

KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET SARMALINDA DEVLETLERİN GÖÇMEN POLİTİKASI



Kafkas Üniversitesi
İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi
KAÜ İİBF Dergisi Cilt,
8, Sayı 15, 2017
ISSN: 1309 – 4289
E – ISSN: 2149-9136

Makale Gönderim Tarihi: 06.11.2016 Yayıma Kabul Tarihi: 03.02.2017

Veysel ERAT
Arş. Gör. Dr.
Bitlis Eren Üniversitesi,
İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi,
veyselerat@hotmail.com

ÖZ Bu çalışmanın amacı devletlerin göçmen politikalarını; sosyal, siyasi ve medeni hakların ulusüstü düzenlemeler ile yapılandırılmasına neden olan küreselleşme ve kendisini ortak tarih, dil, kültür ile açıklayan ulus-devlet bağlamları üzerinden incelemektir. Bu anlamda öncelikle ulus-devletin vatandaşlık anlayışı, ikinci olarak küreselleşmenin bu kavramı ne yönde dönüştürdüğü ve son olarak devletlerin göçmenlerin bu taleplerine karşı ürettikleri siyasaların her iki bağlamda incelenmesi yapılmıştır. Sonuç olarak ulusüstü yapılar, bilim insanları ve baskı gruplarınca sıklıkla dile getirilen konunun, küreselleşmenin ulus-devlet yapısında ve vatandaşlığın tanımında meydana getirdiği değişim ile ulus-devletin ‘ulus’u koruma arasında şekillendiği görülmektedir. Diğer bir ifade ile devletlerin göçmen ve ilişkili olduğu vatandaşlık siyasası, dışarıda kuşatıcı bir olgu olarak küreselleşme ve içeride farklılıkları görünür olan değişik kültürlü göçmen talepleri karşısında, kendisini değiştirmeye direten ‘ulus’ mantığı ile belirlenir.

Anahtar kelimeler: Göç, politika, küreselleşme, ulus-devlet

JEL kodları: F22, O15, Z0

Alanı: Siyaset bilimi ve kamu yönetimi

Türü: Derleme

DOI:10.9775/kauibfd.2017.010

Atıfta bulunmak için: Erat, V. (2017). Küreselleşme ve ulus-devlet sarmalında devletlerin göçmen politikası, *KAÜİİBFD* 8(15), 197-209.

IMMIGRANT POLICY OF GOVERNMENTS IN SPIRAL OF GLOBALIZATION AND NATION- STATE



Kafkas University
Economics and Administrative
Sciences Faculty
The Journal of KAU IIBF
Vol. 8, Issue 15, 2017
ISSN: 1309 - 4289
E - ISSN: 2149-9136

Article Submission Date: 06.11.2016

Accepted Date: 03.02.2017

Veysel ERAT
Res. Assist. Dr.
Bitlis Eren University,
Faculty of Economic and
Administrative Sciences,
veyselerat@hotmail.com

ABSTRACT In this study it is aimed to analyze immigration policy of governments via globalization causing to be configured social, political and civil rights with supranation regulations and nation state. In this sense first of all sense of citizenship of nation state, secondly what course globalization has transformed this concept, finally policy of governments for these demands of immigrants have been studied. As a result, it is considered that the subject frequently uttered by supranation systems, science persons and pressure groups have taken shape between the change in the system of nation state and definition of citizenship created by globalization and protection of nation by nation state. In other words immigrants and associated citizenship policy of governments against globalization as a surrounding fact outside and the demands of different cultured immigrants whose differences are visible inside are determined with the the sense of nation insisting on change itself.

Keywords: *Immigrant policy, globalization, nation state*

JEL codes: *F22, O15, Z0*

Scope: *Political science and public administration*

Type: *Review*

Cite this Paper: Erat, V. (2017). Immigrant policy of governments in spiral of globalization and nation-state, *KAUJEASF* 8(15), 197-209.

1. GİRİŞ

Tarihin neredeyse değişmeyen yasası haline gelen göç olgusu, genel anlamda insan(lar)ın arzu ederek veya zorlayıcı etkenlere bağlı olarak istemeksizin mekân değişikliği şeklinde tanımlansa da toplumsal varoluşun birçok boyutunu kuşatan ve sadece göçmeni değil sonraki kuşakları da etkileyen bir süreçtir. Bu süreçte göçmen ve göç edilen ülke açısından önemli olan konulardan birisi, göçmenin yerleşimci olduğu ülke nüfusundan kültürel, dilsel, dinsel, fiziksel vb. yönlerden farklı olmasıdır. Bu durum benzer etmenlerle yani ortak dil, kültür ve tarih temelinde tanımlanan ve eski siyasi yapılar karşısında üstünlüğünü kanıtlayan ulus-devlet açısından tehdit olarak görülmektedir. Bu kaygıyı taşıyan devletler göçmenlerin vatandaşlığa kabulünü zorlaştırmayı veya asimilasyon karşılığında bu hakkı tanımayı politika olarak benimsemektedirler. Göçmenlerin çoğu her ne kadar başlangıçta yerleşme amacı taşımasa da, zamanla bu kararını değiştirerek vardığı ülkede kalıcı olarak yerleşir. Öncelikle göç nedenine bağlı olarak ekonomik beklentiler ve barınma, eğitim gibi temel insan ihtiyaçlarını içeren talepler, yerleşim kararı ile birlikte kamusal hayata katılım, ifade özgürlüğü, seçme ve seçilme hakkı gibi vatandaşlığa özgü taleplere dönüşür. Bunun karşısında göç alan ülkeler ise çoğunlukla güvenliğe, ekonomik ve kültürel nedenlere bağlı olarak göçmen kabulü noktasında bir takım tedbirler almaktadır. Küreselleşme ise bir taraftan ekonomik nedenlere bağlı göçü, diğer taraftan gelişen teknik ilerlemeye bağlı olarak göç edilebilirlik koşullarını arttırmaktadır. Bunun yanı sıra küreselleşme devletlerin iç politika kararlarını ulusüstü kararlara tabi kılarak göçü içsel bir politikanın ürünü olmaktan çıkarmaktadır.

