



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE
ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI**

SELMAN SALİM KESGİN

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

AĞUSTOS 2017

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE
POLİTİKALARI**

SELMAN SALİM KESGİN

DOKTORA TEZİ

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

AĞUSTOS 2017

Doktora Tezi Kabul ve Onay Sayfası (5 Kişilik Jüri)

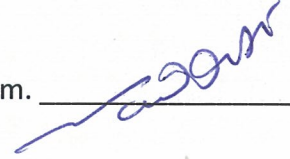
SELMAN SALİM KESGİN tarafından hazırlanan

“TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI” adlı
tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile Gazi Üniversitesi
KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi

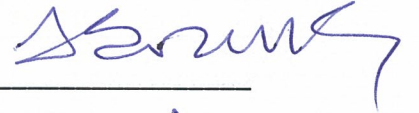
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Başkan: Prof. Dr. Hikmet KAVRUK

Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Prof. Dr. Tevfik ERDEM

Siyaset Bilimi, Gazi Üniversitesi

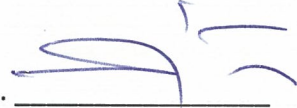
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Doç. Dr. M. Murat ERDOĞAN

Siyaset Bilimi, Hacettepe Üniversitesi

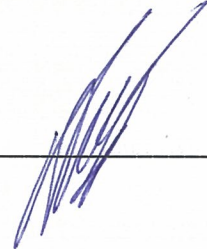
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Üye: Yrd. Doç Dr. Ayşe Çolpan KAVUNCU

Kamu Yönetimi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum.



Tez Savunma Tarihi: 21 /08 /2017

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini
onaylıyorum.



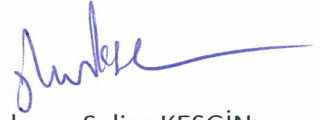
Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Selman Salim KESGİN

21/08/2017

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI
(Doktora Tezi)

Selman Salim KESGİN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AĞUSTOS 2017

ÖZET

20. Yüzyıldan 21. Yüzyıla aktarılan önemli gündem maddelerinden biri olan uluslararası göçler ülkelerin siyasal, toplumsal, ekonomik yapılarını ciddi anlamda etkilemektedir. Söz konusu göç olgusu savaş ve kriz bölgelerinden kaçan sığınmacılardan, çalışma ve eğitim gibi gerekçelerle ülkesinden ayrılan göçmenlere kadar çok çeşitli alt gruplara sahiptir. Kuruluşundan itibaren göçlere muhatap olan bir ülke olarak Türkiye Cumhuriyeti de ekonomik ve politik saiklerle çeşitli göç politikalarını hayata geçirmiştir. 1990'lı yıllara kadar genellikle Türk soylu göçlere muhatap olan Türkiye gerek çevre ülkelerde yaşanan gelişmeler, gerekse kendi ekonomik sisteminde yaşadığı değişim nedeniyle Türk ve Müslüman olmayan göçmenler için de hedef ülke olmaya başlamıştır. Türk kamu yönetimi de bu değişime paralel olarak çeşitli idari ve yasal mekanizmaları hayata geçirmiştir. Özellikle 2000 sonrası yaşanan bu değişimlerin en önemlisi 2013 yılında yasalaşan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunudur (YUKK). 2008 yılında başlayan, Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü başta olmak üzere birçok ulusal ve uluslararası aktörün müdahil olduğu bir kanun yapım süreci neticesinde yasalaşan YUKK, Türk idare tarihinde göç yönetimine münhasır ilk kanun olması yönüyle kendine özgü niteliklere sahiptir. Ayrıca, kanun yapım sürecinin katılımcı ve şeffaf olması YUKK' u kamu politikası literatürü için de önemli kılmaktadır. Bu çalışmada Türkiye'nin 2000 sonrası göç yönetimindeki değişimi temsil eden YUKK' un kanun yapım süreci politika süreci analizi yöntemiyle değerlendirilmektedir. Kanun yapım sürecine katılmış olan aktörler ve çeşitli politika metinlerinin analizine dayanan çalışmanın teorik altyapısını yeni kurumsalcılık oluşturmaktadır. Göç araştırmaları ve kamu politikası çalışmalarının kesişim noktasında yer alan bu çalışmanın Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarında yaşanan değişimin mahiyetini ve şeklini anlaması ve anlamlandırması hedeflenmektedir.

Bilim Kodu : 114110
Anahtar Kelimeler : Kamu politikası, uluslararası göç, yeni kurumsalcılık
Sayfa Adedi : 372
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ

INTERNATIONAL MIGRATION MANAGEMENT AND POLICIES IN TURKISH PUBLIC
ADMINISTRATION

(Ph. D. Thesis)

Selman Salim KESGİN

GAZI UNIVERSITY GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

AUGUST 2017

ABSTRACT

International migration, including variety of subgroups ranging from refugees fleeing from crises and war zones to professionals in search of better economic conditions for their life, one of the fundamental topics of world politics in the transition to the 21th century, has great influence on political, economic, and social systems of countries. As a country that had been affected by diverse sorts of migratory movements and refugee flows, Turkey implemented various immigration policies based on economic and political motives. Initially, the distinct character of the migrants, being of Turkic and Muslim origin, has shaped the nature of Turkish immigration regime. Yet, Turkey has been facing new population flow, including high skilled and low skilled immigrant workers, irregular migrants, whose features have been markedly different than the former migrants since the 1990s. Due to the changes in the immigration patterns of Turkey, Turkish public administration implemented A variety of novelty in the administrative and legislative arrangements in the country after 2000s: from dual citizenship policies to diaspora politics, from asylum regimes to visa regulations, from work permits for foreigners to new border management. The Law on Foreigners and International Protection (LFIP) that passed in 2013 is the principal of these changes. LFIP, for which the policy making process goes back to 2008, introduces some landmark reforms that provide Turkey with a modern, efficient and right-based migration management system. As a result of a transparent and participatory policy making process the law has been prepared with the involvement of various international organizations including EU, ECHR, UNHCR, IOM. As it reflects the main changes in the Turkish migration management after 2000s, the LFIP was evaluated in this study by using the Policy Process Analysis method. Semi-structured interviews had been conducted with the policy-making actors representing the organizations involved in the law making process. This study is located in the junction of migration studies and public policy studies, and aims to provide a comprehensive understanding of the changes in Turkish migration management after 2000s.

Science Code : 114110

Key Words :International migration, public policy, new institutionlism

Page Number :372

Supervisor : Nail OZTAS PhD

TEŞEKKÜR

Her tezin kendine mahsus bir hikâyesi vardır. Tez yazarları da hem tezi şekillendirmeleri hem de bu süreçte kendilerinin de değişmesi nedeniyle hikâyelerinin hem yazarı, hem aktörü hem de figüranı olarak değerlendirilebilir. Bu açıdan kendi hikâyeme baktığımda doktora başlamamdan bugüne gelinceye kadar geçen bu süreçte çok şeyler öğrendiğimi, dahası ne çok şey bilmediğimi öğrendiğimi görüyorum. Sevincin ve yeni bir yaşam kurmanın, acının ve sıkıntının adı olan göç konusunda çalışmak ise hayatımı anlama ve anlamlandırma konusunda çok öğretici oldu. İngiltere'ye kamyon kasasına saklanarak gelen Londra'da tanıştığım Ugandalı gencin motivasyonu, Afganistan'dan Türkiye'ye yürüyerek gelen genç adamın hayata tutunma çabasından öğrendiklerim çok değerli benim için...

Tezimi tamamladığım şu günden geçmişe baktığımda çalışma masamın altında dolanan kızımın gözlerindeki ışıltı ve Oxford Üniversitesi Bodleian Kütüphanesindeki çalışma ortamı gözümün önüne gelen ilk görüntüler.

Elinizdeki tez, bu satırların yazarı tarafından kaleme alınmakla birlikte, birçok kurum ve kişinin desteği ile şekillendi.

Dünyanın en kaliteli üniversitelerinden olan Oxford Üniversitesinde araştırma yapma imkânını sağlayan TÜBİTAK'a ve Bilim İnsanı Destekleme Dairesi çalışanlarına teşekkür ediyorum.

Tez sürecinde hiçbir zaman desteğini esirgemeyen danışmanım Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ, tez izleme komitemde yer alan ve yapıcı eleştirileri ile çalışmamı yönlendiren Prof. Dr. Tevfik ERDEM ve Doç. Dr. Murat Erdoğan hocalarıma, tez jürimde yer alan Prof. Dr. Hikmet Kavruk ve Yrd. Doç. Dr. Ayşe Çolpan KAVUNCU hocalarıma teşekkür ediyorum.

Eğitimim için her türlü fedakârlığı yapan anne, babama ve ağabeyime,

Ders döneminde arkadaşım, yeterlik döneminde eşim, tez döneminde de kızımın annesi olan arkadaşım ve karım Meryem'e,

hayatıma kattıklarından ve çalışmalarına desteklerinden ötürü içten teşekkür ediyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	xii
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ	1
1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE	13
1.1 Uluslararası Göç	13
1.1.1 Göçmen	16
1.1.2 21. Yüzyılda Göçü Anlamak İçin Yeni Bir Yaklaşım: İnsan Hareketliliği	20
1.1.3 Mit ve Gerçeklik Arasında İnsan Hareketlilikleri	25
1.1.4 Bir Hak Olarak Göç ve Göçmenlik	28
1.1.5 Küresel Hareketlilik Rejimleri	31
1.1.6 Uluslararası Göç Kuramları	34
1.1.7 Uluslararası Göç Çalışmaları	37
1.2 Kamu Politikası	39
1.2.1 Kamu Politikası Analizi	43
1.2.2 Kamu Politikası Çalışmalarının Gelişimi	45
1.2.3 Politika Yapımına Teorik Yaklaşımlar	48
1.2.4 Kamu Politikası Değişimi	51
1.3 Kurumsal Kuram	55
1.3.1 Kurumsal Değişim	60
1.3.2 Kurumsal Değişim Tipolojileri	64
2 ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI	69
2.1 Uluslararası Göç Yönetimine Teorik Yaklaşım	69
2.1.1 Örgütlenme Açısından Dünyada Uluslararası Göç Yönetimi	70
2.1.2 Dünyada Kullanılan Çeşitli Uluslararası Göç Yönetimi Araçları	72
2.1.3 Küresel Göç Yönetimi	76
2.1.3.1 Kamusal Mal Olarak Uluslararası Göç	80
2.1.3.2 Küresel Göç Yönetiminin Gelişimi	82

2.1.4	Bölgesel ve Tematik İşbirlikleri	85
2.1.5	Uluslararası Göç Yönetiminde Sivil Toplum	87
2.1.6	Uluslararası Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler.....	88
2.2	Uluslararası Göç Yönetim Kurumları	92
2.2.1	Uluslararası Göç Örgütü	93
2.2.2	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.....	94
2.3	Uluslararası Göç Politikaları	98
2.4	Kurum Olarak Göç Politikaları	101
2.5	Uluslararası Göç Politikası Kuramları	103
2.6	Uluslararası Göç Politikalarının Normatif Temeli	109
2.7	Uluslararası Göç Politikalarının Analizi.....	111
2.8	Uluslararası Göç Politikalarında Bilginin Yeri	113
2.9	Göç Endüstrisi.....	114
2.10	Dünya Tarihinde Göçler.....	116
3	OSMANLI DEVLETİ VE TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE GÖÇ YÖNETİMİ	121
3.1	Osmanlıda Göç	121
3.1.1	Osmanlı Coğrafyasından Anadolu'ya Göçler.....	126
3.1.1.1	Kırım Tatarlarının Göçü	126
3.1.1.2	Balkan Göçleri	128
3.1.1.3	Kafkas Göçü.....	132
3.1.2	Osmanlı Devleti'nde Göç Yönetimi	133
3.1.2.1	Göç Yönetim Komisyonları.....	134
3.1.2.2	Yardım Kuruluşları.....	139
3.1.2.3	Yerel Dernekler	141
3.1.2.4	Muhacirin Nizamnameleri	142
3.1.2.5	Göç Yönetimi İçin Kurulan Müdüriyetler	148
3.1.2.6	Osmanlıda Göç Yönetimine Dair Genel Değerlendirme	151
3.1.3	Cumhuriyet Dönemi Göçleri ve Göç Yönetimi	156
3.1.3.1	Türkiye'ye Yönelik Büyük Göç Dalgaları.....	156
3.1.3.1.1	Türk - Yunan Nüfus Mübadelesi.....	157
3.1.3.1.2	İskân Kanunu Kapsamında Gerçekleşen Göçler.....	162
3.1.3.1.3	1951 Bulgar Göçü.....	168
3.1.3.1.4	1989 Bulgar Göçü.....	171
3.1.3.1.5	1991 Kuzey Irak Göçü	174

3.1.3.2	Türkiye'ye Yönelik Küçük Çaplı Diğer Göçler	176
3.1.3.3	Türkiye'ye Yönelik Soydaş Göçlerinin Değerlendirmesi.....	184
3.1.4	Cumhuriyet Döneminde Göç Yönetim Kurumları	186
3.1.4.1	İskân Politikaları Açısından Göç Yönetimi	186
3.1.4.2	Asayiş Politikaları Açısından Göç Yönetimi	190
4	TÜRKİYE'YE YÖNELİK ULUSLARARASI GÖÇLER VE GÖÇ YÖNETİMİ.....	193
4.1	Türkiye'ye Yönelik Uluslararası Göç Çeşitleri	193
4.2	Türkiye'de Uluslararası Göçün Mevcut Durumu	199
4.3	Türkiye'de Uluslararası Göç Araştırmaları.....	203
4.4	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Öncesi Türkiye'de Uluslararası Göç Yönetimi	207
4.4.1	Yasal Altyapı	207
4.4.1.1	1951 Cenevre Sözleşmesi.....	207
4.4.1.2	Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun	209
4.4.1.3	1982 Anayasası	211
4.4.1.4	1994 İltica Yönetmeliği	211
4.4.2	İdari Yapılanma	214
4.5	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Öncesinde Göç Yönetiminde Yapılan Tematik Düzenlemeler	217
4.5.1	Vatandaşlık Kanununda Yapılan Değişiklikler	217
4.5.2	Göçmen Kaçakçılığının Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler.....	219
4.5.3	1994 İltica Yönetmeliğinde Yapılan Değişiklikler	220
4.5.4	İçişleri Bakanlığı'nın 2010 Yılında Yayınladığı Genelgeler	221
4.5.5	5543 Sayılı İskân Kanununun Kaldırılması.....	224
4.5.6	Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun 2010 Genelgesi	225
4.5.7	Yabancıların Çalışma İzinleri ve Göçmen İşçilerin Haklarının Korunmasına Dair Düzenlemeler.....	225
4.5.8	Yabancıların Türkiye'de Seyahatine Dair Düzenlemeler	228
4.5.9	Vize Politikalarındaki Gelişmeler.....	229
4.5.10	Geri Kabul Anlaşmaları.....	230
4.6	Türkiye'nin Göç Politikalarını Etkileyen Uluslararası Aktörler	231
4.6.1	Uluslararası Örgütler	231
4.6.2	Uluslararası Sözleşmeler, Anlaşmalar, Protokoller	234
4.6.3	Bölgesel İşbirliği Süreçleri	234

4.6.4	Sivil Toplum Kuruluşları.....	239
5	TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM	243
5.1	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Zemin Teşkil Eden Politika Metinleri 243	
5.1.1	Kalkınma Planları.....	243
5.1.2	Ulusal Programlar	244
5.1.3	Göç ve İltica Strateji Belgeleri	246
5.1.4	Eşleştirme (Twining) Sözleşmeleri	250
5.1.5	İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı	251
5.1.6	Katılım Ortaklığı Belgeleri	253
5.1.7	AB İlerleme Raporları	254
5.2	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Giden Yol.....	254
5.2.1	Göç Yönetiminde Değişim İhtiyacının Gündeme Gelmesi	256
5.2.2	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısının Hazırlanış Süreci	259
5.2.3	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı Taslağının Başbakanlığa Gönderilmesi	263
5.2.4	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Yapım Süreci	267
5.2.4.1	Kanun Yapım Sürecine Etki Eden Birincil Aktörler	271
5.2.4.1.1	İçişleri Bakanlığı	271
5.2.4.1.2	Avrupa Birliği.....	272
5.2.4.1.3	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	275
5.2.4.1.4	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.....	277
5.2.4.1.5	Uluslararası Göç Örgütü.....	279
5.2.4.1.6	Sivil Toplum Kuruluşları	280
5.2.4.1.7	Akademisyenler	283
5.2.4.1.8	Diğer Bakanlıklar	284
5.2.4.2	Kanun Yapım Sürecine Etki Eden İkincil Aktörler	285
5.2.4.3	Kanun Yapım Sürecine Dair Genel Değerlendirme ve Aktör Haritası	288
5.2.5	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Dair Genel Değerlendirme..	292
5.3	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Göre Göç Yönetimi.....	297
5.3.1	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanuna Göre Göç Yönetim Teşkilatı	297
5.3.2	Türk Kamu Yönetiminde Diğer Göç Yönetimi Kurumları	300
5.4	Mülki İdare Amirliği Açısından Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	301
5.5	Yeni Kurumsalcılık Çerçevesinde Göç Politikalarında Değişimin Değerlendirilmesi 303	

5.6	Uluslararası Göç Yönetiminde Değişimi Kolaylaştıran Faktörler.....	308
5.7	Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikalarını Etkileyen Parametreler	312
5.8	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Sonrası Göç Yönetimine Dair Değerlendirme.....	321
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....		327
KAYNAKÇA.....		337
EKLER.....		367
Ek -1. Görüşme Yapılan Kişiler		368
Ek-2. Göç Yönetiminde Değişimi Gündeme Getiren Sivil Toplum Kuruluşu Raporları		369
ÖZGEÇMİŞ		371



ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge 1.1 Küresel hareketlilik rejimleri (Koslowski,2011:4'ten uyarlanmıştır)	33
Çizelge 1.2 Göç olgusunu inceleyen farklı disiplinler	38
Çizelge 1.3 Löwi'ye göre kamu politikası türleri	41
Çizelge 1.4 Kurumsal değişimin kaynakları	63
Çizelge 2.1 Ükelere göre göç yönetimi kurumları	72
Çizelge 2.2 Göç türü, yönetim düzeyi ve kamusalılık (Betts, 2010)	81
Çizelge 2.3 Bölgesel danışma süreçleri (Betts, 2011: 94)	86

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil 1.1	Göç sürecinin dinamikleri	14
Şekil 1.2	Yıllara göre dünyada göçmen ve mülteci sayıları	19
Şekil 1.3	Yıllara göre uluslararası göçmenlerin dünya nüfusuna oranı	26
Şekil 1.4	Dünya nüfusu içinde göçmen ve mülteci nüfusunun oranı.....	27
Şekil 1.5	Küresel insan hareketliliklerinin kuzey- güney, doğu-batı ekseninde rakamsal ve oransal dağılımı	32
Şekil 1.6	Uluslararası Göç kuramları	36
Şekil 2.1	Kurum olarak kamu politikaları	102
Şekil 2.2	Göç politikalarının normatif temeli	109
Şekil 3.1	Osmanlıda göç yönetimi konusunda yıllara göre yayınlanan talimatnameler, kurulan komisyonlar, müdürlükler	150
Şekil 3.2	1923-1990 arası Türk kamu yönetiminde göç yönetiminden sorumlu idari birimler	192
Şekil 4.1	Türkiye’de 1991-2016 yılları arasında yakalanan düzensiz göçmen sayıları	195
Şekil 5.1	YUKK yapım sürecinde aktörler arası ilişkiler	291

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKPM	Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
BDS	Bölgesel Danışma Süreçleri
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇSGB	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
EİKÖ	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
SGDD	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TMHK	Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu
TCK	Türk Ceza Kanunu
UGÖ	Uluslararası Göç Örgütü
UÇÖ	Uluslararası İşçi Örgütü
YÇİHK	Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Ülkelerin toplumsal, siyasal, ekonomik yapıları üzerinde büyük etkisi olan uluslararası göç olgusu, dünya siyasetinde 20. yüzyıldan 21. yüzyıla aktarılan önemli gündem maddelerinden biridir. Hâlihazırda dünya nüfusunun %3,3'ünün göçmen (UNFPA, 2016), yetişkin nüfusunun % 14'ünün göç etme isteği içinde olduğu (Gallup, 2017) düşünüldüğünde, uluslararası insan hareketliliklerine dair politikaların, uygulamaların ve tartışmaların kapsamı ve ne kadar büyük bir kitleyi ilgilendirdiği görülmektedir. Günümüzde olduğu gibi tarihte de ülkelerin kuruluşunda, gelişmelerinde ve yıkılmalarında önemli rol oynayan göçler, toplumsal yapıları, etnik aidiyetleri, teknolojik ve siyasal gelişmeleri etkilemektedir.

Uluslararası göç olgusu geniş bir coğrafi alanda hüküm sürmüş olan Osmanlı Devleti'nin de kuruluş ve yıkılışında büyük rol oynamış, onun toplumsal ve idari bakiyesini tevarüs eden, kuruluşundan itibaren toplu ve bireysel göçlere muhatap olan Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik, siyasal ve toplumsal hayatını etkilemiştir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti ile göç olgusu arasında ontolojik bir bağ vardır.

Bu ontolojik bağın zemini incelendiğinde uluslararası göçlerin birey, aile, topluluk, toplum, devlet düzeyinde farklı anlamlarının olduğu görülmektedir. Cumhuriyetin kuruluşunu takip eden yıllarda yaşanan iç göçlerin yanı sıra mübadele ve hayata geçirilen iskân politikaları neticesinde Anadolu toprakları dışında yaşayan yüzbinlerce birey toplu veya bireysel olarak Türkiye'ye göç etmiş veya Türkiye'den ayrılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nı takiben yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler Türkiye'den Avrupa'ya işçi göçünü başlatmış ve bu süreç neticesinde halihazırda Avrupa'da yaşayan yaklaşık 5 milyon kişilik bir diaspora meydana gelmiştir (MFA, 2017). 1990'lı yılları takiben dünyada yaşanan ekonomik, siyasal dönüşüme paralel olarak mal, hizmet ve sermaye hareketliliğinin tamamlayıcı parçası olan uluslararası insan hareketlilikleri Türkiye'nin istihdam piyasalarını, toplumsal hayatını, idari mekanizmalarını etkilemektedir.

Türkiye'ye yönelik uluslararası göçler incelendiğinde cumhuriyetin kuruluşuyla beraber başlayan ilk dönem göçlerin Türk soylu karakteri dikkat çekmektedir. Cumhuriyetin kurucu ideolojisinin toplum tasavvuru ve dönemin ekonomi politik şartlarına bağlı olarak hayata geçirilen, en yoğun haliyle Türk-Yunan nüfus mübadelesi ve İskân Kanunu uygulamalarında

yer bulan bu yaklaşım 1990'lı yıllara kadar Türkiye'ye yönelik göçlerin karakteristik öznesidir. 1934 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılında yenilenen İskân Kanununda "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelen kişi" olarak tanımlanan göçmen kavramından da anlaşılacağı üzere göçe soy ve kültür temelli yaklaşım, göç yönetimini belirleyen ana politika metinleri tarafından tesis edilmiştir.

Çevre havzalarında bulunan Afganistan, Pakistan, Irak'ta yaşanan savaş ve kriz ortamı, İran Devrimi ve ardından yaşanan siyasal gelişmeler, Sovyetler Birliği'nin çöküşünü takiben meydana gelen gelişmeler, Balkan coğrafyasında yaşanan siyasal krizler ve savaşlar (İçduygu ve Kirişçi, 2009), Türkiye'ye insan hareketliliklerinin nitelik ve niceliğini etkilemiştir. Ayrıca Türkiye'nin dışı açık ekonomik politikaları ve Asya, Avrupa ve Afrika arasında geçiş ülkesi olması bu coğrafyalarda yaşayan bireylerin Türkiye'ye yönelik ilgisini ve göç etme arzusunu tetiklemiştir. Bu dönemde Türkiye'yi transit veya hedef ülke olarak gören farklı gruplar olmakla birlikte yaşanan bu gelişmelere genel olarak bakıldığında Türkiye, soydaş göçlerinden farklı olarak Türk soylu veya Müslüman olmayan milyonlarca insanın gelecekte yaşama planları yaptığı bir ülke olmuştur.

Türkiye'nin göç örüntüsündeki bu değişim Dünya Bankası Raporlarında da kendini göstermektedir. 1960'lı yılları takiben öncelikle işgücü anlaşmaları, ardından aile birleşimi ve iltica başvuruları ile devam eden Türkiye'den Avrupa'ya göçler Türkiye'nin uluslararası göç sistemleri içindeki yerini göç veren bir ülke olarak konumlandırmıştır (İçduygu ve Kirişçi, 2009). Ancak 2007 tarihli Dünya Bankası verilerinin de gösterdiği üzere Türkiye verdiği göçten daha fazla göç alan net göçmen ülkesi olarak tanımlanmaya başlanmıştır (World Bank, 2007; Düvell, 2014).

Yukarıda anlatılan gelişmeler neticesinde Türkiye, 1990 sonrası artan, 2000 sonrasıya iyice belirginleşen uluslararası göç olgusuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu nedenle 2000 yılı sonrası Türkiye'ye yönelik uluslararası göçler ve bu göçlerin etkilediği siyasal, toplumsal, ekonomik mekanizmalar özel olarak incelenmeyi hak etmektedir. Zira bu dönemde, kuruluşunda ve devamında göçlerle muhatap olmasına rağmen tarihinde ilk defa etnik veya kültürel olarak farklı bir kitle (yabancılar) Türkiye'nin sınırları içinde çalışmaya, eğitim almaya veya hayatını sürdürmeye başlamıştır. Profesyonel olarak Türkiye'ye çalışmaya gelen nitelikli çalışanlar, eğitim amacıyla gelen öğrenciler, ülkesindeki savaş ve baskılardan kaçarak sığınma amacıyla Türkiye'ye gelenler, kaçak yollarla ülkeye girerek iş piyasasında yer bulan vasıfsız işçiler gibi

çok çeşitli alt grupları olan uluslararası göçmenlerin Türkiye'nin toplumsal, ekonomik, idari yapısına ciddi etkileri vardır.

Gallup (2017) tarafından 150 ülkede düzenli olarak yapılan ve insanların göç etme isteğini ölçen bir araştırmaya göre 2016 yılında göç etme isteğinde olan 700 milyon bireyin %1'i hedef ülke olarak Türkiye'yi belirtmiştir. Ayrıca bu verinin bir önceki araştırma dönemi olan 2009-2012 yıllarına oranla büyük bir artışa işaret ettiği araştırma raportörleri tarafından özellikle vurgulanmıştır.

Türkiye'ye yönelik uluslararası göçlerin nitelik ve niceliğinde yaşanan bu değişime kayıtsız kalamayan Türk Kamu Yönetimi de göç yönetimi açısından önemli değişimlere sahne olmuş, göç yönetimini düzenleyen yapısal, hukuksal, idari reformları hayata geçirmiştir. Bu süreçte göçmen haklarına dair çeşitli uluslararası anlaşmalar imzalanmış, vatandaşlık ve iskân politikalarında yeni uygulamalar hayata geçirilmiş, sığınma amaçlı Türkiye'ye gelenlere yönelik yeni yasal ve idari mekanizmalar tesis edilmiş, yabancıların Türkiye'de istihdamına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin planlanması ve uygulanması sürecinde Türk kamu yönetimi, sivil toplum kuruluşları, ulus üstü örgütler arasında farklı düzeylerde işbirlikleri gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Birliği üyeliği, küreselleşme, sermaye hareketliliği gibi parametrelerin dâhil olduğu 2000 sonrası yeniden yapılanma sürecine giren Türk Kamu Yönetimi siyaset-bürokrasi arasındaki ilişkiler, merkez-yerel arası ilişkiler, güvenlik, adalet, hak ve özgürlükler gibi farklı alanlarda faaliyet gösteren bürokratik örgütler arası ilişkilerle göç yönetimindeki değişimin en önemli aktörü olmuştur.

Liberal politikaların yaygınlaşması ile Türkiye'de faaliyetlerini artıran sivil toplum kuruluşları hem farklı ülkelerden aldıkları fonlar hem de Türkiye'de kendilerini destekleyenlerle birlikte hem farkındalık artırma hem de çeşitli göçmen aktivizmi faaliyetleri ile göç yönetiminde birçok tartışmanın başlatıcısı olmuşlardır.

Türkiye'nin dünya siyaset arenasında takip ettiği politikalara paralel olarak dahil olduğu birçok ulus üstü yapılanma gerek Türkiye üzerinde sahip olduğu zorlayıcı güçleri gerekse özendirici araçlarla göç yönetimindeki değişimin hamisi ve destekçisi olmuşlardır.

Yukarıda belirtilen aktörlerin çeşitli düzeylerde işbirlikleri geliştirerek gerçekleştirdikleri bu değişimin içeriği ve arkasında yatan temel saikler incelenmelidir. Bu nedenle göç

yönetimindeki değişimin gündeme gelme ve planlanma açılarından incelenmesi, anlaşılması ve anlamlandırılması gereklidir.

Geleneksel kontrol politikalarından göç yönetimine geçiş olarak değerlendirilebilecek olan bu değişim gerek politika yapımı gerekse politika uygulama açısından kendine özgü niteliklere sahiptir. Bu durumu değerlendiren İçduygu' ya göre Türkiye'nin göç yönetimi son 10 yılda bir dönüşüm geçirmektedir (İçduygu, 2015). Ancak bu dönüşümün politika geliştirme ve uygulama açısından yeteri kadar incelemesi yapılmamıştır. İçduygu, Erder ve Gençkaya (2014)'ya göre 1990'lı yıllardan itibaren görülen kendine yönelik göçler karşısında Türkiye'nin farklı politikaları uygulamakla birlikte bu politikaların ayrıntıları, kapsamaları, ne tür bakış açılarıyla oluşturulduğu ve nasıl uygulandığı konusu yeterince incelenmemiştir. Örneğin, göç sistemi ve ona bağlı yönetsel mekanizmalardaki değişimler Avrupa Birliği (AB) süreci ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) gibi uluslararası örgütlerle geliştirilen işbirlikleri ile yakından ilgilidir. Ancak tüm değişimin AB süreci ve uluslararası siyasete dair gelişmelerle açıklanması mümkün değildir. Bu çalışma söz konusu eksikliğe odaklanmakta ve uygulanan uluslararası göç politikalarının ayrıntılarını analiz etme ve nasıl bir bakış açısıyla oluşturulmaya çalışıldığını anlama, anlamlandırma arayışındadır. Bu bağlamda bu tezin amaçları şunlardır:

- Türkiye'nin 2000 sonrası uluslararası göç politikalarında yaşanan değişimin aşamalarını ve mahiyetini incelemek,
- Türkiye'nin 2000 sonrası uluslararası göç politikalarında yaşanan değişime müdahil olan aktörleri ve bu aktörlerin değişimi nasıl etkilediğini incelemek,
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun hazırlanmasını sağlayan ve kolaylaştıran faktörleri tespit etmek,
- Türkiye'nin uluslararası göç politikalarındaki süreklilik ve kopuşları tespit etmek,
- Türkiye'nin uluslararası göç politikalarını etkileyen unsurları tespit etmek.

Cumhuriyet tarihinde müstakil olarak göç yönetimi konulu ilk yasal düzenleme olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimin en önemli aşaması olmakla birlikte, yapılış süreci ve kanun içeriği açısından değişimi temsil etme vasfına da sahiptir. Zira Kanun metni ile değişimin alt başlıklarını oluşturan ancak daha önce yönetmelikle hayata geçirilen bazı reformlar yasal zemine

kavuşmuştur. Mesela 2006 yılında yayımlanan İçişleri Bakanlığı genelgesi uyarınca Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancıların taleplerine ilişkin karar verme yetkisi İçişleri Bakanlığının uygun göreceği hallerde valiliklere devredilmiştir. Genelgede belirtilen bu görev Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün taşra teşkilatını oluşturan ve valiliğe bağlı olarak görev yapan İl Göç Müdürlüklerine verilmiştir. Yani kanun kendi getirdiği değişimlere ilaveten 2000 sonrası göç yönetiminde yaşanan tedrici gelişmelerin de toparlandığı bir metindir. Söz konusu gelişmeleri YUKK özelinde anlama ve anlamlandırma arayışında olan bu çalışmanın cevap aradığı sorular şunlardır:

- Türkiye'de 2000 sonrası göç yönetimi ve politikaları değişmiş midir?
- Eğer değişim gerçekleşmişse bu değişikliğin ölçeği ve kapsamı nedir?
- Bu değişim neden, nasıl gerçekleşmiştir?
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun bu değişimi temsil etme özelliği var mıdır?
- Söz konusu değişimin arkasında hangi dinamikler vardır?
- Bu dinamiklerin birbiri ile etkileşimi ne düzeydedir?
- Türkiye'nin uluslararası göç yönetimini ve politikalarını etkileyen makro unsurlar nelerdir?

Bu sorulara cevap aranırken şu varsayımların da doğruluğu test edilecektir.

- Türkiye'de 2000 sonrası uluslararası göçler ve uluslararası göçlerin yönetimi asayiş odaklı politikalardan hak ve kalkınma temelli politikalara doğru değişime uğramıştır.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu göç politikalarında değişimi temsil etmektedir.
- Uluslararası örgütler bu değişim sürecine kendi örgütsel gündemlerini uygulamak amacıyla müdahil olmuştur.
- YUKK Türkiye'nin geleneksel göç politikaları ile hem kopuşlar ve hem süreklilikler içermektedir.

Bilimsel uğraşının temelinde yatan etrafında olup biteni anlama ve anlamlandırma çabası sosyoloji, iktisat, siyaset bilimi ile uğraşan sosyal bilimcileri çevrelerindeki değişimi belirli analiz düzeylerinden incelemeye teşvik etmiştir. Bu bağlamda ele alınan konuya dair birey, toplum, örgüt, uluslararası sistem düzeyinde araştırmalar ve değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu düzeylerin her birinin gerçekliğin bir kısmını açıklama kapasitesi olmakla birlikte araştırma nesnesini bütüncül olarak ele alabilmek için sosyal olguları ilişki içinde oldukları çevreleri ile birlikte ele almak gereklidir. Sosyal olguları kurumlar üzerinden açıklayan kurumsal kuram ele alınan konuyu çevre, alt gruplar gibi parametreleri de dikkate alarak bütüncül bakış açısıyla açıklayabilme imkânı sunmaktadır.

Klasik tabiriyle üyelerin davranışını şekillendirebilen yapılar olarak tanımlanan kurumlar (North, 1990a), toplumda istikrar ve düzen üretmek amacıyla var olan, düzenleyici, normatif ve kültürel-bilişsel unsurlardan müteşekkil sistemlerdir (Scott, 2003). Kurum biçimsel anlamıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi, İçişleri Bakanlığı ifadelerinde olduğu gibi örgütsel yapıları; sosyolojik olarak da evlilik, aile, yöneticiye itaat, oy verme, selamlaşma gibi yapıları tanımlayabilmektedir.

Buna göre muhataplarının davranışlarını formel ve enformel kurallar aracılığıyla şekillendiren, kanunlar, uluslararası anlaşmalar, yönetmelikler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, devlet-vatandaş ilişkisi gibi bileşenlerden oluşan uluslararası göç politikaları bir kurum olarak ele alınabilir. Türkiye'nin uluslararası göç politikaları ülkeye gelmeyi planlayan yabancıların, uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin, yabancı öğrenci, çalışanların yani o ülkeye yönelik tüm uluslararası insan hareketliliklerinin çerçevesini belirlemekte ve söz konusu hareketlilikle ilgili herkesin davranışlarını şekillendirmektedir. Buna göre göç politikalarını şekillendiren mevzuat, idari mekanizmalar, uluslararası anlaşmalar, yönetmelikler, sivil toplum kuruluşları, Türkiye'nin vatandaşlık politikaları, devletin vatandaşla ilişki biçimi bu kurumun bileşenlerini oluşturmaktadır.

Göç politikalarının bir kurum olarak ele alındığı bu çalışmanın analiz birimi kurumsal değişimi yansıtan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yapım sürecidir. Analiz birimi; problemi, temel olarak neyin çalışılmakta olduğu veya çalışmanın nesnesinin/nesnelerinin ne olduğu sorusu ile ilgilenmekte, çalışılacak olan "şey"i işaret etmektedir (Yurdusev, 2007; Lewis-Beck, Bryman ve Liao, 2003). Politika yapımının analiz

birimi olarak kullanılması kamu politikası araştırmalarında kullanılan bir yöntemdir (Ettelt vd:2013; De Haas :2015) .

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun Türkiye’nin uluslararası göç politikalarında değişimi yansıttığı varsayımından hareketle bu değişimin mahiyeti ve şekli DiMaggio ve Powell’in “eşbiçimlilik yaklaşımı”, Streeck ve Thelen’in “kurumsal değişim” kuramları üzerinden tartişılacaktır.

DiMaggio ve Powell (1983) kurumların meşruiyet peşinde olduklarını meşruiyet kazanmak için çevrelerine benzeme eğiliminde olduklarını savunmaktadırlar. Bu yaklaşıma göre kurumlar varlıklarını sürdürebilmek için kendilerini kuşatan çevrenin meşruiyetini kazanmak zorundadır. Buna göre kurumlar zorlayıcı, taklitçi, rasyonel eşbiçimlilik mekanizmaları ile çevrelerine benzeşme eğilimindedir. Yeni kurumsalcılık çerçevesinde kurumsal değişimi inceleyen Streeck ve Thelen (2005) değişimin yerinden etme, eklemlenme, sürüklenme, dönüşüm ve çöküş olmak üzere 5 farklı şekilde açıklanabileceğini belirtmektedir. Bu iki yaklaşımından hareketle uluslararası göç politikalarındaki değişimin hangi tür değişim olduğu ve değişimin nasıl gerçekleştiği incelenmektedir.

Tezin İçeriği

Çalışma beş ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde insan hareketlilikleri, kamu politikası ve kurumsal kurama dair kavramsal ereve ve teorik arka plan incelenmektedir. Bu bağlamda göç kavramı; göçmenlik olgusu, göçe dair algılar ve gerçeklikler, göç etme hakkı gibi alt başlıklar halinde tartişılmaktadır. Uluslararası göçleri analiz etmek için kullanılan göç kuramları karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve mevcut göç çalışmaları irdelenmektedir. Uluslararası göç politikalarının değerlendirilmesinde kullanılacak olan teorik altyapıyı tesis etmek için kamu politikası, kamu politikası analizi kavramları ve yeni kurumsal kuram açıklanmaktadır. Kurumsal kuramın gelişimi ve farklı türlerine dair açıklamaları takiben kurumların neden değiştiği, değişimin nitelik ve mahiyetine dair tartişmalar yapılmaktadır.

“Uluslararası Göç Yönetimi ve Politikaları” başlıklı ikinci bölümde uluslararası göç yönetimi olgusu teorik açıdan ele alınmakta ve küresel düzeyde göç yönetimine dair tartişmalar yapılmaktadır. Bu bölümde göç politikası kuramları derinlemesine tartişılmaktadır. Tezde göç politikaları muhataplarının davranışlarını şekillendiren bir yapı olarak

değerlendirildiğinden “bir kurum olarak göç politikaları” olgusu açıklanmakta ve takiben göç politikalarının analizi, göç politikası kuramları, dünyadaki hâkim göç politikası tipolojileri incelenmektedir. Göç endüstrisi, göç politikalarında bilginin yeri, göç politikalarının normatif temeli başlıklı alt bölümlerde göç politikalarını ele alırken yardımcı olan kavram setleri incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca uluslararası göç yönetimi kurumları, göç yönetiminde sivil toplumun, yerel yönetimlerin, bilginin önemi gibi konular ele alınmaktadır.

“Osmanlı Devleti Ve Türkiye Cumhuriyetinde Göç Yönetimi” başlıklı üçüncü bölümde Osmanlı’nın son döneminden başlamak üzere göç ve göç yönetim tarihi üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın içeriğine uyacak şekilde göçlerin meydana gelişine dair geniş bilgiler yerine göç yönetimine odaklanılmaktadır. Bu bağlamda Osmanlı ve Cumhuriyet tarihi boyunca Türkiye’nin uluslararası göç politikalarının gelişimi ve uygulanması üzerinde özellikle durulmakta ve söz konusu tarihsel süreç politika uygulamaları ile birlikte ele alınmaktadır. Özellikle Osmanlıda göç yönetiminin temelini oluşturan komisyonlar, talimatnameler, müdüriyetler, cumhuriyetle birlikte hayata geçirilen iskân politikaları incelenmektedir.

“Türkiye’ye Yönelik Uluslararası Göçler ve Göç Yönetimi” başlıklı dördüncü bölümde Türkiye’ye yönelik insan hareketlilikleri göç türüne göre ele alınmakta ve söz konusu göçlere dair güncel durum değerlendirilmektedir. Bu bölümde Türkiye’ye yönelik mevcut uluslararası göçler; düzenli göç, düzensiz göç, sığınmacılar, geçici koruma kapsamındakiler, döngüsel göçler ve transit göçler kategorileri üzerinden değerlendirilmektedir. Bu göçlere yönelik Türkiye’nin göç yönetiminde ne tür idari ve yasal zemine sahip olduğu ele alınmaktadır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununu yapımından önce göç yönetiminde gerçekleşen diğer değişiklikler de bu bölümde ele alınmakta ve Türkiye’nin uluslararası göç politikalarını etkileyen örgütler, sözleşmeler, bölgesel işbirliği süreçleri ve sivil toplum kuruluşları incelenmektedir.

Tezin kamu politikası analizi kısmını içeren “Türkiye’nin Uluslararası Göç Yönetiminde Değişim” başlıklı beşinci bölümünde Türkiye’nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişim incelenmektedir. 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimi yansıtan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kamu politikası analizi araçlarıyla gündeme geliş ve formüle edilme aşamaları açısından analiz edilmektedir. Analiz kapsamında YUKK’ un

hazırlanmasına kadar Türkiye'ye yönelik göçlerin nicelik ve niteliğindeki değişim ve bu değişim karşısında Türk kamu yönetimini tepkileri incelenmektedir. Türkiye'nin uluslararası göç politikalarını etkileyen örgütler, sözleşmeler, sivil toplum kuruluşları vurgulanmıştır, YUKK' un gündeme gelişi ve kanun yapım süreci analiz edilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşmeler ve politika metinlerinin beraber ele alındığı bu analizler göç politikalarındaki değişimin neden, nasıl olduğunu, değişime müdahil olan aktörlerin değişimi nasıl etkileyeceğini açıklamaktadır. Bu açıklamalarda teorik zemin olarak yeni kurumsalcılığın analiz araçları kullanılmıştır. Türkiye'nin göç politikalarını etkileyen makro unsurlar olarak tespit edilen tarih, coğrafya, ekonomi, güvenlik, bürokrasi, söylemler ve ulus-üstü siyaset parametreleri açıklanmaktadır.

Göç yönetimi konusunun güncel ve dinamik bir politika gündemi olması çalışma için sınırlılık teşkil etmektedir. Ancak bununla birlikte çalışmanın odak noktası 2008 yılında başlayan ve Nisan 2013'te biten Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yapım sürecidir. Bu zaman aralığı özellikle belirlenmiş ve halen devam etmekte olan dinamik bir süreci çalışmanın sakıncalarından kaçınılmıştır. Bu nedenle kanunun uygulama sürecine dair tartışmalar çalışmanın kapsamının dışında tutulmuştur.

Bu çalışma, kamu politikası ile uluslararası göç yönetimi literatürünü bir araya getirmesi, göç yönetimini kamu politikası araçları üzerinden analiz etmesi açısından akademik özgünlüğe sahiptir. Ayrıca kamu politikalarında değişim olgusuna odaklanması yönüyle de Türkiye'deki kamu politikası literatürüne katkı sağlamaktadır. Türkiye'nin uluslararası göç yönetiminin tarihini ve örgütlenme ve politika araçları açısından farklı ülkelerdeki göç yönetim pratiklerini açıklaması yönüyle kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılara katkı sağlamaktadır.

Tezin Yöntemi

Kamu politikası araştırmalarında ele alınan konunun bağlam ve boyutuna göre nitel ve nicel araştırma yöntemleri kullanılabilir. Bu çalışmada nitel araştırma yöntemi benimsenmiştir. Nitel araştırmalar, olayları, sorunları ve olguları doğal süreçlerinde ve ortamında, gerçekçi, kapsamlı ve bütüncül bir biçimde ortaya koymayı ve daha derinlemesine anlamayı hedefleyen, anlama, betimleme, yorumlama ve açıklamanın öne çıktığı araştırmalardır (Gül, 2015).

Çalışmada YUKK' un yapım süreci incelendiği ve bu süreç ulusal ve uluslararası aktörler arası karmaşık ilişkileri içerdiği için nitel araştırma yöntemlerinden olan politika süreci analizi tercih edilmiştir. Politika süreci analizi; kamu politikası analizinin geleneksel yöntemi olan sorun ve ihtiyaçların saptanması, politika önerilerinin biçimlendirilmesi, politikanın kabul edilmesi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi aşamalarını kapsayabilir (Dye, 1998: 24). Politika sürecinin tüm aşamalarına ilişkin veri elde ederek bir program ya da politikanın nasıl geliştirildiğine ve uygulandığına ilişkin sağlıklı, geçerli, güvenilir, tutarlı ve karşılaştırılabilir veri elde etme gücü olduğu için politika sürecinin belirli bir aşaması ele alınarak analizin kapsamı daraltılabilir (Gül, 2015). Örneğin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uygulama sürecinin dinamik bir mahiyetinin olması bu sürecin bilimsel bir araştırmanın konusu olmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun sadece gündeme gelme ve kanun yapım aşaması değerlendirilmektedir.

Çalışmada İçişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği gibi teşkilatların her biri aktör olarak ele alınmış ve YUKK' un yapım aşaması bu aktörlerin müdahil olduğu bir süreç olarak kurgulanmıştır.

Tez kapsamında Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimin en önemli ayağı olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yapım sürecine dahil olan aktörlerle yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Türk kamu yönetiminde kanun yapım süreci açısından özgün bir yeri olan bu kanunun hazırlanış süreci şeffaflık, katılımcılık (Kirişçi, 2012) gibi kendine has özellikler barındırdığı için bu sürecin dinamiklerini tespit etmek göç politikalarının değişimini anlamak ve anlamlandırmak açısından çok önemlidir.

Bu bağlamda kanun yapım sürecinin en önemli unsuru olan kamusal aktörler ve bu süreçte kamusal aktörlerle işbirliği geliştiren uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları, akademisyenlerden oluşan 4 farklı kategorideki aktörlerle politika planlama ve yapımı aşamaları için görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kamusal aktörler olarak kanun yapım ekibinde yer alan dönemin İçişleri, Dışişleri, Avrupa Birliği Bakanlığı yetkilileri, uluslararası aktörler olarak kanun yapım ekibinde yer alan BMMYK, UGÖ uzmanları, kanun yapım sürecine müdahil olan çeşitli sivil toplum kuruluşu yetkilileri ve akademisyenlerden oluşan toplam 14 kişi ile yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Göç politikası değişimine dair içerden (insider) bakış açısını görebilmek için göç politikasının şekillenmesinde etkili olan kamu kurumlarının yetkilileri, dışardan bakış açısını tespit edebilmek için de STK, akademisyenlerle yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmıştır. Hem kamu yönetimi ile yakın irtibatla olan hem de STK faaliyetlerinde bulunan kişiler veya akademisyenler sahip oldukları çift kimlik nedeniyle özellikle tez araştırması için ayrıca önem arz etmektedir. Uluslararası aktörlerin yetkilileri ile yapılacak olan görüşmeler de politikanın uluslararası yansımaları değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Araştırma kapsamında veri toplama aracı olarak geliştirilen yarı yapılandırılmış görüşme formu kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşmede araştırmacı önceden sormayı planladığı soruları içeren görüşme akışını alt sorularla değiştirebilir ve kişinin cevaplarını ayrıntılandırmasını sağlayabilir. (Ekiz, 2003). Yarı yapılandırılmış görüşme sahip olduğu belirli düzeyde standartlık ve aynı zamanda esneklik nedeni ile kamu politikası analizi araştırmalarının politika planlama, gündeme gelme aşamalarını inceleme imkânı sunmaktadır. Politika yapım sürecine dahil olan aktörlerle yarı yapılandırılmış mülakatlar yaparak politika analizi yapma yöntemi göç politikası analizi çalışmalarında başvurulan bir yöntemdir (Zincone ve Caponio, 2006: 289).

Görüşme yapılacak kişilerin belirlenmesinde ölçüt örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Ölçüt örnekleme, örneklemin problemle ilgili olarak belirlenen niteliklere sahip kişiler, olaylar, nesneler ya da durumlardan oluşturulmasıdır (Büyüköztürk, Çakmak, Akgün, Karadeniz ve Demirel, 2008). Bu çalışmada görüşmenin yapılacağı aktörlerin belirlenmesindeki temel ölçüt görüşme yapılan kişinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun yapım sürecine üst düzey yönetici, uzman veya danışman şeklinde dahil olması veya sivil toplum faaliyetleri veya akademik çalışmalarıyla bu süreci takip etmesidir. Görüşme yapılan kişilerin tercihleri nedeniyle görüşmeler not alınarak kayıt altına alınmıştır.

Görüşmede elde edilen verilerin geçerlilik ve güvenilirliğini test etmek için verilen cevaplar diğer görüşmecilerin cevapları ile karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Görüşmelerde aşağıdaki sorulara cevap aranacak ve bu cevaplar Yeni Kurumsalcı Kuramın analiz araçları ile yorumlanacaktır:

- a) Türkiye'nin uluslararası göç politikalarında değişim ihtiyacı nasıl, ne zaman gündeme gelmiştir

- b) Türkiye'nin uluslararası göç politikalarında değişimi gündeme getiren aktörlerin beklentileri nelerdir?
- c) YUKK'un temelindeki problem, hangi aktörlerce nasıl tanımlanmış; gündeme nasıl ve ne şekilde getirilmiştir?
- d) YUKK hazırlık süreci nasıl şekillenmiştir?
- Kanun tasarısının hazırlık aşaması için kurulan İltica ve Göç Bürosu personeli hangi kriterlere göre istihdam edilmiştir?
 - Kanun tasarısı hazırlık sürecinde STK'ların rolü nedir? Bu STK'ların tercih edilme sebebi nedir?
 - Kanun hazırlık sürecinde hangi uluslararası örgütlerin rolü nedir? Bu örgütlerin tercih edilme sebebi nedir?
 - Kanun tasarısı hazırlık sürecinde akademisyenlerin rolü nedir?
- e) YUKK hazırlık sürecinde öne çıkan aktörler kimlerdir ve rolleri neler olmuştur?
- f) YUKK yapımında uluslararası aktörlerin pozisyonu ve etkisi nedir? Bu aktörlerin rol ve sorumlulukları nasıl tespit edildi?

Politika Analizi için yapılan mülakatlara ilaveten aşağıdaki belgeler de kullanılacaktır:

- Avrupa Birliği Yıllık Değerlendirme Raporları
- BM, IOM, BMMYK, OECD Raporları
- İltica ve Göç Eylem Planı
- YUKK yasalaşma süreci Meclis Genel Kurul/Komisyon Görüşme Tutanakları
- İltica ve Göç konusunda yayımlanan yönetmelik ve yönergeler
- Kalkınma Planları
- 10. Kalkınma Planı Göç İhtisas Kurulu
- Kamu Politika Geliştirici ve Uygulayıcıların Söylemleri/Medya Taraması

1 KAVRAMSAL ÇERÇEVE

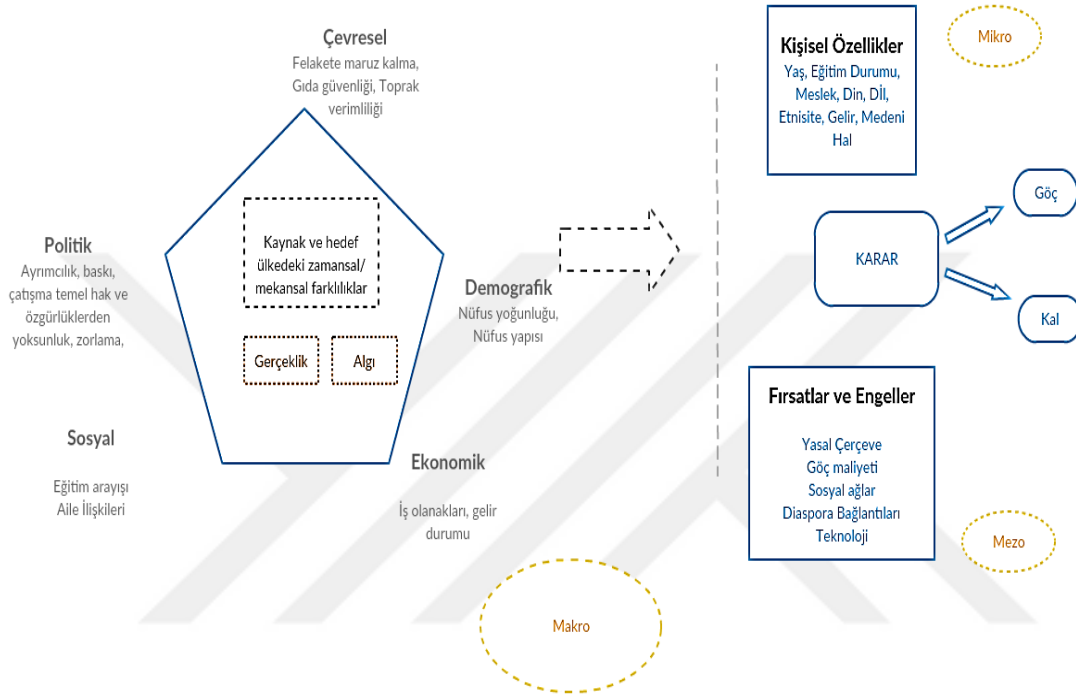
1.1 Uluslararası Göç

En temel anlamıyla kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları olarak tanımlanabilecek olan uluslararası göç olgusu kapsadığı farklı tanımlar ve bakış açıları ile zengin ve dinamik bir toplumsal gerçekliği ve çalışma sahasını işaret etmektedir. Toplumlara, devletlerin kurulmasında, yükseliş ve tarih sahnesinden çekilmelerinde büyük rolü olan (Heather, 2009), ekonomi için umutlar içeren işgücünün ithali veya ihracı, kalkınmanın anahtarı (Sorensen, Hear, Pedersen, 2002: 5), daha iyi bir hayatın inşası, dünyanın üzerinde dolaşan hayalet (Negri ve Hardt, 2000:213), insanların hayal ve yeteneklerinin bir fonksiyonu (De Haas, 2014) gibi zengin bir tanım habitatı olan göç devletlerin, toplumların, bireylerin siyasal, sosyal ve ekonomik yapılarında önemli etkisi olan bir kavramdır.

Devletler, toplumlar ve bireyler karşı karşıya oldukları göç olgusuna içinde bulundukları siyasal atmosfer, ekonomik şartlar doğrultusunda cevap vermektedir. Örneğin Almanya 1961-1974 yılları arasında işgücü anlaşmaları ile Türkiye’den göçmen talep eden politikalar geliştirmekteyken, ekonomik şartlar, sınırları içinde bulunan işgücünün nitelik ve nicelik olarak planların ötesinde bir boyuta evrilmesi ve bunun tetiklediği sosyal süreçler nedeniyle 1984 yılında Geri Dönüşe Teşvik Yasası çıkararak göçmenlerin Türkiye’ye dönüşüne dair politikalar geliştirmeye başlamıştır. İnsan davranışının mekanik süreçlerle planlanamazlığı nedeniyle bu tip politikaların başarı düzeyi tartışmalı olmakla birlikte burada vurgulanmak istenen husus bir ülkenin tarihin belli bir döneminde ülkesine göçe teşvik için politikalar geliştirirken çok uzun sayılmayacak bir müddet sonra bu göçmenleri geri göndermek için politikalar geliştirme arayışına girmesidir.

Aynı şekilde göç eden bireyler açısından bakıldığında göç sürecinin birçok beklenmeyen sonuçlar içerdiği görülmektedir. Örneğin göç ederken birkaç yıl para biriktirip daha sonra ülkesine dönme planı yapan göçmen yıllar boyu geri dönüş planını erteleyebilmektedir. Devlet politikası düzeyinde olduğu gibi bireysel düzeyde de beklenmeyen sonuçlar üreten (Massey ve Pren, 2012) bu nedenle de planlanması zor olan göç olgusunu anlamak ve anlamlandırmak için çeşitli bilim dallarında derinlemesine çalışmalar yürütülmektedir. Yukarıda belirtilen göçe dair zengin tanım habitatını oluşturan yaklaşımların her birisi ona

farklı bir perspektiften bakmakta, onu farklı ön kabullerle değerlendirmektedir. Bu bağlamda göçün dinamiklerini anlamak için göç kararının neden verildiğini, yapısal nedenleri, göçü tekrar üreten sosyal ağları, göç politikasının etkisini anlamak çok önemlidir. Tüm bu faktörler bir arada düşünüldüğünde göç eylemine neden olan aktörler Şekil 1’de görüldüğü üzere mikro, mezo ve makro düzeyde sınıflandırılarak incelenebilir.



Şekil 1.1 Göç sürecinin dinamikleri (Black vd., 2011)

Görüldüğü üzere kültürel, siyasal, sosyal, demografik, ekonomik etkileri içeren makro faktörler yasal çerçeve, maliyet, sosyal ağlar, teknoloji gibi mezo düzeydeki fırsatlar ve engellerle ve yaş, cinsiyet, din, eğitim gibi kişisel parametrelerle etkileşime girmekte bu etkileşim de göç sürecini oluşturmaktadır.

Göçü etkileyen kültürel, siyasal, sosyal, demografik, ekonomik etkiler alt başlıklarında sınıflandırılan makro faktörler muhatapları üzerinde farklı sonuçlar üretecek şekilde göç olgusunu etkilemektedir.

Göçün ekonomik nedenleri, düşük yaşam koşulları, iklim şartları, afetler, aşırı nüfus gibi nedenlerdir. Türkiye ve Yugoslavya'dan Almanya'ya çalışmaya giden işçiler, 1980' lerde Etiyopya'da açlıktan dolayı yaşanan büyük mülteci krizi, tarım alanlarının azalmasından dolayı köyden kente göçler, göçü tetikleyen ekonomik faktörlere örnek olarak verilebilir.

Göçün politik temelleri savaş, cezalandırma, belli bir gruba sistematik işkence, kölelik gibi nedenlerdir. Örneğin Irak, Suriye, Afganistan, Eritre, Sudan'dan kaçan milyonlarca insan, 1980 darbesinin ardından Türkiye'den Avrupa'ya sığınanlar, II. Dünya Savaşından sonra Güney Amerika'ya kaçan Nazi generalleri, Sri Lanka'dan kaçan Tamiller, Avrupa'dan kaçmak zorunda kalan Yahudiler göç olgusunun arkasında yatan siyasal nedenlere örnek olarak verilebilir. Lundholm ve Malmberg (2006)'e göre, ister zorunlu ister gönüllü olsun göç eyleminde gelir eşitsizliği, hukukun üstünlüğünün olmaması, güvensizlik gibi yapısal faktörler çok etkilidir.

Göçün kültürel nedenleri bir dinin, ideolojinin yayılması, aile, arkadaşlarla beraber yaşama arzusu, bireysel özgürlüğünü arama şeklindedir. Bir dini inancı yaymak için bir ülkeler arası seyahat eden misyonerler, İngiltere ve Hollanda'dan Yeni Dünyaya giden Hristiyan hacılar göçe neden olan kültürel, dinsel faktörlere örnek olarak verilebilir.

Çevresel nedenler iklim değişikliği, afetler, yiyecek içecek güvenliği gibi faktörlerdir. Katrina Kasırgası, Haiti Depremi ardından yaşanan göç dalgaları buna örnek olarak verilebilir.

Mezo düzeyde göçü etkileyen temel faktör bölgesel ekonomik yapıdır. Bir ülkenin dünya ekonomik, politik sistemindeki yeri, bölge ülkelerle ilişkileri kişilerin ve grupların göç kararında önemli yere sahiptir.

Göç olgusunun analizinin en karmaşık hale geldiği düzey mikro düzeyi temsil eden göçün bireysel boyutudur. Zira her birey ayrı bir hikâye ile göç serüvenine dâhil olmaktadır. Kimisi ailesinin kararına istinaden göç etmekte, kimisi tatile gittiği bir yerde iş bularak oraya yerleşmekte, kimisi yanlış otobüs bileti alarak gittiği şehirde kendine yeni bir hayat çizmektedir. Ayrıca göç son kertede, bireylerin, hane halklarının ve ailelerin kaynaklarına, beşeri ve toplumsal sermayelerine ve çevresel etmenlere dayalı bir tercihtir (Cohen ve Sirkeci, 2011).

Göçün neden gerçekleştiğine, insanların neden göç ettiğine dair nitelikli analizler yapabilmek için yukarıda belirtilen mikro, mezo ve makro düzeyde değerlendirmeler yapılmalı, bireysel düzeyde karar verme saikleri mezo düzeydeki parametreler ve makro düzeydeki trendlerle birlikte değerlendirilmelidir.

1.1.1 Göçmen

Göç eylemine nihai olarak karar veren aktör olması nedeniyle bir özne, eylemin sonuçlarından etkilenmesi yönüyle bir nesne olarak değerlendirilebilecek olan göçmen olgusu, uluslararası göçleri ve bu göçlerle sebep sonuç ilişkisi olan parametreleri anlayabilmek ve anlamlandırabilmek için üzerinde durulmayı gerektirmektedir.

Zira göçmenin nasıl tanımlandığı ona yönelik geliştirilen politikaları, yaklaşımları ve algıları şekillendiren en önemli faktörlerdendir. Bu bağlamda hukuk metinlerinde, bilimsel araştırmalarda, kamu politikası metinlerinde, kamuoyu algısında farklı göçmen tanımlamalarının var olduğu görülmektedir. Örneğin bilimsel araştırmalarda kullanılan veri setlerinde göçmen o ülkede doğup doğmamasına göre, ilgili ülkede kalma süresine göre tanımlanabilmekte, kamu politikası tartışmalarında göçmenler etnik veya azınlıklarla beraber ele alınabilmektedir. İngiltere’de yıllık işgücü araştırması ve yıllık nüfus araştırmasında göçmen “doğum ülkesi” üzerinden ele alınmaktayken, sosyal güvenlik sistemi kayıtlarında “uyruk” üzerinden sınıflandırılmakta, Ulusal İstatistik Ofisi araştırmalarında ise “bir yıldan uzun süre kalmak amacıyla ülkeye gelen kişi” olarak değerlendirilmektedir (Migration Observatory, 2017). Bu tanımların farklılığı sadece teknik açıdan değil politika uygulamaları açısından da önem arz etmektedir. Zira göçmene yönelik uygulamalar, kontrol politikaları tanım da esas alınan kritere göre şekil almaktadır. Örneğin yukarıda İngiltere özelinde verilen farklı tanımlar açısından bakıldığında 2015 yılında İngiltere’nin iş gücü piyasalarında istihdam edilen kişilerin %16,7’ si yabancı ülke doğumlu olmakla birlikte %10,7’si yabancı ülke vatandaşıdır (Rienzo, 2016: 4). Bu verilere bakan bir kamu politika geliştiricisi ülkenin işgücü piyasasındaki göçmen oranını hem % 16,7 hem de %10,7 olarak değerlendirebilir. Aradaki % 60’lık (önemli ve politika tercihi etkileyeme ihtimali olan) fark tamamen göçmen için esas alınan tanımdan kaynaklanmaktadır.

Göçmen tanımına dair tartışmaların diğer boyutu da göçmen ve mülteci arasındaki ayrıma dayanan, ekonomik göç-zorunlu göç ikilemi üzerine inşa edilen yaklaşımdır. Buna göre ekonomik nedenlerle bir ülkeden başka bir ülkeye giden kişi göçmen, savaş, doğal afet, zulüm gibi nedenlerden dolayı ülkesini değiştirmek zorunda kalan kişi ise mülteci olarak görülmektedir. Ancak bu statüler net sınırlarla birbirinden ayrılmış değildir ve zaman içerisinde ekonomik göçmenden mülteciliğe, mültecilikten ekonomik göçmenliğe geçiş olabilmektedir. Carling’ e göre mülteci ve göçmen kavramlarının kullanımı açısından

kapsayıcı ve ayırıcı bakış açısı olmak üzere iki farklı gelenek vardır. (Carling, 2017). Kapsayıcı tanıma göre doğduğu ülkeden başka bir ülkede yaşayan herkes göçmendir ve bu tanımın içine mülteciler, her türlü yabancı çalışan, yaşam tarzı nedeniyle göç edenler gibi farklı kategorilerdeki bireyler girer. Uluslararası Göç Örgütü de bu tanıma kullanmaktadır. Ayırıcı görüşe göre mülteciler ve sığınmacılar göçmen değildir. Göçmen ekonomik kaygılarla bir ülkeden başka bir ülkeye giden kişidir. Bu tanıma kullanana BMMYK` ya göre mülteciler göçmen değildir. Komiserlik bu ayrımı bilerek yaptığını ve seçtiği kelimelerin taşıdığı anlamın farkında olduğunu söylemektedir (UNHCR, 2017d).

Mültecilerin göçmen olarak nitelendirilmesinin mülteciliğin gerektirdiği hassasiyeti taşımadığını düşünen görüş her iki kavramın farklı şekilde kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Zira mültecileri göçmen olarak nitelemenin onlara yönelik politikaların gerektiğinden daha az insani vurgu taşımasına yol açacağı düşünülmektedir. Bu kavramların medyada kullanımıyla alakalı ciddi tartışmalar vardır. Al Jazeera' nin mültecileri göçmen olarak tanımlamayacaklarını açıklamasını (AlJazeera, 2015) takiben Washington Post, New York Times, The Guardian, BBC gibi dünyanın önde gelen medya organlarında bu kavramlara yönelik ciddi tartışmalar olmuştur.

Göçmenin ve mültecinin tanımlanmasında üzerinde durulması gereken diğer bir husus da göçmenin belirli bir toplumsal gruba aidiyet nedeniyle geliştirilen algılardır. Göçmenin nasıl algılandığı da mevcut göç politikaları içinde önemli bir yer tutmaktadır. Zira kişinin nasıl bir göçmen olarak algılandığı nasıl bir muameleye tabi tutulacağının en önemli aşamasıdır. Mesela II. Dünya Savaşından sonra mülteciler "özgürlük savaşçıları" olarak tanımlanmaktaydı. Zira o dönemde mülteciler komünist rejimlerden kaçan kişilerden oluşmaktaydı ve bu iki kutuplu dünya düzeninde sosyalizm karşıtı ülkeler için iyi bir gelişme olarak yorumlanmaktaydı. Günümüzde ise mülteciler medeniyetin düşmanları, terörist gibi sıfatlarla etiketlenmektedir. Mesela Amerika'nın ünlü haber kanalı Fox News Suriyeli mültecilerle ilgili bir haber toplu taşıma aracı içinde Allahüekber diye bağırان bir kitlenin olduğu video ile ve "Terörists Inbound?" (teröristler mi geliyor) altyazısı ile sunmaktadır (Media Matters, 2015).

Türk kamu yönetiminde göçmen kavramının kullanım da üzerinde durulmayı hak etmektedir. İskân Kanununa göre göçmen, Türk soyundan veya Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla Türkiye'ye gelen kimse olarak tanımlanmaktadır. Tanımın da

vurguladığı gibi göçmenlik Türklük ile ontolojik bir ilişki içinde görülmektedir. İlerleyen bölümlerde de tartışılacağı üzere 1934 tarihli bir kanunda bu şekilde bir göçmen tanımı yapılmış olmasının gerekçeleri anlaşılır olmakla birlikte bu kanunun 2006 yılında tekrar düzenlenmesi esnasında bu tanıma dair tartışma dahi yapılmış olmaması dikkat çekmektedir. Zira dünyada 250 milyon insanın doğduğu ülkeden farklı bir ülkede yaşıyor olması, her yıl Türkiye'nin sınırlarında 35 milyon insanın girip çıkmış olması, Türk kültürüne veya soyuna bağlı olmadığı halde eğitim, iş, yaşam amaçlı olarak Türkiye'de bulunan yüzbinlerce insan göçmenlik olgusunun daha evrensel bir tanımını gerekli kılmaktadır.

Göç olgusuna gerçekçi ve tutarlı yaklaşabilmek için göçmen tanımını yukarıda belirtilen farklı tanım ve algıların ötesinde inşa etmek gereklidir. Her şeyden önce dikkate alınması gereken şudur ki; ekonomik veya insani gerekçelerle bulunduğu yaşam alanından ayrılan ve yeni bir hayat kurmak üzere yola çıkan kimse büyük bir risk almakta, hayatları adına önemli bir yatırım yapmaktadır. Özcan'ın (2017) ifadesiyle tarih boyunca insanlığın güçlükleri aşma isteğinin cesur bir ifadesi olan göç kararı alan birey önemli ve büyük bir eylem icra etmektedir.

Farklı türdeki göçmeler olumlu olumsuz anlamda farklı senaryolarla karşılaşmakla birlikte hepsi için ortak olan şey, mevcut bölgesel, politik, hukuki ve ekonomik statülerinin değişmesidir. Kişinin ekonomik gelirini artıran göçler bile siyasal haklar, ikamet hakları, hukuksal statü açısından kişide çeşitli kayıplara neden olmaktadır.

Kişileri tanımlarken onların mekânla ve bir devletle olan ilişkisini kimliğinin birincil parçası olarak görmemek gerektiğini belirten Nail'e göre göçmenliğin politik teorisini geliştirmek için onu adeta bir "atanamayan vatandaş"¹ yerine hareketlilik kimliği üzerinden tanımlamak gereklidir. Durağanlık, sabitlik yerine hareketliliği temel alan politik analizlerde göçmene bakış çok daha farklı olacaktır. Zira hareketlilik temelli analizlerde sabit sosyal statüler yerine dolaşım rejimleri vardır (Nail, 2015:3-4).

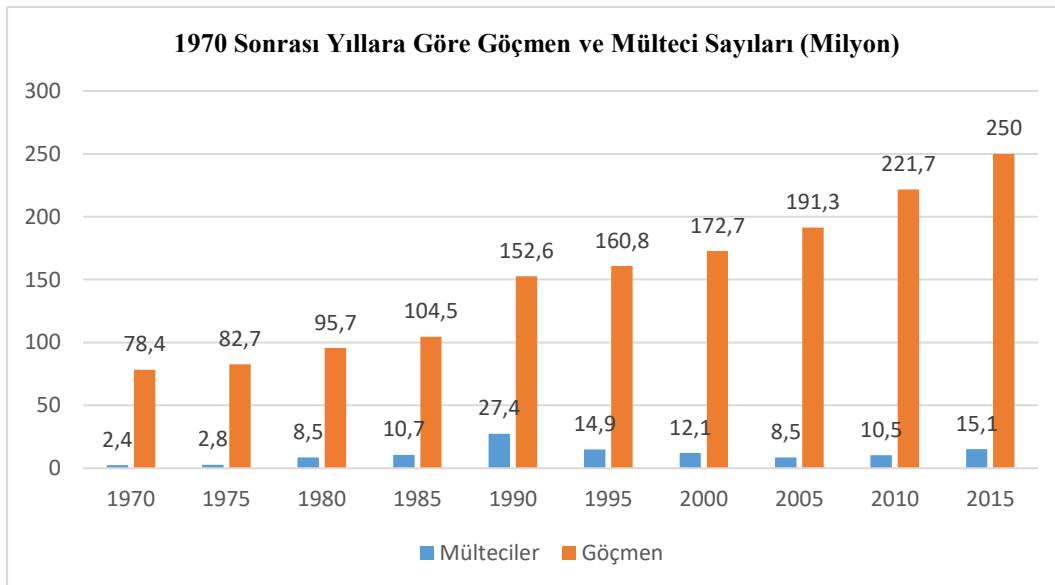
Göçmen olgusuna dair üzerinde durulması gereken diğer bir konu da meselenin devlet merkezli olarak ele alınmasıdır. Dünya tarihini devletlerarası ilişkilerin tarihinden ibaret gören, bireyi değerlendirirken onun devlet karşısındaki, içindeki rolünü birincil derecede değerlendiren bu yaklaşım göçmenliği bir eksiklik, nakısa, olağan dışı durum olarak

¹ "Atanamayan vatandaş", "atanamayan öğretmen" söyleminden türetilmiş bir alegoridir

değerlendirecektir. Ancak ilerleyen bölümlerde ayrıntılı bir şekilde tartışılacağı üzere bir aktör ve özne olarak göçmen bir devletin kuruluşunda, yıkılışında büyük öneme sahiptir.

Göçmen hem köklerinin bulunduğu hem de ikamet ettiği toplumun bir bireyi, ulus aşırı bir ağın parçası ve sadece süreli oturma iznine sahip birine indirgenemeyecek bir ekonomik ve sosyal aktördür. Tekeli'ye göre insanların akışkanlığının artması, dünyanın küreselleşmesi ve bilgi toplumuna geçilmesi göç kavramını kullanılır olmaktan çıkarmıştır. Buna göre yer değiştiren insan göç eden insan olmaktan çıkarak güzergâhını gerçekleştiren insana dönüşür (Tekeli, 2008).

Göçmenliğin tanımlanması ve incelenmesine dair konularda göç etme isteği de önemli bir parametredir. Dünyanın önemli araştırma şirketlerinden olan Gallup' un 2013 -2016 yılları arasında 156 ülkede yaptığı araştırmaya göre 2016 yılında 700 milyon insan göç etme isteğine sahiptir (Gallup, 2017). Bölgeler açısından incelendiğinde Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinde yaşayanların % 16'sı, Sahra Altı Afrika'sında yaşayanların % 12'si, Amerika'da yaşayanların % 10'u, Asya'da yaşayanların % 7'si, Avrupa'da yaşayanların % 5'i göç etme arzusu içindedir. Görüldüğü üzere göç olgusu sadece dünyanın belli bölgesine has bir durum değildir (Esipova, Ray ve Pugliese, 2011: 11,31). Bu bölgelerde göç etme isteğini eyleme dönüştürebilmiş kişilerin yıllara göre mülteci/göçmen sayıları aşağıdaki tabloda görülebilir.



Şekil 1.2 Yıllara göre dünyada göçmen ve mülteci sayıları (milyon) Kaynak: World Bank, 2017

1.1.2 21. Yüzyılda Göçü Anlamak İçin Yeni Bir Yaklaşım: İnsan Hareketliliği

Göçe dair birçok çalışmanın (GiGM, 2017; Özcan, 2017) ilk paragrafında vurgulandığı üzere göç konusunu çalışmak dünya tarihini çalışmak anlamına gelmektedir. Göçün insanlık tarihi ile eşdeğer olarak açıklanması onun zamansal boyutunu göstermesi açısından önemliken, onu sıradanlaştırma gibi bir tehlikeyi de bünyesinde barındırmaktadır. Zira göç olgusu çokça konuşulan ama az anlaşılan bir olgudur. Bu nedenle dünya siyasetinin, toplumsal değişimin önemli bir parametresi olan göç mefhumunun anlaşılması, anlamlandırılması için ona yönelik yeni bir kavrayış gereklidir. İnsan hareketliliği kavramı bu yeni kavrayış için faydalı bir kavramsallaştırma olarak kullanılabilir.

İnsan hareketliliği olgusu bireyin mekânla olan ilişkisine dayanmaktadır. Bireyin mekânla ilişkisi tarih boyunca farklı formlara bürünmüş olmakla birlikte modernite bu ilişkide önemli bir kırılmaya yol açmıştır. Zira modernite öncesi ve sonrası toplumların hareketleri zamansal, mekânsal, teknolojik boyutları itibarıyla birbirinden ayrılmaktadır. Çünkü modern devletin ortaya çıkışı ulusal sınır, egemenlik alanı gibi yeni kavramların ve durumların doğuşuna yol açmıştır. Örneğin “ulusal devlet egemenliği” kavramı 1648 tarihli Vestfalya Anlaşmasından sonra bir norm olarak kabul edilip uluslararası ilişkilerin temel kurallarından biri haline gelmiştir.

İnsanlık tarihinde siyaset, ekonomi, toplum, bilimsel birikim açısından önemli kırılma noktalarından olan 20. yüzyıl insan hareketliliği yönüyle de kendinden önceki yüzyıllardan farklılaşmaktadır. İnsanlar yüzyıllardır çeşitli sebeplerden dolayı hareket halinde olmuşlardır. Bu hareketin sebebi bazen daha iyi bir hayat arayışıyken bazen de savaş, yoksulluk gibi zorlayıcı sebeplerdir. Göç olgusu açısından 20. yüzyılı diğer zamanlardan farklılaştıran ise hareketliliği niceliğine ek olarak niteliğidir. Tüm dünyayı etkileyen iki dünya savaşı sonrasında ülkesini terk etmek zorunda kalan milyonlarca insan, zamansal ve mekânsal akışkanlığın kolaylaştırdığı ekonomik göç olgusu ve ortaya çıkan vatansız kişileri de kapsayan mülteci tablosu bu yüzyılı farklı kılmaktadır. Agamben’ in istisna hali olarak tanımladığı mültecilik olgusu yer değiştirmeyi değil yerini kaybetmeyi vurgulayan bir durumdur. Yaşanan bu farklılık Castles’ in meşhur çalışmasının adına da yansıdığı üzere 20. yüzyılı “Göç Çağı” olarak kategorize edilmektedir (Castles, 2009). Hobsbawm’ ın “Dünya astronomik ölçekte zorla sürgün ve öldürmelere öyle alıştı ki bu yabancı fenomenleri

anlatmak için yeni sözcükler icat etmek gerekti" (2007:66) sözleri de 20. yüzyılın göçlerine yönelik diğer bir hususa işaret etmektedir.

21. yüzyıl açısından düşünüldüğünde de farklı bir göç olgusunun yaygınlaşmakta olduğu söylenebilir. Zira göç son kertede bireyin mekânla ilişkisine dair bir fenomendir. Bilgi toplumunda sermayenin sürekli olarak kendisini mekânda dağıtan mantığı içinde insanların sanayi toplumuna göre mekânda daha sık yer değiştireceğini belirten Tekeli'ye göre böyle bir durumda insanları belli bir mekâna bağlı olarak düşünmek yerine onları hayatları boyunca yeryüzünde belli güzergâhlarda hareket ediyorlar diye düşünmek gerçekliğin doğru bir temsili olacaktır (Tekeli, 2008: 64). İnsan, zaman ve mekânın akışkanlaşması neticesinde göçün "güzergâh seçimine" evrilmesi 21. yüzyılın göç örüntüsünün karakteristik özelliklerindendir.

Kitle iletişim, ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, sermaye, hizmet ve insanın akışkanlığı bu güzergâh seçimi eylemine zemin teşkil etmektedir. Hareketli bireyler ulus ötesi mekânlar arasında oluşan ağlarda kültürlerini taşır, icra eder, dönüştürür. Bu anlamda onlar kolektif kimliklerinin üreticileridir. Bu hareketlilik iki ya da daha fazla ulus devlet arasında düşünsel ve fiziksel olarak oluşturulan çeşitli alanlar arasındaki mekânlarda gerçekleşir (Yazgan, 2016: 289).

21. yüzyılın insan hareketliliklerine dair farklı karakteri bu konuda yapılan çalışmalarda kavram setlerine de yansımaktadır. Avrupa göç sistemi, Akdeniz ve Ortadoğu'da göç karmaşası (migratory complex), göç dolaşımı (migratory circulation), dairesel göç (circular migration), göçmen akışı (migrant flux), göç sahası, ikili yokluk, ulus aşırı alan, gibi kavramlar her biri öne çıkardığı farklı bir durum ve beslendiği akademik disiplin itibarıyla göç araştırmalarına zenginlik katmakta ve 21. yüzyılda yaşanan uluslararası insan hareketliliklerinin kompleks yapısını göstermektedir. Söz konusu kavram setlerinin analizi neticesinde insan hareketliliği olgusunun sistem, karmaşık yapı, saha, ağ, dolaşım, yörünge gibi kavramlar ile birlikte kullanıldığı görülmektedir. Bu durum uluslararası insan hareketlilikleri araştırmalarına dair dinamik bir araştırma sahası ve vizyon ortaya koymaktadır.

Göç olgusunun artan çeşitliliği ve karmaşık yapısı sadece akademik sahada değil politika uygulama aşamasında da değişikliğe sebep olmuştur. Bu bağlamda göç olgusu artan

önemine binaen ülke içi gündemleri ilgilendiren düşük politika alanlarından (low politics) uluslararası ilişkileri gündemlerinden olan üst politika (high politics) alanına geçiş yapmıştır (Hollifield, 2000:228).

Yukarıda da belirtildiği üzere 20. yüzyılın sonu ve 21. yüzyıl itibariyle uluslararası insan hareketliliği göçenlerle kalanlar arasındaki çeşitli bağları içeren çok boyutlu bir mahiyete bürünmüştür. Bu mahiyetin anlaşılması için bazı ön şartlar gereklidir. Buna göre öncelikle göçün bir sorun olarak değil yönetilmesi gereken bir süreç olarak görülmesi elzemdir. Bu konuda ikinci önemli nokta insan hareketliliğinin gerçekleştiği toplumsal bağlamı anlayabilmek için değişen mekân tasavvuru ve yeni toplum biçiminin anlaşılması gereklidir. Etkilediği siyasal toplumsal ekonomik sistemler nedeniyle devletlerin, sunduğu fırsatlar, zorunluluklar itibariyle bireylerin ilgi alanına giren göç fenomeni sadece muhatabını etkileyen ve sabit kalan bir süreç değildir. Bu yönüyle göç durağan bir olgu olarak kabul edilmemelidir; nedenleri ve sonuçlarıyla birlikte değerlendirilen bir süreç olarak kavranmalıdır (İçduygu ve Sirkeci, 1999). Çünkü önceleri bir noktadan diğer noktaya doğru tek yönlü bir hareket olarak görülen göç artık ulus aşırı bir mahiyet arz etmekte ve noktalar aşırı çok yönlü hareket (transmigrant) sergilemektedir. Söz konusu ulus aşırılık olgusu göçmenlik dinamiklerinin gelinen ülke sınırları içinde bitmediğini vurgular ve göçmenleri geldikleri toplum ile içinden çıktıkları toplum arasında bağlantı kuran aktörler olarak coğrafi, politik, kültürel sınırları kesen sosyal alanlar oluşturan aktörler olarak tanımlar.

İnsanlar neden göç eder sorusu sadece güvenlik ve ekonomik perspektifli analizler için değil insan hak ve özgürlüklerinin özümsemiği bir siyasal ortamın tesisi için sorulmalı ve göç olgusu bu açıdan incelenmelidir. Zira göç sosyal değişimin sebebi ve sonucudur

Doğrudan bu çalışmanın konusu olmamakla birlikte göçün yukarıda belirtildiği şekilde tanımlanması ilerde tartışılacağı üzere göç politikalarının kavramsallaştırılması açısından büyük önem arz etmektedir. Zira çok boyutlu bir hareketlilik süreci olan göç birbirinden farklı aktörleri bünyesinde barındıran, ekonomi, siyaset gibi çeşitli disiplinleri ilgilendiren bir olgu olarak önemli bir kamu politikası gündemidir. Bu politika gündeminde politika formülasyonu ve uygulaması ve değerlendirme aşamasında göçün nasıl kavramsallaştırıldığı dahi büyük önem arz etmektedir. Örneğin devletin göçmene bakışında ulus odaklı bakış açısının hâkim olması ile ulus aşırı bakış açısını benimsemesi birbirinden farklı politika uygulamalarını ortaya çıkaracaktır. Çünkü tarih boyunca sürekli yaşanan göç olgusunun bir

sorun olarak görülmesi ulus devlet anlayışından kaynaklanmaktadır. Wimmer ve Schiller'in (2003) de ifade ettiği gibi ulus devlet kurma süreçleri göçün nasıl anlaşıldığı, karşılandığı ve dışardan içeriye bir hareket olarak görüldüğünü belirlemiştir. Bu bağlamda gümrük noktaları, sınırlar hep ulus devlet süreci ile bağlantılıdır. Bu yaklaşım birbirinden ayrı devlet inşa eden ve içerideki ile dışarıdaki şeklinde keskin tanımlar oluşturan siyasi sınırlar var olduğu müddetçe mültecilerin de var olacağı yaklaşımıyla beraber değerlendirilebilir. Yine bu yaklaşıma paralel olarak göçmen, ulusal alanın betimlediği vatandaş-topluluk-kültür örtüşmesini rahatsız eden bir olgu olması yönüyle özel olarak üzerine politika geliştirilen bir olgudur . Zira belirli bir ulusal kimliğe sadık bir şekilde yerleşikliğinin norm, hareketliliğinin ise istisna kabul edildiği yaklaşımlarda göçmen her zaman "öteki" olarak tanımlanmaktadır. Ötekilik kimliğine gömülü olan haklardan yoksunluk, günah keçisi olma, istismar edilme durumları göçmenin karşısında çıkmaktadır.

Göçe ulus merkezli bakış açısı, Wimmer ve Schiller (2003)' in metodolojik ulusalcılık olarak kavramsallaştırdığı yaklaşımla göç çalışmaları üzerinde de hâkim olmuştur. Ancak bu yaklaşım dünyadaki göç örüntüsünün değişmesi neticesine işlevselliğini yitirmiştir. Zira göçmenin ülkesi ile bağlarını kopararak yeni bir toplumsal, ekonomik, siyasal sisteme dahil olanlar değil, farklı ülkeler arası bağlarını aktif olarak kullanan ve değerlendiren, hayatına dair edimlerinde ve kararlarında tek bir ülkenin toplumsal, ekonomik, siyasal sistemiyle sınırlı kalmayan çok ülkelî, çok kimlikli bireyler olarak kavramsallaştırılması onun ulus merkezli bakış açısıyla incelenmesini zorlaştırmaktadır.

Chambers' e göre de, hareket ve göç, Afrika'dan Amerika'ya, kırsaldan kente, eski sömürgelerden metropollere karmaşık bir dönüşümü içermektedir. Hareket ve göç kişileri sadece coğrafi düzlemlere yöneltmekle kalmaz aynı zamanda, yeni kültürel oluşumlara da bir açı ve perspektif kazandırır (Chambers, 2005). Chambers' in açtığı bu perspektiften hareketle insan hareketliliği olgusunu anlamak için ulus aşırı alanları anlamak lazımdır. Bireyin tek bir mekânda yaşadığı varsayımını reddeden bu yaklaşıma göre göçmen bireyin farklı uzamlarda hayatı vardır. Almanya'ya çalışmaya giden ve ailesine para gönderen bir bireyin hayatına mercek tuttuğumuzda bu olgu daha net olarak anlaşılmaktadır. Zira bu kişi için yaşam alanı hem kendi fiziksel varlığını sürdürdüğü yer hem de ona bağlı olarak yaşamını sürdüren ailesinin yaşadığı yerdir.

Ulus aşırı alanların kavranması politika yapımı için de çok önemlidir. Zira politikanın hedef kitlesinin kim olduğunun tespiti oldukça önemli bir konudur. Muhatap olunan kitlenin kim olduğunun bilinmesi doğru ve etkili politikalar geliştirmenin en önemli şartıdır.

Şenay'a göre ulus aşırı (transnational) alanların oluşumunu konu alan birçok çalışmanın (Glick Schiller vd., 1992; Vertovec, 1999; Portes vd., 1999; Kearney, 1995; Olwig, 2003) vurguladığı en temel nokta, uluslararası göçün göçmenlerin bir ülkeden başka bir ülkeye hareket etmesiyle başlayan ve onların göç alan ülkeye yerleşmeleri ile son bulan bir süreci ifade etmesi anlayışı ile sınırlı tutulamayacağıdır. Göç, yalnızca coğrafi anlamda bir hareketlilikten ibaret olmayıp, hem göç-veren ülke ile göç-alan ülkeyi hem de göçmenlerin kendilerini bu iki ulusal alandaki kişiler, kurumlar ve süreçler ile ilişkili hale getiren çok daha geniş kapsamlı bir hareketliliği içinde barındıran bir olgudur (Şenay, 2010).

Birey mekân ilişkisinde de önemli değişimlere yol açan bir olgu olarak insan hareketliliğinin anlaşılabilmesi ve üzerine politikaları geliştirilebilmesi için göçe kalkışan aktörlerin kim olduğu, göç kararının verilmesi sürecini hangi etkileşim ağlarını kurarak gerçekleştirdikleri ve göç sürecinin aktörlerce nasıl algılandığı önemli konu başlıklarıdır.

İnsan hareketliliğinin anlaşılabilmesi için hareketsizliğin de anlaşılması elzemdir. Dünya nüfusunun %3.3' ünün göçmen olduğu düşünüldüğünde geride kalanların neden hareket etmediği sorusu eşzamanlı olarak gündeme gelmektedir. Hirschman' ın insan davranışının 3 türü olarak ele aldığı klasik sınıflandırması olan terk, itiraz, sadakat (Hirschman, 1970) olgularının göç özelinde ele alınmış versiyonu olan göç, itiraz, kal metaforu (Hoffmann, 2010) hem göç edeni hem de etmeyen ele alan bir yaklaşım sunmaktadır. Ancak bu konu birtakım yöntemsel kısıtlara sahiptir. Zira hareket halinde olmayan kitleyi tanımlamak kolay değildir. Çünkü bir insan harekete halinde değil diyebilmek için onun hareket imkânına sahip olduğu halde olduğu yerde kalmayı tercih etmesi gereklidir. Bu imkânın varlığı ise çok kolay tespit edilebilir değildir. Suriye'de iç savaşın en yoğun şekilde devam ettiği bir dönemde Halep'in kuşatılmış bölgelerinde 300 bin kişinin bulunduğu, vatanlarını terk eden milyonlarca kişiyle aynı sosyoekonomik şartlara sahip olmasına rağmen göç etmeyi tercih etmeyen bireylerin de göç araştırmalarının bir konusu olması gereklidir.

Bütün bu konu başlıkları "insanlar neden göç eder?" sorusuna verilecek cevabı inşa ederler. Bu soruya doğru cevap verememek ardından geliştirilecek politikaların yapımını, başarılı olmasını zaafa uğratacağından dolayı geliştirilen politikaların hedefine ulaşmasını

engellemektedir. Günümüzde bu soruya verilen cevaplara dair tartışmalar genellikle Avrupa merkezli dünya görüşünün baktığı perspektif üzerine inşa edilmiştir. Bu da göç politikalarının dünya görüşleri ve söylemler ve algılar üzerinden inşa edilmesine yol açmaktadır.

1.1.3 Mit ve Gerçeklik Arasında İnsan Hareketlilikleri

Uluslararası Göçün yerel, ulusal ve küresel siyasetin önemli gündem maddelerinden olması onun anlaşılması ve anlamlandırılmasında algıların, duyguların ve dünya görüşlerinin çok etkili olmasını sağlamıştır. Ancak göç olgusuna dair algı ile gerçeklik arasında ciddi farklar vardır. Dünya siyasetinde yaşanan krizin göç yönetimini zorlaştırması göçün bizatihi kendisinin sorunmuş gibi algılanması sonucunu doğurmaktadır. Bu da yönetsel zafiyetlere yol açmaktadır.

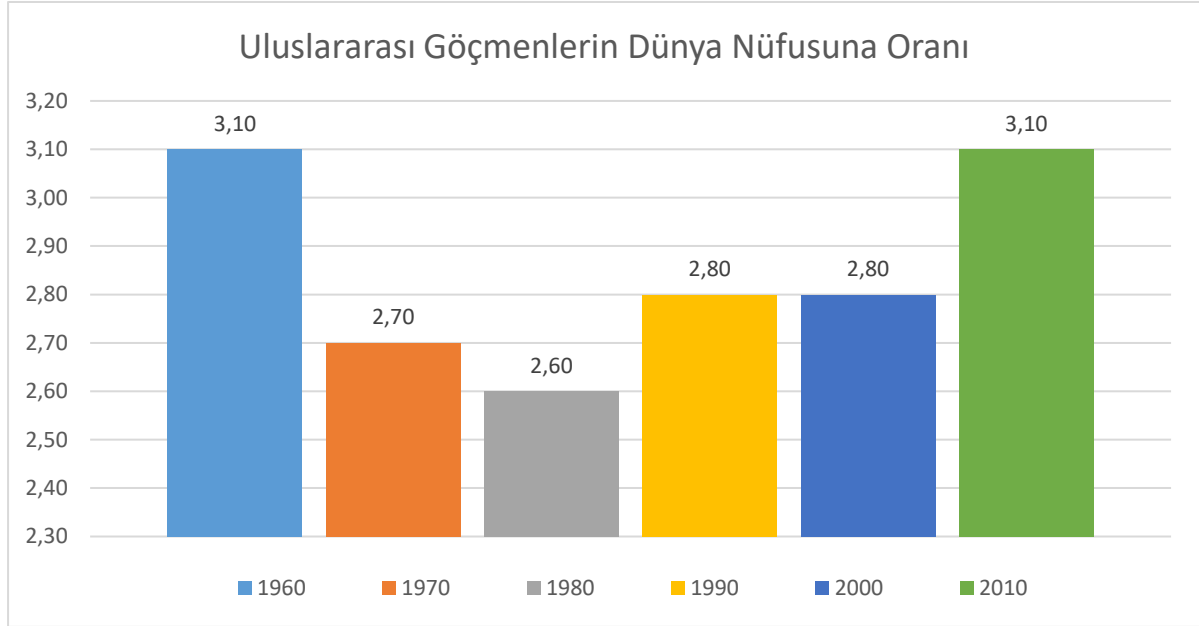
De Haas göç mitleri olarak bilinen bazı örnekler üzerinden göçe dair algı ve olgu farkını şu şekilde açıklamaktadır (De Haas, 2017).

a) Dünyada göçmen oranı artmaktadır.

Medyada, popülist siyasetçilerin söylemlerine bakıldığında göçmen oranının sürekli olarak arttığı ve bunun gelecek için tehlikeli olduğu gibi bir algı görülmektedir.

Göçmenlerin dünya nüfusuna oranı 20. yüzyıl boyunca ciddi düzeylerde değişiklik göstermemiştir. 1960 ile 2000 arasında göçmen nüfusu iki katına çıkmakla birlikte dünya nüfusundaki artış da hesaba katıldığında göçmenlerin dünya nüfusuna oranının değişmediği görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda bu durum özetlenmektedir:



Şekil 1.3 Yıllara göre uluslararası göçmenlerin dünya nüfusuna oranı (De Haas:2017)

Görüldüğü üzere uluslararası göçmenlerin dünya nüfusuna oranı çok büyük oranda değişmemiştir. Ancak göçmen yapısında çeşitli değişimler mevcuttur. Özellikle 2000 sonrası insan hareketlilikleri içinde önemli yer tutan zorunlu göçler kendine mahsus özelliklere sahiptir. Yer değiştirme olarak görülen göç olgusu son dönemde yerinden olmaya evrilmiş bu da konuyu çok daha kırılgan hale getirmiştir.

b) Vize politikalarını sıkılaştırma göçü azaltır

Göç olgusunun doğasında döngüsellik vardır. Göç politikalarının sıkılaşması bu döngüyü kırmaktadır. Ülkeye giriş çıkışların zorlaşması ülke içindeki göçmenleri kalıcılaşmaya zorlamakta bu da illegaliteyi artırmaktadır.

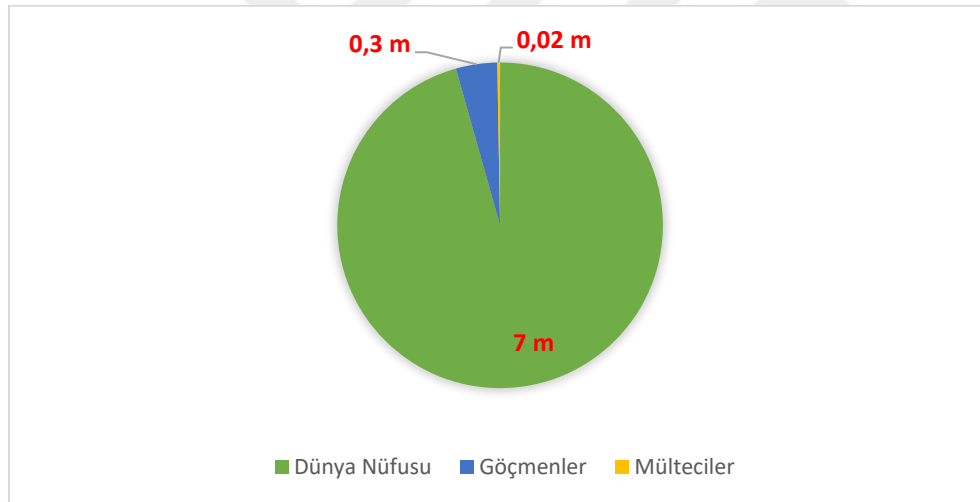
c) Gelişmekte olan ülkelere mali yardım yapılırsa göç akışı durabilir

Göçün ülkeler arasındaki gelişmişlik farkından kaynaklandığını ve fakir ülkelerin zenginleştikçe göçün azalacağını öne süren yaklaşım da tam olarak doğru bir yaklaşım değildir. Zira göç etmenin bir maliyeti olduğu için göç kararı belli bir ekonomik gücü gerektirmektedir. Bu sermayeden yoksun bireylerin göç etmeleri mümkün değildir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelere yapılan kalkınma yardımları göçü engellemek yerine tetiklemek gibi bir işleve de sahiptir.

Ayrıca eskiden göç veren ve göç alan ülkeler şeklinde bir ayrım varken hâlihazırda bu ayrım tutarlı analizler yapmak için yeterli bir araç değildir. Zira birçok ülke eş zamanlı olarak göç alan ve göç veren ülke olarak tanımlanmaktadır. Mesela Türkiye hem kendisi milyonlarca mülteci ve göçmene ev sahipliği yapmakta hem de dünyanın birçok ülkesine göçmen göndermektedir.

İnsan hareketliliklerinin medyada ve siyaset gündeminde büyük yer bulan kısmı zorunlu göçler ve mültecilik olgusu olduğu için göçe dair büyük resme bakma konusunda politika yapıcılar ve kamuoyu nezdinde eksik bir bakış açısı mevcuttur. Tabi ki hayati önem arz eden ve insani bir kriz olan mültecilerin gündemde daha fazla yer bulması anlaşılır bir şeydir. Ancak unutulmamalıdır ki göç daha büyük bir gerçekliği işaret etmektedir.

Aşağıdaki grafikte de dünya nüfusu, göçmenler ve mülteciler arasındaki oransal ilişki görülmektedir.



Şekil 1.4 Dünya nüfusu içinde göçmen ve mülteci nüfusunun oranı

Göçe dair çeşitli mitler üzerinden politikalar şekillenmekte, kamuoyu oluşmaktayken onun karakteristik özelliklerine dair de çeşitli araştırmalar yapılmaktadır. Castles “Göçler Çağı” isimli klasik eserinde içinde bulunduğumuz zaman dilimindeki göç trendlerini aşağıdaki şekilde özetlemektedir (Castles, 2009: 8,9).

- *Göçün Küreselleşmesi:* Her geçen gün daha fazla sayıda ülke insan hareketliliklerinden etkilenmektedir. Ayrıca göç alan ülkeler de dünyanın siyasal, ekonomik, sosyal olarak farklı arka plana sahip ülkelere kendi ülkesine yönelik insan hareketliliklerine tanıklık yapmaktadır.

- *İnsan Hareketliliklerinin Yönündeki Değişim:* Yüzyıllar boyunca Avrupa ülkelerinden dünyanın farklı ülkelerine doğru göçler yaşanmaktayken artık dünyanın farklı bölgelerinden Avrupa'ya yönelik insan hareketlilikleri yaşanmaktadır.
- *Göçün Farklılaşması:* Artık ülkeler tek bir göçmen tipiyle karşı karşıya değiller. Zira ülkeler aynı göç rejimi içinde işgücü, mülteci, yaşam tarzı gibi farklı göç türlerini yönetmek durumundadır.
- *Göçün Kadınsılaşması:* Çalışan erkek işçi ağırlıklı olan insan hareketlilikleri artık kadınlar tarafından domine edilmektedir. Aile birleşimi, savaşlar gibi nedenlerle göç eden kadınların insan hareketliliklerinde erkeklere oranla daha fazla yer almasını sağlıyor.
- *Göçün Siyasallaşması:* Göç olgusu birçok ülkede siyasal gündemin önemli tartışma maddelerinden biri haline geldi. Güvenlik, bölgesel politikalar, ticaret, turizm gibi birçok konunun uluslararası göç tarafından etkilenmesi göçün siyasallaşması sonucu doğurdu.

Göçün kaynak ve hedef ülkeler üzerinde farklı etkileri vardır. Bu etkilerin en önemlilerinden biri de insan hareketliliklerinin doğal sonucu olan çok kültürlülük ve etnik çeşitliliktir.

Bu çalışmada göçler mücadele edilmesi gereken bir tehdit veya çözülmesi gereken bir problemden ziyade içinde bulunduğumuz zaman ve ekonomik şartların doğal bir parçası ve yönetilmesi gereken bir süreç olarak görülmektedir. Bu nedenle göçe yaklaşırken yasal, yasadışı gibi ikili ve net sınıflandırmalar yerine sosyal bir olgunun doğasında bulunan karmaşıklığı da dikkate alan değerlendirmeler tercih edilmiştir.

1.1.4 Bir Hak Olarak Göç ve Göçmenlik

Hareket etme, seyahat özgürlüğü İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi de belirtildiği haliyle birçok bakış açısı tarafından temel hak ve özgürlükler arasında sayılmaktadır. Ancak günümüzde bu hak genellikle vatandaşı olduğu ülke sınırları içinde serbestiyeti, ülkeler arasında da ilgili devletlerin onayına tabi olarak hareket serbestisi şeklinde yorumlanmaktadır (Hosein, 2013). Bununla birlikte mevcut uygulamalara itiraz eden daha özgürlükçü yaklaşımlar da vardır (Carens, 1992).

Bireylerin uluslararası hareketliliğinin değerlendirildiği çalışmalarda iki yaklaşım vardır. İlk yaklaşımı temsil eden insan hakları savunucuları göçmenlerin de evrensel değerler ve normlardan yararlanmaları gerektiğini savunur. Bu durum sadece göç eden bireylere çeşitli haklar verilmesinden ibaret değildir. Zira göçmenlerin insan haklarının garanti altına alınması sadece onların değil ev sahibi devletlerin vatandaşlarının insan hakları içinde de olumlu sonuçlar doğuracaktır. Zira Kukathas'ın (2013) da belirttiği gibi bir ülkenin kendi vatandaşlarının çeşitli hürriyetlerini inkâr etmeden, yabancıların hareket hürriyetini reddetmesi mümkün değildir.

Göç konusunda devletin norm koyucu ve en üst otorite olduğunu savunan ikinci yaklaşıma göre de göçmenlere hak sağlanması ilgili ülkeye daha fazla göçmenin gelerek, devletin sınırlarını, egemenliğini ihlal etmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca göçmenler toplumu bir arada tutan sosyal sözleşmenin bir parçası olmadığı için devletlerin onlara karşı bir yükümlülüğü de yoktur. Ulus devletlerin toplumları, aynı tarihi, değerleri, kültürü ve dili paylaşan insanlardan oluşur; bu nedenle birden bire çok sayıda çok farklı kültürel geçmişlerden gelen kişilerin topluma karışması toplumsal dokuya zarar verebilir (Bosniak, 1991).

Görüldüğü gibi göç etme hakkı son kertede bireylerin hakları ile devletlerin egemenlik hakları arasındaki geriliminin oluşturduğu zeminde tartışılmaktadır. Devletlerin ülkelerine giren ve çıkanları tespit etmeleri en doğal hakları olarak görülürken buna karşı çıkan görüşler de mevcuttur. Uluslararası göç olgusunu hareket özgürlüğü açısından değerlendiren Carens bu yaklaşımın önemli savunucularındandır (Carens, 2013; Carens: 1992). Kukathas (2013)'a göçü kısıtlamak, ister insanların ülkesinden/bölgesinden ayrılmasını engellemek şeklinde olsun isterse onların bir ülkeye, şehre veya bölgeye girmesini yasaklamak şeklinde olsun, insanların hareket hürriyetini sınırlandırmak anlamına gelmekte yani genel anlamda hürriyeti kısıtlamaktadır.

Rawls (1993: 41), göçü sınırlandırma politikalarının meşru zemini olduğunu belirtmektedir. Ona göre belli bir özne bir mal varlığını korumaktan sorumlu tutulup bu görevi yerine getirmemesinin yarattığı kayıpları üstlenmediği sürece bir halkın toprağı ötekiler için sürekli muhafaza edilmez. Bir halkın politik kültürünü ve yapısal ilkelerini korumak açısından da göç sınırlandırılabilir.

Yukarıda da belirtildiği üzere göç olgusunun insanlık tarihi ile eşdeğer olduğu birçok göç çalışmasında değinilen bir durum olmakla birlikte birey devlet ilişkileri açısından modern zamanlarda farklı bir durum vardır. Zira bu dönemde kişinin devletle ilişkisinin varoluşsal bir anlamı vardır. Buna göre bireyler ancak bir devletle bağı olması halinde sağlık, eğitim, çalışma, seyahat gibi temel ihtiyaçlarını giderebilirler.

İnsanların ancak bir ulus-devletin üyesi olarak var olabilecekleri kuralıyla şekillenen günümüz siyasetinin şekillendirdiği yaşam alanlarında milyonlarca vatansız, mülteci, sığınmacı eğitim, sağlık gibi temel haklardan yoksun bir şekilde hayatını sürdürmektedir. Arendt'in (1998: 263,264) "haklara sahip olma hakkı" olarak ifade ettiği şekliyle vatandaşlık bağı ile bir devlete bağlı olmayan kişi bir çok temel haktan da yoksun kalmaktadır. Yani bireyin sadece insan olmasından kaynaklı haklarını kullanmasının ön şartı olarak vatandaşlık görülmektedir.

Yine Arendt (2014) tarafından geliştirilen "devletsiz" kavramı bireyin devletle ilişkisinin mahiyeti açısından önemlidir. Bu bağlamda devletsiz kavramını sadece resmi olarak herhangi bir devletle bağı olmayan insanlar için değil vatandaşlık haklarını yerinde kullanamayan mülteci, sığınmacı ve göçmenler için de kullanılmaktadır.

Göçmen haklarına yönelik üzerinde durulması gereken diğer bir husus da göçmenin vatandaşlık alsa bile karşılaştığı sıkıntılara ilişkindir. Ulusal kimlik veya milliyet olarak tanımlanan, evrak temelinde tanımlanan, haklar temelinde tanımlanan, görev ve sorumluluklar temelinde tanımlanan olmak üzere dört farklı boyutu olan vatandaşlık içinde bulunduğumuz dönemin birçok siyasal geriliminin de temelinde yer alan bir olgudur (Kadioğlu, 2008: 22).

Marshall (1964) modern vatandaşlığın sivil, siyasal ve sosyal haklar içerdiğini belirtmektedir. Sivil haklar, 18. yüzyılda mutlakiyetçi devletler karşısında bireyin kazandığı hukuki haklar, siyasal haklar, 19. yüzyılda modern parlamenter sistemlerin gelişmesiyle ortaya çıkan haklar, sosyal haklar ise 20. yüzyılda refah devleti politikalarına dair olan hakları içermektedir.

Bireyleri ve toplulukları ilgilendiren birçok konuda ülkede ikamet hakkı olan vatandaşların hepsinin sivil, sosyal ve siyasal haklardan aynı oranda yararlanmadıkları söylenebilir. Aynı yasal statüye sahip olmasına rağmen uygulamada farklı haklara sahip olunması birinci sınıf,

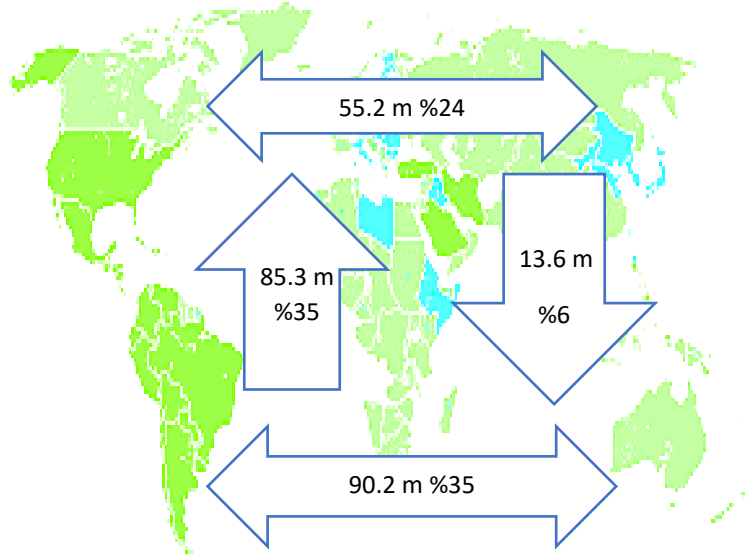
ikinci sınıf vatandaşlık kavramlarıyla isimlendirilmektedir. Göçmenlerin vatandaşlık almış olsalar bile toplumsal hayatta ötekileştirilmesi olasıdır. Zira Beck (1996: 390)'in bürokratik bir kategori olarak tanımladığı ötekileştirme olgusu göçmenin günlük hayatında verili(default) olarak karşılaştığı bir durumdur.

