



Bu proje Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak finanse edilmektedir

**Türkiye’de Göç Politikalarının
Geliştirilmesinin Desteklenmesi (MIND)**

Göç Politika Döngüsü ve Göç Krizi Yönetimi

Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık’ı kapsayan karşılaştırmalı rapor

Mart 2019



**Türkiye’de Göç Politikalarının
Geliştirilmesinin Desteklenmesi (MIND)**

Göç Politika Döngüsü ve Göç Krizi Yönetimi

Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık’ı
kapsayan karşılaştırmalı rapor

Mart 2019

Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD)

Gonzagagasse 1

A-1010 Viyana

www.icmpd.com

Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi

Viyana, Avusturya, 2018

Yazar: Daria Huss

Eş yazarlar: Prof. Dr. Ciarán Burke, Elena Dingu-Kyrklund, Dr. James Hampshire, Prof. Dr. Friedrich Heckmann, Dr. Roberta Perna, Dr.

Irene Ponzio, Dr. Dmitry Vyacheslavovich Poletaev

İnceleme: Justyna Segeř Frelak, Dr. Hakkı Onur Arıner

Tüm hakları saklıdır. Bu yayının hiçbir bölümü, telif hakkı sahiplerinin izni olmadan, fotokopi, kayıt veya herhangi bir bilgi saklama ve geri alma sistemi dahil olmak üzere elektronik veya mekanik hiçbir şekilde veya hiçbir yolla çoğaltılamaz, kopyalanamaz veya iletilemez.

Bu belge, Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortak olarak finanse edilen “Türkiye’de Göç Politikalarının Geliştirilmesinin Desteklenmesi” projesi çerçevesinde hazırlanmıştır.

Bu Yayının içeriği yalnızca ICMPD’nin sorumluluğundadır ve donörlerin görüşlerini yansıtmak için hiçbir şekilde kullanılamaz.

Teşekkür

Bu rapor, AB destekli “Türkiye’de Göç Politikalarının Geliştirilmesinin Desteklenmesi” (MIND) projesi çerçevesinde hazırlanmıştır. Rapor, Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık’ta politika geliştirme, izleme ve değerlendirmenin kapsamlı bir analizini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Kilit paydaşların politika geliştirme, uygulama ve izleme sürecindeki rolü ve sorumlulukları tespit ve analiz edilmiştir. Bu rapor, ayrıca, projenin daha sonraki bir aşamasında geliştirilen ve Türkiye’deki göç verilerinin bir haritasının çıkarıldığı, göç döngüsünün bir modelini geliştirildiği ve göç stratejisi gelişiminin analiz edildiği Göç Politikası Geliştirme Raporu için temel teşkil etmektedir.

Kapsanan beş ülkeden üçü; Almanya, İtalya ve İsveç, Türkiye Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) personelinin oluştuğu bir heyetinin çalışma ziyaretleri için gidilecek yerler olarak seçilmiştir. Rapor, kapsanan ülkelerin her birindeki ulusal politika uzmanları tarafından hazırlanan yerel uzman raporlarına, masa başı araştırmasına ve Almanya ve İsveç’e yapılan çalışma ziyaretleri sırasında toplanan tamamlayıcı bilgilere ve sonrasında gerçekleştirilen analizlere dayanmaktadır. Ulusal politika uzmanları arasında Almanya’dan Prof. Dr. Friedrich Heckmann, İtalya’dan Dr. Roberta Perna ve Dr. Irene Ponzo, Rusya’dan Dr. Dmitry Vyacheslavovich Poletaev, İsveç’ten Elena Dingu-Kyrklund ve İngiltere’den Dr. James Hampshire yer almaktadır.

Yazarlar, bu raporun hazırlanmasındaki desteklerinden dolayı Türkiye’deki ve çalışılan ülkelerdeki ortaklara teşekkürlerini sunar.

İçindekiler

Teşekkür	3
Yönetici Özeti	7
1 Giriş	9
1.1 Arka plan ve çalışmanın amacı	9
1.2 Metodoloji	9
2 Kuramsal arka plan	11
2.1 Politika Döngüsü ve aşamaları	11
2.1.1 Gündem Belirleme	12
2.1.2 Politika Tasarımı	13
2.1.3 Karar Verme	20
2.1.4 Politika Uygulaması	21
2.1.5 İzleme ve Değerlendirme	22
2.2 Göç krizinde politika oluşturma	24
2.3 Göç Yönetimi	25
3 Karşılaştırmalı Analiz	29
3.1 Kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları	29
3.2 Politika Geliştirme	32
3.2.1 Gündem belirleme	32
3.2.2 Politika Tasarımı	33
3.2.3 Karar verme	42
3.3 Politika uygulaması	43
3.4 İzleme ve Değerlendirme	44
3.5 Politika Belgeleri	49
4 Göç Krizi Durumlarına Yanıtlar	55
4.1 Kısa vadeli kriz yönetimi	56
4.2 Uzun vadeli kriz yönetimi	65
5 Sonuçlar ve Öneriler	69
6 Kaynakça	72

Yönetici Özeti

Eldeki rapor, Türkiye Cumhuriyeti Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne, göç politikası geliştirilmesi yaklaşımlarına karşılaştırmalı bir genel bakış sağlanması amacıyla “Türkiye’de Göç Politikalarının Geliştirilmesinin Desteklenmesi” projesi kapsamında hazırlanmıştır.

Türkiye’deki ilgili paydaş kurumlarla yapılan görüşmeler neticesinde, bu amaç için Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve İngiltere seçilmiştir. Bu ülkeler daha sonra ulusal politika uzmanları tarafından hazırlanan uzman raporları, daha geniş bir literatür taraması yapılarak ve proje çerçevesinde Almanya’ya ve İsveç’e gerçekleştirilen çalışma ziyaretlerinden toplanan tamamlayıcı bilgilere dayanarak analiz edilmiştir. Ancak, Rusya’da şeffaflık seviyesinin düşük olması ve politika oluşturma sürecindeki kapalı yapı dolayısıyla, bu raporda, AB ülkelerine ve bu ülkelerdeki şeffaf süreçlere daha fazla odaklanılmıştır.

Eldeki rapor, göçün çok boyutlu gerçekliğinden ötürü, göçün olumlu etkilerinin güçlendirilmesi ve olumsuz etkilerinin azaltılması adına; gündem belirleme, politika tasarlama, karar verme, politika uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarını içeren politika döngüsünde politika tutarlılığının sağlanması gerektiği ortak anlayışına dayanmaktadır. Bunu başarmak için, ilgili politika alanlarında ve yönetim seviyelerinde kurumlar arası koordinasyon ve karar alma mekanizmaları çok önemlidir.

Bu rapor, uygulamada politika döngüsünün her zaman bir “ideal modelde” belirtilen adımları takip etmediğini, ancak bu aşamaların kısmen üst üste gelip birbirlerini etkileyebileceklerini göstermektedir. Politika oluşturma süreci; politika ortamı, ilgili son olaylar (göç krizi durumları dahil) gibi faktörlerden ve politik müzakerelerden büyük ölçüde etkilenmektedir. Bu nedenle politika yapıcı, politika baskısına boyun eğmek ile politika oluşturmaya yönelik kapsayıcı ve kanıta dayalı bir yaklaşım benimsemek arasında, genellikle dengeleyici bir eylemle karşı karşıya kalır.

Bununla birlikte, karşılaştırmalı analiz, politika döngüsünün her bir aşamasında başarılı politika geliştirilmenin özelliklerini tanımlayabilir. Gündem belirleme aşamasında, başlıca siyasi partiler, genellikle kamusal söylemden (toplumsal söylem ve medya), araştırmalardan, politika analizinden, uzman söyleminden ve ilgi gruplarının lobicilik faaliyetlerinden elde edilen seçim beyannamelerinde ve seçim kampanyalarında geniş göç politikası hedefleri taahhüt ederler. Bir politika projesi siyasi gündemde yer bulduğunda, konuyu etkin bir şekilde ele alan politika önerileri tasarlanır. Sistemik kanıtlara dayanan politikaların daha iyi sonuçlar verdiğine dair ortak bir anlayış vardır ve bu raporda yer alan ülkelerin analizi, bu yaklaşım için gerekli kanıt tabanının yaratılmasının, en iyi biçimde, iç ve dış karma kanıt üretim yapısı ve göç araştırması yoluyla elde edildiğini göstermiştir. Ayrıca, erken aşamada paydaş katılımı yalnızca değerli uzman görüşleri sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda bir politika projesinin uygulanmasında doğrudan etkilenmesi beklenen veya projede bir rol üstlenmesi öngörülenlerin tarafların süreci sahiplenmesini de sağlar. Tablodaki politika seçeneklerine dayanarak, bir politika yapıcı istenen sonuçları en iyi şekilde karşıladığı düşünülen yaklaşıma karar verebilir.

Politika önlemlerinin başarılı bir şekilde uygulanması çoğu zaman, sorumlu aktörler arasında çabaların koordinasyonuna, zaman planı ve çalışmalar konusunda mutabakata ve fonların uygun şekilde tahsis edilmesine bağlıdır. Uygulama, genellikle, belirli bir politika adımından hangi aktörlerin sorumlu olduğunu açıkça gösteren ve zaman çerçevesini tanımlayan eylem planları veya yol haritaları ile desteklenir. Politika uygulamasından sorumlu olan paydaşlar, politika alanına ve ülkenin kurumsal yapısına bağlı olarak büyük ölçüde farklılık gösterebilirler.

Daha önce belirtildiği gibi, politika döngüsünün farklı aşamaları birbiriyle yakından ilişkilidir ve birbirlerini etkilemektedir. Kanıta dayalı politika oluşturma bağlamında, bilginin üretimi ve kullanımı politika döngüsünün her aşamasında kilit rol oynar. Bu bağlamda izleme ve değerlendirme sürecinin çok önemli bir yeri vardır; zira izleme ve değerlendirme aşamasında elde edilen sonuçlar devam etmekte olan politika öğrenim sürecini, politikaların tasarlanması ve uyarlanmasını geri beslemeye imkân tanır. Sonucun kalitesi, büyük ölçüde, belirli bir politika oluşturma ortamı içerisinde yer alan değerlendirme kültürü tarafından belirlenir. Kanıt üretimine benzer şekilde, izleme ve değerlendirme sürecinin de en iyi biçimde gerçekleştirilmesi, hem ilgili devlet kurumlarının hem de bağımsız yapıların sürece müdahil olması durumunda mümkündür. Bu süreç, göstergelerin geliştirilmesi ve kapsamlı veri toplama mekanizmalarıyla desteklenmelidir.

Politika döngüsü kriz durumlarından da yoğun biçimde etkilenebilir. Bir kriz durumu politika döngüsünü bozabilir ya da hâlihazırda masada olan ancak benimsenmek için yeterli siyasi onayı veya ilgiyi henüz görmemiş olan politika önerilerinin daha fazla kabul görmesine yol açabilecek politika pencereleri açabilir.

Kriz durumlarında geliştirilen göç politikalarının ileriye dönük olmaktan ziyade tepkisel karakterde olduğu saptanmıştır. Suriye ve Libya'da devam eden iç savaşlar yüzünden Avrupa Birliği sınırlarında yaşanan büyük göç akımları Avrupa'da göç ve iltica krizi yaşanmasına yol açmıştır. Bu kriz Avrupa'nın büyük ve ani bir göç akını ile karşı karşıya kaldığında krizi kurumsal düzeyde etkin bir şekilde yönetebilmek için; kriz hazırlıklarını artırmaya ve acil durum planlarını uygulamaya koymaya, kurumsal kapasiteleri arttırmaya ve iş akışlarını düzene sokmaya ve koordinasyon çabalarının artırılmasına ihtiyaç duyduğunu ortaya koymuştur. Öte yandan, kriz durumları, göç ve iltica sisteminde yapılması gecikmiş reformlar ya da politika değişiklikleri için fırsat pencereleri açabilir.

1 Giriş

1.1 Arka plan ve çalışmanın amacı

Göç politikaları geliştirme teamüllerinin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesi, bu alandaki ulusal yaklaşımların desteklenmesinde önemli bir yapı taşıdır.¹ Karşılaştırmalı politika araştırması, politika bağlamında ve uluslararası bağlamda bazı yararlı politika yakınlaşmalarının yolunu açabilir. Bu nedenle, bu çalışmanın amacı, seçilen AB Üye Ülkeleri ve Rusya'da yürütülen teamüllere genel bir bakış sunarak Türkiye'de kapsamlı ve sürdürülebilir bir göç politikası çerçevesinin oluşturulmasına katkıda bulunmaktır.

Göç politikaları geliştirme süreci, diğer ulusal politikaların (dış politika, sosyal politikalar veya işgücü piyasası politikası gibi) gidişatından ve önceliklerinden büyük ölçüde etkilenir ve gelişimi, yerleşik ve çoğu zaman çok katmanlı olan politikalar ve kurumsal ağlar ile uyum içinde olmalıdır. Bazı ülkelerde, göç politikaları daha geniş kapsamlı bir toplumsal-kamusal söylemden kaynaklanan faktörler tarafından yönlendirilmeye devam etmekte ve genellikle ani acil durumlarla karşı karşıya kalmaktadır.² Bu durum, devletin inşa etmek istediği belirli bir topluma katkıda bulunan bir etmen olarak göç politikası kavramı ile çelişebilir.

Bu çalışma, politika döngüsünün tüm ilgili aşamalarını ve döngünün yinelenen doğasını dikkate alarak göç politikası bağlamında kanıta dayalı politikalar geliştirmenin önemini savunmaktadır. Politika döngüsünün ilgili aktörlerini, süreçlerini ve aşamalarını karşılaştırmalı bir bakış açısıyla incelemektedir. Bununla beraber, izleme ve değerlendirme mekanizmalarını ve yöntemlerini değerlendirmektedir. Politika döngüsü boyunca ele alınan hesap verebilirlik ve sorumluluk konularına da değinen bu çalışma, kriz dönemlerinde göç politikalarının gelişim özelliklerini ve bu politikaların nasıl yeniden düzenlendiğini ve geliştirildiğini irdelerken kriz durumlarıyla etkin bir şekilde başa çıkılmasını sağlayan yeni mekanizmalardan da bahsetmektedir.

1.2 Metodoloji

Kullanılan metodoloji örnek ülke haritalamalarına dayanmaktadır. Bu raporun hazırlanmasından önce, örnek vaka çalışması için 5 ülke seçilmiş (İtalya, Almanya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık) ve ulusal politika uzmanları göç politikaları geliştirme, uygulama, izleme ve değerlendirme dâhil olmak üzere politika döngüsünün aşamalarına ilişkin uzman raporları hazırlanmıştır. Halkın erişimine açık bilgilerin kısıtlı olması ve göç politikaları geliştirme, izleme ve değerlendirme sürecinde etkin rol oynayan resmi yetkililerle sistematik bir şekilde derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilemediği için toplanan bilgilerin kapsamı ve ayrıntı düzeyi, politika döngüsünün aşamalarına ve ilgili ülkelere bağlı olarak farklılıklar göstermiştir. Ancak, Mart ve

¹ C. Harns, (2011): Göç politikası ve uygulaması konusunda hükümetle teknik işbirliği içinde konular ve modeller, Göç Politikası Uygulaması I (1), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Eurasyllum Ltd.

² G. Zincone, (2007): The case of Italy, [İçerisinde:] G. Zincone, R. Penninx, and M. Borkert (Eds.), Migration policymaking in Europe: The dynamics of actors and contexts in past and present, IMISCOE Joint Studies

Temmuz 2018’de, Almanya ve İsveç’e, Mart 2019 tarihinde ise İtalya’ya düzenlenen çalışma ziyaretlerinde toplanan bilgilerden yararlanarak bazı bilgi eksikliklerini gidermek mümkün olmuştur.

Bir sonraki adımda, bu ülke uzman raporlarının yanı sıra kamuya açık ek akademik ve politika danışmanlığı literatürü de analiz edilmiştir. Bu bağlamda, önceden tanımlanmış değişkenler hakkında bilgi gerekliliği ve çoğu durumda bu türden değişkenlerin karşılaştırmalı değerlendirmelerine olanak sağlayacak değerlendirmeler ve etki çalışmaları bulunmaması nedeniyle uygulamadaki teamülleri tanımlamanın zor olduğu belirtilmelidir.³ Ayrıca, ülke uzman raporları, iyi göç politikaları uygulamalarının belirlenmesine yardımcı olabilecek derinlemesine mülakatlara sistematik olarak dayandırılmamıştır.

Bu nedenle, en iyi uygulama örneklerinin başarısının değerlendirilmesi her zaman mümkün olmamıştır ve bu raporda söz konusu örnekleri en iyi uygulamalar olarak tanımlamak yerine bunlardan politika örnekleri diye bahsetmeye karar verilmiştir. Bu raporun yazarlarının, araştırma yapılan ülkelerdeki ilgili uygulama ve yaklaşımların geçici seçiminin örnek niteliğinde olduğunu ve bu nedenle eksiksiz olmadığını ve çok daha fazlasının olabileceğini kabul ettiği de belirtilmelidir.

Politika döngüsü hem göç hem de göç dışı politikalar için geçerli olmakla birlikte, eldeki rapor, göç politikaları bağlamında politika geliştirme, izleme ve değerlendirmeye odaklanmaktadır. Bu çalışmanın ilk bölümünde, politika döngüsü ve genel aşamaları, göç krizi durumlarında politika geliştirmenin ayrıntıları ve daha özel olarak göç yönetimi konularında teorik bilgiler verilmektedir. Sonraki bölümde, kapsanan ülkelerdeki mevcut kurumlar arası koordinasyon mekanizmalarının, politika döngüsü adımlarının ve bu ülkelerde yürürlükte olan politika doküman örneklerinin karşılaştırmalı analizi yapılmaktadır. Son bölümde ise, göç krizlerine yönelik yapılan müdahaleler incelenecektir.

Evrensel bir göç politikası tanımı olmadığı için, bu raporun amacı doğrultusunda şöyle bir tanımlama yapılmıştır: “uzun vadeli göçü yönetme veya idare etme amacına yönelik, tutarlı bir hükümet kararları seti. Bu tür kararlar, göç akışlarının kompozisyonunu ve hacmini ve ayrıca göçmenlerin giriş, çıkış ve *kalış koşullarını etkilemek amacıyla ulus devlet tarafından uygulanan kuralları, yasaları, önlemleri ve uygulamaları içerir.*”⁴

³ Bu parametreler arasında alaka düzeyi, müdahale özellikleri, kanıta ve teoriye dayalı yaklaşım, etik, etkinlik ve verimlilik, eşitlik, devredilebilirlik, sürdürülebilirlik, sektörler arası koordinasyon ve katılım yer alabilir. (bkz. John F. Ryan. Director, DG Sante. Criteria to select best practices – a proposal from the Commission, Power Point Presentation, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/major_chronic_diseases/docs/ev_20161130_co01_en.pdf, adresinden, 07.01.2018 tarihinde erişilmiştir)

⁴ M. Czaika, H. de Haas, Hein (2011): Göç politikalarının etkinliği, DEMIG proje raporu 3; GP Freeman, Gary, (1992): Göç Alan Ülkelerde Göç Politikası ve Siyaset, International Migration Review, Cilt. 26, 4, 2012, (M. Noack, M. Hofmann, Marin ve R. Hosner, Seçilmiş Avrupa ülkelerinde ulusal bir göç stratejisi geliştirme uygulamaları, ICMPD, Viyana 2015 içerisinde)

2 Kuramsal arka plan

2.1 Politika Döngüsü ve aşamaları

Politika oluşturma süreci genellikle **gündem belirleme, politika oluşturma⁵, karar verme, uygulama ve değerlendirme⁶** dahil olmak üzere farklı aşamalardan oluşan bir döngü olarak tanımlanır (bkz. Grafik 1).⁷ Politika aşamalarının sırası içsel bir mantığı takip etse de, bu aşamalar üst üste gelebilir ve politika aktörleri politika döngüsünün tüm aşamalarında gayri resmi olarak etkileşime girebilir.⁸ Ayrıca, politika döngüsü, örneğin bir hükümet değişikliği ile veya seçilen bir yetkili yerine başkası getirildiğinde ve halefi politika yönünü değiştirmek istediğinde kolayca bozulabilir.⁹ Uygulamada kamu idareleri kendilerini, özellikle kriz zamanlarında, planlama ve bütçe doğrultusunda uygulanan bir politika süreci ile değişkenlik, belirsizlik, karmaşıklık ve muğlaklık unsurları tarafından şekillendirilen bir ortama cevap verme ihtiyacı arasında bir ikileme bulabilirler.

Genel olarak, politika döngüsü; bilgi üretimi, diyalog yapısı ve bilgi kullanımının güçlü şekilde birbirine bağlı unsurlarını içeren **politika ve politika analizi arasındaki** yakın ilişki ile şekillenir. Bilgi-üretim sürecini belirleyen içerik kurumsal ortamı, finansman planlarını ve diyalog yapılarını içerir.¹⁰ Bununla birlikte, pratikte, bilginin kullanıldığı dereceler önemli ölçüde değişebilir ve politika kararları yalnızca analize dayalı değildir. Kararlar genellikle **müzakere edilir** ve karşıt konular arasındaki anlaşmalar çoğu durumda yalnızca karşılığında bir şey teklif edilirse gerçekleşir.¹¹ Bu yaklaşım, müzakere konularının çok çetrefilli olduğu ya da anlaşmaların seçim çevrelerine açıklanmasının zor olduğu, karşılıklı taviz potansiyeli bulunmadığı durumlarda zorlukla karşılaşılabılır.¹²

⁵ Politika tasarımı veya politika şekillendirme olarak da adlandırılır.

⁶ Bu model; bilgi edinme, tanıtmaya, yönerge oluşturma, yürütme, uygulama, son verme ve değerlendirme aşamalarından oluşan bir politika süreci geliştiren Lasswell'e kadar gider. Bununla birlikte, bu model, örneğin, politikaların değerlendirilmeden önce uygulamasına son verilmesini (aksi olsa politikanın devamının sağlanması ihtimali vardır) öngördüğü için eleştirilmiş ve sürecin döngüsel doğasını yansıtmayacak biçimde geliştirilmesine devam edilmiştir.

⁷ F. Fischer, G.J. Miller, M. Sidney, (2007): Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods, CRC Press.

⁸ age

⁹ European Union Quality of Public Administration - Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.

¹⁰ P. Scholten & F. van Nispen, (2015) Policy Analysis and the 'Migration Crisis': Introduction, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 17:1, 1-9, DOI.

¹¹ Bir konuda bir taviz, örneğin başka, ayrı bir konuda lehte bir anlaşmaya bağlanabilir.

¹² J. Werner & K. Wegrich (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse – Der Policy Cycle. [İçerisinde:] Schubert, Klaus und Bandelow, Nils C. [Eds.] Lehrbuch der Politikfeldanalyse, De Gruyter Oldenbourg Verlag.

Aşağıdaki diyagram, politika döngüsünün ve aşamalarının bir modelini göstermektedir (Grafik 1).

Grafik 1

Politika döngüsü modeli



Kaynak: Buonanno ve Nugent, 2013'e dayanan model

Aşağıdaki bölümlerde politika döngüsünün aşamaları daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır.

2.1.1 Gündem Belirleme

Politika döngüsünün ilk aşamasında, bir politika yapıcı gündemi belirler. Gündem belirleme, toplumsal öneme sahip bir problemin tanınması ve bir politika yapıcının böyle bir sorunun çözüm gerektirdiğine, yani politika araçlarının ele alınması gerektiğine karar vermesi anlamına gelir.¹³ Gündem, siyasi partilerin **siyasi manifestolarından**, diğer **seçim beyannamelerinden** veya önde gelen partilerin siyasi çıkarlarını yansıtan **hükümet programlarından** anlaşılabilir. **Medya** sıklıkla gündeme karar vermede önemli rol oynar, bağımsız bilimsel araştırma ve analiz bu aşamada daha az etkili olabilir. Gündem belirleme, (göç veya insani yardım

¹³ age

kuruluşları, ticaret odaları, sendikalar gibi) **belirli çıkar gruplarının politika önceliklerini** veya aksine, ülke çapında bir referandum sonuçlarını takip edebilir. Politika tasarımı ile ilgili bir sonraki bölüm, bir sorunun nasıl tanımlandığı, teşhis edildiği, anlaşıldığı ve ele alındığı sorularını ele almaktadır.¹⁴

2.1.2 Politika Tasarımı

Bir önceki adımın temelinde, bir politika yapıcı bir politikayı formüle eder (tasarlar) veya bir politika önerisi ortaya koyar. Bir politikanın tasarlanması veya formüle edilmesi, kabul edilen gündemdeki bir sorunun, tanımlanmış bir politika hedefine veya amacına götüren bir çözümle ele alındığı anlamına gelir. Bir sorunu etkili bir şekilde ele alacak bir politika aracı (çözüm) tasarlamak, **müdahale mantığı** olarak adlandırılır. Müdahale mantığı, **iç ve dış koşullar ve riskler hesaba katılarak, girdi (politika aracı) ile çıktı (politika hedefi) arasında beklenen olaylar zincirini** temsil eder. Müdahale mantığının amacı bir politika hipotezini test etmektir: Seçilen politika aracı (çözüm) politika amacına veya hedefine ulaşır mı? Mevcut kanıtlar, önerilen politika aracının soruna en etkili çözümü ürettiği hipotezini destekliyor mu?

Özetle,

[M]üdahale mantığı, sorunu ele almak veya hedefi başarmak için aşılması gereken sorunla (ya da takip edilmesi gereken amaçla), sorunun temel faktörleri ile mevcut politika seçenekleri (ya da fiilen AB eylemleri) arasındaki mantıksal bağlantıdır. Bu müdahale mantığı hem olası Etki Değerlendirmelerinde hem de geriye dönük değerlendirmelerde kullanılmaktadır.¹⁵

Veya basitleştirilmiş bir şekilde,

değişim gündemi, birbirine bağlı üç sorunun yanıt dizisi gibidir; hangi politikalar, tam olarak neye ulaşmak için ve kimin için.¹⁶

Bir problemi tanımlamak ve anlamak için sağlam bir **kanıt temeli** gerekir. Bu kanıtın oluşturulması genellikle **politika analizini, paydaş istişarelerini** ve politika yapıcı için mevcut olan ve politika alanının kapsamı ve karmaşıklığına, duyarlılığına ve diğer konulara bağlı olarak seçilebilecek bir dizi diğer **politika değerlendirme aracını** içerir.

Mevcut politika değerlendirme araçları üç ana gruba ayrılabilir:

- 1. Basit araçlar:** denetim listeleri, anketler, etki tabloları, süreç adımları veya uzman kararına yardımcı olan benzer teknikler vb.
- 2. Daha resmi araçlar:** önceden tanımlanmış kurallara, yöntemlere ve prosedürlere karşılık gelen farklı analitik adımlar gerektiren senaryo teknikleri, maliyet-fayda analizi, risk değerlendirmesi ve çok kriterli analiz vb.

¹⁴ C. Burke (2018): Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık'taki politika döngüsü hakkında MIND karşılaştırmalı raporuna katkı.

¹⁵ Avrupa Komisyonu (2017), Daha İyi Düzenleme Rehberi, Çalışma Belgesi No. SWD (2017) 350.

¹⁶ M. Milovanovitch (2018): Guide to Policy Analysis, European Training Foundation.

3. **Gelişmiş araçlar:** bilgisayar tabanlı modelleme, simülasyon veya optimizasyon uygulamaları yaparak toplumsal veya ekonomik kalkınmanın daha dinamik ve karmaşık yönlerini yakalamaya çalışır.¹⁷

Bu tür araçların ve yöntemlerin örnekleri aşağıdaki bölümlerde sunulacaktır.

Politika Analizi

“Mevcut politikanın uygulanmasının ve etkisinin (ex-post analiz) ve yeni politika seçeneklerinin (ex-ante analiz) sistematik olarak incelenmesi süreci” olarak tanımlanan politika analizi, maliyetleri, faydaları, riskleri karşılaştırarak politika kararlarını aydınlatır ve hükümet eyleminin zamanlaması ve politika döngüsünün gündem belirleme (sorun tespiti); politika oluşturma; politika uygulaması; ve politika değerlendirmesi gibi kilit aşamalarında karar vermeyi desteklemek için uygulanabilir. Politika analizinin amacı, bir konuyu daha iyi anlamanın, açıklamanın ve etkilemenin yollarını tanımlamak için “basit unsurlara” bölmektir.¹⁸ Metin kutusu 1 politika analizleri yapma sürecinin bir açıklamasını sağlar.

Metin kutusu 1

Politika analizi yapma süreci

Bu amaca ulaşmak için olası adımlar kati olmamakla birlikte, genellikle şunları içerir:¹⁹

1. sorunu çerçevelemek ve anlamak (sonuç: problemin ana hatları),
2. delillerin toplanması ve tanımlanması (kanıtlar niteliksel veya niceliksel olabilir; nitel veri toplama için sıklıkla kullanılan kaynaklar saha ziyaretleri ve odak gruplarını içerir); kanıt toplama uygunluk, ilgililik ve güvenilirlik unsurları gözetilerek yönetilmelidir (sonuç: kanıtların depolanması),
3. delillerin yorumlanması (analiz edilmesi) (sonuç: bir bulgu dizisi),
4. önerileri formüle etmek ve seçenekleri ana hatlarıyla belirtmek (sonuç: politika önerilerinin toplanması).

Bir analizin nasıl yapılacağına dair tek bir formül bulunmamasına rağmen, herhangi bir analiz aşağıdaki üç şeyi başarmalıdır: i) İlk adımda formüle edilen sorulara verilen yanıtları sunmayı hedeflemek ii) yanıtları, toplanan kanıtlarla ilişkilendirmek ve iii) başlangıçtaki sorun çerçevesini yeniden değerlendirmek, onaylamak veya onu tamamlamak.²⁰ Politika analizleri genellikle maliyet-fayda analizi ve risk değerlendirmeleri gibi yöntemleri içerir.

Politika analizinin çıktısı genellikle sorunu formüle eden, hedefleri belirleyen, parametreleri tanımlayan, alternatifleri tespit eden, tavsiyelerde bulunulan bir bilgilendirme belgesi veya rapordur. Öneriler ve politika seçenekleri bulgulara dayanmalı ve önerilen eylemler için sorumluluklar dağıtmalı ve başarısızlığa yol açabilecek riskleri belirtmelidir.²¹

¹⁷ M. Nilsson & A. Jordan, J. Turnpenny, J. Hertin, B. Nykvist, D. Russel, (2008): The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: An analysis of three European countries and the European Union, Policy Sciences, 41.

¹⁸ Age, pp. 11 ff. & pp. 20 ff.

¹⁹ age

²⁰ age

²¹ age

Analitik süreçte (aşamalarında) dış kaynak kullanımı

Bazı politika alanlarının karmaşıklığı, analitik sürecin bir veya daha fazla aşamasında - çoğunlukla kanıt toplama ve tanımlamanın, ancak bazen de analizde- dış kaynak kullanımını gerektirebilir. Geniş ve yinelenen yayınlar ve veri tabanları, ortaya konan belirli politika sorularını cevaplamak için uygun veri ve bilgileri de içerebileceklerinden, önemli kaynaklar olabilirler.

Göç alanıyla ilgili bu tür kaynaklara örnekler:

- AB Üye Ülkeleri'ne göç ve iltica konusundaki verileri düzenli olarak yayınlayan EUROSTAT.²²
- OECD ülkelerinde ve bazı üye olmayan ülkelerdeki göç hareketleri ve politikalarındaki son gelişmeleri analiz eden OECD Uluslararası Göç Görünümü.²³
- 2000'den bu yana, tüm dünyada göç farkındalığını arttırmak için yayınlanan IOM Dünya Göç Raporu.²⁴

Politika analizinin nihai sonucu olan politika önerileri, her zaman için, seçilen politika alanıyla ilgili mevcut kurumsal düzen ile paydaşlar ve ağların içinde buldukları bağlamı göz önünde bulundurmalıdır. Bu tür paydaşlar problemin çerçevelenmesine, kanıtların yorumlanmasına ve önerilerin oluşturulmasına, örneğin danışma toplantıları yoluyla dahil edilmelidir. Bu yaklaşım, "*analitik sürecin kilit aşamalarında gerçeklik kontrolüne*"²⁵ izin verir ve ilgili paydaşların bir kısmının işi sahiplenmesini arttırmaya katkıda bulunur.²⁶

Paydaş istişareleri

Vatandaşlar, özel sektör, STK'lar, akademi veya çıkar grupları da dâhil olmak üzere ilgili paydaşların uzmanlık girdilerini ve kanıtlarını toplamak ve bu paydaşların süreci sahiplenmesini sağlamak için, paydaş istişare süreçleri çok önemlidir. Çünkü bu paydaşlar politika ihtiyaçları hakkında daha doğrudan bir vizyona sahip olabilir ve uygulama zorluklarını öngörebilirler.²⁷ Kanıt tabanını iyileştirebilir ve yeni politikaların uygulanmasında rol oynayanlar ve bu politikalardan etkilenenler dâhil, ilgili paydaşlar arasında erken kabul sağlanmasına yardımcı olabilirler.²⁸

Toplantılar; yazılı sunumlar, odak grupları ve anketler gibi farklı yaklaşımların yanı sıra sosyal medya veya kamu web sitelerinde e-katılımın kullanımı gibi farklı yaklaşımlarla paydaş istişareleri yapılabilir.²⁹ Bununla birlikte, bir dizi farklı aktöre ulaşmak için, paydaşların aşına olmalarını ve sunulan araçlarla kendilerini rahat hissetmelerini sağlamak için farklı yaklaşımların bir kombinasyonu önerilebilir.³⁰ Resmi paydaş istişare

²² age

²³ Bkz. OECD Uluslararası Göç Görünümü 2018, 22.10.2018. tarihinde <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm> adresinden erişilmiştir.