Bu durumda göç politikaları ülkelerin kendi “rasyonel” kararları ve ulusüstü yapıların etkisi altında biçimlenmektedir. Bu bağlamda çalışmanın temel amacı göçmen politikalarını belirlenmesinde sosyal, siyasi ve medeni hakların ulusüstü düzenlemeler ile yapılandırılmasına neden olan küreselleşme ve kendisini ortak tarih, dil, kültür ile açıklayan ulus-devlet bağlamı üzerinden genel olarak incelemektir. Bu anlamda öncelikle ulus-devlet ve küreselleşme olguları etkilenen-etkileyen ilişkisi bağlamında kamu politikaları eksenli bir incelemeye tabi tutulacak, ikinci olarak küreselleşmenin bu kavramı ne yönde dönüştürdüğü ve son olarak küreselleşme ve ulus-devletin politikalar üzerindeki belirleyiciliği incelenecektir.

2. ULUS-DEVLET, KÜRESELLEŞME VE KAMU POLİTİKALARININ DÖNÜŞÜMÜ

Habermas’ın “Birleşmiş Milletler” kavramını referans alarak belirttiği üzere günümüz siyasi dünya toplumu ulus-devletlerden oluşmaktadır. Fransız ve Amerikan devrimlerinin dayanaklılık ettiği model küçümsenmeyecek biçimde dünyaya kendini kabul ettirmiştir (Habermas, 2013, s.13). Milletler

Cemiyeti ve Birleşmiş Milletler'in kurulmasıyla bütün dünya halklarının tek bir devlet sistemi altında örgütlenmesi meşru ve makul bir hal almıştır. Bu durum son beş yüzyılda yaşanan üç çarpıcı olguya dayanmaktadır: (i) Bütün Avrupa devletleri iyi tanımlanmış sınırları ve karşılıklı ilişkileriyle ulus-devletlere dönüşmüştür, (ii) bu sistem bütün dünyaya yayılmıştır ve (iii) uyum içinde hareket eden devletler diğer devletler üzerinde artan derecede söz sahibi olmuştur (Tilly, 2001, s. 303). Sonuç olarak 16. yüzyılda Avrupa'da 500 özerk devlet ve prenslik varken, 20 yüzyılın başında bu sayı yirmi beşe inmiş ve dünya "yamalı bohça" misali ulus-devletlere bölünmüştür (Giddens, 2012a, s. 25, 145).

Bu yönüyle modern dünya bir uluslar dünyasıdır. Milliyetçilik hala siyasetin ve devlet oluşturmanın meşruluk zemini olarak geçerliliğini korumaktadır. Ancak mutabık olma ve birlikte genişleme açılarından tam bir ulus-devletten söz etmek mümkün değildir. Çoğunun derin bölünmüşlük içinde olduğu devletlerin etnik nüfusu melezdir ve birçok devlet önemli ölçüde azınlığa sahiptir (Smith, 2002a, s. 171). Bu nedenle gerçekten de ulus "hayal edilmiş siyasal topluluk"tur. Burada Anderson'ın hayal edilmişten kastı ulus üyelerinin birbirini tanımıyor olsalar da her birinin zihinlerinde toplamlarının hayallerini yaşatmalarıdır. Ancak ulus sınırsız bir şekilde hayal edilmez, yani hayal edilen ulus tüm insanlıkla örtüşmez ve başka bir ulus onun sınırı olur. Ayrıca ulus daima mihenk taşı devlet olan bir egemenlik ile hayal edilir (Anderson, 2011, s. 20-22). Bu nedenle siyasi terminolojide ulus, devlet halkına tekabül eder. Fakat hukuksal tanımlamanın ötesinde ulus; ortak köken, ortak dil, kültür, tarih ile biçimlenmiş siyasi topluluk anlamına da gelmektedir (Habermas, 2013, s. 16). Sayılan olguların merkezi kontrolü ise ulusu egemeni ile yani yine devlet ile düşünmeyi gerekli kılmaktadır. Ulus-devletler ilkökul eğitimi, propaganda, resmi tarih yazıcılığı, ulusal bir ordunun oluşturulması gibi genel uygulamalar ile var olur. Bu nedenle devlet içindeki "öteki"ler sorun olarak görülür. Din, dil, kültür farklılığı bulunan gruplar tek bir kimlik için ulus potası altında eritmeye çalışılır (Millas, 1994, s. 22-23).