Bu sorunların çözümü için ulus devlet-birey ilişkisinin yapı söküne uğratılıp yeni bir zihin yapısıyla inşa edilmesi gereklidir. Zira sığınmacılar, azınlıklar, vatansızlar gibi kavramsallaştırmalar ulus-devletin eylemleri doğrultusunda üretilmiş olan özel kategorilerdir. Örneğin sınır kontrolü, pasaport, oturma izni gibi uygulamaların 19. yüzyılın sonunda (20. yüzyıl başı denebilecek yakın bir zamanda) hayata geçirildiği yani bunların insanlık tarihi boyunca uygulanan verili bir norm olmadığı unutulmamalıdır. Göçmen hakkını öne çıkaran bu yaklaşım hak temelli göç politikaları geliştirilmesi için elzemdir.

Kesgin'e göre insan hareketliliğini "temel bir insan hakkı" olarak görmek küresel sistemdeki adaletsizliklerin çözümü adına da önemli bir araçtır (Kesgin, 2015). Bir bireyin başka hiç bir üstünlüğe sahip olmadan sadece zengin bir ülke vatandaşı olmaktan kaynaklı olarak bir "asalet" sahip olması ahlaki sorunlar barındırmaktadır. Bu duruma işaret eden Carens'e göre bir insanın Batı Avrupa ülkesinde vatandaşlığının olması ortaçağdaki feodal sınıf ayrıcalıklarına sahip olması gibidir (Carens, 2013: 226). Bireyin sadece doğum yerinin neresi olduğu sorusu üzerinden başka bireylerden avantajlı/dezavantajlı hale gelmesi herkesin temel insan haklarına sahip olduğunun varsayıldığı bir zaman diliminde sorunlu bir durumdur.

1.1.5 Küresel Hareketlilik Rejimleri

İnsan hareketliliğini tartışılırken ele alınan konuların genellikle Avrupa merkezli bakış açısıyla değerlendirilmesi önemli metodolojik hatalara yol açmaktadır. Zira veriler incelendiğinde insan hareketliliğinin yoğun olduğu bölgelerin esasında Avrupa'dan başka coğrafyalar olduğu görülmektedir. Mesela Güney- Güney yönündeki insan hareketlilikleri küresel insan hareketliliklerinin %38'ini oluştururken iken Güney-Kuzey yönündeki hareketlilikler ise toplam hareketliliğin %37'sini oluşturmaktadır. Buna göre Dünyada bölgeler arası insan hareketlilikleri şu şekilde özetlenebilir (Kalkınma Atölyesi, 2016: 38,39):



Şekil 1.5 Küresel insan hareketliliklerinin kuzey- güney, doğu-batı ekseninde rakamsal ve oransal dağılımı (IOM, 2015)

- *Kuzey-Kuzey Rotası:* Çok gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere göçü temsil etmekte, Almanya'dan Amerika Birleşik Devletleri'ne, Birleşik Krallık' tan Avustralya ve Kanada'ya ya da Birleşik Krallık' tan Amerika Birleşik Devletleri'ne yönelen göç akımlarından oluşmaktadır.
- *Güney-Kuzey Rotası:* Az gelişmiş ülkelerinden gelişmiş Kuzey ülkelere yapılan göçü, Meksika'dan Amerika Birleşik Devletleri'ne, Türkiye'den Almanya'ya, Çin, Pakistan ve Hindistan'dan Amerika Birleşik Devletleri'ne yapılan göçlerdir.
- *Güney-Güney Rotası:* Ukrayna'dan Rusya Federasyonu'na ya da Rusya Federasyonu'ndan Ukrayna'ya, Özbekistan'a ve Kazakistan'a Afganistan'dan Pakistan'a yönelen Güney ülkeleri içindeki göçü temsil eden küresel göç koridorlarıdır.
- *Kuzey-Güney Rotası:* Amerika Birleşik Devletleri'nden Meksika ya da Güney Afrika'ya veya Almanya'dan Türkiye'ye, Portekiz'den Brezilya'ya veya İtalya'dan Arjantin'e göçü gösteren gelişmiş Kuzey ülkelerinden az gelişmiş Güney'e yönelen göç akımlarıdır.

Uluslararası göçlere karşılaştırmalı olarak bakıldığında Meksika-Amerika hattının dünyadaki en büyük göç koridoru olduğu ve onu Rusya-Ukrayna Bangladeş- Hindistan hattının izlediği görülmektedir. Amerika Birleşik Devletleri en çok göç alan ülkedir ve onu Suudi Arabistan,

Almanya ve Rusya takip etmektedir. Nüfusa oranla en çok göçmen barındıran ülke Katar % 91, Birleşik Arap Emirlikleri % 82 ve Kuveyt % 72'dir (Migration Policy Institute, 2017).

Uluslararası insan hareketliliklerinin hedef ve kaynak ülke ekonomilerine etkileri de üzerinde durulmayı hak etmektedir. Dünya genelinde gelişmekte olan ülkelere gönderilen dövizler 432 milyon dolar düzeyindedir. Bu miktar uluslararası kalkınma yardımlarından daha fazladır. Hindistan 69, Çin 64, Filipinler 28 milyon dolarla en çok göçmen dövizini gönderilen ülkelerdir (World Bank, 2016).

Tüm bu hareketlilikleri değerlendiren Koslowski' ye göre ister çalışma, ister eğitim, ister turizm, ister zorunlu nedenle olsun tüm bu insan hareketliliklerini anlamak için "küresel hareketlilik" kavramı şemsiye bir kavram olarak düşünülebilir. Farklı hareketlilik çeşitleri olmakla birlikte bunların değerlendirilebilmesi için söz konusu farklı hareketlilik türlerini sınıflandırma ihtiyacı vardır. Her sınıflandırmanın kısıtları olmakla birlikte Koslowski'nin hareketlilik rejimlerini mülteci, işgücü ve seyahat rejimleri olmak üzere 3 grupta değerlendirdiği yaklaşımı yeterince kapsamlı ve açıklayıcıdır (Koslowski, 2011:3).

Çizelge 1.1 Küresel hareketlilik rejimleri (Koslowski,2011:4'ten uyarlanmıştır)

	Mülteci	Uluslararası Seyahat	Uluslararası İşgücü
Rakam	23 milyon	2+ milyar	200 milyon
Merkezi Norm	Geri Göndermeme	Uygulama güvenliği	Refah paylaşımı
Uluslararası Anlaşma	1951 Cenevre Sözleşmesi	• 1920 Pasaport Düzenlemesi • 1980 Makine Tarafından Okunabilir Pasaportlar Düzenlemesi • 2000 Sınır aşırı Organize Suçlar Sözleşmesi	1975 Göçmen İşçiler Sözleşmesi
Uluslararası Kurumlar	• Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği • Uluslararası Göç Örgütü	• Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC) • Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) • Dünya Turizm Örgütü (UNWTO)	• Uluslararası İşçi Örgütü • Uluslararası Göç Örgütü

Bu üç hareketlilik rejimi incelendiğinde en kurumsallaşmış olanın mülteci rejimi olduğu görülmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesine dayanan mülteci rejimi, Birleşmiş Milletler

Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin koordinesinde ülkelere bazı sorumluluklar yüklenmiş bir şekilde devam etmektedir.

Uluslararası işgücü rejiminin ise mülteci rejimi gibi kurumsal olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durumun 3 temel sebebi vardır: (Koslowski, 2011: 6–8)

- a) Hedef ülkelerin işgücü göçünü kolaylaştırmaya ihtiyacı olmaması
- b) İşgücü göçü açısından ülkeler arasında mütakabiliyet olmaması
- c) Hedef ülkeler arasında rejim kurmak için çabalayacak liderliğin olmaması

Uluslararası seyahat açısından bakıldığında ülkeler arasında bir uzlaşının olduğu görülmektedir. Kökeni 1920 Paris Konferansına kadar giden bu süreçte ülkeler seyahat olgusundan maddi kazanç elde ettiği için farklı bir tutum sergilemektedir. Bu nedenle uluslararası seyahat rejiminin mülteci rejiminden daha eskiye dayandığını söylemek mümkündür. Ancak bu rejimin ülkelere sınır kontrolleri uygulayana kadar görünür olmaması nedeniyle daha az dikkat çektiği söylenebilir.

Küresel hareketlilik rejimleri incelendiğinde farklı göç politikalarına yönelik değişik düzeyde düzenlemelerin var olduğu görülmektedir. Mesela çevresel göçe yönelik olarak küresel iklim yönetişimi, işgücü göçüne yönelik Uluslararası İşçi Örgütü vardır. Bu kadar farklı aktör ve konu insan hareketliliği olgusunu ve bunun yönetimini karmaşık hale getirmektedir.

Mülteci koruma politikaları genellikle çok boyutlu yönetişimle koordine edilmekteyken, işgücü göçü ikili ilişkilerle düzenlenmektedir.

1.1.6 Uluslararası Göç Kuramları

Dünya tarihini şekillendiren en önemli sosyal dinamiklerden biri olarak olan insan hareketliliklerini açıklamak, anlamlandırabilmek için birçok teorik yaklaşım geliştirilmiştir.

Bir göç kuramının; 'A noktasından B noktasına doğru kim neden hareket ediyor? Neden başkaları değil de bu insanlar göç ediyor? Neden C yerine B noktasına göç ediyorlar? Neden o zaman değil de şimdi?' gibi soruları açıklayıcı cevaplar vermesi beklenmektedir. Ayrıca Faist'in (2003:19) sorduğu "neden dünyanın belirli bölgelerden çok göçmen çıkarken belirli bölgelerden az göçmen çıkar?" sorusu da göç çalışmacılarının üzerinde durması gereken sorulardandır. Yeterli bir göç kuramı menşe bölgelerde dış göçü teşvik eden ve hedef

bölgelerde de iç göçe olanak sağlayan yapısal güçleri, göç eden insanların motivasyon, hedef ve isteklerini ve iç ve dış göç alanlarını birbirine bağlayan toplumsal ve ekonomik yapıları hesaba katmalıdır (Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, Taylor, 1993).

Ancak göç kavramının birbirinden çok farklı özelliklere sahip insan hareketliliklerini tanımlamada kullanılması yani çok farklı hareket örüntülerini kapsaması, onun bir mega kuram üzerinden açıklanmasını zorlaştırmaktadır.

Bu bağlamda sosyoloji, ekonomi, coğrafi ve sosyo-ekonomik disiplinler çerçevesinden göçe bakan teoriler mevcuttur.

Habitus (Nedelcu, 2012; Erel, 2010), hibridite (Brettell ve Hollifield, 2015), melezlik, üçüncü alan, ulus aşırı alan (Vertovec, 2004; Levitt ve Jaworsky, 2007), sembolik aidiyet (Yuval-Davis, 2006), diaspora (Shuval, 2000), çok kültürlülük (Yuk, 2011) gibi kavram setleri sosyolojik analizlerde kullanılan ve üzerine değerlendirmeler yapılan kavramlardır.

Ekonomik teoriler klasik, neoklasik (Constant ve Massey, 2002), ikili işgücü piyasası (Piore, 1979), işgücü göçünün yeni ekonomisi (Stark ve Bloom, 1985) gibi yaklaşımlar üzerinden göçü analiz etmektedir.

Lewis'in (1954) çalışmaları ile başlayan ekonomik yaklaşıma dayanan neoklasik teoriler ülkelerin iş gücü piyasalarındaki farkları uluslararası göçün faktörleri olarak görmektedir. Neo klasik teoriler göçü sadece ekonomik etmenlere bağlaması yönüyle eleştirilmektedir. Çünkü bu teorilerin varsayımları doğru olsa kaynak ve hedef ülkelerde pazarlar dengeye ulaştığında işgücü akışının (göçün) durması beklenir. Ancak böyle bir durum gerçekleşmemiştir.

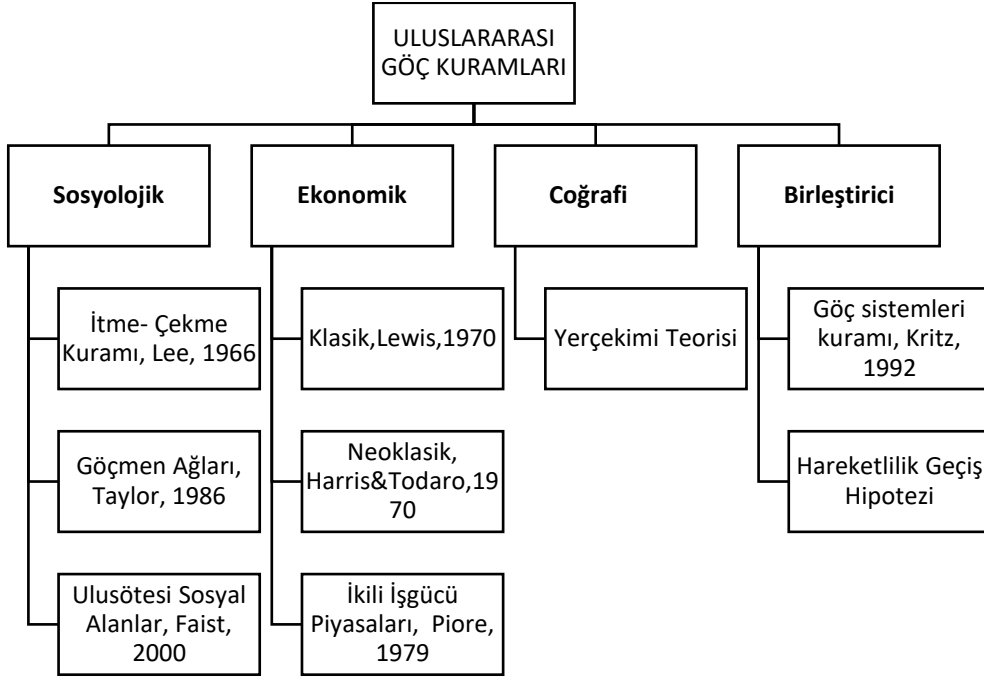
Göçün coğrafi teorileri mesafe ve uzamsal hareketler üzerinden göçü değerlendirmektedir. Göç çekim teorisi Bijak (2006), Lowry (1966) çekim modeli, Zelinskyb (1971) hareketlilik geçiş teorisi coğrafi göç teorilerinin örnekleridir.

Dünya sistemleri yaklaşımı, tarihsel-yapısal yaklaşım göçü sosyoekonomik açıdan inceleyen teorilere örnek olarak verilebilir.

Aktaş'a (2012) göre göç çalışmalarının Batı merkezli olması ve göç kavramının endüstriyel dönemin ekonomik özelliklerini öne çıkarması geleneksel göç teorilerinin göç olgusunu açıklama kapasitesini azaltmaktadır. Bu eksikliğin giderilmesi adına göç alanı işlevsel bir araç

olabilir. Göç alanı kavramı çıkış ve varış noktalarının kuzey, güney, kalkınmış, kalkınmakta olan ülkeler gibi önceden tanımlanmış ve kurgulanmış kategoriler üzerinden değil birbiri üzerinden tanımlandığı bütüncül bir etkileşim alanını tarif eder

Şekil 8’de sunulan tabloda yukarıda açıklanan kuramlarını ilişkide olduğu bilim dalına göre sınıflandırması görülebilir:



Şekil 1.6 Uluslararası Göç kuramları

Bu göç kuramları ait oldukları bilimsel gelenek açısından tarihselci-yapısalcı paradigma ve işlevselci paradigma olmak üzere iki ana sınıfta ele alınabilir. Neo klasik model, itme çekme kuramı, göçmen ağları kuramı işlevselci paradigma içinde değerlendirilebilir. Analiz düzeyinde farklılıklara rağmen Marksist kuram, dünya sistemleri kuramı, ikili işgücü piyasası yaklaşım, göçü yapısal eşitsizlikler üzerinden değerlendirdikleri için tarihselci- yapısalcı paradigma içinde değerlendirilebilir.

Göç Kuramlarının Değerlendirmesi

Göç, kuramsallaştırılması zor olan bir fenomendir. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir: (Haas, 2014)

- Göç eden bireylerin farklı motivasyonlarının olması: Kimisi savaştan kaçarken kimisi çalışmak için gider.

- Araştırmacıların farklı bilimsel geleneklerden gelmeleri: Yapısalcı paradigma, işlevsel paradigma.
- Araştırmacıların araştırma nesnelerinin farklılaşması: Göçe teşvik eden faktörler, göç sonrası faktörler ayrımı.

Göç veren ve alan ülkelerdeki mikro ve makro yapısal koşullara odaklanan göç sistemleri teorisi gibi birleştirici bir göç teorisi kurma çabalarına rağmen göç gibi kompleks bir olgunun tek bir kuram, yaklaşım üzerinden açıklanması mümkün değildir. Her bir kuramın açıkladığı ve açıklayamadığı yönler mevcuttur. Asıl olan araştırmacının kendi metoduna uygun kuramlara dayanmış olmasıdır.

Bütün bu teorileri değerlendiren Sert'e göre, göç literatüründe bütünleştirici bir göç kuramına ihtiyaç vardır. Ancak Castles (2009), Salt'a (1987) göre göçün karmaşık yapısından dolayı, kapsayıcı ve evrensel bir göç kuramının gelişmesi çok zordur.

Hemen her sosyal bilim konusu gibi mevcut göç kuramları da birtakım eksikliklere sahiptir. İlk ve öncelikli olarak vurgulanması gereken husus Massey'in (1993) de belirttiği gibi mevcut ana akım göç kuramları 19. yüzyıl kavram, model ve varsayımlarına dayanmasıdır. Tarihselci-yapısalcı model, itme çekme kuramı post modern düşünürler tarafından eleştirilmekle birlikte bu eleştiri sadece yapı bozuma uğratma aşamasında işe yaramakta, alternatif üretme konusunda işlevsel olamamaktadır.

Metodolojik milliyetçilikle malul olan birçok göç çalışması genellikle Batılı devletlere ve özellikle de geleneksel hedef ülkelere odaklanmaktadır. Yani dünyanın büyük bir kısmında meydana gelen insan hareketlilikleri yeterince analiz edilmemektedir. Avrupa merkezci yaklaşım göç analizlerinin sadece Avrupa'da görüldüğü şekliyle yapılmasına yol açmaktadır. Bu yaklaşım dünyanın belli bir bölgesinde belli bir zamanda yaşanan gelişmeleri norm olarak kabul etmekte ve bütün dünyayı bu normun açtığı pencereden değerlendirmektedir. Üzerinde durulması gereken bir diğer husus da göçlerin anlaşılması ve analiz edilmesi için kullanılan göstergelerin yetersiz oluşudur (Boucher ve Gest, 2014).

1.1.7 Uluslararası Göç Çalışmaları

Yukarıda belirtilen farklı disiplinler birbirinden keskin hatlarla ayrılmış değildir. Çünkü göç çalışmalarının doğasında disiplinler arası yaklaşım vardır. Zira ekonomik faktörleri dikkate

almadan sosyolojik araştırma yapmak ve ya tarihsel tecrübeyi göz önünde bulundurmada ekonomik değerlendirmeler yapmak imkânsızdır.

Göçle ilgili tartışmalar iki aşamada analiz edilmektedir. Bu analizlerin bir grubu göçün oluşumuna odaklanırken diğer kısmı ise göç sonrası duruma (uyum, haklar vs.) odaklanmaktadır.

Göç ve göçmenler üzerinde yapılan çalışmalar şu şekilde sınıflandırılabilir: (Brettell ve Hollifield, 2015:4)

Çizelge 1.2 Göç olgusunu inceleyen farklı disiplinler

	Araştırma Sorusu	Analiz Düzeyi	Örnek hipotez
Antropoloji	Göç kültürel değişim ve etnik kimlikleri nasıl etkiler?	Mikro/bireysel, hane halkı, gruplar	Sosyal ağlar kültürel farklılıkları sürdürmeye yardımcı olur
Nüfus Bilimi	Göç nüfus değişimini nasıl etkiler?	Makro	Göçün nüfusun büyüklüğü üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır.
İktisat	Göçe neden olan ve göçün neden olduğu ekonomik faktörler nelerdir	Mikro/bireysel	Dahil etme göçmenlerin beşeri sermaye seviyesine göre değişkenlik gösterir
Tarih	Göçmen tecrübelerini nasıl yorumlayabiliriz?	Mikro	-
Hukuk	Göç, hukuku nasıl etkiler?	Makro ve mikro	Haklar, katılım ve göçü özendirici yapılar yaratır.
Siyaset Bilimi	Devletler, neden göçü kontrol etmekte zorlanırlar?	Makro	Devletler genellikle göçmen yanlısı politikaların etkisi altındadır
Sosyoloji	Sosyal uyum ve dışlama nasıl açıklanabilir?	Makro/etnik gruplar, sosyal sınıflar	Entegrasyon düzeyi sosyal sermaye ve beşeri sermayeye göre değişiklik gösterir

Göç çalışmaları alanına en önemli katkılar Hammar (1991), Faist (2006), Massey (1993) gibi ekonomistlerden gelmiştir. Son yıllarda Brettell ve Hollifield (2015), Castles (2009), Hein de Haas (2014) gibi isimlerin katkılarıyla göç çalışmaları ayrı bir çalışma alanı olarak kendine özerk bir alan açmıştır. Bu noktada göç çalışmaları sığınmacılık, göç (işçi göçü, düzenli-düzensiz göç), vatandaşlık ve entegrasyon şeklinde dört alt başlığa ait incelemelerin şemsiye kavramı olarak değerlendirilebilir.

Kamu politikaları literatürünün göçe ilgisi de artmakla birlikte diğer disiplinlere oranla azdır. Meyers' in (2004) karşılaştırmalı çalışması, Statham ve Geddes'in (2006) İngiliz göç politikalarındaki aktörlere odaklanan çalışması, Freeman'in (2006) liberal demokrasilerdeki

göç politikası türlerine odaklanan çalışması, Czaika ve de Haas'ın (2013) göç politikalarının etkililiğine odaklanan çalışması, Boswell'in (2007b) göç politikasının teorileştirilmesine yönelik yeni arayışları tartıştığı çalışması, Joppke'nin (1998) devletlerin düzensiz göçü nasıl engellemediklerini tartıştığı çalışması kamu politikası çerçevesinde göç politikalarının incelendiği çalışmaların önde gelen örnekleridir.

Castles (2007:364) göç çalışmalarının sosyoloji ve diğer alanlardaki temel kuramlardan bir derece ayrıldığını savunmakta ve “hem eleştirel hem de sosyal gerçekliğe uygun, hem deneysel hem de kuramdan temel alan bir göç sosyolojisi oluşturma” problemini ortaya koymaktadır.

Çeşitli disiplinler genel olarak göç olgusunu yukarıdaki gibi yaklaştığı bir vaka olmakla birlikte son yıllarda disiplinler arası yaklaşımları öne çıkaran yeni araştırma sahaları ortaya çıkmıştır. Sınır çalışmaları ve göç, insan hakları çalışmaları ve göç gibi yeni alanlar karma çalışma alanları gelişmiştir.

Göç çalışmalarının gelişimi zamansal olarak incelendiğinde ana hatlarıyla 4 nesil öne çıkmaktadır. Buna göre birinci nesil çalışmalar demografik dağılımlarla ilgilenmiş ve Avrupa ülkelerindeki göçmen dağılımını incelemektedir. İkinci nesil çalışmalar göçmenlerin sosyal davranışları ve ekonomik entegrasyonlarına odaklanmaktadır. Üçüncü nesil çalışmalar da entegrasyon çalışmaları ve siyasal katılım gibi konulara odaklanmaktadır. Son grubu oluşturan dördüncü nesil çalışmalar ise göç politikalarının nasıl yapıldığına odaklanmaktadır (Zincone ve Caponio, 2006). Göç olgusunun politika merkezli yaklaşımla ele alınması diğer alanlara nispeten geç gelişen bir çalışma alanı olmakla birlikte son yıllarda nicelik ve nitelik açısından artan bir literatüre sahiptir. De Haas ve arkadaşlarının yaptığı çalışmalar (2015), Geddes (2003) tarafından yapılan çalışmalar ve DEMIG, THEMİS gibi büyük projeler kapsamında yapılan çalışmalar politika temelli göç çalışmalarına örnek olarak verilebilir.

1.2 Kamu Politikası

Kamuya ve onun problemlerine odaklanan bir çalışma alanı (Dewey, 1927:365) hükümetin belirli alanlardaki eylemlerini ve eylemsizliğinin nasıl, niçin, olduğuna dair çalışma alanı (Heidenheimer, Heclo, Adams 1990), hükümetlerin yapmayı veya yapmamayı tercih ettiği faaliyetler (Dye, 2012: 12) olarak tanımlanan kamu politikaları kavramı devlet birey ilişkisinin tesis edildiği ve iki boyutlu bir iletişim kanalıdır. Bu iletişim kanalının dikey

boyutunda devlet-birey arasında bir yatay boyutunda ise aynı hizmetten faydalanan etkileşim farklı bireyler arasındaki etkileşim vardır.

Kamu politikası “2017 yılında enflasyonun %8 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir” cümlesinde olduğu gibi bir amacı, “tüm vatandaşların sağlık hizmetlerine erişimini sağlayacağız” ifadesinde vurgulandığı gibi bir prensibi veya “Mültecilerin geri gönderilme işlemleri sürecinde Genel Müdürlüğümüzce önümüzdeki aylarda, AB Projesi kapsamında yapılmış toplam 750 kişi kapasiteli 2 adet geri gönderme merkezi hizmete açılacaktır” cümlesinde görüldüğü üzere somut bir eylemi işaret edebilir.

Kamu politikasını ‘belirli bir konu veya sorun hakkında bir aktör veya aktörler topluluğunca amaca yönelmiş bir şekilde yürütülen eylemler veya eylemsizlik’ olarak tanımlayan Anderson’un (2014:7) yaklaşımında öne çıkan aktör kavramı bu çalışmadaki kamu politikası analizlerine temel teşkil etmektedir. Bu yaklaşıma paralel olarak kamu politikalarının heterarşik yapısını vurgulayan Heclo onu güç mücadelesi ve bilmece gibi bir süreç olarak tanımlamaktadır (Heclo, 1974:306).

Kamu politikasının ne olduğuna dair literatürde yapılan tanımların yanında kavramı özetlemekten ziyade onun özelliklerini ortaya koyan açıklamalar da bulunmaktadır. Bu anlamda kamu politikasının özellikleri aşağıdaki biçimde belirtilebilir: (Hogwood ve Gunn, 1984)’den aktaran (Çevik ve Demirci, 2012)

- Kararı kapsayan ve ondan daha geniş bir süreçtir.
- Önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.
- Yönetim ile iç içe olan süreçlerdir.
- Amaçlar kadar davranışları da içermektedir.
- Politika sürecinde devlet dışı aktörler rol oynar.
- Hareketi ve hareketsizliği birlikte içermektedir.
- Bir süreç içinde işler.

Kamu politikalarının hayata geçirildiği politik ekonomik düzlem de ilgili politikanın gündeme gelme, planlanma, hayata geçirilme ve değerlendirilme aşamalarında önemli etkiye sahiptir. Vatandaş ve devlet arasındaki karşılıklı haklar/sorumluluklar ilişkisi, toplumsal yapının tarihsel ve sosyolojik yapısı kamu politikalarının nasıl planlandığı ve hayata geçirildiği sorusuna cevap aranırken üzerinde durulması gereken sosyolojik zemini oluşturmaktadır. Zira politikalar ait oldukları ekonomik politik düzlemde bağımsız bir

düzlemde geliştirilemezler. Bu nedenle her bir ülkede politika yapım süreci farklılık arz etmektedir. Örneğin Başkan ve Senato arasında güç dengesinin kurulduğu Amerika Birleşik Devletleri ile İskandinav ülkelerinin politika geliştirme süreci farklıdır.

Her siyasal kültürde kamu politikalarının anlamı ve bağlamı kendine mahsus olmakla birlikte dünya genelinde kamu politikaları incelendiğinde ortak temalar tespit etmek mümkündür. Lowi' ye (1972: 300) göre kamu politikaları düzenleyici, dağıtıcı ve kurucu olmalarına göre 4 ana grupta incelenebilir.

Çizelge 1.3 Löwi'ye göre kamu politikası türleri

Tip	Tanım	Örnek
Düzenleyici (Regulatory) Politika	Şartları ve sınırları belirleyen politikalar	Çevre koruma, göç, tüketici koruma
Dağıtıcı (Distributive) Politika	Kaynak dağıtan politikalar	Altyapı yatırımları vs.
Yeniden Dağıtıcı (Redistributive) Politika	Mevcut kaynakları düzenleyen politikalar	Refah, toprak reformu, vergi
Kurucu (Consistent) Politika	Devlet kurumlarını kuran veya modifiye eden politikalar	Bir kurum kurulması, bütçe politikası vs.

Löwi' nin çalışması önemli ve değerli olmakla birlikte analizlerini genellikle Roosevelt dönemi yönetim pratikleri üzerine inşa etmesi yönüyle içinde bulunduğu toplumsal gerçeklikten hareketle hazırlandığı için Amerikan yönetim tarzını tanımlanmak için kullanılabilir. “Kamu politikası siyaseti belirler” argümanını geliştiren Löwi'ye göre Roosevelt güçlü bir başkan olmasına rağmen kendini çevreleyen politika atmosferinin izin verdiği ölçüde yönetimini sürdürmüştür. Lowi' nin çalışmalarını önemli bulmakla birlikte eleştiren Steinberger'e (1980) göre kamu politikalarının çok anlamlı oluşu onları kategorize etmeyi zorlaştırmaktadır. Yani bir politika hem düzenleyici hem kurucu hem de dağıtıcı olabilir.

Kellow (1998), aktörlerin politikaya uymasını sağlayan faktörlere daha fazla vurgu yapılmasını önemli görmektedir. Ona göre politikanın muhatapları, sadece mecbur oldukları için değil kendi çıkarlarına uyup oymamasına göre politikayı uygulurlar.

Politik ekonomi bakış açısıyla kamu politikalarının neden var olduklarını tartışan Weimer ve Vining'e (2005: 74–134) göre rekabetsizlik, dışlanamazlık ve tıkanıklık (congestion) piyasa

başarısızlığına neden olur ve hükümet müdahalesini gerektiren şartlar oluşur. Piyasa başarısızlığı(kamusal mallar, dışsallıklar, doğal monopoller, bilgi asimetrisi) ve rekabetçi sınırlılıklar(kartelleşme, belirsizlik problemi, zamansal problemler, uyarlama maliyetleri ve makro ekonomik dinamikler) nedeniyle kamu politikaları gereklidir.

Terim olarak ilk defa Laswell ve Lerner'in 1951 birlikte yazdığı "Politika Bilimleri" kitabının açılış bölümünde kullanılan kamu politikası çalışmaları politika bilimleri yaklaşımından doğmuştur. Fischer'in de vurguladığı gibi Laswell kamusal sorunlara objektif çözümler üreterek akademisyenler, kamu politikası karar vericileri ve vatandaşlar arasında uzlaşmayı sağlayan uygulamalı sosyal bilimleri geliştirmek istemiştir (Fischer, 2003: 3). Yaşadığı dönemde hâkim olan totaliter yönetimlere karşı olan Laswell demokrasinin politika bilimlerini kurmayı amaçlamıştır (Laswell ve Lerner, 1951: 15). Kamu politikalarını bir problem çözme eylemi olarak gören ve İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyal bilimlerde önemli etkileri olan Davranışçı ekolden etkilenen Laswell öne sürdüğü rasyonalist açıklamalarla kamu politikaları literatürünün kuruluş ve gelişme aşamalarına katkı sağlamıştır. Rasyonel karar verme modelinin varsayımlarından beslenen bu anlayış kamu politikasını mevcut bir soruna dair bir uzman veya teknokrat tarafından geliştirilen çözümlerden ibaret saymaktadır. Ancak kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması rasyonel modelin iddia ettiği şekilde gerçekleşmemektedir.

Sosyal bilimler çalışmalarında kullanılan her kavram gibi, belirli bir zaman diliminde dünyanın belirli bir bölgesindeki gelişmelerden hareketle gelişen kamu politikası kavramı Amerikan yönetim ve bilim geleneğinin etkisiyle dünya genelinde devlet yönetimine dair tartışmalarda kullanılan bir kavram olmuştur. Esas anlamını Amerikan devletinin yönetim felsefesi ve pratiklerinde gömülü olan kamu politikası kavramı Amerikan yönetim sisteminde gelişmiş ve dünyanın geri kalan bölgelerine yayılmıştır. Ancak belirli bir zaman diliminde belirli bir coğrafyadaki gelişmelerden hareketle geliştirilmekle birlikte kamu politikası kavramı dünyanın diğer bölgelerinde de devlet vatandaş ilişkisini ve devletin faaliyetlerini açıklamak açısından önemli olan evrensel bir kavramdır. Her iki görüşün de doğruluk payı olduğu düşünüldüğünde kamu politikası analizinin tarihi ve evrenselliğine dair şu şekilde bir açıklama yapılabilir:

Yöneticilere öğüt verme eylemi tarih boyunca rastlanan bir olgu olmakla birlikte bunun çağdaş kamu politikası analizi olarak değerlendirilebilmesi için bilimsel yöntemlere

dayanması gerekmektedir. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen sistematik veri toplama ve bilimsel yöntemlerle veri analizi çağdaş kamu politikası analizini tarihteki öncüllerinden ayırmaktadır.

İngiltere’de İçişleri Bakanı olan Michael Howard, hapishane güvenliği ile ilgili sorunlar olduğu zaman istifasını isteyenlere karşı söylediği şu sözler kamu politikasını ne olduğuna dair yeni önemli bir yaklaşım sunmaktadır (Wilson, 2006: 153):

“Ben kişisel olarak Avam Kamarasına karşı cezaevi hizmetlerini ilgilendiren bütün politika kararlarının alınmasından sorumluyum. Genel müdür ise günlük işlemlerden sorumlu”

Howard, burada belirli bir alandaki kamu hizmetine dair günlük işlerle politika arasında farkı işaret etmektedir. Ancak politika yapımı ve bu politikanın uygulanması konusundaki bu ayırım her zaman keskin sınırlarla ayrılmış değildir.

Torgerson’un vurguladığı gibi politika bilimlerinin dinamik doğasının kökeninde bilgi ve politika arasındaki ilişki vardır (Torgerson, 1986). Bu ilişki dün var olduğu gibi yarın da farklı formlarda var olacaktır. Durning (1999)’in “Geleneksel Politika Analizinden Postpozitivist Politika Analizine?” başlıklı çalışması kamu politikası çalışmalarının geleceği için önemli tartışmalar içermektedir.

Hajer ve Wagenaar (2003) tarafından sorulan “gelişmekte olan ağ toplumunda yönetimi anlamak için ne tür politika analizi?” sorusu da önemlidir. Bu bağlamda kamu politikası geliştirme ve uygulama aşamalarının heterarşik doğası dikkate alınmalıdır.

1.2.1 Kamu Politikası Analizi

Verili bir alanda herhangi bir politikaya dair analiz ve tartışmaların spekülasyondan farklı bir anlam taşıması ve bilimsel değeri olması için bu analizlerin belirli bir temeli ve dayandığı usul ilkeleri olmalıdır. Geleneksel bilim mirasında da yeri olan “Usul esasa mukaddemdir” şeklinde özetlenen bu durum, politika analizi sürecini bir takım ilkelerle sınırlandırmakta ve bazı şartlara bağlı kılmaktadır. Buradan hareketle kamu politikası analizi verili bir alandaki kamu politikasını belirli bir usul çerçevesinde açıklama, anlama, anlamlandırma çalışmaları olarak tanımlanabilir. Bu çalışmalara zemin oluşturan ilkeler “kamu politikası analizi” disiplinin doğmasını ve kamu yönetimi tartışmalarının önemli bir boyutu olmasını sağlamıştır.

Kamu politikaları hakkındaki değerlendirmeler gerek karar verme ve planlama, gerekse uygulama aşamalarında meselenin doğası gereği karmaşıklığın ve belirsizliğin hakim olduğu bir alanda yapılmaktadır. Bu nedenle farklı epistemolojik, ontolojik zeminler üzerinde inşa edilen çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir.

Bu analizler beslendikleri felsefi temele göre pozitivist veya yorumsamacı gelenekten beslenebilir. Mekanistik dünya görüşüne dayalı Newton fiziğine bağlı olarak yapılan analizler pozitivist paradigmanın etkisiyle gelişmiştir. Pozitivist ontolojik ve epistemolojik ön kabullere dayanan rasyonel modele göre kamu politikası değişikliği bir sorunun varlığında gündeme gelen, sorunun çözümü için alternatiflerin belirlendiği, bu alternatiflerin çıktılarının karşılaştırılarak en uygun alternatifin tercih edildiği ve bu doğrultuda politikanın uygulandığı bir akıştan ibarettir.

Buna göre kamu politikası analizinin kamusal sorunların incelenmesindeki uygulamaları, döngüsel bir süreç izler. Bu döngüsel sürecin işleyiş basamakları, kamusal sorunları tanımlamak, bu sorunlara yönelik çözüm önerileri üretmek, bu öneriler arasından birisini bir takım ölçütler (maliyet, idari ve siyasi uygulanabilirlik, adalet vb.) kullanarak uygulanacak çözüm seçeneği olarak seçmek, seçilen bu çözümü uygulamak ve uygulamayı değerlendirerek ilk aşamada tanımlanan sorunun çözülüp çözülmediğini anlamak, eğer çözülmemişse sorunu yeniden tanımlayarak aynı süreci tekrarlamak şeklinde özetlenebilir. Bu döngüsel süreç aynı zamanda -sorundan soruna hangi kamu politikası aktörlerinin süreçte daha baskın bir rol oynadığı farklılaşmakla beraber merkezi yönetim, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, vatandaşlar, uluslararası kuruluşlar, özel sektör şirketleri, düşünce üretim kuruluşları ve örgütlü diğer gruplar gibi kamu politikası oyuncularının da analizde hesaba katılmasını gerektirir (Yıldız, Şahin ve Babaoğlu: 2016).

Ana akım kamu politikası geleneğine göre kamu politikalarını analiz etmek için takip edilen edilmesi gereken aşamalar vardır ve bu aşamalar her politika alanı için kullanılabilir niteliktedir. Pozitivist yaklaşım rasyonel insan varsayımı üzerine inşa edilmiştir.

Ana akım kamu politikası geleneğine itiraz eden, sosyal inşacı gelenekten beslenen, karmaşıklık ve çeşitliliği kabul eden, anti-özcü niteliğe sahip olan yaklaşımlar da vardır. Orhan'a göre anlatıcı politika analizi, post-pozitivist politika analizi, politika söylemi, söylemsel politika analizi, gibi farklı yaklaşımlara sahip olan bu itirazlar eleştirel politika

analizi ve yorumlamacı politika analizi gibi çatı tanımlamalarla anılmaya başlanmıştır (Orhan, 2013: 71). Turnbull'a (2008) göre Fischer (2003), Gottweis (2006), Hajer ve Wagenaar (2003) çalışmalarında da yorumsamacı politika analizi Laswell' in rasyonel modeline dayanan politika bilimlerine alternatif olarak ortaya çıkmıştır.

Newtoncu bilim anlayışına dayanan ana akım kamu politikası geleneğine karşı olan felsefi ve metodolojik gelenekten beslenen diğer bir yaklaşım da karmaşıklık kuramıdır. Morçöl'e göre kendi kendini biçimlendirme yeteneği olan bireysel ve kolektif aktörlerin etkinlikleri ve etkileşimleri ile ortaya çıkan ve diğer toplumsal ve doğal sistemlerle birlikte evrilen sistemler olarak kamu politikaları karmaşık sistemler olarak görülmelidir (Morçöl, 2013: 107). Orhan'a göre karar alma ve uygulamada karşılaşılan değişkenler hesaba katıldığında kamu politikası analizi karmaşıklığa düzen verme olarak adlandırılabilir (Orhan, 2013: 70).

Kamu politikası analizinde üzerinde durulması gereken diğer bir husus da analizin amacının ne olduğudur. Politikanın analizi (analysis of policy) ile politika için analiz (analysis for policy) analiz nesnesi ve amacı açısından iki farklı duruma işaret etmektedir (Lasswell, 1971). Politika için analiz genellikle bürokrasi içindeki araştırma grupları, think tanklar tarafından yapılan ve hayata geçirilen politikaların değerlendirilmesini içeren bir araştırmadır. Politikanın analizi olgusu ise genellikle akademisyen ve araştırmacılar tarafından yapılan ve cari politikalara dair değerlendirmeleri içeren çalışmaları tanımlamak için kullanılmaktadır.

1.2.2 Kamu Politikası Çalışmalarının Gelişimi

Kamu politikası çalışmalarının nasıl ortaya çıktığı konusunda üç farklı yaklaşım mevcuttur. Bunlardan ilkinde göre, kamu politikası analizi çalışmaları, yerleşik ve işbölümüne dayalı örgütlenmiş toplum ile beraber vücut bulmuştur. Platon'un Sicilya krallarına danışmanlık yapması ve Aristo'nun Makedonyalı Büyük İskender'i yetiştirmesi bu açıdan dikkat çekicidir. Platon, bir adım daha ileri giderek, iyi hükmetmenin ancak filozofların kral veya kralların filozof olduğu bir dünyada mümkün olabileceğini söylemiştir (Dunn, 2004: 35-36). Buna göre geleneksel toplumlarda da görülen siyasetnameler kamu politikası metinleri olarak görülebilir. Hükümdara, hakana, krala danışmanlık yapma, hikmetli öğütler verme şeklinde görev yapan kişileri Yıldız ve arkadaşları (2016) "kralların ve prenslerin kulaklarına fısıldayan adamlar" olarak tanımlamaktadır.

Kamu politikası çalışmalarının ortaya çıkışına ilişkin ikinci görüşe göre kamu politikası çalışmaları, insanlık tarihinde evrenin işleyişinin anlaşılmasına dair önemli dönüm noktalarından olan ve Batı Avrupa’da başlayıp tüm dünyayı etkileyen Rönesans, Reform ve Aydınlanma dönemleri sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu dönemin yönetim açısından karakteristik özelliği devlet yönetiminde metafizik öğelerin yerini insan aklının alması olarak özetlenebilir.

Kamu politikası analizi çalışmalarının tarihsel kökenlerine dair üçüncü ve son görüş ise kamu politikası analizinin çağdaş anlamıyla ilk kez II. Dünya Savaşı esnasında ve sonrasında Amerika Birleşik Devletleri ve müttefikleri tarafından uygulandığını ardından kademe kademe tüm dünyaya yayıldığını savunur (Çelik, 2008).

II. Dünya Savaşı yıllarında ABD Kongre Kütüphanesinde Savaş İletişim Araştırmaları biriminin yöneticisi olan Lasswell, 1940’ların sonunda yaptığı çalışmalarla kamu politikası alanına itibar kazandırmaya başlamış ve 1951 yılında yayınladığı Politika Yönelimi (The Policy Orientation) isimli makalesi ile kamu politikası yaklaşımını ilk kez ortaya atmıştır (Çorbacioğlu, 2009). Bu nedenle Lasswell politika biliminin kurucusu olarak kabul edilir.

1960’lı yılları takiben sosyal bilimciler politika sürecine önem vermeye başlamıştır. Zira artık devletin karşılaştığı problemlere çözümler geliştirilmesinde teknik uzmanlara ihtiyaç vardır. Kennedy’nin çalışma ekibini kurarken piyasadan seçtiği McGeorge Bundy, Charles Hitch, Alain Eithoven, McNamara gibi alanında başarılı profesyonellerle kurduğu yeni yönetim modeli ile devlet performansını artırmak için en iyi yöntemlerin hayata geçirileceği konusunda güven içindeydi. Bu sürecin hızlı yükselen devlet adamlarında olan McNamara kamu politikası çalışmalarında önemli bir yere sahiptir. Ford Motor Şirketinin yöneticiliğinden Savunma Bakanlığına geçen McNamara politika analizini kamu yönetiminin önemli başlıklarından biri haline getirmiştir. Bir istatistik profesörü olan McNamara’nın sayısal yöntemleri savaş yönetiminde de kullanması bu alandaki ilk uygulamalar olarak kayıtlara geçmiştir. Bu dönemde Harvard, California, Berkeley, Carnegie Melon gibi üniversitelerde kamu politikası bölümleri açılmıştır (Allison, 2006 :64,65).

Kamu politikası çalışmalarının gelişiminin özetlendiği yukarıdaki üç yoruma ilaveten onu kamu yönetimi disiplini Amerikan tesiri olarak gören ve “işletmeciliğin yanı sıra ikinci bir etki kanalı olarak yorumlayan Güler’in eleştirel yaklaşımı da vardır. Ona göre kamu politikası alanı ve araçları kamu kudretinin piyasaya devredilmesiyle doğan yeni karar-uygulama yapı

ve süreçlerini kapsayan uygun bir genişliğe sahiptir. Güler, ayrıca kamu yönetiminin önemli tartışma konularından olan moda kavramlar üzerinden de kamu politikasını ele almakta; etik, yönetim, toplam kalite gibi moda kavramlar, devletin değişimindeki rollerini oynayıp ortadan kalksalar da kamu politikasının bir çalışma alanı olarak kalıcı olacağını iddia etmektedir (Güler, 2011:33).

Kamu politikası çalışmalarının Türkiye’deki durumunu göstermesi açısından Türkiye Bilimler Akademisi’nin 2005 yılında yayımladığı Bilimsel Araştırma ve Politika İlişkisi araştırması önemlidir. Araştırma kapsamında politikacılar ve bürokratlarla derinlemesine mülakatlar yapılarak, Türkiye’de bilimsel bilgiye dayalı gerçekçi ve sağlıklı politikaların üretilebilmesi ve uygulanabilmesi için hangi şartların olması gerektiği araştırılmıştır. Ulaşılan bulgular, bilimsel araştırmaların kamu politikalarına yansımalarının sınırlı olduğunu (TÜBA, 2005: 16) ve politika geliştirilmesi sürecinde bilimsel araştırmalardan çok kişisel gözlem ve deneyimin, halkın taleplerinin ve bürokratik kadroların etkili olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle, kurumsallaşmış bir kamu politikası ihtiyaç analizi gözlenmemektedir (TÜBA,2005: 19).

Araştırmada, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından itibaren kamu politikası adına beş önemli fırsat penceresinin açılmış olduğu, fakat çeşitli nedenlerle bunlardan yararlanmanın mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır. Söz konusu fırsat pencerelerinin ilki, 1924 yılında zamanın ünlü ABD’li eğitim uzmanı John Dewey’in, Türkiye Cumhuriyeti Milli Eğitim Bakanlığı tarafından eğitim politikaları konusunda bir rapor hazırlamak üzere davet edilmesidir. Dewey, yaptığı incelemeler sonucunda bir rapor hazırlamıştır. İkinci fırsat penceresi, 1950-1965 yılları arasında Türkiye’de sosyal bilimler alanında alan araştırması yapan özellikle yabancı bilim adamlarının araştırmaları ile açılmıştır. Üçüncü fırsat penceresi, 1961’de Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ve ulusal planlama sistemine geçilmesidir. Dördüncü fırsat penceresi, 1975 yılında Yöneylem Araştırmaları Derneği’nin kurulmasıdır. Beşinci ve son fırsat penceresi ise 2002 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun yasalaşmasıdır.

Akdoğan (2011), ilk dört fırsat penceresinin Türkiye’de kamu politikası analizi çalışmalarının yayılması ve kök salması anlamında iyi değerlendirilemediği sonucuna varmıştır. Beşinci

düzenlemeyi değerlendirmek içinse henüz yeterince veri ve deneyim oluşmadığı kanaatindedir.

Kamu politikası çalışmalarının Türkiye özelindeki diğer bir boyutu da onun ithal edilmişliğidir. Bu bağlamda kamu politikası literatürünün ithal kuram ve kavramların çevirisi veya uyarlanması süreciyle ve politika transferi sonucunda ülkeye geldiği görüşü, literatürde yaygın kabul görmüştür (Akdoğan, 2011; Çelik, 2008). Türk idare tarihine kamu politikası penceresinden bakma amacıyla yayınladıkları makalede, Orhun Abideleri, Kutadgu Bilig, Siyasetname, Koçi Bey Risaleleri, Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar ve Devlet Adamlarına Öğütler gibi eserleri inceleyen Yıldız ve arkadaşlarına göre (2016) 'e göre kamu politikası çalışmaları sadece gelişmiş ülkelere ithal edilen bir alan değildir.

1.2.3 Politika Yapımına Teorik Yaklaşımlar

Belirli bir alana yönelik kamu politikasının nasıl belirlendiği, kararların nasıl alındığına yönelik olarak politika kararı verme veya vermeme mekanizmalarını açıklayan çeşitli teorik yaklaşımlar vardır. Bu yaklaşımlar da tıpkı kamu politikası analizinde olduğu gibi farklı epistemolojik öncüllerden hareketle politika yapımını açıklamaktadır. Bireyi fayda maksimizasyonu peşinde koşan bir aktör olarak tanımlayan ve onu "Homo economicus" olarak kategorize eden "rasyonel karar-verme yaklaşımı" karar verme sürecinin yedi önemli aşamasından söz etmektedir: (Lasswell, 1956)

- Bilgi akışının sağlandığı, *istihbarat aşaması*,
- Çıktıyı etkilemek için eylemlerin tasarlandığı ve bunları, *yayma ve tavsiye aşaması*
- Normların oluşturulduğu, *çözüm aşaması*
- Mevcut koşullarla çözümler arasındaki *bağlantıyı kurma aşaması*
- Çözümlerin uygulamaya konulduğu *uygulama aşaması*
- Niyet ile sonuç arasındaki uyumu inceleyen *değerlendirme aşaması*
- Çözümler yürürlükteyken oluşturulmuş beklentilerin karşılanması, *sonuçlandırma aşaması*

Rasyonel insan modelinden hareketle karar alıcının konuya dair bilgilere sahip olduğu ve kişisel/kurumsal çıkarını maksimize edecek kararlar aldığı öngörülebilir. Morçöl (2007: 3) bu durumu odadaki hayalet olarak tanımlanmakta ve rasyonel insan modelini hiç gerçekleşmeyen bir mit olarak değerlendirmektedir Zira rasyonel insan modeli bir soyutlamadan ibarettir.

Sınırlı rasyonellik yaklaşımıyla “karar verme” araştırmalarında önemli bir yeri olan Simon rasyonel insan yaklaşımını eleştirmekte ve karar alıcıların, kararlarında, karara ait tüm bilgi yerine kendilerince tatmin edici ve yeterli buldukları miktarda bilgiye dayandıklarını iddia etmektedir (Simon, 1982).

Politika kararı alma süreciyle ilgili kademeli (incremental) yaklaşımın savunucusu olan Lindblom da rasyonel yaklaşıma eleştiriler getirmektedir. Hükümetin karar alma süreçlerinin rasyonel modellemesini ayrıntılı biçimde inceleyen Lindblom, kararların çoğunda rasyonel süreçlerle (tam bilgi) alındığı fikrini reddetmiştir. Bunun yerine kararların -asında tüm politika yapım sürecinin- kısa vadeli siyasi koşullara cevap üreten küçük aşamalı kararlara bağımlı olduğunu görmüştür. Lindblom’un tezi, özünde, kararların, politika yapıcılarının isteklerinden ziyade sonsuz sayıda olay ve koşulların kontrolünde olduğu iddiasına dayanmaktadır. Kopuk adımlarla ilerleme, politika yapım şekli olarak gerçekte en doğru, uygulanabilir yoldur, çünkü adım adım ilerlemek “keşfedilmesi gereken farklı alternatif politikaların ve analiz edilmesi gereken karmaşık etmenlerin sayısını azaltmak suretiyle politika yapıcıların analizini, daha tanıdık, iyi bilinen deneyimler üzerinden gerçekleştirmeye odaklanmaktadır (Lindblom, 1959).

Granovetter, ekonomik eylemin toplumsal ilişkilerde gömülü olduğunu ve karar verme sürecinin bu gömülülükler içinde gerçekleştiğini savunmaktadır (Granovetter, 1992).

Amerikan yönetimi özelinde inceleme yapan karar verme sürecini analiz eden çalışmasında Allison, bir başkanın, kabinesindeki bütün kişilerin ve örgütlerin birimlerinin üstünde tek, hakim güç olarak “tek başına hesap yapan tek bir karar verici” gibi hareket ettiği düşüncesinin yetersizliği vurgulanmaktadır. Kennedy’nin 1962 Küba Füze Krizi üzerinden Devlet Bakanlığı, Savunma Bakanlığı ve Ulusal Güvenlik Konseyi gibi farklı bürokratik kurumların kamu politikalarını etkilemek için nasıl mücadele ettiğini ele alan Allison politika yapım sürecini üç farklı model üzerinden anlamaktadır. Geleneksel olarak hâkim model olan

“tek başına karar verici” modeli, olguyu aydınlatmaktan ziyade karartmaktadır. Allison (1971: 28), buna “Rasyonel Aktör Modeli” veya “Birinci Model” demektedir ve diğer iki modelin bu modeli tamamlaması gerektiğine inanmaktadır. Allison’ un (1971: 40), “İkinci Modeli” Örgütsel Süreçler Modeli, temel olarak kamusal eylemi, standart iş prosedürlerine göre hareket eden geniş örgütlerin çıktıları olarak anlamaktadır. Allison’ un (1971: 67), “Üçüncü Modeli”, Devlet Siyaseti Modeli (Governmental Politics) özünde kararları, farklı siyasal çıkarları ve bürokratik perspektifleri olan farklı gruplar ve bireyler arasındaki pazarlıkların sonucu olarak nitelendirmektedir. Böylelikle dış politika kararları, devlet için iyi olanın ne olduğu hakkındaki rasyonel hesapların sonucunda değil daha çok dahili pazarlık süreçlerinin uzlaşısı sonucunda üretilmektedir. Bu yaklaşım yukarıda da açıklanan ve kamu politikasını aktörler arası ilişkiler üzerinden açıklayan yaklaşımla benzeşmektedir.

Politika yapımı hükümet ve hükümet dışı aktörler arasında bir etkileşim sürecidir ve politikalar bu sürecin sonucunda oluşur (Ripley ve Franklin, 1984: 1). Dolayısıyla politika, hükümetin dediği ve yaptığı şey olsa da, söz konusu politikanın yapım süreci hükümet ve hükümet dışı aktörlerin etkileşimiyle mümkündür. Politika yapım sürecini aktörler arası ilişkilere indirgemek devletin politika yapımındaki rolünün azımsamak olarak görülmemelidir. Zira modern devlet hala daha politika yapım sürecinin en önemli bileşeni olmakla birlikte ancak küreselleşme ve yerelleşme hareketleri merkezi devletleri ulus üstü ve ulus altı yapılarla beraber hareket etmeye zorlamaktadır. Bu nedenle devletin rolünde bir değişiklik olduğu söylenebilir.

Karar verme süreci karmaşık bir süreçtir. İnsanların nasıl karar verdiklerini inceleyen bilişsel ve davranışsal psikoloji çalışmalarının sonuçlarına göre bu süreç motivasyon, değerler ve normlar, bilgi işleme kapasitesi, diğer insanlara karşı davranışlar, geçmiş tecrübelerden öğrenilenler, duygusal faktörler, pazarlık süreci, kurallar ve kurumlar, beklentiler gibi değişik faktörler tarafından şekillendirilmektedir.

Kamu politikası yapımını incelerken üzerinde durulması gereken bir diğer konu da kamu politikasının bağlamıdır. Anderson ve arkadaşlarının tarihsel, çevresel, kurumsal ve ideolojik bağlam olmak üzere 4 boyutta ele aldığı politika bağlamı konusu, kamu politikası analizinde dikkate alınmalıdır (Anderson, Brady ve Bullock, 1978:7–17). Tarihsel bağlam herhangi bir alanda daha önce hayata geçirilmiş uygulamaları, çevresel bağlam; kültürel, demografik, ekonomik ve sosyal faktörleri, kurumsal bağlam; devletin resmi kuruluşları ve

devlet sistemini, ideolojik bağlam; güç sahibi aktörlerin/partilerin ideolojik aidiyetini işaret etmektedir. Belirtilen bu parametreler aynı kamu politikasının farklı reaksiyonlara yol açmasına neden olabilir. Mesela savunma harcamaları normal şartlarda vatandaşlar tarafından tepkiyle karşılanabilecekken ülkenin bir savaş ortamında bulunması durumunda bu harcamalar vatandaşlar tarafından normal, hatta gerekli görülebilir. Bu nedenle aynı uygulama farklı bağlamlarda hayata geçirildiği için politikanın gündeme gelme, yapılma aşamaları farklılık arz edebilir.

1.2.4 Kamu Politikası Değişimi

Planlı veya plansız, bir organizma, kişi, kurum veya örgüt veya sistemin, bir süreç veya ortamın, belli bir durumdan başka bir duruma dönüşmesi olarak tanımlanan (Jones, 1999: 512) değişim olgusu birçok bilimsel araştırmanın temel motivasyonu olan ve araştırma sorusunun, konusunun tespitinde başat rol oynayan bir olgudur. Ele alınan konuya göre değişimin ne zaman, nasıl, niçin olduğu ve tam olarak ne anlama geldiği soruları farklı disiplinlerin üzerinde tartışmalar geliştirdiği konulardır. Kamu politikası değişimine ilişkin çalışmalar da verili bir alandaki politika değişimini anlama, açıklama ve anlamlandırmaya yöneliktir.

Kamu politikalarının değişimini incelemek kamu politikası çalışmalarının özü olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte Capano'nun (2009) belirttiği gibi politika sürecinin çok boyutlu yapısı nedeniyle politika değişimi muğlak ve püf noktaları olan bir akademik çalışma alanıdır. Mesela 2002 yılında çıkan Kamu İhale Kanunu çıktığından beri üzerinde 150'den fazla değişiklik yapılmıştır. Ancak 1923 tarihli Köy Kanunu hala daha birçok maddesi ile değişmeden yürürlükte. Yükseköğretim Kanunu hakkında hemen her partinin eleştirisi ve reform önerisi olmakla birlikte ilgili kanunda değişim gerçekleşmemektedir. Türkiye'ye yönelik uluslararası göçlere ve iltica başvurularına dair işlemlere yasal zemin oluşturma amacıyla çeşitli 2001 ve 2005 yıllarında yeni bir göç kanunu için hazırlıklar yapılmış ancak bu hazırlıklar kanun değişimi ile sonuçlanmamıştır. Bununla birlikte 2008'de başlayan yeni göç kanunu hazırlıkları 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile neticelenmiştir.

İlgili kamu politikası alanında yaşanan değişimi açıklamak için birbirinden farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Kamu politikaları neden değişir? Değişimin kökeni insan doğasında ve

sosyoekonomik faktörlerde mi gizlidir? Neden bazı konularda politikalar sürekli değişir neden bazı konularda sabit kalır? soruları kamu politikası çalışmalarının cevap bulmaya çalıştığı sorulardır. Cevabı karmaşık ve kompleks olan bu sorulara ana hatlarıyla cevap aranacak olursa kurumlar, çıkarlar, sosyo-ekonomik yapılar, bireysel girişimler, sosyal değerler ve kültür gibi değişkenlerin kamu politikasını değişimini şekillendirdiği söylenebilir.

Kamu politikasında değişimi anlayabilmek için bazı teorik ve epistemolojik sorunların çözülmesi gereklidir. Zira politika araştırmacıları değişime mekanik bir bakışla yaklaşabilmekte, yasal metinleri, politika programlarını değişimin kendisi olarak yorumlayabilmektedir. Yani değişim derken neyin kastedildiği, neyin değişme neyin süreklilik olduğu sorusu cevaplanmalıdır. İlaveten değişimin nasıl olduğu konusu da incelenmelidir. Bu bağlamda politika değişimini inceleyen araştırmacılar değişimin evrimsel olup olmaması, geri dönüşlü olup olmaması, doğrusal olup olmaması, belli şartlara bağlılığı gibi parametrelere göre farklı yaklaşımlar geliştirmiştir.

Bütün bilimsel aktivitelerin özünde olan bir olgu olarak değişimin ne zaman, neden nasıl gerçekleştiği ve ne anlama geldiği gibi sorulara biyolojiden antropolojiye kadar birçok disiplin inceleme nesnesine uygun yöntem ve araçlarla cevap aramaktadır.

Belirli bir sosyal olgunun şekil, miktar ve durumunda belirli bir vakitten(t) başka bir vakte kadar (t1) meydana gelen farklılaşmaları inceleyen değişim araştırmaları aynı zamanda süreklilik ve değişmemeyi de ele almaktadır. Zira değişimi anlamının birincil şartı sabiti de kavramaktır. Vande Ven'in sosyal ve politik gelişmeyi inceleyen 20'den fazla yaklaşımı 4 ana başlıkta inceleyen çalışmasından hareket eden Copano'ya (2009) göre değişimi inceleyen teorik yaklaşımlar döngüsel, evrimsel, diyalektik, teleolojik, kaos ve karmaşıklık başlıkları altında özetlenebilir.

Buna göre değişim olgusunu hangi açıdan ele alacağımızı tespit etmek için bazı epistemolojik öncüllerin tespit edilmesi elzemdir. Bunlar değişimin gidişatı, dinamikleri ve güç kaynağı olarak sıralanabilir. Değişimin doğrusal, devirli, sürekli olup olmaması onun gidişatını gösterirken, evrimsel-devrimsel oluşu onun dinamiklerine işaret etmektedir. Politika değişiminin gücünü nereden aldığı sorusu ise rekabet, öğrenme, kopyalama şeklinde farklı cevaplarla değişimin güç kaynağını işaret etmektedir.

Esasında yukarıda belirtilen farklı epistemolojik tercihler birbirinden keskin hatlarla ayrılmış değildir. Evrimsellik ile devrimselliğin içi içe geçişi, öğrenme ile kopyalamanın sınırlarının belirgin olmayışı gibi nedenlerle sosyal gerçekliği mekanik modellerle anlamaya çalışmak yanıltıcı olacaktır. Ancak bu modeller ve belirtilen ideal tipler incelenen sosyal olgunun arkasında yatan mantığı anlamak açısından işlevseldir.

Epistemolojik tercihleri takiben seçilecek olan teorik yaklaşım da değişim olgusunun anlaşılması için elzemdir. Zira teorik tercihi yapmak araştırma nesnesinin nasıl seçileceğini ve yukarıda belirtilen epistemolojik tercihlerin nasıl geliştirileceğine karar vermek anlamına gelmektedir. Buna göre politika değişiminin tanımı, tipi, çıktısı, soyutlama düzeyi, içerdiği nedensel mekanizmanın tespiti ile teorik yaklaşım inşa edilebilir.

Politika değişiminin nasıl tanımlandığı, kamu politikası araştırmacıları için araştırmanın sağlam temeller üzerine inşa edilebilmesi açısından çok önemlidir. Gömleğin ilk düğmesinin doğru iliklenmesi metaforu ile de açıklanabilecek olan bu durum basit gözükse ama ihmal edilme ihtimali olan bir adımdır. Zira politika metinlerindeki değişim, uygulamadaki değişim, söylemlerdeki değişim, çıktılardaki değişim gibi farklı alt boyutları vardır. Bu boyutların hangisinin(hangilerinin) inceleme nesnesi olacağı önemli bir sorudur. Değişimin tanımlanmasını takiben onun derecesi(ayarı) ele alınmalıdır. Bu konuda klasik olarak artırımsal değişim ve radikal değişim ayrımları yapılmakla birlikte değişimi incelenen konunun bağlamı netleştirilmelidir. Mesela bazı olgular mikro ölçekte radikal değişim, makro ölçekte ise artırımsal değişim olarak görülebilir. Zaman, hız, ölçek gibi değişkenler değişimin derecesini tespit edebilmek açısından titizlikle tespit edilmelidir. Zira değişimin hızlı olması onun radikal olduğu anlamına gelmez.

Değişimin geri dönüşlü olup olmaması da teorik yaklaşımlar arasındaki farklılıklardanır. Örneğin patika bağımlılığı (path dependency) yaklaşımı daha önceki politika kararların, yörüngenin değişim üzerinde çok önemli etkisi olduğunu iddia ederek geri dönüşü olmayan bir yol şeklinde tanımlarken, kesintili denge (punctuated equilibrium) yaklaşımı tercih edilen bir politikadan dönüşün mümkün olduğunu vurgulamaktadır.

Soyutlama düzeyi ele alınan konunun hangi ölçekte inceleceğine dair açıklamalar getirmektedir. Capano (2009) belirimci (emergentis) ve indirgemeci (reductionist) yaklaşımlar olarak iki yaklaşım üzerinden soyutlama düzeyini incelemekle birlikte bu

yaklaşımların kamu politikası çalışmalarında her zaman açıklayıcı olamayabileceğini belirtmektedir. İndirgemeci yaklaşım olayların ya da olguların, onları oluşturan daha basit olguları çözümleyerek anlaşılabilirliğini savunurken, belirimcilik yaklaşımı bir sistemin kendisini oluşturan alt sistemlerin toplamından daha farklı bir özelliği olduğunu yani bütünün parçaların toplamından farklı bir anlamı olduğunu savunmaktadır. Analitik felsefeye dair bu tartışmalar kamu politikası değişimini açıklamak için tercih edilecek teorik yaklaşımın önemli boyutudur. İndirgemecilik/belirlenimcilik ikilemine ek olarak yapı/aktör ikiliği de politika değişiminin incelenme düzeyi açısından kritik bir parametredir. Politika değişiminin kurumlar, davranış kalıpları gibi yapılar tarafından mı yoksa bireysel tercihler ve eylemler sayesinde mi gerçekleştiği sorusu inceleme düzeyine odaklanır.

Değişim sürecindeki nedensellik olgusu da kamu politikası araştırmalarında önemli yer tutmaktadır. Bu bağlamda öncelikle nedensellik ile ilişkisellik arasında ayrım yapılmalıdır. Olaylar, süreçler yahut nesnelerin birbirini gerektiren, birisi olmadan diğeri de meydana gelmeyecek veya birisinin varlığı diğeri de varlığını zorunlu olarak gerektirecek şekilde karşılıklı ilişki içinde olmaları durumunu tanımlayan nedensellik (illiyet) ile iki olgu arasındaki ilişkiyi birinin diğeri de varlık sebebi olmaması ama beraber gerçekleşmeleri anlamına gelen ilişkisellik (korelasyon) kavramları değişime dair açıklamaların bilimselliğini etkilemektedir.

Politika değişiminde değişim fikrinin rolü çok önemlidir. Politika değişimini dava koalisyonu çerçevesi üzerinden açıklayan Sebatier ve Weible (2016) ve kesintili denge üzerinden açıklayan Baumgenter ve Jones (1993)'e göre de fikirler çok önemlidir.

Kamu politikalarında değişimin tanımı, evrimsel ve devrimsel oluşu, sonuçlarının mahiyetine göre çeşitli yaklaşımlar geliştirilmiştir. Patika bağımlılığı, dava koalisyonu çerçevesi, politika öğrenme, politika yayılımı, kesintili denge, kurumsal değişim, çok katmanlı yönetim, politika ağları gibi yaklaşımlar verili bir alandaki politika değişimine teorik açıklamalar getirmektedir. Ayrıca kamu politikası değişimini açıklamak için politika yakınsaması, politika transferi, gibi kavramsal yaklaşımlar da kullanılmaktadır.

Kurumsal kuram kurumlardaki değişim ve süreklilik konularını açıklayabilecek önemli araçlar sunmaktadır. Zira politika değişimini kurumsalcı bakış açısıyla tanımlamak değişimin hem formel hem de enformel yönlerini kolaylıkla inceleme imkanı sunmaktadır. Bu bakış açısı hem de çevresiyle etkileşim halinde olan bir yapı olan kurumların çevreleriyle

etkileşimini açıklama olanağı sunmaktadır. Bu çalışmada da politika değişimi kurumsal kuram bakış açısıyla ele alınacağı için öncelikle kurumsal kuram tanımlanacaktır.

1.3 Kurumsal Kuram

Kökleri sibernetik, evrimsel biyoloji, antropoloji, ekonomi, örgüt kuramı, gibi alanlara uzanan disiplinler arası bir yaklaşım olan kurumsal kuram örgütlerin, kurumların nasıl, neden var olduklarına, neden birbirlerine benzediklerine, değişimin ve sürekliliğin nasıl var olduğuna odaklanmaktadır.

Kurumsalcılık tartışmalarına girmeden önce teorik boyutunun daha net anlaşılabilmesi için kurumun ne olduğunun tanımlanması gereklidir. Zira bu çalışmanın üzerine inşa edildiği yaklaşım gereğince politikayı anlamadan önce kurumu anlamak gerekmektedir. Sosyal bilimlerin en çok tartışılan konularından biri olan kurumun tanımına yönelik farklı yaklaşımlar mevcuttur. Zira evlilik, bürokrasi, tokalaşma, aile, din, medya, sivil toplum gibi bağlam, kapsam ve nicelik açısından farklı olan yapılar araştırmacılarca kurum olarak kabul edilebilmekte ve üzerine analizler geliştirilmektedir.

En klasik tabiriyle üyelerin davranışını şekillendirebilen yapılar olarak tanımlanan kurumlar sosyoloji, iktisat gibi farklı disiplinlerin inceleme nesnesi olarak son zamanların önemli araştırma konularındandır. Kurum kavramına ait tanımlar incelendiğinde hem kültürel kalıpların hem de sosyal yapının birlikte ele alındığı görülmektedir. Berger ve Luckmann'a (1966) göre kurum, çeşitli aktörler tarafından alışkanlık haline getirilmiş, bu aktörler arasındaki ilişkiler içinde tarafların karşılıklı olarak onaylayarak besledikleri eylemlerin somut bir gerçeklik kazanmasıdır. Weber' e (2012) göre kurum, kurallarını belirli bir tesir sahası içinde belli vasıflara sahip olan herkese dayatma kabiliyeti olan sosyal oluşumlar olarak tanımlanmaktadır. Scott (2003), kurumu normatif, düzenleyici ve kültürel-bilişsel unsurlarıyla ele almakta ve onun toplumda anlam, istikrar ve düzen üretmek amacıyla hareket eden bir sistem olduğunu belirtmektedir.

Politika yapımının kurumsal altyapısını inceleyen Vigar'a (2013: 30) göre kurumlar formel örgütlü yapılar, resmi komiteler, kanunlar, vergiler, ödenekler şeklinde sert (hard) kurumlar ve sosyal ilişkiler, enformel ağlar, yönetsel rutinler, mesleki kültür şeklinde yumuşak (soft) kurumlar olmak üzere iki açıdan incelenebilir.

Ekonomik ve kurumsal değişimi açıklayan çalışmalarından dolayı Nobel dl alan Douglas North'un (1990) kurumu "oyunun kuralları" olarak tanımlayan yaklaşımı da kavramın bu çalışmada tercih edilen anlamını desteklemektedir. North'un yaklaşımına ek olarak Aoki (2001: 10-12) kurumu oyunun kuralları, oyunun oyuncusu veya oyuncular arasında denge stratejisi olarak tanımlamaktadır. Kurumun oyunun kuralları şeklinde tanımlanması onun biçimsel yönünden ziyade fonksiyonlarına odaklanabilmek, i ve dış aktörlerin dâhil olduğu süreçleri inceleyebilmek için önemlidir.

Selznick (1996), kurumların içinde bulundukları çevrenin dinamik yapısına ve bu çevreden gelen baskılara karşı uyum gösteren yapılar olduklarını savunmakta ve onların çevreleri ile etkileşimleri neticesinde birbirlerine benzediklerini iddia etmektedir. Kurumun varlığını sürdürmesi için elzem olan evre olgusu kurumsal kuramın önemli sacayaklarındanır. Kurumsal kuram, aynı popülasyon içindeki örgütlerin birbirlerine benzemelerinin nedenini sorgulamakta ve örgütlerin zaman içerisinde oluşan kurumsal çevreye uyumlarından bahsetmekte ve değişimin kaynağı olarak örgütsel formun kurumsal çevreye uyumunu görmektedir. Teknik ve kurumsal çevreleriyle etkileşim kurarak varlığını devam ettirmek isteyen örgütler, kurumsal çevrenin getirdiği kural ve normlara uyum sağlamaktadırlar (etin ve şeşen, 2009: 17–19). DiMaggio ve Powell (1983) evreyi, bir kurumun ihtiyaç duyduğu desteği sağladığı ve meşruiyetinin tanınması için kurallarına uymak zorunda olduğu taraflar ve etkenlerin oluşturduğu bir bütün olarak tanımlamaktadır.

Siyaset bilimi, örgüt bilimi gibi farklı disiplinlerde kurumsal kuram bir çok çalışmada ele alınmakla birlikte bu çalışmalarda kurumun ele alınma şekli farklılık arz etmektedir (Goodin, 1996: 20). Bu nedenle kurumun oluşumunu, kurum içi ilişkileri, kurumun bireylere etkileri, kurumun değişimi gibi konularda farklı n kabllere sahip olan bu yaklaşımlar çeşitlilik arz etmektedir. Özellikle eski kurumsalcılık ve yeni kurumsalcılık şeklinde iki ana grupta incelendiğinde görülmektedir ki eski kurumsalcılıkta kurum olgusu sadece resmi boyutuyla ele alınmaktayken yeni kurumsalcı yaklaşım buna ilaveten prosedürler, pratikler, gelenekler, normalar gibi yapıları da dikkate almaktadır.

Özellikle sosyal bilimlere hakim olan davranışçı yaklaşımların artmasını takiben devlet ve politikanın sadece yasal-formel yönüne odaklanmayan çalışmalarda büyük artış meydana gelmiştir. 1960'ların sonrasında yaşanan bu gelişmeleri değerlendiren Skocpol ve Pierson

(2002: 76) da “hepimiz kurumsalcıyız” ifadeleriyle kurumsal kuram çalışmalarının yaygınlık derecesini özetlemektedir.

DiMaggio ve Powell (1983)’ın yeni kurumsalcılığı örgüt kuramı açısından ele alan yaklaşımına ek olarak Hall ve Taylor (1996) yeni kurumsalcı yaklaşımları, siyasal ve toplumsal çıktılarının belirlenmesinde kurumların oynadıkları rolleri açıklamaya ve izah etmeye çalışan bir yaklaşım grubu olarak görmekte ve siyaset bilimi bakış açısıyla “Tarihsel Kurumsalcılık”, “Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı” ve “Sosyolojik Kurumsalcılık” olmak üzere üç temel yaklaşım üzerinden incelemektedir:

a) Tarihsel Kurumsalcılık

Tarihsel kurumsalcılığın temel iddiası belirli bir dönemde alınan kararların daha önceki kararların etkisinde şekillendiğidir. Bu iddianın açıklanması için tarihsel kurumsalcılık, araştırmacılara patika bağımlılığı, tarihsel süreklilik, idealar, atalet, rutinleşme, kurumsal direnç gibi kavramlar sunmaktadır. Buna göre geçmişte alınan kararlar, alınacak kararlar üzerinde etkili olduğu için aktörlerin seçimleri tarihsel deneyimleriyle sınırlıdır (Peters, 2012: 21).

Genel olarak bakıldığında tarihsel kurumsalcılık yapı yoğun olmak üzere yapı-aktör ikiliği ve formel-enformel kurum birlikteliğini kullanmaktadır. Patika bağımlılığı kavramı üzerinden politika tercihlerinin ve kurumların öncül politika ve kurum kararlarının bir sonucu olarak görür. Bu nedenle tarihsel kurumsalcılık kurumsal değişimden çok “direnç” bağlamında kurumsal sürekliliği açıklamakta başarılıdır.

Patika bağımlılığı kamu politikası gelişimini anlamak ve açıklamak için işlevsel bir kavramdır. Amerika’da ve İngiltere’de sağlık politikaları, (Hacker, 2003; Hacker, 1998; Mahoney ve Thelen, 2009) İngiltere’de konut politikaları (Kemp, 2000) patika bağımlılığı üzerinden açıklanmaktadır. Thelen (1999) patika bağımlılığını deterministik olduğu için eleştirmektedir. Zira herhangi bir konuda verdiği bir kararın daha sonraki kararları etkilemesi çok mekanik bir yaklaşımdır.

Değişim konusunda evrimci ve ilerlemeci bir yol takip eden tarihsel kurumsalcılık (Peters, 2012), büyük çapta ve hızlı gerçekleşebilecek değişimleri Krasner’in (1984) “kesintili denge” (punctuated equilibria) kavramı ile inceler. Kesintili denge kavramına göre, kurumlar doğası

gereği durağan, sabit ve istikrarlıdır, bu durağanlık ve sabitlik, kurumsal sistemin dışsal bir güç tarafından bozulduğu noktaya kadar devam eder. Savaşlar, küresel ekonomik krizler, uluslararası birliklere girme amaçlı yapılan yeni kanun değişiklikleri ulusal rejimlerin tarihsel sürekliliğini, kurumsallaşmış ekonomik, sosyal ve kültürel sistemini kırabilecek bir güce ve etkiye sahip olabilir (Eray, 2015: 61). Bu yaklaşıma göre kamu politikaları da dışarıdan bir müdahale gerçekleştiği zaman değişime uğrar.

Özetle kurumların tarihsel süreklilik üzerinden değerlendiren ve değişim için kritik dönemeçlere vurgu yapan tarihsel kurumsalcılık aktörlerin uygunluk mantığı ile hareket ettiğini iddia etmektedir.

b) Sosyolojik Kurumsalcılık- Normatif Kurumsalcılık

Sosyolojik kurumsalcılık kurumsal değişimde kültürün, normların ve yazılı olmayan kuralların önemine vurgu yapmaktadır. Buna göre kurumla ilişkisi aktörlerin kendi istekleri de olmakla birlikte kolektif hareket etmeyi ve sosyal beklentilerini karşılamak gibi motivasyonları da vardır.

Bu bağlamda aktörlerin eylemleri “işe yararlık mantığı” yerine “uygunluk, yerindelik mantığı” (logic of appropriateness) ile açıklanmaktadır. Zira bireyler kurumlar karşısında “sınırlı rasyonel mantık” (bounded rational logic) ile kısıtlıdır. Bireylerin sınırlı rasyonel mantığa sahip olması ise şu anlama gelmektedir; bireyler karşılaştıkları vakalara karşı tam bir rasyonaliteye sahip değildir ve karar alma sürecinde bireyin o anki kişisel çıkarlarını gözetenek tercih edebilmesinden ziyade birçok başka mekanizma etkindir. Örneğin merkez bankası bağımsızlığı uluslararası bir norm haline gelmiştir ve pek çok ülkede merkez bankaları bu çerçevede görevlerini yerine getirmektedir. Ülkeler uluslararası finans sistemine bağlılıklarını göstermek için merkez bankası bağımsızlığı normuna sadık kaldıklarını farklı şekillerde vurgulamaktadırlar (Yağcı, 2017).

Sosyolojik Kurumsalcılık bireylerin seçim, çıkar ve hedeflerinin sosyal ve kültürel olarak inşa edildiğini savunması yönüyle yapıyı aktörden önemli görmektedir.

March ve Olsen (1984)’e göre kurumdaki davranışın temeli zorlayıcı ve/veya mücbir olmaktan ziyade normatiftir. Bireyler kurum içerisinde muayyen, güdümlü kurallardan ziyade değerlerden daha fazla etkilenmektedir. Bu değerler aracılığıyla kurum varlık

kazanır. Siyasal hayattaki kolektif eylemin rolü hakkında normatif kurumsalcılık önemli önermelerde bulunmuştur.

Sosyolojik kurumsalcılığa göre kurumsal değişim öğrenme yoluyla gerçekleşir. Kurumların çevrenin etkisinde olması nedeniyle çevre ile benzeşme eğilimindedir. Öğrenme hem değişim hem de adaptasyon için temel bir yoldur. Kurumlar, öğrenme aracılığıyla bulundukları ortam içerisindeki değişimi ilk olarak tanımlarlar, daha sonra uygularlar ve adapte ederler (Peters, 2012). Örneğin sosyolojik kurumsalcılık bakış açısıyla AB’ nin ulusal yönetimlere etkisi yerel aktörler tarafından AB normlarının meşru olarak içselleştirdikleri bir süreç neticesinde şekillenmektedir.

c) Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı

Rasyonel tercih kurumsalcılığı neoklasik ekonomik sistemin öngörülleri doğrultusunda şekillenmiştir. Buna göre politika aktörlerin çıkarlarını maksimize ettiği bir platformdur.

Rasyonel tercih kurumsalcılığı aktörlerin faydalarını artırmaya çalıştıklarını, stratejik hesaplar yaparak kar-zarar beklentileri doğrultusunda hareket ettikleri düşüncesine dayanır. Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı’ na göre kurumları belirleyen en önemli öğe kurallardır. Daha önce de belirtildiği gibi North’a (1990) göre kurumlar “toplum içerisindeki oyunların kuralları” olarak tanımlanır. Normatif kurumsalcılıkta “normlar” esasında üyelerin uygun ve kabul edilebilir davranışları belirlenirken rasyonel tercih kuramında ise “kurallar” esasında davranış standartları oluşur. Bireylerin üyesi oldukları kurumun kendi davranışları üzerindeki kısıtlamalarını doğal karşıladıklarını belirtmektedir. Bunun nedeni, tüm aktörlerin benzer kurallarla kısıtlandıklarına inanmalarıdır (Peters, 2012: 66).

Rasyonalist kurumsalcılığa göre politika tercihinin altın yatan temel neden sonuçlar mantığıdır (March ve Olsen, 1984). Bu bağlamda aktörler belirli şartlar altında faydalarını maksimize edecek olan alternatifi seçerler.

Rasyonel Seçim Kurumsalcılığının metodolojik bireysellik, fayda maksimizasyonu ve tercihler üzerindeki stratejik kısıtlamalar olmak üzere üç temel varsayımı bulunmaktadır (Aspinwall ve Schneider, 2000). Buna göre kurumsal değişim aktörlerin amaç ve beklentilerine hizmet etmediği noktada gerçekleşir.

Değerlendirme

Bu üç temel yaklaşıma bakıldığında, tarihsel kurumsalcılığın siyaset bilimi disiplinininden, yeni kurumsalcı rasyonel tercih yaklaşımının iktisat disiplinininden ve sosyolojik kurumsalcılığın sosyoloji disiplinininden destek alarak şekillendiği görülmektedir (Goodin 1996, 2–20; Hall ve Taylor, 1996).

Hall ve Taylor, Rasyonel Seçim Kurumsalcılığını ‘hesap yaklaşımı’, Sosyolojik Kurumsalcılığı ‘kültürel yaklaşım’ olarak değerlendirmiş; Tarihsel Kurumsalcılıkta ise hem ‘hesap’ hem de ‘kültür’ boyutunun yer aldığını belirtmiştir (Hall ve Taylor, 1996).

Tarihsel Kurumsalcılık tarihsel belirleyiciliğe, Rasyonel Tercih Kurumsalcılığı rasyonel kararlara, Sosyolojik Kurumsalcılık ise normlara ve fikirlere vurgu yaparak kurumun varlığını açıklar. Rasyonel tercih kurumsalcılığı sonuçlar mantığı, sosyolojik kurumsalcılık ise uygunluk mantığını öne çıkarmaktadır.

Rasyonel Tercih ve Tarihsel Kurumsalcılığın stratejik hesap yapmanın önemine vurgu yaptığı ve kurumlar hakkında benzer kavramlar kullandığını görülmektedir. Diğer taraftan tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılık seçimlerin, çıkarların ve kimliklerin kurumsal yapıdan etkilendiklerini savunmaları yönüyle kurumsal değişimi yapı üzerinden açıklamakta rasyonel tercih kurumsalcılığı ise değişim konusunda fayda maksimizasyonu peşindeki aktörü ön planda tutmaktadır.

Bütün bu üç kurumsalcılık genel olarak sürekliliğe odaklanmakta, değişimi istisna olarak görmektedir. Ancak Mahoney ve Thelen (2009:3).değişimin kurumlara gömülü bir şekilde var olduğunu ve aşamalı olarak gerçekleştiğini iddia etmektedirler

1.3.1 Kurumsal Değişim

Yapıları gereği ve kendilerine biçilen rolleri nedeniyle değişmemek için var olan kurumlar aslında değişime dirençli yapılardır. Kurumsal kuram araştırmacıları da en başlarda kurumları statik gören bir bakış açısına sahipti. Ancak son yıllarda kurumsal değişim konusu da incelenmeye başlanmıştır (Fioretos, Falleti ve Sheingate 2016: 75).

Kurumsal değişim üzerinde tartışmalar yürütmenin ön şartı değişim olgusunun tanımlanmasıdır. Her kavramsallaştırma gibi değişim kavramsallaştırmasına da kavramı kullananın dayandığı bilimsel geleneğe bağlı olarak farklı epistemolojik içerikler

yüklenebilir. Zira “süreklilik içinde değişim” ya da “değişime rağmen bir süreklilik” gibi kavramsallaştırmalar değişim ve süreklilik dikotomisini tartışılır hale getirmektedir.

Değişime yol açan temel faktörün ne olduğu yeni kurumsalcılar tarafından çeşitli şekillerde açıklanmıştır. Yeni kurumsalcılığı örgüt çalışmaları üzerinden açıklayan Dimaggio ve Powell (1983) ve siyaset bilimi çalışmaları açısından açıklayan Streeck ve Thelen (2005), Mahoney ve Thelen (2009) arasında değişiminin neden yaşandığı konusunda da ayrım vardır. Buna göre kurumsal değişimin arkasında yatan nedenler iç ve dış aktörler üzerinden sınıflandırılabilir. Ancak bu aktörler arasında da net sınırlar yoktur. Hatta birbirini etkileyebilmeleri yönüyle ayrım yapmak da zordur.

Rasyonel Tercih Kurumsalcılığını temsil eden sonuçlar mantığına göre kamu yöneticileri politika değişiminin faydası değiştirmemenin maliyetinden fazla görüldüğü zaman değişimi kabul ederler. Sosyolojik kurumsalcılığın itici gücü olan uygunluk mantığına göre ise değerler, kimlikler ve normlar tarafından değişime motive edilirler (Schimmelfennig ve Sedelmaier, 2005). Kurumsal değişime dair bu farklı yaklaşımları bir araya getiren anahtar kavram meşruiyet arayışı olarak tanımlanabilir. Zira sebebi ve yöntemi ne olursa olsun kurumlar, meşruiyet kazanmak ve varlığını sürdürmek için karmaşık ve değişebilen kurallara uyum sağlamak zorundadır.

Çevremizde olup biten gelişmeleri gözlemlediğimizde değişimin bazen yasal zorunluluktan, bazen geçmişten gelen alışkanlıklardan, bazen de bazen şok olaylar değişim beklentisini tetiklemekte veya politika gündemine yerleştirmektedir. Mesela 11 Eylül saldırıları dünyada güvenlik konsepti için bir kırılma noktasıdır. Daha yerel ölçekte ele almak gerekirse yaya geçidi olmadığı için yoğun trafiğin olduğu bir caddede karşıdan karşıya geçerken bir bireyin hayatını kaybetmesi oraya yaya geçidi yapılması için politika uygulayıcılar nezdinde tetikleyici bir olaydır.

Değişim olgusunu kurum için faktörlerle açıklayan Mahoney ve Thelen (2009) de yeni kurumsalcı yaklaşım üzerinden değişim konusuna çeşitli açıklamalar getirmektedir. Buna göre değişim kurumdaki pozisyon sahipleri kuralları kendi istekleri için yorumlamak için fırsat ve teşvik bulduklarında değişim gerçekleşir. Ayrıca Thelen “Kurumlar Nasıl Evrilir?” isimli eseri ile kurumsal değişim tartışmalarına teorik zemin hazırlamıştır. Kurumsal değişim dış müdahalelerden ziyade kurum içinde biriken değişim dinamiği(enerjisi) ile

açıklanacağını belirten ve değişimin evrimsel olduğunu savunmaktadır (Thelen, 2004). Mahoney ve Thelen (2009)' e göre kurumun hangi özelliğinin değişime neden olduğu, bu özelliklerin neden değişime yol açtığı ve farklı aktörlerin bu değişim karşısındaki tavrının ne olduğu incelenmelidir.

Değişim olgusunu çevresel faktörler üzerinden açıklayan DiMaggio ve Powell' (1983) ın öne çıkardığı meşruiyet kavramı da değişimi anlamak için çok önemlidir. Zira “toplumsal olarak inşa edilmiş belirli bir normlar, inançlar, değerler ve tanımlar sisteminde, bir varlığın eylemlerinin, istenen, uygun ya da doğru olduğuna dair genel algı ya da varsayım” olarak tanımlanan meşruiyet kurumsal değişimin özündeki temel motivasyondur. Bir kurumun eylemlerinin meşruluğu, kendisini çevreleyen toplumsal, siyasal ve ekonomik alandaki normlara, inançlara, değerlere ve kurallara uygun olma derecesidir. Bilişsel, ahlaki ve faydacı meşruiyet olmak üzere üç türü olan meşruiyet, örgütlerle kültürel çevreleri arasında kendiliğinden ortaya çıkan bir uyumun sonucudur (Suchman, 1995).

DiMaggio ve Powell (1983) kurumların meşruiyet peşinde olduklarını meşruiyet kazanmak için çevrelerine benzeme eğiliminde olduklarını savunmaktadırlar. Eşbiçimlilik/izomorfizm kavramı, kurumları ve kurumsal değişimi anlamak ve anlamlandırabilmek için çok önemlidir. Aynı alanda faaliyet gösteren örgütler arasında ortak bir yapı ve yaklaşımın ortaya çıkması olarak tanımlanan eşbiçimlilik kurumsal çevre içindeki bir birimin, aynı çevre koşulları ile karşı karşıya olan diğer birimlere benzemesine neden olan bir süreçtir (Bolat ve Seymen, 2006). Yasal mevzuat, meslek kuruluşları ve kurumsal çevrenin diğer bileşenlerinin normsal baskıları kurumlar üzerinde değişim baskısı yaratmaktadır. Buna göre kurumlar varlıklarını sürdürmek için çevreleriyle uyum içinde olmalı yani meşruiyet kazanmalıdırlar. DiMaggio ve Powell (1983) örgütleri, eşbiçimlilik anlamında etkileyen üç mekanizma tespit etmişlerdir. Bu mekanizmalar şunlardır:

- Zorlayıcı (Coercive) Eşbiçimlilik
- Düzenleyici (Normative) Eşbiçimlilik
- Taklitçi (Mimetic) Eşbiçimlilik

Zorlayıcı eşbiçimlilik, bir örgütün bağlı olduğu diğer örgütler tarafından yapılan biçimsel ve biçimsel olmayan baskıların sonucunda ortaya çıkar. Örgütlerde bu tür baskılar, güç kullanma, ikna etme ya da anlaşma sağlama şeklinde yasal olarak zorunlu olduğu için belirli

bir muhasebe sisteminin kullanılması, ana imalatçı istediği için yedek parça tedarikçilerinin ISO belgesi alması zorlayıcı eşbiçimlilik türüdür. Taklitçi eşbiçimlilik, içinde bulunan çevrede faaliyet gösteren ve çevreye başarılı bir şekilde uyum sağlamış olan diğer örgütlerin taklit edilmesidir. Özellikle belirsizlik, taklitçiliği teşvik eden güçlü bir faktördür. Normatif eşbiçimlilik mesleki kuruluşların, ulus üstü veya yerel yapıların belirli konuya dair normatif kuralların belirlenmesini ve bu kuralların norm olarak hayata geçirilmesini işaret etmektedir.

Buna göre, çevre örgüt üzerinde çeşitli yollarla (yasal, normatif vs.) baskı kurar, örgütü etkiler. Örgüt, çevrenin bu baskısına çevreye benzeyerek (eşbiçimlilik) cevap verir. Bu benzeşme sonucunda örgüt çevrenin kabulünü almış olur.

Bu sınıflandırmada belirtilen eşbiçimlilik çeşitleri hiçbir zaman yekpare değildir. Diğer bir ifadeyle eşbiçimlilik türleri, her zaman ampirik olarak farklı ya da birbirinden ayrı değildir. Örneğin dış aktörler, belirli bir görevi yerine getirmesini isteyerek ve performansına ilişkin mesleki sorumluluğunu belirleyerek bir örgütü rakiplerine uyum sağlamaya yöneltebilirler. Ya da taklitçi değişim, çevrenin yarattığı belirsizlikleri yansıtabilir. Ancak her ne kadar uygulamada bu üç tür eşbiçimlilik birbirlerine karışıyorsa da, her biri farklı koşullardan kaynaklanmakta ve örgütleri farklı sonuçlara götürmektedir (Bolat ve Seymen, 2006).

Yukarıda belirtilen değişimi çevresel ve iç dinamiklerle açıklayan her iki yaklaşım bir arada ele alındığında değişimin kaynakları aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

Çizelge 1.4 Kurumsal değişimin kaynakları

	Mikro	Makro
İç Kaynaklar	- Politika uygulama teknolojilerindeki değişimler - Uygulanmakta olan politikalara dair geri dönüşler - Normlardaki değişimler - Yeni fikirlerin ortaya çıkışı	- Politika Öğrenme - Gündem Oluşturma
Dış Kaynaklar	- Medya etkinlikleri, - Kamuoyu algısındaki değişimler	- Yasalar - Anlaşmalar - Teknoloji - Sosyoekonomik/Demografik Değişimler - Rejim Değişimi, - Savaş - Ekonomik Durgunluk

1.3.2 Kurumsal Değişim Tipolojileri

Streeck ve Thelen (2005: 31)'e göre kurumsal değişimin 5 farklı türü vardır Bunlar yerinden etme, tabakalama, yığılım, dönüşüm ve çöküş olarak sınıflandırılmaktadır.

1-) Yerinden Etme (Displacement)

Cari kurumu yerinden etme ve onun yerine gelme olarak tanımlanmaktadır. Bu tip değişimler ani ve seri bir şekilde gerçekleşebileceği gibi zamana yayılmış bir şekilde daha yavaş da gerçekleşebilir. Eski politikanın tamamen değiştirilmesi zor olduğundan dolayı yerinden etme sıklıkla görülen bir politika değişimi türü değildir. Zira politika değişimini onaylamaya aktörler mevcut politikaya veto koyacaklardır (Streeck ve Thelen, 2005: 33).

Ekonomi piyasalarında devlet kontrolünden serbest piyasaya geçiş, kamu hizmetlerinin sunumunda devletten piyasaya geçiş gibi konular yerinden etmeye örnek olarak verilebilir.

2-)Tabakalama (Layering)

Mevcut kurum varlığını sürdürmekle beraber yeni kurumun aşamalı bir şekilde yerleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Tabakalama şeklinde değişim yerinden etmeden farklı olarak tamamen yeni kurallardan ziyade ikincil düzenlemeler, revizyonlar şeklinde gerçekleşebilir. Ancak bu değişimin önemsiz olduğu anlamına gelmez. Zira yönetmeliklerdeki ufak değişiklikler bile politika uygulamada önemli farklılıklar ortaya çıkarabilmektedir.

Tabakalama şeklinde değişim genellikle kurumsal değişimi talep edenlerin gücü eski kuralları kaldırmaya yetmediği zaman gerçekleşmektedir. Statükoyu savunanlar cari kurallara göre kurumu yönlendirmek isterken yeni gelen düzenlemelere engel olamayabilirler. Ufak değişimler toplamda önemli farklılıklara yol açabilmektedir.

3-) Yığılım (Drift)

Dış şartların değişmesine rağmen kurumsal varlığını sürdürme, patinaj çekme olarak tanımlanmaktadır. Kurallar aynı kalmakla birlikte dış şartlardaki değişimden dolayı kuralların etkisi değişebilir (Hacker, 2004). Yani dış çevredeki şartlar değiştiği için politikanın çıktıları değişmektedir. Diğer bir bakış açısıyla politika aktörlerinin değişen şartlara adapte olmakta başarısız olduğu da söylenebilir. Yığılım sadece tepkisizlik (inaction) olarak yorumlanmamalıdır. Değişimin tetikleyicisi kurumun içinde bulunduğu bağlamdır.

Mesela Türkiye’de 1927’de nüfusun % 76’sının köylerde yaşadığı bir toplumsal düzenden 2000’da % 70’in şehirlerde yaşadığı bir toplumsal düzene geçişe rağmen yerel yönetim mevzuatının mevzuatın bu değişime ayak uyduracak şekilde güncellenmemesi dolayısıyla kamusal hizmetlerde sıkıntı yaşanması bu duruma örnek olarak verilebilir. Hacker’ın (2004) ifade ettiği gibi kanun metni değişmemesine rağmen onun yapılırken ki amacına uygun sonuçlar üretmesi mümkün olamamaktadır.

Bu bağlamda yasanın Köy Kanunu ‘nun yapıldığı 1924 yılında pratik bir anlamı olan muhtarların görevleri arasında yer alan Türk parasının değerini korumak, köye mektep yapmak gibi ifadeler halen daha kanun metninde var olmakla birlikte pratikte bir karşılığı yoktur veya pratikteki karşılığı kanun yapılırken ki zamana göre değişim geçirmiştir.

17 Ağustos Depremi sonrasında depremin yaralarını sarmak için ilan edilen Özel Tüketim Vergisi deprem dönemi geçmesine rağmen halen daha varlığını sürdürmekte ve bütçeye katkı sağlamaktadır. Yani kanunda değişiklik olmamasına rağmen yasanın bağlamında değişiklik olmuştur.

4-) Dönüşüm (Conversion)

Eski kurumların yeni amaçlarla varlığını sürdürmesi, yeni hedeflerin eski yapılarla eklemlenmesi olarak tanımlanabilir. Yığılmanın diğer yüzü olarak dönüşüm mevcut kurum veya politikanın yeniden yorumlanması, yeniden yönlendirilmesi, yeniden bölümlere ayrılması şeklinde gerçekleşir (Hacker, Thelen ve Pierson, 2013). Aktörler mevcut kurumları kuruluş amacından da bağımsız olarak kendi takdirlerine göre kullanırlar. Hem sürüklenme hem de dönüşüm de formel kurallar değişmemesine rağmen çıktılar değişmektedir. Esasında değişimin tetikleyicisi politikayı uygulayan aktördür.

Politika değişiminde kanun metinlerine müdahale edecek gücü olmayan aktörler bu metinlerdeki boşluklardan istifade ederek uygulama sürecine müdahil olmaya çalışırlar. Bürokrasilere ek olarak mahkemeler de dönüşüm şeklindeki değişimler için kullanışlı araçlardır. Zira mahkemeler yasal olarak de bir düzenlemenin ne anlama geldiğini yorumlama yetkisine sahiptirler.

Savaşlar nedeniyle devlet yöneticilerinin devletin donandığı olağanüstü yetkileri ekonomik, politik diğer alanlarda da kullanması dönüşün şeklindeki politika değişimine örnek olarak verilebilir.

Hem değişim hem de sürüklenme formel politika değişiminin zor olduğu zaman gündeme gelmektedir. Thelen'e göre sürüklenme ve dönüşüm üzerinden kurumsal değişimi okumak araştırmacıları sadece yasalardaki değişime değil onu uygulama sahasındaki değişime de odaklanmalarını sağlamaktadır. Yani değişimin gizli gücü olarak adlandırılan bu iki mod, araştırmacılara sadece değişimin türünü değil onu nerede incelenmesi gerektiğine ve hangi aktörlerce gerçekleştirileceğini tespit etmeyi sağlar (Hacker, Thelen, Pierson, 2013).

Kamu politikalarını incelerken uygulama ve yorumlama aşamalarına odaklanması yönüyle bu iki değişim türü kurumsal değişimin ve siyaset biliminin ihmal edilmiş olan çalışma alanlarına yönelmeyi sağlamaktadır. Bu bağlamda kamu politikaları incelemelerinde özellikle mahkemeler ve bürokrasilerin rolüne odaklanmayı sağlamaktadır. Bu şekilde bir analiz özellikle Türkiye gibi bürokrasi siyaset geriliminin yüksek olduğu yönetimlerde birçok kamu politikası değişimini anlamak ve yorumlamak için elverişli araçlar sunmaktadır.

5- Çöküş (Exhaustion)

Thelen'in son çalışmalarında geliştirdiği bir değişim modelidir. Kademeli olarak mevcut kurumun çöküşü olarak tanımlanmaktadır.

Bu beş tür değişimde hangisinin gerçekleşeceğini aktörler arası güç dağılımı belirler. Veto edici aktörlerin olması yerinden etme türü değişimi imkânsız hale getirmektedir. Politika yapımına dâhil olan aktörler arası güç ilişkileri değişimin formunu belirler. Söz konusu değişim türleri aşağıdaki gibi özetlenebilir: (Streeck ve Thelen, 2005: 31)

Çizelge 1.5 Kurumsal değişim tipolojileri

KURUMSAL DEĞİŞİM TİPOLOJİLERİ					
	Yerinden Etme	Tabakalama	Yığılım	Dönüşüm	Çöküş
Tanım	Yeni kurumun yavaşça ortaya çıkması	Mevcut kurumlara ek olarak yeni elementlerin eklenmesi	Dış şartların değişmesi nedeniyle farklı çıktılar üretmesine rağmen kurumsal varlığını sürdürme	Eski kurumların yeni amaçlarla varlığını sürdürmesi	Kurumun zamanla aşamalı olarak parçalanması
Mekanizma	Ayrılma	Farklılaşarak büyüme	Kasti ihmal	Yeniden yorumlama, Yeniden yönlendirme	Tükenme
Detaylar	- Kurumsal uyumsuzluk olağan dışı eylemlere alan açar - Mevcut kurumsal yapı içinde yeni bir eylem türü arayışı gelişir - Gizli, keşfedilmemiş kurumsal kaynaklar tekrar keşfedilir - Yabancı pratikler mevcut kurumu işgal veya asimile eder	- Eskisinin kenarlarında yapılanan yeni örgütler hızla büyür - Sınırdan oluşan yeni yapı eskisi kemirmeye başlar - Yeni kurumsal katman eskisinin üzerine sifonu çeker - Yeni durum eski kurumun istikrarını bozar - Eski ve yeni arasındaki uzlaşma yavaşça eskinin yok oluşuna yol açar	- Dış çevredeki değişikliklere rağmen kurumsal değişim yapmanın ihmal edilmesi - Değişim kural yoluyla değil, dış koşullardaki değişime rağmen değişmeyen kuralların nedeniyle gerçekleşir	- Kurallar ve uygulama arasında boşluk oluşur. - Öngörü eksikliği: Kurumsal tasarımdaki sınırlılıklar - Kurumsal kurallardaki belirsizlik: Kurumlar kendi aralarında uzlaşırlar - İsyan: Kurallar alt tabakadakiler tarafından yorumlanmaya başlanır - Zaman: Kurumun içinde bulunduğu zaman, bağlamda yaşanan değişim	- Öz-tüketim: Kurumun normal işleyişi dış şartların altını oyabilir - Azalan dönüşler: Fayda maliyet ilişkilerindeki değişim - Aşırı büyüme.

Kurumsal kuramın, kurumların değişiminin mahiyetini ve şeklini açıklayan yönü kamu politikalarının değişimini açıklamak açısından işlevsel araçlar sunmaktadır. İlerleyen bölümlerde de tartışılacağı üzere kamu politikalarının kurum olarak ele alınması sayesinde bu araçlar göç politikalarının değişimini açıklamada kullanılacaktır. Eşbiçimlilik yaklaşımı göç politikalarındaki değişimin neden gerçekleştiğini, kurumsal değişim tipolojileri ise nasıl gerçekleştiğini açıklarken başvurulacak bakış açısını oluşturmaktadır.



2 ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİ VE POLİTİKALARI

2.1 Uluslararası Göç Yönetimine Teorik Yaklaşım

Kamu politikası bölümünde de ele alındığı üzere politik ekonomi bakış açısıyla kamu politikalarının neden var olduklarını tartışan Weimer ve Vining'e (2005) göre rekabetsizlik, dışlanamazlık ve tıkanıklık (congestion) piyasa başarısızlığına neden olur ve hükümet müdahalesini gerektiren şartlar oluşur. Piyasa başarısızlığı (kamusal mallar, dışsalıklar, doğal monopoller, bilgi asimetrisi) ve rekabetçi sınırlılıklar (kartelleşme, belirsizlik problemi, zamansal problemler, uyarlama maliyetleri ve makroekonomik dinamikler) nedeniyle kamu politikaları gereklidir.

Weimer ve Vining'in bu yaklaşımı dikkate alındığında göç yönetimi konusunda da kamu politikalarının geliştirilmesi (göç yönetimi) gereklidir.

Uluslararası Göç Örgütü tarafından devlet sınırları içerisinde yabancıların girişi ve mevcudiyetini hem de mültecilere ve korunma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için çeşitli devlet kurumları ile ulusal bir sistemden oluşan yönetim (UGÖ, 2009: 22) olarak tanımlanan göç yönetimi birçok alt bileşeni kapsayan şemsiye bir kavramdır.

Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde vize politikası, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, mülteci hareketlerini düzenleyen politikalar ve düzensiz göçle mücadele politikası olmak üzere göç yönetiminin beş unsuru bulunmaktadır. Göç yönetimine dair Uluslararası Göç Örgütünün hazırladığı bir çerçeve bulunmaktadır. Bu çerçevenin ana unsurları şu şekildedir: (IOM, 2016: 15)

Kurumsal kapasite

❖ Kurumsal yapı

- Göç stratejisi
- Yasal çerçeve
- Kurumsal şeffaflık ve uyum(coherence)
- Veri toplama ve ulaşılabilirlik

❖ Göçmen Hakları

- a. Sosyal güvenlik sistemine erişim
- b. Aile Hakkı

- c. Çalışma Hakkı
- d. Uzun Dönemli İkamet Ve Vatandaşlık

- ❖ Güvenli ve Düzenli Göç
- ❖ İşçi Göçü
- ❖ Ulus üstü kurumlarla işbirliği/uyum

Buna göre bir ülkenin göç yönetimini değerlendirebilmek için ilgili ülkenin kurumsal altyapısı ve bu altyapının dayandığı bir stratejinin var olup olmaması, yasal zemini ve kurumsal şeffaflık öğeleri değerlendirilmelidir.

İlgili ülkenin hak temelli göç politikaları geliştirme durumu göçmenlerin sosyal güvenlik sistemine erişim, özlük hakları, aile birleşimi hakları ve vatandaşlığa geçiş süreci ile birlikte ele alınabilir.

İlgili ülkeye yönelik güvenli ve düzenli göç mekanizmalarının var olup olmadığı, uluslararası iş gücü için hak temelli bir iş gücü rejiminin işlerliği ve tüm bunlar için ulus üstü mekanizmalarla nasıl işbirliklerinin geliştirildiği de çok önemlidir.

2.1.1 Örgütlenme Açısından Dünyada Uluslararası Göç Yönetimi

Herhangi bir kamu politikasını alanının yönetimine dair idari örgütlenmenin nasıl olması gerektiği kamu yönetiminin eskimeyen tartışma konularındandır. Bu konuda dünyadaki farklı ülkelerin yönetim pratikleri incelendiğinde merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi yaklaşımların, ad-hoc yapılanmaların var olduğu sivil toplum kuruluşları ve özel örgütlerle çeşitli işbirliklerinin geliştirildiği görülmektedir. Bazı ülkelerde göç yönetimine dair konular tek bir bakanlık bünyesinde toplanmışken bazı ülkelerde birden fazla bakanlık tarafından koordine edilmektedir.

Uluslararası göç konusunun hemen bütün kamu politikası alanları ile irtibatlı olması onun doğal olarak birden fazla kurumun ilgi alanına girmesine yol açmaktadır. Bu bağlamda göç yönetimi bazı ülkelerde bakanlık bazı ülkelerde genel müdürlük, müsteşarlık şeklinde ele alınmaktadır. Başkanlık, parlamenter sistem, kraliyet gibi dünyanın farklı idari rejimlerini temsil etmesi açısından aşağıda ele alınan ülke örnekleri incelendiğinde göç yönetimi konusunda ne tür idari yapılanmaların hayata geçirildiği görülebilir.

Amerika Birleşik Devletlerinde göç yönetimi konusunda federal devlet ile eyaletler arasında işbölümü vardır. Amerikan Vatandaşlık ve Göçmenlik Bürosu İç Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak görev yapmakta ve göç hizmetlerinin sunumu, sığınma başvurularının değerlendirilmesi, çalışma belgelerinin düzenlenmesi, kalıcı ikamet izinlerinin düzenlenmesi, Birleşik Devletler vatandaşlığının verilmesi, geçici çalışma izinlerinin verilmesi gibi hizmetleri sunmakla yükümlüdür (USCIS,2017).

