel riskler konusunda çekişme yaşamıştır. Dolayısıyla AB Üye Devletleri, [göçmenlere] elini uzatmak ve korumak yerine, içe dönük ve güvenlik-odaklı [davranmışlardır].”³⁸²

Üstelik bununla birlikte Malmström, 2011 yılında AB'nin kuruluşunun temelinde yatan taahhütleri kanıtlamak konusunda tarihi bir fırsatı kaçırdığını da belirtmiştir.³⁸³ Üye devletler kendi aralarında iç kamuoyuna dönük mesaj ve uygulamalara yer verirken Akdeniz'in güneyinde yaşananlara cevaben AB düzeyinde ortaya çıkan ilk tepkileri ve politika önerilerini, dış göç politikasına indirgeyerek ele almak bu çalışmanın sınırlılığı açısından yerinde olacaktır. Bu bağlamda AB, Komisyon öncülüğünde 2011 yılı içinde ardı ardına farklı bildirimler yayınlamıştır.

Birliğin 'Arap Baharı' sürecine ilk genel tepkisi, 'tarihi boyutlarda' gördüğü olayları ve dönüşüm sürecini, sadece bölge halkları ve ülkeleri için değil aynı zamanda dünyanın geri kalanı, özellikle de AB için, siyasi bir fırsat olarak değerlendirmesidir. AB'nin üzerine kurulu olduğu ilke ve değerlerden yola çıkarak ayaklanmaların temelindeki demokrasi arayışını destekleme amacına yönelik açık ve stratejik bir seçenek sunmak temel vurgu olmuştur. Avrupa ülkelerinin geçmişteki demokratik

³⁸² Malmström, (2012), *op. cit.*, Speech/12/312.

³⁸³ *Ibid.*

dönüşüm tecrübelerinin yanı sıra demokratik, istikrarlı, müreffeh ve barışçıl bir Güney Akdeniz ile müşterek çıkarlar ekseninde AB'nin pasif bir izleyiciden öteye geçmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda “Güney Akdeniz ile Demokrasi ve Refah Paylaşımı İçin Ortaklık”³⁸⁴ adıyla Avrupa Komisyonu ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton tarafından yayınlanan Ortak Bildiri, Kuzey Afrika'daki olayların kısa vadeli sonuçlarını ele almak ve uzun vadede AB yaklaşımını belirlemek için ortaya atılmıştır. Bölge ülkelerinin kendi koşullarına göre “farklılaşmış bir yaklaşımı” öngören AB, teşvik-temelli bir yaklaşım benimsemiştir. Buna göre, gerekli reformları hayata geçirmek için daha fazla çaba gösteren ülkelere, daha fazla yardım öngören “daha fazla için daha fazla” (*more for more*) başka bir deyişle “ne kadar çok reform, o kadar çok destek” anlayışına dayanan bir politika geliştirilmiştir. Bildirinin önemli bir bölümü AB-Kuzey Afrika işbirliğinin ekonomik, mali ve ticari boyutlarına ayrılmış olsa da göç politikalarının önemli bir parçası olan “hareketlilik” konusu da temel önceliklerden biri olarak nitelendirilmiştir. “Hareketlilik Ortaklıkları” ise bu bağlamda AB ve üçüncü ülkeler arasındaki insan hareketlerini ‘iyi yönetebilmek’ adına kapsamlı bir çerçeve olarak planlanmıştır. ‘Arap Baharı’ ile birlikte bölgede yaşanan olaylara teşvik temelli, insani yardımlar ve dolayısıyla kalkınma penceresinden yaklaşan AB, ilk tepki olarak ortaya attığı Bildiride, olayların neden olduğu kitlesel göç dalgaları ve neden olduğu insani krize ilişkin kısa-vadede atılacak adımlardan bahsetmemiştir. Bunun yerine uzun vadede *demokratik gelişim-reformlar-güçlendirilmiş yasal hareketlilik* arasındaki ilişki üzerinde odaklanılmıştır. Fargues ve Fandrich AB'nin yeni yaklaşımını şu şekilde

³⁸⁴ Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels, 8.3.2011.

özetlemektedir: “Yenilenen bu demokrasi odaklı [yaklaşımın] öncelikli beklentilerinden biri, uzun vadede, daha az göç ve daha iyi yönetilen göçe yol açan istikrarlı bir Akdeniz’dir. Demokratikleşmeleri için bir teşvik olarak, geliştirilmiş hareketlilik, reform yapan [...] demokratikleşen ve dolayısıyla nihayetinde daha az ve daha güvenli göçe öncülük eden ülkelere teklif edilecektir.”³⁸⁵

Demokratikleştirme politikası ve göç arasındaki ilişki, 25 Mayıs tarihli farklı bir ortak Bildiride de “koşulluluğa” vurgu yaparak yinelenmiştir. Avrupa komşuluk çevresinin değişen yapısına yeni bir cevap olarak yayınlanan Bildiride AB, koşulları şu şekilde saptamıştır:

“AB’nin komşularına artan desteği koşulludur. Bu, demokrasinin inşası ve konsolidasyonu ve hukukun üstünlüğüne saygı konularındaki ilerlemeye bağlı olacaktır. Bir ülke iç reformlar konusunda ne kadar fazla ve hızlı ilerleme kaydederse, AB’den o kadar fazla destek alacaktır. Güçlendirilmiş bu destek, sosyal ve ekonomik kalkınma [...] ve daha kolaylaştırılan hareketlilik dâhil farklı biçimlerde olacaktır.”³⁸⁶

2011 yılının ilk yarısında, Kuzey Afrika’dan AB’ye yönelen ‘göç krizi’ etrafında kamuoyundaki tartışmalar da giderek yoğunlaşırken Komisyon, göç konusunda spesifik politika önerileri içeren iki ayrı Bildiri yayınlamıştır. 4 Mayıs 2011 tarihli Göç Bildirisi³⁸⁷, “yakın tarihli ve gelecekteki diğer politika önerileri için iltica, göç ve hareketliliği güvenli bir ortamda yönetmek amacıyla bir çerçeve oluşturma” amacını taşımaktadır. Bildiri, yukarıda daha uzun erimli politikalar

³⁸⁵ Fargues ve Fandrich, *op. cit.*, s. 5.

³⁸⁶ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM(2011) 303 final, Brussels, 25.05.2011, s. 3.

³⁸⁷ COM(2011) 248 final, *op. cit.*

belirleyen belgelerin aksine, Tunus-Libya sınırı gibi uluslararası koruma açısından aciliyet arz eden konulara da eğilmiştir. Sığınma ve insani koruma meselelerinde çaba göstermenin yanı sıra, kamuoyunda epey endişe uyandıran düzensiz ekonomik göçmenler konusu da zikredilmiştir. Zira söz konusu dönemde Avrupa çapındaki en önemli tartışmalardan biri, Kuzey Afrika'dan gelen göçmenlerin pek çoğunun siyasi baskılardan kaçarak Avrupa'ya sığınmaktan ziyade ekonomik nedenlerle yola çıktığı ve iş bulma niyetinde olduğu yönündeydi. Buna binaen Avrupa'da sığınma arayanların çoğu için “düzmece” (*bogus*) terimi kullanılmaya başlanmıştır. Akdeniz'in güneyinde yaşananların neden olduğu göç baskısı sonucu Avrupa'da artan iltica başvurularına rağmen, kabul edilenlerin oranlarında görülen azalmanın nedenlerinden biri de bu algı ve tartışmalarla ilişkilendirilmiştir.³⁸⁸ Komisyonun da büyük olasılıkla kamuoyundaki bu tartışmaları ve endişeyi göz önünde bulundurarak Bildiride ekonomik amaçlarla AB'ye düzensiz göç aracılığıyla ulaşmak isteyen göçmenlere özel bir vurgu yapma ihtiyacı duyduğu söylenebilir. Bu bağlamda AB sınırlarının etkin yönetimi, hem AB içindeki hem de dışındaki güvenilirliğinin bir koşulu olarak zikredilmiştir. Bununla birlikte Komisyon, gitgide değişen ve meydan okumalara işaret eden yeni konjonktürün sadece sınır kontrollerine odaklanan kısa-vadeli bir yaklaşımla neticelenmemesi gerektiğine işaret ederek uzun erimli politikaların da göz önünde bulundurulması üzerinde durmuştur. Kaynak ve transit ülkelerle diyalog ve işbirliği içinde olmak ve de düzensiz göçün temel sebeplerine eğilmek adına kaynak ülkelerde büyüme ve istihdam koşullarını geliştirmek için ekonomik işbirliğini güçlendirmek bu kapsamda yeniden ele alınmıştır. Tabii söz konusu işbirliğinin ‘koşulluluk’ ilkesi üzerine inşa edileceği bir kez daha belirtilmiştir.

³⁸⁸ Tartışmalar için bkz. Fatma Yılmaz-Elmas, “‘Arap Baharı’nın Birinci Yılında Avrupa’ya Göçün Bilançosu”, *Analist*, Sayı 14, Nisan 2012.

Bu bağlamda partner ülkelerin düzensiz göç akınlarını önlemek, sınırlarını etkin şekilde korumak ve düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi ve kabulü konusunda işbirliği yapmak gibi taahhütleri yerine getirmesi beklenmektedir.³⁸⁹

Bununla birlikte Komisyon aynı metinde özellikle geri kabul anlaşmaları özelinde düzensiz göçe kaynaklık eden ve transit de dâhil en önemli ülkelerin birçoğu ile geri kabul müzakerelerinde zorluklar yaşandığını da not etmiştir. Dahası Komisyon, AB tarafından çoğunlukla üçüncü ülkelere, bu ülkelerin anlaşmaları gerektiği gibi uygulayabilmeleri adına kapasitelerini güçlendirecek vize ile ilişkili önlemler ya da mali yardım gibi teşviklerin teklif edilmemesinin Birliğin geri kabul anlaşmalarını etkili biçimde sonlandırması ve uygulamasını engellediğini açıkça belirtmiştir. Bu nedenle geri kabul müzakereleri için bağımsız/tek başına yürütülmeye çalışılan bir sürecin peşinde koşmanın bundan böyle bir anlamı olmadığını oldukça açık şekilde vurgulayarak geri kabul anlaşmalarının AB ve ilgili partner ülke ile olan ilişkilerinin bütünü çerçevesinde geniş bir perspektifte ele alınması gerekliliği üzerinde durulmuştur.³⁹⁰ Ancak Komisyonun bu tespitlerini ve yaklaşımını, geri kabule ilişkin farklı çalışmalarda AB'nin üçüncü ülkelere ilişkin politikalarına getirilen tek taraflılık, diyalog eksikliği ve gerçek bir karşılıklılık olmadığı yönündeki eleştirilerden farklı okumak gerekir. Zira Komisyon, yukarıdaki tespitlerinin sonucunda “güçlendirilmiş geri kabul zorunluluklarının üçüncü ülkelerle sonlandırılan çerçeve antlaşmalarının kapsamına alınmasının tercih edilmesini”³⁹¹ salık vermiştir. Bu da Komisyonun tespitindeki önceliğin, AB ile üçüncü ülkeler

³⁸⁹ COM(2011) 248 final, *op. cit.*, s. 3-4.

³⁹⁰ *Ibid.*, s. 9-10.

³⁹¹ *Ibid.*, s. 10.

arasındaki karşılıklı diyalogunun güçlendirilmesinden ziyade geri kabulü üçüncü ülkeler nezdinde daha bağlayıcı kılmak olduğu şeklinde yorumlanabilir.

Göç Bildirisi, bu hâliyle, bazı konularda yasal ve kurumsal değişiklik önerilerine yer vermekle birlikte, metnin büyük bir kısmının mevcut önerileri tekrarladığı yönünde değerlendirilmiştir.³⁹² Göç Bildirisi açısından vurgulanması gereken bir başka nokta, *Göçe Küresel Yaklaşım* konusunda bir değerlendirme yaparak revizyonunu önceden duyurmuş olmasıdır. Küresel Yaklaşımın ilk benimsendiği dönemden bu yana geçen beş yıllık uygulama sonrasında, yeni bir evreye geçmenin ve daha net tanımlanmış amaçlarla bu stratejik yaklaşımı daha etkili ve tutarlı hâle getirmenin yollarını aramanın zamanının geldiği belirtilmiştir. AB'nin stratejik önceliklerini daha iyi yansıtan bir politika çerçevesine duyulan ihtiyaç vurgulanmıştır. Bu bağlamda Komisyon yasal, düzensiz göç ve kalkınma konuları arasında daha iyi tematik bir denge olması gereğini vurgulamıştır. Bununla birlikte, göçün dış boyutunun, AB'nin işgücü ihtiyacına sıra geldiğinde, üçüncü ülkelere partner olarak ulaşabilmek için önemli bir rol oynayacağı varsayımıyla ön planda tutulduğu da görülmektedir.³⁹³

Göç Bildirisi, nihayetinde 24 Mayıs 2011 tarihli “Göç, Hareketlilik ve Güvenlik için Güney Akdeniz Ülkeleri ile Diyalog”³⁹⁴ (bundan böyle Diyalog Bildirisi olarak anılacaktır) başlıklı Komisyonun göç konusuna spesifik politika önerileri sunan ikinci

³⁹² Sergio Carrera, Leonhard den Hertog and Joanna Parkin, “EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring: What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?”, *Mediterranean Prospects*, MEDPRO Technical Report No. 15/August 2012, s. 9.

³⁹³ COM(2011) 248 final, *op. cit.*, s. 15-16.

³⁹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Dialogue for migration, mobility and security with southern Mediterranean countries*, COM(2011) 292 final, Brussels, 24.5.2011.

bildirisine temel teşkil etmiştir. Diyalog Bildirisi, yine ‘Arap Baharı’ ile birlikte Güney Akdeniz ülkelerinde gerçekleşen demokrasi hareketlerini bir fırsat olarak zikretmiş; düzensiz göçü ele alan önlemlerle birlikte yasal göç olanaklarının güçlendirilmesi yönündeki göç akınlarının aktif yönetiminin hem AB hem de partner ülkeler üzerinde olumlu etkilerini vurgulamıştır. Bildiri, daha önceki politika önerilerinde olduğu gibi, Kuzey Afrika’dan gelen göç baskısını yönetebilmek adına alınması gereken ‘acil önlemler’ ve ‘kısa dönemli eylemler’ ile güney Akdeniz ülkeleriyle işbirliğini güçlendirmeye ve daha etkili düzenli göç kanalları sağlamaya dayalı ‘uzun vadeli’ önlemleri ayrı tutmuştur. Bu bağlamda göçün temel sebeplerine yönelik yaklaşım devam ettirilirken, üçüncü ülkelerle işbirliği ve diyalogun geliştirilmesinde Hareketlilik Ortaklıkları bir kez daha en etkili araç olarak belirlenmiştir. Üçüncü ülkelerle diyalogun dayandırılacağı temel prensipler ise şu şekilde sıralanmıştır: *farklılaştırma* (ülkelere göre farklılaşan diyalog), *iki-taraflılık*, *koşulluluk*, *denetim*. Bildirinin temel aldığı ya da çıkış noktası olan Hareketlilik Ortaklıkları ve diyaloga ilişkin prensipler, en başta, yenilenen Göçe Küresel Yaklaşım belgesine de dayanak oluşturmuştur. Göç ve Diyalog Bildirileri aracılığıyla çerçevesi çizilen ve AB dış politikasının geniş spektrumu içine daha sıkıca ilişkilendirilmek için amaçlanan AB dış göç paradigmasının ve belirtilen adımların gerçek bir ‘diyaloga’ mı zemin sağladığı ya da ‘monolog’ şeklinde mi ilerlediği sorusunu ise 2011 yılında revize edilen *Küresel Yaklaşım* özelinde detaylara inerek tartışmak yerine olacaktır. Bu nedenle bu tartışma, “karşılıklı diyalog” alt başlığı altında ele alınmak üzere daha sonraya bırakılmıştır.

Revize edilen ve yeni bir stratejiyle AB göç paradigmasına yön vermeye çalışan yeni yaklaşımın detaylarına geçmeden önce, Kuzey Afrika’da ortaya çıkan

ayaklanmalar, devrimler ve hatta iç savaşa dönüşen karışıklık neticesinde artan göçmen akınlarına AB'nin 2011 yılında ilk elden sergilediği sınır kontrollerinin ve denetimlerin yoğunlaştırılması doğrultusundaki tepkilerine de bakmak gerekir. Zira (i) sınır kontrollerinin ve denetimlerin sıkılaştırılması; (ii) Kuzey Afrika ülkelerinde iktidardaki yeni otoritelere düzensiz göçü engellemeleri konusunda baskı yapmak, (iii) Schengen alanının etkin kontrolü ve vize politikaları dâhil serbest dolaşımı etkileyecek yeni yasama önerileri sunmak³⁹⁵, (iv) mülteci krizini yönetmeye ilişkin girişimleri gibi geniş kapsamda dört kategoriye indirgenebilecek³⁹⁶ AB eylemlerinin en başında gelmektedir. Üstelik Frontex ve Europol (Avrupa Polis Ofisi) aracılığıyla yoğunlaştırılan sınır kontrolleri ve denetimler, Birliğin söz konusu dönemde insani boyutu ön planda tutulması gereken göç akınlarına büyük ölçüde 'kontrol' ve 'önleme' merkezli yaklaştığı yönündeki değerlendirmelerin ve eleştirilerin de birincil sebeplerinden biridir.

'Arap Baharı' başlangıcında ortaya çıkan ve hızla artış gösteren göç akınlarına ilişkin sınır güvenliği odaklı ilk tepkilerden biri, Frontex tarafından başlatılan 'Hermes' adlı ortak operasyondur. 20 Şubat 2011 tarihinde başlatılan bu operasyon, 15 Şubat'ta İtalyan İçişleri Bakanlığı tarafından 'olağanüstü göç durumu' karşısında yapılan yardım isteğine cevaben başlatılmıştır. İtalyan Hükümeti, ortak bir operasyon aracılığıyla AB'nin dış sınırlarının denetiminin güçlendirilmesi ve bunun yanı sıra Kuzey Afrika'daki güncel siyasi gelişmeler ışığında bölgede artan göç baskısına ilişkin muhtemel gelecek senaryoları hakkında bir risk analizinin yapılması için

³⁹⁵ Örneğin bkz. COM(2011) 248, *op. cit.*, s. 8-12.

³⁹⁶ Sınıflandırma için bkz. Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 4.

talepte bulunmuştur.³⁹⁷ İtalya önderliğindeki operasyon, yasadışı geçişlerin önceden tespiti ve önlenmesi, ayrıca analiz için bilgi toplanması gibi görevlerle yetkilendirilmiştir. Bu bağlamda Europol de aktif olarak operasyonlarda yer almıştır. İzleyen dönemde Hermes'in operasyon alanı genişletilmiş ve bütçesi artırılmıştır.³⁹⁸ Ancak Frontex aracılığıyla yapılan operasyonlar, temel olarak AB topraklarına düzensiz girişleri önlemeye odaklanması nedeniyle ciddi şekilde eleştirilmiştir. Sınır koruma politikalarının, zulümden ve savaştan kaçan ve sığınma arayan göçmenlerin güvenli bir şekilde AB kıyılarına ulaşarak sığınma başvurusu yapmalarını engellediği gerekçesiyle uluslararası koruma sorumluluğunun temelini sarstığı ileri sürülmüştür. Bu bağlamda Birlik, Akdeniz sularında yaşanan ölümlerle ilgili elinden geleni yeterince yapmadığı yönünde suçlanmıştır.³⁹⁹ 26 Mart 2011 tarihinde Trablus'tan küçük bir lastik botla ayrılan 72 göçmenin İtalya'ya ulaşmak için 15 gün Akdeniz'de salındıktan sonra sadece hayatta kalan 6 kişiyle Libya kıyılarına vurması, sorumluluk tartışması başlatmıştır. Libya'daki iç karışıklıktan kaçarak Avrupa'ya ulaşmak isteyen 72 kişilik botun balıkçı tekneleri, askeri helikopter ve donanma gemileri tarafından görmezden gelinmesi ve yardım çağrılarına cevap verilmemesi Akdeniz'deki arama-

³⁹⁷ İtalyan İçişleri Bakanlığı'nın Frontex'e ortak operasyon çağrısında bulunduğu bu dönemde, İtalyan yetkililerin beyanlarına göre, çoğu Tunuslu olmak üzere yaklaşık 6 bin düzensiz göçmen bir ay içinde İtalyan kıyılarına ulaşmıştır. Bu kişilerden 3 bini yalnızca 11 Şubat tarihinden talebin yapıldığı 15 Şubat'a kadar geçen 4 günlük sürede İtalya'ya varmıştır. Bkz. Frontex, "Hermes 2011 Starts Tomorrow in Lampedusa", 19.02.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-starts-tomorrow-in-lampedusa-X4XZcr>>, (erişim tarihi: 02.10.2015).

³⁹⁸ Detaylar için bkz. Frontex, "Hermes 2011 Running", 22.02.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-running-T7bJgL>>. Frontex, "Hermes Operation Extended", 24.03.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-operation-extended-OWmwti>>, (erişim tarihi: 03.10.2015).

³⁹⁹ Eleştiriler için bkz. Human Rights Watch, *EU: Put Rights at Heart of Migration Policy*, June 20 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy#_Deaths_at_Sea>, (erişim tarihi: 03.10.2015).; Parliamentary Assembly, *The Interception and Rescue at Sea of Asylum Seekers, Refugees and Irregular Migrants*, Assembly debate on 21 June 2011, Resolution 1821 (2011), <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en>>. Frances Webber, "The cradle or the grave? EU migration policy and human rights", *Statewatch Journal*, Vol. 23, No. 3/4, February 2014.

kurtarma operasyonlarındaki “sorumluluk boşluğunu”⁴⁰⁰, insani ve kurumsal hataları ortaya koymuştur.

2011 yılının ilk altı ayında 1.500 göçmen Akdeniz sularında boğularak hayatını kaybetmiştir. Nitekim bugün rakamlar çok daha vahim olsa da 2011 yılı, o dönemde, Akdeniz suları için “en ölümcül yıl” olarak açıklanmıştır.

Frontex’in görevleri, Ekim 2011 tarihinde yeni kurallar eklenerek güncellenmiş⁴⁰¹, Avrupa Sınır Koruma Ajansı’nın güçlendirilmesi esas alınırken operasyonlarda insan haklarının göz önünde bulundurulması ve gerekli durumlarda denizde kurtarma faaliyetlerine de katılması konularına kısır çerçevede de olsa yer verilmiştir. Ancak bu değişiklik, sınır koruma görevine odaklanan Frontex operasyonlarının bu görevi uygularken insan haklarına saygıyı garanti alan uluslararası hukuk ve AB hukukundan kaynaklanan sorumlulukları yeterince yerine getirmediği konusundaki uygulamaları ve dolayısıyla eleştirileri elimine etmeye yetmemiştir. Hatta Martin, ölümcül yolculuğa çıkan göçmenler için asıl tehlikenin insan ticareti yapanların elinde olmaktan ziyade, AB’nin sınır yönetimi metotlarına maruz kalmak olduğunu belirten oldukça ağır bir eleştiri getirmiştir.⁴⁰² Benzer eleştirilerin söz konusu dönemde olduğu gibi bugün de devam ettiğini belirtmek gerekir.

⁴⁰⁰ Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi bu olaydan kimin sorumlu olduğu konusunda detaylı bir soruşturma yaparak bir rapor yayınlamıştır. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?”, Committee on Migration, Refugees and displaced Persons, Rapporteur Tineke Strik, March 2012.

⁴⁰¹ Council of the European Union, New Rules on Frontex adopted-Strengthening the European external borders agency, Luxembourg, 10 October 2011, 15208/11, Presse 353. Resmî belge için bkz. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011, Official Journal of the European Union, 22.11.2011, L 304.

⁴⁰² Marie Martin, “The Arab Spring and the death toll in the Mediterranean: the true face of Fortress Europe”, *Statewatch*, Statewatch Analysis, January 2012, 2012b, s. 5.

Tartışmalar ve eleştiriler, Geddes'in belirttiği gibi⁴⁰³, Avrupa'nın sınırlarına ilişkin tartışmanın sınır güvenliği tartışmasından çok daha fazlası olduğunu ortaya koymuştur. Tartışma, AB ve üye devletlerin kimliği, bu kimliği inşa ettiği değerlere ve diğer devletlerle ilişkilerine yani dış politikaya taşınmıştır. Uluslararası göç ilişkilerini doğru okumak ve bakış açısını üçüncü ülkelere doğru şekilde yansıtmak/aktarmak, kompleks yapısı içinde göç konusu için elzem bir boyuta dönüşmüştür. Bu bağlamda, iç-dış güvenlik arasındaki ayrımın bulanıklaşması gibi, iç ve dış göç politikaları arasındaki ilişki de hem bir yandan sınır güvenliği ve kontrolün ötesine taşınma gerekliliğini barındırmakta hem de dış politika-göç ilişkisi göçü sadece üye devletlerin öncelikleri ve karar alma iradelerinin dışına taşımaktadır. Bu da 'Arap Baharı'nı takip eden süreçte AB'nin Kuzey Afrika'daki üçüncü ülkelerle işbirliğini yeniden gözden geçirerek dış göç politikalarını güçlendirmek için yeni girişimlerde bulunmaya çalışmasını önemli ölçüde açıklamaktadır. AB'nin üçüncü ülkelerle dış ilişkilerindeki göç paradigmasına ilişkin yeni revizyon da bu anlayış ve sürecin bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

2. Dış Göç Politikasında Yeni Revizyon: “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım”

'Göç Küresel Yaklaşım', AB tarafından Birliğin doğusunda ve güneyinde Birliğe üye olmayan partnerleri ile düzensiz göçle mücadele, yasal göç, göç-kalkınma ilişkisi ve sığınma dâhil göç olgusunun kapsamına giren bütün alanlarında kapsamlı

⁴⁰³ Andrew Geddes, “The European Union’s international-migration relations towards Middle Eastern and North African countries”, içinde Michael Bommes, Heinz Fassmann & Wiebke Sievers (eds.), *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014, s. 147.

bir işbirliği tesis edebilmek için geliştirilmiştir. Resmî altyapısı 2005 yılına dayansa da göç ve sığınma konularını dış politikanın en dinamik ayaklarından biri hâline getiren 1999 tarihli Tampere Zirvesi'ne kadar geriye giden süreç içinde genel çerçevesi çizilen Küresel Yaklaşım, siyasi ve ekonomik işbirliğinin yanı sıra kalkınma ve insan hakları konularını da kapsayan transit ve kaynak ülkelerle göçe yönelik işbirliğine uzanan temel bir amaca dayandırılmıştır. Ancak söz konusu yaklaşım, göç politikası alanının gelişimini engelleyen zorluklarla bir kez daha karşı karşıya kalmıştır. Bu bağlamda, öncelikle 28 üyeye AB'nin Birlik göç politikasını belirlemesi konusundaki sınırlı ehliyeti, buna bağlı olarak göçe ilişkin uluslararası işbirliği konusunda ulusal ve uluslararası düzeyler arasındaki tansiyon; göç veren ve/veya partner ülkelerin farklılaşan çıkarları ve öncelikleri; partner ülkelerin olduğu kadar AB ve üye ülkelerin sınırlı uygulama kapasiteleri ve tüm bunlara binaen ortaya çıkan politika tutarsızlıkları Küresel Yaklaşımı, etkin bir politikaya dönüşmekten alıkoyan unsurlar olmuştur. 2011 yılında Akdeniz'in güneyinde yaşananlara paralel olarak göçün AB siyasi gündeminin zirvesine yerleşmesiyle birlikte, tutarlı ve kapsamlı bir göç politikası ihtiyacı AB açısından daha da belirginleşmiştir. Diğer politika alanlarıyla daha güçlü bir uyumun yanı sıra daha iyi bir tematik ve coğrafi denge ihtiyacı, AB düzeyinde tartışmaya açılmıştır. Bu bağlamda Komisyon, Küresel Yaklaşım politikasının 'Birlik'in stratejik önceliklerini daha iyi yansıtacak ve bunları başta Güney ve Doğu komşuluk bölgesi olmak üzere Afrika ülkeleri, genişleme potansiyelindeki ülkeler ve diğer stratejik partnerleriyle diyalog ve işbirliği adına somut önerilere dönüştürecek bir yapıya evrilmesi gereği üzerinde durmuştur.⁴⁰⁴ Zira hem

⁴⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011, s. 3.

iyi yönetilen bir göç olgusunun kazanımlarından yararlanmak hem de değişen göç trendlerinin neden olduğu farklı meydan okumalara cevap verebilmek adına dış göç politikalarındaki revizyon bir zorunluluk hâlini almıştır. Bu bağlamda AB göç politikasının çerçevesi “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım”⁴⁰⁵ (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM) adıyla yenilenmiş ve genişletilmiştir.

18 Kasım 2011 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanan GAMM, göçe küresel açıdan yaklaşan paradigmanın yeni ve daha konsolide hâliyle ikinci evresi⁴⁰⁶ olarak başlatılmıştır. Dış politika-göç ilişkisine ilişkin vurgunun güçlendirilmiş olması, yenilenen yaklaşımda ilk dikkati çeken unsurdur. Komisyonun Küresel Yaklaşımı Birliğin dış politikasına daha fazla entegre etme çabası, GAMM’ı açıkladığı Bildirideki şu ifadeleriyle özetlenebilir:

“Küresel Yaklaşım, AB’nin dış politikasıyla daha fazla ilişkilendirilmeli ve [bu politikalara] entegre edilmelidir. Küresel Yaklaşım; AB dış göç politikasının kapsayıcı çerçevesi olarak, diğer politikaları tamamlayıcı, AB dış politika ve kalkınma işbirliği tarafından yerine getirilen daha geniş amaçları mümkün olan en geniş bağlamda tanımlanacaktır. 2005’ten bu yana bu doğrultuda önemli gelişmeler sağlanmıştır, fakat bu politikalar arasında ve ticaret politikasıyla potansiyel tüm sinerjiden tamamen yararlanılabilmesi için daha fazla çaba gerekmektedir. AB ve Üye Devletler, göç ve hareketlilik, dış politika ve kalkınma amaçlarını tutarlı ve entegre olmuş bir şekilde ele alan programlar ve sinerji geliştirmelidir.”⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ AB’nin Küresel Yaklaşımı ilan etmesinden 5 yıl sonra Avrupa Komisyonu “yeni bir aşama”ya geçme zamanının geldiğini belirtmiş ve daha etkili ve tutarlı bir stratejik yaklaşım için gerekli yolların keşfedilmesi çağrısı üzerinde durmuştur. Bkz. COM(2011) 248 final, *op. cit.* Ayrıca 2014 yılında bir değerlendirme yayınlayan Avrupa Komisyonu, GAMM için Küresel Yaklaşımın ikinci evresi tanımlamasını bizzat yapmıştır. Bkz. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*, COM(2014) 96 final, Brussels, 21.2.2014, s. 2.

⁴⁰⁷ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 4.

Komisyon, açıkça GAMM'ın kalkınma işbirliği dâhil Birlik dış politika çerçevesine yerleştirilmesini salık vermiştir. Buna göre GAMM, politika diyalogu ve elverişli yakın işbirlikleri aracılığıyla 'karşılıklı fayda' ve 'tutarlılık' içinde partner ülkelerle göç ve hareketliliği yönetebilmek için kapsamlı bir çerçeve kurmalıdır.⁴⁰⁸ Komisyonun yenilenmiş hâliyle Küresel Yaklaşımı üçüncü ülkelerle olan göç politikasının temel çerçevesi olarak alınması gereği konusundaki görüşü, Konsey tarafından da kabul edilmiştir. Mayıs 2012 tarihli Konsey'de GAMM, kapsamlı ve dengeli bir tutum içinde üçüncü ülkelerle diyalog ve işbirliğinin çerçevesini oluşturan yaklaşım olarak onaylanmıştır.⁴⁰⁹ Dolayısıyla *göç ve hareketlilik diyalogları*, GAMM'ı harekete geçirecek temel unsurlar (*drivers*) olarak tanımlanmıştır. Diyalogların temel partner ülkelerle hem bölgesel hem de ikili/ulusal düzeyde sürdürülmesi amaçlanmıştır. Küresel Yaklaşım, bu bağlamda Barcelona süreci, AKP-AB Göç Diyalogu, Doğu Ortaklığı İşbirliği ya da Budapeşte, Rabat ve Prag süreçleri gibi mevcut bölgesel forumlara dayandırılmıştır. *Coğrafi öncelikler* bakımından GAMM'ın gerçekten küresel olması istenmiştir.⁴¹⁰ 'Arap Baharı'nı AB açısından yönetilebilir kılmak ve komşuluk bölgesinde yaşanan demokratik dönüşüm süreçlerini fırsata çevirmek amacıyla Komisyonun 2011 yılının ilk yarısında yayınladığı bildirimlerde öne çıkan 'farklılaştırma' (*differentiation*) ilkesi, GAMM'ın diyalog süreçlerini yönetme şekline de yansıtılmıştır. Buna göre AB, Birlik ve üye devletler ile çıkar paylaşımında bulunan ve müşterek vaatleri gerçekleştirmeye hazır olan partnerlerle daha yakın işbirliği gerçekleştirecektir. Gropas, dış politika ve kalkınma işbirliği politikası gibi geniş bir çerçevede, Komisyonun bahsettiği, sinerji arayışına

⁴⁰⁸ *Ibid.*, s. 5.

⁴⁰⁹ Council of the European Union, *Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility*, 9417/12 Limite, Brussels, 3 May 2012.

⁴¹⁰ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 9.

ve göç ve hareketliliğe yönelik gerçek bir küresel yaklaşım konusuna hakikaten önem veriliyorsa, o zaman göçle ilgili konular hakkında karşılıklı faydaya dayalı bir ortaklığa girişeceğini ve ayrıca işbirliği partneri rolünü üstleneceğini, üçüncü ülke partnerlerine AB'nin göstermesi gerektiğini belirtmiştir. Bu da açıkça komşuluk bölgesinde meydana gelen değişimleri dikkate almasını ve yerel taleplere cevap veren politika hedefleri tanımlamasını gerektirmektedir.⁴¹¹ 'Farklılaştırma ilkesi' vasıtasıyla AB, resmî söylemde, GAMM'ın bir parçası olarak söz konusu hedefleri kabulleneceğini bildirmiştir. Ancak özellikle kalkınma perspektifine sahip bu yaklaşım, zaman içinde, uygulamada AB'nin en çok eleştirildiği yerlerden biri olmuştur.

Tematik öncelikler bakımından ise GAMM özelinde göç, dört ayrı sütunda ele alınmıştır: (1) *yasal göç ve hareketliliği* düzenlemek ve kolaylaştırmak, (2) *düzensiz göçü ve insan ticaretini* engellemek ve azaltmak, (3) *uluslararası korumayı* desteklemek ve *sığınma politikasının* dış boyutunu güçlendirmek ve (4) göç ve hareketliliğin *kalkınma* etkisini artırmak. Böylece AB, uluslararası korumanın dış boyutunu dışarıda bırakan ve üç sütuna dayanan Küresel Yaklaşımın 2005 tarihli ilk versiyonu ile kıyaslandığında tematik önceliklerine yeni bir sütun daha eklemiştir. Nitekim Komisyon, GAMM çatısı altında kapsamlı bir yaklaşımı faaliyete geçirme amacının, uluslararası koruma ve sığınma konularının profilinin/öneminin yaklaşımın sütunlarından biri olarak yükseltilmesini gerekli kıldığını belirtmiştir. En önemlisi, bu gerekliliğe binaen *insan hakları*, revize edilen yaklaşımın dayandığı dört sütun için de kesişen bir boyut olarak ele alınmıştır. Özellikle refakatsiz çocuklar, sığınma

⁴¹¹ Ruby Gropas, "The Migration-Development Nexus: Time for a Paradigm Shift", içinde Elvire Fabry, Think Global – Act European IV, *Thinking Strategically About The EU's External Action*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies and Reports, April 2013, s. 188.

arayanlar, vatansızlar ve insan ticareti mağdurları gibi hassas gruplara, korunma sağlanması ve bu konudaki yetkilerin güçlendirilmesi açısından özel ilgi gösterileceği açıklanmıştır. En nihayetinde Komisyon yeni paradigmanın ‘göçmen-odaklı’ olacağını açıkça ilan etmiştir.⁴¹² Odak noktasının ‘kontrol’ ve ‘önleme’ politikaları yerine insan hakları ve göçmenler olarak belirlendiği yeni paradigmanın işlerliğine aşağıda detaylı olarak değinilmekle birlikte, geri-itmeler (*push-back*), AB topraklarına ulaşmadan hayatını kaybeden sığınma arayışındaki kişilerin sayısı⁴¹³ ve Birlik topraklarına ulaştıktan sonra mülteci statüsü verilenlerin oranlarının düşüklüğü gibi veriler dikkate alındığında, AB’nin bu beyanının uygulamada kadük kaldığını söylemek için erken olmadığı görülecektir.

GAMM’ın tematik önceliklerinden bir diğeri ise kalkınma perspektifini sürdürmesidir. Göç-kalkınma ilişkisi, hâlihazırda 2005 tarihli Küresel Yaklaşımın üç sütunundan biri olarak kabul edilmişti. Bir kez daha göç, ulusal ve bölgesel kalkınma stratejilerinin bütüncül bir parçası kabul edilmiştir. Bu bağlamda 2005 tarihinde resmen kabul edilen “kalkınma için tutarlı politikalar” (*policy coherence for develeopment*) kavramı, önemli bir gündem olarak GAMM’da da yerini almıştır. Kısaca tüm politikaların kalkınma politikasının amaç ve sonuçlarını desteklemesi anlamına gelen bu kavram, geleneksel göç-kalkınma ilişkisinin yürütülmesinde

⁴¹² COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 6.

⁴¹³ AB’nin hassas gruplar arasında saydığı çocuklar arasında sadece Akdeniz sularını geçmeye çalışanların sayısına bakıldığında dahi politikadaki söylem-eylem tutarsızlığı arasındaki fark ortaya çıkmaktadır. İnsan Hakları İzleme Örgütü raporuna göre, sadece 2014 yılında 10.500’den fazla çocuk yalnız olarak deniz yoluyla İtalya’ya ulaşmaya çalışmıştır. Yine 2014 yılında, yalnızca Yunanistan’da 1.100 refakatsiz çocuğun kaydı yapılmıştır. 2000-2014 yılları arasında AB’ye ulaşmaya çalışırken hayatlarını kaybedenlerin kaçının çocuk olduğu ise bilinmemektedir. Batan mülteci gemilerinde, en fazla ve öncelikle çocukların boğulma riski taşıdığı aşikârdır. 19 Nisan 2015 tarihinde Libya sularında batan gemide hayatını kaybeden yaklaşık 800 kişinin 100’den fazlası çocuk olarak sayılmıştır. Bkz. Human Rights Watch (HRW), *The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do*, June 2015, s. 21.

karşılaşılan tutarsızlıkları aşmak için önemli görülmüştür.⁴¹⁴ AB, kalkınma perspektifi çerçevesinde partner ülkelerin kapasite-inşalarına yönelik desteğini de güçlendireceğini belirtmiştir.⁴¹⁵ Bu kapsamda partner hükümetlerin AB yardımı alması öngörülmüştür. Ancak göç-kalkınma ilişkisi ve AB kalkınma yardımları konusu, uygulamada en çok tartışılan ve eleştirilen konuların başında gelmektedir. Kapasite artırımını destekleyen yardım paketlerinin ‘koşulluluk’ çerçevesinde partner ülkelere sunulması oldukça eleştirilmiştir. Koşulluluk ilkesi, özellikle ‘Arap Baharı’ süreciyle beraber bir kez daha ekstra uygulama alanı kazanmıştır. Söz konusu ilke uyarınca, üçüncü ülkeler, geri kabul ve sınır kontrollerine ilişkin alanlarda etkin olduğu sürece ekonomik yardım alacaklardır. Pascouau, 2000’li yılların başında İngiltere tarafından desteklenen fakat üye ülkelerin içindeki güçlü bir grup tarafından reddedilen bu yöndeki bir koşulluluk girişiminin, bu süreçle beraber, masaya geri döndüğünden ve bu defa oldukça fazla ilgi gördüğünden bahsetmektedir.⁴¹⁶ Ancak böyle bir koşulluluğun özellikle kalkınma politikaları ve yardımları ile ilişkilendirme riskini Birliğin iyi hesaplayamadığı görülmektedir. Zira göç alanında istenen reformların ya da önlemlerin sonucuyla ilişkilendirilerek kalkınma yardımlarının dağıtılması ya da bu yardımların performans sonuçlarına bağlı olarak kesilmesi, göç sorunlarının ele alınmasına yardımcı olamayacaktır⁴¹⁷ -ki AB’nin ‘Arap Baharı’

⁴¹⁴ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 19, 23, 25.

⁴¹⁵ *Ibid.*, s. 19.

⁴¹⁶ Yves Pascouau, “EU Migration Strategy: From Zero to Positive Sum”, içinde Elvire Fabry, *op. cit.*, s. 142.

⁴¹⁷ 2000’lerin ilk yarısındaki bir çalışmasında Niessen, örneğin geri kabul sorunlarına tepki olarak üçüncü ülkelere yapılan yardımların kesilmesi konusundaki sorunlardan birini şöyle açıklamaktadır: “Resmî kalkınma yardımları genellikle hükümet bütçelerinin önemli bir kısmını oluşturmasalar da bu yardımlar genelde belirli sektörler ya da kullanım amaçlarına odaklanmaktadır. Avrupalı hükümetler, eğitim ve sağlık gibi sosyal sektörleri, kalkınmakta olan ülkelerdeki fakirliği azaltmak için önemli alanlar olarak nitelendirdiklerinden kalkınma yardımlarının büyük bölümü bu alanlara yapılmaktadır. Eğitim, sağlık ve diğer sosyal programlara yapılan destekleri, göç kontrolü amaçlarıyla azaltmak, söz konusu toplumun en fazla dezavantajlı kesimlerini cezalandırmak ve uzun erimli kalkınma hedeflerinin altını oymak anlamına gelecektir.” Bkz. Jan Niessen, “International migration and mobility on the EU foreign policy agenda: Is there a case to be made?”, *Paper presented at the*

sürecinde ve devamında göç yönetimi konusunda yol aldığı mesafeye bakıldığında da bu yaklaşım, etkin ve yardımcı olmaktan epey uzak kalmıştır.

Silga, göç yönetimi perspektifinden, göç-kalkınma ilişkisinin dolaşım (*circulation*) ya da hareketlilik (*mobility*) anlamına geldiğini belirtir.⁴¹⁸ Nitekim ‘Hareketlilik Ortaklıkları’nın, Küresel Yaklaşımın ilk evresinden bu yana, kalkınma yardımlarından vize kolaylığına, döngüsel göç programlarına ve geri kabul işbirliği dâhil düzensiz göçle mücadeleye kadar geniş bir alanı kapsadığı bilinmektedir.⁴¹⁹ GAMM da uygulama mekanizmaları açısından yasal ve siyasi araçlardan operasyonel desteğe ve kapasite artırımına kadar geniş bir yelpazedeki araçlara dayandırılmıştır. Araçların çerçevesi, ilgili partner ülke ile AB arasındaki müzakerelerle belirlenerek araçların ülkelere özel (*tailor-made*) ikili ortaklıklar olarak şekillenmesi öngörülmüştür. ‘Hareketlilik Ortaklıkları’ ise temel ve öncelikli araç olarak belirlenmiştir.⁴²⁰ Aslında Hareketlilik Ortaklıkları, Küresel Yaklaşımın açıklandığı ilk döneminden bu yana süregelen bir uygulamadır. Komisyon, bu bağlamda hareketlilik ortaklıklarının uygulama açısından pilot evresini aştığını belirterek bir üst seviyeye geçmesi ve geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durmuştur.⁴²¹

PES Group Conference ‘Migration & Development – The Missing Link’, European Parliament, Brussels, 20 February 2003, s. 10.

⁴¹⁸ Silga, *op. cit.*, s. 115.

⁴¹⁹ Thanos Maroukis and Anna Triandafyllidou, “Mobility Partnerships: A Convincing Tool for the EU’s Global Approach to Migration”, içinde Elvire Fabry, Think Global – Act European IV, *Thinking Strategically About The EU’s External Action*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies and Reports, April 2013, s. 174.

⁴²⁰ Göç ve Hareketliliğe İlişkin Ortak Gündem (*Common Agenda on Migration and Mobility*, CAMM) ise Hareketlilik Ortaklıklarına alternatif bir çerçeve olarak kabul edilmiştir. CAMM da ülkelere özel ikili ortaklıklar olarak tasarlanmış; taraflardan birinin ya da ikisinin henüz tüm sorumlulukların ve taahhütlerin tamamını yerine getiremeyecek düzeyde olduğu durumlarda partner ülkeler ile AB ve üye devletleri için uygulanabilir bir seçenek olarak tanımlanmıştır. Partnerler uzlaştığı zaman, Ortak Gündemler bir sonraki aşamada bir Hareketlilik Ortaklığı aşamasına geçilebilmektedir. Hareketlilik Ortaklıklarından temel farkı, bu gündemlerin çerçevesinin muhakkak bir vize kolaylığı ve geri kabul anlaşması müzakerelerini gerektirmemesidir. Bkz. COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 11.

⁴²¹ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 10.

AB'nin revize edilen Küresel Yaklaşımın merkezine hareketlilik olgusunu yerleştirmesinin bir başka göstergesi ise bu vurgunun yeni stratejinin adına da yansımış olmasıdır. 2005 tarihli "Göçe Küresel Yaklaşım" stratejisine AB, hareketlilik kavramı özelinde yeni bir bileşen daha ekleyerek yeni yaklaşımını 2011 yılında "Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım" hâline dönüştürmüştür. AB, 'hareketlilik' olgusunu 'göç'ten daha geniş bir kavram olarak ele almıştır. Özellikle kısa-dönemli ziyaretçiler, turistler, öğrenciler, araştırmacılar ya da iş adamları gibi geniş bir insan kitlesini kapsamaması nedeniyle üçüncü ülke vatandaşlarının AB dış sınırlarındaki hareketliliği, stratejik önemde görülmüştür. Böylece kısa periyodlar için Birliği ziyaret etmek isteyen yabancı vatandaşların dolaşımını daha iyi yönetme amacı açıkça dile getirilmiştir. Hem tanımlandığı stratejik önemi hem de bu bağlamda hareketlilik ve vize politikasının birbiriyle ilişkisi, yeni Küresel Yaklaşımın hareketlilik konusunu kapsayarak politika alanının çerçevesinin genişletilmesinde temel neden olarak belirtilmiştir.⁴²² Dolayısıyla AB'nin GAMM özelinde, epeyce bir süredir hâlihazırda tematik öncelikleri arasında var olan hareketlilik kavramını daha geniş bir çerçevede ele aldığı hem de bu kavramı yeni yaklaşımının başlığına da taşıyarak hareketlilik olgusunu yaklaşımın merkezine yerleştirdiği söylenebilir. Ancak daha esnek bir yasal statü sağlaması ve bu yasal çerçeve ile daha güçlendirilmiş göçmen haklarına işaret etmesi öngörülen hareketlilik olgusu, AB uygulamalarındaki mevcut hâliyle çok katı bir formata sahip olması hasebiyle tartışmalıdır. Ekonomik kriz ve 'Arap Baharı'nın neden olduğu karmaşık süreçle beraber yasal göç kanalları ile yasadışı göçle mücadele önlemleri arasındaki dengesizlik, AB'nin yeni yaklaşımındaki fırsatlardan üçüncü ülkelerin etkin şekilde yararlanmasının önüne geçmiş durumdadır. Zira başta

⁴²² *Ibid.*, s. 3.

hareketlilik ortaklıkları olmak üzere pek çok işbirliği kanalı geri kabul, sınır kontrollerinin artırılması ve düzensiz göçle mücadele gibi geleneksel göç politika araçlarıyla ilişkilendirilmeye devam etmiştir. Bu bağlamda üçüncü ülkelerle göç, hareketlilik ve güvenlik konularında diyalog başlatma çabaları, AB açısından ya Fas ve Tunus örneklerindeki gibi oldukça zorlu geçmiş ya da Mısır örneğinde olduğu gibi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu da Hareketlilik Ortaklıkları gibi GAMM özelinde yenilenmiş politika ya da araçların daha önceki politikalardan temel farkının, yerini daha kapsayıcı ve ortaklık-odaklı (*partnership-driven*) bir söylemle sadece “daha iyi paketlemiş”⁴²³ olması gibi pek çok eleştiriyi beraberinde getirmiştir.

AB’nin resmî söylemde çerçevesini belirlediği yenilenen ‘Küresel Yaklaşım’ ile üçüncü ülkelerle dış politika-göç ilişkisinde uygulamada ortaya çıkan yaklaşım arasındaki farkı görebilmek için GAMM’ın temel felsefesini oluşturan unsurların ve merkezine yerleştirdiği araçların detayına inerek değerlendirmek yerinde olacaktır.

2.1. ‘Göçmen-Odaklı’ Yaklaşım

GAMM aracılığıyla revize edilen AB göç paradigması açısından en dikkat çeken ve önemsenmesi gereken vurgu, bundan böyle ‘göçmen-odaklı’ (*migrant-centered*) bir felsefenin benimsenmiş olmasıdır. Küresel Yaklaşımın etrafında dönen tartışmalardan biri büyük ölçüde taraflar yani kaynak ve hedef ülkeler arasında (*inter partes*) olmasıydı ve bu da göçmenlerin seslerine kulak verilmesinin önüne geçerek

⁴²³ Gropas, *op. cit.*, s. 187.

göçmen haklarını ve çıkarlarını genellikle geri plana itiyordu.⁴²⁴ Dolayısıyla önce Diyalog Bildirisi aracılığıyla Küresel Yaklaşımın amaçlarından birinin “hem partner ülkelerin vatandaşları hem de onların topraklarını kullanarak transit geçen üçüncü ülke vatandaşlarının göçmen haklarına saygıyı promote etmek” olduğunun zikredilmesi⁴²⁵; akabinde de GAMM ile Komisyonun açıkça yeni göç yaklaşımını göçmen-odaklı bir felsefeye dayandırması memnuniyetle karşılanmıştır.