Küreselleşmenin ulus-devletlerin zayıflattığı yönünde bir düşünce gelişmektedir. Küreselleşmeyle birlikte dünya ekonomileri ile toplumları arasındaki bağlar giderek sıkılaşmakta, bağımsız olan devletler uluslararası topluluklara dâhil olmakta ve kitle iletişim araçlarıyla dünya tek bir mekân olma yolunda ilerlemektedir (Smith, 2002b: xv-xvi). Ancak diğer taraftan küreselleşme süreci, güvenlik arayışında olan yerel kimlikleri yeniden canlandırarak, devletsiz ulusların yükselişiyle bağlantılı bir şekilde ilerlemektedir (Giddens, 2012b, s. 928). Diğer bir ifadeyle, bir taraftan dünya giderek daha fazla birleşmekte, birbirine bağlanmakta, milletler ile etnik gruplar arasındaki engeller azalmakta, hatta geçersiz hale gelmekte; diğer taraftan

milliyetçilik ve etnik çatışmalar artmaktadır (Smith, 2002b). Bu nedenle küreselleşmenin ulus-devletin sonu olduğu savı gerçekçi değildir. Hatta küreselleşmenin yükselişe geçtiği 1980'lerden önce sömürgeleştirilmiş topraklar ve imparatorluklar birer rakip olarak ulus-devletlerle birlikte var olmuştur. Ancak Doğu Avrupa'da kendi uydu devletlerini içinde barındıran Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle ulus-devlet hâkim devlet sistemi haline gelmiştir. Dağılmanın ardından birçok bağımsız ulus-devlet ortaya çıkmış ve geçmişle karşılaştırıldığında ulus-devlet sayısı artmıştır. Bugün dünyadaki her ülke ulus-devlettir ya da böyle bir özlem içindedir (Giddens, 2012b, s. 929).

Küreselleşmenin her alana nüfuz eden yapısı ve artık izlerini her yerde görebileceğimiz etkisinin ulus-devleti aşındırdığı ve bunun karşısında ulusçuluğun bir ideoloji olarak devam ettiği tartışması muhtemelen yakın dönemde sonlanmayacaktır. Fakat bu tartışmalı ikiliği devletlerin politika üretim dinamiklerine indirgeyerek iki şey net bir şekilde söylenebilir: Birincisi, ulusal politikalar giderek küresel bir nitelik almaktadır. Oysa bütün modern çağ boyunca düzenleyici failer arasında en yüksek mevkiye devlet bulunuyordu. Devlet belirli bir toprak parçası üzerinde düzenleyici kuralları ve normları koyan, bunları hayata geçirmek için meşru hak talep eden ve yeterli kaynakları elinde bulunduran birimdir. Dünyanın belirli bir kısmını düzene sokmak, egemenlikle donatılmış devlet kurmak anlamındaydı. Ancak günümüzde devletler egemenlik haklarını isteyerek devletler üstü oluşumlara devretmektedir. Bugün birçok devlet Avrupa Birliği ve NATO gibi oluşumlara dâhil olmak için çabalamakta ve politik, ekonomik ve askeri bağımsızlıklarını bu oluşumlarda eritmektedir (Bauman, 2012, s. 65-69). Küreselleşmeyle birlikte kaynağını uluslararası sistemden alan temel insan hakları ve bireysel özgürlükler gibi olgularda ulus-devletlerin karar alma yetenekleri zayıflamaktadır. Küresel ekonomik aktörler ve mal ve sermayenin serbest dolaşımı ulusal ekonomileri küresel ekonomiye eklemlenmiştir (Bakan & Tuncel, 2012). Çoğunlukla ulusal saik ile üretilen kamu politikalarında artık küreselleşmenin etkisiyle devlet yalnız başına temel aktör değildir. Ekonomi başta olmak üzere, birçok politika küresel ölçekte üretilmekte ve devletler çoğu zaman politika süreçlerine düzenleyici değil, düzene koyucu, ifa edici ve denetleyici olarak yer almaktadır. Diğer bir ifadeyle, küreselleşme ve ulus-devlet arasındaki ilişkide devletlerin rolü küresel siyasetin bürokratik aygıtı konumuna evrilmektedir. Buna rağmen yukarıda ulus-devlet-küreselleşme tartışmasından çıkarılacak ikinci durum ulusçuluğun hala önemli olduğudur. Ulusçuluk devletler açısından önemli bir meşruiyet zeminidir ve azımsanmayacak derecede politikaları biçimlendirmekte, meşru kılmaktadır. Göç politikaları da ulus-devlet mantığıyla şekillenen politikalardan biridir.