İngiltere’de göç yönetimi Göç Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Doğrudan kabinede yer almayan bir bakanlık türü olan Göç Bakanlığı göç ve sınır politikaları, yeniden yerleştirme politikaları, göç yasasının uygulanması, göç istatistiklerinin hazırlanması, pasaport hizmetleri, sınır kuvvetleri gibi hizmetlerden sorumludur (Minister of State for Immigration, 2017). Ayrıca İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren vize yönetiminden sorumlu olan Birleşik Krallık Vizeler ve Göç Dairesi (UK Visas and Immigration), düzensiz göçmenlerin yakalanmasından sorumlu olan Göç Uygulama Dairesi (Immigration Enforcement), sınır kontrollerinden sorumlu olan Sınır Güvenliği Dairesi (Border Enforcement) ve bağımsız olarak faaliyet gösteren ve göç yönetimini denetleyen Sınır ve Göç Bağımsız Başdenetçisi (The Independent Chief Inspector of Borders and Immigration) gibi bürokratik kurumlar da kendi faaliyet alanlarında çalışmalarını sürdürmektedir.

Rusya’da Nisan 2016’ya kadar Federal Migration Service (FMS) tarafından takip edilen göç yönetimi hâlihazırda Göç İşleri Genel Müdürlüğü (General Administration for Migration Issues) tarafından yürütülmektedir. İkamet izinleri, vatandaşlık başvuru işlemleri, bu teşkilat tarafından sunulmaktadır (GAMIIIMR, 2017).

Nüfusunun %90’ı göçmenlerden oluşan Katar’da göç yönetimi İçişleri Bakanlığı Pasaport ve Göçmenler İdaresi tarafından yürütülmektedir. İdare, Katar’a giriş ve çıkışla ilgili kuralları uygulamak, göçmenlerin sponsorluğu ve ikamet izinlerine dair işleri yürütmekle yükümlüdür (Passports and Expatriates Affairs, 2017).

İsveç’te göçe ve göçmene dair kamu hizmetleri farklı bakanlıkların uhdesindedir. Adalet ve Göç Bakanlığı, İstihdam ve Entegrasyon Bakanlığı göçmenlerin kabulü ve uyumuna dair politikaları uygulamaktadır. Ayrıca bu hizmetlerinden sunumunda görevli olan İsveç Göç Kurulu vardır. Adalet Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren İsveç Göç Ajansı

(Swedish Migration Agency) göç ve iltica yönetimine dair ana icracı birimdir (Migrationsverket, 2017).

Almanya’da göç yönetimi Federal İçişleri Bakanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren Göç ve Mülteciler Federal Ofisi tarafından sağlanmaktadır (FOMR,2017).

Tüm bu ülkeler incelendiğinde dünyanın çeşitli ülkelerinde göç yönetimi konusunda farklı ülkelerdeki idari birimler aşağıdaki tabloda sunulmuştur:

Çizelge 2.1 Ülkelere göre göç yönetimi kurumları

FARKLI YÖNETİM SİSTEMİNE SAHİP ÜLKELERDE GÖÇ YÖNETİMİ

	Kurum	İdari Düzey	Bağlı Olduğu Kurum
Amerika	Vatandaşlık ve Göçmenlik Bürosu	Genel Müdürlük	İç Güvenlik Bakanlığı
İngiltere	Göç Bakanlığı	Bakanlık	İçişleri Bakanlığı
Rusya	Göç Genel Müdürlüğü	Genel Müdürlük	İçişleri Bakanlığı
Katar	Bakanlığı Pasaport ve Göçmenler İdaresi	Genel Müdürlük	İçişleri Bakanlığı
İsveç	Göç Bakanlığı	Bakanlık	Başbakanlık
Almanya	Göç ve Mülteciler Federal Ofisi	Ajans	İçişleri Bakanlığı

2.1.2 Dünyada Kullanılan Çeşitli Uluslararası Göç Yönetimi Araçları

Ülkeler kendilerine yönelik insan hareketliliklerini yönetmek için çeşitli politikaları hayata geçirmektedir. Her ülkenin kendi toplumsal, ekonomik ve siyasal şartlarında anlamlı olan bu politika araçları genellikle ekonomik amaçlı göçlerin yönetiminde kullanılmaktadır. Söz konusu politika araçları şu şekilde özetlenebilir.

a) Puan Temelli Sistem

Kanada tarafından 1960’ların sonunda geliştirilen puan temelli sistem uyarınca göçmenler niteliklerine göre çeşitli puanlarla derecelendirilmekte ve bu derecelendirmeye göre ülkeye kabul edilmektedirler. 1989 yılında Avustralya, 1991 yılında Yeni Zelanda, 2003 yılında Çek Cumhuriyetinde, 2004 yılında Singapur, 2006 yılında Hong Kong, 2007 yılında Danimarka, 2008 yılında Birleşik Krallık tarafından uygulanmaya başlanmıştır.

Devletler eğitim, tecrübe gibi nitelikler açısından en iyi durumda olan bireyleri çekmek için böyle bir uygulamaya gitmişlerdir.

Puan temelli sistemlerin iki farklı uygulaması vardır. Birinci modelde devlet göçmenlere dair kriterleri belirler. İkinci modelde ise işverenler ihtiyaç duydukları kriterleri belirlerler ve ona göre göçmen seçimi yapılır. Puanlamada kişinin eğitim durumu, mesleki tecrübesi, yaşı, dil becerileri gibi nitelikleri dikkate alınmaktadır (Murray, 2011: 16).

b) Parayla Oturum, Vatandaşlık

Altı vize olarak da bilinen, yatırım çekmek isteyen ülkelerin başvurduğu bir yöntemdir. Belirli bir tutarın üzerinde yatırım yapan, sermaye getiren bireylere oturum, vatandaşlık verilmesi gibi seçenekler sunulmaktadır. Böylece hem sermaye sahibi ilgili ülkenin vatandaşlık imkânlarından yararlanacak hem de ilgili ülkeye sermaye girişi gerçekleşmiş olacaktır.

Ancak vatandaşlık hakkının parayla satılabiliyor olması tartışmalara yol açmaktadır. Zira vatandaşlığın maddi değerle ölçülmesi, vatandaşlık hakkının sadece zenginlere verilmiş olması etik açıdan sorunlu görülmektedir.

Dominik, Güney Kıbrıs Cumhuriyeti gibi ülkeler parayla oturum, vatandaşlık konusuyla alakalı ciddi kampanyalar yürütmektedir. Bu yaklaşım gelişmemiş ülkelerdeki yüksek gelirli kişiler için önemli fırsatlar sunmaktadır.

Türkiye’de de 12 Aralık 2016 tarihinde yayınlanan “Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” uyarınca belirlenen kriterlere uyan yabancılara vatandaşlık verilmesinin önü açılmıştır.

c) Yetenek Sahibi Kişilere Yönelik Programlar

Bilim, sanat gibi konularda yetenekli kişilerden faydalanmak için geliştirilen programlardır. Amerika H1- B vizesi, Türkiye’de uygulamaya konulan Turkuaz kart gibi programlar örnek olarak verilebilir.

Örneğin H1- B vizesi ile ABD’de lisans, yüksek lisans veya eşdeğer bir eğitim sonrası kazanılmış uzmanlığın teori ve pratikte uygulandığı ve uzmanlık isteyen iş bir iş dalında çalışmak üzere vize verilmektedir. Nitelikli çalışanların puan temelli yaklaşımla istihdamına dayanan bu programda sahip olunan vasfa göre şu şekilde puanlama yapılmaktadır: a.

Doktora (15 puan) b. Yüksek Lisans 3. Deneyim (her yıl için 3 puan) 4. Birinci basamak sağlık hizmeti sağlayıcısı (10 puan) 5. 24 yaş altı (8 puan) 6. ABD’de mevcut aile bağları (10 puan) 7. Kaynak bölgesel çeşitlilik (5 puan). (Kocaoğlu, 2016)ç

d) Kefalet Sistemi

Sponsorluk sistemi olarak da adlandırılan kefalet sistemi bir yabancının ülkeye giriş, ülkede çalışma, ev tutma, bankacılık işlemleri için bir sponsora ihtiyaç duyduğu sistemin adıdır. Ayrıca iş değiştirme işlemleri de sponsorun onayı ile mümkün olmaktadır (Gardner, Pessoa ve Harkness, 2014).

Birleşik Arap Emirlikleri, Suudi Arabistan, Katar gibi ülkelerde uygulanan kefalet sisteminde yabancı ülke vatandaşlarının oturma ve çalışma izinleri almaları ancak kefilleri kanalıyla mümkün olabilmektedir. İşçilerin, araç alma, ev kiralama, ülke dışına çıkma gibi birçok işlemde sponsorlarından izin almalarını gerektiren bu sistemde işçiler, kefaletin (sponsorluklarının) iptal edilmesi halinde iş değiştiremeden sınır dışı edilebilmektedir.

Kefalet sisteminde yabancı kişilerin finansal yükümlülüklerini kefilleri üstlenmektedir. Örneğin, yabancı bir çalışan Katar'da bankadan kredi çekerken, otomobil satın alırken, iş değiştirirken sponsorunun onayına ihtiyaç duymaktadır.

Bu sistem kişinin çalışma, seyahat hakkında engellediği ve göçmen bireyin ülke içindeki yaşamını sponsorun inisiyatifine bıraktığı için insan hakkı ihlalleri açısından eleştirilmektedir.

e) Parayla Göçmenlik

Göç yönetimi için önerilen ancak uygulamaya geçirilmeyen radikal fikirler de mevcuttur. Hükümetlerin göçmenlik hakkını satmasını öneren Becker ve Coyle’e (2011) göre gerekli kriminal incelemelerden sonra parasını ödeyen herkes göçmenlik hakkını alabilmelidir. una göre böyle bir sistemde göçmenler toplum tarafından beleşçi olarak görülmeyecekleri için olası toplumsal tepkiler de azalmış olacaktır.

f) Göçü Düzenileştirme Uygulamaları

Bir ülkedeki düzensiz göçmenlerin yasal statülerinin güncellenmesi olarak tanımlanan göçü düzenileştirme uygulamaları istisnai gibi görülmekle birlikte ülkeler tarafından göç yönetiminde sıklıkla başvurulan bir yöntemdir. Zira Avrupa’da 1996-2007 yılları arasında 43

düzenleştirme uygulaması hayata geçirilmiş ve bu programlara başvuran 4.7 milyon kişiden 3.2 milyonu yasal statülerini elde etmişlerdir (Baldwin-Edwards ve Kraler, 2009: 36).

Farklı ülkelerdeki göç düzenleştirme uygulamaları incelendiğinde, hak temelli olup olmamasına göre iki farklı yaklaşımın var olduğu söylenebilir. Hak temelli yaklaşıma göre göç düzenleştirme uygulamaları sınır dışı etmenin önüne geçebilmek amacıyla, politika uygulamalarından kaynaklanan göçmen mağduriyetini gidermek için düzenlenir. Diğer yaklaşım ise emek piyasasının gereklerine göre hayata geçirilmektedir. Buna göre esas amacı düzensiz göçün ve bu bağlamda kayıt dışı istihdamın önüne geçmek, vergi ve sosyal güvenlik yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak, sosyal hakları ve işçi haklarını korumak gibi, daha geniş kapsamlı hedeflere ulaşmaktır (Regine, 2009)'den akt. (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2013:148).

Yasallaştırma programlarının başarısı statüleri yasallaştırılan göçmenlerin bu durumlarını uzun vadede koruyup koruyamadıkları ve programların yeni düzensiz göç dalgalarına sebep olup olmadıklarıyla değerlendirilir. 1996-2008 yılları arasında çeşitli yasallaştırma programlarını inceleyen REGINE projesi yasallaştırmaların olumlu etkilerinin olduğunu savunmaktadır. Sayıları az olmakla beraber, göçmenlerin statülerini kalıcı olarak yasallaştırması sağlanmış ve enformel ikamet ve istihdamın önüne geçilebilmiştir. REGINE çalışmasını değerlendiren Toksöz ve diğerlerine (2013)'e göre projede ayrıca kayıt dışı istihdamı gidermek amacıyla yapılan yasallaştırmaların tek başına emek göçü ile ilgili politikaların yerini alamayacağı vurgulanmış, ama kısa vadede düzensiz göçmen nüfusun fazla olduğu ülkelerde yasallaştırmaların hâlihazırda var olan düzensiz göçle ilgili sorununun çözümünde önemli olduğunun altı çizilmiştir.

Türk Kamu Yönetiminde göçü düzenli hale getirmek için çeşitli politika araçları kullanılmıştır. Bu araçların en yaygın olanı yasallaştırma ve af programlarıdır. Örneğin 2012 yılında duyurulan ikamet affı ile Türkiye'ye hukuka uygun yollardan girmiş, Türkiye'de bulundukları müddet zarfında herhangi bir suça karışmamış ve 28 Mayıs 2012 tarihinden önce vize/ikamet ihlali yapan yabancı uyruklu kişilere, cezalarını ödedikleri takdirde (6 aylık) oturma izni alabilmeleri için 15 Ağustos 2012 tarihine kadar bir imkân tanınmıştır.

2005 yılında Irak'ta yapılacak seçimlerde oy kullanabilmeleri için Türkiye'de düzensiz göçmen olarak bulunan Türkmenlere ikamet izni verilmesi göçü düzenleme politikalarının diğer politika alanları ile ilişkisini göstermektedir.

2.1.3 Küresel Göç Yönetimi

İklim değişikliği, uluslararası ticaret, finans, güvenlik gibi ulus aşırı alanlarda etkisi olan birçok konu gibi göç konusunda da çeşitli ulus üstü örgütlenmeler mevcuttur. Söz konusu sınır ötesi işlemlerle bağlantılı olarak devletler bu ulus üstü örgütlenmelerin gözetimi altında çeşitli düzenlemeler yaparlar. Küreselleşmenin etkilediği ekonomi, güvenlik, sağlık gibi hemen bütün alanlarda küresel ölçekte bir yönetim organı bulunmakla birlikte göç konusunda küresel bir yönetim organı bulunmamaktadır. Yani Birleşmiş Milletler Göç Örgütü şeklinde bir yapılanma mevcut değildir.²

Dünyada bütün devletlerin kabul ettiği bir göç yönetim sistemi olmamakla birlikte düzenli, düzensiz göçler, sığınma, iltica müesseseleri konusunda farklı örgütler farklı düzeylerde işlemler yapmaktadır.

Ancak tüm bunlar göç yönetimi adına hiçbir ortak sistemin olmadığı anlamına gelmemektedir. Göç meselesinin doğası gereği ülkeler arası işbirlikleri, bölgesel yapılar göçün karmaşık doğasını yönetmeye çalışmaktadır. Betts'e (2011: 2) göre yukarıdan aşağı göç yönetimini kontrol eden bir yapı olmamakla birlikte, devletlerin ve aktörlerin kendi iradeleri ile bir araya gelmeleri neticesinde şekillenen aşağıdan yukarıya yapılanmalar mevcuttur.

Betts'in editörlüğünde yayınlanan Küresel Göç Yönetimi adlı eser küresel göç yönetimini düşük nitelikli iş gücü göçü, vasıflı işgücü göçü, düzensiz göç, seyahat, yaşam tarzı göçü, çevresel göç, insan kaçakçılığı, sığınma-iltica politikaları, diaspora, ülke içinde yerinden edilmiş insanlar başlıkları altında incelemektedir (Betts, 2011).

Küresel ölçekte göç yönetimini koordine eden farklı aktörler vardır. Bu bağlamda küresel göç yönetimi kavramı devletleri ve devlet dışı aktörleri de kapsayan formel ve enformel kurumların oluşturduğu bir sistemi tanımlamak için kullanılmaktadır. Kurucu normları

² UGÖ Eylül 2016 BM zirvesinde BM'ye katılmıştır. Ancak bunun yeni bir gelişme olması ve BM ile UGÖ arasındaki ilişkinin biçimi belli olmadığı için, UGÖ'yü BM göç örgütü olarak tanımlamak konusunda önümüzdeki yıllardaki uygulamaları takip etmek gereklidir.

devletlerarası anlaşmalar, bölgesel işbirliklerinden oluşan bu sistemin farklı düzeylerde uygulamaları vardır.

Küresel göç yönetimi tek başına bir aktörün karar verici olduğu bir süreçten ziyade aktörlerin davranışlarının ulus devletlerin dışındaki kurumlarca şekillenmesine vurgu yapmaktadır (Betts, 2011:5). Bu aktörler devlet yönetimleri, ulus üstü örgütler(BMMYK, UGÖ, ILO), sivil toplum örgütleri olarak sınıflandırılabilir. Uluslararası anlaşmalar, normlar, teamüller, ikili ve çoklu işbirlikleri, bölgesel ve bölgeler arası işbirlikleri küresel göç yönetimini düzenleyen kuralları teşkil etmektedir.

Bütün bu aktörlerin ve kuralların farklı düzeylerde etkileşim halinde olduğu düşünüldüğünde küresel göç yönetimini resmetmek göç politikalarını anlamak için çok önemli olmakla birlikte zorlu bir iştir. Bu zorluğun üstesinden gelmek adına küresel göç yönetimini etkileyen temel unsurlar ele alınıp bu unsurlar üzerinden analizler yürütülebilir. Güç, çıkar, fikirler, gömülülük gibi kavramlar küresel göç yönetimini anlamak ve anlamlandırabilmek için kullanılabilir. Bu kavramlar şu şekilde açıklanabilir (Betts, 2011:19-22):

a) Güç

Bir sistemde aktörler arası ilişkilerin en kritik kavramı güç olgusudur. Özellikle dünya siyasetinde herhangi bir politika gündeminin taraflarının temel motivasyonu o konuya dair gücü kendi ellerinde tutmaktır.

Devletler istedikleri kişileri iyi göçmen istemediklerini de kötü göçmen olarak tanımlayıp ona göre politika geliştirebilmektedir. Ülkeler arası ilişkilerde; bazı ülkeler göçmen kaynağı olmaları yönüyle ülkeden çıkış kriterlerini belirleyebilmeleri açısından güç sahibiyken, bazı ülkeler de göçmen alıcısı olmaları yönüyle ülkeye giriş kriterlerini belirleme açısından belirli derecelerde güç sahibidir.

Göç alan ve veren ülkelere göre ayırım yapmak göç olgusunu açıklamak açısından yeterli değildir. Zira göç politikalarının karmaşık doğası gereği birçok ülke hem göç alan hem de göç veren ülke durumundadır.

Ülkeler coğrafyaları, doğal kaynakları, ekonomik kapasitelerine göre sahip oldukları güç doğrultusunda küresel göç yönetimini şekillendirmektedir. Mesela 2015-2016 yılında Avrupa’da büyük siyasal krize neden olan mültecilere yönelik politika geliştirilmesi

konusunda İngiltere sahip olduğu coğrafi konuma güvenerek sorunun çözümü konusunda inisiyatif almamıştır. Savaş ve kriz bölgelerinden uzakta yer alan Kanada da mülteci yerleştirme programı ile kabul ettiği/seçtiği mültecilerle dünyada mülteci entegrasyonu konusunda coğrafi ve siyasal konumunun verdiği güce de dayanarak başarılı örneklerden birisi olarak küresel göç yönetimini etkilemektedir.

b) Çıkar

Küresel göç yönetimini etkileyen diğer bir kavram da ülkelerin çıkarlarıdır. Ülkeler, bölgesel yapılar, ulus üstü örgütler kurumsal çıkarlarına göre göçmen ve mülteci politikalarını belirlemektedirler. Rasyonel bakış açısına göre devletler kendi çıkarlarını maksimize etmek amacıyla olan yapılardır. Bu yaklaşım uluslararası ilişkileri açıklamakta kolaylık sağlamakla birlikte ilişkilerin karmaşık doğası gereği düz mantıkla işleyen bir çıkar maksimizasyonundan bahsetmek mümkün değildir. Zira devletin çıkarının ne olduğu sorusuna dahi uzlaşıyla verilen bir cevap söz konusu değildir.

Zira önceki bölümlerde tartışıldığı üzere farklı göç yanlısı ve göç karşıtı politikaların savunucuları söz konusu politikaları ülke çıkarına uygun gördükleri için savunmaktadırlar.

II. Dünya Savaşı sonrasında mültecilerin haklarına yönelik çalışmalar yapılmasının yapısal nedenlerinden biri de sosyalist ve kapitalist sistem arasındaki gerilimdir. Bu dönemde sosyalist ülkelerden ayrılmak isteyen kişilere özgürlük savaşçıları olarak bakılmış ve sığındıkları ülkelerde belli haklara sahip olmaları için çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmalar ülkelerin başka konulardaki çıkarlarından bağımsız değildir.

Yatırım yapan yabancılara vatandaşlık verilmesi, ülkeye yönelik terörist saldırı riski nedeniyle vize politikalarının sıkılaştırılması da ülkelerin çıkarlarının göç politikalarına etkisi açısından değerlendirilebilir.

Devletlerden hariç BMMYK, UGÖ gibi ulus üstü göç örgütlerinin de çıkarlarından bahsetmek gereklidir. Küresel göç yönetiminin önemli aktörlerinden olan bu örgütlerin de kendi kurumsal çıkarları vardır.

Eylül 2016'da gerçekleşen BM Zirvesinde UGÖ, Birleşmiş Milletler sistemi içine dâhil edilmiştir. Bu durum BM içinde göçle ilgili tek kurum olma gücünü elinde barındıran BMMYK'nın tekel olduğu bir alana farklı ortakların girmesi anlamına da gelmektedir.

c) Fikirler (Dünya görüşü)

Ulusal ve uluslararası ölçekte göç yönetimine müdahil olan aktörlerin dünya görüşleri göç olgusuna bakışlarını şekillendirmesi nedeniyle fikirler de küresel göç yönetimini incelerken üzerinde durulması gereken diğer bir parametredir.

Ülkenin çıkarının ne olduğu genellikle politika yapıcılarının fikirleri ekseninde şekillenmektedir. Göç yönetiminde kamuoyu algısı çok önemli bir parametre olduğu için algıyı yönetmek, fikirleri etkilemek göç yönetiminin önemli bir aşamasıdır.

Göçün farklı toplumlar için farklı anlamlara geldiği de bir gerçektir. Bir Fransız için göçün anlamı, Somalili veya Çinli için göçün anlamından farklıdır.

Osmanlı Devleti'nin yıkılmasını takiben kurulan Türkiye Cumhuriyeti mevcut sınırlarına dâhil olmayan ancak ortak tarihi, kültürel, ailevi bağları olan birçok kişiyle vatandaşlık bağı olmamasına rağmen özel olarak ilgilenmiştir. Sınırları dışında kalan Türk soylu kişilere yönelik politikalar diğer yabancı uyruklulara yönelik politikalardan farklıdır. Dini bir temele dayanan devlet felsefesiyle kurulan İsrail, ülke sınırlarında olmayan Yahudilere yönelik özel göç programları uygulamıştır.

Ülke sınırlarından kimin geçtiğini kontrol etmek modern devletlerin en doğal hakkıdır. Zira ülkesine giriş çıkışı kontrol edememesi bir devletin otoritesinin zayıf olduğu anlamına gelmektedir. Bu nedenle sınırların kontrolü için çeşitli politikalar geliştirilir. Ancak bir ülkenin sınırlarından geçenleri kontrol etme arzusunun nedeni sadece bu değildir. Ülke politikasında önemi gittikçe artan göçmen karşıtı söylemi yatıştırmak her şeyin kontrol altında olduğu imajını vermek de devletlerin önemli hedeflerindendir.

d) Gömülülük

Daha önce de belirtildiği gibi göç konusu birçok uluslararası konunun alt başlıkları arasında yer almaktadır. Bu nedenle küresel göç yönetiminin diğer bir özelliği de farklı politika gündemleri içinde gömülü olmasıdır. Uluslararası insan hakları hukuku, uluslararası ticaret hukuku, deniz hukuku, işgücü hukuku küresel göç yönetiminin önemli unsurlarındandır.

Cholewinski, Perruchoud ve MacDonald (2007) uluslararası göç hukukunun daha önceden var olan hukuk metinleri içinde gömülü olduğunu belirtmektedir (Akt: Betts, 201). Buna paralel olarak Aleiniko da küresel göç yönetimi ve normlarının var olduğunu ancak bu

normları görünür kılan kurumsal yapının olmadığını söylemektedir (Aleinikoff, 2003). Örneğin Uluslararası iş gücü Dünya Ticaret Örgütü düzenlemelerine, göçmen dövizleri uluslararası ticaret ve finans normlarına, göçe neden olan sebepler uluslararası kalkınma, güvenlik politikalarına gömülüdür.

Vestfalya düzeni sonrasında inşa edilen ulus devletler düzeninde her bir ulus devlet vatandaşlık politikaları istikametinde göç politikalarını düzenlemektedir. Bu açıdan göç politikaları vatandaşlık politikaları ve ulus devletin kurucu fikriyatı içinde de gömülüdür. Ayrıca göçmen hakları insan hakları rejiminin içinde de gömülüdür.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği göçmenlerin hakları yönüyle, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu demografik yapı ve doğurganlığa bakan yönü itibariyle, Birleşmiş Milletler Eğitim ve Araştırma Birimi göç konusunda uzman diplomatlar yetiştirmesi yönüyle, UNICEF göçmen çocukların eğitimi açısından, Dünya Bankası göç ve kalkınma politikaları yönüyle küresel göç politikalarına müdahil olmaktadır.

2.1.3.1 Kamusal Mal Olarak Uluslararası Göç

Kamusal mal; tüketimde rekabeti olmayan ve dışlanamaz mal olarak tanımlanmaktadır. Rekabetin olmaması, bir bireyin mal tüketiminin başkalarının o malı tüketme olasılığını azaltmaması, dışlanamazlık ise bir malın kullanımından kimsenin fiilen mahrum edilememesi şeklinde açıklanabilir (Göker, 2008: 1).

Kamusal malın anlaşılması için klasik örnek olarak deniz feneri verilmektedir. Yapımında emeği olsa da olmasa da sahilden geçen tüm gemiler deniz fenerinin ışığından faydalanmaktadır. Karbondioksit emisyonu da kamusal mallara örnek olarak verilebilir. Tüm devletler karbon emisyonunun azalmasından fayda elde etmektedir. Koordineli eylemin yokluğunda devletler diğer devletlerin adım atacaklarından emin olmadan herhangi bir politika geliştirmezler. Bu nedenle tüm paydaşlar ortak hareket ederek gaz emisyonunu düşürmeye çalışırlar. Bazı araştırmacılar da göç yönetimini ve ülkelerin bu konuda işbirliği yapmasını da kamusal mallar üzerinden açıklamışlardır.

Hollifield'e (2011:230) göre uluslararası göç rejimi de kamusal bir maldır. İnsanların sınırlardan yasal ve düzenli olarak geçiş yapmaları hem kaynak hem de hedef ülke için faydalıdır. Bu nedenle uluslararası işbirliği gerektirmektedir.

Ancak Betts (2011: 16,17) ve Hansen'in (2011:25) belirttiği gibi göç, hem fayda ve maliyetleri dışlanabilir hem de rekabetçi mallardandır. Bir kişi A ülkesinden B ülkesine geldiğinde fayda ve maliyetler kaynak, hedef ve transit ülkeler tarafından paylaşılır. Mesela A ülkesi yetenekli işçi istihdam ediyorsa ve B ülkesinden oraya göç olduysa, A ülkesi işgücü ihtiyacını gidermiş, bir miktar entegrasyon maliyeti üstlenmiş B ülkesi de yetenekli işgücünü kaybetmiş ancak ülkeye para girişini sağlamış olacaktır.

Genel olarak göç politikalarının kamusal mal olduğu görüşü kabul görmemekle birlikte mülteci hareketlilikleri kamusal mal olarak görülebilir. Zira hem dışlanamıyor olması ve rakip mal olmaması mülteci hareketliliklerini farklı kılmaktadır.

Düzensiz ve düşük vasıflı işçi göçü küresel kamusal mal değildir. Yüksek vasıflı işçilerin göçü ise sahip olduğu dışsallık nedeniyle özel mal statüsündedir. Çeşitli göç türlerine göre göçün niteliği aşağıdaki gibi özetlenebilir:

Çizelge 2.2 Göç türü, yönetim düzeyi ve kamusalılık (Betts, 2010)

GÖÇ TÜRÜNE GÖRE KAMUSALLIK DÜZEYİ

Göç Türü	Yönetim Düzeyi	Mal türü
Mülteciler	Çok taraflı	Kamusal
Düşük vasıflı işçiler	Bölgesel	Klüp Mal
Yüksek vasıflı işçileri	Tek taraflı	Özel Mal

Kapsamı, hacmi ve içeriği itibarıyla karmaşık bir yapısı olan göçü yönetmek için ülkelerin tekil güç ve imkânları yetmediği için kendi aralarında işbirliğine girerler. İşbirliğinin olması için ya ülkelerin ortak hedefleri olmalı ya da farklı hedefleri olsa da ortak hareket etme konusunda çıkarları olmalıdır. Mesela A ve B ülkesi C ülkesinden kendilerine yönelik düzensiz göçle mücadele etmek istiyorsa işbirliğine girerler. Örneğin Avrupa Birliği ülkeleri ortak sınır politikaları gereğince sınırların yönetimi için işbirliği yapmakta ve ortak sınır koruma, yönetim birimleri kurmaktadır.

Ancak hâlihazırdaki uluslararası göçlerin ülkelerin gündemini en çok meşgul edeni olan gelişmiş ülkelerle gelişmemiş ülkeler arasında göç konusunda işbirliği gerçekleşmesi çok kolay değildir. Zira her iki aktörün amacı farklıdır. Bu durumda ülkeler arası işbirliğinden ziyade teşvikler devreye girmektedir. Vize serbestisi, ticari yardımlar, kalkınma yardımları

gibi teşvikler kuzey ülkeleri tarafından güney ülkelere göç yönetiminde işbirliği yapmaları şartıyla sağlanmaktadır.

Tüm bunlardan dolayı yakın gelecekte uluslararası göç yönetimi kurumunun kurulma ihtimali yoktur. Zira göç, devletlerin çıkarları tarafından şekillendirilmektedir. Bunun istisnası olan mülteci rejimi ise kendine mahsus bir zamanda ortaya çıkmıştır. Bugün de devletler bu rejimin kurallarına göre politika geliştirmektedir.

Devletler küresel göç yönetimine dair politikalarını iki taraflı anlaşmalar, bölgesel işbirliği süreçleri, çok taraflı forumlar ve tek taraflı hamleler aracılığıyla hayata geçirmektedir. (Papademetriou, 2011:9).

2.1.3.2 Küresel Göç Yönetiminin Gelişimi

Göç konusu genellikle uluslararası arenadaki diğer politika gündemlerinin içinde gömülü olmakla birlikte ilgili konjonktürün değişmesi nedeniyle artık müstakil bir konu olarak da ele alınmaya başlanmıştır. Daha önceleri ülke içi politikaların konusu olan uluslararası göç olgusu 1990'lı yılları takiben küresel ölçekte tartışılan bir konu haline gelmiştir. 1994 yılında "Nüfus ve Kalkınma Konferansında" BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın davet ettiği Michael Doyle tarafından hazırlanan ve 2002 yılında tamamlanan Doyle Raporu küresel göç yönetimi açısından dönüm önemli bir gelişmedir. Bu rapor 2003-2005 yılları arasında faaliyet gösteren Uluslararası Göç Küresel Komisyonu (Global Commission on International Migration)'nin kurulmasına giden yolu açtı. GCIM faaliyetleri de Annan'ın göç ve kalkınma konusunda özel temsilci atamasına ve ardından Göç ve Kalkınma diyalogunun başlamasına imkân sağladı.

2007 yılında gerçekleştirilen Göç ve Kalkınma Üst Düzey Diyalogu 2007 yılında başlayan ve her yıl toplanmaya devam eden Göç ve Kalkınma Küresel Forumunun oluşumunu sağladı. Kurulmasından itibaren, Belçika (2007), Filipinler (2008) Yunanistan (2009), Meksika (2010), İsviçre (2011), Mauritius (2012) ve İsveç (2013-2014) dönem başkanlığında yönetilen forum, aşağıdaki hususlarda ilerleme sağlanmasını amaçlamaktadır: (GiGM, 2017j)

- Göç ve kalkınma ilişkisini, bu alandaki politikaları, uygulamaya ilişkin zorlukları ve işbirliği fırsatlarını karar vericiler ve uygulayıcılarla gayri resmi düzeyde tartışabilmek, ilgili diğer kurum ve yetkililerle temas kurabilmek, uygulanabilir ve eylem odaklı sonuçlar elde etmek,

- Göç hareketlerinin sunduğu fırsatları değerlendirebilmek amacıyla iyi uygulama ve deneyimlere ilişkin bilgi paylaşımında bulunmak,
- Göç ve kalkınma alanında ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde işbirliğini desteklemek ve politikalar arasında uyum sağlamak amacıyla bilgi, politika ve kurumsal yapıya ilişkin eksiklikleri saptamak,
- Ülkeler, uluslararası kuruluşlar, anavatanının dışında yaşayan topluluklar, göçmenler, akademisyenler ve diğer ilgili kişi ve kurumlar arasında ortaklık ve işbirliği oluşturmak,
- Göç alanında uluslararası öncelikler ile göç ve kalkınma gündemini belirlemek.

Küresel Göç ve Kalkınma Forumu gayri resmî yapıda, üzerinde müzakere edilmiş bağlayıcı kararların alınması yerine gönüllü katılıma açık, devletler arasında işbirliğini teşvik eden bir süreç niteliğindedir. Alanındaki en kapsamlı diyalog platformu olan Forum, doğrudan BM bünyesinde olmamakla birlikte BM ile sıkı bağlara sahiptir. Toplantılarına ilişkin raporlar Genel Sekreter aracılığıyla Birleşmiş Milletler üyelerine sunulmaktadır. Forumun amacı ülkeler arası anlaşmalar yapmaktan ziyade diyalog ve bilgi paylaşımını sağlamaktır. Sürekli bir sekretaryası olmayan forum mevcut, bir önceki ve bir sonraki ev sahibi ülkeler tarafından koordine edilmektedir.

Betts'e göre tüm bu gelişmeler ve tartışmalar göç yönetimi konusunda etkili sonuçlar üretememiştir. Bunun temelinde küresel göç yönetiminin kurumsal olarak ne anlama geldiği, politik olarak nasıl şekilleneceği, normatif temellerinin nasıl olacağına dair çözümler geliştirememesi yatmaktadır (Betts, 2011: 3).

Çeşitli adımlara rağmen küresel göç yönetimi hem akademi hem de politika çevrelerinden gerekli ilgiyi görmemiştir. Zira genellikle güvenlik, ekonomi, gibi başka çalışma alanlarının alt başlığı olarak ele alınması ve göç olgusunun müstakil bir konu olarak ele alınmaması göç yönetiminin bütüncül bir şekilde anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren küresel göç yönetiminde yaşanan önemli gelişmeler aşağıdaki gibi sıralanabilir: (Chamie ve Mirkin, 2011)

➤ *Erken Dönem*

- 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
- 1949 Birleşmiş Milletler Yakındoğu Filistin Mültecilerine Yardım Ajansı
- 1950 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi
- 1951 BM Nüfus Bülteni
- 1954 Dünya Nüfus Konferansı (Roma)
- 1965 Dünya Nüfus Konferansı (Belgrad)

➤ *Hükümetler Arası Konferanslar*

- 1974 Dünya Nüfus Konferansı (Bükreş)
- 1984 Uluslararası Nüfus Konferansı (Meksiko City)
- 1994 Uluslararası Nüfus ve Kalkınma Konferansı (Kahire)
- 1994 Uluslararası Göç ve Kalkınma konulu Genel Kurul Toplantısı

➤ *Müzakereler*

- 1995 Uluslararası Göç ve Kalkınma Konferansı
- 1997 Sürdürülebilir Kalkınma
- 1999 Uluslararası Göç ve Kalkınma
- 2000 Göç Azalan ve Yaşlanan Nüfus için Bir Çözüm mü?
- 2002 Uluslararası Göç Yıllık Koordinasyon Toplantısı
- 2002 Doyle Raporu
- 2003 Uluslararası Göç ve Kalkınma Raporu
- 2003 Cenova Göç Grubu
- 2003 Uluslararası Göç Küresel Komisyonu
- 2003 Göçmen İşçiler Sözleşmesi
- 2005 Uluslararası Göç Grubu
- 2005 Uluslararası Göç Küresel Komisyonunun Raporu

➤ *Üst Düzey Diyalog Ve Küresel Forumlar*

- 2006 Genel Sekreter Göç Özel Temsilciliği Kurulması
- 2006 Küresel Göç Grubu (Cenevre Göç Grubunun genişletilmiş hali)
- 2006 Göç ve Kalkınma konusunda Üst Düzey Diyalog
- 2007 Göç v Kalkınma Küresel Forumu (Belçika)
- 2008 Uluslararası Göç ve Kalkınma Raporu
- 2008 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (Filipinler)
- 2009 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (Yunanistan)
- 2010 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (Meksika)

➤ *Sıradaki Adımlar*

- 2011 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (İsviçre)
- 2011 Göç ve Kalkınma temalı resmi olmayan toplantı
- 2012 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (Fas)
- 2013 Göç ve Kalkınma Üst Düzey Diyalogu
- 2014 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu (İstanbul)
- 2015 Göç ve Kalkınma Küresel Forumu

2.1.4 Bölgesel ve Tematik İşbirlikleri

“Bölge” küresel göç yönetimi açısından önemli bir birime işaret etmektedir. Zira insan hareketliliklerinin önemli bir kesimi yakın coğrafyalar arasında olmaktadır. Yani göç etme arzusunda olan bireyler hem ulaşım kolaylığı hem de kültürel nedenlerden dolayı kendilerine yakın olan bölgeleri daha fazla tercih etmektedir. Bu nedenle bölge içi, bölgeler arası, ikili veya çoklu düzeylerde etkileşim göç politikalarını şekillendirmektedir. Formel ve enformel şekilde gerçekleştirilen bu çalışmalar küresel göç rejiminin farklı ilişki biçimleri, temalardan oluşan bir mozaik olarak şekillenmesini sağlamıştır.

Schengen ülkeleri içinde insanların serbest hareketi, dış sınırlarının sıkıca korunması çalışmaları bölgesel işbirliğine örnek olarak verilebilir. Schengen gibi formel yapılara

ilaveten Bölgesel Danışma Süreçleri (BDS) olarak tanımlanan enformel birliktelikler de mevcuttur. 1985 yılında hayata geçirilen “Göçmenler, Mülteciler ve Sığınmacılar Konusunda Hükümetler arası İşbirliği” bölgesel danışma süreçlerinin ilkidir. Ülkeleri bağlayan anlaşmalardan ziyade “en iyi uygulamaların” yaygınlaştırılması, bilgi-tecrübe paylaşımı ve ortak standartlar geliştirme amacıyla toplanan BDS’ler aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Çizelge 2.3 Bölgesel danışma süreçleri (Betts, 2011: 94)

BÖLGESEL DANIŞMA SÜREÇLERİ			
Bölge	Süreç Adı	Yıl	Dâhil olan ülkeler
Avrupa	Göçmenler, Mülteciler ve Sığınmacılar Konusunda Hükümetler arası İşbirliği (IGC)	1985	17 (UGÖ, BMMYK, AK)
	Budapeşte Süreci	2001	49(ICMPDS IGC, UGÖ, BMMYK, UNDOC)
	Sınır Ötesi İşbirliği Süreci (Söderköping Process)	2001	10 (AK, UGÖ, BMMYK)
	Batı Akdeniz’de Bölgesel Bakanlar Konferansı(5+5 Diyalog)	2002	10(UGÖ, UGPGM, UIÖ)
	Akdeniz Transit Göç Diyalogu(MTM Dialogue)	2002	(AB üyesi ülkeler, Europol, Frontec, Interpol, UGÖ, UNDOC, BMMYK)
Asya ve Orta Doğu	Mülteciler, Yerinden Edilmiş Kişiler ve Göçmenler Konusunda Hükümetler arası Asya Pasifik Danışma Süreci(APC)	1996	35 ülke (UGÖ, BMMYK)
	İnsan Kaçakçılığı, Trafiği ve Bunlarla İlgili Ulusaşırı Suçlar Süreci(Bali Process)	2002	43 ülke
	Asya Kökenli İşçileri Sınır Ötesi İstihdamı ve Sözleşmeli Çalışmaları Konsunda Bakanlar Düzeyinde Danışma Süreci (Colombo Process)	2003	11 ülke
	Asya’ya Gelen İşçileri Sınır Ötesi İstihdamı ve Sözleşmeli Çalışmaları Konsunda Bakanlar Düzeyinde Danışma Süreci (Abu Dhabi Dialogue)	2008	20 ülke
Afrika	Batı Afrika Göç Diyalogu (MIDWA)	2000	IOM,ILO,,UNHCR,UNDOC
	Güney Afrika Göç Diyalogu (MIDSVA)	2000	
	Kalkınma ve Göç Konusunda Bölgesel Danışma Sürecine Dair Hükümetler arası Otorite(IGAD-RCP)	2008	IOM, 16 AB, Amerikan
Orta ve Güney Amerika	Bölgesel Göç Konferansı (RCM- Puebla Process)	1996	11 ülke
	Güney Amerika Göç Konferansı(SACM)	1999	12 ülke

Bölgesel işbirliklerine ilaveten güvenlik, ekonomi gibi belirli temalar ekseninde kurulan işbirlikleri de mevcuttur. Bu işbirliklerinin önde gelenleri şunlardır: (Kara ve Öykü, 2015:105-131)

- İltica Hareketlerinin Düzenlenmesinde İşbirliği
- Düzensiz Göç Hareketlerinde İşbirliği
- İşgücü Göçünün Kontrolünde İşbirliği

- İnsan Ticaretiyle Mücadelede İşbirliği
- Sınır Yönetimi ve Vize Politikaları Konusunda İşbirliği

2.1.5 Uluslararası Göç Yönetiminde Sivil Toplum

Uluslararası insan hareketliliklerinin hem aktörler hem de bölgesel ve zamansal parametreler açısından karmaşık bir yapısının olması onun yönetiminde tek bir otoritenin başarılı olmasını engellemektedir. Zira göçmen kaçakçılarından güvenlik güçlerine, istihdam politikalarından kültürel haklara kadar birçok parametre göç etme sürecinde etkilidir. Bu bağlamda ulus üstü örgütlere ilaveten dünyada göç yönetimini şekillendiren diğer bir aktör de sivil toplum kuruluşlarıdır. Özellikle örgütlenme becerileri, gönüllü destekçilerinden güç alan bu sivil toplum örgütleri devletleri politika değişimine zorlamakta ve insani krizlere müdahale etmektedirler.

STK'lar farkındalık oluşturma, çeşitli politikalar için lobicilik yapma gibi faaliyetler yapmaktadırlar. 2000'li yılları takiben artan zorunlu göçler sivil toplum kuruluşlarını göçmen aktivizmi konusunda daha fazla inisiyatif almaya teşvik etmiştir.

Statham ve Geddes (2006) Birleşik Krallık özelinde yaptıkları sivil toplum kuruluşlarının ülkelerin göç politikalarını nasıl etkilediğini inceledikleri çalışmalarında bu kuruluşların göç politikalarını kapsayıcı mı yoksa sınırlayıcı yönde mi etkilediğini tartışmışlardır. Buna göre sivil toplumun göçmenlerin haklarını ve çıkarlarını gözetken kapsayıcı politikalardan yana olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca ırkçı ve diğer göç karşıtı kuruluşların da küçük olmakla birlikte belirli bir etki alanı vardır. Çalışmada göçmen haklarını savunan sivil toplum kuruluşlarının devlet politikaları üzerinde etkili oldukları belirtilmiştir.

Bu bağlamda Sınır Tanımayan Doktorlar örneğinde görüldüğü gibi bazı uluslararası STK'ların gemi satın alarak Akdeniz'de mülteci kurtarma operasyonu düzenleyecek kadar ileri düzeyde faaliyetler organize etmesi (MSF, 2016) onları göç yönetiminde lobicilik, farkındalık, hukuksal destek sağlamanın ötesinde bir noktada konumlandırmaktadır. Buna karşın aşırı sağ görüşlü grupların da göçmen karşıtı uygulamaları vardır. Örneğin Bulgaristan sınırında faaliyet gösteren ve kendilerini göçmen avcıları (migrant hunters) olarak tanımlayan bazı grupların göçmen karşıtı faaliyetleri dikkat çekmektedir (Reuters, 2017).

Türkiye örneği incelendiğinde de sivil toplum kuruluşlarının 1990'lı yıllardan itibaren gündem oluşturma ve politikaya etki etme açısından önemli işlevlerinin olduğu görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları ayrıca göç politikalarının tarafı olmaktadır. Ayrıca özellikle mülteci politikaları gibi insani boyutu olan politikaların ülkelerin zayıf noktası olması nedeniyle söz konusu ülke üzerinde baskı kurmak isteyen aktörlerin bu baskıyı STK'lar eliyle kurdukları görülmektedir.

Bazı sivil toplum kuruluşları göçü hızlandırmak gibi bir işlevi yerinde getirmektedir. Örneğin Uluslararası Katolik Misyonu Iraktan kaçanların üçüncü ülkeye yerleştirilmesi işlemlerinde sığınmacılara yardımcı olmuştur.

Sivil toplum kuruluşlarının diğer bir özelliği de devlet ve ulus üstü aktörlerle geliştirdikleri işbirlikleridir. Örneğin BMMYK'nın Türkiye'deki kayıt işlemleri Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği yetkilileri tarafından yerine getirilmektedir. Kamu Özel İşbirliği olarak tanımlanabilecek olan bu tür ortak iş görme biçimleri göç yönetiminin yeni gündeme gelen konularındandır.

2.1.6 Uluslararası Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler

Tarihsel gelişimleri incelendiğinde her ülkede farklı formları olmakla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetimden özerk yönetim birimleri olarak ortaya çıkışları; karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve halkın gündelik yaşamını etkilemesi yerel yönetimleri ulusal ve ulus üstü yönetsel mekanizmalardan ayrı kılmaktadır.

Göç yönetiminde politika belirleyici makam merkezi yönetim olmakla birlikte yerel yönetimlerin de önemli rolleri vardır. Zira yerel yönetimler demokrasinin beşiği olmalarına ilaveten göçmen bireylerin ve toplulukların günlük yaşamını çevreleyen ilk yönetsel alan olması yönüyle de önem arz etmektedir.

Ayrıca küreselleşmenin, şehirleri kalkınmanın itici gücü olarak kurguladığı ekonomi politik düzende (Balbo ve Marconi, 2006) yerel yönetimler hem düzenli hem de düzensiz göçlerin muhatabı olmakta kısıtlı maddi ve idari kabiliyetleri ile göç yönetiminin bir parçası olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yatırım amaçlı olarak o bölgede bulunan girişimciden yasadışı yollarla ülkeye giren düşük vasıflı çalışana, profesyonel beyaz yakalı çalışandan kendi ülkesinde yaşam imkânı bulamaması nedeniyle o bölgeye iltica eden sığınmacılara kadar geniş bir göçmen spektrumuna hitap eden kapsayıcı, çözüm üretici politikalar

geliştirmek ve uygulamak büyük zorluklar içermektedir. Avrupa Kentsel Şartında da yerel yönetimlerin, hükümetlerin belirlediği göç politikaları üzerinde sınırlı bir yetkiye sahip olmalarına rağmen, büyük ölçüdeki göçün yol açtığı (göçmen kabulü, şehir planlaması, eğitim, halk sağlığı vb. ile ilgili) sorunlarla uğraşmak zorunda kaldıkları vurgulanmıştır (Avrupa Konseyi, 2008).

Birleşmiş Milletlerin iç göçleri de dikkate alan bir araştırmasına göre dünyada haftada 3 milyon birey kentlere göç etmektedir. 2014 yılı itibarıyla dünya nüfusunun % 4'üne tekabül eden 3,9 milyarlık kesimi kentsel alanlarda yaşamaktadır. 2050 yılı itibarıyla bu nüfusun 6,4 milyara çıkacağı öngörüsü dikkate alındığında yerel yönetimlerin, yerel ölçekteki politikaların ne kadar büyük bir kitleye hitap ettiği görülmektedir (UN, 2015).

Göç politikalarının yerel ölçekte alınması ayrıca göç olgusunun güvenlikçi bakış açısıyla ele alınmasının önüne geçmenin bir yolu olarak da görülebilir. Zira yerel ölçekli politikalar doğrudan günlük hayata hitap etmesi ve doğrudan bireye temas etmesi yönüyle algı ve korkudan ziyade doğrudan gerçeklikle ilişkilidir. Barber'in "Dünyayı Belediye Başkanları Yönetse" başlıklı kitabında öne sürdüğü belediye başkanlarının sorun çözmeye odaklı ve pragmatik kişiler olmasından dolayı dini, etnik, siyasi ve ideolojik davranmak yerine çöpleri toplamak, trenleri çalıştırmak ve şebeke suyunu akıtmak zorunda olduğu yaklaşımı yerel yönetimlerin göç yönetimindeki rollerini tartışırken dikkate alınmalıdır (Barber, 2014).

Ulus altı, ulusal, ulus üstü mekanizmaları içeren çok boyutlu yönetim açısından düşünüldüğünde yerel yönetimler bu mekanizmanın merkezi halkasını teşkil etmektedirler. Göç yönetiminde yerel yönetimlerin rolünü kavramının yolu göçmen ve şehir ilişkisinden geçmektedir.

Göçmenler farklı aidiyetlerden olmaları hasebiyle farklılıkların bir arada olduğu yer şeklinde nitelenebilecek olan şehir hayatına dinamizm katarlar. Bugün dünyanın en büyük kentlerinin en kozmopolit kentler yani en çok göç alan kentler olduğu görülmektedir. Ancak bu dinamizmin etkili politikalarla desteklenmesi gerekir. Aksi takdirde sosyal çatışmaların olması kaçınılmazdır. Şehir ve göç ilişkisi ekonomik, kültürel ve politik boyutlarıyla ele alınabilir. Bu bağlamda Smith (2000) tarafından geliştirilen ulus ötesi kentleşme kavramsallaştırması; iş bulma, para gönderme, kültürel ve fiziksel sermaye edinme, tüketim pratikleri, sosyal ve kültürel aktiviteleri mekânsal yerleşimler, yeni mekânsal aktiviteler,

politik ağlarının organizasyonu veya yaşam biçimleri gibi göçmen ve şehir arasındaki çok parametreyi içermektedir (Özservet, 2012:39).

Göçmen ve şehir arasında karşılıklı bir etkileşim vardır. Göçler, şehirlerde yeni metropoliten alanlar yaratırlar. Bu bağlamda uluslararası göç ve şehir konusu, uluslararası göç ile yerel yönetim ilişkisi giderek önem kazanan konular olarak uluslararası şehircilik ve belediyecilik gündemini meşgul etmektedir. Bu alanlarda göçmenlerin uyumu için yerel ölçekte aşağıdaki politika alanları önem arz etmektedir.

- Hükümet, sivil toplum kuruluşları ve sosyal gruplar arasında yönetim olgusu
- Yeni örgütlenen göçmen ve azınlık topluluklarına yönelik destekleme programları
- Yerel kamusal hizmetlerin altyapılarının güçlendirilmesi
- Göçmenleri dikkate alan şehir plancılığı
- Göçmenlerin iş piyasasında dâhil olmasının yollarını açan girişimler
- Göçmenlerin yerel ölçekte siyasal katılımı

Şehircilik politikaları ve göç politikaları birlikte tartışılmalıdır. Metropol şehirler göçmen yoğunluğunun ciddi bir kısmını yükledikleri için metropoliten alan yönetiminde göçmenler de dikkate alınmalıdır. Yerel ölçekte etkili bir göç yönetimi için önemli şehrin göç dokusunun ortaya çıkarılması çok önemlidir. Zira bazı şehirler transit göçmenler için çekim merkeziyken bazıları istihdam olanakları açısından çekicidir. Söz konusu her iki yerel yönetimin de göçmenlere yönelik politikaları farklı olacaktır.

Göç yönetiminin göçmenin ülkeye girişi ve ülkede kalışına dair politikaları kapsadığı düşünüldüğünde yerel yönetimlerin özellikle entegrasyon konusunda aktif rol almaları beklenmektedir. Zira göçmenin ülkeye girişini takiben yasal statüsünü edinmesinden sonra gerçekleştirdiği hemen her aktivite yerel ölçektir.

Sağlıklı bir entegrasyon sürecinin üç şartı vardır. İlk olarak göçmenin varış ülkesinde yasal bir statüsünün olması çok önemlidir. İkinci olarak, göçmen ekonomik bağlamda sürdürülebilir yaşam koşullarına sahip olmalıdır. Yani insani şartlarda bir istihdam imkânının olması gerekmektedir. Üçüncü şarta göre sosyal ve kültürel bağlamda ev sahibi ülke toplumu tarafından kabul edilme ve kendisinin de buna uyum gösterme süreçlerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Fielden, 2008: 1).

Göçmen şehir ilişkisi bağlamında üzerinde durulması gereken diğer bir konu da mahalle kültürü konusudur. Buna göre göçmenin şehre uyumu adına yerel ölçekte politikalar geliştirilirken şehrin alt boyutu olarak mahalle kültürü odaklı politikalar geliştirilebilir.

Göçmenlerin şehirle ilişkisi sağlıklı hale getirmenin bir yolu da “hemşeri hukuku” kavramından geçmektedir. Hemşeri hukuku zemini, yurttaşlığı aynı kente aidiyet üzerinden tanımlayarak, göçmenlerin temel hak ve özgürlüklerini genişletmek, başta barınma olmak üzere eğitim, sağlık, ulaşım gibi kentsel ve toplumsal hizmetlere erişimlerinin ve istihdam imkânları ile kent yaşantısına katılımlarının olanaklarını kolaylaştırabilir. Göçmenlerin karar alma mekanizmalarına katılımı, kültürel, etnik, dini kimliklerinin tanınması ve saygı görmesi yerel yönetim göçmen ilişkisinin önemli bir boyutunu teşkil etmektedir.

5272 sayılı Belediye Kanununda da belirtildiği üzere herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir, hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yerel yönetimler, hemşeriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Türkiye ölçeğinde bakıldığında cumhuriyet tarihi boyunca, aslında hemşeri tanımı kapsamına giren topluluklar, etnik aidiyetten mekânsal / kentsel aidiyete; mekânın tanımı da ‘kütükten’ ‘ikamet edilen yere’ doğru, kapsayıcılığı genişleyecek şekilde evirilmiştir. Bugün ‘hemşeri hukuku’ çerçevesi, kentin eski ve yeni göçmenlerini kentsel hak ve hizmetlere erişim ve kentsel kararlara katılım anlamında eşitleme imkânını sunma kapasitesine sahiptir.

Yerel yönetim, şehir ve göç ilişkisinin diğer bir boyutu da kent mülteciliği olgusudur. Kent mülteciliği olgusu özellikle 2000’li yılları takiben uluslararası metinlerde kendisine atıf yapılan bir kavramsallaştırma olarak kamp dışında kentsel mekânlarda yaşayan mültecileri tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır.

Buna göre mültecilerin bir kısmının kentsel alanlarda yaşamaya başlaması, kampların mültecilerin yerleşimleri için yeterli olmaması, kamp dışında yaşayan mültecilerin korunma ihtiyacının ortaya çıkması, yeni kavramsallaştırma ve politikalara ihtiyaç duyulmasına yol

açmıştır. Bu bağlamda 1997 tarihli BMMYK tarafından yayınlanan “Kent Mültecilerine Yönelik Kapsayıcı Politikalar” raporu ile doğrudan kent mültecilerini hedef alan yaklaşımlar geliştirilmeye başlanmıştır (UNHCR, 1997).

2.2 Uluslararası Göç Yönetim Kurumları

Göçün devlet sınırlarını aşan doğası ona dair politika ve yönetsel aktivitelerin de devletlerarası olmasını gerektirmektedir. Daha önceki kısımlarda da işlendiği üzere göç yönetimi konusunda uluslararası düzeyde faaliyet gösteren çeşitli kurumlar vardır. Uluslararası göç yönetim kurumlarının fonksiyonu küresel göç yönetimi açısından önem taşımaktadır. Ayrıca bu kuruluşların karar ve faaliyetlerinin devletlerin egemenlik sahasına da girmesi çeşitli gerilimlere zemin oluşturmaktadır. Bu gerilimler güncel tartışmalardan izole bir ortamda sadece göçe dair teknik konularda gerçekleşmemektedir. Dünya siyasetindeki ideolojik, ekonomik ve politik tartışmalar bu kurumların çalışmalarını yönlendirmektedir. Ülkeler arası güç ilişkileri ve çekişmeler bu kurumların performansını etkilemektedir.

Göç konusu yakın zamanlara kadar dünya siyasetinin konusu değildi. Ülkeler göç olgusunu kendi iç politikalarının bir parçası olarak görüp ona göre politikalar geliştirmekteydi. Ancak özellikle insani ve çevresel krizlerden kaynaklı mülteci hareketlerindeki artış göç konusunu ülkelerin iç ve dış politikalarında en önemli konulardan biri haline getirmiştir (Hollifield, 2000:228).

Uluslararası göç yönetimine müdahil olan kurumların bu gerilimlere rağmen yürüttükleri çalışmalar vardır. Buna göre söz konusu kurumlarının işlevleri şu şekilde özetlenebilir:

- Veri ve bilgi üretmek
- Politika geliştirmek
- İşbirliği sağlamak

Uluslararası arenada göç yönetimine doğrudan dâhil olan iki ana kurum Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütüdür. BU kurumlar denetim ve zorlama mekanizmalarına sahip olmasa da, göç yönetimi, iltica hukuku gibi konularda önemli işlevlere sahiptir.

Doğrudan göç konusunda faaliyet gösteren bu iki kuruma ilaveten Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Uluslararası Çalışma Örgütü gibi örgütler de faaliyet alanlarını etkileyen önemli bir başlık olması nedeniyle göç konusuyla ilgilenmekte, çeşitli projeler, çalışmalar yürütmektedirler.

2.2.1 Uluslararası Göç Örgütü

UGÖ, devletlere göç konusunda hizmet sağlayan, göçe dair konularda projeler geliştiren, göçmen hakları konusunda çalışmalar yürüten bir kuruluştur. Uluslararası Göç Örgütünün temeli İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki kaos ve yerinden edilmiş kişiler için 1951 kurulan Avrupalı Göçmenlerin Koordinesi için Devletlerarası Geçici Komiteye (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe-PICMME) dayanmaktadır. PICMME 1952 yılında Devletlerarası Avrupa Göç Komitesi (The Intergovernmental Committee for European Migration- ICEM)) adını almış, 1980 yılında Devletlerarası Göç Komitesi (The Intergovernmental Committee for Migration-ICM) olarak tanımlanmış ve 1989 yılında Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration - IOM) olarak isimlendirilmiştir.

İsim değişikliklerinden de görüleceği üzere göçmenlerin transferi için kurulan bir lojistik örgütten göç örgütüne doğru bir evrim geçiren UGÖ 1956 Macaristan, 1968 Çekoslovakya, 1973 Şili, 1975 Vietnam, 1990 Kuveyt, 1999 Kosova krizlerinde insani yardım faaliyetlerine katılmıştır. 1.4 milyar dolar bütçesi, 9,000 çalışanı ile 150 ülkede faaliyetlerini sürdüren Uluslararası Göç Örgütünün 165 üye ülkesi ve 8 gözlemci ülkesi vardır.

BMMYK'nın mültecilere odaklanan yaklaşımından farklı olarak UGÖ göçe dair tüm konulara müdahil olarak dünya göç örgütü olarak kendisini konumlandırmaya çalışmaktadır. UGÖ 2004 yılında Uluslararası Göç Birimini kurarak göç mevzuatı ve yönetimi konusunda ulus üstü bir yapı kurma adımları atmıştır. Üye ülkelere göç politikaları konusunda teknik destek, danışmanlık sağlayan UGÖ bütçesinin % 97'si projeler için yapılan gönüllü bağışlardan ve projelerden oluşmaktadır.

BM yapılanmasının dışında örgütlenmekle birlikte 19 Ekim 2016 itibariyle BM sistemine dâhil olan UGÖ, BM bağlantılı bir kurum olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

Yeniden yerleştirme programları ve gönüllü geri dönüş programları konusunda çalışmalar yürüten UGO üye ülkelerin göç yönetim kapasitesini geliştirmek amacıyla 112 ülkede 480 Uluslararası Kalkınma Fonu projesi yürütmektedir. Merkezi İsviçre (Cenevre)de olan Göç Örgütü Göç Krizi Operasyonel Çerçevesi, Kamp Yönetim Birimi, Yerinden Edilmiş Kişileri Takip Programı gibi araçlarla çalışmalarını sürdürmektedir.

2.2.2 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

II. Dünya Savaşı sonrasında çözülmesi gereken önemli sorunlardan biri olan mültecilere dair sorunları çözmek için kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği mülteci rejiminin temel kurumudur. Daha önce 1943'te kurulan Birleşmiş Milletler İnanç ve Rehabilitasyon Kurumu ve 1947'de Uluslararası Mülteciler Kurumu mültecilere yönelik faaliyetleri yerine getirmekteydi.

Aralık 1949'da kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin öngörülen görev süresi 3 yıldır. 1951 Cenevre Sözleşmesinin imzalanmasını takip eden süreçte mültecilik sorunun sadece Avrupa'ya özgü olmadığı görülmüş oldu. 1956'da Macaristan'daki krize müdahil olan BMMYK ardından Hong Kong' taki Çinli mültecilere, Fas ve Tunus'a sığınan Cezayirli mültecilere yönelik faaliyetlerde bulundu. BMMYK'nın birbirinden farklı coğrafyalardaki sorunlara müdahil olmasını takiben dünya çapında bir mülteci kurumuna ihtiyacın var olduğu tecrübe edilmiş oldu.

BM Teşkilat Şemasına göre BMMYK kısmen Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK)'a kısmen de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu (BMGK)'ya bağlı olarak görülmektedir. BMMYK, BMGK'ya bağlı bir yardımcı organ olarak görülebilir.

BMMYK'nın faaliyetleri ırkı, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye dönmek istemeyen her kişiyi kapsar.

BMMYK tüzüğüne göre yüksek komiserliğin görevleri şu şekilde özetlenebilir:

- a) Mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını teşvik ederek, uygulanmasına nezaret etmek ve değişiklik tekliflerinde bulunmak,
- b) Mültecilerin durumunu iyileştirmek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini teşvik etmek,
- c) Gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik etmek,
- d) Mültecilerin mallarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olanları, transfer etmelerine izin almak için çaba göstermek,
- e) Hükümetlerden sınırları içindeki mültecilerin sayıları ve durumları ile onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi almak,
- f) Mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının koordinasyonunu sağlamak.

Her uluslararası yapılanma gibi BMMYK` yı dünya siyasetindeki tartışmalardan bağımsız düşünmek mümkün değildir. Sovyetler Birliği ve ABD arasındaki çekişmenin bir yansıması olarak BMMYK Avrupa merkezli siyasetin bir aracı olarak Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa siyasetiyle beraber düşünülmelidir. Bu bağlamda BMMYK'nın II. Dünya Savaşı sonrası düzende Doğu Avrupa ülkelerine karşı cömertliği o ülkelerden ayrılacak bireylerin ideolojik katma değerinden bağımsız değildir. Bu açıdan mülteciler kendi istekleriyle komünist rejimi terk eden insanlar olarak ideolojik bir değere sahip olmuşlardır.

BMMYK, Batılı ülkeler tarafından devletin egemenliğine tehdit oluşturmayacak şekilde tasarlanmıştır. Mesela devletler BMMYK'ya mültecilerin korunması yetkisini vermiş ancak bunu bağımsız bir şekilde yapacak fonları vermemiştir Salomon (1991)' dan aktaran (Loescher, 2001).

Bununla birlikte BMMYK, kendisinden beklenmeyen bir şekilde otonom bir yapı olma yolunda ilerlemiştir. Heuven Goedhart başkanlığında komiserliğin kapasitesi ve iktisadi bağımsızlığını sağlama yolunda adımlar atılmıştır. Ford Vakfından aldıkları fon sayesinde BMMYK ilk defa Batı Avrupa ülkelerindeki mültecilerin entegrasyonu için çalışmalar yürütmüştür. 1956 yılında Amerika Birleşik devletlerinin muhalefetine rağmen Macar mültecilere yönelik operasyonda Birleşmiş Milletler tarafından öncü kuruluş (lead agency)

olarak tanımlanmıştır. Macaristan operasyonu aynı zamanda Komiserliğin dünya siyasetinde oynayabileceği rolü de göstermesi açısından oldukça önemlidir.

Fransa'nın muhalefetine rağmen Cezayir'de çalışmalarını sürdüren BMMYK'nın buradaki çalışmaları coğrafi kapsamı ve faaliyetleri açısından bir dönüm noktası olmuştur. 1960-70 arasında Afrika'da yaşanan siyasal gelişmeler, Avrupa dışındaki mülteci sorunlarını da gündeme getirmiştir. Bu süreçte Batı ile Rusya arasındaki gerilim Afrika'da vekâlet savaşları üzerinden yürümekteydi.

BMMYK Birleşmiş Milletlerin iyi yüzü ve üçüncü dünya ülkelerindeki sorunlara müdahil olmanın bir aracı olarak algılandı. Ancak belirli bir dönemdeki sorunu çözmek için hazırlanan yasal çerçeve ve kurumsal yapı Avrupa dışındaki insani krizlere müdahil olmayı engellemekteydi. Bu nedenle 1951 Sözleşmesindeki coğrafi ve zamansal çerçeve kaldırıldı.

Sadrudin Khan sekreterliği döneminde Afrika'ya müdahil olmaya başlamasını takiben BMMYK küresel bir örgüt olarak faaliyet göstermeye devam etti. Bu kapsamda Pakistan, Uganda, Şili, Arjantin gibi bölgelerdeki toplu insan hareketlilikleri nedeniyle ortaya çıkan şartlara yönelik çalışmalarını sürdürdü. 1971'deki Bangladeş krizinde ve Güney Sudan ve Kıbrıs sorunlarında BMMYK Birleşmiş Milletlerin öncü kuruluşu olarak insani yardım çalışmalarını koordine etti.

1970-80 arasındaki dönemde Afganistan, Orta Amerika ve Afrika'daki vekâlet savaşlarının neden olduğu şiddet ortamı ülke içinde ve dışında yerinden edilmiş kişiler sorununu doğurdu. Bu da BMMYK'nın faaliyet alanı ve bütçesinin büyümesine yol açtı. 1975 yılında 76 milyon dolar olan bütçesi 1980 yılında 500 milyon dolara çıkmıştır. Ancak söz konusu büyüme fon kaynağına bağlı olmaktan dolayı özerkliğinin de azalmasına neden olmuştur. Bu dönemin diğer bir özelliği de mülteci politikalarının kalkınma politikaları ile beraber yürütülmesi konusundaki çalışmalardır (Crisp, 2001).

Asya, Afrika ve Latin Amerika' da, çoğunlukla eskiden sömürge olan, ulusal bağımsızlıklarını kazanmış ülkelerden (üçüncü dünya ülkeleri) Avrupa'ya yönelik sığınma taleplerinin artışı da BMMYK tarihinde 1970-1980 arasındaki dönemin karakteristik özelliklerindendir. Bu nedenle BMMYK ile Batılı ülkeler arasında gerilim başladı. 1980'lerde Komiserlik yapan Hocke BMMYK'nın görevini sadece hedef ülkelerde değil sığınmacılara kaynaklık eden ülkelerde de esas sorunlara çözüm üretmek olarak açıklamıştır.

1990'lı yıllarda bölgesel ve uluslararası birçok toplantıda mültecilerin güvenlik tehdidi olarak yorumlanmaya başlanması nedeniyle mülteci konusu güvenlik tartışmalarının da önemli bir başlığı olmuştur. İnsan haklarının ihlallerine müdahale, etnik temizlik gibi konularda aktif rol sergilemeyen BMMYK bu süreçte gıda, barınma, sağlık yardımı gibi alanlarda faaliyetlerini sürdürdü.

İnsanları koruma ile sistemi koruma ikilemi arasında bir kurum olarak BMMYK dünya siyasetindeki gelişmelere göre politikalarını güncellemektedir. 1980'lerden önce geri gönderme faaliyetleri Batı Avrupa ülkeleri tarafından desteklenmiyordu zira mültecilerin çoğu Sovyet ülkelerindendi. Soğuk Savaşın bitimiyle mültecilerin ülkelerine geri gönderilmeleri mülteci sorunun çözümü için en etkili çözüm olarak görülmeye başlandı. Bu süreçte geri gönderme faaliyetleri BMMYK'nın esas çalışma alanlarından biri haline geldi. Bu dönem örgütün çalışma alanı açısından yeni bir döneme işaret ediyordu, zira şimdiye kadar bu tür faaliyetlerde bulunmamıştı. Bu bağlamda 1984'te % 2 olan geri dönüş faaliyetleri bütçesi 1990-1997 arasında % 17'ye çıkmıştır (Crisp, 2001).

Bu faaliyetler BMMYK'yı sadece mültecilerle ilgilenen bir örgütten ziyade insani yardım kurumuna evrilmesine yol açtı. Bu değişim BMMYK'nın politika belgelerinde de görülmektedir. 1998 BMMYK'nın Mülteci Üreten Durumlardaki Rolü" başlıklı raporda bu durum net olarak görülmektedir. Bu yeni süreçte güvenli geri dönüş (safe return) kavramı gündeme geldi. İlk başlarda mültecinin kendi isteğiyle geri dönmesi olarak yorumlanan geri dönüş konsepti zorunlu geri dönüşe evirildi. Mesela gerekli mekanizmalar sağlanmamasına rağmen Bangladeş'teki Rohingya'ların Burmaya geri dönüşü eleştirilere yol açmıştır.

Mültecilere dair insani yardım faaliyetleri Kosova Savaşında olduğu gibi insani müdahale ile askeri operasyonlar iç içe geçebilir. Bu durumda koruma sorumluluğu (protection mandate) ilkesi gündeme gelmektedir. Bu tip durumlarda BMMYK'nın faaliyetleri kapsam ve içerik olarak daha da karmaşık hale gelmektedir.

9700'ün üzerinde çalışanıyla 126 ülkede faaliyet gösteren BMMYK'ın 2015 bütçesi 7 milyar dolardır (UNHCR, 2017a). İyi niyet elçileri, özel temsilcileri, alumnileri ile mültecilik konusunda farkındalık oluşturma ve politikaları etkileme çalışmalarını sürdüren BMMYK'nın karar organı BM Genel Kurulu tarafından atanan Yüksek Komiserin liderliğinde toplanan yürütme kuruludur. Yürütme Komitesi 98 ülke temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitenin

sekretaryası Yüksek Komiser, başkan, başkan yardımcısı, raportör ve sekreterden oluşan yürütme ofisi tarafından takip edilmektedir. BMMYK'nın bütçesi üye ülkelerden gelen katkılar ve bağışlardan oluşmaktadır. Kendi fonunu toplamak zorunda olması faaliyetlerini etkilemektedir. Zira fon bulmak için harcanan zaman ve enerji ciddi boyutlardadır.

Görevleri uluslararası koruma sağlamak ve kalıcı çözümler üretilmesi için devletler ile birlikte çalışmak ya da onlara yardımcı olmak, vatansızlığın ortadan kaldırılması olarak tanımlanan BMMYK'nın ülkeler üzerinde yaptırımı yoktur. Ancak yetkileri uluslararası hukuktan ve BM Genel Kurulu kararlarından kaynaklanır. 1951 Sözleşmesi'nin uygulanmasını izler.

Yetki alanı altındaki gruplar, mülteciler, sığınmacılar, vatansızlar, gönüllü geri dönüş yapanlar ve ülkesinde yerinden edilmiş kişilerdir. BMMYK 1961 yılından itibaren Türkiye'de faaliyet göstermektedir.

2.3 Uluslararası Göç Politikaları

Uluslararası göç politikası, göçmenlerin ülkeye girişleri, ülkede kalışları ve ülkeden çıkışlarını düzenlemeye yönelik politikaların birleşimidir. Uluslararası göç politikalarının bileşenleri vize politikası, sınır yönetimi, düzenli göç politikası, mülteci politikaları düzensiz göç politikaları olarak sıralanabilir. Bu bileşenler birbiri ile ilişkilidir. Göç politikaları, uzun veya kısa süreli de olsa yerleşme amacıyla ülkeye gelenlere dair politikaların hepsini kapsamaktadır. Düzenli, düzensiz göç, vize politikaları, vasıflı, vasıfsız işgücü göçü, yabancı öğrenci, öğretim elemanı gibi farklı kategorilerin hepsi göç politikaları kapsamında değerlendirilebilir.

Göçle doğrudan ilgili olmayan birçok kamu politikası konusunun da göç üzerinde ciddi etkisinin olması göç politikasının kapsamını tanımlamayı zorlaştırmaktadır. Mesela bir ülkenin sosyal güvenlik politika uygulamaları, göçmenlerin o ülkede kayıt içi ya da dışı iş bulma durumunu doğrudan etkilemesi nedeniyle göçmen davranışları üzerinde etkisi olan önemli bir konudur. Benzer şekilde ekonomi, sağlık, sosyal güvenlik, eğitim politikaları ve dış politika göç politikaları ile doğrudan ilintilidir. Yani devletin göçe ilişkin rolü sadece vize düzenlemeleri, aile birleşimi, yabancı istihdamı, iltica ve sığınma prosedürü gibi göçe dair teknik konularda atacağı adımlarla sınırlı değildir. Bu nedenle göç politikasının

tanımlanması ve kapsamının belirlenmesi konusunda literatürde bir uzlaşma mevcut değildir.

Göç politikalarının her birinin kendine has politika araçları olan 4 boyutu vardır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir: (Rosenblum ve Cornelius, 2012: 252–259)

Ülkeye girişi düzenleyen politikalar: Ülkede girişin şartlarını düzenleyen politikalar. Buna göre göçmen çalışmak, iş kurmak, ailesinin yanına yerleşmek amacıyla, etnik kökeninden dolayı ya da savaş, zulüm gibi sebeplerden ötürü kendi ülkesinde yaşayamaması nedeniyle başka ülkeye gider.

Ülkede kalışı düzenleyen politikalar: Göçmenin hedef ülkesine gitmesini takiben orada ne şekilde kalacağı önem kazanır. Ne kadar süre ve hangi haklara sahip olarak ilgili ülkede kalma hakkına sahip olduğu bu politikalarla düzenlenir.

Göçmenlerin entegrasyonunu düzenleyen politikalar: Göçmenin ilgili ülkenin günlük yaşamına aktif olarak katılabilmesi için geliştirilen politikalardır. Entegrasyon sürecini yönetmek adına asimilasyonist ve çok kültürlü politika araçları ile uygulanır.

Göç kontrol politikaları: Yukarıda sayılan 3 politika türü de göçün düzenli ve yasal olması durumunda hayata geçirilebilmektedir. Devletler göçü kontrol edebilmek adına yasadışı girişleri önlemek, ülkedeki yasadışı göçmenleri sınır dışı etmek ve ülkeye göç etmeyi hedefleyen potansiyel göçmenleri de caydıracak kontrol politikaları uygularlar.

Göç politikalarının diğer kamu politikalarından farklı özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Göç politikaları oy hakkı olmayan bir kitleyi ilgilendiren bir konu olduğu için siyaset kurumunun risk ve inisiyatif almakta tereddüt ettiği bir konudur. Ancak göçmenlere yönelik politikaların söz konusu ülke vatandaşlarına doğrudan ya da dolaylı olarak etkisi olması politika geliştirme aşamasını etkileyen önemli bir parametredir
- Göç politikaları ülke dışında da birçok parametresi olan bir alan olduğundan sadece ülke içini ilgilendiren analiz ve değerlendirmelerle politika geliştirilmesi ve uygulanması mümkün değildir.
- Göç politikaları güvenlik, eğitim, sağlık, insan hakları, istihdam, güvenlik, vatandaşlık gibi birçok farklı politika alanı ile çoklu etkileşim halindedir.

- Göç politikalarının geliştirilmesinde istatistiki veriler çok önemlidir; ancak göçün kayıt dışı boyutu konusundaki bilgi eksikliği politika geliştirilmesini zorlaştırmaktadır.
- Göç politikaları konusunda üzerinde durulması gereken diğer bir konu da politikaların beklenmeyen sonuçlarının varlığıdır. İnsan davranışlarının planlanması ve öngörülmesindeki zorluklardan dolayı göç politikaları beklenenden farklı sonuçlar üretirler. Bu nedenle Avustralya'nın savaş sonrası göç politikaları, Almanya'nın misafir işçi politikaları, Fransa, Hollanda, İngiltere'nin post-emperyal dönemdeki göç politikaları umulandan farklı sonuçlar doğurmuştur.

Göç politikalarını kim belirler sorusuna ele alınan göç politikası türüne göre farklı cevaplar verilmektedir. Göç politikalarının belirlendiği bir düzlemde politikaya etkisi olan bürokrasi(devlet), sivil toplum, mahkemeler, uluslararası örgütler, ticaret birlikleri, medya gibi farklı aktörler vardır. Guiraudon (2002) ve Lahav' ın (1998) çalışmalarında vurguladığı gibi devlet dışı aktörler mi, Koopmans ve Statham (1999) çalışmasında görüldüğü gibi insani yardım örgütleri mi, Statham' ın(1999) çalışmasında görüldüğü üzere medya, Guiraudon ve Lahav' ın (2000) çalışmalarında vurgulanan güvenlik ve ulaşım sektöründeki şirketler mi daha etkilidir? Bu sorunun cevabı ne tür göç politikalarından bahsedildiğine göre değişir. İşveren sendikaları ve ticaret birlikleri ekonomik göç politikalarında baskınken insani sivil toplum kuruluşları sığınmacı politikalarında etkilidir (Menz, 2009: 4).

Ayrıca piyasanın yapısı da göç politikalarının sonuçları açısından önemlidir. Örneğin serbest piyasa ekonomileri ile yönlendirilmiş piyasa ekonomileri hem yapısal hem de çıktı olarak farklılık arz etmektedir.

Freeman'ın (1995) önemli çalışmasında da gösterildiği gibi liberal demokrasilerde klient politikası gereğince çıkar grupları, ticaret birlikleri, işveren sendikaları liberal göç politikalarını savunurlar. Freeman'ın çalışmasını eleştiren Joppke'ye (1998) göre bu çalışma Avrupa'ya uyarlanamaz ve ekonomik olmayan göç türleri için açıklayıcı değildir. Çıkar gruplarının göç politikalarının belirleyicisi olduğunu söylemek mümkün değildir ancak onların göç politikalarını etkilediği de bir vakadır.

Göç politikalarını kimin belirlediği tartışmasına katılan Kurekova ve Menz'e (2010:257) göre devletin bittiğini, geri çekildiğini savunan birisi göç politikası çalışmamış demektir. Zira göç politikalarında devletler hala daha en önemli ve belirleyici aktörlerdir.

Göç politikaları ülke dışında da birçok parametresi olan bir alandır. Komşu ülkeleri doğrudan ilgilendirmemekle birlikte komşu olmayan ülkelerdeki gelişmelerin, politikaların ülke içindeki göç politikalarını etkilemesi de olasıdır. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin yaygınlaştırmaya çalıştıkları sınır politikalarının dışsallaştırılması olgusu da bu bağlamda değerlendirilebilir.

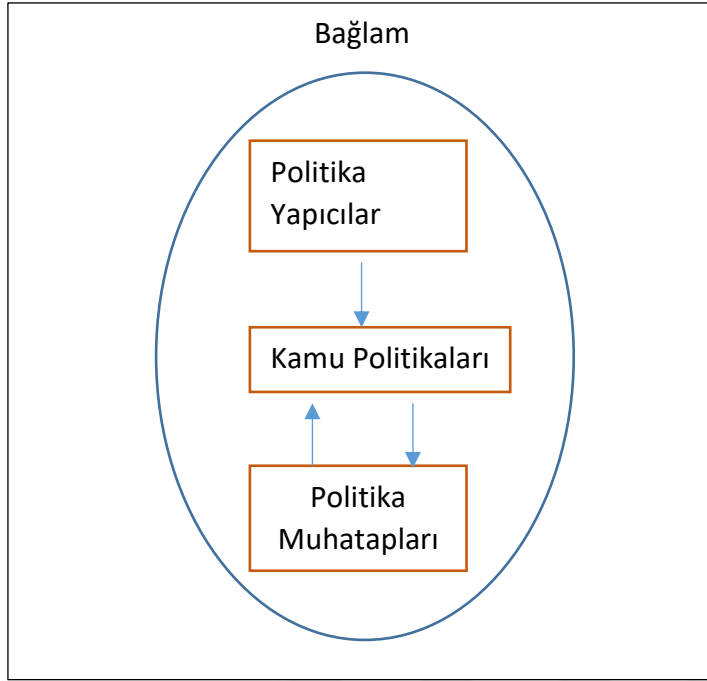
Uluslararası Göçün Bileşenleri Projesi(DEMIG) 1950-2010 yılları arasında dünyadaki göç politikalarını analiz eden ve uluslararası göç politikalarının evrimi konusunda veriler sunan büyük bir çalışmadır. DEMIG Policy çalışmasında 1945-2014 yılları arasında 45 ülkede yaşanan 6500 politika değişikliği değerlendirilmiştir. DEMIG Visa Projesinde 1973-2013 yılları arasında 2014 ülkenin giriş ve çıkış politikaları değerlendirilmiştir. DEMIG Proje çıktılarına göre 1945'ten itibaren göç politikaları genel olarak değerlendirildiğinde politikaların daha az kısıtlayıcı olduğu görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası göç politikaları bir bütün olarak değerlendirildiğinde görülmektedir ki politikalar daha seçici ve karmaşık hale gelmiştir. Düzensiz göçmenlere ve mültecilere yönelik politikalar daha kısıtlayıcı olmakla birlikte genel trendin kısıtlamaların azaltılması yönünde olduğu görülmektedir (CORDIS, 2014).

2.4 Kurum Olarak Göç Politikaları

Pierson'a (2006) göre kamu politikaları oyunun kurallarını tesis ettikleri, ekonomik ve sosyal kaynakların dağıtımını sağladıkları, alternatif politika stratejileri ile birlikte fayda ve maliyetleri düzenledikleri ve politik gelişimi sağladıkları için bir kurum olarak değerlendirilebilir. Capano yerleşik kurallar, uygulamalar, etkileşimler, rutinler kavramsal haritalarla dolu yapılar olması yönüyle kamu politikalarını kurum olarak ele almaktadır (Capano, 2009: 18).

Streeck ve Thelen (2005: 13) kuralları koyan ve uygun olan ve olmayan davranışları tespit eden kurallar bütünü olarak kurumları rejimler olarak tanımlamaktadır. Rejim kavramını kural yapıcı, kurallara uyanlar ve kurallardan oluşan bir öz ve onu çevreleyen sosyal bağlam anlamında kullanan bu yaklaşımı kamu politikalarına uyarlamak mümkündür. Buna göre

kamu politikaları aşağıdaki şekilde sunulan yaklaşım çerçevesinde kurum olarak yorumlanabilir:



Şekil 2.1 Kurum olarak kamu politikaları

Buna göre kamu politikaları, politika yapıcılar ve politikanın muhataplarının politika üzerinden etkileşim kurdukları, politikaların muhatapları üzerinde davranışları şekillendirici etkisinin olduğu kurumlar olarak değerlendirilebilir. Politikanın içinde bulunduğu bağlam da kurumsal çevreyi temsil etmektedir.

Ayrıca kamu politikaları hem dayandıkları bürokratik yapı, yasal arka plan hem de enformel ilişkiler açısından kurum olarak tanımlanabilir. Buna göre muhataplarının davranışlarını formel ve enformel kurallar aracılığıyla şekillendiren, süreklilik ve kopuşları içeren bir yapıya sahip olarak göç politikaları da kurum olarak yorumlanabilir. Göç politikasını oluşturan yasal zemin, politika uygulamaları, politika uygulayıcılar ve politikanın muhatapları kurumun bileşenlerini oluşturmaktadır.

Buna göre göç politikalarını şekillendiren anayasa, uluslararası anlaşmalar, yönetmelikler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, Türkiye'nin vatandaşlık politikaları, devletin vatandaşla ilişki biçimi, medya, dış politika bu kurumun bileşenleridir.

Ayrıca North'un (1990) kurumu "oyunun kuralları" olarak tanımlayan yaklaşımı buna ek olarak Aoki' nin (2000) onu oyunun kuralları, oyunun oyuncusu veya oyuncular arasında

denge stratejisi olarak tanımlayan yaklaşımı da göç politikalarının bir kurum şeklinde ele alınarak analize konu edilmesini kolaylaştırmaktadır.

Göç politikaları bir ülkeye gelmeyi planlayan yabancıların, uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin, yabancı öğrenci ve çalışanların yani o ülkeye yönelik tüm uluslararası insan hareketliliklerinin çerçevesini belirlemekte, ülkeye girişin (oyunun) kurallarını belirlemekte ve söz konusu hareketlilikle ilgili herkesin davranışlarını şekillendirmektedir. Ayrıca göç politikaları yukarıda da sıralanan kurumun bileşenleri arasındaki denge stratejisi olarak da yorumlanabilir.

Göç politikalarını bir kurum olarak ele almak onu anlamak, anlamlandırmak ve analiz etmeyi de kolaylaştırmaktadır. Böylece kurumların doğuşu, gelişimi, çeşitlenişi, değişimi, çöküşü üzerine değerlendirmeler yapan kurumsal kuramın analiz araçlarından istifade edilebilir.

2.5 Uluslararası Göç Politikası Kuramları

Meyer, Göç Politikası Kuramları başlıklı makalesinde göç politikalarını Marksist yaklaşım, ulusal kimlik yaklaşımı, iç politika yaklaşımı, kurumsal politika yaklaşımı, realizm, liberalizm olmak üzere 6 ana sınıf üzerinden incelemektedir. Bu çalışmadan hareketle göç politikaları aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir (Meyers, 2004):

a) Marksist Yaklaşım

Marksist yaklaşım, göç politikalarının ekonomik faktörler ve sınıf temelli politik süreçler tarafından belirlendiğini iddia etmektedir. Buna göre kapitalistler işçi ücretlerinin düşürmek ve dolayısıyla karlarını maksimize etmek için göçmen ithal etmektedir. Yani kapitalizm için ana meselelerden biri sermaye birikimini temin etmek adına elverişli emek gücüne ulaşmaktır. Bunun temel yolu ise kitleleri üretim araçlarından koparmak, onları serbestleştirmek, topraklarından/yerlerinden etmek ve proleterleştirmekten geçmektedir (Akkuzu, 2015).

Castles (2010), Robert Miles (1987), Bovenkerk, Miles ve Verbunt (1990) gibi isimler tarafından desteklenen göç politikalarının Marksist yorumu 4 ana başlıkta özetlenebilir:

- İşçi göçü kapitalizmin yapısal bir parçasıdır, kapitalist yönetici sınıfına hizmet eder.
- Ekonomideki dalgalanmalar ve işsizlik oranı göçü kısa vadede etkiler.

- Kapitalist sınıfın çıkarı pazardaki payına göre değişebilir
- Uzun dönemli göç örüntüsü kapitalizmin yapısal bir parçasıdır.

1960'lı yıllarda göçün neoklasik ekonomik bakış açısıyla yorumlanmasına reddiye olarak geliştirilen göç politikalarını Marksist bakış açısıyla yorumlayan bu görüşler genellikle ekonomik göç olgusuna odaklanmaktadır. Basso (2014)' ya göre günümüz uluslararası göç yolları ve süreçlerinin kökleri tarihsel sömürgeciliğin yarattığı işbölümüne dayanır. Buna göre 17. ve 18. yüzyıllardaki köle ticaretine ve Afrika kıtasındaki insanların zorla göç ettirilmesine dayanan kapitalist üretim politikaları, köle ticaretinin sonlanmasından sonra kısa dönemli, geçici, düşük ücretli, ağır çalışma koşulları içeren sözleşmelerle genişlemesini sürdürmüştür (Hardy, 2015).

Ancak Marksizm'in göçlerdeki artışın kapitalizmin yapısal parçası olduğu tezi tartışmalıdır. Meyer'e göre ABD ekonomisi 1900'den itibaren sürekli olarak büyümüştür ama göç alma oranı yüzyıl başına oranla düşmektedir (Meyers, 2004).

Marksist yaklaşımın ikinci handikapı da göç politikalarının etnik boyutunu açıklamakta başarısız olmasıdır. Buna göre devlet farklı etnik kökenlerdeki bireylerin göç etmesini teşvik eder ki etnik aidiyete dayalı gerilimler olmasın. Ancak Amerika'daki Çin ve Japon göçmenlere dayalı araştırmalar bu iddiayı yanlışlamaktadır.

Marksist yaklaşım mülteci politikalarını ve savaş ve politik nedenli insan hareketliliklerini açıklamakta araştırmacılara yeterli analiz aracı sunmamaktadır.

b) Ulusal Kimlik Yaklaşımı

Ulusal kimlik yaklaşımı her bir ülkenin tarih, vatandaş ve milliyet konseptinin onun göç politikalarını şekillendirdiğini iddia etmektedir. Bu yaklaşım, diğer göç politikası yaklaşımlarından farklı olarak dışsal ve konjonktürel faktörleri çok önemli görmez.

Kimlikler üzerindeki vurgusuna ek olarak devletin belirli tarihsel süreçlerin ürünü olarak yorumlanması nedeniyle uluslararası ilişkiler disiplinindeki yapısalcı yaklaşımla benzerlik gösterir.

Cornelius, Tsuda, Martin ve Hollifield (2004)'in Fransız cumhuriyetçiliğinin Fransız göç politikalarına etkisini inceleyen çalışması, Kurthen (1995)' in Almanya'nın mevcut göçmen sorunlarının Alman ulus inşa sürecine dayandıran çalışması bu yaklaşımın akademik

sahadaki yansımalarıdır. Brubaker (1990) Fransa ve Almanya'daki göç, vatandaşlık ve ulus devlet politikalarını karşılaştırmalı olarak incelediği çalışma, Koenig (2005) 'in editörlüğünde yayınlanan İngiltere ve İspanya'da ulusal kimlik yaklaşımlarını değerlendiren çalışmalar da bu konudaki literatüre örnek olarak verilebilir. Japonya'da göç politikalarını inceleyen Pak'a göre Japon göç politikaları ulusal kimlik tartışmaları tarafından şekillendirilmiştir (Pak, 1994).

Ulus devletin geçirdiği değişim, göç politikalarını hem politika geliştirme aşamasında hem de uygulama aşamasında etkilemektedir. Devletlerin bazı yetkilerini ulus üstü mekanizmalarla ve çeşitli yerel yapılarla paylaşması göç, vatandaşlık ve uyum konularının da değişik düzlemlerde ele alınmasını gerekli kılmaktadır.

Ulusal kimlik yaklaşımı neden birbirinden farklı ülkelerin benzer zamanlarda benzer göç politikalarını hayata geçirdiği sorusuna cevap verememektedir.

c) İç Politika Yaklaşımı

İç politika yaklaşımı devleti farklı grupların mücadele arenası olarak görür ve göç politikalarını bu gruplar arası gerilim, çekişmeler üzerinden açıklar. Divine (1957), Hollifield (1992), Meyers (2001) çalışmalarında göç politikalarını iç politika yaklaşımı çerçevesinden açıklamıştır.

1978–1992 yılları arasında Alman siyasetini göç açısından inceleyen Faist (1994)'in çalışması, Schain (1988)'in Fransa'daki parti elitlerinin ırkçı söylemlerini inceleyen çalışması, Givens (2012)'in çalışması bu konudaki literatürün önemli örneklerindendir. Oxford Göç Çalışmaları Kılavuzunun Kamuoyu ve Popülizm, Çıkar Grupları ve Göç Politikaları başlıklı bölümleri de bu iç politika yaklaşımı açısından göç olgusu değerlendirmektedir.

Bazı çalışmalar siyasal partileri göç politikalarının kaynağı olarak görmektedir. Özellikle günümüz Avrupa'sında sağ partilerin yükselen yabancı karşıtı talepleri, bu taleplerin çeşitli medya organlarında yoğun bir şekilde yer bulması göç politikalarının göçmen karşıtı yönünün ağır basmasında etkili olmaktadır. Almanya'da PEGIDA hareketi, İngiltere'de UKIP gibi aşırı sağ partilerin giderek güçleniyor olması ve nicelik olarak az olmalarına rağmen kamuoyunda etki gücü yüksek bir kitleye sahip olmaları bu yaklaşımın argümanları ile açıklanabilir.

İşveren gruplarının kayıt dışı göçmen çalıştırmaya istekli olmaları ve kamu politikası geliştiricilere bu yönde baskı yapmaları da iç politika yaklaşımı çerçevesinden değerlendirilebilir. Burgoon, Fine, Jacoby ve Tichenor (2010)'un Amerikan sendikacılığına yönelik çalışması da bu konuda önemli veriler içermektedir.

İç politika yaklaşımına yönelik en büyük eleştiri onun teorik yönünün zayıflığıdır. Bu yaklaşımın eleştirildiği diğer bir nokta da çalışmalarında iç politika yaklaşımını kullanan akademisyenlerin sadece bir ülke örneği üzerinden analizlerini yapmalarıdır.

d) Kurumsal ve Bürokratik Politika

Kurumsal yaklaşıma göre göç politikalarının şekillenmesinde devletin ve devlet kurumlarının etkisi büyüktür.

Whitaker (1987)'in Kanada'nın göç politikalarında en büyük etkinin bürokrasinin olduğunu iddia eden çalışması, Statham ve Geddes (2006)'in İngiltere' nin göç politikalarına dair çalışması bu yaklaşıma örnek olarak verilebilir.

Kurumsal yaklaşımın özünde devletin tam otonomi ile göç politikalarını belirlediği varsayımı yatmakla birlikte pratik hayatta bu durum tam anlamıyla gerçekleşmez. Zaten devletin monolitik olmayan yapısı da bu iddiayı desteklemez. Zira farklı devlet kurumlarının göçe dair farklı menfaatlerinin varlığı bir vakıdır. Mesela Turizm Bakanlığı vize politikalarının esnekleştirilmesini savunurken, güvenlik bürokrasisi bu politikaların olabildiğince sıkı olmasını savunacaktır.

Kurumsal yaklaşım üzerinden göç politikalarının analizinde devletin güçlü ve zayıf olmasının rolü büyüktür. Devlet kurumlarının sosyal baskılardan etkilendiği zayıf devlet yapısı ile kurumların sosyal baskılara göre şekillenmediği güçlü bürokratik gelenek farklılık arz etmektedir. Mesela İngiltere, Amerika gibi ülkeler ticaret, endüstri gibi politika alanlarında sosyal süreçlerden etkilenen yapısıyla zayıf devlet olma özelliğine sahipken, Japonya, Fransa güçlülük arz etmektedir.

Bununla birlikte Fitzgerald'ın (1996) dediği doğaçlama kurumsallık (improvisational institutionalism) yaklaşımında devlet, bazı göç politikası gündemlerinde şartlara göre güçlü veya zayıf yapısını öne çıkarmaktadır. Mesela Amerika'da mülteciler konusunda güçlü bir duruş sergileyen devlet, düzensiz göçmenler konusunda zayıf devlet özellikleri

göstermektedir. Her bir politika gündeminin etkilediği ilişki ağlarının farklı olması, kurumsallaşma örneklerini göç türüne göre farklılaştırmaktadır.

Kurumsal yaklaşım özellikle mülteci politikaları, göçmen işçi politikaları gibi konuların açıklanmasında kullanılmaktadır.

Diğer yaklaşımlar gibi kurumsal yaklaşımın da eleştirildiği hususlar vardır. Güçlü devlet, zayıf devlet kavramsallaştırmasının muğlaklığı bu eleştirilere örnek olarak verilebilir. Birbirinden farklı bürokratik yapısı olan ülkelerin neden benzer politikalar uyguladığı sorusuna tam cevap verememesi, kalıcı göçmenler konusundaki yetersiz açıklamaları da bu yaklaşımın zayıf noktalarıdır.

e) Realizm

Uluslararası ilişkiler yazınının en önemli konularından olan realizm dört varsayım üzerine inşa edilmiştir. Buna göre, devlet uluslararası ilişkilerde en önemli analiz birimidir. Rasyonel bir aktör olan devlet kendi dışındaki dünyayı bir bütün olarak görür ve ulusal güvenlik konusu uluslararası ajandanın en önemli gündem maddesidir (Meyers, 2004).

Göç politikalarına realist perspektiften bakan bu yaklaşıma göre devletlerarası mevcut ve muhtemel gerilimler göç politikalarını etkiler. Öte yandan pasaport ve vize düzenlemelerinin ilk defa hayata geçmesi örneğinde olduğu gibi bazı göç politikası unsurları doğrudan devletlerarası ilişkilerin konusudur.

Devlet sadece göçü düzenleyen değil göçe neden olabilen bir aktördür. Devletlerarası gerilimden kaynaklanan insan hareketlilikleri de bu açıdan değerlendirilebilir.

Devletin bağımsız ve kendi çıkarını maksimize eden aktör olarak kategorize edilmesi ve ona insan hareketlilikleri konusunda büyük önem vermesi göç politikası analizi için güzel bir başlangıç noktası olabilir. Ancak güvenlik odaklı bu bakış açısı genellikle sadece mülteci politikalarının analizi için işlevsel olmaktadır.

Devletin rasyonel ve bağımsız bir aktör olarak kabul edilmesi de eleştirilen bir yaklaşımdır. İç politika yaklaşımında tartışıldığı üzere devlet içindeki farklı çıkarlara sahip organlar monolitik bir devlet kavramsallaştırmasının işlevselliğini azaltmaktadır. Gücün anahtar bir kavram olarak realist yaklaşımda yer alması da devletlerarası ilişkileri etkileyen güç dışı faktörlerin varlığı bu yaklaşımın eleştirilmesine yol açmaktadır.

f) Liberalizm

Ekonomik ilişkilerin, uluslararası kurumların, demokrasinin yayılmasının, milletler arasında barışın tesisi için önemli bir işlevi olduğunu savunan liberal görüş realist görüşün aksine devletlerden ziyade devlet üstü mekanizmaları, askeri unsurlardan ziyade ekonomik ve sosyal yapıları önemli görmektedir.

Ekonomik liberalizm, cumhuriyetçi liberalizm, kurumsal liberalizm ve küreselleşme kuramı liberalizmin farklı türlerinin göç politikalarına yaklaşımı değişmektedir. Örneğin uluslararası kurumların insan hareketliliklerini yönetebileceği kabulüne dayanan kurumsal liberalizm, bu kurumlara uluslararası gerilimlerin çözümünde çok önemli rol biçmektedir. Zolberg (1991), Hollfield (1992), Meyers (1994) çalışmalarında bu modelin göç politikalarında uygulanabilirliğini araştırmışlardır. Ancak elde ettikleri sonuç NATO, AB gibi kurumların göç politikaları üzerinde pek etkili olmadıklarıdır. Ancak AB içindeki hareket serbestisi gibi başarılı örnekler de mevcuttur.

g) Uluslararası Göç Politikası Kuramlarının Değerlendirilmesi

Yukarıda açıklanan yaklaşımların her biri göç politikası olgusunun bir yönünü açığa çıkaracak şekilde ele almaktadır. Her bir yaklaşımın diğerlerine oranla daha işlevsel olduğu konular vardır. Mesela realist yaklaşımın ve kurumsal yaklaşımın mülteci politikalarının açıklanması konusundaki işlevselliği, Marksist yaklaşımın düzensiz göç ve göçmen işçiler konusundaki açıklamaları, liberal yaklaşımın AB göç politikaları konusundaki rolü nispeten önemlidir.

Modern devletin temsili demokrasi, anayasacılık, kapitalizm ve vatandaşlık olmak üzere dört yönü vardır. Göç politikalarını anlamak için her bir devletin bu dört alandaki yansımalarını anlamak elzemdir. Göç yönetimi açısından devletler demokratik sistemin çıktıları ile piyasanın beklentileri ve evrensel haklar arasında kendilerine bir politika geliştirmektedir

Bu yaklaşımların her birinin Türkiye'nin göç politikalarının açıklanmasında yeri vardır. Türk kamu yönetiminin idari ve politik kültürünü tevarüs ettiği Osmanlı yönetim tecrübesi de dikkate alındığında ulusal kimlik yaklaşımının işlevsel olacağı düşünülmektedir. Göçmenin Türk soyluluk veya kültürüne bağlılık üzerinden tanımlanması ayrıca göç politikalarının yeni ulus oluşturma politikalarının bir aracı olmasından da anlaşılacağı üzere göçe ve göçmene yaklaşım ulusal kimlik bakış açısıyla şekillenmektedir. Buna ilaveten kurumsal politika

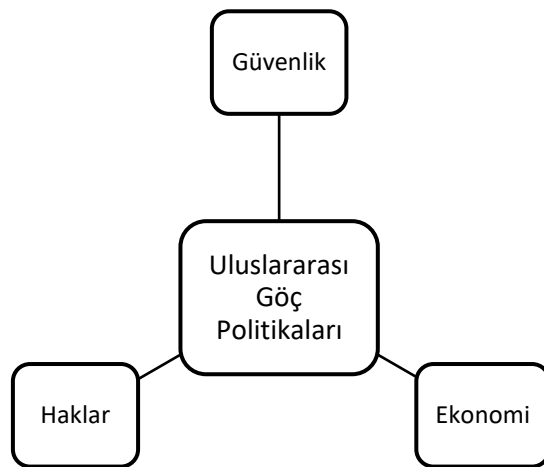
yaklaşımı da formel ve enformel kurumları kapsamı yönüyle kamu yönetiminin birçok eylemini analiz etmeyi sağlamaktadır. Zira bürokrasinin sadece kamu politikası uygulayıcısı değil aynı zamanda politika geliştiricisi olarak konumlanmış olması göç politikalarının yapımında resmi kurumların kültürünün ve örgüt yapısının etkili olmasını sağlamaktadır. Örneğin göçün güvenlik politikalarının bir parçası olarak değerlendirilmesi güvenlik bürokrasisine dair kurumların göç politikalarının yapımındaki etkisini artırmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerden ötürü Türkiye'nin göç politikaları ulusal kimlik ve kurumsal politika yaklaşımları açısından açıklanabilir.

2.6 Uluslararası Göç Politikalarının Normatif Temeli

İnsan hareketliliklerini bir insan hakkı olarak gören ve o açıdan değerlendiren yaklaşımlarla birlikte ve kısıtlamaya yönelik yaklaşımlar olmak üzere uluslararası göçlere yönelik çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Ayrıca göç olgusunun birbirinden farklı türleri bünyesinde barındırması ona dair normatif çerçeve geliştirilmesini de etkilemektedir. Zira göç rejimleri kısmında da belirtildiği üzere mülteci rejimi, uluslararası seyahat, uluslararası işgücü birbirinden farklı temeller üzerine inşa edilmiştir.

Haklar, güvenlik ve ekonomi üçgeni göç politikalarının dayandığı normatif temeli oluşturmaktadır (Betts, 2010: 3).



Şekil 2.2 Göç politikalarının normatif temeli

Bu üç kategoriye oluşturan kavramlar arasında gerilimler vardır. Hak güvenlik ikilemi mülteci tartışmaları, haklar-ekonomi gerilimi ekonomik göç, güvenlik-ekonomi gerilimi bireylerin seyahat hakkı, terör, suç örgütlerinin hareketler serbestine dair tartışmalara zemin oluşturmaktadır. Bu tartışmalar göç konusuna dair normatif temeli oluşturmaktadır.

Hâlihazırda Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Madde 13'te belirtilen seyahat hakkı bireyin bir devletin toprakları içinde serbestçe dolaşımını öne çıkarmaktadır. Ancak aynı maddenin 2. fıkrası "herkesin kendi ülkesi de dâhil olmak üzere, herhangi bir ülkeden ayrılmak ve ülkesine yeniden dönmek hakkına sahip olduğunu" belirtmektedir. Herhangi bir ülkeden ayrılmak hakkı otomatik olarak başka bir ülkeye girme hakkını doğurduğu için cari hukuksal düzenlemeler de göç etmenin bir insan hakkı olarak yorumlanmasına elvermektedir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu yorum ancak yeni bir zihinsel durumu gerektirmektedir.

Açık göç politikaları olarak kavramsallaştırılabilecek olan bu yaklaşım sınır geçişleri sırasında bireye insan olmasından kaynaklı tüm haklarının gözetildiği bir ortam sağlar. Bu yaklaşım bireye hak temelli politikalar sunar ve insan olmanın saygınlığını kabul eder.

Söz konusu dinamik yapının en önemli unsuru insan olduğu için bir insan hareketlilikleri "planlanamazlık" özelliğine sahiptir. Hayek'in (2007) iktisadi düşünceye dair ifade ettiği gibi "eğer tüm ilgili bilgiye sahipsek, eğer veri tercihler sisteminden başlayabilirsek ve eğer var olan araçlarla ilgili tüm bilgiye sahipsek sorun mantıksal boyutludur...Ancak toplumun karşı karşıya olduğu durum bu değildir" . Hayek'in iktisadi düşünce için geliştirdiği bu sistematik insan hareketlilikleri için de düşünebilir. Yani bireylerin tercihleri, planları ve diğer araçlarla ilgili bilgilere sahip olmak mümkün olmadığı için göç politikaları beklenen(planlanan) sonuçlar üretmez. Avustralya'nın savaş sonrası göç politikaları, Almanya'nın misafir işçi politikaları, Fransa, Hollanda, İngiltere'nin post-emperyal dönemdeki politikaları göç süreçlerinin planlanamazlığının örnekleri olarak görülebilir.

Göçlerin ekonomik boyutu da göç tartışmalarındaki diğer bir ekseni teşkil etmektedir. Bu nokta göç olayından kim ne derece faydalandığı sorusu gündeme gelmektedir. Ülke ekonomisi, işverenler, işçiler farklı ölçeklerde göç olgusundan etkilenmektedir. Colliere'e (2013) göre göçlerin en fazla faydalanan aktörü göçmenin kendisidir. Yani göç neticesinde ortaya çıkan ekonomik faydadan en fazla göçmen yararlanmaktadır.

Göç tartışmalarının diğer bir kurucu kavramı ise güvenlidir. Göçmenlerin ülke güvenliği için tehdit olup olmaması tartışmaları ve bu konudaki algılar göç politikalarının etkileyen dinamiklerdendir. Buna göre göçün güvenlikleştirilmesi, dışsallaştırılması, silah olarak kullanılması gibi yeni kavramlar türetilmiştir. Söz konusu yaklaşımın bir yansıması olarak göç olgusu ülkelerin güvenlik politikalarının önemli başlıklarından biri olagelmıştır.

2.7 Uluslararası Göç Politikalarının Analizi

Göç politikalarını değerlendiren Boswell (2007), bu politikaların kurumlar, çıkarlar ve fikirler tarafından şekillendirildiğini belirtir. Boswell' in bu yaklaşımından hareketle göç politikasını analiz etmek için politikanın çoklu aktörler tarafından nasıl şekillendirildiği ve diğer politika alanlarıyla ilişkisi değerlendirilmelidir. Bu karmaşık yapısından dolayı göç politikalarının araştırılması kompleks ilişkiler ağının çözülmesi gibi de yorumlanabilir.

Göç politikalarının etkililiği konusu literatürde üzerinde bir mutabakat olmayan bir konudur. Bu bağlamda, bir ülkenin göç uyguladığı göç politikaları ile bu politikaların istenen hedeflere ulaşma düzeyi arasındaki ilişki olarak özetlenen göç politikalarının başarılı olup olmaması konusunda iki temel görüş vardır. Cornelius ve arkadaşları (2004), Brettell ve Hollifield (2015), Faist (1994), Castles (2004), Czaika ve De Haas (2013), Massey (1993)' e göre göç, hedef ve kaynak ülkelerin göç politikaları dışındaki demografik, siyasal, ekonomik faktör tarafından yönlendirilen bir olgu olduğu için, göç politikalarının göç akışları üzerinde çok büyük etkisi yoktur. Buna göre uluslararası göç genellikle piyasanın işgücü talebi, kaynak ülkelerdeki eşitsizlikler gibi yapısal faktörler tarafından şekillendirilmektedir. Göç politikaları sadece göçün şeklini ve görünen yüzünü değiştirmektedir. Düzensiz göçle mücadele politikalarını değerlendiren çalışmasında Özçürümez ve Yetkin (2014) bütün ülkelere uyan evrensel bir politika olamayacağı için ve bu politikaların göçün kaynağıyla ilgili sorunlara çözüm getirmemesi nedeniyle başarısız olduğunu belirtmektedir. Castles'in (2004) aşağıda üç grupta ele aldığı göç politikalarında başarısızlık nedenleri yukarıda belirtilen tartışmaları özetlemektedir:

a)Göçün sosyal dinamiklerinden kaynaklı faktörler

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

b)Küreselleşme ve gelişmişlik kaynaklı faktörler

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

c)Politik sistemden kaynaklı faktörler

Hedef ülkedeki politik durum da göçü tetikleyen faktörlerdendir. Göçmen işçileri tarım, üretim gibi birçok sektörde ucuz iş kaynağı oluşturması bu sektördeki işverenlerin göçmen işçi lehine lobi yapmaları sonucunu doğurmaktadır. Politikacıların gizli ajandaları ve bu işverenlerle ilişkileri el altından göçmen işçilerin ülkeye kabulü şeklinde yorumlanabilir. Örneğin göç politikası söz konusu olduğunda, her bir AB üyesinin ulusal çıkarları ve öncelikleri ortak bir zeminde buluşmayı engellemektedir. AB yetkililerince göç konusunda yapılan toplantılar ya genel prensipler üzerinde uzlaşmayı bildiren metinler veya göçü kısıtlama (güvenlik odaklı) politikalarla sonuçlanmaktadır. AB’nin göçün kökenlerine inerek göç sorununa çözüm arama retoriği ise bilinenin tekrarı olarak eleştirilirken söylem-eylem tutarsızlığı nedeniyle sonuçsuz kalmaktadır. AB, güvenlik-kalkınma-yardım-ticaret denkleminde gerek ulusal egemenlik sorunsalı gerek popülist yaklaşımlar nedeniyle doğru dengeyi kurmakta zorlanmaktadır.