GAMM metninde Komisyon, “göç yönetişimi, özü itibariyle ‘akınlar’, ‘stoklar’ ve ‘güzergahlar’a ilişkin değil; insanlara ilişkindir” beyanıyla etkili ve sürdürülebilir politikaların göçmenlerin isteklerine ve sorunlarına cevap verecek düzeyde tasarlanacağı vaadinde bulunmuştur. Buna göre göçmenler; fırsatlar, haklar ve sorumluluklara ilişkin gerekli tüm bilgilere ulaşabilmelidir.⁴²⁶ Söz konusu felsefe yeni yaklaşımın tamamlayıcısı olarak görülmelidir; dahası zaten olması gerektir. Zira yaklaşımın yasal göç ve hareketlilik, düzensiz göç ve insan ticareti, uluslararası koruma ve sığınma ve son olarak da kalkınma olmak üzere dört sütuna ayrılan tematik öncelikleri özünde hak-temelli bir felsefenin benimsenmesine dayanmaktadır.

Böylece AB, insan haklarını merkeze alan bir yaklaşım sergileyeceği konusunda hem uluslararası kamuoyunda umutları yeşertmiş hem de beklentileri yükseltmiştir. Yeni yaklaşımda, göç yönetiminin özü itibariyle akınlar, stoklar ve güzergâhlara değil, insanlara ilişkin olduğu felsefesi benimsense de politikayı görünür kılan şey,

⁴²⁴ Sergio Carrera, “The EU’s Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration”, *Centre for European Policy Studies*, June 2011, s. 5.

⁴²⁵ COM(2011) 292 final, *op. cit.*, s. 8-9.

⁴²⁶ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 6.

uygulamalar ve siyasi söylemlerdir. Nitekim Elspeth Guild⁴²⁷, 2011’de konuya ilişkin uygulanan yegâne AB ortak politikasının, AB sınır koruma ajansı olan Frontex’in Akdeniz’deki eylemlerinin AB kıyılarına ulaşmak isteyenleri önlemek adına yeniden düzenlenmesi ve sorumluluklarının genişletilmesi olduğunu dile getirenlerden yalnızca biridir. ‘Göçmen-odaklı’ yeni paradigmayı resmî söyleme dâhil ettiği 2011 yılından bu çalışmanın tamamlandığı zamana kadar geçen sürede AB’nin geleneksel kontrol paradigmasından çok da öteye gidemediği görülmüştür. Bu bağlamda uluslararası kamuoyunda pek çok eleştiriye maruz kalan Birlik, bu süre zarfında, Akdeniz sularında yaşanan mülteci facialarında büyük bir sorumluluğa sahip olduğu ve bunun en önemli nedenlerinden birinin de uluslararası koruma kuralları çerçevesinde değil, ulusal çıkarlar ekseninde hareket ettiği algısını tersine çevirememiş; aksine kanıksatmıştır. Öncelik sıralamasında güvenlik ve kontrol-odaklı bir politika anlayışı bulunan göç sorunsalına yönelik tepkiler, Avrupa düzeyindeki eylemlerin, göçmen-odaklı bir felsefeden ziyade, üye devletlerin ‘istenmeyen’ mülteci ve göçmen akınlarını önleme konusundaki endişelerine dayanarak yürütüldüğü algısını ve hatta gerçekliğini ön plana çıkarmıştır.⁴²⁸

Bugün AB’nin bireyleri ön planda tutan bir yaklaşım sergilemekten uzak olması, (i) göçmenler için güvenli ve yasal kanalları artırması, (ii) aile birleşimi imkânına erişimin kolaylaştırılması, (iii) insani vize sayısının artırılması gibi konularda farklı uluslararası kuruluşların sıkça AB liderlerine yaptığı çağrılarda⁴²⁹ kendini

⁴²⁷ Bkz. Elspeth Guild, “Uncommon Policies: EU immigration policies are inconsistent and overly restrictive”, *Internationale Politik*, Vol. 12, No. 4, July-August 2011, s. 16-21.

⁴²⁸ Fatma Yılmaz-Elmas, “Avrupa’da Göç İnkilemi: Değerler ve Çıkarlar”, *Analist*, Sayı 56, Ekim 2015, s. 30.

⁴²⁹ Bazıları için bkz. HRW, (June 2015), *op. cit.*; European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *ECRE Memorandum to the Extraordinary Justice and Home Affairs Council Meeting of 14 September 2015*, Brussels, 9 September 2015.

göstermektedir. Birlik tarafından retorikte deklare edilen ‘göçmen-odaklı’ yaklaşımın merkezinde uygulamada, özellikle son dönemde, insani krize dönüşen mülteciler olmadığı Akdeniz sularındaki facialar, sınırlara çekilen tel örgüler ya da kapatılan sınırlardan yola çıkılarak oldukça net görülebilir. Bu durum, PISM tarafından ele alınan göç dosyasında öne çıkan “Avrupalılar için, hükümetler de dâhil, düzensiz göç sorununun yalnızca bu kişiler Avrupa kıyılarına ulaştığında başladığı”⁴³⁰ çıkarımı önemli ölçüde doğrulamaktadır.

Öte yandan hak-temelli bir yaklaşımı gerektiren birey yani göçmen öncelikli bir politikanın çıktılarını, son dönemde sığınma ihtiyacıyla AB kıyılarına ulaşan göçmenlere uygulanan(mayan) uluslararası koruma standartlarında da görmek geneli itibariyle imkânsızlaşmış durumdadır. Özellikle Akdeniz kıyılarında yaşanan güncel insani krizin mültecileri ve sığınma arayanları korumaya yönelik Birlik politikalarının etkisizliğini ortaya çıkardığı gerçeği, Avrupa Parlamentosu yayınlarında da dile getirilmektedir. Buna göre sınır kontrollerine, caydırmaya ve geri dönüşlere ilişkin ortak AB politikaları, göç akınlarını önleme endişesinin insani koruma sorumluluğu ve dayanışma ilkelerinin önüne geçtiğini göstermektedir. Kısıtlayıcı sığınma politikalarının artış göstermesi ise yasal yollardan AB’ye girişleri zorlaştırdığı için göçmenleri (yasadışı) alternatif yollar aramaya sevk etmektedir. Birliğin düzensiz göçü önleme vurgusuyla hareket etmesinin ikinci bir olumsuz etkisinin daha olduğu üzerinde durulmaktadır: Zulümden kaçan mültecilere ve sığınmacılara yönelik politika ve uygulamalar ile diğer düzensiz ve kaçak göçmenlere yönelik olanlar arasında ayırım yapılmadığı ve politikalar bütün göçmenlere yasadışı muamelesi

⁴³⁰ Karolina Borońska-Hryniewiecka, Kinga Brudzińska, Patrycja Sasnal, “Migrants ‘R’ Us: Recommendations for a Sound European Migration Policy”, *The Polish Institute of International Affairs* (PISM), Strategic File, No. 9 (72), April 2015, s. 2.

yaptığı sürece, mülteciler ve sığınmacılar kısıtlayıcılığın kurbanı olmaktadır.⁴³¹ Hâlbuki uluslararası korumayı desteklemek ve sığınma politikasının dış boyutunu güçlendirmek, GAMM'ın tematik önceliklerinin sıralandığı dört sütundan biridir. Üstelik günümüzde uluslararası korunma anlamında AB'nin taahhütlerini yerine getirmesi acil bir ihtiyaç olarak belirmiş durumdadır.

AB'nin bu bağlamdaki taahhütlerinden ve sorumluluklarından biri, ilki 2005 yılında ilan edilen⁴³² “Bölgesel Koruma Programları” (*Regional Protection Programmes*, RPP) aracılığıyla üçüncü ülkelerin mülteci koruma kapasitelerini artırmaktır. RPP, geniş anlamıyla, mültecileri bölgelerinde korumayı (transit ülkelerde sığınmacı kamplarının kurulması) ifade ederken yerel entegrasyon ve yerleştirme (*resettlement*) gibi kalıcı çözümler geliştirmeyi amaçlayan programlardır. GAMM ile Göçe Küresel Yaklaşımı revize eden AB, yukarıda bahsedildiği üzere, RPP'yi de içine alan uluslararası korumayı yeni bir sütun olarak yaklaşıma dâhil etmiştir. RPP'nin bu yeni sütunun temel araçlarından biri olması gerekliliği üzerinde durmuştur.⁴³³ Doğu Avrupa, Kuzey Afrika (Mısır, Libya ve Tunus), Afrika Boynuzu (Kenya, Yemen ve Cibuti), Tanzanya ve 2013'ten itibaren Suriye krizine bir tepki olarak Lübnan, Ürdün ve Irak'ı desteklemek amacıyla Ortadoğu (RDPP⁴³⁴ adıyla) bölgelerinde uygulamaya geçirilen RPP, dünyadaki mültecilerin çoğunluğunun Avrupa dışındaki ülkeler tarafından koruma altında olduğu dikkate alındığında önemli bir araç olarak görülebilir. Ancak AB'nin bu politikası, temel amacının mülteci barındıran ülkelere

⁴³¹ Manuel Manrique Gil, Judit Barna, Pekka Hakala, Benjamin Rey, Eulalia Claros, “Mediterranean flows into Europe: Migration and the EU's foreign policy”, European Parliament, *Policy Department, Directorate-General for External Policies*, March 2014, s. 15-16.

⁴³² Bkz. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Regional Protection Programmes*, COM(2005) 388 final, Brussels, 1.9.2005.

⁴³³ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 18.

⁴³⁴ Regional Development and Protection Programme (Bölgesel Kalkınma ve Koruma Programı).

yardım etmekten ziyade kendisine yönelen sığınmacı akınlarını uzak tutmak olduğu ve uluslararası koruma anlamında kendi üzerine düşeni yapmadığı konusunda temkinle karşılanmıştır.⁴³⁵ ECRE, bu doğrultudaki ortaklıkların, kontrol mantığı yerine, mültecilerin önemli bir bölümüne ev sahipliği yapan ülkeler ile dayanışma temelinde mültecileri ve sığınmacıları koruma sorumluluğuna dayanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda korumaya ilişkin ortaklıklar, ayrıca RPP bölgelerinde misafir edilen mültecilerin Avrupa'ya yerleştirilmelerini de kapsamalıdır.⁴³⁶ Fakat uygulamaya bakıldığında, AB ülkelerine yerleştirme oranlarının sanayileşmiş diğer ülkelere kıyasla oldukça düşük olduğu kabul gören bir gerçekliktir.⁴³⁷ Ayrıca AB üye ülkelerinin çoğunluğunda hiçbir şekilde yerleştirme programı bulunmamaktadır.⁴³⁸ RPP çerçevesinde mültecilerin AB ülkelerine yerleştirilme oranlarından bazıları şöyledir:

- Tanzanya: 434 mülteci (2004-2008) 7 AB üyesi ülkesi tarafından yerleştirilmiştir.
- Belarus, Moldova, Ukrayna: 204 mülteci (2004-2008) yerleşime tabi olmuştur.
- Kuzey Afrika: 869 mülteci (2011'den günümüze) AB ülkeleri tarafından kabul edilmiştir (802 kişi yerleştirilmiş durumdadır).⁴³⁹

⁴³⁵ Özcan, *op. cit.*, s. 223.

⁴³⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), "Regional Protection Programmes: an effective policy tool?", Discussion Paper, January 2015.

⁴³⁷ European Commission Migration and Home Affairs, Resettlement Refugees in the EU, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects/index_en.htm>, (erişim tarihi: 08.10.2015).

⁴³⁸ Detaylar için bkz. Delphine Perrin, Frank McNamara, "Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames", *European University Institute*, KNOW RESET Research Report 2012/03 EU Comparative Report, 2013.

⁴³⁹ European Resettlement Network, Regional Protection Programmes, <<http://www.resettlement.eu/page/regional-protection-programmes>>, (erişim tarihi: 08.10.2015).

Bu durum, AB'nin mültecilere ilişkin yaklaşımının topraklarından uzak tutma olduğu iddialarını önemli ölçüde haklı çıkarmaktadır. Üstelik RPP programı dışında, AB topraklarına ulaşarak AB'de sığınma başvurusunda bulunan göçmenlerin de sığınma başvurularının nihai kabul oranları oldukça düşüktür. *Eurostat* verilerine göre, 2014 yılında AB-28 içinde toplam 357 bin başvurudan 163 bin kişinin sığınma başvurusu ilk aşamada kabul edilmiş olup bu rakam başvuruların yaklaşık yüzde 45'ine denk gelmektedir. Bu rakam nihai onay aşamasında 23 bin kişiye düşmüştür (yüzde 18). Bu kapsamda 2014 yılında AB içinde (Avusturya hariç) 13 bin 885 kişi mülteci statüsü almış, 4 bin 620 kişiye ikincil koruma sağlanmış, 4 bin 720 kişiye insani sebeplerle AB'de kalma imkânı sağlanmıştır.⁴⁴⁰ Hâlihazırda Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi Avrupa dışında söz konusu göçmenlere sığınma sağlayan bölge ülkeleriyle kıyaslandığında oldukça düşük kalan bu başvuruların üçte birini, 28 AB üyesinden yalnızca 6'sı üstlenmektedir; bu grubun başında ise Almanya gelmektedir. Haziran 2015 itibariyle AB içinde yaklaşık 600 bin sığınma başvurusu ise ulusal otoriteler tarafından karara bağlanmak üzere askıda beklemektedir.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ Eurostat, Asylum Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#cite_note-2>, (erişim tarihi: 08.10.2015).

⁴⁴¹ Eurostat, "Over 210 000 first time asylum seekers in the EU in the second quarter of 2015: A third are from Syria or Afghanistan", News Release, 163/2015, 18 September 2015.

Tablo 5: (AB-dışı) Sığınma Başvuruları Hakkında Nihai Kararlar, 2014						
	Toplam karar sayısı	Olumlu kararlar			Reddedilenler	
		Toplam	Mülteci statüsü	İkincil koruma		İnsani sebepler
AB-28⁽¹⁾	132.405	23.295	13.885	4.620	4.790	109.110
Almanya	44.335	6.995	4.330	935	1.730	37.340
Avusturya ⁽²⁾	6.860	1.425	1.180	240	-	5.435
Belçika	7.950	470	440	30	-	7.480
Birleşik Krallık	12.750	4.015	2.645	85	1.285	8.735
Bulgaristan	20	20	5	15	-	5
Çek Cumhuriyeti	565	35	5	10	15	531
Danimarka	1.785	290	160	130	0	1.495
Estonya	5	0	0	0	0	5
Finlandiya	210	165	75	60	30	45
Fransa	37.085	5.825	4.245	1.580	-	31.260
G. Kıbrıs	495	225	10	205	5	275
Hırvatistan	110	0	0	0	0	110
Hollanda	1.445	700	260	340	100	745
İrlanda	210	95	90	5	-	115
İspanya	920	15	0	0	10	905
İsveç	13.130	2.375	750	800	830	10.775
İtalya	55	45	10	35	5	10
Letonya	35	0	0	0	-	35
Litvanya	15	5	0	5	0	10
Lüksemburg	740	10	5	5	-	725
Macaristan	840	40	20	15	5	800
Malta	260	35	10	25	0	225
Polonya	1.380	20	5	15	0	1.360
Portekiz	95	0	0	0	-	95
Romanya	170	35	5	30	0	135
Slovakya	60	5	0	0	0	55
Slovenya	70	0	0	0	-	65
Yunanistan	7.665	1.880	805	295	775	5.785

(1) Avusturya tarafından verilen kararlar hariç.
(2) 2013.
Not: Rakamlar yuvarlanmıştır.
Kaynak: Eurostat, Asylum Statistics.

Avrupa Birliği'nin dar kapsamlı ve dışlayıcı göçmen politikaları hem AB içindeki hem de uluslararası sivil toplum kuruluşlarınca epey eleştiri alırken, son dönemdeki en önemli uyarılardan biri BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği'nden gelmiştir. BM Komiseri Zeid Ra'ad Al Hussein "Avrupa'nın dar dışlama-odaklı politikalarının

çöktüğünü”⁴⁴² belirtmiştir. AB, gelen tepkiler üzerine ve artan kriz uyarınca 2015 ilkbahar ve sonbaharında mültecilerin Avrupa’ya yerleştirilmesi konusunda farklı acil eylem planlarını kabul etmiştir. Konunun detaylarına bölümün ilerleyen başlıklarında yer verilmektedir.

Konu düzensiz göçten yasal göçe geldiğinde ise *seçici, geçici ve koşullu* bir politika güderek Birliğin düzenli göçe ve hareketliliğe sınırlı şekilde yer verdiği dikkat çekmektedir. AB ve üçüncü ülkeler arasındaki göç konulu işbirliğinin çerçevesini çizen diyalog koşullarının merkezinde de göç olgusunun temel öğeleri olan bireylerin değil; göç kontrolüne odaklanan ve göç yönetimine güvenlik penceresinden bakan eylem ve önlemlerin varlığı söz konusudur. Aşağıdaki başlık hem üçüncü ülkelerle karşılıklı diyalogun çerçevesine ve koşullarına değinirken üçüncü ülkelerle işbirliğinde yasal göçün detaylarına ise bir sonraki “hareketlilik ortaklıkları” başlığı altında yer verilecektir.

2.2. ‘Karşılıklı’ Diyalog

‘Karşılıklı’ diyalog, AB’nin üçüncü ülkelerle ilişkileri açısından diğer alanlarda önemli bir yere sahip olduğu gibi göç yönetimine dayalı işbirliği konusunda da vurgu yapılan bir unsurdur. Küreselleşme, demografik değişim ve sosyal dönüşüm dünya genelinde tüm ülkeleri etkilerken kaçınılmaz olarak AB de bir birlik olarak bu etki alanının dışında kalmamaktadır. Bunun farkındalığıyla AB, küresel düzeyde bir

⁴⁴² United Nations, “EU migration will fail unless comprehensive and grounded in human rights”, *Office for the High Commissioner for Human Rights*, 6 October 2015, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16570&LangID=E>>, (erişim tarihi: 08.10.2015).

diyalogun önemi ve gerekliliği vurgusunu önceleyerek GAMM'ı açıklamayı tercih etmiştir.⁴⁴³ Tabii ki bu diyalogun bölgesel, ulusal ve yerel düzeylerde hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda AB, 'Arap Baharı' süreciyle beraber daha tutarlı ve kapsamlı bir göç politikasına olan ihtiyaca binaen GAMM öncesinde de birtakım girişimler başlatmıştır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, Komisyonun 24 Mayıs tarihli "Diyalog Bildirisi"nde öne sürdüğü önerilerin tamamının Haziran 2011 tarihinde AB Zirvesinde⁴⁴⁴ onaylanmasıyla beraber AB göç, hareketlilik ve güvenlik konularında öncelikle Tunus ve Fas ile diyaloglar başlatarak acil eylemlere girişmiştir. Benzer şekilde 18 Kasım tarihinde açıklanan GAMM ile Komisyon, partner ülkelerle tutarlı ve karşılıklı fayda ekseninde bir göç ve hareketlilik yönetimi için politika diyalogları ve yakın uygulama işbirlikleri aracılığıyla kapsamlı bir çerçevenin kurulması gerektiğine işaret etmiştir.⁴⁴⁵

Geddes, göç diyaloglarının, herhangi bir üyelik beklentisi ya da ihtimali olmayan devletlerin AB ile göç yönetimi çerçevesinde bir ilişkiye girebilmesi için bir teşvik ve kaldıraç ihtiyacına cevap olarak oluşturulduğunu belirtmektedir. Söz konusu diyaloglar, AB ve AB üyesi olmayan devletler arasında iletişim ve tartışma kanalları geliştirerek uluslararası göç ilişkilerine siyasi bir unsur eklemek amacına yöneliktir.⁴⁴⁶ Göç ve Hareketlilik Diyalogları, bu kapsamda GAMM'ın da temel unsurlarından biri olarak belirlenmiştir ve söz konusu diyalogların kilit aktörlerle hem bölgesel süreçler aracılığıyla hem de ikili/ulusal düzeyde yürütülmesi öngörülmüştür. Ayrıca

⁴⁴³ AB Komisyonu, BM verilerine dayanarak uluslararası göçün boyutlarına değinmesinin ardından şu tespiti yapmıştır: "Küresel düzeyde [bir] diyalog [ancak] paylaşılan zorlukların ve endişelerin bazılarını ele alabilir." Bkz. COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 1.

⁴⁴⁴ European Council 23/24 June 2011 Conclusions, EUCO 23/1/11, Brussels, prg. 28.

⁴⁴⁵ COM(2011) 743 final, *op. cit.*, s. 5.

⁴⁴⁶ Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 140-141.

diyaloglar; üst-düzey toplantılar, eylem planları, işbirliği araçları ve denetim mekanizmaları aracılığıyla siyasi idare üzerine inşa edilmiştir.⁴⁴⁷

Güney Akdeniz ve Doğu Ortaklığı başta olmak üzere AB komşuluk bölgesi, *bölgesel diyalogların* coğrafi önceliğini oluşturmakla birlikte, farklı geçmişlere dayanan Rabat, Prag, Budapeşte gibi spesifik alt-bölgesel (*sub-regional*) diyalog süreçleri de bölgesel diyalogların tamamlayıcısı olarak görülmüştür. Gerek aday ve potansiyel aday ülkeler ile (Türkiye ve Batı Balkanlar) gerekse Rusya, ABD ve Çin gibi ülkelerle *ikili diyaloglar* ise geniş spektrumdaki her türlü işbirliği anlaşmasının göç işbirliğiyle ilişkilendirilmesine dayandırılmıştır.

Buraya kadar, AB'nin 'karşılıklı diyalog' ekseninde öngördüğü işbirliği, tek-tarafılıktan ziyade etkin diyaloglar aracılığıyla bölge partnerlerinin beklentilerini, koşullarını ve ihtiyaçlarını göz önünde tutmayı hedefleyen yapısıyla yenilenen dış göç politikasının temel bileşenlerinden biri olarak durmaktadır. Ancak AB'nin öngördüğü 'ortaklık' ilişkisinin ve 'diyalog' unsurunun ilkeleri ve koşulları, uygulama açısından nasıl bir diyaloga zemin hazırlandığını açıkça ortaya koymaktadır. AB ve üçüncü ülkeler arasında göç ve hareketlilik özelinde öngörülen ortaklık ve diyalogun türü, güvenliğin Birlik ve üye ülkeler açısından hâlâ AB göç yaklaşımının başlıca koşulu/olmazsa olmazı (*sine qua non*) olarak işlevine devam ettiğini göstermektedir.⁴⁴⁸ En başta göç diyaloglarının ve diyalogun etkin araçları olarak belirlenen hareketlilik ortaklıklarının dayandırıldığı temel ilkelerin (farklılaştırma, iki-

⁴⁴⁷ *Ibid.*, s. 4.

⁴⁴⁸ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 4.

tarafllık, koşulluluk, denetim)⁴⁴⁹ özü itibariyle dengesiz bir ‘koşulluluk’ anlayışına sahip olduğu görölmektedir.

Diyalog Bildirisi aracılığıyla belirlenen söz konusu ilkeler, GAMM için de dayanak teşkil etmiştir. İlgili ülkeye göre *farklılaşan* ve *iki-taraflılık* özelinde ayrı ayrı ilerleyen diyaloglar; göç, hareketlilik ve güvenlik alanlarında üçüncü ülkelerin gösterdiği çabaya ve ilerlemeye bağlı olarak belirli bir *koşulluluk* temeline oturtulmuştur. AB tarafından belirlenen koşulların somut olarak yerine getirilip getirilmediğine ise yine AB tarafından Birlik ve üye devletlerin uzmanlarının *denetimlerine* dayanan bir mekanizma uyarınca karar verilmektedir. Dolayısıyla AB ve üçüncü ülkeler arasındaki diyalog, koşulluluk temeline ve performansa dayalı bir yaklaşıma dayandırılmıştır. AB, bir dizi koşulu yerine getirmesine tabi tutarak üçüncü ülkelere kolaylaştırılmış hareketlilik (vize kolaylığı anlaşmaları), seçilmiş alanlarda yasal göç ve işçi göçü gibi olanakları teklif etmektedir. Carrera, göç olgusunu *güvensizlik* olarak algılayan geleneksel anlayışa geri dönen bir koşulluluk olarak AB’nin amacından bahseder.⁴⁵⁰ Zira söz konusu olan sınır kontrolleri, geri kabul, gözetim gibi koşulların yanı sıra göç ve sınır yönetimi konusunda ‘kapasite-inşası’na odaklanan önlemlerdir. ‘Karşılıklı’ diye nitelendirilen diyalogun koşulları, Komisyon tarafından yayınlanan Diyalog Bildirisi aracılığıyla maddeler hâlinde açıkça belirtilmiştir:

“Artan hareketlilik, [...] kişilerin yasal kanallar aracılığıyla dolaşımını gerçekleştireceği güvenli bir ortam yaratılmasına katkı sağlamak amacıyla, *belirli koşulların öncelikle yerine getirilmesine bağlı olacaktır*. Her ülke tarafından karşılanacak spesifik koşullar, her bir partner ülke ile Diyalog

⁴⁴⁹ COM(2011) 292 final, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁵⁰ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 5.

aracılığıyla kabul edilen hedeflerin yerine getirilmesini dikkate alan bir değerlendirmeye bağlı olarak farklılık gösterecektir. Uygulanacak spesifik önlemler [...] aşağıdaki gibi listelenebilir:

- *Gönüllü geri dönüş* düzenlemelerini devreye sokmak;
- AB ile *geri kabul* anlaşmalarını imzalamak [...];
- Frontex ile bir çalışma düzeni sonuçlandırmak;
- Entegre sınır yönetimi, belge güvenliği, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı dâhil organize suçla mücadele alanında kapasite inşa etmek;
- EUROSUR çerçevesinde mümkün olan işbirliği aracılığını da içeren Akdeniz’de ortak denetim konusunda işbirliği yapmak;
- [...] polis ve adli işbirliği alanında AB ile işbirliğine karşı istekli olduğunu göstermek.”⁴⁵¹ (Vurgular sonradan eklenmiştir.)

Diyaloğun hayata geçirilmesi için öne sürülen koşulların tamamı, göç kontrolüne odaklanan ve göç yönetimine güvenlik penceresinden bakan eylem ve önlemleri içermektedir. Buna göre, yenilenen Küresel Yaklaşımın merkezine alınan ‘göçmen-odaklı’ felsefe, diyalog koşullarını belirleyen çerçevenin dışında kalmış görünmektedir. Pascouau, AB tarafından şimdiye kadar geliştirilen politikaların güncel ve gelecek zorlukları ele almak için yeterli olmayışının nedenlerinden birinin “dar güvenlik-odaklı bir politika” anlayışından kaynaklanan sorunlar olduğunu belirtenlerdendir. Buna göre AB, ‘güvenlik-odaklı’ endişelerin kişilerin dolaşımıyla ilgili diğer sorunları örtbas ettiği dengesiz bir göç politikası içinde ‘kapana kısılmıştır’. Reel anlamda, AB düzeyindeki eylemler öncelikli olarak dış sınır yönetimi, vize ve düzensiz göç alanları etrafında geliştirilmektedir.⁴⁵²

⁴⁵¹ COM(2011) 292 final, *op. cit.*, s. 10-11.

⁴⁵² Pascouau, (2013), *op. cit.*, s. 140.

Geddes ise göç politikalarındaki bu çelişkinin merkezine, AB'nin yasadışı göçle mücadele ve sınır güvenliğiyle ilgili endişelerin tamamı arasındaki tansiyonu koymaktadır. Daha açık bir ifadeyle, Geddes, göçü korunması gereken bir 'tehlike' (*danger*) ya da yönetilmesi gereken bir 'risk' olarak kavramsallaştıran anlayışlara dayanarak AB dış göç politikasındaki çelişkileri açıklamaya çalışmaktadır. Göçü 'tehlike' olarak ele alan anlayış, *göçün güvenlikleştirilmesi* yaklaşımıyla örneklendirilebilir. Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin göç konusunda AB ile ilişkileri detaylandırıldığında, göçün 'korunması gereken bir tehlike' olarak algılanarak ilişkinin sınırların güçlendirilmesiyle eşdeğer politikalarla sonuçlandığı göze çarpmaktadır. 'Arap Baharı' neticesindeki ayaklanmalara ilk tepkiler, güvenlik odaklı bir yaklaşımı geri çağırmıştır. Bu anlayışın karşısında ise göçü 'yönetilecek bir risk' olarak ele alan diğer anlayış bulunmaktadır. Bu da göç 'yönetim'ine, 'diyalog' oluşturmaya ve 'ortaklıklar' kurmaya yönelik girişimlere öncülük etmektedir. Göç diyaloglarının gelişimi bu anlayışa dayandırılmaktadır. Göç yönetimine ilişkin güvenlik ve kalkınma gibi bağlantılı yaklaşımları ayırıştırarak bu çatallı anlayışa (*dichotomy*) karşın Geddes, göç politikalarının 'tehlike' ve 'risk' özelinde keskin bir ayrıma dayanarak açıklanamayacağını belirtir. Buna göre, Avrupa'nın uluslararası göç politikasının gelişimine temel teşkil eden ve AB'nin Kuzey Afrika ve Ortadoğu'daki partner ülkelerle ilişkilerinde açıkça göze çarpan şey, risk ve tehlike anlayışları arasındaki ara-bağlantıdır (*inter-relationship*).⁴⁵³ Dolayısıyla AB'nin diyalog girişimleri ile kontrol odaklı yaklaşımının aynı göç politikaları içinde çelişmesinin nedenini, Zolberg'ten alıntılanan şu sözlerle özetlemek mümkündür: "Devletler, politikaları aracılığıyla, ne kadar yükseklikte duvar inşa edeceğine ve bu duvarlar

⁴⁵³ Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 139-145, 155-156.

içinde ne kadar genişlikte küçük kapılar açacağına karar verirler. Bu epeydir devam eden bir ikilemdir; konu şu ki bu, şimdi AB düzeyinde de yaşanmaktadır.⁴⁵⁴ Bu ikilem ve tartışmalar, Birliğin çok-düzeyle yönetim sistemine taşınmıştır; pek çok AB üye ülkesinin yerel politikasına hâkim olan ikilem dolayısıyla şimdi üye devlet politikaları ve AB eylemleri arasındaki tutarsızlık olarak yansımaktadır. Bu çıkarım, çalışmanın I. bölümünde çizilen üye devletlerin göç politikaları konusundaki tercihlerini ve işbirliğini AB-düzeyle taşıma nedenlerini ortaya koyan teorik çerçeve ile bağdaştırıldığında daha net anlaşılmalıdır. En nihayetinde söz konusu ikilem, üçüncü ülkelerle diyalog amaçları ve koşullarını belirleyen AB politikalarında ve eylemlerinde kendini göstermektedir.

AB'nin politikaları aracılığıyla tek-tarafly olarak ve güvenlik kaygıları ve öncelikleri özelinde yönlendirdiği göç ilişkisi, ayrıca *güç asimetrisi* ve *dengesizlikler* nedeniyle de karşılıklı bir diyalog oluşturmaktan uzaktır. AB ve özellikle Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri arasındaki ilişkiye hâkim olan güç asimetrisi ve dengesizlikler, gerçek bir diyalog kurmaktan ziyade AB düzeyli eylemlerin, üye devletlerin 'istenmeyen' sığınmacı ve 'yasadışı' göçmen akınlarını önleme konusundaki endişelerine dayanarak yürütüldüğü algısına yol açmaktadır. Bu da örneğin Libya ve Fas'ın, sınır kontrol amaçlarına odaklandığı ölçüde Birliğin kaynakları, demokratik dönüşüm sürecinde, bir kaldıraç olarak kullanabildiği anlamına gelmektedir.⁴⁵⁵ Üstelik üçüncü ülkelerin koşullarını göz ardı eden bir 'koşulluluk' göze çarpmaktadır. 2012-2013 dönemi için GAMM'ın uygulanışını değerlendiren Avrupa Komisyonu, raporunda, partner ülkelerin de öncelikleriyle

⁴⁵⁴ Zolberg, A. (1989), "The next waves: Migration theory for a changing world", *International Migration Review* 27 (3): 403-430. Aktaran Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 157.

⁴⁵⁵ Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 156.

uyumlu bir diyalog süreci üzerinde durmuştur. Komisyon, “diyalog süreçlerinin *değişen önceliklere* cevap vermek ve toplantıların hem AB hem de partner ülkelerin *gerçek öncelikleriyle* örtüşmesini sağlamak için yeterli esneklikle yönetilmesi gerekliliğine” bu süre zarfında “alınan dersler” başlığı altında değinmiştir.⁴⁵⁶

Sonuç olarak, ‘karşılıklı diyalog’ ekseninde şekillenmesi planlanan AB göç yaklaşımının bir diyalog düzeyinden ziyade ‘monolog’ düzeyinde şekillendiği görülmektedir. Küresel Yaklaşımın temel uygulama aracı olarak kabul edilen ‘Hareketlilik Ortaklıkları’ ise AB göç yaklaşımının -bu durumu açıklamak için incelenebilecek- en başta gelen bileşeni konumundadır. Özellikle Akdeniz’in güneyindeki ülkelerle diyalog süreçlerinin merkezinde yer alan Hareketlilik Ortaklıkları, AB göç yaklaşımına ilişkin yeni politik çerçevenin mantığını ve kapsamını detaylı olarak anlamak açısından önemlidir. Nitekim Carrera ve diğerleri de söz konusu ortaklıkların, yaklaşımın merkezine yenilenerek konulması hasebiyle, “GAMM’ın politika önceliklerine dair çok fazla şey anlattığı”⁴⁵⁷ konusunda hemfikirdir.

2.3. Hareketlilik Ortaklıkları

Hareketlilik Ortaklıkları (*Mobility Partnerships*), Küresel Yaklaşımın bütüncül bir parçası olmakla birlikte AB göç politikası çerçevesinde 2007 yılından bu yana uygulanan araçlardır. Komisyon, Aralık 2006 tarihli Zirvede⁴⁵⁸ yasal göç olanaklarını,

⁴⁵⁶ COM(2014) 96 final, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁵⁷ Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 11.

⁴⁵⁸ “Üye Devletlerin bu alandaki yetkilerine saygı göstererek, AB Üye Devletlerinin iş piyasası ihtiyaçları özelinde benimsenen üçüncü ülkelerle dengeli bir ortaklık geliştirilmesi için yasal göç

üye devletlerin bu alandaki yetkilerine saygı göstererek, üçüncü ülkelerle dengeli bir ortaklık geliştirmek amacıyla Birliğin dış politikasına dâhil etmek konusunda detaylı öneriler sunması için AB liderleri tarafından yapılan çağrıya, Mayıs 2007 tarihinde döngüsel göç ve hareketlilik ortaklıkları konulu bildiriyle⁴⁵⁹ cevap vermiştir. Komisyon, AB ve üçüncü ülkeler arasında kişilerin yasal dolaşımının yönetimini geliştirmek amacıyla “hareketlilik ortaklıkları” adıyla tanımladığı önerisini açıklamıştır. Yasal göç yönetimine yeni yaklaşım arayışlarının sonucu olarak sunulan bu ortaklık anlayışı ile Komisyon ayrıca, Göçe Küresel Yaklaşım politikasına işlevsel bir içerik kazandırmayı da amaçlamıştır.⁴⁶⁰ Nitekim 2005 yılının ilan edilmesinden bir yıl sonra Küresel Yaklaşımın uygulama ayağını bir Bildiri aracılığıyla değerlendiren Komisyon, “AB ve üçüncü ülkeler arasında yasal dolaşımın farklı biçimlerinin daha iyi organize edilmesine açıkça duyulan ihtiyacın”⁴⁶¹ üzerinde dururken, hareketlilik ortaklıkları, bu ihtiyacın karşılanması için bir araç olarak görülmüştür. Dolayısıyla, yasadışı göçle mücadele dâhil göç yönetimine ilişkin taahhütlerine binaen üçüncü ülkelere sunulan yasal dolaşıma ilişkin projelerin üye ülkelere esneklik sağlayan bir yapılanma aracılığıyla bir araya getirilmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda Hareketlilik Ortaklıkları, 2007 yılından bu yana Küresel Yaklaşımın bir parçası hâline gelmiş;

olanaklarının AB'nin dış politikalarına nasıl dâhil edilebileceği [konusuna] önem verilecektir; döngüsel ve geçici göçü kolaylaştırıcı yollar ve araçlar araştırılacaktır; Komisyon, Haziran 2007 itibarıyla, AB ve üçüncü ülkeler arasındaki yasal dolaşımın farklı biçimlerinin daha iyi nasıl düzenleneceği hakkında [Avrupa Konseyi'ni] bilgilendirmeye ve [Konseye] öneri sunmaya davet edilmektedir”. Bkz. European Council Presidency Conclusions, 14/15 December 2006, Brussels, 16879/1/06, REV 1, s. 9.

⁴⁵⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries*, COM(2007) 248 final, Brussels, 16.5.2007.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, s. 2.

⁴⁶¹ COM(2006) 735 final, s. 7.

ortaklıkların ana fikri, düzensiz göçün önlenmesine ilişkin işbirliği karşılığında, üçüncü ülkelere yasal göç olanaklarının teklif edilmesi etrafında şekillenmiştir.

2009 yılındaki ön değerlendirmede hareketlilik ortaklıklarını ‘gelecek vaat eden’, ‘yenilikçi’ ve ‘kapsamlı’ araçlar olarak nitelendiren Komisyon⁴⁶², 2011 yılında hareketliliği göç politikasının tematik önceliklerinin bir adım ötesine taşıyarak Küresel Yaklaşımın (GAMM) yeni bileşeni hâline getirmiş; böylece yeni yaklaşımın merkezine söz konusu ‘yenilikçi’ araçları yerleştirmiştir.

Hareketlilik Ortaklıkları, Carrera’nın da belirttiği üzere, “Avrupa hukuku ya da uluslararası hukukunun klasik görev alanlarının dışında kalan siyasi deklarasyonlardır”.⁴⁶³ Bu bağlamda hareketlilik ortaklıkları hem esnek bir içeriğe sahiptir hem de bağlayıcı değildir. Komisyona göre, anlaşmaların siyasi yapısı (yasaldan ziyade) hareketlilik ortaklıklarının amacına uygun biçimde -güncel ihtiyaçlara göre uyarlanarak- süratle oluşturulmasını sağlamaktadır.⁴⁶⁴ Ancak uygulamada müzakerelerin beklenildiği gibi kolay ve hızlı gelişmediğini not etmek gerekir. İlk olarak 2008 yılında Yeşil Burun Adaları (Cape Verde) ve Moldova ile bir anlamda pilot uygulamaları gerçekleştirilen hareketlilik ortaklıkları, bu çalışmanın yazıldığı tarih itibariyle, Gürcistan (2009), Ermenistan (2011), Azerbaycan (2013), Fas (2013) ve Tunus (2014) ile imzalanmış bulunmaktadır. Senegal ile 2008 yılında başlayan müzakereler hızını kesmiş ve sonunda ilerleme sağlanamamıştır. ‘Arap Baharı’ ile birlikte AB ve Güney Akdeniz ülkeleri arasındaki göç yönetiminin daha da

⁴⁶² European Commission, “Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration”, *Commission Staff Working Document*, SEC(2009) 1240 final, Brussels, 18.9.2009, s. 8.

⁴⁶³ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 4.

⁴⁶⁴ European Commission, SEC(2009) 1240 final, *op. cit.*, s. 4.

önem kazanmasıyla Fas ve Tunus'un yanı sıra AB'nin Mısır'ı da böyle bir ortaklığa ikna etme çabası ise başarısızlıkla⁴⁶⁵ sonuçlanmıştır.

Üye devletler adına Komisyon ile üçüncü ülkeler arasında müzakere edilen ortaklıklar, uygulama düzeyinde ilgili üye devletlere bırakılmıştır. Ayrıca üye devletlerin katılımı da gönüllülük esasına dayalı olarak gerçekleşmektedir. Dolayısıyla işbirliğinin niteliği, ülkenin ihtiyaçlarına ve ortaklığa katılan AB üyelerinin kimler olduğuna göre farklılık göstermektedir.⁴⁶⁶ Bu bağlamda hareketlilik ortaklıkları, bu ortaklıklara taraf olmak konusunda AB üyelerine ve üçüncü ülkelere esnek bir yapılanma sunmaktadır.

Hareketlilik ortaklıkları ilgili üçüncü ülkeye göre farklılaşmakla birlikte, ortaklıkların AB ve üçüncü devlet arasındaki "ortak sorumluluğa" dayanarak yapılması öngörülmüştür. Ortaklıkların, içerik bakımından, Küresel Yaklaşımın temel alanları olan göç-kalkınma, yasal ve düzensiz göç konularındaki eylemlere ilişkin teklifleri 'kapsamlı ve dengeli' bir ortaklık içinde⁴⁶⁷ 'karşılıklı' olarak sunması beklenmektedir. Bu bağlamda üye devletler, imzacı üçüncü ülkelere, özellikle geri kabul, sınır kontrolleri ve sınır denetim politikaları gibi düzensiz göçün yönetimi konusunda AB ile işbirliğine dair vaatleri karşılığında, geçici göçe ilişkin yasal kanalların genişletilmesinden vize kolaylığının sağlanmasına kadar bir dizi teklif

⁴⁶⁵ Mısır, yasadışı yollarla ve kontrolsüz olarak önemli derecede göç alan ve artan şekilde (Libya, Tunus, Cezayir ve Fas üzerinden) Akdeniz yoluyla Avrupa'ya ulaşmak isteyenlerin de rotası konumunda olan bir ülkedir. AB tarafından yapılan müzakere çağrılarını iki defa geri çevirmiştir. Diplomatik açıklamalara göre, ülkedeki siyasi durum belirsizliğini devam ettirirken Mısırlı yetkililer AB ile müzakerelere girmek istememiştir. Detaylı bir analiz için bkz. Peter Seeberg, "Mobility Partnerships and the EU, Part I: Where are we regarding implementation and what will be the consequences?", *Centre for Contemporary Middle East Studies, News Analysis*, July 2014.

⁴⁶⁶ Marie Martin, "Extension of Mobility Partnerships with Euro-Mediterranean Partners", *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2012a, s. 279.

⁴⁶⁷ European Commission, SEC(2009) 1240 final, *op. cit.*, s. 4.

sunmaktadır. Dolayısıyla hareketlilik ortaklıklarının bu ilişkiye konu olan *üç taraf* açısından “karşılıklı faydaya” dayandırıldığı iddia edilmiştir:

(1) *AB üyesi devletler* (ihtiyaçlarına uygun olarak şekillenmiş hareketlilik) ve *AB* (düzenlenmiş göç ve geliştirilmiş sınır yönetimi, aynı zamanda komşu ülkelerden Avrupa’ya göçe iten nedenleri sınırlandırmaya yarayacak olan kalkınma);

(2) *Partner ülkeler* (vatandaşları için güçlendirilmiş hareketlilik, daha fazla sayıda kalifiye işçi vatandaşları ve daha fazla işçi dövizci aracılığıyla pozitif ekonomik geri dönüş beklentisi ve daha güvenli sınırlar);

(3) *Göçmenler* (vize kolaylığı, AB içinde ekonomik beklentiler, ülkesinin kalkınmasına katkı).⁴⁶⁸

Bu anlamda hareketlilik ortaklıklarının, Do ve Huddleston’ın ifade ettiği üzere, *havuç* (örn. vize kolaylığı) ve *sopa* (örn. geri kabul ve sınır kontrolleri) anlayışının hâkim kılındığı bir içerikle donatıldığı söylenebilir.⁴⁶⁹ Ancak havuç-sopa ilişkisinde uygulamada sopaya ağırlık veren bir anlayışla dengenin üçüncü ülkeler aleyhine bozulduğu yönündeki algı, neredeyse tartışmasız şekilde kabul görmüş durumdadır. Aslında AB ülkelerine yönelik yasal göç kanallarını kolaylaştırmak amacıyla hareketlilik ortaklıkları projeleri, fikir olarak olumlu karşılanmıştır. Zira özellikle Akdeniz havzası özelinde, kısıtlayıcı göç politikalarının ağırlığı, yasal hareketliliğin yokluğu nedeniyle şansını yasadışı yollardan deneyerek AB’ye ulaşmak isteyenlerin Akdeniz sularındaki yolculuklarının trajik ölümlerle sonuçlanması ile birleştiğinde, AB politikalarına yönelik tepkileri giderek artırmıştır. Dolayısıyla hareketlilik ortaklıkları, AB tarafından hareketlilik için yeni yasal kanallar sağlanarak güvenlik ve

⁴⁶⁸ Martin, (2012a), *op. cit.*, s. 279.

⁴⁶⁹ Uyen Do & Thomas Huddleston, “Negotiating Migration in the Euro-Mediterranean: The Potential for EC Mobility Partnerships”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2009, s. 277.

sınır kontrollerinin ötesine geçecek bir anlayışın önemli bir aracı olarak memnuniyetle karşılanmıştır. Bu anlamda Martin, özellikle Schengen alanında üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşımı daha fazla sorgulanır hâle geldiği ve üçüncü ülke vatandaşlarının yasal çalışma izni alması konusundaki kısıtlamaların giderek arttığı bir zamanda, söz konusu ortaklıkların -ikinci en iyi seçenek olarak- elverişli araçlar olarak değerlendirilebileceğini belirtir. Buna karşın uygulamada koşulluluk etrafında sınır kontrollerine odaklanan hâliyle hareketlilik ortaklıkları, “söylem ve gerçek arasındaki çelişkilere işaret eden”⁴⁷⁰, “hareketlilik üzerindeki kontrolleri artırma ve göçü sınırlama stratejilerinin bir başka örneği olarak”⁴⁷¹ eleştirilmiştir.

Hareketlilik ortaklıkları, düzenli göçe sınırlı şekilde, sadece spesifik sektörlerde ve genellikle zaman kısıtlamasına tabi olarak izin vermektedir. Örneğin; Moldova ile yapılan Hareketlilik Ortaklığı, anlaşma ekinde yer alan ‘hareketlilik’ ya da ‘kalkınma’ ile ilgili projelerin çoğunun hâlihazırdaki önlemlerin yenilenmiş versiyonlarının ya da çok kısıtlı erişimin yer aldığı tekliflerin varlığı nedeniyle eleştirilmektedir.⁴⁷² Öte yandan Faslı yetkililerle gerçekleştirilen mülakatlara dayanan bir çalışmaya göre, Faslı yetkililer, “AB’nin -ekonomik göç ve hareketliliği yönetmek için gerçek bir iradeye sahip olmaksızın- hareketlilik ortaklıklarını Fas ile geri kabul anlaşması imzalanabilmesi için bir araç olarak kullandığı” yönünde bir kanaate sahiptir.⁴⁷³ Dolayısıyla Cardwell’e göre, AB üyesi devletler, düzenli göç olanaklarını “tatlandırıcı” olarak kullanarak göç kontrolüne ilişkin bir dizi koşulu üçüncü ülkelerden talep etmek konusunda geniş bir esnekliğe sahiptir. Bu bağlamda

⁴⁷⁰ Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 11.

⁴⁷¹ Martin, (2012a), *op. cit.*, s. 283.

⁴⁷² Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 11.

⁴⁷³ Fargues ve Fandrich, *op. cit.*, s. 8.

anlaşmaların özelliklerinden biri olan esnekliğe dayanarak üye devletler, Birlik düzeyinde Frontex ile sonlandırılacak düzenlemelerden sınır denetimleri ve kontrolleri gibi göçe ilişkin araçların geliştirilmesi karşılığında üye devletlere yardım teklifine uzanan isteklerini sıralamakta serbesttir. Bu nedenle de hareketlilik ortaklıklarının Ermenistan, Gürcistan ve Moldova gibi AB sınırları etrafındaki ülkelerle ya da Yeşil Burun Adaları gibi coğrafi olarak AB göç güzergâhı üzerinde konumlanan ülkelerle yapılmasının tesadüf olmadığı görüşünü savunmaktadır.⁴⁷⁴

Marie Martin, söz konusu ortaklıkları, AB içindeki neo-liberal ve neo-milliyetçi iki itici gücün karşılıklı mutabakatına dayanan bir çözüm olarak değerlendirmektedir: (i) işgücü açığı ve demografik sorunlarla ilgili zorlukları ele almak için göçü bu çerçevede tanımlayan neo-liberal anlayış ve (ii) düzensiz göçe ve sınır-aşırı suçlara birer ‘tehdit’ olarak işaret eden neo-milliyetçi anlayış.⁴⁷⁵ Dolayısıyla bu iki anlayıştan yola çıkarak üye devletlerce sağlanan uzlaşının *seçici*, *geçici*, *koşullu* ve *esnek* niteliklerdeki bir hareketlilik ortaklığı anlayışını doğurması şaşırtıcı bulunmamalıdır. Nitekim son tahlilde uygulamada, kısıtlı ölçüde yasal göçe imkân sağlayan *seçici* özellikte ve kalıcı göçten ziyade *geçici* göçü önceleyen bir nitelikte, göç kontrolüne odaklı *koşulluluk* temelinde ve üye devletlerin tercihleriyle şekillenen *esnek* bir ortaklık biçimi ortaya çıkmıştır.