3. KÜRESELLEŞMENİN GÖÇE ETKİLERİ

Gerçekleşme biçimi ya da amacı gibi özelliklerinden hareketle, kıtalararası, uluslararası, eyaletler arası, yerel, kırdan kente, kentten kıra, uzun dönemli, kısa dönemli, kalıcı, geçici, düzensiz, büyük-küçük ölçekli, bireysel ve kitlesel, gönüllü ve zorunlu gibi birçok farklı biçimde kategorilendiriler göç olgusu en genel anlamıyla, kişilerin yeni yerleşim alanlarına ve sosyalliklere doğru hareketleri olarak tanımlanabilir (Keser, 2011, s. 7). Tarihsel olarak göç çok eski bir olgu olsa da sanayileşme ve modernleşme süreçlerinde önemli bir rol oynayarak, toplumsal yaşamın ve politik ekonominin 1650'li yıllardan bu yana önemli bir yönünü oluşturmuştur. Özellikle kapitalizme bağlı olarak emek hareketliliğinden oluşan uluslararası göçlerin tarihinde, 1850-1914 arası yıllar Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da kitlesel göçlere tanıklık etmiştir. 1914 sonrasında artan yabancı düşmanlığı ve ekonomik durgunluk göçerde önemli ölçüde azalmaya neden olmuştur (Castles & Miller, 2008, s. 69-79). Uluslararası göç akımı 1930'lı yıllara gelindiğinde en düşük düzeye ulaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı ile birlikte, savaşın gerektirdiği emek gereksinimi ve zorla yerinden edilenler nedeniyle göç dalgaları tekrar hızlanmıştır (Dedeoğlu & Gökmen, 2011, s. 37). Uluslararası göç küreselleşmeyle birlikte, 1970'lerin ortalarından itibaren, dünyanın her tarafında belirgin bir şekilde artmıştır. Yatırım, ticaret, kültürel ürünler ve fikirlerin yanı sıra insanların da sınırlar arası dolaşımı yaygınlaşmıştır. İçinde bulunduğumuz dönemin *göçler çağı* olarak nitelendirilmesinin ve önemi ve hacmi artan göçün kalıcı olacağına birkaç nedeni bulunmaktadır: (i) Kuzey ve Güney arasındaki eşitsizlik insanları daha iyi bir yaşam arayışına itmektedir, (ii) siyasal, çevresel, demografik olumsuzluklar insanları kendi ülkeleri dışında mülteci konumuna sokmaktadır, (iii) giderek artan etnik ve siyasal çatışmalar nedeniyle kitlesel göçler olmaktadır, (iv) yeni ticaret bölgeleri emek hareketlerine neden olmaktadır (Castles & Miller, 2008, s. 7). Sayılan nedenlere bağlı olarak dünyada 1965'te yetmiş beş milyon olan göçmen sayısı üç kattan fazla artmıştır. 2000'de 173 milyon, 2010'da 222 milyon ve 2015'te 244 milyona yükselmiştir (United Nations, 2015).

Göçler yalnızca onu doğuran nedenlere bağlı olarak artmamakta, ayrıca yine küreselleşme ile ilişkili olarak yaşanan teknik gelişim, ulaşım ve haberleşme olanaklarının artması yer değiştirmeyi kolay kılarak bu sürece hizmet emektedir. Çok uluslu şirketlerin dünyada yaygınlaşan faaliyetleri, uluslararası iş ve para piyasaları ve turizm sektörü daha fazla insanın yer değiştirmesine neden olmaktadır (Aksoy, 2012, s. 298). Küreselleşme göçü hızlandırmanın yanı sıra var olan göç biçimlerini yeni formlara sokmuştur. Öncelikle aynı zamanda çok sayıda ülkenin göç hareketlerinden etkilenmesi göçün *küreselleştirdiğini* göstermektedir. İkincisi, göç hareketleri hacim olarak büyümesi göçlerin *hızlanmasının* bir sonucudur. Üçüncüsü, göçlerde artık tek tip değil aynı anda birden fazla tipi barındıran *farklılıklar* söz konusudur.

Dördüncüsü, göç giderek erkek egemen olmaktan çıkmakta ve kadınsallaşmaktadır ve son olarak, göçün devletlerin ulusal güvenlik politikalarıyla daha fazla ilişkili olması göçü siyasallaştırmaktadır (Castles & Miller, 2008, s. 12-14). Sonuç olarak küreselleşme göç etme nedenlerini arttırmakta, yöntemlerini çoğaltmakta ve neticede uluslararası göç hacmini büyütmektedir.

4. KÜRESELLEŞMENİN GÖÇMEN POLİTİKALARINA ETKİSİ

İnsan hareketliliğindeki artış küreselleşmenin kaçınılmaz sonucu olarak görülmektedir. Çeşitli nedenlerden dolayı ülkesini terk eden insan sayısındaki artış göç ve göçmen konusunun giderek daha fazla kültür, ekonomi ve siyaset bağlamlarıyla devletlerin politikalarına etki etmesini sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, göçmen sayısındaki artış ülkelerin göçün neden olduğu etkiden kendilerini izole edemeyecekleri bir boyuta ulaşmıştır (Güleç, 2015, s. 82). Küreselleşmenin etkisiyle küresel ya da bölgesel ölçekte göçmen politikaları üretme girişimi yaygınlaşmış ve ulusüstü yapılar devletlerin göçmen politikalarına etki eder hale gelmiştir. Genel amacı göçü tamamen engellemekten ziyade yönetilebilir kılmak olan düzenlemelerin temel insan hakları ve güvenlik kaygısına dayalı olarak ortak sınır yönetimi üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Her ne kadar ortak bir göç rejimi ve kapsayıcı bir göç aktörünün varlığından uzak olursa da 1951 yılında Cenevre’de imzalanan BM Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme çerçevesinde somutlaşan ortak bir mülteci rejiminden söz edilebilir (İhlamur-Öner, 2012, s. 577). Burada BM Genel Kurulu’nun 1948’de aldığı kararla yayımlanan İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nin 14. maddesinde siyasi suçları istisnai kılarak zulüm altında olanlara sığınma olanaklarından yararlanma hakkı tanıdığını ve Cenevre Sözleşmesi’nin de bu beyannameyi dayanak aldığını belirlemek yerindedir. Mülteciler açısından tarih ve coğrafya gibi sınırlamalar barındıran 1951 Sözleşmesi yaşanan gelişmeler ve artan sığınmacı talepleri ile yeniden ele alınmış ve 1967’de Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin Protokol ortaya çıkmıştır. Bu protokolde her ne kadar sınırlamalar kaldırılrsa da Türkiye’nin de içinde olduğu 1951 Sözleşmesi’ni sınırlamaları ile kabul eden devletlerin beyanları 1967 Protokolü açısından devamlılığını korumuştur (Ergüven & Öztunalı, 2013, s. 1017-1018).