Bonjour (2011), Brochmann ve Tomas (1999), Geddes (2003) gibi isimler de göç politikaları konusundaki şüpheli yaklaşımlara karşı çıkmaktadırlar. Buna göre göç yönetimi için bir başarısızlık durumu söz konusu değildir, göç politikaları da ihtiyaçlara binaen gelişmiştir ve ihtiyaçları karşılamaktadır. Kaçak göçmenlerin yakalanma oranlarının artması, gelişmiş ülkelerin uyguladıkları vize politikalarında başarılı olmaları gibi gerekçeler de göç politikalarının etkililiğini savunan isimlerin argümanlarına temel teşkil etmektedir (Broeders ve Engbersen, 2007).

Göç düzenlenmelerinde otoriter devletlerin liberal devletlere oranla daha etkili politikalar ürettiği iddia edilebilir. Vurgulanması gereken diğer bir husus da devlet gücünün genellikle göçün başlangıcında etkili olduğudur. Misafir işçilik, vize düzenlemeleri, kolonyalizm politikaları göçün başlangıcı açısından önemlidir. Ancak bundan sonraki aşamada işler devletin planladığı gibi gitmez.

2.8 Uluslararası Göç Politikalarında Bilginin Yeri

Göç politikalarında bilginin yeri üç katmanlı olarak ele alınabilir. Veri, bilgi ve söylem olarak sıralanabilecek olan bu katmanların her biri kanıt temelli (evidence based) politika geliştirmek açısından çok önemlidir.

İlk aşamada sağlıklı ham verilerin toplanması çok önemlidir. Ülkedeki göçmen profilini ortaya çıkaran bu veriler olmadan geliştirilecek politikaların beklenen sonuçları üretmesi çok zordur. Zira politikanın üzerine inşa edildiği zemin sağlam değildir. İnsan hareketliliklerine dair verilerin etkili politika geliştirmenin en önemli aşamalarından biri olduğunu gören Birleşmiş Milletler, OECD veri toplamak amacıyla özel birimler kurmuşlardır. Büyük Veri (Big Data) uygulamalarının da yaygınlaşmasıyla devasa büyüklükte verilerden insan hareketlilikleri, anlamlı sonuçlar üretmek mümkün olmaya başlamıştır. Mesela göç politikaları belirlenirken gelecek projeksiyonları yapabilmek için büyük veri uygulamaları çok önemli işlevlere sahiptir. Zagheni (2014)'in Twitter verilerini kullanarak göç trendlerini tahmin eden çalışması, Facebook veri bilimi ekibinin kullanıcıların doğum yerleri ve yaşam yerleri verilerini kullanarak ürettikleri hareketlilik tablosu (Facebook, 2015) göç çalışmalarında büyük veri kullanımına örnek olarak verilebilir.

Verilerin işlenmiş hali olarak tanımlanan “bilgi” olgusu da göç politikaları için çok önemlidir. Zira verilerin ne şekilde işlendiği, bilginin nasıl üretildiği ve yayıldığı politika belirleme sürecinde çok etkilidir. Politika belirleme sürecinde fikirlerin önemine dair çeşitli araştırmalar yapılmıştır (Goldstein ve Keohane, 1993). Bu çalışmalarda hangi düşüncelerin göç politikalarını nasıl etkilediği tartışılmıştır. Literatür için çok önemli katkıları olmakla birlikte bu araştırmaların ele almadığı bir konu bilgidir. Zira düşünce ve ideolojiler önemli olmakla birlikte onları destekleyecek verilerle beraber olduğunda politika belirleme aşamasında etkili olmaktadır. Bu nedenle söylem ve bilgi üzerinde durulması gereken ayrı bir konu başlığıdır.

Kamu politikası geliştirmede kilit role sahip olan bilgi konusu göç politikalarını iki şekilde etkilemektedir:

- a) Teknik bilgi: Menşe ÷lke bilgisi, göçmene dair şahsi bilgiler gibi göç yönetiminin teknik boyutuna dair bilgileri tanımlayan şemsiye kavramdır.
- b) Söylem: Göçmen verileri üzerinden üretilen, göçmenlerin topluma, ekonomiye, güvenliğe dair etkilerini ele alan söylemleri işaret etmektedir. Kamuoyunun olgudan ziyade algı ile ilgilendiği ve kamu politikalarının kamuoyuna hitap ettiği dikkate alındığında bu söylem üretimi ve yönetimi konusunun önemi anlaşılmaktadır.

Keynes'in de belirttiği gibi insanlar günlük hayatlarında karmaşık meseleleri söylemler üzerinden anlamlandırırılar. Zira söylemler kolay hazmedilebilme, ikna edici olma gibi özellikleri nedeniyle kamusal alanda tüketilmektedir. Göç politikalarını etkileyen söylemlerin üç boyutu vardır:

- Sorunun doğasına ilişkin söylemler: Mesela düzensiz göçmenlerin göç politikasında boşluklardan yararlanmaya çalışan ekonomik göçmenler olduğu söylemi. Böylece m÷lteci rejiminin temel dayanaklarının içi boşaltılabilmektedir.
- Sorunun kaynağına dair söylemler: Mesela entegrasyon politikalarının başarısız olması durumunda bunun sorumlusu olarak kültürel farklılıkları göstermek
- Soruna müdahale edince nasıl etkileyeceğine dair söylem: Mesela göçmen kaçakçılığını engellemek için duvarlar örmek veya sığınmacılık politikalarını sıkılaştırınca sığınma oranının azalacağını varsaymak.

Tüm bu örnekler sorunların gündeme gelme, politika oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında verinin, bilginin ve söylemin çok önemli olduğunu göstermektedir.

2.9 Göç Endüstrisi

Göç endüstrisi kavramı içinde bulunduğumuz zaman diliminde göç olgusunun anlaşılması için üzerinde durulması gereken kilit kavramlardandır. Kökeni Harney'in (1977) yılındaki "göç ticareti" kavramsallaştırmasına dayanan göç endüstrisi kavramı ilk olarak Cohen'in (1997) "Diasporaya Giriş" adlı eserinde kullanılmıştır. Cohen göç endüstrisini, hukuk

firmaları, seyahat acenteleri, istihdam ofisleri ve kaynak-hedef ülkedeki komisyoncuları kapsayan bir olgu olarak tanımlamıştır.

Göç etme eylemini mümkün kılmak/kolaylaştırmak için aracı olan tüm kurumları kapsayan göç endüstrisi seyahat acenteleri, işçi bulma şirketleri, iletişim, ulaşım şirketlerini kapsamaktadır. Körfez ülkeleri ve Güneydoğu Asya ülkelerinde işçi göçleri acenteler üzerinden organize edilmektedir (Castles, 2013: 134).

Castles ve Miller (2009) göç endüstrisini göç sistemleri teorisi kapsamında ele almakta ve onu göçün makro ve mikro yapıları arasındaki aracı kurumlardan biri olarak yorumlamaktadır. Gammeltoft-Hansen ve Sorensen (2013:9) “göç motorunun yağı” olarak tanımladıkları göç endüstrisinin beş bileşeni olduğunu ifade etmektedir:

Birinci grup dünya genelinde faaliyet gösteren sınır güvenliği, sınır yönetim teknolojileri, ulaşım sektöründe faaliyet gösteren ulus aşırı şirketler. Mesela sınır kontrol ekipmanları satan, 72 ülkede faaliyet gösteren 11 milyar Euro cirosu olan Finmeccanica şirketi gibi büyük ölçekli şirketler. İkinci grup, vize danışmanlığı, istihdam ofisi gibi faaliyet gösteren ve düzenli göç konusunda alanında danışmanlık hizmeti veren şirketler. Üçüncü grup genellikle göçmenler tarafından kurulan ve göçmenin ulus aşırı alandaki tecrübesini yansıttığı, lojistik, danışmanlık gibi sektörlerde faaliyet gösteren şirketler. Bunlar göçün hızlandırılmasında ve göçmenin ilgili ülkeyi tercih etmesinde çok etkili olan aktörlerdir. Göçmenin şahsi bağlantıları üzerinden bu şirketlere ulaşması ve benzer kültürden olması nedeniyle tesis ettiği güven ve iletişim kolaylığı bu grubun çekici faktör olmasını sağlamaktadır.

Dördüncü grup yasadışı olarak faaliyet gösteren, insan ticareti yapanlar, göçmen kaçakçıları, suç şebekeleridir. İnsan kaçakçılığı yapan şebekelerin diğer suç şebekeleri ile de irtibatlı olması ve elde edilen gelirin yasadışı, terör faaliyetlerde kullanılması bu grubu kamu politikası geliştiriciler nezdinde önemli kılmaktadır. Europol’ün 2015 yılında Avrupa’ya yasadışı göçlerde göçmen kaçakçılığı sektöründe 3-6 milyar arası bir ciroyu tahmin etmesi bu grubun etkisini ve büyüklüğünü göstermesi açısından dikkat çekicidir (Europol, 2016).

Beşinci grup da ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren sivil toplum örgütleridir. Hukuksal danışmanlık, yerleştirme faaliyetleri, ulaşım ve konaklama hizmetleri sağlamaları, lobicilik faaliyetleri gibi çok farklı alanlarda varlıklarını sürdüren sivil toplum kuruluşları göç endüstrisinin önemli bileşenidir. Ticari olarak göç sürecine dahil olan aktörlere ilaveten sivil

toplum kuruluşları gibi ticari olmayan örgütler de göç endüstrisinin önemli bir parçasıdır. Son yıllarda yükselen trend olarak göçmen kurtarma endüstrisi de bu bağlamda zikredilebilir.

Bu beş gruba ilaveten akademisyenler de göç endüstrisinin önemli bileşenidir. Akademisyenler sivil toplum örgütleri, kamu kurumları, uluslararası örgütlerle birlikte yürüttükleri projeler sayesinde göç konusunda algıların, söylemlerin oluşmasına katkı sağlarlar. Bu projeler veya akademik amaçlı araştırmalar neticesinde ortaya çıkan sonuçlar göç süreçlerini göçmen açısından ve göç politikası geliştiren açısından etkilemektedir.

Ayrıca göçmen dövizlerinin memlekete gönderilmesine aracılık eden finans kuruluşları da göç endüstrisinde çok önemli bir role sahiptir.

Geri gönderme merkezlerinin yönetimi gibi konularda özel sektörün doğrudan devletle ortaklaşa hareket ettiği durumlar göz önüne alındığında göç endüstrisinin göç yönetiminin hemen her aşamasında kendisine pazar açtığı görülmektedir.

Göç endüstrisi göçün hem sebebi hem de sonucu olması yönüyle karmaşık bir yapıya sahiptir. Zira gücünü ve varlığını göç etme arzusunda olan bireylerden alan bu yapı sunduğu olanaklarla diğer insanların da göç etme arzusunu tetiklemektedir.

2.10 Dünya Tarihinde Göçler

Bu çalışmada ele alınan yönleri itibarıyla modern dönemlere ait insan hareketlilikleri boyutları ve etkileri açısından 20. yüzyılda şekillenmiş olsa da bu hareketlilikler dünya tarihi boyunca büyük önem arz etmiştir.

İnsanlık tarihi incelendiğinde karşımıza zamansal ve mekânsal açıdan büyük insan hareketlilikleri çıkmaktadır. Belirli bir zaman aralığında milyonlarca insanın yaşam alanını değiştirmesi şeklinde konuyu incelediğimizde karşımıza, 4. yüzyıl ile 6. yüzyıl arasında Orta Asya'dan Avrupa'ya yapılan kavimler göçü, insanlık tarihindeki en büyük göç dalgalarından biri olan Nijerya ve Kamerun'u kapsayan Batı Afrika'dan Orta Afrika'ya yönelik Bantu Göçü gibi büyük kitle hareketlilikleri çıkmaktadır.

Ancak bu büyük göçlere ilaveten yüzyıllarca süren bir zamansal süreçte gerçekleşen dinamik insan hareketlilikleri de dünya tarihi açısından çok önemlidir. Bu göçleri incelerken insanları hareket halinde olmaya teşvik eden din, ticaret gibi kurumsal yapılar da incelenmelidir.

Örneğin dinler tarihi açısından insan hareketlilikleri iki açıdan incelenebilir. Bu hareketlilik bizatihi kendisi ibadet olan hac şeklinde hareketlilik olabileceği gibi Hristiyan geleneğinde kilise görevlilerinin dini hizmet amacıyla başka şehirlere gitmesi şeklinde de olabilir. Hareketliliğin ikinci boyutu ise dini amaçlarla yapılan savaşların neden olduğu büyük göç dalgalarıdır. Birlikte yaşama imkânının olduğu örnekler olmakla birlikte genellikle bir din mensupları tarafından ele geçirilen bir bölge diğer din mensupları için yaşanmaz hale gelmektedir. Yahudilerin sürekli göç halinde olması, dini nedenlerle Avrupa'dan yenedünyaya göç eden dindar Hristiyanların Amerika'ya göçü bu duruma örnek olarak verilebilir.

Tarih boyunca göçlerin diğer bir nedeni de ekonomik saiklerdir. Bu tüccarların hareketliliği, şeklinde olabileceği gibi kölelik örneğinde görüldüğü haliyle insanların doğrudan meta olarak bir bölgeden başka bir bölgeye taşınması şeklinde de olabilmektedir. İşgücü göçünün erken formu olarak tanımlayabileceğimiz kölelik olgusu dünya tarihinde hemen her coğrafyada varlığını sürdürmüş ve insan hareketliliklerinin önemli bir formu olagelmıştır. 1470-1870 arasında Afrika'dan Amerika'ya 9 ila 11 milyon arası kişi köle olarak götürülmüştür (Castles, 2009).

Savaşlar, fetih ve işgaller insanların toplu halde veya bireysel olarak, zorunlu veya gönüllü olarak yaşam alanını değiştirmesi sonucunu doğurmuştur.

Sanayi Devrimi ve ulaşım imkânlarının kolaylaşması tarih boyunca insan hareketliliklerini incelerken karşımıza çıkan en önemli kırılma noktasıdır. Sanayi Devrimi sonucu kırdan kente göçler de önemli insan hareketliliklerindendir.

Avrupa'nın modernleşmesi ve yeni ekonomi politik düzenin kurumsallaşmasında insan hareketliliklerinin çok önemli bir yeri vardır. Zira Hoerder'e göre Ortaçağ Avrupa'sında elitler, yöneticiler, tüccarlar sürekli hareket halindedir. Seyyahların edebiyat ve sanattaki yerine bakıldığında da Ortaçağ Avrupa'sında insan hareketliliklerinin ne kadar önemli olduğu görülmektedir (Hoerder, 2002).

Fakirlikten ve zor şartlardan kaçıp yeni bir hayat kurma hayali modern toplumların oluşmasında önemli bir faktördür. Avrupa'dan Yeni Dünya'ya (Amerika) giden milyonlarca insan 19. ve 20. yüzyılın en önemli insan hareketliliklerini oluşturmuştur. 1850-1914

arasında yaklaşık 40 milyon Avrupalı başta Amerika olmak üzere, Avustralya, Yeni Zelanda ve Güney Afrika'ya göç etmiş, yaklaşık 20 milyon kişi ABD'ye kalıcı olarak yerleşmiştir.

Modern döneme bakıldığında en önemli göç dalgaları 17. yüzyılda İngiltere, Fransa Portekiz kolonilerine doğru gerçekleşen insan hareketlilikleri, kolonilerden Avrupa'ya, Amerika'ya gerçekleşen göçler, I. Dünya Savaşı sonrası imparatorluklardan yeni devletlere göçler, II. Dünya Savaşı sonrası bağımsızlık kazanan ülkelerden Avrupa'ya göçler ve II. Dünya Savaşı sonrası mülteci hareketlilikleri ve işçi göçleri şeklinde 5 grupta ele alınabilir.

Coğrafya temelinde insan hareketlilikleri Avrupa, Amerika, Asya Pasifik, Afrika ve Orta Doğu bölgeleri özelinde şu şekilde özetlenebilir:

a) Avrupa'da Göç

Hemen birçok coğrafya için söylendiği üzere Avrupa için de geçerli olan "Avrupa tarihini çalışmak, göç çalışmaktır" (Menz, 2009: 1) ifadesi Avrupa' nın göçle arasındaki varoluşsal ilişkiyi özetlemektedir. Son 300 yıldır sınırların sürekli değiştiği, kaynakların el değiştirdiği, yeni devletlerin kurulduğu bu coğrafyada göç olgusu sürekli olarak gündemde olmuştur. Yakın dönem göçleri açısından bakıldığında Avrupa'da özellikle 1945-1970 arasında iki ana göç türü öne çıkmaktadır. Bunlar Batı Avrupa'ya giden misafir işçiler ve daha önce koloni olan ülkedeki bireylerin kolonyal ülkelere göç etmesidir. Her iki göç türü sadece belli bir zaman aralığında olan ve sona eren insan hareketliliği olmaktan ziyade aile birleşimi, göçmen ağı gibi nedenlerle etkileri hala daha sürmekte olan dinamik bir sürece işaret etmektedir. Bu iki göç türüne ilaveten II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan mülteci hareketlilikleri ve kolonyal göçlerin geri dönenleri ve (Schengen gibi) belirli bölgelerde hayata geçirilen serbest dolaşım politikaları modern dönemde Avrupa'ya yönelik olarak gerçekleştirilen göç örüntüsünün temelini oluşturmaktadır (Castles, 2009: 67,68).

İkinci Dünya Savaşında dünyanın en büyük mülteci üreten bölgesi olan Avrupa büyük insani krizlerle karşı karşıya kalmıştı. Almanya, Polonya'da milyonlarca insan savaş nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalmıştı. Bu krize çözüm bulmak amacıyla bugünkü mülteci rejiminin de temelini oluşturan BMMYK kurulmuştur.

Bu dönemdeki mülteci hareketliliklerinin diğer bir özelliği de Avrupa'dan dünyanın değişik bölgelerine mültecilerin gitmesidir. Bugünlerde yaşanan hareketliliğin tam tersine Suriye'de, Irak'ta Yunan, Polonyalı mülteciler için kamplar kurulmuştu. Yani hâlihazırda

dünyada yerinden edilmiş kişilerin %6'sına ev sahipliği yapan ve bundan kaynaklanan büyük siyasi krizleri yönetmekle meşgul olan Avrupa 50 sene önce başka ülkelere mülteci göndermekteydi.

b) Amerika'da Göç

Dünyadaki göçmenlerin yaklaşık dörtte birine sahip olan Amerika kıta olarak göçle kurulmuş ülkelerden oluşmaktadır. Yani Amerika kıtasının göç olgusuyla varoluşsal bir ilişkisi vardır. 1880-1930 yılları arasında 28 milyon kişi ABD'ye göç ederken, 4 milyon kişi de Brezilya'ya göç etmiştir (Grillo, 1998:1).

Amerika kıtasındaki göç olgusunda dikkat çeken diğer bir boyut da siyasal krizler nedeniyle gerçekleşen göçlerdir. Zira 1970-1980 arasında sivil savaşlardan kaynaklı zorunlu göçler de büyük önem arz etmektedir. Aynı dönemde başlayan Güney Amerika'dan Kuzey Amerika'ya yönelik ekonomik temelli düzensiz göç dalgaları da hala daha devam eden önemli hareketliliklerdendir. BMMYK verilerine göre dünya genelinde yerinden edilmiş kişilerin %12'si Amerika'dadır (UNHCR,2016).

c) Asya Pasifik Bölgesinde Göç

19. yüzyılda Japonya ve Çin'den Amerika, Kanada ve Avustralya'ya önemli göçler olmuştur. Bununla birlikte bölgenin göç karakteristiğini oluşturan esas insan hareketlilikleri bölge içinde gerçekleşmiştir. Bu hareketliliklerin en önemlisi Pakistan Hindistan arasında gerçekleşen göçlerdir. Bu kapsamda Pakistan'ın Hindistan'dan ayrılmasını takiben her iki ülke sınırları içine milyonlarca insan yer değiştirmiştir. Ayrıca Japonya, Kore ve Çin arasında yaşanan işgücü hareketlilikleri de vardır. 1973'teki petrol krizinden sonra başta Pakistan ve Hindistan olmak üzere Körfez ülkelerine yönelik ciddi işgücü hareketlilikleri olmuştur. Asya Pasifik Bölgelerinde 1970 ve 1980'li yıllarda insan hareketlilikleri hızlanmıştır. Ancak daha önceki dönemlerde de insan hareketlilikleri bölgenin sosyal, ekonomik yapısına etki etmiştir (Castles, 2009).

BMMYK verilerine göre dünya genelinde yerinden edilmiş kişilerin %14'ü Asya-Pasifik bölgesindedir. Afganistan, Sri Lanka, Burma gibi uzun süreli krizlerin yaşandığı ülkeler mülteci hareketliliklerine kaynaklık etmektedir (IOM, 2015).

d) Afrika ve Ortadoğu'da Göç

Afrika ve Ortadoğu çağdaş insan hareketliliklerinin en etkili olduğu coğrafyalardır. Uzun süren siyasal problemler ve neticesinde ortaya çıkan düşük yaşam koşulları yüksek genç nüfus oranıyla birleşince ortaya dinamik bir göç örüntüsü çıkmaktadır. Kıta içi göç sirkülasyonunun en az olduğu olan Afrika'nın kıtalararası hareketlilikte çok önemli bir yeri vardır.

Afrika ve Orta Doğu önce kolonizasyon sürecinden geçtiler, ardından bu bölgelerde ulus devlet kuruldu ve uzun süreli istikrarsızlıklar yaşandı. Tüm bu siyasal gelişmeler bu bölgelerin göç yapısını etkiledi. Ancak Körfez ülkeleri ve Türkiye'nin durumu ve göç yapısı farklılık arz etmektedir.

Özellikle 1945 sonrasında Afrika ve Ortadoğu mülteci hareketlerine kaynaklık yapmıştır. İsrail Devleti'nin kurulması, Somali Sivil Savaşı, Kuzey ve Güney Sudan arasındaki savaş, Batı Afrika'daki Siere Lone ve Liberya arasındaki savaşlar, Libya ve Suriye'deki krizler bölgenin dünyadaki zorunlu insan hareketliliklerine kaynaklık yapması sonucu doğurmuştur.

Afrika'daki mültecilerin yarısına Afrika Boynuzu ve Doğu Afrika ülkeleri kaynaklık etmektedir. Mülteci hareketliliklerinin çoğu kıta içinde gerçekleşmektedir. Uganda'da bulunan Ruanda, Burundi ve Sudanlılar, Tanzanya'da bulunan Somali, Burundi ve Ruandalılar dikkat çekmektedir.

Afrika ve Ortadoğu'nun göç örüntüsünün diğer bir özelliği de bu bölgelerin gelişmiş ülkeler için işgücü kaynağı olmasıdır.

3 OSMANLI DEVLETİ VE TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE GÖÇ YÖNETİMİ

3.1 Osmanlıda Göç

Göç, Osmanlı Devleti'nin her döneminde çok önemli bir politika gündemi olagelmıştır. Osmanlı Devleti'nin kurucularının Anadolu'ya göç ederek gelmesi ve ardından gelenlerin nerelere yerleştirileceği konusunun her zaman gündemde olan bir politika olduğu unutulmamalıdır. Osmanlı nüfus/iskân politikalarının anlaşılabilmesi için toplumsal yapısı irdelenmelidir. Toplumsal yapının temel dinamiklerinden biri olarak Osmanlı millet sistemi³ büyük önem arz etmektedir. Ayrıca yeni fethedilen bölgelere gönderilen topluluklara dair politikalar ve sürgünle cezalandırılan topluluklar da Osmanlı'nın göç karakteristiği içinde önemli yer tutmaktadır.

Karpat'ın da belirttiği gibi Osmanlı Devleti göçlerle kurulmuş ve 1878-1912 ve 1912-1914 tarihinde Rumeli'den Anadolu'ya göçlerle son bulmuştur (Karpat, 2013: 91). Osmanlı Devleti'nin nüfus ve iskân politikası genel hatları ile bir süreklilik arz eder. Bununla birlikte zaman içinde siyasi, ekonomik ve sosyal gerekler doğrultusunda temel olarak iskân politikasının üç ayrı dönemi olmuştur. Birincisi; devletin büyüdüğü, sistemin yeni fethedilen yerlere de aktarıldığı dönemdir. İkincisi; sistemin kendi iç işleyişinin öne çıktığı dönemdir. Üçüncüsü de siyasal coğrafyanın küçüldüğü, dışarıdan içeriye göçlerin yaşandığı dönemdir (Çelik, 1999).

Çelik'e göre Osmanlı Devletinin nüfus ve iskân politikasının esasında, sistemin ihtiyacı olan nitelikteki insanların gerekli yerde gerekli miktarda bulundurulmasının temini vardır. Nüfusun iktisadi faaliyet kollarına göre dağılımını bir düzen içinde belirlemeye çalışan devlet, kurumsal yapılanmasını, sosyal organizasyonu buna göre oluşturmuştur. Bu amaç doğrultusunda mesela; ahilik müessesesi lonca teşkilatı düzeyinde devam ettirilmiş, gediklerle düzeni sağlanmaya çalışılmıştır. Söz konusu zümrenin diğer zümrelerin önüne geçmesini veya ardına düşmesini engelleyen ilave tedbirler de almıştır (Çelik, 1999: 71).

³ 19. yy sonrasında "nation" kelimesinin karşılığı olarak kullanılan millet kavramını Osmanlı klasik döneminde daha farklı bir anlamı vardır. Osmanlı'da klâsik anlamda millet kavramı, dinî ve sosyal topluluğu ve topluluğun idarî ve dinî yapısını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Ortaylı İ. "Osmanlılar'da Millet Sistemi" 2005, 30: 66-70

Osmanlı'nın ve Türkiye'nin göç politikalarının dini niteliği açıkça görülmektedir. Karpat'a (2013: 71) göre bir Boşnak'ın veya Pomak'ın Türkiye'ye göçünün serbest olması veya Osmanlı idaresinde yaşayan bir Hristiyan Bulgar'ın Türkiye'ye göçünün belli şartlara bağlı olmasında bu durum kendisini göstermektedir. Ancak bu her dönem için geçerli değildir. Gayrimüslimlerin de müslümanlarla aynı şartlarda iskân edildiği durumların var olduğu bilinmektedir. Mesela 1850'li yıllarda Osmanlıya yönelik göç çağrıları dönemin ruhu gereği dini temeli olmayan bir çağrıdır.

Kuruluş dönemi göç politikaları ile üretim artışı, gelir elde etme, askeri yarar, İslamlaştırma, bölgenin sistemle bütünleşmesi hedeflenmiştir. İskân politikası, tımar sistemi içine aldığı, özellikle has ile idare edilen Rumeli ve Anadolu içindir. İskânlar serbest göçler ve sürgünler olarak gönüllü olup olmama bakımından iki usulle gerçekleştirilmektedir. Serbest göçler Osmanlı Devleti'nin kurulup genişleme döneminde, özellikle Türkmen aşiretleri arasında var olan göç ve iskân şeklidir.

Osmanlı iskân politikaları incelenirken kendiliğinden bir göç metodu olarak tekke ve zaviyelerin kurulmasının üzerinde de özellikle durulmalıdır. Barkan'ın (1974) kolonizatör Türk dervişleri olarak tanımladığı çeşitli dini önderler, tarikat şeyhleri, dervişler ıssız yerlerde tekkeler kurmuşlardır. Bu tekkeler ilgili bölgenin şenlenmesini sağlamıştır. Zira bölgede ortaya çıkan bu kurumların çevresi kısa zamanda bir yerleşim birimi haline gelmektedir. Ancak bir köy, kasaba ve şehir biriminin ihtiyacı olan yönetim organlarının, sanayi gücünün de varlığı gerektiğinden bu vasıflara sahip olanlar atama veya sürgün iskânları ile buralara gönderilmektedir. Siyasal nüfuzun kurulmasına engel teşkil eden kişi, topluluk veya aşiretler başka bölgelere gönderilmektedirler (Çelik, 1999: 76). Aynı şekilde nüfuzun hissedilmesini kolaylaştıran topluluklar da ilgili bölgeye nakledilmektedir. Gerek sürgün gerekse kendi arzusu ile iskân edilen topluluklar ilgili bölgenin Türkleşmesini sağlamıştır.

Barkan, Rumeli'nin iskânı için yapılan sürgünleri ele aldığı makalesinde iskân ve ona bağlı olarak yapılan kolonizasyonu iki temel nedene bağlamaktadır. Buna göre birinci neden reayanın en verimli çalışabilecekleri yerlere gönderilmesi, diğer neden ise, yeni fethedilen bölgeleri memleketi şenlendirmek, askeri ve erzak tedarikini kolaylaştıracak şekilde yollar boyunca köyler ve kasabalar kurarak nakliyat ve seyahati teşkilatlandırmak ve diğer unsurlar arasına Türk ve Müslümanları yerleştirmektir. Barkan aynı makalesinde Rumeli'nin

iskân edilmesi örneğini ele alarak Anadolu’da, çeşitli siyasal nedenlerle kalabalık göçebe unsurların “mütecannis” gruplar olarak kalmalarını önlemek amacıyla da sürgün edildiklerinden söz etmektedir (Barkan, 1953).

Rumeli’ye ilk göçler Osmanlı tarihi için çok önemlidir. Zira Edirne’nin alınmasından Kosova Savaşı’na kadar (1360-1389) geçen sürede yapılan savaşlarda çarpışan insanların önemli kısmı Anadolu’dan Rumeli’ye göçmüş Türklerdir. Osmanlı’nın ilk 400 yılındaki göçler ekonomik nedenlerle olmakla birlikte politik, idari göç hareketleri de azımsanmayacak düzeydedir. Ekonomik kaygılar, yeni yurt arayışları, nüfus artışı gibi doğal sayılabilecek nedenlere ilaveten Osmanlı göç politikalarında diğer bir önemli göç türü de ceza niteliğindeki sürgünlerdir (Karpas, 2013: 93).

Osmanlı göç politikaları açısından ikinci dönem 16. ve 19. yüzyıl arası zaman dilimini kapsar. Çelik’e göre bu dönem göç politikalarında sistemin işleyişinin devamının sağlanması öncelikli hedeftir. Bu dönem içinde uygulanan nüfus ve iskân politikası kırsal nüfusun yerinde kalması ve boşalmış köylerin tekrar meskûn yerler kılınmasıdır. Bu dönemde siyasal otorite farklı etnik gruplara ve dinlere mensup olan reayanın kent hayatında birlikte var olan düzeni bozmayacak şekilde bir denge oluşturmaları politikasını gütmüştür (Çelik, 1999).

Üçüncü dönem olarak adlandırılan son dönemde göç politikaları devletin beka sorunuyla yüzleştiği, toprak kayıplarının engellenemez olduğu bu nedenle Anadolu ve Rumeli topraklarına yönelik coğrafi küçülme ve nüfus yığılmasının olduğu dönemi kapsamaktadır. Bu dönemin göç politikaları Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra da izlerini sürdürecektir şekilde devam etmiştir.

18. yüzyılda başlayan ve 19. yüzyılda hız kazanan göçler Kafkaslar ve Rumeli’den Anadolu’ya doğrudur. Bu göçler 1783’te Kırım’ın ilhakı ile başlamış ve günümüze kadar devam etmiştir. Karpas’a göre bu göçler şu şekilde özetlenebilir (Karpas, 2013: 94-96):

- a) 1828-1829 Osmanlı Rus Savaşı sırasında Kafkasya, Kırım ve Balkanlarda yaşayan Müslümanların Anadolu’ya göçleri,
- b) 1830 ve 1848-1850 yılları arasında Polonya ve Macar asıllı kimselerden oluşan siyasi elitler ve ihtilalciler,
- c) 1862-1865 arasında süren Kafkas göçleri,

- d) 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı sonrasında Rumeli'den Anadolu'ya göçler,
- e) Teselya ve Girit'in Yunanistan tarafından işgali sonrasında başlayan göçler,
- f) 1912-1913 Balkan Savaşı esnasında Makedonya, Kosova, Trakya ve Dobruca'dan göçler,
- g) Birinci Dünya Savaşı'nda Balkanlardan gelen göçler. İttihat ve Terakki'nin yaptığı nüfus mübadelesi.

Karpat'a (2013: 297) göre bu göçler neticesinde Osmanlı topraklarına gelen göçmen sayısı 7 milyon civarındadır. Bu rakamın sadece kayıt altına alınanlar olduğu, herhangi bir kayda bağlı olmayan büyük göçmen kitlelerinin var olduğu unutulmamalıdır.

Bu göçler neticesinde Kafkaslardan, Kırımdan, Balkanlardan ve Akdeniz adalarından Türk, Çerkez, Boşnak, Arnavut, Pomak, Tatar gibi Osmanlı tebaasına mensup ancak dilleri Türkçe olmayan grupların Anadolu'ya geldiği görülmektedir. Zikredilen bu etnisitelerin kendi alt grupları olduğu da bilinmektedir. Mesela Çerkezler Çeçen, Abaza ve Gürcü alt kimliklerine sahip topluluklardan oluşmaktadır. Yani farklı dil, kültür, sosyal yapı ve coğrafyalardan milyonlarca insan Anadolu topraklarına gelmiş veya gelmek zorunda kalmıştır.

Bu noktada tüm farklılıklarına rağmen bu toplumların ortak istikamete (Anadolu'ya) yönelmesinin ardındaki sebepler incelenmelidir. Unutulmamalıdır ki onca farklılığa rağmen bu gruplar Müslüman olmaları yönüyle ortak bir noktada buluşmaktadır. Söz konusu bireyleri doğup büyüdükleri toprakları terk etmeye zorlayan ve bundan sonraki hayatlarını geçirecekleri topraklar olarak Anadolu'yu seçmeye zorlayan ana sebep dindir. Müslümanlığın bu bireylere verdiği ortak kimlik Osmanlı tebaası olmaları yönüyle de ortak bir siyasal kültür ve düzeni benimsemelerine yol açmıştır. Karpat'a göre ortak din ve sosyal kuruluşlar, ortak Osmanlı siyasal kültürü ve otoritesi, bu otoritenin tek bir merkezde (İstanbul'da) toplanması Kafkasya, Rumeli ve Anadolu'da yaşayan Müslümanlara münhasır bir kimlik vermektedir (Karpat, 2013:98-100).

Göçlerin demografik, kültürel, ekonomik olarak önemli değişikliklere yol açtığı herkesin kabul ettiği bir olgudur. İstanbul'daki Fransız Sefaretinin Bursa'daki değişikliklere dair şu cümleleri bu durumu resmetmektedir: (Karpat, 2013: 19)

1876 yılında Hüdavendigâr vilayetinin nüfusu 841.305'tir. 1906 nüfusu sayımında bu sayı 1.912.770 kişiye ulaşmıştır. Yani çeyrek yüzyılda nüfusu iki kattan fazla artmıştır. Bu nüfus artışını sağlayan muhacirler Bosna, Romanya, Sırbistan ve Bulgaristan'dan gelmiştir. Bu muhacirler sayesinde Hristiyan nüfusun sayısı

Bursa'da %15 düştüğü gibi ziraat alanında da güç Hristiyanlardan Müslümanlara geçmiştir. Göçmenler sayesinde tarımı güçlendirmeyi başaran Osmanlı hükümeti aynı göçmenleri ordu hizmetinde de kullanmak düşüncesindedir. Bu nedenle onlara verdiği askerlik muafiyetini(1897) yılında kaldırmıştır.

Göçmenlere yönelik politikalar sadece devlet ve göçmen ilişkisi açısından değil devletin toprak yapısı açısından da önemli sonuçlar doğurmuştur. Mesela göçmenlere verilen arazilerin özel mülk olması Osmanlı toprak rejimi açısından önemli bir değişime işaret etmektedir (Karpaz, 2013:297).

Göçmenlerin yerleştirilmesinde politik ve askeri kaygılar göz önünde bulundurulmuştur. Aşiretler birbirinden ayrılmış ve ekonomik, siyasi ve askeri amaçlar göz önünde tutularak ayrı bölgelere yerleştirilmişlerdir. Bu konuda dikkat çeken diğer bir uygulama da göçmen liderlerinin (şeyh, ağa, bey) göçmen grubundan ayrı tutulması ve imkânlarla göre şehirlere ve kasabalara yerleştirilmesidir.

Göçmenlerin etnik farklılıklara ilaveten sosyal statü olarak da farklı aidiyetlere sahip oldukları unutulmamalıdır. Tanınmış din adamları, alimler, zengin şahsiyetler, komutanlar, sanatkârlar taşıdıkları kimlikleri ve unvanları göçtükleri topraklarda da sürdürmüşlerdir. Mesela Balkanlardan ve Kafkaslardan gelen alimler İstanbul camilerinde ders ve vaaz vermektedirler.

Bu insan hareketlilikleri Müslümanlık bilincinin oluşmasında önemli etkiye sahiptir. Zira göç eden birey göçe neden olan en önemli sebebin Müslüman kimliği taşıması olduğunun farkındadır. Rumeli Müslüman halkının maruz kaldığı muamele onların Müslümanlık bilincini kuvvetlendirmektedir. Göçlerin Osmanlı ekonomisine etkisi de ayrıca ele alınmalıdır. 1880 yılında kurulan İstanbul Ticaret Odası kayıtları incelendiğinde ciddi bir Türk-Müslüman girişimcinin var olduğu ve bunun da bir bölümünün göçmenlerden oluştuğu görülmektedir (Karpaz, 2013: 189). Müslüman- Osmanlı orta sınıfının ortaya çıkmasında göçlerin etkisi ele alınmalıdır.

Osmanlı'nın son dönemindeki göçlerini anlamak için üzerinde durulması gereken diğer bir konu da bu göçlerin nasıl yönetildiğidir. Zira göçmenlerin hem göç süreçleri hem de göç sonrası yeni yaşama adapte olmaları göç yönetimine bağlıdır. Göç yönetimi adına öne çıkan çeşitli muhacirin komisyonları, nizamnameler, müdüriyetler görülmektedir. Göçmenlerin iskânını yöneten bu yasal ve idari zemin göç yolculuklarının planlanması, gelenlerin kayıt

altına alınması, boş arazilere yerleştirilmesi, kimsesiz ve yardıma muhtaçların koordinasyonu gibi pek çok önemli konuyu dikkate almaktadır.

3.1.1 Osmanlı Coğrafyasından Anadolu'ya Göçler

19. yüzyıl Osmanlı Rumeli ve Anadolu'sunda büyük nüfus hareketleri görülmüştür. Göçlerin sebep olduğu bu değişim neticesinde toplam nüfus yanında bölgesel dağılımlarda da önemli değişiklikler görülmüştür. Osmanlı-Rus savaşı sonrasında, ilk yoğun göç dalgalarının ardından kilometrekarede 8,69 kişi olan Doğu Anadolu nüfus yoğunluğu 1906 yılında 9,57 oranına ulaşmıştır. 1910 yılında 13,01, 1914 yılında da ulaşılan 15,15 rakamları Birinci Dünya Savaşı öncesine kadar sürekli bir nüfus artışına işaret etmektedir. Aynı dönem içinde Türkiye genelindeki nüfus yoğunluğunda da bir artış yaşanmış, rakam 16.20'den dönem sonunda 21,17'ye yükselmiştir (Çelik, 1999).

Göçmen toplulukların Osmanlı toplumu ile bütünleşme başarısı, Anadolu'nun toplumsal yapısını değiştirmiş ve 1923'te kurulacak olan yeni ulus devletin oluşumu için uygun sosyolojik zemini oluşturmuştur.

Osmanlı'nın son yüzyılında yaşanan bu göçler özellikle zorunlu göç bağlamında modern dönem göçleri için de bir kırılma noktasıdır. Eren (1966:23)'e göre göçün uluslararası bir problem olarak görülmesi 19. Yüzyıldan itibaren doğu Avrupa'da yaşanan göçler neticesinde başlamıştır.

Osmanlı'nın son dönemindeki göçler coğrafya ve etnisite temelli olarak şu şekilde özetlenebilir:

3.1.1.1 Kırım Tatarlarının Göçü

Rusya'nın 1783'te Kırımı ilhakını takiben Kırım'dan ve Kırım Hanlığına bağlı bölgelerden Türkiye'ye yönelik zorunlu göçler başlamıştır. Bu süreçte çok sayıda Rus asıllı Hristiyan Kırıma getirilmiş ve Müslümanlar göçe zorlanmıştır. Kırımlıların Anadolu'ya göç etmeleri Anadolu'ya yönelik ilk kitlesel Müslüman grubun göçüdür.

Bireysel vey küçük gruplar halinde göçler vuku bulmakla birlikte, Osmanlı topraklarını Ak Toprak olarak gören Kırımlılar 1783, 1802-1803, 1812-1813, 1828-1829 yılları arasında toplu halde göç etmişlerdir. En büyük kitlesel göç ise 1853-1856 arasında yaşanan Kırım Savaşından sonra meydana gelmiştir. Ancak savaş sonrası da göçler devam etmiştir. Gerek

Kırım Tatarları gerekse Nogaylar arasında geleceğe yönelik umutlar azaldıkça Osmanlı topraklarına göçler gerçekleştirmiştir. 1874 yılında Rusya İmparatorluğu'nun Kırım Tatarlarına zorunlu askerlik mecburiyeti getirmesi neticesinde küçük çaplı da olsa toplu göçler gerçekleşmiştir. Bu göçler I. Dünya Savaşına kadar devam etmiştir (Kırımlı, 2012: 10-13).

Bu göçler için Osmanlı'nın net bir göç ve iskân politikası bulunmamaktadır. Bu göçmenler herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmadan Osmanlı topraklarına gelmişlerdir. Bu Tatar göçmenler savaşlarda insan gücünü kaybeden Osmanlı için taze insan kaynağı/asker olarak algılanmıştır.

Kırım Savaşı sonrasında gelenlerin iâşe ve iskân işleri ile Ticaret Nezareti ilgilenmiştir. Nezaret yayınladığı talimatname ile bu süreci yönetmiştir. Ayrıca İstanbul'da kurulan Şehremaneti de göçmenlerin nakliye ücretlerinin ödenmesi, geçici iskân yerlerinin tespiti, iâşe temini gibi işlerle ilgilenmiştir. Zaptiye Nezareti de göçmenler için harcamalar yapmıştır. Taşrada ise hükümet tarafından tayin edilen memurlar göçmenlere dair iş ve işlemlerle ilgilenmişlerdir. Bu noktada 3 Mart 1856' da Silistre Valiliğine gönderilen talimatname örnek olarak verilebilir. Talimatname, göçmenlerin ulaşım ve barınma ihtiyaçlarının giderilmesini düzenlemektedir. Din farkı gözetilmeksizin Müslüman veya Hristiyan tüm göçmenlere merhametle davranılması, göçmenlerin 10 yıl boyunca vergiden, 25 yıl boyunca askerlikten muaf olmaları, tarımla uğraşanlara arazi, ihtiyacı olanlara ev yapılması gibi hususlar öne çıkmaktadır (Yakut, 2015: 126).

Kırımlıların göçünde üzerinde durulması gereken bir diğer husus da bu göçlerin her zaman Kırım'dan Türkiye'ye yönelik olmamasıdır. Örneğin 18. Ve 19. Yüzyılda gelen Kırım göçmenlerinin ciddi bir kısmı Rumeli'de iskân edilmiştir. Ancak 93 Harbi neticesinde 1878 yılında göçmenlerin daha önce iskân edildiği Dobruca' nın Romanya'ya, Deliorman'ın da Bulgaristan Krallığı'na bırakılması Kırımlılar için tekrar göç etmek anlamına gelmektedir. Kırım Tatarlarının göçleri Osmanlı'nın yıkılışına kadar sürmüştür. 1783-1922 yılları arasında Osmanlı topraklarına göç eden Tatarların sayısının 1.800.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir (Yakut, 2015:128).

Göçmenlerin ayrı ayrı iskân edilmesi, grup liderlerinin gruplarından ayrı tutulması Osmanlı'nın Kırım Tatarlarının iskânının önemli bir boyutudur. Bu uygulama ile göçmenlerin neden olacağı asayiş sorunlarını azaltmak, ileride doğacak daha farklı sorunların önünü

kesmek ve göçmenlerin toplumla uyumunu sağlamak gibi hedefler gözetilmektedir. Eskişehir, Konya, Ankara civarında iskân edilen Kırımlılar bölgenin gelişmesinde önemli rol oynamışlardır (Yakut, 2015: 130).

Dobruca' ya göçenler için yeni bir kent olarak Mecidiye'nin kurulması da Kırım Göçünün kendine özgü özelliklerindendir. Kırım göçmenlerinin iskânı ve Orta Dobruca bölgesinin ekonomik gelişimi için tasarlanan kent, imparatorluk fermanı ile kurulmuştur. Sözü edilen kentin belirlenen plana göre kurulması ve yapıları, dükkânları inşa etmek isteyenlere gerekli izinlerin verilmesi emri Sultan tarafından verilmiştir. 2 Eylül 1856 tarihli bu ferman hem Osmanlı kent yönetimi hem de göç yönetimi için özgün bir örnektir.

Hızlıca kurulan ve büyüyerek bir ticaret merkezi haline gelen Mecidiye 1875 yılına kadar Osmanlı devletindeki en zengin, gelişmiş ve okuryazar oranı en yüksek olan kent olagelmıştır (Karpas, 2013: 200).

3.1.1.2 Balkan Göçleri

Başlangıcı 19. yy başlarına kadar uzanan Balkan göçlerini dört gruba ayırmak mümkündür: 1877-78 Osmanlı-Rus savaşına kadarki göçler, ilk dönem göçlerdir. Bu savaştan Balkan savaşlarına kadarki göçler ikinci dönem, Balkan savaşlarından Cumhuriyet dönemine kadarki göçler de üçüncü dönem göçlerdir. Son dönem göçler ise, Cumhuriyet döneminde meydana gelen göçlerdir (Ayın, 1993: 34).

İlk dönem Balkan göçleri sadece Osmanlı tebaası tarafından değil Osmanlı dış politikasının bir aracı olarak farklı aidiyetlerdeki kişilere ev sahipliği yapma şeklinde gerçekleşmiştir. Osmanlı Rus idaresinden kurtulmaya çalışan tüm Slav ve Hristiyanlar için koruyucu bir politika benimsemiştir. Mesela 1848 ayaklanmasına katılmış olan pek çok Polonyalı siyasal önder Osmanlıya sığınmıştır (Karpas, 2013: 158). Slav göçünü destekleyen liberal politika 19. yüzyılın ikinci yarısında da devam etmiştir.

Sırp, Rum ve Bulgarların yaptığı zulümlerden sonra 1806 - 1812 yılları arasında 200.000'e yakın Türk ve Müslüman muhacir durumuna düşmüştür. 1828 - 1829 Osmanlı – Rus Savaşı sırasında da Rusların kasaba ve köyleri talan etmesi nedeniyle Güney Trakya Türkleri yurtlarını bırakarak İstanbul'a kaçmak zorunda kalmıştır (Ağanoğlu, 2001).

Osmanlı'nın eski gücünü yitirmesiyle birlikte Balkan topraklarından çekilme sürecinin başlaması, beraberinde Müslüman halka karşı acımasız katliamları ve haksızlıkları

getirmiştir. Doğu Rumeli bölgesindeki Müslüman halk, Bulgaristan Türklerinin Şûrâ-yı Emaret üyesi Hacı Mehmet Ali Ağa'ya sundukları layihada göç etme sebepleri olarak şunları belirtmiştir: seçim sistemi, vergi, askerlik, resmî ve adlî işler ile her türlü kamu hizmetlerinde Müslümanlara karşı adaletsizlik ve haksızlıkların olduğu; Bulgar komşularının şiddet ve baskı uyguladığı; Müslüman halka haksız borç yüklendiği ve din serbestliğinin olmaması (İpek, 1994a: 149). Bu durum neticesinde halk yoğun bir şekilde Osmanlı topraklarına göç etmeye başlamıştır.

1877-1878 Osmanlı – Rus Savaşı'ndan (93 Harbi) Balkan savaşlarına kadar yaşanan göç hareketleri Balkan göçlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Zira bu göçler Balkanların etnik yapısını çok etkilemiştir. Doksan üç Muhacereti olarak da adlandırılan geçen bu göç dalgası Balkanlardan Anadolu'ya ilk kitlesel göç hareketidir. McCarthy'ye göre 1,5 milyon Türk ve Müslüman (Türklerin dışında Müslüman Bulgarlar, Gagavuz, Çerkez ve Tatarlar) Bulgaristan'dan ayrılmıştır (McCarthy, 1998: 104,105).

Osmanlı İmparatorluğu, Balkanlar'da ilk ciddi kayıplarını yaşadığı 1877-1878 Osmanlı – Rus harbi sonucunda göç eden toplulukları, özellikle Yanya – Tırhala – Selanik – Edirne – İstanbul arasında kalan köy ve boş arazilere yerleştirerek askeri bir kordon oluşturmaya çalışmıştır. II. Abdülhamit, bu siyasetin başarıya ulaşabilmesi için Rumeli'den Anadolu'ya göçmen sevkini yasaklamıştır. Osmanlı devletinin bu siyasetini başarısızlığa uğratmak için daha önce Doğu Rumeli'ye göç eden Bulgar ve Rumların Edirne vilayetine geri döndükleri bilindiğinden II. Abdülhamit bölgeye devlete sadık ahalinin yerleştirilmesini istemiştir (İpek, 1999). Göçmenlerin Rumeli'de işgal edilmeyen topraklara yerleştirilmeye çalışılmasının bir diğer önemli nedeni de göçmenlerin geliş yolları üzerindeki en yakın yerlere bir an önce yerleştirilmesiyle hem göçmenlerin daha az sorunla karşılaşmalarını sağlamak hem de devlete maliyetini azaltmaktır.

İngiltere'nin İstanbul'daki Büyükelçisi Henry Layard Dışişleri Bakanına gönderdiği bir mektubunda İstanbul'a günde ortalama 8.000 - 10.000 kişinin geldiğini ve bunlardan bazılarının trenin dışından sarkarak yolculuk ettiklerini, kadın ve çocukların soğuktan adeta buz kestiklerini, hatta vagonlarda bile pek çok çocuk ve kadının donarak hayatlarını kaybettiklerini yazmaktaydı. Ayrıca bunların genelde aç ve susuz olarak 24 saat seyahat ettiklerini de belirtmektedir (Şimşir, 1970: 273).

Muhacirler konusu Osmanlı Mebusan Meclisinin gündemine, göçün başlamasından yaklaşık altı ay kadar sonra, 12 Ocak 1878'de gelmiştir. Savaşın yaşandığı bölgelerden gelen mebusların gündeme getirmesiyle açılan 12 Ocak tarihli oturumda, Tuna vilayeti mebuslarından Şakir Efendi daha önce vermiş olduğu bir önergede, Tuna ve Edirne vilayetlerinden başka Sofya'dan da İstanbul'a pek çok muhacir gelmekte olduğunu, bunların pek çoğunun ihtiyaçlarının Dersaadet Muhacirin Komisyonu tarafından karşılandığını belirtmekteydi. Ancak, Şakir Efendi'nin aldığı duyumlara göre İstanbul'da iki aylık zahire kalmıştır ve ileride ekmek sıkıntısı çekileceği gözden uzak tutulmamalıdır. Bu noktadan hareketle Şakir Efendi muhacirlerin ziraattan anlayanlarının Anadolu cihetlerinde belirlenecek uygun yerlere sevk edilmesini teklif etmektedir (Aydın, 2015: 211).

Göçlerin başlangıcında ulaşım ve geçici yerleşme giderlerini karşılayabileceğini düşünen devlet, tüm ulaşım giderlerini yüklenmiş, fakat bir süre sonra önceden çok miktarda göçmenin gelebileceğini dikkate almadığından, ulaşım giderlerinin yarısını göç edenlerden almaya başlamıştır.

Göçmenlerin sağlık durumlarını iyileştirmek için Göçmen Sıhhiye İşleri Şubesi mevcut hastaneler dışında yeni hasta kabul yerleri açmak zorunda kalmıştır.

Balkanlar'dan gelen göçmen kitlesinin büyüklüğü ve dönemin elverişsiz ulaşım koşulları nedeniyle gelen göçmenlerin büyük bir bölümünü Edirne, Hüdavendigar ve Aydın gibi vilayetlere yerleştirilmiştir. Bu iskân faaliyetleri daha sonraki göç dalgaları ile gelecek göçmenlerin de iskânının belirleyicisi olmuştur. Zira bu ilk göç dalgasının ardından gelen göçmenler yerleşme alanlarını belirlerken daha önce gelenlerin bulunduğu yerlere yerleşmeye özen göstermişlerdir.

1877 - 1878 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonraki yıllarda da Bulgaristan topraklarından kaçarak Osmanlı Devleti'ne sığınan göçmenlerin hepsi Müslüman değildi. Gelen göçmenler arasında Yahudiler de vardı ve bu dönemde gelenler diğer dönemlerdekinin aksine kentlere de yerleştirilmişlerdi. Gelen Hristiyan göçmenlerin çoğunluğunu oluşturan Rumlar Fener, Cibâli, Balat ve Tatavla gibi Rumların yaşadığı mahallere yerleştiriliyorlardı. Kiliseler ve adalardaki Rum manastırları Rum göçmenler tarafından tamamen doldurulmuştu (İpek, 1994a: 68).

Balkan göçlerinin diğer önemli bir boyutu da 1912-1913 Balkan Savaşları sonrası gerçekleştirilen göçlerdir. Balkan Savaşları sonrasında Osmanlı İmparatorluğu'nun Doğu Trakya hariç Rumeli'deki toprakları Sırbistan, Karadağ, Romanya, Bulgaristan ve Yunanistan devletleri arasında paylaşılmıştır. Ege Makedonya'sı, Girit, Midilli, Limni ve Sakız Adaları Yunanistan sınırlarına katılmıştır. Bu savaşlar esnasında ve sonrası 1 milyonu aşkın birey göç etmek zorunda kalmıştır. Savaşta zulme uğrayan, memleketleri harap edilen Müslüman nüfus göç etmeye zorlanmıştır. Savaş sonrasında da Bulgar, Rum, Sırp ve diğer unsurlardan gerek yerli ahali, gerekse Balkan devletlerinin desteklediği çeteler, Müslüman halka karşı büyük bir etnik temizlik ve yağma hareketine girişmişlerdi.

Kırklareli bozgunundan sonra ordunun geri çekilmesi üzerine zulme uğrayan Müslüman halk, karayolu, demiryolu ve deniz yolu ile Anadolu'ya doğru kaçmaya başlamıştır. Birkaç gün içinde İstanbul'da camiler, mescitler, köşkler, konaklar göçmenlerle dolmuştur. Bu mekânların kapasitesi on binlerce göçmeni kaldıramayacağından binlerce muhacir de arabaları, hayvanları ile günlerce meydanlarda, sokaklarda kalmıştı (Ahmet, 1995: 69).

Bu dönemde İstanbul'da bulunan Alman yazar Wilhelm Feldman'da "Düşman tarafından işgal edilen şehir ve köylerden kaçan göçmenleri taşıyan trenler birbiri ardına seferler düzenliyor, vagonların tavanında insanlar yolculuk ediyordu. İstanbul ile Çatalca arasındaki yollar kabileler yüzünden tıkanmıştı." ifadeleriyle yaşanan hareketliliğin yoğunluğunu aktarmaktadır (Feldmann ve Alkan, 2004: 45). Bu göçler esnasında yaşanan sıkıntıları anlatan Kuntay'ın "93 harbinde hastalığın, açlığın ve vatan toprağının hududu yoktu,... 93 muhacirinin Edirne'de gömleği, Ayastefenos'ta eti, İstanbul'da derisi yoktu..." ifadeleri göçmenlerin içinde bulunduğu sıkıntılı durumu özetlemektedir (Kuntay, 1938: 1).

İlhan Bardakçı da İstanbul'daki göçmenlerin durumunu "Binlerce, on binlerce kişilik muhacir kabileleri Sirkeci garından itibaren şehri tamamen doldurmuşlardı, öküzlerin çektiği kağı arabaları köprüden yukarılara, ta Beyoğlu'na kadar uzanıyorlardı. Rumeli'den ölülerini bile getirenler vardı. Onlar gâvur toprağında kalmasınlar, burada yatsınlar" diyorlardı. İstanbul akın akın gelen göçmenlerle doluydu" ifadeleriyle resmetmektedir (Bardakçı, 1985). Muhacirler geçici olarak camilerde, vakıflarda konaklamışlardır. Kalıcı iskân işlemleri için de Hüdavendigâr, Aydın, Edirne, Konya, Sivas, Ankara, Karesi, Biga vs. gibi merkezler belirlenmiştir (McCarthy, 1998: 184).

Osmanlı Devleti bu vilayetlerde bu merkezlerde İskân-ı Muhacirin memurları istihdam etmiştir. Toprakları verimli olan yerlerde tamamen muhacirlerden oluşan yeni köyler kurmuştur. Bu köylerin isimlendirilmesinde ya Padişah adına izafeten Mahmudiye, Hamidiye, Reşadiye, Aziziye gibi isimler, ya da rahata ve huzura kavuşmaları umuduyla Refahiye, Kemaliye gibi isimler kullanılmıştır. Balkan Savaşları'ndan 1915 yılına kadar Türkiye'ye gelen muhacirlerin yaklaşık 300.000 civarında olduğu görülmektedir.

Balkan Savaşı sonrasındaki göçlerin diğer bir boyutu da Bulgaristan ile Osmanlı Devleti arasında gerçekleştirilen mübadele anlaşmasıdır. 1913 yılında Osmanlı Devleti ile Bulgaristan arasında mübadele gerçekleşmiştir. Mübadele şartlarını görüşmek amacıyla altısı Türk dokuzu Bulgardan oluşan on beş kişilik heyet 2- 15 Kasım tarihleri arasında Edirne'de toplanmıştır. Komisyonun çalışmaları sonucunda Bulgaristan'dan 48.570 Müslüman ile Osmanlı Devleti'nde yaşayan 46.764 Bulgar'ın yer değiştirmesine karar verilmiştir (Ağanoğlu, 2001: 121,122).

Ayrıca Osmanlı ve Yunan hükümetleri, Makedonya'da kalan Türklerle, Doğu Trakya ve Aydın vilâyetlerindeki Rumların karşılıklı olarak mübadelesi konusunda 1 Temmuz 1914'te bir anlaşmaya vardılar. Fakat bir ay sonra dünya savaşının başlaması bu anlaşmanın uygulanmasına imkân vermedi.

3.1.1.3 Kafkas Göçü

Abaza, Çerkez, Çeçen, Adige şeklinde etnik tanımlamalar kullanılmakla birlikte Kafkaslardan gelen muhacirler için Çerkes tanımlaması kullanılmaktadır. Kafkas göçleri 1859'da başlamış ve 1863 yılından itibaren zirveye ulaşmıştır. Başta Adigeler ve Abhazlar olmak üzere, Kuzey Kafkasya halklarının Osmanlı topraklarına yönelik zorunlu göçleri Anadolu'nun toplumsal, kültürel dokusunu önemli ölçüde etkilemiştir.

19. yüzyıl başında başlayan Kafkas göçlerinin en büyüğü 1864 yılında meydana gelen Büyük Sürgün'dür. Dünya tarihindeki en büyük trajedilerden biri olan bu sürgün neticesinde Çarlık Rusya'sı tarafından bir ay içinde Kafkasya'yı terk etmeleri istenen insanlar Anadolu ve Rumeli topraklarına göç ettiler.

Kafkas muhacirlerin sayısı hakkında farklı iddialar vardır. Karpat' a göre 1859-1879 yılları arasında (çoğu Çerkez olmak üzere) 2.000.000 Kafkasyalının topraklarını terk ederek Osmanlı Devleti'ne sığındığı ve bunlardan 1,5 milyonu iskân edilmiştir (Karpat, 2013: 170).

Fisher 1855-1866 yılları arasında 500.000-900.000 kadar Müslüman'ın Rusya'dan göç etmiş olabileceğini belirtmiştir (Fisher, 1999: 171).

Ruslara karşı kullanılması konusunda İngilizlerin teşviki ile Kafkasyalı Muhacirler Rumeli taraflarında sınır güvenliği açısından toplu halde; Anadolu'da ise hem iç güvenlik, hem de yeni güç öbekleri oluşmaması için dağınık vaziyette iskân edilmiştir (Berber, 2011: 24).

3.1.2 Osmanlı Devleti'nde Göç Yönetimi

19. yüzyıldan itibaren büyük göç dalgalarına maruz kalan Osmanlıda Tanzimat'ın ilanına kadar göç yönetimi geçici tedbirlerle sürdürülmüştür. Cevdet Paşa'nın dediği gibi göçmenlerin yerleşiminin yönetimi için pek fazla çaba görülmemektedir (Cevdet Paşa, 1972: 191,192). Özellikle 19. yüzyılda ikinci yarısına kadar göçmenlere dair işler şehremaneti vakıflar, bölgesel yapılar eliyle yürütülmüştür. Ancak şehremanetinin 1831'de kurulduğu ve 1855 yılında işlevsel olmaya başladığı dikkate alındığında onun göç yönetimindeki rolünün sınırlı olduğu söylenebilir. 1849 yılında Macaristan'dan Türkiye'ye gelen mültecilere dair iş ve işlemler için özel bir teşkilat kurulduğuna dair bilgiler var olmakla birlikte bu teşkilatın mahiyeti bilinmemektedir (Eren, 1966: 40).

Ancak göçmen sayısının artmasıyla birlikte önemli politikalar hayata geçirilmiştir. Dönemin şartlarına göre farklı komisyonlar, müdüriyetler, bakanlıklar kurulmuş bu komisyonlar değişik yetkilerle donatılmış ve çeşitli nizamnameler yayınlanmıştır.

Daha önceleri vakıfların, şehremanetinin geçici mekanizmaların uhdesinde yürütülen insan hareketliliklerini yönetme konusunda Kırım Savaşı bir dönüm noktasıdır. Özellikle Kırım Savaşı sonrası gelişen yoğun göç dalgalarını yönetmek için çeşitli kurumsal, yasal mekanizmalar hayata geçirilmiştir. Bunlar komisyonlar, müdüriyetler, nizamnameler olarak sınıflandırılabilir.

Gerçekleşen göç dalgasının mahiyeti ve devrin idari kapasitesine göre değişik biçimler almakla birlikte Osmanlı Devleti'nin göçmenlere yönelik genel politikasının ülkeye sığınan göçmenlerin kabul edilmemesi ve onların sıkıntıya uğramasının Saltanat—Seniyye'nin şanına yakışmayacağıdır (Kırımlı, 2012:15).

3.1.2.1 Göç Yönetim Komisyonları

a) Muhacirin Komisyonu

Kırım Savaşını takiben muhacir sayısının giderek artması ve Şehremanetinin farklı işlerden sorumlu olması, muhacir işleriyle ilgilenecek yeni bir kurumsal yapı ihtiyacını gündeme getirmiştir. Sadrazam Ali Paşa Meclis-i Vâlâ'da yapılan görüşmelerde bir müddetten beri İstanbul'a gelmekte olan Çerkes ve Nogay muhacirlerin giderek çoğaldığını ve artık Şehremanetinin tek başına bu işin altından kalkamayacağını belirtmiştir. Ali Paşa göçmen meselesinin milli bir dava olduğunu belirtmiş ve muhacirle ilgili bir komisyonun kurulması gerektiği görüşü Sultan Abdülmecit'e iletilmiştir. Sultanın onayı ile 5 Ocak 1860 tarihinde Osmanlı Devleti bünyesindeki ilk Muhacir Komisyonu kurulmuştur. Komisyonun başkanlığına Eski Trabzon Valisi Hafız Paşa ve üyeliklerine Ticaret Muavini Remzi Efendi, Dâr'üş-Şûra-yı Askerî azasından Refik Efendi ile ulemadan Gürcü İsmail Efendi ve Hacı Pir Efendi getirildi. Muhacir işleri Şehremanetinden devralındığı için Şehremaneti ikinci muavinlerinden Asım Bey de daha önceki bilgilerinden faydalanılmak üzere komisyonda görevlendirilmiştir (Eren,1966,54-57). Komisyonun farklı yönetim birimlerinden bürokratları bir araya getirdiği görülmektedir.

Muhacir Komisyonunun görevleri göçmenleri misafir etmek, boş, kullanılmayan, devlete ait arazileri tespit etmek, onları buralara nakletmek, evlerini yapmak, hayvanlarını, tohumlarını ve sair tarım için gerekli alet edevatı temin etmek, misafir olan veya henüz ürün alamamış göçmenlere yardımda bulunmak, devletin hazineden yaptığı veya halkın yaptığı yardımları düzenli şekilde dağıtmak olarak belirlenmiştir. Başlangıçta Ticaret Nezareti'ne bağlı olan Komisyon, Temmuz 1861'de müstakil bir komisyon olmuş, 1865 yılında göç yoğunluğunun azalması nedeniyle küçültülmüştür (Kırımlı, 2012: 22).

Vilayetlerde göçmen işlerinin düzenli olarak yoluna konulması amacıyla de Muhacirin Komisyonu'nun şubeleri açılmıştır. Ancak göçmen akınlarının yoğunluğu işlerin düzenli bir şekilde gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Göç hareketlerini koordine etmek için her ilde birer iskân görevlisi ve kâtip istihdam edilmiş, il merkezlerinde, sancaklarda ve ilçelerde komisyonlar kurulmuş, bu komisyonlarda iskân, hesap ve sağlık işlerine dair idari birimler oluşturulmuştur. İskân şubeleri göçmenlerin ikametgâh yerlerine sevk işlerini de koordine etmektedir. Sevk esnasında meydana gelebilecek karışıklıklara engel olmak için hareket günü, yeri ve saatini İstanbul'daki belediye dairelerine bildiriyor, onlar da imam ve

muhtarlar aracılığıyla göçmenlere iletiyorlardı. İllerde teşkilatlanmış iskân şubeleri ise gelen göçmenleri ikamet edecekleri yerlere götürmek, onlara yevmiye bağlatmak, nüfuslarını, isimlerini ve nerelerde yerleştiklerini kayıt altına almakla görevlendirilmişti.

Komisyonun bütçesi genel olarak merkezi bütçeden gelen paylardan oluşmaktadır. Ancak merkezi bütçe dışında hayırseverlerin yardımları da kullanılmıştır. Komisyon kurulurken göçmenlere maddi ve eşya olarak yardım edecek hayırseverleri teşvik etmek için isimleri gazetelerde yayınlanmıştır. Muhacirlere yapılacak yardımların toplanacağı bir sandık oluşturulmuş ve halka yardım çağrısında bulunulmuştur (Erdem, 2014: 78).

Komisyon gelen göçmen grubunun niteliğine göre belirlediği iskân politikaları çerçevesinde göçmenlerin iskânını sağlamıştır. Erdem (2014: 90)' e göre komisyon, göç edenlerin düzenli bir şekilde yerleştirilmesi, hasta olan muhacirlerin tedavi edilmesi, muhacir çocukların eğitim için okullara yerleştirilmesi, kimsesiz çocukların evlatlık verilmesi, sahipsiz yetişkin kızların evlendirilmeleri konularında başarı göstermiştir.

1875 yılında Göçmen Komisyonu Başkanı Muammer Paşa'nın da ölümü sonrasında bu komisyonun varlığına sürdürmesine gerek olmadığı, giderlerinin fazla olduğu yönündeki tartışmalar üzerine göçmenlere dair iş ve işlemlerin koordine edilmesine dair örgütlenmede değişiklik yapıldı. Göçmenlere ilişkin işleri görmek üzere tasarlanan İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu kuruldu ve Zaptiye Nezaretine bağlandı (Kocacık, 1980).

b) İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu

18 Haziran 1878'de kurulan "İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu", Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle artan göçmenlerle ilgili konuları çözmek üzere görevli bir kuruluştur. Komisyonun kuruluşu, teşkilâtı ve görevleriyle ilgili nizamnameye göre Ruslar tarafından istila edilen bölgelerden İstanbul'a ve diğer büyük şehirlere göç edilmesi nedeniyle ve Sohum'dan ve civar iskelelerden, Trabzon'a nakledilecek nüfusun iskânına ait tedbirler almak için merkez idaresi olarak Sadık Paşa başkanlığında bir komisyonun kurulması Padişah tarafından emredilmiştir (Erdem, 2014: 104).

İdare-i Umumiye Muhacirin Komisyonuna bağlı olarak biri İdare-i Umur-ı Hesabiye ve diğeri İdare-i Umur-ı İskâniye adında iki şube bulunmaktadır. Bunlardan başka Muhacirin-i Umur-ı Sıhhiye adıyla kurulan başka bir daire de vardır. Komisyon kapsamında illerde göçmen

müdürlükleri kurulmuş, bu müdürlükler İstanbul'daki İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu'na bağlanmıştır.

1878 senesindeki uygulamasında başkan, on dört üye, bir başkâtipten oluşan Göçmen Komisyonu'na Hesap İşleri (Heyet-i Hesabiye, dört üyeli), yardım (İane-i Muhacirin, bir başkan, on dokuz üye, iki kâtip), muhasebe (sekiz üye) ve göçmen yerleştirme (İskân-ı Muhacirin) daireleri bağlıdır. Ancak bir yıl sonraki yapılanması farklıdır. Buna göre komisyon idare kısmı (başkan ve dokuz üye), gönderme (Sevkiyat, başkan ve altı üye), yazışmalar (Heyet-i Kalemiye, yedi kişi), şube başkanları (on iki kişi) ve diğer memurlardan oluşmaktadır (Kocacık, 1980).

Komisyon muhacirlerin geliş, barınma ve uyum sürecini yönetmek amacıyla çeşitli sosyal politikaları da hayata geçirmiştir. Muhacirlerin göç yollarında ve barındıkları yerlerde karşılaştıkları hastalıklarla mücadele için muhacir hastaneleri kuruldu ve hastanelere günlük olarak ne kadar hasta (muhacir) geldiği, ne kadar hastanın taburcu olduğu ve ne kadar muhacirin hayatını kaybettiği ayrıntılı olarak cetveller halinde kayıt altına alındı. Böylece hem kamu sağlığına yönelik tedbirler için veri toplanmış hem de muhacirlerin sağlık durumlarına dair istatistikler kayıt altına alınmıştır.

Komisyon göçmenlerin istihdamı için de çeşitli politikaları hayata geçirmiştir. Bu bağlamda bakanlıklara, belediyelere ve diğer kamu kurumlarına telgraflar çekilerek istihdam konusunda çalışmalar yapılmıştır. Muhacirler mesleki yeteneklerine göre istihdam edilmiş ve çalışma hayatları da takip edilmiştir. Mesela Tophaneye yerleştirilen ve amelelik yapan muhacirlere yevmiye olarak diğer çalışanlardan az ücret ödenmesi konusunda gerekli iyileştirmenin yapılması Komisyon tarafından ilgili birimlere bildirilmiştir. Ayrıca girişimci muhacirlere ticaret yapmaları için sermaye yardımı yapılmıştır (Erdem, 2014: 117).

1878'de kurulan ve zaman zaman örgütlenmesinde değişikliklere uğrayan Komisyon, artık eskisi kadar fazla sayıda göçmen gelmediği gerekçesiyle, 1894 yılında kaldırılmıştır (Kocacık, 1980; İçduygu vd. 2014; Duman, 2007). Komisyon kapatıldıktan sonra muhacirlere ait işlerin yürütülmesiyle ilgili olarak Dâhiliye Nezareti görevlendirilmiştir.

c) Umum Muhacirin Komisyonu

Tam adı “Taht-ı Himayen Hazret-i Hilafet Penahide Bulunan Muhacirin Komisyonu” olan Umum Muhacirin Komisyonu 1878 yılında II. Abdülhamid'in başkanlığında Yıldız Sarayı'nda

kurulmuştur. Birinci başkanı padişah olan bu komisyonun ikinci ve asıl görevleri yürütecek olan ikinci başkanı da padişah tarafından atanmaktadır. Komisyon Erkan-ı Harbiye'den gelen 4, Dâhiliye Nezareti'nden gelen 2, Maliye ve Ticaret Nezaretleri ile Orman İdaresinden gelecek birer üye olmak üzere 10 üyeden oluşmaktadır (Duman, 2007: 36). Komisyonun görevi göçmen iskân ve iâşe işleriyle ilgili genel kararlar almak, göçmenlerin memleketlerine veya Anadolu'ya sevkleri sırasında iskân mahallerini tespit etmektir.

Erdem'e göre komisyon bir üst kurul gibi çalışmakta ve devletin bütün kademelerine iş yaptırma konusunda Padişah'ın tutumunu göstermesi açısından önem arz etmektedir. Her ne kadar toplantı tutanaklarında muhacirlerin ihtiyacı için çeşitli idari birimlerden yardımlar istendiği gözüktüyorsa da bu istekler ricadan öte kısmi emir niteliği taşımaktadır. Gerekli gördüğü devlet görevlilerini toplantı divanına çağırıp dinleme hakkı olan komisyon muhacirlerin bütün dilekçelerini kendi toplayıp ardından ilgili kurumlara havale etmekte ve yapılacak işlemleri de takip etmektedir (Erdem, 2014: 95).

Padişahın himayesi altında kurulan ve on üyesi bulunan bu Komisyonun başkan yardımcısı Hazine-i Hâssa Nâzırı Said Paşa idi. Komisyon'un her toplantısının tutanaklarını kayıt için iki defteri bulunuyor ve tutanaklar anında Padişah'a takdim ediliyordu. Defterlerden biri Mâbeyn'de, diğeri de Komisyon'da kalıyordu. Umum Muhacir Komisyonu muhacirlerin dilekçelerine de cevaplar vermektedir. Genellikle iskân bölgesine çeşitli sebeplerle uyum sağlayamama dolayısıyla yer değişikliği talebi, bazı memurların kötü davranışları, yevmiye ve tayinat dağıtımı konularında şikâyetler iletilmektedir. Komisyonun yapılan şikâyetleri hemen değerlendirmeye almakta ve ilgili makamlarla temasa geçerek teftiş için görevli atamaktadır. Çözemeyeceği konuları gerekli makamlara havale ederek çözüm merkezi gibi de hizmet vermiştir (Erdem, 2014: 102).

Yukarıda belirtilen İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu ile eşzamanlı olarak faaliyet gösteren başka bir komisyonun daha kurulması özellikle 1878 yılındaki yoğun göçler sırasında problemlerin artmasından kaynaklanmaktadır. Bu ikinci komisyonun başkanlığını bizzat Padişah'ın yapmış olması da, göçmen işleriyle çok yakından ilgilendiğini ve anında meselelerin çözümü için şahsi olarak mesai harcadığını göstermektedir. Umum Muhacirin Komisyonu 1878'de lağvedilmiştir. Komisyonun kısa sürede lağvedilmesi, bir yandan İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu'nun kuruluşunu tamamladığı, diğer yandan da göçmenlerle ilgili karar alacak iki ayrı komisyona gerek kalmadığı şeklinde yorumlanabilir.

d) Muhacirin Komisyonu Alisi

1894 yılında İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonunun kaldırılmasıyla muhacirlere yönelik politikalar Dâhiliye Nezareti ve Şehremaneti tarafından uygulanmaya başlamıştır. 1897 yılına kadar ülkeye fazla görece göçmen gelmemesi nedeniyle göç yönetimi için bu kurumlar yeterli olmuştu. Ancak, 1897 yılında Osmanlı-Yunan Savaşı'nın çıkması ve Balkanlardan yeni göçlerin başlamasıyla birlikte, yeni bir göçmen komisyonu kurulması gerekmiştir. Bunun üzerine, 1897 yılında, Padişah'ın başkanlığında "Muhacirin Komisyonu Alisi" kuruldu (Kocacık,1980: 161).

Muhacirin Komisyonu Alisi' nin kuruluş ve faaliyetlerini düzenleyen yönetmeliğe göre komisyon personelinin bir bölümü, göçmenlerin göç etmesini kolaylaştıran tedbirler almakla, diğer kısmı ise göçmenlerin iskânı ile meşgul olacaktır. Komisyon'un öneri ve teklifleri de "Meclis-i Mahsus-i Vükela"ya gönderilecek ve burada alınacak kararlar uygulanacaktır (Duman, 2007: 37).

Komisyonun nizamnamesinde muhacirler için kurulacak köylerin belirli standartlarda inşa edilmesi öngörülmüş ve bu plana göre inşa edilecek köylerin fotoğraflarının İstanbul' a gönderilmesi istenmiştir (Kırımlı,2012: 24).

e) Muhacirin-i İslamiye Komisyonu

Osmanlı topraklarına göç eden muhacirler arasında gayrimüslimler de bulunmaktaydı. Ancak 1880 sonrasında Osmanlı göç politikalarında İslam dini vurgu öne çıkmaya başlamıştır. Yabancı idareler altında yaşayan Müslümanların hayatlarının çekilmez hale geldiği ve Müslüman bir ülkede yaşamak isteyen bütün Müslümanların göç etmesine izin verilmesi gerektiğine yönelik şeyhülislam tavsiyesinden sonra Osmanlı Devleti'nin gayrimüslimler karşısında Müslümanlara öncelik tanımaya başladı.

Buradan hareketle Muhacirin-i İslamiye Komisyonu gibi özel bir göçmen iskân kurumunun oluşturulmasının temelinde yatan en önemli etkenler XIX. yüzyılda Osmanlı topraklarına gelen göçmenlerin büyük çoğunluğunun Müslümanlardan oluşması ve Sultan II. Abdülhamit'in İslami yönleri ağır basan politikalarıdır(Kırımlı, 2012: 24).

22 Şubat 1899 tarihinde kurulan "Muhacirin-i İslamiye Komisyonunu" çalışmalarını düzenleyen "Muhacirin-i İslamiye Komisyonu Nizamnamesi" Aralık 1905 tarihinde yayınlanmış olup 18 maddeden oluşmaktadır. Buna göre komisyon, Padişah'ın

başkanlığında ve yine onun tarafından seçilecek birinci aza (ikinci başkan) ile toplam dört üyeden oluşacaktı. Komisyon'un hesap ve yazışmalarını yürütmek üzere ikisi Bâb-ı Alî, ikisi de Maliye Nezareti kalemlerinden dört kâtabi bulunacaktı. Komisyon, yoğun göç hareketi sona erinceye kadar görevini sürdürecekti ve haftada üç gün toplanacaktı. Komisyon göçmen sayısında yaşanan azalma nedeniyle 1908 yılında lağvedilmiştir. Muhacirin-i İslamiye Komisyonu'nun lağvedilmesinden sonra bünyesindeki Muhacirin İdaresi, Dâhiliye Nezareti bünyesine alınmıştır. Nezaret, göçmenlere ait işlerin yapılması için kendi bünyesinde bir müdürlük oluşturmuştur (Taşbaş, 2011: 152).

f) Trablusgarp Mülteci Komisyonu

Trablusgarp Savaşı süresince ve savaşı takiben, oradaki memurlar, askerler ve aileleri, Rodos ve diğer adalardan Trablusgarp'a göç eden Müslümanlar göç etmeye başladılar. Mülteciler gemilerle İtalyan şehirlerine oradan da konsolosluklar aracılığı ile Anadolu'ya nakledilmişlerdir. Tam olarak kaç kişinin göç ettiği bilinmemekle birlikte bu sayının diğer göç dalgaları gibi çok yüksek olmadığı söylenebilir. Bu dönemde diğer göç hareketlerini yönetmek üzere müstakil bir Muhacirin İdaresi olmasına rağmen "Trablusgarp ve Bingazi Mültecilerine Yönelik Kurulan Mülteci Komisyonu" adıyla yeni bir komisyon kurulmuştur. 17 Mart 1912 tarihinde "Trablusgarp ve Civarından İltica Edenlerin İskân ve İaşe ve Sevkleri İçin Teşekkül Eden Komisyon-ı Mahsusça Atıyen Tatbik Edilmek Üzere Tanzim Olunan Program" adını taşıyan 13 bölüm 40 maddelik bir program hazırlanmıştır. (İpek, 1994b).

3.1.2.2 Yardım Kuruluşları

a) Muhacirin İane Komisyonu:

Osmanlı-Rus Savaşında Rus ordularının Tuna'yı geçmeleri ve birçok Müslüman ve Hristiyan vatandaşın ülkeye göç etmeye başlaması üzerine, 29 Temmuz 1877'de Şehremaneti nezaretinde kurulmuştur. Komisyonun göçmenlere yardım sırasındaki görevlerini belirleyen dokuz maddelik bir nizamnamesi mevcuttur. Görevliler fahri olarak çalışan ve başkan, başkan yardımcısı, on üye, bir kâtip ve bir de siddik eminden oluşan komisyon haftanın her günü toplanmaktadırlar (Saydam, 1997:32).

b) İane-i Muhacirin Encümeni (Muhacirine Muavenet Cemiyeti):

Komisyon, Bursa mebusu Rıza Efendi'nin başkanlığında, 20 üyeli "Muhacirine Muavenet Cemiyeti" adıyla kurulmuş ve Mebusan Meclisi'nin 13 Şubat 1878'de kapatılmasından sonra, II. Abdülhamid'in himayesi altında "İâne-i Muhacirin Encümeni" adıyla görevini sürdürmüştür (Aydın, 2015).

c) Muhacirlere Milletlerarası Yardım Komitesi:

Üyeleri, İstanbul'daki yabancı konsoloslar, tüccarlar, bankerler ve gazetecilerden oluşan komitenin 83 üyesinin tamamı yabancı uyrukludur. Komitenin amacı, yurt içinden ve yurt dışından göçmenler için yardım toplamaktır. Komite, kendi içinde Avrupa'dan Yardım Toplama Komitesi, İstanbul'dan Yardım Toplama Komitesi ve Yürütme Komitesi olmak üzere üç alt bölüme ayrılmıştır (Duman, 2007).

Faaliyet gösterdiği süre zarfında 30.204 lira yardım toplayan komite bu parayla 9 tane fırın ve 4 tane de hastane işletmiştir. Toplanan yardımlar sayesinde Tophane, Beykoz Parkı, Üsküdar, Kadıköy, Prangalı, Taksim, Çamlıca ve Fenerbahçe semtlerinde hastaneler inşa edilmiştir. 22 Ocak 1878 yılında kurulan komite 9 Nisan 1879 tarihine kadar faaliyetlerine devam etmiştir (Kocacık, 1980).

d) Sermaye-i Şefkat-i Osmaniye (Turkish Compassionate Fund):

Büyük bir servet sahibi olan Bourdett Coutts adlı zengin, ünlü İngiliz yazarı Charles Dickens'in tavsiyesi ile basın yoluyla öncülük yaptığı bu yardım komitesi, Şubat 1878'de Londra'da kurulmuştur. Bu komite yatak, yorgan gibi ayni yardımlar organize etmiş ve muhacirlere yemek dağıtma gibi faaliyetlerde bulunmuştur (Aydın, 2015: 213,214).

e) Muhacirine Mahsus Mebusandan Oluşturulan İane Encümeni

"Muhacirine Mahsus Mebusandan Oluşturulan İane Encümeni" de muhacirlere yardım toplamak amacıyla mebuslar tarafından kurulmuştur. Muhacirlere ait meselelerin meclis gündemine geldiği sırada İstanbul mebusu Agop Efendi de acilen 10-15 kişiden oluşan bir yardım sandığı komisyonunun oluşturulmasını teklif etti. Yanya mebusu Daviçon Efendi mebusların da maaşlarından kesilmek üzere para yardımına iştirak etmelerini istedi.

Tartışmalar sonrasında 20 kişiden oluşan bir komisyon kurulması teklifi kabul edildi. Bu komisyon vekiller ve diğer varlıklı kişilerden yardım topluyordu (Aydın, 2015).

f) Hilal-i Ahmer

1877'de "Osmanlı Hilal-i Ahmer Cemiyeti", adıyla kurulan ve bugün de Kızılay olarak faaliyetlerine devam eden bu teşkilatın çalışma alanları savaşlarda cephe gerisinde sağlık hizmetleri, savaş esirlerine yardım, savaştan etkilenen sivil halka yönelik çalışmalar, doğal afetlerde felaketzedelerin yardım, uluslararası yardım faaliyetleri ve sosyal yardım ve hizmetleri gibi konulardır (Kızılay, 2017). Sadece muhacirler için kurulan bir dernek olmamakla birlikte muhacirler için faaliyetler yürütmüştür. 1877 yılında kurulmakla birlikte 1911 'de sistemli bir şekilde faaliyet göstermeye başlayan Hilal-i Ahmer Balkan Savaşları sırasında göç eden Müslümanların gıda, sağlık ve iskân ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür.

3.1.2.3 Yerel Dernekler

Muhacirler için devlet eliyle kurulan çeşitli komisyonlar dışında muhacirlerin menfaatini amaçlayan; gerek onların ihtiyaçlarını karşılamayı gerekse karşılaşılabilecek sorunları giderebilmeyi hedefleyen birçok yerli ve yabancı kurum kurulmuştur. Bu derneklerin bazıları şunlardır:

1. Girit Muhtacin-i İslamiye İane Komisyonu

Ekim 1896'da Girit Adası'ndaki Müslümanlara yardım etmek amacıyla Hanya'da "Girit Muhtacin-i İslamiye İane Komisyonu" adıyla bir dernek kurulmuştur (Adıyeke, 2000).

2. Rumeli Muhâcirîn-i İslâmiye Cemiyeti

Özellikle 1909'dan itibaren Cemiyetler Kanunundaki dernek kurma konusunda serbestiyet getiren düzenlemeleri takiben kurulan birçok cemiyetten biri olan Rumeli Muhacirin-i İslamiye Cemiyeti Osmanlı topraklarına göç etmiş muhacirlerin ve göç etmeyerek Osmanlı sınırları dışında kalmış Müslümanların haklarını müdafaa etmek; muhacirlere ziraat, sanayi, ticaret ve maarif konularında yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Cemiyet, şubeleri ve muhabirleri vasıtasıyla Rumeli'den gelecek muhacirlerin en uygun yerlere yerleştirilmesine kılavuzluk etmeyi ve geldikten sonraki haklarını savunma hedefindedir (Çelik, 2010).

Cemiyet aynı zamanda Muhacir isimli bir gazete de çıkarmaktadır. Cumartesi ve perşembe günleri hafta iki gün çıkan Muhacir gazetesinin, yaklaşık bir sene yayın hayatında kalmasına rağmen gerek şubeleriyle gerekse düzenledikleri eğlence ve müzayedeler vasıtasıyla yoğun bir şekilde çalıştığı anlaşılmaktadır. Bu durum, gazetenin muhacirlerin menfaati için büyük bir gayretle mücadele ettiğini göstermektedir (Tilbe, 2016: 249-154).

3.1.2.4 Muhacirin Nizamnameleri

a) Osmanlıya Göçe Davet: Muhaceret Nizamnamesi

Verimli topraklarının büyük kısmında siyasal, ekonomik, toplumsal nedenlerden dolayı tarım yapılamayan Osmanlı 19. yüzyıldan itibaren nüfus ve gıda sorunlarıyla karşılaşmaya başlamıştır. Buna paralel olarak Osmanlı Devleti, Kırım Savaşı'ndan sonra çok büyük bir ekonomik krize girmişti ve bundan kurtulmak için tarım alanlarını işleyecek insan gücüne ihtiyaç duymaktaydı. Artık nüfus düşmanlara karşı savunma için gerekli olduğu kadar ekonomik gelişme için de önemli görülmektedir. Bu nedenle nüfus açığını kapatmaya yönelik olarak Tanzimat Yüksek Kurulu 9 Mart 1857'de, göçmenler için cazip vaatlerde bulunan bir kararname ilan etti. Kararnamede padişaha bağlılık ve Osmanlı kanunlarına saygılı olan herkese Osmanlı topraklarının açık olduğu belirtilmekte, göçmenlerin dini serbestliklerinin olacağı, ihtiyaç duyacakları mabetlerin yapımının temin edileceği, kendilerine hazineye ait verimli arazilerin herhangi bir bedel talep edilmeksizin verileceği ve belli sürelerde askerlik ve vergiden muaf tutulacakları vaat edilmektedir (Karpas, 2013: 153).

Muhaceret Nizamnamesi farklı toplumların da bilgi sahibi olması için başka dillere tercüme edilmiş ve Avrupa gazetelerinde yayınlanmıştır. Avrupa'da bu kararnameye şaşırtıcı derecede ilgi gösterildi. Prusya'dan İrlanda'ya kadar birçok ülkeden başvurular gelmiştir. Bu politika Amerika'da bile yankı uyandırmıştır. Zaman zaman kişisel başvurular, bazen de binlerce kişilik topluluk adına başvurular yapılmıştır (Karpas, 2013: 153).

Göçü teşvik eden bu liberal politikaların sonucu olarak göçe kısıtlama gelinceye kadar başta Yahudiler ve Bulgarlar olmak üzere birçok grup İmparatorluğun değişik bölgelerine göç ettiler. Bu nizamnamenin hazırlanmasını Almanya etkisine bağlayan (Timur, 2007) görüşler olduğu gibi Osmanlı'daki nüfus kıtlığına bağlayan açıklamalar vardır (Karpas, 2013: 156,202).

b) Muhacirin İskân Talimatnamesi (1856)

Osmanlı Devletinde göç yönetimi için en önemli politika araçlarından biri de 3 Mayıs 1856 yılında çıkarılan Muhacirin İskân Talimatnamesidir. Hükümetçe hazırlanan bu talimatname 1864 talimatnamesine kadar Osmanlı Devleti'ne yönelik göçlerin yönetimine yasal zemin olmuştur. Talimatname 5 bölüm ve 34 maddeden meydana gelmektedir. Birinci bölüm, vilayetlere atanacak memurlar ve vilayet merkezlerinde kurulacak komisyonlara dair hükümleri içermektedir. İkinci bölüm göçmenler için kışlık yiyeceklerin teminine ve dağıtılmasına, üçüncü bölüm göçmenlerin sevkياتına, dördüncü bölüm göçmenlere verilmesi lazım gelen erzaka, beşinci bölüm göçmenlere arazi ve levazimat verilmesine dair maddeleri içermektedir (Demirtaş, 2009: 218,219).

Talimatnamenin uygulamaya dönük maddeleri şunlardır: (Karataş, 2012)

- a) Rumeli'ye kara ve deniz yolu ile gelen Muhacirlerin ilk ihtiyaçlarının karşılanması için şimdilik, ilk yardım olarak, iki bin kese akçe tahsis edilerek gönderilmiştir.
- b) Osmanlı Devletine iltica eden, ister Müslüman ister Hristiyan olsun hepsine sonsuz merhamet ve lütufta bulunulacaktır.
- c) Osmanlı Devletine iltica eden muhacirlerin mali durumu düzelince ve belli bir servete sahip oluncaya kadar on sene bütün vergilerden, 25 sene askerlikten muaf olacaktır
- d) Muhacirlerin ayrı ayrı kazalara yerleştirilmesinin ne kendilerine ne de devlete fayda sağlamayacağından dolayı miktarlarına göre ve münasip ölçüde suyu mevcut, nehirlerle veya denize yakın boş ve verimli araziler tahsis edilerek birbirine yakın köyler teşkil edilecektir.
- e) Muhacirlerden çiftçiliği bilenler bu alanda, sanat ve ticaret ile uğraşanlar ise kendi mesleklerini icra edecekleri münasip yerlerde iskân edilecektir
- f) Muhacirlerin iskân edildikleri her köye kendi aralarından imamlar, muhtarlar seçilecek ve durumuna göre bu köyler bir veya birkaç kaza itibar olunacaktır

Muhacirlere karşı dini ayırım yapılmaması örneğinden de görüleceği üzere, Islahat Fermanından kısa bir süre sonra yayınlanan bu talimatnamede dönemin ruhunun izleri görülmektedir. Ayrıca talimatnamede yer alan karşılama, yerleştirme ve uyum politikaları dikkat çekmektedir.

Bu talimatname Osmanlı göç yönetimi için de bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. İskân işlerinin sistematize edilmesinin bu talimatname ile başladığı söylenebilir. Talimatnamede görüldüğü üzere muhacirlere yönelik cömert imkânlar sunulmaktadır.

c) Muhacirin Komisyon-u Âlisinin Suret-i Teşkiline ve Vezir ve Salahiyetine Dair Nizamnâme (1877)

1877 tarihinde Muhacirin Komisyonu kurulunca komisyonun görev ve işleyişini belirleyen bir nizamnâme de hazırlanmıştı. Komisyonun teşkil biçimi ve görevlerini ayrıntılı bir şekilde tespit eden *Muhacirin Komisyon-u Âlisinin Suret-i Teşkiline ve Vezâif ve Selâhiyetine Dair Nizamnâme* 17 maddeden oluşmaktadır. Oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenen nizamnameyi yayınlayan Demirtaş şu şekilde özetlemektedir:(Demirtaş, 2009: 218,220)

“Nizamnâmenin birinci maddesine göre, padişaha karşı sorumlu olan komisyon, Erkan-ı Harbiye’den dört, Dâhiliye Nezareti’nden iki, Maliye, Ticaret ve Bayındırlık Bakanlıkları ile Orman İdaresi’nden birer üye olmak üzere toplam on üyeden meydana gelmiştir. İkinci maddeye göre, komisyonun istihdam edeceği memurlar iki kısımdı. Bunlardan biri, muhacirinin esbâb-ı hicretleri (göçmenlerin göç sebepleri) meseleleri ile ilgilenecek, diğeri de göç eden nüfusu iskâna memur olacaktı. Üçüncü madde, komisyonda görev yapacak memurların çalışma şartlarını belirlemiştir. Buna göre, bir önceki maddede söz konusu edilen memurlar bu görevleri sırasında asli görevlerine hâlel getirmeyecekler, bu memurlardan taşraya gönderilecek olanların harcırahlarını komisyon karşılayacaktır. Komisyonun tanzim edeceği layihalar ve mazbataların Meclis-i Vükelaya havale edilip onaylandıktan sonra uygulanacağına dair bir hüküm, nizamnâmenin dördüncü maddesinde yer almıştır.

Beşinci maddede, komisyonun haftada üç gün toplanacağı karara bağlanmış iken, altıncı madde hükmü, hükümet tarafından yapılan para yardımının yanı sıra, göçmenlerin iskânlarının sağlanması için lazım olan sermayenin temini için gerekli tedbirlerin alınmasını da komisyona yüklemiştir. Devlet tarafından göçmenlerin iskânı için gönderilen para ile birlikte çeşitli şahıslar tarafından yapılan para yardımlarının da mükemmel bir surette defterlere kaydedilmesi ve üyelerden birinin muhasebe işlerini yürütmesi yedinci madde ile düzenlenmiştir. Sekizinci maddeye göre, komisyonun gelir ve giderleri ile nerelerden ne kadar göçmen geldiği, bunların hangi mahallere iskân edildiğine dair bilgilerin yer aldığı cetveller her altı ayda bir matbuat vasıtasıyla ilan edilecekti. Osmanlı memleketine göç etmek isteyen Müslüman nüfusun muhaceret işleri ile ilgili alınacak tedbirlerin komisyon tarafından Bâb-ı Âli’ye bildirilmesi mecburi idi. Bu durum dokuzuncu maddede yer almıştı. Onuncu madde ile Muhacirin Komisyonu Osmanlı memleketine gelen göçmenlerin önceden yaşadıkları yerlerde bıraktıkları emlak, emval ve eşyalarının korunması ve nakli hususunda tedbir almakla da mükellef tutulmuştu. On birinci maddeye göre, göç eden nüfusun gelecekleri yerlerden iskân mahallerine kadar yararlanacakları vapur, araba gibi nakil vasıtalarının temini ve masraflarının vilayetler tarafından karşılanması için komisyon karar alarak, yazılacak layihayı Bâb-ı Âli’ye gönderecekti.

On ikinci maddeye göre, göçmenler için tahsis edilecek esvâk (alışveriş yerleri, çarşılar, pazarlar) muntazam ve münasip olacak, hanelerin hayvan muhafazasına ait yerleri elverişli olmak üzere icab eden resim ve planları Komisyon-u Âliyece tanzim edilecek ve göç eden nüfusun ziraat ve felahatına tahsis olan gelirler ve hayvanların tedariki çareleri dahi temin edilecektir. Göçmenlerden bâ-kudret olan her ailenin asıl memleketlerinden iskân edilecekleri yerlere varıncaya kadar ve iskânlarından sonra ziraatten yararlanmaları hususuna kadar bir buçuk, nihayet iki sene zarfında iaşesinin komisyona ait olacağı ve içlerinde sanayi erbabı olanlara iskân memurları tarafından verilecek talimata göre geçimlerini teminleri konusunda komisyonun gerekli tedbirleri alacağı on üçüncü maddede ifade edilmiştir. Nizamnâmenin on dördüncü maddesine göre, Osmanlı ülkesine göç edecek nüfusun Anadolu kıtasına iskânı lazım geleceğinden bunların peyderpey sevk olunmaları ve kendileri için tahsis edilecek arazi ve mera alanları ve misafir edilecekleri yerlerin cetvellere işlenmesi gerekmekteydi

Göç edecek nüfusun gerek İstanbul’da gerekse Anadolu sahillerinde çıkacakları iskelelerde yığılıp kalmalarına ve sefaletle düşmelerine meydan verilmemesi için iskân yerleri o yakınlarda bulunanlar ile

yerleşecekleri evleri tamamlanıncaya kadar beklemek mecburiyetinde kalanların şu anda bulundukları yerlerde iskânlarının temin edilmesi için komisyon tarafından gerekli tedbirlerin alınması, göçmenlerin evleri bittikten sonra da gruplar halinde oraya sevk edilmeleri de on beşinci madde de karar altına alınmıştır. On altıncı maddeye göre, vilayetlerdeki memurlar göçmenlerin iskânı konusunda mükellefler, bunun yanında vali, mutasarrıf ve kaymakamların da uygulamanın yapılması hususunda mükellefiyetleri vardı. Nizamnâmenin son maddesinde göçmenlerin iskânları hususunda valiliklere ve mutasarrıflıklara, uygulama hakkında vilayetlerde bulunan komisyonların birinci azası bilgi verecekti.”

Nizamname, çeşitli tarihlerde ihtiyaçlara göre güncellenmiştir.

d) Dersaadet Muhacirin İdaresi Hakkında Talimat (1878)

1878 yılında çıkarılan “*Dersaadet Muhacirin İdaresi Hakkında Talimat*”⁴ ve bu talimata bağlı olarak çıkarılan talimatnameler ülke genelinde iskân ve sevk işleri ile ilgili karmaşalara son vermiş ve geneli kapsayan bir talimatname meydana getirilmiştir. 48 maddeden oluşan bu talimatname İdare-i Umumiye-i Muhacirîn Komisyonu’nun çalışmalarını düzenlemektedir (Eren, 1966:96-116). Anadolu’ya sevk edilecek göçmenlerle ilgili olan bu talimatnamede 1905 yılında küçük değişiklikler yapılmıştır.

1878 yılında çıkarılan diğer bir düzenleme olan “Muhacir İskânına Dair Nizamname Layihası” da muhacir iskânını düzenlemektedir. Çeşitli bölgelerden deniz yoluyla sevk edilen muhacirler iskeleye vardıklarında o bölgenin yerel idaresi tarafından karşılanıp ihtiyaç ve sevklerini sağlamak için gerekli nakil vasıtaları temin edilecekti. Mahalli idarelerin muhacirler için yapacakları masraflar mahallî sandıktan karşılanacaktı. Muhacirler iki şekilde iskân edilecekti. Birincisi; her karyenin (köy) veya kasabanın mevcut durumuna göre bir miktar nüfusun iskânı, ikincisi; boş arazilerde yapılacak hane inşasına köy ahalisinin yardımı şeklindeydi. Yardım için mevcut şartlar uygun olmazsa bir hanenin yapımı, masrafı yüz elli kuruşu geçmemek kaydıyla hükümet tarafından gerçekleştirilecekti (Ünal, 2012: 95-97).

e) İskân Çalışmalarında Yetki ve Sorumlulukları Belirten Talimatname (1889)

İstanbul ve Rumeli sahillerinde bulunan vilâyetlere bugüne kadar gönderilmiş olan muhacirler ile bundan sonra gönderileceklerin iskânı işlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak, yapılacak yardımların koordinasyonu ve gerekli istatistiklerin çıkarılabilmesi amacıyla defterlerin hazırlanması gibi işlemlerde vilâyetlerdeki görevlilerin

⁴Dersaadet Muhâcirîn İdâresi Talimâtın tam metni için Eren(1966:96-116) tarafından yayınlanmıştır.

yetki ve sorumluluklarını düzenleyen talimatname⁵ beş bölüm ve otuz dört maddeden oluşmaktadır (Ünal, 2012: 148-156).

f) İskân-ı Muhacirin Nizamname Layihası (1902)

Rusya Ermenilerinin Müslüman gibi görünerek Osmanlı topraklarına göç etme isteklerinin kesinlikle engellenmesine dair Padişah iradesi üzerine diğer muhacirlerin de kabul edilme şartlarının belirlenmesi amacıyla Hariciye Nezâreti İstişâre Odası'nca önceki göç nizamnâmelerinin incelenerek yeni bir iskân kanunu layihası hazırlanmıştır.

Bu amaçla yabancı devletlerin uygulamış olduğu muhacir kanunları da incelenerek kapsamlı bir kanun yapılması için 5 Aralık 1901'de çalışmalara başlanmış ve bu çalışmalar 26 Mart 1902 tarihinde tamamlanmıştır.

Hazırlanan layiha “İskân-ı Muhacirin Nizamname Layihası” ismiyle yayınlanmakla birlikte içeriği daha çok vatandaşlığa geçiş işlemleri ile alakalıdır. Bu layiha 14 maddeden oluşmakta ve şu düzenlemeleri içermektedir: Muhacirlerin yapmış oldukları vatandaşlık başvurusu altı ay içerisinde Muhacirin-i İslamiye Komisyonu tarafından değerlendirilecektir. Osmanlı tabiiyetine girenler bütün devlet kanunlarına uyacaklar ve padişaha mutlak sadakat göstereceklerdir. Muhacirlerin mensup oldukları devletlerin İstanbul'da bulunan temsilcilikleri ile karşılıklı defterler tutularak muhacirlerin kayıtları yapılacaktır. Muhacirin-i İslamiye Komisyonu uygun arazi ve çeşitli ziraat aletlerini tabiiyetini değiştirenlere uygun bir şekilde dağıtacaktır. Muhacirler kendilerine verilen araziye yirmi yıl boyunca devredemeyecekler, bu süreden daha önce bir devir işlemi söz konusu olursa -arazinin üzerinde bir yapı inşa edilmiş olsa dahi- devir Osmanlı Devleti'ne olacaktır.

g) Muhacirin Talimatı (1906)

22 Aralık 1905 tarihinde yayınlanan “İskân Olunacak Muhacirinin Zürra Takımına Arazi İtası Hakkında Talimatının” uygulanması sürecinde edinilen tecrübeler, ihtiyaçların ve şartların devamlı bir şekilde değişmesi ülke genelinde iskân edilen muhacirlere yönelik kapsamlı bir arazi talimatı hazırlanmasını gerektirmiştir. 22 Ocak 1906 tarihli talimatname ise yirmi iki maddeden oluşmaktadır Talimatnamede yapılan düzenlemelerin daha çok iç siyasete dönük olması ve iâşe, vergi, eğitim, arazi sahibi olma gibi konulardaki yaklaşımları, onu daha önceki talimatlardan ayırmaktadır. İskân için vilâyetlere gönderilecek muhacirlerin iâşe ve

⁵ Talimatnamenin tam metni için bkz: (Ünal, 2012:148)

iskân işleri için vali, mutasarrıf ve kaymakamların kontrolünde olmak üzere defterdar, muhasebeci, mal müdürü, mektubî ve tahrirat müdürü ile kâtipleri gibi tabi azalardan birer ve seçilmiş azalardan birer, belediye azasından iki kişinin bulunacağı bir komisyon teşkil olunacaktı. Muhacirlere ait yazı işlerini ve hesap işlerini takiple vilâyetin heyet-i umumiyesi görevli olacaktı (Düstur, 1943:333-347 ‘den akt. (Günay,2012)).

h) Muhacirlerin Kayıt Edilecekleri Defterlere İlişkin İzahname (1912-1913)

Osmanlı Devleti, topraklarına giren göçmen sayılarını tespit için çeşitli yöntemlere başvurmuştur. Bu yöntemlerden en sık uygulananı; göçmenlerin yerleşmiş olduğu yerde bulunan yerel otoritenin, merkeze, göçmen sayısına ilişkin bildirimde bulunmasıydı. Kayıtların sistemli ve standart bir metin haline getirilmesi için 1331 (1912-1913) tarihinde “Muhacirinin Kayd ve İskânlarına ve Muamelatı Sairelerine Aid Olarak Muhacirin İdarelerince Tutulacak Kayd ve Defatir Hakkında İzahname” yayınlanmıştır.

Ayrıca 18 Mart 1913’da “Muhâcirînin Sûret-i İskânı Hakkında Tahrîrât-ı Umûmiye Talimatnamesi” çıkartılmıştır (Ahmet, 1995: 108). Bu talimatname, yerleşme yeri seçimi ve köyün biçimleniş özelliklerini oldukça ayrıntılı tanımlaması nedeniyle, öncüllerinden farklılaşmaktadır.

i) İskân-ı Muhacirin Nizamnâmesi (1913)

Rumeli’den gelen muhacirlerin iskânları ve bunların vatandaşlığa kabulleri işlerinin düzenli yürümesi için kırk beş maddeden oluşan İskân-ı Muhacirin Nizamnâmesi hazırlanmıştır. 13 Mayıs 1913’te çıkmış olan bu nizamnamenin, uygulanmasından Dâhiliye Nezareti sorumlu tutulmuştur. Dört bölümden oluşmaktadır. Nizamnamesinin içeriği şu şekildedir: (Ağanoğlu, 2001: 400)

Birinci Bölüm, muhacirlerin kabul şartları ile ilgilidir. Muhacirlerin kabul edilmesi ve nerelere iskân edileceklerinin hükümetin yetkisinde olduğu, nüfusa kayıt, vatandaşlığa kabul işlemleri, hakkındaki bilgileri içermektedir. İkinci bölüm, Muhacirin Müdüriyetinin görevleri ile ilgilidir. Dâhiliye Nezareti’nin görev ve sorumlulukları ile ilgilidir. Üçüncü bölüm, muhacirlerin iskânları ile ilgili maddelerden oluşur. İstanbul’da Muhacirin Müdüriyeti, İstanbul dışında ise muhacirin komisyonları gelen muhacirleri önce geçici olarak uygun yerlere yerleştirecekti. Dördüncü bölüm, çeşitli hükümlerle ilgilidir. İskân-ı Muhacirin müdür ve memurlarının, muhacirlerin problemlerini çözmeye gayret etmeleri istenmektedir. Ayrıca muhacirler için devlete ait boş araziler ve çiftlikler satın alınabilecektir. Maliye Nezaretinin izniyle hükümete ait çiftliklere yerleştirilecekleri, vilayetlere ait komisyonların ise muhacir iskânında arazilerin ziraata elverişli olup olmadığı araştırılacak ve muhacir yerleştirildiğinde eski ahalinin zor duruma düşmemelerine dikkat edilecektir. Muhacirleri mümkün olduğunca alışıkları iklime uygun yerlere yerleştirmeye çalışmaları istenmiştir

j) Menatik-ı Harbiyeden Vürud Eden Mültecilerin Sevk, İskân, İaşe ve İkdalarını Mübeyyin Talimatname

Aşâir ve Muhacirin Müdüriyetinin mülteciler ile ilgili olarak nasıl çalışacağına dair önemli bilgiler içermektedir. Talimatname 42 maddeden oluşmaktadır. Talimatname mülteci tanımını ile başlamakta ve muhacirlerin geliş rotalarına ait açıklamalarla devam etmektedir.