²⁴ Bkz. IOM Dünya Göç Raporu 2018, 22.10.2018 tarihinde https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf adresinden erişilmiştir.

²⁵ M. Milovanovitch (2018).

²⁶ age

²⁷ age

²⁸ F. Hauser, (2017): [Ed.] Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, EU.

²⁹ Örneğin AB'nin tüm kamu istişareleri için tek bir web sitesi vardır, buradan erişilebilir: https://ec.europa.eu/info/consultations_tr

³⁰ Hauser (2017).

süreçleri, ilgili paydaşlarla devam eden diyalogu tamamlayabilir. Avrupa Komisyonu, istişareler için genel ilkeleri ve asgari standartları aşağıdaki gibi tanımlamıştır:³¹

- Katılım: Mümkün olduğunca geniş kesimlere danışarak kapsayıcı bir yaklaşım benimseyin,
- Açıklık ve Hesap Verebilirlik: İstişare sürecini ve politika yapmayı nasıl etkilediğini, kamuoyuna ve paydaşlara açık hale getirin,
- Etkililik: Paydaş görüşlerinin hala bir fark yaratabileceği, orantılılığa ve belirli kısıtlamalara halen uygun olabileceği bir zamanda danışın,
- Tutarlılık: İstişare süreçlerinde değerlendirme, inceleme ve kalite kontrolünün yanı sıra tutarlılığın da sağlandığına emin olun.

Metin kutusu 2 paydaşlarla istişare sürecinin bir açıklamasını sunar.

Metin kutusu 2

Paydaş istişare süreci

Paydaş istişare süreci üç aşamaya ayrılabilir: i) istişare stratejisini oluşturmak ii) istişare çalışması yürütmek ve iii) politika yapmayı aydınlatmak.³²

1. İstişare stratejisinin oluşturulması

Paydaş istişarelerinin hedefleri, hedef grupları ve buna bağlı olan uygun yöntem ve araçları da önemli ölçüde değişebilir ve bunların planlama aşamasında tanımlanması gerekir. Bu adım şunları içermelidir:³³

- Mevcut veri ve bilgiler ve istişarenin kapsamı göz önünde bulundurularak hedeflerin tanımlanması,
- Bir paydaş haritalamasında, ilgili paydaşların tanımlanması ve politika girişimi üzerindeki ilgi düzey veya etkilerine göre öncelik verilmesi de dâhil olmak üzere, hedef grupların tanımlanması,
- Kamu veya hedefli istişareler ve uygun araçların seçimi arasındaki karar. En sık kullanılan araçlar, danışma belgeleri veya anketleri yoluyla yazılı danışmaları veya toplantılar, konferanslar, oturumlar veya diğer etkinlikler yoluyla doğrudan etkileşimi içerir.³⁴

2. İstişare çalışması yürütülmesi

İstişareler, i) bilgilendirmeler ve iletişim sağlamak, ii) istişareleri yürütmek, iii) katkılar hakkında bilgi vermek ve iv) içeriği analiz etmek dâhil olmak üzere dört adımda gerçekleştirilebilir.

³¹ age

³² age

³³ age

³⁴ Yöntem ve araçların seçimi için seçim kriterleri orantılılığı; gereken etkileşim derecesini, erişilebilirliği (dil rejimi, engellilik durumu vb.) ve zaman gereksinimleri içerir. Uygulamada, genellikle yazılı ve doğrudan araçların bir kombinasyonu seçilmektedir.

- Danışmalar basın toplantıları, bültenler, konuşmalar, blog'lar, sosyal medya, ilgili taraflarla ve kuruluşlarla doğrudan temas vb. yoluyla duyurulabilir.
- İstişare faaliyetlerinin özetleri şeffaflığı artırır. Bu özetler süreç ve alınan girdi hakkında bilgi içermelidir.
- Analiz sonuçlarının sunumu, katılımcıların profiline kısa bir genel bakışı, cevapların içeriğinin bir analizini, farklı paydaş kategorilerine dayalı bir analizi veya birçok konu tartışılırsa, farklı danışma konularına dayalı bir analizi içermelidir.³⁵

3. Politika yapımını bilgilendirme

İstişarelere katılan paydaşlar, önerilerinin ne ölçüde dikkate alındığı konusunda bilgilendirilmelidir. Önerilerinin entegre edilememesi durumunda, bunun neden mümkün olmadığı açıklanmalıdır.³⁶

Kalite kontrolünün sağlanması için istişare sürecinin iç kalite değerlendirmesi ve istişare stratejisinin etkinliğinin değerlendirilmesi önerilmektedir³⁷. Bazı Üye Devletler, İngiltere'nin 'İstişare Uygulama Kuralları' gibi, paydaş istişaresinde ulusal standartları benimsemiştir.³⁸

Etki değerlendirmeleri

Etki değerlendirmeleri, politika değerlendirme araçlarının bir başka örneğidir ve hem önceden (ex-ante) hem de sonradan (ex-post) yapılabilir. Etki analizinin özü "*müdahaleden etkiye kadar sözde bir nedensellik zinciri oluşturmak ('teori') ve bu zincir boyunca meydana gelen değişiklikleri ölçmek veya tanımlamaktır*".³⁹ Bu yaklaşım, spesifik olma ve odaklanma avantajına sahipse de belirli bir teorik anlayışa dayandığı için, bazı etkilere odaklanıp diğerlerini ihmal etme tehlikesini taşır. Ayrıca, etkinin her zaman doğrusal bir süreç olmadığı; kurumlar, aktörler ve daha geniş toplumsal bağlamlardan oluşan bir sistem içerisinde yer aldığı ve kuvvetli biçimde koşullara bağlı olabileceği unutulmamalıdır.⁴⁰

³⁵ Hauser (2017).

³⁶ age

³⁷ age

³⁸ Her Majesty's Government, Code of Practice on Consultation, Better Regulation Executive, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Crown copyright 2008.

³⁹ OECD (2014): What is Impact Assessment?, based on: OECD Directorate for Science, Technology and Innovation, Assessing the Impact of State Interventions in Research – Techniques, Issues and Solutions, unpublished manuscript.

⁴⁰ age

Metin kutusu 3 etki değerlendirmelerini gerçekleştirme sürecinin bir tanımını sunar.

Metin kutusu 3

Etki değerlendirmesi

Etki değerlendirmeleri süreci, konunun kapsamına, veri mevcudiyetine ve paydaş istişarelerine bağlı olarak sekiz ay ila iki yıl sürebileceğinden dikkatli bir planlama ve yeterli zaman gerektirir.⁴¹

Cevaplanması gereken sorular şunlardır:⁴²

- Sorun nedir ve neden bir sorun teşkil etmektedir?
- Ülke neden bu konuda harekete geçmelidir?
- Neler başarılmalıdır?
- Hedeflere ulaşmak için çeşitli seçenekler nelerdir?
- Ekonomik, sosyal ve çevresel etkileri nelerdir ve kimler etkilenecektir?
- Farklı seçenekler (etkinlik, verimlilik ve tutarlılık açısından) nasıl karşılaştırılır?
- İzleme ve ardından geriye dönük değerlendirme nasıl düzenlenecektir?

Etki değerlendirmesinin bulguları bir etki değerlendirme raporunda sunulmuştur.⁴³ Etki değerlendirmesine dayanarak, bir veya daha fazla politika seçeneğini belirlemek mümkün olmalıdır.⁴⁴

Fayda Maliyet Analizi

Fayda-maliyet analizi, planlama aşamasında, uygulama sırasında veya tam ölçekli değerlendirmenin bir parçası olarak, politika döngüsünün farklı aşamalarında yapılabilir.⁴⁵ Öngörüye dayalı maliyet-fayda analizi modelleri (predictive models) “*etkisine ilişkin varsayımlara dayanarak bir politikanın veya müdahalenin net sosyal değerini tahmin eder*”. Eleştirel yaklaşımlar ise, ideal olarak, politika müdahalesinin hem ilk sonuçlarını hem de daha geniş etkilerini analiz eder. Önsel olasılıklar için bir geri besleme döngüsü olarak da işlev görebilirler.⁴⁶

Fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi ve risk analizinden farklıdır: Maliyet-etkinlik analizi, çeşitli alternatif politika tasarımları yoluyla istenen bir kamu programı hedefine ulaşmanın maliyetlerini karşılaştırır. En iyi politika seçeneğini belirlemek için kullanılan ölçüt, belirli bir etkinlik düzeyi için en düşük maliyet veya belirli bir harcama düzeyi için en yüksek etkinliktir. Dolayısıyla, maliyet etkinliği analizi, sadece belirli bir politikanın daha dar hedeflerine odaklanmak yerine, hedef kitle için faydaları daha geniş bir şekilde

⁴¹ F. Hauser, (2017): [Ed.] Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, Tool #4: What steps should I follow for an IA? Luxembourg: Publications Office of the European Union.

⁴² age

⁴³ Etki değerlendirme raporuna örnek olarak, “Avrupa Parlamentosu ve İltica ve Göç Fonu Kurucu Konseyi Düzenleme Önerisi belgesine eşlik eden Etki Değerlendirmesi [...]” başlıklı Avrupa Komisyonu Personeli Çalışma Belgesi verilebilir [SWD (2018) 347 final], <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-GGGHHHHIIIF2018-347-EN-MAIN-PART-1-PDF>

⁴⁴ Hauser (2017)

⁴⁵ Fischer, Miller, Sidney (2007).

⁴⁶ M. Benton & P. Diegert (2018): A needed evidence revolution: Using Cost-benefit Analysis to Improve Refugee Integration Programming, Migration Policy Institute (MPI).

değerlendiren fayda-maliyet analizinden daha dar bir yaklaşım benimsemektedir. Bununla birlikte, gerçek fayda hakkındaki verilere erişemedeki zorluklar, maliyet-etkinlik analizini tercih edilen analitik araç haline getirebilir.⁴⁷ Fayda-maliyet analizi, ideal olarak, zaman içinde tekrarlanan ve politika eylemlerinin ortalama etkisi üzerinde bir meta-analize izin veren bir kontrol grubuyla yapılan bir dizi çalışmaya dayanmalıdır. Bununla birlikte, uygulamada, bu tür güçlü kanıtlar çoğu durumda mevcut değildir. Bu eksiklik, özellikle projeleri ve inisiyatifleri gerçek politika sorunları ve idari veriler ile bir araya getirerek kanıtları iyileştirme ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Metin kutusu 4 fayda-maliyet analizini gerçekleştirme sürecinin bir tanımını sunar.

Metin kutusu 4

Fayda-maliyet analizi süreci

Tasarım seçeneklerinin fayda-maliyet analizinin sonuçları üzerinde büyük etkisi vardır. Örneğin, analiz, mali etkinin ötesine geçmelidir ve ayrıca faydaların kapsamlı bir resmine ulaşmak içinsosyal dışlamanın azaltılması ve kamu güvenliğinin veya toplumun uyumunun korunması gibi toplum nezdinde önem teşkil eden diğer program hedeflerine de odaklanmalıdır.⁴⁸ Suçun neden olduğu bir ölüm, finansal sonuçlarının çok ötesinde, toplum tarafından önemli bir kayıp olarak kabul edilebilir.⁴⁹ Fayda-maliyet analizinin kapsamlı ve tarafsız tasarımı özellikle önemlidir. Çünkü fayda-maliyet analizi “bir seçimin dağılımsal sonuçlarını göz ardı etme eğilimindedir” ve ekonomik eşitsizlikleri şiddetlendiren politika önlemlerine fazla önem verme riski taşımaktadır.⁵⁰

Öngörüye dayalı bir fayda-maliyet analizi yapmak için ana adımlar şunlardır:⁵¹

1. Bir programa hangi ilk sonuçların atfedilebileceğini belirleme,
2. İlk sonuçlar ve uzun vadeli sosyo-ekonomik sonuçlar arasındaki nedensel bağlantının modellenmesi, ve
3. Uzun vadeli sosyo-ekonomik sonuçların sosyal değerini oluşturmak.

Sonuç olarak, fayda-maliyet analizleri önemli yatırımlar gerektirir ve özel tasarlanmış ve uzman liderliğinde yapılan süreçlerde yürütülmelidir.

Diğer bir araç, tehlikenin tanımlanması ve nitelendirilmesi, oluşma ihtimalinin değerlendirilmesi ve riskin nitelendirilmesi de dahil olmak üzere üç ana adımdan oluşan risk analizidir.⁵²

⁴⁷ age

⁴⁸ Tasarım tercihleri bağlamında gelişen sorular, mültecilerin ve / veya sığınmacıların sosyal refahlarının, sosyal refah hesaplamalarına dahil edilip edilmeyeceği sorusunu da içerir. Bu da genellikle, özellikle hukuken tanınmış mülteciler için pozitif neticelenir.

⁴⁹ Benton & Diegert (2018).

⁵⁰ Fischer, Miller, Sidney (2007).

⁵¹ Benton & Diegert (2018).

⁵² Hauser (2017).

Politika tasarım aşaması, politika araçlarının seçimini de içerir. Genel olarak, aşağıdaki politika aracı türleri öne çıkmaktadır:

- **Yasal ve düzenleyici araçlar:** yasa ve yönetmelikler, lisanslar, izinler dahil;
- **Kamu harcamaları / ekonomik araçları:** Vergiler, cezalar, sübvansiyonlar, hibeler, malzeme ve hizmet alımı, harcama dahil;
- **Yumuşak araçlar:** Öneriler, teknik standartlar, iletişim, öz düzenleme dahil;
- **Hükümet organlarının reformu:** Kamu kurumlarının oluşturulması, ortadan kaldırılması veya birleştirilmesi, idarenin her yerine farklı işlevler verilmesi dâhil olmak üzere; merkezileştirme veya ademi merkezileştirme güçleri; kaynakları yetkililer arasında bir araya getirme; dış kaynak kullanımı, özelleştirme, kamu mülkiyeti veya kontrolü altına alma veya kamu-özel ortaklıkları oluşturma;
- **İletişimsel araçlar:** Eğitim, araştırma, tavsiye, medya kampanyaları bilgilendirme kampanyaları dahil.⁵³

Politika araçlarının seçiminde, maliyetler ve faydalar dikkatlice düşünülmelidir. Bununla birlikte uygulamada, fikirler ve ideolojiler, kişisel çıkarlar, kurumsal tercihler ve uluslararası bağlam da seçim üzerinde etkili olabilir.⁵⁴ Genel olarak, iyi politika oluşturma, doğru kültürü, çalışma ortamını ve kurumsal yapıları gerektirir. Bunu sağlamak için de, aşağıdaki politika temelleri politika oluşturma sürecinin her aşamasında göz önünde bulundurulmalıdır:⁵⁵

- Hedeflerin netliği,
- Açık ve kanıta dayalı fikir üretme,
- Sıkı politika tasarımı,
- Duyarlı harici etkileşim,
- Kapsamlı değerlendirme,
- Merkezi yönetimin rolü ve sorumlulukları konusunda açıklık ve
- Geri bildirim ve değerlendirme için etkili mekanizmaların kurulması.

2.1.3 Karar Verme

Politikaların, stratejilerin, stratejik belgelerin ve eylem planlarının geliştirilmesi karar vermeyi gerektirir. Karar verme; örgütsel, ekonomik, politik, sosyal veya çevresel faktörler gibi sayısız faktörden etkilenir ve katılımcı bir girişim olarak algılanmalıdır. Bununla birlikte, politika oluşturma süreci üzerinde çalışmaya başlamadan önce, yani politika döngüsünün önceki aşamalarında, örneğin siyasi doğrulama, kabul edilebilir maliyetlerin belirlenmesi ve paydaş istişareleri yoluyla, politik destek ve fikir birliği sağlanmalıdır.⁵⁶ Son olarak, politika yapıcı, politika önerisinin yürütme mi, yasama onayı mı gerektirdiğini veya teklif edilen politikayı yalnızca önerilen standartlar, kurallar ve iyi uygulamalar şeklinde yaymak için mi kullanması gerektiğini tanımlamalıdır. Bir politikanın nasıl ve hangi aralıklarla izlenmesi ve değerlendirilmesi gerektiği ve sonuçların ilgili paydaşlara ve kamuya nasıl iletileceği konusunda da bir karara varılmalıdır.⁵⁷

⁵³ Van der Doelen (1989), quoted in V. Bekkers, M. Fenger, P. Scholten, Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process; Hauser (2017).

⁵⁴ Hauser (2017).

⁵⁵ age

⁵⁶ Avrupa Komisyonu, Komisyon Personeli Çalışma Belgesi 'Daha İyi Düzenleme Rehberi' [SWD (2017) 350], Bölüm II. Planlama Rehberi

⁵⁷ Burke (2018).

2.1.4 Politika Uygulaması

Politika önlemlerinin etkin bir şekilde uygulanması, politika amaç ve hedeflerine ulaşmak için bir önkoşuldur. İyi planlama ile başlar ve olası riskleri ve zorlukları göz önünde bulundurur. Politika önlemlerinin uygulanması genellikle sorumlu aktörler arasında çalışmaların koordinasyonu, zaman planında ve çalışmalarda fikir birliğine bağlıdır.⁵⁸ Bununla birlikte, uygulama yalnızca “siyasi emirlerin teknik olarak uygulanması” değildir, politikaların yeniden yapılandırıldığı, yeniden tanımlandığı ve hatta tersine çevrildiği siyasi bir süreçtir.⁵⁹ Politika tasarımı ve uygulaması birbirine son derece bağımlı süreçlerdir. Uygulama sürecinde pay sahibi olan aktörlerin, tasarım aşamasına ve tartışmalara da katılımı, uygulayıcıların politika sorununu anlamalarını ve dolayısıyla politika uygulamalarını etkilemektedir. Bu, bir dizi farklı ve hatta çelişkili yorumun bir arada bulunmasının önlenmesine yardımcı olur.⁶⁰

Politika teorisinde, politika uygulaması alanında “*merkezi rehberlik ile yerel özerklik arasında yer alan bir süreklilik*” olduğu konusunda hemfikir üç temel yaklaşım vardır.⁶¹ Bu yaklaşımlar şunları içerir:

- uygulamayı politika yapıcıların politika hedefleri ürettiği ve uygulamalarını kontrol ettiği apolitik, idari bir süreç olarak kabul eden yukarıdan aşağıya modeller;
- uygulamada, politika uygulamasını etkileyen ve orijinal politika hedefinden sapmalara yol açabilecek koşullar olabileceğini kabul eden aşağıdan yukarıya modeller. Politika uygulaması, yerel yetkililerin merkezi roller üstlendikleri uygulama ağlarında müzakere edilir.
- her iki yaklaşımın öğelerini diğer teorik yaklaşımlarla birleştiren karma modeller.⁶²

“*Birçok aktörün ve kaynağın katılımını ve kademeli bir uygulamayı gerektiren*” karmaşık politika alanlarıyla uğraşırken, farklı paydaşların rollerini hesaba katan ve ortak önceliklerin anlaşılmasını sağlayan ⁶³ **uygulama stratejileri** geliştirilebilir. Bu tür uygulama stratejileri, ilgili sorumlulukları dağıtan, bütçe tahsis eden ve bir politika ölçütünü gerçekleştirmek ve bir politika hedefine veya amacına ulaşmak için bir zaman çerçevesi belirleyen ve politika uygulamasının farklı aşamalarına genel bir bakış sağlayan bir **eylem planı** veya **yo haritası** ile desteklenebilir.⁶⁴

Politika kapsamına bağlı olarak, politika tasarımının istenen amaçlara ulaşmak için yeterli olup olmadığını belirlemek, istenmeyen yan etkileri belirlemek, test sonuçlarından geri besleme almak ve politikayı bunlara istinaden erken bir aşamada uyarlamak için politikalar test edilebilir. Bu testler, **prototip çalışması ve pilot çalışma** yoluyla yapılabilir. Prototip çalışması, politikaları temsil eder ve daha erken bir aşamada iken politikaların nasıl çalıştığı konusunda tecrübe toplamaya izin verir. Cevaplanacak sorulara, politika projesinin aşamasına ve mevcut kaynaklara bağlı olarak farklı yaklaşımları izleyen farklı türlerde prototipler vardır.^{65,66}

⁵⁸ age

⁵⁹ Fischer, Miller, Sidney (2007).

⁶⁰ age

⁶¹ age

⁶² age

⁶³ N. Popova & F. Panzica, (2017): General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, ILO.

⁶⁴ Hauser (2017); N. Popova & F. Panzica, (2017): General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, ILO.

⁶⁵ Prototip üretme türleri arasında masa üstü prototipleme, temas noktası prototipleme ve tecrübe prototipleme bulunur. Somut örneklerin yanı sıra daha fazla bilgiye buradan erişilebilir: <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit/4-delivery-prototyping-and-improving-ideas#prototyping-types-of>

⁶⁶ UK Cabinet Office, (2016): Open Policy Making Toolkit, (son güncelleme Ocak 2017).

Bir sonraki adımda, hedef grubun sadece küçük bir kısmını hedefleyen **pilot çalışmalar**⁶⁷ politikayı daha küçük bir ölçekte uygular. Bu yaklaşım, politikaların ve programların test edilmesine ve ayarlanmasına olanak sağlar ve bu tür deneysel bir yaklaşım olmadan çok riskli veya maliyetli olacağı düşünülebilecek yenilikleri teşvik edebilir. Bu ayrıca uzun vadeli bir izleme ve değerlendirme stratejisinin ilk adımı olarak da kabul edilebilir.⁶⁸ Pilot çalışmanın tasarımında, pilot ölçeğinin beklenen faydalar ile orantılı olmasını sağlamak önemlidir. Politika konusunda hali hazırda var olan kanıtlar pilot uygulamanın tasarımına destek vermeli ve pilot uygulamanın erken aşamalarında uzman tavsiyesi dikkate alınmalıdır. Teste dayanarak, bir politikayı veya onu gerçekleştirme mekanizmasını uyarlama mekanizmaları mevcut olmalıdır. Pilot uygulama bulgularının sonuçlarına dayanarak politikayı uyarlamamanın mümkün olmaması durumunda, uygulama gereksiz hale gelir.⁶⁹

2.1.5 İzleme ve Değerlendirme

Politika uygulaması ve politika araçlarının etkileri izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Değerlendirme sonuçları, seçilen politikanın doğru bir şekilde uygulandığını gösteriyorsa ve politika aracı politika ihtiyaçlarına cevap veriyorsa, yani politika amaçlarına veya hedeflerine ulaşılmışsa, politika yapıcı bunu sürdürmeye, durum aksi yönde ise bu defa politikayı değiştirmeye veya sonlandırmaya karar verebilir.⁷⁰

Değerlendirme ile ilgili olarak, genellikle ex-ante (uygulama öncesi) değerlendirme, devam eden değerlendirme ve ex-post (uygulama sonrası) değerlendirme arasında bir ayırım yapılır.⁷¹

- Uygulama öncesi değerlendirmeler, politika kararının şekillenmesine hizmet eder. Genellikle, politikaların çevre üzerindeki olası sonuçlarını göz önünde bulunduran çevresel etki değerlendirmesini ve uygulama sürecini öngörmeye çalışan bir ön değerlendirmeyi içerirler.
- Devam eden değerlendirme, politika uygulamalarına paralel olarak, politika eylemlerinin (ara) etkilerini ve sonuçlarını, belirlemeye yarar. İzleme, devam eden faaliyetlerin etkilerini uygun göstergeler yoluyla "ölçmeye" yarayan bir (devam eden) değerlendirme prosedürüdür.
- Uygulama sonrası değerlendirmeler, politika hedefine yönelik kazanımlar ve politika programlarının (hem amaçlanan hem de istenmeyen) etkilerini, bunlar tamamlandıktan sonra değerlendirir.⁷²

Değerlendirmeler, politika hedeflerine ne dereceye kadar ulaşıldığını tanımlamaya yarar. Bu girişimin kavramsal sorunları, bu değerlendirme için uygun göstergelerin belirlenmesi, gözlenen etkiler ile politika uygulamaları arasında nedensel bir ilişki kurma zorluğu ve politika uygulamalarının istenmeyen yan etkilerini yakalamadaki zorluklarla ilgilidir. Ager tarafından belirtildiği gibi:⁷³

⁶⁷ Pilotların, politika oluşturma yöntemleri ve uygulamaları dahil, politika oluşturmadaki rolü hakkında daha fazla bilgi için, lütfen bkz. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498256/Trying_it_out_the_role_of_pilots_in_policy.pdf

⁶⁸ UK Cabinet Office, (2003): Trying it out. The Role of 'Pilots in Policy-Making. Report of a Review of Government Pilots'. Government Chief Social Researcher's Office.

⁶⁹ age

⁷⁰ Burke (2018).

⁷¹ Fischer, Miller, Sidney (2007).

⁷² age

⁷³ age

“Göstergeler, ilgilenilen bir fenomen hakkında bir şey belirten ölçülerdir; olguyu ‘özetlemez’ veya tamamen temsil etmezler. Bunun yerine, bu fenomenin düzeyi veya kazanımı hakkında bir işaretler. Bu soyut bir ilke değildir - önemli pratik çıkarımlar içerir - ve entegrasyon gibi çok boyutlu bir kavram söz konusu iken, hiçbir ölçüm biçiminin onu “özetleyemeyeceği” açıktır. Aksine, her biri eksik olan ancak birlikte alındığında ‘entegrasyonun ne ölçüde gerçekleştiği konusunda fikir verebilecek bir dizi ölçütün beraber kullanılması gerekecektir.’⁷⁴”

Evrensel göstergeler olmamasına rağmen, farklı gösterge setleri mevcuttur. Örneğin, 2010 yılında Zaragoza’daki Entegrasyon Konusunda Bakanlar Konferansı’nda kabul edilmiş olan Zaragoza göstergeleri, göçmenlerin durumunun izlenmesini ve değerlendirilmesini desteklemek amacıyla ve ulusal düzeyde entegrasyon politikalarının sonucu olan, uluslar üstü düzeyde geliştirilen bir dizi gösterge için örnek teşkil edebilir.⁷⁵

Tablo 1

Entegrasyon Göstergeleri Örneği: Zaragoza Göstergeleri

POLİTİKA ALANI	GÖSTERGELER
İstihdam ana Göstergeleri	Ana göstergeler: <ul style="list-style-type: none">• istihdam oranı• işsizlik oranı• faaliyet oranı
Eğitim ana göstergeleri	Ana göstergeler: <ul style="list-style-type: none">• en yüksek eğitim seviyesi (yüksek, orta ve ilk veya ilköğretim altı düzeyde eğitim görmüş nüfus oranı)• düşük başarılı 15 yaşındakilerin okuma, matematik ve bilim alanındaki oranı• 30–34 yaş grubunun yüksek öğrenim başarıları içindeki oranı• eğitim ve öğretimden erken ayrılanların oranı
Toplumsal Kapsayıcılık Temel Göstergeler	Ana göstergeler: <ul style="list-style-type: none">• ortalama net gelir - göçmenin ortalama net geliri• toplamın ortalama net gelirinin bir oranı olarak nüfus• yoksulluk sınırında yaşayan nüfus - ulusal ortalamasının yüzde 60’ından az net harcanabilir geliri olan nüfusun payı• sağlık durumlarını iyi veya kötü olarak algılayanların nüfus oranı• göçmenlerde ve toplam nüfusta mülk sahibi olanların ve olmayanların oranı
Aktif Vatandaşlık	Ana göstergeler: <ul style="list-style-type: none">• vatandaşlık kazanmış göçmenlerin oranı• kalıcı veya uzun süreli oturma izinleri bulunan göçmenlerin oranı• seçilmiş temsilciler arasında göçmenlerin oranı

Kaynak: Avrupa Birliği Konseyi, Entegrasyon Konusunda Avrupa Bakanlar Konferansı Deklarasyonu (Zaragoza, 15 ve 16 Nisan 2010), <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>

⁷⁴ A. Ager & A. Strang (2004): Indicators of Integration: Final Report. Home Office Development and Practice Report 28. London: Home Office; quoted in: Hampshire (2017).

⁷⁵ Avrupa Birliği Konseyi, Entegrasyon Konulu Bakanlar Konferansı Deklarasyonu (Zaragoza, 15 & 16 Nisan 2010).

Bu göstergelere dayanarak, Avrupa’da entegrasyon izlemesi için kullanılacak mevcut veri kaynaklarına örnek arasında İşgücü Anketi, AB Gelir ve Yaşam Koşulları Anketi, Sayım, Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı, Avrupa Sosyal Anketi, Avrupa Değer Anketi ve Eurobarometre gelmektedir.⁷⁶

Değerlendirmeler ise iç veya dış değerlendirmeler olarak yapılabilir. Dış değerlendirmeler, daha bağımsız olma avantajına sahiptir. Politika değerlendirmeleri bağlamında, Parlamentolar politika değerlendirmelerinde önemli bir rol oynarken denetim mahkemeleri bunların etkinlik ve verimliliklerini analiz etmede rol üstlenir. Diğer muhtemel aktörler arasında Başbakanlık veya Maliye Bakanlığı ile geçici organlar ve komisyonlar (örneğin soruşturma komisyonları) sayılabilir. Bununla birlikte, çoğu zaman, değerlendirmeler konunun karmaşıklığı ve sosyal bilimlerde ve ilgili metodolojik yaklaşımlarda uzmanlık gereksinimi nedeniyle, dış kaynak kullanımı yapılarak araştırma enstitülerine verilmektedir.⁷⁷

2.2 Göç krizinde politika oluşturma

Politika oluşturma, acil ihtiyaç ve zorluklara hızlı bir şekilde yanıt verilmesini gerektiren ve politika döngüsünün tüm adımlarını takip etmek için yeterli zamanın olmadığı kriz durumlarından etkilenebilir.

Oxford Sözlüğü, krizi “yoğun bir zorluk veya tehlike zamanı” ve “zor veya önemli bir karar verilmesi gereken bir zaman” olarak tanımlar.⁷⁸ Bir diğer tanım, Henderson’dan gelmektedir:

Bir şeye kriz demek o konuyu bir tehlikeyi önlemek için acil bir eylem gerektiren yapısal bir tehdit olarak sunmaktır. Kritik olarak, söz konusu tehdit yapısal olduğundan, bu tehlide yönelik mevcut durumda yeterli önlem alınamayacağı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla alternatif bir eylem gerekmektedir.⁷⁹

Kriz durumları çoğunlukla, sadece politika çözümlerinde değil aynı zamanda politika sorununun kendisinin “çerçevesinde” de anlaşmanın zor olduğu tartışmalı politika sorunlarına atıfta bulunur. Göç bağlamında, büyük bir akın durumu, ülkeye giriş yapan göçmen sayısından ziyade kurumların duruma başa çıkma kapasitelerinin kısıtlı olmasından ve nüfusun bu kurumlar karşısında yaşadığı güven kaybından dolayı bir kriz durumu olarak algılanabilir. Kriz algısı, önceden var olan göçmen karşıtı duygular ve çok kültürlülük ile ilgili politik tartışmalar ve ekonomik durumun kötüleşmesi, siyasi istikrarsızlık vs. gibi bu anlatının arkasındaki diğer faktörler ile daha da şiddetlenebilir. Aynı zamanda, halkın göçmen algısı ‘kriz’ algısı nedeniyle değişebilir ve çeşitlilik barındıran toplumların savunularına karşı bir ters tepmeye neden olabilir.⁸⁰ Göç krizi durumları, politika ve araştırma arasındaki ilişkiyi teste sokan ve kanıta dayalı politika oluşturmaya tehlikeye sokan öngörülemeyen (kurumsal) dönüşümler nedeniyle, politika oluşturma için önemli bir zorluk teşkil edebilir.⁸¹

⁷⁶ age

⁷⁷ age

⁷⁸ 12.11.2018.’de <https://en.oxforddictionaries.com/definition/crisis> adresinde erişilen Oxford Sözlüğü

⁷⁹ Laura Henderson (5 March 2014) What it means to say ‘crisis’ in politics nad law. E-International Relations.

⁸⁰ Peter Scholten & Frans van Nispen (2015) Policy Analysis and the “Migration Crisis”, op.cit.