BM ve 1951’de kurulan Uluslararası Göç Örgütü gibi temel aktörlerin yer aldığı göç alanında uluslararası rejim oluşturma yönündeki çabaların mülteci konusuna nazaran daha geç 1990’larda yoğunlaştığı görülmektedir. Giderek artan göçün karmaşık ve ulus aşırı bir yapıya evrilmesi ülkelerin bu konu üzerinde düşünmesini sağlamış ve göç alanında işbirliği çağrılarında önemli ölçüde etkili olmuştur. 1990’da başarısız olsa da Uluslararası Göç

Örgütü İnsanların Kurallı Hareketliliği için Yeni Uluslararası Rejim ile temel ilkeler oluşturmaya çalışmıştır. 2003'te BM Genel Sekreterliği'nin tavsiyesiyle göç konusunda araştırmalar yürütülmesi amacıyla Uluslararası Göç Komisyonu ilk küresel paneli düzenlemiştir. Komisyonun amacı uluslararası göçün gündemde üst sıralara taşınması ve uluslararası ölçekte göçün nasıl ele alınabileceği konusunda BM başta olmak üzere taraflara görüş bildirmektir. 2005'te sunulan raporla göç politikası yapım süreci için belirli ilkeler belirlense de 2006'da BM Genel Kurulu'nda çok taraflı bir işbirliğinin kurumsal yapısı oluşturulamamıştır (Ihlamur-Öner, 2012, s. 579, 591-592). Bu bağlamda küresel ölçekteki girişimlerin aşağıda inceleneceği üzere devletlerin tutumu nedeniyle başarılı olduğu söylenemez. Aksine devletlerin belirleyiciliğinin devam ettiği bölgesel girişimler daha fazla ön plana çıkmaktadır.

Bölgesel düzenlemeler de ülkelerin göçmen politikaları arasındaki farkı azaltmaktadır. Bunun önemli örneklerinden birisi Avrupa Birliği'dir. Bölgesel ortak bir göç rejimi arayışı Avrupa Birliği'nin kuruluş aşamasından itibaren gündemdedir. Avrupa Topluluğu'nu kuran Roma Anlaşması çalışanlara serbest dolaşımı hakkını vermiş ve daha sonra bu hakkı genişletmiştir. 1974'te Sosyal Eylem Planı ile üçüncü ülkelere gelen göçlere de izin verilmiş ve istihdam koşullarının iyileştirilmesi, toplu işten çıkarılmalara karşı işçilerin korunması ve yönetime katılması gibi bir takım haklar verilmiştir. Ancak süreç içinde topluluğun genişlemesi ve düzensiz göçlerde meydana gelen artış sınırların korunmasını gündeme getirmiştir. 1980'lerde düzensiz göçlerin engellenmesi için topluluk içinde çalışma grupları oluşturulmuştur. Getirilen önemli önerilerden birisi iç sınırların kaldırılması halinde ortak bir dış sınır politikasının ortaya çıkacağı şeklindedir. Nitekim 1990'a gelindiğinde kişi ve mallarla ilgili sınır kontrolleri tamamen kaldıran Schengen Uygulama Sözleşmesi imzalanmış ve sözleşme 1995'te uygulamaya geçmiştir (Şirin, 2012, s. 542-544). Böylece Avrupa Birliği üyesi ülkeler ulusal kaygılara dayalı göç politikaları yerine bölgesel bir politikaya tabi olmuşlardır. Bugün Avrupa Birliği'yle müzakerelerini sürdüren Türkiye de 24. Fasıl kapsamında 2005'de onaylanan "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" (İltica ve Göç Eylem Planı) ile AB sistemi içinde yer almanın adımını atmıştır. Yine Avrupa Konseyi 1964'ten günümüze göçmenlerle ilgili birçok düzenlemeyle çeşitli politikalar üretmiştir (Yontar, 2011, s. 33-41).

Uluslararası siyasetin önemli gündem maddeleri arasında olan işbirliği konusunda genel yaklaşım, kısa vadeli ekonomik ve siyasal çıkarlar adına ulusal ölçekli göç kontrol politikalarından daha kapsamlı uluslararası göç yönetimine doğru evirilmektedir. Hükümetler özellikle düzensiz göçün önüne geçmek için çabalamaktadır, ancak yasadışı göçler giderek artmaktadır. 1970'lerde Batı

Avrupa ve ABD’de devreye konulan yasadışı işçi çalıştıranlara yönelik işveren yaptırımları, zaman zaman yasadışılığı yasal hale getirme girişimleri ve geçici yabancı işçi programları yasadışı göçü engellemede başarılı olamamıştır (Castles & Miller, 2008, s. 131-140). Bu durum göçün tek merkezli kontrolünün zorluğu ve ortak bir eylem planının oluşturulması fikrini geliştirmektedir. Özellikle temel insan haklarıyla ilişkili olarak göç eden mülteciler ve sığınmacılar konusunda ortak politika üretilme çabası öne çıkarken küresel düzeydeki politika üretme girişimleri konusunda devletlerin güvenlik temelli tutumu nedeniyle önemli bir ilerleme kaydedilememiştir.