Göç yönetimini düzenleyen bu ana nizamname ve layihalara ek olarak Dâhiliye Nezareti Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi' nin Muhacir ve Mülteciler ile İlgili Yapmış Olduğu ek düzenlemeler de vardır. "Muhacir ve Mültecilere Verilen Arazi ve Çiftlik Hayvanlarına İlişkin Düzenlemeler", "Muhacir ve Mültecilerin Askerliklerine İlişkin Düzenlemeler", "Muhacir ve Mülteci Beyannamelerine İlişkin Düzenlemeler", "Osmanlı Vatandaşı Olmak İsteyenlere İlişkin Düzenlemeler", "Muhacirlerin Vergi ve Tahsisatlarına İlişkin Düzenlemeler" şeklinde sıralanabilir (Erdem, 2014: 58–67).

3.1.2.5 Göç Yönetimi İçin Kurulan Müdüriyetler

1913 yılına kadar göç yönetimi komisyonlar aracılığı ile yerine getirilirken artık müdüriyetler devrinin başladığı görülmektedir. Ekim 1913 tarihinde kurulan İskân-ı Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti 15 Mart 1916'da genel müdürlük seviyesine yükseltilerek adı "Aşâir ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi" olarak güncellenmiştir.

Umûr-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti, aşiretlerin ihtiyaçlarını karşılamak ve dışarıdan gelecek göçmenlerin sevk, iaşe ve iskânı muamelelerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Nizamnameye göre müdüriyet; bir müdür, iki müdür yardımcısı, iki tane mümeyyiz, üç tane birinci sınıf halife, iki tane ikinci sınıf halife, üç tane üçüncü sınıf halife, üç tane sevk memurundan oluşuyordu (Efiloğlu, 2011: 112). Taşra ve merkez teşkilatı şeklinde örgütlenen müdüriyet merkez teşkilatına ilaveten Adana, Ankara, Aydın, Diyarbakır, Edirne, Halep, Hüdavendigâr, İstanbul, Musul, Sivas, Suriye, İzmit ve Karesi 'de bulunmaktadır (İpek, 2006: 148).

Müdüriyet-i Umumiye göç, göçmen işleri ve iskân politikalarının yanı sıra halkı aydınlatmak, karşılaşılan göç olaylarına hazırlıksız yakalanmamak, acil göç durumlarında sistemli hareket edebilmek, Avrupa'da göçmen işlerinin nasıl yürüdüğünü etüt edip uygulanabilirliğini tespit etmek gibi amaçlarla bir takım yayın faaliyetlerinde bulunmuştu. Ayrıca Yunanlılar tarafından Türklere yapılan soykırım hareketlerini dünyaya duyurulmaya yönelik çalışmalar

da yürütmüştür. Aşâir ve Muhacirin Müdüriyet-i Umûmiyesi, I. Dünya Savaşı ve Mondros Mütarekesi dönemindeki faaliyetlerini 24 Mayıs 1920 tarihinde hazırlamış olduğu ayrıntılı bir rapor ile duyurmuştur (Efiloğlu, 2011).

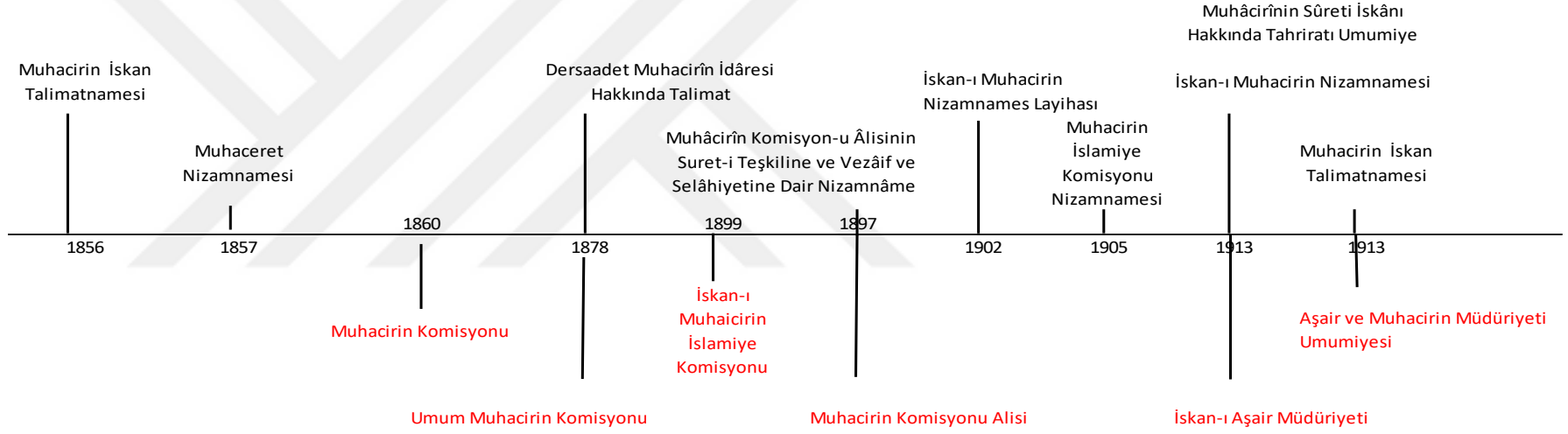
Müdüriyet ayrıca çeşitli yayınlar da yapmıştır. Aşâir ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesinin yapmış olduğu yayınlar Beynelmilel Usul-i Temsil: İskân-ı Muhacirin, Türkmen Aşiretleri, Kürtler Tarih ve İctimai Tetkikat, Türkiye’de Yunan Fecayi (2 cilt), Cemiyet-i Akvam ve Türkiye’de Ermeni ve Rumlar adlı eserlerdir (Erdem, 2014: 193).

Bu yayınlardan özellikle Beynelmilel Usul-i Temsil: İskân-ı Muhacirin kitabı dikkat çekmektedir. Yazarı Van P. Goç olan kitap 210 sayfa ve iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım usulü temsil olarak isimlendirilmiş olup, muhacirlerin iskân ve temsil usulü, İngiliz, Amerikan, Rus, Fransız, Flemenk usulleri ve müstemleke usullerinin incelenmesi başlıkları bulunmaktadır. İkinci kısımda ise değişik ülkelerin muhacirler ve sömürgeleri için çıkarmış oldukları kanunlar anlatılmaktadır.

Kitapta birinci kısmında kısaca muhacirlerin sınıflandırılması (vatan harici, müstemleke vb.) yapılmakta, her ülkenin muhacir işleriyle iç ya da dış göç olarak uğraşmak zorunda kaldığı anlatılmaktadır. İkinci kısımda sömürge sahibi devletlerin müstemlekelerindeki düzenlemeleri, muhacirlere ilişkin çıkarmış oldukları kanunlar ve hukuki düzenlemeler maddeler halinde verilmektedir (Goç, 2011).

Ankara Hükümeti, İstanbul Hükümeti’nin bazı bürokratik kurumları örnek alınarak yapılandırıldığından aynı yıllar içerisinde (1920-1922) aynı isimlerle Ankara ve İstanbul’da faaliyette bulunan kurumlara rastlamak mümkündür. Bu İstanbul’daki kurum gibi 1920-1922 yılları arasında Ankara’da da bir Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umumiyesi kurulmuştur.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında Kırım Savaşı sonrası Osmanlı göç yönetiminin yasal ve kurumsal çerçevesi aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:



Şekil 3.1 Osmanlıda göç yönetimi konusunda yıllara göre yayınlanan talimatnameler, kurulan komisyonlar, müdürlükler

3.1.2.6 Osmanlıda Göç Yönetimine Dair Genel Değerlendirme

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlıya yönelik göçler incelendiğinde 1860 - 1889 yılları arasında özellikle 93 Harbi sonrası yoğun göç, 1870-1912 yılları arası normal göç 1912 sonrası Balkan Savaşları sonrası yoğun göç dalgaları yaşandığı söylenebilir. Bu göçler sadece insanların savaş, zulüm, baskı nedeniyle bir bölgeden bir bölgeye gitmesinden ibaret değildir. Osmanlı Devleti'nin içine doğru küçülmesi ve yüzyıllar önce sınır koruma, uç beyliği, şenlendirme faaliyetleri için gönderilen aile ve toplulukların geri gelmesi ve Osmanlı idaresi altında İslamiyeti seçen diğer etnik grupların yeni yaşam alanlarına gelmesi anlamına gelmektedir. Özellikle Osmanlı'nın imar ettiği Balkan şehirlerinden Anadolu'ya göçlerde bu durum daha da belirgindir.

19. Yüzyılın ikinci yarısından Cumhuriyetin kuruluşuna kadar geçen sürede yaklaşık 7 milyon kişi Anadolu topraklarına göç etmiştir. Göçler neticesinde Anadolu'da ve kuzey Arap vilayetlerinde binlerce yeni köy ve kasaba kurulmuştur, milyonlarca dönümlük ekilmemiş toprak tarımsal üretim sürecine sokulmuştur. Örneğin 1880'lerde toplanan aşar 1840'lardakinin üç katıdır (Karpaz, 2013: 297).

1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı Osmanlı Devleti'nin göçmen politikasında birtakım değişikliklere yol açmıştır. Zira bu dönemin İslam birliği politikaları gereğince göçmenlere İslam kimliği üzerinden yaklaşılmıştır. Örneğin 1894 yılında sultanın istişare heyetinde yer alan İbrahim Derviş Paşa bir layiha yayınlayarak Balkan Müslümanlarının göçünü teşvik etmeye çalıştı. Avusturyalıların bu göçü durdurma çabasına girip Tuzla müftüsünü göç karşıtı fetva vermesi konusunda ikna etmeye çalışmalarına karşılık II. Abdülhamit şöyle demiştir(Karpaz, 2013: 298):

”..Göç sorunlarına mümkün olan en büyük önem verilsin. Osmanlı Devleti içindeki Müslüman nüfusun artmasına çalışılsın ve bunun için komşu hükümetlerin hakimiyeti altında yaşayan Müslümanların buraya gelmesine izin verilsin....”

Bu süreçte Müslüman göçmenlerin uyumu için mahalli, aşiret ve dini liderlere yönelik politikalar da izlenmiştir. Entegrasyonu hızlandırmak ve sultana muhalif olmalarını engellemek amacıyla Kafkaslardan göç eden kabile liderleri ve Balkanlardan gelen ayanın şehirlerde yerleşmeleri, önemli olanlarının da padişahın maaş alarak İstanbul'da kalmaları istenmiştir.

İskân politikaları açısından bakıldığında iskân yerlerinin seçiminde güvenlik kaygısının önemli yeri olduğu görülmektedir. Örneğin II. Abdülhamit muhacirlerin Bağdat demiryolu güzergâhı boyunca iskân edilmelerini istemiştir. İskân politikalarında dikkate alınan diğer bir konu da ekonomik ve tarımsal yapıdır. Örneğin Kırım Tatar muhacirlerinin görece modern olan tarım tekniklerini Osmanlı topraklarına taşımış olmaları, daha önce bataklık olan bölgelerin tarıma kazandırmış olmaları özellikle İç Anadolu olmak üzere Anadolu'nun değişik bölgelerindeki tarımsal ve ekonomik hayatı etkilemiştir (Kırımlı, 2012: 23,24).

Askeri, ekonomik açıdan çok büyük kırılma ve değişimlere yol açan ve genellikle savaşlar sonrası yaşanan yoğun göç dalgalarına karşı çeşitli politikalar hayata geçirilmiş, göçlerin yoğunluğu ve dönemin şartlarına göre çeşitli yönetsel mekanizmalar tasarlanmıştır.

Osmanlı Devleti ilk başlarda vakıflar ve belediyeler aracılığıyla bu insan hareketliliklerini yönetmeye çalışmıştır. Ancak nicelik ve niteliği artan göçlere yönelik ayrıntılı, merkezi ve özel teşkilatlar çeşitli politikalar geliştirme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu süreçte Şehremaneti, Ticaret Vekâleti, Zaptiye Vekâletine ilaveten yerel ve ülke çapında birçok vakfın göçmenlere yönelik çalışmalar yürüttüğü görülmektedir.

Söz konusu politikalar incelendiğinde ilk dikkat çeken göç yönetiminin kurumsallaşmamış oluşudur. Zira devletin içinde bulunduğu iç ve dış şartlara, ekonomik ve idari problemlerden dolayı süreklilik arz eden bir göç yönetim teşkilatı, düzenlemesi yoktur. Kurulan komisyonların hep bir göç dalgasını takiben kurulması onların sürdürülebilir göç yönetiminden ziyade kısa vadeli sorunların çözümü gibi bir rolleri olduğunu göstermektedir. Sürekli olarak farklı düzeylerde kurulan komisyonlar arasında tecrübe ve bilgi aktarımı etkili bir şekilde yapılamamıştır. Ancak bu komisyonların üst düzeyde örgütlendiği unutulmamalıdır. Zira bu komisyonlar bazen padişah başkanlığında toplanmaktadır. Göç yönetiminin en üst düzeyde ele alındığını gösteren bu uygulamalar ayrıca göç yönetiminin teknik boyutunun da varlığını göstermektedir. Bürokrasideki uzmanlaşma gereğince bir göç bürokrasisi oluşmuştur.

1878' de başlayan komisyonlar aracılığıyla göç yönetme olgusu 1913 yılından itibaren müdürlük tarzı örgütlenme ile göçü yönetmeye evrilmiştir. Bu dönemde göç yönetiminin modernleşme dönemi yönetim pratiklerine uygun olarak göç yönetiminin merkeziyetçi bir yaklaşımla ele alındığı görülmektedir.

Yukarıda açıklanan teşkilatların sadece bürokratik işleri yürütmekle sorumlu olmadığı, yayın faaliyetleri ile muhacirler konusunda farkındalığı artırma çalışmaları yürüttükleri görülmektedir. Örneğin Rumeli Muhacirin-i İslamiye Cemiyeti, yayın organı Muhacir gazetesi muhacirlerin durumlarını tetkik ederek, sıkıntı çekenlerin ahvalini anlatmıştır. Birçok yazarı olan gazetede Basir adıyla birçok yazı yazan ve Anadolu gezisine çıkarak Anadolu'nun çoğu şehrini dolaşan, gördüklerini Anadolu Mektubu başlığıyla 16 makale halinde anlatan bir muhabir vardır. Son olarak, Osmancık (Karahisarışarki muhabiri) ve Gemici (Bulgaristan seyyar muhabiri) adlı muhabirleri vasıtasıyla yayınlanan haberler yanında birçok isimsiz yazı, yerli ve yabancı ajans haberleri ile dönemin gazetelerinden alınmış parçalar bulunmaktadır (Çelik, 2010: 409).

Devletin ekonomik, siyasal, toplumsal olarak çalkantıda olduğu bir dönemde yüz binlerce insanın göç etmesi birçok soruna yol açmıştır. Buna rağmen bürokrasinin göç dalgalarını etkili bir şekilde yönetme çabası içinde olduğu görülmektedir. Her ne kadar istenilen başarı elde edilmese de gelen muhacirlere ait verilerin toplanması konusunda çalışmalar yürütülmüştür.

Muhacirlere yönelik politikalarda onlarına yönelik çalışmalarda devletin itibarı gibi olgular da gündeme gelmiştir. Zira muhacirlere, gereken şartların sağlanabilmesi, devlet için bir itibar meselesiydi. Bazı sancaklara yerleştirilmek üzere gönderilen ilk muhacir gruplarının iskânı ile alakalı olarak, bunlar hakkında: "...saltanat-ı seniyyeye dehalet ederek bu cihetle millet-i İslamiyesin misafiri bulunduklarından haklarında teshilât-ı mümkînenin icrası..." (padişaha sığınmakla İslâm milletinin misafiri olan göçmenler hakkında mümkün olan kolaylıkların gerçekleştirilmesi) istenmiştir. Nitekim iskân sürecindeki aksamalara paralel olarak muhacirlerden bazılarının Rusya'ya geri dönme girişimleri başladığında, bunun "...namus-ı saltanat-ı seniyyeye..." zarar vereceği endişesi hâkim olmuştur (Berber, 2011: 31).

Tüm bunlardan hareketler göç yönetiminin pratik uygulamalarının öne çıkanları şu şekilde özetlenebilir:

a) Muhacir kenti kurmak

1856'dan sonra Kırım'dan gelenler için kurulan Mecidiye kenti örneğinde görüldüğü üzere muhacirlerin yerleşmeleri için yeni şehirler kurulmuştur. Mecidiyenin şehir planlama

kurallarına uygun olarak Osmanlı'nın inşa ettiği ilk modern şehirlerden biri olduğunu ve ekonomik, toplumsal ya da stratejik koşulların ortaya çıkardığı demografik gelişmeler neticesinde değil, Osmanlı merkez idaresinin idaresinin kararıyla kurulduğunu vurgulayan Karpas (2010:200)'a göre, şehrin planları, İstanbul'da hazırlanmış ve sokak kaldırımlarının genişliği bile İstanbul mimarlarının öngördüğü şekilde oluşmuştur. Onun için Mecidiye sokakları, düz olup evler düzgün sırada inşa edilmiştir. Mecidiye caminin planları ve inşaat malzemesi (bakır kubbe dâhil) İstanbul'dan getirilmiştir. Şehrin inşaatını bizzat Sultan Abdülmecid takip etmiş ve buranın modern, konforlu yaşamaya elverişli olmasına bizzat kendisi gayret göstermiştir.

b) Muhacir köyü kurmak

Balkan Savaşları nedeniyle tekrar büyük bir göçmen kitlesinin gelmesine bağlı olarak çeşitli "numune köy" projeleri geliştirilmiştir. İlk kez Tuna Vilayeti Valisi olan Mithat Paşa tarafından planlanan numune çiftlikler kurarak köylülere modern tarım yöntemlerini öğretme ve iyi cins tarım ürünü ve hayvan sağlama girişimleri İttihat ve Terakki Dönemi'nde de devam etmiştir.

1897 yılında kurulan Muhacirin Komisyon'u Alisi'nin nizamnamesinde göçmen köylerinin belirli standartlarda inşa edilmeleri hususu vurgulanmıştır. Eskişehir'in Alpu ilçesine bağlı Şerefiye ve Mamure, Mahmudiye ilçesine bağlı Mesudiye, Ankara'nın Gölbaşı ilçesine bağlı Ballıkpınar ve Taşpınar köyleri bu sistematik çerçevesinde inşa edilen köylere örnek verilebilir.

13 Mayıs 1913 tarihli İskan-ı Muhacirin Nizamnamesinde muhacirler için kurulacak köylere dair asgari şartlar belirlendi. 1917'de bu şartlar daha da genişletildi. Köylere ait tespit edilen standartların yazılı olduğu kitapçıklar vilayet iskân komisyonlarına gönderildi. Bu talimatnameye göre muhacir iskân komisyonları yeni köyler inşa etmekle görevlendirilmişlerdir. İlgili bölgedeki mevcut köylerin ihtiyar heyetleriyle toplantılar yaparak uygun arazilerin tespiti, krokilerin hazırlanması gibi teknik detaylarla sorumlu tutulmuşlardır. Ancak dönemin şartları gereği bu planlar başarılı bir şekilde hayata geçirilememiştir (Dündar, 2000: 51).

Balkan muhacirleri için hazırlanan köy projesi Birinci Dünya Savaşını takiben de hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 1919 yılında Aşair ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi İskân

Şubesi yetkilileri yeni köylerin inşası için çalışmalar yapmıştır. Dört parçada oluşan bu planlarda köyün genel tasarımı, evlere ait dış cephe ve iç mekân tasarımları ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Ancak bu projeler dönemin savaş koşulları nedeniyle hayata geçirilememiştir (Dündar, 2000: 53).

c) Muhacirlere Sosyal Yardımlar

Muhacirlerin yeni yaşam alanlarına uyum sağlayabilmeleri için onlara yönelik ev, tarla yardımı, işe yerleştirme ve meslek öğretme gibi çeşitli politikalar hayata geçirilmiştir. Muhacirine Emlak ve Arazi Tevziine Dair Talimatname ile muhacirlere verilecek emlak ve arazinin nasıl dağıtılacağı belirlenmiştir. Talimatnamede gayrimüslimlerden kalan bağ, zeytinlik, portakallık, gibi teknik bilgi gerektiren tarımsal ürünlerin yer aldığı tarlalarda nasıl ve ne şartlarda tarım yapılacağı belirlenmiştir. Bu araziler dağıtılmadan önce üzerindeki ağaçların durumu hesaplanır ve ilgili arazinin kaç kişiye yetebileceğine dair hesaplar yapılırdı (Ağanoğlu, 2001: 208-210). Talimatnameye göre gayrimüslim ahalinin terk ettiği evler muhacir ailenin nüfusuna göre dağıtılır, sanatkâr muhacirlere dükkân da verilirdi. Muhacirlerin üretici duruma geçmesi için ev, tarla verilmesi gibi yardımlar yapılmıştır.

d) Kişisel yeteneklerin dikkate alınması

Hoca, imam ve sanat erbabı olan göçmenler ise mesleklerini icra etmek üzere şehir ve kasabalara yerleştirilmesi, servet sahibi olup şehirde ikamet etmek isteyenler şehir ve kasabalara yerleştirilmesi örneklerinden görüleceği üzere toplumsal hayata uyumları için kişiye özel uygulamalar hayata geçirilmiştir. Muhacirlerin toplum için bir yük değil toplumsal gelişme ve kalkınmanın bir parçası olacakları bir sistem geliştirilmeye çalışılmıştır. Mesela ulema ve sanat erbabına 150'şer kuruş kredi verilmiştir (İpek, 1997: 305). Tabi ki toplumsal uyum adına planlanan her şey gerçekleşmemiştir. Bu projeler planlandığı şekliyle hayata geçirilemese de Cumhuriyete aktarılan idari miras arasında önemli yer tutmaktadır. Osmanlıda göç yönetiminin finansal boyutuna dair çeşitli politikalar hayata geçirilmiştir. Göç yönetimi için gerekli maddi kaynakları bulmak için çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. Bu uygulamalar şu şekilde özetlenebilir:

a) Pul basılması

Osmanlı Devleti muhacirlerin ihtiyaçlarını karşılamak için 1315/1897 tarihinde yeni bir uygulamayı hayata geçirmişti. Muhacirlerin iskân masraflarının karşılamak için pul

düzenlemesi yapılmıştı. Bu uygulama değerli kâğıt olarak kabul edilen ve bazı resmi evraklardan alınan ek ücretlerden oluşmaktaydı. Bir anlamda ek gelir elde etmek için evraklara pul yapıştırma zorunluluğu getirilmişti.

b) *Piyango düzenlenmesi*

Mevcut kaynakların muhacirlerin ihtiyaçlarını karşılamayacağı anlaşıncı Devlet yeni arayışlar içerisine girmiştir. Muhacirin-i İslamiye Komisyonu döneminde Müslüman muhacirlerin mesken ihtiyaçlarını karşılamak, ziraat aletlerini satın alabilmek ve çeşitli ihtiyaçlara yönelik olarak Ziraat Bankası aracılığıyla bir *piyango* düzenlenmesi kararlaştırıldı. Muhacir işlerinin aciliyeti göz önüne alındığında piyangodan gelecek gelirin toplanması için belirli bir süreye ihtiyaç duyulduğundan nihayetinde uygulamadan vazgeçilmiştir (Ünal, 2012: 34).

c) *Sergi, Kermes, Müzayede Düzenlenmesi*

Göçlerin yönetimine dair maddi kaynak bulmak amacıyla çeşitli eğlence programları düzenlenmiştir. Örneğin 1897 Türk - Yunan savaşı sonrası şehit, gazi, yetim ve göçmenlere maddi destek sağlayabilmek için Sultan II. Abdülhamid'in şahsi gayret ve destekleriyle düzenlenen bir sergi, piyango, kermes düzenlenmiştir (Damalı, 2005).

3.1.3 Cumhuriyet Dönemi Göçleri ve Göç Yönetimi

3.1.3.1 Türkiye'ye Yönelik Büyük Göç Dalgaları

Osmanlı Devleti' nin göç politikalarını incelerken takip edilen yöntem Cumhuriyet dönemi politikaları için de takip edilecektir. Buna göre öncelikle Cumhuriyet'in kurucu iradesinin toplum ve yönetim tasavvuru incelenecek ve bu tasavvurun göç politikalarına nasıl yansıdığı irdelenecektir.

Nüfusun homojenleştirilmesi ve millileştirilmesi politikaları Cumhuriyet dönemi nüfus politikalarının temel karakteristiğidir. Bu bağlamda mübadele politikaları hayata geçirilmiştir.

19. yüzyılın sonundan itibaren, çoğu Balkanlardan olmak üzere, Kırım, Kafkasya gibi Osmanlı beldelerinde yaşayan tebaa Anadolu'ya ve Balkanların Anadolu'ya yakın kısımlarına göç etmiştir. Erken cumhuriyet dönemi boyunca Türkiye'ye akın eden göçmenlerin kaç kişi olduğuna dair yapılan tahminler 720 bin ile 1,6 milyon kişi arasında değişmektedir. Danış'a

göre en ihtiyatlı istatistik hesaba katıldığında dahi, mevcut nüfusun %5'inden fazlasına denk gelen bu oran, yukarıda vurgulanan “nüfusu kemiyetçe güçlendirilmesi” gayesine hizmet ediyordu. Burada belirtilen kemiyet keyfiyet ayrımı ve vurgunun yanı sıra niceliğin yanı sıra niteliğinde de öne çıkarılmasının üzerinde önemle durulmalıdır. Zira tercih edilen niteliği tespit edilen kütlenin tanımlanması göç politikası tartışmalarının temelini oluşturmaktadır (Karpas, 2013; Danış ve Parla, 2009).

Cumhuriyetin ilk yıllarında gerek siyasal zorunluluklar gerekse güvenlik kaygıları ve ekonomik saikler kapsamında ülke nüfusunu artırma yönünde politikalar uygulanmıştır. Bu çerçevede ekonomik gücün ve devlet imkânlarının kısıtlı olduğu yıllarda mübadele gibi zorlu bir sürecin yüklenilmesinin temelinde, ülke nüfusunun artırılması ve büyük oranda türdeşleştirilmesine olan isteğin belirleyici olduğu söylenebilir. Bu bağlamda Türkiye'ye yönelik göç dalgaları aşağıdaki şekilde incelenecektir.

3.1.3.1.1 Türk - Yunan Nüfus Mübadelesi

Uzun süren savaşlar silsilesinin son halkası olan Kurtuluş Savaşı sonrasında Yunanistan topraklarında kalan Müslümanlar ciddi baskı ve zulme maruz kalmaktaydılar. Ayrıca Türkiye topraklarında kalan Rumlarla birlikte yaşama ortamı da ciddi zarar görmüştü. Zira Yunan ordularının işgali sırasında Rumlar Yunanlılara destek olmuştur (Koraltürk, 2011:51). Savaş sonrasında Türkiye sınırları dışında kalan Müslüman toplulukların yaşadığı problemler, Cumhuriyeti kuran iradenin nüfusu homojenleştirme fikri ile birleşince mübadele fikri gündeme gelmiştir⁶.

1923 yılında Eskişehir - İzmit gezisine çıkan Mustafa Kemal'in şu sözleri cumhuriyetin kurucu fikriyatında mübadelenin anlamını okumamızı sağlamaktadır (İnan ve Atatürk, 1982: 53):

..aynı zamanda hudud-u milliyemiz haricinde kalan aynı ırk ve aynı harstan olan anasını da getirmek ve onları da müreffeh bir halde yaşatarak nüfusumuzu tezyid etmek lâzımdır ki, buna da tevessül olunacaktır. Eğer Rusya'dan da getirmek mümkün olsa, oradan da getireceğiz- Fakat bence Makedonya'dan, Garbı Trakya'dan kâmilten Türkleri buraya nakletmek lâzımdır ve bir daha Avrupa seferi yaparak, oralara gitmemeyi düşünmeliyiz.

İsmet Paşa'nın 10 Kasım 1923 tarihli meclis konuşmasında konuyu “devletimizin en önemli işi” olarak vurgulamaktadır (İnönü, 1923: 148).

⁶ Mübadele' nin tarihine dair detaylar için bkz: Kemal Arı (1995), Büyük Mübadeleler. Türkiye'ye zorunlu Göç (1923-1925). İstanbul Tarih Vakfı Yurt Yayınları; Nedim İpek (2000), Mübadele ve Samsun, Rene Hirschon (2000) Mübadele Çocukları,

Göç ve mülteciler konusu yeni kurulan Milletler Cemiyetinin de önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Lozan Konferansının toplanacağı sırada Avrupa ve ABD kamuoyunun dikkatini çeken Türkiye topraklarındaki gayrimüslimler konusu Lozan öncesinde Milletler Cemiyeti'nin gündemine gelmiş ve Göçmen ve Mülteciler Komisyonu Başkanı Fridtjof Nansen bu konu hakkında çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir. 27 Eylül 1922'de Mustafa Kemal ile yazışan Nansen Ekim 1922'de çeşitli inceleme ve araştırmalar yapmak ve Ankara Hükümetinin temsilcisi Hamit Beyle görüşmek üzere İstanbul'a gelmiştir.

Lozan Konferansına katılan taraflar bölgede barışı sağlamanın yolu olarak nüfusların ayrıştırılmasını seçerler. Mübadele' nin zorunlu ve bireylerin tercihi bırakılması hususunda tartışmalar olmuş netice de bireylere tercih hakkı tanınmaksızın herkesi kapsayan bir mübadele kararı alınmıştır. Mübadelenin zorunlu oluşu onu sosyal açıdan en fazla tartışılır kılan konudur. Zira yüz binlerce insanın yaşam alanlarından zorla başka bir yere gönderilmelerinin önemli sosyal sonuçları olacaktır.

"Türk ve Yunan Ahalisinin Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol" adıyla 19 maddelik bir anlaşmaya göre Türk topraklarında yerleşmiş olan Ortodoks Rumlar ile Yunan topraklarına yerleşmiş olan Müslümanlar 1 Mayıs 1923'ten itibaren zorunlu olarak göç ettirileceklerdir⁷. Dünya tarihindeki ilk mübadeleye zemin teşkil eden Protokolün 3. maddesi şu şekildedir:

"Karşılıklı olarak Rum ve Türk nüfusu mübadele edilecek toprakları 18 Ekim 1912 tarihinden sonra bırakıp gitmiş olan Rumlar ve Müslümanlar, 1. maddede öngörülen mübadelenin kapsamına girer sayılacaklardır"

Batı Trakya Türkleri ve İstanbul Rumları mübadele haricinde tutulmuş Türk olmanın kriteri olarak din unsuru seçilmiştir. Karamanoğlu Türkleri Ortodoks olmaları nedeniyle mübadeleye tabi tutulmuşlardır. Mübadeleyi denetleyecek, kolaylaştıracak, taşınır ve taşınmazların tasfiyesine girişecek ve taşınmazlara değer vermekle yetkili olacak bir Karma Komisyon kurulmuştur. Komisyonun dört Türk, dört Yunan, üç de Birinci Dünya Savaşına katılmamış ülkelerden seçilecek toplam 11 üyeden oluşması kararlaştırılmıştır.

1933 yılına kadar görevini sürdüren Karma Komisyon Selanik, Kandiye, Hanya, Drama, Kavala, Kozani, Kayalar ve Gümölcine'de alt komisyonlar kurmuştur. Türkiye tarafında ise

⁷ Sözleşmenin tam metni için bknz: <http://www.lozanmubadilleri.org.tr/mubadele-sozlesmesi/>

İstanbul, Mersin ve Samsunda alt komisyonlar kurulmuştur. Daha sonra bu komisyonların sayısı beşe çıkmıştır (Çelebi, 2005: 93,94).

Mübadele işlemleri en başlarda Sıhhiye ve Muaveneti İctimaiye Vekâleti tarafından takip ediliyordu. Vekâlet içinde kurulan Muhacirin Müdüriyet-i İdaresi mübadele işlemlerinden sorumlu kılındı. İllerde sağlık müdürleri, kazalarda ise tabipler mübadele işlemleri ile ilgilenmekteydi. Ayrıca illerde vali başkanlığında toplanan “Muhacir ve Mülteci Komisyonu” oluşturuldu (Çelebi, 2005: 42). Muhacirlere dair iş ve işlemleri takip etmek için sistemli bir örgüt yapısı tasarlanmakla birlikte işlerin yolunda gitmediği konusunda da ciddi eleştiriler vardı. İleri Gazetesinin 4 Ağustos 1339 tarihli sayısında çıkan şu haber medyada konunun nasıl ele alındığına örnek olarak verilebilir:

"Mübadele işlerini alnımızın aklıyla başaraabilmek için mütehasıslara muhtacı, Bunun için ecnebi müşavir getirmek yoluna başvurulabilir. Bu iş bir ihtisas işidir. Bunun da erbabı vardır. Alelade iyi bir memur, mütehasıs bir muhacirci olamaz. Vakit kaybetmeden bir teşkilat kurup, mütehasıslar getirtmek..."

Aksaray Mebusu Besim Atalay'ın şu sözleri de dönem tartışmalarına ışık tutmaktadır:

"İmar ve iskân umuruyla herhalde kağıtçılık ve teşkilat üzerinde değil, daha ziyade iş başında işle yoğunlaşmış adamları tavzih etmek vazifemizdir... Türk'ün bize Rumeli'den sonra vediası olan bir avuç halkı burada aç öldürmeyelim."

Tüm bu tartışmalardan da anlaşılacağı üzere kamuoyunda Sıhhiye ve Muaveneti İctimaiye Vekâleti'nin mübadele işlerini yürütemeyeceği anlaşılmıştı. Bunun üzerine Mübadele ve İmar Müdüriyet-i Umumiyesi kurulması kararlaştırıldı. Genel Müdürlük bünyesinde Dâhiliye, Sıhhiye, Müdafa-i Milliye, İktisat, Maliye, Hariciye, Evkaf Vekâletinden üst düzey yetkililerin bulunması öngörüldü. Mübadele işlerinin bir müdürlük ile takip edilmesi kararlaştırılmış olmakla birlikte konunun önemine binaen bazı vekiller tarafından İmar ve İskân Vekâleti kurulması teklif edilmiş ancak bu öneriler kabul görememiştir. Ancak Vekâlet kurulması yönünde baskılar artmaya başlamıştı.

Yunus Nadi'nin 24 Ekim 1923 tarihli yazısında kullandığı "iskân ve imar meselesi herhangi bir Müdüriyet-i Umumiye'nin şöylece idare edeceği bir maslahattan değildir.." ifadeleri tartışmaları özetlemektedir.

Tartışmalar neticesinde 13 Ekim 1923'te mübadillere dair işlemlerin yürütülmesi için Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti kuruldu ve 8 Kasım 1923'te Mübadele, İmar ve İskân Kanunu kabul edildi. Vekillerin sorumluluk almaktan kaçındığı vekâletin başına Mustafa Necati Bey seçilmiştir. Mustafa Necati Bey kamuoyunun bilgilendirilmesi, mübadillere

yönelik işlerin aksamaması için çalışmalar yürütmüştür (Çelebi, 2005: 65-69). Mübadele sözleşmesi 30 Ocakta imzalanmışken bu süreci yönetecek kurumsal yapılanma ciddi bir zaman kaybı ile 8 ay sonra kararlaştırılmıştır.

17 Temmuz 1923 tarihli İcra Vekilleri Heyeti Kararnamesi gelenlerin iskânı için Türkiye'yi sekiz bölgeye ayırmıştır. Bu bölgeler daha sonra ona çıkarılmıştır. Mübadele İmar ve İskân Vekâletinin taşra teşkilatı olan il ve ilçelerde iskân ve imar komisyonları kurulmuştur. Mübadele işlemleri esnasında dış yardım almayan Türkiye, Kızılay'la beraber muhacirlerin ihtiyaçlarını gidermeye yönelmiştir. Mübadillerin hayatlarını sürdürebilmeleri için 9 Aralık 1923 tarihli "Muhacirlerin Kabul, İaşe Sevk ve İskânları Hakkındaki Talimatname" uyarınca çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Buna göre mübadillerin Türkiye'ye gelişlerini takiben gerekli sağlık, temizlik ve güvenlik kontrolleri yapılmakta ardından geçici misafirhanelere nakli yapılmaktadır (Çelebi, 2005: 128-131).

Mübadillerin transfer işlemleri başlamadan önce meslekleri ve yapabilecekleri işler gibi bilgilerin toplanması için çalışmalar yapılmıştır. Ancak birçok mübadil daha iyi yerlerde iskân edilmek için gerçek bilgiler beyan etmemişler bu da önemli sorunların doğmasına yol açmıştır. Ayrıca iskân mıntıkalarının iyi belirlenememesi nedeniyle de yanlış yerleştirmeler yapılmıştır. Yayladan geleni kurak bir bölgeye, kurak bir bölgeden geleni yaylaya yerleştirme gibi hatalar yapılmıştır.

Muhacirlerin ikameti için Türkiye sekiz bölgeye ayrılmış ve bu bölgelerde çeşitli yaşam alanları inşa edilmiştir. Çeşitli yörelerde farklı köy projeleri planlanmış buralara muhacirlerin yerleştirilmesi planlanmıştır. Ayrıca Rumlara ait terkedilmiş evler de iskân için kullanılmıştır.

1923-1924 yıllarında gerçekleşen mübadelede Köy Hizmetleri İskân Dairesi verilerine göre 384 bin kişi iskân edilmiştir. 7753 kişi de kendi imkânlarıyla gelmiştir. "Mübadele Suretiyle Gelenlerin Sicil-i Nüfusa Kayıtları Hakkında Talimatname" uyarınca mübadillerin nüfus kayıtları yapılmıştır.

Bu dönemde Anadolu'nun ekonomik durumu da çok sıkıntılıdır. Zira savaştan yeni çıkmış bir ülke olarak zaten birçok problemle bahşetmek durumunda olan Anadolu'da iskân ihtiyacında olan başka gruplar da vardır. Mübadillerden başka, işgal ve yangın sırasında evsiz barksız kalan "felaketzedeler" ve "harikzedeler (yangına maruz kalanlar), Rus işgali

sırasında Doğu Anadolu’da memleketlerini terk ederek başka illere giden şark mültecileri⁸, çevre ülkelerden sığınmacı olarak gelen “mülteciler” barınma ihtiyacı içindedir. Buna rağmen mübadillerin yeni hayatlarına uyumu, üretici pozisyonuna geçişleri için çalışmalar yürütülmüştür. Bu kapsamda tarımsal üretime katılmaları için tohumluk yardımı, ziraat araç gereci yardımı, çift hayvanı yardımı, vergiden muafiyet gibi destek programları uygulanmıştır. Sanatkâr mübadillere özel yardımlar, destek programları planlanmıştır. Mübadiller kimi bölgelerde halk tarafından sevinçle karşılanırken, kimi bölgelerde yerel halkın tepkisini çekmiştir (Arı, 1991: 43).

Gelen mübadillerin üretici duruma getirilmesi için uygulanan politikaların diğer bir boyutu da geride bıraktıkları mallarının bedellerinin verilmesi konusudur. 1924 tarihli “Mübadeleye Tabi Ahaliye Verilecek Emval-i Gayri Menkule Hakkında Kanun” göre arazi dağıtımı yapılan mübadillerin geride bıraktıkları taşınmazların bedelleri komisyonlarca tespit edilmiş ve karşılıklarının verilmesi planlanmıştır. Ancak bürokratik sorunlar ve işin bizatihi kendisini zor olması nedeniyle bu konuda ciddi sıkıntılar yaşanmıştır.

1924 tarihinde mübadiller kendi aralarında “Mübadil Kongresi” düzenlemiştir (Çelebi, 2005: 259).

Mübadele ve iskân sürecinde pek çok sorunlar karşılaşılmıştır. Bu nedenle Hükümet Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti nezdinde TBMM’de sert eleştirilere muhatap olmuştur. Konuyla ilgili eleştiriler İmar ve İskân Vekâleti bürokrasiye boğulması ve hiçbir varlık gösterememesi; göçmenler arasında Türk olmayan unsurlarında da getirtilmesi, plânsız, programsız bir iskân sebebiyle göçmenlerin sefaletе düşmeleri şeklinde 3 grupta toplanabilir (Çapa, 1990). İmar ve İskan Vekalet için verilen gensorunun sahibi olan Menteşe Mebusu Esat Efendi, "mesmûâtıma değil, meşhûdâtıma istinâden arzederim ki" diyerek söze başlayıp, iskân işlerinin hiç de iyi gitmediğine dair örnekler vermiştir.

Bu sorunlara bağlı olarak gelişen tartışmalar neticesinde 11 Aralık 1924 tarihinde Mübadele ve İskân Vekâleti lağvedilmiş ve iskân işlemleri Dâhiliye Vekâletine Bağlı olarak kurulan İskân Umum Müdürlüğüne devrolmuştur.

⁸ Şark mültecileri hakkında detaylı bilgi için bknz: Tuncal Öğün(2004), Vilayat-ı Şarkıyye Mültecileri: Unutulmuş Bir Göç Trajedisi (1915-1923), Ebabil Yayınevi

Mübadelenin ekonomik, siyasal, sosyolojik etkileri olmuştur. Giden Rumların ticaretle, gelenlerin ise tarımla uğraşıyor olmaları ekonomik açıdan Anadolu'yu etkilemiştir. Bu nedenle Rumların Türkiye'yi terk etmesinden dolayı Türkiye'deki girişimci sınıfı kan kaybına uğratmıştır. Ayrıca tarımsal sınıf ve zanaatkârlar da olumsuz etkilenmiştir. Ayrıca göç eden Rumların malvarlıklarının paylaşılmasına yönelik politikalar ve bazı bölgelerde yağmaya kadar varan usulsüz yöntemler Türkiye'nin sermaye birikimi ve ekonomik yapısını da etkilemiştir (Koraltürk, 2011:90).

1.200.000 Rum ve Ermeni'nin Türkiye'den ayrıldığı, 500.000 Müslüman'ın Türkiye'ye göç ettiği mübadelenin devletlerin nüfuslarını kovabilir, değiş tokuş edebilir olduğunu göstermesi açısından olumsuz bir anlamı da vardır. Zira bireyi doğup büyüdüğü topraklardan, kendisini ait hissettiği coğrafyadan zorla koparmak onun içinde bulunduğu coğrafya ile ilişkisini yok saymak anlamına gelmektedir.

3.1.3.1.2 İskân Kanunu Kapsamında Gerçekleşen Göçler

1930'lu yıllar savaşlarla geçen yılların ardından kurulan yeni cumhuriyetin yasal ve idari altyapısının atıldığı, "10 yılda 15 milyon gencin yaratıldığı", kurucu iradenin planladığı şekilde güçlü bir ulus yaratmak için "Türklük" vurgularının yoğun şekilde kullanıldığı bir dönemdir. Bu dönemde kabul edilen Soyadı Kanunu, Türk Tarih Tezi, Güneş Dil Teorisi gibi iddialar dönemin hâkim temasını göstermektedir. Zamanın ruhu göç politikalarının da her boyutunu etkilemiştir. Buna göre hem nüfusun artışı ve bilinçlendirilmesi hem de Türklük esasına bağlı olarak tek tipleştirilmesi öngörülmüştür. Şevket Süreyya Aydemir'in şu ifadeleri döneme ışık tutmaktadır: (Aydemir, 1932)

"Çok nüfus, tok nüfus, şen ve zengin nüfus istiyoruz. Anadolu'yu boş, yoksul, yaşlı ve viran bırakan çünkü mazimize karşı, günden güne neşelenen ve alevlenen bir kinimiz vardır. Kalabalık, şen ve zengin Anadolu yaratmanın enerjisini, bu kinimizin gittikçe tazelenen ve taravetleşen şiddetinden alıyoruz. Dünn idaresinden teslim aldığımız bugünkü Anadolu, bütün tarihinin, tarih devirlerinin en tenha ve en bakımsız bir Anadolusudur. Bütün medeni kabiliyetleri ihmal edilmiş, ihtiyaçları azaltılmış, adeta medeniyet harici kılınmış 14 milyonluk bu memleket halkını en kısa zamanda hiç değilse iki misline çıkaramazsak, yarının çok nüfuslu ve ileri teknikli milletleri karşısında bekamızı tehlikeye atmış oluruz... Hülâsa Anadolu, bugün bize metruk gibi görünen yolunmuş tabiatı altında, yeni bir cennet hayatının bütün şartlarını saklayan bakir bir ülkedir. Bu ülke, Türk Milleti'nin kalabalıklaşmasını ve çoğalmasını bekliyor. Hedefimiz ileri teknikli, şen ve kalabalık bir Türk milletidir."

Toprak yönetimi, göç politikası ve muhacirlerin kabulüne kadar çok geniş bir alana hitap eden, güvenlik kaygılarını ön planda olduğu, yeni bir toplum yaratma tasavvuru ile şekillenen İskân Kanunu Cumhuriyet dönemi göç politikaları açısından çok önemlidir. Zira

kanunda hâkim olan göç yaklaşımı 2000’li yıllarda bazı reformlarla değişmekle birlikte halen geçerlidir.

1934 İskân Kanuna giden yolun yapıtaşları 1926 yılında çıkarılan 885 sayılı İskân Kanunu ile döşenmeye başlanmıştı. Bu kanun sadece mübadilleri dikkate alan İskân Kanunundan farklı olarak, Doğu’da uygulanmak istenen “göç ve yerleştirme” kurallarını da belirleyen iskân uygulamalarını da kapsamakta ve hem muhacir, mülteci ya da mübadillerin boşalan tarım arazilerine yerleşmeleri ve üretken olmaları sağlanmasını hem de Doğu’nun tek etnik gruba dayanan yapısının nüfus etnik olarak karıştırarak önlemeyi hedeflemektedir. “Yönetmek için karıştırmak” şeklinde özetlenen bu durum göçün o dönem nasıl bir araç olarak görüldüğünü anlamak için önemlidir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009:82).

Hem dış göçmenlerin iskânı için hem iç iskân için hem de konar-göçer aşiretlerin yerleştirilmesi ile ilgili hükümler getiren İskân Kanununun arkasında yatan motivasyon kanunun önsözüne şu şekilde açıklanmıştır:

“...Bu dokuz yıl zarfında Cumhuriyet Hükümetince hal ve tesviyesine muvaffakiyet elveren dahili, harici birçok meselelerden sonra normal bir sistem tahtında milli bünyemizi korumaya, sağlamlaştırmaya mütecianisletmeye ve milli harsımıza ve muasır medeniyete daha ziyade intibakları matlup olan nüfus kütleleri üzerinde müsmir bir surette devlet eli ile işlemeğe Türk nüfusunu kemiyet ve keyfiyetçe inkışaflandırmaya [geliştirmeye] yönelik bir nüfus siyaseti takip ve tatbikine sıra gelmiştir... Milli istihali artırmak ve kıymetlendirmek için mevcut nüfusumuzu hem hariçten gelecek ırkdaşlarımızla artırmağa, hem de dahilde üreyip türemek imkânının kalmadığı dar maişetli muhitlerden kurtarılacak arazisi geniş mıntıkalara ırkı kuvvetlendirecek ve iktisadi refahı artıracak sahalara nakledilecek vatandaşlar arasındaki fazla tevellüdatla [doğumla] ve sıhhi şeraiti uygunsuz olan yerlerden kurtarılacak müsait mahallere kaldırılacak nüfus kütleleri arasında vefiyatın azalması ve topraksız halkın toprak sahibi edilmesiyle inkışaflandırmaya ihtiyaç vardır.”

Kanuna dair Muvakkat Encümen raporu son dönem Osmanlı göç politikalarını eleştirmektedir (TBMM, 1932: 2):

Osmanlı hükümetinin muhacirin meselesile resmî surette işigali Kırım muharebesinin ferdasına tesadüf eder. O tarihten meşrutiyete kadar kâh müstakil, kâh muhtelif makamlara (şehremaneti, Zaptiye nezareti, Dahiliye nezareti) merbut olarak teşkil kılınan muhacirin komisyonları ve idareleri umumiyetle harp gailelerini takip eden zamanlarda İstanbul’a ve vilâyetlere akın eden muhacir ve mülteci kabilelerinin sevk, işe, ibateleri ile meşgul oldu. Bunların Türk harsına ve milliyetine temessülü hiç bir zaman nazara alınmadı.

Osmanlının din temelli göç politikalarının Türk kültürü için zararlı olduğu vurgulandığı zamanın Türkçü ruhu kanun metninin ve gerekçe metninin her köşesine yansımıştır. Kanunun birinci maddesinde de belirtildiği üzere bu kanunla “Türkiye’de Türk kültürüne bağlılık dolayısı ile nüfus oturuş ve yayılışının” düzeltilmesi hedeflenmektedir. Şükrü Kaya, “tek dille konuşan, bir düşünen aynı hissi taşıyan bir memleket” oluşturulacağını belirtir. Bu

kapsamda, Türk olmayan unsurların Türkleştirilmesi için Türk göçmenlerin kabulü süreci başlayacaktır. Anayurt dışında kalmış Türk soydaşlarını içeri almak ve onlara yurt tutturmak konusunda eldeki kanunlar yeterli olmadığı için bu konuda yeni bir kanun yapılması gerekli görülmüştür.

Kanunun acele çıkması fikrini savunan encümene göre “hadisat dışarıdaki kan ve ekin kardaşlarımızı süratle ana yurda sürmekte olduğundan bu kanunun müstaceliyetle çıkarılması” gerekmektedir. Muvakkat Encümen tasarı üzerindeki incelemeleri altı ayda tamamlayarak yeniden hazırladığı ve “Yerleştirme Kanunu” olarak adlandırdığı tasarı ve raporunu 27 Mayıs 1934’te Başkanlığa sunmuştur. Raporda “Bu Kanun Niçin Yapıldı?” başlığı altında ayrı bir bölüm hazırlanmıştır. Bu kısımda da Kanun’un sadece muhacirleri getirip yerleştirmekle sınırlı olmadığı, esas olarak binlerce yıldan beri dağınık ve göçebe yaşayan Türkleri toparlamak ve kültür meselesini kökünden çözmek için hazırlandığı vurgulanmaktadır.

İskan Kanununa göre ülke toprakları üç ana gruba ayrılmıştır:

Buna göre 1 numaralı mıntıkalar, Türk kültürlü nüfusun yoğunlaşması istenen yerlerdir. 2 numaralı mıntıkalar, Türk kültürünü temsili istenen, nüfusun göç ettirilip yerleştirilmesine ayrılan yerlerdir. 3 numaralı mıntıkalar yer, sıhhat, iktisat, ekim, siyaset, askerlik ve inzibat gibi sebeplerden dolayı boşaltılması istenilen ve yerleşme ve oturma yasak edilen yerlerdir.

Kanun görüşmeleri sırasında Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya, İskân Kanunu ile ilgili konuşmasına başlarken, kanunun tek bir amacının olmadığını söylemiştir. Birinci amaç nüfusla, muhaceretle üçüncüsü içerideki seyyar aşiretlerle, dördüncüsü de topraksız ve başkalarının toprağında çalışan topraksızlarla ilgilidir. Nüfus kıtlığının “bir memleketin başına gelecek en büyük felaketlerden biri olduğunu ve bu kanunun nüfusu çok olan yerlerden az olan yerlere gidecek olanlara yardım edeceğini” söylemektedir. “Nüfus arttıkça medeniyet de artacaktır”. Gerçekten o yıllarda nüfus meselesi en çok tartışılan konulardan biri olmuştur (Kaya, 1934).

Dönemin bürokrat ve aydınları nüfus kıtlığı ve nüfusu artırmanın gerekleri üzerinde durmuşlar, bunu medeni dünyaya ayak uydurmanın bir şartı olarak değerlendirmişlerdir. Zira 1927 nüfus sayımına göre, Türkiye’nin nüfusu toplam 13,648,270’dir. Savaş

koşullarından yeni çıkmış ülkede hem cinsiyet oranlarında bir dengesizlik vardır hem de kilometre başına nüfus yoğunluğu 17.9 gibi bir rakamla oldukça düşüktür.

Kaya, 1934 yılındaki tahmini nüfusun 18 milyon olduğunu söylemekte ve bu sayıyı da düşük bulmaktadır. Şükrü Kaya, Kanun'un hedeflerini anlatırken, nüfus meselesinin ardından, ikinci olarak "muhaceret" üzerinde durmuştur. Türk ulusunun tarihin her döneminde gittiği yerlere medeniyetini götürdüğünü, kalıcı eserler yarattığını, bulunduğu yerlere de barış taşıdığını söyleyen Kaya, dışarıda kalan iki milyona yakın öz Türk'ün istekleriyle ana vatana yerleştirileceğini belirtmiş, bir an önce Türkiye'de iskân edilmelerini borç kabul etmiştir (Kaya, 1934).

İskân Kanunu'nun tamamı 52 maddeden oluşmaktadır ve bu maddeler 10 ayrı bölümde işlenmiştir. Giriş bölümünü oluşturan 1 ve 2 numaralı maddeler "iskân mıntıklarını" belirtmektedir. Birinci bölümdeki, 3-7 arası maddeler "muhacir ve mültecilerin kabulü" ile ilgili maddelerdir. İkinci bölümü oluşturan 8-11 arası maddeler "nakiller, kültür ve idare tedbirleri" ile ilgilidir. "İskân" üçüncü bölümde 12-25 arasındaki maddelerde ayrıntılandırılmıştır. Dördüncü bölüm, "mecburiyetler, tasfiye ve istihkak mazbataları" ile ilgilidir. Beşinci bölüm muafiyetlere, altıncı bölüm mali hükümlere, yedinci bölüm iskân komisyonuna, sekizinci bölüm icrai hükümlere, son bölüm ise müteferrik hükümlere ayrılmıştır.

İskân Kanununa göre:

Türkiye'de yerleşmek maksadıyla dışarıdan münferiden gelmek isteyen Türk soyundan meskün veya göçebe ferdler Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekilliğinin mütalaası alınmak şartile Dahiliye Vekilliğinin emrile ve müçtemian gelmek istiyen Türk soyundan meskün veya göçebe ferdler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskün kimseler işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin mütaleası alınmak şartile Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekilliğinin emirlerle kabul olunurlar. Bunlara muhacir denir. Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti kararla tesbit olunur. Türkiye'de yerleşmek maksadile olmayıp bir zarüret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara mülteci denir. 4 üncü maddede yazılı sebebler bulunmayan mülteciler Türkiye'de yerleşmek isterlerse ve bunu yazı ile bulundukları yerin en büyük idare amirine bildirirlerse haklarında Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekilliğince muhacir muamelesi yapılır. Öbür mülteciler için Dahiliye Vekilliğince haklarında vatandaşlık kanunu ahkamı tatbik olunur. Muhacirlerin alınma yolları Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekilliğince, mültecilerin ise Dahiliye Vekilliğince yapılacak talimatnamelerle tesbit olunur.

Kanuna göre Türk kültürüne bağlı olmayanlar, anarşistler casuslar, göçebe çingeneler, memleket dışına çıkarılmış olanlar, Türkiye'ye muhacir olarak alınmazlar. Bulaşıcı hastalığı olanlar direk olarak devlet hastanelerine gönderilip orada parasız tedavi olurlar.

Yıldız'a göre İskân Kanunu, Kemalist ulusçuluğun "dil, kültür, ülkü" üçlüsünün yerini "dil, kültür ve kan" şiarına bıraktığı dönemi işaretlemektedir (Yıldız, 2001). Brakisefal Türk ırkının yaratımı olan kültür nasıl modern dünya uygarlığına kaynaklık etmişse Avrupa'dan Afrika'ya hatta Amerika'ya kadar tüm kültür dilleri de kök dil olarak Türkçeden türemiştir diyen Güneş Dil Teorisi, Türklerin brakisefal Alpin ırkının mükemmel temsilcileri olduğunu göstermek üzere yapılan antropolojik çalışmalar dönemin ruhunu özetlemektedir.

Buna paralel olarak Kanunun 11. maddesinin açıkça gösterdiği gibi," amaç ülke çapında dil, ekin (kültür) ve kan birliğini" sağlamaktır. İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'ya göre bu yasa," ülkede büyük bir davanın, dil davasının çözümünü sağlayacak" bir yasadır.

Öteden beri Türk kültürüne uzak kalmış olanların Türk kültürünü benimsemeleri için devletin yapacağı işler bu kanunda açıkça belirtilmiştir. Zira Türk bayrağına gönül bağlamamış iken Türk yurttaşlığını, kanunun onlara verdiği her türlü hakları kullanmakta onları, Türkiye Cumhuriyeti uygun göremezdi. Bunun içindir ki, bu gibileri Türk kültüründe eritmek ve onları Türk oldukları için daha sağlam yurda bağlamak yollarını bu kanun göstermiştir. Türkiye Cumhuriyeti devletinde, Türküm diyen herkesin bu Türklüğü devlet için belli ve açık olmalıdır. Burada Devlet, hiçbir Türkün Türklüğünden bir soluk işkillenmek istemez (TBMM, 1934).

2510 Sayılı İskân Kanunu'nun icrai hükümler bölümü, kanunun genel felsefesine uygun bir teşkilat yapısını oluşturmaktadır. Bu teşkilat yapısı, Dâhiliye Vekâleti bünyesinde; vekilin veya tayin edeceği kişinin başkanlığı altında Dâhiliye, Millî Müdafaa, Hariciye, Maliye, Maarif, İktisat, Ziraat, Sıhhat ve İçtimaî Muavenet vekillikleri ve Ziraat Bankası tarafından seçilecek kişilerden ve uzmanlıklarından yaralanmak üzere Dâhiliye Vekâleti tarafından dışarıdan alınacak en çok üç kişiden oluşan Merkezi İskân Komisyonu kurulmasını öngörmektedir.

Merkezi İskân Komisyonu'nun başlıca görevleri: ülkeye kabul edilecek mübadillerin veya ülke içerisinde naklolacak vatandaşların iktisadi, içtimai, sıhhi vasıflara ve şartlara göre oluşturulan yerleşim yerlerini tetkik etmek; bir ve iki numaralı iskân mıntikaları ve programları hakkında tetkiklerde bulunmak; iskâna yarayacak toprak ve yapıları araştırıp bulmak; muhacirlerin sevk şartlarını görüşmek; iskân tahsisatının sarf yerleri hakkında öneride bulunmak; ülke içerisinde naklolacakların veya ülke sınırları dışından gelecek olanların, yeni yurtlarına yerleşecek olanların sevkleri ve müstahsil hale girinceye kadar

bakımlarıyla görevli olan devlet dairelerinin/şubelerinin yardımlarını ve çalışma birliğini yapmağa yarayan tedbirleri uygulamak şeklinde sıralanmıştır (Canan, 2014: 89).

1935 yılında 2849 Sayılı İskân İşlerinin Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmesiyle iskân örgütlenmesine yönelik ikili bir yapı uygulamaya konulmuştur. Böylece iskân ve muhacir yerleştirme işleri, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılırken, ülkenin genel iskân siyasetini belirleme yetkisi Dâhiliye Vekâletinde kalmıştır. Göçmenlerin iskânında sağlık sorunları ve sosyal konuların ağırlık kazanmasıyla, konunun teknik kısmının Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti'ne bırakılması konunun önemsizleştirilmesi olarak yorumlanabileceği gibi, politika üretme kısmı ile teknik kısmın birbirinden ayrılmasıyla önemli addedilen konuların Dâhiliye Vekâleti tarafından yürütülmeye devam edilmesi, iskân konularının daha da çok önemsenmesi/önemli hale getirilmesi şeklinde de yorumlanabilir.

2510 Sayılı İskân Kanunun öngördüğü iskân örgütlenmesine yönelik bir diğer birim umumi müfettişliklerdir. 2510 Sayılı Kanunun 47. Madde hükmündeki; “Umumi Müfettişlik teşkilatı olan mıntikalarda umumi müfettişler muhacirlerin, naklolanların ve göçebelerin muayyen müddetlerde iskân ettirilip müstahsil hale gelmelerinden birinci derecede mesuldürler” ifadesi ile umumi müfettişlikler, kendi bölgelerindeki iskân işlerinden birinci derecede sorumlu tutulmuşlardır.

İskân Kanununun kabulünden sonra 1935 yılında Nüfus Umum Müdürlüğü tarafından “Geçen Dört Yılda Yapılan Ve Gelecek Dört Yıl İçinde Yapılacak İşler Hülasası” adı altında bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor iskân mıntikalarının nereler olacağını ayrıntılı biçimde açıklarken öncelikli yerleşim planını ve hedeflerini ortaya koymaktadır: (Dahiliye Vekaleti, 1935: 59,60)

“Yerli halkı bir yandan oldukları yerlerde topraklandırmak öbür yandan dağınık nüfusları toplamak sıklaştırmak, üçüncü yandan nüfusu az ve fakat verimli topraklardaki nüfusu kesafetlendirmek [artırmak] işile meşgul olunurken Memleketin nüfusunu artırmak üzere haricdeki kan kardeşlerimizi getirmek bugünün en mühim işleri sırasındadır. Muhacir iskân işi biri Batıda Trakyada, diğeri Doğuda Birinci Umumi Müfettişlik mıntikasında olmak üzere ehemmiyetli iki kolda yürütülürken Adana Mersin, Antalya, Muğla Vilayetlerinde de bu iş ihmal edilmeyecek ve buralarda Türk göçbelerinin yerleştirilmesi özenle yürütülecektir”

Dışarıdan gelen göçmenleri yerleştirmenin dışında, İskân Kanunu'nun en önemli amaçlarından biri içerideki aşiretlerin; özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki “anadili Türkçe olmayan nüfusun” iskânıdır. Kanun'un uygulamasına göre, Tunceli,

Erzincan, Bitlis, Siirt, Van, Bingöl, Diyarbakır, Ağrı, Muş, Erzurum, Elazığ, Kars, Malatya, Mardin, Çoruh illerinden 5.047 hanede 25.831 nüfus Batı Anadolu'ya naklolmuştur. 1938 yılında Nüfus Umum Müdürlüğü tarafından hazırlanan raporda ülke içindeki iskânlarla ilgili genel bilgi verilmiştir.

İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, yaptığı uzun konuşmasında, 1923 yılından Haziran 1934'e kadar Türkiye'ye nereden ne kadar muhacir geldiğini ve bunların nerelere yerleştirildiklerini ayrıntılı bir şekilde açıklamıştır. Yerleştirmelere dair böylesine detaylı açıklamalar yapılması konunun sıkıca takip edildiğini göstermektedir. İskân Kanunu mülteciliği de "Türkiye'de yerleşmek maksadı ile olmayıp bir zaruret nedeniyle geçici olarak oturmak üzere sığınanlar" olarak tanımlamaktadır.

İskân Kanunu uygulamaları dünyada da yankı uyandırmıştır. Aralık 1934 tarihinde Chicago Tribune gazetesinde "Müslümanların Türkiye'ye Avdeti Avrupa'yı Tedhiş Ediyor" başlıklı bir yazı yayınlanmıştır. Yazı 13 Aralık 1934'te Washington Büyükelçiliğince tercüme edilerek Dış İşleri Bakanlığı'na gönderilmiştir. Yazıya göre Türklerin göçünün iki temel sonucu olacaktır: Bunlardan ilki siyasi diğeri ise iktisadidir. Siyaseten milyonlarca Türk'ün dünyanın en zengin madenlerini ihtiva eden Anadolu'ya iltihakı tehlikesi söz konusudur. Nüfusun artması ordunun asker sayısının artmasını sağlayacaktır. Tam nüfuslu bir Türkiye'nin teşkil edeceği iktisadi tehlike ise, ülkede bu sırada uygulanan beş yıllık sanayi planının büyük ilerleme kaydetmesiyle birlikte düşünülmelidir. Şimdiden kömür üretimi, krom, bor ve bakır madenlerindeki gelişmeler dikkat çekicidir (Chicago Tribune, 1934).

3.1.3.1.3 1951 Bulgar Göçü

1942'de iktidara gelen Komünist Parti'nin Bulgaristan'daki Türk nüfus üzerindeki politikaları Türkler için yaşamı epeyce zorlaştırmıştı. Bu süreçte Türkler arasındaki kanaat önderleri baskı altına alınıyor, Türk çocukları işçi kamplarında çalıştırılmaya zorlanıyordu (Çolak, 2013: 119). Baskı altındaki Türkler Türkiye'ye gelme arayışı içindeydiler. Bakanlar Kurulu 31 Mayıs 1947'de sorunu görüşerek konuyla ilgili bir kararname kabul etti. Buna göre, Türk Hükümeti Balkanlardan toplu olarak göçmen alma işini daha elverişli bir zamana bırakıyordu. Yani şimdilik Bulgaristan'da Türkiye'ye toplu olarak iskânlı göçmen alınmayacaktı ancak serbest göçmen vizesiyle gelenler ve mülteciler kabul edilecek ve Türk vatandaşlığına alınacaklardı.

1950'den sonra hem baskının yoğunlaşması hem de Türkiye'de Demokrat Parti'nin iktidara gelişiyle yaşanan iktidar değişikliği konunun daha farklı şekilde ele alınmasına yol açmıştır. Ayrıca Truman Doktrini neticesinde Amerika'yla daha da yakınlaşması Sovyet yönetiminin Türkiye karşıtı politikalarının artırmasına yol açmıştır.

1950 göç dalgasını tetikleyen esas unsur Bulgaristan'ın Türkiye'ye 10 Ağustos 1950 tarihinde bir nota vererek 250.000 Türk'ün Bulgaristan'dan çıkarılacağını ve Türkiye'nin bu göçmenleri üç ay gibi kısa bir süre içerisinde kabullenmelerini istemesi olmuştur. Tanoğlu tarafından bir göç değil tehcir hareketi olarak tanımlanan bu durum neticesinde Bulgaristan Türkleri sınıra yığılmaya başlamıştır (Tanoğlu, 1952: 131).

Dönemin antikomünist doğası gereği bu gelişmeler Ankara'da farklı tepkilere yol açmıştır. İlk Bulgar notasının hemen ardından, daha herhangi bir sınır krizi yaşanmadan evvel gazeteci ve Demokrat Parti Ankara milletvekili Mümtaz Faik Fenik, hükümetin de korkularına tercüman olarak şu satırları yazar:

“Bulgaristan bu hareketi ile insan hakları beyannamesini tamamıyla ihlâl etmekte ve Türklere zulüm yapmaktadır. Bu hususta üç nokta hatıra gelebilir: 1- Bulgaristan bu tehciye, ya Türkleri tasfiye için başvurmuştur ki, bu düpe düz bir ırkçılıktır. Ve Hitlerin takip ettiği 'Rasizm'in komünist sisteminde bir tezahürüdür. 2- Bu hareketle, Türklerden bir intikam almak arzusu görülmekte ve bu da şu aralık ayrıca bir siyasî manevra olarak kullanılmaktadır. 3- Veyahut bu 250 bin Bulgar Türkü içinde Türkiye'ye geniş ölçüde komünist sokmak arzusunu gütmekte, ve bu arada masum Türkleri de ayrıca çok kuvvetli bir baskı altında bulundurmaktadır.

Danış'a göre 1951 göçü, Bulgaristan'da başa gelen yeni yönetime ve özellikle toprakların kollektifleştirilmesine yönelik politikalara direnen göçmenlerin oluşturduğu, dolayısıyla Türk devletinin anti-komünist ideolojisi bağlamında özellikle itibar görececek bir göçtür (Danış ve Parla, 2009).

İçduygu ve Sirkeci'ye göre 1950 yılı Bulgaristan'dan Türkiye'ye göçler konusunda bir dönüm noktasıdır (İçduygu ve Sirkeci, 1999).

1950'den itibaren göçmenlerin bazıları vize alarak bazıları da serbest göçmen olarak Türkiye'ye girmişlerdir. 1 Ocak 1950'den sınırın tekrar kapatıldığı 8 Kasım 1951'e kadar geçen sürede 37.351 aileden 154.393 göçmen Türkiye'ye gelerek yerleşmiştir. Bu 37.351 aileden 32000'i iskân edilmek için müracaatta bulunmuşlar ve iskân hakkına sahip göçmen olarak tespit edilmişlerdir (Şimşir, 1986).

Bulgaristan'dan Türkiye'ye gelen göçmenler öncelikle, 2510 sayılı İskân Kanunu'na göre her göçmenin Türk sınırlarına girdiği ilk yerde tabiiyet beyannamesi doldurması suretiyle bir sene içinde göçmen vesikası almaktadır. Bu müddet zarfında göçmenlerin beyannameleri Bakanlar Kurulu'nca incelenir ve vatandaşlığa alma kararını takiben her göçmen Türk vatandaşlığı hakkına sahip olur.

Göçmenlerin üretici durumuna gelmeleri için onlara yönelik çeşitli programlar uygulanmıştır. 5 yıl boyunca vergiden muaf tutulmuşlar, sanatsal yeteneği olanlarına sanatlarını icra edecekleri ortamlar temin edilmeye çalışılmış, köylülere zirai destekler ve topraklandırma çalışmaları yapılmıştır. İş ve İşçi Bulma Kurumu müfettişlerinden birisi göçmenlerin iş ve sanat durumlarını tespit etmek için görevlendirilmiştir. Aynı zamanda alınması gerekli tedbirlerin tespiti için Amerika'dan bir uzman istenmiş, bunun üzerine Marshall Planı İktisadi İşbirliği teşkilatından Mr. Clifford Wilson Ankara'ya gönderilmiştir (Çolak, 2013).

Türkiye'ye gelen göçmenler beş yıl boyunca arazi, bina ve diğer vergilerden muaf tutulmuştur. Ayrıca ülkenin her yerinde göçmenler için kurulan yardım komiteleri aracılığıyla, göçmenlere nakdi ve ayni yardımlarda bulunulmuştur. Komiteler Celal Bayar himayesinde kurulan ve ilk başkanlığını Refik Koraltan'ın yaptığı "Göçmen ve Mülteciler Türkiye Yardım Birliği" adı altında birleştirilmiştir. Ancak ABD'nin Marshall yardımları çerçevesinde göçmenler için verdiği nakdi yardımın dışında, göçmenlere dışarıdan gelen yardımlar çok az olmuştur. Göçmenler için Aydın, Eskişehir ve Konya gibi şehirlerde konutlar inşa edilmiştir (Çolak, 2013).

Dönemin tartışmaları incelendiğinde özellikle çingeneler özelinde çeşitli tartışmaların yaşandığı görülmektedir. Edirne Valisi Emin Akıncı'nın, "Memleketimize mültecilerle birlikte muzır unsurların da girmesi pek muhtemeldir. Bunlara karşı en önemli mesele vatandaşlara düşüyor. Vatandaşların gayet uyanık olmaları lâzımdır," (Milliyet, 1950b) açıklamalarıyla işaret ettiği durum Cumhuriyet gazetesi tarafından "Göçmenler arasında bir takım vazifeli ajanlar bulunması ihtimali de daima göz önünde tutulmaktadır" diyerek, Edirne'de Bulgaristan'dan gelmiş " 700 mütecevaz kıpti" bulunduğunu, "esas göçmen evinden 300 metre kadar uzakta bir binada muhafaza altında tutuldukları" şeklindeki haberlerle kamuoyuna aktarılmıştır (Cumhuriyet, 1950).

Mümtaz Faik Fenik'e göre "Hükûmetimizin Kıpti dâvasındaki azimli hareketi karşısında Bulgarlar, Türk-Bulgar hududunun Kapıkule yakınlarında Bulgar topraklarında derinlemesine olarak binlerce çingene" yığıldığı, asıl amaçlananın "umumî bir göçmen akını esnasında, hususî surette yerleştirilmiş olan ve her biri bir Bulgar ajanı bulunan bu çingeneleri göçmenler arasında yurdumuza sokmak" olduğu bildirilir (Milliyet, 1950a).

Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye geldiği yıllarda Şarki Ürdün'den 250 nüfus göçmenin ve Avrupa Kamp mültecilerinden 500 kadar göçmen de Türkiye'ye kabulüne yönelik açıklamalar vardır ancak konuya dair detaylı bilgi bulunamamıştır (TBMM, 1951).

Göçlerin yönetimi için çeşitli kurumsal ve yasal mekanizmalar önerilmiştir. Meclis tutanakları incelendiğinde göçmenlerin gelişi, iskânına dair önemi tartışmaların yapıldığı görülmektedir (TBMM, 1951). Bulgaristan göçleri olunca da İskân Bakanlığı kurulma tartışmaları yapılmıştır. 29 Mart 1950 tarihli 5613 sayılı kanun ile Tarım Bakanlığına bağlı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı İskân Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Bu toplu göçü takiben 1968 yılında Bulgaristan'la Türkiye arasında imzalanan "Yakın Akraba Göçü Antlaşmasıyla" veya "parçalanmış aileleri birleştirmek" amacıyla, 1969-1978 yılları arasında 130.000 kadar Türk Bulgaristan'dan Türkiye'ye göç etmiştir. Böylece komünist dönemde Bulgaristan'dan Türkiye'ye gelen Türk göçmenlerin sayısı 290.643 sayısına ulaşmıştır. 1968 sonrası Bulgaristan'dan göç edenler için 10 yıllık "Sosyal Haklar Tanıma Kanun Tasarısı" hazırlanmış. Ancak kanun tasarısı kadük olmuştur.

3.1.3.1.4 1989 Bulgar Göçü

Bulgaristan'ın bağımsızlığını ilan etmesini takiben bu topraklarda yaşayan Türkler yaşadıkları sıkıntılardan dolayı belli aralıklarla Türkiye'ye göç etmişlerdir. 1923-1930, 140-1949, 1950-1951, 1969-1978 yıllarında çeşitli göç dalgaları yaşanmıştır.

Bulgar Komünist Partisi Edinna Bulgarska Natsiya (tek bütün Bulgar ulusu) kurma idealiyle azınlıklara yönelik dışlayıcı politikaları hayata geçirmiştir. Özellikle 1984-1989 arasında sürdürülen Soya Dönüş Projesi doğrultusunda hayata geçirilen politikalar Türkleri göçe zorlamıştır.

Bu dönemde Bulgar hükümeti tarafından Türklerin yaşadığı bölgelerin isimlerini değiştirme girişimleri olmuş buna direnenlere karşı baskılar artmıştır.

Bulgaristan, azınlıklara uyguladığı asimilasyon ve sindirme politikalarına devam ederken Türkiye’den ve uluslararası camiadan tepkiler görmüştür. Bu kapsamda Türkiye’de çeşitli illerde yürüyüşler düzenlenmiş, UGÖ, Helsinki Yurttaşlar Derneği gibi kuruluşlar raporlar hazırlamıştır. 1987 Haziran ayında İslam Konferansı Örgütü Bulgaristan temas grubu kurmuştur.

Bulgar kanadının baskıları neticesinde Türklerde de milliyetçi duygular yükselmiştir. Baskı, göç ve Türklük bilinci birbirini etkileyen kavramlar olarak yorumlayan Oran’a göre Bulgarlar baskı yaptıkça göç eğilimi artmakta, Türklük bilinci güçlenmekte bu da Bulgarların baskısını yoğunlaştırmaktadır (Oran, 1993).

Bulgar hükümeti asimile edebildiklerini asimile etmek edemediklerini göçe zorlayarak toplumsal yapıyı istedikleri gibi şekillendirmeyi planlamaktadır. 7 Haziran 1989’da yapılan bir üst düzey toplantısında dile getirilen Jivkov’un sözleri, göçü ne kadar çok arzuladıklarını ortaya koymaktadır: “Biz, büyük göç psikozunun eşiğindeyiz. Bu psikozu nasıl değerlendirmeliyiz? Bizim böyle bir psikozu ihtiyacımız var, iyi bir fırsat çıktı. Ben, sır olarak sakladığımız bir şey söyleyeceğim. Eğer biz bu halktan 200-300 bin kişiyi sınır dışı etmezsek, 15 yıl sonra Bulgaristan artık olmayacak. Bulgaristan, Kıbrıs veya ona benzer bir şey olacak (Zafer, 2010: 42).

Helsinki İzleme Komitesi raporunda da belirtildiği üzere Türkler için artık göç etmenin kaçınılmaz olması nedeniyle 1989 yılı sonrasında katile halinde göçler başlamıştır.

Bu süreçte Türk hükümeti vizesiz geçişi kabul etmeye başlamıştır. Sınırdan geçen Türklerin nüfus kayıt işlemleri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır. Ancak 20 Ağustos tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulamada değişiklik yapılmıştır. 21 Ağustos 1989’dan itibaren Bulgaristan’dan zorunlu göçü durduran Bakanlar Kurulu Kararı saat 02:00’ de uygulamaya konulmuş, Kapıkule ve Dereköy sınır kapılarında güvenlik bölgeleri oluşturulmuştur. Sınır kapılarının Bakanlar Kurulu Kararı ile kapatılmasından sonra Dışişleri Bakanlığı’ndan yapılan bir açıklamada, bu durumda Türkiye’ye girişlerin ancak vize uygulamasıyla mümkün olabileceği belirtilmiştir. Sınır kapatma kararı ile ilgili olarak bir açıklama yapan SHP Genel Başkanı Erdal İnönü, bu kararın dış politikaya ve itibarımıza büyük darbe vurduğunu, kararın kaygı verici olduğunu, bunun hesabının Meclis’te sorulacağını söyledi. DYP Genel Başkanı Süleyman Demirel, sınır kapatma kararını eleştirerek, böyle bir olayda dünyanın her yerinde hükümetin gideceğini söyledi. Bu arada

DYP, olayla ilgili olarak Başbakan Özal hakkında gensoru önergesi verdi. Konunun ülke siyasetinde ne kadar önemli bir şekilde yer aldığı siyasetçilerin beyanlarından da görülmektedir.

Başbakan Turgut Özal, Bulgaristan'dan gelen Türklere sınırın kapatılmasıyla ilgili olarak yaptığı açıklamada, sözlerinden caymadıklarını, Bulgaristan Devlet Başkanı Todor Jivkov'u masaya çekmek için bu kararı aldıklarını açıkladı. Karpat'a göre sınır kapatma kararının amacı Türklerin Bulgaristan'da kalan mallarının korunmasıdır.

Dışişleri Bakanlığının açıklamalarına göre Bulgaristan hükümeti tek sorumlusu olduğu bu insani sorunun çözümü için hiçbir katkıda bulunmaya niyeti olmadığını, Türkiye'nin gösterdiği anlayışı suiistimal ederek bu meseleden bir an evvel külfetsizce kurtulmaya çalıştığını açıklıkla ortaya koymuştur.

Bu süreçte göçmenlerin vatandaşlık ve entegrasyon süreçlerine yönelik düzenlemeler hızla gerçekleşmiştir. İskân Kanununa ek maddeler eklenerek çeşitli güncellemeler yapılmıştır. Buna göre göçmenlerin iskânına yönelik idari kararlarla yapılan işlemler ile alınan kararların genel koordinasyonu Başbakana verilmekte, bu yetkinin gerektiğinde Başbakan tarafından bir Devlet Bakanına, Devlet Bakanınca da Valilere devredilebileceği öngörülmektedir.

"89 göçü", "89 muhacereti" gibi isimlerle adlandırılan, 300 bini aşkın Bulgaristan Türkü Türkiye'ye geldiği (Devlet Planlama Teşkilatı, 1990) bu göç dalgasında İçduygu' ya göre göçmenlerinin %90'ı kendi imkânlarıyla yerleşmiştir. Bu durum 1989 göç hareketi üzerinde devletin rolünün ve geleneksel İskân Kanunun uygulanışının sona erdiğinin göstergesi olarak yorumlanabilir.

1989 göçünün diğer bir özelliği de yoğun geri dönüşlerin olmasıdır. Vaseliva' ya (1992:348,349) göre göç edenlerin %42'si bir yıl içinde geri dönmüştür. Dönemin Devlet Bakanı Konukman'a göre Türkiye 327 bin 389 kişi gelmiş, Ocak 1990 itibarıyla 95 bin 491 kişi geri dönmüştür (Milliyet, 1991).

Gelen göçmenlere yönelik işlemler için çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Her göç akının tartışması konusu olan göç bakanlığı meselesi bu sefer yine gündeme gelmiştir. 19 Ağustos 1989'da açıklama yapan Devlet Bakanı Ercüment Konukman, Bulgaristan'ın göçe zorladığı göçmenlerin sorunlarını çözmek amacıyla Göçmen Genel Müdürlüğü kurulacağını belirtmiştir (BYEGM, 1989).

Milli Eğitim Bakanı Avni Akyol, Bulgaristan'dan göç edenlerin öğrenim çağındaki çocuklarının parasız yatılı olanaklarından yararlandırılacaklarını ifade etmiştir. Kalacak yeri olmayan göçmenler için Edirne ve Kırklareli'nde çadır kamplar kurulmuştur Marmara Bölgesi ve Ege Bölgesi'nde akrabaları olanlar onların yanına yerleşmiş, olmayanlar için barınma imkânı sağlanmıştır. Bunun yanı sıra devlet göçmenlere iş bulma konusunda da destek olmuştur. Scott'un (1991) belirttiği gibi, iş piyasasını daha iyi yönetmek amacıyla devlet, göçmenlerin istihdam kalıplarını ve bunların yaşam koşulları üzerindeki etkilerini araştırması için Uluslararası Çalışma Örgütü ile işbirliği yapmıştır.

1989 yılında gelen göçmenlere ilk 450'si Kırklareli'nde, 200'ü Edirne'de, 100'ü Tekirdağ'da ve 100'ü de Manisa'da olmak üzere toplam 850 konut yapılmıştır (DPT, 1990). Yüksek Planlama Kurulu'nun 1990 yılında aldığı kararla Göçmen Konutları Koordinatörlüğü oluşturulmuştur. Bu kapsamda 40.000 konut yapımı planlanmış ancak bu miktarın sadece 23,495'i yapılarak sahiplerine teslim edilebilmiştir (Göçmen Konutları Koordinatörlüğü, 2006).

1990 sonrasında Bulgaristan'dan gelişler zorlaşmıştır. Ancak 1993-1996 arasında yaklaşık 200.000 Türk ve Pomak yasadışı şekillerde Türkiye'ye girmiştir. Vize politikalarındaki değişim nedeniyle Türk kökenli Bulgar vatandaşlarının hareketlilikleri azaltılmış olsa da, bazı Türkler Bulgar isimleri alarak ya da kaçakçılar aracılığıyla Türkiye'ye gelmeye devam etmişlerdir (Özgür ve Baklacioğlu, 2003: 213). 2001 yılına kadar devam eden bu vize zorlaştırma politikaları 2001'den sonra 90 gün içinde giriş çıkış yapmak şartıyla vizesiz Türkiye seyahati sağlayan uygulamalarla esnek vize politikalarına evrilmiştir.

3.1.3.1.5 1991 Kuzey Irak Göçü

Irak'ın Kuveyt'i işgalini takiben ülkenin kuzeyinde bulunan Kürtler de çeşitli haklar talep ederek ayaklandılar. Ancak bu ayaklanma Saddam kuvvetleri tarafından şiddetli bir şekilde bastırılınca Kürtler için çevre ülkelere kitlesel olarak sığınmaya başladılar. Son derece zorlu doğal şartlar, bu kitlesel akını bir insani krize dönüştürdü. Bu bağlamda 1milyon 400 bin kişi İran'a, 460 bin kişi ise Türkiye'ye sığınmıştır.

Nisan 1991'de meydana gelen kitlesel göçten önce Mart 1988'te Halepçe'den kaçan ve büyük kısmı daha sonra geri dönen yaklaşık 100 bin kişilik Kürt topluluğu Türkiye'ye sığınmıştı. 1991'deki kitlesel mülteci krizi çok uzun sürmedi. Başlangıçta Türk hükümeti sığınmacıları içeri almamak yönünde bir politika uyguladı. Krizin çözümü için güvenli bölge

oluşturulması için çalışmalar yürütmeye başladı. Dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın önerisiyle Büyük Britanya ve ABD 36. paralelin kuzeyinde “güvenli bölge” kurulması ve Türkiye'ye kaçan sığınmacıların Irak içindeki bu bölgede korunmasını sağlayan bir projeyi iki ay içinde hayata geçirdiler.

Danış'a göre 36. paralelin kuzeyinde “güvenli bölge” kurulmasını öngören 688 sayılı BMGK kararıyla, 1990'lı yıllar boyunca sık sık görüleceği üzere, kitlesel mülteci krizleri ile uluslararası güvenlik arasında doğrudan bir bağ kurulmuş olmuş, bu bağ, mülteci akını durumunda yabancı güçlerin askeri müdahale yapmasına imkân tanıyan bir unsur olarak öne çıkmıştır.

1991 Mayıs sonunda Kaynak'ın yaptığı araştırmaya göre, iki ay gibi bir süre içinde yüz binlerce Iraklı geri dönmüş, Türkiye'de sadece 14 bin sığınmacı kalmıştı. Ekim ayına gelindiğinde ise bu sayı 5 bine düşmüştü (Kaynak, 1992: 49).

1991 krizi Türkiye'nin göç rejiminde kalıcı etkiler bırakmıştır. 1994 Yönetmeliği bu krizin uyandırdığı farkındalık neticesinde yayınlanmıştır. Dönemin doğası gereği güvenlik odaklı bakış açısının hâkim olduğu bir metin olan 1994 Yönetmeliğine göre, “hükümet aksi yönde bir karar almadığı sürece kitlesel mülteci akınlarına, mülteciler Türkiye sınırını geçmeden cevap verilmesi gerektiğini” belirtilmektedir.

Ani ve kitlesel iltica hareketleri karşısında ulus-devletlerin sınırlarını korumakta çaresiz kaldığı yönündeki yorumların aksine, bu tür askeri operasyonlara imkân sağlaması açısından, mülteci krizlerinin devletlerin egemenlik alanını genişletme imkânı verdiğini ifade edilmektedir (Roberts, 1998).

Güvenli bölge uygulaması daha sonra Mayıs 1992'de eski Yugoslavya'da, Aralık 1992'de Somali'de, Mayıs 1994'de Ruanda'da ve 1994'de Haiti'de vuku bulan mülteci krizlerinde de tekrar edilmiştir.

1991 göç dalgasının yönetimi için çeşitli politikalar hayata geçirilmiştir. Vehbi Dinçerler sürecin yönetimi için koordinatör bakan olarak görevlendirilmiş, 14 Nisan'da Diyarbakır'da “Yönetim Merkezi” oluşturarak Olağanüstü Hâl Valiliği bünyesinde çalışmalarını sürdürmüştür. 22 Nisan 1991'i takiben 6 hafta boyunca ilgili genel müdürler toplantılar yapmıştır.

3.1.3.2 Türkiye'ye Yönelik Küçük Çaplı Diğer Göçler

Yukarıda belirtilen büyük çaplı göç dalgalarına ilaveten diğer göç hareketleri de olmuştur.

a) Kırım Tatarlarının Göçleri

Sovyet Hâkimiyetinin kesin olarak tesis edilmesinden sonra 1930'lu yılların başında Sovyet Hükümeti Türkiye vatandaşlığı taşıyan Kırım Tatarlarını sınır dışı ederek Türkiye'ye yolladı. Kırımlı (2012:13) 'e göre bu insanlar Çarlık devrinde Türkiye'ye göç edip Osmanlı vatandaşlığı alan kişilerden oluşmaktadır ve sayıları birkaç bin kadardır. Bu kişilerin iskânına dair detaylı bilgi bulunmamaktadır.

II. Dünya Savaşı sırasında Kırımın Almanya tarafından işgali neticesinde Nazi Yönetimi tarafından "Doğu İşçisi" olarak çalıştırılmak üzere Almanya'ya götürülen esirlerin daha sonra Almanya safında yer almayı kabul edenleri tekrar Sovyet güçlerinin eline geçtiler. Bu kişiler Orta Avrupa'daki kamplarda kaldıktan sonra Sovyet vatandaşı olan diğer Türk gruplarla birlikte Türkiye'ye göç ettiler Kırımlı (2012: 13). Geray' a (1962:9) göre yaklaşık 2610 kişi olan bu grup Kırım'dan Türkiye'ye yönelik son kitlesel göç dalgasını teşkil etmektedir.

b) Mütareke Dönemi Mültecileri

Bolşevik devrimi sonrasında Rusya'da Kızıl Ordu ile Bolşevik karşıtı Beyaz Ordu kuvvetleri arasında bir iç savaş yaşanmış ve mücadeleyi Kızıl Ordu kazanmıştır. Kızıl Ordunun önünden kaçan, 70 bini asker 150 bin kişi 1919-1920 yılları arasında İtilaf devletlerinin kontrolünde İstanbul'a sığınmıştır.

Paul Dumont'ın İstanbul'u tarif ederken kullandığı Karadeniz limanlarından yararlanarak çatışma bölgelerinden uzaklaşıp batıya yönelenler için, sultanların masalsı başkenti İstanbul ilk serap, bütün çatlaklardan sızanlar için ilk birikme kabı, bütün düşler için ilk sıçrama noktasıydı" ifadeleri mülteciler nezdinde İstanbul'un anlamını resmetmektedir (Dumont, 2015: 178).

c) İkinci Dünya Savaşı Mültecileri Nazi Almanya'sından Kaçanlar

Türkiye dünya tarihinin en büyük insani dramlarına neden olan II. Dünya Savaşı'na dâhil olmamakla birlikte savaştan mültecileri ve Nazi Almanya'sından kaçan Yahudilerle ilgili çeşitli politikaları hayata geçirmiştir.

Nazi Almanya'sından kaçarak Türkiye'ye sığınan sanatçı, bilim insanı ve politikacılar ve İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye'ye sığınan yabancı askerler dönemin göç politikalarında önemli yere sahiptir.

Hitler'in iktidara gelmesini takiben başlayan Yahudi karşıtı politikalar nedeniyle Yahudi bilim adamlarının Almanya'da yaşama imkânı kalmamıştı. Bu bilim adamlarına yardım için kurulan "Alman Bilim Adamları Yardım Birliği" farklı ülkelerde çalışmalarına başlayarak bilim adamları için yeni çalışma ortamları arıyordu. Yahudi bilim adamları, 1932 yılında Türk hükümeti tarafından bir "Üniversite Raporu" hazırlamakla görevlendirilen Prof. Malche'nin çalışmasından haberdar olan Birlik Başkanı Prof. Philipp Schwartz'ın bağlantıya geçmesi sayesinde Türkiye ile irtibat kurmuş oldular. Birlik ve Türkiye Cumhuriyeti arasında yapılan anlaşma gereğince ilk etapta 30 bilim adamı Türkiye'ye geldi (Namal, 2012).

Nazilerden kurtulmak için Almanya'dan kaçan bu bilim adamları Türkiye'ye de gelerek yeni yükseköğrenim sistemi içerisinde görev aldılar. Hem akademik anlamda hem de kendi alanlarında yönelik pratik uygulamalarda Türkiye'ye önemli katkılar sağlayan bu isimler arasında Türk gelir vergisi rejiminin mimarı olan Fritz Neumark, çalışma hayatını düzenleyen kanunların hazırlanmasında ve kurumların oluşturulmasında büyük bir rol oynayan Gerrhard Kessler gibi bilim insanları da vardır.

Dönemin Milli Eğitim Bakanı olan Dr. Reşit Galip'in, 6 Temmuz 1933 tarihinde göçmen bilim adamlarıyla imzalanan anlaşma sırasında söylediği sözler bu bilim adamlarından beklentileri ortaya koyması açısından önemlidir (Hirsch, 2005):

"500 yıl önce İstanbul'u aldığımızda, Bizans'ın önde gelen bilim adamları ve sanatçıları ülkeyi terk ettiler. Bunlardan birçoğu İtalya'ya gitti ve orada Rönesans'ı başlattı. Şimdi Avrupa'nın aldıklarını bize geri vermesinin zamanı gelmiştir. Vatanımıza yenilikleri getirmenizi, böylelikle çağdaş düzene ayak uydurmamızı sağlamanızı ve yeni nesile çağdaş bilimde ilerleme yolunu göstermenizi umuyor, milletçe teşekkür ve saygılarımızı sunuyoruz".

Fritz Neumark "1933'ü izleyen yıllarda diğer ülkelerdeki mültecilerin sayısı Türkiye'den çok fazla olmasına karşın başka hiçbir yerde Alman mültecilerin rolü Türkiye'deki önemine ulaşamadı ve başka hiçbir yerde çalışmaları bu kadar kalıcı bir etkiye sahip olmadı" gözleminde bulunur (Reisman, 2011).

d) İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye'ye sığınan yabancı askerler

İkinci Dünya Savaşı sırasında Türkiye'ye sığınan yabancı askerler 1950'li yılların göç tartışmalarında önemli yer tutmaktadır.

Askeri mültecilere İskân Kanunundaki tanımdan farklı olarak içinde bulunulan duruma uygun bir tanım yapılmaya ve bir sistem kurulmaya çalışılmıştır. 11 Ağustos 1941 tarih ve 4104 sayılı "Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun" ile Türkiye'ye iltica eden savaştan yabancı ordu mensuplarının Türkiye topraklarına girdikleri tarihten, iade olunacakları tarihe kadar geçen sürede yapılacak işlemler, tabi olacakları kanunlar sıralanmış, yetkili üst organ hükümet olarak belirlenmiştir. 1942 tarihinde, yabancı ordu mensuplarından Türkiye'ye iltica edip gözaltı edilmiş olanlara mahsus hazırlanan listeye göre Yunan, Alman, Fransız, İtalyan, Rus, Bulgar, İngiliz, Amerikan, İspanyol, Irak askerleri Niğde, Ankara, Yozgat, Isparta, Erdek, Sivas ve Adana'daki kamplarda tutulmuştur. Yaman'ın Genelkurmay arşiv belgelerini tarayarak yaptığı çalışmasına göre Temmuz 1942 tarihinde 7 gözaltı kampında 361 Fransız, 5 Rus, 107 Yunan, 31 İtalyan, 28 Amerikalı, 13 Alman, 12 Bulgar, 9 İngiliz, 1 İspanyol ve 1 Iraklı olmak üzere toplam 688 askeri mülteci bulunmaktadır (Yaman, 2003: 155).

Keser tarafından yapılan araştırmaya göre 1 Mayıs 1941–1 Mart 1943 döneminde Yunan adalarından Ege sahillerine toplam 22.909 Yunan mülteci gelmiştir ve bu sayı 1944 yılına gelindiğinde neredeyse 40.000 civarındadır (Keser, 2009).

Askeri mültecilere ilaveten sivil halktan da Türkiye'ye sığınanlar olmuştur. Ege Adaları'nda baş gösteren işgal hareketleri ada halkını tedirgin ettiği için kitleler halinde göç dalgası yaşanmaya başladı. Eylül 1943 ile Şubat 1945 arasında Ege Adalarından Batı Anadolu kıyılarına 31.076 kişi gelmiştir. Bunların 16.159'u İtalyan, 1.080'i İngiliz, 11.669'u Yunan'dır. İkinci Dünya Savaşı yıllarında Adalardan Anadolu'ya sığınan Yunan, İtalyan, İngiliz, Alman ve Amerikan uyruklu mülteciler için Türk Hükümeti çeşitli yerlerde mülteci kampları kurmuştur. Bu kampların en önemlileri Isparta, İzmir, Aydın, Manisa, Denizli, Burdur ve Afyon Mülteci kamplarıdır. Mültecilerin iskân ve iâşe işleri de "Sihhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti" tarafından takip edilmiştir (Akça, 2013: 3–6).

II. Dünya Savaşı sırasında Türkiye'ye sığınan Yahudilere yönelik bazı trajik olaylar da yaşanmıştır. Nazilerden kaçan Yahudileri Romanya'dan Filistin'e götürmek için yola çıkan

Struma gemisi motorunun bozulması üzerine İstanbul'a limana çekilmiş ve 3 ay süren tamirat sürecinde yolcuların İstanbul'a inişine müsaade edilmemiştir. Sadece Filistin vizesi bulunan birkaç yolcu İngiliz hükümetinin onayıyla, Martin Segal ve ailesi de ABD'nin ricası üzerine Vehbi Koçun aracı olması ve Türk hükümeti nezdindeki girişimleriyle gemiden indirilmiştir. Bu süreçte Alman hükümeti de kimsenin gemiden indirilmemesi konusunda baskı yapıyordu. İngiltere de geminin Filistin'e gitmesini istemiyordu. Böylece kimse tarafından kabul edilmeyen bu yolcu grubu hastalık, açlık gibi çeşitli sıkıntılarla baş etmek zorunda kaldılar. Gemi İstanbul'da bir Rus denizaltısından atılan torpido ile batırılmış, 750'den fazla Yahudi Karadeniz sularında ölmüştür.

Türkiye'nin hem II. Dünya Savaşına girmemek amacıyla takip ettiği denge politikası hem de dönemin siyasal şartları neticesinde bu kişilerin Türkiye'ye girmesine izin vermemiştir. Dönemin Başbakanı Refik Saydam'ın "Türkiye başkaları tarafından arzu edilmeyen insanlara mekân olamaz" sözleri de acı bir söz olarak kayıtlara geçmiştir.

Struma Faciasındaki politikaya zıt bir şekilde Türk Hükümeti tarafından 12 Şubat 1941 tarihinde çıkarılan 'Transit Kararnamesi' sayesinde, Avrupa'dan İstanbul'a gelen Yahudi mültecilerden "Filistin'e girebilmek için vizeye veya Latin Amerika pasaportlarına sahip olanların" Sirkeci'den; vizesi olmayanların ise Marmaris ve Bodrum'dan küçük teknelere bindirilip kaçak olarak Filistin'e gönderildiklerine dair anlatılar vardır.

Dönemin göç politikalarında hem Alman dostluğu hem de Yahudi karşıtlığı nedeniyle Musevi karşıtı çeşitli uygulamalar görülmektedir. CHP Manisa Milletvekili Sabri Toprak tarafından "Nazilerden kaçan Yahudilerin Türkiye'ye göçünün önlenmesi için" verilen kanun teklifi kabul edilmemekle birlikte Ağustos 1938'de çıkarılan 2/9498 Numaralı Kararname ile "Tebaası oldukları devlet arazisinde yaşama ve seyahat bakımından baskılara tabi tutulan Musevilerin, bugünkü dinleri ne olursa olsun, Türkiye'ye girmeleri ve ikametleri" yasaklanmıştır.

Yahudileri taşıyan Parita, Salvador gemileri de Türkiye'ye sığınmalarına rağmen yolcuları indirmelerine izin verilmemiş her iki gemi de Ege sularında batmıştır.

Bununla birlikte Shaw'a göre Türk hükümeti Almanya'nın Yahudileri geri çağırma talebini reddetmiş ve kendi topraklarını kullanarak başka ülkelere geçişine müsaade etmiştir.

Rakamlar net olmamakla birlikte bu dönemde 100 bin Yahudi'nin Türkiye'yi ilk sığınma ülkesi olarak kullandığı tahmin edilmektedir (Shaw, 2016: 256).

e) 1980 Sonrasında Pakistan'dan Gelenler

1978'de Afganistan'da meydana gelen Sovyet yanlısı devrim sonrasında milyonlarca insan Pakistan'a sığınmıştır. Sığınanlar arasında bulunan Kazak, Kırgız, Özbekler de vardır. Daha önceki örneklerinden farklı bir iskân uygulaması da Afganistan'da bulunan bu mültecilere yönelik olarak yapılmıştır. "Afganistan'dan Pakistan'a Sığınan Türk Soylu Göçmenlerin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun" adıyla 1982 yılında çıkarılan 2641 sayılı kanun çerçevesinde 4163 Türk asıllı Afgan sığınmacı Türkiye'ye getirilmiştir.

10 Mart 1982 tarihinde yasalaşan kanunun gerekçesinde şu ifadeler vardır:

... Pakistan'a sığınan mülteciler arasında Afganistan'ın Kuzey Bölgesinden gelmiş Türk soylular da bulunmaktadır. Pakistan'daki kamplarda zor şartlar altında yaşayan Türk soylu mültecilerin Türkiye'ye getirilmeleri, yurt dışındaki Türkler üzerindeki moral etkisi ve Türkiye'nin uluslararası itibarı ve tanıtılması yönünden, büyük faydaları bulunmaktadır...

Pakistan'daki mülteci kamplarından Türkiye'ye getirilmesi planlanan mültecilerin tespiti ve Türkiye'ye getirilmesi için ilk aşamada "Geçici Komisyon" kurulmuştur. Bu komisyon; Bayındırlık, Ulaştırma, İmar ve İskân, Turizm ve Tanıtma, Mali İşler, Adalet, Tarım ve Orman, Köy İşleri ve Kooperatifler Komisyonundan ikişer üye, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri Komisyonundan üç üye alınmak sureti ile oluşturulmuştur.

İlerleyen aşamada, mültecilerin kabulü, nakli, iskânı, eğitimi, sağlık sorunları, çevreye intibakı gibi meseleler; Bakanlıklar ve kamu kuruluşları arasında koordinasyonu gerektirdiğinden, bunu sağlamak için ayrı bir komisyon oluşturulmuştur. Üst Komisyonda, Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, İmar ve İskân, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlıkları, DPT Müsteşarlığı, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı ve Kızılay temsilcileri yer almıştır. Üst komisyonun altında ise ilgili illerde çalışmayı yürütmek ve "üst komisyonun vereceği görevleri yapmak" için "Alt Komisyonlar" oluşturulmuştur. Bu komisyonlar, illerdeki vali başkanlığında, bakanlıkların ve kuruluşların illerdeki şube ve kurum başkanları katılımı ile oluşmuştur (Öztürk, 214AD: 84).

Afgan mülteciler, Türkiye'ye 1982 yazının değişik zamanlarda havayolu ile üç grup halinde getirilmiştir. Mültecilerin iskânı, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı bünyesinde olan İskân

Daire Başkanlığı tarafından yürütülmüştür. Önce geçici iskân bölgelerine yerleştirilen mülteciler ardından Tokat, Şanlıurfa, Hatay, Van, Kayseri ve Gaziantep'teki kalıcı iskân bölgelerine nakledilmiştir.

Bu uygulama esasında mülteci sorununa çözüm üretmek yerine devletlerarası ilişkilerde bir araç olarak görülebilir. Türkiye 4163 mülteciyi iskân ederek Pakistan hükümetine destek mesajı vermek istemiştir.

f) 1990 Sonrası Göçler

Türkiye'ye yönelik göç hareketlilikleri içinde 1990 sonrası Balkanlardaki siyasal krizler ve savaşlardan kaynaklanan hareketlilikler önemli yer tutmaktadır. Bu hareketliliklerin en öne çıkanları Bosna Hersek ve Kosova'da yaşanan savaş ve baskılar nedeniyle Türkiye'ye yönelik göçlerdir.

Bosna Hersek'te 1992-1995 yılları arasında yaşanan etnik çatışma ve kıyım nedeniyle 20-25 bin Boşnak Türkiye'ye sığınmıştır. Bunların önemli kısmı İstanbul ve Bursa'daki akrabalarının yanına sığınmış geri kalanlar için İstanbul, Kırklareli, Ankara'da kamp ve misafirhanelere yerleştirilmişlerdir.

Bu mültecilere Türkiye Cumhuriyet tarafından Tekirdağ'da üç ayrı kamp kurulmuş, İstanbul, Kırklareli, Ankara gibi illerde kamp ve misafirhanelerde konaklayan sığınmacıların her türlü ihtiyacının giderildiğine değinilmiş ve kamplarda Boşnakça eğitim imkânı sağlandığı belirtilmiştir. Aynı zamanda İstanbul'da 75 yataklı Bosna hastanesinin faaliyete geçtiği, Çorlu'da 3000 konutluk kamp projesinin de devam ettiği bilgisi verilmektedir (TBMM, 2015).

Kosova Savaşı nedeniyle 1999 yılında 17.746 kişi ve 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi Türkiye'ye sığınmıştır (GiGM, 2017i).

g) Ahıska Türkleri

Stalin döneminde Türk sınırına yakın Gürcistan topraklarında yaşarken Sibiry ve Orta Asya'nın değişik yerlerine sürgün edilen, dağınık halde yaşayan Ahıska Türkeri de 1992 yılında çıkarılan 3835 sayılı "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabul ve İskânına Dair Kanun" uyarınca Türkiye'ye kabul edilmeye başlanmıştır.

Kanuna göre Eski Sovyetler Birliğini oluşturan cumhuriyetlerde dağınık halde yaşayan ve "Ahıska" Türkleri olarak adlandırılan Türk soylulardan Türkiye'ye gelmek isteyenler, en zor durumda bulunanlardan başlamak üzere, Bakanlar Kurulunca belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak kaydıyla, serbest veya iskânlı göçmen olarak kabul olunabilirler. Bunların kabulleri ve iskânları, bu Kanun ve İskân Kanunu hükümlerine göre yapılır. Kanunun kabulü ile ilk olarak Ahıska Türkü 200 aile Türkiye'ye kabul edilmiş ve Iğdır'a yerleştirilmiştir. Ailelerin konut, iş, eğitim, sosyal güvence gibi her türlü ihtiyaçları karşılanmıştır. Bunların dışında daha çok kendi imkânlarıyla Bursa, İstanbul, Ankara, Kocaeli, İzmir ve Antalya gibi büyük şehirlere yerleşenler de vardır.

Ahıska Türklerinin göçü yıllar içinde devam etmiştir. En son 2016 yılında Ukrayna'da yaşanan politik gelişmelerden dolayı 413 kişi Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Kızılay Derneği, Erzincan ve Bitlis Valiliği eşgüdümde yapılan çalışma ile Erzincan'a yerleştirilmişlerdir.

h) İran Devrimi' nin Ardından Türkiye'ye Gelen İranlılar

Cumhuriyet tarihinin soydaş harici ilk büyük göçmen grubu İranlılardır. 1979'da İran Devrimi'nin ardından ülkeden ayrılan milyonlarca kişi Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine geçme arayışında olmuştur. Üçüncü ülkelere gitmek için Türkiye'yi transit olarak kullanan İranlıların Amerikan büyükelçiliği önünde yüzlerce metrelik kuyruklar oluşturduğu görülmüştür.

İranlıların bu ani gelişine hazırlıksız yakalanan Türkiye iki ülke arasında evvelce imzalanmış olan vizelerin karşılıklı olarak kaldırılmasına ilişkin anlaşma hükümlerini askıya almayarak İranlıların ülkeye vizesiz girişlerine ve üç ay kalmalarına izin vererek açık kapı politikası izlemiştir (Kirişçi, 2000: 11).

Bu kapsamda Türkiye'den farklı ülkelere giden İranlı sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte Alan'ın (2016: 32) farklı kaynakları derleyerek yaptığı tespiti göre 1,5-2 milyon kişinin Türkiye'yi transit olarak kullandığı söylenebilir.

Bu yıllarda göç yönetimi adına mevzuat, kurumsal yapı ve uygulama deneyiminin olmayışı nedeniyle İranlılar için mülteci statüsünün belirlenmesinde ve üçüncü ülkelere

yerleştirilmelerinde BMMYK ile yakın işbirliğine gidilmiştir. Bu bağlamda İranlıların Yüksek Komiserliğe başvuruda bulunmalarına, mülteci oldukları belirlendiği takdirde üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmeleri şartıyla, izin verilmiştir. Müracaatları BMMYK tarafından kabul görmeyenlerinse Türkiye'yi terk etmeleri istenmiştir.

i) Değişik Tarihlerde Türkiye'ye Gelen Türkmenler

1920'lerden günümüze kadar Irak ve Suriye'deki Türkmenlerin Türkiye'ye göçü değişik yoğunluklarda devam etmiştir. Buna göre bazen toplu göçler yaşanırken, zaman zaman ve bireysel yollarla Türkiye'ye giriş yapılmaya çalışılmış.

1946'da imzalanan Türkiye ile Irak Arasında Dostluk ve İyi Komşuluk Antlaşması'na eklenen Eğitim, Öğretim ve Kültür İşbirliği Protokolü neticesinde, Irak okullarının verdiği diplomaların Türkiye'de geçerlilik kazanmasıyla birlikte Türkmenler, bu tarihten sonra Türkiye'ye yoğun olarak gelmeye başlamıştır. 1950 sonrası yüklenen Arap Milliyetçiliği Türkmenlerin günlük hayatlarını zorlaştırmış bunun neticesinde de göçler gerçekleşmiştir (Duman, 2010: 8).

Suriye Türkmenleri de tarihsel süreç içerisinde hem ekonomi politika şartlar neticesinde ferdi veya toplu olarak Türkiye'ye göçmüşlerdir. 1936,1945, 1951-1953 ve 1967 yıllarında Türkiye'ye gelen ancak sayıları kesin olarak bilinmeyen bu göçmenler Kırıkhan, Antakya, İskenderun ve Adana'ya göç etmişlerdir (GİGM, 2017).

j) Çeçenistan, Doğu Türkistan'dan, Orta Asya'dan Göçler

Kökeni 1930'lara dayanmakla birlikte Uygur Türkleri 1950'li yılları takiben Türkiye'ye gelme arayışında olmuşlardır. Zira 1949'da Mao Zedong ve ekibinin gerçekleştirdiği komünist devrimi takiben Doğu Türkistan bölgesinde kıyım, zulüm, katliam ve işkencelere maruz kalmışlardır.

Bakanlar Kurulu'nun 13 Mart 1952 tarihli kararıyla daha önce Pakistan, Hindistan ve Keşmir'e göç etmiş olan ve Türkiye'ye göç talebini dile getiren Kazaklar ile Uygurlar iskânî göçmen olarak Türkiye'ye resmen kabul edilmiş ve Eylül 1952'den itibaren 1954 'e kadar gruplar halinde Türkiye'ye gelmiştir. Rusya ve Çin'in baskısı altında olan bu iki ülkeden bireysel olarak Türkiye'ye sığınanlar da vardır.