Mevcut hareketlilik ortaklıkları uygulamalarına bakıldığında, yasal işçi göçünü düzenleyen ve düzensiz göç akınlarını hedef alan eylemler arasında bir *dengesizlik* söz konusudur. Bir yandan AB içindeki yetki dağılımı öte yandan ekonomik kriz, bu

⁴⁷⁴ Paul James Cardwell, “New Modes of Governance in the External Dimension of EU Migration Policy”, *International Migration*, Vol. 51, No. 6, 2013, s. 61.

⁴⁷⁵ Martin, (2012a), *op. cit.*, s. 279.

denge­siz­liğin temel nedenleri arasında sayılmaktadır. İşçi göçü, bilindiği üzere, hâlâ büyük ölçüde üye devletlerin yetki alanındadır ve bu devletlerin birçoğu ise işçi göçüne daha fazla yasal kanal açmak konusunda isteksiz davranmaktadır. Tam aksine üye devletlerin sınır kontrollerinin artırılması yönündeki çabaları ön plana çıkmaktadır. Uzun süredir devam eden ekonomik kriz, üye devletlerin yasal göçü kolaylaştırma yönündeki isteksizliğini artırdığı gibi göç kontrolüne ilişkin çabalarını da daha görünür kılmış durumdadır.⁴⁷⁶ Bu bağlamda hareketlilik ortaklıkları çerçevesinde “işçi göçünü kolaylaştırma” başlıklı taslakların şemsiyesi altında kabiliyet denkliği, sosyal hakların taşınabilirliği ve geri dönüş ve entegrasyona ilişkin önlemlerin geliştirilmesi gibi öngörülen birtakım önlemler memnuniyetle karşılanmakla birlikte, genelleme yoluyla sayılan bu önlemlerin özellikle son dönemde AB işgücü piyasasına ulaşmak isteyen potansiyel/muhtemel Kuzey Afrikalı işçiler için somut yeni kanallar sunmadığı tartışılmaktadır.⁴⁷⁷ Geddes’e göre, Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkeleri için başlatılan hareketlilik ortaklıkları, siyasi taahhütler oluşturarak AB’nin göçün ‘risk’leriyle baş etme çabasının bir örneği olarak anlaşılabilir. Ayrıca Geddes, bu düzenlemelerde ‘hareketlilik’ kavramının gerçekten ne anlama geldiğinin belirsiz kaldığını belirtir. Görünen o ki AB, bir yandan sınır kontrolleri ve güvenliğe odaklanmayı sürdürürken, öte yandan yüksek kalifiye eleman örneğinde olduğu gibi yalnızca oldukça sınırlandırılmış bir hareketlilikle ilgilenmektedir. Dolayısıyla Geddes, AB üye devletlerinin ‘Arap Baharı’nın uyanışından hemen sonra Kuzey Afrika ve Ortadoğu ülkelerinden gelen göç akınlarına

⁴⁷⁶ Bu doğrultudaki üye devlet örnekleri ve eylemlerinin detayları için bkz. Maroukis ve Triandafyllidou, *op. cit.*, s. 175-177.

⁴⁷⁷ Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 13.

ilişkin tepkileri ve anlayışı için, sınır kontrol kapasitesinin artırılması önlemlerine istinaden, ‘önce hareketsizlik’ yakıştırmasında bulunmuştur.⁴⁷⁸

Ayrıca ekonomik krizle birlikte üçüncü ülke vatandaşlarının AB’ye girişlerini sınırlamayı savunan milliyetçi retorik ve politikaların artışına bağlı olarak, Birlik üyesi devletlerin, yasal işçi göçünü düzenleyen eylemler ile güvenlik-odaklı eylemler arasındaki dengesizliği hareketlilik ortaklıkları lehine bozmaları mümkün gözükmemektedir. Bu durum, Birliğin göç politikasının diğer alanlarına nazaran işçi göçüne daha az finansal destek sağlama eğiliminde kendini göstermektedir. 2007-2010 döneminde AB, göç ve sığınma konulu tematik fonlarının %17’sini işçi göçüne ayırırken düzensiz göçe %31’lik bir bütçe ayırmıştır. Farklı ulusal ve bölgesel programlar kapsamında 2008-2013 dönemine ait kalkınma fonlarında artış görülse de işçi göçüne ilişkin destek açısından önemli bir gelişme belirtisi olmadığı gözlenmiştir.⁴⁷⁹

Yukarıdaki bilgiler ışığında özetlenecek olursa, Hareketlilik Ortaklıkları konusunda göç yaklaşımının temel olarak iki zayıf noktasından söz etmek mümkündür.⁴⁸⁰ (1) ‘hareket’ olanaklarının kısıtlılığı ve (2) ‘gerçek’ ve ‘dengeli’ bir ortaklığı zedeleyen koşulluluk ilkesinin işleyişi. Göç ve işgücü hareketliliği olanaklarını desteklemesi ve hayata geçirmesi beklenen projelerin gönüllük esasına binaen üye devletlerin isteğine bırakılması ve düzenlemelerin AB hukuku açısından bağlayıcı olmaması, hareketlilik kavramının öngörülenden daha dar bir kapsamda

⁴⁷⁸ Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 141.

⁴⁷⁹ Kristof Tamas, “How Comprehensive is the EU’s Global Approach to Migration?”, *Migration Policy Practice – A Bimonthly Review by and for Policymakers Worldwide*, International Organization for Migration, Vol II, Number 1, February-March 2012, s. 5-6.

⁴⁸⁰ Ayrıca bkz. Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 12-14. & Pascouau, *op. cit.*, s. 141.

düzenlenmesine neden olmaktadır. Üstelik üye devletlerin ihtiyaçlarına göre şekillenen ve geçici yasal göçü önceleyen hareketlilik projeleri, kalıcı göç olanaklarından da uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Nitekim kalıcı göç ya da aile birleşimi, hareketlilik ortaklıkları dokümanlarında nadiren gündeme gelmektedir. Dahası, bazı ülkelerle hâlihazırda yürürlükte olan ortaklıklara bakıldığında, vize kolaylığının kısa-sürelî işçi göçü için söz konusu olduğu görülmektedir -ki bu da göçmenler açısından AB’de uzun-sürelî ikamete erişimlerini zorlaştırmaktadır. Martin, bu konuda şu soruların cevapsız kaldığını savunmaktadır: “Göçmenler sadece girişimci olarak mı görülmelidir?”, “Göçmenlerin Avrupa’daki kısa süreli ikametleri ertesinde kendi kaynak ülkelerinde girişimci olarak başarılı olacakları ne kadar kesindir?” ya da “Bireylerin kendi ülkelerine dönme isteği ve dönmeye hazır olması konusu ne olacaktır?”.

Silga’ya göre, ‘hareketlilik’ yalnızca daha esnek yasal statü anlamına gelmemekte, ayrıca göçmenlerin hareketliliğe erişimini destekleyecek bir dizi güçlendirilmiş ve daha güvenli göçmen hakkına işaret etmektedir. Fakat, buna karşın Silga, AB’de bu konudaki mevcut yasal çerçevenin, hareketliliği sağlama konusunda oldukça katı ve aslında göçmen hareketliliğini desteklemesi beklenen spesifik haklar bağlamında da oldukça kısıtlayıcı olduğunu iddia etmektedir.⁴⁸¹ Bu bağlamda Tamás’a göre, tematik öncelikleri arasında etkin bir bağlantı kuramamış olması, Küresel Yaklaşım açısından AB için önemli bir zorluk olarak kalmıştır. Zira medya ve kamuoyu tek bir konuya odaklanma eğilimi sergilemektedir -ki bu da, tahmin edileceği üzere- düzensiz göçle mücadeledir. Avrupa ülkelerindeki popülist partilerin

⁴⁸¹ Silga, *op. cit.*, s. 116.

kazandığı başarılar, hükümetleri oldukça abartılı şekilde düzensiz göçle mücadele konusuna odaklanmaya itmiştir.⁴⁸² Bu nedenle de belirtilen politika hedefleri ile fiili çıktıkları arasındaki uçurum, kapatılmaktan epey uzak durumdadır.

Hareketlilik Ortaklıklarını fiiliyatta amaçlarının gerisinde bırakan temel problematik, aslında bu uygulamanın *görünüşte* supranasyonel AB enstrümanlarıyla (Komisyon öncülüğünde) yürütülmesi fakat *arka planda* üye devletlerin (Konsey) sürecin hem şekillendirilmesinde hem de gelişiminde kontrol sahibi olmalarıdır. (Nitekim bu durum, I. bölümde teorik çerçevesi çizilen üye devlet tercihlerini göç ve sığınma politikaları özelinde AB düzeyinde belirleyici kılan politika yapım sürecini destekler niteliktedir.) Hareketlilik Ortaklıkları özelinde Komisyon, ilk bakışta, ortaklıkları koordine etmek konusunda merkezî bir role sahiptir. Söz konusu ortaklıklar için potansiyel partner ülkeleri önermek, ortaklıkta yer alacak üçüncü ülkeler ile istikşafı (keşif amaçlı) görüşmeler yapmak, üye ülkelerin bir hareketlilik ortaklığına katılması konusundaki ilgisini tartmak ve getirilen önerileri koordine etmek ve nihayetinde üçüncü ülke yetkilileriyle hareketlilik ortaklıkları ile sonuçlanacak müzakereleri yürütmek (DG JLS⁴⁸³ aracılığıyla) Komisyonun yetkisindedir. Bu durum, Avrupa Komisyonu'nun hareketlilik ortaklıkları konusunda önemli bir özerkliğe sahip olduğu izlenimini vermektedir. Fakat sürecin şekillendirilmesi ve gelişimi üzerinde nihai kontrolü elinde bulunduran, Konseyde yer alan üye devletlerin kendileridir. Yeni bir hareketlilik ortaklığının müzakere edilmesi görevi, istisnasız Konsey tarafından Komisyona verilmekle birlikte, daha önce de

⁴⁸² Tamas, *op. cit.*, s. 6.

⁴⁸³ DG JLS (*DG Justice, Freedom and Security*): Komisyona bağlı Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü.

belirtildiği üzere, üye devletler gönüllü ve bağlayıcı olmayan ortaklık anlaşmalarının içeriğine karar vermektedir.

Söz konusu araçların ‘esnek hukuk’ (bağlayıcı olmayan) çerçevesinde tanımlanması, (i) supranasyonel bir kurum olan Komisyonun pragmatik yaklaşımı⁴⁸⁴ ve (ii) işçi göçüne ilişkin yetki dağılımı konusunda belirli üye devletlerin sert hükümetlerarası duruşlarını teskin edici duruşu⁴⁸⁵ ile açıklanmaktadır. Komisyon yetkilileri, hareketlilik ortaklıklarının işleyişi özelinde üye devletlere hem kapsam hem de katılım konusunda esneklik tanıyarak pragmatik bir yaklaşım benimsemiştir. Zira Komisyon açısından, üye devletlerin muhalefetine rağmen bağlayıcı bir ortaklık ilişkisinde ısrar etmektense bu yeni politika araçlarını başlatmak daha önemli görülmüştür. Bu nedenle Komisyon, üye devletlerin hareketlilik ortaklıkları araçlarını şekillendirme konusundaki endişelerini tatmin etmek ve uzlaştırmak konusunda istekli davranmıştır. Öte yandan üye devletlere esneklik tanınarak hareketlilik ortaklıklarının bağlayıcı olmayan bir yapıya büründürülmesi, Avrupa Parlamentosu ve ABAD’ı bazılarının deyimiyle “veto-oyuncusu”⁴⁸⁶ olmaktan çıkarmış; süreci uygulamada üye devletlerin hâkimiyetine bırakmıştır. Doğal olarak, Carrera’nın da belirttiği gibi, nihayetinde Komisyonun bu yaklaşımı, kurumun ortak ve tutarlı bir Avrupa politikasını uygulamaya koymak yönündeki çabalarıyla çelişmiş ve uygulamada zorluklarla karşılaşmasına neden olmuştur.⁴⁸⁷

⁴⁸⁴ Natasja Reslow and Maarten Vink, “Three-level Games in EU External Migration Policy: Negotiating Partnerships in West Africa”, *Journal of Common Market Studies*, 2014, s. 8.

⁴⁸⁵ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 4.

⁴⁸⁶ Reslow ve Vink, *op. cit.*, s. 10.

⁴⁸⁷ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 4..

Dolayısıyla hareketlilik ortaklıkları, koşulluluk ve uygulanma biçimiyle, birçok yönden partner ülkelerden ziyade (özellikle güney Akdeniz ülkeleri) AB üye devletlerine katma değeri olan anlaşmalar olarak ön plana çıkmıştır. Bunun nedeni, özetle, hareketlilik ortaklıklarının yalnızca bu ortaklıklara rehberlik eden ‘karşılıklılık’ ve ‘koşulluluk’ ilkelerince geri kabul gibi AB girişimlerini promote etme aracı olması değil; aynı zamanda kapsamlarının, üçüncü ülkelerin kalkınma önceliklerinden ziyade AB’nin işgücü ihtiyacına cevap verecek spesifik meslek türleriyle sınırlandırılmış olmasıdır.⁴⁸⁸ Hareketlilik ortaklıkları üzerinden AB’nin üçüncü ülkelerle kurduğu göç ilişkisine getirilen eleştiri ve öneriler, hareketliliğin bir ‘havuç’ olarak kullanılmasının ve büyük ölçüde düzensiz göçle mücadele koşuluna bağlı olmasının ötesine geçmesi gerektiği yönündedir.⁴⁸⁹ Bir koşulluluk çerçevesinde olacak ise düzensiz göç akınlarını önleyici önlemler yerine insan haklarına ilişkin ve sosyo-ekonomik farkları azaltıcı reformlar karşılığında ‘hareketlilik’ önermek ön plana çıkmalıdır. Dolayısıyla hukukun üstünlüğü ve temel insan hakları ilkelerine uyumlu hareketlilik ortaklıkları, üçüncü ülkelerle diyalog ve işbirliğinin çerçevesini belirlemelidir. Bu da ancak gerektiği gibi hukuki belirlilik, politika tutarlılığı, demokratik hesap verebilirlik ve etkili bir denetim mekanizması ile mümkün kılınabilir.⁴⁹⁰ Zaten göçmen-odaklı bir yaklaşım da bunu gerektirmektedir.

⁴⁸⁸ Tocci & Cassarino, *op. cit.*, s. 16.

⁴⁸⁹ Gropas, *op. cit.*, s. 189.; Sergio Carrera, Joanna Parkin, Leonhard den Hertog, “EU Migration Policy After the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy”, *Notre Europe – Jacques Delors Institute*, Policy Paper 74, 26 February 2013.

⁴⁹⁰ Carrera, (2011), *op. cit.*, s. 24.; Carrera ve diğerleri, (2013), *op. cit.*

2.4. Geri Kabul Anlaşmaları

Geri Kabul Anlaşmaları (GKA), AB üyesi devletler tarafından göç akınlarının etkin bir şekilde yönetilebilmesi bağlamında uzun bir süredir önem verilen araçlardan biridir. Son dönemde Küresel Yaklaşımın merkezindeki hareketlilik ortaklıklarının ayrılmaz bir parçası olarak görül⁴⁹¹ ve kilit unsurlarından biri kabul edilen⁴⁹² geri kabul anlaşmaları, aslında çok daha önceden bu yana Birliğin dış politika yapımında önemli bir yere sahiptir. Özellikle Avrupa Birliği'nin görece müreffeh yapısı, başta komşuluk bölgesi olmak üzere pek çok bölge insanı için Avrupa topraklarını cazibe merkezi hâline getirirken kontrolsüz göç ve göçmen kaçakçılığı gibi sorunlarla mücadele kapsamında göç ve göçmen sorunsalının güvenlik politikalarının öncelikli alanlarından birine dönüşmesi, üye ülkeler arasında artan işbirliği ihtiyacıyla beraber üçüncü ülkeleri de -yukarıda detaylandırıldığı üzere- pek çok açıdan bu işbirliğinin önemli aktörlerinden biri yapmıştır. Zira literatürde “tarafın, birbirinin topraklarında yasadışı olarak ikamet eden vatandaşlarını ve/veya kendi toprakları üzerinden diğerine yasadışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğü altına girmesi”⁴⁹³ olarak tanımlanan geri kabul, yasadışı/düzensiz göçle mücadele stratejisinin etkin bir aracı olarak değerlendirilmiş⁴⁹⁴; bu kapsamda üçüncü ülkelerle anlaşmaya varmak elzem kabul edilmiştir. Ayrıca bu işbirliği, “göç kontrolünün *dışsallaştırma* stratejisinin bir parçası”⁴⁹⁵ olarak da değerlendirilebilir;

⁴⁹¹ Do & Huddleston, *op. cit.*, s. 278.

⁴⁹² Seeberg, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁹³ USAK (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu), *Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?*, USAK Raporları No: 10-02, Mart 2010, s. 5.

⁴⁹⁴ Komisyonun bu konudaki tespiti için bkz. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM(2011) 76 final, Brussels, 23.2.2011, s. 2.

⁴⁹⁵ Benzer bir tespit için bkz. European Association for the Defence of Human Rights (AEDH), “Why AEDH is Against the Signing of European Union Readmission Agreements”, 7 October 2013, <http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/AEDH%20Readmission%20paper%202010_2013%20EN.pdf>.

çünkü AB ötesi sınırları korumak ve transit ülkeler açısından göçmenlerin kaynak ülkelere geri dönüşünü yönetmek önemli ölçüde üçüncü ülkelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır.

Dahası göçün *güvenlikleştirilmesi* yaklaşımıyla şekillenen AB içinde artan işbirliği süreci, Avrupa kıtası etrafında yeni bir dış çeper oluşumunu da kaçınılmaz olarak beraberinde getirmektedir. Ancak pek çok çalışmada dikkat çekildiği üzere, işbirliği sürecinde bir ‘Kale Avrupası’ inşa eden Birlik içi önlemlerin ‘dışlama’ ve ‘ötekileştirme’ doğrultusundaki etkileri de AB’yi istikrarsızlık riskiyle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu bağlamda operasyonel ve finansal destek, vize kolaylığı/serbestliği veya hareketlilik ortaklıkları gibi AB’nin stratejik ve coğrafi önceliklerine göre değişen teşvik temelli araçlardan biri⁴⁹⁶ olarak geri kabul anlaşmaları da *iç güvenlik kaygıları* ile komşuluk bölgesinde *dış istikrarı sağlama ihtiyacını* dengeleme çabası olarak ön plana çıkmaktadır. Başka bir deyişle, söz konusu ihtiyacın karşılanması adına önemli bir dış politika aracı olarak görülmektedir.⁴⁹⁷

Temmuz 2015 itibariyle AB, 17 geri kabul anlaşmasının yanı sıra -Akdeniz ülkeleriyle yapılan Cotonou Anlaşması çerçevesinde- geri kabul hükümleri içeren 30 civarında anlaşmaya imza atmış durumdadır.⁴⁹⁸ AB üyesi devletler, 1999 yılından bu yana (Amsterdam Antlaşması ile) geri kabul anlaşmalarına ilişkin yetkiyi AB’ye

⁴⁹⁶ Sarah Wolff, “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 72.

⁴⁹⁷ USAK, *op. cit.*, s. 1. Ayrıca bkz. Florian Trauner & Imke Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, Issue 4, 2008, s. 411-438.

⁴⁹⁸ Avrupa Birliği, geri kabul stratejisinin alt yapısını iki şekilde oluşturmuştur: (1) Üçüncü ülkeler ile imzalanacak ortaklık ve işbirliği anlaşmalarında geri kabule ilişkin hükümlere yer vermektedir. (2) 1999 yılından itibaren kendisine geri kabul anlaşmalarını müzakere etme yetkisinin doğrudan tanınmasından bu yana, üçüncü ülkeler ile geri kabul müzakerelerini yürüterek AB ile üçüncü ülkeler arasında bağlayıcı geri kabul anlaşmalarına imza atmaktadır. Detaylar için bkz. USAK, *op. cit.*, s. 6-11.

devretmiş olmakla birlikte, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle geri kabul anlaşmalarının AB tarafından sonlandırılması açık yasal temele⁴⁹⁹ kavuşmuştur.⁵⁰⁰

Tablo 6: Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları

Ülke	Yetki	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi
Arnavutluk	Kasım 2002	14 Nisan 2005	1 Mayıs 2006
Azerbaycan	Aralık 2011	26 Şubat 2014	1 Eylül 2014
Bosna Hersek	Kasım 2006	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Ermenistan	Aralık 2011	19 Nisan 2013	1 Ocak 2014
Gürcistan	Eylül 2008	17 Haziran 2010	18 Ocak 2011
Hong Kong	Nisan 2001	27 Kasım 2002	1 Mart 2004
Karadağ	Kasım 2006	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Makao	Nisan 2001	13 Ekim 2003	1 Haziran 2004
Makedonya	Kasım 2006	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Moldova	Aralık 2006	10 Ekim 2007	1 Ocak 2008
Pakistan	Eylül 2000	26 Ekim 2009	7 Ekim 2010
Rusya	Eylül 2000	25 Mayıs 2006	1 Haziran 2007
Sırbistan	Kasım 2006	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Sri Lanka	Kasım 2000	4 Haziran 2004	1 Mayıs 2005
Türkiye	Haziran 2012	16 Aralık 2013	1 Ekim 2014
Ukrayna	Haziran 2002	18 Haziran 2007	1 Ocak 2008
Yeşil Burun Adaları	Kasım 2012	18 Nisan 2013	

* AB resmî kaynaklarından ve farklı çalışmalardan derlenmiştir.

Geri kabul anlaşmaları, düzensiz göçle mücadele bağlamında iki farklı kategoride düzensiz göçmenin imzacı üçüncü ülkelere iadesini öngören anlaşmalardır. (1) En başta, AB ve imzacı üçüncü ülke arasındaki GKA, AB üye devletlerine yasa dışı yollardan giriş yapan ve Birlik topraklarında ikamet eden kendi vatandaşlarının söz

⁴⁹⁹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma md. 79(3): "Birlik, üye devletlerden birinin topraklarına girme, bu topraklarda bulunma veya ikamet etme koşullarını karşılamayan veya artık karşılamaz hâle gelen üçüncü ülke uyruklarının, uyruğu oldukları veya geldikleri ülke tarafından geri kabul edilmeleri için üçüncü ülkelerle anlaşmalar akdedebilir".

⁵⁰⁰ Avrupa'da uygulanan geri kabul anlaşmalarının tarihi aslında 19. yüzyıla kadar geriye gitmektedir. İlk geri kabul anlaşmalarının 1818-1819 tarihlerinde Prusya ve diğer Alman devletleri arasında imzalandığı belirtilmektedir. Söz konusu anlaşmalar II. Dünya Savaşı'nın ardından ise yaygınlık kazanmıştır. Florian Trauner & Sarah Wolff, "The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 13. Ayrıca Wolff, (2014), *op. cit.*, s. 71.

konusu ÷lkeye dönüşünü düzenlemektedir - ki hâlihazırda devletler, uluslararası hukuk kurallarından kaynaklanan yükümlölükleri gereği de diğer ÷lkelerde yasadışı olarak bulunan kendi vatandaşlarını geri kabul etmek durumundadır. (2) GKA uyarınca imzacı üçüncü ÷lkeler, kendi üzerinden geçen üçüncü ÷lke vatandaşları ve vatansız kişileri de geri kabul etmekle yükümlüdür. GKA'ların düzensiz göçle mücadele bağlamında en önemli ve tartışmalı ayağını da bu anlaşmaların kapsamına üçüncü ÷lke vatandaşlarını dâhil etmesi oluşturmaktadır. Dolayısıyla geniş bir geri kabul profiliyle hem kaynak hem de transit ÷lkeleri kapsayan GKA'lar, AB üye devletlerinin topraklarında bulunan yasadışı göçmenlerin ve vatansızların geri dönüş açmazını çözenin etkili yollarından biri kabul edilmektedir.

İçduygu ve Aksel, düzensiz göçmenlerin Birlik toprakları dışına çıkarılmasının AB göç politikasının merkezî unsuru olması gerçeğini çeşitli nedenlere dayandırarak açıklamaktadır. Öncelikle Avrupa Komisyonu tarafından, etkili bir iade politikası, potansiyel göçmenlerin düzensiz şekilde seyahat etmeleri önünde caydırıcı bir unsur olarak gör÷lmekte ve insan ticareti ya da göçmen kaçakçılığı ile uğraşan suç şebekelerinin eylemlerini baltalamaktadır. Ayrıca üçüncü ÷lke vatandaşlarına AB içinde kalıcı ikameti elde etmenin zor olduğu yönünde caydırıcı bir mesaj göndererek iadelerin göçü engellediği varsayılmaktadır. Dahası Komisyon açısından geri kabul kapsamındaki iadeler, göç ve sığınma politikalarının kredibilitesini ve bütünlüğünü teminat altına alan bir önkoşul olarak farz edilmektedir. Konseyi oluşturan AB üye devletleri açısından ise yasadışı göçmenler üzerindeki kontrol ve bu bağlamda etkili bir iade politikası, daha fazla işçi göçüne imkân tanımının bir önkoşulu olarak gör÷ldüğü gibi, daha da önemlisi yukarıda da değinildiği üzere, üçüncü ÷lkelerde göç kontrolünü sağlayarak göç yönetiminin dışsallaştırılması bağlamında

değerlendirilmektedir.⁵⁰¹ Ancak bu uygulama teknik ve pratik bazı maliyetleri beraberinde getirmektedir. Özellikle transit ülkeler açısından geri kabulün maliyetini katlanır hâle getirecek ve bu anlaşmaları cazip kılacak teşviklere ihtiyaç duyulduğu ortadadır. Zira GKA'lar 'karşılıklılık ilkesi' temelinde imzalanırsa da uygulamada eşitsiz bir ilişki biçimini yansıtmaktadır.⁵⁰² GKA ilişkisinde taraflar, işbirliğini yürütme konusunda ister istemez aynı çıkarları paylaşmadığı gibi benzer yerel, bölgesel ve uluslararası sonuçlarla da karşılaşmamaktadır. Bu nedenle çerçevesi 'karşılıklılık' bağlamında çizilmesine rağmen GKA'lar, uygulamaların asimetrik etkisi ve imzacı ülkelerin farklı yapısal, kurumsal ve yasal kapasiteleri nedeniyle aslında tarafların uygulamada eşit yükümlülüklerle sahip olmadığı anlaşmalar olarak değerlendirilir. Cassarino, bu bağlamda geri kabul anlaşmalarının niteliğini "dengesiz karşılıklılık" (mütekabiliyet) olarak adlandırmaktadır.⁵⁰³ Dolayısıyla göç politikasının önemli bir parçası olarak görülen geri kabul anlaşmaları, pratikte kolay olmayan ve istisnalar dışında uzun süren müzakerelere sahne olmaktadır. Zira üçüncü ülkelerin birçoğu geri kabul anlaşmalarını siyasi, ekonomik ve hatta sosyal açıdan maliyeti yüksek anlaşmalar olarak değerlendirmektedir.

⁵⁰¹ Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, "Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 340-341.

⁵⁰² USAK, *op. cit.*, s. 3.

⁵⁰³ Jean-Pierre Cassarino, "Dealing with Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission and Implications", Jean-Pierre Cassarino (ed.) içinde, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: The Middle East Institute, 2010a, s. 2. Ayrıca bkz. Jean-Pierre Cassarino, "Readmission Policy in the European Union", European Parliament Study, 2010b.

Tablo 7: Üçüncü ülkeler açısından geri kabul anlaşmalarının faydaları ve maliyetleri

Faydaları	Maliyetleri
‘Yasadışı göçle mücadele’ ve düzensiz göçmenlerin sayısında ileriye dönük düşüş	Kaynak ülkeler ve Avrupa üye devletleri arasında ‘tampon bölge’ olmak ve düzensiz göçmenlerin sayısında ileriye dönük artış
Üyelik beklentisi (MDA ülkeleri, Türkiye örnekleri)	Sınır ve göç kapasitesi inşası (kurumsal altyapı, iletişim, teknik donanım, personel, eğitim, olanaklar vs.)
Ticari/ekonomik ortaklık beklentisi (Avrupa-Akdeniz Ortaklığı, Doğu Ortaklığı, Hareketlilik Ortaklıkları)	Geri kabul anlaşmaları uyarınca yasama reformu ihtiyacı
Vize kolaylığı/serbestisi beklentisi	Kaynak ülkelere üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşünün yüksek maliyeti
AB ile iyi ilişkilere sahip olmak (AB, geri kabul reddedildiği takdirde, belirli anlaşmaları engellemeyi ‘sopa’ olarak kullanır)	Özellikle yoğun göç bölgelerinde entegrasyon, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyo-ekonomik sorunlar
Finansal ve kurumsal yardımı içeren ‘yük paylaşımı’ mekanizması	Kendi vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin: özellikle bağımlı ekonomiler açısından işçi dövizlerini kaybetmenin maliyeti, iç göçün potansiyel olarak tetiklenmesi ve artan işsizlik Üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin: geri gönderilen göçmenlerin AB’ye yeniden girmesi durumunda sürdürülemez geri dönüş politikalarının potansiyel olarak tetiklenmesi, diğer bir deyişle ‘döner kapı etkisi’ Sığınma arayanların geri dönüşüne ilişkin: gerçek (<i>bona fide</i>) sığınma arayanların güvenli olmayan üçüncü ülkelere sınır dışı edilmesi durumunda potansiyel insan hakları ihlalleri, diğer bir deyişle ‘domino etkisi’ ya da mülteci statüsü belirleme prosedürüne erişiminin dışında bırakılmaları İnsan kaçakçılığına ve ticaretine ilişkin: geri kabul anlaşmalarının bu tür şebekeleri caydırmadığı iddia edilmektedir Özellikle seçim dönemlerinde engel teşkil edebilecek negatif kamuoyu tepkisi

Kaynak: Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, “Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 362-363.

Üçüncü ülkelerin söz konusu anlaşmalara temkinli yaklaşımlarındaki ve üçüncü ülkeleri müzakere masasına getirmenin zorluğundaki temel neden ise yeterli teşvikin yokluğudur. Partner ülkeleri müzakere masasına oturtma konusunda zorluklar yaşayan AB, geri kabul karşılığında hiçbir şey önermeme yönündeki ilk tutumunu⁵⁰⁴ terk etmiş ve değiştirmiştir. Müzakereler sırasında Komisyonun hareket alanını genişletebilecek teşvik unsuru ihtiyacının bir gereği olarak AB, söz konusu anlaşmaları cazip kılacak bir ‘paket yaklaşımı’ geliştirmiştir.⁵⁰⁵ Geri kabule ilişkin anlaşmaların sonuçlandırılması hususunda üçüncü ülkeleri ikna etme konusundaki zorlukların üstesinden gelebilmek için AB, Batı Balkan ülkeleri örneğinde olduğu gibi, geri kabul anlaşması yükümlülüğü karşılığında söz konusu anlaşmayı imzalamayı taahhüt edecek ülkelere o ülkenin vatandaşları için vize prosedürlerinin kolaylaştırılması doğrultusunda bir teşvik ile teklifini genişletmektedir. Bu bağlamda üçüncü ülkelerden bazıları için, vize kolaylığı anlaşmaları, geri kabul anlaşmalarının imzalanması için gerekli teşviki sağlamış görünmektedir. Fakat AB’nin vize kolaylığı teşvikini de seçici bir şekilde yalnızca belirli ülkelere önerdiği de bir gerçektir.⁵⁰⁶ Öte yandan ticari tavizler, ekonomik göçmenler için tercihli giriş kotası, teknik işbirliği ve yardımın yanı sıra hareketlilik ortaklıkları, AB ülkelerinin özellikle Güney Akdeniz ve Afrika ülkeleri ile geri kabule ilişkin işbirliği kurmak için en sık başvurduğu teşvikler arasındadır. Ancak geri kabul karşılığında, vize kolaylığı anlaşmalarını ya

⁵⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Evaluation of EU Readmission Agreements*, 23.02.2011, COM(2011) 76 final, s. 6.

⁵⁰⁵ USAK, *op. cit.*, s. 3.

⁵⁰⁶ Uzman sunumlarından elde edilen bilgi; Vatansızlar ve Üçüncü Ülke Vatandaşları için AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının Uygulanmasına Yönelik Çerçevenin Oluşturulmasına İlişkin Uluslararası İstişare Çalıştayı, 24-25 Mart 2015, Ankara. Bu çalışmaya katılım ve elde edilen bilgiler, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası Göç Örgütü tarafından fonlanan “AB-Türkiye Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması’nın Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından Etkin ve İnsan Haklarına Saygılı Bir Şekilde Uygulanabilmesi İçin Hazırlanan İhtiyaç Analizi” başlıklı Proje kapsamında gerçekleştirilmiştir.

da hareketlilik ortaklıkları gibi anlaşmaları kaldıraç olarak kullanmaya çalışmasına rağmen AB, üçüncü ülkeleri bu anlaşmaları sonuçlandırmaya ikna etmek konusunda zorlanmaktadır. Zira Cassarino'nun da belirttiği gibi geri kabulün maliyeti ne sadece finansal külfetle ne de işbirliğinin hayata geçirilebilmesi için gerekli olan yapısal kurumsal ve yasal reformlarla sınırlıdır. Standart geri kabul anlaşmalarının devlet ve toplum ilişkisi açısından da negatif etkileri söz konusudur.⁵⁰⁷ Ayrıca farklı çalışmalarda dikkat çekildiği üzere, muhtemel kamuoyu tepkisi ve göç olgusunun daha görünür hâle gelmesiyle ve göçmen sayısının artmasıyla birlikte, muhtemel insan hakları ihlallerinin de uluslararası alanda daha fazla dillendirilir ve eleştirilir olması ihtimali belirmektedir. Bu da AB geri kabul anlaşmasında imzacı üçüncü ülkenin uluslararası arenadaki muhtemel kredibilite sorununu da beraberinde taşımaktadır.⁵⁰⁸

Bununla birlikte üçüncü ülkelerin mali külfet paylaşımına ilişkin beklentilerini karşılamak amacıyla AB kanadınca geri kabulün finansmanı için bu ülkelere ayrılan kaynakların geniş kapsamlı olmadığını da not düşmek gerekir. AB, geri kabul anlaşması uygulayacak ülkelere siyasi ve mali yük bakımından oluşan asimetriyi dengelemek amacıyla geri kabul anlaşmalarının uygulanması konusunda finansal yardım araçları öngörmektedir. Zira özellikle transit ülkeler açısından kapsamlı bir kurumsal ve teknik kapasite ihtiyacı gerektiren geri kabul anlaşmalarının uygulanışı, ulusal kaynakların yetersizliği sebebiyle ek bir mali yük taşımının yanı sıra menşe ülkelerle benzer anlaşmaların sınırlı sayıda olması ve hatta yokluğu durumunda külfet

⁵⁰⁷ Cassarino, (2010a), *op. cit.*, s. 6.

⁵⁰⁸ Örneğin; Saim Özcürümez, Gülüm Özçelik, Elif Özmenek Çarmıklı ve Fatma Yılmaz Elmas, "AB-Türkiye Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması'nın Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Etkin ve İnsan Haklarına Saygılı Bir Şekilde Uygulanabilmesi İçin Hazırlanan İhtiyaç Analizi Raporu", Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Proje Çıktısı (yayınlanmamış), 13 Temmuz 2015.

paylaşımı konusu üçüncü ülke vatandaşları açısından daha tartışmalı hâle gelmektedir. Örneğin; AB ile geri kabul anlaşmalarının sonuçlandırılmasına ilişkin endişe, özellikle Cezayir, Fas ve Türkiye gibi transit ülkeler açısından düzensiz göçmenlerin sayısında bir artışa yol açabileceği yönündedir.⁵⁰⁹

AB; Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA), Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı gibi coğrafi programlar dâhilindeki fonlar aracılığıyla geri kabulden kaynaklanan yükü ve işbirliğindeki dengesizliği telafi etmeye çalışmaktadır. Üçüncü ülkelere fon sağlamak için kullanılabilen tek ek bütçe, yıllık olarak sınırlı bir finansmana sahip olan ve hem kaynak hem de transit ülkelerde kapasite geliştirme konularına odaklanan tematik programlar bağlamında sağlanabilmektedir. Program coğrafi olarak Akdeniz, Doğu Avrupa, Asya, Latin Amerika ve Afrika, Karayip ve Pasifik grubu içinde yer alan ülkelerdeki faaliyetleri kapsamaktadır.⁵¹⁰ Bu da geri kabulün finansmanına ilişkin kaynakların aslında bu kadar geniş bir coğrafya için ne kadar dar kapsamlı kaldığını göstermektedir. Komisyonun da hâlihazırda vurguladığı üzere, benzeri teklifler ya da finansal teşvikler -beklenildiği üzere- geri kabul anlaşmaları müzakerelerinde üçüncü ülkeler tarafından genellikle yetersiz bulunmaktadır.⁵¹¹ Ayrıca sınırlı bir kaynağa sahip olmasının yanı sıra Tematik Program kapsamında geri kabule ayrılan fondaki bir diğer sorun, finansmanın sadece gelişmekte olan ve çoğunlukla Avrupa Komşuluk Politikası kapsamındaki ülkeleri kapsamamasıdır. Bu ise AB'ye aday ülkelerin bu programın dışında kalması demektir -

⁵⁰⁹ Ahmet İçduygu, “The Irregular Corridor between the EU and Turkey: Is it possible to Block it with a Readmission Agreement”, Research Report Case Study EU-US Immigration Systems 2011/14, *European University Institute*, 2011.

⁵¹⁰ European Commission, Migration and asylum – thematic programme, <https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/migration-and-asylum/thematic-programme_en>.

⁵¹¹ COM(2011) 76 final, *op. cit.*, s. 7.

ki önemli bir transit ülke konumunda olması hasebiyle külfet paylaşımı konusunda AB tarafını eleştiren Türkiye⁵¹² bu fondan da yararlanamamaktadır.

Hâlihazırda teşviklerin eksikliği ya da yetersizliği nedeniyle büyük ölçüde üçüncü ülkeleri GKA konusunda ikna etmekte zorlanan AB açısından geri kabul politikasının en belirgin sorunu ise sürecin *AB monoloğu* şeklinde ilerlediği yönündeki algıdır. Geri kabul müzakerelerinin AB tarafından tek taraflı hazırlanıp yürütüldüğü ve bu bağlamda ‘Avrupa merkezli’ çıkarlara hizmet ettiği yönündeki eleştiriler sıkça dillendirilmektedir. Geri kabul politikası ve bu bağlamda düzensiz göçle mücadele konusundaki yükümlülüklerin imzacı üçüncü ülkelere ve özellikle transit ülkelere kaydırıldığı yönündeki algı ve eleştiriler nedeniyle sürdürülebilir bir geri kabul politikasını da içeren kapsamlı bir göç yaklaşımından uzaklaşmaktadır.⁵¹³ Üstelik özellikle son dönemde ülkelerindeki kötü koşullardan kaçan göçmenlerin geri gönderilseler de ölümcül kanalları deneyerek yeniden Avrupa sınırlarını zorladığı gerçeği, AB geri kabul politikasının tamamlayıcı ve kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç duyduğunu açıkça ortaya koymaktadır. İnsani drama dönüşen söz konusu gerçeklik, ‘istemeyenleri’ Avrupa sınırları dışında tutmak amacıyla tek taraflı bir yaklaşım güden AB’yi insan hakları gibi konularda da zora sokmaktadır. Birliğin bu konuda kendine biçtiği rol ve değerler üzerinden önemli ölçüde eleştirilmesine neden olmaktadır. Geri kabul karşılığında öngörülen kolaylaştırılmış vize prosedürünün aile birleşimini dahi

⁵¹² Türkiye-AB geri kabul anlaşması konusunda daha fazlası için ayrıca bkz. Kemal Kirişçi, “Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?”, *Centre for European Policy Studies*, CEPS Commentary, 4 February 2014.; İlke Göçmen, “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 13, No: 2, 2014, s. 21-28.

⁵¹³ USAK, *op. cit.*, s. 13-16.

dışarıda bırakan minimal yapısı, sürecin şeffaflıktan uzak yapısı ve sivil toplumun sürecin dışında bırakılması eleştirilerin bir kısmıdır.⁵¹⁴

Eleştirel yönlerine rağmen, AB'nin geri kabul anlaşmalarını, düzensiz göçle mücadele düzeninin önde gelen bileşenlerinden biri olarak gördüğü aşikârdır ve GKA'ları bu şekilde ele almaya da devam edecektir. Ancak bu anlaşmaların düzensiz göç akınlarının azaltılmasına yönelik fiili katkısından aynı netlikte bahsedilememektedir. Güncel araştırmaların bu yönde kurulan nedensel bağı ampirik olarak desteklemekte zorlandığı belirtilmektedir.⁵¹⁵ Bu bağlamda geri kabul anlaşmalarının düzensiz göç konusunda caydırıcı özelliğinden bahsetmek de epey zordur. Zaten geri gönderme mekanizmasının mevcut durumda çok iyi işlediği söylenemez. Akdeniz'den Avrupa'ya düzensiz göçün krize dönüşmesi üzerine Mayıs 2015 tarihinde acil gündemle kabul edilen "Avrupa Göç Gündemi"nde Komisyon, bu durumu kabul etmektedir. Komisyona göre, düzensiz göçmenleri teşvik eden unsurlarından biri AB geri gönderme sisteminin kusurlu işlemesidir. Geri gönderme kararlarının düşük uygulanma oranları gerçeği üzerinden göçmen kaçakçılığı şebekelerinin prim yaptığı belirtilmektedir. Komisyonun verdiği bilgiye göre, 2013 yılında geri gönderme kararlarının yalnızca %39,2'si etkin şekilde uygulanabilmiştir.⁵¹⁶ Bu bağlamda, özellikle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkeleri

⁵¹⁴ Detaylar için bkz. European Association for the Defence of Human Rights, *Why AEDH is Against the Signing of European Union Readmission Agreements*, October 2013.

⁵¹⁵ İçduygu, (2011), *op. cit.*, s. 12.

⁵¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240 final, Brussels, 13.5.2015, s. 9.

önceleyerek, AB'nin geri kabul anlaşmalarına ilişkin yaklaşımının gözden geçirilmesi⁵¹⁷, Komisyon tarafından yeni "Göç Gündemi" kapsamına da alınmıştır.

3. Krize İlişkin Yeni Adım: "Avrupa Göç Gündemi"

Avrupa Birliği'ne dış göç politikası konusunda getirilen en ağır eleştirilerden biri, özellikle Akdeniz'de yaşanan mülteci krizi özelinde Birliğin krizin başından bu yana göstermiş olduğu tutumun ve tepkinin krizin tırmanmasında payı olduğu yönündedir.⁵¹⁸ AB önleme-odaklı göç politikası gütmekle suçlanırken göçmen ve sığınma arayışında olanlar için Birlik içi sorumluluğun eşitsiz dağılımıyla birlikte üye ülkeler arasında uluslararası koruma anlamında yaşanan boşluk, ortak bir insani ve hak-temelli yaklaşımdan uzaklaşılmasına neden olmuş; AB düzeyinde siyaset ve politika yapıcılarını da epey zora sokmuştur. Üstelik eleştirilerin ortak noktası olan kontrol-merkezli ve önleme-odaklı politikalar işe yaramamış; aksine hem Avrupa topraklarına yasadışı yollarla giriş yapmak isteyen göçmen sayısında beklenmedik bir artışa yol açmış hem de yaşanan göçmen kayıpları nedeniyle Akdeniz sularını 'en ölümcül rota'⁵¹⁹ hâline getirmiştir.

Frontex verilerine göre, 2014 yılında sınır kontrol noktalarında tespit edilen yasadışı sınır geçişi 283 bin kişiyi aşmıştır. Bu rakam, 'Arap Baharı'nın başlarındaki 2011 yılına oranla 2 katına (141 bin), 2013 yılında tespit edilen (107 bin) yasadışı

⁵¹⁷ *Ibid.*, s. 10.

⁵¹⁸ Bkz. Human Rights Watch, *The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do*, 2015.

⁵¹⁹ Tartışmalar için bkz. Fatma Yılmaz-Elmas, "Avrupa'ya Göç Yolculuğunda Ölümcül Rota: Akdeniz", *USAK*, 21 Nisan 2015, <http://www.usak.org.tr/kose_yazilari_det.php?id=2410&cat=410#.VcM4yfntmkp>.

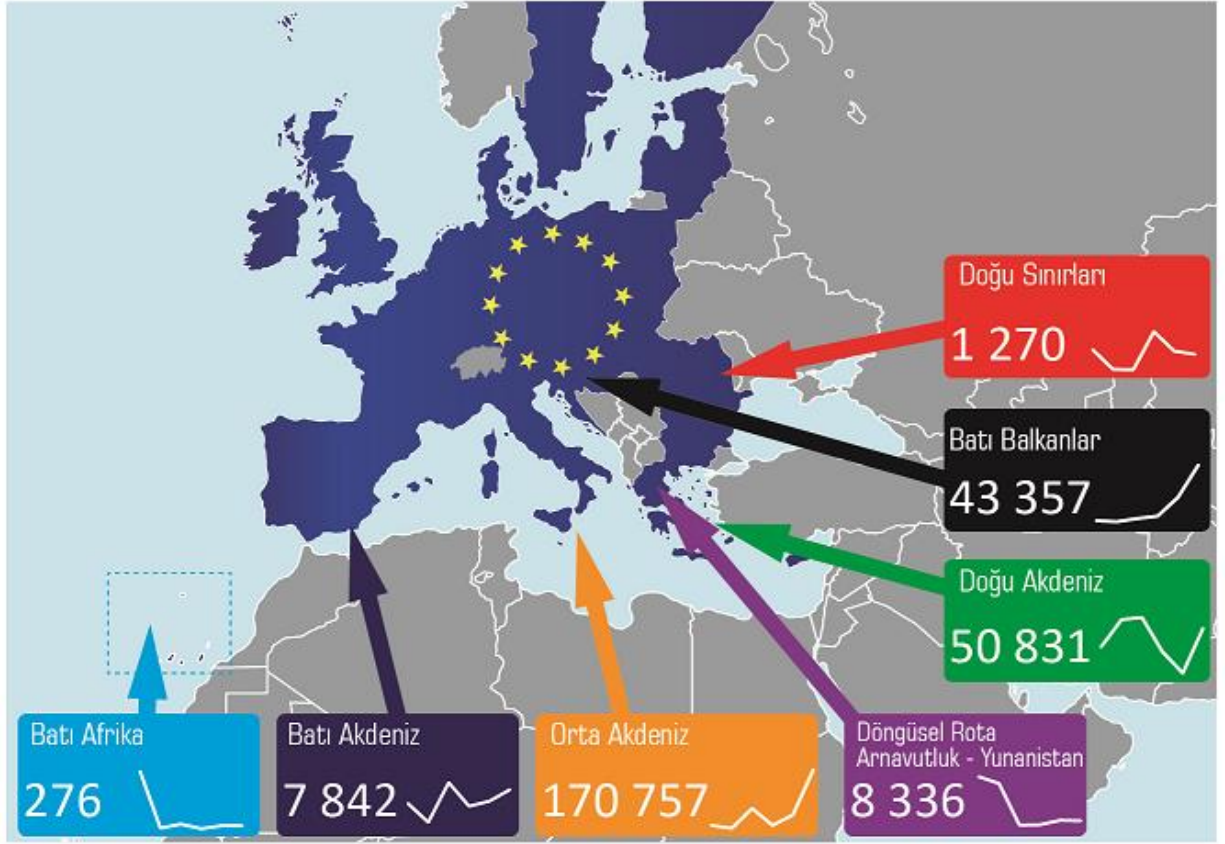
geçişlerin ise 2,5 katına tekabül etmektedir.⁵²⁰ ‘Orta Akdeniz’ rotası, güzergâh olarak 2014 yılında söz konusu geçişlerin merkezi konumunda iken (170 binin üzerinde), ‘Doğu Akdeniz’ rotası da 50 binin üzerinde geçişe sahne olmuştur.⁵²¹ AB’ye düzensiz göç akınlarının Kuzey Afrika ve Ortadoğu’dan deniz yoluyla, Türkiye üzerinden de kara yoluyla devam etmesi ise kaçınılmaz olarak görüldüğü gibi belirsizlikleri de beraberinde taşımaktadır. Yetkililer, göç akınlarının kompozisyonunun ve/veya boyutunun özellikle Suriye ve komşuları başta olmak üzere Kuzey Afrika ve Ortadoğu’daki durumun seyrine göre şekil almasını beklemektedir.⁵²²

⁵²⁰ Frontex, Annual Risk Analysis 2015, April 2015, s. 17.

⁵²¹ *Ibid.*, s. 5.

⁵²² *Ibid.*, s. 47. 2015’in ilk altı ayında İtalya’ya ulaşan gömenlerin sayısı 67 bin 500, Yunanistan’a ulaşan göçmenlerin sayısı ise 68 bin olarak tespit edilmiştir. Buna göre Türkiye-Yunanistan rotasını kullanan sığınmacıların sayısı, Kuzey Afrika-İtalya rotasını kullananların sayısını geçmiş durumdadır. *Euractiv*, “Avrupa’ya göçün rotası tekrar doğuya kaydı”, 02.07.2015, <<http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/avrupaya-gocun-rotasi-tekrar-doguya-kaydi-031795>>, (erişim tarihi: 06.08.2015).

Yasadışı Sınır Geçişi Güzergahları (2014)



Kaynak: European Parliament Research Service, “Irregular immigration in the EU: Facts and Figures”, April 2015.
<http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI%282015%29554202_EN.pdf>.