5. ULUS-DEVLET ANLAYIŞININ GÖÇMEN POLİTİKASINA ETKİLERİ

Göçün yapısı içinde göç alımı ve göç verimi şeklinde iki fonksiyon vardır ve göçmen hareket edışıyle bir mekândan diğerine girmektedir. Ulus-devletlerin bir mekân birimi olarak ortaya çıkmasıyla birlikte göç uluslararası göç olarak karşımıza çıkmaktadır. Tanımı gereği ulus-devletler sınırları ve ulusun tekliği olgularına dayanarak içeriye girenler ve dışarıya çıkanlar üzerinde belirleyici olmuştur (Sunata, 2012, s. 463). Bu bağlamda göçlerin artarak yaygınlaşması devletleri iki temel soru ile yüz yüze bırakmıştır: Birincisi, ulus-devlet egemenliğinin önemli bir yönü olan sınır kontrolü, artan insan hareketliliği karşısında nasıl sağlanacaktır? İkinci soru ise giderek daha fazla göçmenin yerleşimci olmayı tercih etmesi nedeniyle toplumda meydana gelen dönüşüm ile nasıl başa çıkılacaktır? (Unutulmaz, 2015, s.137).

Öncelikle ulus-devletler büsbütün göçmen alımını engellememektedirler. Getirmiş oldukları nitel ya da nicel sınırlamalar ile göçü yönetilebilir kılmaya çalışmaktadırlar. Ancak göç çoğu zaman yönetilebilir bir olgu değildir. Devletin belirlediği düzenlemelerin dışında kalan örneğin sınırları izin almadan aşan ya da verilen izin dışında ülkede hareket gösteren göçmenler her zaman var olmuştur. Düzensiz göç olarak adlandırılan soruna karşı üretilen politikaların yukarıdaki sorularla ilişkili bir şekilde üç temelden beslendiğini belirtilmektedir: (i) *ulusdevletlerin egemenliklerinin bir tezahürü olarak sınırların yükselmesi ve düzensiz göçmenlerin ülkeden çıkarılması*: düzensiz göçmenler devlet egemenliği için tehdit olarak görülür ve suçlu sayılır. Bu nedenle göç karşıtı politikalar ile devletler bölgeler arasındaki ortak sınır yönetimleri ile göç kısıtlanmaya çalışılır. (ii) *ekonomi politikaları ve işgücü pazarı kısıtlamaları*: düzensiz göç ile ülkeye varan göçmenler ucuz emek ihtiyacını karşılarlar. Çünkü çoğu zaman çalışma hakkı izne tabidir ve sektörel ve uyrukluğ açılarından kısıtlamalarla doludur. Göçmenler vardıkları ülke sakinlerinin çalışmayı tercih etmedikleri işlerde daha ucuza ve kötü koşullarda çalışarak pozitif katkıda bulunabilirler. Bu desteklenebilir bir durumdur. Örneğin 1970’lerde tüm Batı Avrupa’da yasadışı göçmenleri çalıştıran

işverenlere yaptırım uygulanırken İngiltere bunu bir sorun olarak görmemiştir (Castles & Miller, 2008, s. 134). Ancak ucuz emeğin mevcut olduğu ülkelerde düzensiz göçmenlerin anılan koşullarda çalışacak olması vatandaşları ve yasal göçmenleri karşı karşıya getirmektedir. Bu durumda işgücü piyasasında neden olunan olumsuzluk ile tutucu kimlik politikaları çatışır ve göçmenler istenilmeyen “unsurlar” haline gelir. (iii) *koruma-insan haklarının korunması*: bir takım hakları kısıtlı olsa da düzenli ya da düzensiz göçle gelsin her göçmen uluslararası insan haklarından kaynaklanan temel insan haklarına sahiptir. Devletlerin insan haklarına bakış açısı göçmenlerin talep ettikleri haklar açısından göçmen politikalarının temelini oluşturmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2012, s. 507-509).

Göçmen politikalarında belirleyici olan üç durumun ilk ikisinde kimliğin ve buna bağlı olarak ulusal kararların üçüncüsünde ise bir önceki başlıkta incelenen uluslararası düzenlemenin etkili olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, göçmen politikaları ulus-devlet anlayışı ve uluslararası düzenlemelerin belirleyiciliği altında şekillenmektedir. Uluslararası aktörler ortak bir göç rejimi oluşturmaya çalışırken, özellikle yabancı düşmanlığı ve göçmen karşıtlığı üzerinden yükselişe geçen aşırı sağ hareketler (Uzunçayır, 2014; Alkan, 2015) ya iktidar ya da muhalif olarak göçmen politikalarını etkilemektedirler. Transatlantik Eğilimler adıyla yayımlanan ve kamuoyu algısını ölçen anketlere göre 2014’te Avrupa’da çoğu insan (%40) hükümetlerinin mültecilere karşı daha kısıtlayıcı politikalar üretmesini istemektedir. Bu oran ABD’de %38’dir, ancak yanıt verenlerin %45’i yasadışı göçmenlere yasal statü verilmesinden yanadır. Avrupalılar %55 ile AB içi göçten endişe duymazken; ankete katılanların %56’sı dışarıdan göçe karşıdır (GMF, 2014). Bunun nedeni çoğu Avrupa ülkesinde göçmenlerin güvenlik sorunuyla ilişkilendirilmesidir. Bunun yanı sıra göçmenlerin kendi işlerini ellerinden aldıkları endişesini taşıyan büyük bir çoğunluk bulunmakta ve kültürel tehdit olarak görülmeleri devam etmektedir (Demir, 2015: 5). Bu tutum doğal olarak göçmen politikalarına da yansımaktadır. Bir taraftan göçmen politikalarında kısıtlamanın esas alınmasını, diğer taraftan ülke içindeki göçmenlerin entegrasyonun sağlanmasında ciddi adımların atılmasıyla sonuçlanmaktadır. Örneğin yabancılara karşı en hoşgörülü ülkelerden biri olan Hollanda 1980’lerde bir taraftan göçü sınırlandırmaya, diğer taraftan azınlıkları toplumla bütünleştirmeye çalışmıştır. Yerleşik yabancılara oy hakkı tanınmış ve çok kültürlü bir yapının inşası için çaba gösterilmiştir. 1990’lı yıllarda öz kimliği koruyarak bütünleşme yerine azınlıklara verilen yardımların kesildiği, çifte vatandaşlığın kaldırıldığı kimlik eksensiz politikalar geliştirilmiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde asimilasyon savunulmaya devam etmiş ve göç karşıtı parti koalisyon ortağı olmuştur. Bugün Hollanda’da hala yabancı karşıtlığı önemli bir problemdir (Canatan, 2007, s. 167-170).