⁸¹ Peter Scholten & Frans van Nispen (2015) Policy Analysis and the “Migration Crisis”,

Örneğin İtalya, Hollanda ve Birleşik Krallık arasındaki karşılaştırmalı bir analiz, analiz edilen üç ülkede, algılanan göç krizi durumlarında, uzman tavsiyelerinin, esas olarak politika seçimlerini meşrulaştırmak adına, sembolik nedenlerden dolayı kullanıldığını göstermiştir. Bu da kullanılan kanıtın türünde yanlış bir seçimin yapılmasına sebep olmuştur. Genel olarak, oldukça politikleşmiş bir ortamda, tekelleşmiş bilgi iddialarının artması olasıdır ve özellikle göç krizi algısı, araştırmacıların ve politika analistlerinin güvenilirliğinin sınırlanmasına ve “bilgi altyapıları” değişikliklerine neden olur.⁸² Aynı zamanda, göç krizinin ardından mültecilerin işgücü piyasasına entegrasyonu ve daha genel anlamda göç ve entegrasyon konularına akademi ilgisi ve bu alanda yapılan araştırmaların sayısı da artış göstermiştir.⁸³

Kriz durumları ayrıca belirli göç yönetim aktörlerinin rolünü güçlendirebilir veya zayıflatabilir. Kriz durumları ayrıca belirli göç yönetim aktörlerinin rolünü güçlendirebilir veya zayıflatabilir. Örneğin, göç krizi durumlarının “yerele dönüş”ü güçlendirdiği ve şehirleri ve belediyeleri kendi politikalarını geliştirmeleri ve STK’lar ve göçmen örgütleri ile yatay olarak etkileşime girmeleri yönünde teşvik ettiği görülmüştür.⁸⁴ Belirli politika alanları öncelik haline geldiğinden ve dolayısıyla göç politikalarını şekillendirmede önemli bir etkiye sahip olabileceğinden, kriz durumları, yeni “politika pencereleri” de açabilir. Bu konu daha sonra dördüncü bölümde ele alınacaktır.

2.3 Göç Yönetimi

Bölüm 2.1’de açıklanan politika döngüsünün adımları, ele alınan politika alanının ne olduğuna bakılmaksızın politika döngüsünün adımlarını genel olarak kapsıyorsa da, bu bölüm, göç yönetimini daha spesifik olarak ele alacaktır. Çeşitli yönetim tanımlarının mevcut olduğunu kabul ederek, bu rapor özelinde ve göç bağlamında yönetimi şöyle tanımlayacağız:

“Yasal normlar, yasalar ve düzenlemeler, politikalar ve geleneklerin yanı sıra kurumsal yapılar (ulus-altı, ulusal, bölgesel ve uluslararası) ve Devletlerin her türden göç konusundaki yaklaşımlarını şekillendiren ve düzenleyen, hak ve sorumlulukları ele alan ve uluslararası işbirliğini teşvik eden süreçlerin tamamı”⁸⁵

Göç, çok boyutlu bir politika alanıdır ve örneğin eğitim, istihdam, ekonomi, sosyal ilişkiler, kamu güvenliği ve diğerleri gibi çeşitli kamu politikaları, göç düzeninden etkilenir ve bu düzeni etkilerler. Bu bağlamda, göçün olumlu gelişimsel etkilerini teşvik etmek ve olumsuz yan etkilerinden kaçınmak için yüksek düzeyde politika tutarlılığı ve kurumsal tutarlılık gerekmektedir (bakınız Grafik 2).

⁸² age

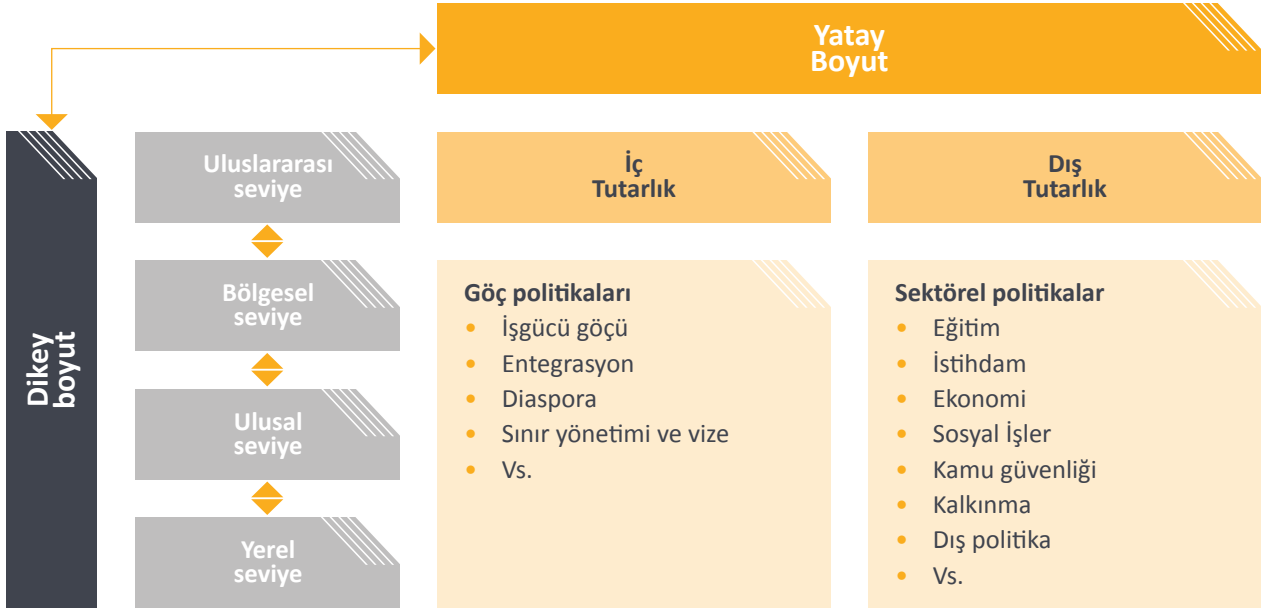
⁸³ Benton & Diegert (2018).

⁸⁴ M. Panizzon & M. Van Riemsdijk (2018): Introduction to Special issue: Migration governance in an era of large movements: a multi-level approach. Journal of Ethnic and Migration Studies.

⁸⁵ IOM Göç Sözlüğü, 3. Baskı, 2018, IOM Veri Portalı, Göç, <https://migrationdataportal.org/about>.

Grafik 2

Yatay ve dikey politika tutarlılığı



Politika tutarlılığı, farklı yönetim düzeyleri (“*dikey tutarlılık*”) ile farklı politika alanları arasındaki tutarlılık (“*yatay tutarlılık*”) arasındaki tutarlılıkla ayırt edilebilir. İkincisi göç alanındaki farklı politika alanları arasındaki *dahili tutarlılığa* bölünebilir; işgücü göçü, entegrasyon, diaspora katılımı, sınır yönetimi ve vize vb. *Harici tutarlılık* ise göç politikaları ile eğitim, istihdam, ekonomi, ticaret, sosyal ilişkiler ve kamu güvenliği, kalkınma ve dış politika gibi diğer ilgili politika alanları vb. arasında bölünebilir. Bu bölünme, göçün olası olumsuz yan etkilerini hafifletirken olumlu etkileri güçlendirmek için hayati önem taşır (aşağıdaki grafiğe bakınız).⁸⁶

Bu kadar yüksek bir politika tutarlılığı en iyi biçimde; ortak bir hedefe ulaşmak için siyasi ve yasal süreçlerde işbirliğine dayalı bir yaklaşım olarak kabul edilen ve belirli konulara entegre bir hükümet tepkisi içeren “bütüncül devlet yaklaşımı” ile sağlanabilir. Kurumlar, portföyler ve yetkinlikler arasındaki koordinasyon mekanizmaları ve karar alma organları bu yaklaşım için merkezi bir araç olarak kabul edilir.⁸⁷ Ayrıca göçmenler, diasporalar, yerel topluluklar, sivil toplum, akademi, özel sektör, Parlamenterler, sendikalar, Ulusal İnsan Hakları Kurumları, medya ve göç yönetimindeki diğer ilgili paydaşlar “bütüncül toplum yaklaşımı” ile, göç politikası yapımına dahil edilmelidirler.⁸⁸ Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat⁸⁹, geniş

⁸⁶ N. Popova & F. Panzica, (2017): General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, ILO.

⁸⁷ R. Ohlinger & M. Meshena (2018): Whole of Government as perspective for migration policy making, («Whole of Government» als migrationspolitische Perspektive), Heinrich Böll Vakfı, Yunanistan.

⁸⁸ Daha ayrıntılı bilgi için lütfen 09.01.2019 tarihinde https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf adresinden erişilen, Göç Yönetim Çerçevesi hakkında Uluslararası Göç Örgütü (IOM) broşürüne bakınız.

⁸⁹ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu; Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat’ı Düzenleyen Hükümetlerarası Konferans Marakeş, Fas, 10 ve 11 Aralık 2018. Konferansın 19.12.2018. tarihinde <http://undocs.org/en/A/CONF.231/3> adresinden ulaşılan taslak sonuç belgesi.

ve çok paydaşlı ortaklıklar temelinde, göçü tüm boyutları ile ele almak için hem bütüncül devlet yaklaşımını hem de bütüncül toplum yaklaşımını teşvik etmektedir.

Benzer şekilde, Uluslararası Göç Örgütü, göçmenlerin ve toplumun sosyo-ekonomik refahını geliştirmek, krizlerin hareketlilik boyutlarını etkin bir şekilde ele almak ve göçün güvenli, düzenli ve onurlu bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla bir Göç Yönetim Çerçevesi⁹⁰ geliştirmiştir. Aşağıdakiler de dahil olmak üzere politika döngüsünün her aşamasında politika geliştirme sürecine rehberlik etmesi gereken üç ilkeye dayanır:

1. uluslararası standartlara bağlılık ve göçmen haklarının yerine getirilmesi,
2. kanıtlara ve “bütüncül devlet” yaklaşımına dayalı politika oluşturma, ve
3. göç ve ilgili sorunları ele almak için ortaklarla çalışmak.

2016’da Ekonomist dergisi İstihbarat Birimi tarafından Göç Yönetimi Endeksi geliştirmek için yürütülen ve 15 ülkeyi kapsayan bir çalışmanın ana bulguları; diğer politika alanları ile kurumsal uyum ve politika “bağlantılılığı”nı, ulusal işbirliğini ve şeffaflığı kapsamlı bir göç politikası için temel faktörler olarak tanımlanmıştır.⁹¹ Bu araştırmaya dayanan Göç Yönetim Endeksi, göç politikalarını bütünsel bir şekilde ölçmeye çalışmakta, göç yönetiminin kalitesini gösteren kurumları, yönetmelikleri ve operasyonel yapıları aşağıdaki beş alanda değerlendirmektedir:

- kurumsal kapasite,
- göçmen hakları,
- güvenli ve düzenli göç,
- işçi göçü yönetimi, ve
- bölgesel ve uluslararası işbirliği ve diğer ortaklıklar.⁹²

Tablo 2 hem eldeki raporda hem de 2016 tarihli Göç Yönetimi Endeksi’nde ele alınan üç ülke olan Almanya’nın, İtalya’nın ve İsveç’in bu beş alana göre derecelendirilmesini göstermektedir.⁹³

⁹⁰ Daha ayrıntılı bilgi için, lütfen Göç Yönetim Çerçevesi ile ilgili Uluslararası Göç Örgütü (IOM) broşürüne bakınız.

⁹¹ Bu bağlamda şeffaflık, potansiyel göçmenler için yasalar, düzenlemeler, vize ve fırsatlar hakkında net bilgiler; göçmen akışları, göçmen ölümleri ve insan kaçakçılığı hakkında halka açık veriler; devlet daireleri arasında sağlam bilgi paylaşım sistemleri; göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmelerine yardımcı olacak bütünsel programlar ve diğer ülkelerle yapılandırılmış bilgi alışverişi ve diyalog içerir. (The Economist İstihbarat Birimi. 2016. İyi yönetilen göçün ölçülmesi: 2016 Göç Yönetim Endeksi. The Economist İstihbarat Birimi, Londra.)

⁹² The Economist İstihbarat Birimi 2016. İyi yönetilen göçün ölçülmesi: 2016 Göç Yönetim Endeksi. The Economist İstihbarat Birimi, Londra.

⁹³ age

Tablo 2

2016 Göç Yönetim Endeksi

	Kurumsal kapasite	Göçmen hakları	Güvenli ve düzenli göç	İşgücü göç yönetimi	Bölgesel ve uluslararası işbirliği
Almanya	Olgun	Gelişmiş	Olgun	Gelişmiş	Olgun
İtalya	Gelişmiş	Gelişmiş	Gelişmekte	Gelişmiş	Olgun
İsveç	Gelişmiş	Olgun	Gelişmiş	Gelişmiş	Olgun

Kaynak: Ekonomist İstihbarat Birimi. 2016. İyi yönetilen göçün ölçülmesi: 2016 Göç Yönetim Endeksi. The Economist İstihbarat Birimi, Londra.

3 Karşılaştırmalı Analiz

Aşağıdaki bölüm, kurumlar arası koordinasyon mekanizmasını ve gündem belirleme, politika tasarımı, karar verme, politika uygulama, izleme ve değerlendirme de dahil olmak üzere politika döngüsü adımlarını, Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık'ta Ulusal politika uzmanları tarafından üretilen uzman raporları ile Almanya ve İsveç'e yapılan çalışma ziyaretlerinde toplanan bilgiler ışığında analiz etmektedir.

3.1 Kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları

Kurumlar arası koordinasyon mekanizmaları, genellikle, ilgili bakanlıklar da dahil olmak üzere **yatay düzeyde**, bölgesel ve yerel düzeyde ilgili paydaşlar da dahil olmak üzere **dikey seviyede politika** tutarlılığı ve ilgili makamların desteğini sağlamak amacıyla mevcuttur.

İsveç'te, örneğin, yatay koordinasyon özel bir rol oynamaktadır. Neredeyse tüm hükümet kararları, tek bir Bakan yerine, toplu olarak alınmaktadır. Bu bağlamda, hükümet komisyonlarına yönelik talimatların da formüle edildiği, ortak bir hazırlık prosedürü gerçekleştirilir (metin kutusu 5).⁹⁴

Metin kutusu 5

Anayasaya uygun bir prosedür olarak İsveç Sevk sistemi

İsveç'te, yasama, resmi soruşturma ile üretilen bir rapordan hareketle yürütülen danışma süreci ile formüle edilmiştir. **Hükümet ve parlamenter seviyedeki uzman kuruluşlar ve sisteme geri bildirim olarak fikirlerini veren çok çeşitli referans örnekleri** olan sistem arasındaki işbirliğini içeren bu karmaşık süreç, bir kamu danışma süreci ve kapsayıcı, katılımcı bir sistem için geniş bir çerçeve olmanın yanı sıra **kurumlar arası politika tutarlılık mekanizmasını** sağlamayı amaçlayan İsveç sisteminin bel kemiğidir. Bu süreç, yasamaya ilişkin bir öneri öncesinde resmi soruşturmalar kapsamında hazırlanan raporları merkezi devlet kurumları, özel çıkar grupları, yerel hükümet yetkilileri veya faaliyetleri yasal projeden etkilenebilecek diğer organlar gibi ilgili kuruluşlara sevk etmek sureti ile hem bunlara bir söz hakkı vermiş olmayı hem de bu raporlar temelinde bir dış uzman görüşü almayı amaçlamaktadır.

⁹⁴ Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

Sevk Sistemi, doğrudan yasama sürecine bağlı olan, İsveç'teki en geniş sistemik danışma mekanizmasıdır.⁹⁵ Bu, “Hükümete, yasa teklifinin olası etkilerini göz önünde bulundurma imkânı verirken, toplumsal tartışmayı ve demokrasiyi teşvik ederek daha geniş bir katılım yapılmasına olanak tanımak” anlamına gelen, anayasal olarak kurulmuş bir prosedürdür (RF 7 kap.2§).⁹⁶

Bu sürecin ana adımları, özellikle resmi soruşturmalar ve sevk sisteminin istişare aşaması, politika geliştirme konusundaki 3.2.2 bölümünde daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır (bakınız metin kutuları 7 ve 11).

Bakanlıklar arası düzenli koordinasyon çerçeveleri, yatay politika tutarlılığını kolaylaştıran yapılara bir başka örnektir. **İngiltere'nin Kabine hükümeti sisteminde**, örneğin İçişleri Bakanı politika değişiklikleriyle ilgili desteği sağlamak veya en azından Kabinet'deki diğer bakanlara danışmak zorundadır. Gündelik düzeyde, göç politikalarında pay sahibi olan **hükümet kurumları arasındaki koordinasyon, kurumlar arası toplantılar** ve Bakanlar ile Özel Danışmanları arasındaki ikili toplantılar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bununla birlikte, göç politikaları yapımı merkezileştirilmiştir ve politika önerileri İçişleri Bakanlığı tarafından verilmektedir.⁹⁷

Başbakanlık içerisinde bulunan Almanya Federal Göçmenlik, Entegrasyon ve Mülteciler Komiseri gibi kapsayıcı yapılar konunun kesişen doğasını kabul etmektedir ve Komiseri bir koordinasyon işlevi ile donatılmaktadır. Komiserin, kamu makamlarına, emeklilik, bakımevi, Müslüman cenaze törenleri, yabancıların eşitsiz muamelesine ve yabancı düşmanlığına karşı koyma da dahil olmak üzere göç ve entegrasyon konularında tavsiyede bulunulmasında temel bir rolü vardır.⁹⁸

Öte yandan İtalya'da geliştirilen kurumlar arası koordinasyon mekanizması İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer almakta, ancak dikey yönde koordinasyon görevi üstlenmektedir. Ulusal Koordinasyon Çalışma Grubu (UKÇG), her ne kadar İtalya İçişleri Bakanlığı Sivil Özgürlükler ve Göç Daire Başkanlığı altında oluşturulmuş olsa da, İçişleri Bakanlığının diğer departmanları, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bölge Yönetimleri, Ulusal İtalya Belediyeleri Birliği (ANCI) ve İtalya İller Birliği (UPI) temsilciliklerinden oluşmaktadır. Aynı zamanda Eğitim Fırsatları Bakanı temsilcisi ile birlikte UNHCR, IOM, Ulusal İltica Hakkı Komitesi, Arci ve Caritas gibi büyük STK'lar ve diğer paydaşlardan temsilciler de gündeme bağlı olarak UKÇG'de yer alabilmektedirler. UKÇG İtalya'nın kabul sisteminin oluşturulmasında, 10 Temmuz 2014 tarihinde düzenlenen Birleşik Konferans'ta Hükümet, Bölge İdareleri ve yerel idareler arasında onaylanan ve sonrasında 142 numaralı 18 Ağustos 2015 tarihli Kanun ile resmileşen iki mutabakat anlaşmasını geliştirerek büyük rol oynamıştır. Söz konusu kanun farklı seviyedeki idarelerin arasında hakkaniyetli bir işbirliği geliştirilmesi ilkesini teyit etmiş, UKÇG'yi ise ulusal kabul ve entegrasyon planlarının kabulü ile Avrupa Fonlarının kullanımından sorumlu birim olarak belirlemiştir. Ancak UKÇG'nin hazırladığını kılavuz ve planların pratik olarak uygulanmasının sorumluluğu İçişleri Bakanlığına bağlı illerde yer alan Valiliklerin bünyesinde oluşturulan Bölge İşbirliği Çalışma Gruplarıdır. Söz konusu Bölge İşbirliği Çalışma Grupları UKÇG'yle aynı bileşenlere sahiptir.⁹⁹

⁹⁵ <http://www.regeringen.se/rappporter/2009/05/pm-200302/>

⁹⁶ Bkz PM “Svara på remiss – hur och varför”, p5/ Answer on referral – how and why

⁹⁷ Hampshire (2017).

⁹⁸ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

⁹⁹ İtalya İçişleri Bakanlığı (2017): İtalya'da göçmenlere yönelik iyi kabul ve entegrasyon girişimleri: Modeller, yöntemler ve uygulamalar.

Farklı yönetim düzeyleri arasındaki dikey koordinasyon mekanizmaları, federal yapılara sahip ülkelerde (bkz. Metin kutusu 6) özellikle güçlü bir rol oynamaktadır.

Metin kutusu 6

Alman federal sistemi

Alman federal sisteminde, yetkinlikler Federal seviye ile “Länder” arasında bölünmüştür. Alman Temel Kanunu’nun 70. Maddesine göre, aksi belirtilmedikçe, yasama yeterlilikleri “Länder”in yetkisindedir. Temel Kanun’a göre, göç Federal seviyenin (madde 73) yetkesindedir. Yabancılara ve mültecilere yönelik ikamet konusu farklı bir mevzuatın (“Konkurrierende Gesetzgebung”) (madde 74a) konusudur¹⁰⁰. Yetki çatışması durumunda, Federal seviye yasama yetkinliğini kullanmadığı sürece, yasama yetkisi “Länder”dedir.¹⁰¹ Madde 91 b, ayrıca, Federal seviye ve “Länder”in karşılıklı anlaşmalara dayanan, bölgesel olmayan uygun politika alanlarında işbirliği yapma olasılığını da sağlar.¹⁰² 16 “Länder” ile 3 şehir devleti olan Hamburg, Berlin ve Bremen, Parlamento Üst Meclisinden (“Bundesrat”) Federal yetkinliklere giren politika alanlarında yasama süreçlerine katılır ve idareleri aracılığıyla ulusal mevzuatı uygularlar.

“Länder” idareleri arasındaki koordinasyon, İçişleri Bakanları ve Senatörlerinden oluşan **Länder İçişleri Bakanları Daimi İç Konferansı** (“Ständige Konferenz der Innenminister der Länder”) gibi kalıcı konferanslar şeklinde gerçekleşir. Bu konferansa Federal İçişleri Bakanı da katılmaktadır. Kendisinin “Länder¹⁰³” bakan ve senatörleri gibi söz ve öneri hakkı bulunsa da, oy hakkı bulunmamaktadır.

Tüm yönetim seviyeleri arasındaki güçlü bir diyalog kültürü de koordinasyonu kolaylaştırır. Almanya’daki belediye şemsiye örgütleri (“Kommunale Spitzenverbände”) veya İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği gibi kendi ülkelerindeki yerel yönetimleri temsil eden ve savunan kuruluşlar bu bağlamda önemli rol üstlenmektedir. İtalya’da yerelde bu rol Bölge Göç Konseyleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Vali başkanlığında toplanan Bölge Göç Konseylerinde yerel idareler, göçmenlerin entegrasyonu üzerinde çalışan örgütler, işveren ve işçi sendikaları temsil edilmektedir. Görevleri arasında yabancıların durumunu izlemek, var olan sorunları tespit etmek ve söz konusu sorunlara paydaşlarla diyalog içerisinde çözüm bulmanın yanı sıra İçişleri Bakanlığı ile yerelde yürütülen entegrasyon politikaları hakkında iletişimi sağlamak bulunmaktadır.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Almanya Federal Sistemi, 1949’daki Temel Yasa’da yürürlüğe girmiştir ve ulusal düzey ile ‘Länder’ arasındaki yakın işbirliğine dayanmaktadır. ‘Länder’, Parlamentonun Üst Meclisi (‘Bundesrat’) aracılığıyla yasama süreçlerinde yer alır ve yönetimleri aracılığıyla ulusal mevzuatı uygular (Kaynak: Bundeszentrale für politische Bildung). Informationen zur politischen Bildung Nr 318/2013. Föderalismus in Deutschland, erişildiği adres: <https://www.bpb.de/izpb/159329/foederalismus-in-deutschland>; Sturm, Roland, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung, Bundeszentrale für politische Bildung, 15.12.2009 tarihinde erişildiği adres: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39356/kompetenzverteilung>).

¹⁰¹ 30.11.2018 tarihinde https://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/K/konk_ges/246466 adresinden erişilmiştir.

¹⁰² 30.11.2018 tarihinde https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_08a/245144 adresinden erişilmiştir.

¹⁰³ Bkz 10.01.2019 tarihinde erişilen <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/mitglieder/imk-mitglieder-node.html>

¹⁰⁴ Age R. Perna ve I. Ponzo (2017): İtalya’daki Göç Politikası Döngüsü Hakkında MIND Uzman Raporu

3.2 Politika Geliştirme

Bu raporda yer alan ülkelerin politika geliştirme sürecinin analizine başlamadan önce, AB düzeyindeki gelişmelerin, Üye Devletler'in politika gelişiminde ve aynı şekilde, Üye Devletler'deki gelişmelerin de AB üzerinde güçlü bir etkisi olduğu belirtilmelidir. Üye Devletler, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi aracılığıyla politika tekliflerine karar verirler. Öte yandan, Üye Devletler'in göç politikası kısmen AB politikası ve mevzuatı ile şekillenmektedir. Ancak göç politikası alanındaki uyum düzeyi, Üye Devletler'in hassasiyetlerine bağlı olarak önemli ölçüde değişmektedir. Bu hassasiyetler, düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı gibi güvenlikle ilgili konularda daha yüksek düzeyde bir uyuma ve Üye Devletler'in egemenliği ile güçlü bir şekilde ilişkili olduğu düşünülen yasal göç alanında daha düşük uyum seviyelerine yol açmaktadır.¹⁰⁵

3.2.1 Gündem belirleme

Gündem belirleme açısından, ana siyasi partiler tipik olarak, meydana gelecek gelişmelere göre, seçim beyannamelerinde ve kampanyalarında taahhüt ettikleri geniş kapsamlı göç politikası hedeflerine sadık kalırlar. Bu gündem genellikle **kamusal söylemden** (toplumsal söylem ve medya), **araştırma, politika analizi ve uzman söyleminin** yanı sıra çıkar gruplarının lobicilik faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır.

Kamusal söylemle ilgili olarak, son yıllarda, göç sorunu giderek daha fazla ilgi görmüştür ve bu konudaki kamuoyu tartışmaları, özellikle 2015/16 göç krizinden sonra, daha da kutuplaşmaya başlamıştır. AB'nin 2016 sonbaharda karşılaştığı en önemli iki sorunu tespit etmeyi hedefleyen bir EUROBAROMETER çalışmasında 2016, göç konusu Almanya, İtalya, İsveç ve Birleşik Krallık'ta en sık bahsedilen madde olmuştur. Ülke düzeyinde en önemli iki konu sorulduğunda da, göç, bu ülkelerde yine ilk sırada yer almıştır. Diğer AB ülkelerinden gelen göç, Almanya'da (%71 olumlu, 23% olumsuz), İsveç'te (%83 olumlu, %16 olumsuz) ve Birleşik Krallık'ta (%58 olumlu, %35 olumsuz) olumsuzdan ziyade olumlu duygular uyandırmıştır. Ancak İtalya'da, 51% ile çoğunluk olumsuz duygular bildirmiştir. İsveç ve Birleşik Krallık'ta çoğunluk, üçüncü ülke vatandaşlarının göçüne yönelik olumlu eğilim olumsuzdan kuvvetliken İtalya ve Almanya'da olumludan ziyade olumsuz duygular bildirilmiştir.¹⁰⁶

Kamuoyu ve söylem, hem kamuoyu hem de söylemle şekillenen ve onları şekillendiren politik durumla güçlü bir şekilde bağlantılıdır ve son yıllarda, göçmenlik karşıtı programları olan popüler partiler birçok Avrupa ülkesinde etkili olmuştur.¹⁰⁷ Oldukça siyasallaştırılmış bir ortamda, gündem belirleme ve politika hedefleri, İngiltere'nin net göç hedefi hakkındaki tartışmalarda olduğu gibi tarafsız deliller ve uzman görüşleri yerine gazete manşetleri hakkındaki endişeler ve partizan düşünceler tarafından yönlendirilmektedir.¹⁰⁸ Almanya, vatandaşlık yasasını ve göç yasasını yeniden düzenlemeye ihtiyaç duyduğunu ifade eden sayısız konferans, komisyon, kitap, makale, manifesto, talk şov ve türlü oturumlar desteğiyle gündem belirleyebilmiştir. Almanya'da 2000'de yeni vatandaşlık yasası ve 2005'te de yeni bir göç yasası çıkmıştır. Uzman söylemi, araştırma ve politika analizi konuları politika döngüsü boyunca güçlü bir rol oynar;

¹⁰⁵ <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/>, 10.12.2018 tarihinde erişilmiştir.

¹⁰⁶ Avrupa Komisyonu Standart Eurobarometer 86, sonbahar 2016 Avrupa Birliği'nde Kamuoyu (ilk sonuçlar). Anket, Avrupa Komisyonu, İletişim Genel Müdürlüğü tarafından talep ve koordine edilmiştir.

¹⁰⁷ Avrupa Parlamentosu İç Politikalar Genel Müdürlüğü, Politika Bölümü A: Ekonomik ve Bilimsel Politika, Avusturya, Almanya ve İsveç'te Mültecilerin Entegrasyonu: Karşılaştırmalı Analiz [IP / A / EMPL / 2016-23] Ocak 2018.

¹⁰⁸ Hampshire (2017).

bu konular politika tasarımı ile ilgili bölüm olan 3.4.2’de daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.¹⁰⁹ Daha önce de belirtildiği gibi, AB’ye üye ülkelerde gündem belirleme için bir başka önemli faktör AB düzeyindeki hukuki ve siyasi gelişmelerdir.

Öte yandan, göç politikaları, acil durumlara doğrudan yanıt verme ihtiyacından da kaynaklanabilir. Bu, dördüncü bölümde ayrı bir bölüm olarak ele alınacak bir konudur. Bu bağlamda, Almanya, 2016/17 döneminde göç süreci üzerinde geçici kontrol kaybının yaşandığı ülkelere örnek teşkil edebilir. Belediye protestoları ve kabul ve konaklama yönetiminde yardım talepleri, göç ve mülteci meselelerini siyasi gündemin en üstüne çıkartmıştır.¹¹⁰ İtalya’da da politikalar sıklıkla “*acil durumlara*” başa çıkma ihtiyacı ile gelişmiştir.¹¹¹ Bu yaklaşım, ülkedeki göç meselesinin gittikçe politikleşmesiyle birlikte, ideolojik tartışmaların öne çıktığını, göç ve mülteci meseleleri üzerine pragmatik ve kanıta dayalı tartışmaların eksikliğini ortaya koymuştur.¹¹²

3.2.2 Politika Tasarımı

Bir politika projesi politika gündemine girdikten sonra, “müdahale mantığı” izlenerek, sorunu etkin bir şekilde ele alan bir politika önerisi tasarlanmalıdır. Sistemik kanıtlara dayanan politikaların daha iyi sonuçlar ürettiği ve erken paydaş katılımının yalnızca uzman girdileri sağlamakla kalmayıp, aynı zamanda planlı bir politikadan doğrudan etkilenenlerin süreci sahiplenmesini de sağladığına dair ortak bir anlayış vardır. Bu çalışmaya konu olan ülkelerdeki ve özellikle Avrupa Birliği’ndeki deneyimler, bu ülkelerin çoğunlukla göç alanında kurum içi ve dışı kanıtlar üreten ve araştırma yapan kurumlara sahip olduğunu göstermiştir. Paydaş istişareleri gibi araçlar da ilgili paydaşların süreci sahiplenmesi sağlamada kritik öneme sahip olsa da, tecrübeler, uzman görüşlerinin ve paydaş tavsiyelerinin fiiliyatta her zaman dikkate alınmadığını göstermiştir. Bu, yalnızca göç konusuna özgü olmayan, kanıtlarla politika tepkisi arasındaki bir boşluk değil, aynı zamanda, politika yapmanın sürecini hem bireysel hem de kurumsal düzeyde etkileyen, politika yapmanın kendi tecrübesi veya kurumsal kapasite, kurumsal kültür, güç yapıları gibi diğer faktörlerle bağlantılı olabilir. Son olarak, politika oluşturmanın gerçekleştiği politik bağlam, kanıtların politika oluşturmaya dahil edilme şeklini etkiler.¹¹³

ARAŞTIRMA VE KANIT ÜRETİMİ

Araştırma ve kanıt üretimi, politika döngüsü boyunca önemli bir rol oynamaktadır. Bu raporda yer alan çoğu ülke, idarelerinin içinde ve dışında, konunun karmaşıklığına bağlı olarak uygulanan, araştırma ve kanıt üretim yapıları oluşturmuştur. **Örneğin İsveç’te**, yasama teklifinden önce resmi bir soruşturma gelmekte ve sonuçta İsveç Hükümeti Resmi Raporlar Serisinde yayınlanan bir rapor ortaya çıkmaktadır (bakınız metin kutusu 7).¹¹⁴

¹⁰⁹ Heckmann & Burke (2017).

¹¹⁰ Heckmann & Burke (2017).

¹¹¹ Zincone 2011, Perna, & Ponzo, (2017) içerisinde.

¹¹² Perna, & Ponzo, (2017).

¹¹³ M. Baldwin-Edwards, B. K. Blitz & H. Crawley (2018): The politics of evidence-based policy in Europe’s ‘migration crisis’, Journal of Ethnic and Migration Studies.

¹¹⁴ Buna bir örnek, onursal profesör Daniel Tarschys’nin araştırmacı olarak atandığı ve Dir.2016:5 sayılı Komite Yönergesi’ne dayanarak hazırlanan SOU 2017:14 “İsveç Makamlarının Yurtdışı Temsilciliklerinde Göçle İlgili Politikalar” (Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna) resmi raporunun oluşturması ile sonuçlanan araştırma örnek olarak gösterebilir. (Kaynak: Dingu-Kyrklund ve Burke, (2017)).