AB’yi siyasi bir açmazın içine çeken göçmen ve mülteci krizinin en çarpıcı yanlarından biri ise yukarıda bahsi geçen ‘Orta Akdeniz’ göç güzergâhında Akdeniz sularında yaşanan insanlık dramıdır. Akdeniz sularında neredeyse her hafta Avrupa’ya ulaşmak isteyen yüzlerce kişi hayatını kaybetmektedir. Veriler sürekli güncellenmekle birlikte, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’ne göre, 2015’in ilk yarısında Avrupa’ya deniz yoluyla gelen sığınmacıların sayısı, 2014 yılının aynı dönemine göre yüzde 80’in üzerinde artarak 137 bine ulaşmıştır.⁵²³ IOM verileri ise 2015 yılında 18 Aralık itibarıyla deniz yoluyla Avrupa’ya ulaşanların sayısını 956 bin

⁵²³ *Ibid.*

459 olarak yenilemiştir. Bu da 2014 yılı toplamının (219 bin) neredeyse 4 katı anlamına gelmektedir.⁵²⁴ Deniz yoluyla Avrupa'ya ulaşan göçmen sayısında sürekli artış yaşandığı gibi, Avrupa'ya ulaşmak isterken Akdeniz sularında hayatlarını kaybedenlere de her geçen gün yenileri eklenmektedir. 2014 yılında Akdeniz sularında hayatını kaybedenlerin sayısı 3.500'ü bulurken bu sayı, 2015 yılının Nisan ayında 1700'e ulaşmış; 2015 yılının sonuna yaklaşırken ise peş peşe gelen gemi facialarıyla 3.695 olarak saptanmıştır. Dünya genelinde 2015 yılı içinde denizlerde yaşamını yitirenler baz alındığında, Akdeniz'deki göçmen ölümleri neredeyse dünya genelinin 3/4'ünü oluşturmaktadır.⁵²⁵

3.1. Göçmen Faciaları Karşısında “Acil Eylem Planı”

Akdeniz'deki göçmen ölümlerinin Nisan 2015 tarihinde zirveye ulaşması⁵²⁶ AB'deki reform tartışmalarına aciliyet kazandırmıştır. 19 Nisan tarihinde gerçekleşen gemi faciasının büyüklüğü ve geniş yankı uyandırmasıyla beraber AB Dışişleri

⁵²⁴ Kayıtlara göre, 18 Aralık 2015 itibariyle, hem deniz hem kara yoluyla İtalya'ya 150.317, Yunanistan'a ise 806.175 kişi ulaşmıştır. Bkz. IOM, “EU Migrant, Refugee Arrivals by Land and Sea Approach One Million in 2015”, 18.12.2015, <<https://www.iom.int/news/iom-monitors-latest-migrant-arrivals-deaths-mediterranean>>, (erişim tarihi: 22.12.2015).

⁵²⁵ *Ibid.* Bu çalışmanın yazıldığı süreçte, trajik olayların sayısının artması oldukça muhtemeldir; bu bağlamda bu çalışmayı baz alarak yapılacak farklı çalışmaların yeni veriler ışığında güncellenmesi gerekmektedir.

⁵²⁶ 2015 yılının Nisan ayında yalnızca bir hafta içinde 1000'den fazla göçmen gemi faciaları nedeniyle Akdeniz sularında yaşamını yitirmiştir. 19 Nisan 2015 tarihinde Libya'nın 60 mil açıklarında göçmenlerle dolu bir teknenin gece yarısı alabora olması sonucu 700'den fazla göçmeni taşıyan teknedekilerin tamamına yakını Akdeniz sularında kaybolmuştur. İtalyan sahil güvenliği teknede 700 civarında kişi olduğunu tespit etse de faciadan kurtulanlar aynı gemide 900'den fazla kişinin olduğu beyanında bulunmuştur. İtalyan Başbakanı Matteo Renzi, Avrupa kıyılarında yaşanan insani koruma dramını 20 yıl önce Srebrenitsa'da yaşananlarla kıyaslamış; 20 yıl önce insanlık dramına gözlerini kapayan Avrupa'nın bugün bunu yaparak daha sonra bu olayları anmasının mümkün olmadığını belirtmiştir. Detaylar için bkz. “Akdeniz'de yüzlerce göçmen taşıyan gemi battı”, *BBC*, 19 Nisan 2015. Ayrıca bkz. “UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels”, *The Guardian*, 20 April 2015.

Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, Birlik ülkelerinin dışişleri ve içişleri bakanlarını Lüksemburg’da acil olarak bir araya getirmiştir. 20 Nisan tarihli toplantıda AB bakanları 10 maddelik bir acil eylem planı üzerinde uzlaşmıştır. 23 Nisan’da acil olarak bir araya gelen AB liderler zirvesine sunulan eylem planı, Mayıs 2015 tarihinde AB göç politikasında kapsamlı reformlar öngören düzenleme öncesinde, son döneme damgasını vuran göçmen trajedisine doğrudan ve somut önlemleri ilk anda uygulamaya koymak için oybirliğiyle kabul edilmiştir. İtalya’nın Avrupa’nın acil sorununa tek başına cevap vermesinin imkânsız olduğu yönündeki uzun süreli çağrıya da bir cevap niteliğinde olan ve Mogherini’nin ise “AB’nin artık, göçmen akını karşısında ortak bir şekilde hareket etmemesi için ‘bahanesi kalmadığını’ belirterek” ön ayak olduğu⁵²⁷ söz konusu plan, Avrupa gündeminin en önemli tartışması olan göç konusunda AB ülkelerini uzlaştırmayı başarmıştır. Ancak uzlaşmanın nedeni, insani boyutun düşük düzeyde tutularak söz konusu ölümcül yolculukların nedenlerinden ziyade bu yolculukların sonucu olan insan kaçakçılığına, dolayısıyla ‘kontrol’ vurgusuyla, yola çıkılmasından kaynaklanmış görünmektedir.

10 maddelik Acil Eylem Planı.⁵²⁸

- Mali kaynaklarını ve varlıklarını artırmak suretiyle Akdeniz’de Triton ve Poseidon adlı Ortak Operasyonları güçlendirilecektir. Ayrıca Frontex’in yetkisi dâhilinde müdahale alanının genişlemesine izin verilerek operasyonel alanları da genişletilecektir;

⁵²⁷ *Euractiv*, “Mogherini: Artık göç sorununda ortak hareket etmemek için bahanemiz kalmadı”, 20.04.2015, <<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/abde-akdenizdeki-gocmen-olumleri-icin-acil-toplanti-031415>>, (erişim tarihi: 09.08.2015).

⁵²⁸ Yazar tarafından çevrilmiştir. Orijinal kaynak için bkz. European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, Luxembourg, 20 April 2015.

- İnsan kaçakçıları tarafından kullanılan teknelere el konması ve imha edilmesi için sistematik çaba gösterilecektir. [Somali açıklarında 6 yılı aşkın süredir korsanlara karşı uygulanan] Atalanta Operasyonu bağlamında elde edilen olumlu sonuçlar, Akdeniz’de insan kaçakçılarına karşı benzer operasyonlar için ilham vermelidir;
- EUROPOL, FRONTEX, EASO (Avrupa İltica Destek Ofisi) ve EUROJUST düzenli olarak toplanacaktır ve insan kaçakçılığına ilişkin icra usulleri konusunda bilgi toplamak, fon bulmak ve araştırmalarına yardımcı olmak için yakın çalışacaklardır;
- EASO, sığınma başvurularını ortak ele almak üzere İtalya ve Yunanistan’a ekipler yerleştirecektir;
- Üye devletler, tüm göçmenlerin parmak izlerinin alınmasını sağlayacaktır;
- Acil yerleştirme mekanizmaları için seçenekler devreye sokulacaktır;
- Korumaya ihtiyaç duyan kişilerin yerleştirilmesi için gönüllülük esasına dayalı AB çapında pilot projeler oluşturulacaktır;
- Düzensiz göçmenlerin hızlı bir şekilde geri dönmelerini sağlamak için Frontex tarafından koordine edilen yeni bir dönüş programı oluşturulacaktır;
- Komisyon ve EEAS arasındaki ortak çalışmayla Libya’yı çevreleyen ülkelerle angajman artırılabilecektir; Nijer’e yönelik inisiyatifler hızlandırılacaktır;
- Göç akınlarına ilişkin istihbarat toplamak ve AB delegasyonlarının rolünü güçlendirmek amacıyla göç konusunda kilit öneme sahip üçüncü ülkelere göç bağlantı görevlileri gönderilecektir.

Acil eylem planına ilişkin düzenlemeler, Akdeniz’de sınır kontrolünü sağlamakla görevli operasyonlar, insan kaçakçılığı yapan gemilere acil müdahale, geri dönüş programları ve göçmenlerin parmak izlerinin alınması gibi konulara odaklanmıştır. Eylem planı kapsamında ilk olarak AB’nin Akdeniz’de sınır kontrolünü sağlamakla görevlendirdiği ‘Triton’ Operasyonu’nun finansmanının, kaynaklarının ve kapasitesinin artırılması öngörülmüştür. Triton Operasyonu, İtalya tarafından bireysel olarak Akdeniz sularında yürütülen ve maliyetli⁵²⁹ olduğu gerekçesiyle, ayrıca AB’den destek gelmemesine tepki olarak sona erdirilen ‘Mare Nostrum’ Operasyonu sonrasında Birlik tarafından devreye sokulmuştur. Ancak Frontex öncülüğünde yapılan Triton operasyonlarının İtalyan çabasına⁵³⁰ oranla kısır kalması⁵³¹ epey eleştirilmiştir. Bu bağlamda eylem planında operasyonların kapasitesini artırmayı hedefleyen Komisyonun bu kararı, doğru yönde atılmış bir adım olarak değerlendirilmektedir. Fakat Avrupalı liderlerin sadece operasyonel bütçe konusunda değil, lojistik kaynaklar bakımından da bir artırıma giderek uzlaşması beklenmektedir. AB hükümetlerinin bu konudaki isteksizliği ise eleştiri konusudur. Zira uzun süre

⁵²⁹ İtalyan ulusal bütçesinden finanse edilen ‘Mare Nostrum’, ülkeye önemli bir mali yük getirdiği belirtilerek tartışma konusu yapılmıştır. Aylık 9 milyon euroluk bütçe ayrılan operasyonun yıllık toplam bütçesi 100 milyon euro civarındadır. Bunun ise AB bütçesinin 1/1000’ine ve İtalyan GSYH’sinin ise 1/10.000’den azına tekabül ettiği hesaplanmıştır. Kayda değer düzeye erişmemesine rağmen operasyonun yükü, AB tarafından paylaşılmaması nedeniyle siyasi tartışmaların önemli bir bölümünü meşgul etmiştir. Bkz. Sergio Carrera, Daniel Gros and Elsbeth Guild, “What priorities for the new European agenda on migration?”, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 22 April 2015.

⁵³⁰ İtalyan hükümeti, ‘Mare Nostrum’ arama ve kurtarma operasyonunu Ekim 2013 tarihinde başlatmıştır. Operasyon kapsamında, Ekim 2013-Ekim 2014 tarihleri arasında (operasyonun AB öncülüğünde ‘Triton’ operasyonu ile yer değiştirene kadar geçen sürede) yaklaşık 150 bin kişinin hayatının kurtarılmasına yardımcı olunmuş ve 351 kaçakçı yakalanmıştır. Daha fazlası için bkz. Camino Mortera-Martinez and Rem Korteweg, “Dead in the water: Fixing the EU’s failed approach to Mediterranean migrants”, *Centre for European Reform*, 23 April 2015, <<http://www.cer.org.uk/insights/dead-water-fixing-eu%E2%80%99s-failed-approach-mediterranean-migrants>>.

⁵³¹ ‘Triton’ Operasyonu için aylık 2,9 milyon euroluk bir bütçe ayrılmıştır. Buna karşılık, İtalyan operasyonlarının bütçesi aylık 9 milyon euro idi. Bkz. European Parliamentary Research Service, “First Measures of the European Agenda on Migration”, *Tracking European Commission priority initiatives in 2015 – Number 2*, Briefing, 17 June 2015.

İngiltere, Almanya ve Hollanda'nın da dâhil olduğu -özellikle kuzey ülkeleri- bir grup AB üyesi, arama ve kurtarma operasyonlarının 'çekme etkisi' yarattığı gerekçesiyle eleştiri konusu olmuştur. Bu görüşe göre, denizde kurtarılmaya ihtimalleri göçmenleri Akdeniz'i geçmek konusunda daha fazla cesaretlendirmektedir. Ancak isteksiz hükümetlerin, kurtarma operasyonlarının 'çekme etkisi'nin gerçekte abartıldığı gibi karşılığının olmadığını anlamakla birlikte ahlaken de savunulamaz olduğunu fark etmeleri gerekmektedir.⁵³² Zira Akdeniz'de ölüm yolculuğuna çıkan göçmenler, kurtarılabileceği ihtimaline güvendiklerini için Avrupa kıyılarına yolculuk yapmamaktadır; savaş, işkence ve fakirlikten kaçmakta, yaşamlarını riske atacak kadar umutsuz oldukları için yola çıkmaktadır.⁵³³ Bu bağlamda sorunu, göçmenleri çeken bir göç politikasından ziyade, dış politikaya ilişkin faktörlerde aramak daha yerinde olacaktır.⁵³⁴

İnsan Hakları İzleme Örgütü (HRW), AB'nin 10 maddelik eylem planını açıklamasının ardından AB devlet ve hükümet başkanlarına hitaben yayınladığı açıklamasında, Triton operasyonlarına ilişkin maddeyi kapsamı itibariyle de eleştirmektedir. En acil zorunluluğun Akdeniz'de güçlü bir arama-kurtarma operasyonu sağlamak olduğunu vurgulamakla birlikte, Frontex operasyonlarının genişletilmiş bütçeye ve coğrafi alana rağmen sınırlı kaldığını belirtmiştir. Frontex için öngörülen bütçe, kurumun temel sınır koruma görevini değiştirmeyeceği için krizin aşılmasında yeterli bir cevap olarak bulunmamıştır. Olması gereken, "denizde tehlikede olan göçmen ve sığınmacıları aktif olarak arayıp kurtarmak ve onları bütün

⁵³² *Ibid.*

⁵³³ Kenneth Roth, (2015a), "EU Ten-point Plan Not Adequate Response to Deaths at Sea", *Human Rights Watch*, April 22, 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/04/22/eu-ten-point-plan-not-adequate-response-deaths-sea>>, (erişim tarihi: 06.08.2015).

⁵³⁴ Mortera-Martinez ve Korteweg, *op. cit.*

haklarına saygı duyulan ve korunan sistematik bir tavırla başvurularını yapabileceği güvenli AB limanlarına taşımak konusunda kesin yetki verilmiş çok-uluslu bir operasyon” olarak açıklanmıştır.⁵³⁵

Eylem planının ana unsurlarından bir diğeri ise kaçak göçmen gemilerinin ele geçirilmesi ve imha edilmesi (batırılması) için sistematik bir girişimin başlatılmasıdır. Bu yöntemin uygulanmasında askeri yöntem kaçınılmaz olarak kullanılacaktır ve bunun için ise BM görevlendirmesi gerekmektedir. Siyaseten iç karışıklık yaşayan Libya'nın kendi karasularında bu tarz operasyonlara karşı çıktığı bilinmektedir. En önemlisi operasyonlardan insan hakları, özgürlük ve güvenlik dengesini en iyi şekilde kurması beklenmektedir. Sivil toplum örgütleri, mültecilerin Avrupa'ya gelişlerinin engellemesi ve insan kaçakçılığı gibi konulara çok fazla vurgu yapılması nedeniyle bu yaklaşıma eleştiri getirmektedir. İnsan kaçakçılığı, söz konusu tehlikeli yolculukların ardındaki neden olmadığı için başlı başına kaçakçılıkla mücadeleden oluşan bir yaklaşımın etkili sonuç doğurmayacağı tartışılmaktadır. Mülteciler ve Sürgünler için Avrupa Konseyi (ECRE) sözcüsü Ana López Fontal, “[...] Mülteciler, Suriye’de olduğu gibi savaştan ya da Eritre’deki gibi işkenceden kaçmaktadır. Kaçmaya ve güvenli yerler aramaya devam edeceklerdir. Avrupa'nın [krize] tepkisi, bu kişilere yasal olarak ve güven içinde gelmeleri için imkân sağlamak olmalıdır; bu sayede söz konusu kişiler kendilerini insan kaçakçılarının ellerine teslim etmek ve yaşamlarını Akdeniz üzerinde riske atmak zorunda kalmazlar”⁵³⁶ şeklindeki açıklamasıyla eylem planının önleme odaklı yaklaşımına tepki gösteren pek çok sivil toplum örgütünün

⁵³⁵ Roth, (2015a), *op. cit.*

⁵³⁶ Chris Harris, “Refugee NGOs take apart EU’s 10-point plan on migrants crisis”, *Euronews*, 21.04.2015, <<http://www.euronews.com/2015/04/21/refugee-ngos-take-apart-eus-10-point-plan-on-migrants-crisis/>>, (erişim tarihi: 06.08.2015).

düşüncelerini özetlemiş durumdadır. Öte yandan AB'nin kaçak tekneleri ya da gemileri batırmaya başlaması durumunda, göç akınlarının durmayacağı; aksine bu tarz eylemlerin yalnızca Avrupa'ya geçmek isteyen göçmenlerin kaçakçılara ödediği bedelin artmasına neden olacağı iddia edilmektedir. AB, gemi batırma yöntemini Somali açıklarında uzun süredir korsanlara karşı yürüttüğü Atalanta Operasyonu'ndan esinlenerek Akdeniz sularında uygulamayı planlasa da insan kaçakçılığı ile korsanlarla mücadelenin benzer yöntemlerle engellenemeyeceği tartışılmaktadır. Zira masum insanlarla dolu göçmen botlarına, korsanlarla mücadelede olduğu gibi ateşle karşılık verilemeyeceği gibi, kaçakçılık şebekelerinin dağınık yapıda olması belirli bir kıyıda konuşlanan korsanlarla mücadeleden farklı olarak askeri güçten ziyade daha etkili bir istihbarat gerektirmektedir.⁵³⁷

Eylem planının maddeleri, resmî söyleme göre, en kısa zamanda etki göstermesi beklenen, acil ve doğrudan adımları içerecek şekilde düzenlenmiştir. Bu da AB'yi yeni bir göç gündemi oluşturmaya taşıyan ilk adım olan söz konusu eylem planının ana unsurlarının Akdeniz'de yaşanan dramın insani boyutu geri planda bırakmasına bir gerekçe olarak sunulmuştur. Göç konusuna ilişkin yapısal sorunlarla mücadeleye yönelik kapsayıcı bir gündem belirlenmesi, Mayıs 2015 tarihli önerileri için Komisyona bırakılmıştır. Ancak eylem planının önleme odaklı yaklaşımına gösterilen aciliyet gerekçesine rağmen Avrupa, “dünyadaki en hassas durumdaki bazı göçmenlere sırtını döndüğü ve Akdeniz'in büyük bir mezarlık hâline gelmesi riskine yol açtığı” yönündeki eleştirilerden kaçamamıştır. AB, yaklaşımlarıyla “kamuoyunu zehirleyen popülist hareketleri tatmin etmeye çalışmakla” suçlanmıştır. Birleşmiş

⁵³⁷ Mortera-Martinez ve Korteweg, *op. cit.*

Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiseri, AB'nin izlediği göç politikalarına sert tepki göstererek AB hükümetlerinin “daha sofistike, daha cesaretli ve daha az duyarsız bir yaklaşım benimsemesi gerektiği” çağrısında bulunmuştur.⁵³⁸

3.2. Göçe İlişkin Avrupa Gündemi – Mayıs 2015

Akdeniz sularında yaşanan göçmen krizi, AB düzeyli politikadaki acil ihtiyaçları göz önüne sermekle birlikte, AB göç politikasının ve uygulamadaki araçlarının yapısal kısıtlarını bir kez daha ortaya çıkarmıştır.⁵³⁹ 20 Nisan tarihli eylem planı acil ihtiyaçlara odaklanırken Avrupa Komisyonu, 13 Mayıs 2015 tarihinde “Göçe İlişkin Avrupa Gündemi”⁵⁴⁰ (*A European Agenda on Migration*) adıyla yeni yaklaşımını kamuoyuna sunmuştur (bundan böyle ‘Göç Gündemi’ olarak anılacaktır). 27 Nisan tarihinde acil gündemle toplanan AB liderlerinin, artan göç krizine ilişkin acil eylemlerle birlikte orta ve uzun vadede alınacak politikalar konusunda Komisyonu teklif sunmakla yetkilendirmesi neticesinde⁵⁴¹ Komisyonun epeydir üzerinde çalıştığı Göç Gündemi somut hâlini almıştır. Gündemi, 27 Mayıs 2015 tarihli acil eyleme yönelik ilk önlemlerin “uygulama planı” izlemiş; ardından 16 Haziran’da

⁵³⁸ “AB, Akdeniz’deki göçmen ölümlerine karşı eylem planı hazırladı”, *Euractiv*, 21.04. 2015, <<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-akdenizdeki-gocmen-olumlerine-karsi-eylem-planı-hazırladı-031425>>, (erişim tarihi: 06.08.2015).

⁵³⁹ Komisyon, AB göç politikasının yapısal sınırlılıkları olduğu gerçeğini resmî dokümanında bizzat dile getirerek doğrulamıştır. Bkz. COM(2015) 240 final, *op. cit.*, s. 6.

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ Bkz. The European Council, *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement*, 23.04.2015, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>>.

öncelikle üye devletlerin içişleri bakanları, 25-26 Haziran tarihlerinde ise AB liderleri tarafından AB zirvesinde⁵⁴² göç gündeminin içeriği tartışılarak karara bağlanmıştır.

3.2.1. İlk Uygulama Paketi

Göç Gündemi, iki ayrı plana ayrılarak kaleme alınmış; ilk planda Nisan ayında açıklanan 10 maddelik eylem planından bu yana hemfikir olunan acil eylem gerektiren konulara yer verilirken AB'nin orta ve uzun vadede izleyeceği yol haritası dört sütunlu bir göç yönetimi politika çerçevesine oturtulmuştur. (i) Akdeniz'de yaşamların korunması, (ii) Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) operasyonlarını mümkün kılacak şekilde ve sistematik olarak göçmen kaçakçılığı şebekelerinin hedef alınması, (iii) 40 bin sığınmacının farklı AB ülkelerine yeniden yerleştirilmesinin yanı sıra (iv) AB sınırları dışında insani koruma ihtiyacındaki yerinden edilmiş 20 bin kişiye AB ülkelerince koruma sağlanması, (v) üçüncü ülkelerle işbirliği içinde olmak ve (vi) ön saftaki (AB sınırındaki) ülkelere acil yardım fonu ayrılarak Avrupa'ya ulaşan göçmenlerin kayıt ve parmak izlerinin alınması için yeni bir yaklaşımın ('hotspot' approach) kurulmasına yönelik eylemler Göç Gündeminin acil eylem planını oluşturmuştur. Bu haritaya dayanarak Komisyonun 27 Mayıs 2015 tarihinde ortaya koyduğu uygulama planının detaylarına aşağıdaki tabloda yer verilmiştir:

⁵⁴² Bkz. European Council Meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions, Brussels, 26 June 2015, EUCO 22/15.

Acil Eylemler Uygulama Planı (27 Mayıs 2015)⁵⁴³:

- **Yeniden Yerleştirme (relocation):** İtalya ve Yunanistan'a ulaşan ve uluslararası koruma ihtiyacında olan sığınmacılara yönelik acil bir yeniden yerleştirme mekanizması kurulması öngörülmüştür.⁵⁴⁴ Bu mekanizmaya göre, İtalya ve Yunanistan'da bulunan toplamda 40 bin göçmenin gelecek 2 yıl zarfında diğer AB ülkelerine yeniden yerleştirilmelidir. (Bu rakam, 2014 yılında AB'ye ulaşan ve sığınmacıların %75'ini oluşturan Suriye ve Eritrelilerin yaklaşık %40'ına karşılık gelmektedir.)
- **Yerleştirme (resettlement)⁵⁴⁵:** AB sınırları dışarısındaki kriz bölgelerinde tehlike altındaki 20 bin kişinin 2 yıl içinde, bir dağılım usulüne göre, AB ülkelerine yerleştirilmesi öngörülmüştür. Bu projeye katılan üye ülkelere 2015-16 arasında 50 milyon euroluk finansal destek sağlanacaktır.
- **Göçmen kaçakçılığına karşı AB Eylem Planı:** 2015-2020 Planı, göçmen kaçakçılığını önlemek için somut önlemleri öngörmektedir. Şüpheli gemilerin listesini oluşturma, bilgi paylaşımı, internet servis sağlayıcıları ile işbirliği gibi eylemleri içermektedir.
- **Parmak izlerinin alınması:** Ortak sığınma sisteminin daha etkili işleyebilmesi için parmak izi toplama işleminin daha sistematik hâle getirilmesi öngörülmüştür. Komisyon bu konuda üye devletler için kılavuz yayınlamıştır.

⁵⁴³ European Commission, "European Commission makes progress on Agenda on Migration", Press release, Brussels, 27 May 2015, IP/15/5039.

⁵⁴⁴ Bu öneriyle ilk defa Lizbon Antlaşması'nda öngörülen geçici tedbirlerin alınmasına ilişkin hüküm gündeme gelmiştir. Madde78(3) uyarınca; "Bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması hâlinde, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, ilgili üye devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra hareket eder".

⁵⁴⁵ "Genelde üçüncü bir ülke olmak üzere, insanların (mülteciler, ülkesinde yerinden edilmiş kişiler vs.) başka bir coğrafi bölge ve ortama yerleşmeleri ve entegre olmaları anlamına gelmektedir. Kalıcı çözüm olarak, mültecilerin sığınma ülkesi dışındaki bir ülkeye yerleştirilmeleridir. Bu terim, genelde yerleştirme için mültecilerin seçilmesiyle başlayan yerleştirme ülkesinde mültecilerin bir toplum içine yerleştirilmesi ile sonuçlanan süreci kapsamaktadır." Bkz. Uluslararası Göç Örgütü (IOM), *Göç Terimleri Sözlüğü*, 2009.

- **Mavi Kart Yönergesinin etkin hâle getirilmesi:** Komisyon, mevcut Mavi Kart⁵⁴⁶ uygulamasını geliştirmeyi planlamaktadır. Bu konuda göçmenler, işverenler, sivil toplum örgütleri gibi paydaşların görüşünü almayı planlamaktadır.
- **Triton için yeni operasyonel plan:** Triton operasyonu için deniz, hava ve insan unsurları dâhil yeni varlıkların oluşturulması ve Malta'nın güney sınırını ve İtalya'nın Mare Nostrum operasyonunun kurtarma bölgesi alanını da kapsayacak şekilde Triton'un coğrafi alanının genişletilmesi öngörülmüştür. (27 Mayıs 2015 tarihinde 2015-2010 yıllarını kapsayan göçmen kaçakçılığına karşı bir AB Eylem Planı⁵⁴⁷ kabul edilmiştir.)

Komisyonun, Göç Gündemi çerçevesinde, İtalya ve Yunanistan'da bulunan sığınmacıların iki yıl içinde üye ülkelere yerleştirilmesi ve Avrupa sınırları dışında geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilerin AB ülkelerince kabul edilmesi doğrultusundaki teklifi AB içinde en çok tartışma yaratan başlıklardan olmuştur. Komisyon, her iki durum için toplamda 60 bin göçmenin 28 AB üyesine yerleştirilmesi önerisini; üye ülkelerin nüfusu, GSYH'si, işsizlik oranı ve sığınma başvurularının sayısı ile birlikte 2010-2014 yılları arasında kabul ettiği mülteci sayıları göz önünde bulundurularak oluşturulacak bir kota sistemine dayandırarak eşit dağılımı

⁵⁴⁶ Mavi Kart, AB vatandaşı olmayan yüksek-kalifiye göçmenler için AB genelinde çalışma ve oturma izni sağlayan bir düzenlemedir. 2009 tarihli Konsey Direktifi ile kabul gören bu uygulama, (İngiltere, Danimarka ve İrlanda hariç) 25 AB ülkesine yüksek kalifiye işçi alımını öngörmektedir. Söz konusu göçmenler, gerekli şartları karşılaması hâlinde kabul gören AB ülkesinde 2 ila 4 yıl çalışma ve ikamet hakkı elde etmektedir. Bu kart ile farklı AB ülkelerine geçebilir ve üç aya kadar kalabilir. AB ülkeleri Mavi Kart uygulamasına farklı tarihlerde geçmişlerdir. Örneğin Almanya, Mavi Kart uygulamasına 1 Ağustos 2012 itibarıyla geçmiştir. Mavi Kart uygulaması AB'nin 'seçici' göçmen politikasının bir parçası olarak değerlendirildiği gibi koşulları, yüksek vasıflı işçilerin düşük ücretlerle çalıştırılması bağlamında da eleştirilmektedir. *Deutsche Welle*, "Mavi Kart Uygulaması", 01.08.2012, <<http://www.dw.com/tr/mavi-kart-uygulamas%C4%B1/a-16135124>>, (erişim tarihi: 11.10.2015). Mavi Kart resmî direktifi için bkz. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Official Journal of the European Union, 18.6.2009, L 155/17.

⁵⁴⁷ Bkz. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)*, COM(2015) 285 final, Brussels, 27.5.2015.

içeren bir uygulama öngörmüştür. Ancak zorunlu kota önerisi, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin tepkisi üzerine terk edilmiş ve AB liderleri 25-26 Haziran tarihli zirvede “gönüllülük esasına” dayanan bir formülde uzlaşabilmiştir. Ayrıca İngiltere, Bulgaristan ve Macaristan bu dağılımın dışında tutulmuştur. Macaristan kişi başına en fazla mülteci alan ülke olması, Bulgaristan ise AB’nin en yoksul ülkeleri arasında başı çekmesi nedeniyle İngiltere (ayrıca İrlanda ve Danimarka) ile birlikte bu uygulamadan muaf tutulan ülkeler arasında yer almıştır. Etkin bir göç politikası oluşturma hususu Komisyon başkanı seçilmesinden bu yana öncelikleri arasında yer alan Jean-Claude Juncker, kota uygulamasının reddedilmesinden ötürü yaşadığı hayal kırıklığını “gönüllülük temeline dayanan sistemin işleyip işlemediğine bakacağız”⁵⁴⁸ diyerek dile getirmiştir. Hâlihazırda başlangıç olarak görüldüğü için memnuniyetle karşılanmakla birlikte, uluslararası kamuoyunca göçmenlerin AB ülkelerine yerleştirilmesi için öngörülen kotanın artması beklenirken⁵⁴⁹ AB ülkelerinin uygulamayı gönüllülük esasına indirgemesi, krizin başından bu yana üye ülkeler arasında süregelen ‘dayanışma ve sorumluluk paylaşımı’ tartışmalarının son bulmadığını/bulmayacağını göstermiştir. 2014 yılında sığınma başvurularının %75’i yalnızca 6 AB üyesi (Almanya, İsveç, İtalya, Fransa, Macaristan ve Birleşik Krallık) tarafından kabul edilmiştir. Ayrıca Dublin II Tüzüğü uyarınca öngörülen “sığınma talebinde bulunan kişinin ilk ayak bastığı ülkenin o kişinin bu talebinin sonuçlandırılması açısından

⁵⁴⁸ “AB liderlerinden mülteci planı”, *Deutsche Welle*, 26.06.2015, <http://www.dw.com/tr/ab-liderlerinden-m%C3%BClteci-plan%C4%B1/a-18542228?maca=tur-twitter_tur_all-10083-xml-mrss&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>, (erişim tarihi: 12.08.2015).

⁵⁴⁹ Bkz. UNHCR, “UNHCR Statement on the European Commission’s Migration Agenda”, 13 May 2015. & United Nations, “Note to Correspondents on the Statement on the European Agenda on Migration by Peter Sutherland, Special Representative of the UN Secretary-General for International Migration and Development”, New York, 13 May 2015. & Amnesty International, “EC migration agenda represents welcome shift and must not be undermined by member states”, 13 May 2015, <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/05/ec-migration-agenda-represents-welcome-shift-and-must-not-be-undermined-by-member-states/>>.

sorumlu tutulduğu” ilke (*first country of asylum*) İtalya, Yunanistan, Macaristan ve Bulgaristan gibi AB sınır ülkelerine adil olmayan bir sorumluluk yüklemektedir. Gündem maddelerinden biri olmasına rağmen üye ülkeler Dublin Sözleşmesi’nin “ilk ülke” kuralının reformunda direnmektedir. Söz konusu sorumluluğun orantısız dağılımını Komisyon, AB’nin Akdeniz sınırındaki ülkelere kimlik tespiti ve parmak izi alınması konusunda desteğin artırılması yoluyla tazmin etmeyi öngörmektedir.

UNHCR, 2015 yılında küresel çapta yeniden yerleştirmeye ihtiyaç duyan kişilerin sayısını 960 bin kişi olarak açıklarken⁵⁵⁰ AB ülkelerinin bu konudaki Komisyon önerilerine ilişkin temkinli yaklaşımı ve siyasi irade yokluğu tepkiyle karşılanmaktadır. Kuzey Afrika ve Ortadoğu’daki krize komşu ülkeler, milyonlarca mülteciye ev sahipliği yaparken Avrupa’nın göç yaklaşımı yetersiz kalmaktadır. HRW raporuna göre, 28 AB ülkesine yapılan sığınma başvurularında artış olmakla beraber, bu oran 500 milyonun üzerindeki nüfusunun sadece %0,13’üne karşılık gelmektedir. Üstelik aynı rapor, Birliğin göç krizine yeni yaklaşımı olan Göç Gündemini, göçmenlere sunulan yasal kanalların sınırlı kalması konusuna da dikkat çekmektedir.⁵⁵¹

⁵⁵⁰ UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2015*, June 2014.

⁵⁵¹ HRW, (June 2015), *op. cit.*, s. 24-25. & European Parliamentary Research Service, (17 June 2015), *op. cit.*, s. 7-8.

3.2.2. Göç Gündeminin Uzun Vadeli Yol Haritası: Dört Sütun

‘Göç Gündemi’ yalnızca acil eylem gerektiren ihtiyaçlara odaklanmamış; göç krizine yeni ve ‘daha fazla Avrupa’ vurgusu olan bir yaklaşım ihtiyacına cevap vermek adına⁵⁵² tüm aktörlerin dâhil edileceği uzun vadeli bir politika çerçevesi de çizmiştir. Komisyon, bu krizi, aynı zamanda göç politikasında doğru dengeyi bulma ihtiyacıyla yüzleşmek ve göçün AB’nin tüm aktörleri tarafından kolektif olarak daha iyi yönetilebileceğine dair vatandaşlarına net bir mesaj göndermek için Birlik açısından bir fırsat olarak nitelendirmiştir.⁵⁵³ Bu bağlamda, daha önceki yaklaşımlarında vurguladığı üzere, göçün temel sebeplerine işaret eden araçlar üzerine ve AB’nin küresel rolünden yararlanmayı planlayarak orta ve uzun vadeli bir yol haritası çizmeye çalışmıştır. Bu bağlamda göçü daha iyi yönetmek amacıyla eylemlerini dört sütunda toplayan bir politika öngörmüştür.

(1) Düzensiz göçe teşvik eden unsurların azaltılması: Göçmen kaçakçılarının suç şebekeleri ile mücadele, göçmenlerin geri dönüşlerine ilişkin bir geri dönüş kılavuzu hazırlama, üçüncü ülkelerle işbirliği ve Frontex’in yasal temelini güçlendirilmesi ve değiştirilmesi bu sütun altında ele alınan konular arasındadır.

(2) Sınır yönetimi – yaşamların korunması ve dış sınırların güvenliğinin sağlanması: ‘Akıllı Sınırlar’ (*smart borders*) girişiminin gözden geçirilmesi, Kuzey Afrika ülkelerinin göçmenlerin yaşamlarını kurtarma konusundaki kapasitelerinin artırılması için mali girişimler, sahil güvenlik eylemleri

⁵⁵² Komisyon, söz konusu vurguyu ‘Göç Gündemi’ resmî dokümanında bizzat yapmıştır. Bkz. COM(2015) 240 final, *op. cit.*, s. 2.

⁵⁵³ *Ibid.*, s. 6.

konusunda AB işbirliğinin artırılması ve Frontex'in güçlendirilmesini kapsamaktadır. (2015 yılının başından Gündemin açıklanmasına kadar geçen sürede, Sicilya Kanalı'nda kurtarılan 24 bin göçmenin dışında, Frontex aracılığıyla yaklaşık 7,300 kişinin kurtarıldığı açıklanmıştır).

(3) Daha güçlü bir sığınma politikası: Yeni bir sistematik denetim mekanizması aracılığıyla Ortak Avrupa Sığınma Sistemi'nin tam olarak ve tutarlı şekilde uygulanmasını temin etmek öncelik olarak belirlenmiştir. 2016 yılı itibariyle Dublin sisteminin muhtemel revizyonunun değerlendirilmesinin yanı sıra sığınma sisteminin suiistimal edilmemesine ilişkin önlemler öngörülmüştür.

(4) Yasal göçe ilişkin yeni bir politika: Birliğin uzun vadede bir dizi ekonomik ve demografik meydan okumayla karşı karşıya olduğu gerçeğinden hareketle yasal göç kanallarının düzenlenmesi gerekmektedir. Göçmenler olmaksızın, AB çalışan nüfusunun gelecek 10 yıl içinde 17,5 milyon kişi azalması beklenmektedir. Dolayısıyla Mavi Kart uygulamasının revizyonu, işçi dövizlerinin transferinin kolaylaştırılması ve göç-kalkınma ilişkisinin güçlendirilmesi yeni politikanın bir parçası yapılmıştır.

Uygulamaya geçtiğinde Komisyon, gündemin "AB'ye sığınma arama hakkına saygı gösteren, insani sorunlara cevap veren, ortak bir göç politikası için net bir Avrupa çerçevesi çizen ve zamana yenik düşmeyen bir göç politikası sağlayacağını" düşünmektedir.⁵⁵⁴ Komisyonun ortak ve tutarlı bir AB politikası için başlattığı girişimin işleyişi konusunda kapsamlı bir değerlendirmede bulunmak henüz erken olsa da uluslararası kamuoyunun beklentileri ve üye devlet refleksi gidişata ilişkin

⁵⁵⁴ COM(2015) 240 final, *op. cit.*, s. 7.

birtakım ipuçları barındırmaktadır. Öncelikle Komisyonun göç konusundaki yeni yaklaşımının zamanlamasının doğru bulunduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Zira her ne kadar Kurucu Antlaşmalar, Birliğin iç ve dış politikalarının insan onuruna, özgürlüğe, demokrasiye, eşitliğe, hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi değerlere saygı üzerine inşa edilmesi gerektiği ve buna üye devletler arasındaki dayanışma ve üye devletler tarafından sorumluluk paylaşımı gibi ilkelerin eşlik etmesini öngörse de öngörülen ilkeler ile uygulama arasında derin bir boşluk olduğu defalarca tekrarlanan ve kabul gören bir gerçektir.⁵⁵⁵ Bu bağlamda ‘Arap Baharı’ ertesindeki göç dalgalarına “göçmen-odaklı” bir küresel göç politikasına ilişkin yenilenmiş yaklaşımına rağmen, uygulamadaki öncelikler Komisyonun işaret ettiği doğrultuda ilerlememiştir.

Göç politikasının hem göç baskısının hem entegrasyona ilişkin sorunların hem de demografik gerçeklerle karşı karşıya kalan Avrupa ekonomisindeki talebin üstesinden gelebilen bir yaklaşım olup olmadığı tartışması ön plana çıkmıştır. Tartışmalar, Birliğin dayanışma ilkesini sarsmakla birlikte AB’yi uluslararası platformlarda da zora sokmuştur. Komisyon bu bağlamda AB’ye olan güvenin yeniden inşa edilmesi gereği konusunda hemfikirdir.⁵⁵⁶ Genetzke, ‘Göç Gündemi’ içerik açısından ‘yeni’ olsun ya da olmasın, Avrupa Komisyonu’nun Akdeniz’deki güncel krize kısa-vadeli cevaplardan daha fazlasını yapmaya hazır olduğu yönünde bir mesaj gönderdiğini düşünmektedir. Buna göre AB üye ülkelerinin bir kısmını özellikle yeniden yerleştirmeler konusunda karşısına alma pahasına Komisyon Başkanı Junker, teknokrat bir yaklaşımdan ziyade siyasi bir yaklaşım sergilemiş; görevinin başında açıkladığı siyasi ilkelerini uygulamaya geçirmiştir. Ayrıca göç dosyası konusunda

⁵⁵⁵ Carrera ve diğerleri, (2015), *op. cit.*

⁵⁵⁶ COM(2015) 240 final, *op. cit.*, s. 2.

Adalet ve İçişleri Komisyonu'nun artık yalnız olmadığı; Komisyon Başkanı (Junker), Başkan Yardımcısı (Timmermans) ve Yüksek Temsilci (Mogherini) beraberce söz konusu gündemin yürütücülüğünü üstlendiği belirtilerek açık bir siyasi iradenin varlığından söz edilmektedir.⁵⁵⁷ Ancak yukarıda bahsedildiği üzere, Junker'ın kararlılığı ve irade beyanına rağmen, ilk etapta göçmenlerin zorunlu bir kota sistemine uyarak AB ülkelerine yerleştirilmesi önerisi, uzun tartışmaların ardından AB liderleri tarafından kabul edilmemiş ve gönüllülük esasında uzlaşmıştır. Bu durum basına “Junker'ın üst düzey hamlesinin başarısızlığa uğraması”⁵⁵⁸ şeklinde yansımıştır.

Neticede AB ülkelerindeki siyasi ve ekonomik ortam, göçmen-karşıtlığındaki artış, demografik değişim, güvenlik kaygıları gibi pek çok etkenin makul ve sorumlu bir çözüme ilişkin duruşu sulandırdığı ortadadır.⁵⁵⁹ Üstelik AB'nin dört sütunda özetlediği uzun erimli politika hedeflerinin birçoğu, hâlihazırda yıllardır AB politikalarının içinde zikredilmekle birlikte uygulama konusunda çok az ilerlemenin kaydedildiği görülmektedir. Sorunun kolay bir çözümü olmadığını kabul etmekle birlikte, uluslararası kamuoyunun birincil sorumluluğu, varış güzergâhı olması hasebiyle AB'den beklediği de açıktır. AB hükümetlerinden asıl beklenti ise özellikle krize yönelik tepkilerin merkezine insan haklarını koymalarıdır.⁵⁶⁰ Ancak Nisan 2015 tarihinden bu yana Kuzey Afrika ve Ortadoğu'dan gelen göç akınını yönetmek konusunda hararetli tartışmalar yaşayan AB ülkeleri, 40 bin mülteciyi AB üye

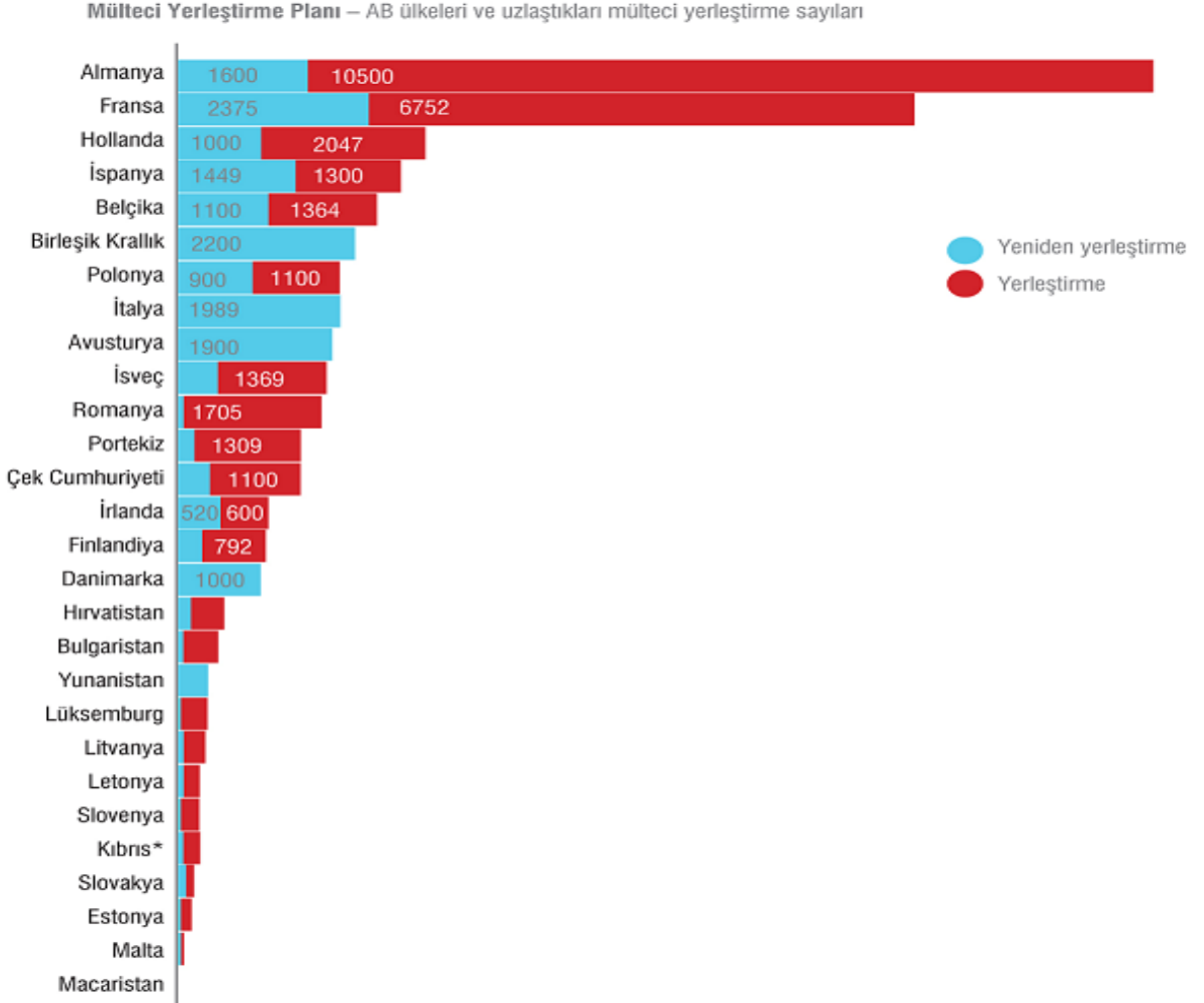
⁵⁵⁷ Ralph Genetzke, “The ‘European Agenda on Migration’: quotas and external action”, *International Centre for Migration Policy Development*, 2015, <http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.html?&cHash=ff5638e3ad&tx_ttnews%5Btt_news%5D=293>.

⁵⁵⁸ Craig Winneker and Jacopo Barigazzi, “Tempers flare on migration at tense summit”, *Politico*, 26.06.2015, <<http://www.politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/>>, (erişim tarihi: 10.9.2015).

⁵⁵⁹ Benzer bir çıkarım için bkz. HRW, (June 2015), *op. cit.*, s. 30.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, s.2.

ülkelerine yeniden yerleştirme konusunda artması ümit edilen bu rakamın dahi altında bir uzlaşya vararak beklentilerin altında kalmıştır.⁵⁶¹



* Güney Kıbrıs kastedilmektedir.

İnfoğrafik: POLITICO – Refugee relocation plan, <<http://www.politico.eu/article/eu-misses-migration-target-quota/>>.

14 Eylül tarihinde olağanüstü olarak toplanan Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi'nde ilk uygulama paketinde uzlaşılan İtalya ve Yunanistan'da bulunan 32 bin

⁵⁶¹ Söz konusu tarihte üye devletlerin içişleri ve dışişleri bakanları, hâlihazırda Avrupa topraklarında bulunan 32 bin mültecinin yeniden yerleştirilmesi konusunda uzlaşırken Avrupa dışındaki topraklarda uluslararası koruma bekleyen 23 bine yakın kişiyi de üye ülkelere yerleştirmek konusunda karar almışlardır. Bkz. Winneker ve Barigazzi, *op. cit.*

sığınmacının AB ülkelerine yerleştirilmesi planı tümüyle onaylanmıştır.⁵⁶² Ancak Avrupa Komisyonu ve Parlamentosu, söz konusu yerleştirme programının Nisan 2015'ten itibaren AB'ye sığınan göçmenleri kapsamasını isterken Konsey kararı, 15 Ağustos 2015 tarihi itibariyle programın başlatılması yönünde çıkmıştır. Bu bağlamda AB, söz konusu tarihten önce AB sınırlarına varan binlerce sığınmacıyı dışlayan bir karar almış bulunmaktadır. Ayrıca Konseyin bu kararının, Yunanistan ve İtalya'da kurulacak olan yeni *hotspot* (Avrupa'ya ulaşan göçmenlerin kayıt ve parmak izlerinin alındığı) merkezlerinde tutulan göçmenler için tasarlandığı anlaşılmaktadır.⁵⁶³

9 Eylül 2015 tarihinde ise ikinci bir uygulama paketi sunan Komisyon bildirisine üzerine AB, 120 bin sığınmacının AB ülkeleri arasında paylaşılması konusunda yeni bir adım atmıştır. İkinci uygulama paketinde öne çıkan diğer bir konu başlığı, mülteci krizinin dış boyutu olmuş; dış boyut, krizin çözümüne yönelik çabaların kilit unsurlarından kabul edilmiştir. Bu bağlamda AB'nin üçüncü ülkelere biçtiği rol detaylı bir değerlendirmeyi hak etmekle birlikte aşağıda tartışılacaktır. Fakat öncesinde ilk uygulama paketi ertesinde yaşanan gelişmelere bakarak AB'nin göç baskısı bağlamında içinden geçtiği sürece ve tartışmalara vakıf olmak önemli görünmektedir.