1994-1996 yılları arasında Ruslar ve Çeçenler arasında yaşanan savaş sonrasında Çeçenler çevre ülkelere göç etmeye başlamışlardır. Savaşı takip eden yıllarda devam eden göçler neticesinde net veriler olmamakla birlikte en az 10000 Çeçen'in bu süreçte Türkiye'ye geldiği belirtilmektedir (Habertürk, 2012). Çeçenlerin çoğunluğu İstanbul'un Fenerbahçe, Beykoz ve Ümraniye ilçelerinde gayri resmi olarak 'kamp' olarak adlandırılan alanlara yerleştirilmişlerdir (Af Örgütü, 2009: 12). Çeçenlerin bir kısmı TOKİ konutlarına yerleştirilmişlerdir. 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca Türkiye'de mülteci statüsü alma hakları olmasına rağmen bu haklarından yararlanamamaktadır.

3.1.3.3 Türkiye'ye Yönelik Soydaş Göçlerinin Değerlendirmesi

Türkiye genel itibarıyla Osmanlı bakiyesi topraklardan veya Türk soylu olarak ülkeye gelenlere yönelik açık bir politika izlemiş ve vatandaşlık vermek suretiyle uyumu hedeflemiştir. Kazakistan, Doğu Türkistan, Bulgaristan göçlerinde bunun örnekleri görülmektedir. Ancak 1990'lı yılları takiben hem göçmenlerin nicelik ve niteliğindeki değişimler hem de Türkiye'deki siyasal ve bürokratik ortam bu göçlere yönelik politikaları daha kısıtlayıcı hale getirmiştir. Bu bağlamda, 1990 sonrasında Türkiye'ye gelen "Türk soylu" göçmenler, diğer "yabancı" göçmenlere benzer kısıtlayıcı ve zorlaştırılmış göç sürecine muhatap olmuşlardır. 1990'lı yılları takiben ikamet ve vatandaşlık başvurularına daha fazla oranda olumsuz cevap almaya başlamışlardır.

Bu noktadan hareketle 1990'lı yılların Türk soylu göçler için bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Danış'a göre "Türk soylulara" yönelik misafirperver tutum, 1980'lerin sonunda giderek yerini kapalı ve dışlayıcı bir politikaya bırakırken, gruplar arasında olduğu gibi, gruplar içinde de bir ayrışma ortaya çıkar. Bugün bu göçmen toplulukların kendi içindeki en önemli ayırım, geliş tarihi ve ona bağlı olarak, edinilen yasal statüdür. Gerek Bulgaristan, gerek Irak Türklerine bakıldığında "eskiler" (1989/1991 öncesinde gelmiş olanlar) arasında hemen herkes vatandaşlık almışken, "yeniler" in (özellikle 2000'lerde gelenlerin) vatandaşlık bir yana, ikamet tezkeresi bile edinmekte büyük zorluklarla karşılaştığı görülmektedir (Danış ve Parla, 2009).

Bu politika değişiminin Türkiye'nin göçmenlerin dış politika aracı olarak sahip oldukları değer/pozisyon ve vize politikalarındaki değişim süreci olmak üzere iki temel nedeni vardır.

Dış politikadaki değişimin soydaş göçü politikalarına etkisi Iraktaki Türkmenlerden hareketle ayrıntılı olarak incelenebilir. 1930-40'lı yılları takiben Türkmen gençlerin eğitim amacıyla Türkiye'ye gelmeleri kolaylaştırılmış, Irak'ta kalmak istemeyen Türkmenlerin Türk vatandaşlığına geçişine müsaade edilmiştir. Ancak 1990'lı yılları takiben Irak'ta ve Türkiye siyasetinde yaşanan gelişmeler mevcut durumda değişikliklere neden olmuştur. Irak'taki siyasi kargaşa ve Kürt oluşumu karşısında Türk nüfusun varlığını ön plana çıkaran Türkiye, Türkmenlerin Irak'tan ayrılmalarının önüne geçebilmek amacıyla ikamet ve vatandaşlık başvurularını zorlaştırmıştır. Yeni gelenlerin ikamet izni almakta bile zorluk çekmesi ve bu nedenle ortaya çıkan yasal statülerindeki belirsizlik, onların ülkedeki diğer (Türk olmayan) düzensiz göçmen gruplarıinkine benzer zorluklar yaşamalarına neden olur.

Dış politika gelişmelerinin soydaş göçmenlere etkisi açısından diğer bir örnek de 2005 yılında yapılan Irak seçimleridir. 2005'te Amerikan işgali sonrasında Irak'ta yapılan ilk seçimlerde Irak diasporasını da sürece dâhil etmek amacıyla Irak dışındaki 14 ülkede oy sandıkları kurulmuştur. Türkiye'de de yapılan seçimlerde, Türkmenlerin katılımını artırmak isteyen hükümet, düzensiz konumdakilere geçici yenilenebilir ikamet belgesi vererek pek çoğunu yasallaştırmıştır.

Danış'a göre Türkmenler arasında geliş tarihine ve yapılan işe göre üçlü bir sınıflandırma yapılabilir. Bu sınıflandırmaya göre Türkmenlerin önemli bir kısmı, İstanbul'da Osmanbey ve Laleli'de hizmet veren toptancı tekstil firmaları ve dış ticaret şirketlerinde çalışmaktadır. Çıraklar, tezgâhtarlar ve patronlardan oluşan bu yapıda, gruplar arasında hem gelir düzeyi, hem de hukuki statü açısından önemli farklar bulunmaktadır. 2005 sonrası göç etmiş olan genç erkeklerden oluşan "çıraklar", getir götür işlerini yaparken, daha uzun süredir bu işte çalışanlar tezgâhtarlığa terfi edebilmektedir. Yıllar içinde edindikleri deneyim sayesinde, patron ve müşterilerle yakın ilişki kurarak ayrıcalıklı ve görece rahat bir konum edinmiş olsalar da, tezgâhtarlık, vatandaşlık statüsünden hatta bazen ikamet izninden bile mahrum bulunan yeni gelenlerin çoğu için Osmanbey piyasasında varılabilecek son noktadır. Oysa 1991'de "büyük kaçış" sırasında veya daha önce gelmiş ve vatandaşlık almış –ya da en azından kalıcı ikamet iznine sahip– olanlar bugün Osmanbey ve Laleli'de çoğunlukla işveren konumundadır (Danış ve Parla, 2009).

3.1.4 Cumhuriyet Döneminde Göç Yönetim Kurumları

Cumhuriyete geçişle birlikte Osmanlıdan tevarüs edilen idari ve kurumsal miras doğrultusunda göç yönetimi konusunda çeşitli kurumsal mekanizmalar tesis edilmiştir. Bu mekanizmaların devlet hiyerarşisindeki yeri, kamu yönetimi nezdindeki önemli ilgili dönemin siyasal, ekonomik konjonktürü ve göçlerin nitelik ve niceliğine göre farklılık arz etmiştir. Bu bağlamda göç yönetiminde çok farklı düzeylerde kurumsal yapıların yetkili kılındığı görülmektedir.

1940'lardan itibaren göç yönetimi iki ana boyutu itibarıyla ele alınmıştır. Güvenlik boyutunu Emniyet Genel Müdürlüğü ve iskân boyutunu ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi imar ve iskândan sorumlu kurumlar aracılığıyla yürütülmüştür.

3.1.4.1 İskân Politikaları Açısından Göç Yönetimi

Lozan Anlaşması uyarınca gerçekleşen mübadele sürecinin Türkiye'ye gelenler ayağını yönetmesi amacıyla Cumhuriyetin iskân siyasetinin uygulayıcı ilk kurumu olan Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı 1923 yılında kurulmuştur.

Bakanlık öncesinde Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiyye Vekâleti bünyesinde kurulan Muhacirin Müdüriyet-i Heyet-i İdaresi müdürlüğü muhacirin işlerinden sorumluydu. Bu müdüriyete bağlı olarak il merkezlerinde sağlık müdürlerinde ilçe merkezlerinde de hükümet tabipleri muhacirin işlerinden sorumlu tutulmuştu. Ancak yüzbinlerce muhacirin iş ve işlemlerini yapma kapasitesi olmaması nedeniyle Mübadele ve İmar Genel Müdürlüğü kurulması çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar sırasında gerçekleşen tartışmalarda mübadele işinin bir bakanlık eliyle yürütülmesinin daha uygun olacağı kanaati hâsıl olunca bu çalışmalar bir bakanlık kuruluşuyla neticelenmiştir

Ancak Bakanlığın işleyişindeki problemler nedeniyle ve göç ve mübadele işlerinin güvenlik sorunu olarak görülmesi nedeniyle göç ve iskân işleri Dâhiliye Vekâletine devredilmiştir. 1929' a kadar Muhacirin Müdüriyeti Umumiyesi göç yönetimi ile ilgilenmiştir. 1929'dan 1934'e kadar Nüfus Müdüriyeti Umumiyesi göç konusu ile ilgilenmiştir

Önceki bölümde tartışılan 1934 tarihli İskân Kanunu ile Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla ülke içerisinde nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi yetkisi Dâhiliye Vekâleti' ne

verilmiştir. Kanun uyarınca Dâhiliye Vekâleti bünyesinde merkezî iskân komisyonunu oluşturulmuş, ülkeye kabul edilecek muhacirlerin iskân işleri bu komisyona bırakılmıştır.

18 Kasım 1935 tarihinde “2510 Sayılı İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” ve “İskân İşlerinin Sıhhat Ve İctimaî Muavenet Vekilliğine Devrine Ayrı Bir Bütçe İle İdare Olunmasına Dair Kanun” ile iskân işleri Sağlık ve Sosyal Yardımlar Bakanlığı’na devredilmiştir. Kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere yer değiştiren göçmenlerin sevk ve barınmaları sırasında bulaşıcı hastalık ve salgınlara karşı daha korumasız bir durumda bulunmaları hem kendileri için hem de içinde bulundukları toplum için sıkıntılara yol açacağından iskân işlemleri öncelikli olarak sağlık açısından ele alınmıştır. Bu kanun ile muhacir işlerini ikiye ayırıp politika kısmının Dâhiliye Vekâletine ve sosyal yardıma bakan kısmının da Sıhhiye Vekaletine verilmesi amaçlamıştır (TBMM, 1935).

1950’li yıllarda tarıma dayalı ekonomi politikaları ile iskân politikaları arasında bağlantı gereğince iskân işleri, Tarım Bakanlığı bünyesindeki Toprak İşleri Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir. Konuları birbirini tamamlayıcı halde görevleri iç içe görünen Tarım Bakanlığına bağlı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı İskân İşleri Genel Müdürlüğü teşkilâtı 24 Mart 1950 tarihli “Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin birleştirilmesi hakkında Kanun” ile birleştirilmiştir. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü adında Tarım Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük olarak göç yönetimine dair politikaları uygulayan bu idari birimin taşra teşkilatı toprak ve iskân müdürlükleri, toprak komisyonları, toprak ve iskân müdürlükleri bulunmayan yerlerde Tarım Bakanlığı iller ziraat kuruluşu şeklinde yapılandırılmıştır (TBMM, 1950b).

Kanun uyarınca Genel Müdürlük altı şubeye ayrılmıştır: (TBMM, 1950a)

- Birinci Şube; Toprak ve iskân kanunları ile ilgili kamulaştırma ve toprak verme işlerini,
- İkinci Şube; Türkiye sınırlarına girmiş ve girecek mülteci ve göçmenlerle memleket içindeki göçebe ve gezgin çingenelerin ve 5098 sayılı Kanunun 8 nci maddesi gereğince naklen iskân edileceklerin yerleştirilmesi ve bu yerleştirmenin kesinleşeceği ve müstahsil duruma geçecekleri zamana kadar her suretle bakımlarına ve her türlü kanuni muafiyetlerine dair işleri,

- Üçüncü Şube; topraklandırılan çiftçi aileleriyle yerleştirilen göçmen ve göçebelerle nakledilenlere ve dağıtılan araziye açma ve gerekli kredi ve lüzumlu tesisleri verme ve hesaplarını yürütme işlerini,
- Dördüncü Şube; toprak ve iskân komisyonlarının sevk ve idaresini, programlarının tahakkuk ettirilmesini, her türlü ihtiyaçlarının zamanında sağlanmasını,
- Beşinci Şube; özlük işleriyle levazım ve arşiv işlerini,
- Altıncı Şube; Eski mübadele, teffiz ve tasfiye işlerine ilişkin diğer işleri

yürütmekle görevli kılınmıştır. Bu düzenleme ile Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun uygulamaları ile iskân işleri arasında bir bağlantı kurulmak istenmiştir (Yavuz, 1980: 40-41)'den aktaran (Canan, 2014). Ancak bu yıllarda Bulgaristan'dan Türkiye'ye yönelik toplu göçlerin göç ve iskân meselesini daha da önemli kılması neticesinde Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü Başbakanlık Makamına bağlanmıştır.

1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kurulması ile Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü bu bakanlığa bağlanmıştır. Bu değişiklik imar, iskân ve toprak arasındaki ilişkinin yeniden tescil edilişi olarak yorumlanabilir.

Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü 16.7.1964 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı'na, 14.12.1983 tarihinde 235 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığına bağlanmıştır.

1982 yılında Afganistan' dan gelen mültecilerin iskânı, Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı bünyesinde olan Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmüştür.

8 Haziran 1984 tarihinde Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü Yol, Su Elektrik ile birleştirilmiştir. İskân işlerine dair görevler 22 Mayıs 1985 tarih ve 3202 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Esas görev alanı olan kırsal alanların altyapı ihtiyaçlarını gidermek gibi konularında yanında “ Serbest göçmen işlerini yürütmek, özel kanunlar gereğince iskânlı göçmen kabul etmek” ile görevli kılınan Genel müdürlük bünyesinde kurulan Arazi ve İskân Dairesi:

- İskân kanunları ile ilgili olarak, yatırım uygulamasına alınacak hizmetlerin uygulama öncesi her türlü ön etüt ve kesin etüt çalışmalarını yapmak

- Yurdumuza gelen göçmenlerin yurda, kabulleri ile ilgili işlemlerinin yapılacağı süre içerisinde işe ve ibadelerini sağlamak, bu göçmenlerin ve yurt içinde iskân edileceklerin özel mevzuatına göre iskânlarının sağlanmasına ilişkin bütün işlemleri yürütmek,
- Ülkemizin muhtelif bölgelerinde yaşayan göçebe ve gezgincilerin iskânlarını sağlamak

ile görevlendirilmiştir.

1990'da Bulgaristan'dan gelen muhacirlerin nüfus kayıt işlemleri Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmıştır.

2005 yılında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün iskân işlerine dair görevleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na devredilmiştir. Faaliyete başladığı 1983 yılından 2011 yılında mülga edilmesine kadar geçen süre içerisinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın mevzuatı ve çalışmalarına bakıldığında iskân kavramının yurtlandırma, yerleştirme, iskân etme, yurt kazandırmak şeklinde ele alınmadığı görülmektedir (Canan, 2014).

Cumhuriyet tarihi boyunca bakıldığında idari yapılanmadan da anlaşılacağı üzere göç politikalarının iskân politikaları ile birlikte ele alındığı görülmektedir. Ancak 2011 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın görevleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na devredilmesiyle birlikte göç ve iskân politikaları bir birinden ayrılmıştır.

Bu değerlendirmeler ışığında özellikle iskân, yerleştirme ve uyum politikalarından sorumlu olan Cumhuriyet dönemi göç yönetim kurumları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

- Mübadele İmar ve İskân Bakanlığı -1923
- Dahiliye Vekâleti -1934
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
- İskân Genel Müdürlüğü- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı-1935
- Toprak İşleri Genel Müdürlüğü- Tarım Bakanlığı
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü-Tarım Bakanlığı -1950
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü -İmar ve İskân Bakanlığı-1958
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü -Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı 1964
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü- Orman ve Köy işleri Bakanlığı -1983
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü-1985

- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı-1983

3.1.4.2 Asayiş Politikaları Açısından Göç Yönetimi

Göç yönetiminin asayiş ve güvenlik boyutu Emniyet Genel Müdürlüğü Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından takip edilmektedir.

Yabancılar yönelik takip uygulamalarının Osmanlı'dan Cumhuriyete intikal ettiği görülmektedir. Bunun ilk örneği Cumhuriyet döneminde yabancıların hareketlerine ilişkin ilk yasal düzenlemelerin Osmanlı döneminden kalma (1913) tarihli "Ecnebilerin seyahat ve ikametleri hakkında kanunu muvakkate" olmasıdır. Bu kanun yerini 1938 yılında "3529 sayılı Ecnebilerin Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun"a bırakmıştır.

Kanun uyarınca "Yabancılar Türkiye'ye geldikleri tarihten itibaren ilk gittikleri şehir, kasaba veya köyde yirmi dört saat zarfında bulundukları yerin polis karakoluna ve polis karakolu bulunmuyorsa jandarma karakoluna müracaat ederek kendilerinin ve beraberlerinde bulunanların hüviyetlerini isbat etmeğe ve imzalı bir beyanname vermeğe mecburdurlar."

1938 yılında göç yönetimi adına atılan diğer bir adım da 3129 sayılı Pasaport Kanunun yürürlüğe girmesidir. 20 Teşrinisani 1334 (20 Kasım 1918) tarihli Pasaport Kanunu kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere *"bu günkü ihtiyaçları tatmin edecek hükümleri ihtiva etmeği için"* ,*"Cumhuriyet idaresine yabancı olan bir çok tabirlerle de dolu olmasına binaen"* değiştirilmiştir (TBMM, 1938).

Cumhuriyet döneminde Mayıs 1930'da emniyet teşkilatının yapısı yeniden düzenlenerek oluşturulan Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü bünyesinde yabancılarla ilgili işlemler Memurin ve Ecanip Şubesinde yürütülmüştür. Bu şube 1933 yılında Ecanip Şube ismiyle ayrılarak müstakil olarak yapılandırılmıştır. Yabancılarla ilgili işlemler 1937 yılında kurulan Emniyet Genel Müdürlüğü teşkilatı kapsamında "1. Daire" tarafından yürütülmüştür.

Değişen şartlar karşısında Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatının geliştirilmesi bağlamında Güvenlik Şubesinin, daire olarak ayrılmasıyla 1971 yılında Pasaport Yabancılar ve Hudut İşleri Dairesi olarak yapılandırılan dairenin adı 1974 yılında Yabancılar Hudut İltica Göç Vatandaşlık Pasaport Dairesi şeklinde değiştirilmiştir.

1981 yılındaysa bu defa Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı adıyla yeniden düzenlenmiştir. 28 Mayıs 2010 tarihinde Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı

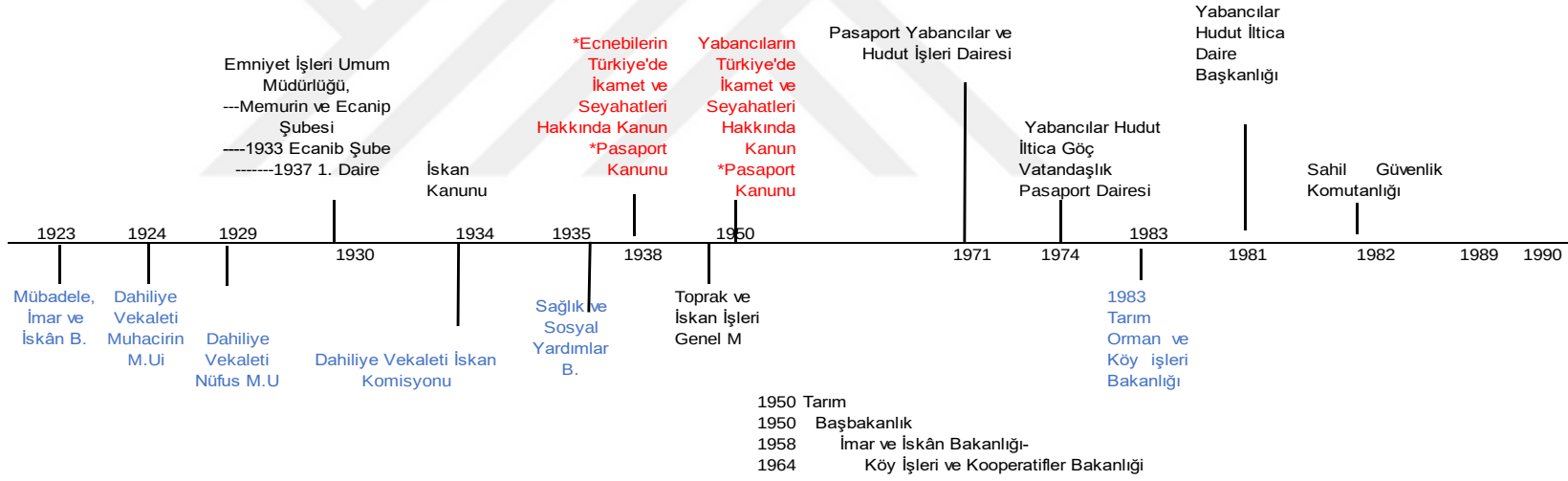
bünyesinde hizmet veren Pasaport Şube Müdürlüğü Pasaport Dairesi Başkanlığına dönüştürülmüştür.

Pasaport Kanunu ve Yabancıların Seyahatleri Hakkında Kanun'un yabancılara ilişkin hükümlerinin yerine getirilmesinde İçişleri Bakanlığına yüklenen görevler çerçevesindeki iş ve işlemler Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Bu tercih bir yandan yabancıların bir "emniyet meselesi" olarak görülmesi yaklaşımını yansıtırken diğer yandan emniyet teşkilatının ülke genelinde en yaygın teşkilat olması nedeniyle rasyonel bir gerekçeyle dayanmaktadır.

Sahil Güvenlik Komutanlığı 09.07.1982 tarihli "Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu" ile Pasaport Kanununa ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanuna aykırı eylemleri önlemek, izlemek, suçluları yakalamak, gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç vasıtalarını yetkili makamlara teslim etmekle görevlendirilmiştir.

Türkiye'de Jandarma Genel Komutanlığı, il ve ilçe sınırları dışında kalan yerler ve polis teşkilatı bulunmayan bölgelerde askeri güvenlik ve kolluk kuvveti olarak görev yapar. Yetki alanı Türkiye yüzölçümünün %92'sini kapsayan Jandarma'nın genel emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak gibi suç işlenmesini önleyici faaliyetleri bulunmaktadır. Kaçakçılığın men edilmesi, takip ve tahkiki de görevleri arasındadır.

1923'ten itibaren göç yönetiminden sorumlu olan ve yukarıda açıklanan kamu kurumları aşağıdaki tabloda özetlenmiştir:



şekil 3.2 1923-1990 arası Türk kamu yönetiminde göç yönetiminden sorumlu idari birimler

4 TÜRKİYE'YE YÖNELİK ULUSLARARASI GÖÇLER VE GÖÇ YÖNETİMİ

Türkiye hâlihazırda göçün hemen her çeşidini tecrübe etmektedir. Bu bölümde düzenli göç, düzensiz göç, döngüsel göç ve sığınmacı göçü başlıkları altında mevcut göçler değerlendirilecektir.

4.1 Türkiye'ye Yönelik Uluslararası Göç Çeşitleri

a) Düzenli Göç

Düzenli göç kişilerin kendi ülkeleri dışındaki herhangi bir ülkede gittikleri ülkenin yasal prosedürü çerçevesinde kısa süreli veya süreli konaklaması durumu olarak tanımlanmaktadır. Türkiye'ye dair göçler arasında düzenli göçler çok önemli bir konu başlığıdır. Mavi ve beyaz yakalı çalışanlar, yaşam tarzı göçmenleri, eğitim gibi nedenlerle dünyanın çok farklı bölgelerinden insanlar için bir hedef ülkedir.

Türkiye 1990'lı yılları takiben yaşadığı siyasal, ekonomik gelişmelere paralel olarak düzenli göçlere muhatap olmuştur. 2000'li yıllardan sonra ise artan oranlı bir şekilde yabancılar Türkiye'ye rağbet etmektedirler.

2005 yılında 178 bin olan ikamet izni sahibi yabancı sayısı 2016 itibarıyla 461 bine çıkmıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uluslararası İşgücü Dairesi Başkanlığı verilerine göre 2015 yılında 64,547 yabancı çalışma izni almıştır (ÇSGB, 2016).

Düzenli göçmenler çalışmak amacıyla Türkiye'ye gelenler, eğitim amacıyla Türkiye'ye gelenler, yaşam tarzı göçmenleri olmak üzere üç ana grupta incelenebilir. Bu farklı kategorilerdeki göçmenler özellikle 2000 sonrası göç politikalarının konusu olmaya başlamıştır. Türkiye'nin dünya piyasalarına dâhil olma çabalarının bir karşılığı olarak, mal ve hizmetlerin yanında kişilerin de serbest dolaşımı prensibi ile açıklanabilecek olan bu durum özellikle 1990 sonrasında hızlanmaya başlamış 2000'li yılları takiben zirveye ulaşmıştır.

2003 yılında çıkarılan yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun bu süreçte hayata geçirilen ilk yasal düzenlemedir. 2016 yılının Ağustos ayında yasalaşan Uluslararası İşgücü Kanunu ile nitelikli yabancı işgücünü Türkiye'ye çekme ve bu işgücünün çalışma hayatlarının kolaylaştırılmasına dair politikalar hayata geçirilmesi planlanmıştır.

Üniversite sayısının artması ve üniversitelerin uluslararasılaşmasının resmi eğitim politikası olarak belirlenmesi (Kalkınma Bakanlığı, 2014b) hem devlet ve vakıf üniversitelerini uluslararası öğrenci ve öğretim elemanı bulma konusunda motive etmektedir. Ayrıca Türkiye Bursları gibi programlar da Türkiye'nin dünyanın dört bir köşesinden öğrencilerce tercih edilmesini sağlamıştır.

“Yaşam tarzı göçmenleri”, “yerleşik yabancılar” gibi farklı kavramlarla işaret edilen diğer düzenli göçmen grubu da genellikle batı ve güney bölgelerindeki kıyı şeridinde yerleşik yaşayan yabancılarıdır. Türkiye’de yüksek standartlı ve kaliteli bir yaşam sürdürme imkânı olan yabancıları sıcak iklim, coğrafi koşullar gibi çekici faktörler Türkiye’ye çekmektedir. Ayrıca son yabancıların Türkiye’de mülk edinmesini kolaylaştıran yönetmelik değişikliği ile 2012 sonrası birçok Arap ülkesinden üst düzey gelir grubuna mensup kişilerin Türkiye’den konut aldıkları ve bunun neticesinde elde ettikleri ikamet izni ile Türkiye’de de bir yaşam alanı oluşturdıkları görülmektedir.

b) Düzensiz Göç

Ülkeye yasa dışı yollardan giren veya yasal yollardan girdiği halde yasal sınırdan fazla ülkede kalan kişileri tanımlamak için kullanılan düzensiz göç kavramı Türk göç yönetiminin oluşmasına neden olan temel faktörlerden biridir. Zira kamu politikası geliştiricilerin göç yönetimi konusunda adım atmaları düzensiz göçmen sayısının artışına paralel olarak gelişmiştir.

Dünyada krizler ve istikrarsızlıkların olduğu coğrafyaları ile yaşam standartlarının görece yüksek olduğu coğrafyalar arasında bulunması Türkiye’yi düzensiz göçmenler nezdinde önemli kılmaktadır. Göçmenler Batıdaki Cennet’e giden yoldaki ilk durak olarak gördükleri (Yaghmaian, 2003) Türkiye’yi ya bir köprü olarak ya da kendilerine yeni yaşam kuracak bir ülke olarak görmektedirler.

İçduygu ve Aksel (2012)’ye göre Türkiye’de düzensiz göç politikaları dört dönemde ele alınabilir. Bu dönemler 1979-1987 yıllarındaki fertilizasyon dönemi; 1988-1993 yıllarındaki olgunlaşma dönemi; 1994-2001 yıllarındaki doyumluk dönemi ve 2001 yılından günümüze uzanan dejenerasyon dönemidir.

Kaynak bölge ve Türkiye’deki uğraşları incelendiğinde düzensiz göç hareketleri üç grupta incelenebilir (İçduygu ve Toktas, 2002: 26):

Birinci grup Gürcistan, Azerbaycan, Romanya, Ukrayna ve Rusya Federasyonu gibi Eski Doğu Bloğu veya Doğu Avrupa ülkelerin oluşturduğu; Türkiye'ye iş aramak için gelen göçmenler. Bu göçmenler düzenli olarak ülkelerine gidip geri gelmekte yani 'döngüsel göç' hareketine eğilimlidirler. Sektörel bazda incelendiğinde kadınlar ev içi hizmette, eğlence ve seks, tekstil endüstrisinde; İran Irak, Moldovya ve Romanyalı erkek göçmenler ise inşaat sektöründe iş bulmaktadırlar. Gürcistanlı, Azerbaycanlı göçmenler de mevsimlik tarım işleri için Türkiye'ye gelmektedir. Farklı ülkelere erkek ve kadınlar restoran veya yiyeceklerle ilgili diğer sektörlerde çalışmaktadır.

İkinci grup 'transit göç' olarak çoğunluğu Ortadoğu (çoğunluğu İran ve Iraklı), Asya (Afganistan, Pakistan, Bangladeş) ve Afrikalı (Fas, Nijerya, Cezayir, Mısır ve Somali) olan ve Türkiye'yi Batı Avrupa'ya ulaşmada transit bölge olarak kullanma amacını taşıyan göçmenlerden oluşmaktadır.

Üçüncü kategori ise sığınma talepleri geri çevrilen veya üçüncü bir ülkeye illegal yollardan ulaşma imkânlarını arayan sığınmacılardan oluşmaktadır. Bu gruptaki bireyler genellikle Afganistan, Irak, Somali gibi ülkelere gelmektedir.

İçişleri Bakanlığı verileri incelendiğinde yıllara göre yakalanan düzensiz göçmen sayısı şu şekildedir:



Şekil 4.1 Türkiye’de 1991-2016 yılları arasında yakalanan düzensiz göçmen sayıları

Tablodan da görüldüğü üzere 1990’lı yıllarla birlikte artışa geçen düzensiz göç hareketleri 2000’li yılların başından itibaren düşüşe geçmiştir. Bu düşüşte Türk kamu yönetimi tarafından hayata geçirilen sınır koruma politikalarının rolü vardır. Ancak 2010’lu yılları

takiben Ortadoğu ve Afrika’da meydana gelen gelişmeler düzensiz göç hareketlerini tekrar hızlandırmıştır.

c) Sığınma Amaçlı Olarak Türkiye’ye Gelenler

Soydaş göçü ve düzensiz göçlere ilaveten Türkiye’nin göç örüntüsünde önemli bir yeri olan diğer grup da sığınma amaçlı olarak Türkiye’ye gelenlerdir.

Özellikle 1990’lı yılları takiben Türkiye’ye komşu coğrafyalarda yaşanan siyasal gelişmeler Türkiye’yi sığınmacılar nezdinde hedef ülke haline getirmiştir. 1991 yılında Irak’tan, 1999 yılında Kosova’dan, 2001 yılında Makedonya’dan, 2011 yılından itibaren Suriye’den gelen kitlesel göçlere ek olarak, Afganistan, Irak, Somali gibi kriz bölgelerinden bireysel göçler, sığınma amaçlı göçler kavramsallaştırması altında toplanabilir. İran, Doğu Türkistan, Özbekistan, Çeçenistan gibi ülkelerden dini, siyasal nedenlerle baskı gördüğü için Türkiye’ye gelen sığınmacılar da vardır.

Irak, Afganistan, Suriye gibi siyasal istikrarsızlık ve krizlerin olduğu coğrafyalar ile Avrupa arasında geçiş yeri olması Türkiye’yi sığınma amaçlı göçler konusunda hedef ülkelerden biri haline getirmektedir.

Hâlihazırda dünyada 23 milyon mültecinin (UNHCR, 2016) 3,3 (GİGM, 2017n) milyonuna ev sahipliği yapması Türkiye’nin sığınma amaçlı göçlerde dünya ölçeğinde ne kadar önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

d) Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler

Suriye’de 15 Mart 2011’de başlayan Esad karşıtı gösterilere karşı rejimin sert tepki vermesi neticesinde başlayan çatışma ortamının iç savaşa dönüşmesi komşu ülkelere doğru çok büyük ölçekte, dramatik kaçışların gerçekleşmesine yol açtı. BMMYK tarafından yakın tarihin en büyük göç dalgası olarak nitelenen bu hareketlilik neticesinde en az 5 milyon birey ülke dışına kaçmak zorunda kalmıştır.

Zulüm ve savaştan kaçan bu misafirler için kapıların açık olduğunu, gelenlerin insani ihtiyaçlarının Türkiye tarafından karşılanacağını bildiren Türkiye savaşın başlamasından itibaren 2016 yılına kadar Suriye kara sınırından gelen Sünni, Ezidi, Kürt, Nusayri bireylerin ülkeye girişine izin vererek açık kapı politikası uygulamıştır.

Bu politika neticesinde 29 Nisan 2011'de Hatay/Yayladağı Cilvegözü sınır kapısından 252 kişilik bir grup gelmiş bunu takiben 2015 yılı sonuna kadar aralıksız olarak geçişler devam etmiştir.

Hâlihazırda 3,2 milyon kayıtlı, 80 bin ön kayıtlı olmak üzere yaklaşık 3,3 milyon Suriyeli Türkiye'de yaşamaktadır (GİGM, 2017). Türkiye üzerinden Avrupa'ya geçen 1 milyon kişi de hesaba katıldığında savaşın başından itibaren Suriye'den Türkiye'ye 4,5 milyon kişinin giriş yaptığı söylenebilir.

Türkiye'nin Suriye krizinde takip ettiği politikanın da yansıması olarak bu göçlere geçicilik bakış açısıyla yaklaşmıştır. Buna göre Esad yönetiminin kısa sürede devrileceği Türkiye'de misafir edilen Suriyelilerin geri döneceği düşüncesi üzerinden politikasını belirlemiştir. Ancak savaşın Türkiye'nin öngördüğü istikametten çok farklı bir yöne evrilmesi geçicilik yaklaşımının sorgulanmasına yol açmıştır. Bunun neticesinde çeşitli uyum politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Eğitim çağındaki çocukların eğitime devam edebilmelerine yönelik projeler, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin çalışma hayatına katılmalarına yönelik çalışmalar, sağlık hizmetlerine erişime dair çalışmalar bu projelere örnek olarak verilebilir.

Hâlihazırda Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin %8'i kamplarda, geri kalan %92'si ise kentlerde yaşamaktadır. İstanbul, Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep ve Adana rakamsal olarak en fazla kayıtlı Suriyelinin yaşadığı, Kilis, Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep ve Mardin ise yerli nüfusa oranla en fazla Suriyelinin yaşadığı illerdir.

e) Döngüsel Göç

Türkiye'nin göç örüntüsünde önemli yeri olan diğer bir göç türü de döngüsel göçlerdir. Türkiye'ye yönelik gerçekleşen döngüsel göçün ortaya çıkışı 1980'lerin başında, Doğu Avrupa ve eski Sovyet ülkelerinden Türkiye'ye yönelik bavul ticaretine dayanmaktadır. Bavul ticareti 1980'lerin başlarında Polonyalı tacirlerin küçük ticari faaliyetleri ile kendini göstermiş olup Romanyalılar ve eski Sovyetler Birliği vatandaşları tarafından devam ettirilmiştir. 1990'ların ortalarında yükselişe geçmiş ve ardından gerilemeye başlamıştır.

Kaynak ülke açısından incelendiğinde Doğu Avrupa, Rusya Federasyonu ve Ukraynalı kadınlar tekstil, eğlence, fuhuş sektöründe, Moldovalı kadınlar ev işleri, Doğu Avrupa ve bazı Asya ve Afrikalı erkekler inşaat sektöründe, farklı ülkelerden kadın ve erkek restoran

ve yiyecek içecek sektöründe, Rusya Federasyonu, Ukrayna ve Azerbaycanlı erkekler tarım sektöründe çalıştığı görülmektedir.

Türkiye'ye yönelik döngüsel göçün önemli alt grubu da mevsimlik tarım işçileridir. Kalkınma Atölyesi tarafından yapılan bir araştırmaya göre Türkiye'de mevsimlik tarımsal üretime işçi olarak katılan üç temel göçmen grubu olduğu tespit edilmiştir. Bunlardan ilki Gürcü işçilerdir. 2014 yılında büyük kısmı Gürcistan Türkiye kara sınırından olmak üzer 1 milyon 755 bin 289 kişi Türkiye'ye giriş yapmıştır. Bu girişlerin çay ve fındık hasat zamanı olan Mayıs ve Ağustos ayında yoğunlaştığı görülmektedir. Yani girişlerde mevsimlik Gürcü işçilerin önemli yeri vardır. İkinci grup, Azeri işçilerdir. 2014 yılında Türkiye'ye 657 bin 684 Azeri giriş yapmıştır. Nahcivan Özerk Bölgesi'nden gelenlerin Dilucu Sınır Kapısı'ndan Türkiye'ye yaptığı girişler 2014 yılında 206 bindir. Karayolu ile yapılan girişler yaz aylarında en yüksek sayıya ulaşmaktadır. Dilucu Sınır Kapısı'ndan yapılan aylık girişlerin hepsinin tarımsal üretimle ilişkilendirilmesi mümkün olmasa bile, Ağustos ayında tavan yapan 2014 yılı girişleri özellikle Kars ve Ardahan bölgesinde kaba hayvan yemi için ot biçme dönemine denk gelmektedir (Kalkınma Atölyesi, 2016).

Göçmen işçilerin özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de tarımsal üretimde önemli yer vardır. Özellikle ot biçme ve hayvan bakım işleri, pamuk, kayısı, hayvan bakımı, fındık, çay, bakliyat, şeker pancarı, narenciye, üzüm, Antep fıstığı ve sebze gibi bitkisel ürünlerin hasadında yabancı göçmenler çok önemli bir emek arzı sağlamaktadır.

Hayvancılıkta Azeri göçmenler, çay ve fındık toplama işinde Gürcü göçmenler yoğun olarak çalışmaktadır. Suriyeliler ise Türkiye'ye gelmeye başladıkları 2011 yılından itibaren birçok ürünün tarımsal üretiminde yerli işçilerin yerini alan asıl işçiler hâline gelmeye başlamışlardır (Kalkınma Atölyesi, 2016).

f) Transit Göç

Ülkelerinden ayrılmış, ancak nihai hedeflerine varmadan önce belirsiz ve çoğu zaman oldukça uzun bir süre ara duraklarda bekleyen kişileri kapsayan bir kavram olarak transit göç genellikle düzensiz göçlerle beraber değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin Avrupa ile olan ilişkilerinde göç konusunun önemli bir gündem maddesi olarak öne çıkmasının nedeni Asya'dan Avrupa'ya giden düzensiz göçmenlerin güzergâhı olmasıdır. Özellikle 1997 yılını takiben Türk limanlarında ayrılan gemilerin Avrupa'ya yasa

dışı yollardan göçmen taşıdığına dair iddialarla başlayan bu süreç zaman zaman ülkeler arası gerilimlere de neden olmuştur (Alan, 2016: 50).

İran Devrimi sonrasında Avrupa ve Amerika'ya göç etmek isteyen 1 milyonu aşkın göçmen, Suriye'de iç savaş patlak verdiği zaman Avrupa'ya gitme amacıyla olan sanatçı, aktivist vb. bireyler Türkiye'yi transit olarak kullanmıştır.

4.2 Türkiye'de Uluslararası Göçün Mevcut Durumu

Hem göç alan hem göç veren bir ülke olarak Türkiye uluslararası göçün hemen her çeşidine muhataptır. Dünyaya açık ekonomik yapısı ile yabancı çalışan ve işverenlere, uluslararası kriz bölgelerine yakınlığı nedeniyle zorunlu göç hareketlerine, Asya, Afrika, Avrupa kıtalarının hava, deniz ve kara yollarının kesişiminde olması nedeniyle transit göçlere ve sahip olduğu coğrafi olanaklar nedeniyle yaşam tarzı göçlerine muhatap olmaktadır.

Daha önceleri transit ülke şeklinde sınıflandırılan Türkiye'nin göç örüntüsü son yıllarda ciddi anlamda değişmiştir. Aşağıdaki parametrelerden bazıları bu değişimin ana hatlarını ortaya koymaktadır.

Aşağıdaki tabloda farklı kategorilere ait göçmen sayılarında görüldüğü üzere çok çeşitli göçmen grupları 2000'li yılları takiben Türkiye'ye yönelmektedir.

Çizelge 4.1 Türkiye’de yıllara ve kategorilere göre uluslararası göçmen sayıları (ÇSGB, 2017; YÖK, 2017,GİGM, 2017l; GİGM, 2017k; UNHCR, 2013; İçduygu ve Aksel,2012)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yabancı Çalışan	-*	-	-	-	-	-	-	-	-	855	7.302	9.438	10.603	8.930	10.705	14.023	14.201	17.467	32.277	45.834	52.304	64.547	
Uluslararası Öğrenci	7000	10000	12000	1500	15000	14000	16656	16035	15250	14690	14794	15481	15893	16829	18158	21361	25545	31170	43251	55.011	72.178	87.903	108.076
Uluslararası Koruma	4457	3977	4435	4641	7330	7309	7019	6675	4331	4280	3934	3914	4553	7650	12980	7830	10032	17925	29678	30311	34112	64232	66167
Yakalanan Düzensiz Göçmen	-	11362	18804	28439	29426	47529	94514	95364	82825	56219	61228	57428	51983	64290	65737	34345	32667	44415	47510	39890	58647	146485	174466
Yabancı Giriş (milyon)	-	7	7,9	9	8,9	6,9	9,6	12.7	14.4	15.3	19,2	20.3	19	22	25	26	27	29	30	33	35	35	25
İkamet izni	-	-	-	-	-	-	-	161.254	157.670	152.203	155.500	178.964	200.058	225.208	174.926	163.326	182.301	234.268	321.548	331.692	379.908	422.461	461.217

* “-” iler belirtilen dönemlere dair sağlıklı verilere ulaşamamıştır

a) Çalışma İzni

Tabloda görüldüğü üzere 2003'te 855 olan çalışma izni verilen yabancı sayısı 2015'te 64547 olarak kaydedilmiştir. Bu rakamın dışında kayıt dışı olarak çalışanların varlığı da göz önüne alındığında yabancı çalışanların Türkiye'ye yönelimi daha görünür olmaktadır (ÇSGB, 2016).

2014 yılında verilen 52,304 çalışma izninin yaklaşık 19 bininin lisans ve lisansüstü eğitime sahip olanlara verilmiş olması, yaklaşık 35 bininin lise ve üzeri eğitime sahip olanlara verilmiş olması nitelikli yabancı çalışan nüfus arasında nitelikli işgücünün yüksekliğini göstermektedir.

b) Uluslararası Öğrenci

Uluslararası insan hareketliliğın öne çıkan yönlerinden biri, Türkiye'deki uluslararası öğrencilerdir. Türkiye'de yükseköğrenim gören uluslararası öğrenci sayıları yıllar içinde önemli değişiklikler geçirmiştir. 1983'te 5.378 olan yabancı öğrenci sayısı, 1990'da 7.661'e, 2000'de 16.656'ya, 2012'de 43.000'e ulaşmıştır (Çetinsaya, 2014: 151). Yükseköğretim Kurulu verilerine göre 2016-2017 dönemi itibariyle toplam 108076 uluslararası öğrenci Türkiye'deki üniversitelerde eğitim almaktadır (YÖK, 2017).

c) Giriş Çıkış

Göç verilerine dair kesin veriler sunmamakla birlikte ülkeye giren yabancı sayısı da bir trend göstermesi açısından önemli değere sahiptir. Bu trendi incelemek adına yıllara göre Türkiye'ye giren yabancı sayıları incelenebilir. Çizelge 11'de de görüldüğü üzere ülkeye giren yabancı sayısı 20 milyon civarında iken bu rakama 2015 yılında 35 milyona yükselmiştir. 10 yılda %73' lük bir artış Türkiye'nin göç örüntüsünde ciddi bir değişimin var olduğunun işaretlerindendir (GİGM, 2017m).

d) Uluslararası Koruma Başvurusu

2005 yılında 2935 olarak kaydedilen uluslararası koruma başvurusu 2016 yılında 66167'ye yükselmiştir (GİGM, 2017l).

Ayrıca 2010 yılı verilerine göre Avrupa ülkelerinden Türkiye'ye iltica başvurusu yapan yaklaşık 200 kişinin 43 'ünün başvurusu kabul edilmiştir. Bunların 27'si Yunanistan, 6'sı

Bulgaristan, 6'sı Sırbistan-Karadağ, 3'ü Azerbaycan ve 1'i de Arnavutluk vatandaşıdır (TBMM, 2010).

Bu verilere ilaveten hâlihazırda Türkiye'nin göç gündeminin en önemli konusu olan geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler ise müstakil bir inceleme konusudur. Suriye'deki savaştan dolayı Türkiye'ye sığınan ve 3 milyonun üzerindeki kayıtlı bireye yönelik uyum, eğitim, istihdam politikaları geliştirilmesi büyük önem arz etmektedir (Erdoğan, 2015b).

e) İkamet İzni

Çalışma, eğitim, yaşam tarzı gibi nedenlerle Türkiye'de yaşayan ikamet izinli bireylerin sayısındaki artış Türkiye'nin göç örüntüsündeki değişimin en büyük göstergelerinden biridir. 2005 yılında 179 bin olan ikamet izinli göçmen sayısının 2016 yılında 500 bin sınırına dayanmış olması bu değişimin niceliksel boyutunu göstermektedir (GİGM, 2017k).

Değerlendirme

Örnekleri artırılıp ve içeriği geliştirilebilecek olan uluslararası koruma başvurusu sayısı, yabancı çalışan verileri, ikamet izni sayısı, mülk edinen yabancı sayısı gibi parametrelerin hepsinin işaret ettiği bir gerçeklik vardır. Bu da 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'nin farklı türde göçmenler için bir hedef ülke olduğu, farklı aidiyetlere sahip insanların hayallerini gerçekleştirmek için yeteneklerini sergilediği, kendisi ve ailesine yeni bir hayat kurmak için istikrarlı ve güvenli bulduğu bir ülke olduğudur.

Asya ile Avrupa arasındaki konumu, sahip olduğu jeostrateik pozisyon, ekonomik ve sosyal yapı gibi farklı değişkenlerin etkilediği bu süreç birbirinden farklı göçmen tipleriyle birlikte karmaşık bir göç sistemi ortaya koymuştur Dünyanın önde gelen araştırma şirketlerinden Gallup'un 2013 -2016 yılları arasında 156 ülkede yaptığı araştırmaya göre dünyada göç etme arzusunda olan bireylerin % 1'i hedef ülke olarak Türkiye'yi belirtmiştir. Göç etme arzusunda olan 700 milyon bireyin %21'nin ABD'yi, %6'sının Almanya'yı belirttiği ve bu listeyi takip eden diğer 8 ülkenin tercih edilme oranının %5-%2 aralığında olduğu düşünüldüğünde Türkiye'ye göç talebinin kapsamı daha iyi anlaşılmaktadır. Ayrıca raporu hazırlayanlar 2013-2016 yılları arasında yapılan bu araştırmada elde edilen Türkiye'ye dair bu verinin 2009-2012 yılları arasında yapılan bir önceki araştırmaya oranla büyük bir artışa işaret ettiğini özellikle belirtmişlerdir (Gallup, 2017).

Ana temaları yukarıdaki gibi sıralanabilecek olan Türkiye'nin göç örüntüsü 2011 yılından Suriye'den gelmeye başlayan kitlesel insan hareketleri neticesinde farklı bir duruma evirilmiştir. Zira İçişleri Bakanlığı verilerine göre ülkede toplam 3,2 milyon Suriye vatandaşı geçici koruma kapsamında yaşamlarını sürdürmektedir (GİGM, 2017n). Bu kişilerin %50'sinin 18 yaş altında olduğu, meslek sahiplerinin çalışma olanaklarının çok sınırlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle temel ihtiyaçları için bile dışarıya bağımlı olan ciddi bir kitlenin göç politikalarının temel gündemi olduğu görülmektedir.

Kamu politikası geliştiricileri de yukarıda özetlenen göç örüntüsündeki değişime paralel olarak çeşitli düzenlemeleri hayata geçirmektedir. Bu durumu değerlendiren İçduygu 'ya göre Türkiye'nin göç yönetimi son 10 yılda bir dönüşüm geçirmektedir (İçduygu, 2015). Ancak bu dönüşümün politika geliştirme ve uygulama açısından yeteri kadar incelemesi yapılmamıştır.

İçduygu, Erder ve Gençkaya (2014)'ya göre 1990'lı yıllardan itibaren görülen Türkiye'ye yönelen çoğu düzensiz göç akımları ve sığınma hareketleri karşısında Türkiye'nin farklı politikalar üretmeye çalıştığı bilinse de, bu politikaların ayrıntıları, kapsamı, ne tür bakış açılarıyla oluşturulduğu ve nasıl uygulandığı konusunun yeterince belgelendiği söylenemez. Mesela göç sistemi ve ona bağlı yönetsel mekanizmalardaki değişimler AB süreci ile de yakından ilgilidir. Ancak tüm değişimin AB süreci ile açıklanması da mümkün değildir. Bu çalışma söz konusu eksikliğe odaklanmakta ve uygulanan politikanın ayrıntılarını ve nasıl bir bakış açısıyla oluşturulmaya çalışıldığını araştırma iddiasındadır.

4.3 Türkiye'de Uluslararası Göç Araştırmaları

Türkiye'de uluslararası göç çalışmaları; Türkiye'den Almanya'ya yönelik göçlere ilişkin çalışmalar, Türkiye'ye gelen Türk soylulara yönelik çalışmalar, Türkiye'ye gelen yabancılara yönelik çalışmalar olmak üzere üç grupta incelenebilir.

2000'li yılların öncesinde göç çalışmalarına dair çalışmalar incelendiğinde Türkiye'den göçler ve iç göçler olmak üzere iki temel konunun öne çıktığı görülmektedir. Ancak bu durum Türkiye'ye yönelik uluslararası göçlerin nitelik ve nicelik olarak değişime uğraması ve buna bağlı olarak da uluslararası göç konusunda çalışan akademisyenlerin artması ile birlikte değişmiştir.

Türkiye’den Avrupa’ya göçe yönelik çalışmalarda göç olgusunun ekonomik, sosyal boyutlarına odaklanılmıştır. Abadan-Unat ve Kemiksiz (1986) yoğun emek ürünü olan Türk dış göçü bibliyografyasında da belirtildiği üzere çeşitli vakıflar, siyasi partiler, dini kuruluşlar, üniversiteler Türkiye’den Avrupa’ya giden işçiler, onların ailelerine, bu göçlerin ekonomik sosyal, psikolojik boyutlarına dair çok sayıda ampirik araştırma yapılmıştır.

Geray (1962), Şimşir (1970), Akgündüz (1998), McCarthy (1998), İpek(1994) ve Loizos (1999)’nin muhacirlere ilişkin çalışmaları Türkiye’ye göçlere yönelik ilk çalışmalardandır. 1991 yılında Aile Bakanlığı tarafından düzenlenen Göçmen Aileleri ve Göç Olayı Paneli de Türk soyluların göçü olgusunu ele almaktadır.

Türkiye’ye yönelik uluslararası göçleri ele alan çalışmalara Kirişçi’nin (2006) Türk soylu olanlar ve olmayanlar şeklinde sınıflandırdığı “eski göç” ve “yeni göç” kavramları ışığında bakıldığında “yeni göçe” dair çalışmaların 1990’lı yılları takiben başladığı görülmektedir.

Türkiye’ye gelen yabancılara yönelik çalışmalar görece yeni olmakla birlikte dinamik bir çalışma alanıdır. 1984’te yayınlanan “Boğaziçi’ne Sığınanlar” kitabı Türkiye’ye sığınan yabancılara dair ilk eserlerdendir. Akademik çalışmalar açısından Kemal Kirişçi’nin 1991 tarihli “Refugee Movements and Turkey” başlıklı makalesi Türkiye’ye yönelik iltica hareketlerini değerlendirmesi ve Türk kökenli olmayan göçmenleri kavramsallaştırması açısından önemlidir.

1990 başlarında Bulgaristan’dan Türkiye’ye göçlerle ilgili çalışmalar yapılmıştır (Toğrol, 1991). 1991’de Kuzey Iraktan göçenlerle ilgili olarak Muhteşem Kaynak tarafından yapılan araştırma ise sunduğu detaylı bilgiler açısından dikkat çekicidir (Kaynak, 1992).

1990’ların başından itibaren Avrupa Parlamentosu ve Avrupa ülkeleri tarafından fonlanan çeşitli STK’lar göç ve mülteciler konusunda çalışmalara başlamışlardır. Buna paralel olarak 1990’lı yılların başından itibaren BMMYK’nın üniversite ve akademisyenlerle olan işbirliğini arttırdığı ve iltica alanında araştırma ve yayımları teşvik ettiği görülmektedir. Haziran 1996’da İstanbul’da düzenlenen Habitat-II Konferansı sırasında Uluslararası Af Örgütü’nün mülteciler temasını işlemesi de konuya olan ilgiyi arttıran bir gelişme olmuştur. BMMYK tarafından düzenlenen hizmet içi eğitimlerde rol alan akademisyenlerle ilgili kamu personeli arasındaki etkileşim bu alandaki çalışmaların artmasına resmi verilerle desteklenmesine vesile olmuştur.

Kirişçi'nin (1991), (2003) mülteciler ve zorunlu göç konulu çalışmaları, İçduygu ve Sirkeci'nin transit göçmenler ve düzensiz göçmenler konusunda çalışmaları (İçduygu ve Sirkeci, 1999), Odman'ın iltica hukuku konulu çalışmaları (Odman, 1995) uluslararası göç konusunda Türkçe literatürün kurucu çalışmalarındandır.

Lisansüstü çalışmalar açısından bakıldığında Öndül (1986) tarafından yazılan “Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Afrika'daki Etkinlikler” başlıklı yüksek lisans tezinin mülteciliğe dair ilk lisansüstü çalışma olduğu, Künçek (1997) tarafından yazılan “Uluslararası İlişkilerde Mülteciler Sorunu Ve Batı Avrupa Devletlerinin Uygulamaları” başlıklı doktora tezinin de mültecilik olgusuna yönelik ilk doktora tezi olduğunu görülmektedir.

Türkiye’de uluslararası göç araştırmaları konusunda üzerinde durulması gereken diğer bir parametre de çeşitli araştırma merkezleridir. Bu bağlamda Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi’nde (MİREKOÇ) yapılan çalışmaları göç literatürünün oluşmasına önemli katkılar sağlamıştır. Avrupa Birliği ve çeşitli fon kaynakları tarafından finanse edilen bu çalışmalar daha sonra gelecek çalışmalar için de başlangıç noktasını oluşturdu. Bilgi Üniversitesi Göç Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi göç çalışmalarına dinamizm sağladı.

2000’li yıllarla birlikte uluslararası göç konusunda TÜBİTAK projeleri de artmaya başladı. STK’ların farkındalık artırma çalışmaları kapsamında hazırladığı broşürler ve kitapçıklar da kamuoyunun ilgisini çekmiştir. Ayrıca hukukçuların çalışmaları da vardır.

İlki 2012 yılında Regent's Üniversitesi’nde İbrahim Sirkeci’nin koordinasyonu ile düzenlenen Türk Göç Konferansları(TCM) da her yıl düzenli olarak farklı bir ülkede yapılması, göç konusunda çalışan akademisyenlere sosyalleşme ve birbirleri ile etkileşim kurma imkânı sağlaması ve hakem onayından geçen bildiri metinlerinin basılması yönüyle Türk göç literatürüne önemli katkılar sağlamaktadır.

Bütün bu bilimsel çalışmalar değerlendirildiğinde Özçürümez ve Türkay’a (2011) göre temelleri 1990’larda atılmaya başlayan ve 2000’li yıllarda ivme kazanan bir epistemik topluluk oluşturma sürecinden bahsedilebilir. Bununla birlikte yukarıda sıralanan çalışmaların genellikle şahıslar üzerinden yürüdüğü, bir epistemik topluluk oluşması için gerekli birlikteliğin olmadığı yönünde değerlendirmeler de yapılmaktadır.

Belirli bir alanda uzmanlık ve yeterlilikleri kanıtlanmış, bu alanla ilgili politikaya yansıyan bilgilerde otorite olma özelliği taşıyan ve söz sahibi profesyonellerden oluşan ağlar olarak tanımlanan epistemik topluluklar kamu politikalarının yapımında önemli işlevleri yerine getirmektedir (Haas, 1992: 3). Sobacı'ya göre ulus aşırı epistemik topluluklar, çeşitli seçenekler bağlamında devlet tercihlerine şekil vermekte, müzakereleri kolaylaştırmakta ve politikaların uyumuna sebep olmaktadır (Sobacı, 2008).

Bu epistemik topluluğun Türkiye içinden ve dışından fonladıkları projeleri ile göç araştırmaları konusunda politika değişimi ihtiyacını dillendirmiş olmaları üzerinde ayrıca durulmayı hak etmektedir.

Epistemik topluluk olarak değerlendirilip değerlendirilememesinden bağımsız olarak Türkiye'de uluslararası göçe dair yapılan çalışmalar göç yönetiminde ve göç politikalarında değişim konusunda farkındalık oluşmasını sağlamıştır. Hatta bu araştırmaların göç politikalarındaki değişimine entelektüel anlamda ve teknik bilgi düzeyinde ciddi destek sağlamıştır.

2010'lu yılları takiben birçok derginin özel sayısı olan göç konusu Suriye krizini takiben sosyal bilimlerin en çok çalışılan konularından biri oldu. Suriyelilerin gelişini takiben "Suriyeliler" konulu çalışmalar göç araştırmalarının baskın konusu olmuştur. Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin eğitim, işgücü piyasasına erişimi konularında çeşitli araştırmalar, sempozyumlar yapılmakta, akademik dergiler özel sayılar çıkarmaktadır. Özellikle Erdoğan (2015a), Dinçer ve arkadaşları (2013) tarafından yapılan saha araştırmalarına dayalı çalışmalar Suriyelilere yönelik kamu politikalarının "geçicilik" üzerine inşa edildiği dönemde "kalıcılık" olgusunu öne çıkarmaları yönüyle Suriyelilere yönelik çalışmaların önde gelenlerindendir. Ancak bu araştırmaların politika yapımına ne derece etkisinin olduğu bilinmemektedir.

2010 öncesinde yapılan uluslararası göçe dair çalışmaların politika yapımını etkilediği söylenebilir. Zira ilgili literatürde öne çıkan isimler Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yapım sürecinde aktif rol almış ve akademisyen ve politika yapımcıları bir araya getiren çeşitli toplantılar düzenlenmiştir. Ancak Suriyelilere dair akademik çalışmalar için böyle bir etkiden bahsetmek mümkün değildir. Suriyeliler konusunda saha araştırması yapmak için Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden onay alınmasının zorunlu kılınması göç çalışmalarına devlet müdahalesi olması açısından yeni bir döneme işaret etmektedir.

4.4 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Öncesi Türkiye’de Uluslararası Göç Yönetimi

YUKK yapım sürecini ele almadan önce YUKK öncesi göç yönetimine yasal ve idari boyutunu incelemek faydalı olacaktır. Değişen politikalar ve uygulamalar bağlamında, YUKK öncesi göç yönetimi üç dönemde ele alınabilir. İçduygu ‘ya göre bu dönemler 1994 öncesindeki bilgisizlik dönemi, 1994’ten 2001’e dek süren uluslararası normlara geçiş ve son olarak 2001 sonrası AB’leşme ile karakterize edilen değişiklikler olarak sınıflandırılabilir (İçduygu ve Aksel, 2012: 90,91).

Osmanlıdan itibaren gelen himaye geleneğine sahip olması, vatandaşların yardımseverlik derecelerinin yüksek olmasına, Cenevre Sözleşmesini hazırlayan ülkelerden biri olmasına rağmen Türkiye, YUKK’a kadar olan süreçte göç ve iltica yönetimine yönelik yasal düzenlemeler konusuna duyarsız kalmıştır. Göçmeni sadece soy odaklı olarak tanımlama, mülteci kabul etmeme, muhtemel iltica hareketliliklerinden kendini azade kılma şeklinde tanımlanabilecek olan bu durum göç yönetiminde etkili bir sistem kur(a)mama ile neticelenmiştir. Alan’ a (2016) göre Türkiye’yi mülteciler nezdinde cazibe merkezi haline getirmemeyi amaçlayan bu politikalar tam tersi etkiyi doğurmuş yasal ve idari boşluklar Türkiye’yi iltica hareketliliklerinde hedef ülkelerden biri haline getirmiştir. Bu dönemde birçok insan hakkı ihlali vakası gerçekleşmiştir. Ancak Özellikle AB uyum süreci ile birlikte göçmen kaçakçılığı, vatandaşlık, insan ticareti, iskân kanunu gibi konularda mevzuat değişiklikleri gerçekleşmiştir.

4.4.1 Yasal Altyapı

4.4.1.1 1951 Cenevre Sözleşmesi

II. Dünya Savaşı’ndan sonra ülkelerini terk etmek zorunda kalan insanların sayısının hızla artması ve bu insanlara yönelik etkili politikalar geliştirilememiş olması Birleşmiş Milletleri soruna köklü bir çözüm getirme sorumluluğuyla karşı karşıya bırakmıştır. Bu bağlamda 2-25 Temmuz 1951’de Cenevre’de toplanan “Vatansız Kişiler ve Mültecilerin Konferansı” sonrasında 28 Temmuz 1951’de 19 ülke tarafından imzalanan, tam adı “Mültecilerin Hukuki

Statüsüne İlişkin Sözleşme” olan metin Cenevre Sözleşmesi, 1951 Sözleşmesi, Cenevre Sözleşmesi, Cenevre Konvansiyonu gibi isimlerle tanımlanmaktadır.¹⁰

22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmeyi 2015 yılı itibarıyla 145 ülke imzalamıştır (UNHCR, 2017b).

Cenevre Sözleşmesi Türk mevzuatında 29 Ağustos 1961 Tarih ve 359 Sayılı “Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun” ile yürürlüğe girmiştir. Başbakanlık tarafından Mayıs 1961’de Meclis Başkanlığına sunulan bu kanunun gerekçesi şu şekildedir:(TBMM, 1961)

"Memleketimizin tedhiş ve istibdattan kaçak mültecilere, tarihî boyunca gösterdiği alıcnaplık bütün dünyanın malûmu..." olduğu vurgulanmış ve "Şimdiye kadar birçok memleket tarafından tasdik edilmiş bulunan mezkûr Sözleşme'nin tasdikinin' ananelerimize uygun olacağı gibi Birleşmiş Milletler camiasında da çok müspet karşılanacağı şüphesizdir"

Kanuna dair komisyon raporunda da benzer ifadelerle "Memleketimizin korku ve istibdattan kaçan mültecilere bütün tarihi boyunca gösterdiği 'âlicenaplık', insani duygu ve insanca muamele, Türk politikasının âdeta bir düsturu olmuştur" denilerek "Türk politik geleneklerine de uygun olan bu anlaşmayı onaylamada, insani davranışın önderliğini yapmış olan memleketimiz için fayda mütalâa olun(duğu)" belirtilmiştir.

Sözleşmenin onaylanması sürecinde Meclise gönderilen anlaşmanın çevirisinde bir hata yapılmıştır. Sözleşmenin 1. maddesinin A fıkrasının 2. bendinde mülteci tanımında geçen "zulme uğramak" anlamındaki “being persecuted” ifadesinin içinde geçen persecuted sözcüğünün prosecuted sözcüğü ile karıştırılarak Türkçeye "takibata uğrayacağından" şeklinde çevrildiği görülmektedir. Bu hatalı çeviri ilerleyen kısımlarda açıklanacak olan 1994 Yönetmeliğinin metninde de yer almaktadır.

Türkiye Cenevre Sözleşmesine coğrafi kısıtlama ile taraf olmuştur. Bu coğrafi kısıtlamanın neden konduğuna dair zamanın politika metinlerinde bir açıklama yoktur. O tarihte Türkiye’de bulunan "yabancı mülteci" sayısının 1.500 civarında olduğu belirtilmekte ancak coğrafi çekincenin neden konduğu belirtilmemektedir.

Sözleşmenin ruhunu açıklayabilmek için dönemin ekonomi politik iklimine de göz atılmalıdır. Zira sözleşmenin hazırlanmasında hedef gözetilen esas kitle Sovyetler

¹⁰ Sözleşmenin tam metnin Türkçe çevirisi için bkz: <http://www.goc.gov.tr/files/files/multec%C4%B1ler%C4%B1nhukuk%C4%B1statusune%C4%B1l%C4%B1sk%C4%B1nsozlesme.pdf>

Birliği'nden kaçan insanlardır. Sözleşme, iki kutuplu dünya düzeninin hâkim olduğu II. Dünya Savaşı sonrası dünyada kapitalist ülkeler tarafından “özgürlük savaşçıları olarak” görülen bu insanlara yönelik politika arayışının parçası olarak görülebilir.

Sözleşmenin temel dayanağı Birleşmiş Milletler Antlaşması, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ve ayrımcılık yapmama ilkesidir. Bu ilkeler ışığında düzenlenen sözleşmenin mültecilik konusuna uluslararası bir bakış açısı, mültecilik statüsüne ise asgari bir standart kazandırmıştır.

Sözleşme uyarınca mülteci “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs” şeklinde tanımlanmıştır.

Sözleşmenin temel ilkesi “geri gönderilmeme” kavramıdır. Buna göre bir mültecinin sığındığı ülke tarafından gelmiş olduğu yani “kast ve zulüm tehlikesi altında bulunduğu” ülkeye geri gönderilmemesi uluslararası hukuk açısından bir temel insan hakkı olarak kabul edilmektedir

Cenevre Sözleşmesinde çeşitli güncellemeler içeren 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokole Türkiye, 5 Ağustos 1968 tarihinde katılmıştır. Sözleşme ve ek protokol, mülteci konseptine dar yaklaştıkları, geri kalmış ve az gelişmiş ülkelerde kıtlık, doğal afetler ve iç çatışmalar yüzünden meydana gelen mülteci hareketlerine yanıt veremediğı için tanım içindeki Avrupa deyimini kaldırılmış olsa dahi, uygulamada var olan Avrupa merkezli anlayış devam ettiğı için eleştirilmektedir (Barkın, 2004).

4.4.1.2 Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

1950 tarihli Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanun, YUKK'a kadar göç yönetiminin yasal temelini oluşturmuştur. 14 Temmuz 1950 tarihli ve yasama yılının son iki kanunu olan bu iki kanun yasama döneminin son kanun taslakları olması nedeniyle hızlıca görüşülmüş, bu iki yasaya karşı bir eleştiri veya öneri gelmemiştir.

Ancak kimlerin diplomatik, hususi pasaport alacağı konusunda tartışmalar yaşanmıştır (TBMM, 1950a).

Kanunun gerekçesi şu şekilde açıklanmaktadır:

Emniyet esasına dayanmış bulunan 3519 sayılı Pasaport Kanununun zaman ve mekân icaplarına göre, demokrasi esası çerçevesi içinde ıslahı gayesiyle tanzim olunan yeni tasarı vatandaşların ve ecnebilerin pasaport ve vize muamelelerini mümkün mertebe basitleştiren ve kolaylaştıran muafiyetler tanıyan ve meriyet müddetleri ile asgari harç miktarları hususunda prensip bakımından beynelmilel temayüllere uygun düşen hükümleri ihtiva etmektedir.

Kanun, Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkışlara dair düzenlemeleri, hangi yerlerden ülkeye giriş çıkış yapılabileceğini, giriş ve çıkışta aranacak belgeleri, bu belgelerin Türk makamlarınca verilecek olanlarının hangi koşullarda verileceğini, göçmenlerin ve mültecilerin durumları ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Ayrıca pasaportsuz, vesikasız, usule uygun olmayan pasaport veya vesikalarla Türkiye sınırlarına gelecek yabancılara dair iş ve işlemler, Türkiye'den yasadışı ayrılma ve göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti ile ilgili düzenlemeler de bu kanunla düzenlenmiştir. Ancak Kanun'un 4. 33. ve 36. maddeleri, aynı zamanda 5682 sayılı Kanun'da yabancılara kapsam içine alan ilgili maddeler de 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kabul edilmesi ile kaldırılmıştır.

Pasaport Kanunu ile daha önce geçerli olan yurtdışına çıktığı halde 2 ay içinde Türkiye'ye dönmeyen Türk vatandaşları için gerekli olan giriş vizesi kaldırılmıştır.

Pasaport Kanunu'nun görüşmelerini takiben hızlıca görüşmelerine geçilen 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun yine Pasaport Kanununa benzer şekilde göç yönetimini "çağdaş standartlara çıkarmak" amacıyla hazırlanmıştır. Kanun gerekçesinde belirtilen "Yabancıların memleketimizde ikamet ve seyahatleri hususundaki işlemlerin medeni memleketlerce kabul edilen esaslar çerçevesi içinde basitleştirilmeleri ve kolaylaştırılmaları gayesi." ifadesi yasaya zemin teşkil eden düşünce sistemini sunmaktadır.

Kanun siyasi yabancıların Türkiye'ye giriş, Türkiye'de kalışına dair süreçleri, yabancıların Türkiye'yi terke davet veya sınır dışı edilmeleri hallerini, siyasi mültecilere dair hükümleri içermektedir. 1988, 1990, 1998, 2003, 2008, 2011, 2012 yıllarında çeşitli değişimlere uğramıştır. Bu iki kanun çıktığında Türkiye'ye giriş yapan yabancı sayısı 91 bin idi. Bu kanun Türkiye'ye giriş yapan yabancı sayısının 33 milyon olduğu 2013 yılına kadar ülkeye girişleri düzenleyen temel politika metni olarak kalmıştır.

4.4.1.3 1982 Anayasası

1982 anayasanın 16. ve 90. maddeleri göç hukukunun anayasal temelini ortaya koymaktadır. Çiçekli, kanunlarda sınırlama öngörülmeleyen durumlarda, yabancıların genel olarak tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanabileceği söylenebilse dahi, bu hususun yasalarla net olarak kayıt altına alınmamış olmasının genellikle söz konusu hak ve özgürlüklerden hiç veya etkin şekilde istifade edememeleri sonucunu doğurduğuna işaret etmiştir (Çiçekli, 2010: 359).

16. maddenin gerekçesinde yer alan “bir yabancının ülkeye giriş yahut ülkede seyahat ve yerleşme hürriyeti, basın hürriyeti elbette ki vatandaşlarınkinden farklı olacaktır” ifadeleri kanun yapıcının konuya nasıl yaklaştığını göstermesi açısından önemlidir.

Bu bağlamda usulüne aykırı şekilde ülkeye girmek isteyen veya giren ya da hakkında sınır dışı etme yahut geri verme kararı verilen bir kişinin yakalanması veya tutuklanması; kişiyi hürriyetinden yoksun bırakabilme gerekçeleri arasında sayılmıştır.

4.4.1.4 1994 İltica Yönetmeliği

“1994 İltica Yönetmeliği”, “1994 Yönetmeliği”, “İltica Yönetmeliği” gibi farklı şekillerde adlandırılan ancak başlığı “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” olan düzenleme Türk göç ve sığınma sistemi politikaları açısından göç yönetimi uygulamalarının kurumsallaşmasının başlangıcıdır. Zira bu yönetmelik ile özellikle sığınmacılara yönelik kamu politikaları resmi politika metni olarak uygulayıcıları bağlayıcı bir şekilde standartlaştırılmıştır.

Biehl (2009) tarafından Türkiye’de göç ve güvenlikleştirme yaklaşımının ilk işareti olarak tanımlanan 1994 iltica Yönetmeliği esasında 1990 yılında Kuzey Irak’tan Türkiye’ye yönelik göç dalgası sonrası oluşan farkındalığın tetiklediği motivasyonla hazırlanmıştır. Ayrıca Afganistan’ın Sovyet Rusya tarafından işgal edilmesi, İran’daki rejim değişikliği, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’ndeki komünist rejimin çöküşü dâhil olmak üzere Türkiye’ye komşu ülkelerdeki bir dizi olayın, bu ülkelerden Türkiye’ye ya da daha

istikrarlı ülkelere yönelik göçe neden olması yönetmeliğin arkasındaki diğer motivasyonlardandır.

Yönetmelik, yasal veya yasal olmayan yollardan ülkemize gelerek münferiden iltica etmek isteyen veya başka ülkelere iltica etmek üzere izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar ve olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirleri, yapılacak işlemleri, müracaat, karar ve işbirliği yapacak makamlar ve bunların görevlerini ve yabancıların tabi olacakları esasları kapsamaktadır.

Yönetmelik genel göç yönetiminden ziyade iltica sistemine odaklanmaktadır. Bu bağlamda iltica sistemi açısından mülteci ve sığınmacı kategorileri oluşturulmuştur. Mülteci “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen” yabancıyı tanımlamak amacıyla kullanılırken sığınmacı kavramı aynı şartlarda olan ancak Avrupa’dan gelmeyen kişileri tanımlamak için kullanılmaktadır.

Yönetmelik, mülteci tanımında Cenevre Sözleşmesini esas almakla birlikte, Sözleşme’nin mülteci tanımında yer alan “...fear of being persecuted for reasons ...” ifadesi “...nedenlerle zulme uğrama korkusu...” yerine “...takibata uğrama korkusu...” şeklinde tercüme edilmiştir. Bu tercümenin “persecute” fiilinin “prosecute” fiili ile karıştırılması nedeniyle yanlış yapıldığı söylenebilir.

Yönetmeliğin getirdiği en köklü değişiklikse o güne kadar BMMYK tarafından yürütülen mülteci statüsü belirleme işleminin İçişleri Bakanlığınca üstlenilmesidir. Bu değişikliğin yönetmeliğin öncelikli amaçlarından birisi olduğu anlaşılmaktadır. Böylece BMMYK’nın rolünün sığınmacılar için destekleyici niteliğe dönüşmesi hedeflenmiştir. Ancak İçişleri Bakanlığının mülteci statüsü belirleme imkân ve kabiliyetlerinin yetersiz olması nedeniyle BMMYK, mülteci statüsü belirleme işlemlerine devam etmiştir. Ancak bu durum da statü belirleme ve ülkede kalma süreçlerinde çeşitli sıkıntılara yol açmıştır. BMMYK’nın mülteci statüsü verdiği ve üçüncü ülkeye yerleştirme için işlemlerini yürüttüğü kişilere İçişleri Bakanlığınca sığınmacı statüsü verilmemesi, ya da bu kişilerin ülkeye giriş, çıkışla ilgili

kuralları ihmal etmiş olması nedeniyle haklarında yasal işlem yapılması BMMYK ile Türk otoriteleri arasında gerilimlere neden olmuştur.

1994 Yönetmeliği, sığınmacılık işlemlerine dair uygulamaların standart hale getirilmesi açısından olumlu bir teşebbüs olmasına rağmen, birtakım eksikliklerle maluldür. Zira güvenlikçi bir bakış açısıyla hazırlanması nedeniyle devletin göç ve sığınma konularındaki otoriter rolünün güçlenmesine yol açan Yönetmelik, uygulandığı ilk dönemde geri göndermeme (non-refoulement) ilkesinin ihlallerine yol açmış bu nedenle de ulusal ve uluslararası düzeyde eleştirilmiştir (Kirişçi, 2012). Hem bu eleştirilerin yanıtlanması hem de göç ve iltica konularının öneminin artması nedeniyle 1994 sonrasında tedrici olarak Türkiye'nin göç yönetimi konusu uluslararası tartışmaların konusu haline gelmiştir Bu bağlamda göç ve iltica politikalarının uluslararası normlara uyumu için yavaş adımlar atılmaya başlanmıştır.

Türkiye sınırlarına gelen bireylerden hareketle inşa edilen “kapı eşiğinde bekleyen mülteci kitlesi” veya “ülke sınırları içinde denetimsiz yabancı nüfus hareketleri” yaklaşımından kaynaklanan ulusal güvenlik endişeleri, son derece kısıtlayıcı bir mevzuat geliştirilmesine yol açmıştır.

Dilbilgisi açısından da kısıtlarla malul olan 1994 Yönetmeliği mülteci ile sığınmacı arasında zorlama bir ayırım yaparak Türk göç yönetiminin özelliklerinden olan kendine has kavramsallaştırmalar yapma geleneğinin bir örneğini oluşturmaktadır. Zira yönetmelik uyarınca dünya literatüründe karşılığı olmayan bir şekilde Avrupa dışından iltica başvurusunda yapanları sığınmacı olarak tanımlamıştır.

1994 Yönetmeliği sonrasında göç yönetimini değerlendiren Alan (2016: 80) iltica konusunda çözüm üretmesi gereken siyaset kurumunun Emniyet bürokrasisini soruna idari çözümler bulması konusunda yalnız bıraktığını belirtmektedir.

İltica işlemlerinin 1994 Yönetmeliğine göre gerçekleştirildiği dönemde Türkiye, sivil toplum kuruluşları ve Avrupa ülkeleri tarafından iltica sürecine erişimi engellemek, gereken korumayı sağlamamak, geri göndermeme ilkesini ihlal etmek gibi çeşitli suçlamalara maruz kalmıştır. Bu suçlamaların bir kısmı Türk mahkemelerinin kararları ile de paralellik arz etmektedir¹¹. İdare Mahkemelerinin sınır dışı kararları için yürütmeyi durdurma / işlemin

¹¹ Örneğin, bknz: Danıştay 10. Dairesi'nin E.1997/6373, K.2000/130 sayılı kararı

iptali yönündeki kararları ve bunların Danıştay tarafından da onanması suretiyle hem de AİHM' in aynı yönde verdiği bir ihlal kararıyla doğrulanmıştır.

4.4.2 İdari Yapılanma

YUKK öncesinde göç yönetiminin icrai örgütü Emniyet Genel Müdürlüğüdür. Osmanlı'dan tevarüs edilen ve Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde göç yönetiminin asayiş boyutunu takip eden idari birim olan Ecanip Şube Bölüm 3.1.4'te de tartışıldığı üzere zaman içerisinde çeşitli değişimlere uğramıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında 28.05.2010 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı bünyesinde hizmet veren Pasaport Şube Müdürlüğü Pasaport Dairesi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Bu değişikliği takiben Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı da şu alt birimlere ayrılmıştır:

- İdari Büro Amirliği,
- Strateji Geliştirme ve Destek Şube Müdürlüğü
- Hudut İhtilafları Şube Müdürlüğü,
- Hudut Kapıları Şube Müdürlüğü,
- İltica Göç Vatandaşlık Şube Müdürlüğü,
- Yabancılar Şube Müdürlüğü,
- Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticareti İle Mücadele Şube Müdürlüğü,
- Sınır Dışı İşlemleri Şube Müdürlüğü,
- Çalışma İzinleri Şube Müdürlüğü,
- Vize Şube Müdürlüğü,

Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığı'nın görevi Türkiye'nin yabancılara ilişkin; göç, iltica, vize, sınır dışı, vatandaşlık, güvenlik işbirliği, toplu nüfus hareketleri ve hudut olaylarına ilişkin politikaların uygulanmasını kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı açısından değerlendirerek me yabancılara her türlü vize, ikamet, çalışma, seyahatleri konusunda usul ve esasları belirlemek ve uygulanması işlemleri yürütmektir.

Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı 11.04.2014 tarihinde Hudut Kapıları Daire Başkanlığı'na dönüştürülerek çalışmalarına devam etmiştir.

Göç yönetimini yürütmekle görevli olan Emniyet Genel Müdürlüğünün iş yükünün ciddi bir kısmını yabancılara dair konular oluşturmaktadır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun tasarısının İnsan Hakları Komisyonu görüşmelerinde söz alan İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Murat Koca Emniyet Genel Müdürlüğüne gelen evrakın yüzde 40'ından fazlasının Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı ilgili olduğunu belirtmiş ve yürütülen işlemlerle ilgili yasal altyapı eksik olduğu için bu Daire Başkanlığının çok sık genelgeler çıkarmak zorunda kaldığını vurgulamıştır. Örneğin, Koca'nın belirttiği üzere göç yönetimine dair uygulamanın temel dayanaklarından birisini oluşturan "Yabancıların İkamet İzinleri" konulu 2 Nisan 2004 tarihli 2004/63 sayılı Genelge elli dokuz sayfadır ve bu genelgeyle 1998-2004 dönemini kapsayan yaklaşık altı yıllık dönemde yürürlüğe konulan kırk beş genelge yürürlükten kaldırılarak hepsi birleştirilmiştir. 2006 tarihli diğer bir genelge de yirmi beş sayfadan oluşmaktadır. Ayrıca 1994 Yönetmeliğinin hukuki zeminin zayıf oluşu da Emniyet Müdürlüğünün göç yönetimi konusundaki faaliyetlerinin etkilemektedir. Zira Anayasa'ya göre yönetmelikler kanunların uygulamasını göstermek üzere düzenlenirken 1994 yönetmeliğinin yasal dayanağı yoktur (TBMM, 2012c).

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün özellikle düzensiz göçler konusunda büyük sorumlulukları olmasına rağmen bütçe ve personel kısıtlılığı gibi kapasite eksikliği vardı. Örneğin toplu veya bireysel olarak yakalanan bir düzensiz göçmenin barınması, transferi gibi konularda yeterli kaynak ve bütçe olmaması büyük sorun teşkil etmektedir. Aynı problem sınır güvenliğinden sorumlu olan diğer bir kurum olan Jandarma Genel Komutanlığı için de geçerlidir. Yakalanan göçmenlerin yeterli barınma olanaklarının olmaması nedeniyle yemekhanelerde, bahçelerde, araç garajlarında tutulmakta olduğu kayıtlara geçmiştir. TBMM tutanaklarına yansıyan şu ifadeler YUKK öncesinde düzensiz göçmenlere yönelik kamu politikası uygulamalarındaki sorunları göstermektedir (TBMM, 2010):

Aydın/ Didim'de geçmiş dönemlerde 594 kişi bir tek il jandarmanın misafirhanesinde duruyor. Misafirhane değil de yani il jandarma bunu tutuyor. Nerede tutacak? 594 kişi, 600 kişi. 600 göçmenin bir arada tutulması çok zor bir şey. Hiçbir imkânınız yokken yapıyorsunuz bunu. Küçük karakollarda tutamazsınız. Paylaşırsanız karakollar vazifelerini yapamaz duruma geliyorlar. O zaman bir yerde bir muhafaza altında tutmanız lazım. Kaymakamla müşterek bir karar vermişler. Bir fabrikanın deposunu biraz elden geçirmek suretiyle orada barındırmaya karar vermişler. Bu sefer başka sorunlar beraberinde geliyor. Firarlar oldu birkaç kez. Oradaki personel hakkında soruşturma açtık. Hem onlar mağdur oluyor. Aslında, yasal olmayan bir görevi yerine getirirken, imkânsızlıkların verdiği zorluklar nedeniyle sıkıntılar yaşanmaya devam ediyor. Dolayısıyla bunun çözümü bence bir an önce bu tür misafirhanelerin, özellikle bu sorun olan illerde yaygınlaştırılarak, hızlandırılarak yapılmasıdır.

Yabancılarla ilişkin iş ve işlemlerin EGM tarafından yürütülmesine Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun tümüyle yürürlüğe gireceği 10 Nisan 2014 tarihine kadar devam edilmiştir. Yabancıların giriş-çıkış işlemleri gibi bir kısım görevlerse Emniyet Genel Müdürlüğü Hudut Kapıları Dairesi tarafından takip edilmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğüne ilaveten göç yönetiminde öne çıkan diğer bir kurum da BMMYK' dır. Normalde görevi olmamasına rağmen BMMYK Türkiye Ofisi mülteciler ve sığınmacılar için statü belirleme işlemi de yürütmektedir.

1994 Yönetmeliğinin yayınlanmadan önce de BMMYK ve resmi aktörler arasında gelişen fiili durum neticesinde BMMYK Avrupa dışından gelen ve iltica talebinde bulunanların statülerini belirleme ve üçüncü ülkelere yerleştirme işlemlerini tek başına yürütmekteydi. 1994 Yönetmeliği sonrasında BMMYK'nın statü belirleme yetkisi devam etmekle birlikte karar verirken devlet otoritelerine de danışması şartı getirildi. Yani daha önce tek otorite olan BMMYK statü belirleme işlemlerinde artık Türkiye Cumhuriyeti otoriteleri ile birlikte hareket etmekle yükümlü kılındı. Bu durum Türkiye'de iltica prosedürünün paralel iki süreç halinde yürütülmesi sonucunu doğurmuştur. Birbirine paralel, eşzamanlı farklı kurumsal işlemler iki ayrı iltica prosedürünün aktif olarak işlemesine bunun neticesinde farklı statü değerlendirme sonuçlarının ortaya çıkmasına neden oldu (Biner, 2016: 91,92).

Biner, bu ikili sistemi hukuki çoğulluk kavramsallaştırması olarak değerlendirmektedir. Aynı duruma ilişkin iki farklı yasal mekanizmanın varlığı olarak tanımlanan bu durum devlet ve devlet dışı aktörlerin yani Emniyet Genel Müdürlüğü ve BMMYK'nın aynı birey üzerinde ayrı ancak eş zamanlı olarak uyguladıkları güç mekanizmasına işaret etmektedir (Biner, 2016: 95).

Bir yanda resmi aktörlerin onayıyla faaliyet gösteren BMMYK'nın uyguladığı uluslararası iltica hukuku, öte yanda resmi aktörler tarafından uygulanan ulusal iltica hukuku hukuki çoğulluğu göstermektedir. Ancak bu kavram birbirinden tamamen bağımsız iki aktörün varlığı gibi bir algıya yol açmamalıdır. Zira BMMYK'nın faaliyetleri devlet otoritesinin izin verdiği ölçekte, kapsam ve bağlamda gerçekleşmektedir. Bu nedenle söz konusu durum hukuki çoğulluğun zayıf versiyonudur. Ayrıca bu iki aktör arasında birbiriyle işbirliği yapma, birbirlerinin eksik yönlerini tamamlama şeklinde etkileşim gerçekleşmektedir.

Her iki paralel sürece dair vurgulanması gereken diğer bir husus da iki kurumun ayrı ayrı yürüttüğü bireysel statü belirleme süreci sonunda iltica talebi konusunda aynı kararı verseler bile verdikleri statü ve hakların birbirinden farklı olmasıdır.

İltica alanındaki idari mekanizmalar yatay düzlemde yer alan ikili mekanizmaya ek olarak, dikey düzlemde yerel, ulusal ve uluslararası olmak üzere üç farklı düzeyde yürümektedir. Ulusal ölçekte İçişleri Bakanlığı ve ilgili kuruluşların faaliyetleri, yerel ölçekte yerel yönetimlerin faaliyetleri ve uluslararası ölçekte BMMYK'nın faaliyetleri bu üç düzeyin teşkilat boyutunu göstermektedir.

İltica başvurusu sahibini ilgilendiren örgütsel ve hukuksal yapılar açısından, başvuru sahibi kişi Türk iltica sistemi, yerleşme ihtimalleri olan üçüncü ülkenin iltica sistemi, AİHM sistemi ve BMMYK'ı içine alan geniş örgütsel, yasal ortamla muhatap olmaktadır. Söz konusu çoklu yasal, idari zeminlerden oluşan Türkiye'nin iltica yönetimi kişiyi ulusal ve uluslararası aktörlerden oluşan hukuki çoğulculuğa dahil etmek ve farklı hukuksal rejimlerle muhatap etmek son kertede ise çoklu yapıyı teke indirgeyerek sadece devletin kararını meşru kabul etmek olarak özetlenebilir.

4.5 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Öncesinde Göç Yönetiminde Yapılan Tematik Düzenlemeler

2000li yılları takiben göç yönetimi alanında çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlar Vatandaşlık Kanununda yapılan değişiklikler, göçmen kaçakçılığının önlenmesi konusundaki uluslararası sözleşmeler, 1994 İltica Yönetmeliğinde yapılan değişiklikler, yeni İskân Kanunun yapılması, sığınmacıların sosyal güvenlik haklarında güncellemeler, göçmen işçilerine ve ailelerine yönelik düzenlemeler, yabancıların Türkiye'de seyahatine yönelik düzenlemeler olarak özetlenebilir. Bu düzenlemelerin bir kısmı kademeli bir şekilde YUKK' a geçişi sağlamış olması yönüyle de ayrıca önem arz etmektedir.

4.5.1 Vatandaşlık Kanununda Yapılan Değişiklikler

1964 tarihli Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun bazı maddeleri 2003 yılında değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikle özellikle evlenme yoluyla Türk vatandaşlığının direk kazanılmasına yönelik yeni şartlar belirlenmiştir. Örneğin Mülga 1964 tarihli Vatandaşlık Kanunun 5. Maddesine göre Türk eşle evlenen yabancıya otomatik olarak vatandaşlık verilmekteydi.

Ancak bu durum evlilik kurumunun istismarına neden olmaktaydı. Özellikle kadınları istismar edilmesine olanak sağlayan bu madde Haziran 2003'te değiştirilmiştir.

Buna göre “bir Türk vatandaşı ile evlenme nedeniyle Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılar, en az üç yıldan beri evli olmaları, fiilen birlikte yaşamaları ve evliliğin devamı kaydıyla, vatandaşlık başvurusunda bulunabileceklerdir. Başvuru üzerine İçişleri Bakanlığınca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, aranan şartları taşıdıkları anlaşılan kişiler, bu durumun tespitine ilişkin karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanırlar.”

Yapılan değişikliklerle çıkar amaçlı evliliklerin önlenmesi amaçlanmıştır. Zira Türk vatandaşlığına geçişle alakalı düzenlemeler Türkiye’ye yönelik göçlere etkisi olan önemli konulardandır. Değişikliğin diğer boyutu da vatandaşlığa geçişte cinsiyet ayrımını ortadan kaldırmasıdır. Mülga kanunda sadece Türk vatandaşı erkekle evlenen yabancı kadına tanınan vatandaşlık hakkı, Türk vatandaşı kadınla evlenen yabancı erkeği de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu değişikliklerle de kadın erkek eşitliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

Vatandaşlık Kanunu 2006 yılında tamamen yenilenmiştir. 2006 tarihli Vatandaşlık Kanunun yapılma amacı kanun gerekçesinde; 1964 tarihli Vatandaşlık Kanununun bozulan sistematüğini yeniden düzenlemek, Anayasa’da yapılan değişiklik ve kabul edilen yeni Medenî Kanun hükümleri ile uyumu sağlamak, Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesine uygun bir düzenleme yapmak, Türkiye dışında yaşayan ve Türkiye’nin ekonomik ve sosyal hayatına katkıda bulunabilecek yabancıların, Türk vatandaşlığını kazanmaya yönelik başvurularını hızlı ve sağlıklı bir şekilde değerlendirmek olarak belirtilmektedir (TBMM, 2007).

Kanun gerekçesinde vurgulanan Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi’ne uygun bir vatandaşlık kanunu yapma arayışı Avrupa Birliği’nin Vatandaşlık Kanunu üzerindeki etkisini göstermektedir.

Kanunun birinci bölümü, amacını, kapsamını, tanımları ve bu kanunla ilgili idari organları düzenlemekte, ikinci bölümde ise “Türk Vatandaşlığının Kazanılması” başlığı altında vatandaşlığın kazanılması yolları ele alınmaktadır. Buna göre vatandaşlığın kazanılması doğumla ve sonradan olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. Doğumla vatandaşlığın kazanılması da soy bağı ve toprak esasına göre mümkündür. Vatandaşlığın sonradan kazanılması ise yetkili makam kararıyla vatandaşlığın kazanılması, evlenme, evlat edinme

ve seçme hakkının kullanımıyla vatandaşlığın kazanılması yollarıyla mümkündür. Üçüncü Bölümde ise, Türk vatandaşlığının kaybı yolları düzenlenmektedir. Buna göre vatandaşlık, yetkili makam kararıyla veya seçme hakkının kullanılmasıyla sona ermektedir.

4.5.2 Göçmen Kaçakçılığının Önlenmesine Yönelik Düzenlemeler

Doğrudan veya dolaylı olarak, mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek için, bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikametgâh sahibi olmadığı bir taraf devlete yasadışı girişinin temini olarak tanımlanan (UGÖ, 2009) göçmen kaçakçılığı Türkiye'nin göç örüntüsünde önemli bir yere sahiptir.

Sınır aşan bir suç olması nedeniyle göçmen kaçakçılığı konusunda uluslararası ölçekte çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Düzensiz göç hareketliliklerinde lokomotif görevi gören göçmen kaçakçılığı konusunda ilk düzenleme 2000 yılında Palermo konferansında kabul edilen “Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile “Göçmen Kaçakçılığına Karşı ve İnsan Ticaretinin Önlenmesine İlişkin Tamamlayıcı Protokol” uyarınca yapılmıştır. Türkiye “İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadınların ve Çocukların Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına ilişkin Protokol” ü 13 Aralık 2000 tarihinde imzalamıştır.

Bu sözleşmelerin iç hukuka aktarılması bağlamında iç hukukta çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Göçmen kaçakçılığı suçuna ilişkin ilk yasal düzenleme Mülga 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 201. maddesine 3 Ağustos 2002 tarihinde eklenen hükümdür. Bu hüküm ile göçmen kaçakçılığı suçu Türk mevzuatına ilk kez girmiştir. Bu düzenleme ile Türkiye, “Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol”ün yükümlülüklerin yerine getirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca kanun uluslararası sözleşmeye ilaveten bir takım hususları da içermektedir. Bu bağlamda “Türk vatandaşlarının yasal olmayan yollardan ülke dışına çıkarılmalarını sağlama” fiili göçmen kaçakçılığı suçu olarak tanımlanmıştır.

Göçmen kaçakçılığı 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun (TCK)“uluslararası suçlar” başlığı altında ele alınmıştır. Kanunun 79. maddesi uyarınca doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollardan, bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına sağlayan, Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkân sağlayan kişi üç yıldan sekiz yıla

kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Bu suçun bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, verilecek cezalar yarısı oranında artırılır. Bu suçun bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, tüzel kişi hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.

5237 Sayılı TCK'nın uygulanmasında yaşanan problemler ve göçmen kaçakçılığı ile mücadele konusunda Türkiye'nin uluslararası alanda eleştirilere maruz kalması, göçmen kaçakçılığı ile etkin mücadele amacıyla ilgili mevzuatta güncellemeler yapılmıştır. 22 Temmuz 2010 tarih ve 6008 Sayılı Kanun'un 6. maddesi ile eklenen hükümler uyarınca göçmen kaçakçılığı suçunun teşebbüs suçu olarak düzenlenmesi ve bu suça teşebbüs eden kimselerin suç tamamlanmış gibi cezalandırılması hükmedilmiştir.

4.5.3 1994 İltica Yönetmeliğinde Yapılan Değişiklikler

YUKK öncesine iltica yönetiminin temel referansı olan 1994 Yönetmeliği özellikle insan hakları odaklı birçok yönden eleştiriye maruz kalmaktaydı. 2006 yılında yapılan bazı değişikliklerle Yönetmelikte BMMYK yetkililerini dahi şaşırtan birtakım iyileştirmeler yapılmıştır (Kirişçi, 2012: 76). İltica alanında yeni basamak (Kılıç, 2006) olarak tanımlanan bu değişiklik kapsamında:

- 1994 Yönetmeliğinin 4. maddesinde yapılan değişiklikle; Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancıların başvurularını on günle sınırlayan uygulama değiştirilmiştir. Buna göre Türk iltica sisteminin en çok eleştiri alan yönlerinden biri olan müracaat süresi sınırlaması kaldırılarak yerine, "gecikmeden" ve "makul olan en kısa süre içerisinde" anlayışı getirilmiştir.
- Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancıların taleplerine ilişkin karar verme yetkisinin İçişleri Bakanlığının uygun göreceği hallerde valiliklere devredebileceği belirtilmiştir. Bu değişim daha sonra gündeme gelecek olan yetki devri genelgesine yasal zemin hazırlanmıştır.
- 1994 Yönetmeliğinin 6. maddesinde yapılan değişiklik ile iltica talebi kabul edilmeyen yabancının bu karara itiraz etmesi imkânı getirilmiştir.

- 1994 Yönetmeliğinin 7. maddesinde yapılan değişiklik ile Bakanlığın iltica talep eden yabancılarla ilgili işlemler ve barınma ve iâşe ihtiyaçlarının karşılanmasında uluslararası kuruluşların yanı sıra sivil toplum örgütleriyle de işbirliğinde bulunabileceğinin kaydedilmesi bu alanda bir ilki oluşturmuştur.
- İltica-sığınma alanında eğitim almış personel Türk mevzuatında tanımına ilk kez atıf yapılmış eğitimi almış ve alacak kişilerin sahada görevlendirileceği vurgulanmıştır

Ancak bu değişiklikler iltica yönetimi konusunda beklenen iyileşmeyi doğurmamıştır. Zira Türk hükümeti AB'nin taahhütlerini yerine getirmemesinden dolayı mütakabiliyet ilkesi gereğince göç konusundaki bazı konuları askıda bırakmayı tercih etmiştir. Ayrıca Irak ve Somali gibi kriz bölgelerinden Türkiye'ye yönelik iltica başvurularının artması Türk göç yönetimini göçmenlere haklar veren politikalar geliştirme konusunda tedirgin etmiştir (Kirişçi, 2012: 77).

4.5.4 İçişleri Bakanlığı'nın 2010 Yılında Yayınladığı Genelgeler

İçişleri Bakanlığı' nın 2010/19 sayı, 19 Mart 2010 tarih ve "Mülteciler ve Sığınmacılar" konulu genelgesinde göç alanında mevzuat çalışmalarının "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" çerçevesinde devam ettiği ancak uygulamada karşılaşılan bazı sorunların ivedilikle giderilmesi gerektiği belirtilmektedir. Genelgede şu hususlar vurgulanmıştır:

- Ülkelerinden zorluklar içinde ayrılan ve düzenli bir geliri olmayan bazı kişiler ikamet harçlarını ödemekte büyük sorunlar yaşamaktadırlar. Bu nedenle de; iltica-sığınma başvurusu yapan kişiler veya mülteci ve sığınmacılardan, mali durumları bozuk olanlar ve öğrencilerden ikamet harcı alınmayacaktır.
- Yasadışı göçmenlerin yakalanmalarından itibaren sınır dışı edilmelerine kadar geçecek süre zarfında, iltica-sığınma başvurusu yapmak istedikleri takdirde başvurularının mutlaka alınması ve gerekli işlemlerin 2006 tarih ve 57 Sayılı Uygulama Talimatı doğrultusunda yapılması gerektiği belirtilmiştir.
- İltica-sığınma başvurusu yapan kişiler ile mülteci ve sığınmacılara, 2006 tarihli Türkiye'de Oturan Yabancıların Nüfus Kayıtlarının Tutulması Hakkında Yönetmelik çerçevesinde yabancılar numarası verilmesi uygulamasında sıkıntılar olduğu, birçok

kişinin bu numarayı alamadığı tespit edilmiştir. Bu nedenle 01.05.2010 tarihinden itibaren (6) ay ve daha fazla süreyle ikamet izni verilecek yabancılara ikamet tezkeresi düzenlenirken, aynı anda yabancılar numarası da (ikamet sahibi ve refakatinde kayıtlı olanlar dahil) ikamet tezkerelerine yazılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

- İltica-sığınma başvurusu yapan kişiler ile mülteci ve sığınmacılarla ilgili verilerin, kişisel verilerin korunmasına ilişkin ilkeler ile ulusal ve uluslararası standartlar dikkate alınmak suretiyle korunması sağlanacaktır. Bu çerçevede, iltica-sığınma başvurusu sahipleri ile mülteci ve sığınmacılarla ilgili yazılı ve elektronik verilerin yetkili olmayan kişilerin erişemeyeceği şekilde muhafaza edilmesi sağlanacaktır. Bahse konu kişilere ilişkin yazılı veriler kilitli dolaplarda veya odalarda saklanacak, bu kişilerle ilgili yazışmalar hizmete özel-gizlilik derecesi ile yapılacaktır.
- Yukarıda belirtilen hususlara Valilikler ve ilgili personel tarafından titizlikle riayet edilecek, bu yöndeki uygulamalar mülkiye müfettişleri ile Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı teftiş ve denetim birimleri tarafından denetlenecektir.

İçişleri Bakanlığı' nın 19 Mart 2010 tarih ve "Yasadışı Göçle Mücadele Genelgesi" konulu genelgesinde iltica ve göç konusunda yasal düzenlemelerin yapılmasının 2008 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, 2007 yılında kabul edilen Müktesebat Uyum Programı, Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2003 tarihli İltica ve Göç Strateji Belgeleri ve 2005 tarihli İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında taahhüt edildiği belirtilmiştir. İlgili alanda yasal düzenleme çalışmaları devam etmekle birlikte yasa dışı göçle mücadelede başarılı çalışmaların daha da etkinleşmesi için yasa dışı göçle mücadelede alınacak tedbirler ve yasa dışı göçmenlerin yakalanmasından itibaren yapılacak işlemler belirtilmiştir. Genelge uyarınca:

- Sınırlarımızın yasa dışı göçe karşı hassas konumu değerlendirilerek; güvenlik birimlerimizce, sorumluluk bölgelerinde bulunan ve yasa dışı göçmenlerce sıklıkla kullanıldığı tespit edilen giriş çıkış noktaları, güzergâhlar ile yasa dışı göçmenlerin ve organizatörlerin kullandıkları teknikler titizlikle analiz edilecek, ilgili kurumlarla her türlü koordinasyon sağlanacaktır.

- Göçmen kaçakçılığı konusunda istihbari çalışmalara ağırlık verilecek, yasa dışı göç ile ilgili birimler arasında veri ve istihbarat paylaşımı yapılacaktır.
- Sınırlarımızda, sınır kapılarında, yurt içindeki geçiş güzergâhlarında ve ülkemizden çıkış noktalarında elektronik gözetleme, sürekli devriye, denetim gibi her türlü tedbir en üst düzeyde alınarak; yasa dışı göçmenlerin, ülkemize girişi, ülkemizdeki hareketleri ve ülkemizden çıkışları mümkün olan en üst düzeyde engellenecek ve ülkemizin geçiş güzergâhı olmasının önüne geçilecektir.
- Yasa dışı göçmenlerin adli işlemleri tamamlandıktan sonra, sınır dışı işlemleri tamamlanıncaya kadar geri gönderme merkezlerinde barındırılması asıldır. Gerek İl Emniyet Müdürlüklerinin ilgili birimleri, gerekse Jandarma ve Sahil Güvenlik birimlerince yakalanan ve adli işlemleri tamamlanan yasa dışı göçmenler, sınır dışı edilmek üzere İl Emniyet Müdürlükleri Yabancılar/Pasaport-Yabancılar Şube Müdürlüklerine teslim edilmeye devam edilecektir.
- Adli işlemleri tamamlanan yasa dışı göçmenler; -Geri gönderme merkezlerinde yer olması halinde derhal teslim alınacaktır. -Dolu olması halinde bizzat İl Valilerimiz tarafından önceden belirlenmiş alternatif yerlere, gerekli koordine sağlanarak mümkün olan en kısa süre içinde yerleştirilmeleri temin edilecektir. -Bahse konu yasa dışı göçmenler, kesinlikle nezarethanelere konulmayacaktır. Bulaşıcı hastalığı olan yasa dışı göçmenlerden tedavisi sağlık kuruluşlarında yapılması zorunlu olmayanların, merkezlerde diğer yasa dışı göçmenlerden ayrı bir şekilde barınması için gerekli önlemler alınacaktır.

Genelgede daha önce “Çıkışları Yaptırılacak Yabancılar İçin Misafirhane” adıyla kurulan ve yasa dışı göçmenlerin sınır dışı edilmelerine kadar geçecek süre zarfında barındırıldıkları yerlerin bundan böyle “Geri Gönderme Merkezi” olarak adlandırılması ve bu merkezlerin kapasitesi, hangi illerde kurulacağı, denetimi, bu merkezlerdeki insan hakkı ihlallerinin takip edilmesi, hususları belirtilmiştir. Ayrıca genelgenin ekinde geri gönderme merkezlerinin sahip olması gereken fiziksel koşullar ile bu merkezlerdeki uygulamalara ilişkin temel esaslar 20 maddede listelenmiştir.

Genelgede İçişleri Bakanlık Makamının 24.02.2010 tarihli oluru ile “Yasa dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu” oluşturulduğu belirtilmiştir. Yasa dışı göçle mücadelede,

alınmış tedbirlerin takibi, yeni tedbirlerin geliştirilmesi, alınan kararların uygulanmasının izlenmesi amacıyla kurulan “Yasa Dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu” İçişleri Bakanlığı’nın ilgili Müsteşar Yardımcısı koordinesinde Genelkurmay Başkanlığı, Kara Kuvvetleri Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü (KOM Dairesi Başkanı ve Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanı), Jandarma Genel Komutanlığı (KOM Dairesi Başkanı), Sahil Güvenlik Komutanlığı (İstihbarat Başkanı) temsilcileri ve gerektiğinde yasa dışı göç konusu ile ilgili Bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve/veya taşra birimleri temsilcilerinin katılımıyla toplanacaktır.

4.5.5 5543 Sayılı İskân Kanununun Kaldırılması

19 Eylül 2006 tarihinde kabul edilen İskân Kanunu, Türkiye'nin göç ve iltica yönetiminin önemli yasal dayanaklarından.

5543 sayılı İskân Kanunun amacı göçmenlerin, göçebelerin, yerleri kamulaştırılanlar ile millî güvenlik nedeniyle yapılacak iskâna ilişkin çalışmaları, köylerde fiziksel yerleşimin düzenlenmesine ilişkin uygulamaya esas şartları ve alınacak tedbirleri, iskân edilenlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemektir.

Yeni kanun gerekçesinde de belirtildiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi gereğince mülga İskân Kanunundaki mülteci tanımına yer verilmemiş ancak göçmenleri "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı" olanlarla sınırlayan tanım aynı kalmıştır. Kanun göçmen tanımını Türklükle ilişkili olarak tanımlayan yaklaşımı devam ettirmiştir. Buna göre göçmen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunan kişi olarak tanımlanmaktadır. Göçmenlik, serbest, münferit, iskânlı ve toplu göçmen şeklinde kategorilere ayırmaktadır.

Kanun ile 1934 tarihli İskân Kanununda Türkiye’ye giriş yapamayacak kişiler arasında sayılan “çingeneler” ifadesi de kaldırılmıştır. Kanun değişimi AB Katılım Süreci 9. Reform Paketi kapsamında yapılmakla birlikte hazırlıkları çok daha eskiye dayanmaktadır. Zira kanun taslağı ilk olarak 1996 yılında Meclise gönderilmiş ancak sürekli olarak bir sonraki yasama dönemine devredilerek 2006 yılında yasalaşmıştır.

4.5.6 Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun 2010 Genelgesi

07 Eylül 2010 tarihli Sığınmacı/mültecilere ait işlemler konulu genelge ile Başbakanlık Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü (SHÇEK) Genel Müdürlüğünce sığınmacı/mültecilere verilen hizmetlerde, kuruluşlarımıza kabulleri sırasında ve sonrasında yapılacak işlemlerde uygulama birlikteliğini sağlamak ve Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla eşgüdümü sağlamak amacıyla, çeşitli hususlar ele alınmıştır.

Genelge uyarınca;

- a) Refakatsiz çocukların kuruluşa yerleştirilmesine ilişkin İl Emniyet Müdürlüklerinin taleplerinin İl Sosyal Hizmetler Müdürlüklerince değerlendirilerek çocukların yaş ve cinsiyetlerine uygun kuruluşlara yerleştirilmesi,
- b) Yerleştirme müracaatının yapıldığı ilde uygun kuruluş bulunamaması halinde SHÇEK' e bilgi verilerek yerleştirme işleminin SHÇEK tarafından yapılması,
- c) Yaşını ispatlayacak herhangi bir kimlik belgesi bulunmayan, fiziki gelişimi ile takvim yaşı uyumlu görülmeyen kişilerin İl Emniyet Müdürlükleri tarafından yaş tespit raporu alındıktan sonra kabul edilmesi

hususları düzenlenmiştir. Ayrıca Genelge uyarınca İltica/Sığınma Talebinde Bulunan Ve/Veya Mülteci Ve Sığınmacı olan; Refakatsiz Çocukların Kuruluşa Kabulünden Sonra Yapılacaklar, Bedensel Özürlülerin Hizmetlerden Yararlanması, Kadınların Kadın Konukevlerine Kabullerinde, Bedensel Özürlülerin Bakım Ve Rehabilitasyon Merkezlerine Kabullerinde, Yaşlıların Huzurevi Ve Yaşlı Bakım Ve Rehabilitasyon Merkezlerine kabullerinde uyulacak esaslar düzenlenmiştir.