Metin kutusu 7**İsveç'te Resmi Soruşturma ve Devlet Resmi Raporlar Serisi**

İsveç'te kanun teklifi, öncelikle, ilgili bakanlıktaki uzman yetkililerin, konuyla ilgili uzmanların ve / veya uzman görevlilerin, hatta nispeten daha az karmaşık konularda tek kişilik bir komitenin görevlendirildiği bir resmi soruşturmaya tabidir.¹¹⁵ Bu soruşturmadan çıkan raporlar İsveç Hükümeti Resmi Raporlar Serisi adında özel bir koleksiyonda veya devlet dairesinde ise Daire Serisi'nde yayımlanmaktadır.

Bir sonraki adımda, bu resmi soruşturma sonucunda hazırlanan raporlar **sevk sistemi** kapsamında, ilgili kurumlara yönlendirilir (bkz. Metin kutusu 11). Tepkiler, daha sonra, yasal sürecin bir sonraki aşamasında toplanır ve değerlendirilir.

Hem kurum içi yapılar hem de kurum dışı kanıt sağlayıcılarla işbirliği özel avantajlara sahiptir. **Kurum içi yapılar**, örneğin, politika yapımcıların ihtiyaçlarına esnek ve hedefli bir şekilde daha hızlı tepki verebilme avantajına sahiptir. Bunlar aynı zamanda, hakim politikalara ve kanıt modellerine yönelik belirli bir tarafgirlik riski taşırlar ve karmaşık politika sorularını ele almak için gereken uzmanlık bilgisine sahip olmayabilirler.

Birleşik Krallık İçişleri Bakanlığı, kurum dışı araştırmalar (özellikle kurumsal istihbarat) yerine kurum içi araştırmayı tercih eden bir ülkedir. **İçişleri Bakanlığı Bilim Grubu (bkz. Metin kutusu 8)** hem kurum içi araştırma yapar; hem de kurum dışından uzmanları araştırma için yetkilendirir.¹¹⁶

Metin kutusu 8**Kurum içi araştırma yapıları: İngiltere Ev Ofisi Bilim Grubu**

İngiltere'de, **İçişleri Bakanlığı Bilim Grubu** politika geliştirmek ve kurumsal faaliyetleri desteklemek için araştırma yapar.¹¹⁷ Bu grup **kurum içi istatistikçilere ve politika araştırmacılarına sahiptir** ve ayrıca **araştırma yapmak için akademisyenleri ve diğer kurum dışı uzmanları** görevlendirmektedir. Raporları, politika varsayımlarının yeniden kalibre edilmesine yol açabilir. En son örnekte, 2017 Ağustos ayında çıkış verileriyle ilgili yayınlanan ve öğrenci vizelerine riayet oranının (yani İngiltere'yi zamanında terk eden uluslararası öğrencilerin oranı) önceden iddia edilenden çok daha yüksek olduğunu göstermiştir.¹¹⁸

¹¹⁵ Bu noktada, iç soruşturmalar zaten konuyu ele almış ve örneğin resmi raporun görevlendirmesini yapan yönetmelik metni gibi ön prosedürlere yansıyan bir sonuca ulaşılmıştır. Gerçek raporların tamamlanması ve bir sonraki aşamaya hazır hale gelmesi birkaç ay veya yıllar sürebilir. Bu potansiyel olarak uzun prosedür, hassas bir konu hakkında rahatsız edici bir tartışmayı bir sonraki seçime kadar ertelemek için de kullanılabilir. Örneğin, Göç Hukuku veya Göç ve Sığınma Politikası gibi göç, iltica veya vatandaşlık sorunları söz konusu olduğunda, yasama girişimleri genellikle hükümet veya Adalet Bakanlığı'nın ya da bir sorun ise İşgücü Piyasası Bakanlığı'nın uygun bir alt bölümü tarafından başlatılır. (Kaynak: Dingu-Kyrklund ve Burke, (2017)).

¹¹⁶ Boswell (2009).

¹¹⁷ Araştırma örneklerine <https://www.gov.uk/government/collections/migration-research-and-analysis> adresinden erişilebilir. Hampshire (2017).

¹¹⁸ İngiltere İçişleri Bakanlığı, (2017): Çıkış kontrolleri programı kapsamında toplanan istatistiklerle ilgili ikinci rapor, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/639621/second-report-on-statistics--toplan-under-exit-checks.pdf Hampshire (2017).

Almanya’da, hem kurum içi hem de kurum dışı araştırma yapılarının kanıt üretiminde önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Genel olarak, Alman Bakanlıklarının kendi araştırma birimlerine¹¹⁹ sahip olma geleneği vardır ve Federal Göç, Entegrasyon ve Mülteciler Komiserliği’nin yanı sıra tüm bakanlıkların araştırma ve uzmanlık komisyonları için bütçeleri vardır.¹²⁰ Kurum içi araştırmalar açısından Federal Göç ve Mülteciler Dairesi (“*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*”) 2004 yılında kurulan ve İçişleri Bakanlığı için araştırma yapan bir Araştırma Grubuna sahiptir.¹²¹ Grubun bilgi biriktirmenin yanında Federal Ofisi meşrulaştırma konusunda güçlü bir işlevi olmuştur. Bununla birlikte, 2009’da yayınlanan bir araştırmaya göre araştırma bulgularının ele alınması oldukça sınırlı görünmüştür.¹²²

İtalya’da İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Politikaları Merkez Müdürlüğü’nden bir uzman takımı Ulusal Koordinasyon Çalışma Gurubu’na çalışmalarında destek vermek ve “Çalışma Grubu’nun yetki alanına giren işlerin ön araştırmalarını yürütmek” üzere görevlendirilmektedir. Bu uzman takımının çalışmalarına verilebilecek en yakın örnek “Uluslararası Koruma Statüsüne Hak Kazanan Kişiler için Ulusal Entegrasyon Planı”nın hazırlanma sürecidir.¹²³

Kurum dışı kanıt sağlayıcılar arasında, hükümet yetkilendirmeleri genellikle gelirlerinin birincil kaynağı olmadığından, yüksek düzeyde bağımsızlığa sahip akademisyenleri, düşünce kuruluşlarını ve tanınmış uzmanları içerir ve bu uzmanlar, çoğu zaman daha detaylı tavsiyeler verme eğilimindedirler. Ayrıca, bu kimse ve kurumlar, özellikle karmaşık konularla ilgilenirken ihtiyaç duyulan, kurum içi araştırmacılarından daha fazla uzmanlığa sahip olabilirler. Bazı durumlarda, dış uzman tavsiyesinin alınması, öngörülen politika değişikliği veya çelişkili pozisyonlar durumunda önemli bir siyasi kaldıraç işlevi görebilir. Diğer durumlarda, hassas politika tartışmalarını ertelemek için kasıtlı olarak uzun araştırmalar yapılabilir.

İlgili devlet kurumlarının tarafsız araştırma sonuçlarına hızlı bir şekilde erişebilmelerini sağlamak için, çoğunlukla büyük ölçüde bağımsız olmakla birlikte devlet tarafından finanse edilen, İsveç Göç Çalışmaları Heyeti veya İngiltere Göç Danışma Komitesi gibi komiteler oluşturulmuştur (metin kutusu 9).

¹¹⁹ Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

¹²⁰ Heckmann & Burke (2017).

¹²¹ Heckmann & Burke (2017).

¹²² C. Boswell, Christina (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press. 7. Bölüm ‘The German Federal Office for Migration and Refugees’.

¹²³ İtalya İçişleri Bakanlığı (2017): *Uluslararası Koruma Statüsüne Hak Kazanan Kişiler için Ulusal Entegrasyon Planı*

Metin kutusu 9**Büyük ölçüde bağımsız, devlet destekli komiteler****İsveç Göç Çalışmaları Heyeti (DELMİ)**

İsveç'te, geniş yetkiler verilen araştırma komiteleriyle çalışma geleneği vardır ve bunlar daha sonra devletle etkileşime girerek, bağımsız olarak çalışabilirler. Örneğin, Göç Çalışmaları Heyeti (DELMİ), 2013/2014'te bir hükümet komitesi olarak kurulmuştur. Bir başkan ve beş Kurul Danışmanından oluşan bir Kurul ile on çalışandan oluşan bir sekreteryaya sahiptir. Heyet olarak adlandırılması, oldukça uzun vadeli bir komite olarak algılandığını göstermektedir. Görevi, özel olarak yasamaya değişiklik önermek değil, araştırma yapmaktır. DELMI araştırma ve değerlendirmeler yapar, konferanslara katılır, seminerlerinin İsveç televizyonunda yayınlanması da dâhil olmak üzere araştırma bulgularını çeşitli yollarla hem politika yapımcılara hem de halka bildirir.¹²⁴

İngiltere Göç Danışma Komitesi (MAC)

Göç Danışma Komitesi, 2007'de, hükümete göç konularında tavsiyelerde bulunmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından desteklenen bağımsız bir kamu kurumu olarak kurulmuştur. MAC, bir sekreteryaya tarafından desteklenen bir başkan ve üç bağımsız ekonomistten oluşur. Burada İçişleri Bakanlığı da bir re'sen üye tarafından temsil edilir.¹²⁵ MAC, göç konularında soruşturma yapmak ve politika önerileri üretmek üzere İçişleri Bakanı tarafından düzenli olarak görevlendirilir. İçişleri Bakanı tarafından görevlendirildikten sonra, politika önerileri içeren bir rapor oluşturmadan önce, genellikle deliller için çağrıda bulunur ve ilgili paydaşlara danışır. MAC, işgücü göçü ve öğrenciler hakkında kanıta dayalı tavsiyeler sunar.¹²⁶ Hükümetin, başta göçün işgücü piyasası etkileri ve puan temelli sisteme göre göçün sınırları olmak üzere, düzenli göç konusundaki bağımsız uzmanlık kaynağıdır. MAC'in kilit rollerinden biri, işverenlerin öncesinde bir işgücü piyasası testi yapmadan göçmen işçileri işe almalarına imkân veren İşgücü Eksikliği Yaşanan Meslekler Listesi'ne dâhil edilmesi gereken meslekler hakkında düzenli tavsiye sağlamaktır.

Bu uzun vadeli yapılara ek olarak, Almanya'daki **Bağımsız Göç Komisyonu** ("*Unabhängige Kommission Zuwanderung*"; ayrıca "*Süßmuth-Kommission*" olarak da bilinir ve başında Prof. Dr. Rita Süßmuth bulunmaktadır) gibi belirli bir amaç ve sınırlı bir süre için kanıt üretme yapıları kurulabilir.¹²⁷ Komisyonun tavsiyelerinin ağırlığı, işveren dernekleri, sendikalar, kiliseler, medya, şehir dernekleri ve akademik dünyadan, Alman toplumundaki büyük güç ve etki gruplarının komisyonda temsil edilmesinden kaynaklanmıştır. Komisyon, 2005'in yeni göç yasasının hazırlamasına yardımcı olmuştur.¹²⁸

Ayrıca, Alman Entegrasyon ve Göç Araştırmaları Merkezi (DEZIM) mevcut akademik yapılar ile ağlar içerisinde yer alan, özel bir göç araştırma enstitüsü ve araştırma ağının karma yaklaşımının yenilikçi bir örneği olabilir (bkz. Metin kutusu 10).

¹²⁴ Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

¹²⁵ Bkz. <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee/about>; alıntı: Hampshire (2017) içerisinde.

¹²⁶ En son raporlara bağlantılar ve kanıt çağrıları için MAC ana sayfasına bakınız: <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee>; alıntı: Hampshire (2017).

¹²⁷ Bkz. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ – Zuwanderung gestalten, Integration fördern (Zusammenfassung), accessed at <http://www.fluechtlingsrat.org/download/berkommzusufas.pdf>.

¹²⁸ Heckmann & Burke (2017).

Metin kutusu 10

Yenilikçi göç araştırma yapılarına örnek: Alman Entegrasyon ve Göç Araştırmaları Merkezi (DEZIM)

DEZIM'e, Berlin Humboldt Üniversitesi'nde Berlin Entegrasyon ve Göç Enstitüsü (BIM) ev sahipliği yapmaktadır. BIM ve Federal Aile İşleri, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı (BMFSFJ) ortak girişimi ile, mülteci krizinin sebeplerine karşı bir politika istişare süreci sonucunda kurulmuştur. DEZİM'in hedefleri sinerjiler oluşturmak, tekrarlardan kaçınmak ve araştırma boşluklarını tanımlamak ve kapatmaktır.

Bu konsept şunları içerir:

- BMFSFJ için araştırma yapan DEZIM enstitüsü, ve
- kurucu kurumları bir araya getiren ve araştırmacıları daha geniş bir şekilde birbirine bağlayan DEZIM ağı.

DEZIM enstitüsü, örneğin üç aylık raporlar aracılığıyla Bakanlığa geri bildirim ve raporlar sunar ve genç araştırmacıları desteklemeyi, doktora programları düzenlemeyi hedefler. DEZİM'in kurulması, 2020'ye kadar sürmesi planlanan, devam eden bir süreçtir. DEZİM, bir dernek olarak yasal şekli almaktadır. Yönetim Kurulu üyeleri "Länder", üniversiteler ve diğerlerini temsil etmektedir ve "Länder" idareleri DEZİM'i ortak olarak finanse edecektir (örneğin, Berlin eyaleti 4 tam zamanlı profesörü finanse edecektir). DEZİM'in yaratılması fikri BIM'de üretilmiştir ve bu fikir de "DEZİM'in kurulmasının koordinasyonu" projesine öncülük etmiştir.

Bu hükümet destekli yapıların ötesinde, tamamen bağımsız kuruluşlar bağımsız göç araştırma ve analizleri üretmekte ve halkı, politika tartışmalarını ve medyayı bilgilendirmektedir. Almanya'da, 1980'lerden başlayarak, araştırma enstitüleri ve düşünce kuruluşları tarafından göç ve entegrasyon alanında yürütülen uygulamalı araştırmalar, farklı medya kanallarında da yayınlanan politika tavsiyeleri üretmeyi sürdürmüştür.¹²⁹ Bağımsız bir yapı olan Alman Entegrasyon ve Göç Vakıfları Uzman Konseyi ("*Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen*"), örneğin, önde gelen sekiz vakfın oluşturduğu, ilgili konularda uzman analizleri yayınlayan bir düşünce kuruluşudur.¹³⁰ Politika döngüsünde bir yetki alanı veya sabit bir yeri olmamasına rağmen, politika önerileri hazırlar ve Bakanlıklar, "Länder" idareleri ve şehirler ile aktif olarak diyalog kurar. Bakanlıklar ve kamu yetkilileri araştırma soruları hakkında fikir paylaşabilir ve araştırma talep edebilirler. Her iki yılda bir, Uzman Konseyi, Alman halkının birinci ve ikinci kuşak göçmenlerin entegrasyonu konusundaki görüşünü değerlendiren temsili bir anket olan Entegrasyon Barometresi'nden elde ettiği bulguları yayınlamaktadır.¹³¹

Birleşik Krallık'ta, Oxford Üniversitesi'ndeki Göç İzleme evi, Oxford Üniversitesi'ndeki çok çeşitli disiplinlerden ve bölümlerden uzmanları içermektedir. Öncelikle hayır kurumlarından ve araştırma hibelerinden¹³² fon alır ve bu nedenle bağımsız olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, Rus deneyimi, STK'ların yaşadığı finansman eksikliğinin, genel olarak kanıt ve verileri iletme ve katılımcı politika oluşturma süreçlerine katılma yetenekleri üzerindeki olumsuz etkisini göstermiştir.

¹²⁹ Heckmann & Burke (2017).

¹³⁰ Heckmann & Burke (2017).

¹³¹ <https://www.svr-migration.de/en/expert-council/mission/>

¹³² <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/about/funders/>, 22.12.2018 tarihinde erişilmiştir.

Araştırma yöntemleri ve politika değerlendirme araçlarının seçimi söz konusu olduğunda ise Avrupa Komisyonu ve Almanya'da, İsveç'te ve İngiltere'de¹³³ kamu politikaları yapımında **politika değerlendirme araçlarının** kullanımına ilişkin yürütülen bir analiz, politika geliştirme sürecinde kullanılan politika değerlendirme araçlarının çoğunlukla basit ve nitel olduğunu ortaya koymuştur. Politika araçlarının seçimi, politika alanının doğası ve stratejik önemi, kurumsal rutinler, standart uygulamalar ve ülkelerdeki karar alma süreçleri gibi faktörlere bağlı görünmektedir. Daha basit politika değerlendirme araçları, örneğin, günlük politika yapımında uygulanma eğilimindeyken, daha ileri düzey araçlar daha karmaşık, ileriye dönük ve depolitize edilmiş politika alanlarında kullanılmaktadır. İkincisinin sebebi, daha ileri düzey araçlarından elde edilecek sonuçların daha karmaşık ve öngörülemesiz olmasının beklenmesi ve bu nedenlerle politika yapıcılarının bunları çok politize ve stratejik anlamda önemli politika alanlarında kullanmaktan imtina etmesidir. Bu öngörülemesizlik, özellikle önceden tanımlanmış siyasi öncelikler varsa, siyasi süreçlerde riskli olarak kabul edilir. Bu nedenle, uygulamada, değerlendirme araçlarının seçimi genellikle taktiksel düşünceler tarafından yönlendiriliyor gibi görünmektedir.¹³⁴

PAYDAŞ İSTİŞARELERİ

Göçün kesişen doğası göz önüne alındığında, konuya göre değişkenliğe sahip olmakla birlikte entegrasyondan vasıflı işçiliğin kolaylaşmasına kadar değişen çok çeşitli alanlarda farklı aktörler, paydaş danışma süreçlerinde önemli bir yere sahiptir. Politika geliştirme sürecinde, iyi uygulamalar kapsamında bu aktörlere danışılır. Bununla birlikte, paydaş istişareleri, her durumda, özellikle de daha küçük ölçekli politika projeleri durumunda, resmi bir gereklilik değildir ve eğer yapılırsa, paydaş görüşlerinin ne ölçüde hesaba katılacağı politika yapıcının takdirine bağlı kalır. Göç politikaları geliştirme sürecinin merkez sol hükümetler sırasında merkez sağ hükümetlerdekinden daha kapsayıcı olabileceği görülmüştür.

Eldeki raporda yer alan ülkeler, paydaş istişare süreçleri hakkında çeşitli örnekler sunmaktadır. Bu bağlamda, İsveç'in özel örnek olarak belirtilmesi gerekir. Çünkü paydaşlarla istişareler anayasal olarak kurulmuş sevk sisteminin bir parçasını oluşturur (bkz. Metin kutusu 11).

¹³³ M. Nilsson & A. Jordan, J. Turnpenny, J. Hertin, B. Nykvist, D. Russel, (2008): The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: An analysis of three European countries and the European Union, Policy Sciences, 41.

¹³⁴ M. Nilsson & A. Jordan, J. Turnpenny, J. Hertin, B. Nykvist, D. Russel, (2008): The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: An analysis of three European countries and the European Union, Policy Sciences, 41.

Metin kutusu 11

İsveç Sevk sisteminin danışma aşaması

İsveç Sevk sisteminin danışma aşamasında, **soruşturma komisyonu tarafından hazırlanan rapora çeşitli düzeylerden dış uzmanlık kazandırmak için; atölye çalışmaları, konferanslar, panel tartışmaları (uzmanları, politika yapımcıları, paydaşları, STK'ları, özel çıkar gruplarını, öğrencileri, hatta ilgi duyan vatandaşları içeren) ve diğer toplantılar yapılabilir.** Davetliler genellikle uzmanlıklarına ve / veya konuya özel ilgilerine göre seçilir. Bu tür etkinlikler kamuya açık veya kapalı olabilirler. Siyasi partiler bu bağlamda çok aktif ve tartışma yaratmaya istekli olabilirler.

Genel olarak iki (potansiyel) katılımcı kategorisi vardır: i) davetli ve ii) gönüllü. Bilgiye dayanan bir görüş sunabilen ilk kategori: "etkilenen makamlar, kuruluşlar, belediyeler ve diğer ilgili aktörler" böyle sıralanabilir ve katkıları usulüne uygun olarak kaydedilir. Daha geniş halkın üyeleri fikirlerini gönüllü olarak sunabilirler. Konuyla ilgili bir bakış açısı olan herkes, demokratik süreç için önemli olan daha geniş ve çok yönlü bir vatandaş katılımını sağlamak için yararlı olduğu düşünülen görüşünü sunma olanağına sahiptir.

Bununla birlikte, geniş kapsamlı bir danışma sürecinin olması, farklı düşüncelerin doğrudan göz önünde bulundurulması için uygunluk veya otomatik bir eğilim olduğu anlamına gelmez. Sevk örneklerinin çoğu yasama teklifinde kritik öneme sahip olsa bile, siyasi hedeflerin hala atıl olma olasılığı yüksektir.¹³⁵

Almanya'da **Entegrasyona İlişkin Ulusal Eylem Planı'nın** geliştirilmesi, başka bir **ilgili paydaşları içeren kapsayıcı süreç** örneğidir (daha fazla bilgi için ayrıca politika belgeleri hakkındaki 19. bölümde yer alan metin kutusuna da bakınız). Bu süreç Federal Komiserlik Ofisi'ndeki bir görev gücü tarafından koordine edilmiş ve her biri ilgili Bakanlığın önderlik ettiği ve belirli tematik alanda pay sahibi olan çok çeşitli aktörleri içeren 11 tematik diyalog içermiştir. Bu süreçte kilit faktörler şöyle olmuştur: belirli hedeflere ilişkin mutabakat, bir önlem ve göstergeler kataloğu ve entegrasyon politikasının sonuçlarının doğrulanması, sürdürülebilirlik ve yapısal değişiklik vurgusu, devlet ile özellikle sivil toplum ve göçmen kuruluşları arasında diyalog ilkesi.¹³⁶

İngiltere'de, paydaşların halka açık istişareleri genel olarak sadece büyük politika değişiklikleri için yapılmaktadır ve resmi bir gereklilik değildir. İçişleri Bakanı, istişarenin yapılıp yapılmayacağına ve yapılacaksa da hangi şartlarda yapılacağına karar verir. Paydaşlar genellikle soruları yanıtlamaya, ancak bazen açık uçlu yorumlar yapmaya veya kanıtları e-posta veya çevrimiçi bir portal aracılığıyla göndermeye davet edilirler. En son 2016'da revize edilen Kamu Hizmeti İstişare Prensipleri, paydaş istişarelerinin nasıl yürütüleceğine ilişkin kılavuzları oluşturur. 2010-15 Koalisyon Hükümeti sırasında, İçişleri Bakanlığı, göç politikasında önerilen değişiklikler hakkında dokuz istişarede bulunmuştur.¹³⁷ 2015'ten bu yana beş istişare daha gerçekleştirilmiştir. İstişareler bazen önerilen politika değişikliklerinde düzeltmelere neden olur.¹³⁸ Örneğin, 2010'da,

¹³⁵ Politika danışma sürecinde, danışılan 22 vakadan 36sine gelen yorumlar, iltica hakkını fiilen askıya kalan geçici mevzuata karşı oldukça eleştirel olmuştur. Ancak bu eleştirel yorumlar bile bu kısıtlayıcı yasanın nihayetinde herhangi bir değişiklik yapılmadan yürürlüğe girmesine engel olmamıştır. Dingu-Kyrklund, Burke (2017) içerisinden alıntı.

¹³⁶ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

¹³⁷ Bkz. <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

¹³⁸ Bununla birlikte, paydaşların politika geliştirmeye dahil edilmesi, farklı göç politika alanları arasında önemli ölçüde değişmektedir. Hükümet genel olarak iltica politikalarında danışmamaktadır. Örneğin, hem mülteci yardım kuruluşları hem de göçmen hakları STK'ları, İçişleri Bakanlığı'nın kendi tavsiyeleri karşısında genellikle ilgisiz kaldığı görüşündedir. (Yazarın STK yetkilileriyle kişisel yazışmaları - Hampshire 2017).

çalışmak üzere İngiltere'ye gelen insanları ilgilendiren Puan Tabanlı Sistemin 1. ve 2. Basamaklarına yıllık bir sınırın nasıl uygulanacağına ilişkin bir istişare, işverenlerden ve diğer paydaşlardan kritik cevaplar alınmıştır ve nihayetinde şirket içi transferlerin ve 150.000 sterlinin üzerinde çalışan işçilerin 2. Kademe kota sınırından çıkarılması ile sonuçlanmıştır.¹³⁹

İtalya'da, ulusal düzeyde, Göç Politikası Planlama Belgesi'nin hazırlanması geniş bir paydaş istişaresini öngörmektedir. 1998 Yasasına göre, DMPP, ilgili diğer tüm Bakanlıklar, Ekonomi ve Çalışma Bölgeleri Ulusal Konseyi (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* – CNEL) ve yerel otoriteler, sendikalar, girişimci kuruluşları, göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili STK'lar ve gönüllü derneklerin temsilcileri ile görüşüldükten sonra Başbakan tarafından hazırlanmalıdır. Üç yıllık DMPP'nin kabul edilmesinin ardından, Başbakan; ilgili Bakanlıklar, ilgili parlamento komiteleri, Bölgesel ve Yerel Yönetimler, Ulusal Ekonomi ve Çalışma Konseyi (CNEL), sendikalar ve işveren örgütlerinin göçmenlere yardım ve onların entegrasyonunda aktif olan başlıca STK'lar gibi kurumlardan sağlanan göstergeler ve bunlarla yürütülen istişareleri de dikkate alarak yıllık Akış Kararnamesi'ni tanımlamalıdır. Bununla birlikte, üç yıllık DMPP'nin benimsenmesine ilişkin bu süreç çoğunlukla bakanlar arası bir istişareyle sınırlı kalmış, merkezi hükümete göç akımlarının yönetilmesi konusunda daha fazla alan tanımıştır.

İtalya'da paydaşlar arası koordinasyonun başarılı olduğu bir süreç İçişleri Bakanlığı Sivil Özgürlükler ve Göç Dairesinin Başkanlığında toplanan Ulusal Koordinasyon Çalışma Grubunun çalışmaları olmuştur. UKÇG'de bir dizi paydaş 18/2014 sayılı Kanunda belirtilen görevleri yerinen getirmek için toplanmaktadır. BU görevler arasında uluslararası korumadan yararlanan kişilerin entegrasyonuna yönelik eylem ve önlemlerle ilgili iki yılda bir Ulusal Plan geliştirme bulunmaktadır. Bu görev UKÇG tarafından ilk defa Ekim 2017 tarihinde "Ulusal Koruma Statüsünden Faydalanmaya Hak Kazanan Kişiler için Ulusal Entegrasyon Planı"nın yayımlanmasıyla yerine getirilmiştir. Söz konusu belgenin yazımında UKÇG'da halihazırda temsil edilen paydaşların yanı sıra (bkz. Bölüm 3.1) "Planın gelecekte uygulanması için temel etken kabul edilen kurumlararası işbirliğinin güçlendirilmesi" için Sağlık Bakanlığı, Eğitim, Üniversiteler ve Araştırma Bakanlığı, Uluslararası İşbirliği ve Dışişleri Bakanlığı ile birlikte Ulusal İltica Kurulu adındaki sivil toplum temsilcilerinin de katılımı sağlanmıştır. İlâveten uluslararası korumadan faydalanan kişilerin de katılımı UNHCR tarafından tüm İtalya'da düzenlenen bir dizi odak grubu toplantıları yoluyla sağlanmıştır.¹⁴¹

¹³⁹ Mevcut Çalışma İzni Programlarını basitleştirmek ve ekonomik açıdan faydalı göçmenlerin seçilmesini sağlamak amacıyla, Puana Dayalı Sistem (PBS), 2008 ve 2010 yılları arasında aşamalı olarak yürürlüğe girmiştir. Beş kademedeki oluşan bu sisteme göre, Kademe 1 ve 2 iş için İngiltere'ye göç eden insanların ana rotalarıdır. Kademe 3 düşük vasıflı işçilere yönelik düşünülmüşse de art arda gelen hükümetler düşük vasıflı ihtiyaçların AB serbest hareketi ile karşılanabileceği görüşünde buldukları için asla açılmamıştır. Öğrenciler PBS 4. Kademe ile kabul edilirler. 4. Kademe vize başvuruları için, başvuru sahipleri, göçmenlere sponsorluk yapmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından yetkilendirilmiş bir eğitim kurumundan davet edilmiş olmalıdır. Son olarak, 5. Kademe bir dizi geçici işçi gruplarını (sporcular, dini çalışanlar ve hayır işçileri dahil) ve gençlik hareketliliğini (hem çalışıp hem tatil yapanlar, au pair ve boş yıl kullanan kişiler) kapsamaktadır. Bununla birlikte, yüksek vasıflı göçmenlerin İngiltere'ye iş teklifi olmaksızın da gelmelerini sağlayan Kademe 1 (Genel) Aralık 2010'da sonlandırılmıştır. 1. Kademe kapsamında açık kalan yegane yollar Girişimci, Yatırımcı ve Olağanüstü Yetenek programlarıdır. Bu programlar için kota bulunmamaktadır ve az sayıda insanı içermektedir. Bu nedenle, 2. Kademe ana çalışma yoludur. 2. Kademe vize başvurusunda bulunan adaylar, işverenlerden gelen bir iş teklifinin yanı sıra nitelikleri, gelecekte beklenen kazançları ve İngilizce dil becerilerini de içeren bir dizi kriterlere dahilinde puan biriktirmelidir. Bir işverenin, 2. Kademe vize başvurusuna sponsor olması için bir işgücü piyasası testi yaptığını veya İşgücü Eksikliği Yaşanan İşler Listesi'nde bulunan bir işe alıp yaptığını ispatlaması gerekir. 2. Kademe Genel vize kotası bugün itibarı ile 20.700 kişidir. PBS'ye genel bir bakışa buradan erişilebilir: <http://www.workpermit.com/immigration/united-kingdom/uk-five-tier-points-based-immigration-system>. (Hampshire (2017).

¹⁴⁰ J. Hampshire, T. Bale (2015) New administration, new immigration regime? Do parties matter after all? A UK case study, West European Politics; Hampshire (2017).

¹⁴¹ İtalya İçişleri Bakanlığı (2017): Ulusal Entegrasyon Planı

Hassas grupların sosyal entegrasyonu konusunda ise sosyo-ekonomik ve istihdam yönünden dahil etme konularında sorumlu kurum tayin edilen Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı genç göçmenlerle, sosyal dışlanma ve yabancı düşmanlığı ve göçmenlerin iş piyasasına erişimleri konularında çalışmayı önceliklendirmiştir. ÇSPB çok sektörlü ve katılımcı bir yaklaşım benimseyerek bu sürece tüm kurumsal ve kurum dışı aktörleri dahil etmiştir. Konuyla ilgili ÇSPB'nin temel paydaşı bölge idareleridir. İşgücü ve entegrasyon üzerine yetkinlikleri bulunan Bölge İdareleri bu alanda programların oluşturulması için de ana ortaklar olmaktadır. ÇSPB yılda iki ya da üç defa bölge idarelerine program ve projelerin geliştirilmesi konularında danışmak için çağrıda bulunmaktadır. ÇSPB aynı zamanda bu süreçte “üçüncü sektör” olarak tanımladıkları ve göçmenler ile çalışan STK'ları da dahil etmektedir. Ancak ÇSPB ulusal veya AB fonlarından aldığı kaynakları derneklere doğrudan vermek yerine Bölge İdarelerine vermektedir. Bölgeler ise kendi alanlarında hangi projelerin uygulanacağına karar verir.¹⁴²

İtalya'da, **bölgesel düzeyde**, bazı Bölgeler, her bir Bölgenin yönelimine bağlı olarak, geçici konularla ilgili genelde danışılan paydaşları bir araya getirmek için göçmen entegrasyonu ile ilgili istişare organları oluşturmuştur.¹⁴³¹⁴⁴¹⁴⁵ Ancak, bölgelere göre hem ilgili paydaş türü hem de katılım kapsamı bakımından ciddi bir çeşitlilik vardır.¹⁴⁶

Bununla birlikte, **Rusya'daki Devlet Göç Politikaları Kavramının** (2012) geliştirilmesi sürecinde, sivil toplum kuruluşları sadece Federal Göçmenlik Bürosu tarafından başlatılan yuvarlak masa toplantılarına ve katılımcıları bilgilendirmeyi amaçlayan ve geri bildirim¹⁴⁷ yapılmasını öngörmeyen uzman toplantılarına katılmıştır. Sürece sınırlı katılım, göç konularında devlet kurumları ile devlet dışı sektör arasındaki genel düşük etkileşim düzeyi ile paraleldir. Sivil toplumun katılımı, politika oluşturma sürecinde gerekli kabul edilmemektedir.

İlgili **sivil aktörler**, paydaş istişareleri yoluyla politika oluşturma sürecine aktif olarak dahil olmadıkları durumlarda bile aktif fikir savunuculuğu yapabilirler. Ele alınan ülkelerin çoğunda, devlet dışı (sivil) aktörler, göçmen haklarının savunulmasında ve göçmenlere entegrasyon hizmetleri sağlanmasında merkezi bir rol oynamaktadır.