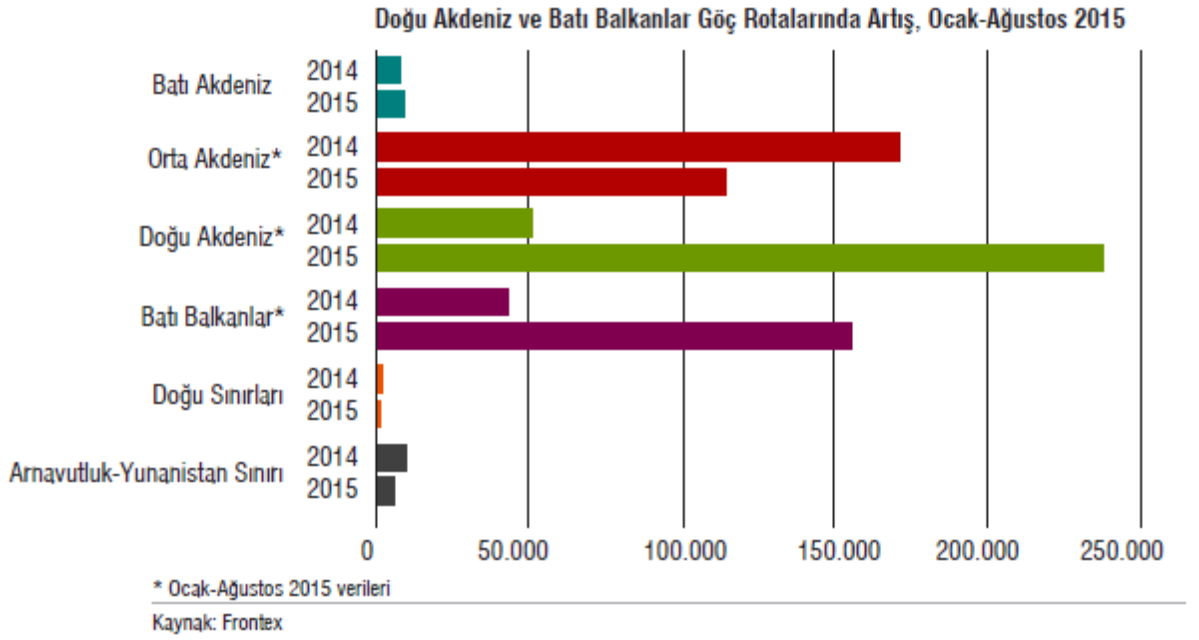
⁵⁶² European Commission, Statement of the European Commission following the Extraordinary Justice and Home Affairs Council, Brussels, 14 September 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5646_en.htm>.

⁵⁶³ Council of the EU, "Relocation of 40 000 refugees from Greece and Italy agreed by Council", Press Release, 644/15, 14.09.2015.

3.2.3. Tel Örgülere ve Siyasi Kararlara Takılan Göç Gündemi

2015 yazı ‘mülteci krizi’ açısından AB’yi oldukça zorlayan bir dönem olmuştur. Göç Gündemi bağlamında ilk uygulama paketinin beklentileri karşılamadaki yeterliliği konusundaki tartışmalar sürerken Avrupa’ya deniz yoluyla ulaşmak isteyen sığınma arayışındaki göçmenlerin kış öncesi durgunluktan yararlanmak istemesi nedeniyle artan kaçak bot trafiği ve sonucundaki facialar, süreci epey kaotik hâle getirmiştir. Şiddet, savaş ve yoksulluk ortamından kaçan binlerce sığınmacı Avrupa kıyılarına ulaşmak isterken insan haklarına, uluslararası koruma standartlarına ve ‘AB değerleri’ne aykırı birçok uygulama sahnelenmiş; Akdeniz sularında hayatını kaybedenlerin bedenlerinin kıyılara vurması⁵⁶⁴ Avrupa başta olmak üzere tüm dünyayı sarsmıştır. Öte yandan mülteci akınının yoğunluğu artarken rotası ise çeşitlenmeye başlamış, özellikle Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar önemli transit güzergâhı hâlini almıştır.

⁵⁶⁴ 2 Eylül 2015 tarihinde Bodrum kıyılarından Yunanistan’daki Kos adasına geçmeye çalışan iki mülteci botunun batması ardından 5’i çocuk 12 Suriyeli göçmenin cansız bedenlerinin kıyıya vurmasına ilişkin fotoğraflar tüm dünyada şok etkisi yaratmıştır. 3 yaşındaki küçük bir mülteci çocuğun can yeleksiz bedeninin kıyıya vuran fotoğrafı, insanlık dramının sembolü hâline gelmiştir. Fotoğrafları sansürlemeden yayınlama kararı alan pek çok basın-yayın organı, Avrupa’ya göçmenlere yönelik tavrını değiştirme çağrısında bulunmuştur. Örneğin bkz. Adam Withnall, “If these extraordinarily powerful images of a dead Syrian child washed up on a beach don't change Europe's attitude to refugees, what will?”, *Independent*, 3 September 2015, <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/if-these-extraordinarily-powerful-images-of-a-dead-syrian-child-washed-up-on-a-beach-don-t-change-10482757.html>>, (erişim tarihi: 14.10.2015).



Türkiye'deki Suriyeli mültecilerin Avrupa'ya geçişleri artmış; Macaristan ve Sırbistan⁵⁶⁵ gibi Batı Balkan ülkeleri de özellikle Almanya başta olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinden mülteci statüsü almak isteyenler açısından transit ülke konumuna ulaşmıştır. Özellikle bir anda yoğun bir göç dalgasıyla karşılaşan Macaristan hükümetinin mülteciler konusundaki tutumu, hem Avrupa gündemini hem uluslararası kamuoyunu epey meşgul etmiş ve AB'ye yönelik eleştirilerin yoğunlaşmasına yol açmıştır. Ekim 2015 itibariyle Avusturya, Almanya ve İsveç gibi ülkelere ulaşabilmek için 200 bin⁵⁶⁶ sığınmacının temel olarak doğu sınırındaki Sırbistan'dan giriş yaptığı Macaristan, çocuklar da dâhil sığınmacılara orantısız güç kullandığı gerekçesiyle tepki çekmiştir. Macaristan'ın Sırbistan sınırını kapatması, Budapeşte'den Almanya'ya

⁵⁶⁵ 17 Eylül 2015 tarihinde Sırbistan'ın bir Bakanlık Müsteşarı ile gerçekleştirilen birebir görüşmede Sırbistan'a her gün ortalama 10.000 mültecinin giriş yapmaya çalıştığını belirtmiştir. Kayıt altına alınan mültecilerin Sırbistan'ı transit olarak kullandığını ülkelerinde kalmak istemediğini belirtmiştir. Bu bağlamda Sırp yetkililer kayıtlarını yaptıktan sonra mültecilerin AB ülkelerine geçişine izin vermektedir.

⁵⁶⁶ Dan Nolan, "Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'", *The Telegraph*, 14 October 2015, <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/hungary/11884665/Refugee-crisis-EU-divided-as-Hungary-attacks-migrant-quota-as-unrealisable-and-nonsense.html>>, (erişim tarihi: 14.10.2015).

geçmek isteyen sığınmacılara trenlere biniş izni vermemesi ve hatta trene binmesine izin verilen sığınmacıların zorla bir mülteci kampına götürülmesi gibi pek çok uygulama AB dayanışmasından ırkçılığa kadar pek çok düzeyde tartışılmıştır.

AB üye devletleri ise tabir-i caizse krizin ve olayların günlük seyri içinde sınır kontrollerinde ve dahası Dublin ve Schengen sistemine yönelik uygulamalarında değişikliklere gitmiştir. Sert uygulamaları nedeniyle mülteci krizinin odağındaki Macaristan, göçmenlerin ülkesine girişini engellemek amacıyla Sırbistan sınırına 175 km uzunluğunda dikenli tel inşa etmiştir. Beş yıl içinde 20 bin Suriyeli mülteciyi ülkesine yerleştirme vaadinde⁵⁶⁷ bulunan İngiltere, Fransa ile arasında bulunan Manş tüneline geçmeye çalışan sığınmacı sayısının artması ve göçmen ölümlerinin yaşanması üzerine⁵⁶⁸ tren hattı etrafındaki dikenli telleri güçlendirme kararı almıştır.⁵⁶⁹ Üye devletler birer birer sınırlarını güçlendirirken Almanya ise Ağustos ayı sonunda Dublin kurallarının uygulanması konusundaki ısrarcı tavrında yumuşamaya giderek Suriyeli vatandaşlar için ‘ilk ülke’ kuralını fiili olarak askıya almıştır. Fakat Almanya’nın bu uygulaması, sığınmacılar nezdinde Alman Şansölyesi Merkel’i ‘kurtarıcı’ yaparken⁵⁷⁰ Almanya’ya akın eden göçmenlerin başta Macaristan

⁵⁶⁷ İngiltere’nin vaadi, Akdeniz sularından Avrupa’ya ulaşan yüzbinlerce göçmen için değil Suriye sınırındaki kamplarda kalan mülteciler için geçerlidir.

⁵⁶⁸ Fransa’nın Calais bölgesindeki mülteci kamplarında beş bin kişi yaşamaktadır. Daha ziyade Ortadoğu ve Afrika’dan iltica eden göçmenlerin kamp şartlarından dolayı sık sık İngiltere’ye geçme teşebbüsünde bulunduğu belirtilmektedir. Yetkililere göre, 2015 yılının ilk yarısında ağırlıklı olarak sığınmacılardan oluşan 30 binin üzerinde kişi yasadışı yollardan İngiltere’ye geçmeye çalışmıştır. Detaylı bir analiz için bkz. Alper Akgül, “Manş Tünelinde Neler Oluyor? Avrupa Birliği ve Calais’teki Göçmenler”, *Global Politika ve Strateji*, 5 Ağustos 2015, <<http://globalpse.org/mans-tunelinde-neler-oluyor-avrupa-birligi-ve-calaisteki-gocmenler/>>.

⁵⁶⁹ Tim Ross, Patrick Sawyer and Henry Samuel, “Calais migrants: Britain to build huge fence at Channel Tunnel port in France”, *The Telegraph*, 27 June 2015, <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/11703636/Calais-migrants-Britain-to-build-huge-fence-at-Channel-Tunnel-port-in-France.html>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

⁵⁷⁰ Ferruccio Pastore, “The Next Big European Project? The Migration and Asylum Crisis: A Vital Challenge for the EU”, *Norwegian Institute of International Affairs*, Policy Brief, No. 25/2015, September 2015.

olmak üzere transit ülkelerin sınırlarına yığılması sonucu ve mültecileri teşvik ettiği gerekçesiyle⁵⁷¹ aynı Merkel göç politikaları üzerinden oldukça sert eleştirilere maruz kalmıştır. Hem muhalefetten hem Avrupa'dan gelen tepkiler ve artan sığınmacı girişleri⁵⁷² üzerine Almanya bu defa 13 Eylül'de Avusturya sınırını kapatarak Schengen'i askıya almıştır. Üstelik Almanya'nın sınır kontrollerine başlaması özellikle Doğu Avrupa açısından domino etkisi yaratmış; Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve hatta Hollanda da sınır kontrollerini geri çağırmıştır.⁵⁷³ Üye devletlerce ardı ardına atılan bu adımlar, AB içinde kontrol-odaklı politikalarda 'dibe doğru bir yarış' olduğu izlenimi vermektedir. Çalışmanın daha önceki bölümlerinde farklı dönemler için bahsedildiği üzere, üye devletlerin hükümetleri bir kez daha sığınma ve göç politikaları özelinde ikilemede kalmış durumdadır. Bir taraftan sığınma başvurularının ya da göç akınlarının durdurulması yönünde seçmen baskısıyla yüzleşirken; öte yandan insani normlar çerçevesinde uzun erimli politikalarla hareket etmek arasında siyaseten riskli bir tercih yapmak zorunda kalmışlardır. Bu bağlamda Batılı hükümetlerin tercihlerini politikalarını sertleştirme yönünde kullandıkları ve Avrupa düzeyli bir işbirliğinden geri durdukları söylenebilir.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ Hatta Macaristan Başbakanı Viktor Orban ülkesindeki mülteci krizinin sorumlusunun Almanya olduğunu ileri sürmüştür. Orban ülkesindeki sığınmacıların tamamının Almanya'ya gitmek istediğini belirterek "sorunun Avrupa'nın değil, Almanya'nın sorunu" olduğunu ifade etmiştir. *Deutsche Welle*, "Macaristan sığınmacı krizinden Almanya'yı sorumlu tutuyor", 03.09.2015, <<http://www.dw.com/tr/macaristan-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1-krizinden-almanyay%C4%B1-sorumlu-tutuyor/a-18691621>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

⁵⁷² Ayrıca yetkililer, 2015 yılı içinde Almanya'ya gelen sığınmacı sayısının 1,5 milyona ulaşmasını beklediklerini açıklamışlardır. *Deutsche Welle*, "Almanya 1,5 milyon sığınmacı bekliyor", 05.10.2015, <<http://www.dw.com/tr/almanya-15-milyon-s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1-bekliyor/a-18761049>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

⁵⁷³ *AB Haber*, "Sınır kontrollerine başlayan AB ülkelerinin sayısı arttı: Schengen'de domino etkisi", 15 Eylül 2015, <<http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

⁵⁷⁴ Benzer bir analiz için bkz. Yılmaz-Elmas, (2015), *op. cit.*, s. 31.

AB üye devletlerinin kontrol uygulamaları, uluslararası düzeyde eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Örneğin; BM Göçmenlerin İnsan Hakları Özel Raportörü François Crépeau, “Tel örgüler inşa etmek, göçmenlere ve sığınmacılara karşı biber gazı ve şiddetin diğer biçimlerini kullanmak, barınma, yiyecek ya da su gibi temel ihtiyaçlardan yoksun gözetimde tutmak ve tehdit içeren bir dil ya da nefret söylemi kullanmak, göçmenleri Avrupa’ya ulaştırmaktan alıkoymayacaktır” diyerek “AB ve üye devlet uygulamaları çalışıyormuş gibi yapmayalım” şeklindeki uyarısıyla uluslararası kamuoyuna seslenmiştir.⁵⁷⁵ Bu konudaki tartışma ve eleştirilerin bir ucu, sonucunda AB’nin kendi değerleri ve dış politikadaki rolüne bağlanmaktadır. Dempsey, ne kadar çok AB üyesi hükümet dikenli tel örerse, Avrupa’yı değerleri için çekici kılan açıklık, demokrasi ve özgürlük temelindeki vasıflarını ve değerlerini bir o kadar zedelediğinden bahsedenlerden yalnızca biridir.⁵⁷⁶

3.2.4. İkinci Uygulama Paketi

AB üye ülkelerinin bireysel kontrol uygulamaları ve ‘dayanışma’ ilkesinden uzak tartışmaları sürerken Avrupa Komisyonu, Göç Gündemi kapsamında ikinci uygulama paketini açıklamıştır. İlk uygulama paketinde önerilen 40 bin mültecinin yerleştirilmesi önerisine ilaveten acil yardım gereken İtalya, Yunanistan ve Macaristan’daki 120 bin mültecinin diğer AB ülkelerine yerleştirilmesi konusu bu paketin öncelikli başlığı olmuştur. Bunun yanısıra ortak bir ‘güvenli kaynak ülkeler’

⁵⁷⁵ United Nations, “Migrant crisis: “Let’s not pretend Europe’s response is working” – UN rights expert warns”, *Office of the High Commissioner for Human Rights*, Geneva, 25 August 2015, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16344#sthash.eu0pTnUl.dpuf>>.

⁵⁷⁶ Judy Dempsey, “Europe’s New Walls”, *Carnegie Europe*, 31 August 2015, <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61140>>.

listesinin oluşturulması, acil fonlar, mülteci krizinin dış boyutunu ele almak gibi konular öneriler arasında yer almıştır. Komisyon, ikinci uygulama paketinde özet olarak aşağıdaki önerilere yer vermiştir.⁵⁷⁷

(1) 120 bin mülteci için acil yerleştirme önerisi: Hem Orta ve Doğu Akdeniz rotaları hem de Batı Balkanlar'dan artan düzensiz sınır geçişleri acil önlem almayı gerektirmiştir. Komisyon, İtalya (15.600), Yunanistan (50.400) ve Macaristan'da (54.000) insani koruma ihtiyacında olan toplam 120.000 kişinin diğer AB ülkelerine yerleştirilmesini önermiştir.⁵⁷⁸ Zorunlu bir kota önerilirken dağılım, belirli kriterler (nüfusun %40'ı, GSYH'nin %40'ı, geçmiş sığınma başvurularının %10'u, işsizlik oranının %10'u) göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Yerleştirme için AB bütçesinden fon (780 milyon euro) sağlanacaktır.

Geçici dayanışma hükmü: Haklı bir gerekçeyle yerleştirme kararının tamamına ya da belirli bir kısmına geçici olarak katılamayan ülkeler, GSYH'sinin %0,002'si kadar AB bütçesine katkı sağlayacaktır.

(2) Kalıcı Yerleştirme Mekanizması: Komisyon, orantısız bir göç akımı sonucu oluşacak kriz durumundaki ve aşırı baskı altındaki herhangi bir AB ülkesine yardım etmek için yapılandırılmış bir dayanışma mekanizması önermiştir.

⁵⁷⁷ European Commission, "Refugee Crisis: European Commission takes decisive action", Press Release, Strasbourg, 9 September 2015.

⁵⁷⁸ İngiltere, İrlanda ve Danimarka, Anlaşma gereği bu hükümlerin dışındadır (*opt-out*). Fakat İrlanda yerleştirme çabalarına katılmaya hazır olduğunu belirtmiştir (*opt-in*). Danimarka ise 120 bin kişinin yerleştirilmesi önerisinin dışında kalarak 1.000 mülteciyi almaya hazır olduğunu belirtmiştir. European Commission, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Fact Sheet, Brussels, 22 September 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm>.

(3) Güvenli Kaynak Ülkelere ilişkin ortak bir Avrupa listesi: Komisyon, AB'nin ortak bir güvenli kaynak ülkeler listesi oluşturulması için bir düzenleme önermiştir. Güvenli olarak sınıflandırılan bu ülkelerden Avrupa'ya sığınmak isteyen kişilerin iltica başvuruları belirli şartlar altında kabul edilmesi ve daha hızlı sonuçlandırılması öngörülmektedir. Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye Komisyonun böyle bir listeye alınmasını önerdiği ülkeler olmuştur.

(4) Daha etkili geri dönüş politikası: Üye devletlerin geri gönderme politikalarını geliştirmek amacıyla Komisyon, ortak Geri Dönüş Kılavuzu ve bir Geri Dönüşlere İlişkin AB Eylem Planı yayınlamıştır. Bu sayede gönüllü geri dönüşleri artırmak, Geri Dönüş Direktifi'nin uygulanmasını güçlendirmek, geri gönderme operasyonları esnasındaki Frontex'in rolünü ve yetkisini artırmak ve bu bağlamda entegre bir sistem oluşturmak amaçlanmıştır.

(5) Mülteci Destek Önlemleri için Kamu İhalesi Kurallarına ilişkin Bildiri: Komisyon hazırladığı bildiri aracılığıyla ulusal, bölgesel ve yerel yetkililerin sığınmacıların barınma ve hizmet gibi ihtiyaçlarının hızla karşılanmasını amaçlamıştır.

(6) Mülteci krizinin dış boyutu: Dış boyut, krizin çözümü çabalarının kilit unsurlarından kabul edilmiştir. Suriye, Irak ve Libya'daki çatışmaların siyasi çözüm yollarını arama ve diplomatik girişimlerde bulunma girişimlerinden bahseden Komisyon, özellikle Ürdün, Lübnan ve Türkiye'de bulunan yerlerinden edilen Suriyelilere yardım için şimdiye kadar 3.9 milyar euro değerinde yardım sağladığını belirtmiştir. Ayrıca üçüncü ülkelerle imzalanan

17 geri kabul anlaşması ve 7 hareketlilik anlaşması işbirliğinin bir parçası olarak görülmektedir.

(7) Afrika için Güven Fonu: Avrupa Komisyonu, Afrika'dan düzensiz göçün temel nedenlerini ele almak ve bölgede istikrarı sağlamak amacıyla 1,8 milyar euro değerinde mali yardım öngörmüştür.

22 Eylül 2015 tarihinde AB İçişleri Bakanları bir araya gelerek Komisyonun ikinci uygulama paketi çerçevesinde öngördüğü 120 bin kişinin AB ülkelerine yerleştirme önerisini kabul etmiştir.⁵⁷⁹ Fakat Macaristan'ın acil yerleştirme planından yararlanıcı olmak istememesi üzerine, söz konusu dönemde 120 bin değil, sadece İtalya ve Yunanistan'da bulunan ve insani koruma ihtiyacında olan 66 bin kişinin yerleştirilmesi şeklinde plan uygulamaya girmiştir. Macaristan'dan dağıtılması öngörülen 54 bin kişilik kota, benzer bir şekilde göç baskısı ile karşılaşacak ülkeler için saklı tutulmuştur. Bir yıl sonra üye devletler, durum değişmezse, Macaristan'dan kalan bu kota çerçevesinde İtalya ve Yunanistan'da bulunan insani koruma ihtiyacındaki kişilerin orantılı bir şekilde diğer AB ülkelerine yerleştirilmesine yeniden karar verebileceklerdir. Bu bağlamda, İtalya ve Yunanistan'a yalnızca Temmuz ve Ağustos 2015 aylarında ulaşan sığınmacıların %43'üne denk düştüğü belirtilen⁵⁸⁰ 120 bin kişilik kotanın mevcut durumda 66 bininin uygulamada olması, bu oranı koruma ihtiyacında olanlar açısından çok daha aza indirmiştir.

⁵⁷⁹ European Commission, European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees, Statement/15/5697, Brussels, 22 September 2015.

⁵⁸⁰ Söz konusu dönemin rakamlarıyla İtalya'da iltica başvurusunda bulunan kişilerin %13'ü, Yunanistan'dakilerin ise %42'si yerleştirme planından yararlanabilecektir. Council of the European Union, *Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, Brussels, 22 September 2015, 12098/15, ASIM 87, s. 12.

Tablo 8: Acil Yeniden Yerleştirme Planı Uyarınca AB Üyelerinin Kabul Etmesi Beklenen Kişi Sayısı (Eylül 2015)

	<i>İtalya</i>	<i>Yunanistan</i>	<i>TOPLAM</i>
Almanya	4027	13009	17036
Avusturya	462	1491	1953
Belçika	579	1869	2448
Bulgaristan	201	651	852
Çek Cumhuriyeti	376	1215	1591
Estonya	47	152	199
Finlandiya	304	982	1286
Fransa	3064	9898	12962
G. Kıbrıs	35	112	147
Hırvatistan	134	434	568
Hollanda	922	2978	3900
İspanya	1896	6127	8113
İsveç	567	1830	2397
Letonya	66	215	281
Litvanya	98	318	416
Lüksemburg	56	181	237
Macaristan	306	988	1294
Malta	17	54	71
Polonya	1201	3881	5082
Portekiz	388	1254	1642
Romanya	585	1890	2475
Slovakya	190	612	802
Slovenya	80	257	337
TOPLAM	15600	50400	66000

Kaynak: Avrupa Komisyonu,
<http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm>.

Zorunlu kota uygulaması, AB içinde Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında başından bu yana tartışma konusu olmuştur. Özellikle Birliğe yeni katılan Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri, göç alan ülke statüsüne geçişi henüz hazmetmiş değildir.⁵⁸¹

⁵⁸¹ Zorunlu kota uygulaması bakımından tartışma, aslında yalnızca Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinin görüş farklarından ibaret değildir. Zorunlu kotanın sığınma arayanların tercihlerini şekillendiren faktörleri göz ardı ettiği için yalnızca sığınma ilkeleriyle değil, temel ekonomik ilkelerle de çatışması riskinin değerlendirilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Öte yandan AB'nin rolünün "cebri

Ancak, daha önce bahsedildiği üzere, Dublin Tüzüğü uyarınca bütün sorumluluğu sığınmacıların ulaştığı ilk ülkelere (sınır ülkelerine) yükleyen kuralların son krizle birlikte gözden geçirilmesi zorunluluğu da doğmuştur. Bu bağlamda Komisyon, acil önlemler arasında zorunlu kota sistemini öngörerek yük paylaşımı ve dayanışma konusundaki bu dengesizliği, kısa vadede bu şekilde çözüme yoluna gitmiştir.

Kota tartışmaları bir yana, Pastore'un vurguladığı gibi⁵⁸², AB göç ve sığınma politikalarındaki reform, sadece Dublin-temelindeki bir yük paylaşımı ayarlamasına indirgenemeyecek kadar kapsamlı bir revizyonu gerektirmektedir. Bu yöndeki bir reform ihtiyacı, pek çok aktör tarafından kabul görmüş durumdadır. Göç Gündemi aracılığıyla AB, alınması gereken önlemler ile ilgili deyim yerindeyse bir menü öngörmüştür; ancak bu menünün somut gerçeklere dönüşmesini sağlayacak önceliklerin, temel mesajların, makul pazarlıkların ve uzlaşmaların net tanımlandığı bir siyasi strateji ve iletişim stratejisinin yokluğu nedeniyle eleştirilmektedir. Bu anlamda entegrasyonun diğer alanlarında olduğu gibi rehber ilkelere olan ihtiyacın altı çizilmektedir. Tabii söz konusu ilkelerin belirlendiği kapsamlı bir politika sürecine ilişkin önlemlerin, Birliğin dış politika ve dış ilişkiler kapasitesi artırılmadıkça yeterli olmayacağı açıktır.⁵⁸³ Bu bağlamda, AB göç politikasının dış boyutunu merkeze alan bu çalışmanın kapsamı açısından ikinci uygulama paketinin başlıkları arasında yer alan mülteci krizinin dış boyutuna ilişkin detayları incelemek yerinde olacaktır. Bu detayın anlamlı bir parçasını Türkiye-AB işbirliğinin oluşturduğu görülmektedir. Bu nedenle son dönemde Avrupa'ya göç baskısı üzerinden şekillenen Türkiye-AB

mülteci-tedarikçisi" olarak kurumsallaştırılmasının yabancı düşmanı ve Avrupa-karşıtı ellerde siyaseten kullanılabilme riskine dikkat çekilmektedir. Bkz. Pastore, (2015), op. cit., s. 3.

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ *Ibid.*, s. 3-4.

işbirliğini ayrı bir alt-başlık altında incelemek gerekir. Zira AB'nin Türkiye'ye güncel göç krizi üzerinden yaklaşımı, AB'nin göç olgusuna nasıl yaklaştığını ve göç paradigmasının temel olarak hangi yönde şekillendiğini anlamak açısından iyi bir örneklem teşkil etmektedir.

3.2.5. Avrupa Sınırındaki Kontrol Noktası: Türkiye

Güncel göç akınlarının kompozisyonu karmaşıklaşmaya devam ederken uluslararası koruma ihtiyacıyla özellikle Suriye, Irak ve Afganistan menşeli kişilerin Doğu Akdeniz rotası üzerinden sığınacak ülke arayışları da hızlanmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan bu yana en büyük mülteci kriziyle yüzleşen AB ise nihayetinde mevcut durumun dünyanın geri kalanındaki şiddetli çatışmalar ve istikrarsızlık bağlamında geniş bir perspektifte ele alınması gerekliliği⁵⁸⁴ konusunda üçüncü ülkelere dönük işbirliği adımlarını hızlandırma kararı almıştır. Bu bağlamda Göç Gündemi kapsamında ikinci uygulama paketini açıklayan Komisyon, mülteci krizinin dış boyutunu detaylandıran ve AB Yüksek Temsilcisi ile hazırlanan ortak bir bildiriye⁵⁸⁵ paketin tamamlayıcısı olarak kamuoyuna sunmuştur. Avrupa kamuoyuna hâkim dramatik algının aksine göç ve mülteci krizinin sadece Avrupa için bir baskı unsuru olmadığı -hatta bu dalgadan en çok etkilenen bölge olmanın uzağında kaldığı- dolayısıyla bunun uluslararası bir meydan okuma olduğu idrakiyle AB'nin, göçün dış boyutuna ilişkin çerçeveyi, retorikte bir kez daha uzun vadede göçün temel sebeplerine

⁵⁸⁴ Komisyonun bu doğrultudaki tespiti için bkz. Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action*, Brussels, 9.9.2015, JOIN(2015) 40 final.

⁵⁸⁵ *Ibid.*

inerek ve önceliği hak-temelli bir yaklaşıma vererek çizdiği görülmektedir. 2011 yılında revize edilen Küresel Yaklaşım (GAMM), bu çerçevenin temel belirleyicisi olarak sunulmuş; Ortak Bildiri, GAMM üzerine inşa edilmiştir.

Suriye, Irak, Türkiye, Batı Balkanlar ve Afrika AB'nin bildiriadaki eylem alanlarına tekabül ederken, düzensiz göçmenlerin geri kabulü ve geri gönderilmeleri doğrultusundaki işbirliği ile insan ticareti ve kaçakçılığıyla mücadele Birliğin düzensiz göçle mücadeleyi caydırıcı hâle getirme stratejisinin gerekli unsurları olarak tanımlanmış ve bildirinin ana konu başlıklarını oluşturmuştur. Ortak bildiride, her bölgeye ilişkin mali fonlar, diplomatik ve siyasi girişimler üzerinde duran AB, Türkiye ile özel bir diyalogun başlatıldığını belirtmiştir.

Türkiye, hâlihazırda dünya genelinde en çok 'mülteci' barındıran ülke konumundadır.⁵⁸⁶ Suriyeli mültecilerin varlığı, Türkiye'nin bu yeni konumunun önemli sebebi iken AB, Avrupa'da sığınma arayanların sayısındaki artışın Türkiye üzerinden olmasını göz önünde bulundurarak düzensiz göçle mücadeleyi Türkiye ile açtığı yeni diyalog penceresinden sürdürme kararı almıştır. Ortak bildiride, Türkiye-AB işbirliğinin günceli ve öncelikleri kısaca özetlenmiş⁵⁸⁷; artması öngörülen

⁵⁸⁶ Türkiye'de bulunan Suriyelilerin hukuki statüsü "geçici koruma" yönetmeliğiyle belirlenmişse de "Türkiye'nin en çok 'mülteci' barındıran ülke olduğu" yönündeki saptama, UNHCR raporuna dayandırılarak yapılmıştır. UNHCR Küresel Eğilimler 2014 raporuna göre, 2014 yılı sonu itibarıyla yerlerinden edilen 1.59 milyon kişiye ev sahipliği yapan Türkiye, dünyanın en çok mülteci ağırlayan ülkesi olarak tanımlanmıştır. UNHCR, 'mülteci' istatistiklerine, tamamlayıcı koruma sağlanan ve geçici koruma statüsü verilen bireyleri dahil ettiği gibi, mülteci-benzeri statüde olan kişileri de mülteci popülasyonundan saymaktadır. Bkz. UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2014*, 18 June 2015.

⁵⁸⁷ 2015 yılında, Suriye krizine ilişkin olarak Türkiye'ye 175 milyon euroluk bir fon sağlanmıştır. 2007-2013 döneminde 130 milyon euro olan IPA (Katılım Öncesi Yardım) Fonu, 2014-2016 dönemi için 245 milyon euroya yükseltilmiştir. 2015 sonu itibarıyla insan koruma ihtiyacında olan kişilerin daha hızlı kayıtlanması ve geri dönüşlerinin hızlandırılması çabalarının desteklenmesi adına Ankara'da bir Frontex irtibat görevlisinin istihdam edilmesi öngörülmüştür. Vize liberalizasyonuna ilişkin 2014'ten bu yana yürütülen sürece de değinen Komisyon, bu sürecin AB entegre sınır yönetimi ile olan bağımlı, organize suç, terörle mücadele, adli işbirliği ve kişisel verilerin korunması gibi konuları da kapsamında barındırdığını belirtmiştir.

diyalogun ve işbirliğinin detayları ise Ekim 2015 tarihli Türkiye-AB Eylem Planı başlıklı belgeyle vücut bulmuştur.

‘Göç krizi’ni Avrupa’nın dışında engellemek adına atılan ve Türkiye üzerinden başlatılan söz konusu siyasi ve diplomatik girişim, içeriği, zamanlaması ve yaklaşımı gibi pek çok açıdan tartışma konusu olmuştur. Krizin başından bu yana “dayanışma” ilkesi, göç krizinde Doğu-Batı Avrupa olarak bölünen AB üye devletleri nazarında hükümsüz kalırken üçüncü ülkeleri göçü durdurmakla yükümlü kılan AB yaklaşımı, AB değerlerinin aşınması olarak değerlendirilmiş; tekliflerin içeriği açısından hem dengesiz bulunmuş hem de ahlaken sorunlu görülmüştür. Nitekim detayları bakımından Türkiye-AB göç Eylem Planı, AB’nin maddi yardım karşılığında ve vize serbestisi sürecinin ‘havuç’ olarak araçsallaştırılması aracılığıyla Türkiye’ye mültecileri ülkesinde ağırlamak/entegre etmek ve mültecilerin Avrupa’ya geçişini engellemek gibi bir sorumluluk yüklemektedir.

Türkiye-AB arasında mültecilerin desteklenmesi ve göç yönetimine ilişkin işbirliğinin güçlendirilmesini öngören Eylem Planı, 6 Ekim tarihinde taslak⁵⁸⁸ hâlini alırken 15 Ekim 2015 tarihli AB liderler zirvesinde AB-Türkiye Ortak Eylem Planı⁵⁸⁹ adıyla kabul edilmiştir. Eylem Planında güncel ‘kriz’ ile üç yolla; (a) Suriye’den kitlesel göçe yol açan temel sebepleri ele alarak⁵⁹⁰, (b) geçici koruma altındaki

⁵⁸⁸ European Commission, *Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq*, Fact Sheet, Brussels, 6 October 2015, MEMO/15/5777.

⁵⁸⁹ Eylem Planı, 15 Ekim 2015 tarihinde *ad referendum* (hükümetlerce tasvip edilmesi şartıyla) olarak kabul edilmiştir. European Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan*, Brussels, 15 October 2015, MEMO/15/5860.

⁵⁹⁰ Bu madde taslak eylem planında yer almamaktadır. Taslak planın ardından AB’nin tamamen göçü kontrol etme ve üçüncü ülkeleri buna tampon yapma eğilimine ilişkin ağır eleştirilerinin ardından amaçlarını revize etmiş olması muhtemeldir. Bu bağlamda birincil önceliğin göçün temel sebeplerine inilmesi olduğu vurgusu eklenmiş görünmektedir.

Suriyelilere ve Türkiye'deki ev sahibi toplumu destekleyerek, (c) AB'ye düzensiz göç akınlarını önlemek için işbirliğini güçlendirerek başa çıkılması hedeflenmiştir.

İki ayrı bölümden oluşan Eylem Planının, özetle, mültecileri AB sınırlarından uzak tutmak ve sınıra ulaşmadan durdurmak, daha iyi bir göç sistemi ve stratejisi inşa ederek Türkiye'de mülteci kayıt işlemlerini bir düzene sokmak, belirli bir mali destekle mültecilerin alternatif yerler aramasının önüne geçmek ve tabii ki Avrupa sınırlarına geçişi engellenen mültecilerin hızlı ve etkili bir biçimde kaynak ülkelerine geri dönmelerini sağlamak gibi amaçlarıyla⁵⁹¹ Birliğin kontrol-odaklı yaklaşımına hizmet ettiği görülmektedir.

Türkiye-AB Eylem Planı çerçevesinde ele alınan konular kısaca şunlardır:⁵⁹²

I. Geçici koruma altındaki Suriyeliler ile ev sahibi Türk toplumunu desteklemek;

1. AB tarafının taahhütleri;

(i) Geçici koruma altındaki Suriyelilerin varlığıyla ilgili sorunlarla başa çıkabilmek için IPA fonlarının dışında⁵⁹³ somut yeni fon sağlamak; (ii) Türkiye'de insani yardım kuruluşları vasıtasıyla yürütülen yardım organizasyonlarını sürdürmek; (iii) fonların etkin kullanımını için kapsamlı ortak bir ihtiyaç analizi yapmak; (iv) Lübnan, Ürdün ve Irak'taki Suriyeli mültecilerin ve ülke içinde yerinden edilen Suriyelilerin Türkiye'ye doğru hareket etmelerine sebep olan itici faktörlerin zayıflamasına katkıda bulunmak amacıyla desteğe devam

⁵⁹¹ Metnin taslak hâlinde bu ifadeleri açıkça görmek mümkün iken revize edilen metinde bu kadar net bir ifadeden kaçınıldığı görülmektedir.

⁵⁹² EU-Turkey Joint Action Plan, *op. cit.*

⁵⁹³ Taslak Eylem Planından farklı olarak yeni fon ayrılacağı vurgusu yapılmıştır. Söz konusu dönemde Türkiye tarafı 3 milyar euroluk bir finansmanın sağlanması konusunda pazarlık yapıldığı tartışmalara yansımıştır.

etmek; (v) AB ve üye devletlerin mevcut yerleştirme programlarını desteklemek.

2. Türkiye tarafının taahhütleri;

(i) Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) gerekli ikincil mevzuatı da düzenleyerek etkin bir şekilde uygulanmasına devam edip güçlendirmek; (ii) güçlü bir göç yönetim stratejisi ve sistemi oluşturmak için göçmenleri uygun belgelerle kayıt altına almak; (iii) geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin, Türkiye'deki kalışları süresince, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanması ve iş piyasasına katılması için politika, kanun ve programların benimsenmesi çabalarına devam etmek; (iv) korunmasız kişilerin tanımlanmasını ve bakımını sağlamak.

II. Düzensiz göçü önlemek amacıyla işbirliğini güçlendirmek;

1. AB tarafının taahhütleri;

(i) Türkiye'de iltica arayışındaki kişileri AB ve diğer ülkelere düzensiz göçün risklerini anlatmanın yanı sıra imkânlar konusunda daha iyi bilgilendirmek; (ii) göçmen kaçakçılığıyla mücadelede kapasitesini artırmak amacıyla Sahil Güvenlik ve ilgili Türk otoritelerini daha fazla desteklemek; (iii) düzensiz göçmenlerin kaynak ülkelere gönderilmesine yönelik entegrasyon tedbirleri de dâhil ortak dönüş operasyonlarında AB üye ülkeleri ile Türkiye arasındaki işbirliğini desteklemek; (iv) Göç için İpek Yolu Ortaklığı çerçevesinde düzensiz göçün, insan kaçakçılığının önlenmesi ve göç yönetiminin geliştirilmesi konusunda ilgili yetkililerle diyalogu ve işbirliğini geliştirmek; (v) Türkiye'de Frontex irtibat görevlisi istihdam ederek göçmen kaçakçılığıyla mücadele konusunda Türkiye-AB arasındaki bilgi paylaşımını artırmak; (vi) vize serbestisinin gerekliliklerini karşılayabilmesi için Türkiye'ye teklif edilen finansal yardımı artırmak.

2. Türkiye tarafının taahhütleri;

(i) AB üye devletleri ile işbirliğini hızlandırmak suretiyle Türk Sahil Güvenlik Teşkilatı'nın önleme kapasitesini artırmak; (ii) düzensiz göçmenlerin ortak sınırlardan geçmesini önlemek amacıyla Bulgar ve Yunan yetkililerle işbirliğini hızlandırmak; (iii) Türkiye topraklarından geçen ve uluslararası koruma ihtiyacında olmayan kişilerin geri kabulü prosedürlerini hızlandırmak; (iv) başvurusu olumlu sonuçlananlara mülteci statüsünün geciktirilmeden verilmesi amacıyla başlatılan sığınma prosedürlerinin⁵⁹⁴ tamamlanmasını sağlamak; (v) Vize Yol Haritası uyarınca, özellikle Türkiye ve AB bakımından yasadışı geçişler için önemli kaynak ülkelerle karşılaştırıldığında Türk vize politikasının, yasal ve idari kapasitelerinin gidişatını izlemek; (vi) operasyonel işbirliğini artırarak suç şebekelerine karşı mücadeleyi artırmak; (vii) AB ve üye devletlerle bilgi paylaşımı ve işbirliğini yoğunlaştırmak; (viii) Frontex ile işbirliğini daha ileriye taşımak; (ix) Europol'e bir irtibat görevlisi konuşlandırmak.

Mültecilere Türkiye'de orta ve uzun vadede daha iyi yaşam şartları sağlamak, bu amaçla onların Türkiye'de kaldıkları sürece işgücü piyasasına, kamu hizmetlerine ve sağlık hizmetlerine, çocuklar için eğitime erişim imkânlarını kolaylaştırmak ve kolluk kuvvetleri tarafından yakalanan göçmenlerin kaynak ülkelerine hemen gönderilmesini sağlamak ve ülkelere geri gönderilenlerin entegrasyonunu desteklemek gibi hususlar ile Eylem Planı, AB'nin 'uzaktan kontrol' stratejisinin son örneği olarak gösterilebilir. Çalışmanın I. bölümünden hatırlanacağı üzere, devletlerin daha uygun maliyetli yollarla göç kontrol açmazının kısıtlarını aşmaya çalıştıkları Guiraudon ve Joppke'nin

⁵⁹⁴ Türkiye'nin Mültecilerin Statüsüne ilişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi çekinceyle taraf olduğu belirtilmiştir.

çalışmalarına referansla⁵⁹⁵ açıklanmaya çalışılmıştı. Bu bağlamda devletlerin uyguladığı (i) sınır kontrolleri (*visibility at borders*) ve (ii) uzaktan kontrol (*remote kontrol*) gibi iki ayrı stratejinin varlığından söz edilmiştir. Son göç krizi itibariyle AB içinde Schengen kurallarının delik deşik edilmesiyle ilk stratejinin farklı biçimlerde hayata geçirilmesi bir yana, ikinci stratejinin uygulamadaki ayağı AB-Türkiye Ortak Eylem Planı olmuş gibi görünmektedir. Daha önce bahsedildiği üzere, ‘uzaktan kontrol’ stratejinin aslında anlamı *göç kontrolünün dışsallaştırılmasıdır*; bu da AB etrafında “tampon bölge” oluşturmak amacıyla vize rejimi, transit ve kaynak ülkelerle işbirliği gibi farklı araçları kapsamaktadır. Türkiye-AB göç işbirliğine yönelik Eylem Planı, tam da böyle bir stratejinin ürünü olarak ortaya çıkmış gibi görünmektedir. Nitekim Eylem Planının açıklanması üzerine ulusal ve uluslararası kamuoyundaki tüm yorumların neredeyse istisnasız şekilde AB’yi kendi çıkarları doğrultusunda tek taraflı adım atmakla ve sorumluluğu kendi sınırlarına kaydırmaya çalışmakla itham ettiği görülmektedir. Bu kapsamda alınan kararlar, ‘Kale Avrupası’ yaklaşımına bir kayma olarak yorumlanmıştır. AB liderlerinin göçmenler Avrupa’ya ulaştıktan sonra yapması gerekenlerdense sınırları güçlendirmek için gerekenler üzerinde uzlaşmayı daha kolay bulması eleştirilmiştir.⁵⁹⁶ AB hükümetleri bir kez daha mülteciler ve sığınmacılar konusundaki sorumluluklarını komşularına kaydırması nedeniyle eleştiri konusu olurken, AB-dışı ülkelerin kapasitelerini artırma politikasının AB’nin uluslararası

⁵⁹⁵ Guiraudon ve Joppke, *op. cit.*

⁵⁹⁶ Andrew Higgins, “Migrant Crisis Leads to Calls for Tighter Borders in Europe”, *The New York Times*, 15 October 2015, <<http://www.nytimes.com/2015/10/16/world/europe/migrant-crisis-europe.html?ref=world>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

hukuk ve AB hukuku ile uyumlu eylemlerinin ve çabalarının ikamesi değil; tamamlayıcısı olması gerektiği vurgulanmıştır.⁵⁹⁷

Geri kabul anlaşması ile ilişkilendirmesine de binaen Avrupalı hükümetlerin sığınma arayışında olan ve Avrupa tarafından reddedilen kişiler konusundaki “baş ağrısı”na da çare bulmaya çalıştığı iddia edilmiştir. Frontex verilerine göre sığınma başvurusu reddedilen on binlerce kişinin yarısından fazlası sınır dışı edilememekte ve geri gönderilememektedir.⁵⁹⁸ Bu bağlamda Türkiye ile işbirliğinin göç kontrolü temelinde artırılması daha çekici hâle gelmektedir. Üstelik Türkiye’nin demokrasi karnesi gibi eleştirel iç siyasi durumunu değerlendirme dışı bırakarak AB’nin siyasi saiklerle ve siyasi çıkarlar etrafında hareket etmesi, karşılıklı işbirliği taahhütlerinin samimiyetini sorgulatmıştır. Örneğin; *Financial Times* gazetesi, AB ve Türkiye arasındaki finansal yardım ve vize serbestisi şartlarına ilişkin pazarlığı “AB’nin göçmenler karşılığında Türkiye’ye ‘tatlandırıcı’ teklifi sunması”⁵⁹⁹ olarak haberine taşımıştır. Göçmen akınının Türkiye’yi AB için kaçınılmaz kıldığına değinen yorumlar⁶⁰⁰ bir yana, AB’nin yaklaşımı, ‘Arap Baharı’ sürecinin başlarında Ortadoğu ve Afrika ülkelerinin rejimlere yönelik ikircikli tavrı geri çağırmıştır. Söz konusu dönemde dönüşüm sürecindeki güney komşularına demokratikleşme doğrultusunda “daha fazla reform gerçekleştiren bölge ülkelerine, daha fazla mali destek” sözü veren

⁵⁹⁷ Human Rights Watch, “EU: Shifting Responsibility on Refugees, Asylum Seekers”, 7 October 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/10/07/eu-shifting-responsibility-refugees-asylum-seekers>>, (erişim tarihi: 07.10.2015).

⁵⁹⁸ Higgings, *op. cit.*

⁵⁹⁹ Alex Barker, “Turkey offered sweeteners in exchange for migrants”, *Financial Times*, 14 October 2015, <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/14d82844-7293-11e5-bdb1-e6e4767162cc.html#axzz3pC8cbBRH>>, (erişim tarihi: 14.10.2015).

⁶⁰⁰ The Economist, “Europe pays homage to Erdogan”, 16 October 2015, <<http://www.economist.com/news/europe/21675470-flood-migrants-has-suddenly-made-turkey-indispensable-europe-pays-homage-turkeys-erdogan?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/europepayshomeagetoerdogan>>, (erişim tarihi: 16.10.2015).

AB, günün sonunda, göçü kontrol etmeleri amacıyla rejimlerin demokratik olup olmadıklarına bakmaksızın geri kabul anlaşmalarını uygulamaları doğrultusunda Arap hükümetlerini fonlamıştır. Benzer şekilde, Kopenhag kriterlerinden son dönemde geriye gidiş gösteren Türkiye özelinde AB liderleri, eleştirileri ve insan hakları gibi kriterleri göç yönetiminin dışında tutarak göç işbirliğine yönelik süreci yürütmeyi tercih etmiş görünmektedir.⁶⁰¹ Nitekim 15-16 Ekim tarihli AB liderler zirvesinde Türkiye ile işbirliği bağlamında AB Konseyi Başkanı Donald Tusk'ın “siz bize yardım edin, biz size yardım edelim”⁶⁰² şeklindeki ifadesi, mealen hem koşulluluk bağlamında hem AB kriterlerinden göç kontrolü karşılığında taviz vermek olarak değerlendirilebilecek sözlerdir.

Ne Türkiye'nin bu devasa mülteci meselesiyle başa çıkabilmesi için yardıma ihtiyacı olduğu ne de AB'nin tartışmaları bütünleşme değerlerine kadar varan göç krizinde üçüncü ülkelerle kapsamlı işbirliği yolları geliştirmesi gerektiği gerçeği yadsınabilir. Ancak Türkiye dâhil, Sırbistan ve Makedonya gibi ülkeleri Avrupa'da sığınma arayanlar için “çöplük” (*dumping ground*) yapmaya çalışan herhangi bir AB planının yanlış bir zeminde yürüyeceği ve hatta istenilen amaç doğrultusunda

⁶⁰¹ Bu yöndeki farklı yorumlar için bkz. Michael Leigh, “EU Should Make Minor Compromises for Turkey's Help on Refugees”, *German Marshall Fund*, 19 October 2015, <<http://www.gmfus.org/blog/2015/10/19/eu-should-make-minor-compromises-turkey%E2%80%99s-help-refugees#sthash.CKKdTHqA.dpuf>>; *Deutsche Welle*, “Erdoğan'ın da, Merkel'in de derdi iç politika”, 19 Ekim 2015, <<http://www.dw.com/tr/erdo%C4%9Fan%C4%B1n-da-merkelin-de-derdi-i%C3%A7-politika/a-18790296>>; *BBC Türkçe*, “FT: AB olumsuz Türkiye ilerleme raporunu hasırltı ediyor”, 17 Ekim 2015, <http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/10/151017_ab_ilerleme_raporu>. Tony Patterson, “Refugee crisis: Merkel offers ‘dirty deal’ on Turkey EU membership in exchange for help to stem flow of migrants”, *Independent*, 18 October 2015, <<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/europe-refugee-crisis-angela-merkel-offers-to-speed-up-turkey-eu-membership-in-exchange-for-help-to-a6699071.html>>.

⁶⁰² Georgi Gotev, “Turkey's Erdogan calls the shots at EU summit”, *EurActiv*, 16 October 2015, <<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/turkeys-erdogan-calls-shots-eu-summit-318576>>, (erişim tarihi: 16.10.2015).

işlemeyerek göçmenlerin yaşamlarını tehlikeye atacağı da kabul edilmelidir.⁶⁰³ Bu bağlamda Türkiye ve Batı Balkan ülkelerinin göç politikalarını geliştirmeleri konusunda AB'nin yardımının önemli olduğu gerçeği kabul edilmekle birlikte, bu gelişmeler, hem krizin derinleşmesinden hem de bütünleşme dinamiklerini şekillendiren değerlerinden kaynaklanan sorumluluğu AB'nin öncelikle benimsemesine paralel yürütülmelidir.