4.5.7 Yabancıların Çalışma İzinleri ve Göçmen İşçilerin Haklarının Korunmasına Dair Düzenlemeler

27/02/2003 tarih ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun(YÇİHK) Türk vatandaşı olmayanların Türkiye'de çalışabilmesine dair hususlarda önemli değişiklikler getirmektedir. Alp (2004)'e göre YÇİHK öncesinde yabancıların çalışması konusunda Türk hukukunda geçerli temel ilke yasaklık olgusudur. Zira özel kanunlarda getirilen yasaklara ilaveten genel olarak 2007 sayılı Kanunda çok sayıda meslek ve sanat özel olarak sayılmakta ve Türk vatandaşı olmayanların bu işlerde çalışması açıkça yasaklanmaktadır.

Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde de yabancıların çalışmalarını düzenleyen hükümler bulunmaktadır. Dağınık mevzuat yapımız bu alandaki gereksinimleri de karşılayamadığı gerekçesiyle hazırlanan kanun daha bir çok kuruma dağıtılmış olan yabancılara çalışma izni verme uygulamasını merkezileştirmektedir.

Daha önce Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen yabancılara çalışma izinlerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmesi, karar verilirken de ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşlerine başvurulması hususu kararlaştırılmıştır. Kanun ile Bakanlık tarafından verilecek çalışma izinleri; genel çalışma izni, özel çalışma izni, bağımsız çalışma izni ve istisnaî hallerde verilecek çalışma izinleri olarak dört grupta toplanmıştır.

Kanun ile 11.6.1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun'un yürürlükten kaldırılması nedeniyle yabancıların Türkiye'de çalışabilme imkânları genişletilmiştir. Belirtilen yenilikler kanun ile aynı tarihte yürürlüğe giren Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği ve Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelikte düzenlenmişlerdir.

YÇİHK' nin kabulünün yabancıların çalışma imkânını kolaylaştırdığı doğru bir tespit olmakla birlikte birçok meslek için yabancılara yönelik kısıtlamalar varlığını sürdürmüştür. Örneğin avukatlık, veterinerlik, eczacılık, gözlükçülük, Türk deniz araçlarında kaptanlık, çıraklık, tayfalık, amelelik, iskele ve rıhtım hamallığı, gazete ve dergilerin sorumlu yazı işleri müdürlüğü, gümrük müşavir yardımcılığı ve gümrük müşavirliği ve borsa komisyonculuğu gibi alanlarda yasaklamalar devam etmiştir. Bazı mesleklerde yabancıların çalışabilmesi ise birtakım ön şartlara bağlı tutulmuştur. Buna göre doktorluk ve diş hekimliği ile diğer sağlık hizmetlerinde, özel bir meslek bilgisine ihtiyaç duyulan veya ülke düzeyinde mesleki gelişmeyi sağlayacak yabancı uyruklu kişiler sözleşmeli olarak çalıştırılabilirler.

1991 yılında imzaya açılan Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Ocak 1999 'da Türkiye tarafından imzalanmış Mayıs 2001'de Mecliste görüşülmüştür. Sözleşme 1 Temmuz 2003' te yürürlüğe girmiştir.

Türkiye, Sözleşmeyi onaylarken, yabancıların Türkiye'de taşınmaz mal edinmeleri hakkında kanunlarda öngörülen sınırlamaların geçerliliğini koruyacağını, 45. maddenin 2., 3. ve 4.

fıkralarının Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Kanunları uyarınca uygulanacağını, 46. maddenin ulusal gümrük mevzuatı hükümleri uyarınca uygulanacağını, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunması Komitesi'nin yetkisinin ileri bir zamanda tanınacağını ve göçmen işçilerin ve aile fertlerinin istihdam edildikleri devlette sendika kurma hakları Türkiye yasaları açısından geçerli olamayacağından bu maddeye çekince koyduğunu beyan etmiştir (Bilgi Üniversitesi, 2017).

Sözleşmenin onayı için Meclis'e gönderilen kanun gerekçesinde belirtildiği üzere Türkiye sözleşmeye taraf olmakla, yurt dışında çoğu işçi statüsünde vatandaşları olan ve benzer sorunları bulunan ülkelerle dayanışma içinde olduğunu belirterek, sözleşmeye ilk olarak ülkesine gelmesi muhtemel yabancı işgücünden ziyade yurtdışında yaşayan Türkleri dikkate alarak yaklaşmıştır.

İlgili sözleşmeye göre vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı bir devlette ücret ödenen bir faaliyette çalıştırılacak, çalıştırılmakta olan veya çalıştırılmış olan kişi 'göçmen işçi' olarak kabul edilmiştir. Türkiye, sözleşmeye taraf olurken işçilerin sendika kurma hakkı veren 40. Maddesine ilişkin çekincelerde bulunmuştur.

Sözleşme ile tüm göçmen işçilerin, çalışma hayatında karşılaşacağı risklere karşı güvence sağlanması hedeflenmiş ve bu kişilerin ve ailelerinin dünyanın her yerinde insani hakları teminat altına alınmak istenmiştir. Ancak sözleşmenin düzensiz göçmenlere verdiği bu haklar onun dünya genelinde kabul görmesini engellemiştir. Hâlihazırda 49 ülke tarafından imzalanan sözleşmeyi onaylayan ülkelerin çoğunlukla Kuzey Afrika, Güney Amerika, Balkan ülkelerinden olduğu düşünüldüğünde göçmen işçilerin kaynak ülkelerinin sözleşmeye ilgi gösterdiği, hedef ülkelerin ise ilgisiz kaldığı söylenebilir.

2008 yılında kabul edilen 5754 sayılı "Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına Dair Kanun" ile vatansızlar ve sığınmacılar da 1 Ekim 2008 tarihinden itibaren genel sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır. Buna göre bu tarihten itibaren vatansızlar ve sığınmacılar herhangi bir sağlık veya sosyal güvenlik primi ödeme zorunlulukları olmadan SGK ile sözleşmeli tüm kamu ve özel hastanelerden diledikleri zaman sağlık yardımı alma hakkına sahip olmuşlardır.

4.5.8 Yabancıların Türkiye’de Seyahatine Dair Düzenlemeler

15.07.1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunda 2011 yılına yapılan değişiklikle “Tabiiyetsiz veya yabancı devlet tebaası olan çingenelerin ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancı göçebelerin sınır dışı edilmelerine İçişleri Bakanlığı salahiyetlidir” ifadesi kaldırılmıştır.

Söz konusu değişiklik ilgili maddenin uygulanabilir olmaması ve bir grup insana yönelik ayrımcılığı çağrıştıracak ifadelerin hukuk devleti ilkesine, evrensel insan haklarına, eşitlik ilkesine aykırı olması nedeniyle gerçekleştirilmiştir.

19 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren Karayolu Taşıma Kanunu ve 25 Şubat 2004 tarihinde yayınlanan Kara Ulaştırma Yönetmeliği özellikle göçmen kaçakçılığının önlenmesine yönelik hükümler içermektedir. İlgili yönetmelik uyarınca, kaçak insan taşımacılığı ve ticareti suçları ile diğer bazı suçlar nedeniyle yargı organları tarafından verilmiş ve kesinleşmiş mahkûmiyet kararı bulunması halinde yetki belgesi sahiplerinin yetki belgeleri iptal edilmektedir.

Türkiye Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü’nün (ICAO) düzenlemelerine göre, 1999 yılında Chicago Konvansiyonu'na imza atarak, biyometrik pasaporta geçişi taahhüt etmiştir. Avrupa Birliği'ne uyum politikaları çerçevesinde yürütülen çalışmalardan biri olan, biyometrik pasaportlar sınır güvenliği ve düzensiz göçler için de önem taşımaktadır.

Bu bağlamda 2004 yılında, pasaportların yenilenmesi, barkod, çip ve biyometrik tekniklere uyumlu hale getirilmesi konusunda çalışmalara başlanmış ve Dışişleri Bakanlığı, 2006 yılında Uluslararası Sivil Havacılık Örgütü (ICAO) ve AB direktifleri doğrultusunda düzenlemeler yapmıştır. Biyometrik pasaporta geçiş konusunda pasaportların basım ihalesini alan firmayla yaşanan sorunlar nedeniyle çeşitli gecikmeler yaşanmıştır.

28 Şubat 2010 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında toplanan Reform İzleme Grubu’nun 19. Toplantısı’nda Pasaport Başvuru, Tanzim, Kontrol ve Dağıtım Sistemi kurulması çalışmalarının hızla sonuçlandırılmasına ve uluslararası standartlara uygun e-pasaportların Haziran 2010'da kullanıma sunulmasına karar verilmiştir.

4.5.9 Vize Politikalarındaki Gelişmeler

Yabancıların ülkeye girişini düzenleyen en temel uygulama olarak vize politikaları Türk göç politikasında değişimin ve gerilimin en belirgin olduğu alanlardandır. Zira bir yanda AB vize politikalarına uyum öte yandan Türkiye'nin tarihsel, kültürel, ekonomik çıkarları doğrultusunda etkili ilişkiler geliştirmek istediği AB dışı ülkelere yönelik vize serbestisi uygulamaları bu gerilimin temelini oluşturmaktadır.

Türkiye'nin vize rejimine genel olarak bakıldığında vize politikalarının AB üyelik müzakereleri kapsamında şekillendiği görülmektedir. Bu bağlamda AB'nin pozitif listesiyle eşleşme çalışmaları doğrultusunda Türkiye ile üçüncü ülkeler arasında normal pasaportlar için vize muafiyeti anlaşması kademeli olarak yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda 2004'te Brezilya, Guatemala ve Çek Cumhuriyeti'yle, 2005'te Venezuela, Kolombiya, Andorra ve Paraguay'la, 2006'da İtalya, 2009'da Brunei Sultanlığı ve Kosova'yla olumlu vize listeleri kurulmuştur. Ayrıca Türkiye, 2009 Aralık ayında Libya ve Ürdün'le, 2010 Ocak ayında Lübnan'la, 2010 Mayıs ayında Rusya ve Tanzanya'yla 2009 Ekim ayında Suriye, 2010 Temmuz ayında Sırbistan ve 2010 Temmuz ayında Kamerun'la vize muafiyeti üzerinde mutabakata varmıştır.

Türkiye 2007 yılından itibaren Arnavutluk, Andorra, Arjantin, Azerbaycan, Bolivya, Bosna Hersek, Brezilya, Brunei, Bulgaristan, Şili, Kosta Rika, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Ekvator, El Salvador, Estonya, Finlandiya, Fransa, Gürcistan, Almanya, Yunanistan, Guatemala, Honduras, İzlanda, İran, İsrail, İtalya, Japonya, Ürdün, Kazakistan, Kosova, Kırgızistan, Letonya, Lübnan, Libya, Lichtenstein, Litvanya, Lüksemburg, Makao, Makedonya, Malezya, Monako, Moğolistan, Karadağ, Fas, Yeni Zelanda, Nikaragua, Paraguay, Kore Cumhuriyeti, Romanya, Rusya Federasyonu, San Marino, Sırbistan, Singapur, Slovenya, İsveç, İsviçre, Suriye, Tacikistan, Trinidad Tobago, Tunus, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Türkmenistan, Uruguay, Özbekistan, Vatikan, Venezuela ile vize serbestiyeti anlaşması imzalamıştır.

Türkiye dış politikasındaki değişime paralel olarak birçok ülke ile (vize rejimindeki AB etkisine zıt olarak) çeşitli vize muafiyeti anlaşmaları gerçekleştirilmiştir. Bu serbestiyetin Türkiye'ye yönelik insan hareketliliklerini nitelik ve nicelik açısından değiştirdiği söylenebilir.

4.5.10 Geri Kabul Anlaşmaları

Geri kabul, kendi ülkesi dışında bir başka devletin sınırlarına yasadışı şekilde giriş yaptığı veya o devlette yasadışı yollarla bulunduğu saptanan kişinin bir devlet tarafından geri kabul edilmesidir. Geri kabul anlaşmaları ise düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya onları geri göndermek isteyen devlete ulaşmak için üzerinden geçtikleri devlete geri gönderilmeleri için devletlerin izlemeleri gereken usul ve prosedürleri içeren anlaşmalardır (UGÖ, 2009: 21).

Türkiye göç yönetiminin bir parçası olarak göçmen kaynağı olan ülkelerle geri kabul anlaşmaları yapmaktadır. Bu bağlamda Türkiye Yunanistan (8 Kasım 2001), Suriye (10 Eylül 2001), Kırgızistan (6 Mayıs 2003), Romanya (19 Ocak 2004), Ukrayna (7 Haziran 2005), Pakistan (7 Aralık 2010) ve Rusya (18 Ocak 2011) ile geri kabul anlaşmaları imzalamıştır.

Ancak Türkiye kendisine yönelik düzensiz göçe kaynaklık eden Somali, Irak, İran, Afganistan gibi ülkelerle geri kabul anlaşmasını imzalamamıştır.

Geri kabul anlaşmaları doğası gereği anlaşmaya taraf olan iki ülkenin de çıkarına olmalıdır. Bir ülkedeki düzensiz göçmenin kendi ülkesine veya geçiş yaptığı ülkeye gönderilmesi hedef ülke için çıkarlar barındırmakla birlikte geri gönderileceği için avantajlı değildir. Bu nedenle geri kabul anlaşmaları diğer alanlardaki işbirlikleri (ekonomik destek) ile desteklenmektedir. Mesela Avrupa Birliği, Geri Kabul Anlaşması yaptığı ülkelere ekonomik destekler programları sağlamaktadır. Bu durum Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki Geri Kabul Anlaşması için de geçerlidir. Bu bağlamda AB Türkiye arasındaki geri kabul anlaşması ve Türk vatandaşlarının Avrupa'da seyahatlerini kolaylaştıran vize muafiyeti süreci ile beraber ele alınmaktadır.

Hazırlıkları 27 Mayıs 2005'te başlayan, ikinci tur görüşmeleri 28 Mart 2006'da, üçüncü tur görüşmeleri 30 Haziran 2006'da, dördüncü tur görüşmeleri de 7-8 Aralık 2006'da gerçekleştirilen müzakerelerden bir sonuç alınamamıştır. Ancak değişen konjonktür ve neticesinde Türkiye- AB Geri Kabul Anlaşması 16 Aralık 2013'te Ankara'da imzalanmış ve 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiştir. Anlaşmanın yürürlüğe girmesinin ardından üç yıllık bir geçiş dönemi sonrasında 1 Ekim 2017'den itibaren uygulanması öngörülmektedir. Ancak Türkiye ve Avrupa Birliği arasında yaşanan gelişmeler neticesinde vize muafiyetinin Ekim

2016'ya kadar sağlanması için Geri Kabul Anlaşması'nın da Haziran 2016'da uygulanmaya başlamasına karar verilmiştir.

Anlaşma uyarınca yasadışı yollarla AB ülkelerine giden veya bu ülkelerde bulundukları sırada yasadışı duruma düşen (örneğin, vize süresini geçiren) Türk vatandaşları ve Türkiye üzerinden Anlaşma'ya taraf diğer ülke veya ülke grubuna geçiş yapmış üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşma'da belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde Türkiye'ye geri alınacaktır. Aynı şekilde mütakabiliyet ilkesi uyarınca yasadışı yollarla AB ülkeleri üzerinden ülkemize gelen veya Türkiye'de bulundukları sırada yasadışı duruma düşen AB üyesi ülkeler ve üçüncü ülke vatandaşlarının Anlaşma'da belirlenen şartlar ve kurallar çerçevesinde ilgili AB ülkesine iade edilmesi gerekmektedir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016: 2).

4.6 Türkiye'nin Göç Politikalarını Etkileyen Uluslararası Aktörler

4.6.1 Uluslararası Örgütler

Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, küresel göç yönetiminde öncü kuruluşlar olmaları yönüyle göç politikalarına politika geliştirme, uygulama, değerlendirme aşamalarında doğrudan müdahildir.

a) Uluslararası Göç Örgütü

Körfez Savaşını takiben 1991 yılında Türkiye'de çalışmalarına başlayan UGÖ 16 Kasım 1995 yılında Türkiye ile karşılıklı işbirliği anlaşması imzalayarak yasal durumunu ve çalışanların haklarını kayıt altına almıştır. Türkiye, Kasım 2004'ten itibaren UGÜ' ye tam üye olarak çalışmalara katılmaktadır. UGÖ Türkiye Şubesi Ankara'daki ana ofisi, Gaziantep ve İstanbul'daki ofislerinde 350 personelle çalışmalarını yürütmektedir (IOM, 2017).

UGÖ Türkiye'nin amacı Türk Hükümeti'nin etkili, kapsamlı, insan hakları temelli bir yaklaşım oluşturmaya destek vererek Türkiye'nin ulusal ve bölgesel düzeyde göçle ilgili güçlükleri tespit etmesine yardımcı olmaktır. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için UGÖ, Türk Hükümeti'nin desteği ve yardımıyla acil durum mülteci desteği, yardımlı gönüllü geri dönüş, yasal göç ve göç sağlığının da teşvik edildiği göç yönetiminin hemen hemen tüm anahtar konularıyla ilgilenmektedir (UN, 2014).

Birleşmiş Milletlerin ilgili raporunda belirtildiği üzere UGÖ Türkiye ofisinin faaliyetleri şu şekilde özetlenebilir (UN, 2014):

Üçüncü Ülkelerde Yeniden Yerleşim için Mültecilerin Yeniden Yerleşimi başlıklı ilk UGÖ programı Türkiye’de 1991’de başlatılmıştır. 20 seneden sonra program hala devam etmektedir ve IOM bugüne kadar esas olarak Irak ve İran’dan gelen 80.000 mülteciyi ABD, Kanada, Avustralya ve pek çok başka Avrupa ülkesine yerleştirmeyi başarmıştır. Türkiye’nin İnsan Ticaretiyle Mücadele Ulusal Eylem Planı’nı kabul etmesini takiben 2005 yılından itibaren IOM Türkiye önleme, koruma, kovuşturma ve ortaklık alanında 15 projenin uygulaması içinde yer almıştır. Ulusal Yönlendirme Mekanizması’nın başlıca ortaklarından biri olarak UGÖ esas olarak Ukrayna, Moldova ve Orta Asya’dan gelen insan ticareti mağduru 770 kişinin gönüllü ve güvenli şekilde anavatanlarına geri dönüşünü sağlamıştır. Türk Hükümeti’nin çabalarına daha fazla destek vermek amacıyla sadece insan ticareti mağdurları için 157 Yardım Hattı kurulmuştur. IOM, eğitim müfredatı ve kolluk kurumları, yargı, STKlar, Barolar ve NATO için eğitim materyallerinin de geliştirilmesi dâhil olmak üzere 50’den fazla kapasite oluşturma eğitimi gerçekleştirmiştir. UGÖ ulusal düzeyde ve başka ülkelerle beraber kamuoyu bilinçlendirme kampanyaları da yürütmüştür.

b) Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

1961’den itibaren Türkiye’de faaliyet gösteren BMMYK göç yönetiminde hem çeşitli projeleri hayata geçirmiş hem de doğrudan göç yönetiminin bir parçası olmuştur. Zira 1994 Yönetmeliği öncesinde Avrupa dışından gelen ve iltica talebinde bulunanların statülerini belirleme, yerleştirme işlemlerini takip eden bir kurum olarak BMMYK 1994 Yönetmeliği sonrasında bu faaliyetleri esnasında Türkiye Cumhuriyeti otoritelerine de danışmakla yükümlü kılınmış ve iltica alanının birincil aktörlerinden biri olmaya devam etmiştir. BMMYK hâlihazırda çalışmalarını Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği ile işbirliği içinde yürütmektedir. Buna göre iltica talebinde bulunacak kişinin ilk olarak SGDD tarafından ön kaydı yapılır. Bu kayıt esnasında kişinin temel bilgileri alınır ve BMMYK kayıt görüşmesi için randevu verilir. Randevu tarihinde BMMYK, mültecilik statüsü belirleme uzmanları tarafından yapılan mülakatta kişinin iltica talebinin gerekçeleri sorulur. İltica talebi kabul edilen kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirilme işlemleri başlar. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekinceden dolayı sadece Avrupa ülkelerinden mülteci kabul ettiği için Avrupa dışındaki ülkelere iltica başvurusunda bulunanlara sadece üçüncü ülkeye yerleştirilene kadar ülkede kalmasına müsaade etmektedir.

BMMYK, Avrupa Birliği süreci başlamadan önce de Türk göç yönetiminin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Mesela 1997 yılında BMMYK’nın öncülük ettiği çalışmalar neticesinde sınır dışı kararlarının yargı yoluyla iptalinin önü açılmıştır (Kirişçi, 2012).

Politika geliştirme, eğitim gibi alt dallarda da göç yönetimine katkı sağlayan BMMYK kendi kurumsal varlığına ilaveten göç, göçmen hakları konusunda sivil toplum kuruluşlarının örgütlenmesini, faaliyetlerini teşvik etmiştir.

BMMYK, AB Komisyonu ile Ortaklaşa Finanse Edilen Göç ve İltica Konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi, Mülteci Statüsü Belirleme Konusunda Kurumsal ve Kabul Merkezleri Konusunda İdari Kapasitenin Oluşturulması projelerini yürütmüştür.

BMMYK, Türk Kızılayı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Danish Refugee Council, Concern Worldwide, International Medical Corps, Hayata Destek İnsani Yardım Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, Türkiye İnsan Hakları Vakfı, Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı ile uygulayıcı ortağı olarak çeşitli çalışmalar yürütmektedir (UNHCR, 2017c).

c) Avrupa Birliği

Türkiye'nin üyelik müzakerelerini sürdürdüğü Avrupa Birliği doğrudan göç yönetiminin şekillenmesini sağlamaktadır. AB, Türkiye'den üyelik müzakerelerinin en önemli konularından biri olan göç konusunda Türk hukuk sistemini AB müktesebatına uyumlu hale gelmesini talep etmektedir.

Avrupa Birliği'nin göç politikalarına etkisi birbirinden farklı formlarda olabilmektedir. AB etkisi ile meydana gelen değişim olarak tanımlanabilecek (Yazgan, 2012) Avrupalılaşıma olgusunu politika transferi üzerinden açıklayan Lavenex ve Uçarer'e (2004: 420-422) göre ülkelerin AB ile kurdukları kurumsal ilişkinin düzeyine bağlı olarak, politika uyumunu bir zorunluluktan veya gönüllülüğten kaynaklanmasına göre ikiye ayrılabilir. Zorunluluktan kaynaklanan benzeşmede AB ile üçüncü ülke arasında koşulsallık ilişkisi vardır. Buna göre bir zorunluluğun altında ve doğrudan AB etkisi ile politika transferinin gerçekleştiği bu tür durumlarda politika transferi mevcut yerel problemlerle baş etmede daha etkin bir yol olarak görülürse ve bu nedenle üçüncü ülkenin çıkarlarına uygun ise *isabetli koşulsallık*; yaratacağı ciddi maliyetler nedeni ile ülke çıkarlarına ters düşmesine rağmen başka teşviklerle telafi ediliyorsa bu transfere *isabetsiz koşulsallık* adı verilir. Gönüllülüğten kaynaklan benzeşmeye göre AB'ye karşı bir yükümlülüğten kaynaklanmayan ancak ulusal çıkarların adaptasyonu tetiklediği durumlarda üçüncü ülkeler ya AB kurallarının üstünlüğüne ikna olup yerel problemleri daha etkin şekilde çözmek için onları benimserler (*tek taraflı politika benzeşmesi*) ya da uyum sağlamamak net maliyetler ve zararlar yaratacaksa *negatif dışsal etkiler* nedeniyle yine göç politikasına adapte olurlar (Köse, 2015).

Avrupa Birliği ilgili alanda reformların takibini yapan çalışma gruplarına ilaveten formel ve Göç ve İlticadan sorumlu Avrupa Birliği Üst Düzey Çalışma Grubu gibi enformel birliktelikler üzerinden Türkiye'deki iltica sistemini güçlendirmeyi amaçlayan çalışmalar yürütmüştür. Bu eğitimler sayesinde AB ve Türk taraflarının ortak dille iletişim kurmalarının zemini oluşturulmuştur.

Yukarıda özet bilgileri verilen UGÖ, BMMYK, AB ve AİHM birer aktör olarak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na etkileri açısından ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

4.6.2 Uluslararası Sözleşmeler, Anlaşmalar, Protokoller

Anayasanın 90. maddesi uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır. Buna göre Türkiye'nin taraf olduğu ikili anlaşmalar çerçevesinde bir mevzuata tabi olan ve göç konusunu ilgilendiren uluslararası sözleşmeler göç yönetimini doğrudan etkilemektedir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, Göçmen İşçinin Hukuki Statüsü Hakkında Avrupa Sözleşmesi, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü Arasında Örgütün Türkiye'deki Hukuksal Durumu, Ayrıcalıkları ve Dokunulmazlıkları Hakkında Anlaşma, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi Arasında İşbirliği Anlaşması, Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü Türkiye'nin göç yönetimini doğrudan ilgilendiren temel uluslararası sözleşme, anlaşma ve protokollerdir.

4.6.3 Bölgesel İşbirliği Süreçleri

Bölgesel işbirliği süreçleri belirli bir konuya dair paydaşların bir araya geldiği süreçlerdir. 20. yüzyılında onuna doğru uluslararası göçlerin aldığı yeni biçim devletleri belirli temalar

etrafında işbirliği yapmaya sevk etmiştir. Düzensiz göçlerin, göçmen kaçakçılığının artışı, uluslararası sistemin ihtiyaçlara cevap vermemesi, insan hareketliliklerinin genellikle belirli bölgelerde meydana gelmesi, geliştirilen işbirliklerinin bağlayıcı olmamasından dolayı bölgesel işbirliği süreçleri ortaya çıkmaktadır (Koppenfels, 2001).

Uluslararası göçün sınır aşan doğası nedeniyle ülkeler diğer ülkelerle işbirliği geliştirme ihtiyacı hissetmektedir. Bu bağlamda bilgi, tecrübe ve teknoloji transferine imkân sağlaması, sivil toplum kuruluşlarıyla resmi kuruluşları bir araya getiren bir platform olması ve esnek bir birliktelik sağlaması nedeniyle göç konulu bölgesel işbirliği süreçleri rağbet görmektedir.

Türkiye göç yönetimi konusunda Budapeşte Süreci, Bali Süreci, Prag Süreci, Almatı Süreci, Lahey Süreci' nin parçasıdır. Bu süreçlerin her biri hitap ettiği coğrafi alana ve konuya yönelik işbirliği artırımı ve politika geliştirme amacındadır.

d) Budapeşte Süreci

Özellikle düzensiz göç alanında işbirliğini hedefleyen (Kara, 2015:22) Budapeşte Süreci'nin temeli Sovyetler Birliği'nin dağılması ile Doğu ve Orta Avrupa ülkelerindeki değişimlerden dolayı yaşanacak yeni göç hareketlerinin önlenmesi için 1989'da Berlin'de yapılan ilk Balkan Konferansı ile atılmıştır. 1991 yılında çalışmalarına başlayan sürecin gelişimi 3 aşamada ele alınmaktadır: (Budapeste Process, 2017)

1993 -2003 yılları arasındaki birinci dönemde Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri ile işbirliği Avrupa Birliği çerçevesinin dışında işbirlikleri geliştirilmiştir. 2003-2009 yılları arasında Ermenistan, Azerbaycan, Belarus, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna ve Özbekistan sürece dahil olmuştur. 2010 sonrasında ise İpek Yolu hattında bulunan Bangladeş, İran, Irak, Çin, Pakistan katılımcı ve gözlemci olarak Sürece dâhil olmuştur.

Türkiye 2006 yılından itibaren Macaristan ile birlikte Sürecin eş başkanlığını ve Süreç kapsamında kurulan İpek Yolu Bölgesi Çalışma Grubu'nun başkanlığını yürütmektedir.

Düzenli ve düzensiz göç, iltica, vize, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı, geri kabul gibi konularda bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaların paylaşımı amacıyla oluşturulan Budapeşte Süreci göç konusunda kapsamlı ve sürdürülebilir sistemler geliştirmeyi amaçlayan, elli devlet ve on uluslararası örgütün oluşturduğu istişari bir forumdur. Süreç kapsamında

devletler ve diğer paydaşlara, eşit koşullarda bir araya gelmeleri, ortak meseleleri ele almaları ve bilgi paylaşımını gerçekleştirmeleri amacıyla bir çerçeve sunulmaktadır. Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi'nin idari destek ve koordinasyonu ile yürütülen faaliyetlerin yürütüldüğü Süreç kapsamında düzensiz göçün önlenmesinde uluslararası işbirliği için Budapeşte Süreci bünyesinde İpek Yolu, Güneydoğu Avrupa, Karadeniz bölgesi çalışma grupları kurulmuştur. İlgili devletlere ve göç alanında faaliyet gösteren tüm uluslararası kuruluşlara açık, esnek bir forum olan Budapeşte Süreci tavsiyeler ve sonuçlar temelinde gayri resmi çalışmalar yürütür (GİGM, 2017e).

e) Bali Süreci

Bali Süreci, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve diğer ilgili uluslararası organize suçlarla mücadelede farkındalığı artırmak, uygulanmakta olan stratejileri ve pratik işbirliğini geliştirmek için Avusturalya ve Endonezya'nın ev sahipliğini yaptığı bir bölgesel bakanlar toplantısında 2002 yılında kurulmuştur. Tam adı "Asya'da İnsan Kaçakçılığı, İnsan Ticareti ve İlgili Sınır Aşan Suçlar Bakanlık Konferansları" olan Süreç kapsamında yukarıda belirtilen sorunlara yönelik pratik önlemler geliştirilmesi için iki ad hoc grup oluşturulmuştur.

Uluslararası göçlere kaynaklık eden, geçiş güzergahında bulunan ve hedef ülkelerinin dahil olduğu 45'in üzerinde üye devlet ve BMMYK, UGÖ, Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Örgütü gibi örgütlerin yer Bali Sürecinin temel hedefleri şunlardır: (GİGM, 2017d) Üye ülkeler arasında bilgi ve istihbarat paylaşımının geliştirilmesi,

- İnsan kaçakçılığı ve ticareti şebekelerini caydırmak ve mücadele etmek amacıyla bölgesel kolluk kuvvetleri arasında işbirliğinin geliştirilmesi,
- Yasadışı hareketleri tespit etmek ve engellemek için sınır ve vize sistemlerinde işbirliğinin geliştirilmesi,
- İnsan kaçakçılığı ve insan ticaretini caydırmak için geri dönüşün etkinliğinin geliştirilmesi,
- Yasadışı göçmen ve insan ticareti mağdurlarının kimliğinin ve milliyetinin doğrulanması konusunda işbirliği,
- İnsan kaçakçılığı ve ticaretini bir suç olarak kabul eden ulusal mevzuatların yürürlüğe girmesi,

- Özellikle kadın ve çocuklardan oluşan insan ticareti mağdurlarına uygun koruma ve yardım sağlanması,
- Devletlerarasında yasal göç fırsatlarının arttırılarak yasadışı göçün temel nedenleriyle başa çıkma konusunda farkındalık geliştirilmesi.

f) Prag Süreci

Avrupa Birliğine üye ülkeler, Balkanlar, Orta Asya, Rusya ve Türkiye arasında göç diyalogunu artırmak amacıyla olan Prag Süreci Ocak 2009 - Haziran 2011 yılları arasında hayata geçirilen Göç Ortaklıkları Kurma Projesi'nden (BMP) alınan başarılı sonuçlar üzerine hayata geçirilen bir girişimdir. Göç yönetimi ile ilgili politikaların tartışıldığı, diyalogların gerçekleştirildiği bir sürecin katılımcı ülkeleri, Avrupa Komisyonu, Frontex, Europol, ICMPD, IOM, MARRI ve UNHCR tarafından hazırlanan Ortak Deklarasyon 28 Nisan 2009 tarihinde BMP Bakanlar toplantısında kabul edilmiştir. Bu toplantıda yayınlanan ortak deklarasyonda işbirliğinin ortak politik yapısı belirlenmiştir.

Bu deklarasyona göre katılımcı ülkeler göç yönetiminde işbirliğinin geliştirilmesi, göçmenlerin, mültecilerin ve aile bireylerinin insan haklarına saygı duyan bir yaklaşımla bütüncül, dengeli ve operasyonel yaklaşımın geliştirilmesi konusunda mutabık kalmıştır (Prague Process, 2017).

Avrupa Birliği, Schengen Bölgesi, Batı Balkanlar, Merkezi Asya Ülkelerine ek olarak Rusya ve Türkiye'nin de içinde bulunduğu 50 devletten oluşmaktadır. Kasım 2011'de tarihinde gerçekleştirilen Prag Süreci-Göç Ortaklığı Kurulması (BMP) 2. Bakanlar Konferansında ise 2012-2016 Eylem Planı kabul edilmiştir. Eylem Planında alınan kararların yılda en az bir kez kıdemli memurlar toplantısı yapılarak uygulamaların izlenmesi öngörülmüştür. 2012-2016 Eylem Planı'nda katılımcı ülkeler arasındaki işbirliği alanında belirlenen öncelikler olarak şunlar belirlenmiştir:

- Yasal olarak ikamet eden göçmenlerin ev sahibi toplumla entegrasyonunun teşvik edilmesi,
- Geri kabul, gönüllü geri dönüş ve sürdürülebilir yeniden uyumlaştırma süreçlerinin teşvik edilmesi,
- Ülkelerin iltica ve uluslararası koruma alanında kapasitelerin geliştirilmesi

- Düzensiz göçün önlenmesi ve mücadele edilmesi,
- Göç ve Hareketliliğin kalkınma için pozitif bir güce dönüştürülmesi.

g) Almatı Süreci

Orta Asya'ya mahsus göç dinamiklerinden ve farklı nedenlerle olan göçlerden kaynaklanan çeşitli sorunların üstesinden gelinmesini amaçlayan Almatı Süreci ve Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan'ın bir araya gelmesiyle faaliyetlerine başlayan bir istişare mekanizmasıdır. Afganistan, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Pakistan, Tacikistan, Türkiye ve Türkmenistan'ın üye İran'ın gözlemci olduğu süreç kapsamında 2011 ve 2013 yılında Bakanlar Konferansı düzenlenmiştir (GİGM, 2017b).

Orta Asya'daki göç eğilim ve boyutlarının tespitini, göç konusunda bölgesel ve ulusal uyumlaştırılmış politikaların geliştirilmesini, göç ve mülteci koruma mevzuatlarının yönetimi için devlet kapasitelerinin artırımına yönelik olarak çalışmalar yürütmektedir (Kara, 2015: 102).

BMMYK ve UGÖ' nün desteğini alan Süreç sürdürülebilir diyalog ve göç konuları, mülteci koruma sorunları hakkındaki bilgi alışverişinin sağlanması, Orta Asya'daki göçün nedenleri, boyutları, göçe konu olan insanlar için ulusal ve bölgesel düzeyde uyumlu politikaların göç konusunda devlet kapasitelerinin artırılması konularında çalışmalar yürütmektedir.

h) Lahey Süreci

Göç ve mülteci sorunlarına çözüm aramak için sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları ile bir arada çalışan, bağımsız ve kar amacı gütmeyen bir platform olan ve Lahey Süreci olarak bilinen "Lahey Mülteciler ve Göç Süreci" 2005 yılında Hollanda'da kurulmuştur.

İnsan hakları ve kalkınma odaklı olan Lahey Süreci kapsamında insan ticareti ile ilgili yasal boşlukların azaltılması, mültecilerin ve göçmenlerin barınma, eğitim, sağlık sigortası ve işgücüne erişiminin sağlanması, konusunda çalışmalar yürütülmektedir (Kara, 2015:101).

Lahey Sürecinin teşkilat yapısı, sürecin üst düzey danışma konseyi olan Lahey Kulübünün altında yapılan genel kurul, yönetim kurulu ve sekreterlikten oluşmaktadır. İş dünyası, hükümetler, göçmenler, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, akademisyenler, düşünce kuruluşları ile birlikte çalışmalar yapan sürecin hedefleri şunlardır (GİGM, 2017d):

- Göç ve hareketlilik politikaları için altyapı inşa ederek göç tartışmalarını teşkilatlandırmak,
- Bireysel paydaşların çalışma örnekleri ve kaynak ihtiyacı azalırken, her düzeyde etkili ve yapıcı iletişim ve uzlaşmaları arttırmak,
- Ekonomik ve toplumsal gelişmeyi aksatan göç engellerini azaltmak,
- Küresel olarak izleme sistemlerinin ve başarılı politikaların uygulanmasını arttırmak.

4.6.4 Sivil Toplum Kuruluşları

Özellikle 18. yüzyılda oldukça fazla gündemde kalıp sonra kaybolan sivil toplum kavramı, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yeni sosyal hareketlerin ivme kazanmasıyla ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren devlet ve birey arasında faaliyet gösteren aracı kurumları tanımlayan bir kavramdır. Birey ve devlet arasındaki ara yapılar olarak, bireyin özgürlük alanını arttırma, toplumsal dayanışmayı sağlama, kamusal bir çıkarı gözetme, bir sorunu çözme ya da çözüm önerisi sunma, hükümet ya da bürokratik uygulamalara karşı alternatif politikalar üretme gibi işlevleri olan sivil toplum kuruluşları, bireyin devlet karşısında bir güç oluşturabilme potansiyeline işaret eder (Erdem ve Öztaş, 2015).

Belirli bir kitleyi temsil etme idarenin iş ve işleyişini sorgulama, sınırlandırma amacıyla yönlendirme ve baskı yapma gücüne sahip olan sivil toplum kuruluşları, ilgi alanlarına giren bir düzenlemenin kabulü veya reddi için milletvekilleri ile temas kurabilmekte, gerektiğinde yetkili komisyonları etkilemeye çalışarak yasama sürecini izleyebilmektedirler. Ayrıca kendilerini ilgilendiren kanun tasarılarının hazırlanmasında gerekli teknik bilgiyi sağlamaktadırlar. Sivil toplum kuruluşlarının güç kaynakları ve faaliyetlerine yönelik olarak belirtilen bu hususların hepsi göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları için de geçerlidir (Emini, 2013).

Ancak Türkiye'de hem sivil toplum kültürünün yeteri düzeyde gelişmemesi hem de STK'ların insan kaynağı, kapasite açısından yeterli düzeyde olmaması onların politika yapımına müdahale etme olanaklarını azaltmaktadır. STK'ların doğrudan politika yapım süreçlerine ne ölçüde dâhil edildiklerini inceleyen bir araştırmada STK'ların %16'sının politika yapım sürecine katıldıkları tespit edilmiştir. Ancak Erdem ve Öztaş'ın (2015) Ankara'da faaliyet gösteren STK'lara yönelik çalışmasında belirtildiği üzere insan hakları alanında faaliyet

gösteren derneklerin % 75,9' unun ülke yönetimine dair kararları etkileme gücü olduğunu düşünmektedir. Göç, göçmen hakkı konuları insan hakları alanında faaliyet gösteren STK'ların gündem maddelerinden biri olduğu için ilgili STK'ların politika yapım sürecine doğrudan müdahil olma güçlerinin var olduğu söylenebilir. Bu açıdan Türkiye'nin göç politikalarının oluşumunda ve devletle göçmen arasındaki etkileşimde sivil toplum kuruluşlarının önemli rolü vardır.

Göç konusunda Türkiye'de çalışmalarını yürüten STK'lar, mültecilere hukuki destek sağlanması, insani yardım, sığınmacıların Türkiye'deki kalış koşullarının iyileştirilmesi gibi çeşitli alanlarda faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bu konularda çalışma yapan STK'ların bazıları şunlardır:

İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV), Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Helsinki Yurttaşlar Derneği (HDY), İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), Caritas, İstanbul Inter-Parish Göçmen Programı (IPMP), Göçmen Dayanışma Ağı (GDA), Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der), İnsan Hakları Derneği (İHD) ve İHH İnsani Yardım Vakfı (İHH).

Bu STK'ların bazıları doğrudan göçmenlere yönelik yardım ve psikolojik destek programları uygularken bazıları da hukuksal destek ve farkındalık artırma projelerini hayata geçirmektedir. Uluslararası Af Örgütü, Mülteci-Der sığınma iltica konulu davalara gönüllü hukuksal destek sağlamaktadır. BU STK'ların açtığı davalarda verilen kararlar içtihat oluşmasını sağlamaları yönüyle STK'ları politika değişiminin doğrudan aktörü haline getirmektedir.

Yukarıda belirtilen STK'lara ek olarak özellikle Türk soylu göçlerle Türkiye'ye gelenlere yönelik faaliyet gösteren Balkan ve Kafkas göçmen dernekleri de kendi üyelerinin haklarına yönelik çalışmalar yürütmektedir. Türk Göçmen ve Mülteci Dernekleri Federasyonu tüzüğünün 1959 tarihli olduğu düşünüldüğünde bu alandaki göçmen aktivizminin ne kadar eskiye dayandığı görülmektedir. Hâlihazırda, 1985 yılında kurulan Balkan Türkleri Dayanışma Derneği, 1959 yılında kurulan Irak Türkleri Kültür ve Yardımlaşma Derneği, 1985 yılında kurulan Balkan Göçmenleri Kültür ve Dayanışma Derneği gibi sivil toplum kuruluşları Türk soylu göçmenlerin haklarını savunan dayanışma, lobicilik türü çalışmalar yürütmektedir.

Sivil toplum kuruluşları mültecilere/göçmenlere yardım etmek, devlet otoriteleri ile ilişkilerinde aracılık yapmak, raporlar yayınlayarak göç konusunda farkındalık yaratmak gibi işlevleri yerine getirmektedir. Balta'ya göre sivil toplum kuruluşlarının iltica sisteminde rolü aracılıktan daha öte bir duruma işaret etmektedir. STK temsilcileri ile yaptığı görüşmelere dayanan çalışmasında Balta'ya (2010) göre STK'lar aracılığın da ötesine geçerek kendi ilkeleri doğrultusunda iltica sistemine müdahale etmektedir. Bu STK'lar Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yapım sürecine de dâhil olmuşlar ve taslak kanun metinlerinde değişiklikler yapılması konusunda çalışmalar yürütmüşlerdir.

Bu STK'lar arasında Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği'nin (SGDD) önemli bir yeri vardır. Derneğin isim seçiminde sığınmacılık ve göçmenlik kavramlarının özellikle kullanılmış olması bilinçli bir tercihi yansıtmaktadır. SGDD uzun yıllar boyunca BMMYK'nın çözüm ortağı ve sahadaki tek dernek olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. BMMYK'nın desteği ve bazı akademisyenlerin katılımıyla kurulan SGDD' nin kurulmasıyla göç konusunda faaliyet gösteren STK'lar da politika yapımına katkı sağlamaya başlamışlardır (Kirişçi, 2012).

Sivil toplum kuruluşları ile Bölüm 4.3'te tartışılan epistemik topluluk arasında ciddi bir işbirliği ve beraberlik mevcuttur. STK'lar adına projeler gerçekleştiren akademisyenler hem göç yönetimine dair mevcut durumu analiz etmiş hem de politika değişim ihtiyacını ulusal ve uluslararası platformlarda dile getirmişlerdir.

Sivil toplum ve göç arasındaki ilişkinin her zaman göçmen lehine olması mümkün değildir. Özellikle Avrupa'da yükselişe geçen aşırı sağ fikriyatın sivil toplum boyutu dikkate alındığında göçmen karşıtı sivil toplum olgusunun da göç politikalarını belirleyen önemli bir parametre olduğu unutulmamalıdır. Acar'ın (2015) da vurguladığı gibi sivil toplumun evrensel insan haklarının gerçekleştirilmesi ve demokrasinin yerleştirilmesi istikametinde her daim bir mümbit memba olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Ancak Türkiye'de göçmen karşıtı fikriyata dayalı sivil toplum kamu politikalarını etkileyecek düzeyde gelişmemiştir.



5 TÜRKİYE’NİN ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

Bu bölümde Türkiye’nin 2000 sonrası göç yönetiminde yaşadığı değişim değerlendirilecektir. Bu bağlamda öncelikle söz konusu politika değişimine zemin teşkil eden politika metinleri incelenecektir. Ardından değişimin temsilcisi olarak görülen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kanun yapım sürecinin işleyişi ve bu sürece müdahil olan aktörler açısından incelenecektir. Ardından Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu sonrası göç yönetimine dair değerlendirmeler yapılacak ve değişimin şekli ve mahiyeti ele alınacaktır. Bu değerlendirmelerin yöntemi şu şekildedir:

5.1 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Zemin Teşkil Eden Politika Metinleri

5.1.1 Kalkınma Planları

Kalkınma planları, belirlenen plan döneminde kamu yönetiminde gerçekleştirilmesi öngörülen konuları içermesi ve kamu politikası analizi yapanlara fikri takip yapma imkânı vermesi nedeniyle önem arz etmektedir.

1963 yılından itibaren yayınlanan bütün kalkınma planlarında Türkiye’den göçlere dair değerlendirmeler yer almakla birlikte Türkiye’ye göçlere yönelik değerlendirmeler ilk olarak 1996-2000 dönemini kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almıştır.

2006 yılında yayınlanan ve Türk Kamu Yönetiminde 2007-2013 yılları arası gelecek planlarını içeren 9. Kalkınma Planında “Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi” başlığı altında ele alınan göç yönetimi için yasadışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla müstakil bir göç ve iltica teşkilatı kurulması ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin yapılması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması hedefi belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 106). Görüldüğü üzere bu plan döneminde göç olgusu güvenlik politikalarının bir parçası olarak görülmekte ve yeni kurulacak iltica teşkilatının yasa dışı göçle mücadele için kurulacağı belirtilmektedir.

2013 yılında yayınlanan ve Türk Kamu Yönetiminde 2014-2018 yılları arası gelecek planlarını içeren Kalkınma Planı’nda göç olgusuna yaklaşım daha farklıdır. Zira göç olgusu bu plan döneminde sadece güvenlik politikaları açısından değil kalkınma politikaları ile de ilişkili

olarak ele alınmıştır. İki plan dönemi arasındaki fark Türk Kamu yönetiminin göç olgusuna bakışındaki değişimin göstergesi olarak yorumlanabilir.

10. Kalkınma Planındaki (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 11,50,188)

- Ekonomik gelişmeler ve yürütülen dışa açılma politikaları ülkemizin göç alan ve veren ülke konumunu güçlendirmektedir. Göç alanında güvenilir bir veri sisteminin oluşturulması, yurtdışında yaşayan vatandaşlarımızın ekonomik ve sosyal statülerinin güçlendirilmesi ve ülkemizle ilişkilerinin geliştirilmesi, göç ve uluslararası koruma alanında hukuki ve kurumsal düzenleme eksikliklerinin tamamlanması, uluslararası korumadan faydalananlar için sağlık, barınma ve eğitim sorunlarının giderilmesi ihtiyacı devam etmektedir.
- Ülkemiz ekonomisini destekleyecek etkin bir göç yönetiminin oluşturulması temel amaçtır.
- Nitelikli İnsan Gücü İçin Çekim Merkezi Programı kapsamında “gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında Türkiye yüksek nitelikli beyin göçünden yeterince faydalanamamaktadır.”
- “Dünya genelinde nitelikli işgücüne olan talebin artması ve işgücünün daha serbest hareket edebilmesi ülkemiz için çeşitli fırsatlar sunmaktadır. İhtiyaç duyulan alanlarda başta bölge ülkelerinden olmak üzere ülkemize beyin göçünün teşvik edilmesi, nitelikli insan gücü kaynağımızı artırarak büyüme potansiyelimize olumlu katkı sağlayacaktır.”

İfadeleriyle göç yönetimin önemi vurgulanmış ve politika ihtiyacı dile getirilmiştir.

10. Kalkınma Planı bağlamında Göç Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon raporunda sınır güvenliği, göç ve iltica konularındaki yasal düzenlemelerin tamamlanması, mülteciler ile ilgili hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sağlanabilmesi için yasal alt yapının kurulması, yabancıların çalışma izinlerinin kolaylaştırılması için yasal düzenlemelerin yapılması ve yasadışı göç ile mücadele edilmesi, mevsimlik yabancı işçilerin sağlık, eğitim ve barınma gibi insani ihtiyaçlarının giderilebilmesi için düzenlemelere gidilmesi amaç olarak belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 50,51).

Komisyon raporuna göre Avrupa Birliği Müktesebatına uyum kapsamındaki göç ve ilticayla ilgili konuların toplandığı “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı bölüm çerçevesinde yapılması gerekli olan makro ve mikro ölçekli reformlarla birlikte, esnek giriş-çıkış politikaları ve güçlendiren uyum politikalarıyla donatılan başarılı bir göç sistemi sayesinde Türkiye’nin beşeri sermaye birikiminin nicel ve nitel özellikleri, kalkınma hedefleriyle uyumlu hale gelecektir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 33).

5.1.2 Ulusal Programlar

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde, kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen çalışmaları kapsayan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye

Ulusal Programları Türk makamlarınca hazırlanmış vaatleri içermektedir. Bu bağlamda 2001, 2003 ve 2008’de olmak üzere 3 adet ulusal program yayınlanmıştır.

2001 yılı ulusal programında AB’nin üzerinde durduğu yasa dışı göç ve toplu göç hareketlerinin önlenmesi amacıyla 5682 sayılı Pasaport Kanununun ilgili maddelerinin değiştirilerek topluluk müktesebatındaki kararlara uygun bir yapıya oturtulması öngörülmekte ve bu konuda hazırlanan kanun tasarısının bir an önce yasalaşmasının gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Metinde ayrıca yasadışı göçün önlenmesine yönelik olarak, göç konusundaki AB müktesebatı ve uygulamaları (kabul, geri kabul, sınır dışı etme) benimseneceği belirtilmiştir.

2003 yılı Ulusal Programında ilgili politika alanlarına dair öncelikler listesi hazırlanmıştır. İltica ve Göç konusundaki öncelikler şu şekilde sıralanabilir:

- İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi,
- Vize Mevzuatı ve Uygulamasının AB Mevzuatı ile Uyumlu Hale Getirilmesine Başlanması,
- Yasa Dışı Göçle Mücadeleye Yönelik Olarak AB Mevzuatının ve En İyi Uygulamalarının Kabul Edilmesi ve Uygulanması,
- Sınır Yönetimi ile İlgili AB Mevzuatına Uyum Sağlanmasına Devam Edilmesi ve Schengen Müktesebatının Uygulanması İçin Hazırlık Yapılması,
- İltica Kanun Tasarısı, Yabancılar Kanun Tasarısı ve İhtisas Kurumuna (İltica ve Göç Kurulu) dair kanun tasarısının 2004-2005 döneminde yasalaşması.

2008 Ulusal Programında Türkiye’nin İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının uygulanması konusunda bir yol haritasının belirlenmesi, AB müktesebatı ile uyumlu bir İltica Kanunu, Yabancılar Kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması bu kapsamda bir iltica otoritesinin de kurulması hususlarının altı çizilmiş yasadışı göçle mücadele konusunda kapasite artırılması konusunda çalışmalar yapılması vurgulanmıştır. Program uyarınca İltica Kanunu, Yabancılar Kanunu, İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir İltica ve Göç Biriminin Kurulmasına İlişkin Kanun’un 2009-2010 döneminde yasalaşması planlanmıştır.

5.1.3 Göç ve İltica Strateji Belgeleri

Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sağlamaya yönelik çalışmalarında izleyeceği temel ilkeleri ve öncelikleri belirleyen Dış Sınırlar Strateji Belgesi Nisan 2003'te, İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesi ise Ekim 2003'te tamamlanmıştır. Üç farklı çalışma grubu tarafından hazırlanan bu belgeler ilerleyen yıllarda gerçekleştirilecek reformlara zemin oluşturmuştur.

Türkiye'nin göç yönetimi alanında katılım öncesi süreçte AB politikalarıyla uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü kapsamında kurulan Göç Çalışma Grubu; Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcileri ile çeşitli çalışmalar yürütmüş ve strateji belgelerini hazırlamıştır. Görüldüğü üzere göç yönetimine dair strateji belgelerini hazırlayan ekibin Dışişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı haricindekilerinin tamamı güvenlik bürokrasisinden oluşmaktadır. Bu tercih 2000'li yılların başında Türk Kamu Yönetiminde göç yaklaşımıyla da paralellik arz etmektedir.

Göç yönetimine dair gelecek projeksiyonu çizmesi ve çeşitli hedefleri içermesi açısından Türk Kamu Yönetimi için bir ilk olan bu belgeler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

a) İltica Strateji Belgesi

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecince İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum çalışmalarında izleyeceği temel ilkeleri, kurumsal altyapıyı ve tedbirleri içermektedir.

Strateji belgesinin temel ilkeleri şunlardır: (GİGM, 2017h)

- İltica başvurusunda bulunanların müracaatlarına ulus veya menşe ülke, ırk, din ya da siyasi fikir nedeniyle olumsuz işlem yapılmamasına devam edilerek üçüncü güvenli ülke ve güvenli kaynak ülkelerin tespiti yönünde çalışmalar yapılacaktır.
- Hudut güvenliği ve yasadışı göç önlemlerinin alınması aşamasında, Türkiye sınırlarına fiilen ulaşan yabancıların iltica veya sığınma talebinde bulunmalarına imkân tanınacaktır
- İltica başvurularına zaman sınırlaması getirilmeyecektir.

- Mülteci statüsü yada sığınma konusunda açıkça dayanıksız ya da suiistimale açık başvurular, zülüm görmedikleri üçüncü ülkeler üzerinden gelenler, kimlik belgesi olmayanlar veya kimlik belgelerini yok edenler için hızlandırılmış prosedür oluşturulacaktır.
- Türkiye'nin ılımlı ve diyaloga açık yaklaşımları sonucu, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliğine gidilmiş, bunun neticesinde ise BMMYK tarafından hazırlanan 1999 Küresel İtiraz (Global Appeal) başlıklı raporda iltica ve göç alanında Türkiye'ye hiç bir eleştiri yöneltilmemiş ve BMMYK'nın Türkiye ile ilişkilerinin mükemmel olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinde yer verilen geri göndermeme ilkesinin aynı hassasiyetle uygulanmasına devam edilecektir.
- Mevzuat ve uygulamada, mülteci statüsü ile mültecilerin hak ve sorumluklarının tutarlı ve nesnel bir tanımının temel alınmasını sağlamak amacıyla gerekli yasal ve idari ve fiziksel altyapı ile kurumsal düzenlemeler yapılacaktır.

Belgede iltica başvurularının değerlendirilmesi ve iltica işlemlerinin yürütülmesi amacıyla ihtisas kurumunun oluşturulacağı ve bu kurumun görev alanları belirtilmiştir. Ayrıca İltica Kanununun hazırlanması, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının Türkiye'ye getireceği ekstra yüklerin tespit edilmesi, iltica konusunda AB ile ilişkilerde külfet paylaşımı ilkesinin gündemde tutulması konuları dile getirilmiştir.

b) Göç Strateji Belgesi

İltica Strateji Belgesi ile birlikte 2003 yılında hazırlanan Göç Strateji Belgesi göç yönetiminde o zamana kadar yapılan değişimleri özetlemektedir. Belgeye göre Türkiye aday ülke olması yanında, coğrafi konum itibarıyla de AB'nin göç politikasından en çok etkilenen ülkelerin arasında yer aldığından, göç yönetimi alanında yasal ve idari kapasitesini artırması gerekmektedir. Bu nedenle göç yönetimi konusunda mevzuatın uyumlulaştırılması ve idari kapasitenin güçlendirilmesi, AB müktesebatı ve uygulamalarına uyum amacıyla yapılması gerekenler şu şekilde sıralanabilir: (GİGM, 2007)

- Yasadışı göç ile mücadelenin güçlendirilmesi için üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının imzalanması ve uygulanmasına devam edilmelidir. Yasadışı göçmen

konumundaki yabancıların ülkeden dışarı çıkarılana kadar geçen süredeki insani ihtiyaçlarının karşılanabilmesi ve geri dönüşlerinin sağlanabilmesi için Yabancı Kabul ve Barınma Merkezleri kurulmalıdır.

- Türkiye'ye çalışma, öğrenim ve aile birleşimi kapsamında gelenlerin statüleri ve onlara yönelik prosedürler düzenlenmeli ve topluma entegrasyonları sağlanmalıdır. Öncelikle yabancıların ülkeye kabul ve ikametleri, göçmenlere tanınan statüler, geçici ikamet verme, ülkemizde usulsüz konumda bulunan yabancıların sınır dışı edilmesi, göçmenlerin ülkeye uyumunun sağlanması vb. alanlarında yasal altyapının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, gerekli prosedürler hazırlanmalı ve mevcut prosedürler basitleştirilmelidir.
- Yasal olmayan konumda bulunan yabancıları sınır dışı etme (ülkeden çıkarma) prosedürü kolaylaştırılmalı ve idari kapasite güçlendirilmelidir. Göçle ilgili idari kapasitenin güçlendirilmesi amacıyla mevcut birimin; çalışma, öğrenim ve aile birleşimi gibi nedenlerle yasal yollardan ülkemize gelmek isteyen veya Türkiye'de yasal bir şekilde bulunan göçmenlerin başvurularını değerlendiren ve sonuçlandıran, ikamet ve benzeri statülerini belirleyen, gerekli durumlarda tanınan statüyü geri alan ve sınır dışı etme kararlarını veren, ülkesine gönüllü geri dönmek isteyenler için geri dönüş programları geliştiren, uygulayan ve göçmenlerin topluma entegrasyonuna ilişkin politikaları şekillendiren, göç ile ilgili verileri toplayan, değerlendiren, uluslararası alanda bilgi paylaşımı yapabilen bir birim haline getirilmesi gerekmektedir. Bu itibarla; mevcut yapı geliştirilmeli ya da şu andaki ihtisas biriminin bulunduğu kurum çatısı altında yeniden yapılandırılmalıdır.
- Türkiye'nin bölgesel konumundan dolayı olası göç dalgasını kendi başına karşılayabilmesi maddi zorluklar içerdiği için, AB organları ve üye ülkeler yasadışı göçle mücadelenin her aşamasında olduğu gibi Yabancı Kabul ve Barınma Merkezlerinin inşası ve işletilmesi aşamalarında da Türkiye ile mali külfet paylaşımı yapmalıdır.
- Gerek göç yönetiminde idari denetimin sağlanması, gerek işleme konu olan yabancıların haklarının korunması açısından önemli olan ve göç yönetiminde idari düzeydeki uyuşmazlıkların çözümü, değerlendirme güçlüğü içeren kararların alınması, yasadışı göç ve insan ticareti ile mücadelede kurumlar arasında

koordinasyonu sağlamak ve politikaları geliştirmek üzere konu ile ilgili uzmanlardan oluşan “Değerlendirme Kurulu” oluşturulmasına yönelik bir çalışma yapılmalıdır.

- Bu çalışmalar vize, sınır yönetimi ve iltica alanlarında atılacak paralel adımlarla desteklenmelidir.
- İnsan ticareti ve insan kaçakçılığıyla mücadele çerçevesinde yürütülen ve yürütülecek olan eğitim ve kamuoyunu bilgilendirme çalışmalarında uluslararası kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin ve akademik çevrelerin katkıları sağlanmalıdır.
- AB’nin henüz ortak bir göç politikası bulunmaması ve bu alandaki ilkelerin ve uygulamaların savaşlar, sıcak çatışmalar, doğal afetler, siyasi, ekonomik ve toplumsal gelişmelere bağlı olarak değişen ve kendisini yenileyen bir dinamiğe sahip olduğu dikkate alındığında, uluslararası alandaki gelişmelere ve AB’nde ilişkilerinin izleyeceği seyre bağlı olarak göç stratejisi gerektiğinde gözden geçirilmelidir.

c) Strateji Belgelerinin Değerlendirmesi

İltica strateji belgesi, göç strateji belgesi, iltica ve göç ulusal eylem planı incelendiğinde şu hususlar dikkat çekmektedir:

Tüm bu stratejik belgelerde göç yönetimine dair adımların “göç alanında AB müktesebatı ve uygulamalarına uyum amacıyla” gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Türk bürokratlar tarafından hazırlanan yani Türkiye’nin tezlerini ve söylemlerini içermesi gereken metinlerde AB vurgusunun sıklıkla yapılıyor olması dikkat çekmektedir.

Göç ve iltica konusu iki ayrı başlık altında ele alınmış olmakla birlikte göç, göçmen kavramının yasadışı ve kaçak olan boyutu öne çıkarılmış durumdadır. Bu da esasında yukarıda bahsedilen “AB müktesebatı ve uygulamalarına uyum” sürecinden bağımsız değildir. Zira AB göçün dışsallaştırılması politikaları gereğinde tampon ülke olarak gördüğü ülkelerde düzensiz göçün önlenmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Yani AB için Türkiye’nin göç sisteminin iyileştirilmesinin anlamı kendisine yönelik göçlerin engellenmesi üzerine temellendirilmiştir. Türkiye’nin ihtiyaç duyduğu politika çeşitli göç hareketlilerinin yönetimi iken AB’nin Türkiye’den beklentisi sadece sınırların korunmasıdır.

İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesi göç ve iltica konusuyla ilgilenen kamu kurumları ve akademisyenler, uzmanlar sivil toplum temsilcileri arasında enformel ilişkiye de zemin hazırlamıştır (Kirişçi, 2012).

5.1.4 Eşleştirme (Twining) Sözleşmeleri

AB uyum süreci kapsamında belirli konularda kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelere teknik yardımlar sağlanmaktadır. Söz konusu yardım araçlarından biri de Avrupa Komisyonu tarafından idari kapasitenin güçlendirilmesinde başlıca araç olarak kabul edilen eşleştirme (twinning) mekanizmasıdır. Bu mekanizma, aday ülkelerin uyum sağladıkları AB mevzuatının hayata geçirilmesi sürecinde gerekli kurumsal yapılanmanın gerçekleştirilebilmesi için, üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların danışman olarak aday ülkelerde görevlendirilmesi ve bizzat aday ülkedeki ilgili kamu kurum ve kuruluşun da müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir projede çalışması üzerine kuruludur (Avrupa Birliği Sekreterliği, 2011).

Bu bağlamda Türk göç yönetiminde idari kapasitenin artırılması için çeşitli işbirlikleri geliştirilmiştir. Göç yönetimi konusunda Türkiye'nin dâhil olduğu Twining sözleşmeleri şunlardır:

- Türkiye’de Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Bir Eylem Planının Geliştirilmesine Destek (TR02-IB-JH-02)
- Türkiye’de Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Bir Eylem Planının Geliştirilmesine Destek (TR02-JH-03)
- Mülteci ve Göçmenler için Kabul, İzleme ve Konaklama Merkezlerinin Kurulması (TR07-IB-JH-03)
- Yasadışı Göçle Mücadele ve Yasadışı Göçmenler için Nakil Merkezlerinin Kurulması Konularında Türkiye’nin İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi (TR07-IB-JH-05)
- Sınır Polisi için Eğitim Sistemi Geliştirilmesi (TR04-IB-JH-05)
- Vize Politikası ve Uygulaması (TR03-IB-JH-05)

5.1.5 İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı

Göç alanında AB müktesebatına uyum bağlamında ilk ve en ciddi gelişme 2005 yılında duyurulan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'dır. Normalde ilgili konuda bakanlık imzasıyla sunulan eylem planlarından farklı olarak İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı Başbakan imzasıyla uygulamaya konulmuştur.

Planın Danimarka-İngiltere ortaklığı ile "TR02-JH-03: Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlamak" başlıklı eşleştirme projesiyle hazırlanan eylem planı göç ve iltica konulu alanlarda AB müktesebatına uyma konusunda bir yol haritası belirlemektedir. Planın hazırlanması için İltica ve Göç Görev Gücünün koordinesinde konuyla ilgili devlet kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının da beklentileri dikkate alınmıştır.

Plan kapsamında aşağıdaki konularda politikalar vaat edilmiştir:

- İltica ve Göç İhtisas Biriminin Oluşturulması,
- İltica Ve Göç Alanında Çalışan/Çalışacak Personelin İstihdamı Ve Eğitim Akademisinin (Enstitüsünün)Tesis,
- Menşe Ülke ve İltica Bilgi Sisteminin Tesis,
- İltica Birim Binasının Tesis Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezlerinin ve Mülteci Misafirhanelerinin Tesis,
- Geri Gönderme Merkezlerinin Tesis,
- İltica ve Göç Alanında Güvenilir İstatistiklerin Toplanması,
- Hızlandırılmış Usul,
- Mültecilerin Serbest İkameti,
- İltica Kararına İtiraz Usulleri,
- İltica Kararına Karşı İdari Yargıya Başvuru (İptal Davası Açılması)
- Geri Göndermeme,
- Kitlemel Akın Durumu ve Geçici Koruma,
- Ek (İkincil) Koruma,

- Tolere Edilen Yabancılar ve İnsani Mülahazalara Dayalı İkamet İzinleri,
- Aile Birleşimi Usulleri Ve Aile Birleşimi İçin Gereken Koşullar,
- Yabancıların Çalışma İzinleri Ve İş Piyasasına Erişim,
- Uzun Süreli İkamet İzinleri,
- Göç İşlemlerine İtiraz Ve İdari Yargı Yolu,
- Entegrasyon Sisteminin Kurulması,
- Mülteciler Entegrasyon Programının Oluşturulması,
- Mültecilere, Sığınmacılara Eğitim Programları Hazırlanması ve Dil Eğitiminin Sağlanması,
- Hassas Gruplar,
- Sağlık Olanakları,
- Sosyal Yardımlar,
- İş Piyasasına Erişim,
- Sosyal İktisadi ve Kültürel Haklara Erişim,
- Sınır Dışı İşlemleri Sınır Dışı Etme ve Gerekçeleri,
- Geri dönüş kapsamında Kimlik Tespit Yöntemlerinin Geliştirilmesi ve Parmak İzi Sistemlerinin Geliştirilmesi,
- Toplumun Bilinçlendirilmesi,
- İltica Ve Göç Ulusal Eylem Planının Uygulanması İçin Fon Kaynakları,
- Coğrafi Kısıtlamanın Kaldırılması.

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2000 sonrası Türk göç yönetimindeki değişimin çekirdeği mahiyetindedir. Planda ilgili konulara dair atılması gereken adımlar, sorumlu kurum ve kuruluşlar ve planlanan gerçekleşme tarihi belirtilmiştir.

Eylem planı, göç yönetimi alanında özellikle iki konuda kırılma noktasına işaret etmektedir. Bu noktalar Yetki Devri Genelgesi çıkarılmasına, diğeri coğrafi sınırlamanın 2012 yılından sonra kaldırılmasına ilişkindir.

İltica Yönetmeliğiyle taslak iltica kanunu arasında geçiş sağlaması amaçlanan Yetki Devri Genelgesinin aynı zamanda kanunun doğru ve etkin uygulanmasına yönelik hazırlık mahiyetinde olması ve uygulamada tespit edilecek aksaklık ve hukuki boşlukların yeni yasanın yazımında dikkate alınması öngörülmüştür.

Buna göre Avrupa ülkeleri dışındaki ülkelerden gelen ve ülkemizden üçüncü bir ülkeye gitmek üzere sığınma talebinde bulunan kişiler hakkında etkin, adil ve hızlı şekilde karar verilebilmesi için pilot uygulama olarak; 94/6169 sayılı İltica-Sığınma Yönetmeliğinin 6. maddesine göre sığınma müracaatlarına ilişkin ilk aşama karar verme yetkisinin Ankara, İzmir, Gaziantep, Van, Kayseri, Erzurum ve Kırklareli Valiliklerinden yapılan tüm sığınma müracaatlarında adı geçen Valiliklere, İstanbul ilinde ise sadece Atatürk Hava Hudut Kapısında yapılan sığınma başvurularında İstanbul Valiliğine devredilmiştir.

Coğrafi Kısıtlamanın Kaldırılması başlığı altında da Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde yukarıda belirtilen projelerin ve koşulların tamamlanmasının ardından coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasına yönelik bir önerinin muhtemelen 2012 yılından sonra TBMM'ne sevk edilmesinin öngörüldüğü belirtilmektedir.

AB müktesebatına uyum çalışmaları bağlamında İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının yaygın şekilde uygulanması amacıyla eşleştirme projesi kapsamında Şubat 2005'te İçişleri Bakanlığı ve BMMYK işbirliğiyle, İltica ve Göç Mevzuatı el kitabı yayımlanmıştır.

5.1.6 Katılım Ortaklığı Belgeleri

Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belgedir. Dolayısıyla AB müktesebatının bir parçasıdır. Katılım Ortaklığı Belgesi aday ülkeler için bir tür yol haritasıdır. Bu belgede üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında (mevcut durum itibarıyla 35 fasıl) sıralanır.

2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında yayınlanan 4 adet Katılım Ortaklığı Belgesi vardır. Bu planların hepsinde Türkiye'den göç konusunda beklenenler ana hatlarıyla benzerdir. Buna göre İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının uygulanması konusunda bir yol haritasının kabul

edilmesini de içeren çabaların devam ettirilmesi, yasadışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması, AB ile Geri Kabul Anlaşmasının en kısa zamanda tamamlanması, AB müktesebatı ile uyumlu bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren kapsamlı bir iltica kanunun yürürlüğe girmelidir (Avrupa Birliği Bakanlığı, 2007).

5.1.7 AB İlerleme Raporları

Göç politikalarında değişime giden yoldaki diğer bir gösterge de Avrupa Birliği İlerleme Raporlarıdır. 1999 yılından itibaren her yıl yayınlanan raporlarda göç yönetimine dair gelişmeler düzenli olarak ele alınmış ve AB uyum süreci açısından yorumlamıştır.

Kesgin'in AB İlerleme Raporlarını inceleyerek yaptığı çalışmasına göre raporlarda öne çıkan en önemli iki tema coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve geri kabul anlaşmalarının imzalanmasıdır (Kesgin, 2016).

Avrupa Birliği'nin göçü dışsallaştırma ve güvenlikleştirme uygulamalarına paralel olarak Türk göç yönetimine dair en önemli gördüğü hususlar göçün güvenlik boyutudur. Özellikle artan göçmen karşıtlığı ve yükselen popülist siyaset AB'nin Türk göç yönetimine bakışını güvenlikçi bakış açısına sıkıştırmıştır.

5.2 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Giden Yol

Yukarıda belirtilen tüm politika metinlerinin farklı içerik ve bağlamları olmakla birlikte hemfikir oldukları bir husus Türkiye'nin göç yönetim sisteminin ülkenin karşı karşıya olduğu insan hareketliliklerini yönetme kapasitesinin olmadığıdır.

Göç yönetme kapasitesini iyileştirme çalışmaları Avrupa Birliği müzakerelerine paralel olarak ilerlemiştir. Özellikle 2000 yılından itibaren beş sene içinde Türkiye'ye yönelik göçe ilişkin düzenlemeleri geliştiren, idari yapıyı ve kurumsal altyapıları tamamlayan yeni mevzuat ve kurumsal geliştirme projelerini de içeren önemli politikaları hayata geçirmiştir (İçduygu ve Aksel, 2012: 13). Elitok (2013) da 2000 sonrasında uygulamaya konan değişimin hazırlıklarının esasen 90'lı yılların ikinci yarısından sonra başladığını belirtmektedir.

YUKK' a giden yolda göç politikalarında değişim ihtiyacının gündeme geldiği en önemli yer politika metinleridir. Değişim ihtiyacının birçok politika metninde de dile getirilmiştir. 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde İltica Kanunu Tasarısı ve Yabancılar Kanunu Tasarısı'nın 2005'te

Meclis'e gönderilmesi İltica ve Göç Kurulu'nun 2005'te kurulması öngörülmüştür. 2005 tarihli Ulusal Eylem Planında İltica ve Yabancılar Kanun Tasarılarının orta vadede hazırlanması ve göç ihtisas biriminin 2012 yılında oluşturulması planlanmıştır. 2008 Ulusal Eylem Planında İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir İltica ve Göç Biriminin Kurulmasına İlişkin Kanunun 2009-2010 yılları arasında çıkması öngörülmüştür.

Tarihinde ilk defa “yabancılarla” yüzleşen Türk Kamu Yönetimi, ülke sınırlarından giriş ve çıkışların nitelik ve nicelik olarak değişmesine ayak uydurma arayışına girmiştir. 1999, 2001, 2005 yıllarında yeni göç kanunu hazırlama çalışmaları yürütülmüş ancak bu çalışmalardan netice elde edilememiştir (TBMM, 2016: 8). Mesela 2005 yılı içinde İçişleri Bakanlığı tarafından İltica Kanun tasarısı hazırlanmıştır. (Güner, 2007). Kanun Tasarısı' nın hazırlanmasında Danimarka, İngiltere, Hollanda, İsveç, Almanya ve Türkiye'den uzmanlar mevcut yasal düzenlemeleri incelemiş ve bu konudaki boşluk ve eksiklikleri tespit etmişlerdir.

Göç konusu Türkiye'nin Avrupa Birliğine girmesi halinde doğu sınırını oluşturacağı için sınırların korunması ve göçmenlerin yönetilmesi Avrupa Birliği sürecinde de büyük önem arz etmektedir.

2000'li yılların başında bürokrasinin ilgisini, 2005'ten sonra da siyasetin ilgisini çekmeye başlayan göç yönetimi konusunda politikaların planlanması ve uygulanması süreçlerinde Avrupa Birliği politikalarının büyük etkisi vardır. Ancak Avrupa söz konusu politika süreçleri AB'ye ilaveten çeşitli ulus üstü örgütlerle ilişkileri, Türkiye'nin ekonomi politika gelişmelerini, sivil toplum kuruluşlarını kapsayan çok aktörlü bir süreç olduğu için sadece tek bir parametre ile açıklanamayacak kadar karmaşıktır.

Değişen göç örüntüsü, bu göçleri yönetmekte zorlanan Türk Kamu Yönetiminin idari kapasitesi, değişim için bastıran Avrupa Birliği yöneticileri, değişim ihtiyacını kabul eden Türk Kamu yönetimi ve vizyon sahibi bir reform grubunun birleşmesiyle Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun hazırlıklarına başlanmıştır.

5.2.1 Göç Yönetiminde Değişim İhtiyacının Gündeme Gelmesi

Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarında değişim olgusu birçok raporda ele alınmış, tavsiye edilmiş bir konudur. Bu bağlamda 2005 yılında bir İltica Kanunu taslağı hazırlanmış ancak kanun yapım süreci devam etmemiştir.

AB İlerleme Raporları, Kalkınma Planları, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları Komisyonunu çalışmaları ve raporları, sivil toplum kuruluşlarının raporları göç yönetiminde değişim olgusunu gündemde tutmuştur. Bu çalışmanın da cevap aradığı sorulardan biri olan Ne oldu da göç yönetiminde değişim için kamu yönetimi hareket geçti sorusu önem kazanmaktadır.

Değişim için mevcut olan diğer şartlara ilaveten YUKK için muharrik kuvvet olarak görülebilecek olan en önemli gelişme AİHM' in Türkiye'yi mahkûm eden kararlarının hızlanmasıdır. Ayrıca Geri Kabul Anlaşmasının vize muafiyet ile beraber ele alınması Türkiye'nin göç yönetimi konusunda yasal ve kurumsal adımlar atmasını zorunlu hale getirmiştir.

İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün 2008'de yayınladığı ve Türkiye'yi düzensiz göçmenlere yönelik kötü tutumu ve sığınmacıların mülteci statüsü belirleme sistemine erişimi konusunda karşılaştıkları ciddi sıkıntılar nedeniyle şiddetle eleştirdiği raporu, iltica konusunda yeni düzenlemeler gerektiği konusunda siyaset kurumunun dikkatini çekmiştir. Zira bu raporu takiben dönemin İçişleri Bakanı Beşir Atalay, iki başmüfettişi görevlendirerek raporda belirtilen hususların araştırılmasını istemiştir (Kirişçi, 2012: 78).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları İnceleme Komisyonunun çalışmaları da düzensiz göç, mülteciler ve sığınmacılar bağlamında göç yönetiminde değişim konusunu gündeme getirmiştir. Komisyon tarafından 2008 yılında "Türkiye'de bulunan mülteciler, sığınmacılar ve yasa dışı göçmenlerin sorunlarını incelemek amacıyla hazırlanan "Türkiye'de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar Ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunlarını İnceleme Raporu" hem paydaşları hem de içeriği itibarıyla önemli bir politika metnidir.

Raporda yeni bir iltica yasasına ihtiyaç duyulduğu, bu bağlamda iltica alanında çalışan sivil toplum örgütleri, akademisyen, hukukçu gibi uzmanlardan görüşler alınarak ilgili uluslararası sözleşmelere ve AB müktesebatına uyumlu kanun hazırlanmasının gerekli olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca hazırlanacak kanun ve daha sonra yapılacak ikincil

düzenlemelerde sığınmacıların iş, eğitim, sağlık ve diğer temel kamu imkânlarına erişimin sağlanması, kimlik ve seyahat belgelerinin verilmesi ve aile birleşimi konularında da AB ve uluslararası standartlara uyum sağlanması gerektiği belirtilmiştir (TBMM, 2010: 300).

Raporda mülteci statüsü belirleme işlemlerini takip edecek ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan, iltica, sığınma ve göç konusunda görevli bakanlıkların vermiş olduğu hizmetler konusunda eğitim almış personeli de içerisinde barındıran, Göç ve İltica Genel Müdürlüğünün kurulması hususu ele alınmıştır. Ayrıca iltica, göç ve yabancılar konularının, uzmanlık gerektiren ve çok geniş bir ulusal ve uluslararası mevzuata sahip olması nedeniyle sınır dışı gibi konulardaki davalara konunun uzmanı hâkimler bakmalı bu çerçevede Göç İhtisas Mahkemeleri kurulmalıdır (TBMM, 2010: 308).

Göç yönetiminde değişimi gündeme getiren diğer bir aktör de Avrupa Birliğidir. Göç yönetimine dair düzenlemeler AB İlerleme Raporlarında her sene üzerinde durulan bir konudur. Adalet, Özgürlük, Güvenlik Başlıklı 24. Fasıl altında yer alan bu öneriler AB'ye vize rejiminde uyum sağlanması, yasadışı göçle mücadele, sığınmacılar ve mültecilerin durumunun iyileştirilmesi, yabancıların çalışma izinleri hakkındaki kanun ve vatandaşlık yasasındaki değişiklik, yabancıların ikamet izinlerini ve iltica başvurularını değerlendirecek uzman birimin kurulması, uzun süreli ikamet edecek olan yabancıların statüsü, iltica prosedürünün hızlandırılması ve insan ticareti, iltica ve göç idaresi kurulması, aile birleşmeleri, uzun süreli ikamet ve öğrencilerin ikameti gibi hususlardaki hükümlerinin açıklığa kavuşturulması, geri kabul anlaşması, coğrafi, sınırlandırmanın kalkması, vize politikasındaki gelişmeler gibi konulara dairdir. Yıllık yayınlanan İlerleme Raporlarının her yıl değişmeyen ortak konusu coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve geri kabul anlaşmaları konularıdır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye'yi mahkûm eden kararları da göç yönetiminde değişim konusunun siyasetin dikkatini çekmesini sağlamıştır. İltica ve sığınma talepleri reddedildiğinden sınır dışı edilmelerine karar verilen yabancılar, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2, 3, 5, 8, 13 ve 14. maddelerine istinaden AİHM'de Türkiye aleyhine davalar açmışlardır. AİHM ve Komisyon, 2009 yılına kadar iltica veya sığınma talepleri reddedilip

sınır dışı edilmelerine karar verilen yabancılar tarafından açılan ilk on beş davadan¹² sadece Jabari davasında Türkiye'yi mahkûm etmişken 2009 yılından itibaren birçok davada Türkiye'yi mahkum etmeye başlamıştır. Özellikle Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye davasında da, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi' nin etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır (Ekşi, 2014). Bu davalar İltica ve Göç Şubesinin çalışmalara başlamasından sonraya denk gelse de yasa değişiminin ne kadar önemli ve gerekli olduğu konusunda farkındalığı artırmıştır.

Bu değerlendirmelerin ışığında göç yönetimi konusunda yeni bir kanuni düzenleme yapılmasını gündeme getiren aktörler şu şekilde sıralanabilir.

- a) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi: Avrupa Konseyi'nin bir parçası olan AİHM kararlarının Türkiye üzerinde yaptırımının da olması onun yeni bir göç yasasına olan ihtiyaç konulu kararlarını çok önemli kılmaktadır.
- b) Avrupa Birliği: Üyelik müzakerelerinin önemli gündemlerinden olan göç konusunda yasal düzenleme yapılması ihtiyacı AB ilerleme raporlarında sıklıkla dile getirilmektedir.
- c) Sivil Toplum Kuruluşları: Göçmen aktivizmi sahasında faaliyet gösteren STK'lar farkındalık oluşturma, lobi yapma gibi faaliyetlerle değişim ihtiyacını gündeme getirmişlerdir. Çok farklı ideoloji ve dünya görüşüne, örgütlenme biçimine sahip sivil toplum kuruluşlarının göç yönetiminde reform ihtiyacını öne çıkaran raporlarının listesi EK-2 de sunulmuştur.
- d) Uluslararası Örgütler: UGÖ, BMMYK gibi örgütler devlet kurumları ile kurdukları işbirliği aracılığıyla göç yönetiminde değişim ihtiyacını gündeme getirmişlerdir.

Bu aktörlere ilaveten değişimi ihtiyacının gündeme geldiği ve planlandığı dönemin siyasal atmosfer de büyük önem arz etmektedir. Ermeni meselesi, Kürt sorunu gibi Türkiye'de içinde ve dışındaki birçok soruna karşı devlet ezberlerini bozan politikalar geliştiren dönem hükümetlerinin bu tutumu YUKK' un hak temelli yaklaşımla tasarlanmasını ve kanun yapım sürecinin katılımcı ve şeffaf olmasını sağlamıştır.

¹² A. ve K. v. Türkiye; F. ve Diğerleri v. Türkiye; A.G. ve Diğerleri v. Türkiye; Jabari v. Türkiye; G.H.H.ve Diğerleri v. Türkiye; Mohammed Khadjawi v. Türkiye; M.T. ve Diğerleri v. Türkiye; A.E. ve Diğerleri v. Türkiye; Affaire Müslim v. Türkiye; Mamatkulov ve Askarov v. Türkiye; D. ve Diğerleri v. Türkiye; Roza Taleghani ve Diğerleri v. Türkiye; Fraydun Ahmet Kordian v. Türkiye; N.M. v. Türkiye

YUKK'un gündeme gelmesini sağlayan önemli bir parametre de Türkiye ile AB arasında devam eden Geri Kabul Anlaşması sürecidir. Bölüm 4.9.15'te ayrıntılı bir şekilde açıklanan bu süreç neticesinde Türkiye'ye gelmesi muhtemel yabancıların yönetimi için bir idari birime ihtiyaç duyulması yeni bir göç yönetimine ihtiyaç hissettiren diğer bir parametredir. Yukarıda belirtilen tüm parametrelerin işaret ettiği en önemli gerçeklik Türk kamu yönetimi göç yönetiminde reform yapmamasının maliyetinin giderek artması politika geliştiricileri YUKK konusunda harekete geçiren önemli bir motivasyondur.

5.2.2 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısının Hazırlanış Süreci

Siyaset kurumunun farkındalığının yüksek olduğu, bürokrasinin de değişimi kabul ettiği bir atmosferde YUKK'un hazırlıklarına başlanmıştır. Bu amaçla 15 Ekim 2008 tarihinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde müsteşarlık makamına bağlı olarak çalışacak ve yeni göç sisteminin kuruluşuyla görevli ad hoc bir yapılanma olarak "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu" kuruldu. İçişleri Bakanlığının yapılanmasında "büro" şeklinde bir idari birimin olmaması bu birimi ve dolayısıyla YUKK'un yapım sürecini kendine mahsus bir hale getirmektedir. Bu büro ile göç yönetiminin planlanması da sivil boyuta taşınmıştır. Göç yönetiminin hem politika geliştirme hem de uygulama aşamasındaki en büyük aktörü olan emniyet bürokratlarının bu büronun başına emniyetten olmayan birinin geçmiş olmasına çok memnun olmamakla birlikte bu kişinin mülkiye başmüfettişi olması nedeniyle memnuniyetsizliklerini yüksek sesle dile getirememişlerdir (Katılımcı -6).

İltica ve Göç Bürosunun başına Mülkiye Başmüfettişleri Atilla Toros ve Ramazan Yiğit atanmıştır. Bu kişiler göçle alakalı bir uzmanlıklarından ziyade siyasi iradenin takdiri neticesinde göreve başlamışlardır (Katılımcı- 3). Daha sonra başka bir göreve atanarak kanun hazırlık ekibinden ayrılan Yiğit'in 2009 yılında BMMYK tarafından organize edilen bir STK buluşmasındaki şu açıklamaları İltica ve Göç Bürosunun durumunu ve beklentilerini ortaya koymaktadır (BMMYK, 2009).

Bakanlık üst yönetimi ve bürokratlar destek veriyorlar. Diğer kurumlarla iletişimimiz var, geliştiriliyor. Uluslararası kuruluşlar ile yakın temas halindeyiz. Onların ciddi katkıları oluyor. Tüm yapılanlar, değerlendirmeler paylaşıyor bu kurumlarla. STK'lar ile görüşmeler yapılıyor. STK'lardan gerçek katkılarını almak istiyoruz. Tüm STK'ların katkılarını bekliyoruz. Her türlü katkılarını, önerilerini mail ya da telefon yoluyla bize iletebilirler. Aralık ayında bir çalıştay yapılacak, bu çalıştaya katılacak STK'lardan destek bekliyoruz.

Kanun hazırlık ekibinin başında mülki idare sınıfından birinin olmasının kanun hazırlık sürecinde pratik katkıları olmuştur. Kamu yönetimine vakıf birinin bu pozisyonda olması birçok lojistik konunun, bina, araç, görevlendirme gibi hususların görece kolay ve hızlıca gerçekleştirilmesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca göç konusunun güvenlik bürokrasisinden sorumluluk alanından alınmasına Emniyet bürokrasisinin itiraz edememesinin nedenlerinden biri de konunun İçişleri Bakanlığı meslek memurlarının uhdesine verilmiş olmasıdır.

Bir yabancıнын herhangi bir şekilde Türkiye'ye gelmeyi düşünmesinden itibaren, ülkeye kabulüne, kısa süreli veya uzun seneler kalmasına, öğrenim görmesine, yerleşmesine, çalışmasına, mülk edinmesine ve hatta vatandaş olmasına kadar geçen tüm aşamaları" ele alan bir kanun hazırlamayı hedefleyen (Alan, 2016) göç ve iltica bürosunun görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Göç yasasının ve yönetiminin gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek,
- Göç yönetimi konusunda AB'ye uyum sürecinde ilgili strateji belgeleri ve ulusal belgeler ışığında ifade edilen gereksinimlerin karşılanıp karşılanmadığı hususlarını belirlemek ve bu çerçevede somut adımların atılmasını sağlamak,
- Göç yönetimi konusunda yürütülmekte olan Avrupa Birliği projelerini izlemek ve koordinasyonu sağlamak.

İçişleri Bakanlığı'nın Ankara-Yenimahalle'deki hizmet binasında Sınır Yönetimi Kanunu hazırlamakla görevli bürokratların odası ile yan yana olan bir odada başlayan kanun tasarısı hazırlık çalışmaları sürecinde öncelikle mevcut durumun tespiti adına illere ziyaretler yapılmış ve göç yönetiminin fotoğrafı çekilmiştir. Bu süreçte görevli Toros ve Yiğit'in mesleki tecrübeleri ve Katılımcı 13'ün ifadesiyle "müfettişlik geleneğinden gelen meseleyi yerinde görme" prensibi önemli rol oynamıştır.

Kanun tasarısının TBMM Avrupa Birliği Komisyonundaki görüşmelerinde söz alan Toros (TBMM, 2012b) *"her birinin ayrı bir hikâyesi vardır yaklaşımla 50'ye yakın vilayet gezdiğimizizi, 50'ye yakın vilayette özellikle hassas grup olması hasebiyle de mülteci ve sığınmacılarla ayrı ayrı toplantılar yaptığımızı, bu toplantılar içerisinde LGBT gruptan başlamak kaydıyla, içerisinde değişik dinlere mensup, değişik inançlara mensup kişilerle de*

yakından görüşmeye çalıştığımızı, sorunlarını tespit etmeye çalıştığımızı arz etmek istiyorum” ifadeleriyle kanun hazırlıkları öncesinde yaptıklarını özetlemektedir.

İltica ve Göç Bürosu çalışmaları kapsamında ilk olarak dönemin göç yönetimi uygulamalarında ki eksiklikler tespit edilmiş ve neler yapılabileceği konusunda tartışmalar yürütülmüştür. Mümkün olan yönetmelik değişiklikleri yapılmıştır. Mesela yetki devri genelgesi bu dönemde yapılan çalışmaların ürünüdür.

İltica ve Göç Bürosunun kendine mahsus özelliklerinden biri de uluslararası kuruluşların uzmanlarını da tam zamanlı olarak istihdam etmesidir. Özellikle BMMYK, UGÖ’nün sözleşmeli uzmanları tam zamanlı ve yarı zamanlı olarak İltica ve Göç Bürosunda görevlendirildiler. Bu uzmanlar ihtiyaçların tespiti, ilgili konuda verilmiş kararların tespiti gibi hususlarda görev aldılar. Katılımcı 8’ in de belirttiği gibi *“Kanun yazım ekibi Türk Kamu yönetiminin göç konusundaki bilgi ve tecrübe eksikliğini uluslararası kurumlarla işbirliği yaparak, onların uzmanları”* aracılığıyla giderme amacındadır. Bu uzmanlar hem teknik bilgileri hem de kurumları üzerinden sahip oldukları bağlantıları sayesinde Büro’nun çalışmalarında çok önemli işlevleri yerine getirmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı da Göç ve İltica Bürosuna uzman görevlendirmesi yapmıştır. Görüldüğü üzere büro kuruluşundan itibaren farklı kurumsal tecrübe, anlayış ve birikimi içermiş bu da büronun çalışmalarına dinamizm katmıştır.

Göç yönetimi konusunda farklı fikirleri dinlemeye açık olan Göç ve İltica Bürosu bu kapsamda farklı disiplinlerden akademisyenlerin, farklı görüşlerden STK’ların katılımıyla çeşitli çalıştaylar düzenlemiştir. Bu çalıştaylar hem kanunu hazırlayan ekibin bakış açısını şekillendirmiş hem de bir açıdan Katılımcı 7’nin ifadesiyle *“büronun rüştünü ispat etmesini”*, hazırlık çalışmalarının meşruiyetini sağlamıştır.

YUKK ile ilgili çalışmalar ilk aşamada dört sütun üzerinde yürütülmüş ve bu bağlamda ilk etapta dört ayrı kanun taslağı üzerinde çalışılmıştır. Bu taslaklar şunlardır:

- Yabancılar Kanunu Taslağı,
- İltica Kanunu Taslağı,
- 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı,

- İltica ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Taslağı.

Ancak farklı tasarlarda ele alınan konuların birbiri ile iç içe geçmiş olması, yasama sürecinin daha kolay geçmesi için bu tasarlaların her biri bir kanun çatısı altında toplanmıştır. Katılımcı-4 *“Meclis takvimi, ülkedeki diğer gelişmeler veya başka bir nedenle bu farklı tasarlardan birinin yasalaşp diğerinin yasalaşmama ihtimali olursa, büyük karmaşa olacağından dolayı”* yabancılar, iltica ve göç yönetimine dair konuların aynı kanunda toplandığını belirtmektedir.

Kanun tasarısı taslağının yazım sürecinde Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi ile yakın iletişim kurulmuştur. Örneğin Katılımcı 13'ün belirttiği üzere, *“kanun metnini Avrupa Konseyi yetkilileri ile istişare etmek amacıyla ”* onlara metnin bir kopyası önden gönderilmiş ve ardından gerçekleşen ziyaretlerle metin üzerinde müzakereler yapılmıştır. Burada Göç ve İltica Şubesi yetkililerinin özellikle vurguladığı husus yurtdışı görüşmelerindeki amacın yurtdışındaki muhatapların dediklerini kopyalayıp Türkçeye çevirmek değil onlarla karşılıklı olarak istişare yapmaktır. Bu istişareler sonucu metin üzerinde çalışılıp metin yeni bir noktaya evrilmiştir.

Belirli olgunluğa gelen kanun tasarısı taslağı İçişleri Bakanlığının internet sitesine yüklenmek suretiyle kamuoyu ile paylaşılmış eleştirilerin, yorumların gelmesi beklenmiştir. Göç gibi Türkiye Cumhuriyetinin kuruluş kodlarında yeri olan bir konunun kamuoyu ile bu derece şeffaf bir şekilde paylaşılması hem kanun yapım süreci açısından hem de ilgili kamu yöneticilerinin tutumu açısından önemli bir göstergedir.

İltica ve Göç Bürosu ilk olarak 3 Mart 2010 Tarihinde “İltica Kanunu” ve “Yabancılar Kanunu” madde başlarının taslaklarını kamuoyu ile paylaşmışlardır. 15 Mart 2010 tarihinde Helsinki Yurttaşlar Derneği, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, İnsan Hakları Derneği, İnsan Hakları Gündemi Derneği, İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der), Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi'nin bir araya gelerek oluşturdukları Mülteci Hakları Koordinasyonu bu tasarlara ilişkin değerlendirmelerini paylaşmışlardır (TMHK, 2010). Bu değerlendirmelerin bir kısmı kanun metnine de yansımıştır.

5.2.3 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı Taslağının Başbakanlığa Gönderilmesi

Kanun tasarısı taslağının Başbakanlığa gönderilmesini takiben kanun tasarılarını Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelemek; Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirmekle görevli olan Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tasarıya dair çalışmalarını yapmıştır. Bu süreçte kanun tasarısında birtakım değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerin bir kısmı kanun yazım usulü ve yazım kurallarına ilişkin bir kısmı da göç yönetimine dair önemli hususları içermektedir. Buna göre Kanun tasarısı taslağının:

- *Ayrımcılık yasağı başlığı altında yer alan;* Bu Kanunun uygulanmasında; cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtsal özellikler, dil, din, inanç, siyasi veya diğer düşünceler, medeni hal, servet, doğum, özürlü olma, yaş veya benzeri unsurlara dayanarak ayrımcılık yapılamaz,
- *Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılara dair maddede yer alan;* “Menşe veya üçüncü bir ülkeye girişini ya da dönüşünü garanti etmeyen belgelerle gelenlere” vize verilmemesi,
- *Vize zorunluluğu, vize başvurusu ve vize vermeye yetkili makamlar başlığı altında yer alan;* “Vizeler, altı ay içinde kullanılmaya başlanmadığında geçerliliğini kaybeder. Ancak çok girişli vizeler, geçerliliği süresince giriş hakkı sağlar.” ,Vizeler; tek girişli, çok girişli, tek gidiş ve gidiş-dönüş olarak verilir.”,
- *Vize verilmeyecek yabancılar başlığı altında yer alan;* “Düzensiz göçe konu olabilecekler”,
- *Sınır dışı etme kararı başlığı altında yer alan;* “Sınır dışı kararına karşı yargı yoluna başvuranlardan, avukatlık ücretlerini karşılama olanağı bulunmayanlara, 19/3/1969 tarihli ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun adli yardım hükümlerine göre avukatlık hizmeti sağlanır.”,
- *Geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler başlığı altında yer alan;* “Yabancıya; ilgili sivil toplum kuruluşu temsilcisiyle kuruluşu temsilcisiyle görüşebilme imkânı tanınır.”,

- *Sınır dışı etme kararının yerine getirilmesi başlığı altında yer alan ; “Sınır kapılarından çıkış esnasında pasaport veya pasaport yerine geçen belge taşıma şartı, sınır dışı edilecek yabancılarda aranmayabilir. Genel Müdürlükçe düzenlenecek belgeler de sınır dışı işlemlerinde seyahat belgesi yerine kullanılabilir.”,*
- *Uluslararası Koruma başlığı altında yer alan; Dahili korunma: (1) Başvuru sahibine, zulüm veya ciddi zarar görme tehdidine karşı vatandaşı olduğu ülke veya önceki ikamet ülkesinin belirli bir bölgesinde koruma sağlanabiliyorsa ve başvuru sahibi, ülkenin o bölgesine güvenli ve yasal bir şekilde seyahat edebilecek ve yerleşebilecek durumdaysa, başvuru sahibinin uluslararası korumaya muhtaç olmadığına karar verilebilir. (2) Birinci fıkradaki durumların ortaya çıkması, başvurunun tam bir incelemeye tabi tutulmasını engellemez. Yapılan değerlendirmede, ulusal ve uluslararası kaynaklardan yararlanarak, ülkenin o bölgesindeki mevcut genel şartlar ve başvuru sahibinin kişisel şartları göz önünde bulundurulur,*
- *Göç Uzman Yardımcılığı ve İl Göç Uzman Yardımcılığına atanabilme şartlarını düzenleyen kısımda yer alan; “Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az (B) düzeyinde puan almak veya buna denk kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan bir belgeye sahip olmak şartları aranır”,*

ifadeleri TBMM’ye sunulan taslakta yer almamaktadır.

Göç Politikaları Kurulu’nun tasarımı ve görevleri de kanun tasarısı taslağındaki yapısına göre değişime uğramıştır. Kanun taslağına göre “Başbakan veya görevlendireceği Başbakan Yardımcısı başkanlığında, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüklerinden sorumlu Devlet Bakanları ile İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskân, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşan” Göç Politikaları Kurulu’nun yapısı değişmiş, Kurul İçişleri Bakanı başkanlığında ve ilgili bakanlıkların müsteşarlarının katılımıyla toplanacak şekilde tasarlanmıştır. Ayrıca Kurula Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürünün de katılması sağlanmıştır.

İlgili taslağa göre Göç Politikaları Kurulu’na verilen “Göç alanında beş ve on yıllık strateji plan belgeleri ile birer yıllık program ve uygulama belgelerini hazırlamak” ve "Gerekli

durumlarda Bakanlar Kuruluna önerilerde bulunmak” görevleri de TBMM’ye gönderilen taslaktan kaldırılmıştır. Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün görevleri arasında yer alan “Genel Müdürlüğü Göç Politikaları Kurulu kararlarına uygun olarak yönetmek” ifadesi de tasarı taslağından çıkarılmıştır.

Buradan anlaşıldığı kadarıyla kanun tasarısının taslağını hazırlayanlar Göç Politikaları Kurulu’nu ilgili bakanların katılımıyla doğrudan Başbakan başkanlığında toplanan ve daha fazla güç ve yetki ile donatılan bir idari mekanizma olarak tasarlamıştır. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak amacıyla kurulan Yüksek Planlama Kurulu, uzun vadeli bilim ve teknoloji politikalarının tespitinde hükümete yardımcı olunması amacıyla kurulan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi örnekleri olan bu tür üst kurullar ilgili politika alanlarında devlet yönetiminin en üst düzeyde ilgi göstermesini sağlamaktadır. Ancak taslağın Başbakanlık’tan TBMM’ye sevk edilme sürecinde kurulun pozisyonunu değiştiren onu Başbakan yerine İçişleri Bakanı başkanlığında ve bakanlar yerine müsteşarların katılımıyla toplanan bir kurula dönüştürmüştür.

YUKK Kanun tasarısı taslağı entegrasyon (uyum) konusunda da önemli değişimler geçirmiştir. Taslağın öngördüğü entegrasyon hükümleri şu şekildedir:

Entegrasyon

MADDE 125- (1) Genel Müdürlük, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası korumadan yararlanan kişinin ülkemizde toplumla olan uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmesini sağlayacak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası ve hükümetler arası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak entegrasyon faaliyetleri planlar.

(2) Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim, e-eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlük ve sivil toplum örgütlerince yaygınlaştırılır.

Entegrasyon kursu

MADDE 126- (1) Yabancılar, devletin yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilirler. Valilikler, Türkçe iletişim kuramayanlardan toplumla uyum sorunu yaşayan yabancıların, Türkçe entegrasyon kurslarına katılmasını zorunlu tutabilir. Valiliklerce zorunlu tutulduğu halde, kabul edilebilir mazereti olmaksızın kursa devam etmeyenlerin ikamet izinleri iptal edilebilir veya uzatılamaz.

(2) Uluslararası koruma başvuru sahibinin veya uluslararası korumadan yararlanan kişilerin entegrasyon kurslarına katılımı zorunlu tutulamaz.

Ancak TBMM'ye sevk edilen taslakta "entegrasyon" ifadesi "uyum" kavramı ile değiştirilmiştir. Ayrıca tasarı taslağında yer alan, katılımı zorunlu tutan ve kabul edilebilir mazereti olmaksızın kursa devam etmeyenlerin ikamet izinlerinin iptal edilme durumunu doğuran Türkçe entegrasyon kursları da TBMM'ye gönderilen taslaktan çıkarılmıştır.

Kanun tasarısı taslağının önemli değişimlere uğradığı konulardan biri de kurulması planlanan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü personeline ilişkin geçiş hükümlerini içeren kısımlardır. Özellikle İltica ve Göç Şubesinde görev yapan BMYK ve UGÖ gibi uluslararası örgüt uzmanlarının ve Emniyet Genel Müdürlüğü personelinin de özel bir statüde Göç İdaresi Genel Müdürlüğünde çalışabilmesini sağlayan kısımlar taslaktan çıkarılmıştır. Bu maddeler şunlardır:

- “..en az beş yıl fiili hizmette bulunmaları şartıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı ile İl Emniyet Müdürlüğü yabancılar birimlerinde en az iki yıl görev yapan emniyet hizmetleri sınıfı kadrolarında çalışanlar, göç uzmanı ve uzman yardımcısı atanmasına ilişkin özel şartları taşımasalar dahi Genel Müdürlüğün faaliyete geçtiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde, komiser ve daha üst rütbeli personel göç uzmanlığı, 45 yaşını doldurmamış polis memurları göç uzman yardımcılığı, kadrolarına atanabilir”
- Bir defaya mahsus olmak üzere, bu Kanunun yayımı tarihinde kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerde, uluslararası ve hükümetler arası kuruluşlarda görev yapmakta olan ve birinci fıkrada zikredilen personel dışındakilerden;
 - Dört yıllık fakülte mezunu olan, b) Göç alanında en az üç yıl fiilen çalışmış yada bu alanda lisansüstü veya doktora eğitim yapmış olan, c) Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavından en az (B) düzeyinde puanı olan veya buna denk kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan bir belgeye sahip olan, ç) 40 yaşını doldurmamış olan, d) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir yıl içerisinde açılacak yeterlik sınavında başarılı olanlar, en az 60 puan almak kaydıyla puan başarı sıralaması dikkate alınarak göç uzmanı olarak atanırlar. Bu madde hükümlerine göre atanacak olanların sayısı toplam göç uzmanı kadro sayısının yüzde onunu geçemez.

Bu maddelerle özellikle kanun tasarısı hazırlıkları sürecinde edinilen teorik ve pratik birikimin yeni kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne transferi hedeflenmiştir. Maddelerin taslaktan çıkarılması nedeniyle kanun tasarısı hazırlığında görev alan uzmanlar göç yönetiminde resmi görev alamamıştır.

Ayrıca Başbakanlığa gönderilen kanun tasarısında yer alan “Bu Kanun uygulamasında; cinsiyet, cinsel yönetim ve cinsiyet kimliği, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtsal özellikler, dil, din, inanç, siyasi veya diğer düşünceler, medeni hal, servet, doğum, engellilik yaş veya benzeri unsurlarla ayrımcılık yapılamaz” ifadeleri de kanun tasarısından çıkarılmıştır. O dönemde Başbakanlığın bütün kamu yönetimini ilgilendiren müstakil bir

ayırımcılık kanunu üzerinde çalıştığı için YUKK' a özel olarak ayırımcılık maddesi eklemeye gerek görülmemiştir (TBMM, 2012b).

Meclis'e gönderilen taslağa dair Türkiye İnsan Hakları Vakfı (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı'na ilişkin Görüşler), MAZLUMDER (Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısına İlişkin Rapor), Ankara Üniversitesi SBFİHM (İltica Yasa Tasarısı Değerlendirme Raporu) değerlendirmelerini kamuoyu ile paylaşmışlardır. Göçmen haklarına dair sivil toplum örgütlerinin taslağa ilgi gösterdikleri ve taslak hazırlayan ekiple bu değerlendirmeler üzerinden etkileşim kurdukları görülmektedir.

5.2.4 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Yapım Süreci

16 Ocak 2012 tarihinde Bakanlar Kurulunda imzaya açılan kanun tasarısı 3 Mayıs 2012 tarihinde TBMM'ye gönderilmiştir.

Kanunun tasarısı esas komisyon olarak İçişleri, tali komisyon olarak, Adalet, Avrupa Birliği Uyum, Dışişleri, İnsan Haklarını İnceleme, Milli Eğitim, Kültür, Gençli ve Spor, Plan ve Bütçe ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna havale edilmiştir.

Bu komisyonlardan İçişleri Komisyonu Avrupa Birliği Uyum Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu raporlarını vermiş diğer komisyonlar raporlarını vermemiştir.

İçişleri Komisyonu 31 Mayıs 2012 tarihinde İçişleri Komisyonunda bir Alt Komisyon kurulmasına karar verilmiştir. 5, 6, 7, 12 ve 14 Haziran 2012 tarihlerinde İçişleri Alt Komisyonu, taslak üzerinde çalışmıştır.

Alt komisyon İçişleri, Adalet, Maliye, Dışişleri, Sağlık, Kültür ve Turizm, Avrupa Birliği, Milli Savunma, Gümrük ve Ticaret, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıkları ile Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, Uluslararası Af Örgütü, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, Sığınmacılar ve Göçmenler Dayanışma Derneği, Mülteciler Dayanışma Derneği ile Helsinki Yurttaşlar Derneği temsilcilerinin katılımlarıyla kanun tasarısını incelemiştir.

TBMM İçişleri Komisyonundaki görüşmeler sırasında dönemin İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin YUKK' un hazırlanma gerekçelerini şu şekilde açıklamıştır (TBMM, 2012a):

- a) Yasal veya yasa dışı yollarla gerçekleşen göç hareketlerini düzenleyen mevcut mevzuatımız ve kurumsal altyapımız, ülkemizin bugünkü ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır.
- b) Yabancıların hukuki durumunu düzenleyen temel iki kanunumuz vardır. Bunlardan birincisi, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, bir diğeri de 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'dur. Her iki kanun da 1950 tarihli olup, 1924 Anayasası temelinde hazırlanmış kanunlardır. İnsan hakları hukukunun belli başlı belgeleri ise, bu kanunların yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilmiştir. Örneğin, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme 1951 yılında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ise 1953 yılında yürürlüğe girmiştir. Öte yandan, Türkiye İstatistik Kurumu verilerine göre, 1953 yılında ülkemize giriş yapan yabancıların sayısı 91.114 iken, bu sayı 2011 yılında 29 milyon 362 bin 434 olarak gerçekleşmiştir. Halen ülkemizde ikamet eden yabancı sayısı ise 2011 yılı sonu itibarıyla 217.206'ya ulaşmıştır.
- c) Yabancıların temel hak ve hürriyetleri ancak kanunla sınırlandırılabilirken, bugün ağırlıklı olarak idari düzenlemelerle, yani ikincil mevzuatla yapılmaktadır. Örneğin, iltica mevzuatımız 1994 yılında çıkarılan bir yönetmelikten ibaret olup ayrı bir iltica kanunumuz da bulunmamaktadır.
- d) Ülkemizin göç politikası genel olarak soydaş göçü üzerine odaklanmıştır. Bu nedenle, soydaş göçü dışında kalan göç hareketlerini uyarlayacak ve güncelleyecek mevzuata ve kurumsal altyapıya da doğal olarak ihtiyacımız bulunmaktadır.
- e) Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin nüfusu yaşlanmakta ve genç iş gücü azalmaktadır. Önümüzdeki 20-30 yıllık periyot itibarıyla yapmak durumunda olduğumuz bu değerlendirme sonucunda, genç ve nitelikli yabancı iş gücünü ülkemize çekme ihtiyacının olduğu, bu alandaki rekabetin uzun vadeli süreçte daha da artacağı değerlendirilerek, uzun vadeli yasal göç politika ve stratejilerinin belirlenmesi ülkemiz ve toplumumuz açısından hayati bir önem taşımaktadır.
- f) Göç ve iltica alanı, güvenlik boyutunun yanında, bakanlıklar arası işbirliğini gerektiren, çok boyutlu ve insan hakları temelli bir yapıya sahiptir. Bu alanın dolayısıyla bütüncül bir bakış açısıyla ele alınması gereklidir.
- g) Ülkemizde göç ve iltica alanında görev yapacak uzman bir kuruma duyulan ihtiyaç her geçen gün kendisini iyice hissettirmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin göç ve iltica yapılarına bakıldığında, büyük bir oranda içişleri bakanlıklarına bağlı sivil ihtisas birimlerinin görevli olduğunu görmekteyiz.
- h) İltica ve göç konusu Avrupa Birliğiyle müzakerelerimizde 24'üncü Fasıl kapsamında önemli bir konu olarak yerini almaktadır. Bu çerçevede, iltica ve göç yönetimi için gerekli mevzuat çalışmalarının da yapılması müktesebatın gereği olarak önümüzdedir.
- i) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin iltica ve göç alanındaki son dönem Türkiye kararlarıyla, iç hukuk yollarının etkin çare sunmadığı, bu nedenle Avrupa İnsan Hakları 4 Mahkemesine yapılan başvurularda iç hukuk yollarının tüketilmesi zorunluluğunun aranmayacağı hükme bağlanmıştır. Nitekim son üç yılda, on üç dava ülkemiz aleyhine sonuçlanmış ve ülkemiz tazminat ödemeye mahkûm edilmiştir.
- j) Mülteci ve sığınmacılara sağlanması gereken haklar kanunlarımızda açıkça düzenlenmediğinden uygulamada hak kayıpları yaşanabilmektedir.
- k) İnsan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunması uluslararası alanda takip edilen çok önemli, doğru, haklı ve yerinde konu olarak karşımızdadır. Günümüzde modern kölelik, köleliğin

modern zamanlardaki şekli olarak nitelendirilen ve küresel anlamda önemli bir sosyal problem olarak karşımıza çıkan insan ticareti suçu mağdurlarının korunması, sığınma evlerinin işletilmesi konularında da ihtisaslaşmış aktif bir kurum ihtiyacı her geçen gün kendini göstermektedir.