DEVAM EDEN DİYALOG FORMATLARI

Diğer ilgili sivil toplum aktörleriyle devam eden diyalog, yakın ilişkilerin sürdürülmesi ve sahiplenilmenin sağlanması açısından da önem taşımaktadır. Bunun güzel bir örneği, İçişleri Bakanlığı'nın entegrasyon ve toplumsal meseleler ile ilgilenen bölümü altında yönetilen Alman İslam Konferansı'dır. Konferans 2006 yılında sivil toplum kuruluşları ile yenilikçi bir diyalog formatı olarak kurulmuştur. Çeşitli politika alanlarına yönelik öneriler geliştirmek amacıyla, üç yönetim düzeyinin yanı sıra Almanya'daki Müslümanların şemsiye derneklerini, cami derneklerini ve daha geniş Müslüman sivil toplumlarını içermektedir. Başlıca işbirliği alanları arasında eğitim, sosyal hizmetler ve dini hizmetler yer almaktadır. Konferans zamanla değişmiş ve çeşitli düzeylerde giderek daha katılımcı hale gelmiştir. En yüksek seviye yılda bir kez bir araya gelmektedir.

¹⁴² MIND projesi altında İtalya'ya 25 Şubat – 1 Mart 2019 tarihinde yapılan çalışma ziyaretinden edinilen bilgiler ışığında derlenmiştir.

¹⁴³ Genellikle, göçmen topluluklarının ve derneklerinin, sivil toplum kuruluşlarının, işveren örgütlerinin temsilcilerinden ve göçmenlerin bölgesel ve yerel düzeylerde entegrasyonu ile ilgili diğer hükümet ve hükümet dışı aktörlerden oluşur.

¹⁴⁴ 6 Kanununun 1998 maddesi esas alınmıştır.

¹⁴⁵ OECD 2014, Perna ve Ponzo (2017) içerisinde.

¹⁴⁶ Perna & Ponzo (2017)

¹⁴⁷ Poletaev (2017).

Bu seviye Müslüman şemsiye örgütlerinin başkanları, Federal Bakanları, “Länder” Bakanları vb. içermektedir. Çalışma düzeyinde etkileşimler ise yıl boyunca, örneğin konferanslarda, komitelerde ve diğerlerinde gerçekleşmektedir.¹⁴⁸

3.2.3 Karar verme

Karar verme yoluyla, bir politika yapıcı istenen sonuçların en iyi şekilde sunulması için hangi eylemlerin kabul edileceğini belirler. Bu, genellikle, politika döngüsünün önceki aşamasındaki politika önerilerine ilişkin gözlemlerin, kayıtların ve kanıtların incelenmesi sonucunda yapılır. Politika yapıcılar daha sonra, örneğin, ekonomik teşvikler veya caydırıcı önlemler (vergi indirimleri, ücretler, periyodik katkılar gibi), eşikler (ailenin yeniden birleşmesi durumunda gelir veya yaşama eşikleri gibi) veya idari ve cezai yaptırımlar (şiddeti, süresi) veya belirli göçmen gruplarına (kadınlar, çocuklar, engelliler) yönelik pozitif ayrımcılık gibi politika adımları belirlemektedir.¹⁴⁹

Karar verme yapıları; ülke yapıları, politika araçları ve politika alanına göre büyük ölçüde değişmektedir. Yasama önerileri durumunda, genellikle sorumlu Bakanlıktaki (çoğu durumda İçişleri Bakanlığı veya İsveç örneğinde Adalet Bakanlığı) ilgili bölüm, hükümet için bir yasa tasarısı veya yönetmelik hazırlanmasından sorumludur. Bu aşamada, iktidardaki koalisyon partileri arasındaki farklı pozisyonlar genellikle yasa tasarısı meclise gönderilmeden önce koordine edilir.

İyi uygulamalar çerçevesinde, politika kararları sorumlu kurumların web sitelerinde duyurulur. **İngiltere’de**, örneğin, hükümet politikaları gov.uk web sitesinde yayınlanmaktadır. Ancak göç politikaları için “hükümetin göç ve sınırlar konusunda neler yaptığının” detaylıca anlatıldığı özel bir sayfa vardır.¹⁵⁰ Diğer bir örnek, kamuya açık belgelerin temel ilkelerinin Başbakan ve İçişleri Bakanı tarafından kamuya açıklandığı ve bunlara kitle iletişim araçlarında geniş yer verilen **İtalya’dır**. Ayrıca, bunlar, her ikisi de göç konularında özel bir sayfa içeren İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın web sitelerinde yayınlanmaktadır.¹⁵¹¹⁵²

¹⁴⁸ Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

¹⁴⁹ Burke, Ciaràn (2018): Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık’taki politika döngüsü hakkında MIND karşılaştırmalı raporuna katkı.

¹⁵⁰ Ziyaretçiler e-posta uyarıları ve özet akışına abone olabilirler. İçişleri Bakanlığı web sitesi ayrıca basın bültenleri, haberler ve bakanlık konuşmaları içerir ve sosyal medya yayınlarını (Twitter vs.) ve e-posta uyarılarını da içerir. (İngiltere Hükümeti (2017). Göç ve Sınırlar. Erişim: <https://www.gov.uk/government/policies/immigration-and-borders>. 02.12.2017 tarihinde, Hampshire (2017)). Göçmenlik Kanunlarında yapılan değişiklikler, bir hükümet web sitesinde de yayınlanmakta, Oylar ve Zabıtlar raporunun ekinde Parlamento’ya sunulmaktadır. (İngiltere Parlamentosu 2017) Oylar ve Zabıtlar. Erişim: <http://www.parliament.uk/business/publications/business-papers/commons/votes-and-proceedings/#session=27&year=2015&-month=8&day=17> 02.12.2017; Hampshire (2017).

¹⁵¹ Ministero dell’ Interno. Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione (2017). Erişim: <http://www.interno.gov.it/ministero/dipartimento/dipartimento-liberta-civili-e-immigrazione>, 02.12.2017, Perna ve Ponzio (2017).

¹⁵² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2017). <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/Pagine/default.aspx>, 02.12.2017 tarihinde erişilmiştir. Perna ve Ponzio (2017).

3.3 Politika uygulaması

Politika uygulamasından sorumlu olan paydaşlar, politika alanına ve ülkenin kurumsal yapısına bağlı olarak büyük ölçüde farklılık gösterebilir. Zorla geri gönderme alanında, örneğin, politika uygulamasından polis sorumlu iken, entegrasyon alanında, genellikle belediyeler, bölgesel ve ulusal makamlar entegrasyon önlemlerinin uygulanmasında önemli bir rol oynamaktadır. İkinci alandaki uygulamalar Almanya'daki gibi çoğunlukla sivil toplum ve dini hizmet örgütleri ile yakın işbirliği içerisinde yürütülebilir. İsveç'te ise Almanya'ya nispetle bu işbirliği daha düşük düzeydedir. Bununla birlikte, Rusya'da, sivil toplumun ve sivil toplum kuruluşlarının yapıları Devletin Göç Politikaları Kavramının uygulanmasında önemli rol oynamamaktadır.¹⁵³

Ülke sistemi ve kurumsal yapı da önemli bir etkiye sahiptir - Alman federal yapısında, örneğin, gönüllü dönüş ulusal düzeyde ele alınırken, zorunlu geri dönüş "Länder" düzeyinde ele alınmaktadır. Genel olarak, federal yapıda, eyaletler arasında farklılıklar mümkündür - Almanya'da, örneğin, zorla geri dönüş alanında, Aufenthaltsgesetz'in 60a'sında yer alan sınır dışı edilme engellerine ilişkin farklı yorumlar olabilir.¹⁵⁴

Fonların uygun şekilde tahsis edilmesi, politikaların başarılı bir şekilde uygulanması için önemli bir faktördür. Bununla birlikte, farklı yönetim seviyelerinin katılımı, entegrasyon faaliyetlerinin uygulanmasından sorumlu kurumlar için kaynak eksikliğine yol açabilecek karmaşık sorumluluk sistemlerine ve fonlama yetkinliklerine yol açabilir. Bu durum, entegrasyonla ilgili planlama ve fonlama yetkinlikleri Bölgelerin elinde yoğunlaşırken belediyelerin bu politikaları uygulamaktan sorumlu olduğu İtalya örneğinde görülebilir. Dil ve yurttaşlık entegrasyon kurslarının finansmanı Bölgeler tarafından 2005'ten bu yana Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile imzalanan özel anlaşmalar temelinde sağlanmaktadır. Bununla birlikte, fonun belirli bir göç durumuna göre ayarlanmamış olması nedeniyle, talep sayısındaki artışa rağmen, 2003'ten 2008'e kadar olan dönemde göçmenlere yönelik sosyal hizmet harcamaları azalmıştır.¹⁵⁵¹⁵⁶

Politika türüne bağlı olarak, uygulama, belirli bir politika eyleminden hangi aktörlerin, hangi zaman diliminde sorumlu olduğunu açıkça gösteren eylem planları veya yol haritaları gibi uygulama belgelerinde belirtilir.

Bu tür eylem planlarına veya yol haritalarına örnek olarak, Rusya Federasyonu'nun Hükümet Göç Politikası Kavramının Uygulanması İçin Eylem Planı (2012) veya Almanya'nın Entegrasyon için Ulusal Eylem Planı (NAP.I) gösterilebilir ("politika belgeleri" ile ilgili bölüm 3.4'te daha ayrıntılı olarak açıklanmaktadır).

İyi uygulama gereği, politika uygulaması yakından takip edilmektedir. Bu izleme sonuçları, politikaların düzenlenmesi ve iyileştirilmesinin yanı sıra gerektiği halde zaman çerçevelerinin düzeltilmesi için de kullanılmaktadır.

¹⁵³ Poletaev (2017).

¹⁵⁴ Heckmann & Burke (2017).

¹⁵⁵ A. Stuppini (2012), 'Le politiche regionali per l'integrazione. Quattro regioni a confronto: Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana', in Fondazione Moressa (ed.), Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Bologna: Il Mulino; Perna & Ponzio (2017)

¹⁵⁶ C. Bonifazi, S. Strozza, M. Vitiello (2012), Measuring integration in a reluctant immigration country: the case of Italy, [in:] R. Bijl & A. Verweil (eds). Measuring and monitoring of immigrant integration in Europe, Hague: The Netherlands Institute for Social Research; Perna & Ponzio (2017).

3.4 İzleme ve Değerlendirme

Daha önce belirtildiği gibi, politika döngüsünün farklı aşamaları birbiriyle yakından ilişkilidir ve birbirlerini etkilemektedir. Kanıta dayalı politika oluşturma bağlamında, bilginin üretimi ve kullanımı politika döngüsünün her aşamasında kilit rol oynar. Özellikle izleme ve değerlendirme, sonuçlar devam etmekte olan politika öğrenmesine ve politikaların tasarlanması veya uyarlanması için, çok önemli bir rol oynamaktadır. İzleme, devam eden faaliyetlerin etkilerini uygun göstergelerle “ölçen” bir (devam eden) değerlendirme prosedürü olarak kabul edilirken, (uygulama sonrası) değerlendirmeler politika programının amacına ulaşıp ulaşılmadığını konu politika programının etkilerini tamamlanmasından sonra analiz eder.¹⁵⁷

Göstergeler, düzgün bir şekilde kullanılırlarsa, yalnızca bir politika programının etkilerinin ölçülmesine yardımcı olmakla kalmaz, aynı zamanda, etkililik düzeyinin uluslar-üstü düzeyde karşılaştırılabilirliğini de artırır. Entegrasyon programları bu konuda özellikle öğretici olabilir.¹⁵⁸ Örneğin Alman Hükümeti, Ulusal Entegrasyon Planı kapsamında, 2008’de bir göstergeler izleme sistemi geliştirmeyi taahhüt etmiştir¹⁵⁹ (bu entegrasyon planı, Ocak 2012’den itibaren Entegrasyon için Ulusal Eylem Planı ile sürdürülmüştür)¹⁶⁰. Göstergeler, diğer başka şeylerin yanı sıra, demografi, entegrasyon, dil becerileri, eğitim, iş piyasası, sağlık, barınma ve suç alanlarındaki verileri içerir. İzleme raporu yıllık olarak federal düzeyde yayınlanır ve ayrıca her bir eyalet için de analiz edilebilir.¹⁶¹ Federal Entegrasyon Komiseri tarafından organize edilir ve düzenlenir¹⁶². “Länder” düzeyinde, entegrasyon izleme raporları ilk olarak 2011’deki Entegrasyon Bakanları Konferansında sunulmuştur. Bu raporlar iki yılda bir yayınlanmaktadır ve tüm “Länder” idareleri içindeki entegrasyon durumuna ilişkin istatistiksel bir genel bakış sunmaktadır.¹⁶³ Almanya’da son senelerde artan sığınmacı sayısının ortaya konduğu ve 2013-14 dönemini kapsayan 4. entegrasyon izleme raporuna, mülteci göçüne ilişkin üç gösterge eklenmiştir.¹⁶⁴

İzleme ve değerlendirme kurum içi araştırmacılar, düşünce kuruluşları, STK’lar veya akademisyenler gibi çeşitli aktörler tarafından yapılabilir. İzleme görevini genellikle göç konularından sorumlu kurumlar üstlenirler. Örneğin Almanya’da, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi’nin çok detaylı ve son derece bilgilendirici yıllık göç raporu, 2005’teki göç yasası ile tanımlanan çok sayıda yasal göçmen kategorisi için göç sayısını izlemektedir. Rapor ayrıca, göç politikası değişikliklerinin yeniden inşasına olanak sağlamaktadır. Her bölüm, aile birleşimi veya Blue Card’a kabul edilen kişiler gibi belirli bir göçmen kategorisinin göçü için yasal dayanağın bir özeti ile başlar.¹⁶⁵

Bazı durumlarda, **özel kurumlar göçle ilgili sorunları izlemek ve raporlamaktan sorumludur.** İngiltere’de, örneğin, Sınırlar ve Göç Bağımsız Baş Müfettişi (ICIBI), İçişleri Bakanlığı’nın göç, iltica ve sınır fonksiyonlarının verimliliğini ve etkinliğini izlemekten ve raporlamaktan sorumludur (bkz. Metin kutusu 12).

¹⁵⁷ age

¹⁵⁸ Burke, Ciaràn (2018).

¹⁵⁹ Ulusal Entegrasyon Planı – Yeni Yollar Yeni Fırsatlar, yayınlayan: Federal Hükümet Göç, Mülteciler ve Entegrasyon Komiseri (Temmuz 2007); Heckmann & Burke (2017).

¹⁶⁰ <https://www.bmbf.de/de/nationaler-aktionsplan-integration-1095.html>, 21.12.2018’te erişilmiştir.

¹⁶¹ Federal Göç, Mülteciler ve Entegrasyon Komiserinin 11. raporuna bakınız (Aralık 2016), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/729998/fdcd6fab942558386be0d47d9add51bb/11-lagebericht-09-12-2016-download-ba-ib-data.pdf?download=1>

¹⁶² <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/729998/fdcd6fab942558386be0d47d9add51bb/11-lagebericht-09-12-2016-download-ba-ib-data.pdf?download=1>

¹⁶³ Vatandaşlık oranlarını ve ikamet durumuna göre yabancıları kapsar

¹⁶⁴ <http://www.integrationsmonitoring-laender.de/berichte>, 22.12.2018 tarihinde erişilmiştir.

¹⁶⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016. Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015; quoted in: Heckmann & Burke (2017).

Metin kutusu 12

Göç üzerine bağımsız özel izleme mekanizması örneği: Sınırlar ve Göç Bağımsız Baş Müfettişi (ICIBI)¹⁶⁶

ICIBI, 2007’de, ve hangi alanları ve temaları inceleyeceğine karar verilerek, bağımsız ve tarafsız bir hükümet görevlisi olarak oluşturulmuştur. Raporları kimi zaman İngiltere İçişleri Bakanlığı Ofisi’ne çetin eleştiriler yönelir.¹⁶⁷

ICIBI’nin üç paydaş forumu (Göç ve Sığınma; Limanlar; Havacılık) ve Ülke Bilgilendirme Bağımsız Danışma Grubu - IAGCI) vardır. Paydaş forumları, olası temalar ve inceleme alanları dahil olmak üzere, uzmanlık alanları hakkında ICIBI’ye tavsiyelerde ve önerilerde bulunur.¹⁶⁸ Mülteci ve Sığınma Forumu’ndaki paydaşlar bazen, İngiltere sığınma sistemi hakkında şaşırtıcı bir şekilde pozitif bulgular olarak algıladıkları şeylere eleştirel yaklaşmışlardır.¹⁶⁹ IAGCI, ICIBI’ye, örneğin, iltica başvurularında İçişleri Bakanlığı karar vericilerinin kullandığı ülke bilgilerinin ve rehberlik notlarının içeriği ve kalitesi hakkında tavsiyelerde bulunan göç uzmanlarından, çoğunlukla akademik araştırmacılardan ve bazı hukuk uzmanlarından oluşmaktadır.¹⁷⁰ IAGCI raporları İçişleri Bakanı’na gönderilir ve Meclis huzuruna çıkarılır. Raporlar genellikle menşe ülke bilgisinde iyileştirmeler için önerilerde bulunur.¹⁷¹

Son ICIBI denetimlerinde Londra ve İstanbul’daki İngiltere Vizeler ve Göçmenlik Bürosu (İçişleri Bakanlığı’nın bir müdürlüğü) giriş izni işleme operasyonları ve aile birleşimi hakkında raporlar yer almaktadır. Raporlar İçişleri Bakanlığı’na ve Parlamento’ya sunulur. İçişleri Bakanlığı daha sonra resmi bir cevap yayınlar.¹⁷²¹⁷³

Parlamento Komiteleri ayrıca, Birleşik Krallık Avam Kamarası’ndaki seçilmiş komiteler gibi, izleme ve değerlendirmede de rol oynayabilir (metin kutusu 13).

¹⁶⁶ Hampshire (2017).

¹⁶⁷ ICIBI raporlarına şuradan erişilebilir: <https://www.gov.uk/government/collections/inspection-reports-by-the-independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration>

¹⁶⁸ Üyelik ve bu forumların tutanakları şu adreste bulunabilir: <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration/about/membership>.

¹⁶⁹ Örneğin, bakınız Mülteci ve Sığınmacı Paydaş Forumu 15. Toplantısı Tutanakları, 16 Temmuz 2014, Madde 2, erişim: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569337/RAF-minutes-16-07-14.pdf.

¹⁷⁰ Bkz <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration/about/research>

¹⁷¹ Bakınız, örneğin, ICIBI, Menşe Ülkesi Bilgisine İlişkin Teftiş Raporu. Temmuz 2017’de şu adresten erişilmiştir: <https://www.gov.uk/government/publications/inspection-report-on-country-of-origin-information-july-2017>; Daha önceki raporlara şu adresten erişilebilir: <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration/about/research>

¹⁷² Bakınız <https://www.gov.uk/government/publications/inspection-report-on-entry-clearance-processing-operations-in-croydon-and-istanbul-july-2017> ve <https://www.gov.uk/government/publications/inspection-report-on-an-interim-re-inspection-of-family-reunion-july-2017>

¹⁷³ Home Office’in yanıtları burada bulunabilir: <https://www.gov.uk/government/collections/responses-to-reports-by-the-independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration>

Metin kutusu 13**Parlamento Komiteleri ve bunların izlenmesi ve değerlendirilmesindeki rolü örneği: Birleşik Krallık Avam Kamarası Seçilmiş Komiteler¹⁷⁴**

Avam Kamarası'ndaki seçilmiş komiteler, politika ve kurumsal performans hakkında soruşturmalarda önemli rol oynamaktadır. Avam Kamarası İçişleri Komitesi (HAC), İçişleri Bakanlığı'nın çalışmalarını inceleyen ve dolayısıyla göç politikasını inceleyen bu seçilmiş komitelerinden biridir. 11 milletvekilinden oluşur ve son yedi yıl boyunca da bir muhalefet üyesi başkanlık etmiştir. Diğer Parlamento komisyonları da bazen görev alanına giren göç politikaları hakkında da tavsiyelerde bulunur. Örneğin, Uluslararası Kalkınma Komitesi, kısa süre önce bir soruşturma yürütmüş ve Ocak 2016'da "Suriye Mülteci Krizi" ile ilgili raporunu yayımlamıştır.¹⁷⁵

HAC hükümetten bağımsızdır ve kendi araştırma konularını seçer. Araştırmaları sırasında bir dizi ilgili paydaştan uzman tanık olarak yazılı ve sözlü kanıtlar alır. Bir soruşturmanın sonunda, HAC genellikle bulgularını ortaya koyan ve hükümete tavsiyelerde bulunan bir rapor hazırlar. Hükümet her tavsiyeye yayınlanmasından sonraki iki ay içerisinde cevap vermek zorundadır. Son raporlar, refakatsiz çocuk göçmenlere bir soruşturma ve iltica konusunda bir rapor içermektedir.¹⁷⁶ HAC ayrıca, bir dizi göstergeye dayanarak, İçişleri Bakanlığı ve ilgili kurumların göç konusundaki performansını değerlendiren, Göç Müdürlükleri'nin çalışmaları hakkında üç aylık bir rapor hazırlar. En son rapor vize başvuruları, sığınma davaları ve göç uygulamalarıyla ilgili birkaç öneri içermektedir.¹⁷⁷

Diğer durumlarda, göç alanında izleme ve değerlendirme, **genel izleme ve değerlendirme yapılarında**, denetimden ve çeşitli idari inceleme biçimlerinden anayasal incelemeye kadar, her konuda, uzmanlaşma ile gerçekleştirilir. Bu, örneğin İsveç'te geçerlidir (bkz. Metin kutusu 14). İsveç Kamu Yönetimi Kurumu¹⁷⁸, İsveç Ulusal Denetim Ofisi¹⁷⁹, Parlamento Ombudsmanı¹⁸⁰ ve Adalet Şansölyesi burada rol oynamaktadır.¹⁸¹

¹⁷⁴ Hampshire (2017).

¹⁷⁵ Bkz <https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmintdev/463/463.pdf>.

¹⁷⁶ Bkz <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/1026/102602.htm> ve <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/637/63702.htm>.

¹⁷⁷ En son rapora burada erişilebilir: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmhaff/151/15102.htm>

¹⁷⁸ İsveç Kamu Yönetimi Kurumu (Statskontoret - "Myndigheten för en effektiv stadsförvaltning"), kendi web sitesi sunumlarına göre: "devletin ve devlet tarafından finanse edilen faaliyetlerin analizi ve değerlendirilmesini yapan Hükümet kuruluşu"dur ve "Hükümete ve Bakanlıklara, Kamu sektörünü daha verimli kılmak amacıyla her alanda ilgili, somut ve faydalı çalışmalar" sunmaktadır. Kamu yönetimi alanında uzmanlığa sahiptirler ve bulgularını "Kamu Sektörü Hakkında" isimli kendi yayın dizilerinde yayımlarlar bkz. <http://www.statskontoret.se/InEnglishw>; alıntı: Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

¹⁷⁹ İsveç Ulusal Denetim Ofisi (The Exchequer) - RRV İsveç Riksdag'ın merkezi kontrol gücünün bir parçasıdır. Riksdag için hem performans hem de finans alanında eşgüdümlü ve bağımsız denetim sağlar. Bütün yürütme zincirini denetleyebilen tek kurumdur. bkz. <https://www.riksrevisionen.se/en/Start/About-us/>; alıntı: Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

¹⁸⁰ Paramenter Ombudsman ("Justitieombudsmannen") JO İsveç Riksdag'ı tarafından atanır. Ombudsman, yürütme gücünden bağımsız bir parlamento kontrol mekanizması olarak, kamu yöneticilerinin ve personelinin, bunların davranışlarını düzenleyen yasalara ve diğer yönetimlerine riayet ettiğinden emin olur. Bkz <https://www.jo.se/en/>; alıntı: Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

¹⁸¹ Adalet Şansölyesi, Justitiekanslern, JK, Hükümet tarafından atanan ve katı bir hukuki inceleme yapan, siyasi olmayan, bağımsız bir memurdur.

Metin kutusu 14

Göç sorunlarını ele alan genel izleme ve değerlendirme yapılarına örnekler

İsveç Ulusal Denetim Ofisi

İsveç Ulusal Denetim Bürosu'nun (NAO) genel amacı, tüm merkezi yönetim faaliyetlerinin bağımsız denetimi ile merkezi yönetim kaynaklarının etkin kullanımını ve etkin bir kamu yönetimini teşvik etmektir. Parlamento kontrolünün bir parçasıdır ve bağımsızlığı İsveç Anayasası ile korunmaktadır.

NAO, hem mali hem de performans denetimleri gerçekleştirir. 2015 yılındaki büyük karışık göç dalgalarını takiben, NAO, durumun sorumlu kurumlar tarafından nasıl ele alındığına dair bir denetim yapmaya karar vermiştir. Denetim, hukuki bir yaklaşıma (yani, kriterler yasa ve düzenlemelerden türetilmiştir), çok yönlü bir yaklaşıma (yani, birkaç farklı kriter kullanılmıştır) ve pragmatik bir yaklaşıma (yani, her şeyin kusursuz olması beklenemez) dayandırılmıştır. Denetim amacıyla toplanan veriler, yapılan mülakatlardan, belge incelemelerinden ve bölgelerden birindeki Göç Dairesi'nde yürütülen bir vaka çalışmasından oluşmaktadır.

Başvuruları temyiz edilemez biçimde reddedilen veya haklarında sınır dışı etme emri bulunan sığınmacıların geri dönüşleri ile ilgili başka bir denetim ise bu raporun yazıldığı tarih itibarı ile devam etmektedir.¹⁸²

İsveç Kamu Yönetimi Kurumu

İsveç Kamu Yönetimi Kurumu: *"Devletin ve devlet tarafından finanse edilen faaliyetlerin analiz ve değerlendirmelerini yapan devlet teşkilatı"* olup, *"kamu sektörünü daha verimli kılmak amacıyla tüm alanlarda hükümet ve bakanlıklara ilgili, somut ve faydalı çalışmalar sağlamaktır"*.¹⁸³

İsveç Kamu Yönetim Kurumu, başlangıç programı reformunu, özellikle ilgili makamların görevlerini nasıl yerine getirdiklerine ve kendi sorumluluk alanlarını göz önüne alarak eylemlerini ve rollerini koordine etmeyi ne ölçüde başardıklarına ilişkin değerlendirme yapmak üzere kurulmuştur.¹⁸⁴

Başlangıç programı, yeni gelenlerin ülkede bir başlangıç yapmasını desteklemek için 2010 yılında başlamıştır. Bu program kapsamında, nitelikler ve iş tecrübesi değerlendirmesine dayanarak yeni gelenler için başlangıç planları oluşturulmuştur. Bu başlangıç planına dayanarak, program kapsamında istihdam hazırlık faaliyetleri, sivil entegrasyon kursları, dil kursları ve ayrıca bir beceri haritalaması (Kamu İstihdam Kurumu tarafından yürütülen) öngörülmektedir. Başlangıç programında aşağıdaki kuruluşlar rol oynamaktadır:

- İsveç Göçmenlik Bürosu sığınmacıların kabulünden, sığınma prosedüründen ve oturma izinlerinin çıkarılmasından sorumludur,

¹⁸² İsveç'e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

¹⁸³ <http://www.statskontoret.se/InEnglishsw>; alıntı: Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

¹⁸⁴ Bir "lots" (pilot) İsveç dilinde bir nehir veya seyri zor diğer su yolları hakkında çok şey bilen, burada yol almak ve bunu yaparken de tehlikelerden kaçınmak isteyen kişilere mihmandarlık eden marifetli, yerel kimse anlamına gelir. Bu anlamına ek olarak, burada, İsveç işgücü piyasasının nasıl işlediğini bilen, yeni gelenleri İsveç işgücü piyasasını ve bu piyasanın özel taleplerini tanımlarına yardımcı olan kimse anlamına da gelmektedir.

- Kamu İstihdam Kurumu, olumlu bir iltica kararı alındıktan sonra giriş programının koordinasyonundan sorumludur,
- Belediyeler konut, eğitim, yurttaşlık oryantasyon ve dil öğreniminden sorumludur.¹⁸⁵

Başlatıldığı tarihte, başlangıç reformu, o zaman iktidarda olan hükümet tarafından, entegrasyon politikalarında uzun zamandır meydana gelen en önemli değişim olarak tanımlanmıştır.¹⁸⁶

Değerlendirmenin sonucu “Yeni gelenlerin başlangıcı - Yetkililerin Başlangıç Reformu’nu uygulamalarının takibi” raporudur.¹⁸⁷ Rapor, pek çok yeni gelenin iki ay içinde başlangıç planlarını alamadığını, yeni gelenlerin takip etmesi gereken faaliyetlerin gerçek ihtiyaçlar ile yeterince uyuşmadığını, yeni gelenlerin başlangıç sürecinin ilk aşamasında ihtiyaç duydukları geçim desteğini alamadıklarını ana sorunlar olarak tespit etmiştir.¹⁸⁸ Bu da, ilgili sorumlu aktörler arasındaki işbirliğinin ve eşgüdümün geliştirilmesi (örneğin, yetenek haritalamasının hem Göçmenlik Bürosu hem de İş Kurumu tarafından yapılması gereksiz bulunmuştur) ve İş Kurumu’nun faaliyetlerinin takibini iyileştirmesi gerektiği anlamına gelmiştir.

Bu değerlendirmeye dayanarak, yeni gelenlerin çalışma hayatına ve İsveç toplumuna entegrasyonunu büyük ölçüde düzenlemeyi amaçlayan yeni bir yasal çerçeve, 2018’de yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁹

İngiltere’deki Ulusal İstatistik Ofisi (ONS) veya Almanya’daki Federal İstatistik Ofisi (DESTATIS) gibi ulusal istatistik enstitüleri, izleme amaçlı veri üretiminde de önemli bir rol oynamaktadır. Federal yapılarda, istatistik üretimi istatistiklerin “Länder” tarafından üretildiği Almanya’da olduğu gibi eyalet düzeyinde de geliştirilebilir. Ayrıca EUROSTAT, MIPEX veya uluslararası kuruluşlar gibi uluslar-üstü veri kaynakları da rol oynayabilir. Ek olarak, daha geniş bir çerçevede, izleme ve değerlendirme bağlamında halkın ve medyanın genel bir denetleme rolünden söz etmek faydalı olacaktır.

Resmi izleme ve değerlendirme faaliyetlerinin **STK’lar, akademi, bağımsız kuruluşlar, uluslararası kuruluşlar ve diğer aktörler tarafından üretilen bağımsız araştırmalarla tamamlanması** iyi bir uygulamadır. 2.1.2 bölümünde “araştırma ve kanıt üretimi” konusunda örnek olarak belirtilen ancak okuma kolaylığı için burada isimleri tekrarlanmayan kurumların birçoğu da izleme ve değerlendirmede rol oynamaktadır.

İtalya’da olduğu gibi, bazı durumlarda, **bağımsız izleme ve değerlendirme mekanizmalarının eksikliği** gözlenmiştir. Ancak İtalya’da kamuya açık (özellikle göçmenlerin işgücü piyasasına entegrasyonu ile ilgili) raporlar Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, (göçmenlerin okul sistemine entegrasyonu ile ilgili) Eğitim, Üniversite ve Araştırma Bakanlığı ve (göç girişleri ve kota sistemi tarafından düzenlenen girişler, sığınma başvuruları ve sığınmacıların konaklama yerleri ile ilgili) İçişleri Bakanlığı tarafından verilmektedir. Dahası,

¹⁸⁵ İsveç’e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

¹⁸⁶ Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

¹⁸⁷ Etablering av nyanlândia – en uppföljning a myndigheternas genomförande av etableringsreformen (2012:22). Arbetsförmedlingen (İş ve İşçi Bulma Kurumu, AF), Migrationsverket (Göçmenlik Bürosu), Skatteverket (Vergi Dairesi), Försäkringskassa (Sosyal Güvenlik Kurumu), Länsstyrelser (İl İdare Kurulları), SKL (İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği) ve yerel belediyeler; alıntı: Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

¹⁸⁸ Statskontorets rapport 2012:22; alıntı: Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

¹⁸⁹ İsveç’e yapılan MIND Çalışma ziyareti, 02-06 Temmuz 2018; Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

raporları genellikle kamuya açık olan bazı Bölgeler bölgelerindeki göç olgusunu ve göçmenlerin sosyo-ekonomik entegrasyonunu izlemek için bölgesel gözlemleri kurmuştur^{190, 191}.

Rusya’da, izleme ve değerlendirme, “2025’e kadar Rusya Federasyonu Hükümet Göç Politikası Kavramının Uygulanması Eylem Planı (2012) 2016-2020 (ikinci aşama)”ya dayanan devlet kurumlarının raporlarına dayanarak yapılmaktadır¹⁹². Bununla birlikte, uygulamada, çoğunlukla resmi istatistik bilgileri ve çok az sayıda analitik ve derinlemesine analiz ve akademisyen, sivil toplum veya uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan dış raporlar içermektedir.