Yükselen milliyetçi hareketler ve göç karşıtı söylemlerin dayandığı ulus eksenli anlayışın politikalarda belirleyici olması durumu bölgesel ve küresel ölçekte geliştirilen politikalar için önemli bir engeldir. Avrupa Konseyi'nin ülke vatandaşı olmayan ancak ikamet edenler için bir takım haklar içeren "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılımına İlişkin Sözleşme"si bunun örneklerinden biridir. Sözleşme ifade ve düşünme özgürlüğü, bilgi edinme hakkı, danışma meclisi kurma, dernek kurma ve yerel düzeyde seçme-seçilme hakkını içermektedir. 1992'de imzaya açılan sözleşme 1997'de yürürlüğe girmiştir. Ancak sözleşmeyi Avrupa Konseyi'nin 47 üyesinden sadece 13 tanesi imzalamış ve 9 devlet yürürlüğe koymuştur (Council of Europe, 2016). Yine iltica ile göç edenler için Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda 1950'de kabul edilen Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi taraf olan tüm ülkeleri bağlayıcıdır. Ancak Türkiye "coğrafik sınırlama"ya giderek Avrupa dışından gelen sığınmacıları mülteci kategorisine almamaktadır. Nitekim 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 61. maddesi iltica nedenlerini ortaya çıkaran durumların oluşması halinde Avrupa'dan gelenlere "mülteci"; 62. maddede Avrupa dışından gelenlere "şartlı mülteci" sıfatının verileceği düzenlemiştir. Uluslararası ortak bir göç rejiminin oluşturulması yönünde devletlerin tutumunun engelleyici olduğuna dair başka örnekler de bulunmaktadır. Uluslararası ölçekte politikalar geliştirmek için kurulan Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi'nin (ICMPD) üye sayısı 15'tir (ICMPD, 2016). Göç konusunda işbirliği çağrılarının yoğunlaştığı 1990'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Göçmen Hakları Sözleşmesi 2003'te yürürlüğe girmiş, ancak sözleşmeyi çoğunluğu göç veren ülkelerden oluşan 30 kadar devlet imzalamıştır (İhlamur-Öner, 2012, s. 592).

6. SONUÇ

Göç tarih boyunca hiç olmadığı kadar önemli bir problem olarak görülmektedir. Bunun başlıca nedeni özellikle İkinci Dünya Savaşı ile başlayan süreçte göç hacminde meydana gelen büyümedir. Küreselleşme bir taraftan göçü arttırmakta, diğer yandan göç kanallarını yaygınlaştırmaktadır. Küreselleşmenin önemli göstergelerinden birisi de ulusüstü düzenlemeler ve kurumların devletlerin politikalarında daha belirleyici hale gelmesidir. Bu durum göç politikaları açısından da geçerlidir. Bu nedenle küreselleşmenin kendisi göç politikalarının oluşturulmasında devletle birlikte temel dinamiklerden biridir. Ayrıca göçün kendisi de kültürler arası etkileşimi artırması bağlamı ile düşünüldüğünde küreselleşmeyi arttıran bir yapıya içkindir. Küreselleşmenin genel olarak ulus-devleti zayıflattığı düşüncesi ve göçün de ulus-devletin tanımı içinde yer alan devlet sınırı ile yakından ilgili olması göç konusunu/politikalarını ulus-devlet-küreselleşme ilişkisinde merkezi bir konuma sokmuştur.

Hükümetlerin özellikle sorun olarak gördükleri yasadışı göçü engellemeye yönelik ürettikleri politikalar çoğu zaman başarılı olmamaktadır. Bu nedenle küreselleşmenin de etkisiyle bölgesel ya da küresel göç politikası oluşturma gayreti artmaktadır. Ancak devletlerin özellikle sınır güvenliğini egemenlik meselesi ve ulusal yapının göçlerden etkilenmesini problem olarak görmeleri kendi politikalarını belirleme noktasında belirleyici olmayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Özellikle sağ hareketler, yabancı düşmanlığını ulusçu ideoloji üzerinden devşirerek propaganda aracı yapmakta ve devletlerin göçmen politikalarında kısıtlayıcı olmalarını talep etmektedir. Temel insan hakları ile ilişkili göçlerde düzenlemeler konusunda ciddi adımlar atılsa da genel olarak ortak bir göç politikası yakın zamanda zor görülmektedir.