Almanya Başbakanı Merkel, 15 Ekim 2015 tarihinde Almanya Federal Parlamentosu Avam Kamarası'nda (*Bundestag*) yaptığı konuşmasında, göç krizini yönetmek ve mültecileri yerleştirmek konusunda AB'ye dayanışma çağrısında bulunurken “mülteci sorununun çözümünü Avrupa için tarihi bir sınav”⁶⁰⁴ olarak tanımlamıştır. AB'nin bu sınavı nasıl sonlandıracağı oldukça önemlidir. Zira AB özelinde krize dönüşen göç ve mülteci sorunsalı, euro krizinden daha fazla etkiye sahip ve uzayıp gidecek bir kriz⁶⁰⁵ olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca görünen o ki göç ve mülteci krizi, yalnız AB bütünleşmesi açısından değil; AB'nin etkin dış politika aktörlüğü ve küresel aktörlük iddiası için de bir sınav niteliği taşımaktadır. Komisyonun 23 Eylül 2015 tarihli “Mülteci Krizini Yönetmek” başlıklı Bildirisi de bu konuya şu sözlerle işaret etmektedir: “Hep birlikte dünyaya Birliğin bu krizi yönetebildiğini göstermeliyiz. Bunu gerçekleştirmek için tüm üye devletlerin dayanışma ve sorumluluk arasındaki dengeyi sağlayarak kendi üzerine düşenleri

⁶⁰³ HRW (October 2015), *op. cit.*

⁶⁰⁴ *Deutsche Welle*, “Merkel: Refugee crisis a 'historic test of Europe'”, 15.10.2015, <<http://www.dw.com/en/merkel-refugee-crisis-a-historic-test-of-europe/a-18784341>>, (erişim tarihi: 15.10.2015).

⁶⁰⁵ Pastore, (2015), *op. cit.*, s. 3.

yapması gerekmektedir.”⁶⁰⁶ AB, üzerine düşen sorumluluğu, ‘Avrupalı değerler’ olarak kendine atfettiği normlar ve dış politika aktörlüğü çerçevesinde yapmadığı sürece, AB bütünleşmesine ve bu yönde bir cazibe merkezi olarak üçüncü ülkeler nezdindeki dönüştürme gücüne zarar vermiş olacaktır -ki şimdiden bu doğrultuda yapılan pek çok tartışma mevcuttur. Başka bir deyişle, kontrol-odaklı bir dış göç politikası Birliğin ‘küresel aktörlük’ iddiasına da zarar vermektedir. Bu süreç ise konuyu, göç yönetimi konusunu AB göç-dış politika ilişkisi üzerinden inceleyen bu çalışmanın önemli iddialarından birine taşımaktadır.

Göç konusunda ulusal çıkarlar ve kaygılar ülkelerin sosyo-ekonomik ve politik yapılarına göre farklılık gösterirken özetle göçün dış boyutu temelinde ‘asgari müşterekte’ uzlaşmayı seçen üye devletler, AB düzeyli göç politikalarını kontrol-merkezli bir dışsallaştırma eğilimiyle şekillendirmiş durumdadır. Ancak bu eğilim, 1990’lı yıllardan bu yana norm-temelli ve bölgesel işbirliği yaklaşımıyla şekillendirdiği dış politika jargonuyla Birliğin *küresel aktörlük* iddiasına dayanarak oluşturulan beklenti ile ters düşmektedir. Üçüncü ülkelerle ilişkilerinde insan haklarının geliştirilmesini ‘koşul’ olarak dayatan Avrupa’nın Akdeniz kıyısına vuran göçmenlerin cansız bedenleri, özellikle son dönemde, AB’nin normatif gücüne bir darbe vurulması anlamına gelmektedir. Bu nedenle, göç paradigmasında ‘göçmen-odaklı’ küresel bir yaklaşımla retorikte değişime giden AB açısından göç-dış politika ilişkisi, küresel aktörlük iddiasının önemli bir unsurunu oluşturmaktadır. Bu bağlamda “etkili, dengeli ve gerçek bir küresel göç yaklaşımını hayata geçirmenin, üçüncü/partner ülkelerle gerçek ve kapsamlı bir diyalogun kapılarını sonuna kadar

⁶⁰⁶ Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, *Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration*, COM(2015) 490 final, Brussels, 23.9.2015, s. 2.

açmakla mümkün olabileceği”⁶⁰⁷ üzerinde durulmaktadır. Fakat ‘Arap Baharı’nın neden olduğu göç baskısından bu yana, AB açısından, uygulamada göçe ilişkin ‘küresel yaklaşım’dan ‘küresel aktörlük sorunsalı’na dönüşen bir süreç göze çarpmaktadır. Konunun önemine binaen ve retorik ile pratik arasındaki farkın neden olduğu bir handikaba da işaret etmesi hasebiyle son olarak bu konunun detayları üzerinde durulacaktır.

4. “Küresel Yaklaşım”dan “Küresel Aktörlük” Sorunsalına

AB dış göç politikasının süreç analizine dayanan bu çalışmada, 2005 yılından bu yana göç yönetiminin dış boyutunun ‘Küresel Yaklaşım’ temelinde yürütüldüğü ortaya konmuştur. 2011 yılında ‘göçmen-odaklı’ felsefeden yola çıkan ve uluslararası koruma ve sığınma konularını da göç paradigmasının ayrılmaz bir parçası hâline getirerek yenilediği yaklaşımıyla AB, ‘Arap Baharı’ süreciyle göçün önemli ölçüde değişen karakterine cevap vermeye çalışmıştır. Ancak 2015 yılında gelinen nokta, AB düzeyli bir dış göç politikasında yalnızca retorikte değil, pratikte de köklü bir değişime ihtiyaç olduğudur. Başka bir deyişle dış göç paradigmasında ‘yenilikçi’ bir küresel yaklaşım iddiasının söylemden ziyade olgusal bir gerçekliğe dayanması gerektiği açıkça görülmektedir. 2015 yılında Avrupa kıyılarına ulaşmak isterken Akdeniz sularında hayatını kaybedenlere ilişkin veriler ile dikenli tellerle sığınmacılara set çeken üye ülkelerin sayısı bile tek başına AB’nin sürdürülebilir bir göç politikasının uzağında olduğunun göstergeleridir. Mayıs 2015 tarihinde ‘Avrupa Göç Gündemi’ni açıklayan Komisyon, hem Birlik hukukundan kaynaklanan sorumlulukların hem de

⁶⁰⁷ Yılmaz-Elmas, (2015), *op. cit.*, s. 34.

ulusal çabaları birleştirmek suretiyle uluslararası ve ahlaki sorumlulukların yerine getirilerek AB'ye olan güvenin yeniden inşa edilmesi gerektiğini dillendirmiş; “yeni” ve ‘daha fazla’ Avrupa” yaklaşımı zarureti üzerinde durmuştur. Son göç akınlarıyla ortaya çıkan insanlık dramını aşmanın yolu olarak “AB'nin küresel rolünün kullanılması” gösterilmiştir.⁶⁰⁸

AB'nin küresel rolü, Avrupalı değerlerin ve normların pozitif izdüşümünü göç yönetimi alanında görebilmekle yakından ilgilidir. Fakat AB'nin göç akınlara verdiği tepkinin ‘Kale Avrupası’ni güçlendirmek yönünde olduğu algısı, Birliğin küresel aktörlük iddiasının temelinde yatan karakteristiğe epey gölge düşürmüş durumdadır. En yalın hâliyle AB'nin küresel aktörlük iddiasının karakteristiği, “insan hakları, demokrasi ve iyi yönetim üçlüsü”ne dayandırılmakta⁶⁰⁹; üçüncü ülkelerle ilişkileri ve diyalog kanalları bu kapsamda değerlendirilmektedir. Üçüncü ülkelerle göç konuları etrafında ortaklıklar inşa etmeye ve diyalog girişimlerinde bulunmaya dayanan göçün dış boyutu da bu iddianın altını doldurması beklenen alanlardan biridir.

Göç diyalogları, daha önce de bahsedildiği üzere, AB ve üçüncü ülkeler arasında ticaretten kalkınma yardımlarına ve güvenliğe kadar geniş bir perspektifle göç konularında iletişim kanallarını geliştirmeyi hedefleyen siyasi bir unsurdur. Bu kapsamda göçün farklı biçimleri (işçi göçü, aile birleşimi, sığınma, mülteci vs.) bu ilişkinin bir parçasıdır. Fakat bu konuda AB'ye yönelen en önemli eleştiri, göçü ‘kontrol gerektiren bir tehdit’ olarak ele alması ve buna binaen sınır kontrollerini dolayısıyla da göçün güvenlik boyutunu uluslararası göç ilişkisinin odak noktası

⁶⁰⁸ COM(2015) 240, *op. cit.*, s. 2.

⁶⁰⁹ Mehmet Özcan, Fatma Yılmaz Elmas, Mustafa Kutlay ve Ceren Mutuş, *Bundan Sonrası: Senaryo Analizleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Ankara: USAK Yayınları, 2009, s. 196.

hâline getirmesidir.⁶¹⁰ Buradaki açmaz, gerçekten AB üye devletlerinin göçü hangi paradigma çerçevesinde ele aldığı ve bunun göçün dış boyutuna ilişkin uygulamalara nasıl yansıdığıdır. Aslında tarafların karşılıklı çıkarlarını ve ortak değerleri yansıtan gerçek bir diyalogdan ziyade Geddes'in ifadesiyle 'sağır diyalogu'⁶¹¹ söz konusudur. Bu çalışma boyunca araştırma konusu yapılan AB'nin çıkarlarını önceleyen tek-tarafli yaklaşımı ve 'değerler'den ziyade 'güvenlik koşullu' tutumu, bu diyalogun uygulamadaki karşılığı olarak ortaya çıksa da göç yönetimi konusundaki tartışmalar, üçüncü ülkelerle gerçek bir diyalogu da kapsayan çok-düzeyle bir yönetişimin gerekliliğini göstermektedir. Bu da AB'nin küresel aktörlüğünün bir parçası olan göçün dış boyutunun⁶¹² etkin bir şekilde yönetilmesine işaret etmektedir.

Göçün dış boyutuna ilişkin asıl sorun, küresel bir aktör olma iddiasındaki AB hakkında dış politikasının geneli için yapılan "sorunun, AB'nin doğru hedefleri tanımlamasından ziyade bunları uygulama(ma)sından kaynaklandığı"⁶¹³ yönündeki tespitle açıklanabilir. Bu bağlamda göç politikası, AB dış politikası açısından 'beklenti-kabiliyet açığı'⁶¹⁴ sorunsalının örneklerinden biri olarak gösterilebilir. Göç politikaları özelinde uluslararası kamuoyundaki beklentiyi, AB'nin resmî

⁶¹⁰ Geddes, (2009), *op. cit.*, s. 25.

⁶¹¹ *Ibid.*, s. 25-26.

⁶¹² Trauner ve Carrapiço, [göç yönetimini de kapsayan] adalet ve işleri alanının dış boyutunun AB'nin küresel aktörlüğünün önemli belirleyici özelliklerinden biri olduğunu belirtmektedir. Bkz. Florian Trauner and Helena Carrapiço, "The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, Special Issue, 2012, s. 2.

⁶¹³ Özcan ve diğerleri, *op. cit.*, s. 199.; AB dış politikası açısından yapılan bu yorumun orijinali için bkz. Steven Everts and Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, Volume: 45, Number: 3, Autumn 2003, s. 167-186.

⁶¹⁴ Literatürde bu tartışmaya damgasını vuran önemli yayınlar için bkz. Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Volume: 31, Number: 3, September 1993, s. 305-328.; Karen Smith, "The European Union: A Distinctive Actor in International Relations", *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Volume: IX, Issue: 2, s. 103-113.

yaklaşımlarında çizdiği profilin ve bütünleşmenin temelleri olarak tanımladığı normatif değerlerin belirlediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Küresel Yaklaşımın küresel yönetim açısından AB'yi öncü bir aktör yapmak konusunda öngördüğü araçlar, (i) ihtiyacı olan kişilere *uluslararası koruma* sağlamak ve (ii) AB'nin partnerleri için göç ve hareketliliğin *kalkınma* etkisini artırmaktır.⁶¹⁵

Niemann ve Bretherton, politika tutarlılığının aktörlük kapasitesi açısından merkezî rolünden bahsetmekle birlikte, küresel aktörlüğün, dış ortam (*external environment*) ve AB'nin ünü/itibarı ya da varlığı ile ilişkili dış talepler (*external demands*) yoluyla sağlanan yapıyla ilişkili olduğunu belirtir.⁶¹⁶ Son yıllarda ekonomik kriz ve beraberinde taşıdığı bütünleşme krizinin yol açtığı iç zorlukların yanı sıra AB, 'Arap Baharı' sürecinden bu yana artan göç baskısına bağlı olarak aktörlüğünü ve dış politikadaki etkinliğini sınavan dışarıdan bir meydan okumayla karşı karşıyadır. Böylesi bir ortamda uluslararası toplum, Birliğin kendine biçtiği rol ve küresel aktörlük iddiasının dayandığı ilkeler itibarıyla, AB'ye mevcut göç krizine normatif değerler üzerinden cevap vermesi yönünde uzunca bir süredir çağrıda bulunmaktadır.

2005 Ceuta ve Melilla krizinin hemen ardından O'Connell, "AB, uluslararası amaçlarını ileriye taşımak, hukukun üstünlüğünü, demokratik değerleri teşvik etmek ve kurumlarının dünyanın geri kalanında etki bırakmasını istiyorsa, göçmenlere yönelik davranışları aracılığıyla Birliğin örnek olması"⁶¹⁷ gerektiğini savunanlardan yalnızca biridir. Münhasıran kontrole ve önlemeye dayalı bir politikanın yalnızca

⁶¹⁵ COM(2011) 743, *op. cit.*, s. 21.

⁶¹⁶ Arne Niemann and Charlotte Bretherton, "EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness", *International Relations*, Vol. 27, No. 3, September 2013, s. 271.

⁶¹⁷ Kevin John O'Connell, "Fortress Europe: Ceuta and Melilla", *Peace and Conflict Monitor*, University for Peace, 11.03.2005, <http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=315>.

etkisiz kalmayacağı, aynı zamanda Birliğin kendi değerlerini ihlal edeceği ve bu bağlamda AB'nin dışarıdaki imajına da zarar vereceği, epeydir vurgulanan konular arasındadır.⁶¹⁸ Bu süreçte, İnsan Hakları İzleme Örgütü Başkanı Roth'un ifadesiyle, "Avrupa'nın neyi temsil ettiği"⁶¹⁹ AB'nin yüzlemek zorunda kaldığı en kritik sorudur.

Dolayısıyla AB'nin son dönemde bir yol ayrımında⁶²⁰ olduğu söylenebilir. Avrupa Birliği, süregelen ekonomik krizin zemin hazırladığı popülist yaklaşımlarla ve korumacı bir eğilimle içe dönük ve kontrol eğilimli bir politika izleyebilir. Ya da son dönemdeki göç ve mülteci 'krizi'ni, dış göç politikasını ve üçüncü ülkelerle göç işbirliği sürecini 'karşılıklı diyalog' çerçevesinde ve bütünleşmeye atfettiği değerler etrafında yeniden tasarlamak suretiyle AB'nin küresel aktörlük rolü açısından katma değere dönüştürecek bir ivme olarak kullanılabilir. Mevcut durum, AB'nin "henüz tamamlanmamış" siyasi, kurumsal ve finansal mimarisinde ilerleme sağlanması adına bir katalizör işlevi görebileceği gibi, hem bütünleşmenin geleceği hem de dış politika açısından Birliğin 'birlik' olma vasfını zora sokabilir.⁶²¹ Mevcut hâliyle, mülteci krizine tepkisinin Avrupa'nın dış ve güvenlik politikasını -sanki yeterince kötü

⁶¹⁸ Lavenex ve Kunz, *op. cit.*, s. 450. Kendi değerlerini korumak istiyorsa, Akdeniz'de yaşanan göçmen dramında AB'nin daha fazla sorumluluk alması gerektiğine dair bir başka analiz için bkz. *The Economist*, "Europe's boat people", 25 April 2015, <<http://www.economist.com/news/leaders/21649465-eus-policy-maritime-refugees-has-gone-disastrously-wrong-europes-boat-people?fsrc=scn/tw/te/pe/ed/europesboatpeople>>.

⁶¹⁹ Kenneth Roth, (2015b), "The Refugee Crisis That Isn't", *Human Rights Watch*, September 3, 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/09/03/refugee-crisis-isnt>>.

⁶²⁰ Hatta Wolff sadece AB'nin değil, uluslararası kuruluşların da bir yol ayrımında olduğundan bahsetmektedir. Bkz. Sarah Wolff, "Migration and Refugee Governance in the Mediterranean: Europe and International Organisations at a Crossroads", *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 15/42, October 2015.

⁶²¹ Mohamed A. El-Erian, "Refugees and Reform in Europe", *Project Syndicate*, 21 September 2015, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/refugee-reform-europe-by-mohamed-a-el-erian-2015-09>>.

değilmiş gibi- güçlendirmek yerine zayıflattığı yorumları ağırlık kazanmış durumdadır.⁶²²

Oysaki ‘Arap Baharı’ AB’ye sürdürülebilir kalkınmayı destekleme, Güney Akdeniz’e yönelik politikasını yenileme gibi önemli fırsatlar sunmuştur. Üstelik bu fırsat, Lizbon-sonrası süreçte Birliğin elini güçlendirecek düzenlemelerin yapıldığı bir kurumsal bağlam içinde ortaya çıkmıştır. Lizbon Antlaşması, Birliğin dış eylemlerini kuvvetlendirecek mimariyi ve bu mimariden sorumlu aktörleri yeniden dizayn eden değişikliklere gitmiştir. Sütunlu yapının kaldırılmasıyla I. ve III. sütun ayrımının kalmaması, AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’nin hayata geçirilmesi ve temsilcinin Avrupa Dış İlişkiler Servisi (EEAS) ile desteklenmesi, Lizbon’un yasal ve kurumsal anlamda dış göç politikasını güçlendirecek yeni çerçevenin unsurlarındandır. Bu yeni çerçeve, (i) genişletilmiş Avrupa Komşuluk Politikası ile uyum içinde ve (ii) AB dış politika ve kalkınma işbirliği amaçlarını tamamlayıcı şekilde Küresel Yaklaşımı destekleyecek ve yasal ve kurumsal koşulları oluşturma potansiyeline sahip olarak görülmüştür.⁶²³ Ancak Lizbon’dan bu yana göç ve sığınma konuları daha normalleşmiş bir politika alanı hâline gelmesine⁶²⁴ rağmen, çalışmalar, göç politikalarının AB dış ilişkileri ile kesiştiği yerlerde, ‘çim savaşları’ ya da ideolojik çatışmaların daha da arttığını ortaya çıkarmıştır. Komisyon’daki İçişleri Genel Müdürlüğü (DG Home) göçün dış boyutuna ilişkin yürütülen AB politikalarında “sürücü koltuğunda oturmaya” devam etmiştir.⁶²⁵ İçişleri yetkililerinin bu alandaki hâkimiyeti sonuç olarak politika önceliklerini derinlemesine etkilerken

⁶²² Judy Dempsey, “What Europe’s Refugee Influx Means for EU Foreign Policy”, *Carnegie Europe*, 24 August 2015, <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61080>>.

⁶²³ Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 2.

⁶²⁴ Geddes, (2014), *op. cit.*, s. 142.

⁶²⁵ Carrera ve diğerleri, (2012), *op. cit.*, s. 22-23.

Küresel Yaklaşım çerçevesinde uygulanan eylemlere de yansımıştır. Akdeniz’de yaşanan insan hareketliliğine yönelik kontrol-merkezli ve güvenlik perspektifli tutum, işçi göçü gibi yasal hareketlilik kanallarının genişletilmesi ve insan haklarının ön plana çıkarılması gibi yaklaşımlara üstün gelmiştir.⁶²⁶ Neticede Wolff’un da özetlediği gibi, şimdiye kadar göçün dış boyutu, Avrupa ile Akdeniz ve Ortadoğu ülkeleri arasında işbirlikçi ve kolektif bir çözümden ziyade kontrol politikalarını *dışsallaştırma* olarak kullanılmıştır.⁶²⁷

Hâlbuki Cardwell, Küresel Yaklaşım ile ‘yeni’ bir yönetim tavrını belirleyen AB’nin Lizbon’da belirtilen önlemleri hayata geçirmekte başarısız olursa, bir uluslararası aktör olarak, kendi rolünü ve güvenilirliğini riske atacağı ve GAMM’da belirttiği amaçları gerçekleştirmenin uzağında kalacağı yönünde uyarıda bulunmuştur.⁶²⁸ Güncel yorumlar, sadece GAMM ve bu politikanın vaat ettikleri üzerinden değil, GAMM’dan sonra yayınlanan fakat aynı felsefeye oturtulan ‘Avrupa Göç Gündemi’ üzerinden de olumsuzluk taşımaktadır. FEPS, Göç Gündeminin göç ve sığınma alanlarında küresel yönetim konusunda fiilen sessiz kaldığını belirtmektedir. Buna göre, Birlik yönelimleri doğrultusunda küresel politikaları şekillendirme konusunda bazı AB üyelerinin belirli bir kredisi olsa da bugün AB, küresel yönetim gündemini belirlemenin dışında kalma riskini yaşamaktadır.⁶²⁹

⁶²⁶ *Ibid.*, s. 2, 22, 23.

⁶²⁷ Wolff, (2015), *op. cit.*, s. 4.

⁶²⁸ Cardwell, *op. cit.*, s. 62. Lizbon Antlaşması’yla yenilenen AB’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma m.79(1) uyarınca; “Birlik, her aşamada, göç hareketlerinin etkin yönetimini, üye devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarına adil muamelede bulunulmasını ve yasadışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla, ortak bir göç politikası geliştirir”. Bu konuda Lizbon ile bu amaçların geliştirilmesi doğrultusunda oybirliği yerine olağan yasama usulünün getirilerek yetkilerin genişletildiğini belirtmek gerekir.

⁶²⁹ Foundation for European Progressive Studies (FEPS), “European Migration Agenda: Quo Vadis?”, *FEPS Policy Brief*, July 2015, s. 14.

Göçü küresel boyutta ele alabilmek adına üçüncü ülkelerle işbirliği, AB liderlerinin öncelikle uzlaştığı konu olmakla birlikte; yukarıda Türkiye örneğinde bahsedildiği üzere, vaatlerin partnerlerin kabiliyetine dayalı bir koşulluluğa bağlanması, daha az hareketlilik buna karşın daha fazla güvenlik vurgusu güncel duruma “eski bir reçete”⁶³⁰ üzerinden yaklaşıldığını göstermektedir. Üstelik uzun süredir başarısız olunan bu ‘eski’ reçetenin göç trendlerinin epey farklılaştığı ‘yeni’ durumda sonuç getirip getirmeyeceği oldukça tartışmalıdır.

AB, göç yönetimi konusunda gündemi belirlemek ve küresel bir aktör olma iddiasının altını dış politika-göç ilişkisi üzerinden de doldurmak istiyorsa, üçüncü ülkelerle gerçek bir diyalogu hayata geçirmek zorundadır. Bununla birlikte söz konusu diyalog, sadece AB yönelimli bir göç rejimini desteklemek ve uygulamak konusunda üçüncü ülkelerin ne derece başarılı olacakları üzerinden inşa edilmemelidir. Üçüncü ülkeler (kaynak ve transit ülkeler), göçün hem kalkınma hem de dış politikaları ile olan ilişkisini kabul ederek, göç konusunda ayrıca kendi dış politikalarını geliştirme sürecindedir.⁶³¹ Bu bağlamda etkili ve gerçek bir diyalog; göç politikaları konusunda entegrasyona ve işbirliğine yönelik beklentiler, politika uyumu ya da farklılıklarının yanı sıra ülkelerin/aktörlerin kendilerine biçtikleri rol ile de yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, AB’nin üçüncü ülkelere göç işbirliği çerçevesinde biçtiği rolün bu ülkelerin kendi dış göç politikalarıyla uyumlu olup olmadığı çoğu zaman tartışma dışı kalmaktadır. Trauner ve Wolff’un ortaya koyduğu gibi, çok az araştırma göç-dış politika ilişkisinin diğer alanlarına odaklanmış durumdadır ve AB-dışı aktörlerin

⁶³⁰ Yves Pascouau, “The October 2015 European Council and migration: no news, good news?”, *European Policy Centre*, 19 October 2015, s. 2.

⁶³¹ Detaylı bir analiz için bkz. Gemma Aubarell, Ricard Zapata-Barrero and Xavier Aragall, “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process”, *EuroMesco Paper*, February 2009.

rolüne odaklanan araştırmalar oldukça kısır düzeydedir.⁶³² G-dış politika ilişkisini belirli bir kapsamda ele alan bu çalışmanın kapsamı dışında kalmakla birlikte, bundan sonrası için AB-dışı aktörlerin rollerine odaklanan çalışmalar yapılması gerektiğini belirtmek gerekir. AB dış politika-g ilişkisini araştırırken eksik kalan ve araştırılması gereken bir bütünün parçası olduğunu kabul ederek bu konunun analizi için farklı çalışmalara ihtiyaç olduğu vurgusuyla yetinilecektir. Sonuç olarak, nc ülkeleri g yönetiminde sadece pasif birer uygulayıcı aktör olarak ele almak yerine, özellikle geniş komşuluk coğrafyasında nc ülkelerin kapasitelerini ve deneyimlerini yansıtmaya fırsat tanıyan bir etkileşimle AB'nin g işbirliği sürecini yönetmesi önemlidir. Ancak böylesi bir aktif diyalog Birliğin g politikalarının dış boyutunun etkinliğini ve böylece küresel aktörlük rolünü geliştirebilecektir.

Dolayısıyla Kuzey Afrika ve Akdeniz'de yaşanan olayların tetiklediği güncel g baskısı, sadece AB'nin g politikasının yeterliliğini test etmemekte, aynı zamanda AB zgrlk, güvenlik ve adalet alanının temel dayanaklarının meşruiyetini sorgulamakta ve bu alanın değerleriyle altı doldurulan küresel aktörlük iddiasını kapasite açısından zorlamaktadır. Bu bağlamda artan g baskısının yeni sorunları beraberinde taşıdığı gibi, yeni fırsatlara da kapı araladığı gözden kaçırılmamalıdır. Güncel g krizi aslında bir yandan AB özelinde normatif açıdan 'değerler Avrupası'nın revize edilmesine fırsat tanırken bir yandan da ekonomik açıdan sürdürülebilir bir entegrasyon projesi ve küresel ölçekte sürdürülebilir bir rekabetçilik için gerekli dinamizmi de içinde barındırmaktadır. Avrupa'nın yaşlanan demografisine ilişkin projeksiyonlar, etkin bir dış g yönetiminin AB açısından

⁶³² Trauner & Wolff, *op. cit.*, s. 9

“ahlaki bir tercihten ziyade ekonomik bir gereklilik”⁶³³ olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Değişen dünyada sürdürülebilir ve kapsayıcı bir ekonomiyle küresel ölçekte var olmayı hedefleyen AB, doğurganlık oranlarının düşmesi ve yaşlanan nüfusu gibi demografisine ilişkin konulardaki sorunlarla yüzleşmek zorundadır. AB’nin ekonomik dönüşüm stratejisini ve hedeflerini belirleyen “Avrupa 2020 Stratejisi”ne⁶³⁴ ulaşabilmesi için göç olgusuna önemli bir rol düşmektedir.⁶³⁵ Nihayetinde bu tespit, Avrupa Birliği’ni kontrol-merkezli göç politikalarını gözden geçirme ihtiyacıyla⁶³⁶ karşı karşıya bırakmakta; göç konusuna ilişkin Küresel Yaklaşımını hem siyasi hem ekonomik bağlamda küresel aktörlük iddiasına dayanak oluşturacak şekilde olgusal bir gerçekliğe dönüştürmesi gerekliliğinin altını çizmektedir.

Bu bölümde, temel olarak ‘Arap Baharı’ sürecinden günümüze Avrupa Birliği’nde göç-dış politika ilişkisinin seyri ve bu ilişkinin geleneksel kontrol paradigmasından sıyrılıp sıyrılmadığı üzerinde durulmuştur. Göçe Küresel

⁶³³ Borońska-Hryniewiecka ve diğerleri, *op. cit.*, s. 5. Ayrıca bkz. Fatma Yılmaz-Elmas, “Avrupa Yaşlanıyor ve Çareyi Göçmenlerde Arıyor”, *Analist*, Sayı 19, Eylül 2012, s. 8-9.

⁶³⁴ Bkz. Communication from the Commission, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.

⁶³⁵ Avrupa’nın demografik yapısı ve göç konulu güncel çalışmalar için bkz. Jesús Crespo Cuaresma, Peter Huber, Doris Oberdabernig, Anna Raggl, “Migration in an ageing Europe: What are the challenges?”, WWForEurope, Policy Paper including migration scenarios and policy scenerio analysis, Working Paper no. 79, January 2015.; Rainer Münz, “The Global Race for Talent: Europe’s Migration Challenge”, *Bruegel Policy Paper*, Issue 2014/02, March 2014.

⁶³⁶ 2011 yılında İstanbul’da gerçekleştirilen Avrupa-Akdeniz (Euromed) Ekonomik ve Sosyal Konseyler ve Benzer Kuruluşlar Zirvesi sonucu yayınlanan rapora göre, mevcut göç düzeyinin korunması hâlinde, Avrupa’nın 2060’ta şu anki sosyal harcamalarını, başta emeklilik ödemeleri olmak üzere, koruyabilmesi için 110 milyon daha fazla çalışana ihtiyacı olacaktır. Ayrıca, 2020 yılında sadece sağlık sektöründe 1 milyon kişilik bir istihdam açığının oluşacağı tahmin edilmektedir. Avrupa-Akdeniz Bölgesinde Göç ve İşbirliği Raporu, 9 Kasım 2011, s. 11, <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-euromed-summit-2011-reports.20593>>.

Yaklaşımın ikinci evresi olarak ortaya çıkan ve ‘göçmen-odaklı’ felsefesiyle AB bütünleşme değerleriyle olumlanan yeni paradigmanın süreç içinde amaçlarıyla doğru orantılı olarak gelişip gelişmediği üzerinde durulmuştur. Kuzey Afrika ve Ortadoğu’da tırmanan şiddetle beraber AB, dış göç politikalarının yönetimi açısından oldukça zor bir sınav vermektedir. Uygulamalar ve analizler, AB’nin güncel göç yaklaşımının merkezinde hak-temelli ve Birlik değerlerini önceleyen bir yaklaşımın olmadığını göstermektedir. İnsani krize dönüşen mültecileri kucaklamakta epey kısır kalan başarısı bir yana Avrupa içinde yükselen duvarlar, sınırlara çekilen tel örgüler gibi pek çok uygulama, Birlik politikalarının etkisizliğini ortaya çıkarmıştır. Üye devlet reflexlerinin AB dış göç politikası üzerindeki dominant etkisinin devam ettiği görülmektedir. Bu bağlamda, AB ve üçüncü ülkeler arasındaki işbirliğinin çerçevesi, karşılıklı diyalog temelinde çizilememiş; göç olgusunun temel öğeleri olan bireylere ilişkin düzenlemeler ise ‘seçici’ ve ‘koşullu’ olmaktan öteye geçememiştir. Göç kontrolüne odaklanan ve göç yönetimine güvenlik penceresinden bakan eylem ve önlemlerin varlığı ön plana çıkmış durumdadır. Sonuç olarak, güncel hâliyle göçün dış boyutunun, Akdeniz ve Ortadoğu ülkeleri ile AB arasında işbirlikçi ve kolektif bir çözümün parçası olamadığı; kontrol politikalarının *dışsallaştırmasından* öteye geçemediği görülmektedir. Dolayısıyla göç politikalarının çıktıları da bu analiz etrafında şekillenmekte ve bu çalışmanın tezini ise önemli ölçüde doğrulamaktadır.

SONUÇ

Günümüzde uluslararası göç hareketlerinin büyük bölümü, pek çoğu düzensiz göç şeklinde olmakla birlikte, dünyanın geri kalanından Batı'ya yönelik olarak gerçekleşmektedir. Özellikle son yıllarda Kuzey Afrika ve Ortadoğu'daki istikrarsız ortamın tetiklediği göç baskısı, bugün Avrupa'yı tartışmasız şekilde zorlu bir sınava tabi tutmaktadır. 2015 yılında Akdeniz'deki göçmen ölümlerinin zirveye ulaşması neticesinde uluslararası kamuoyunda geniş yankı uyandırarak 'kriz'e evrilen uluslararası göç, Avrupa'daki siyasi gündemin merkezinde yer alırken; AB göç yönetiminin etkin(siz)liği konusunun ötesine uzanan tartışmaların boyutu ise bütünleşme değerlerinin ve AB dış politikasının temel dayanaklarının sorgulanmasına kadar varmış durumdadır. Mayıs 2015 tarihinde dış göç yönetimi konusunda reform ihtiyacıyla AB'yi acil eylem planı hazırlıklarına sevk eden güncel göç baskısı, göç yönetiminin *tepkisel, korumacı, kısa dönemli ve kontrol-odaklı* politikaların güdümündeki *Avrupa-merkezli* bir yaklaşımla sürdürülebilir olmadığını farklı açılardan bir kez daha göstermiştir. Etkin bir göç yönetimi, hem *gerçek ve dengeli bir ortaklık* zemininde kurulan hem de *karşılıklı diyaloga* dayanan üçüncü ülkelerle işbirliğini ve bu bağlamda kapsamlı bir yaklaşımın varlığını gerekli kılmaktadır. Bu ise doğal olarak dış göç politikasını, göç yönetiminin ayrılmaz ve tamamlayıcı bir unsuru yapmaktadır. AB göç yönetiminin literatürdeki ve uygulamadaki en tartışmalı yönlerinden biri olan göçün dış boyutu, bu çalışmanın da temel çerçevesini oluşturmuştur.

Göç-dış politika ilişkisi çerçevesinden hareketle bu çalışmada, bütünleşme sürecinde yıllar içinde ivme kazanarak gelişim gösteren AB dış göç politikasına yön veren temel paradigma, bu süreçte benimsenen farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımların

çıktıları analiz edilmiştir. Resmî *retorikte* farklı paradigmlar etrafında revize edilerek şekillen bu süreçte, AB göç-dış politika ilişkisi, kontrol-odaklı geleneksel yaklaşımdan göçün temel sebeplerine uzanan kalkınma temalı farklı perspektiflerle yönetilebilir bir göç anlayışına doğru bir gelişim sergilemiştir. Son yıllarda göçe küresel bir pencereden bakan ve buna binaen üçüncü ülkelerle diyalogu ve işbirliğini öne çıkaran bir yaklaşımla göç konusunu Birliğin dış politikasına daha fazla entegre etme çabası, AB dış göç politikasının temel çerçevesi olarak belirmiştir. Zira hem iyi yönetilen bir göç olgusunun kazanımlarından yararlanmak hem de değişen göç trendlerinin neden olduğu farklı meydan okumalara cevap verebilmek adına, AB göç yaklaşımını belirleyen paradigma ile dış göç politikası araçlarındaki revizyon bir zorunluluk hâlini almıştır. AB'nin göç yönetimi kapasitesini ve etkinliğini ileri düzeye taşımayı öngören söz konusu revizyon, göç yönetimine ilişkin yaklaşımı münhasıran göçü kontrol etmeye odaklanan bir paradigmadan sıyrarak daha iyi bir tematik ve coğrafi denge ihtiyacına cevap vermek üzere yapılandırılmıştır. Bu bağlamda özellikle 'Arap Baharı' sonrası süreçte kapsamlı bir göç yönetimi çerçevesinde AB'den beklentiler, kalkınma perspektifini merkeze almakla birlikte, bireyleri dolayısıyla göçmen/insan haklarını önceleyen yeni bir paradigma etrafında, üçüncü ülkelerle göç işbirliği sürecini karşılıklı diyalog ve tutarlılık çerçevesinde sürdürmesi yönünde olmuştur. Özellikle yasal göç olanakları ile yasadışı göçle mücadele önlemleri arasında dengeli bir yaklaşımın belirlenmesi ve bu doğrultuda politika araçlarının uygulamaya konması, etkin bir göç yönetiminin önemli bir parçası olarak kabul görmektedir. Başka bir deyişle, AB dış göç politikasının etkinliği konusunda belirleyici unsur, Birliğin göç politikalarına hâkim paradigmanın retorikten öte uygulama aşamasında *lineer* bir değişim sergileyerek göç kontrol mantığını dengeli

ve bütüncül bir göç yönetimi sürecine dönüştürme becerisini gösterebilmesidir. Bu çalışmanın temel araştırma sorusu da göç politikalarının etkinliğinde belirleyici olan retorik-pratik arasındaki bu karşılaştırma üzerine bina edilmiştir. AB göç-dış politika ilişkisini yönlendiren hâkim paradigma açısından, farklı dönemler içinde uygulama bakımından retorikten öte gerçek bir değişimin söz konusu olup olmadığı sorgulanmaya çalışılmıştır.

Avrupa kıtasında ve bütünleşme sürecinde yaşanan dönüşüm, değişen uluslararası bağlam ve farklılaşan göç trendlerine binaen göç-dış politika ilişkisinde bir paradigma değişiminin varlığı söz konusu olsa da AB dış göç yaklaşımının temelde geleneksel göç kontrol mantığının bir uzantısı olarak seyrettiği iddiası, bu çalışmanın temel tezini oluşturmuştur. Nitekim, yukarıda da belirtildiği üzere, özellikle ‘Arap Baharı’ni takip eden süreçte dış göç politikalarının etkinliğine yönelik tartışmaların hız kesmemiş olması, yıllar içinde ivme kazanan ortak bir yaklaşım geliştirme sürecine rağmen, göç-dış politika ilişkisinde uygulamada geleneksel kontrol paradigmasından önemli bir sapma yaşanmadığını göstermektedir. AB, göç yaklaşımı ve uyguladığı politikaları nedeniyle, uluslararası toplum tarafından göç krizinin tırmanmasında önemli bir paya sahip olmakla eleştirilirken, dar kontrol ve dışlama odaklı politikalarının çöktüğü⁶³⁷ gerçeğini kabul etmeye çağrılmaktadır. Hiç şüphesiz bugün AB’nin göç yönetimini şekillendiren yaklaşımı açısından gerçek bir paradigma değişimine olan ihtiyacı ortadadır. Akdeniz sularında AB kıyılarına ulaşmak isterken hayatını kaybeden binlerce göçmenin varlığı, AB üyesi ülkelerin mültecilere insani koruma sağlamak

⁶³⁷ United Nations, “Migrant crisis: “Let’s not pretend Europe’s response is working” – UN rights expert warns”, *Office of the High Commissioner for Human Rights*, Geneva, 25 August 2015, <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16344#sthash.eu0pTnUl.dpuf>>.

konusundaki uzlaşmazlıkları ve artırılan güvenlik önlemleri ile üçüncü ülkeleri kontrol odaklı bir yaklaşımın parçası olarak gören *sözde* karşılıklı diyalog ve işbirliği çabaları, güncel göç politikalarının özeti olarak karşımıza çıkmaktadır. Göç işbirliği ekseninde üçüncü ülkelerle diyalog amaçlarını ve koşullarını belirleyen bu kontrol mantığına rağmen, düzensiz göçün kontrol edilebilirlik oranının yeterli düzeye ulaşmaması ise ayrı bir gerçekliktir. Bu da Birliği farklı bir açmazın içine sokarak dış göç politikalarının *Avrupalılılaşması* doğrultusunda yıllar içinde sağlanan ivmenin geriye yürütmesine yol açmakta; makul, sorumlu ve ortak çıkarlara dayalı AB-düzeyle bir göç yaklaşımını uygulamada zora sokmaktadır.

Son dönemde AB üye devletleri, Schengen kurallarını askıya almak ve sınırlarına dikenli tel örmek gibi farklı uygulamalara yönelerek göç alanında hâlâ ulus-devletlerin kontrol sahibi olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda supranasyonal görünümüne rağmen dirençli bir hükümetlerarası mantıkla şekillenen bir *göçün Avrupalılılaşması* sürecinden bahsetmek yerinde olacaktır. Bu doğrultuda üye devletlerin egemenlik tartışmalarının konusu olan göç gibi bir alanda “neden işbirliğine gitmeyi tercih ettikleri” ve ikinci bir aşamada “bu tercihlerini neden göç-dış politika ilişkisi düzeyine taşıdıkları” soruları önem kazanmaktadır. Söz konusu soruların cevabı, bu çalışmanın AB göç-dış politika ilişkisi özelinde uygulamada gerçek bir paradigma değişiminden bahsedilemeyeceği doğrultusundaki temel tezini tamamlayan ikinci bir iddiayı açıklamakta önemli bir yere sahiptir. Buna göre üye devletleri, göç politikaları özelinde önce AB düzeyindeki bir işbirliğine ve ardından AB dış politikası alanına iten dinamikler ve nedenler, AB’de göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı önemli ölçüde şekillendirmektir. Başka bir ifadeyle, dış göç politikası alanında işbirliğinin yıllar içinde ivme kazanması, üye devletlerin göç

kontrolünü farklı nedenlerle *dışsallaştırılması* yönündeki rasyonel tercihleriyle açıklanabilir. Dolayısıyla bu çalışmanın temel tezlerinden hareketle, öncelikle AB'nin göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı belirleyen altyapıyı teorik olarak bir çerçeveye oturtmak amacıyla ilk bölüm kaleme alınmış; ardından bu altyapının da yardımıyla göç paradigmasının süreç içindeki *lineer* seyrinin sorgulanmasına ilişkin iki ayrı bölüme detaylarıyla yer verilmiştir. Bu bağlamda ikinci ve üçüncü bölümler, çalışmanın temel iddialarını test etmeye yönelik bir süreç analizine odaklanmıştır.

Göç olgusuna ilişkin çalışmaları teorik bir çerçevede analiz etmek genel anlamda sorunlu bir uğraştır. Uluslararası göç, farklı disiplinleri aynı anda ilgilendirdiği gibi, uluslararası göç olgusunu bütünüyle ele alan genel geçer bir göç teorisi de bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu çalışmada göç, AB-düzeyle bir işbirliği alanı olarak ele alınmış ve çok daha spesifik bir çerçevede tartışma konusu yapılmıştır. Dolayısıyla bu çalışma, göç alanında AB'nin üçüncü ülkelerle arasındaki göç yönetimi ilişkisine hâkim paradigmayı şekillendiren dinamikleri anlamaya çalışan daha dar kapsamlı bir teorik açıklama getirme uğraşına girerken, aslında bu yönüyle görece kolay fakat çok-düzeyle bir ilişkinin analiz edilmesi gereği bakımından ise bir o kadar da zor bir uğraşın içine girmiştir. Fakat bu konuda kapsamlı bir teorik yaklaşımdan ziyade palyatif açıklamalara yer veren literatürdeki boşluk dikkate alındığında, bu uğraş gerekli görülmüştür. Zira kitlesel göç baskılarının meydana geldiği belirli dönemleri ele alarak, dış göç politikasına yönelik AB-düzeyle bir işbirliğini sadece zamanlama üzerinden okumak yeterli ve her daim geçerli olacak bir açıklama sunmamaktadır.

Bu çalışmada, göçün AB açısından dış politika gündeminin bir parçası olmasının ve bu alandaki işbirliğinde göreceli ivmenin nedenleri ile bu ivme ardındaki göç kontrolü vurgusu “üç aşamalı oyun” kavramsallaştırılmasıyla incelenerek bütünleştirilmiş bir teorik yaklaşım geliştirilmiştir. Bunun başlıca nedeni, göç-dış politika ilişkisini ve bu ilişkiyi şekillendiren paradigmayı, süreci ulusal düzeyden AB düzeyli bir işbirliğine ve beraberinde üçüncü ülkelere ilişkin bir dış politika ilişkisine taşıyan mantığı incelemeyen anlamının tam olarak mümkün olmamasıdır. Bu bağlamda, çalışmada göç-dış politika ilişkisine uzanan söz konusu süreç ve bu süreçte hâkim paradigma 3 düzeyde analiz edilmiştir: (1) ulusal siyasetin oluşumu, (2) Avrupalılaşma, (3) dışsallaştırma. Bu konudaki teorik açıklama, göç alanında yetki paylaşımı konusunda oldukça kısıkanç davranan üye devletlerin işbirliğine yönelme ve yeni politika belirleme düzeyi arayışlarına girme nedenleri üzerinden şekillenmektedir.

AB bütünleşme süreci içinde göç, aşamalı olarak önce belirli oranda Avrupalılaşmasına izin verilen ve akabinde AB dış politika ilişkisine genişleyen bir işbirliği yapısına tanıklık etmektedir. Bu durum AB’ye yetki devri konusunda göç politikalarındaki kontrolü kaybetmek istemeyen ulus-devletlerin direnci ile tezat gibi görünse de bu çalışmada çizilen teorik altyapı, bu sürecin ‘kontrolü kaybetmek’ değil ‘kontrolü dışsallaştırmak’ üzerine bina edildiğini ortaya koymuştur. Bu nedenle de göç-dış politika ilişkisine uzanan sürecin gelişimi ve dolayısıyla daha fazla işbirliği ilişkisinin varlığı rasyonel bir tercih olarak yorumlanmıştır. İlk aşamada liberal hükümetlerarası teori, egemenlik ile yakından ilintili olan göç alanında AB üyesi devletlerin tercihlerini açıklamak konusunda yol gösterici olmuştur.

Liberal hükümetlerarası yaklaşım aracılığıyla “Avrupa’nın egemen devletlerinin neden mükerreren belirli politikalarda işbirliğine gittiği ve uluslararası bir kurum içinde egemen yetkilerinden feragat etmeyi tercih ettiği” sorusuna cevap arayan Moravcsik, bütünleşmeyi rasyonel kararlar dizisi olarak tanımlamaktadır. Buna göre günün koşullarının etkisiyle birlikte, temel aktör olarak ulus-devletlerin belirli politikalara ilişkin tercihleri, spesifik sektörel çıkarlar, uyarılama maliyeti ve bazen de jeopolitik meselelerin önemli rol oynadığı ülke içindeki siyasi çekişme sürecinden doğmaktadır. Realist varsayımdan farklı olarak liberal teorinin devlet-toplum ilişkisinin ulusal tercihlerin şekillendirilmesindeki etkisine de yer veren LI, farklı çıkar gruplarının ve aktörlerin tercihlerinin ulusal politikaları şekillendirdiği gerçeğini atlamamaktadır. Göç politikalarına ilişkin AB üyesi devletlerin tercihlerini anlamaya çalışan bu çalışma açısından böylesi bir analiz oldukça anlamlıdır. Zira bir yandan hayli politize bir alan olması nedeniyle seçmen gruplarının endişe ve tercihlerinin, öte yandan piyasa mekanizması ve işveren çıkarlarının, bir diğer yandan ise göç kontrolünden sorumlu kurumların kurumsal tercihlerinin bir bileşimi şeklinde AB müzakere masasında ulusal çıkarların bir yansıması olarak yer aldığını göstermektedir. Dolayısıyla devletin rasyonelliği, dinamik iç politika unsurlarını da içinde barındırmaktadır. Güncel ‘göç krizi’ karşısında AB politikalarının etkisiz ve tutarsız kalmasını açıklamakta bu tespitin önemli bir yeri olduğu söylenebilir. Nitekim üye ülkelerdeki siyasi ve ekonomik ortam, göçmen-karşıtlığındaki artış, demografik değişim, güvenlik kaygıları gibi pek çok etkenin AB düzeyinde makul ve sorumlu bir çözüme ilişkin duruşu sulandırdığı tartışılmaktadır.

Üye devletlerin yerel çıkarları oldukça farklılık arz ederken AB düzeyinde ‘asgari müşterekte’ bir uzlaşa ise LI’nın altını çizdiği fayda-maliyet analiziyle belirli ölçüde

açıklığa kavuşmaktadır. Konulara özgü karşılıklı bağımlılık derecesi ve belirsizliklerin aşılma ihtimali burada devreye girerken, yeni işbirliği şartları aktörlerin pazarlık güçlerine bağlı olarak değişmektedir. Özetle ulusal ve uluslararası politika etkileşimi sürecinden bahsedilmekle birlikte, ulusal politikaların etkinlik alanının daha yoğun olduğu göç ve sığınma konularında, daha ziyade üye devletlerin yani ulusal aktörlerin gündemi şekillendirmesi ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla bir *Avrupalılaştırma* sürecinden bahsedilmekle birlikte, bu sürecin Avrupalılaştırma kavramına ilişkin klasik açıklamalardan farklı bir boyutuna bu çalışmada vurgu yapılmıştır. Avrupalılaştırma, salt “yukarıdan-aşağıya” değil, ulusal aktörler tarafından şekillendirilen “aşağıdan yukarı” etkileşim gösteren bir süreç olarak değerlendirilmiştir. Avrupalılaştırmanın akademik ilgi bakımından daha kenarda kalan bu yönü, göç ve sığınma konularının görece yavaş ve çekişmeli gelişimini açıklamakta daha yerinde bir tercih olarak kullanılmıştır.