3.5 Politika Belgeleri

Bütün ülkelerin yürürlükte olan kapsamlı göç stratejileri yoktur. Göçle ilgili farklı amaç ve öncelikler çoğu zaman çeşitli hükümet stratejileri ve politikaları arasında bölünmüştür. Ayrıca, bir göç stratejisi mutlaka ayrı bir belge olmak zorunda değildir. Birçok AB Üye Devleti’nde olduğu gibi bir hükümet programının veya koalisyon anlaşmasının bir parçası da olabilir.¹⁹³

Ele alınan beş ülkenin analizi, başta stratejik nitelikte olmak üzere, göç politikası belgelerine yaklaşımda, büyük farklılıklar olduğunu ortaya koymuştur. Bu ülkeler arasında sadece “2025’e kadar Devlet Göç Politikası” (2012 ve 2018 sürümleri) ile Rusya, iç göç, akademik hareketlilik, yurtdışında yaşayan vatandaşların yeniden yerleşimi ve yabancı yeteneklerin Rusya Federasyonu’na kalıcı olarak yerleşmesi için teşvikler, entegrasyon, mültecilere ilişkin insanı yükümlülükler ve düzensiz göçle mücadele de dahil olmak üzere, göçle ilgili çok çeşitli konuları yöneten çok-konulu bir **göç stratejisi** uygulamaktadır. (bkz. metin kutusu 15).

¹⁹⁰ Düzenli olarak göç ve göçmenlerin entegrasyonu hakkında yıllık raporlar hazırlamış olan bölgesel gözlemleri arasında, bakınız: Lombardy Bölgesi, Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multiethnicità (erişim: <http://www.ismu.org/osservatorio-regionale-per-lintegrazione-e-la-multiethnicita/>); Veneto Bölgesi, Osservatorio Regionale Immigrazione (erişim: <http://www.venetoimmigrazione.it/rapporto>); Emilia-Romagna Bölgesi, Osservatorio regionale sul fenomeno dell’immigrazione straniera in Emilia-Romagna (erişim: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/archivio-dati/archivio>); Piedmont Bölgesi, Piemonte Immigrazione (erişim: <http://www.piemonteimmigrazione.it/>).

¹⁹¹ Perna & Ponzio (2017).

¹⁹² Erişim: https://ryvm.mvd.pf/upload/site1/document_file/Wf2heXCvUV.pdf.

¹⁹³ M. Noack, M. Hofmann, R.Hosner (2015): Seçilen Avrupa ülkelerinde ulusal bir göç stratejisi geliştirme uygulamaları, ICMPD Vienna.

Metin kutusu 15

Çok konulu göç stratejisi örneği: 2025'e kadar Rusya Devlet Göç Politikası

2017'de Rusya'daki göç politikasının yönünü tanımlayan stratejik bir belge olan **2025'e kadar Devlet Göç Politikaları** Kavramı, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Kavramı onaylayan taslak idari yönetmelik, ilk kez devlet göç politikasının resmi bir tanımını yapmıştır:

Rusya Federasyonu devlet kurumlarının ve yerel yönetimlerin göç alanındaki faaliyetleri; vatandaşların anayasal haklarını kullanılmasını ve meşru çıkarlarının korunmasını, Rusya Federasyonu'nun ulusal güvenliğinin sağlanmasını, Rusya Federasyonu'nun demografik ve sosyo-ekonomik gelişimini, ülkedeki hukuka ve düzene saygıyı hedeflemektedir.

Kavram, bu alandaki devlet politikasını, Rusya'nın sınır aşırı göç politikasının üçlü hedefine atıfta bulunarak tanımlamaktadır: 1) *ulusal güvenlik*: Rusya Federasyonu'ndaki insanların en üst düzeyde güvenliği, rahatlığı ve refahı (2) *demografik*: kalıcı ikamet için çekiciliği ve gönüllü yeniden yerleşimi teşvik eden 2007 hükümet programının uygulanmasıyla Rusya'nın kalıcı nüfusunun artması ve bu anlamda istikrarın sağlanması (3) *ekonomik*: kıt işgücü arzının karşılanması (geçici göçmen işçilerin Rusya'ya çekilmesi), yeniliklerin teşvik edilmesi ve sektörlerin rekabet edebilirliğinin artırılması amacıyla beceri seviyelerinin iyileştirilmesi yoluyla Rus ekonomisinin ihtiyaçlarının cevaplanması .

Bu genel amaçlara bir dizi hedefli faaliyetle ulaşılmalıdır:

- yurtdışında yaşayan vatandaşların Rusya'ya yeniden yerleşmesi, göçmenlerin ve bazı yabancı vatandaş kategorilerinin Rusya Federasyonu'nda daimi ikameti için şartlar ve teşvikler oluşturulması,
- farklı çekim mekanizmalarının geliştirilmesi, yabancı yeteneklerin seçimi ve kullanımı,
- iç göçün teşvik edilmesi,
- eğitim göçünün teşvik edilmesi ve akademik hareketliliğin desteklenmesi,
- mültecilere ilişkin insani yükümlülüklerin yerine getirilmesi,
- göçmenlerin adaptasyonu ve entegrasyonunun teşvik edilmesi, göçmenler ve ev sahibi toplum arasında yapıcı etkileşimin oluşturulması, ve
- yasa dışı göçle mücadele.

Kavram, federal hükümet kurumlarının, Rusya Federasyonu'nun bölgesel devlet otoritelerinin ve yerel özerk yönetim organlarının etkileşimini ve sosyal ortaklığın ve sivil toplum kuruluşlarının geliştirilmesini içeren, katılımcı bir politika oluşturma süreci öngörmektedir. Belge, etkili göç politikaları için politika kararlarının geçerli araştırma sonuçlarına dayanması gerektiğini kabul etmektedir.

Devlet Göç Politikaları Kavramının amaçlarını yerine getirme faaliyetleri, "Rusya Federasyonu Devlet Göç Politikası Kavramı Uygulaması için Eylem Planı" çerçevesinde, birinci aşaması 2012-2015 ve ikinci aşaması 2016-20 olmak üzere, iki kurumsal belge ile ortaya konmuştur.

Bu raporda ele alınan dört Avrupa ülkesi, detaylı politikalara ve yasama tekliflerine dönüştürülmesi gereken çok-konulu strateji belgeleri hazırlamak yerine, İsveç'te hükümet ve dört muhafazakar parti arasında olduğu gibi, **hükümet programlarının veya koalisyon anlaşmalarının bir parçası olarak göçle ilgili amaç ve öncelikleri** ele almaktadır.¹⁹⁴ Ayrıca, bazı durumlarda, İtalya'daki üç yıllık Göç Politikası Planlama Belgesi (DMPP) gibi belirli **planlama belgeleri** (bkz. Metin kutusu 16), İngiltere İçişleri Bakanlığı'nın 2015-2020 Bakanlık Planı gibi **bakanlık stratejileri** (bkz. metin kutusu 17) ve Almanya'daki Entegrasyon Ulusal Eylem Planı (bkz. metin kutusu 18) gibi **tematik stratejiler veya eylem planları**¹⁹⁵ mevcuttur. Bu belgelerin önemli unsurları arasında kotaların belirlenmesi, prosedürlerinin tek bir kurum altında düzenlenmesi veya kurumlar arası iletişim veya çalışmaların koordinasyonu yer almaktadır. Her politika belgesi kategorisi için örnekler aşağıdaki metin kutularında verilmiştir.

Metin kutusu 16

Göç planlama dokümanlarına örnekler: İtalya üç yıllık Göç Politikası Planlama Belgesi

İtalya'da, kağıt üzerindeki politikalar ile bunların uygulamaları arasında farklılıklar gözlemlenebilmektedir. Ulusal Yasa 40/1998 (Madde 3), ilgili tüm diğer Bakanlıklar, Ekonomi ve Çalışma Ulusal Konseyi (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro - CNEL) Bölgeler ve yerel otoritelerin yanı sıra sendikalar, girişimci örgütler ve STK'ların temsilcileri ve göçmenlerin entegrasyonu ile ilgili gönüllü derneklerin temsilcileri ile görüştüğünden sonra Başbakan tarafından hazırlanacak olan üç yıllık bir Göç Politikası Planlama Belgesi (documento programmatico triennale - DMPP) ortaya koymuştur. Üç yıllık DMPP'nin kabul edilmesinin ardından, Başbakan, Başbakanlık Kararnamesi ('Decreto Flussi') ile yıllık giriş kotaları belirlemelidir. Kotalar, i) Kurumlar-arası istişare, ii) İşgücü açığı değerlendirmesi ve iii) yerel bölgelerin istihdam kapasitesinin değerlendirilmesi temelinde tanımlanmalıdır. Bununla birlikte, metodoloji, göç politikalarının ve İtalya'ya alınacak azami işçi sayısının tanımının, metodolojik eksiklikler nedeniyle merkezi hükümetin yönlendirmesine bağlı olduğu gerçeğine açıktır. Genellikle büyük bir gecikmeyle (2004-2006 dönemi için DMPP, 2005 yılının ortalarında kabul edilmiştir) yayınlanan DMPP, 2005'ten bu yana hiçbir Belge kabul edilmediği için sonunda *filen* kaldırılmıştır.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Migrationsöverenskommelsen / Migrationsuppörelsen.

¹⁹⁵ Bölgelerin ve belediyelerin nispeten geniş özerkliğe sahip olduğu ülkelerde, bölgesel ve yerel düzeyde entegrasyon stratejisi belgeleri mevcut olabilir.

¹⁹⁶ Perna & Ponzo (2017).

Metin kutusu 17**bakanlık strateji örneği: İngiltere İçişleri Bakanlığı'nın Bakanlık Planı 2015 - 2020**

İçişleri Bakanlığı 2015 - 2020 Bakanlık Planı, Hükümet tarafından son yıllarda üretilen göç politikası hedeflerine sahip tek stratejik belgedir.¹⁹⁷¹⁹⁸

İçişleri Bakanlığı Bakanlık Plan, ikisi göçle ilgili olan beş amaç etrafında yapılandırılmıştır. “Göçü kontrol etme” ve “büyümeyi teşvik etme” göçle ilgili olanlardır.¹⁹⁹ Plan, “hükümetin amacı, yıllık net göçü on binlere düşürmektir”²⁰⁰. Plan, işgücü arzında eksiklik yaşanan meslekler listesini daha sıkılaştırmayı, (nitelikleri, gelecekteki kazanç beklentileri ve İngilizce dil becerileri gibi) bir dizi kriterden puan toplayan ve bir işveren tarafından iş teklif edilen kişilere işgücü göçünü azaltmak üzere 2. Kademe çalışma vizelerindeki Puan Tabanlı Sisteme bir üst limit belirlenmesini²⁰¹, yasadışı göçle mücadele edilmesi için bir Göç Kanunu’nu öngörmektedir. “İçişleri Bakanlığı'nın performansı ne durumda?” başlıklı bölüm net göç rakamları sağlamaktadır ve hükümetin Noel 2015'e kadar 1000 Suriyeli mülteciyi yeniden yerleştirme taahhüdünü yerine getirdiğini belirtmektedir. Belge, önerilen müdahaleleri ve ilgili öncelikli eylemleri (mesleki eğitim, sağlık hizmetlerine erişim, barınma, siyasi hayata katılım, aile birleşimi, vb.) tasvir etmektedir.²⁰²

¹⁹⁷ Bütün Birleşik Krallık Hükümeti Bakanlıkları, 2015-2020 dönemi için Hükümetin hedeflerini ve bakanlıkların taahhütlerini nasıl yerine getirdiklerini belirleyen Bakanlık Bütünleşik Planı hazırlamıştır. İçişleri Bakanlığı planına buradan ulaşılabilir: <https://www.gov.uk/government/publications/home-office-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020>; 02.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

¹⁹⁸ Önceki Koalisyon Hükümeti (2010-2015), Koalisyon Anlaşması'nda (2010-15) az sayıda göç politikası hedefine yer vermiştir. Bu hedefler, 36 sayfalık bir belgenin sadece yarım sayfasını kapsıyordu ve 2015 yılında yeni Hükümetin kurulması ile süresi dolmuştur. Göçmenlik hedefleri Koalisyon Anlaşması'nın 21. sayfasında bulunabilir: Hükümet Programımız, Londra: HMSO, 2010. Erişim: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf

¹⁹⁹ Beş hedef: terörizmi önlemek; suç azaltmak; göçü kontrol altına almak, büyümeyi teşvik etmek; verimliliği artırmak.

²⁰⁰ Bütün Birleşik Krallık Hükümeti Bakanlıkları, 2015-2020 dönemi için Hükümetin hedeflerini ve bakanlıkların taahhütlerini nasıl yerine getirdiklerini belirleyen Bakanlık Bütünleşik Planı hazırlamıştır. İçişleri Bakanlığı planı burada bulunabilir: <https://www.gov.uk/government/publications/home-office-single-departmental-plan-2015-to-2020/single-departmental-plan-2015-to-2020>

²⁰¹ İşgücü göçü için ana rota, Puan Tabanlı Sistem'in 2. Kademesidir. 2. Kademe vize başvurusunda bulunan adaylar, işverenlerden gelen bir iş teklifinin yanı sıra nitelikleri, gelecekteki beklenen kazançları ve İngilizce dil becerilerini de içeren bir dizi kriterde dahilinde puan biriktirmelidir. Bir işverenin, 2. Kademe vize başvurusuna sponsor olması için bir işgücü piyasası testi yaptığını veya İşgücü Eksikliği Yaşanan İşler Listesi'nde bulunan bir işe alıp yaptığını ispatlaması gerekir. 2. Kademe Genel vize kotası bugün itibarı ile 20.700 kişidir. PBS'ye genel bir bakışa buradan erişilebilir: <http://www.workpermit.com/immigration/united-kingdom/uk-five-tier-points-based-immigration-system>. Hampshire (2017).

²⁰² Hampshire (2017).

Metin kutusu 18

Tematik politika belgeleri veya eylem planları örneği

Almanya Entegrasyon için Ulusal Eylem Planı

Entegrasyon için Ulusal Eylem Planı'nın (NAP-I) geliştirilmesi, Federal Göç, Entegrasyon ve Mülteciler Komisyonu makamındaki bir görev gücü tarafından koordine edilmiştir. Her biri ayrı bir Bakanlığın önderlik ettiği ve tüm ilgili paydaşların katılmaya davet edildiği 11 Diyalog forumu çerçevesinde geliştirilmiştir.

Bu diyalog forumlarının kapsadığı konular şunları içermektedir:

- Erken çocukluk eğitimi (Federal Aile İşleri, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı)
- Eğitim, öğretim, ileri eğitim (Federal Eğitim ve Araştırma Bakanlığı)
- İşgücü piyasası ve meslek hayatı (Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)
- Kamu hizmetinde bulunan göçmenler (Federal İçişleri Bakanlığı)
- Sağlık, hemşirelik bakımı (Federal Sağlık Bakanlığı)
- Yerel entegrasyon (Federal Ulaştırma, İnşaat ve Konut Bakanlığı)
- Dil entegrasyonu (Federal İçişleri Bakanlığı)
- Spor (Federal İçişleri Bakanlığı)
- Sivil bağlılık (Federal Aile İşleri, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı)
- Medya (Federal Göç, Entegrasyon ve Mülteciler Komiseri)
- Kültür (Federal Kültür ve Medya Komiseri)²⁰³

NAP-I'nin öncelikleri arasında, Alman halkına, göçmenlerin olumlu katkılarına ve kamu hizmetinde çalışan göçmen sayısını artırmak da dahil olmak üzere, kurumların daha çeşitli nüfus gruplarına açılması gerekliliğini bildirmek vardır. NAP-I'nin geliştirilmesinde kilit faktörler arasında, belirli hedeflerde mutabakatı da içeren somut, doğrulanabilir ve bağlayıcı entegrasyon politikası, entegrasyon politikasının doğrulanması için bir ölçütler ve göstergeler kataloğu, sürdürülebilirlik ve yapısal değişim vurgusu ile başta göçmen örgütleri olmak üzere devlet ve sivil toplum arasında diyalog prensibi ihtiyacı yer almıştır.²⁰⁴

İtalya Uluslararası Koruma Statüsünden Faydalanan Kişiler için Ulusal Entegrasyon Planı

İlgili tüm bakanlıkların ve Bölge İdareleri, İtalya İller Birliği ve İtalya Belediyeler Birliği dahil tüm idari seviyelerdeki kurumların temsilcilerinden oluşan Ulusal Koordinasyon Çalışma Grubu, IOM ve UNHCR gibi hükümetler arası kuruluşlar, sivil toplum örgütleri ve tüm ülkede odak grupları aracılığıyla iletişim sağlanan uluslararası koruma sahiplerinin katılımıyla Ekim 2017 tarihinde Uluslararası Koruma Statüsünden Faydalanan Kişiler için Ulusal Entegrasyon Planı geliştirilmiştir. Bu belgede, söz konusu Planın geliştirilmesinde kılavuz niteliğinde olan üç ilke aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

1. Entegrasyon il kabul anında başlayan karışın bir süreçtir ve temel hedefi kişisel bağımsızlığın elde edilmesidir.
2. Entegrasyon ev sahibi toplumun katılımı ve farkındalığının artırılmasının gerektirir.

²⁰³ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018

²⁰⁴ Heckmann & Burke (2017).

3. Başkalarından daha yüksek hassasiyet durumunda olan kişilere özel ilgi verilecektir. Örneğin mülteci kadınlar, insan ticareti mağdurları ve refakatsiz çocuklar.

Ulusal Entegrasyon Planında Planın uygulanmasından sorumlu kurumlar listelenmektedir. Bunların arasında Bakanlıklar, Bölgeler, Belediyeler ve Sivil Toplum Kuruluşları bulunmaktadır. Takiben 2014 yılında Merkezi Hükümet ve Bölge İdareleri arasında Birleşik Konferansta imzalanan Anlaşmanın tam olarak uygulanmasının altı çizilmekte, bu yönde ülkedeki kabul sisteminin entegrasyona daha fazla yönlendirilmesi ve acil kabul merkezlerindeki (CAS) hizmet seviyesinin hassas gruplara özel ilgi verilerek artırılması gerektiği vurgulanmaktadır. İlaveten belge yabancıların topluma entegrasyona yönelik spesifik yollar ortaya koymaktadır. Bunların arasında dinler arası diyalog, dil eğitimi, eğitime erişim ve eğitim dereceleri ve vasıflarının tanınması, iş piyasasına ve iş eğitimine erişim, sağlık hizmetlerine erişim, barınma ve yasal ikamete erişim, aile birleşimi ile hak ve yükümlülüklerle ilgili bilgiye erişim başlıkları bulunmaktadır. Ulusal Planda bu bölüm sonrasında ayrımcılığın önlenmesi ve ayrımcılığa karşı mücadele, ev sahibi toplumla etkileşim, farkındalık artırma ve eylemlerin izlenmesi başlıklarında bölümler bulunmaktadır. Eylemlerin izlenmesi başlığı altında bir Ulusal Entegrasyon Konseyi'nin oluşturulacağı, bu birimin entegrasyon alanında faaliyetlerin geliştirilmesinde koordinasyon rolü ile izleme ve değerlendirme rolü oynayacağı belirtilmektedir.²⁰⁵

²⁰⁵ İtalya İçişleri Bakanlığı (2017): Ulusal Entegrasyon Planı.

4 Göç Krizi Durumlarına Yanıtlar

Daha önce de belirtildiği gibi, politika döngüsü kriz durumlarından yoğun biçimde etkilenebilir; Bir kriz durumu, politika döngüsünü bozabilir ya da masaya yatırılmış olmakla birlikte (henüz) yeterli siyasi kabulü veya ilgiyi bulmamış politika fikirlerinin daha fazla kabul görmesine yol açabilecek politika pencereleri açabilir. Suriye ve Libya'da süren iç savaşların ardından AB'ye yönelen büyük göç akınlarının sebep olduğu Avrupa Göç ve Sığınma Krizi, şu anda Avrupa'da yürürlükte olan göç ve iltica sistemlerini sarmış ve 2015'te yürürlüğe giren Avrupa Göç Gündemi gibi yeni politika değişimlerine yolaçmıştır. Bununla birlikte, AB düzeyinde dayanışmaya olan güvene dair soru işaretleri de yaratmıştır.²⁰⁶ AB Üye Devletleri düzeyinde, etkilenen devletlerin yaşadığı başlıca acil zorluklar arasında; göçmen ve mülteci girişlerinin öngörülemezliği, kurumsal kapasitelerin aşırı yüklenmesini (özellikle kayıt ve kabul hizmetleri), uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin ve ülkedeki mültecilerin dağıtımına ilişkin sorunlar yer almıştır. Uzun vadede, ülkeler, entegrasyon hizmetlerinin sağlanması ile ilgili zorlukların yanı sıra, vatandaşlar arasında ortaya çıkan göçmenlik karşıtı duygularla karşı karşıya kalınmıştır. Bu durum hem AB düzeyinde hem de etkilenen AB Üye ülkelerinde bir dizi yasa ve politika değişikliğine ve bir dizi acil kriz hafifletme önlemi alınmasına yol açmıştır (Bununla birlikte, bu rapor kapsamında, sadece ulusal düzeyde kriz yönetimi analiz edilecektir.)

2015'ten önce, göç krizi durumu esas olarak Avrupa'ya Orta Akdeniz'den gerçekleşen göçlere ve Akdeniz'deki can kayıplarına yoğunlaşmış idi. Bu kriz, 2015 baharında Akdeniz'de 800 kişinin kaybı ile doruğa ulaşmıştı. 2015 yazından itibaren, akışlar daha güvenli ve daha doğrudan bir yol olan Balkanlar rotasına kaymış ve çok sayıda göçmen bu yolla AB'ye girmeye başlamıştır. 2015'ten bu yana, 1,4 milyon göçmen ve mülteci Avrupa Birliğine giriş yapmıştır; bu durumun elinizdeki raporda incelenen AB Üye ülkeleri üzerinde de farklı etkileri olmuştur.²⁰⁷²⁰⁸

Almanya ve İsveç, Balkan rotalarından önemli miktarda göçmen ve mülteci girişi yaşarken, **Birleşik Krallık**, kısmen coğrafya nedeniyle kısmen de Schengen'e katılmaması ve Fransa ile sınırındaki kontrole bağlı olarak ve ayrıca hükümetin önemli sayıda mülteci veya sığınmacıyı kabul etmeme konusundaki kararları nedeniyle

²⁰⁶ Schengen Sözleşmeleri, iç sınırların kaldırılması, dış sınırların yönetimi ve kısa vadeli vize ile göç alanında Avrupa işbirliğinin temellerini atmıştır. 1990'da imzalanan Dublin Sözleşmesi, ilticanın kabul edilmesi ihtimalini artırmak için farklı üye devletlere yapılan iltica başvurularını engellemek adına, iltica başvurusundan sorumlu tek bir ülke belirlemek amacıyla imzalanmıştır. Bu anlaşma uyarınca söz konusu sorumlu ülkenin sığınmacı adayının Birlik sınırlarına giriş yaptığı ilk ülke olması öngörülmüştür. 1992 Maastricht Antlaşması, 1999 Amsterdam Antlaşması ve 2010 Lizbon Antlaşması, Avrupa kurumlarının ve üye devletlerin göç ve iltica konusundaki yetkinliklerini adım adım düzenlemiştir. Bununla birlikte, göçmenlerin ve mültecilerin artan göç akımları sonucunda, ana göç rotalarında ve AB dış sınırlarında yer alan AB üye devletlerinde aşırı yüklenme oluşması ile bu sistemin dengesiz ve eksik olduğu ortaya çıkmıştır. Krizin başlamasından bu yana, sistemi iyileştirme girişimleri olmuş; AB düzeyinde karmaşık ve yenilikçi bir kriz yönetimi gerçekleştirilmiştir. (Bkz: R. Faure, M. Gavas, A. Knoll (2015): Challenges to a comprehensive EU Migration and Asylum policy. European Centre for Development Policy Management (ecdpm); F.Pastore (2017): [ed], Beyond the Migration and Asylum Crisis. Options and lessons for Europe. Aspen Institute Italia).

²⁰⁷ E. Collett & C. Le Coz (2018): After the storm: Learning from the EU response to the migration crisis. Migration Policy Institute (MPI).

²⁰⁸ F.Pastore (2017)

le, 2015-16 Avrupa'ya yaşanan göç dalgalarından oldukça yalıtılmıştır. ²⁰⁹ **Almanya** iki yıllık süre içinde 1.5 milyon sığınmacı alımı yaşamıştır. Bu durum, kaynakların hükümet ve sivil toplum düzeyinde geniş çapta seferber edilmesini gerektiren, büyük bir zorluk olmuştur. Ciddi sorunlara rağmen, durumun en yaygın tanımı "*Wir schaffen das*" (Başaracağız) olmuştur. ²¹⁰ Ağustos 2015'te, Alman Federal Göç ve Mülteciler Dairesi, Dublin düzenlemesini Suriyeli sığınmacılara uygulamama ve onları AB'ye giriş yaptıkları ülkelere ihraç etme uygulamasını durdurma kararını açıklamıştır ²¹¹. Bu karar Almanya'ya yapılan iltica başvurularında ani bir artış yaşanmasına sebep olmuştur. ²¹² Ayrıca **İsveç**'te Suriyeli mülteciler, 2013'te daha fazla sayılarla ülkeye girmeye başladıklarında yürekten karşılanmışlardır ve onlar için İsveç resmi ve gayri resmi kabul sistemi etkinleştirilmiştir. Bununla birlikte, bu sıcak karşılama kültürü zaman içinde değişmiş ve güçlü bir göç karşıtı söylemle popülist partiler oy kazanmış ve özellikle göçmenlere ayrılan bölgelerde sosyal huzursuzluk olayları gözlemlenmiştir. ²¹³ **İtalya**, Balkanlar'dan gelenlerden ziyade Akdeniz'den gelen göç hareketlerinden etkilenmiştir. İtalya'ya girişler daha önce artmıştır. iltica talepleri, Kuzey Afrika'da 'Arap Baharı' denilen 2011'den sonra önemli ölçüde yükselmiştir. 2010'da 12.121 olan sayı 2011'de 37.350 olmuştur. Rakamlardaki bu artışa bir tepki olarak, merkezi hükümet 2011'de acil durum ilan etmiştir ²¹⁴.

Kriz tepkisi bu ülkelerde önemli ölçüde farklılık göstermiştir. İşbu rapor, kısa vadeli ve uzun vadeli kriz yönetimleri ayrıştıracak ve krize ulusal düzeyde verilen yanıtı odaklanacaktır. Bununla birlikte, kriz müdahale önlemlerinin üçüncü ülkelerle işbirliğini, insani yardımların sağlanmasını veya İtalya'da 2013 Ekim ayında Akdeniz'de başlatılan Mare Nostrum operasyonu gibi arama kurtarma operasyonlarının başlatılmasını da içerebileceği kabul etmektedir. ²¹⁵

4.1 Kısa vadeli kriz yönetimi

İLTICA SİSTEMİNİN KURUMSAL KAPASİTELERİNİ VE VERİMLİLİĞİNİ ARTIRAN YASAMA VE POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİ

Bazı ülkelerde, iltica sisteminin verimliliğinin artırılması amacıyla yasal ve politika değişiklikleri yapılmıştır. Duruma intibak sağlanması için atılan bu adımlar, göç ve iltica konularından sorumlu kurumların yeniden yapılandırılmasını, çalışma prosedürlerinin revize edilmesini veya yetkilerin değişimini içermiştir (bkz. Metin kutusu 19). ²¹⁶ Örneğin, Almanya Federal Göç ve Mülteciler Dairesi ve İsveç Göçmenlik Bürosu örneğinde olduğu gibi **personel artışı**, bu tür düzenlemelere kurumsal düzeyde eşlik eden ortak bir önlem olmuştur.

²⁰⁹ Hampshire (2017).

²¹⁰ Heckmann & Burke (2017).

²¹¹ Dublin geri kabul hükümlerinin uygulanması, bazı ulusal mahkemelerin, AB Adalet Divanı'nın ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 2011'deki, yetersiz kabul sistemlerinden ve ilk giriş ülkelerinin işbirliği yapmamasından kaynaklanan uygulama zorlukları nedeniyle sığınmacıların Yunanistan'a, İtalya'ya, Macaristan'a, Bulgaristan'a ve Malta'ya sınır dışı edilmesi kararlarından sonra oldukça tutarsız bir durumda idi. Bakınız: Pastore & Ferruccio, 2017.

²¹² Pastore & Ferruccio, 2017.

²¹³ İsveç'e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

²¹⁴ Bakanlar Kurulu Başkanı Kararı, 12 Şubat 2011.

²¹⁵ Pastore & Ferruccio, 2017.

²¹⁶ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

Metin kutusu 19

Federal Göç ve Mülteciler Dairesi için yetkilerin ve politikaların değiştirilmesi: Alman örneği

Almanya’da, sığınma sürecinin uygulanmasından en yüksek derecede sorumlu olan Federal Göç ve Mülteciler Dairesi (BAMF), esnek olmayan koordinasyon süreçleri ve yetersiz personel sayısı nedeniyle kriz durumunun zirvesine ulaştığı dönemdeki yüksek iş yüküyle başa çıkmada zorluklarla karşılaşmıştır.²¹⁷ Sonuç olarak, göç ve mülteciler alanındaki yetkiler geçici olarak sorumlu İçişleri Bakanlığı’ndan Federal Şansölye altındaki üst düzey bir koordinasyon ofisine kaydırılmış ve ofis, Eylül 2015’ten itibaren fiilen Federal İş Kurumu CEO’su Frank-Jürgen Weise tarafından yönetilmiştir. Weise, dış danışmanlarla işbirliği içinde bir yeniden yapılanma süreci başlatmıştır ve BAMF için yeni bir politika geliştirmiştir.²¹⁸²¹⁹

Muazzam oranda artan başvuru sayısı göz önüne alınarak BAMF personeli ikiye katlanmıştır. Buna ek olarak, ordu ve iş kurumu gibi diğer devlet kurumları da işbirliği yapmak için personellerinin bir kısmını geçici olarak BAMF’ye göndermiştir. Bu genişlemeye, kabul süreci reformu ve kurumsal değişiklikler de dâhil olmak üzere, çalışma prosedürlerinin yeniden düzenlenmesi eşlik etmiştir. Suriyeli mülteciler için sözlü görüşme yapılmayan geçici ve hızlı bir prosedür uygulanmış, ancak süreçte sahtekarlık tespit edildikten sonra bu karardan dönülmüştür.²²⁰

İngiltere’de, yasal çerçeve ve politika çerçevesi önemli değişikliğe uğramamıştır. 2015’ten bu yana yapılan spesifik girişimler veya alınan kararlar ya nispeten küçüktür ya da iltica ve mülteci politikasına dair mevcut yaklaşımların devamı niteliğindedir.²²¹²²²

KURUMLAR ARASI KOORDINASYON VE KURUMSAL DÜZEYDE UYARLAMALAR

Ele alınan tüm Avrupa ülkelerinde, kriz, yeni gelenlerin kayıt altına alınmasını ve kabulünü sağlamak için ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki ilgili paydaşlar ve ayrıca sivil toplum aktörleri arasında yüksek düzeyde koordinasyon ve işbirliği gerektirmiştir. Bunu başarmak için, bazı ülkeler ilgili aktörler arasındaki koordinasyonu ve işbirliğini kolaylaştırmak üzere yeni yapılar oluşturmuş ya da örneğin **özel kriz yönetim** kurumlarını dâhil etmek sureti ile mevcut yapılardan faydalanarak (bakınız İsveç örneği, metin kutusu 23) veya **Kurumlar arası koordinasyonu geliştirmek için ortak tesisler kurmuşlardır** (bkz. Alman örneği, metin kutusu 21). Ayrıca, İsveç Göçmenlik Bürosu’nda farklı öngörü türleri (haftalık, aylık, vb.) üreten ve giderek büyüyen analiz departmanı örneğinde görüldüğü gibi, söz konusu kurumsal değişiklikler göç istihbaratına daha fazla odaklanmayı da içermiştir.²²³

²¹⁷ R. Ohlinger, Rainer & M. Meshena (2018): Whole of Government» als neue migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz, Heinrich Böll Foundation Greece.

²¹⁸ R. Ohlinger, Rainer & M. Meshena (2018): Whole of Government» als neue migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz, Heinrich Böll Foundation Greece.; <https://www.arbeitsagentur.de/presse/biografie-weise>, 21.12.2018 tarihinde erişilmiştir.

²¹⁹ Heckmann & Burke (2017).

²²⁰ Heckmann & Burke (2017).

²²¹ Örnekler arasında Suriyeli Korumasız Kişilerin Yeniden Yerleşim Programı ve Dubs programının yanı sıra, sığınma talebinde bulunabilecek belgesiz girişlerin önlenmesi için Calais’teki Eurotunnel çevresindeki sınır güvenliğinin güçlendirilmesi ve acil durum yeniden yerleştirme mekanizması da dahil olmak üzere AB girişimlerinden çekilmek bulunmaktadır.

²²² Hampshire (2017).

²²³ İsveç’e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

Metin kutusu 20**Kurumlar arası koordinasyonu artırmak amacıyla kriz yönetimi için standart yapıyı kullanma: İsveç Örneği**

İsveç'te, Acil Durum Kurumu (MSB), ortak bir kriz iletişiminin koordinasyonundan ve halkın ihtiyaç duyduğu bilgileri halka sağlamaktan sorumludur.

MSB güvenli bir topluma katkıda bulunur; **toplumsal riskleri ve kırılganlıkları azaltma, toplumun kazalar, krizler ve savaşlarla başa çıkma becerisini geliştirme ve ciddi kazaların, krizlerin ve savaşların ele alınmasını güçlendirmek, koordine etmek ve yönlendirmek amacındadır** (yani sivil savunma içinde geniş görevleri vardır). MSB ayrıca İsveç dışındaki insani çabalarla da ilgilenmektedir.