Her ne kadar küreselleşme uluslararası düzenlemelerin iç politikaya nüfuz etmesinin önünü açsa da yükselişe geçen yabancı düşmanlığı, ulusu ve ulus sınırını koruma mantığı göç politikalarında bir standardın yakalanmasının önünde engeldir. Sonuç olarak, göç politikalarının küreselleşmenin ulus-devlet yapısında meydana getirdiği değişim ile ulus-devletin 'ulus'u koruma arasında şekillendiği görülmektedir. Diğer bir ifade ile devletlerin göçmen politikası, dışarıda kuşatıcı bir olgu olarak küreselleşme ve içeride farklılıkları görünür olan değişik kültürlü göçmen talepleri karşısında, kendisini değiştirmeye direten 'ulus' mantığı ile belirlenir. Küreselleşme göçmen politikaları üzerinde özellikle insan hakları temelinde etkili olsa da ulus-devletlerin güvenlik eksenli direngen yapısı kapsamlı bir göç rejiminin oluşturulmasını engellemektedir.

7. KAYNAKÇA

- Aksoy, Z. (2012). Uluslararası göç ve kültürler arası iletişim. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(20), 293-303.
- Alkan, M. N. (2015). Avrupa'da yükselen ırkçılık: Pegida örneği. *Akademik Bakış*, 8(16), 275-289.
- Anderson, B. (2011). Hayali cemaatler. İstanbul: Metis Yayınları.
- Atasü-Topçuoğlu, R. (2012). Düzensiz göç-küreselleşmede kısıtlanan insan hareketliliği. S. G. Öner, & N. A. Öner (Ed.) *Küreselleşme çağında göç içinde* (ss. 501-518). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bakan, S., & Tuncel, G. (2012). Küreselleşmenin ulus devlet üzerindeki etkisi. *Birey ve Toplum*, 2(3), 51-65.
- Bauman, Z. (2012). Küreselleşme. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Canatan, K. (2007). Avrupa Ülkelerinin azınlık politikalarında türkçe anadil eğitiminin konumu 'İsveç, Fransa ve Hollanda örnekleri'. *Türkoloji Araştırmaları*, 2(3), 159-172.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2008). Göçler çağı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Council of Europe. (2016). *Conventions-convention on the participation of foreigners in public life at local level*. 26 Ağustos 2016 tarihinde <https://www.coe.int/>

- en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=KCE28P7G adresinden erişildi.
- Dedeoğlu, S., & Gökmen, Ç. E. (2011). Göç ve sosyal dışlanma. Ankara: Efil Yayınları.
- Demir, O. Ö. (2015). Göç politikaları, toplumsal kaygılar ve Suriyeli mülteciler. Ankara: Göç Çalışmaları Merkezi.
- Ergüven, N. S., & Öztürnalı, B. (2013). Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye. *AÜHFD*, 62(4), 1007-1061.
- Giddens, A. (2012). Sosyoloji. İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- Giddens, A. (2012). Sosyoloji kısa fakat eleştirel bir giriş. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- GMF. (2014). Transatlantik eğilimler. The German Marshall Found of the US.
- Habermas, J. (2013). "Öteki" olmak, "öteki"yle yaşamak. (İ. Aka, Çev.) İstanbul: YKY.
- ICMPD. (2016). *About us*. 25 Ağustos 2016 tarihinde <http://www.icmpd.org/about-us/> adresinden erişildi.
- Ihlamur-Öner, S. G. (2012). Küresel bir göç ve mülteci rejimine doğru. S. G. Ihlamur-Öner, & N. A. Öner (Ed.) *Küreselleşme çağında göç içinde* (ss. 577-600). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Millas, H. (1994). Yunan ulusunun doğuşu. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Smith, A. D. (2002). Küresel çağda milletler ve milliyetçilik. İstanbul: Everest Yayınları.
- Smith, A. D. (2002). Ulusların etnik kökeni. Ankara: Dost Kitabevi.
- Sunata, U. (2012). Diasporik kimliğiniz, lütfen!: Abd'deki Çin diasporası. S. G. Ihlamur-Öner, & N. A. Öner (Ed.) *Küreselleşme çağında göç içinde* (ss. 459-482). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Şirin, N. A. (2012). Çabalar sonuç verecek mi? Avrupa Birliği'nin ortak bir göç ve sığınma politikası oluşturma girişimleri. S. G. Ihlamur-Öner, & N. A. Öner (Ed.) *Küreselleşme Çağında Göç içinde* (ss. 539-561). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tilly, C. (2001). *Zor*, Sermaye ve Avrupa devletlerinin oluşumu. Ankara: İmge Kitabevi.
- United Nations. (2015). International migration report 2015. 25 Ağustos 2016 tarihinde http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf adresinden erişildi.
- Unutulmaz, K. K. (2015). Gündemdeki kavram: "göçmen entegrasyonu"- Avrupa'daki gelişim ve Britanya Örneği. S. G. Ihlamur-Öner, & N. A. Öner (Ed.) *Küreselleşme çağında göç içinde* (s. 135-159). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Uzunçayır, C. (2014). Göçmen karşıtlığından islamofobiye Avrupa aşırı sağı. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 2(2), 131-147. doi:10.14782/sbd.201439377
- Yontar, İ. G. (2011). Avrupa konseyi kararlarında yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları. Ankara: Seçkin Yayıncılık.