Avrupalılaştırma sadece AB-düzeyle politikaların ve düzenlemelerin üye devletler üzerindeki etkileri olarak anlaşılmalıdır. Zira tek yönlü bu süreç, ulusal düzey ve Avrupa düzeyi arasındaki iki yönlü etkileşimi göz ardı edebilmektedir. Hâlbuki göç alanı gibi kendine özgü bir alanda Avrupa siyasetinin, politikalarının ve yönetiminin ulusal düzey tarafından şekillenmesi çok daha olasıdır. Bu boyutuyla Avrupalılaştırma, hem hükümetlere yerelde manevra alanı sağlamakta hem de AB düzeyinde kendi ulusal düzenlemelerini bir prototip olarak sunma fırsatı tanımaktadır. Bu bağlamda farklı çalışmaların bulgularından yararlanarak üye devlet hükümetlerinin stratejik olarak Avrupa entegrasyonundan nasıl kazanç sağladıkları açıklanmaya çalışılmıştır. Örneğin; ülke içinde artan sığınma başvuruları üzerine siyaseten kısıtlayıcı politikalara yönelerek toplumun tepkisine karşılık vermeye çalışan hükümetlerin,

bunu devlet dışı aktörlerin varlığı ya da yasal kısıtlamalar nedeniyle, ‘Avrupa işbirliği’ desteği olmaksızın kolayca yapamayacağı kanaati, Avrupalılaştırma sürecini egemen ulus-devletler açısından meşrulaştıran bir durumdur. Dolayısıyla üye ülke hükümetlerinin stratejik davranışlarını, Avrupalılaştırma doğrultusundaki olası sonuçlar üzerinden belirledikleri görülmektedir. LI yaklaşımını da destekler şekilde ulusal politika yapıcılarının, AB düzeyini, kendi sahalarında (ülkelerinde) manevra alanlarının marjlarını artırmak için stratejik olarak kullandığı görülmektedir. Bu da göç alanında ‘kontrol açmazını’ aşabilmek için önemli bir fırsat anlamına gelmektedir.

AB göç politikalarının Avrupalılaştırma aşaması, yukarıdaki çerçevede açıklanırken bu çalışmada “politika belirleme düzeyi arayışı” (*venue shopping*) olarak adlandırılan teorik kavram aracılığıyla tanımlanmış ve LI’ın bıraktığı boşluk doldurulmaya çalışılmıştır. Guiraudon tarafından göç alanında AB-düzeyle işbirliği nedenlerini açıklamak için geliştirilen bu kavram, “değişen ortam ve koşullara bağlı olarak kurumsal kısıtlardan kaçmak isteyen aktörlerin politika belirleme düzeylerini değiştirme yollarına başvurması” ile ilgili tezlere sahiptir. “Politika belirleme düzeyi arayışı” yaklaşımı, LI’ın kuramsal izahı ile ters düşmemekle birlikte bir açıdan farklılaşmaktadır. Göç politikalarının Avrupalılaştırmasını *dikey* düzlemde politika transferi olarak tanımladığı bu süreçte Guiraudon, LI’ın devletlerarası pazarlık masasında ulusal hükümetlerin kümelenmiş çıkarları temsil ettiği yönündeki görüşünü yanıltıcı bulmaktadır. Aksine belirli ulusal aktörler, aslında AB politika düzlemi içinde hareket ederek çıkar kümelenmesi sürecini *bypass* etmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla ulusal müzakere sürecindeki bir dizi aktör saf dışı bırakılırken, büyük ölçüde hükümetlerarası yapısı nedeniyle de AB düzeyinde supranasyonel AB kurumlarına oldukça az rol düşmektedir. Böylece AB-düzeyle göç işbirliğinden söz

ederken içişleri ve adalet yetkililerinin domine ettiği, ulus-ötesi eylemlerini güvenlik gerekçesiyle meşrulaştırdığı ve hükümetlerarası işbirliği modelinin ‘asgari müşterekte’ önlem alınmasına zemin sağladığı bir Avrupa rejiminin kısıtlayıcı yapısı ön plana çıkmaktadır. Böylece özellikle yargı kararları ve hukuk kuralları, diğer alanlardan sorumlu bakanların ya da sivil toplum örgütlerinin göçmen haklarına yönelik çağrıları/baskıları gibi kısıtlardan kaçan göç kontrolünden sorumlu yetkililerin daralan manevra alanları, AB düzeyli bir işbirliğiyle genişletilmekte ve yetkililere yeni bir politika belirleme düzlemi sunmaktadır.

Ulusal tercihleri ve bu tercihleri Avrupalılaşıma sürecine iten dinamikleri dikkate alan yukarıdaki teorik izah, bu çalışmanın “üç aşamalı oyun” kavramsallaştırmasındaki ilk iki aşamasını birbirini tamamlayacak şekilde açıklamaktadır. Bu bağlamda göç politikalarının Avrupalılaşıma sürecinin kontrol-odaklı ve ‘uzaktan kontrol’ merkezli çıktılarını daha anlaşılır kılarak bu çalışmanın temel iddiasını desteklemektedir. Ancak bu çalışmanın temel çerçevesi olan göç-dış politika ilişkisi bağlamındaki bir işbirliği sürecini ve bu sürecin arka planını izah etmek için üçüncü bir aşamaya ihtiyaç duyulmuştur. Üye devletler, göç politikalarının uyumlaştırılması sürecinde ‘asgari müşterekte’ (-ki büyük ölçüde sınır kontrolleri, vize politikaları gibi konular başta gelmektedir) bir uzlaşmayı tercih ederken; göçün dış boyutuna ilişkin politikaların geliştirilmesi konusunda özellikle son yıllarda yaşanan hızlı ivme araştırılmaya değerdir. Bu aşamada hem Moravcsik hem de Guiraudon tarafından, ilk iki süreçte, açıklama dışı bırakılan AB kurumlarının dinamik yapısı bu sürecin dışsallaştırılmasındaki önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hem Moravcsik hem de Guiraudon tarafından üye devlet tercihlerine odaklanan yaklaşımlar, AB kurumlarının dinamik yapısını göz ardı etmektedir. Avrupalılaşıma düzeyinde, üye devletler ve AB arasında dikey bir ilişkiden ve etkileşimden bahsedilmiştir. Yukarıdaki kuramlara dayanarak yapılan açıklamalar, AB kurumları arasındaki *yatay* ilişkiyi göz ardı etmektedir. Hâlbuki AB, yalnızca çok-düzeyle değil, aynı zamanda çok-merkezli bir yapılanmaya sahiptir. Liberal devletler, hem siyasi ve ekonomik çıkarlarını dikkate almakla birlikte özgürlük-kontrol ikilemine dayanan göç açmazını aşmak hem de yasal/yargısal kısıtlardan kaçarak hükümetlerin politika yapım alanını genişletmek gibi nedenlerle göçün Avrupalılaşması sürecini “Avrupa’ya kaçış” olarak kullanmıştır. Böylece, yukarıda bahsedildiği üzere, AB düzeyinde üye devletlerin domine ettiği yeni bir politika belirleme düzeyi elde etseler de, bütünleşmenin dinamik yapısı gereği, politika belirleme düzeyini AB’ye taşımak -beklentilerin aksine- genel olarak standartların artışına yol açmıştır. Çünkü kurucu antlaşma değişiklikleri ve bu değişikliklerin aktör davranışları üzerindeki yeni etkileri bu denkleme eklenmiştir. Dolayısıyla Maastricht’ten Lizbon’a uzanan antlaşma değişikliklerine dayanarak kurumların değişen rollerine ve göç konusunda artan yetkilerine değinen bir yaklaşım aracılığıyla, supranasyonel yetkilere sahip AB kurumlarının yıllar içinde güçlenmesine ve göç konularında çeşitlenen aktörlere dikkati çekmek gerekmektedir. Bu bağlamda süreci daha ‘dinamik’ bir yaklaşımla ele alarak bu aşamada Lavenex’in “yatay politika belirleme düzeyi arayışı” kavramsallaştırmasından yararlanılmış ve bu çalışmanın teorik altyapısı tamamlanmaya çalışılmıştır.

Lavenex, AB üyelerinin ‘mütemadiyen kısıtlayıcı’ göç tercihlerine dayalı yaklaşımları fazla basitleştirilmiş bulmaktadır. Buna göre, ulusal tercihleri ve

kurumsal kısıtlar nedeniyle farklı bir politika belirleme düzeyi arayışıyla AB düzlemine taşınan göç ya da sığınma konuları açısından Guiraudon'un geliştirdiği yaklaşım "risksiz bir strateji" değildir. AB düzleminde yeni politika belirleme düzeyi bulan aktörler, diğer aktör tercihlerinin değişimi ya da yeni aktörler eklenmesi gibi beklenmedik engellerle karşılaşabilir. Nitekim AB bütünleşme süreci içinde III. sütunun Topluluklaştırmasına uzanan süreçte de bu böyle olmuştur. Örneğin; en son Lizbon Antlaşması ile üç sütunlu yapı ortadan kaldırılarak eski III. sütun konuları geçiş düzenlemelerine tabi olarak yargısal denetime açık hâle gelmiş, Komisyonun yasamayı başlatma rolünü üye devletlerle beraber üstlenmiş ve karar alma sürecinde Konsey ile Parlamento büyük ölçüde eşit konuma taşınmıştır. Dolayısıyla süreç içinde değişen kurumsal yetki ve dengeler, ÖGA yetkililerinin daha önce politika tercihleri konusunda ulusal düzeyde karşılaştıkları kısıtları bir anlamda yeniden ortaya çıkarmıştır. Buna rağmen dış ticaret konusu hariç dış ilişkiler, AB'de hükümetlerarası alan olmaya önemli oranda devam etmektedir. Bu çerçevede özellikle üçüncü ülkelerle işbirliğine dayanan AB göç politikasına ilişkin *dışsallaştırma* eğilimi, üye ülkelerin (ÖGA yetkililerinin) diğer AB aktörleri karşısında kısıtları aşmak amacıyla geliştirdikleri 'politika belirleme düzeyi arayışı' stratejisinin bir devamı olarak belirlemektedir.

Dış ilişkiler kapsamında göç alanında ulus-ötesi işbirliğine odaklanmak, üye devlet hükümet yetkililerini, başta Komisyon ve Parlamento olmak üzere politika gündemlerinin çeliştiği/farklılaştığı AB aktörlerini *by-pass* etme imkânı tanımaktadır. Bu çalışmada da özellikle düzensiz göçe ilişkin AB dış göç politikalarının, Tampere Zirvesi'nden bu yana yeni önlemleri, programları ve ülkeleri kapsamına dâhil ederek giderek genişlediği görülmüştür. Ayrıca Komisyon ve Parlamento tarafından

öngörülen kapsamlı yaklaşımların aksine göçün dış boyutu ve bu alandaki hükümetlerarası işbirliği, büyük ölçüde göç kontrolü politikalarına odaklı kalmıştır. Üstelik Topluluk enstrümanlarının da işbirliği hâlindeki üçüncü ülkeler üzerindeki baskıyı artırmak için yararlı/gerekli görüldüğünde *seçici* olarak kullanıldığı görülmüştür. Son tahlilde, AB'nin dış göç politikası hakkında retorik-pratik arasındaki boşluğun giderek açıldığı yönündeki güncel eleştirilerin nedenlerine ilişkin olarak bu teorik altyapıyı da dikkate alarak bir açıklama getirmek konuyu daha anlaşılır kılmaktadır.

Bu çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümleri açısından yukarıdaki teorik açıklama önemli bir altyapı sunmuştur. Üç farklı aşamada AB üyesi devletlerin hangi faktörlere dayanarak göçün dış boyutuna ivme kazandırma tercihinde bulunduğu dair geliştirilen bu kuramsal yaklaşım, AB dış göç politikasına hâkim paradigmanın sınırlarını çizmiş; özünde kontrol-odaklı bu paradigmanın uygulamadaki çıktıları da - retorikteki değişimlere rağmen- bu yönde kendini göstermiştir.

AB'nin üçüncü ülkelerle ilişkisi çerçevesinde göç yönetimi sürecinin temel dayanakları farklı dönemlerde yeniden dizayn edilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümde AB dış göç yaklaşımı, geleneksel kontrol paradigmasının hâkim olduğu dönemden 2000'li yıllarda göç yönetimine küresel bir açılım getirme amacını taşıyan ve göçmen-odaklı bir paradigmayı önceleyen yeni açılım dönemine kadar olan süreçte analiz edilmiştir. Bu bağlamda geçmişten günümüze Birliğin dış göç politikasına hâkim paradigmanın ne yönde şekillendiği üzerinde durulurken bu süreç beş ana başlık üzerinden analiz edilmiştir. Bu ayrım Birliğin göç-dış politika ilişkisinde göç yönetimini (yeniden) dizayn ettiği farklı yaklaşımlar dikkate alınarak yapılmıştır.

Aslında biri diğeri için ikame etmek için değil, büyük ölçüde birbirini tamamlamak için benimsenen bu yaklaşımlar; (i) geleneksel kontrol yaklaşımı, (ii) temel sebepler yaklaşımı, (iii) göç-kalkınma ilişkisi, (iv) küresel yaklaşım ve (v) göçün güvenlikleştirilmesi şeklindeki bir kategorizasyon çerçevesinde incelenmiştir.

İlk olarak geleneksel kontrol yaklaşımı üzerinde durulmuş; bu bağlamda göçün dış boyutuna ilişkin öne çıkan stratejilerden ve araçlardan bahsedilmiştir. 1990'lı yılların başlarına kadar özellikle göç politikalarının üye devletlerin tekelinde olduğu yıllarda 'istenmeyen göçü' kontrol etme politikalarından bahsedilmekle birlikte, kısıtlayıcı göç politikalarının kısır kalan başarısı dikkate değerdir. Kontrol politikaları göçü önleme anlamında istenen hedefleri karşılamakta başarısız kalınca ve hatta düzensiz göçü teşvik eder hâle gelince, Batı Avrupa devletleri alternatif arayışlara girmiştir. Bu bağlamda AB, uluslararası trendleri de takiben hem göçe kaynaklık eden hem de transit ülkeler ile işbirliği ve diyalog forumları gibi farklı formattaki girişimlerde yer almaya başlamıştır. 1990'lı yıllar, AB göç ve sığınma politikalarının dış boyutuna hâkim stratejinin ön plana çıkmaya başladığı yıllardır. Hem uluslararası konjonktür hem de AB entegrasyonunda kaydedilen gelişmeler, kaynak ve transit ülkelerle işbirliğini gerektirirken üye devletler arasındaki koordinasyonu da zorunlu kılmıştır. Sovyetler Birliği'nin dağılması, AB içinde serbest dolaşımların olanaklı kılındığı bir döneme denk gelmiştir. Eski Sovyet ülkelerinden AB ülkelerine yönelik kitlesel göç beklentisi Batı Avrupa toplumlarını tedirgin etmiştir. Ayrıca eski Yugoslavya'da ortaya çıkan sivil çatışmalar nedeniyle yerlerinden edilen mülteci sayısında 1990'lı yılların ortasına doğru önemli bir artış yaşanırken Batı Avrupa'da göç konusu önemli oranda siyasileşmiştir. Bu dönemde bir yandan göçün kısıtlanması konusunda etkin politikalar üretilmesine yönelik kamuoyu beklentileri öte yandan

anayasal kurallar ve uluslararası yasal normlar nedeniyle Batı Avrupa'nın liberal demokratik devletlerinin hareket alanını kısıtlayan faktörler, yukarıdaki teorik altyapıyı doğrulayan bir şekilde göç konusunda AB-düzeyle işbirliğine ve Birlik enstrümanlarının göç kontrolüne ilişkin *seçici* kullanımına olanak sağlamıştır.

Göçün dış boyutu kapsamında öne çıkan stratejiler; (i) *göç kontrolünün dışsallaştırılması* (sınır dışındaki göçmen kampları, GKA'lar, sınır kontrol önlemleri, tel örgüler vs.) ve (ii) *önleyici politika* (kalkınma yardımları, ticaret vs.) araçları üzerinden tanımlanabilir. Bu stratejilerin ilki göçe ilişkin geleneksel kontrol mantığını doğrudan simgelerken ikinci strateji göçün nedenlerine inmeyi amaçlayan bir önleme mantığının ürünü olarak belirmiştir. Önleme stratejisi, potansiyel göçmenlere ya da mültecilere kendi ülkelerinde kalmayı cazip kılma fikri üzerinden şekillenmiş; ancak 1990'lara kadar bu konuda somut adımlar atılamamıştır. Literatürde "temel sebepler yaklaşımı" olarak kavramsallaştırılan bu yaklaşım, Yugoslavya krizinin göç yönetimi konusundaki yeni adımlara aciliyet kazandırdığı bir ortamda resmen dillendirilmeye başlanmıştır. Aslında bu sayede göç-kalkınma ilişkisinin temellerinin atıldığı ve 2000'li yılların ilk on yılında "küresel yaklaşıma" doğru evrilen bir süreç başlamıştır. Bunun da retorikte AB dış göç yönetimine ilişkin yeni bir paradigma değişimine işaret ettiği görülmektedir.

Göçün kaynağına inerek göç akınlarını önlemeyi amaçlayan temel sebepler yaklaşımı, göç-kalkınma arasındaki bağa belirli bir açıdan dikkat çekmektedir. Göç, yetersiz kalkınmanın bir çıktısı olarak görülürken yardımlar ve kalkınma araçları aracılığıyla göçün önlenebileceği ya da en azından azaltılabileceği varsayılmıştır. Bu yaklaşım, üçüncü ülkelerle gerçek bir diyaloga ve göç süreçlerini gerçekten anlamaya

odaklanan eylemlere dayandığı ölçüde başarı sağlayabilir. Fakat göçün dinamiklerini anlamaktan ziyade özünde *tepkisel* bir önleme mantığıyla hareket edildiği tartışılmış; üstelik normatif açıdan da bu yaklaşım sorunlu görülmüştür. Göçü bütünüyle engellemekten ziyade zorunlu göç problemine odaklanmak ve göçün gerçek anlamda bir ‘tercih’ olabilmesi için uzun vadeli politikalar belirlemek oldukça önemlidir. Ne yazık ki bu yaklaşım, hem ekonomik hem de siyasi açıdan Batılı siyasilerin seçimler için kısa vadede başarı sağlama öncelikleri bakımından geride kalmış ve bu doğrultudaki çabaların bir süreklilik olmaksızın ele alınmasına yol açmıştır. Bu yaklaşımın uygulanmasına ilişkin olarak kalkınma yardımlarının göç kontrolünün dışsallaştırılmasına hizmet eden bir araç hâline getirildiği eleştirisi yapılırken, aslında kısıtlayıcı göç politikaları ve daha katı sınır kontrolleri için bir ‘ahlaki gerekçe’ oluşturulmaya çalışıldığı düşünülmektedir.

Üçüncü ülkelerin bu yaklaşıma temkinli bakışı, uygulamadaki sınırlı başarısı ve değişen uluslararası bağlamın da etkisiyle temel sebepler yaklaşımı, yeni ve daha pozitif bir kavramsallaştırma olan “göç-kalkınma ilişkisi”ne tedricen dâhil edilmiştir. Özellikle Tampere Zirvesi ile göç alanına siyasi ivme kazandırılmasıyla birlikte, hem göç veren hem de göç alan ülkelere kazanç sağlayacak bir göç yönetimine olan ihtiyacın karşılanması için göç-kalkınma perspektifli yeni bir yaklaşım geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu defa göç ve kalkınma arasındaki bağ tersten kurularak ‘kalkınma için göçün araçsallaştırıldığı’ bir eğilim gündeme gelmiştir. Bu bağlamda göç, bir ‘sorun’dan ziyade kalkınma için bir ‘fırsat’ olarak görülmektedir. Münhasıran göçü kısıtlamaya odaklanan bir göç politikası yerine aynı zamanda göç olgusunun üye devletlerin ekonomik kalkınması ve kültürel zenginliği gibi pozitif yönlerine de dikkati çeken kapsamlı ve dengeli bir yaklaşım tasarlanmıştır. Ancak süreç sonunda

söylem ile uygulama arasında önemli farkların ortaya çıktığı ve dengenin göç kontrolü lehine bozulduğu bir tablo söz konusudur. Geri kabul antlaşmalarının sonuçlandırılması, işbirliği antlaşmalarına geri kabul hükmünün eklenmesi, düzensiz göçmenlerin gönüllü geri dönüşü ve zorunlu geri gönderimi, Birliğin dış sınırlarında vize kısıtlamaları ve sınır kontrolleri, kaynak ve transit ülkelerde sınır ve belge kontrollerinin geliştirilmesi, üçüncü ülkelerdeki sınır ve göç personelinin eğitilmesi, üçüncü ülkelere irtibat bürolarının kurulması, taşıyıcı yaptırımları gibi uygulamalar göç-kalkınma ilişkisinin somut araçları hâline gelmiştir. Çalışmada detaylandırıldığı üzere, dış yardımlara ilişkin mali kaynakların büyük bir kısmı, kalkınma odaklı politikalar yerine göç yönetimi başlığı altında sınır kontrolleri ve yasadışı göçle mücadele gibi düzenlemeler için ayrılmıştır. Dolayısıyla kontrol paradigmasından gerçek bir sapma yaşanmamış; göç kontrolünün sorumluluğu kaynak ve transit ülkelere kalkınma perspektifiyle kaydırılmaya çalışılmıştır. Tabii bu dönemde göç-kalkınma ilişkisinin parçalı bir biçimde yürütülmesinde ve sürecin kalkınmadan ziyade güvenlik ve kontrol odaklı bir felsefeyle şekillenmesinde, sürecin gidişatında adalet ve içişleri yetkililerinin ön planda yer almasının payı olduğunu da eklemekte fayda vardır.

Üstelik 2000’li yılların başında değişen uluslararası konjonktür, göç yönetiminin dengeli bir şekilde yürütülmesi hedefinin kısa zamanda terk edilmesine neden olmuştur. 11 Eylül terör olayları, pek çok politikayı etkilediği gibi göç politikalarını da olumsuz yönde etkilemiştir. 2002 Seville Zirvesi, göç-kalkınma ilişkisinin pozitif yönünden uzaklaşılmasına ilişkin trendi örneklendiren bir adım olarak belirtilebilir. Zira göçün temel sebeplerini de kapsayan kalkınma perspektifi, AB göç politikasına ilişkin sistemli bir yaklaşımın parçası olarak değil, yasadışı göçle mücadeleyle

ilişkilendirilerek ele alınmış; göç kontrolü ve kalkınma işbirliği arasındaki ‘koşulluluk’ ilişkisi belirli düzeyde kalıcı hâle getirilmiştir. Söz konusu dönemde üçüncü ülkelerce önemli bir eleştiri konusu yapılan ‘koşulluluk’, bugün AB dış göç politikasının ayrılmaz bir unsuruna dönüşmüş durumdadır.

AB’nin dış göç politikalarına hâkim anlayışta esaslı bir tutum değişikliğine gitmesi 2005 ve sonrası dönemi bulmuştur. Uluslararası kuruluşların göç-kalkınma ilişkisi özelindeki yoğunlaşan söylem ve faaliyetleri bu doğrultuda önemli bir etkidir. Aynı dönemde AB’nin Kuzey Afrika sınırındaki Ceuta ve Melilla’da artan yasadışı geçişlerle beraber yaşanan göç trajedileri ise bu değişimin siyaseten tetikleyicisi olmuştur denebilir. Söz konusu olaylar, Avrupa’nın büyük ölçüde kontrol önlemlerine odaklanan göç yaklaşımının sürdürülebilir olmadığını ve bu yaklaşımın kısıtlarını göstermiştir. Üstelik kontrol paradigması etrafında şekillenen politikalar, yalnızca etkisizlik boyutuyla değil; aynı zamanda Birliğin dış dünyadaki imajına zarar vermesi yönüyle de eleştiri konusu olmuştur. Bu bağlamda 2005 yılında yeni bir yaklaşım önerisi hazırlayan Avrupa Komisyonu’nun hareket noktalarından biri, küresel düzlemde AB’nin önemli bir aktör olduğu kabulü olmuş; böylece göç-kalkınma ilişkisi konusundaki küresel tartışmalara katkı sunmak amaçlanmıştır. Göç yönetimine ‘küresel yaklaşım’ çağrısı yapılırken, bütüncül bir yaklaşımın AB’nin uluslararası sahnedeki ve üçüncü ülkelerle ilişkileri bağlamındaki güvenilirliğine olan katkısı da ön planda tutulmuştur. AB, gerek genişleme süreci gerek Batı Balkanlar ile olan ortaklık süreci gerekse de komşuluk politikası bağlamında göçü önemli bir diyalog kanalı olarak da görmeye başlamıştır. Bu bağlamda “Göç Küresel Yaklaşım”, geniş komşuluk coğrafyasında Birliğe üye olmayan ülkelerle ortaklık ve diyalog konusuna odaklanarak Avrupa’daki göç açmazına çözüm üretmenin yeni bir

yolu olarak sunulmuştur. Tamamen yeni bir kavram olmasa da Küresel Yaklaşım, göçe kapsamlı bir yaklaşım geliştirmek amacıyla onlarca yıldır sürdürülen dış ilişkiler konulu bir dizi politikaya ilişkin ‘yeni bir dönemeç’ olarak kabul edilebilir.

Küresel Yaklaşım, ‘dengeli’ ve ‘gerçek’ bir ortaklık vurgusu aracılığıyla, AB’nin sıkça eleştiri konusu olan ‘Kale Avrupası’ imajından uzaklaşmasını sağlayacak bir kavramsal ihtiyaca karşılık gelmektedir. Bu yaklaşımın politikaları ve eylemleri (i) yasal göç, (ii) düzensiz göç ve (iii) göç-kalkınma ilişkisi olmak üzere üç sütun etrafında toplanmıştır. Yaklaşımın temel eksenini yine göç-kalkınma ilişkisi olmakla birlikte, retorikte “daha iyi göç için daha fazla kalkınma” anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur. AB’nin retorikteki bu yenilikçi yaklaşımının, uygulamada bir kez daha kadük kaldığı, çalışma boyunca hem politikaların içeriği hem de kurumsal yapıdan kaynaklanan sorunların varlığı bakımından ortaya konmuştur. Yaklaşımın göç konusundaki tematik çeşitliliğine rağmen üye devletlerin farklı siyasi çıkarları politikaların çerçevesini daraltmış; partner ülkelerle dengeli bir ortaklıktan ziyade süreç tek taraflı bir koşulluluk ilişkisi üzerinden yürütülmeye devam etmiştir. Nitekim 2011 yılında AB, Küresel Yaklaşımında revizyona giderek ikinci bir evreye geçme kararı almıştır.

Küresel Yaklaşımın ikinci evresi, 2011 yılında patlak veren ‘Arap Baharı’nın AB geniş komşuluk bölgesinde neden olduğu farklı meydan okumalara yeni cevaplar aradığı döneme denk gelmektedir. Komşuluk sahası siyasi krizlere sahne olan AB açısından bu yeni dönem, yoğun göç baskısı karşısında dış göç politikalarının gündemin ve siyasetin belirleyicisi hâline geldiği ve ciddi bir sınava dönüştüğü bir sürece evrilmiştir. Bütünleşme projesinin akıbetinden küresel aktörlük iddiasına kadar

pek çok açıdan Birliği yeni meydan okumalarla karşı karşıya bırakan bu süreç, detaylı bir analizi gerektirdiği için bu çalışmada ayrı bir bölümün konusu yapılmış ve üçüncü bölümde incelenmiştir. Ancak bu yeni evrenin detaylarına girmeden önce bu çalışmada, *göçün güvenikleştirilmesi* konusuna ayrı bir başlık açılmıştır. Zira göç yaklaşımının kontrol-merkezli bir paradigmanın uzantısı olarak devam etmesinin en önemli nedenlerinden biri, göçün bir güvenlik meselesi olarak inşa edilme sürecidir. AB dış göç politikasını şekillendiren paradigma konusunda *güvenikleştirme* kuramının açıklamalarına yer verilmediği sürece bu çalışmanın tezinin eksik kalacağı düşünülmüştür.

Soğuk Savaş'ın bitişiyile beraber geliştirilen *güvenikleştirme* yaklaşımı, göç konulu çalışmalara büyük oranda 2000'li yıllarla beraber girmiştir. Çok-kutuplu dünyaya geçişte yeni güvenlik algısı; uluslararası, ulusal ve birey güvenliklerinin iç içe geçişi üzerinden şekillenmiştir. Devlet güvenliğinin dışında “toplumsal güvenlik” kavramı tanımlanmış ve bu kavram ‘var olan’ ya da ‘muhtemel’ tehditler karşısında bir toplumun kendi kimliğini koruması bağlamında kullanılmıştır. Devlet-dışı aktörlerden kaynaklanan ve geleneksel güvenlik sorunlarının dışındaki konuların güvenlik sorunsalı hâline dönüştüğü en göze çarpan konu uluslararası göçtür. Kontrol gerektiren bir olgu olarak algılanması göçü yeni güvenlik sorunsalı içine dâhil etmektedir. Bu çerçevede göç yönetimi; ekonomik ve sosyal olarak üretken bir insan hareketliliği ile ‘istenmeyen’ veya ekonomik refaha, toplumsal değerlere, kültürel kimliğe vs. tehdit oluşturacak göç olgusundan ayrıştırılarak *seçici* bir şekilde ele alınmaktadır. Dolayısıyla göç yönetimi kısıtlayıcı hâle gelirken dışlayıcı politikalar ‘iç güvenlik söylemi’ üzerinden de meşrulaştırılmaktadır. AB özelinde de üye devletler kontrol-odaklı bir göç yönetimine ilişkin AB işbirliğini desteklemişlerdir; çünkü bu

sayede bir yandan hükümetlerin bu alandaki aktivizmi, yani sorunla ilgili adımlar atıldığı imajı sergilenirken öte yandan göçe ilişkin kontrol olgusu ve kontrolün etkinliği konusundaki sorumluluk dağıtılmış olmaktadır.

2011 yılından bu yana ‘Arap Baharı’ adıyla başlayan Kuzey Afrika ve Ortadoğu’daki halk ayaklanmalarının Avrupa açısından bir ‘göç krizi’ne dönüşmesi, göçün güvenlikleştirme sürecini pekiştirmiş görünmektedir. Akdeniz’in güneyinden yönelen ve büyük ölçüde insani koruma arayışının ürünü olan kitlesel göçü ‘acil’, ‘kriz’, ‘kitlesel akın’ gibi ifadelerle tanımlayan pek çok AB üyesi, bu durumu “kontrol edilemez ve sürdürülemez” olarak değerlendirmiştir. Bu yöndeki söylemler, kaçınılmaz olarak AB’yi göç olgusuna ‘düzensiz göç’ perspektifinden odaklanmaya itmiş durumdadır. Bu bağlamda bu çalışmanın üçüncü ve son bölümü, ‘Arap Baharı’ sürecinin başlangıcından bu yana AB dış göç yaklaşımına ayrılmış; ‘göçmen-odaklı’ yeni bir paradigma ile yola çıkılan süreçte uygulamada göçmen/mülteci dramına dönüşen tezatlığın ardındaki kontrol-merkezli politika açıklanmaya çalışılmıştır.

‘Arap Baharı’ndan günümüze uzanan süreç, tek başına dahi bu çalışmanın tezlerinin doğrulanması konusunda önemli bir veri seti oluşturmakta ve araştırma sorusuna cevap niteliği taşımaktadır. Zira yeni bir göç baskısı ve farklı meydan okumalarla bir kez daha karşı karşıya kalan Birlik bu sürece, “göç yönetimini ‘akınlar’, ‘stoklar’ ve ‘güzergahlar’a ilişkin olmaktan çıkarıp göçmen-odaklı ve partnerlerle karşılıklı gerçek bir diyaloga dayalı hâle getireceği” konusundaki bir taahhülle başlamış; fakat 2015 yılının sonuna gelindiğinde dar güvenlik ve kontrol odaklı uygulamaları nedeniyle kıyılarında yaşanan göçmen facialarından sorumlu tutulan bir gerçekle karşı karşıya kalmıştır. Hâlbuki Birliğin güneyinde başlayan halk

hareketleri yeni dinamiklerin denkleme katılmasıyla AB için önemli fırsatlar sunmuştur. Hatta AB'nin bu fırsattan yararlanabilmesi için daha stratejik bir yaklaşıma, bir paradigma değişimine ihtiyacı olduğu sıkça dile getirilmiştir. Bu bağlamda Birlik, Küresel Yaklaşımı yeni koşullar altında farklı bir felsefeye dayanarak “Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım” (GAMM) adıyla revize etmiştir.

Yeni hâliyle Küresel Yaklaşımı Birliğin dış politikasına daha fazla entegre etme çabasına giren Komisyon, siyasi diyaloglar ve elverişli yakın işbirlikleri aracılığıyla ‘karşılıklı fayda’ ve ‘tutarlılık’ içinde partner ülkelerle göç ve hareketliliği yönetebilmek için kapsamlı bir çerçeve sunmaya çalışmıştır. Söz konusu yeni yaklaşım, ‘hareketlilik’ kavramını yeni bir bileşen olarak yaklaşımın merkezine taşıırken odak noktasına ise ‘kontrol’ ve ‘önleme’ politikaları yerine ‘insan hakları ve göçmenler’ yerleştirerek yeni paradigmanın içeriğini belirlemiştir. Bu yeni hâliyle uluslararası kamuoyunun beklentilerini yükselten AB, aynı zamanda beklentibilirlik değerlendirilmesine ilişkin marjı da epey genişletmiştir. Ne yazık ki geçen süre zarfında AB’de göç akınlarını önleme endişesi, insani koruma sorumluluğu ve dayanışma ilkelerinin önüne geçmiş ve Avrupa-merkezli bir politika güttüğü algını tersine çeviremediği gibi bu algıyı pekiştirmiştir.

AB’nin çerçevesini belirlediği yenilenen göç yaklaşımı ile uygulamada ortaya çıkan yaklaşım arasındaki farkı görebilmek için çalışmada GAMM’ın temel felsefesini oluşturan unsurların ve merkezine yerleştirdiği araçların detaylarına inilmiştir. Bu bağlamda öncelikle yaklaşımın *göçmen-odaklı* felsefesi incelenmiştir. Bugün uluslararası kuruluşlar; göçmenler için güvenli ve yasal kanalları artırılması,

aile birleşimi imkânına erişimin kolaylaştırılması, insani vize uygulamasının genişletilmesi gibi konularda AB'ye çağrıda bulunmaktadır. Uygulamada ön plana çıkan ise tam aksine kısıtlayıcı göç ve sığınma politikalarındaki artış karşısında mülteci kabul oranlarının düşüklüğüdür. Yasal yollardan AB'ye girişler zorlaştırıldığı için göçmenlerin yasadışı alternatif yollara sevk edildiği bir ortam söz konusudur.

Karşılıklı diyalog, yenilenen dış göç politikasının temel bileşenlerinden biridir. Bu çerçevede AB, tek-tarafılıktan ziyade etkin diyaloglar aracılığıyla bölge partnerlerinin beklentilerini, koşullarını ve ihtiyaçlarını göz önünde tutmayı hedeflemiştir. Fakat diyalogun hayata geçirilmesi için AB tarafından öne sürülen koşulların tamamının, göç kontrolüne odaklanan ve göç yönetimine güvenlik penceresinden bakan eylem ve önlemleri içerdiği bir gerçektir. Her bir partner ülke tarafından karşılanması beklenen spesifik önlemler geri dönüş, geri kabul, Frontex ile uyumlu çalışma, entegre sınır yönetimi konuları etrafında listelenirken yaklaşımın merkezindeki göçmen-odaklı felsefenin diyalog koşullarını belirleyen çerçevenin dışında kaldığı görülmektedir. Üçüncü ülkelerin koşullarını göz ardı eden bir 'koşulluluk' çerçevesinde AB göç yaklaşımının bir 'diyalog'dan ziyade 'monolog' düzeyinde işlediği sonucu bu çalışmada ortaya konan tespitlerden biri olmuştur.

Küresel Göç Yaklaşımının bütüncül bir parçası olan *Hareketlilik Ortaklıkları* konusuna gelince, AB'nin yasal göç yönetimine ilişkin yeni bir yaklaşım arayışının sonucu olarak sunulmuş bir ortaklık anlayışıdır. Esnek bir içeriğe sahip olması, bağlayıcı olmaması, uygulama düzeyinde AB üye devletlerine bırakılması gibi faktörlere bağlı olarak oldukça 'sınırlandırılmış bir hareketlilik' olarak kalmıştır. AB'nin işgücü ihtiyacına cevap verecek spesifik meslek türleriyle sınırlı kalmakla

birlikte, hareketliliğin büyük ölçüde düzensiz göçle mücadele koşuluna bağlı olması sorunlu bir ortaklık sürecine işaret etmektedir. Hâlbuki bir ‘koşulluluk’ çerçevesinde olacak ise düzensiz göç akınlarını önleyici önlemler yerine insan haklarına ilişkin ve sosyo-ekonomik farkları azaltıcı reformlar karşılığında partner ülkelere bir ‘hareketlilik’ önerilmiş olsaydı, ‘Arap Baharı’ coğrafyasında AB pasif bir aktörden ziyade sürecin gidişatında belirleyici bir etkinliğe sahip olabilirdi.

AB dış göç yaklaşımının temel araçlarından biri olarak *geri kabul anlaşmaları* da bu çalışmada detaylı bir analizi hak etmiştir. Zira AB’nin düzensiz göçle mücadele stratejisinin etkin bir aracı olarak görülen GKA’lar, aynı zamanda göç kontrolünün dışsallaştırılması sürecinin de önemli bir parçasıdır. Üçüncü ülkeler açısından siyasi, ekonomik ve hatta sosyal açıdan oldukça maliyetli olan bu anlaşmalar, uygulamada eşitsiz bir ilişki biçimini yansıtmaktadır. Bu nedenle AB, partnerlerini işbirliğine ikna etmek amacıyla ‘karşılıklılık’ temeline dayanarak vize kolaylığı/serbestisi gibi teşvikler sunmaktadır. Fakat söz konusu teşviklerin geri kabul anlaşmasını uygulayacak ülkelere yüklenen siyasi ve mali yük konusundaki asimetriyi dengelemek konusunda yetersiz kalması en çok tartışılan konulardan biridir. ‘Avrupa-merkezli’ çıkarlara hizmet ettiği yönündeki eleştiriler sıkça dillendirilirken düzensiz göçle mücadele konusundaki yükümlülüklerin imzacı üçüncü ülkelere kaydırıldığı yönündeki algı, kapsamlı bir göç yaklaşımından uzaklaşıldığını göstermek için yeterlidir. Daha da önemlisi, özellikle son dönemde ülkelerindeki kötü koşullardan kaçan göçmenlerin geri gönderilseler de ölümcül kanalları deneyerek yeniden Avrupa sınırlarını zorladığı gerçeği, AB geri kabul politikası ile birlikte dış göç yaklaşımının geneli açısından kapsamlı ve gerçek bir paradigma değişimine ihtiyaç olduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Avrupa'ya göç durmayacaktır; özellikle geniş komşuluk bölgesindeki istikrarsızlık zorunlu göçü tetiklemeye devam ederken daha uzun bir süre göçmenlerin kitlesel olarak Avrupa'nın kapılarını zorlaması kuvvetle muhtemeldir. Münhasıran kontrole odaklanan önlemlerin ise AB ülkelerine ulaşmak isteyen göçmenleri bu hedeflerinden alıkoymadığı günümüzde açıkça ortadadır. Göç kontrol politikaları, geçmişte olduğu gibi bugün de istenmeyen sonuçlara yol açmaktadır. Akdeniz sularında sadece 2015 yılında yaşamını yitirenlerin sayısının 4 bine yaklaşması ve göçmen kaçakçılığının hız kesmeden devam etmesi bu sonuca ilişkin ilk etapta göze çarpan örneklerdir. Bu gerçeklik karşısında 2015 ilkbaharında acil eylem planı hazırlıklarına girişen AB, tepkisini ortaya koymaya çalışmış ve göç yönetiminde AB değerlerini ön planda tutmayı amaçlayan yeni bir süreci daha başlatmak istemiştir. Ancak özellikle 2011 yılından bu yana gelişen yeni fırsatları değerlendiremeyen AB'nin bu konuda oldukça geç kaldığı söylenebilir. Üstelik Komisyonun geç de olsa bir kez daha "Avrupa Göç Gündemi" adıyla soyunduğu bu girişim, içeriğinin Avrupa-merkezli kısır bir döngüye hapsedilmesi bir yana üye ülkelerin sert tutumları nedeniyle dayanışma ilkesinin daha baştan sarsılmasıyla uluslararası kamuoyunda hayal kırıklığı yaratmış durumdadır. Gündemin içeriği ve uygulama paketlerinin detayları çalışmada derinlemesine tartışılmıştır. İnsan haklarına, uluslararası koruma standartlarına ve 'AB değerleri'ne aykırı pek çok uygulama, bugün Küresel Yaklaşım retoriğiyle geleneksel kontrol yaklaşımlarından göçmen-odaklı bir paradigma etrafında şekillenen yeni bir yaklaşıma doğru kaydedilen *lineer* bir gelişme sürecine rağmen, AB'nin pratikte hâlâ bu çizginin en başında olduğunu göstermektedir.

Temelde üç bölümden oluşan ve AB göç-dış politika ilişkisinde paradigma değişimini irdeleyen bu çalışmanın araştırmaları neticesinde, AB dış göç

politikalarının geçmişten günümüze kontrol-odaklı bir paradigma etrafında şekillendiği sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda benimsenen farklı yaklaşımlar ve öngörülen ilkeler ile uygulama arasında derin bir boşluk olduğu ortaya konmuştur. Göç-dış politika ilişkisi çerçevesinde üçüncü ülkelerle kurulan işbirliklerinin kapsamlı bir göç yönetiminin bir parçası olarak geliştirilemediği ve göç kontrolünün dışsallaştırılarak sorumluluğun büyük ölçüde partner ülkelere kaydırılmaya çalışıldığı gözlenmiştir. Hâlbuki bütüncül ve küresel bir göç yönetimi kapsamında üçüncü ülkelerin, AB göç kontrol araçlarının *ikamesi* değil; AB'nin küresel bir aktör olmayı hedeflediği uluslararası platformda uluslararası hukuk ve AB hukuku ile uyumlu kapsamlı bir göç yönetiminin *tamamlayıcısı* olması gerekmektedir. Türkiye dâhil transit ve kaynak ülkelerin sadece pasif birer uygulayıcı aktör olması yerine, bu konudaki kapasitelerini ve deneyimlerini yansıtmaya fırsat tanıyan bir etkileşimle AB göç yönetimi sürecine katılmaları oldukça önemlidir. Ancak bunun için öncelikle AB üye devletlerinin mevcut göç yaklaşımını Birlik krizine dönüştürmelerinden kaynaklanan sorumluluğu kabul etmesi gerekmektedir. Bununla birlikte üye devletlerin AB bütünleşme dinamiklerini şekillendiren insani ve demokratik değerleri, ulusal siyasi ve ekonomik çıkarların üzerinde tutarak gerçek ve dengeli bir ortak dış göç politikası için yola çıkması beklenmelidir. Ne yazık ki bu çalışmanın teorik bir altyapıyla desteklediği bulguları, üye devletlerin AB-düzeyle böyle bir sorumluluğa henüz hazır olmadığını göstermiştir.

Nihayetinde yıllardır süregelen ekonomik krize, sosyal refah paylaşımındaki daralmaya ve güvenlik sorunsalına dayalı iç siyasi kaygılar gibi pek çok nedenle

güncel olarak epey zor görünse de⁶³⁸ AB'nin hem içeride hem de dışarıda “insan hakları, demokrasi ve iyi yönetim” unsurlarına dayanan dönüştürme gücüne ve imajına dayanan güveni yeniden inşa edebilmesi için göç politikasında *yenilikçi* bir yaklaşıma ihtiyacı vardır. Zira son dönemde gündemin üst sıralarında yer alan göçün, Avrupa siyaseti ve dahası bütünleşmenin akıbeti açısından AB gündemini yakın gelecekte euro krizinden çok daha fazla meşgul etmesi beklenmektedir.⁶³⁹ Bu bağlamda Avrupalı değerlerin ve normların pozitif izdüşümünü göç yönetimi alanında görebilmek, bir yandan AB bütünleşmesinin geleceği öte yandan AB'nin küresel aktörlüğünün etkinliği konulu tartışmaların yönünü de önemli ölçüde belirleyecektir. Sonuç olarak, bu çalışmada AB göç-dış politika ilişkisinde gerçek bir paradigma değişimi olup olmadığını sorgulamak üzere yola çıkılmış olmakla birlikte çalışmanın sonuçları, salt göç konusundan öte daha geniş bir çerçevede yeni akademik araştırmalara kapı aralayacak tespitler içermektedir. AB'de kimlik tartışmalarından Birliğin dış politika kapasitesine uzanan farklı araştırmalara yön verecek yeni fikirlere ve çalışmalara katkıda bulunması temennisiyle bu çalışma sonlandırılmaktadır.

⁶³⁸ Avrupa kamuoyunda, göç konusu ekonomik kriz ve işsizlik gibi konuların önüne geçerek gündemin belirleyicisi hâline gelmiş durumdadır. Güncel kamuoyu anketleri, 2015 baharında (yüzde 38) 2014 sonbaharına (yüzde 24) kıyasla göçün AB vatandaşları açısından “AB'nin karşılaştığı en önemli mesele” olarak algılandığını göstermektedir. Bkz. European Commission, “Public Opinion in the European Union”, *Standard Eurobarometer 83, Spring 2015*, First Results, July 2015, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf>.

⁶³⁹ Pastore, (2015), *op. cit.*, s. 3. Ayrıca ekonomik krizin ulusal seçimlerde deviremediği tek lider olan Almanya Şansölyesi Merkel, Almanya'nın *gönülsüz* de olsa Avrupa siyasetinde hegemon rolüne soyunduğu kriz yıllarına rağmen, göç gündemiyle toplanan 25 Haziran 2015 tarihli zirve ardından, “göçü, kendi şansölyelik dönemi boyunca karşılaştığı Avrupa meseleleri arasındaki en büyük meydan okuma olarak” tanımlamıştır. Bkz. Robin Emmott and Francesco Guarascio, “In tense talks, EU leaders agree on plan to confront migrant crisis”, *Reuters*, June 26, 2015, <<http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-idUSKBN0P606M20150627>>, (erişim tarihi: 07.12.2015).

KAYNAKÇA

RESMİ DOKÜMANLAR

- Action Plan, *Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development*, 10-11 July 2006, <<http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Action-Plan---EN.pdf>>.
- Cecilia Malmström, “A better management of migration to the EU”, *Press conference on communication on migration*, Brussels, 4 May 2011, Speech/11/310.
- Cecilia Malmström, “Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy”, Lecture at Harvard University’s Minda de Gunzburg Center for European Studies, Boston, Speech/12/312, 30 April 2012.
- Commission Communication to the Council and the European Parliament on Immigration, SEC (91) 1855 final, 23 October 1991.
- Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Integrating Migration Issues in the European Union’s Relations with Third Countries*, COM(2002) 703, final. 3.12.2002.
- Commission of the European Communities, *Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, COM(2002) 175 final, 10.04.2002.

- Commission of the European Communities, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, COM(2005) 390 final, Brussels, 1.9.2005.
- Commission of the European Communities, *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, COM(2005) 621 final, Brussels, 30.11.2005.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Regional Protection Programmes*, COM(2005) 388 final, Brussels, 1.9.2005.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005, *The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice* [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236 of 24.9.2005].
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, COM(94) 23 final, Brussels, 23.02.1994.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, Brussels, COM(2006) 735, final.30.11.2006.

- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, COM(2007) 247 final, Brussels, 16.5.2007.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*, COM(2006) 26 final, Brussels, 25.1.2006.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM(2011) 76 final, Brussels, 23.2.2011.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries*, COM(2007) 248 final, Brussels, 16.5.2007.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Dialogue for migration, mobility and security with southern Mediterranean countries*, COM(2011) 292 final, Brussels, 24.5.2011.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,

EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020), COM(2015) 285 final, Brussels, 27.5.2015.

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240 final, Brussels, 13.5.2015.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Communication on Migration*, COM(2011) 248 final, Brussels, 4.5.2011.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Brussels, 18.11.2011.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *An open and secure Europe: making it happen*, COM(2014) 154 final, Brussels, 11.3.2014.
- Communication from the Commission, *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels, COM(2010) 2020, final 3.3.2010.
- Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, *Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and*

legal measures under the European Agenda on Migration, COM(2015) 490 final, Brussels, 23.9.2015.

- Conclusions and Resolution adopted by the Conference, *Fourth Conference of European Ministers Responsible for Migration Affairs*, MMG-4 (91) 9 final, Luxembourg, 17-18 September 1991.
- Conclusions of the Presidency, *Declaration on Principles of Governing External Aspects of Migration Policy*, European Council in Edinburgh, SN 456/92, Annex 5 Part A, 11-12 December 1992.
- Council of the EU, “Relocation of 40 000 refugees from Greece and Italy agreed by Council”, Press Release, 644/15, 14.09.2015.
- Council of the European Union, *Council Conclusions on the Global Approach to Migration and Mobility*, 9417/12 Limite, Brussels, 3 May 2012.
- Council of the European Union, *Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 12098/15, ASIM 87, Brussels, 22 September 2015.
- Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, 13440/08 Limite, Brussels, 24 September 2008.
- Council of the European Union, *Evaluation of the conclusions of the Tampere European Council*, 14926/01 LIMITE, JAI 166, 6 December 2001.