Hükümet MSB'yi 2015 göç ve mülteci krizi sırasında başlıca yetkili ilan etmiştir. Daha sonra ana paydaşları, özellikle İsveç Göçmenlik Bürosu'nu, diğer ilgili paydaşlarla koordinasyonlarında desteklemiş ve yeni gelenlerin alımı için kısa süreli ihtiyaç duyulan çadırların sağlanması örneğinde olduğu gibi, ana paydaşlara doğrudan destek sağlanmıştır. Bununla birlikte, bu destek ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonla ilgili bir boşluğu doldurmaya yardımcı olurken, İsveç Göçmenlik Bürosu, daha fazla "saha desteğine" ihtiyaç duymuştur. Sivil toplum perspektifinden bakıldığında, sivil toplum desteği de dahil olmak üzere durumu idare edecek kaynaklar mevcut durumda iken Büro'nun **2015/2016 göç durumuna** dahil olması, çok güçlü bir kriz algısına yol açmış olabilir.²²⁴

Metin kutusu 21**Kurumlar arası koordinasyonu kolaylaştırmak için ortak tesisler kurulması: Alman örneği**

Almanya'da, krize cevaben, sığınmacıların kaydı ve barınması için yeni kabul merkezleri kurulmuştur. Bu merkezlerde ulusal düzeyde ilgili güvenlik ve sosyal yardım otoriteleri (Federal Göç ve Mülteciler Dairesi, Federal İstihdam Dairesi) ve bölgesel düzeyde (Mülteci İşleri Devlet Dairesi, Cumhuriyet Savcılığı, Yurttaşlar ve Güvenlik İşleri Devlet Dairesi altındaki Yabancılar Bürosu, Polis) işbirliğini kolaylaştırmak için aynı binaya yerleştirilmiştir. Yabancılar Merkezi Kayıt Sistemi'ne dayanan, ulusal ve bölgesel otoriteler ile belediyeler de dahil olmak üzere, tüm yönetim seviyelerinde ilgili ofislerin erişebildiği ortak bir temel veri sistemi oluşturulmuştur. Yeni varış merkezleri Almanya makamları tarafından bir başarı modeli olarak kabul edilmektedir. Çünkü krizden alınan dersler farklı makamların işbirliğine dair yeni bir anlayış gelişmesine sebep olmuştur.²²⁵

²²⁴ İsveç'e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

²²⁵ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018

Ayrıca, düzenli **koordinasyon toplantıları**, ilgili kurumlar arasındaki bilgi alışverişini geliştirmek ve ortak karar vermeyi kolaylaştırmak için de çok faydalı olmuştur.

Almanya’da, örneğin, ilgili bakanlıklar veyadairesi başkanları , ayrıca devlet bakanları düzeyinde haftalık koordinasyon toplantıları düzenlenmeye başlamıştır. Ayrıca, yerel düzeyde, belediyeler ve sivil toplum, ekonomi ve yerel işletmeler arasındaki koordinasyon ve işbirliği önemli ölçüde artırılmıştır.²²⁶

İtalya’da, Temmuz 2014’te Ulusal Operasyonel Plan’ın (Conferenza Unificata Stato - Regioni - Autonomie Locali) kabul edilmesiyle birlikte bir **Ulusal Koordinasyon Grubu** (*Tavolo di coordinamento nazionale*) ve **Bölgesel Koordinasyon Grupları** (*Tavoli di coordinamento Regionali*), kurumsallaştırılmıştır²²⁷. **Yerel müdahaleler arasında koordinasyonu** sağlamak için, ANCI içinde (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - İtalyan Belediyeleri Ulusal Birliği) bilgi, tanıtım, danışmanlık, izleme ve teknik destek için Merkezi bir hizmet (Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico) oluşturulmuştur.²²⁸²²⁹

Birleşik Krallık’ta, kriz durumları, toplantıların yapıldığı Kabine Ofisi Briefing Odası A’nın adını taşıyan COBRA komitesi toplantıları ile ele alınmaktadır. COBRA toplantılarına genellikle Başbakan veya başka bir üst düzey bakan başkanlık eder ve uygun görüldüğü şekilde diğer kilit bakanlar, polis ve acil durum servisleri de toplantılarda yer alırlar^{230 231}.

İsveç’te, Acil Durum Kurumu (MSB), yüz yüze toplantılar, telefon ya da video konferanslar şeklinde haftalık ulusal koordinasyon toplantıları düzenlemektedir. Bu toplantılar, durum raporları, toplumdaki etkiler, iletişim koordinasyonu, kaynakların koordinasyonu ve kararların koordinasyonu için bir alışveriş görevi görür. Kurum ayrıca halkı bilgilendirmek için özel bir web sitesi yönetmektedir.²³²

226 Ohlinger & Meshena (2018).

227 İçişleri Bakanlığı’nın başkanlık ettiği, “Protezione Civile” Dairesi, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bölge temsilcileri, ANCI, UPI (Unione Province Italiane – İtalya Bölgeler Birliği) ve diğer (arci ve Caritas gibi) kimi büyük STK’ların yer aldığı Ulusal Koordinasyon Grubu, mevcut zaafı ve “krizin” üstesinden gelmek için gerekli önlemleri tespit etmenin yanı sıra bu önlemlerin uygulanmasını izlemekten sorumludur. Her bir bölgenin başkentinde yer alan Vali tarafından başkanlık edilen ve bu alanlarda yer alan bölgesel ve yerel makamların temsilcilerinden oluşan Bölgesel Koordinasyon Grupları, Ulusal Operasyonel Plan’ın yerel seviyede uygulanışının koordinasyonundan, kabul işlemlerinin uygulanmasında bilgi alışverişinin sağlanmasından ve paydaş eylemlerinin eşgüdümünden sorumludur.

228 Sorumlulukları şunlar olmuştur: sığınmacıların ve uluslararası korumadan faydalanan kimselerin varlığının izlenmesi, sığınmacıların ve mültecilerin lehine yerel düzeyde uygulanan müdahaleler hakkında bir veri tabanı oluşturmak, bu müdahalelerle ilgili bilginin yayılması, yerel makamlara teknik yardım sağlanması, Dışişleri Bakanlığı ile anlaşarak ve Uluslararası Göç Örgütü veya diğer ulusal veya uluslararası insani yardım kuruluşları ile işbirliği içinde gönüllü geri dönüş programları yürütmek.

229 Perna & Ponzo (2017).

230 Calais göçmen krizini ele almak üzere 2015 Haziran ve Temmuz aylarında bir COBRA toplantısı yapılmıştır. Neticede Eurotunnel terminalinde sınır güvenliğini güçlendirmek için ek kaynakların kullanılması kararlaştırılmıştır. Bkz. <https://www.theguardian.com/uk-news/2015/jun/25/uk-ministers-cobra-meeting-calais-migrants>.

231 Hampshire (2017).

232 İsveç’e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

KAYIT VE KABUL HİZMETLERİ

Kriz müdahalesinin başlıca zorlukları ve en acil ihtiyaçları arasında, yeni gelenlerin kaydı ve kabulü için yeterli kapasitenin sağlanması yer almıştır.

Kayıt açısından, 2015 ve 2016de yaşanan çok sayıda giriş, pek çok AB ülkesinde kayda değer bir kayıt yığılması yaratmıştır ve bu da kayıt sürecini hızlandırmak için önlemler alınmasını gerektirmiştir. Bu raporda yer alan ülkeler arasında farklı yaklaşımlar uygulanmıştır. Örneğin İsveç, yeni sığınma başvuru birimleri açmış ve mevcut olanların çalışma saatlerini uzatmıştır. Ayrıca, mevcut iltica taleplerinin işleme konulmasında yeni başvuru sahiplerinin kaydına öncelik verilmiştir.²³³ Almanya, merkezi bir veri sistemi denilen bütünsel bir kimlik yönetimi veri tabanı oluşturarak farklı bir yaklaşım uygulamıştır (bkz. Metin kutusu 22).

Metin kutusu 22

Bütünsel bir kimlik yönetimi veri tabanına giriş: Alman örneği

Almanya’da, süreç akışını ve ilgili makamlar arasındaki işbirliğini geliştirmek amacıyla, temel bir veri sistemi ve bütünsel bir kimlik yönetimi veri tabanı olan Yabancılar Merkezi Kayıt sistemi oluşturulmuştur. 5 Şubat 2016’da kabul edilen veri alışverişi iyileştirme kanunu 2016 ulusal, bölgesel ve belediye düzeyinde çok sayıda ilgili makamın veri tabanına erişimine yasal dayanak sağlamıştır. Sığınmacıların kaydı, yetkililerle ilk temasta yapılır ve dosya sırasıyla ilgili makamlar tarafından tamamlanır. Sığınmacıların veri tabanına kaydedilmesini kolaylaştırmak amacıyla, dijital parmak izi, pasaport tarayıcı, yüksek çözünürlüklü bir kamera ve bir belge yazıcı dahil olmak üzere Mayıs 2016 itibarı ile PIK istasyonları (kişiselleştirme altyapısı bileşenleri) açılmıştır. Bu PIK istasyonları yeni merkezi veri sistemine bağlanmıştır ve tüm kabul tesislerine, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi şubelerine, pek çok yabancılar dairesine, Federal polis ve Länder polisi merkezine kurulmuştur.²³⁴

Birçok ülkede, büyük göçmen ve sığınmacı girişleri **kabul kapasitelerini** aşmıştır. Bu yeni gelen kimselerin konaklamalarını sağlamak, ilk oryantasyonlarını vermek, sağlık ve sosyal hizmetleri gibi kabul hizmetlerini temin etmek için hızlı bir tepki verilmesi gerekmiştir. Büyük ölçekli girişlerle karşılaşan ülkeler bu duruma mevcut kabul tesislerini genişleterek veya yenilerini açarak cevap verdiler. Örneğin hem Almanya’da hem de İsveç’te, daha önce de belirtildiği gibi, yeni varış merkezleri kurulmuştur. **Almanya’da**, “Länder”, ulusal düzey ile ilgili “Land” arasındaki anlaşmalara dayanarak bu tür merkezlerin kurulmasından sorumlu olmuştur. Bu varış merkezleri, teorik olarak, tüm “Länder”lerde, aynı yapıya sahip olmalı; tek bir tesiste kayıt ve konaklama birimlerini birleştirmelidir. Ancak yapıları büyük ölçüde mevcut altyapı ve siyasi irade dahil olmak üzere bir dizi faktöre bağlı olduğundan, bu uygulamada her zaman mümkün olmamıştır. Örneğin Berlin’de, eski bir banka binası 2015/16’da, günde 800 mülteciyi kaydetme kapasitesine sahip bir varış merkezine dönüştürülmüştür. Ancak, mevcut altyapı aynı çatı altında kayıt ve konaklama sağlanmasına izin vermemiştir ve konaklama için ayrı bir tesiste sağlanmıştır.²³⁵ Ayrıca, örneğin Almanya, savunmasız insanlar ve küçüklerin kabulü için özel merkezler kurmuştur.²³⁶ Bu tür varış merkezlerinin kurulmasına ek olarak, yerel topluluklarda konaklama düzenlemelerini izleme girişimleri başlatılmış, belediyeler ve kar amacı gütmeyen

²³³ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²³⁴ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018; Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

²³⁵ Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

²³⁶ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

kuruluşlar tarafından mültecilere konut hakkında bilgi veren özel merkezler kurulmuş ve ayrıca sivil toplum kuruluşları tarafından, sığınmacı ve mültecilerin özel konut bulmalarına yardımcı olmak amacıyla çevrimiçi platformlar geliştirilmiştir. Konaklama masraflarını finanse etme seçeneklerini sunan ve ev sahipleri ile ev arayanları bir araya getirmeyi sağlayan bu platformlar Arapça, İngilizce ve Almanca dillerinde mevcuttur.²³⁷ Almanya bağlamında, gönüllüler ve sivil toplumun krize ilk müdahaledeki önemli rolü vurgulanmalıdır. Gönüllülerin koordinasyonu, esas olarak şehirler veya ilçeler tarafından, yerel veya bölgesel düzeyde gerçekleştirilmiştir. İşlerinin etkinliğini artırmak için, kimi *Länder* hükümetleri, gönüllü çalışmaların organizasyonu için profesyonel koordinatörler atamıştır.²³⁸

İsveç'te, İsveç Acil Durum Kurumu²³⁹, tüm yeni gelenlerin (geçici olarak) konaklayabilmelerini sağlamak için çadırlar kurmuştur. Ayrıca, mevcut beş merkeze ek olarak ülkenin güneyinde yeni bir kabul merkezi daha inşa edilmiştir. eski düzenlemeler uyarınca yeni konut tesisleri inşa etmek için izin almak çok karmaşık ve uzun olduğundan, hükümet, acil ihtiyaçlara daha hızlı tepki verebilmek için kimi bazı düzenlemelerde değişikliğe gitmiştir. Bununla birlikte, kriz yönetimini hızlandırmayı amaçlansa da, bu değişikliklerin geçmesi uzun zaman almış ve bu da kriz durumundaki olumlu etkilerini azaltmıştır.²⁴⁰ Buna paralel olarak, kabul merkezlerinde bulunan kişilerin sayısını azaltmak için önlemler alınmıştır. Bu önlemler arasında, Haziran 2016 itibarı ile, barınmaya veya İsveç Göçmenlik Bürosu tarafından (ülkeden gönüllü ayrılma tarihi geçtikten sonra ülkeye girişi reddedilmiş veya hakkında sınır dışı emri bulunan kişilere) sağlanan harcıraha hak kazanma şartlarının kaldırılması yer almaktadır. İsveç ayrıca il meclisleri, belediyeler ve eğitim altyapıları için fonları artırmıştır.²⁴¹

İtalya'da, 2014'te, mevcut prosedür ve yapıların entegre edilmesi için bir Ulusal Operasyonel Plan²⁴² hazırlanmıştır. Bu planın; iltica başvurularının ve kabullerin çok-düzeyleli yönetimini sağlaması, İçişleri Bakanlığı tarafından SPRAR'a (*Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* - Sığınmacılar ve Mülteciler için Koruma Sistemi) bir "acil durum alternatifi" olarak kurulan CAS'a (*Centro di Accoglienza Straordinaria*) yapılan başvuruların aşamalı olarak azaltılması amaçlanmıştır. SPRAR, küçük kabul yapıları aracılığıyla sığınmacıları ve uluslararası koruma faydalanıcılarını barındıran, kamu tarafından finanse edilen bir yerel makamlar ve STK'lar ağıdır. SPRAR kabul yapılarının sayısı zaman içinde artmış olmasına rağmen,²⁴³ mevcut yerler yetersiz kalmıştır ve yeni gelenlerin büyük bir kısmı İçişleri ve Valilikler tarafından oluşturulan alternatif kabul yapılarında ağırlandırmıştır.²⁴⁴ CAS'ı aşamalı olarak tasfiye etmek hedefine, sığınmacıların sayısının

²³⁷ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²³⁸ Heckmann & Burke(2017).

²³⁹ Normal şartlarda bu kurum göçmenlerin kabulünden sorumlu değildir, ancak 2015 yılında mültecilerin kitlesel akımı yüzünden oluşan ve barınma, erzak ve giysi gibi ihtiyaçların karşılanmasını gerektiren acil durum itibarıyla bu istisnai olarak gerekmiştir.

²⁴⁰ İsveç'e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

²⁴¹ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁴² 2014 Ulusal Operasyonel Planı, üç aşamaya ayrılmaktadır: 1) ana giriş bölgelerinde faaliyet gösteren İlk Yardım ve Kabul Merkezlerinde (Centro di Primo Soccorso e Accoglienza - CPSA) yer alan ilk yardım ve destek aşaması 2) mevcut kolektif merkezlerde veya belirli Bakanlık Kararları ile oluşturulacak merkezlerde (CARA ve CDA - Centro Di Accoglienza) gerçekleştirilen ilk kabul aşaması 3) SPRAR'ın (Richiedenti Asilo e Rifugiati'ye göre Sistema di Protezione - Sığınmacıları ve Mültecileri Koruma Sistemi) yapılarında gerçekleştirilen ikinci bir kabul aşaması (bakınız: Perna ve Ponzio (2017)).

²⁴³ 2013'ye 26.620 olan iltica başvuru sayısı 2014'te 63.456, 2015'te 83.970, 2016'da ise 123.600'ya kadar ulaşmıştır (Commissione Nazionale per il diritto all'asilo 2017). BU esnada SPRAR ise 2003'te 1.365, 2009'da 3.694, 2013'te 20.752, 2015'te 21.613 ve 2016'da ise 26.012 kabul yeri sağlamıştır (Ministero dell'Interno 2016). Eylül 2017 itibarı ile SPRAR, ülkede bulunan sığınmacı ve mültecilerin sadece %13'üne ev sahipliği yapmaktadır.

²⁴⁴ 4 Ekim 2018 tarihli 113 numaralı Kararname ve bunu kanunlaştıran 132 sayılı 1 Aralık 2018 tarihli Kanun uyarınca SPRAR sistemi yerini, uluslararası koruma başvuru sahiplerini dışarıda bırakıp sadece uluslararası koruma statü sahiplerini kabul eden "Uluslararası Koruma Statüsü Sahipleri ve Refakatiz Yabancı Çocukları Koruma Sistemi" olarak adlandırılan (SIPROIMI) sistemine bırakmıştır. Oysa SPRAR sistemi her ikisini de kabul etmekte idi.

artması ve bazı belediyelerin kendi bölgelerinde bir kabul yapısının açılmasıyla ilgili muhalefetleri nedeniyle ulaşılamamıştır. Bu faktörler, çift kanallı sistemin (SPRAR'ın) "acil durum alternatifi" olan CAS'ı İtalyan kabul sisteminin kalıcı bir özelliği haline getirmiştir.²⁴⁵

SINIR KONTROLÜ VE HUKUKİ YAPTIRIM

Göçmen girişlerini azaltmak için, Madde 25 ve Schengen Sınır Kanunu'nun diğer ilgili maddeleri uyarınca hem Almanya'da hem de İsveç'te geçici iç sınır kontrolleri getirilmiştir. Almanya, Eylül 2015'te, İsveç dahil diğer yedi AB ülkesinde iç sınır kontrollerinin yeniden başlatılmasına yol açan bu sınır kontrollerini uygulayan ilk AB Üye Devleti olmuştur.²⁴⁶ Benzer kararlar defalarca kabul edilmiştir ve uzatılmıştır.²⁴⁷

MÜLTECİLERİN VE SIĞINMACILARIN ÜLKE İÇİNDEKİ DAĞITIM MEKANİZMALARI

Çoğu ülke, sığınmacıların bölgelere ve belediyelere adil bir şekilde dağıtılmasını sağlamak için yeni dağıtım mekanizmaları oluşturma veya var olanları kullanma ihtiyacı ile karşı karşıya kalmıştır. Bu, mevcut veya yeni geliştirilen kota sistemlerine dayanan kotaların yürürlüğe konmasını ve sığınmacı veya mülteci almayı kabul eden bölgelere veya belediyelere (çoğunlukla finansal nitelikte) teşviklerin sunulmasını içerir. Bu raporda yer alan ülkeler arasında, bu tür önlemler Almanya, İtalya, İsveç ve İngiltere'de uygulanmıştır.

Almanya'da, bölgelerin göreceli ekonomik güçlerini hesaba katan *Königsteiner Schlüssel* adlı kota sistemi, sığınmacıların *Länder*'lere dağıtılmasında ve sorumlu ilk kabul kurumunu belirlemek için kullanılmıştır. Bu genel dağıtım mekanizması, 1949'da geliştirilmiştir ve eyaletlerin mali gelirlerini, nüfus büyüklüğü ile ilişkilendirmektedir. Bu kota sistemi ilk olarak araştırma fonlarını "*Länder*" idareleri arasında adil bir şekilde dağıtmak için kurulmuştur. Ancak yeni gelenlerin dağıtımı için, örneğin konut alanı sağlama kapasitesi gibi, önemli kriterleri göz ardı edebilmektedir. Bu mekanizmanın kullanılması yeni bir politika değil, yerleşik bir yöntemdir.²⁴⁸ *Länder* hükümetleri, göçmenlerin kendi bölgeleri içinde nasıl dağıtılacağına dair kendi düzenlemelerini yapabilirler.²⁴⁹ 2015/16 mülteci krizi sırasında, *Länder* idarelerinden belediyelere doğru uluslararası koruma için başvuruların önemli bir dağılımı gerçekleşmiştir. Belediye başkanlarının, bu dağıtımlardan, iltica başvurusunda bulunan kişilerin kendi belediyelerine varışından ancak bir gün önce haberi olabildiği.²⁵⁰ Bununla birlikte, "*Königsteiner Schlüssel*" yalnız iltica başvuru süresi için geçerli olduğundan, mülteci statüleri hakkında olumlu karar alınan mülteciler Almanya'nın batı bölgelerinde kentsel alanlara geçme eğilimi gösterirler. Bu sebeple, yeni entegrasyon yasası ile, sosyal entegrasyon yardımı alan mültecilerin belirli bir "Land"de ikamet etmesini gerektiren, mültecilere yönelik, bölgesel bir kısıtlama getirilmiştir. Bu bölgesel kısıtlama, sosyal yardım ofislerindeki atamalar ile kontrol edilir.²⁵¹

²⁴⁵ Caponio & Tarantino (2015), alıntı: Perna & Ponzo (2017).

²⁴⁶ Bakınız https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf 31.10.2018. tarihinde erişilmiştir.

²⁴⁷ Pastore & Ferruccio (2017).

²⁴⁸ İlk olarak, araştırma fonlarını *Länder* idareleri arasında adil bir şekilde dağıtmak amacıyla kurulmuştur. Bununla birlikte, yöntemin uygulama alanı hızla genişletilmiştir. Tek bir eyaletin ulusal bir çabaya katkıda bulunmak için sağlayabileceği kaynakları hesaplamak gerektiğinde, birçok farklı alanda uygulanmıştır.

²⁴⁹ Heckmann & Burke (2017).

²⁵⁰ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

²⁵¹ Almanya'ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

İtalya’da, Mart 2011’de, merkezi hükümet temsilcileri, Bölgeler ve yerel makamlar, sığınmacıların ülke genelinde her bölgenin toplam nüfusuna göre, dengeli olarak dağıtılması gerektiğini belirten bir anlaşmaya vardılar (Bakanlar Kurulu Başkanlığı, Protezione Civile - Sivil Koruma Dairesi, 12 Nisan 2011). **Sivil Koruma Dairesi²⁵², sistemdeki sığınmacıların dağılımını izlemek, teknik yardım ve koordinasyon sağlamak ile sorumluyken, her Bölge, “acil durum prosedürleri” de dahil olmak üzere, kabul yapılarını yönetmek için “uygulayıcılar” tanımlamalıdır.** Bununla birlikte, anlaşma ve anlaşmanın uygulaması çeşitli eleştiriler almıştır. Bölgesel ve yerel yetkililer, sığınmacıların ulusal bölgelere dağıtılmasına ilişkin kararların dışında bırakılmasının yanı sıra, bölgeler arasında kabul sistemine dahil olan aktörlerin aşırı parçalanması ve farklılaşması konusunda şikayetçi olmuşlardır.²⁵³ Ayrıca, bazı yorumcular, bu acil durum kabul sisteminin kaynakları göçmen entegrasyonundan ve yapısal kabul politikalarından ve müdahalelerinden uzaklaştırdığını vurgulamıştır²⁵⁴. 2016’da bu durumu yönetmek için merkezi hükümet, ANCI ile birlikte, **sığınmacıların Belediyeler arasında yeniden dağıtılması için kesin bir oran** belirlemiştir. Bu orana göre, her 1000 sakine 2.5 sığınmacı düşmektedir. Bununla birlikte, yerel topluluklarla daha fazla gerilimi önlemek için, merkezi hükümete, belediyelerin iradesini karşın sığınmacı yerleştirme yetkisi verilmemiştir. Bu nedenle, bazı Belediyeler kotalarını reddetmektedirler. 2017 Ocak ayında, merkezi hükümet, belediyelere ekonomik teşvikler vermeye karar vermiştir (**Konaklama Bonusu** denen bu uygulamaya göre, yapıları ne olursa olsun, kendi bölgelerinde yaşayan her mülteci için Belediyelere 500 Avro tahsis edilecektir). Bu para Belediyeler tarafından belirli bir kısıtlama olmadan harcanabilmektedir. Mülteciler için kullanılması zorunlu değildir.²⁵⁵

İsveç’te yeni yerleşim yasasıyla, sığınmacıların kabulü tüm belediyeler için zorunlu hale gelmiştir. Bu yeni yasadaki önce yeni göçmenlerin kabulü belediyeler için isteğe bağlı iken artık zorunludur. Yeni göçmenlerin yerleştirilmesinde dikkate alınan faktörler arasında yerel işgücü piyasası koşulları, nüfus büyüklüğü ve yeni gelen sığınmacıların sayısı yer almaktadır.²⁵⁶

İLTICA MEVZUATI VE PROSEDÜRLERİ

Pek çok ülke, krize, iltica yasalarını ve prosedürlerini uyarlayarak yanıt vermiştir. Bazıları geçici kanunlar çıkardılar. İltica sisteminde hangi ülke vatandaşlarının hızlandırılmış prosedürlerden geçebileceğini belirleyen güvenli menşe ülke listelerini güncellemek, örneğin yeni teknolojileri uygulayarak veya işlemleri basitleştirmek sureti ile prosedürleri daha verimli hale getirmek, bu bağlamda atılan başlıca adımlar arasındadır.

En geniş kapsamlı değişiklik, mülteciler ve korunmaya muhtaç kişiler için geçici oturma izinlerinin verildiği İsveç’te meydana gelmiştir (bkz. Metin kutusu 23).

²⁵² Sivil Savunma Dairesi, Bakanlar Kurulu Başkanlığı başkanlığında, sivil savunma ve koruma alanındaki politika ve faaliyetleri koordine etmekten sorumludur. İnsan veya doğa kaynaklı afetlerin yanı sıra “acil durumları” öngörmek, önlemek, yönetmek ve üstesinden gelmekle sorumludur.

²⁵³ Conferenza Unificata Regioni e Province Autonome - ANCI - UPI, 25 Temmuz 2012, alıntı: Perna & Ponzio (2017).

²⁵⁴ Rossi, Biondi Dal Monte, & Vrenna 2013, alıntı: Perna & Ponzio (2017).

²⁵⁵ Perna & Ponzio (2017).

²⁵⁶ İsveç’e yapılan MIND Çalışma ziyareti, 02-06 Temmuz 2018; Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

Metin kutusu 23

Geçici bir Yabancılar Yasası'nın çıkartılması: İsveç Örneği

İsveç'teki mülteci krizi sırasında hissedilen baskıya cevaben, 23 Ekim 2016'da İsveç hükümeti, dört muhafazakar partinin İttifakı (Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna ve Kristdemokraterna) ile ortak bir "göç anlaşması" yapmıştır.²⁵⁷ Bu anlaşma, İsveç'e ciddi göç kısıtlamalarının getirilmesini sağlamıştır. **20 Temmuz 2016'da, yürürlükte olan Yabancılar Yasası, fiilen askıya alınmış ve yerini geçici yasaya bırakmıştır. Buna göre, kalıcı yerine geçici ikamet izinleri ve geçici korumayı amaçlayan bir koruma sistemi yürürlüğe girmiştir.**²⁵⁸ Geçici koruma altında ikamet izninin sona ermesinden sonra, koruma gerektiren durum yeniden değerlendirilir ve durum devam ediyorsa ya da kişinin kendi kendine bakmasını sağlayacak vergilendirilmiş bir geliri varsa bu izin uzatılabilir.²⁵⁹ Kasım 2016'da, bu anlaşma "[İsveç] iltica mevzuatını AB'deki minimum seviyeye ayarlamayı"²⁶⁰ amaçlayan düzenlemelerle tadil edilmiştir. Geçici kanunun 2019 yılına kadar yürürlükte kalması beklenmekle birlikte hükümet nihayetinde uzatma ihtiyacını da değerlendirecektir.²⁶¹

Bununla birlikte, bu kanuni değişikliğin eleştiri oklarının hedefi olduğu da belirtilmelidir. Politika danışma sürecinde, danışılan 36 vakadan 22'sine gelen yorumlar, iltica hakkını fiilen askıya kalan geçici mevzuata karşı oldukça eleştirel olmuştur. Ancak bu eleştirel yorumlar bile bu kısıtlayıcı yasanın nihayetinde herhangi bir değişiklik yapılmadan yürürlüğe girmesine engel olmamıştır.²⁶²

Almanya'da vatandaşları normal şartlarda sığınma hakkına sahip olmayan - örneğin Arnavutluk gibi - yeni ülkeler, güvenli menşe ülkeler listesine dahil edilmiştir.²⁶³ Ayrıca, iltica işlemlerinde, otuz tercümanın işlem sürelerini kısaltan bir çevrimiçi sistem üzerinden iltica işlemlerine bağlanabildiği tercüme sistemleri gibi, yeni teknolojiler ortaya konmuştur. Merkezi veri sistemi diye anılan yeni entegre kimlik yönetimi veri tabanını, yeni gelen başvuru sahiplerinin kaydını iyileştirmiştir ve sisteme çift giriş yapılmasını önlerken kurumlar arası işbirliğini kolaylaştırmıştır. Ayrıca, memurlar için daha katı nicel performans göstergeleri getirilmiş, vakalar öncelik sırasına göre kategorize edilmiş ve işlenmiştir. Özellikle yüksek koruma oranına sahip menşe ülkelerden uluslararası koruma için başvuranların, kişisel bir görüşme yapmak yerine sadece bir anket doldurmalarını gerektiren basitleştirilmiş iltica prosedürleri uygulamaya konmuştur. Bununla birlikte, güvenlik endişeleri nedeniyle, kişisel görüşmeler 2015'ten itibaren yavaş yavaş tekrar yürürlüğe girmiştir. Bu önlemler karar alma süreçlerinin hızlanmasına yol açmıştır.²⁶⁴

²⁵⁷ Migrationsöverenskommelsen / Migrationsuppörelsen

²⁵⁸ Lag (SFS 2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige / Alternativ koruma ihtiyacı (alternativ skyddsbehövande) bulunanlar için 13 aylık TUT (geçici oturma izni) sağlayan, İsveç'te oturma izni alma olanaklarına ilişkin geçici sınırlandırma kanunu (2016:752) Prop.2015/16:174, "Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige; Socialförsäkringsutskottets betänkande 2015/16:SfU16 "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige"

²⁵⁹ Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

²⁶⁰ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁶¹ Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

²⁶² Dingu-Kyrklund ve Burke (2017).

²⁶³ Heckmann & Burke (2017).

²⁶⁴ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

4.2 Uzun vadeli kriz yönetimi

Kısa vadeli kriz yönetimine ek olarak, kapsamlı bir kriz yönetimi yaklaşımı, göç krizinin sonuçlarını ele almak için uzun vadeli müdahale önlemleri de gerektirir. Bu, topluma dahil olmalarını sağlamak için yeni gelenlerin entegrasyon gereksinimlerini karşılamayı ve komşu alanlardaki aile birleşimi gibi uyarlamaları da içerir. Ayrıca, birçok ülke acil durum planlarını, alınan derslere dayanarak, gelecekteki hazırlıkların sağlanması amacıyla güncellemiştir.

ENTEGRASYON VE KOMŞU ALANLAR

Pek çok ülke, yeni entegrasyon kanunları veya planları getirerek entegrasyon önlemlerini artırma ihtiyacına karşılık vermiştir. Yürürlüğe konan temel önlemler arasında mevcut önlemlerin kapasitesinin ve finansmanın artırılması, işgücü piyasasına erişimin kolaylaştırılması, dil becerilerinin ve kültürel oryantasyonun geliştirilmesine yönelik tedbirlerin yanı sıra eğitime erişim ve yerel topluluklara entegrasyonun artırılması için adımlar atılması yer almaktadır.²⁶⁵

Yeni gelenlerin entegrasyonunu kolaylaştıran bir başka önlem, uluslararası koruma alma olasılığı yüksek olan ülkelere gelen sığınmacılara entegrasyon hizmetlerinin açılmasıdır.

Almanya’da, 6 Ağustos 2016’da yeni bir Entegrasyon Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, aynı nitelikteki aynı işe başvuruları halinde Alman ve AB’den işçilere öncelik veren (“*Vorrangprüfung*”) uygulama üç yıl boyunca²⁶⁶ askıya alınmıştır. Aynı yasa, iltica başvurusu ile başvuruya ilişkin nihai karar arasındaki bekleme süresini de göz önüne alarak uluslararası koruma için başvuranlar için 100.000 çalışma fırsatının yaratılmasını öngörmüştür.²⁶⁷ Büyük göçmen girişlerine tepki olarak, uluslararası koruma alma şansı yüksek olan ülkelere gelen (“*Bleibeperspektive*”) uluslararası koruma başvuru sahiplerinin entegrasyonlarını hızlandırmak amacıyla, işgücü piyasasına erişimi kolaylaştırılmıştır.²⁶⁸ Ayrıca, 2015 ve 2016 sırasında aynı gruba mesleki amaçlarla Almanca dilinin tanıtımı amacı ile, entegrasyon kursları ve Göç Danışma Hizmeti ve programları açılmıştır.²⁶⁹ Genel olarak, dil kurslarının sayısı büyük ölçüde artmıştır.²⁷⁰ Almanya ayrıca, uluslararası koruma başvuru sahiplerinden akıbeti belirsiz olanlara da, temel dil eğitiminin yanı sıra, günlük yaşamın ve birlikte yaşamın temelleri dahil olmak üzere, Alman toplumunda ilk oryantasyon için gerekli olduğu düşünülen 11 alanı kapsayan, yeni bir ilk oryantasyon kursları programı uygulanmıştır. Bununla birlikte, uluslararası koruma kapsamına alınma ihtimali düşük olan başvuru sahiplerine yönelik destekler kesilmiştir.²⁷¹

Bölgesel ve yerel aktörler, entegrasyon alanındaki ana aktörler olarak kabul edilebileceğinden, bunların artan entegrasyon gereksinimlerine karşılık gelen entegrasyon bütçelerini uyarlamak önem arz etmiştir. Ancak bu, yetkilerin Federal düzey ve “*Länder*” düzeyi arasında bölündüğü ve Federal düzeyin belediyelere doğrudan finansal destek veremediği veya yetki atayamadığı Alman Federal sisteminde kolay bir iş olmamıştır.²⁷² 2016 Aralık ayında **entegrasyon masraflarına Federal Hükümet’in katılımına ilişkin yeni bir yasa**

²⁶⁵ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁶⁶ Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

²⁶⁷ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁶⁸ Almanya MIND çalışma ziyareti; Heckmann ve Burke (2017).

²⁶⁹ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁷⁰ Heckmann & Burke (2017).

²⁷¹ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁷² Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

yürürlüğe gitmiştir. “Länder “ ve yerel topluluklar üzerindeki baskıyı hafifletmek amaçlanmıştır.²⁷³ Genel olarak, Federal Hükümet, “Länder” ve belediyeler arasında, Alman Şehirler ve Belediyeler Birliği’nin de tesisinde önemli rol oynadığı, iyi bir diyalog yürütülmektedir. Böyle bir diyalogun başarılı entegrasyon için çok önemli olduğu düşünülmektedir.²⁷⁴ Yerel düzeyde spesifik girişimler arasında, 2016 yılında, mülteci çocuklara ve ergenlere odaklanarak, belediyeler adına eğitim hizmetleri sunan çeşitli aktörleri koordine eden 450 kadar eğitim koordinatörünün atanması bulunmaktadır.²⁷⁵

İsveç, niteliklerin istihdamla eşleşmesini iyileştirmeye yönelik tedbirleri hızlı bir program uygulayarak getirmiştir.²⁷⁶ Söz konusu bu hızlandırma girişimi, Kamu İstihdam Kurumu’nun mevcut tedbirlerini, işgücü kıtlığı olan mesleklerle eşleşebilecek becerilere sahip yeni gelen göçmenler (örneğin doktorlar ve aşçılar) için düzenlenmiş bir pakette koordine etmek amacıyla, **2015 İsveç Ulusal Reform Programı** kapsamında önerilmiştir. Söz konusu hızlı takip prosedürleri, işveren örgütleri ve sendikalar ile birlikte, sahip olduğu nitelikler işgücü kıtlığı yaşanan meslekler listesinde olanların niteliklerin tespit edilmesi için, kişiye özel yollar sunmak üzere geliştirilmiştir. Bu çerçevedeki faaliyetler, dil öğrenimine paralel olarak gerçekleştirilir ve öz-değerlendirme temelinde bir nitelik haritalandırmasını, İsveç Yüksek Öğretim Kurulu veya diğer makamlar tarafından yapılan bir değerlendirmeyi, pratik ve teorik testler yoluyla endüstri modeline göre doğrulamayı, işe yerleştirme sırasında yapılan mesleki değerlendirmeyi vb. kapsar.²⁷⁷ 2016 yılında, yeni gelen öğrencilerin bilgi ve önceki eğitimlerinin zorunlu bir şekilde haritalandırılmasını öngören ve “giriş sınıflarının” örgütsel formu ile ilgili düzenlemeleri kapsayan, yeni bir düzenleme yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, yeni gelen uluslararası koruma sahipleri için belediyelerin yürüttüğü (Göçmenler için İsveççe) dil programları genişletilmiş ve başvuru sahipleri henüz uluslararası koruma kapsamına alınmamış dahi olsa dil öğrenimi konusunda özel sektörün başlattığı eğitimler de desteklenmiştir. Yerel entegrasyon projeleri için devlet finansmanı sağlanmıştır.²⁷⁸

İtalya’da, iltica meselesinin artan göze çarpanlığı nedeniyle (bkz. Bölüm 4), Ekim 2017’de, Ulusal Koordinasyon Grubu (Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione - İçişleri Bakanlığı, 26 Eylül 2017) tarafından ilk kez bir “**Uluslararası Koruma Hak Sahiplerinin Entegrasyonu Ulusal Planı**” kabul edilmiştir. “İtalya’daki uluslararası koruma hak sahipleri için bir entegrasyon sisteminin inşasına doğru ilk adım” olarak tanımlanmıştır ve savunmasız gruplara (kadınlar ve refakatsiz çocuklar) özellikle dikkat ederek, etkili entegrasyonları için ulusal öncelikleri belirlemektedir. Bununla birlikte, bu kapsamda bugüne kadar hiçbir özel uygulama kuralının, aktörün ve kaynağın açıkça tanımlanmadığı belirtilmelidir.²⁷⁹

2015 ve 2016, yıllarındaki büyük karışık göçmen girişlerine bir cevap olarak, Almanya ve İsveç de dahil olmak üzere bazı AB Üye Devletleri, bazı gruplar için yeniden aile birleşmesi hakkını da kısıtlamıştır.²⁸⁰ Almanya’da, aile birleşimi için anayasa hakkı Temmuz 2018’e kadar ikincil korumaya sahip kişiler için geçici olarak durdurulmuştur. Yalnız zor durumda olanlara dair istisnalar sağlanmıştır.²⁸¹ İsveç’te, Temmuz 2016’da yürürlüğe giren geçici yasa, aile birleşimi olanaklarını sınırlanmış ve İsveç’teki akrabasının mali bakım kapasitesine bağlı hale getirmiştir.

²⁷³ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁷⁴ Almanya’ya yapılan MIND çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018.

²⁷⁵ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁷⁶ age

²⁷⁷ İsveç’e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

²⁷⁸ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁷⁹ Perna & Ponzo (2017).

²⁸⁰ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁸¹ Heckmann ve Burke (2017); Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

KRİZ SONRASI KÜÇÜLME VEYA KRİZİN DAĞITILMASI

2016'dan sonra, mülteci girişlerinin azalması ile, bazı ülkeler, Almanya ve İsveç'te olduğu gibi kabul kapasitelerinin azaltılması gibi, kriz zamanında yürürlüğe giren önlemlerin hafifletilmesine başlamıştır. Ancak örneğin Almanya'da olduğu gibi, geleceğe hazırlık için bazı tesislerin açık tutulmasına da karar verilmiştir. İngiltere gibi girişlerden daha az etkilenen ülkeler başta olmak üzere, kimi ülkelerde böyle değişiklikler yapılmamıştır.²⁸² Almanya ve İsveç, ayrıca, kaynaklarının uluslararası koruma başvurularının kayda alınmasından bunların işleme konmasına kaydırmıştır.²⁸³

Bazı ülkelerde, krize tepki olarak ortaya çıkmış geçici yasal değişikliklerin standart sisteme dahil mi olacağı yoksa süreleri dolup tedavülden mi kalkacağı henüz kesinleşmemiştir. İsveç'te, 20 Temmuz 2016'da yürürlüğe giren geçici yasa 2019'a kadar yürürlüktedir. Bu sürenin bitiminden sonra, bu kanunun uzatılması için olası ihtiyaç değerlendirilecek ve bir karar alınacaktır.²⁸⁴

KRİZ YÖNETİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ACIL DURUM PLANLAMASININ UYARLANMASI

Bu raporda yer alan ülkelerin yaşadığı farklı göç krizi durumları, tüm zorluklarına rağmen, alınan derslere dayanarak kabul ve sığınma sistemlerini enine boyuna değerlendirmek, eksikleri belirlemek ve gelecekteki kriz durumları için olası acil durum planları oluşturmak fırsatlarını sağlamıştır.

Bununla birlikte, Almanya'da, hükümetin aksi yöndeki açıklamalarına karşın, bu raporun yazıldığı tarih itibarı ile, gelecekteki olası göç akışlarının yetersiz yönetimini engellemek adına merkezi bir strateji veya idari zincir geliştirilmemiştir.²⁸⁵ Bununla birlikte, kriz durumundan öğrenilen dersler, prosedürlerin standartlaştırılması ve eğitim planlarının iyileştirilmesi şeklinde sistematik kullanıma girmiştir.²⁸⁶ Gelecekteki durumlara hazırlıklı olmak için geliştirilen "Esnek otorite" kavramı, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi çalışanlarına yönelik ileri düzey eğitimleri ve Federal Büro 'ya atanan çalışanları da hazırlık önlemlerine dâhil etme planlarını öngörmektedir. Almanya, ayrıca, gelecekteki büyük çaplı girişlere karşı olası bir önlem olarak kabul tesislerinin bir kısmını korumuştur.²⁸⁷

İsveç'te, İsveç Göçmenlik Bürosu, bu raporun yazıldığı tarih itibarı ile bir acil durum müdahale belgesi geliştirmektedir ve bir "nöbetçi subay" makamı faaliyete başlamıştır. Ayrıca, daha iyi bir hazırlık sağlamak amacı ile İsveç dışındaki durum analizine daha fazla odaklanılmaktadır.²⁸⁸ İsveç ayrıca, kriz müdahale önlemlerinin kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesini üstlenmiştir. İsveç Ulusal Denetim Ofisi (RRV) ve İsveç Kamu Yönetimi Kurumu (Statskontoret), 2015'deki gergin mülteci durumunun yarattığı krizi ele alan reformların çeşitli yönlerini değerlendirmek üzere görevlendirilmiştir. İsveç Acil Durum Kurumu tarafından yayınlanan bir raporda, mülteci krizlerinin İsveç vatandaşları üzerindeki etkisi ve vatandaşların bu gibi durumları çözmekle

²⁸² Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁸³ age

²⁸⁴ Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

²⁸⁵ Şansölye Merkel'in Beyanı: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-bei-cdu-parteitag-fluechtlings-krise-darf-sich-nicht-wiederholen-a-1124599.html>; alıntı: Heckmann ve Burke (2017).

²⁸⁶ Avrupa Göç Ağı, Ağustos 2018.

²⁸⁷ age

²⁸⁸ İsveç'e yapılan MIND Çalışma Ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

yükümlü kurum ve güç yapılarına güven düzeylerini ortaya koymuştur.^{289 290} Ayrıca, İsveç göç ve iltica politikasına ilişkin, uzun süre tartışıldıktan sonra yürürlüğe giren geçici mevzuatın yürürlüğe giren geçici kanunun etkilerini ele alan resmi bir soruşturma, Sosyal Güvenlik Komitesi tarafından *Riksdag*'a sunulmuştur.²⁹¹²⁹²

²⁸⁹ Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

²⁹⁰ P. Esaiasson & Sohlberg (2016): Flyktingkrisen och medborgarnas förtroende för samhällets institutioner - en forskarrapport, / Mülteci krizi ve vatandaşların MSB'ye ve Göteborgs Üniversitesi'ne karşı duyduğu güven.

²⁹¹ 20 Temmuz 2016'dan itibaren yürürlükte olan İsveç'te oturma izni verilmesi olasılığının geçici olarak sınırlandırılmasına ilişkin (geçici) yasa.

²⁹² Dingu-Kyrklund & Burke (2017).

5 Sonuçlar ve öneriler

Eldeki rapor, politika geliştirmenin, uygulamada, politika ortamından, son olaylardan ve siyasi müzakerelerden büyük ölçüde etkilendiğini göstermiştir. Bu durum, çoğu zaman siyasallaşan göç alanı için özellikle geçerlidir. Özellikle sağ kanat partiler, göç-güvenlik bağlantısına odaklanarak, göç konusunu genellikle siyasi gündemlerinin en tepelerinde tutarlar. Birçok durumda, politika geliştirmenin ileriye dönük olmaktan çok reaktif olduğu kanıtlanmıştır. Bunun nedeni, politika yapıcının değişen durumlara veya göç kriz durumlarına doğru zamanda ve doğru biçimde cevap verememesidir.

Göç politikaları, bu nedenle, politika oluşturma sürecinin “ideal modelinden” uygulamada değişen derecelerde farklılık gösterir. Politika yapıcı, sıklıkla, (büyük ölçüde) politika döngüsünün adımlarını takip eden, kapsayıcı ve kanıta dayalı bir politika oluşturma yaklaşımının karşısında oluşan baskıyı dengelemeye ihtiyaç duyar. Aşağıdaki önerilerin bu dengeyi sağlamaya yardımcı olduğu düşünülmektedir:

- **Kurumsal yapıların çok-boyutlu göç gerçekliğini yansıtmasını sağlamak.** Kurumsal yapıların, göç politikasının gelişimi üzerinde önemli bir etkisi vardır. Mevcut yapılar, kurumlar arası koordinasyon ve karar verme mekanizmalarının yürürlükte olmasını sağlayarak, göç konularına müdahalede bütünlük bir hükümet tepkisi verilmesini kolaylaştırmalıdır. Bu, hem ilgili alanlardaki politikalarla ilgilenecek ilgili kurumlarla koordinasyonu hem de küresel, bölgesel ve yerel düzey dahil olmak üzere diğer yönetim düzeyleri ile koordinasyonu içerir. Örneğin Almanya’da, kamu yetkililerine göç ve entegrasyon konusunda danışmanlık yapmada temel bir role sahip olan Federal Göç, Mülteciler ve Entegrasyon Komiseri, Başbakanlık bünyesinde yer almaktadır. Bu yapı, göç meselesinin kesişen doğasını kabul etmektedir ve komisere bir koordinasyon işlevi sunmaktadır.
- **OKanıt üretimi için gerekli yapıların devreye sokulması.** Göç politikası oluşturma konusundaki kanıta dayalı bir yaklaşımda, politika yapıcının sağlam bir kanıta dayanması gerekir. Bu tür bir kayıt temeli unsurları arasında resmi istatistikler, kurum içi çalışmalar; akademiden, derneklerden, düşünce kuruluşlarından vb. çalışmalar, değerlendirme bulguları, anketler, paneller ve diğer orijinal araştırmalar (münasip ve bütçeye uygunsa), uzman girdileri, hem ilgilenecek hem de etkilenen taraflar olan paydaşların kanıtları yer alabilir.²⁹³ Böyle bir kanıt temeli sağlamak için, hızlı bir şekilde tepki verme ihtiyacını dengelemek ve mevcut politikalara yönelik olumlu görüş riskini önlemek üzere, kanıt üretiminde dahili ve harici yapıların bir araya getirilmesi önemlidir.

Kurum içi araştırmayı tamamlayabilecek yenilikçi yaklaşımlar, örneğin Federal Aile İşleri, Yaşlılar, Kadınlar ve Gençlik Bakanlığı için araştırma ve politika önerileri sunan bir birleşik araştırma enstitüsü ve araştırma ağı olan Alman Entegrasyon ve Göç Araştırmaları Merkezi’ni, içinde dernekler, sendikalar, kiliseler, basın, şehir birlikleri ve akademik dünya vb. Alman toplumundaki önemli güç ve etki

²⁹³ Hauser, Florian [Ed.] Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, EU, 2017, op.cit., p. 11 f

guruplarını barındıran ve ulusal göç ve entegrasyon politikalarının yeniden yapılandırılmasına katkı sağlayan bir rapor hazırlayan Bağımsız Göç Komisyonu gibi istişare komisyonlarını içerir.

- **İlgili paydaşların erken katılımı.** Göçmenler, diasporalar, yerel topluluklar, sivil toplum, akademi, özel sektör, Parlamenterler, sendikalar, ulusal insan hakları kurumları, medya ve göçle ilgili diğer ilgili paydaşlar dahil olmak üzere geniş bir yelpazedeki aktörlerin göç politikaları oluşturma konusunda payları vardır. Politika geliştirme sürecine erken katılımları, politikalardan genellikle doğrudan etkilendikleri ya da uygulamalarına dahil oldukları için hem onları sahiplenmelerini hem de uzmanlıklarını kullanmalarını sağlar. Bunu gerçekleştirmenin bir yolu olarak paydaş istişareleri tavsiye edilmektedir. Sivil toplum aktörleriyle veya Alman İslam Konferansı gibi belirli dini gruplarla kalıcı diyalog yapıları, ilgili aktörlerle sürekli alışverişi kolaylaştırarak paydaş katılımını destekleyebilir.
- **İzleme ve değerlendirme mekanizmaların devreye sokulması.** Politika müdahalesinin sürekli iyileştirilmesini sağlamak için sağlam izleme ve değerlendirme mekanizmaları çok önemlidir. Kanıt üretimi genel yapılarına benzer şekilde, izleme ve değerlendirme hem sorumlu kurumlar içinden hem de bağımsız yapılar tarafından yürütülmelidir. Bu süreç, göstergelerin geliştirilmesi ve kapsamlı veri toplama mekanizmalarıyla desteklenmelidir. Örneğin Almanya’da, (daha sonra Entegrasyon Ulusal Eylem Planına dönüşen) Ulusal Entegrasyon Planı kapsamında, Almanya’da entegrasyonu daha ölçülebilir hale getirmek için bir göstergeler sistemi geliştirilmiştir.

Göç krizi durumlarıyla ilgili olarak, bu raporda yer alan ülkeler krizden farklı şekillerde etkilenmiş ve bu nedenle krize karşı birbirlerinden önemli ölçüde farklı yanıt stratejileri seçmişlerdir. Göç ve mülteci krizinden en çok etkilenen ülkelerde, özellikle, her iki ülkede de mülteci girişlerinin aniden ve öngörülemeyen biçimde artmasının kayıt, kabul ve iltica sistemlerinde aşırı yüklenmeye ve bu durumun da daha ziyade reaktif bir kriz yönetimine sebep olduğu Almanya’da ve İsveç’te, çoğu benzerlikler tespit edilebilmiştir. Ele alınan ülkelerin deneyimlerine dayanan aşağıdaki önerilerin, ülkelerin gelecekteki kriz hazırlıklarına destek vereceği düşünülmektedir.

- **Kriz hazırlığının artırılması ve acil durum planlarının devreye sokulması.** Deneyimler, çoğu durumda, bir “kriz durumu” nu yönetmede güçlüklerin sadece çok sayıda giriş olmasından değil, kurumsal düzeydeki hazırlıksızlıktan, eğitim ve kriz koordinasyon mekanizmalarının noksanlığından, sahadaki değişen gerçekliklere cevaben kurumsal kapasitelerin hızla artırılması ihtiyacından da kaynaklandığını ortaya koymuştur. Bu tür zorlukların hafifletilmesi için, kriz hazırlığı ve beklenmedik durum planlarının devreye sokulması önerilir. Örneğin göç ve mülteci krizinden sonra İsveç’teki İsveç Göçmenlik Bürosu için kaleme alınan kriz hazırlık planı; muhtemel büyük çaplı girişler için acil durum kapsamında ilave kabul tesislerinin muhafaza edilmesi, ilgili kurumların personelini öngörülemeyen durumlar için hazırlayan eğitime yatırım yapmak, ilgili kurumlarda kriz yönetimi için görevli yetkililerin atanması gibi adımları öngörmektedir.
- **Kurumsal kapasitelerin artırılması ve iş akışlarının düzenlenmesi.** Acil kriz yönetiminde, mevcut durumla başa çıkabilmeleri için gerekli donanımına sahip olmalarını sağlamak için kurumsal kapasiteleri ve yapıları uyarlayarak hızlı tepki vermek çok önemlidir. Bu, personelin artmasını ve örneğin, koruma statüsü yüksek olan ülkelere uluslararası koruma için başvuru sahiplerine hızlı prosedürler getirerek ve Almanya’daki sanal çeviri hizmetleri gibi yenilikçi teknolojiye dayalı yöntemler sunarak iş akışının düzenlenmesini içerir.

- **Koordinasyon çabalarının artırılması.** 2015/16 Avrupa Göç ve Sığınma Krizi gibi göç krizi durumlarının yönetimi, çok çeşitli ilgili paydaşların koordineli bir şekilde yürütülmesini gerektirir. Bu nedenle, koordinasyon grupları ve düzenli koordinasyon toplantıları gibi kurumlar arası koordinasyonu kolaylaştıran mekanizmaların uygulanması önerilmektedir. Yenilikçi yaklaşımlar, koordinasyonu kolaylaştırmak için ilgili Federal ve bölgesel güvenlik ve sosyal yardım ofislerinin tek çatı altına yerleştirildiği yeni varış merkezlerinin bulunduğu Almanya örneğini içerir. Bu varış merkezleri, kayıt ve ilk konaklama için, ikili amaca hizmet eder. Diğer bir örnek ise, İsveç örneğindeki Acil Durum Kurumu gibi, koordinasyon ve yönetim desteği sağlayan bir kriz yönetimi kurumunun sürece katılımıdır.

Alman ve İsveç deneyimi, krizin başlangıcında yüksek düzeyde bir sivil toplum katılımı ve güçlü bir hoş karşılama kültürü olduğunu göstermiştir. Kaynaklarını daha verimli kullanmak için, yerel düzeyde özel gönüllü koordinatör pozisyonlarının yürürlüğe konduğu Almanya gibi, gönüllülerin koordinasyonunu sağlayan yapıların kurulması önerilir.

- **Kriz yönetimi önlemlerinin değerlendirilmesi.** Kriz durumları mevcut göç ve iltica sistemi için bir test olarak kabul edilebilir. Kriz ve yönetimi, hem kısa vadeli hem de uzun vadeli kriz müdahalesi açısından, iyice değerlendirilirse, göç ve iltica sistemindeki boşlukların belirlenmesi de dâhil olmak üzere, bunlardan önemli dersler ve iç görüler sağlanabilir. Örneğin İsveç'te, bu tür değerlendirmeler İsveç Kamu Yönetimi Kurumu ve İsveç Ulusal Denetim Ofisi tarafından yapılmıştır.
- **Politika değişiklikleri için fırsat pencerelerini kullanmak.** Göç krizi durumları politika döngüsünü bozabilir, ancak bunlar politika değişikliği veya iltica sisteminde gecikmiş reformların yapılması için fırsat pencereleri de yaratabilir. Örneğin Almanya'da, kriz durumuna cevaben, Federal Göç ve Mülteciler Dairesi için yeni bir politika geliştirilmiştir.
- **Göç istihbaratına ve analizine yatırım yapmak.** Göç krizi durumu, girişlerin öngörülemezliğinin kriz yönetimi bağlamında büyük bir zorluk teşkil ettiğini ve sorumlu kurumların büyük girişler için nispeten hazırlıksız olduğunu göstermiştir. Düzenli aralıklarla üretilen ve devam eden analizler ve tahminler, büyük ölçekli göç hareketlerini öngörmeyi ve kriz hazırlığını kolaylaştırmayı destekleyecektir. Bu tür bir yaklaşıma örnek, daha fazla göç istihbaratı ve düzenli aralıklarla tahmin üretilmesi ihtiyacını karşılamak için analiz birimini genişleten İsveç Göçmenlik Bürosu'dur.

6 Kaynakça

M. Baldwin-Edwards, B. K. Blitz & H. Crawley, The politics of evidence-based policy in Europe's 'migration crisis', Journal of Ethnic and Migration Studies, 2018

Bekkers, Vikto, Fenger, Menno, Scholten, Peter, Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process, Edward Elgar Publishing Limited, 2017, <https://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781781004531/>

Benton, Meghan ve Diegert, Paul, A needed evidence revolution: Using Cost-benefit Analysis to Improve Refugee Integration Programming, Migration Policy Institute (MPI), Temmuz 2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/cost-benefit-analysis-refugee-integration-programming>

Boswell, Christina (2009) The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research, Cambridge: Cambridge University Press. 7. Bölüm 'The German Federal Office for Migration and Refugees'

Bundeszentrale für politische Bildung. Informationen zur politischen Bildung Nr 318/2013. Föderalismus in Deutschland, <https://www.bpb.de/izpb/159329/foederalismus-in-deutschland;>

Bundeszentrale für politische Bildung. Focus Migration. Länderprofil Deutschland. Eylül 2017;

www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Laenderprofil_Deutschland_2017.pdf

Buonanno, Laurie ve Nugent, Neill, Policies and Policy Processes of the European Union, Palgrave, 2013 https://www.researchgate.net/publication/271705179_Policies_and_Policy_Processes_in_the_European_Union

Chappell L. ve Laczko F. What are we really achieving? Building an Evaluation Culture in Migration and Development, Migration Policy Institute, 2011, <https://www.migrationpolicy.org/article/what-are-we-really-achieving-building-evaluation-culture-migration-and-development>

Collett, Elizabeth, Le Coz, Camille, After the storm: Learning from EU response to the Migration Crisis, Migration Policy Report (MPI), June 2018, <https://www.migrationpolicy.org/research/after-storm-eu-response-migration-crisis>

Avrupa Birliği Konseyi, Entegrasyon Konusunda Avrupa Bakanlar Konferansı Deklarasyonu (Zaragoza, 15 ve 16 Nisan 2010, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>

Avrupa Komisyonu Standart Eurobarometre 86 Sonbahar 2016 Public opinion in the European Unions (first results). Avrupa Komisyonu, İletişim Genel Müdürlüğü tarafından talep edilen ve koordine edilen anket

Avrupa Komisyonu, Komisyon Personeli Çalışma Belgesi “Daha İyi Düzenlemeler için Kılavuz” [SWD (2017) 350], <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Avrupa Komisyonu, 7 Haziran 2016, Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu Eylem Planı Hakkında Bilgi Notu, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migrasyon_arkaplan_bilgisi_dokümanlar_20160607/factsheet_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf, 22.06.2017’de erişildi

Avrupa Göç Ağı (EMN). Değişen sığınmacı akınları 2014 - 2016 EMN çalışması için sentez raporu, Ağustos 2018

Avrupa Parlamentosu İç Politikalar Genel Müdürlüğü, Politika Bölümü A: Ekonomik ve Bilimsel Politika, Avusturya, Almanya ve İsveç’te Mültecilerin Entegrasyonu: Karşılaştırmalı Analiz [IP / A / EMPL / 2016-23], Ocak 2018

Fischer, Frank, Miller, Gerald J., Sidney, Mara, Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods. CRC Press, 2007, <https://pdfs.semanticscholar.org/bcf4/94ee9d9b8b715c876006447f90b1210e7c09.pdf>

Harns C., Issues and models in technical cooperation with government on migration policy and practice, Migration Policy Practice I (1), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) and Eurasyllum Ltd, Ekim- Kasım 2011, http://publications.iom.int/system/files/pdf/migrationpolicypracticejournal_11311.pdf

Majesteleri’nin Hükümeti, İstisare Uygulama Kuralları, Daha İyi Düzenleme Yöneticisi, İşletme, Girişim ve Düzenleme Reformu, Crown copyright 2008, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

Hauser, Florian [Ed.] Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en

Henderson, L. What it means to say ‘crisis’ in politics and law, 5 March 2014, E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2014/03/05/what-it-means-to-say-crisis-in-politics-and-law/>

IOM Veri Portal’ı, Göç, <https://migrationdataportal.org/about>, accessed on 19.12.2018

İtalya İçişleri Bakanlığı, Sivil Özgürlükler ve Göç Dairesi, İtalya’da göçmenler için iyi kabul ve entegrasyon girişimleri: Modeller, yöntemler ve eylemler, Haziran 2017

İtalya İçişleri Bakanlığı, Sivil Özgürlükler ve Göç Dairesi, Uluslararası Koruma Statüsü Sahipleri için Ulusal Entegrasyon Planı, Ekim 2017

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Göç Yönetim Çerçevesi konulu broşür, https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf adresinden 09.01.2019 tarihinde ulaşılmıştır.

- Jann, Werner and Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse – Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus und Bandelow, Nils C. [Ed.] Lehrbuch der Politikfeldanalyse. De Gruyter Oldenbourg Verlag, 2014
- Milovanovitch, Mihaylo, Guide to Policy Analysis, European Training Foundation, 2018, https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/72B7424E26ADE1AFC12582520051E25E_Guide%20to%20policy%20analysis.pdf
- Nilsson, Måns & Jordan, Andrew & Turnpenny, John & Hertin, Julia & Nykvist, Björn & Russel, Duncan, The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: An analysis of three European countries and the European Union, Policy Sciences, 41. 335-355. 10.1007/s11077-008-9071-1, 2008
- Noack, Marion, Hofmann, Marin ve Hosner, Roland. Seçili Avrupa ülkelerinde ulusal bir göç stratejisi geliştirme uygulamaları, ICMPD, Viyana, 2015
- OECD belgesi: What is Impact Assessment?, based on: OECD Directorate for Science, Technology and Innovation, “Assessing the Impact of State Interventions in Research – Techniques, Issues and Solutions”, unpublished manuscript, 2014, <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf>
- Ohlinger, Rainer und Meshena, Mekonnen, Whole of Government» als neue migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu Kohärenz, Heinrich Böll Foundation Greece, 2018
- Panizzon M. ve Van Riemsdijk M., Introduction to Special issue: Migration governance in an era of large movements: a multi-level approach. Journal of Ethnic and Migration Studies, 2018
- Pastore, Ferruccio [ed], Beyond the Migration and Asylum Crisis. Options and lessons for Europe. Aspen Institute Italia, 2017
- Popova, Natalia ve Panzia, Farancesco, General practical guidance on promoting coherence among employment, education/training and labour migration policies, International Labour Office, Geneva, 2017
- Scholten, Peter & van Nispen, Frans, Policy Analysis and the “Migration Crisis”: Introduction, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 17:1, 1-9, DOI, 2015, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2015.1006408>
- Sturm, Roland, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung, Bundeszentrale für politische Bildung, 15.12.2009, <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39356/kompetenzverteilung>, 10.12.2018 tarihinde erişilmiştir
- UK Cabinet Office, Open Policy Making Toolkit, February 2016, son güncelleme Ocak 2017, <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit/4-delivery-prototyping-and-improving-ideas> adresinden ulaşılabilir.
- UK Cabinet Office, Trying it out. The Role of ‘Pilots in Policy-Making. Report of a Review of Government Pilots’. Government Chief Social Researcher’s Office, Aralık 2003, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498256/Trying_it_out_the_role_of_pilots_in_policy.pdf

Terpan, Fabien. Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law. European Law Journal, Wiley, 2015, 21 (1)

The Economist İstihbarat Birimi 2016. İyi yönetilen göçün ölçülmesi: 2016 Göç Yönetim Endeksi. The Economist İstihbarat Birimi, Londra.

Oxford Sözlüğü, 21.11.2018 günü şu adresten erişilmiştir: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/crisis>

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat'ı Düzenleyen Hükümetler-arası Konferans. Marakeş, Fas, 10 ve 11 Aralık 2018. Konferansın taslak sonuç belgesi. 19.12.2018 tarihinde şu adresten erişilmiştir: <http://undocs.org/en/A/CONF.231/3>

Zincone G., The case of Italy, İçinde: Zincone G., Penninx R., ve Borkert M. (Eds.), Migration policymaking in Europe: The dynamics of actors and contexts in past and present, IMISCOE Joint Studies. Amsterdam University Press, 2007, https://www.researchgate.net/publication/309385083_Migration_Policymaking_in_Europe_The_Dynamics_of_Actors_and_Contexts_in_Past_and_Present

MIND Uzman Raporları

Burke, Ciarán - Almanya, İtalya, Rusya, İsveç ve Birleşik Krallık'taki politika döngüsü hakkında MIND karşılaştırmalı raporuna katkı, Temmuz 2018

Dingu-Kyrklund, Elena ve Burke, Ciarán, İsveç'te Göç Politikası Döngüsü Hakkında Uzman Raporu, Kasım 2017

Hampshire, James, İngiltere'deki Göç Politikası Döngüsü Hakkında MIND İç Uzman Raporu, Ekim 2017

Heckmann, Friedrich, Burke, Ciarán, Almanya'daki Göç Politikası Döngüsü Hakkında MIND İç Uzman Raporu, Kasım 2017

Perna, Roberta ve Ponzo, Irene, İtalya'daki Göç Politikası Döngüsü Hakkında MIND İç Uzman Raporu, Eylül 2017

Poletaev, Dmitry Vyacheslavovich, Rusya'daki Göç Politikası Döngüsü Hakkında MIND İç Uzman Raporu, Kasım 2017 Aralık 2017

MIND Çalışma Ziyaretleri

MIND Almanya çalışma ziyareti, 19-23 Mart 2018

MIND İsveç çalışma ziyareti, 02-06 Temmuz 2018

MIND İtalya çalışma ziyareti, 25 Şubat – 1 Mart 2019

'Bu belge, Avrupa Birliği'nin finansman desteğiyle hazırlanmıştır. Bu belgenin içeriğiyle ilgili bütün sorumluluk ICMPD'ye aittir ve hiçbir suretle Avrupa Birliđinin görüşlerini yansıtılmamaktadır.'