- Council of the European Union, *Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*”, 15744/05, Brussels, 13 December 2005.
- Council of the European Union, *New Rules on Frontex adopted-Strengthening the European external borders agency*, 15208/11, Presse 353, Luxembourg, 10 October 2011.
- Council of the European Union, *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe serving and protecting the citizens*, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.
- European Council 26/27 June 2014 Conclusions, EUCO 79/14, Brussels, 27 June 2014.
- EuropeAid, *The Thematic Programme Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum*, The New Strategy 2011-2013.
- European Commission, *Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq*, Fact Sheet, Brussels, 6 October 2015, MEMO/15/5777.
- European Commission Migration and Home Affairs, *Resettlement Refugees in the EU*, <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects/index_en.htm>.

- European Commission, “Commission deploras tragic events in Ceuta and Melilla”, Press Release, IP/05/1212, Brussels, 30 September 2005.
- European Commission, “European Commission makes progress on Agenda on Migration”, Press release, IP/15/5039, Brussels, 27 May 2015.
- European Commission, “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action”, Press Release, Strasbourg, 9 September 2015.
- European Commission, AENEAS Programme, *Finacial and technical assistance to third countries in the field of migration and asylum, Guidelines for grant applicants responding to the Call for Proposals for 2004*, Budget line 19.02.03.
- European Commission, *European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees*, Statement/15/5697, Brussels, 22 September 2015.
- European Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan*, MEMO/15/5860, Brussels, 15 October 2015.
- European Commission, *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, Luxembourg, 20 April 2015.
- European Commission, *Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Commission Staff Working Document, SEC(2009) 1240 final, Brussels, 18.9.2009.

- European Commission, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Fact Sheet, Brussels, 22 September 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm>.
- European Commission, *Statement of the European Commission following the Extraordinary Justice and Home Affairs Council*, Brussels, 14 September 2015, <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5646_en.htm>.
- European Parliament, Press Release, “Opening: Migrants put Europe to the test”, Plenary Session, 07.09.2015.
- European Parliamentary Research Service, “First Measures of the European Agenda on Migration”, *Tracking European Commission priority initiatives in 2015 – Number 2*, Briefing, 17 June 2015.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ECRE Memorandum to the Extraordinary Justice and Home Affairs Council Meeting of 14 September 2015, Brussels, 9 September 2015.
- Franco-Italian summit - Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Silvio Berlusconi, Prime Minister of Italy, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, and José Manuel Barroso, President of the European Commission, Rome, 26 April 2011, <<http://www.ambafrance-uk.org/Letter-from-French-and-Italian>>.

- Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, Tripoli, 22-23 November 2006,
<https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/rcps/igad/african_md_declaration_2006.pdf>.
- Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels, 8.3.2011.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council, *Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action*, JOIN(2015) 40 final, Brussels, 9.9.2015.
- Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM(2011) 303 final, Brussels, 25.05.2011.
- Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the *European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: “The European Consensus”*, 14820/05, Brussels, 22 November 2005.
- José Manuel Durão Barroso, *Migration flows and asylum and their impact on Schengen*, European Parliament, Strasbourg, 10 May 2011, Speech/11/322.

- *Nadi Declaration on ACP Solidarity in a Globalised World*, 3rd Summit of ACP Heads of State and Government, Denarau, Nadi-Fiji Islands, 18-19 July 2002, ACP/28/029/02 [Final].
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?”, *Committee on Migration, Refugees and displaced Persons*, Rapporteur Tineke Strik, March 2012.
- Parliamentary Assembly, *The Interception and Rescue at Sea of Asylum Seekers, Refugees and Irregular Migrants*, Assembly debate on 21 June 2011, Resolution 1821 (2011), <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18006&lang=en>>.
- Preparation of the United Nations’ High Level dialogue on International Migration and Development, 5 September 2006, Brussels, <http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_6221_fr.htm>.
- Rabat Declaration, *Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development*, 10-11 July 2006, <<http://processusderabat.net/web/uploads/cms/Rabat-Declaration---EN.pdf>>.
- Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011, *Official Journal of the European Union*, 22.11.2011, L 304.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,

Report on implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013, COM(2014) 96 final, Brussels, 21.2.2014.

- Speech by EU Commission Vice-President Frattini, “Migration and Development: the European Policy”, 26 November 2005, Bologna, <http://eu-un.europa.eu/articles/fr/article_5362_fr.htm>.
- Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy, from the Austrian Council Presidency to the K4 Committee, 1 July 1998, 9809/98, Limite, CK4 27, ASIM 170.
- Summary of the High-Level Dialogue on International Migration and Development, Note by the President of the General Assembly, A/61/515, 13 October 2006, <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/02/PDF/N0657102.pdf?OpenElement>>.
- The Council Presidency, *Terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration; preparation of action plans for the most important countries of origin and transit of asylum seekers and migrants*, 5264/99 Limite, Brussels, 13 January 1999.
- The European Council, *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 -statement*, 23.04.2015, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>>.

- The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, *Official Journal of the European Union*, (2005/C 53/01), 3 March 2005.
- UNHCR, “UNHCR Statement on the European Commission’s Migration Agenda”, 13 May 2015.
- United Nations, “Note to Correspondents on the Statement on the European Agenda on Migration by Peter Sutherland, Special Representative of the UN Secretary-General for International Migration and Development”, New York, 13 May 2015.
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm>.
- Seville European Council 21-22 June 2002, Presidency Conclusions, 24 October 2002, 13463/02, POLGEN 52.
- European Council 15 & 16 December 2005 Presidency Conclusions, Brussels, 15914/05.
- European Council Presidency Conclusions, 14/15 December 2006, Brussels, 16879/1/06, REV 1.

- Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, *Official Journal of the European Union*, 18.6.2009, L 155/17.
- European Council 23/24 June 2011 Conclusions, EUCO 23/1/11, Brussels.
- Cabinet Office, *David Cameron's immigration speech*, 25 March 2013, <<https://www.gov.uk/government/speeches/david-camerons-immigration-speech>>.
- European Council Meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions, Brussels, 26 June 2015, EUCO 22/15.

KİTAPLAR

- Bevelander, P., Petersson, B., *Crisis and Migration: Implications of the Eurozone Crisis for Perceptions, Politics, and Policies of Migration*, Lund: Nordic Academic Press, 2014.
- Bommers, M., Fassmann, H., Sievers, W. (ed.), *Migration from the Middle East and North Africa to Europe: Past Developments, Current Status and Future Potentials*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.
- Bozkurt, E., Özcan, M. ve Köktaş, A., *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara: Asil Yayın Dağıtım, 2008.

- Brettell, C. B., Hollifield, J. F. (ed.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, 2nd edition, New York, London: Routledge, 2008.
- Brettell, C. B., Hollifield, J. F., *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, 2nd edition, New York, London: Routledge, 2008.
- Cassarino, J. P. (ed.) içinde, *Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington: The Middle East Institute, 2010.
- Castles, S., Miller, M. J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 4th edition, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Chebel D'Appollonia, A., Reich, S. (ed.), *Immigration, Integration and Security: America and Europe in Comparative Perspective*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2008.
- Cini, M., Perez-Solorzano Borragan, N. (ed.), *European Union Politics*, Oxford University Press: Oxford, 4th Edition, 2013.
- Clayton, G., *Textbook on Immigration and Asylum Law*, New York: Oxford University Press, 2008.
- Collinson, S., *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*, Royal Institute of International Affairs, 1993.

- Dedeoğlu, B. (ed.), *Düinden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul: Boyut Kitapları, 2003.
- Eisele, K., *The External Dimension of EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-country nationals in the EU: A Comprehensive Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014.
- Emek Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration*, New York: Lexington Books, 2002.
- Givens, T. E., Freeman, G. P., Leal, D. L., *Immigration Policy and Security: US, European, and Commonwealth Perspectives*, New York, London: Routledge, 2009.
- Göçmen, İ., *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2015.
- Guiraudon, V., Joppke, C. (ed.), *Controlling a New Migration World*, London and New York: Routledge, 2001.
- Guiraudon, V., Lahav, G. (ed.), *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, Oxon and New York: Routledge, 2007.
- Hampshire, J., *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*, Cambridge: Polity Press, 2013.

- Kvisto, P., Faist, T., *Beyond a Border: The Causes and Consequences of Contemporary Immigration*, California: Pine Forge Press, an Imprint of SAGE Publications, 2010.
- Marshall, B. (ed.), *The Politics of Migration: A Survey*, London, New York: Routledge, 1st edition, 2006.
- Messina, A. M., *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, London: UCL Press, 1998.
- Nye, J. S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004.
- Ohmae, K., *The End of Nation States: The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press, 1995.
- Orbie, J. (ed.), *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Burlington: Ashgate Publishing Ltd, 2008.
- Özcan, M. et al., *Bundan Sonrası: Senaryo Analizleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Ankara: USAK Yayınları, 2009.
- Özcan, M., *AB Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Ankara: USAK Yayınları, 2005.

- Roos, C., *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.
- Sassen, S., *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, New York: Columbia University Press, 1996.
- Sørensen, N. N. (ed.), *Mediterranean Transit Migration*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2006.
- Toksöz, G., *Uluslararası Emek Göçü*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- Uluslararası Göç Örgütü (IOM), *Göç Terimleri Sözlüğü*, 2009.

MAKALELER ve KİTAP BÖLÜMLERİ

- Ahlbäck, J., “The Externalization of the EU’s Policy on Irregular Immigration: Vertical and Horizontal Venue-Shopping?”, *Lund University*, LUP Student Papers, 2006.
- Alecu de Flers, N., Müller, P., “Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms”, *GARNET Conference 2010*, The European Union in International Affairs, Panel B.3, 2010.

- Aubarell, G., Zapata-Barrero, R., Aragall, X., “New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process”, *EuroMesco Paper*, February 2009.
- Benedetti, E., “EU Migration Policy and its Relations with Third Countries: Russia, Ukraine, Belarus and Moldova”, Devetak, S., Sirbu, O. (ed.) içinde *International Project co-financed by the European Commission*, 2012.
- Bilgin, P. “Türkiye-AB İlişkilerinde Güvenlik Kültürünün Rolü”, içinde Cem Karadeli (ed.), *Soğuk Savaş Sonrasında Avrupa ve Türkiye*, Ankara: Ayraç Yayınevi, 2003.
- Borońska-Hryniewiecka, K., Brudzińska, K., Sasnal, P., “Migrants 'R' Us: Recommendations for a Sound European Migration Policy”, *The Polish Institute of International Affairs (PISM)*, Strategic File, No. 9 (72), April 2015.
- Boswell, C. “Migration in Europe”, Barbara Marshall (ed.) içinde, 2006, s. 91-110.
- Boswell, C., “Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 3, 2007, s. 589-610.
- Boswell, C., “The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum Policy”, *International Affairs*, Vol. 79, No. 3, May 2003, s. 619-638.

- Campesi, G., “The Arab Spring and the Crisis of The European Border Regime: manufacturing Emergency in the Lampedusa Crisis”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, EUI Working Paper RSCAS 2011/59.
- Cardwell, P. J., “New Modes of Governance in the External Dimension of EU Migration Policy”, *International Migration*, Vol. 51, No. 6, 2013, s. 54-66.
- Carrera, S., “The EU’s Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny: Filling the Gaps in the Global Approach to Migration”, *Centre for European Policy Studies*, June 2011, s. 1-31.
- Carrera, S., den Hertog, L., Parkin, J., “EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring: What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?”, *Mediterranean Prospects*, MEDPRO Technical Report No. 15/August 2012.
- Carrera, S., Gros, D., Guild, E., “What priorities for the new European agenda on migration?”, *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 22 April 2015.
- Carrera, S., Parkin, J., den Hertog, L., “EU Migration Policy After the Arab Spring: The Pitfalls of Home Affairs Diplomacy”, *Centre for European Policy Studies*, Policy Paper 74, 26 February 2013.
- Cassarino, J. P., “Dealing with Unbalanced Reciprocities: Cooperation on Readmission and Implications”, Jean-Pierre Cassarino (ed.) içinde, 2010a, s. 1-29.

- Cassarino, J. P., “Readmission Policy in the European Union”, *European Parliament Study*, 2010b.
- Chebel D’Appollonia, A., “Immigration, Security, and Integration in the European Union”, D’Appollonia and Reich (ed.) içinde, 2008a, s. 206-217.
- Chebel D’Appollonia, A., Reich, S., (2008b), “The Securitization of Immigration: Multiple Countries, Multiple Dimensions”, Ariane Chebel D’Appollonia and Simon Reich (ed.) içinde, 2008, s. 1-22.
- Chetail, V., “Paradigm and Paradox of the Migration-Development Nexus: The New Border for North-South Dialogue”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 52, 2008, s. 183-215.
- Chou, M. H., “EU and the Migration-Development Nexus: What Prospects for EU-Wide Policies?”, *Centre on Migration, Policy and Society*, Working Paper No. 37, 2006, s. 1-25.
- Cini, M., “Intergovernmentalism”, M. Cini, N. Perez-Solorzano Borragan (ed.) içinde, 2013, s. 71-84.
- Collett, E., “The Global Approach to Migration: rhetoric or reality”, *European Policy Center*, Policy Brief November 2007.
- Collyer, M., “Migrants, Migration and the Security Paradigm: Constraints and Opportunities”, *Mediterranean Politics*, Vol. 11, No. 2, July 2006, s. 255-270.

- Cruz, A., “Schengen, Ad Hoc Immigration Group and Other European Intergovernmental Bodies: In View of a Europe Without Internal Borders”, *Churches Committee for Migrants in Europe*, Briefing Papers, Vol. 12, 1993.
- Cuaresma, J. C. *et al.*, “Migration in an ageing Europe: What are the challenges?”, *WWWforEurope*, Policy Paper including migration scenarios and policy scenerio analysis, Working Paper no. 79, January 2015.
- De Haas, H., “Migration and Development: A Theoretical Perspective”, *International Migration Institute*, Working Papers, Paper 9, 2008.
- De Haas, H., “Turning the tide? Why ‘development instead of migration’ policies are bound to fail”, *International Migration Institute*, Working Papers, Paper 2, 2006.
- Debenedetti, S., “Externalization of European Asylum and Migration Policies”, Florence: School on Euro-Mediterranean Migration and Development, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, 2009.
- Do, U., Huddleston, T., “Negotiating Migration in the Euro-Mediterranean: The Potential for EC Mobility Partnership”, *Mediterranean Yearbook*, 2009, s. 277-280.
- Everts, S., Keohane, D., “The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure”, *Survival*, Volume: 45, Number: 3, Autumn 2003, s. 167-186.

- Faist, T., “Extension du domaine de la lutte: International Migration and Security before and after September 11, 2001”, *International Migration Review*, Vol. 36, No.1, Spring 2002, s. 7-14.
- Fargues, P., Fandrich, C., “Migration after the Arab Spring”, *Migration Policy Centre*, MPC Research Report 2012/09, 2012, s. 1-22.
- Florian Trauner & Imke Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 10, Issue 4, 2008, s. 411-438.
- Foundation for European Progressive Studies (FEPS), “European Migration Agenda: Quo Vadis?”, *FEPS Policy Brief*, July 2015.
- Geddes, A., “International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe”, *International Migration*, Vol. 39 (6), 2001, s. 21-42.
- Geddes, A., “Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum”, *Swedish Institute for European Policy Studies*, April 2009, Report No.2.
- Geddes, A., “Still Beyond Fortress Europe? Patterns and Pathways in EU Migration Policy”, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No. 4/2003, s. 1-22.
- Geddes, A., “The European Union’s international-migration relations towards Middle Eastern and North African countries”, M. Bommes, H. Fassmann & W. Sievers (ed.) içinde, 2014, s. 139-158.

- Gent, S., “The Root Causes of Migration: Criticising the Approach and Finding a Way Forward”, *Sussex Centre for Migration Research*, Sussex Migration Working Paper no. 11, September 2002.
- Gil, M. M. *et al.*, “Mediterranean flows into Europe: Migration and the EU’s foreign policy”, European Parliament, *Policy Department, Directorate-General for External Policies*, March 2014.
- Gillingham, J., “A Test Case of Moravcsik’s “Liberal Intergovernmentalist” Approach to European Integration”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 2, No. 3, Fall 2000, s. 81-86.
- Goldmann, K., “Appropriateness and Consequences: The Logic of Neo-Institutionalism”, *Governance*, Vol. 18, No. 1, 2005, s. 35–52.
- Göçmen, İ., “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 13, No: 2, 2014, s. 21-28.
- Gropas, R., “The Migration-Development Nexus: Time for a Paradigm Shift”, E. Fabry (ed.) içinde, 2013, s. 182-190.
- Guild, E., “Uncommon Policies: EU immigration policies are inconsistent and overly restrictive”, *Internationale Politik*, Vol. 12, No. 4, July-August 2011, s. 16-21.

- Guiraudon, V., “De-nationalizing control: Analyzing state responses to migrations constraints on migration control”, V. Guiraudon, C. Joppke (ed.) içinde, 2001, s. 31-64.
- Guiraudon, V., “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No.2, June 2000, s. 251-271.
- Hafner, D. F., “Dilemmas in Managing the Expanding EU: the EU and Applicant States’ Points of View”, *Journal of European Public Policy*, No: 6, 5 December 1999. s. 783-801.
- Hayes, B., Bunyan, T., “Migration, Development and the EU Security Agenda”, içinde *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, London: Bond, 2003, s. 71-80.
- Hill, C., “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, Volume: 31, Number: 3, September 1993, s. 305–328.
- Hollifield, J. F., “Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community”, *International Migration Review*, Vol. 26, No.2, 1992, s. 568-595.
- Hollifield, J. F., “The Politics of International Migration: How Can We “Bring the State Back In”?”, C. B. Brettell, J. F. Hollifield (ed.) içinde, 2008, s. 183-237.

- İçduygu, A., “The Irregular Corridor between the EU and Turkey: Is it possible to Block it with a Readmission Agreement”, Research Report Case Study EU-US Immigration Systems 2011/14, *European University Institute*, 2011.
- İçduygu, A., “Türkiye-AB İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları”, *TÜSİAD*, Yayın No: TÜSİAD-T/2006-12/427, Aralık 2006.
- İçduygu, A., Aksel, D. B., “Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 337-363.
- Kaunert, C., Léonard, S., Hoffmann, U., “Venue-Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy”, *Journal of Comparative Migration Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, s. 179-200.
- Kicinger, A., “International Migration As A Non-Traditional Security Threat And The EU Responses To This Phenomenon”, *Central European Forum For Migration Research*, Working Paper 2/2004, 2004.
- Kirişci, K., “Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?”, *Centre for European Policy Studies*, CEPS Commentary, 4 February 2014.
- Kökölü, P., “Immigration Policy-Making in the European Union: A Case Study on the Adoption of Directive 2003/109/EC and Its Implementation by Germany and

the Netherlands”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 1, 2011. s. 105-132.

- Kraft-Kasack, C., Shisheva, M., “The Communitarization of Asylum and Immigration Policy at Amsterdam: A Liberal Intergovernmentalist Account”, *Hertie School of Governance*, Working Papers, No. 31, April 2008.
- Kullving, L., “A Crisis Nexus: The European Union, Security, and Articulations of Irregular Migration Post-Arab Spring”, P. Bevelander, B, Petersson (ed.) içinde, 2014, s. 49-76.
- Kutlay, M., Dinçer, O. B., “Arap Baharı, Türkiye-AB İşbirliğini Yeniden Ateşler mi?”, *Analist*, Sayı 6, Ağustos 2011.
- Kvist, J., “Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction Among EU Member States in Social Policy”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 3, August 2004, s. 301-318.
- Lahav, G., Guiraudon, V., “Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes”, V. Guiraudon, G. Lahav (ed.) içinde, 2007, s. 1-26.
- Lavenex, S., “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control”, *West European Politics*, Vol. 2, No. 2, March 2006, s. 329-350.

- Lavenex, S., Kunz, R., “The Migration-Development Nexus in the EU External Relations”, *Journal of European Integration*, Vol. 30, No. 3, July 2008, s. 439-457.
- Lavenex, S., Uçarer, E. M. “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39(4), 2004, s. 417-443.
- Lavenex, S., Uçarer, E., “The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 39, Issue 4, 2004, s. 417-443.
- Lavenex, S., Wichmann, N., “The External Governance of EU Internal Security”, *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, January 2009, s. 83-102.
- Lindstrom, C., “Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?”, *Refugee Studies Centre*, RSC Working Paper No. 11, September 2003.
- Lindstrom, C., “European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?”, *Social Policy and Administration*, Vol. 39, No. 6, December 2005, s. 587-605.

- Luedtke, A., “Fortifying Fortress Europe?: The Effect of September 11 on EU Immigration Policy”, T. E. Givens, G. P. Freeman, D. L. Leal (ed.) içinde, 2009, s. 130-147.
- Mandacı, N., Özerim, G., “Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa’da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 10, Sayı 39, Güz 2013, s. 105-130.
- Marchesin, P., “Yeni Tehditler Karşısında Avrupa”, B. Dedeoğlu (ed.) içinde, 2003, s. 421-438.
- Maroukis, T., Triandafyllidou, A., “Mobility Partnerships: A Convincing Tool for the EU’s Global Approach to Migration”, E. Fabry (ed.) içinde, 2013.
- Martin, M., “Extension of Mobility Partnerships with Euro-Mediterranean Partners”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2012a, s. 279-283.
- Martin, M., “The Arab Spring and the Death Toll in the Mediterranean: the True Face of Fortress Europe”, *Statewatch*, Analysis, 24 January 2012, 2012b.
- Martin, M., “The Global Approach to Migration and Mobility: the state of play”, *Statewatch*, Vol. 22, No. 2/3, October 2012, 2012c.
- Martin, P., Martin, S., Cross, S., “High level Dialogue on Migration and Development”, *International Migration*, Vol. 45, Issue 1, 2007, s. 7-25.

- Menz, G., “Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-State Actors and the Europeanization of Migration Policies”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 2, March 2011, s. 437-462.
- Moravcsik, A., “Preferences and Power in the European Community in the European Community”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December 1993, s. 473-524.
- Moravcsik, A., Nicolaidis, K., “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1, March 1999, s. 59-85.
- Münz, R., “The Global Race for Talent: Europe’s Migration Challenge”, *Bruegel Policy Paper*, Issue 2014/02, March 2014.
- Niemann, A., Breherton, C., “EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness”, *International Relations*, Vol. 27, No. 3, September 2013, s. 261-275.
- Niessen, J., “International migration and mobility on the EU foreign policy agenda: Is there a case to be made?”, *Paper presented at the PES Group Conference ‘Migration & Development – The Missing Link’*, European Parliament, Brussels, 20 February 2003.
- Niessen, J., “International Migration on the EU Foreign Policy Agenda”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 1, No. 4, 1999, s. 483-496.

- Ohmae, K., “Managing in a Borderless World”, *Harvard Business Review*, May-June 1989, s. 152–161.
- Öraz, S., “Andrew Moravcsik ve Liberal Hükümetlerarası Sistem ile Avrupa Bütünleşmesi”, *Turkish Studies*, Vol. 6/1, Winter 2011, s. 1559-1571.
- Pascouau, Y., “EU Migration Strategy: From Zero to Positive Sum”, E. Fabry (ed.) içinde, 2013, s. 139-145.
- Pascouau, Y., “The October 2015 European Council and migration: no news, good news?”, *European Policy Centre*, 19 October 2015, s. 1-4.
- Pastore, F., “Europe, Migration and Development: Critical Remarks on an Emerging Policy Field”, *CeSPI*, August 2007, s. 1-10.
- Pastore, F., “More Development for Less Migration or Better Migration for More Development? Shifting Priorities in the European Debate”, *MigraCtion Europa*, Special Issue, CeSPI, 2003, 1-7.
- Pastore, F., “The Next Big European Project? The Migration and Asylum Crisis: A Vital Challenge for the EU”, *Norwegian Institute of International Affairs*, Policy Brief, No. 25/2015, September 2015.
- Peers, S., “The next multi-year EU Justice and Home Affairs programme: Views of the Commission and the Member States”, *Statewatch Analysis*, March 11, 2014.

- Putnam, R. D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, Vol. 42, No.3, Summer 1998.
- Radaelli, C. M., “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, *European Integration Online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 8, 2000.
- Reslow, N., Vink, M., “Three-level Games in EU External Migration Policy: Negotiating Partnerships in West Africa”, *Journal of Common Market Studies*, 2014, s. 1-18.
- Samur, H., “Avrupa Birliği’nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, 2008, s. 1-16.
- Seeberg, P., “Mobility Partnerships and the EU, Part I: Where are we regarding implementation and what will be the consequences?”, *Centre for Contemporary Middle East Studies*, News Analysis, July 2014.
- Silga, J., “Shifting Perspective on the Migration and Development Nexus in the EU: From the Migration Management Approach to the Development Paradigm of Mobility?”, K. Podstawa and L. Puccio (eds.) içinde, *Framework for Economic Development in EU External Relations*, European University Institute (EUI) Working Papers, 2012, s. 115-144.
- Simeonova, D., “The Negative Effects of Securitizing Immigration: the Case of Bulgarian Migrants to the EU”, *Multicultural Center Prague*, 2004, <www.migrationonline.cz>.

- Smith, K., “The European Union: A Distinctive Actor in International Relations”, *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Volume: IX, Issue: 2, s. 103–113.
- Sørensen, N. N., “Mediterranean Transit Migration and Development: Experience and Policy Options”, Ninna Nyberg Sørensen (ed.) içinde, 2006, s. 5-24.
- *Statewatch*, “Migration: first six countries targeted”, Vol. 9, No. 1, January-February 1999.
- Sterkx, S., (2008), “The External Dimension of EU Asylum Policy: Expanding Fortress Europe?”, J. Orbie (ed.) içinde, s. 117-138.
- Sterkx, S., “Curtailling the Comprehensive Approach: Governance Export in EU Asylum and Migration Policy”, *ECPR Joint Sessions of Workshops*, 2004, 13-18 April 2004.
- Stivachtis, Y. A., “International Migration and the Politics of Identity and Security”, *Journal of Humanities and Social Sciences*, Vol. 2, Issue 1, 2008, s. 1-24.
- Tamas, K., “How Comprehensive is the EU’s Global Approach to Migration?”, *Migration Policy Practice – A Bimonthly Review by and for Policymakers Worldwide*, *International Organization for Migration*, Vol II, Number 1, February-March 2012.

- Taylor, S., “From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement”, *Social Policy and Administration*, Vol. 39, No. 6, December 2005, s. 563-586.
- Thielemann, E. R., “The ‘Soft’ Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change”, *ECISA Seventh Biennial International Conference*, May 31- June 2, 2001.
- Thorburn, J., “Root Cause Approaches to Forced Migration: Part of a Comprehensive Strategy?”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, No. 2, 1996, s. 119-135.
- Thuy Hang, N. T., “Europeanization: Simply a Top-Down Process?”, *Marmara Journal of European Studies*, Vol. 19, No. 1, 2011, s. 135-151.
- Tocci, N., Cassarino, J. P., “Rethinking the EU’s Mediterranean Policies Post-1/11”, *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11/06, March 2011.
- Trauner, F., Carrapiço, H., “The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 17, Special Issue, 2012, s. 1-18.

- Trauner, F., Wolff, S., “The Negotiation and Contestation of EU Migration Policy Instruments: A Research Framework”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 1-18.
- Turner, S., Rincon, J. M., Sørensen, N. N., “European Attitudes and Policies towards the Migration/Development Issue”, Sørensen (ed.) içinde., 2006, s. 67-100.
- Uçarer, E. M., “The Area of Freedom and Justice”, M. Cini, N. Perez-Solorzano Borragan (ed.) içinde, 2013, s. 281-195.
- Van Selm, J., “Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants and Their Countries of Origin”, Emek Uçarer (ed.) içinde, 2002, s. 143-160.
- Vink, M. P., “The Europeanization of Domestic Asylum Policy: National Executive Power and Two-Level Games”, Paper to be presented at *the ECSA Seventh Biennial International Conference*, Panel 2D ‘Immigration and Asylum’, May 31-June 2, 2001, Madison, Wisconsin.
- Virginie Guiraudon and Christian Joppke, “Controlling a new migration world”, V. Guiraudon, C. Joppke (ed.) içinde, 2001, s. 1-27.
- Wallace, H. *et al.*, “Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 1, 1999, s. 155-79.

- Webber, F., “The cradle or the grave? EU migration policy and huma rights”, *Statewatch Journal*, Vol. 23, No. 3/4, February 2014.
- Weinar, A., “EU Cooperation Challenges in External Migration Policy”, *Migration Policy Institute*, Research Report Background Paper, EU-US Immigration Systems 2011/02, 2011, s. 1-25.
- Wolff, S., “Migration and Refugee Governance in the Mediterranean: Europe and International Organisations at a Crossroads”, *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 15/42, October 2015.
- Wolff, S., “The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16, 2014, s. 60-95.
- Wolff, S., Wichmann, N., Mounier, G., “External Dimension of Justice and Home Affairs: A Different Security Agenda for the EU?”, *Journal of European Integration*, Vol. 31, No. 1, January 2009, s. 9-23.
- Yılmaz Elmas, F., (2012a), ““Arap Baharı’nın Birinci Yılında Avrupa’ya Göçün Bilançosu”, *Analist*, Sayı 14, Nisan 2012, s. 12-15.
- Yılmaz Elmas, F., (2012b), “Avrupa Yaşlanıyor ve Çareyi Göçmenlerde Arıyor”, *Analist*, Sayı 19, Eylül 2012, s. 8-9.
- Yılmaz Elmas, F., “Cameron’ın Eleştirilerin Odağındaki Konuşması: Göç”, *Analist*, Sayı: 27, Mayıs 2013, s. 16-19.

- Yılmaz-Elmas, F., “Avrupa’da Göç İnkilemi: Değerler ve çıkarlar”, *Analist*, Sayı 56, Ekim 2015, s. 20-35.
- Youngs, R., “The EU and the Arab Spring: from munificence to geo-strategy”, *FRIDE*, Policy Brief No. 100, October 2011.
- Zapata-Barrero, R., “The External Dimension of Migration Policy in the Mediterranean Region: Premises for Normative Debate”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, No. 2, 2013, s. 1-36.

RAPOR VE ANKETLER

- Avrupa-Akdeniz Bölgesinde Göç ve İşbirliği Raporu, 9 Kasım 2011, <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-euromed-summit-2011-reports.20593>>.
- European Association for the Defence of Human Rights, *Why AEDH is Against the Signing of European Union Readmission Agreements*, October 2013.
- European Commission, “Public Opinion in the European Union”, *Standard Eurobarometer 83, Spring 2015, First Results*, July 2015, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf>.
- European Commission, *Standard Eurobarometer 60 (Autumn 2003)*, February 2004,

<http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb60/eb60_rapport_standard_en.pdf>.

- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), “Regional Protection Programmes: an effective policy tool?”, Discussion Paper, January 2015.
- Eurostat, “Over 210 000 first time asylum seekers in the EU in the second quarter of 2015: A third are from Syria or Afghanistan”, News Release, 163/2015, 18 September 2015.
- Fabry, E., *Think Global – Act European IV, Thinking Strategically About The EU’s External Action*, Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies and Reports, April 2013.
- Frontex, *Annual Risk Analysis 2015*, April 2015.
- Human Rights Watch (HRW), *The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do*, June 2015.
- Perrin, D., McNamara, F., “Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames”, *European University Institute*, KNOW RESET Research Report 2012/03 EU Comparative Report, 2013.
- UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2014*, 18 June 2015.
- UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2015*, June 2014.

- USAK, *Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?*, USAK Raporları No: 10-02, Mart 2010.

PROJE VE TEZLER

- Devetak S., Sirbu, O. (ed.), “EU Migration Policy and Its Reflections in Third Countries: Belarus, Moldova, Russia, Ukraine”, *Bridge, International Project co-financed by the European Commission, EuropeAid*, 2012.
- Kirchner, A., *The ‘External Dimension’ of the EU’s Immigration Policy and Morocco’s Capacity to Manage Migration*, Bachelor Thesis, European Studies School of Management and Governance, University of Twente, Enschede, The Netherlands, 2010.
- Özçürümez, S., Özçelik, G., Çarmıklı, E. Ö., Yılmaz Elmas, F., “AB-Türkiye Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması’nın Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Tarafından Etkin ve İnsan Haklarına Saygılı Bir Şekilde Uygulanabilmesi İçin Hazırlanan İhtiyaç Analizi Raporu”, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Proje Yayınlanmamış Çıktısı, 13 Temmuz 2015.
- Vatansızlar ve Üçüncü Ülke Vatandaşları için AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının Uygulanmasına Yönelik Çerçevenin Oluşturulmasına İlişkin Uluslararası İstişare Çalışmayı, 24-25 Mart 2015.

HABER VE İNTERNET KAYNAKLARI

- “Samaras to focus on reforms after attack on SYRIZA over migrants, public order”, *Ekathimerini.com*, 07.01.2015,
<<http://www.ekathimerini.com/166093/article/ekathimerini/news/samaras-to-focus-on-reforms-after-attack-on-syriza-over-migrants-public-order>>.
- “Syrian Refugees: A Snapshot of the Crisis – in the Middle east and Europe”,
<<http://syrianrefugees.eu/>>.
- *AB Haber*, “Sınır kontrollerine başlayan AB ülkelerinin sayısı arttı: Schengen’de domino etkisi”, 15 Eylül 2015, <<http://www.abhaber.com/sinir-kontrollerine-baslayan-ab-ulkelerinin-sayisi-artti/>>.
- Akgül, A., “Manş Tünelinde Neler Oluyor? Avrupa Birliği ve Calais’teki Göçmenler”, *Global Politika ve Strateji*, 5 Ağustos 2015,
<<http://globalpse.org/mans-tunelinde-neler-oluyor-avrupa-birligi-ve-calaisteki-gocmenler/>>.
- *Amnesty International UK*, “David Cameron ‘wrong’ to say vast majority of Mediterranean migrants not asylum-seekers at PMQs”, 3 June 2015,
<<http://www.amnesty.org.uk/press-releases/david-cameron-wrong-say-vast-majority-mediterranean-migrants-not-asylum-seekers-pmqs#.VW8HxCkiAII.twitter>>.

- *Amnesty International*, “EC migration agenda represents welcome shift and must not be undermined by member states”, 13 May 2015, <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/05/ec-migration-agenda-represents-welcome-shift-and-must-not-be-undermined-by-member-states/>>.
- Barker, A., “Turkey offered sweeteners in exchange for migrants”, *Financial Times*, 14 October 2015.
- *BBC News*, “58 dead in port lorry”, 19 June 2000; *The Telegraph*, “Terror inside the lorry of death”, 20 June 2000.
- *BBC Türkçe*, “FT: AB olumsuz Türkiye ilerleme raporunu hasıraltı ediyor”, 17 Ekim 2015, <http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/10/151017_ab_ilerleme_raporu>.
- *BBC Türkçe*, “Lampedusa krizi: Sicilya'da olağanüstü hal ilan edildi”, 15 Ekim 2013, <http://www.bbc.com/turkce/haberler/2013/10/131015_lampedusa>.
- Casella, B., “Morocco, Ceuta and Melilla: A Failed Immigration Policy”, *Mediterranean Affairs*, 3 December 2014, <<http://www.mediterraneanaffairs.com/en/events/morocco-ceuta-and-melilla-a-failed-immigration-policy.html>>.
- D’Alema, M., “The Arab Spring and Europe’s Chance”, *Project Syndicate*, 25 October 2011, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-arab-spring-and-europe-s-chance#jIUsRj8cAiCDBDFd.99>>.

- *DailyMail*, “PM: Boat migrants 'want life boost'”, 3 June 2015, <<http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-3109310/PM-Boat-migrants-want-life-boost.html>>.
- Dempsey, J., “Europe’s New Walls”, *Carnegie Europe*, 31 August 2015, <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61140>>.
- Dempsey, J., “What Europe’s Refugee Influx Means for EU Foreign Policy”, *Carnegie Europe*, 24 August 2015, <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=61080>>.
- *Deutsche Welle*, “AB liderlerinden mülteci planı”, 26.06.2015.
- *Deutsche Welle*, “Almanya 1,5 milyon sığınmacı bekliyor”, 05.10.2015.
- *Deutsche Welle*, “Erdoğan’ın da, Merkel’in de derdi iç politika”, 19 Ekim 2015.
- *Deutsche Welle*, “Macaristan sığınmacı krizinden Almanya'yı sorumlu tutuyor”, 03.09.2015.
- *Deutsche Welle*, “Mavi Kart Uygulaması”, 01.08.2012.
- *Deutsche Welle*, “Merkel: Refugee crisis a 'historic test of Europe'”, 15.10.2015.
- *Dünya Bülteni*, “İrkçi politikacı Wilders: Saldırıların tek sorumlusu İslam”, 12 Ocak 2015, <<http://www.dunyabulteni.net/haber/319354/irkci-politikaci-wilders-saldirilarin-tek-sorumlusu-islam>>, (erişim tarihi: 09.09.2015).

- El-Erian, M. A., “Refugees and Reform in Europe”, *Project Syndicate*, 21 September 2015, <<http://www.project-syndicate.org/commentary/refugee-reform-europe-by-mohamed-a--el-erian-2015-09>>.
- Emmott, R., Guarascio, F., “In tense talks, EU leaders agree on plan to confront migrant crisis”, *Reuters*, June 26, 2015.
- *Euractiv*, “AB, Akdeniz’deki göçmen ölümlerine karşı eylem planı hazırladı”, 21.04. 2015, < <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-akdenizdeki-gocmen-olumlerine-karsi-eylem-plani-hazirladi-031425>>.
- *Euractiv*, “Avrupa’ya göçün rotası tekrar doğuya kaydı”, 02.07.2015, <<http://www.euractiv.com.tr/ab-ve-turkiye/article/avrupaya-gocun-rotasi-tekrar-doguya-kaydi-031795>>.
- *Euractiv*, “Mogherini: Artık göç sorununda ortak hareket etmemek için bahanemiz kalmadı”, 20.04.2015, <<http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/abde-akdenizdeki-gocmen-olumleri-icin-acil-toplanti-031415>>.
- *Euronews*, “Lampedusa patlama noktasında”, 29.03.11, <<http://tr.euronews.com/2011/03/29/lampedusa-patlama-noktasinda/>>.
- *European Association for the Defence of Human Rights (AEDH)*, “Why AEDH is Against the Signing of European Union Readmission Agreements”, 7 October 2013,

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiq%C3%A9s/AEDH%20Readmission%20paper%20%2010_2013%20EN.pdf>.

- European Commission, Migration and asylum – thematic programme, <https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/human-rights-and-governance/migration-and-asylum/thematic-programme_en>.
- European Parliament Research Service, “Irregular immigration in the EU: Facts and Figures”, April 2015.
<http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/554202/EPRS_BRI%282015%29554202_EN.pdf>.
- European Parliamentary Research Service Blog, *Justice and Home Affairs after the Stockholm Programme*, June 25, 2014, <<http://epthinktank.eu/2014/06/25/justice-and-home-affairs-after-the-stockholm-programme/>>.
- *European Resettlement Network*, Regional Protection Programmes, <<http://www.resettlement.eu/page/regional-protection-programmes>>.
- *Eurostat*, Asylum Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#cite_note-2>.
- Ferrer-Gallardo, X., Planet-Contreras, A., “Ceuta and Melilla: EuroAfrican Borderscapes”, AGORA 2012-4, <<http://www.agora-magazine.nl/wp-content/uploads/2012/10/2012-4-EuroAfrican-Borderscapes.pdf>>.

- Fortress Europe? - Circular Letter (FECL), “EU Strategy Paper on Asylum and Immigration: Show of “Political Muscle”?”, FECL 56 (December 1998), <<http://www.fecl.org/circular/5601.htm>>.
- *Frontex*, “Hermes 2011 Running”, 22.02.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-running-T7bJgL>>;
- *Frontex*, “Hermes 2011 Starts Tomorrow in Lampedusa”, 19.02.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-2011-starts-tomorrow-in-lampedusa-X4XZcr>>.
- *Frontex*, “Hermes Operation Extended”, 24.03.2011, <<http://frontex.europa.eu/news/hermes-operation-extended-OWmwti>>.
- Genetzke, R., “The ‘European Agenda on Migration’: quotas and external action”, *International Centre for Migration Policy Development*, 2015, <http://www.icmpd.org/News-Detail.1668.0.html?&cHash=ff5638e3ad&tx_ttnews%5Btt_news%5D=293>.
- Gotev, G., “Turkey’s Erdogan calls the shots at EU summit”, *EurActiv*, 16 October 2015, <<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/turkeys-erdogan-calls-shots-eu-summit-318576>>.
- Harris, C., “Refugee NGOs take apart EU’s 10-point plan on migrants crisis”, *Euronews*, 21.04.2015, <<http://www.euronews.com/2015/04/21/refugee-ngos-take-apart-eus-10-point-plan-on-migrants-crisis/>>.

- Higgings, A., “Migrant Crisis Leads to Calls for Tighter Borders in Europe”, *The New York Times*, 15 October 2015.
- High-Level Working Group on Asylum and Migration (HLWG), <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/high-level-working-group-asylum-migration/>>.
- *HRW*, “EU: Put Rights at Heart of Migration Policy”, 20 June 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/06/20/eu-put-rights-heart-migration-policy#_Deaths_at_Sea>.
- *HRW*, “EU: Shifting Responsibility on Refugees, Asylum Seekers”, 7 October 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/10/07/eu-shifting-responsibility-refugees-asylum-seekers>>.
- *International Organization for Migration*, “Migration Flows - Europe”, <<http://migration.iom.int/europe/>>.
- *IOM*, “EU Migrant, Refugee Arrivals by Land and Sea Approach One Million in 2015”, 18.12.2015, <<https://www.iom.int/news/iom-monitors-latest-migrant-arrivals-deaths-mediterranean>>.
- Labayle, H., De Capitani, E., “The next Justice and Home Affairs Programme: everything changed, so nothing can change?”, *EU Law Analysis*, <<http://eulawanalysis.blogspot.be/2014/05/the-next-justice-and-home-affairs.html>>.

- Leigh, M., “EU Should Make Minor Compromises for Turkey’s Help on Refugees”, *German Marshall Fund*, 19 October 2015, <<http://www.gmfus.org/blog/2015/10/19/eu-should-make-minor-compromises-turkey%E2%80%99s-help-refugees#sthash.CKKdTHqA.dpuf>>.
- *Migration Policy Institute*, “Arab Spring and Fear of Migrant Surge Expose Rift in EU Immigration Policy Circles”, December 1, 2011, <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2011-issue-1-arab-spring-and-fear-migrant-surge-expose-rift-eu-immigration-policy/>>.
- *Migration Policy Institute*, “International Migrant Population by Country of Destination, 1960-2013”, <<http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/mapping-destinations-international-migrants-over-time?width=1000&height=850&iframe=true>>.
- *Migration Policy Institute*, “The Arab Spring and Other Crises in Africa Displace More Than 1 Million People”, December 1, 2011, <<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2011-issue-8-arab-spring-and-other-crises-africa-displace-more-1-million-people/>>.
- Mortera-Martinez, C., Korteweg, R., “Dead in the water: Fixing the EU’s failed approach to Mediterranean migrants”, *Centre for European Reform*, 23 April 2015, <<http://www.cer.org.uk/insights/dead-water-fixing-eu%E2%80%99s-failed-approach-mediterranean-migrants>>.

- Nolan, D., “Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as ‘unrealisable and nonsense’”, *The Telegraph*, 14 October 2015.
- O’Connell, K. J., “Fortress Europe: Ceuta and Melilla”, *Peace and Conflict Monitor*, University for Peace, 11.03.2005, <http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=315>.
- Patterson, T., “Refugee crisis: Merkel offers ‘dirty deal’ on Turkey EU membership in exchange for help to stem flow of migrants”, *Independent*, 18 October 2015.
- POLITICO – Refugee relocation plan, <<http://www.politico.eu/article/eu-misses-migration-target-quota/>>.
- Ross, T., Sawyer, P., Samuel, H., “Calais migrants: Britain to build huge fence at Channel Tunnel port in France”, *The Telegraph*, 27 June 2015.
- Roth, K., “EU Ten-point Plan Not Adequate Response to Deaths at Sea”, *Human Rights Watch*, 2015a, April 22, 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/04/22/eu-ten-point-plan-not-adequate-response-deaths-sea>>.
- Roth, K., “The Refugee Crisis That Isn’t”, *Human Rights Watch*, 2015b, September 3, 2015, <<https://www.hrw.org/news/2015/09/03/refugee-crisis-isnt>>.
- *Spiegel International*, “The World from Berlin: ‘Instead of Sealing Itself Off, Europe Should Help’”, April 27, 2011.

- *T24*, “Macaristan Başbakanı: Mülteciler, Avrupa'nın Hıristiyan köklerini tehdit ediyor”, 3 Eylül 2015, <<http://t24.com.tr/haber/mcaristan-basbakani-multeciler-avrupanin-hiristiyan-koklerini-tehdit-ediyor,308453>>
- *T24*, “Paris katliamı: 3 günde neler oldu?”, <<http://t24.com.tr/haber/paris-katliami-3-gunde-neler-oldu,283259>>,
- *The Economist*, “Europe pays homage to Erdogan”, 16 October 2015.
- *The Economist*, “Europe’s boat people”, 25 April 2015.
- *The Guardian*, “UN says 800 migrants dead in boat disaster as Italy launches rescue of two more vessels”, 20 April 2015.
- *The Washington Times*, “Tiny Italian island becomes symbol of Europe’s migrant crisis”, March 8, 2015.
- *UNHCR Statistical Online Population Database*, “Total Refugee population by country of asylum, 1960-2013”, <<http://www.unhcr.org/pages/4a013eb06.html>>.
- *UNHCR*, “Europe: Syrian Asylum Applications”, <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>>
- *UNHCR*, “How Europe has taken on 100,000 thousand migrants already this year...”, *Refugees Daily*, 4 June 2015, <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=556fe5695>>.

- *United Nations*, “EU migration will fail unless comprehensive and grounded in human rights”, *Office for the High Commissioner for Human Rights*, 6 October 2015,
<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16570&LangID=E>>.
- *United Nations*, “Migrant crisis: “Let’s not pretend Europe’s response is working” – UN rights expert warns”, *Office of the High Commissioner for Human Rights*, Geneva, 25 August 2015,
<<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=16344#sthash.eu0pTnUl.dpuf>>.
- Winneker, C., Barigazzi, J., “Tempers flare on migration at tense summit”, *Politico*, 26.06.2015, <<http://www.politico.eu/article/greece-eu-council-migration-grexit-tusk-commission-renzi/>>.
- Withnall, A., “If these extraordinarily powerful images of a dead Syrian child washed up on a beach don't change Europe's attitude to refugees, what will?”, *Independent*, 3 September 2015.
- Yılmaz Elmas, F., “Avrupa’ya Göç Yolculuğunda Ölümcül Rota: Akdeniz”, *USAK*, 21 Nisan 2015,
<http://www.usak.org.tr/kose_yazilari_det.php?id=2410&cat=410#.VcM4yfnmkp>.

ÖZET

Yılmaz Elmas, Fatma, Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi, Doktora Tezi, Danışman: Prof. Dr. Mehmet Özcan, 389 s.

Avrupa Birliği, son dönemde, geniş komşuluk bölgesindeki istikrarsızlığın yol açtığı yoğun bir göç dalgası ile karşı karşıyadır. Bugün AB'yi dış göç yönetimi konusunda tartışmasız olarak zorlu bir sınava tabi tutan güncel göç baskısı, AB'nin üçüncü ülkelere yönelik göç politikasında bir paradigma değişimine ve yenilikçi bir yaklaşıma ihtiyacı olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. AB'de göç-dış politika ilişkisini konu alan bu çalışmanın amacı, bütünleşme süreci içinde ivme kazanan göçün dış boyutuna ilişkin olarak göç politikalarına yön veren yaklaşımların ve politika çıktılarının kapsamlı bir analizini yapmaktır. Bu bağlamda süreç analizine dayanarak, farklı dönemler içinde, AB dış göç yaklaşımında bir paradigma değişiminin ve yaklaşım farkının olup olmadığı irdelemektedir. Birinci bölümde çalışmanın geneline dayanak teşkil eden teorik bir çerçeve çizilerek "üç aşamalı oyun" kavramsallaştırılmasıyla AB göç-dış politika ilişkisine hâkim paradigmayı şekillendiren faktörlere odaklanılmaktadır. Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde ise AB göç-dış politika ilişkisini yönlendiren göç paradigmasının retorikte iddia edildiği üzere lineer bir gelişim sergileyip sergilemediğine ilişkin karşılaştırmalı bir süreç analizi yapılmaktadır. Çalışmada, AB dış göç politikalarının geçmişten günümüze kontrol-odaklı bir paradigma etrafında şekillendiği savunulmaktadır.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, göç-dış politika ilişkisi, göç paradigması, göç kontrolü, göç yönetimi.

ABSTRACT

**Yılmaz Elmas, Fatma, Paradigm Change in EU Migration-Foreign Policy Nexus,
PhD Thesis, Advisor: Prof. Mehmet Özcan, 389 p.**

European Union has recently faced a sharp increase of international migration flow due to the instability in its wider neighborhood. As the current migration pressure is undeniably a serious test for the EU external migration management, it clearly reveals that there is a need for a paradigm change and innovative approach in migration policies. Focusing on the migration-foreign policy nexus, this study aims to make a comprehensive analysis on the approaches, which shape the external dimension of EU migration policies, and on the policy outputs. By making process analysis, it searches if there is a genuine change in migration paradigm of the EU in different periods. The first chapter, with a general theoretical frame conceptualized as “three-level game” for the rest of the study, focuses on the factors that shape the main paradigm of migration-foreign policy nexus. The second and third chapters tries to make a comparative analysis in order to search out a paradigm change shaping EU migration-foreign policy nexus in practice. The main argument of the study is that EU external migration policies has never gone out of a control-oriented paradigm from past to the present.

Key words: European Union, migration-foreign policy nexus, migration paradigm, migration control, migration management.