İçişleri Komisyonu görüşmeleri esnasında muhalefet partileri de dahil olmak üzere komisyon üyelerinin genel olarak kanun yapım sürecinden duydukları memnuniyeti, bu yasanın örnek bir kanun olduğunu belirtmişlerdir. Bazı komisyon üyelerinin yasanın çok ayrıntılı olduğuna dair eleştirileri olmuştur. Bu eleştirilere karşı dönemin İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin “ ... *insan hakları evrensel değerlerinin, hep ortak arzumuz, bir şekilde takdire, idarenin takdirine fazlaca bırakmadan yasada karşılığını göstermeye çalıştık...*” ifadeleriyle cevaplamıştır.

İçişleri Komisyonuna sevk edilen 131 maddelik kanun tasarısı toplam, komisyon çalışmaları neticesinde 126 madde şeklinde tasarlanmıştır.

Kanun tasarısı 25 Mayıs 2012 tarihinde İnsan Hakları Komisyonunda, Haziran 2012 tarihinde AB Uyum Komisyonunda kabul edilmiştir. AB uyum komisyonundaki görüşmelerde muhalefet partisine mensup komisyon üyelerinin çeşitli önerileri olmuş ancak bu öneriler reddedilmiştir. Mehmet Tekelioğlu ve Cahit Bağcı teklif edilen “ ... Kanunu Tasarısının 66'ncı maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından," ibaresinden önce gelmek üzere "Refakatsiz çocuğun görüşüne başvurularak" ibaresinin eklenmesi konusundaki değişiklik komisyonda kabul edilmiştir.

Komisyon tartışmaları esnasında Cahit Bağcı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün uzmanlarının çoğunun İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi mezunlarından oluşmasını eleştirmiş ve sosyolog, psikolog kontenjanlarının artırılmasını teklif etmiştir (TBMM, 2012b).

27 Haziran 2012 tarihinde İçişleri Komisyonunda oy birliğiyle kabul edilerek TBMM Genel Kuruluna sevk edilmiştir.

TBMM'ye gönderilen kanun tasarısı ile TBMM'de kabul edilen kanun metni arasında birtakım farklar bulunmaktadır. Bu farkların ciddi bir kısmı kanun yazım tekniği ve dilbilgisi kurallarına yönelik düzeltmelerken bir kısmı da içeriğe dair değişikliklerdir. Kanun içeriğine yönelik değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- *Aile ikamet izni* başlıklı kısmına; 5901 sayılı Kanunun 28 inci maddesi kapsamında olanların” (izinle Türk vatandaşlığından çıkmış olanlar) ifadesi eklenmiş,

- *İnsani ikamet izni verileceklerle dair kısma; "Acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye'ye girişine ve Türkiye'de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında ifadesi eklenmiş,*
- *Türkiye'yi terke davet başlıklı maddelerde yer alan;" Sınır dışı etme kararı alınanlara, sınır dışı etme kararında belirtilmek kaydıyla, Türkiye'yi terk edebilmeleri için yedi günden az olmamak üzere otuz güne kadar süre tanınır" ifadesinde yer alan "yedi gün" on beş güne çıkarılmış,*
- *Göç alanında uzmanlığı bulunan ilgili sivil toplum kuruluşu temsilcileri, Genel Müdürlüğün izniyle geri gönderme merkezlerini ziyaret edebilirler."* ifadesi eklenmiş,
- *Refakatsiz çocuklar başlıklı maddede yer alan çocuğun korucu aile yanına yerleştirilmesinin şartlarından biri olarak "Refakatsiz çocuğun görüşü dikkate alınarak" ifadesi eklenmiş,*
- *Göç İdaresi genel Müdürlüğü'nün görevlerine "Türkiye'nin taraf olduğu geri kabul anlaşmalarının üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilere ilişkin hükümlerini yürütmek,"*
- *Göç Politikaları Kurulu'nun görevlerine "Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek" ifadesi eklenmiş,*
- *Göç Danışma Kurulu, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu toplantılarının ilgili bakanlıkların en az en az daire başkanı seviyesindeki temsilcileri göndermesi hususu kanun metnine eklenmiştir.*

4 Nisan 2013 tarihinde Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir.

10 Nisan 2013 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanmıştır. İlgili politika metinlerinin analizi ve yapılan mülakatlar neticesinde YUKK yapım sürecinin aktörleri şu şekilde açıklanabilir:

5.2.4.1 Kanun Yapım Sürecine Etki Eden Birincil Aktörler

5.2.4.1.1 İçişleri Bakanlığı

Yurdun iç güvenliğini ve asayişini sağlamak, kamu düzenini korumak, illerin genel idaresini düzenlemek, mahalli idareler üzerinde merkezi idare adına vesayet makamı olarak nezarete bulunmak ve idari açıdan aldığı kanuni tedbirlerle bu idarelerin gelişmelerine yardımcı olmak, halkın nüfus ve vatandaşlık işlemlerini yerine getirmek, gibi görevler merkez ve taşra teşkilatları aracılığıyla yerine getiren İçişleri Bakanlığı göç yönetiminde değişimin hem öznesi hem de nesnesidir.

Değişim konusunu gündeme getirmesi ve YUKK yapım çalışmalarından sorumlu olması onu değişimin öznesi kılmaktadır. Aynı zamanda YUKK'un yürürlüğe girmesi ile de kendi idari yapısında değişimlerin meydana gelmiş olması, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmuş olması onu göç yönetimindeki değişimin nesnesi haline getirmektedir.

YUKK öncesine göç yönetiminin icrai örgütünün Emniyet Genel Müdürlüğü olduğu dikkate alındığında göç yönetiminde değişimin aynı zamanda İçişleri Bakanlığı'nın farklı idari birimleri arasında görev değişimi olarak da yorumlanması mümkündür.

İçişleri Bakanlığı'nın YUKK'a en büyük etkisi 2008 yılında kurulan "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu" nu kurması ve bu büronun çalışmalarına hamilik yapmasıdır. Bu büronun yöneticilerinin göç yönetiminde reform yanlısı olmaları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmaları YUKK'un yapımı için uygun ortamın oluşmasını sağlamıştır (Aydın ve Kirişli, 2013).

İçişleri Bakanlığı'nın örgütsel kültürünün taşıyıcısı olan mülki idare amirleri üzerinden yürütülen yasa hazırlık süreci Bakanlığın devlet yönetimine dair reflekslerini de içermektedir. "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosunun" birçok uluslararası görüşmede devlet egemenliği konusunda çizgisini muhafaza etmesi Katılımcı 13'ün ifadesiyle "*dayatma ve istişare arasındaki ince çizgiyi muhafaza*" etmiş olması bu duruma örnek olarak verilebilir.

5.2.4.1.2 Avrupa Birliği

1963 tarihli Ankara Anlaşması ile başlayan Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılma çabaları 2000 sonrası Türk kamu yönetimini şekillendiren etki eden en önemli aktörlerdendir. Zira üye ve aday ülkeler kendi kamu yönetimlerini istedikleri gibi şekillendirebilme hakkına sahip olmakla birlikte Avrupa Birliği tarafından hedeflenen politika çıktılarına ve sonuçlarına ulaşmak için gereken görevleri yerine getirmekle mükelleftir. Avrupa Birliği ile üye devletlerin mevzuat yükümlülüğüne cevaben, Türk Hükümeti 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesini imzalamış ve 19 Mayıs 2003 tarihinde de Avrupa Birliği mevzuatının benimsenmesi için ulusal bir programı uygulamaya başlamıştır.

Bu bağlamda Türkiye'nin göç mevzuatının ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukuki ve idari düzenlemeler üyelik müzakerelerinin önemli gündem maddelerinden olmuştur.

Keser (2006), Özgür ve Özer (2010), Kale (2005) çalışmalarında ulusal düzeydeki politika değişimi için Thielemann (2001) tarafından hızlandırıcı faktör olarak görülen Avrupalılaşıma kavramı ışığında AB müzakerelerinin göç alanına etkisini değerlendirmektedir. Zira gerek Birlik gerekse ülke düzeyinde Avrupa, bir kurum olarak tanımladığımız göç politikalarının meşruiyet aradığı çevreyi oluşturmaktadır. Bu bağlamda kurumların varlığını devam ettirmesi için ihtiyaç duyduğu meşruiyet için gerekli olan çevrenin önemli bir parçası olan Avrupa ülkeleri ile aynı politik, ekonomik düzlemde olma arayışı ilgili ülkeler için hem gerekli politikaları öğrenme olanağı sağlamak hem de bu politika alanında benzeşme zorunluluğu doğurmaktadır.

Avrupa Birliği'nin aday ülkelerle ilişkisine temel oluşturan koşulsallık olgusu göç yönetimi için de değerlendirilebilir. Zira Türkiye göç yönetimi adına birtakım taahhütlerde bulunmakta AB'de buna karşılık olarak Türkiye'ye çeşitli kazanımlar önermektedir. Schimmelfennig ve Sedelmeier (2004) AB koşulsallığının başarısını belirleyecek faktörleri koşulların belirliliği, ödüllerin büyüklüğü ve hızı, koşulsallığın güvenilirliği ve veto odakları ve benimsemenin maliyeti olarak sıralamaktadır. Bu faktörler açısından bakıldığında göç yönetimi alanındaki reformlar karşısında ödüllerin büyüklüğü ve hızı, koşulsallığın güvenilirliği ve benimsemenin maliyeti açısından Türkiye'nin tatmin olmadığı söylenebilir. Bu nedenle koşulsallık olgusu göç yönetimindeki önemli reformları açıklamakta yeterli değildir. Örneğin Avrupa Birliği ilerleme raporlarının tamamında atıf yapılan bir konu olarak

coğrafi kısıtlamanın YUKK' ta kaldırılmamış olması üzerinde durulmayı gerektiren bir durumdur. Türkiye'nin coğrafi kısıtlamanın AB üyelik süreci ile birlikte kalkacağını beyan etmiş olması nedeniyle kanun yapım sürecinde coğrafi kısıtlamanın kalkması gündeme gelmemiştir. Bu durum ayrıca yasanın sadece AB sürecinin bir parçası olmadığını Türk kamu yönetiminin kendi içi dinamiklerinin önemini göstermektedir.

1999 yılından itibaren her yıl yayınlanan Avrupa Birliği İlerleme Raporlarının Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Faslında göç yönetimi konusunda değerlendirme ve tavsiyeler mevcuttur. Raporların ilgili bölümlerinde Düzensiz Göç ve Göçmenler, İltica ve Göç Görev Gücü, İltica Yasası, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Sığınmacılar ve Mülteciler, Yabancıların Çalışması, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, Negatif Vize Listesi, Schengen Bilgi Sistemi, Entegre Sınır Yönetimi, Frontex konularında değerlendirmeler yapılmıştır.

Bu tavsiyeler üyelik müzakereleri yürüten bir ülke olarak Türkiye için bağlayıcıdır. AB raporlarında göç olgusunun güvenlik meselesi olarak görüldüğü ve daha çok düzensiz göçlerle ilgilendiği görülmektedir. Her AB raporunda coğrafi çekince ve geri kabul anlaşmasına atıf yapılırken göç yönetiminin diğer unsurlarına daha az değinilmektedir. Bu AB'nin Türkiye'yi tampon bölge olarak gören ve kendine yönelik istenemeyen insan hareketliliklerini durdurma misyonuyla tanımladığının göstergesidir.

Kirişçi'nin (2012) de belirttiği gibi Türkiye'nin göç yönetimindeki reform sürecinde AB'nin doğrudan etkisini ölçmek zordur. Zira bu süreçte BMMYK'nın da çok büyük rolü vardır. Ancak İltica ve Göç Konusunda Ulusal Eylem Planı, İltica Strateji Belgesi, Göç Strateji Belgesi gibi politika metinlerinde de görülen değişimin alt başlıklarının oluşması ve bir takvime bağlanması konularında AB çok önemli bir işleve sahiptir. YUKK' un genel gerekçesinde de vurgulanan " ...uluslararası koruma sistemimizin ve uygulamalarımızın AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması... , ...özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukukî, idarî ve fizikî alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi...." ifadeleri kanun hazırlayan iradenin AB vurgusunu göstermektedir (TBMM, 2013d).

AB Türkiye'yi Avrupa Kalesinin bir dış sınırı olarak gördüğü için Türk göç yönetimindeki sınır yönetimi, düzensiz göçlerin engellenmesi gibi konulara odaklanmakta bu nedenle ilerleme

raporlarında göç yönetiminin esası olan insan hak ve hürriyetleri konusuna daha az önem vermekte olduğu görülmektedir.

Kanun yapım sürecinde Türkiye'nin AB'ye yaklaşımı külfet paylaşımı prensibi doğrultusunda olmuştur. Zira Türk tarafı göç politikalarını insan odaklı ve hak temelli politikaları yönünde değiştirdiğinde bu durumun yaratacağı mali ve sosyal yük ve AB tarafından tam olarak paylaşılmaması külfet paylaşımı olgusunu göç konusunda AB Türkiye ilişkilerinin önemli parametrelerden biri haline getirmiştir. Katılımcı-1, Katılımcı-5, Katılımcı-6, Katılımcı-10 Avrupa Birliği'nin Türkiye'den beklentilerini listelerken kendi üzerine düşeni yapmadığını vurgulamakta ve külfet paylaşımı konusunda Türkiye'nin *"yalnız bırakıldığını"* belirtmektedir. Katılımcı-1, Katılımcı-11, Katılımcı-12 *"AB üyelik süreci olmasaydı bu yasa çıkmazdı"* ifadeleriyle AB sürecinin önemini belirtmişlerdir. AB sürecini çok önemli görmeyen katılımcılara bakıldığında genellikle bürokrasi içinden gelen katılımcıların *"AB süreci olmasaydı da bu kanun çıkardı"* şeklinde özetlenebilecek bir yaklaşım içinde oldukları görülmektedir.

Ancak görüşme yapılan ve bürokrasi kökenli Katılımcı-3 *"Avrupa Birliği süreci olmasa da bu yasa yapılırdı, yasayı başkası istediği için değil kendimiz için yaptık"* ifadeleriyle göç politikalarındaki değişimin yerli saiklerle hayata geçirildiğini belirtmiştir. Ancak politika metinlerindeki AB vurgusu Katılımcı-3'ün bu ifadeleriyle çelişmektedir. Ancak Katılımcı-5'in *"AB süreci olmasaydı da bu kanun çıkardı, zira kanun çıktığında AB ile müzakereler donmuş durumdaydı ama AB süreci kanun sürecinin somut bir plana bağlanmasını sağladı"* ifadeleriyle AB sürecinin rolünü belirtmektedir.

Kanun tasarısının Meclisteki görüşmeleri sırasında İçişleri Bakanı olarak kanun tasarısı hakkında söz alan Muammer Güler (TBMM, 2013c) *"Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı..... Avrupa Birliği müzakerelerinde 24'üncü faslın açılması çalışmalarına önemli katkı sağlayacaktır"* ifadeleriyle hükümet nezdinde tasarının AB ilişkileri için bir araç olması gibi bir işlevi olduğunu da göstermektedir.

YUKK'a AB'nin etkisine dair bu iki farklı görüşün argümanların dikkate alındığında göç politikasındaki değişiminde AB'deki kuralların ve yapıların ihracının ulusal çıkarlara uygun düşeceğini ve mevcut problemlerle daha etkin çözüm yolları sunacağını anlayan Türk kamu yönetiminin başarılı AB politikalarını seçici bir şekilde taklit ve transfer ederek reformları gerçekleştirdiği söylenebilir. Zira göç yönetimine dair

konuların ele alındığı 24. Fasil müzakereleri Güney Kıbrıs'ın değişik siyasal gerekçelerle vetosu nedeniyle kapalı durumdadır.

Aydın ve Kirişçi'nin (2013) de belirttiği gibi "üyelik ihtimali azsa aday ülkeler istedikleri değişimleri seçerek yaparlar" şeklinde ifade edilen bu durum Türkiye'nin göç yönetiminde reform ile AB'nin ilişkisini de özetlemektedir.

5.2.4.1.3 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AİHM kararlarının YUKK' un hazırlanma sürecini kolaylaştıran göç politikalarındaki değişim atmosferinin oluşmasında için son derece önemli rolü vardır (Kirişçi, 2012). Göç yönetiminde değişim konusunun ciddi olarak AİHM' in Türkiye'yi mahkûm eden kararları neticesinde gündeme geldiğini Katılımcı-2 bu durumu "*mahkemeden peş peşe cezaların gelmeye başlaması*" ifadeleriyle de belirtilmiştir.

2009 yılına kadar AİHM' e yansıyan 15 davada, mahkeme Türkiye'nin mülteci ve sığınmacıların sınır dışı edilmesine ilişkin kararların alınmasında ve bu kararların uygulanmasında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygun davrandığı ve 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan geri göndermeme (non-refoulement) ilkesini ihlal etmediği belirtilmiştir. Çünkü Türkiye AİHM' in tedbir kararına uygun davranarak bu kişileri kötü muamele ile karşı karşıya kalma ihtimalleri olan ülkelere göndermemiş, Türkiye'deki kanun gereği mülteci statüsü veremese de, ülkede geçici bir süre kalarak kendilerini kabul edecek bir üçüncü ülke bulmalarına izin vermiştir. Ancak, 2009 yılından sonra, AİHM'de Türkiye aleyhine ihlal kararları çıkmaya başlamıştır. 22 Eylül 2009 tarihinde açıklanan Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye davasına ilişkin kararında AİHM; Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3'üncü, 5'inci ve 13'üncü maddelerinde kayıtlı "onur kırıcı muamele yasağı", "mahkemeye etkin başvuru hakkı", "özgürlük ve güvenlik hakları" hükümlerini ihlal ettiği yönünde karar vermiştir. Bu kararla ilk defa Türkiye aleyhine tazminata hükmedilmiş ve müracaat sahiplerine 40 bin Avro tazminat ödemesi öngörülmüştür. Karar, ihlallerin nedeni olarak mevzuattan kaynaklanan önemli yapısal sorunlara işaret etmiştir.

AİHM'in Türkiye'de koruma usulüne ilişkin yasal bir çerçeve bulunmadığının altını çizmesi ve Abdolkhani ve Karimnia davasını takiben benzer nitelikte ihlal kararları Türk Hükümeti'nin YUKK' u hazırlanmasında önemli bir itici etki yaratmıştır.

Katılımcı-12, Katılımcı-7, Katılımcı-4, Katılımcı-13'ün de belirttiği üzere AİHM Kararları YUKK' a doğrudan etki etmiştir. Bu bağlamda kanun hazırlık sürecinde taslak metin yasalaşmadan AİHM yargıçları ile de paylaşılmış ve onların da görüşü alınmıştır. Ancak bu görüşmelerin mahiyeti Katılımcı 13'ün ifadeleriyle, *“kanun metnini Avrupa Konseyi yetkilileri ile istişare etmek amacıyla ”* sınırlandırılmıştır. Bu bağlamda metnin bir kopyası önden yetkililere gönderilmiş ve ardından gerçekleşen ziyaretlerle metin üzerinde müzakereler yapılmıştır. Göç ve İltica Şubesi yetkililerinin özellikle vurguladığı husus yurtdışı görüşmelerindeki amacın yurtdışındaki muhatapların dediklerini kopyalayıp Türkçeye çevirmek değil onlarla karşılıklı olarak istişare yapmaktır.

Ekşi'ye göre AİHM kararlarının YUKK' a etkisi 6 başlık altında özetlenebilir (Ekşi, 2014):

- 1) Türkiye'nin 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu Coğrafi Kısıtlamayla Uygulamasının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin (AİHS) 14. maddesi kapsamında değerlendirilmesi,
- 2) İltica Talebi Reddedilerek Türkiye'den sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancıların sınırdışı işlemleri sonuçlanıncaya kadar idari gözetim altına alınmalarının AİHS' in 5. maddesi kapsamında değerlendirilmesi,
- 3) İltica talebi reddedilerek Türkiye'den sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancıların sınırdışı işlemlerine karşı etkin başvuru haklarının olmamasının AİHS' in 13. maddesi kapsamında değerlendirilmesi,
- 4) İltica talebi reddedilen yabancıların sınırdışı edilme usulünün AİHS' in 3. maddesi kapsamında değerlendirilmesi,
- 5) İltica talebi kabul edilmemekle beraber geri göndermeme ilkesi uyarınca Türkiye'den sınır dışı edilmemesi gereken yabancıların sınır dışı işlemlerinin AİHS' in 3. maddesi kapsamında değerlendirilmesi,
- 6) İltica talebi reddedilerek Türkiye'den sınır dışı edilmelerine karar verilen yabancıların tutma koşullarının AİHS' in 3. maddesi kapsamında değerlendirilmesi.

Yılmazoğlu'na (2015) göre sınır dışı kararının idari yargıda dava açma süresi içinde ve idari yargıda dava açılması halinde yargılama sona erinceye kadar kendiliğinden durmasına ilişkin hükmün YUKK' a konulmasında özellikle AİHM kararları etkili olmuştur.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün internet sitesinin kurumu bağlayan mevzuat ve politika belgelerinin yer aldığı kısımda Mahkeme Kararları sekmesi altında sadece AİHM kararlarının sıralanmış olması AİHM’ in politika yapıcılar nezdindeki önemini göstermektedir (GİGM, 2017c). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının Türk kamu yönetimi için bağlayıcı olması nedeniyle mahkeme zorlayıcı baskı gücüne sahiptir. Yani bir kurum olarak göç politikaları söz konusu zorlayıcı mekanizma vasıtasıyla çevreye benzeyerek (izomorfizm) meşruiyetini sağlamış olmaktadır.

Kanun tasarısının Meclisteki görüşmeleri sırasında İçişleri Bakanı olarak kanun tasarısı hakkında söz alan Muammer Güler de (TBMM, 2013c) *“...Yabancılar için en ağır idari yaptırım olan sınır dışı kararı ve buna bağlı idari gözetim işlemleri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına uygun olarak yeniden yapılandırılacaktır, dolayısıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin ülkemiz aleyhine ihlal kararı vermesinin önüne geçilmiş olacaktır...”* ifadeleriyle AİHM’ in YUKK üzerindeki etkisini göstermektedir.

5.2.4.1.4 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

BMMYK Türk göç yönetiminde kendine özgü bir role sahiptir. 1961 yılından itibaren Türkiye’de faaliyet gösteren BMMYK 1990’lı yıllardan itibaren de iltica konusunda adeta icrai bir kamu kurumu gibi faaliyet göstermiştir. Zira Avrupa dışından gelen kişilere üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar sığınmacı statüsünde koruma verilmesi işlemlerini BMMYK yürütmekteydi.

BMMYK’nın diğer bir rolü de kamu politikası geliştirme faaliyetlerine katılmasıdır. Bu amaçla Türkiye ofisinin örgütlenmesi için politika birimi kuran BMMYK, İçişleri Bakanlığı ve yargı bürokrasisi ile yakın irtibat halinde olmuştur. Bu bağlamda BMMYK Türkiye’nin göç politikalarındaki değişim için 1990’lardan itibaren farkındalık oluşturma, lobi yapma, kamu kurumları ile işbirlikleri geliştirme, göçle ilgili kamu kurumlarının personeline iltica ve göç yönetimi konusunda eğitimler verme şeklinde çalışmalar yürütmektedir.

Bununla birlikte BMMYK’nın YUKK yapım sürecine en önemli katkısı yasaı hazırlamakla görevli olan Göç ve İltica Şubesi’nde tam zamanlı olarak uzmanlar görevlendirmesidir. Yani BMMYK ilgili uzmanları aracılığıyla yasanın hazırlık sürecin doğrudan bir parçasıdır.

Dönemin BMMYK Başkanı António Guterres, 22-24 Kasım 2010 tarihlerinde Türkiye’yi ziyaret etmiştir. Yasanın netleştiği bir dönemde gerçekleşen bu ziyarette Başkan’ın ziyaret

esnasındaki BMMYK AB yaklaşımının farkına işaret etmektedir. Türkiye'nin AB'nin sınırında nöbetçi görevini üstlenmemesi, istenmeyenlerin gönderileceği tampon bölge veya atık sahası olarak görülmemesi gerektiğini de belirten Guterres, BMMYK'nın AB politikalarının aracısı olmayacağını, konuya tamamen insani açıdan yaklaşıtlarını belirtmiştir.

Ziyarette kapsamında Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, Dışışleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, Devlet Bakanı ve Baş müzakereci Egemen Bağış ve İçişleri Bakanı Beşir Atalay'la görüşen Guterres, Meclis'e gönderilmesi planlanan YUKK' a desteğini ifade etmiştir (Haberler, 2017).

BMMYK, YUKK ile birlikte kurulan Göç Danışma Kurulunun da doğal üyesidir. UGÖ ile birlikte Kurulun resmi olmayan iki üyesi olarak göç politikalarına müdahil ve müzahir olma pozisyonundadırlar.

BMMYK, ayrıca YUKK ile birlikte tesis edilen göç yönetiminin en üst düzey organı olan Göç Politikaları Kurulu'nun da gözlemci üyesidir. Göç yönetimi adına kritik kararların alınacağı stratejik bir kurumda kendisine gözlemci olarak dahi olsa yer ayırabilmiş olması Komiserliğin hem YUKK' a etkisini hem de göç politikalarının her aşamasına müdahil olması arzusunı göstermektedir.

BMMYK bağlı olduğu uluslararası hukuktan aldığı güçle özellikle iltica yönetimi alanında norm oluşturma gücüne sahiptir. Yasal düzenlemelerin, meslek kuruluşlarının ve kurumsal çevreyi oluşturan diğer kurumların normatif baskıları, örgüt yapıları, stratejileri, faaliyetleri ve rutin iş yapma biçimleri birbirine benzer örgütleri ortaya çıkardığını iddia eden DiMaggio ve Powell 'ın (1983) yaklaşımından hareketle BMMYK'nın normatif baskı mekanizması yoluyla göç politikalarının kurumsallaşmasına etki ettiği söylenebilir.

Katılımcı-13 kanun yapım sürecinde BMMYK ve UGÖ olan ilişkilerde *"..yasa yapım ekibinin her zaman mesafeyi koruduğunu ve Türkiye'nin egemenlik haklarına dair bir alanda son sözü her zaman son sözün Türk Cumhuriyeti tarafından söylendiğini..."* belirtmektedir. Katılımcı-1 ise BMMYK' yı eleştirmekte ve BMMYK'nın coğrafi kısıtlamanın kaldırılmadığı bir kanuna destek vermesini *"bir taviz olarak"* değerlendirmektedir. Katılımcı-4 ve Katılımcı-8 BMMYK uzmanlarının kanun yapım ekibinde yer almasını onların göç konusundaki *"teknik bilgisine"* ve kanun yapım ekibinin liderinin *"pragmatik olarak bu uzmanlığı kullanma "* planına bağlamaktadır.

YUKK tasarısının komisyon görüşmelerine katılan dönemin BMMYK Türkiye temsilcisi Carol Batchelor da *“Tasarının hem hazırlık aşamasında hem de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin ilgili komisyonlarında tartışıldığı sırada benimsenen şeffaf ve katılımcı sürece ilişkin memnuniyet duydukları, - Bu süreç boyunca, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin Tasarı hakkındaki görüşlerini, milletvekilleri, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ve sivil toplum temsilcileri ile paylaşma fırsatına sahip olduklarını, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğine ana komisyon, alt komisyon ve tali komisyon toplantılarına katılma ve görüşlerini bildirme fırsatı da verildiğini, - Bu dinamik istişare süreci ve tartışmalara katılan tüm tarafların konuya olan duyarlılıklarının, Türkiye’nin insani alana ve bu alanda açık fikirli ve işbirliğine dayanan yaklaşımlara verdiği önemin kayda değer birer göstergesi olduğunu”* belirterek kanuna dair görüşlerini dile getirmiştir.

BMMYK temsilcisinin Türkiye’nin göç yönetiminin en önemli parametrelerinden olan 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlamaya dair yorum yapmaması göç yönetiminde BMMYK ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü arasında bundan sonraki işbirliğinin devamını sağlamak ve Türk hükümeti ile ilişkileri germemek açısından değerlendirilebilir.

5.2.4.1.5 Uluslararası Göç Örgütü

Türkiye’nin göç yönetim kapasitesinin artırılması amacıyla 1994 yılından itibaren birçok projeyi hayata geçiren UGÖ özellikle 2005 yılından itibaren Türk kamu yönetimi ile göç yönetimi, sınır yönetimi, sığınma, insan kaçakçılığı, güvenli geri dönüş, veri toplama konularında işbirliği yapmaktadır.

UGÖ’ nün sözleşmeli uzmanları da BMMYK uzmanları gibi YUKK hazırlık ekibinin içinde yer almıştır. Kendi fon kaynağı olmayan genellikle farklı örgütlerden aldığı proje temelli fonlarla çalışmalarını yürüten UGÖ Özellikle İsveç, İngiltere büyükelçiliği tarafından fonlanan çeşitli projelerle hem göç yönetiminde değişikliğin teşvik edilmesine hem de bürokrasinin ve toplumun bilgilendirilmesi konularında çalışmalar yürütmüştür.

UGÖ de BMMYK gibi Türk göç politikaları üzerinde normatif güce sahiptir. Zira dayandığı Birleşmiş Milletler mekanizması açısından düşünüldüğünde göç yönetimi konusunda standart geliştirici olarak yorumlanabilir. Bununla birlikte Türkiye’yi diğer ülkelerle ortak projelerde buluşturduğu için de göç yönetimi konusunda örnek uygulamaların Türkiye’ye

transferine zemin sağlamaktadır. Bu yönüyle UGÖ' nün normatif eş biçimliliğe ilaveten taklitçi eşbiçimlilik mekanizmasıyla Türk göç politikasını kurumsallaştırdığı söylenebilir.

BMMYK gibi UGÖ uzmanlarının da kanun yazım ekibinde yer alması Katılımcı- 4, Katılımcı- 8, Katılımcı- 4, Katılımcı-7 tarafından UGÖ çalışanlarının *“teknik uzmanlığının”* yasa yapım ekibine girmelerini sağladığını belirtmektedir. Katılımcı-4 *“Türk kamu yönetiminde o dönem itibariyle yabancı dil bilgisi, göç konusunda teknik bilgisi açısından donanımlı kimsenin olmadığını”* bu nedenle BMMYK ve UGÖ uzmanlarından istifade edildiğini belirtmiştir.

Katılımcı-14 UGÖ' nün kendi kadrolu personelini değil danışmanlık anlaşması yaptığı sözleşmeli uzmanlarını İltica ve Göç Şubesinde görevlendirdiğini belirtmiş ve UGÖ' nün *“göç kanunun çıkacağına pek inanmadığını, ancak kanun taslaklarının hazırlanıp sivil toplum örgütleri ile paylaşılmasının ardından kanunun tutumunu değiştirerek kanun sürecine sahip çıktığını”* vurgulamıştır.

Kanunun TBMM İçişleri Komisyonundaki görüşmelerine katılan UGÖ temsilcisi Meera Sethi' de(TBMM, 2012a) kanun tasarısının *“ insan hakları ve kamu güvenliği düzeni arasındaki hassas dengeyi son derece güzel bir şekilde kurmayı amaçladığını, ... Göç Politikaları Kurulu'nun, Göç Danışmanlık Kurulu vasıtasıyla Türkiye'nin göç konusundaki vizyonunun en olumlu şekilde yönlendirilecek olduğu, ...- Türkiye'nin model bir göç yönetimi oluşturma konusunda kısa bir zaman dilimi içerisinde oldukça belirgin ilerlemeler kat etmiş olduğunu”* belirterek kanun tasarısına olan desteğini dile getirmiştir.

5.2.4.1.6 Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum kuruluşları 2000'li yılları takiben artan çalışmaları, projeleri ile göç yönetiminde değişiklik konusunda farkındalık oluşturma, göçmenlere hukuki destek vererek onları bilinçlendirme ve mahkemeler üzerinden göç politikalarına müdahil olmaya çalışmışlardır. Örneğin 2005 yılında Helsinki Yurttaşlar Derneği tarafından başlatılan Mülteci Destek Programı ile isteyen kişilere İçişleri Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) nezdindeki hukuki başvurularıyla ilgili kapsamlı hukuki destek ve danışma hizmetleri sağladı; avukatlara, sivil toplum temsilcilerine ve diğer gruplara yönelik çok sayıda eğitim ve çalıştay toplantıları düzenledi; sığınma alanındaki mevzuat ve uygulamaları insan hakları ve uluslararası standartlar çerçevesinde inceleyen raporlar yayımladı; ilgili resmi kurumlar ve siyasi karar vericiler nezdinde, Türkiye sığınma sisteminin

ve politikalarının iyileştirilmesine yönelik somut tavsiye ve önerilerde bulundu (Mülteci Hakları Derneği, 2017). Bu bağlamda yayınlanan “Mültecinin Sesi” başlıklı bülten de mültecilerin sorunlarını gündemde tutmaktadır.

Politika değişimini teşvik eden çalışmalara ek olarak STK’lar kanun taslağı üzerinden dile getirdikleri eleştirilerin bir kısmını kanun metnine yansıtabilmiştir.

Kanun hazırlık sürecine kamuoyunun dâhil olması amacıyla öncelikle 3 Mart 2010 tarihinde İltica Kanunu ve Yabancılar Kanunu Taslaklarının Madde Başlıkları kamuoyu ile paylaşılmıştır. 6 Ekim 2010 tarihinde İltica Kanun Tasarısı taslağı kamuoyu ile paylaşan İçişleri Bakanlığı 18 Ekim 2010’da taslak hakkında bir çalıştay düzenlemiştir. Yedi STK’nın bir araya gelerek oluşturduğu Mülteci Hakları Koordinasyonu taslak metin üzerinde değerlendirmelerini belirtmiştir (MHK, 2010). YUKK yasalaşırken Mülteci Hakları Koordinasyonunun itiraz ettiği birçok hususun kanun metnini etkilediği görülmektedir. Bu bağlamda YUKK metninin hazırlanış aşamasında,

- *Özel ihtiyaç sahibini tanımlayan* “Başvuru sahibi ile uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden; refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişiyi”, ifadelerine *“beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba ifadesi”* eklenmesi,
- *Refakatsiz çocuk tanımında* yer alan “Sorumlu bir kişinin bakımına alınmadığı sürece” ifadesinin “Sorumlu bir kişinin *etkin* bakımına alınmadığı sürece” ifadesi ile değiştirilmesi,
- *Uluslararası koruma başvuru sahibi* ile yapılacak mülakatı düzenleyen maddede yer alan; “Ancak, aile üyelerinin de bulunmasının gerekli görüldüğü durumlarda, kişinin muvafakati alınarak mülakat aile üyeleriyle birlikte yapılabilir. Başvuru sahibinin talebi üzerine, avukatı gözlemci olarak mülakata katılabilir.” cümlelerinde yer alan *“kişinin muvafakati alınarak”* ve *“Başvuru sahibinin talebi üzerine, avukatı gözlemci olarak mülakata katılabilir”* ifadelerinin eklenmesi,
- Mülakat sonrası yapılacakları düzenleyen *“Her mülakatın sonunda tutanak düzenlenir, bir örneği mülakat yapılan kişiye verilir.”* cümlesinin eklenmesi,

- *Başvurunun geri çekilmesi veya geri çekilmiş sayılmasını düzenleyen maddelerde yer alan “bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmemesi, belirlenen ikamet yerine gitmemesi veya ikamet yerini izinsiz terk etmesi,” cümlesinin başına “Mazeretsiz olarak ” ifadesinin eklenmesi,*
- *Uluslararası Koruma Başvurusuna dair kararın tebliği esnasında “Olumsuz kararın tebliğinde, kararın maddi gerekçeleri ve hukuki dayanakları da belirtilir.” ifadelerinin eklenmesi*
- *Hızlandırılmış Değerlendirme yapılacak başvuru sahiplerini sıralayan maddelerde yer alan “Kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturması ya da bu nedenlerle Türkiye’den ya da başka ülkeden daha önce sınır dışı edilmiş olması” ifadesinde yer alan “başka ülkeden” ifadesinin kaldırılması*

Mülteci Hakları Koordinasyonun kanun tasarısı taslağına yönelik eleştirileri arasında yer alan ve kanun metnine de giren değişikliklerdir. Buna göre sivil toplum kuruluşları YUKK’ un aşağıdaki belirtilen maddelerine doğrudan müdahil olmuşlardır ve kanun metninin şekillenmesine katkı sağlamışlardır:

• Madde 1-l	• Madde 77-ç
• Madde 1-m	• Madde 75-1
• Madde64-2	• Madde 75-6
• Madde 64-5	• Madde 79-d
• Madde 70-2	• Madde 79-g
• Madde 72-1	• Madde 79-d

Bununla birlikte Mülteci Hakları Koordinasyonu’ nun önerdiği ancak kanun metnine yansımaya değışiklikler de vardır. Kanun tasarısı üzerinde Mazlumder’in de değerlendirmeleri yer almaktadır. Ancak bu değerlendirmelerin de kanun metni üzerinde doğrudan etkisi olmamıştır.

Katılımcı-11 iktidar partisi milletvekillerinin “kendilerini komisyon toplantılarına almak istemediğini” ancak onların muhalefet partileri üzerinden meclisteki komisyon toplantılarına kendilerini davet ettirdiklerini belirtmiştir. Ona göre Komisyon görüşmeleri sırasında İçişleri Bakanı Muammer Güler’in “STK’lar çıksın demesine” rağmen muhalefetin desteğı ile STK’lar komisyon toplantılarına gözlemci olarak katıldılar. Ancak Katılımcı-13’e

göre “*sivil toplum kuruluşları komisyon toplantılarına yasa hazırlama ekibi tarafından*” davet edilmiştir.

Sivil toplum kuruluşları kanun yapım sürecinde çalıştaylar, bilgilendirme toplantıları ile sürece müdahil olmalarına rağmen kanun metninde yönelik eleştirilerini Meclis görüşmeleri esnasında da dile getirmişlerdir. Katılımcı-11’in belirttiği üzere STK’lar muhalefet partisi milletvekilleri üzerinden yasaya eklenmesini istedikleri düzenlemelere dair önerilerde bulunmuşlardır. Sivil toplum kuruluşlarının 2003 yılından itibaren Türkiye’nin göç yönetiminde değişimi talep eden, bu konudaki taleplerini dile getiren raporlarının listesi EK-2’de sunulmuştur.

5.2.4.1.7 Akademisyenler

Kanun yapım sürecinde gerek idare hukukçusu, ceza hukukçusu, siyaset bilimi, sosyoloji disiplinlerinde çalışmalar yürüten akademisyenlerle irtibat halinde olunmuştur. Bu akademisyenler gerek kanun yazım sürecine doğrudan müdahil olmaları gerekse yapılan çalıştaylar ve akademik ağ toplantıları üzerinden görüşlerini sunmuş olmaları yönüyle önem arz etmektedir. Bu çalıştayların öne çıkanları şunlardır: (Ekşi, 2012:9-27)

1. İltica, Zorunlu Göç ve Vatansızlık Konularında Akademik İşbirliği Seminer, BMMYK, 3, 4 Aralık 2009
2. BMMYK ve İçişleri Bakanlığı İşbirliğiyle İltica Alnında Yasal Mevzuatın Yapılandırılması, Yuvarlak Masa Toplantısı, USAK, 10 Aralık 2009, Ankara
3. BMMYK- Göç ve İltica Bürosu Beyin Fırtınası Toplantısı, 18, 19 Mart 2010, Park Otel, Ankara
4. Yabancılar Kanunu Taslağı- İnsan Ticareti ile Mücadele ve Mağdurları Korunması Çerçeve Kanunu Taslağı Hazırlık Çalıştayı, İçişleri Bakanlığı, 19, 20 Ekim 2010, Park Otel, Ankara
5. Türkiye’nin İltica Geleneği: Yasal Çerçevelerin Oluşturulması Bağlamında Geçmişteki ve Gelecekteki Uygulamalar, İkinci Akademik Ağ Semineri, BMMYK 60. Yıl, 6, 7 Ocak 2011, Hilton, Ankara
6. Göç ve İltica Yönetimi Çalıştayı, İçişleri Bakanlığı ve Uluslararası Göç Örgütü İşbirliği 25, 26 Mayıs 2016, Hilton, Ankara

7. Göç ve İltica Yönetimi Çalıştayı İçişleri Bakanlığı ve Uluslararası Göç Örgütü İşbirliği
1, 2 Haziran 2016, Hilton, Ankara
8. Göç ve İltica Yönetimi Çalıştayı İçişleri Bakanlığı ve Uluslararası Göç Örgütü İşbirliği
8 -9 Haziran 2011 Taksim Point, İstanbul
9. Türkiye- Bulgaristan- Yunanistan Sınır Yönetimi İşbirliği Çalıştayı, Uluslararası Göç Örgütü ve İçişleri Bakanlığı Entegre Sınır Yönetimi Bürosu 3, 4 Ekim 2011 Taksim Point Otel, İstanbul
10. Göç ve İltica Danışma Kurulu Toplantısı 16 Kasım 2011 Midas Otel, Ankara
11. Göç ve İltica Hukuku Konferansı, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi Yüksek Yargı Kurumlarının Avrupa Standartların Bakımından Rollerinin Güçlendirilmesi Ortak Projesi, Danıştay Başkanlığı, 23 Mart 2012, Ankara
12. BMMYK Türkiye 3. Akademik Semineri 15 -16 Mayıs 2012 İstanbul Bilgi Üniversitesi Kuştepe Kampüsü
13. Göç (Düzenli, Düzensiz Göç, İltica ve İnsan Ticareti) Akademik Çalıştayı, 4 Nisan 2012 Dedeman Otel, Ankara
14. Göç ve İltica Alanına Akademik Seminer: Göç Araştırmaları ve Göç Merkezleriyle İlgili Geleceğe Yönelik Perspektifler, İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu- İngiliz Büyükelçiliği İşbirliğiyle 16 Ekim 2012 Dedeman Otel, Ankara

Katılımcı-5 bu toplantıların kanun yapım çalışmalarına *“saygınlık ve meşruiyet kazandırdığını”* kanun yapım sürecinin *“ilgili akademisyenler tarafından da benimsenmesini”* sağladığını belirtmiştir.

YUKK kanun tasarısının hazırlıkları sırasında kurulan ve akademisyenlerin katılımının da planlandığı Göç ve İltica Danışma Kurulu da 16 Kasım 2011’de toplantısını yapmıştır. YUKK taslağında da öngörülen Göç Danışma Kurulu’na evrilmesi planlanan bu kurul kurumsallaşamamıştır.

5.2.4.1.8 Diğer Bakanlıklar

İçişleri Bakanlığına ek olarak kendi çalışma alanlarına giren konular itibarıyla Dış İşleri Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı da YUKK yapım sürecine müdahil olmuştur.

Dışışleri Bakanlığı görev ve sorumluluk alanı itibarıyla göç yönetiminin doğrudan parçası olması onu göç yönetiminde değişiklik çalışmalarının da parçası haline getirmiştir. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığında iltica, göç ve sınır yönetimi konularında yetkili birimlerin oluşturulmasına paralel olarak 2008 yılında Dışışleri Bakanlığında da göç, iltica ve vize konularıyla görevli birimlerin tek çatı altında toplanması göç yönetimi alanındaki değişime hız kazandıracak nitelikte kurumsal yapılanmalardır (Alan, 2016: 207).

YUKK öncesinde İnsan Ticaretiyle Mücadele Ulusal Koordinatörlüğü görevini yürüten Dışışleri Bakanlığı, Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulunda önemli sorumluluk üstlenmekte, göç konulu bölgesel işbirliği süreçlerini takip etmeydi. Ayrıca 2012 Mali Yılı Bütçe Tasarısının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sunulması Vesilesiyle Hazırlanan Kitapçıkta da belirtildiği üzere “..eriştiği kalkınma seviyesiyle giderek bir cazibe merkezi haline gelen ülkemizin göç ve iltica alanında ihtiyaç duyduğu çağdaş, insan haklarına saygılı ve AB müktesebatıyla uyumlu mevzuatın yazım çalışmaları İçişleri Bakanlığımızla yakın işbirliğiyle sürdürülmektedir” ifadeleriyle YUKK yapım sürecindeki rolünü öne çıkarmaktadır (Dışışleri Bakanlığı, 2012).

Göç yönetiminde değişimin önemli parametrelerinden birinin AB süreci olması AB sürecini takip eden Avrupa Birliği Bakanlığı'nı değişim sürecinin doğal aktörü kılmıştır. YUKK yazım ekibinde uzmanlarını görevlendiren Bakanlık YUKK' un AB müktesebatına uyumu açısından yasa yapım sürecine müdahil olmuştur.

Özellikle refakatsiz çocuklar ve kadınlar gibi sosyal konularda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı YUKK'a müdahil olmuştur.

YUKK yapım sürecinde bu bakanlıklar arası eşgüdüm gerek bürokratlar düzeyi toplantılar, gerekse bakanlar arası etkileşim kanalları ile sağlanmıştır.

5.2.4.2 Kanun Yapım Sürecine Etki Eden İkincil Aktörler

a) Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi:

Avrupa Konseyi'nin önemli bir parçası olan Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi (AKPM), 18 Mart 2005 tarihli Türkiye'de iltica müracaatçıları ve düzensiz göçmenler başlıklı kararında, yasadışı göç, iltica ve geri göndermelere ilişkin bir dizi çağrıda bulunmuştur. Buna göre düzensiz göç konusunda düzensiz göç ve kayıt-dışı istihdamı etkin şekilde önleyecek mali ve

teknik kaynakların geliştirilmesi ve güçlendirilmesi; düzensiz göç ve örgütlü suça ilişkin mevzuat çerçevesinin iyileştirme ve genişletilmesine devam edilmesi ve Schengen mevzuatıyla uyumlulaştırılması konuları vurgulanmıştır. İltica konusunda coğrafi sınırlamanın kaldırması, uluslararası koruma ihtiyacında olan herkesin fark gözetilmeksizin iltica sürecine erişiminin sağlanması, başvuruların yapılabileceği süreye ilişkin kısıtlamalarının gözden geçirilmesi; BMMYK ile işbirliği halinde adil ve etkin mülteci statüsü belirleme süreci geliştirilmesi, mülteci ve iltica müracaatçılarının barınma ve sosyal yardım ihtiyaçlarının iyileştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Geri dönüşler konusunda da IOM ile işbirliği halinde gönüllü geri dönüş süreci geliştirilmesi, sınır dışı işlemlerinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi hükümlerine uygun şekilde ve kişinin güvenlik ve onuru gözetilerek uygulanmasının teminat altına alınması istenmiştir. Raporda Avrupa Birliğine ve Avrupa Kalkınma Bankasına Türkiye’deki göç ve iltica konulu projelere destek verme konusunda çağrıda bulunmuştur (Alan, 2016: 161).

b) Reform İzleme Grubu

AB uyum sürecinde Uygulama alanındaki aksamaların belirlenmesi ve hızla giderilmesi fikriyle hareket eden bir ad hoc grup olarak çalışan Reform İzleme Grubu’nun toplantılarına Avrupa Birliği Bakanı ve Baş müzakereci ile Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanları katılmaktadır. Reform İzleme Grubu (RİG)’nin sekretarya hizmetleri Avrupa Birliği Bakanlığı Siyasi İşler Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Reform İzleme Grubu da raporlarında YUKK’a yönelik değerlendirmelerde bulunmuştur (ABB, 2017):

Ülkemizin göç ve iltica alanında temel politikalarının yeniden belirleneceği ve mevcut sistemin geliştirileceği “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı” ve “İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Kanun”una yönelik çalışmalar hızla yürütülmektedir. Bu kanunlar ile aynı zamanda; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin son zamanlarda göç ve iltica alanında ülkemizle ilgili aldığı kararlarda belirtilen hususlarda da düzenleme yapılmış olacaktır.

Katılımcı 12 Reform İzleme Grubu toplantılarının “*göçle ilgili bakanlar ve üst düzey bürokratlar arasında enformel diyalog kurma imkanı sağladığını*” bu nedenle kanun yapım sürecinde önemli rolü olduğunu belirtmiştir.

c) Kalkınma Bakanlığı: Kalkınma Planları

7. Kalkınma Planından itibaren uluslararası göç konusuna atıf yapılmıştır. 9. Kalkınma Planında “Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi” başlığı altında ele alınan göç yönetimi için yasadışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla müstakil bir göç ve iltica

teşkilatı kurulması ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin yapılması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılması hedefi belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2016).

7. Kalkınma Planında yer alan göçe güvenlik odaklı yaklaşımın aksine 10. Kalkınma Planı'nda göçe yaklaşım daha farklıdır. Zira göç olgusu bu plan döneminde sadece güvenlik politikaları açısından değil kalkınma politikaları ile de ilişkili olarak ele alınmıştır. İki plan dönemi arasındaki fark Türk Kamu yönetiminin göç olgusuna bakışındaki değişimin göstergesi olarak yorumlanabilir.

10. Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan Göç Özel İhtisas Komisyonu da kamu görevlileri, akademisyen, yerel yönetim ve sivil toplum temsilcilerinin katılımıyla hazırlanmış önemli bir politika metnidir. YUKK'un kabulünden sonra hazırlanan raporun YUKK'a doğrudan etkisi olmamakla birlikte göç politikalarının geleceğini politika alanlarına göre tasnif etmesi açısından önemlidir. Rapora göre göç politikaları Yurtiçi tasarrufların artırılması, rekabet gücü yüksek üretim yapısı, ulaştırma ve lojistik çevre, kentleşme ve afet yönetimi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınma, kamu yönetimi ve adalet hizmetlerinin etkinleştirilmesi, beşeri sermayenin güçlendirilmesi, sosyal içerme konulu politikalarla birlikte ele alınmalıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a).

d) Çeşitli Büyükelçilikler:

Bazı büyükelçilikler maddi kaynak sağladıkları projeler, raporlar ve etkileşim halinde oldukları sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler ile göç yönetiminde değişim düşüncesinin yayılmasına katkı sağlamışlardır. Özellikle İngiltere, İsveç, Norveç, Amerika'nın Türkiye'deki büyükelçiliklerinde göç ataşesi vardır. Bu büyükelçilikler eşleştirme (twinning) veya başka proje kanalları üzerinden geliştirdikleri projelerle Türk göç yönetimine yönelik çalışmalar yürütmüşlerdir. Konuya özel birim kuracak kadar Türk göç yönetimi ile ilgilenmeleri Türkiye'nin bu ülkelere yönelik düzensiz göçler için transit konumundan kaynaklanmaktadır.

Özellikle eşleştirme (twinning) Projeleri üzerinden yürütülen çalışmaların göç yönetimine ciddi etkisi olmuştur. Türk iltica, göç mevzuatını ve idari sistemini AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmeyi ve farklı yasalarda dağınık bir biçimde düzenlenmiş bulunan göç ve ilticaya ilişkin hükümlerin de bir kanun altında toplanmasını hedefleyen ve bu yönüyle YUKK'a zemin teşkil eden en önemli politika metni olan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının

Danimarka-İngiltere konsorsiyumu ile "TR02-JH-03: Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlamak" başlıklı eşleştirme projesinin çıktısı olması belirtilen büyükelçiliklerin Türk göç politikalarındaki etkisini göstermektedir.

Ayrıca bazı büyükelçiliklerin göçmen aktivizmine dair projelere finansal destek sağlaması da sivil toplum kuruluşlarının gücünü artırmakta ve politika yapıcılarını etkilemektedir. Örneğin Helsinki Yurttaşlar Derneği tarafından 2006 yılından itibaren yayınlanan Mültecilerin Sesi Dergisi'(2007)'nin sponsorlarından biri de Kanada Büyükelçiliği'dir.

5.2.4.3 Kanun Yapım Sürecine Dair Genel Değerlendirme ve Aktör Haritası

YUKK kanun yapım süreci açısından örnek gösterilen bir yasal düzenlemedir. Zira toplumun farklı kesimlerinin görüşlerinin alınmış olması, karşılıklı istişare mekanizmalarının işletilmiş olması, yasa yapım sürecinin belirli aşamalarının kamuoyu ile paylaşılmış olması YUKK yapım sürecini özgün ve örnek bir kanun yapım süreci kılmaktadır. Kanun yapım sürecinin birçok aktörün katılımıyla zenginleşmiş olması hükümetin de elini güçlendirmiş ve daha yüksek bir motivasyonla kanun yapım sürecini sürdürmelerini sağlamıştır. Bu nedenle Bakanlar Kurulu ve TBMM sürecinde hükümetin eli oldukça rahattır. Kanunun mecliste oylanmasını ve kabulünü takiben dönemin İçişleri Bakanı dönemin Müsteşarına *"bütün kanun hazırlıklarınızı bunun gibi yapın"* anlamına gelecek takdir ifadelerini kullanmıştır (Katılımcı-1).

YUKK tasarısının Meclis İçişleri Komisyonunda görüşmeleri esnasında Cumhuriyet Halk Partisi Gaziantep milletvekili Ali Serindağ'ın *"Tüm tasarıların tüm konuların Komisyonumuzun gündemine bu şekilde gelmesini özellikle diliyorum....Ben bu tasarının hazırlanmasında bu nedenle emeği geçen İçişleri Bakanlığı bürokratlarına, katkı veren diğer kurumların, bakanlıkların, kuruluşların mensuplarına çok teşekkür ediyorum. Dün de bizi aydınlatan Değerli Mülkiye Başmüfettişi arkadaşım Atilla Toros'u ve çalışma arkadaşlarını da tebrik ediyorum ve bu temennimi yineliyorum inşallah bundan sonra tasarı ve teklifler gerekli hazırlık yapıldıktan sonra Komisyonumuzun gündemine gelir."* ifadeleri ile diye YUKK yapım sürecinden övgü ile bahsetmektedir.

YUKK tasarısının İçişleri Komisyonu görüşmelerine katılan dönemin BMMYK Türkiye temsilcisi Carol Batchelor'ın *"Tasarının hem hazırlık aşamasında hem de Türkiye Büyük*

Millet Meclisi'nin ilgili komisyonlarında tartışıldığı sırada benimsenen şeffaf ve katılımcı sürece ilişkin memnuniyet duydukları” şeklindeki açıklaması uluslararası aktörlerin kanun yapım sürecindeki düşüncelerini özetlemektedir (TBMM, 2012a).

HDP grubu adına söz alan Mardin Milletvekili Erol Dora'nın *“Bakanlığın bu süreçte devlet dışı sivil aktörleri tartışma sürecine belirli ölçüde dâhil etmeye yönelik yaklaşımını demokratik gerekler bakımından son derece olumlu ve olması gereken bir örnek olarak değerlendirmekteyiz”* şeklindeki açıklamaları muhalefet partilerinin kanunun hazırlanma sürecine olan bakışını göstermektedir.

Kanun yapım sürecine dair üzerinde durulması gereken diğer bir husus da yukarıda belirtilen aktörlerin YUKK' a etkisini değerlendirmektir. Yukarıda detayları verilen ulusal ve uluslararası teşkilatların her birbirinin YUKK üzerindeki etkisini ölçmek zor olmakla birlik YUKK metni ve bu kuruluşların Türk göç yönetiminden beklentileri karşılaştırmalı olarak incelenebilir. YUKK 'a bakış açısı açısından değerlendirildiğinde Avrupa Birliği'nin odak noktasının yasadışı göçün önlenmesi ve kendi sınırlarının korunması, BMMYK'nın ise iltica sisteminin kurulması olduğu söylenebilir.

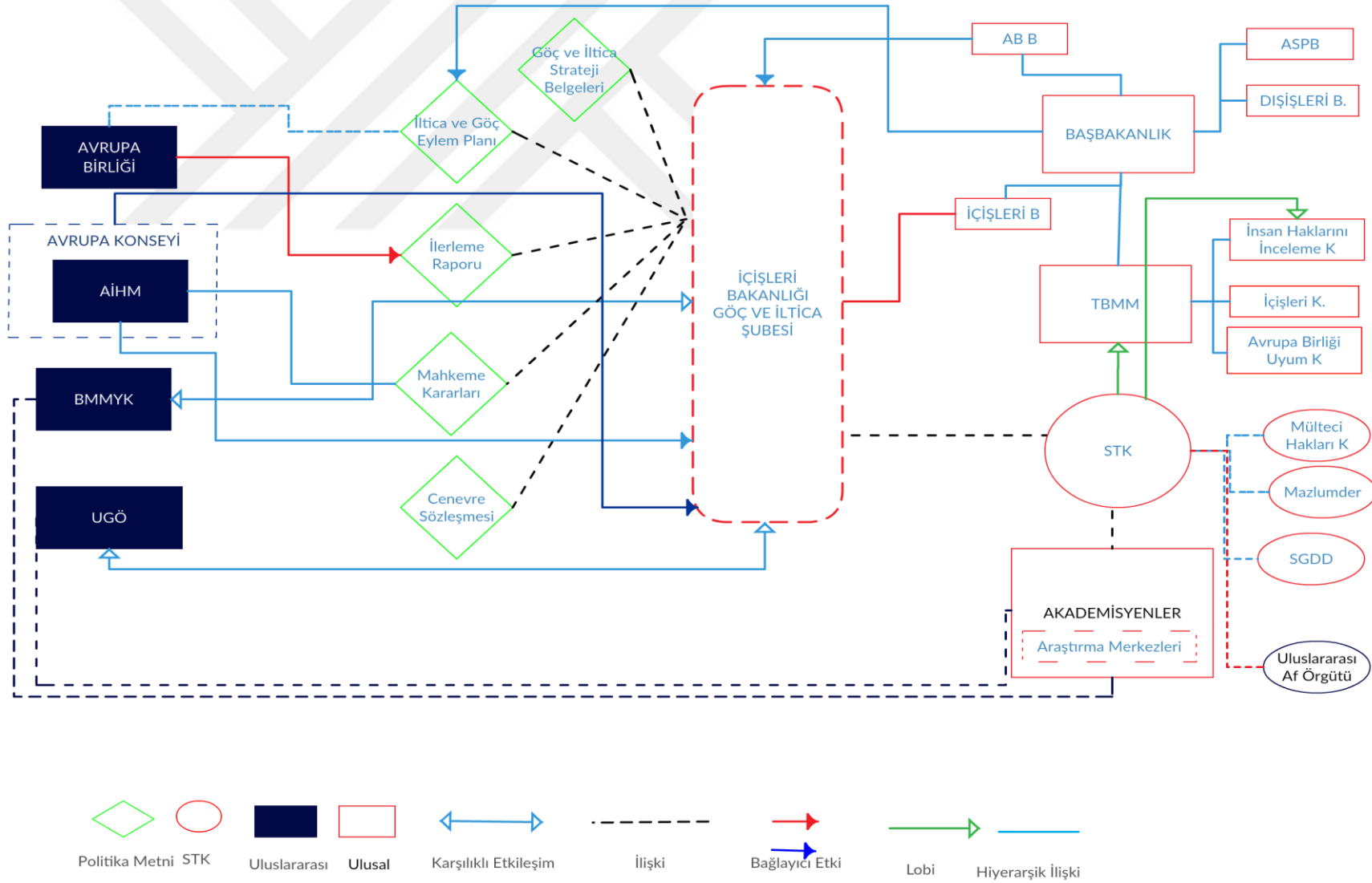
Tüm bu farklı kurumsal aktörler bir arada değerlendirildiğinde uluslararası standartlarda göç yönetimi olgusunun AB rüzgârıyla beraber alanda başladığı ancak sürecin bir süre sonra kendi dinamiklerini oluşturduğu söylenebilir. Bu bağlamda bakıldığında Avrupa Birliği raporlarında sıklıkla atıf yapılan coğrafi çekincenin kaldırılmamış olması AB'nin sürece etkisinin sınırını göstermektedir. Aynı şekilde iltica politikalarında çok önemli yeri olan BMMYK'nın da coğrafi çekincenin kaldırılması yönündeki çalışmaları da başarıya ulaşamamıştır.

Ancak BMMYK'nın özellikle iltica hukuku alanındaki eğitimlerle emniyet, yargı ve mülki idare teşkilatında hak temelli göç politikaları konusunda farkındalık oluşturduğu ve değişim için örgütsel kültürü dönüştürdüğü söylenebilir. Bu durumu değerlendiren Kirişçi de BMMYK çalışmalarının Türk bürokratların ve sivil toplum örgütlerinin uluslararası normlara uyumuna katkı sağladığını, AİHM'in doğrudan göç politikalarını şekillendirdiğini belirtmektedir (Kirişçi, 2012).

Tüm bu değerlendirmeler ışığında şu söylenebilir: YUKK yapım sürecinde AB Raporları ve AİHM kararları tetikleyici, STK raporları ve çalışmaları teşvikçi, BMMYK ve UGÖ'nün çalışmaları ise tedarikçi etki yapmıştır.

İlgili politika metinlerinin incelenmesi, kanun yapım sürecine dahil olan aktörlerle yapılan görüşmeler ışığında YUKK yapım sürecinde aktörler arası ilişkiler şu şekilde gösterilebilir:





Şekil 5.1 YUKK yapım sürecinde aktörler arası ilişkiler

5.2.5 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Dair Genel Değerlendirme

Yabancılar hukuku alanında kod kanun olan Türk vatandaşı olmayanların Türkiye’ye giriş ve çıkışını düzenleyen kanun (Kibar, 2013) 11 Nisan 2014 tarihinde tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiştir. Kanun ile daha önce ikincil düzenlemelerle yönetilen göç alanı kanun ve kanuna dayanan düzenlemelerle yönetilme imkânı bulmuş, göç yönetiminden sorumlu müstakil bir kuruluş kurulmuş ve göç konusu teknik bir alan olarak ele alınmaya başlanmıştır.

6458 sayılı YUKK’un amacı Kanunun 1. maddesinde “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak belirtilmiştir.

Kanunun kapsamı ise “yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye’ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını” içerecek şekilde çerçevelenmiştir.

YUKK önemli yeniliklerden biri, geri gönderme yasağının istisnası olmayacak bir şekilde temel bir ilke olarak ele alınmasıdır. YUKK madde 4 uyarınca Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.

Esas itibarıyla Yabancılara İlişkin Hükümler, Uluslararası Koruma, Teşkilat olmak üzere 3 bölümden oluşan YUKK’ un içeriği şu şekilde özetlenebilir:

Yabancılara ilişkin hükümler kısmında yabancıların Türkiye’ye girişleri (m. 5-18), Türkiye’de ikametleri (m. 19-49) ve Türkiye’den çıkışları, vatansızlar ve sınır dışı etmeye ilişkin hükümler de düzenlenmiştir.

Kanunda, vizeyle ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir. İkinci kısmın birinci bölümünün (m. 5-18), 11 ilâ 17. maddelerinde doğrudan vizeyle ilgili hususlar düzenlenmiştir. Bu maddelere bakıldığında, vize alma zorunluluğu, vize vermeye yetkili makamlar, kimlerin

vizeden muaf olduğu, bazı vize çeşitleri, kimlere vize verilmeyeceği, vizenin iptali ve konuya ilişkin Bakanlar Kuruluna tanınan yetkilerin hükme bağlandığı görölmektedir.

Yabancıların Türkiye’de ikameti konusu, Kanunun 19-49. maddelerinde detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu bağlamda, kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insanî ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet izni olmak üzere altı çeşit ikamet izni türü öngörülmüştür. Her bir ikamet izni türüne ilişkin olarak, hangi yabancılar için öngörüldüğü, şartları, süresi, ikamet izninin reddi, iptali ve uzatılmaması hususları ayrı ayrı ve detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

YUKK ile kabul edilen en önemli yeniliklerden biri de, idari gözetime ilişkin konuların, ayrıntılı bir şekilde kanun metninde düzenlenmesidir. Bu bağlamda, “Sınır dışı etmek üzere idari gözetim ve süresi” başlığını taşıyan m. 57’de idari gözetim kararı almaya yetkili makam, idari gözetim kararı alınmasının nedenleri, süresi, sürenin uzatılması, tebligat zorunluluğu, tebligatın içeriği, karar aleyhine itiraz ve yetkili mahkeme gibi hususlar belirtilmiştir.

Haklarında idari gözetim kararı alınan yabancıların tutulduğu geri gönderme merkezlerine ilişkin hususlar m. 58 ve 59’da düzenlenmiştir.

Kanun uluslararası koruma konusunda 3 farklı statü getirmektedir. Mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsü olarak bu üç kategoriye ait detaylar kanun metninde açıklanmıştır. Mülteci ve şartlı mülteci statüsü ayrımındaki temel farklılık, kişinin sığınmasına ilişkin olayın Avrupa ülkelerinde veya Avrupa ülkeleri dışında gerçekleşmiş olmasıdır.

Ayrıca uluslararası koruma statülerinin tanımlarına ilaveten kimlerin uluslararası korumadan yararlanamayacağı, uluslararası koruma için başvuru, değerlendirme ve karar usulü, başvuru sahiplerinin ve statüsü kabul edilenlerin hakları ve yükümlölükleri, uluslararası koruma statüsünün sona ermesi, iptali, gönüllü geri dönüş, kabul ve barınma merkezleri, idari gözetim gibi konular detaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Kanunun üçüncü kısmı göç yönetimine dair örgütsel yapıları tanımlamakta ve bu yapıların görevlerini belirtmektedir. Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de kalışları, Türkiye’den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere

İçişlerine Bakanlığına bağlı olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuştur. GİGM, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere, il göç idaresi müdürlükleri, il veya ilçelerde kurulacak geri gönderme merkezleri, kabul ve barınma merkezleri ve insan ticareti mağdurları sığınma evleriyle ilgili hususlarda görevlendirilmiştir. Yurt dışı teşkilatında ise, büyükelçiliklerde göç müşavirlerinin, konsolosluklarda göç ataşelerinin görev alması öngörülmüştür. Bunlardan göç ataşeleri, konsolosluklara yapılacak vize ve ikamet izni başvurularını almak ve sonuçlandırmakla görevlendirilmiştir.

Kanun hazırlayan ekibe (TBMM, 2012c) göre YUKK' un en önemli yönü insan hakları odaklı göç yönetimine geçişi temsil etmesidir. Bu noktada mevzuat üzerinden bile okumalar yapmak mümkündür. YUKK öncesinde göç yönetimine dair uygulamalardan birincil derecede sorumlu olan Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı Kuruluş, Görev Ve Çalışma Yönetmeliğinde bu örgütün görevi şu şekilde belirtilmektedir:

“Türkiye’nin yabancılara ilişkin; göç, iltica, vize, sınır dışı, vatandaşlık, güvenlik işbirliği, toplu nüfus hareketleri ve hudut olaylarına ilişkin politikaların uygulanmasını *kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı açısından değerlendirerek, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre devletin genel güvenliğine* dair siyasi hizmetleri yürütmek”

YUKK' a göre göç yönetimine dair politikaları uygulamakla görevli kılınan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün görev alanı ise

“Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de kalışları, Türkiye’den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek”

ifadeleriyle belirtilmiştir. Göç yönetiminden sorumlu örgütlerin görev tanımlarındaki değişim üzerinden YUKK göç yönetimine yaklaşımda getirdiği yenilik görülmektedir. Bu değişim göçü öncelikli olarak kamu güvenliği, kamu düzeni ve kamu sağlığı açısından değerlendirmekten onu yönetilebilir bir sosyal olgu olarak görmek yönündedir.

2011 yılında BMMYK tarafından düzenlenen bir toplantıda konuşan İltica ve Göç Şubesi Koordinatörü Atilla Toros göçmen haklarının önemini vurgulayarak yapım süreci devam eden YUKK' un Türk göç politikalarındaki asayiş odaklı yaklaşımdan insan hakları odaklı yaklaşıma geçiş olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bu değişimin Türkiye’nin ihtiyaçları

gereğince yapıldığını, dünyanın en büyük 16. ekonomisine sahip olan bir ülkeye yakışanın böyle bir yasa olduğunu ifade etmektedir (Kirişçi, 2012: 79).

YUKK ile yabancılara dair işlemler Emniyet Genel Müdürlüğünden alınarak sivil bir birime devredilmiştir. Emniyet bürokrasisi göç yönetimine dair sorumluluklarını, yetkilerini ve dolayısıyla sahip oldukları gücü devrederken ciddi sorunlar yaşanmamıştır. Geçisin başarılı bir şekilde gerçekleşmesinde Katılımcı-9'un ifadeleriyle *“emniyet yetkililerinin göç yönetiminin ayrı bir uzmanlık gerektiren bir alan olduğunu kabul etmeleri”* ve Katılımcı 6' nın ifadesiyle *“yabancılar şubedeki işlemlerin bütçe ve kapasite kısıtları nedeniyle çeşitli zorluklar içermesinden dolayı bu görevleri başka kurumlara devretme arzusu”* etkili olmuştur.

YUKK, devlet birey etkileşimi açısından değerlendirildiğinde yabancısız tasarlanan bir ülkeden mülteci akınlarının varlığını kabul eden ve buna göre politikalar geliştiren bir ülkeye ve kendisiyle vatandaşlık bağı olmadığı halde kendi sınırları içinde yaşayan bir kitlenin varlığını da kabul etmiş ve bu kitlenin yönetimini de hedefleyen bir kamu yönetimi anlayışına evrim olarak yorumlanabilir.

Bu yönüyle cumhuriyetin homojen toplum tasavvuruna uymama potansiyeli olan bu yeni durumun devlet-toplum etkileşimini yansıtan vatandaşlık kurumu açısından da önemi vardır. Zira vatandaş olmadığı halde ikamet izni alarak olarak Türkiye’de yaşayan 500 bin kişilik bir düzenli göçmen kitlesi vardır. Bu göçmenlerin özellikle yerel hizmetler açısından devletle yoğun ilişkisi olduğu düşünüldüğünde vatandaş temelli kamu hizmeti anlayışından ikamet temelli kamu hizmetine geçiş söz konusu olacaktır.

YUKK ile birlikte ilk iltica ülkesi ve güvenli üçüncü ülke mekanizmaları, şartlı mülteci gibi birçok yeni kavram Türk göç yönetiminde kullanıma girmiştir. Bunlara ek olarak YUKK’ un diğer özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

- YUKK uluslararası göç yönetimine dair ilk müstakil kanundur.
- YUKK uluslararası göç yönetimini merkezileştiren bir kanundur.
- YUKK uluslararası göç yönetimini bir uzmanlık alanı olarak görülmekte ve bu alanda uzman göç bürokrasinin oluşumunu sağlamaktadır.
- Göç yönetimi güvenlik bürokrasisinden alınmış ve müstakil bir birim olarak yapılandırılmıştır.

YUKK, birçok olumlu yönüyle birlikte birtakım eksikliklerle maluldür. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

YUKK ile yerel yönetimlere oldukça az bir rol biçmektedir. Uyum faaliyetlerinin planlanmasında faydalanmak üzere yerel yönetimlerden sadece “öneri ve katkılar” beklenilmektedir. Ayrıca yabancılara sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulmasında işbirliği yapılacak aktörler arasında, “kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları” zikredilip (m.96/3) yerel yönetimler uygulama kısmında dikkat alınmamışlardır (Çakırer Özservet, 2015; Daudov, 2013).

Daha önce de belirtildiği üzere, göç politikalarının ülkeye girişi, ülkede kalışı, göç kontrolünü ve göçmenlerin entegrasyonunu düzenleyen politikalar olmak üzere 4 boyutu vardır (Rosenblum ve Cornelius, 2012). Bu açıdan YUKK’ a bakıldığında göçmen uyumu politikalarının sadece bir maddede yer aldığı görülmektedir. Her ne kadar göçmen uyumuna dair ilk yasal düzenleme olması gibi olumlu bir yanı olmakla birlikte YUKK’un uyum konusunu çok genel düzeyde ele aldığı görülmektedir.

YUKK’a dair üzerinde durulması gereken diğer bir husus da iltica ve göç kavramları arasındaki gerilime ilişkindir. YUKK’un en önemli yönü olarak vurgulanan iltica yönetimi göç yönetimine baskın gözükmemektedir. Esasında göçün bir şemsiye kavram olarak ele alınıp ilticanın onun bir alt başlığı olarak ele alınması gerekirken YUKK hazırlık çalışmalarında bu durumun tersi gerçekleşmiştir. Bu yaklaşım göç konusunun sürekli olarak mülteciler, geçici koruma kapsamındakiler, sığınmacılar gibi kategoriler üzerinden tartışılmasına zemin oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi göç olgusunun kalkınma politikaları ile irtibatı ve çok kültürlülüğü tecrübe etme imkanı sağlaması gibi çok önemli diğer yönleri ikinci planda kalmaktadır.

Kanun başlığında yer alan “yabancı” kavramı da üzerinde durulmayı hak etmektedir. Avrupa Birliği müktesebatı ve üye ülkelerin kendi mevzuatları açısından bakıldığında uluslararası göçmenlere dair konuların “Immigration Law”(Göç yasası) isimli kanunlarla ele alındığı görülmektedir. Ancak YUKK birçok açıdan uluslararası standartlara uyumu hedeflese de göçmenin tanımlanması açısından “yabancı” kavramının tercih edilmiş olması Türk kamu yönetiminin bir refleksi olarak düşünülebilir.

5.3 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Göre Göç Yönetimi

5.3.1 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanuna Göre Göç Yönetim Teşkilatı

YUKK ile göç yönetiminde daha önce mevcut olmayan idari yapılanmalar hayata geçirmiştir. YUKK' un Türk kamu yönetimi yapılanmasına en büyük etkisi olan bu idari yapıların bir kısmı icrai, bir kısmı danışma bir kısmı ise politika belirleme yetkileri ile donatılmıştır.

Buna göre YUKK ile göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü göç yönetiminin temel kurumudur.

2016 yılı itibarıyla 1.504 kadrolu, 844 geçici ve 1.168 hizmet alımı yoluyla olmak üzere toplamda 3.516 personel ile faaliyetlerini yürüten, Genel Merkez Teşkilatında 200 genel idari hizmetler sınıfı, 7 mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı, 11 avukatlık hizmetleri sınıfı, 11 teknik hizmetler sınıfı, 8 yardımcı hizmetler sınıfı personeli ile hizmet veren (GİGM, 2017a) Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün görevleri şunlardır:

- Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,
- Göç Politikaları Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek,
- Göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Türkiye'de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek.

Türk Kamu yönetiminde Bakanlık merkez teşkilat yapılanmalarına ek olarak bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar şeklinde yapılanma vardır. Başbakanlığın ya da bakanlıkların ana hizmetlerini yürütmek üzere, bakanlıklara bağlı olarak kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli, katma bütçeli ya da özel bütçeli kuruluşlar olarak tanımlanan bağlı kuruluşlar bakanlık ile hiyerarşik ve vesayet ilişkisi ile irtibat halindedir. Türk kamu yönetiminde tüzel kişiliği haiz olmayan bağlı kuruluşlarla bakanlık arasındaki ilişki “hiyerarşi” ilişkisidir. Buna karşılık, tüzel kişiliği haiz bağlı kuruluşla bakanlık arasındaki ilişki bir “vesayet” ilişkisidir (Günday, 2011: 269). Bu açıdan bakıldığında GİGM’in İçişleri Bakanlığı ile vesayet ilişkisi olduğu söylenebilir.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün İçişleri Bakanlığı hiyerarşisi içinde değil de İçişleri Bakanlığına bağlı kurum olarak teşkilatlanması göç yönetimine verilen önemi göstermektedir. Katılımcı-13’e göre Müdürlüğün bağlı kuruluş olmasına özellikle Maliye bürokratları karşı çıkmış olmakla birlikte son tahlilde siyasi iradenin kararı Müdürlüğü bağlı kuruluş olarak tasarlamıştır. Böylece göç yönetimi sadece Emniyet Genel Müdürlüğünden alınmakla kalmamış Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri kapsamında olması nedeniyle müstakil bütçesi olması yönüyle İçişleri Bakanlığından da kısmen ayrı tutulmuştur. İçişleri Bakanlığının diğer bağlı kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Polis Akademisi Başkanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının çalışma alanı, gücü ve kapasitesi göz önüne alındığında GİGM’in kamu yönetimindeki hiyerarşik yeri görülmektedir.

Göç Politikaları Kurulu

YUKK Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne ek olarak göç yönetimine yeni komisyonlar getirmiştir. Bunların bir kısmı kararları bağlayıcı olan komisyonlar şeklinde yapılanmış bir

kısmı da danışma kurulu şeklinde tasarlanmıştır. Kararları Türk Kamu Yönetimi için bağlayıcı olan Göç Politikaları Kurulu hem göç yönetimi açısından hem de göç politikaları açısından çok önemli görevlerle sorumlu tutulmuştur.

İçişleri Bakanının başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşan Göç Politikaları Kurulu'nun görevleri şunlardır:

- a) Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek
- b) Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak.
- c) Kitlesele akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek.
- ç) İnsani mülahazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek.
- d) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin yabancı işgücü ihtiyacına ilişkin esasları belirlemek.
- e) Yabancılar verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek.
- f) Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin işbirliği sağlamak ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek.
- g) Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak.

Sürekli Komisyonlar

YUKK'a göre Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Komisyonu göç yönetimine dair sürekli komisyonlardır. Bunlara ilaveten Göç İdaresi Genel Müdürlüğü görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere geçici komisyonlar oluşturabilir.

Sürekli komisyonların yapısı şu şekilde özetlenebilir:

- a) Göç Danışma Kurulu: Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği Müsteşar Yardımcısının başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıklarının en az daire başkanı seviyesindeki temsilcileri, Genel Müdür, Genel

Müdür Yardımcıları, Yabancılar Dairesi, Uluslararası Koruma Dairesi, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi ve Göç Politika ve Projeleri Dairesi başkanları, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilcisi, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Temsilcisi, göç konularıyla ilgili beş öğretim elemanı ve göç alanında çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur.

b) Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu: Genel Müdürlük temsilcisi başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşur. Komisyona, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği temsilcisi gözlemci olarak davet edilebilir.

c) Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu: Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısı başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıkları ile Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kolluk birimleri ve Genel Müdürlüğün en az daire başkanı seviyesindeki temsilcilerinden oluşur.

5.3.2 Türk Kamu Yönetiminde Diğer Göç Yönetimi Kurumları

Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne ilaveten diğer kurumların da kendilerini ilgilendiren alanlarda göçmenlerle ilgili idari birimleri vardır:

- *Dış İşleri Bakanlığı Göç, İltica ve Vize Genel Müdürlüğü*: Uluslararası Hukuk Genel Müdürlüğü altında yer alan Göç, İltica ve Vize Genel Müdürlüğü Göç Dairesi, İltica Dairesi ve Vize Dairesi olmak üzere 3 alt daireden oluşmaktadır. Dışişleri Bakanlığının görev sahasına giren konuların göçle ilgili olanlarını takip eder.
- *Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Yabancı İşler Dairesi Başkanlığı*: Yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin, yabancı sermayeli ticaret şirketleri ile dışarıda yerleşik Türkiye Cumhuriyeti uyruklu kişilerin Türkiye’de taşınmaz mal alımı ile ilgili iş ve işlemleri takip eder.
- *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü*: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı altında kurulmuştur. Yabancılarla verilecek çalışma izni ve çalışma izni muafiyetlerine dair iş ve işlemleri yürütür.

- *Aile Bakanlığı Göç Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı*: Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında yapılanmıştır. Özellikle mültecilere ve geçici koruma altındakilere psikososyal destek hizmetleri sunar.
- *Sağlık Bakanlığı Göçmen Sağlığı Merkezleri*: Türk Sağlık Sistemi içinde “Suriyeli Sağlık Çalışanlarının Kapasitelerinin Geliştirilmesi ile Kendi Nüfuslarına Hizmet Verecek Şekilde Kültüre Duyarlı Sağlık Hizmetlerinin Desteklenmesi: Göçmen Sağlığı Eğitim Merkezlerinin Kurulması ve İdare Edilmesi” projesi kapsamında kurulmuştur. Suriyeli sığınmacılara birinci basamak sağlık hizmetleri, danışmanlık hizmetleri sunmaktadır.
- *Başbakanlık Afet ve Acil Yardım Başkanlığı (AFAD)*: 29 Nisan 2011 tarihinde 252 Suriyelinin, Cilvegözü Sınır Kapısından ülkemize girişi ile başlayan Suriye’den Türkiye’ye gelenlerin barındırıldığı çadır kentlerin yönetimi AFAD tarafından gerçekleştirilmektedir. 25 geçici barınma merkezinde yiyecek, sağlık, güvenlik, barınma, sosyal aktivite, eğlence, eğitim, ibadet, tercümanlık, temizlik gibi ihtiyaçları AFAD koordinasyonunda gerçekleştirilmektedir.

5.4 Mülki İdare Amirliği Açısından Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

YUKK’ u hazırlamakla görevlendirilen İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Şubesinin koordinatörlerinin mülki idare amiri olması yasanın hem hazırlık hem de uygulama sürecini etkilemiştir. Bu bağlamda yıllar boyunca Emniyet bürokrasisinde olan bir görev ve sorumluluğun sivil bürokrasiye devredilmesi, göç ve iltica konusunda devletin alışlagelmiş reflekslerinin revize edilmesi ve buna yönelik itirazların olmaması konusunda İltica ve Göç Şubesinin koordinatörlerinin meslek sınıfı destekleyici unsur olmuştur. Mesela kanun hazırlık sürecine etkin bir şekilde müdahil olan sivil toplum kuruluşlarının çok farklı dünya görüşlerinden olması Toros’un yönetici olarak inisiyatif almasına ek olarak mesleki gücü sayesinde mümkün olmuştur.

YUKK’ un diğer bir kendine özgü niteliği de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurumsal yapısına ilişkindir. Yasaya göre Göç İdaresi Genel Müdürü, Genel Müdür Yardımcıları İle Göç Politika ve Projeleri Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi, Dış İlişkiler Dairesi, Strateji Geliştirme Dairesi ve Destek Hizmetleri Dairesi başkanları ile göç müşavirleri mülki idare amirliği hizmetleri sınıfından atanır veya görevlendirilir. Türk Kamu Yönetiminde örneği olmayan bir

şekilde bir kurumun yönetici kadrosunun belirli bir meslek grubuna mahsus tutulması dikkat çekmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde (güvenlik bürokrasisi haricinde) başka hiçbir kamu kurumu için söz konusu olmayan kurum yöneticilerinin belli bir mesleki sınıfa ait olması durumu YUKK' u Türk yönetim kültürü ve mesleki asabiye çerçevesinden de incelemeyi gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda 2013-2015 arasında Göç İdaresi Genel Müdür Yardımcılığı görevini yerine getiren Apan' a (2014:272) göre YUKK:

- Mülki idareyi güçlendiren,
- Taşrada mülki idareye başka kurum ve kuruluşların kuruluş ve geçiş aşamasında üstlendiği görevler dışında ilk defa asli görevlerini yürütmek üzere kurulmuş il ve ilçe teşkilatları dâhil eden,
- Mülki idarenin tepe yöneticileri olan mülki idare amirlerinin yurt dışında görev alabilmesine imkân tanıyan,
- Özellikle Türkiye'nin sürekli kargaşa ve savaş ortamı nedeniyle maruz kaldığı kitlesel göç hareketleri ile ülkeye gelen yabancılara vize, ikamet izni verme gibi işlemlerin yürütülmesinde karar verici makam olarak mülki idareye öncelik tanıyan bir düzenlemedir.

Ayrıca kanun tasarısının İçişleri Komisyonundaki görüşmeleri esnasında söz alan Milliyetçi Hareket Partisi Osmaniye milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu da şu ifadeleri ile göç yönetimi ve mülki idare teşkilatı arasında doğrudan pozitif bir ilişki kurmaktadır:

“İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşu olarak düzenlenen Göç İdaresi Genel Müdürlüğüyle ilgili Sayın Bakandan özellikle rica ediyorum. Bu kurumun görevlilerinin uluslararası tecrübeleri, uluslararası mevzuata biraz daha açık bilgi sahibi olmalarının önem arz ettiğini kuruluş aşamasında büyük önem arz ettiğini değerlendiriyorum. Bu çerçevede özellikle yöneticilerini dış temsilciliklerde görev yapacak olan göç müşaviri gibi görevlere atamalar yapılırken muhakkak yurt dışı tecrübeleri olan insanların, bilgi birikimi olan insanların atanmasının önemli olduğunu düşünüyorum. Bunun için İçişleri Bakanlığı olarak çok zorlanmayacağınızı düşünüyorum çünkü mahiyetinizde yurt dışı tecrübesi olan bir sürü mülki idare amiri var, her biri birbirinden değerli, her biri birbirinden başarılı. Zaten Hükümetlerinizin de on yıllık icraatı içerisinde başarılı olduğu alanlarda birçoğunda da mülki idare amirlerinin imzasını görüyoruz. Lütfen bu teşkilatı oluştururken de bu hususu göz önünde bulundurun diye özellikle istirham ediyorum.”

Türkoğlu'nun kendisinin de mülki idare amiri olduğu dikkate alındığında muhalefet partisi üyesi olmasına rağmen hükümetin bu teklifini şiddetle savunuyor olmasının mesleki refleks olduğu söylenebilir.

Durant' ın (2008) dediği gibi kamu kurumlarının mensupları idari reformları kendi çıkarlarını maksimiz etmek için kullanırlar. Niskanen` in (1975) çıkarlarını maksimize eden aktörler olarak tanımladığı bürokratlar mümkün olan fırsatlarda mesleki, kişisel, sosyal çıkarlarını ençoklaştırma arayışındadırlar. Ancak Dunleavy bu yaklaşıma karşı çıkmakta bürokrati motive edenin sadece bütçe maksimizasyonundan ziyade küçük, elit, siyasi güce yakın” olacakları ve kamu politikalarına etki edebileceği pozisyonlarda çalışmak istediğini savunmaktadır (Dunleavy, 1991).

YUKK yapım süreci incelendiğinde literatürde tartışılan çıkar türlerine ilaveten meslek sınıfına imtiyaz şeklinde tanımlanabilecek olan yeni bir motivasyon kaynağı ortaya çıkmaktadır. Zira YUKK ile belli bir mesleki sınıfa imtiyazlar veren düzenlemeler de kanun metnine yerleştirilmiştir. Bu yasanın kanun yapım sürecinde mülki idare amirinin başarılı bir liderlik ve hazırlık süreci geçirmesinin verdiği güçle kendi mesleki sınıfında yönelik bir imtiyazı da kanun metnine eklemiştir.

2003-2005 yılları arasında Kamu Yönetimi Reformu Kanun Tasarısının hazırlıklarını koordine eden eski Bakan Ömer Dinçer'in hatıratında aktardığı bir anekdot bürokratların reform sürecinde reform konusu gündem maddelerine ek olarak kendi çıkarlarını da gündemde tuttuklarını göstermesi açısından çarpıcı bir örnektir (Dinçer, 2016:31):

Gelir İdaresi Kanun Taslağıydı. Kurumun yönetici ve uzmanları yukarıda zikredilen pek çok dürtüden uzak ve iyi niyetle teşkilatlarını yeni bir bakış açısı ve ülke sorunlarına cevap üretecek şekilde yeniden yapılandırmışlardı. Gerçekten takdire şayan bir çalışma olmuştur. Ancak taslakta idarenin çalışanlarının maaş, ek gösterge ve diğer imkânlarında iyileşmeler de öngörülmüştü. Bu tür düzeltmeler, Devlet Personel Rejimi gözden geçirilirken ele alınacağı gerekçesiyle taslaktan çıkarıldığı zaman taslağı sunan yöneticinin tepkisi kayda değerdir: Ama sayın müsteşarım, reformun bütün özünü yok ettiniz.

Bu nedenle YUKK' un Göç İdaresi Teşkilatlanmasına dair kısmında mülki idare sınıfına ayrıcalıklar tanıyan düzenlemeler, kamu görevlilerinin reform süreçlerinde mesleki sınıflarına karşı pozitif ayrımcılık getirme potansiyelini göstermektedir.

5.5 Yeni Kurumsalcılık Çerçevesinde Göç Politikalarında Değişimin Değerlendirilmesi

Göç politikalarını bir kurum olarak ele alarak politika değişimi yeni kurumsalcı bakış açısıyla yorumlandığında değişimi etkileyen, tetikleyen iç ve dış faktörler tespit edilebilmek ve değişimin nasıl gerçekleştiği hususu anlamlandırılabilir.

Dimaggio ve Powell'ın (1983) yeni kurumsalcı yaklaşımı Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimin neden gerçekleştiğini açıklama konusunda önemli araçlar

sunmaktadır. Buna göre Yabancılar ve Uluslararası Koruma kanunu ile temsil edilen Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimin arkasında yatan temel motivasyon Türk kamu yönetiminin Türkiye'ye yönelik uluslararası göçlerin yönetimi konusundaki meşruiyet arayışıdır. Ayrıca göç politikalarında değişim yapmamanın maliyetinin değişimin maliyetinden fazla olmaya başlaması kamu politikası geliştiricileri değişim için motive etmektedir.

Toplumsal olarak inşa edilmiş belirli normlar, inançlar, değerler ve tanımlar sisteminde, bir varlığın eylemlerinin, istenen, uygun ya da doğru olduğuna dair genel algı olarak tanımlanan meşruiyet, kurumsal değişimin özündeki temel motivasyondur. Bu bağlamda bir kurumun eylemlerinin meşruluğu, kendisini çevreleyen toplumsal, siyasal ve ekonomik alandaki normlara, inançlara, değerlere ve kurallara uygun olma derecesidir.

Türk kamu yönetimi kendisine yönelik uluslararası göçlerin yönetimi konusunda hem etkileşim halinde bulunduğu ulus üstü yapılar hem de göç politikalarının muhatabı olan bireyler, topluluklar ve onların destekçileri nezdinde meşruiyetini sağlamak amacıyla YUKK yapım sürecinin hazırlıklarına başlamıştır. Zira önceki bölümlerde tartışıldığı üzere Türkiye'nin göçmen profilinin değişmesine rağmen göç yönetiminin değişmediği birçok ulusal ve uluslararası platformda, raporlarda, bilimsel çalışmalarda üzerinde durulan bir husustur.

Türk göç yönetiminin 2000 sonrasında yaşadığı değişimin nedenleri açısından bakıldığında değişim hem iç hem de dış faktörlerin etkileşime girmesi ile gerçekleştiği görülmektedir. Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği ile girdiği etkileşim neticesinde göç konusunda edindiği tecrübe, Türkiye'nin siyasal şartları, sivil toplum kuruluşlarının göçmen aktivizmi faaliyetleri değişimin arkasındaki iç nedenler olarak nitelendirilebilir.

Değişimin arkasındaki dış faktörler ise Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi başta olmak üzere Türkiye'nin etkileşim halinde olduğu ulus üstü aktörler, İngiltere, Danimarka, İsveç gibi ülkeler, Uluslararası Af Örgütü, İnsan Hakları İzleme Örgütü gibi uluslararası sivil toplum kuruluşlarıdır.

Dış faktörlerin göç politikalarındaki değişime müdahil olmaları, Türk kamu yönetiminin göç yönetimini çevreleyen kurumsal ve teknik çevrenin onayını alma ihtiyacı açısından eşbiçimlilik yaklaşımı ile açıklanabilir.

Zorlayıcı, düzenleyici ve taklitçi eşbiçimlilik yaklaşımları açısından değerlendirildiğinde, ilk bakışta Avrupa Birliği'nin direktifleri ve AB sürecinin bir uzantısı olarak görülen YUKK bu yönüyle (yeni kurumsal kuram perspektifiyle) zorlayıcı eşbiçimlilik açısından yorumlanabilir. Zira kanun metninin büyük bir kısmında AB ve BM mevzuatının etkisi görülmektedir. Örneğin bu bağlamda YUKK metninde yer alan;

- İkincil koruma ile ilgili madde 2004/83/EC sayılı Konsey Yönergesinin 15.maddesinde ele alınan ikincil koruma için gereken şartların Türkçe çevirisidir.
- Mültecilik tanımında esas alınan kriterler de 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mültecilik kriterlerinin çevirisidir.

Ayrıca bölüm 5.3.4.1.3.'te tartışıldığı üzere AİHM kararları doğrudan YUKK kanun metnini etkilemiş ve bu husus kamu politikası geliştiriciler tarafından özellikle vurgulanmıştır (Ekşi, 2014).

Türkiye'nin uluslararası göç konusunda özel bir kanun hazırlama sürecine girmesi Avrupa siyasetinin boyutunun ulusal politikalara ve politika oluşturma süreçlerine nüfuz etmesi şeklinde gerçekleşmektedir (Börzel, 1999). Avrupalılaşma göç politikalarının kurumsal kuram çerçevesinden incelenmesi açısından ilk etapta zorlayıcı eşbiçimlilik olarak yorumlanabilir. Zira bir aday ülke olarak Türkiye Birliğe girmek amacıyla belirli politika değişikliklerini vaat etmiştir. Koşulsallık politikası gereğince AB aday ülkelerden çeşitli kriterleri karşılamasını ve çeşitli ortak politika alanlarından oluşan AB müktesebatını üstlenmesini talep etmekte, bunun karşılığında da aday ülkenin birçok kazanımı elde edeceğini taahhüt etmektedir. Örneğin 2005 yılında yayınlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı Türkiye'nin göç yönetimi konusundaki taahhütlerini ve eylem takvimini içeren göç yönetimindeki reformlar da bu koşulsallık kapsamındadır. Yani vaat edilen reformlar Türkiye için bir zorunluluktur. Ancak AB üyelik müzakereleri konusunda tıkanmalar ve duraksamalar olmasına hatta AB sürecinin durma noktasına gelmesine rağmen YUKK hazırlıklarının devam etmesi ve yasalaştırılması sadece zorlayıcılığın bu konuda açıklayıcı olmadığını, başka faktörlerin de incelenmesi gerektiğini göstermektedir. Ayrıca Güney

Kıbrıs'ın vetosu nedeniyle göç yönetimi konusunun ele alındığı 24. Fasil müzakereleri de zaten başlamamıştır. Bu nedenle AB'nin göç politikalarına etkisini sadece zorlayıcı eşbiçimlilik olarak değerlendirmek eksik bir yaklaşım olacaktır. Köse(2016)'ye göre göç politikalarındaki değişim AB'deki kuralların ve yapıların ihracının ulusal çıkarlara uygun düşeceğini ve mevcut problemlerle daha etkin çözüm yolları sunacağını anlayan yerel aktörlerin AB politikalarına seçici biçimde transfer etmesi ile gerçekleşmiştir. Bu nedenle göç politikalarındaki değişimin öykünmecî eşbiçimlilik olarak değerlendirilmesi gerçekliği daha doğru bir temsili olacaktır.

Avrupalılaşma olgusuna ek olarak, göç politikalarında değişimi etkileyen diğer bir dış faktör de BMMYKlılaşma şeklinde kavramsallaştırılan BMMYK'nın birçok temel prensibinin de YUKK yapım sürecinde gündeme alınmasıdır. BMMYK'nın Türk kamu yönetimi üzerinde zorlayıcı bir etkisinin olmadığı dikkate alındığında ve BMMYK'nın Türk kamu yönetimi nezdindeki konumu fayda-maliyet analizi çerçevesinde şekillendiği (Aydın ve Kirişçi, 2013) düşünüldüğünde rasyonel eşbiçimlilik mekanizmasının da göç politikalarındaki değişime zemin oluşturduğu söylenebilir.

Bununla birlikte kanun taslağının kamuoyu ile paylaşılmasını takiben STK'lardan gelen önerilerin dikkate alınması ve gerek kanun yazımı gerekse kanun yapımı sürecinde çeşitli güncellemelerin yapılmış olması YUKK hazırlanırken etkili olan rasyonel eşbiçimlilik mekanizmasını göstermektedir. Zira Dimaggio ve Powell (1983)'a göre taklitçi eşbiçimlilik sürecinde, kurumlar, reform yapmak istedikleri alanlarda başarılı kurumların uygulamalarını taklit ederek ona benzemeye çalışırlar.

Öykünmenin nasıl gerçekleştiğine bakıldığında; Aydın ve Kirişçi (2013)'nin belirttiği gibi Türk kamu yönetimi ve sivil toplum kuruluşlarının ulus aşırı ağlara ve epistemik topluluklara dahil olması politika öğrenme ve öykünme olanaklarını kolaylaştırdığı söylenebilir. Bu bağlamda BMMYK, UGÖ, AB tarafından hayata geçirilen projeler, eğitimler hem bürokratların hem de göç yönetimine dahil olan örgütlerin örgütsel kültürünü etkilemiştir.

Görüldüğü üzere YUKK metni rasyonel, taklitçi ve zorlayıcı eşbiçimlilik mekanizmalarının üçünün de belirli düzeyde yer aldığı bir politika değişiminin ürünüdür.

Bu bağlamda YUKK yapım sürecinde AB ve AİHM tetikleyici, BMMYK ve UGÖ tedarikçi, sivil toplum kuruluşları teşvikçi kimlikleriyle kanun yapım sürecine müdahil olmuştur.

Streeck ve Thelen (2005) ve Mahoney ve Thelen'in (2009) değişimi açıklayan çalışmaları göç politikalarındaki değişimin nasıl gerçekleştiğini anlayabilmek için önemli araçlar sunmaktadır. Yerinden etme, tabakalama, sürüklenme, dönüşüm, çöküş olmak üzere 5 aşamada değişimi inceleyen bu çalışmaların yaptığı sınıflandırma üzerinden bakıldığında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun göç politikaları açısından tabakalama şeklinde değişim olduğu söylenebilir. Zira mevcut kanun mevcut göç sisteminde var olan kurumları yıkmış yerine yeni bir sistem getirmiş değildir. Ayrıca 2000'li yıllardan itibaren tedrici olarak başlayan değişim çalışmalarının son halkası olarak mevcut göç politikalarına yeni bir katman olarak eklenmiştir.

Ayrıca doğrudan kanun değişimiyle görevlendirilen İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Şubesi'nin kanundan önce yaptığı çalışmalar, çeşitli yönetmelik değişiklikleri ve yönergelerle göç yönetimindeki reformu tedrici hale getirmişlerdir. Bu bağlamda İltica ve Göç Bürosunun yetkilileri göreve başlamalarını takiben Türkiye'de iltica yönetiminin o dönemki durumunu görmek adına farklı illeri ziyaret ederek yabancılar misafirhanesi, geri gönderme süreci, sığınmacı başvurusu gibi süreçleri kontrol ettiler. Bir nevi teftiş olarak da adlandırılabilir olan bu çalışmalar neticesinde yönetmelikler üzerinden bazı politikalar hayata geçirilmiştir. Esasında bu değişiklikler müstakbel göç politikasının uygulanması açısından YUKK'a zemin hazırlamaktaydı.

Değişimin bünyesinde süreklilikleri taşıdığı da gerçektir. YUKK göç politikalarında ciddi bir değişim sağlamış olsa da bazı konularda sürekliliklerin olduğu görülmektedir. Zira Türk Kamu yönetiminde göç politikaları Osmanlının son dönemlerine kadar uzanan tarihsel kökene sahiptir. 1934 tarihli İskân Kanunun 2006 yılında değiştirildiği dikkate alınırsa söz konusu tarihi bağın kanun metni olarak bile uzun yıllar varlığını koruduğu, sadece "tarih" olmadığı görülmektedir. Örneğin Türkiye Cumhuriyeti'nin 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi kısıtlamanın YUKK ile devam ediyor olması kamu politikası açısından bir süreklilik olarak değerlendirilebilir. Tarihsel kurumsalcılığın geçmişte verilen bir kararın hâlihazırda verilecek kararları şekillendirmesi olarak tanımladığı patika bağımlılığı; Türkiye'nin göç politikalarının önemli bir konusu olan coğrafi kısıtlamanın kaldırılmamış olmasını açıklamaktadır.

Ayrıca YUKK öncesi göç yönetiminin iki temel yasası olan Yabancıların İkameti Hakkında Kanun ve Pasaport Kanununun gerekçeleri ve YUKK' un gerekçeleri incelendiğinde de

süreklilik görülmektedir. İlgili kanunların gerekçelerinde belirtilen “göç yönetimini modernleştirmek”, “uluslararası standartlara yükseltmek” olguları hem Yabancıların Seyahati Hakkında Kanun ve Pasaport Kanununda hem de bu iki kanunun düzenlediği kamu hizmeti alanlarını tekrar yapılandıran YUKK’ ta da üzerinde durulan bir olgudur. Bu kanunların gerekçelerinde görülen “uluslararası standartlarda göç yönetimi” kavramsallaştırmasının Türk kamu yönetimindeki diğer reform alanları ile birlikte göç yönetimindeki değişimde önemli rolü olduğu görülmektedir. 1950 tarihli Pasaport Kanunu tasarısında “demokrasi esası çerçevesi içinde ıslahı gayesiyle tanzim olunan yeni tasarı”, “beynelmilel temayüllere uygun düşen hükümler” ifadeleri ile dile getirilen yeni göç politikası arzusu YUKK’ ta “ uluslararası standartlarda...” şeklinde ifade edilmektedir. Bu yönüyle göç yönetiminin demokratikleştirilmesi ve modernizasyonu “bitmeyen bir senfoni” olarak görülebilir.

Tarihsel sürekliliğin görüldüğü diğer bir alan da yabancı kavramsallaştırmasına ilişkindir. Daha önce de belirtildiği gibi göçmen İskân Kanununda Türk soylu olup Türkiye’ye yerleşme niyetiyle gelen kişi olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası standartlarda göç yönetimi açısından bakıldığında göçmenlere dair konuların genellikle “göç yasası” şeklinde düzenlemelerle ele alındığı görülmektedir. Türk kamu yönetiminin uluslararası standartlarda göç yönetimi arayışına rağmen kendi göçmen tanımını değiştirmemesi ve uluslararası göçmeni “yabancı” kavramsallaştırması ile ele alması bu konudaki tarihsel sürekliliği göstermektedir.

Değişimin mahiyetini esas olarak değerlendirmek için YUKK kanun metninde yer alan değişim unsurlarının politika uygulama aşamasında ne kadar yer bulduğu araştırılmalıdır. Bu çalışmanın kapsamının dışında kalan bu konu değişimin gerçek anlamda yaşanıp yaşanmadığını gösteren önemli bir parametredir.

5.6 Uluslararası Göç Yönetiminde Değişimi Kolaylaştıran Faktörler

Önceki bölümlerde de belirtildiği üzere yeni bir iltica/göç yasası yapımı konusu 1990ların sonundan itibaren Türk kamu yönetiminin gündeminde olan bir konudur. Bu bağlamda politika değişimi neden daha önce değil de 2008’de kurulan İltica ve Göç Şubesinin çalışmaları neticesinde gerçekleştiği sorusu gündeme gelmektedir. Bu soruya cevap bulmak adına; bu tez kapsamında yapılan nitel araştırma ve ilgili politika metinlerinin incelenmesi

neticesinde başarılı bir kanun yapım sürecinin yapıtaşlarını oluşturan faktörler şu şekilde sıralanabilir:

- Politika değişimine inanan bir liderlik (kanun yapım ekibine liderlik)
- Kanun yazım sürecinde meşru ve güçlü aktörlerle işbirliği
- Siyasal Destek
- Kanun hazırlık ekibinin becerisi
- Değişim arzusunun bürokrasi tarafından kabul edilmesi

Türkiye’de pek çok konuda reform çalışmalarının olması ancak bu çalışmaların bazılarının neticelenmemesinin bir nedeni reformu yürütmekle görevli bürokrat, siyaset, uzmanların reform sürecindeki motivasyon(suzluk)larıdır. Bu açıdan YUKK’a bakıldığında zaman kanunun çıkabileceğine inanmayanlar olmakla birlikte kanun hazırlık ekibinin motivasyonunu kaybetmemesi çok önemli bir faktördür. Katılımcı-13’ün “*Kanunun Meclisteki görüşmelerine ara verildiğinde bile “bu kanun çıkmaz” diyenler vardı*” şeklindeki ifadelerinin işaret ettiği gibi politika değişimine inanmayanların bertaraf edilmesi önemli bir unsurdur.

Görüşme yapılan katılımcıların tamamı kanun hazırlık ekibine liderlik yapan Toros’un liderlik özelliklerinin YUKK için çok önemli olduğunu belirtmektedir. Katılımcı -9’un belirttiği “*Atilla Beyle beraber masa taşınacaksa masa taşıdık, fotokopi çekilecekse çektik*” ifadeleriyle vurguladığı, hususa ilaveten Katılımcı-8 “*Atilla Bey’in pragmatik yönü*”, Katılımcı-9 “*akıllı bir devlet adamı*” şeklindeki ifadeler kanun hazırlayan ekibin yöneten bürokratin beraber çalıştığı uzmanlar nezdindeki değerini göstermektedir. Toros’un bu durumu onu “politika girişimcisi” olarak tanımlama imkânı sunmaktadır. Problemlerin tanımlanması ve karar vericilerin dikkatinin çekilmesi konusunda önemli rol oynayan politika girişimcileri kamu yönetiminin içinde veya dışında olup enerjilerini, birikimlerini muhtemel politika değişimi için harcayan kişi olarak tanımlanmaktadır (Kingdon, 2003). Politika girişimcileri fırsat pencerelerini değişim için kullanırlar (Mintrom ve Norman, 2009). Toros iltica ve göç bürosunda görevlendirilmesini takiben göç yönetiminde değişim konusunda formel ve enformel kanallar üzerinden sivil toplum, akademi ve uluslararası aktörlerle işbirlikleri geliştirerek göç politikalarındaki değişimde girişimci bir rol üstlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyetinin toplumsal ve idari kodların önemli yeri olan yabancı ile ilişki konusunda değişim yapmayı kolaylaştıran bir diğer faktör de değişimin tasarlanması aşamasında meşru aktörlerle işbirliği yapmaktır. Bu bağlamda BMMYK, UGÖ, AIHM' in desteğinin alınmış olması kanunun uluslararası arenada olumlu karşılanmasını sağlamıştır. Dönemin BMMYK Başkanı Guettteres'in 22-24 Kasım 2010 tarihlerinde Türkiye'yi ziyaret etmesi ve o dönemde Meclis'e gönderilmesi planlanan YUKK' a desteğini ifade etmesi önemli bir gelişmedir (Haberler, 2017).

Siyaset kurumunun da desteğinin alınması da çok önemlidir. Katılımcı- 6'nın belirttiği üzere Bakanlar kuruluna kanun hakkında sunum yapan uzmanlara diğer bakanların yaklaşımı, Katılımcı-12' nin belirttiği *"muhalafet partilerinin kanun hakkında önceden bilgilendirilmiş olması"* gibi uygulamalar kanunun komisyon ve genel kurul aşamalarını kolaylaştırmıştır.

Kanun tasarısının Meclisteki görüşmeleri esnasında CHP grubu adına söz İstanbul milletvekili Celal Dinçer'in *"Bu yasama döneminde bu tasarımı hazırlayan İçişleri Bakanlığının ve değerli bürokratlarının tasarının hazırlanması sürecinde benimsedikleri şeffaf, katılımcı yaklaşımının hakkını ayrıca teslim etmek istiyorum. Tasarının hazırlanması sürecinde gerek uluslararası örgütlerle gerekse ülkemizin değerli akademisyenleri ve bu alanda çalışan sivil toplum örgütleri ile yazılı ve sözlü görüş alışverişinde bulunulmuştur."* şeklindeki sözleri ve HDP grubu adına söz alan Mardin Milletvekili Erol Dora'nın(TBMM, 2013b, p. 58) *"Bakanlığın bu süreçte devlet dışı sivil aktörleri tartışma sürecine belirli ölçüde dâhil etmeye yönelik yaklaşımını demokratik gerekler bakımından son derece olumlu ve olması gereken bir örnek olarak değerlendirmekteyiz"* şeklindeki açıklamaları muhalafet partilerinin kanunun hazırlanma sürecine olan bakışını göstermektedir (TBMM, 2013c).

MHP grubu adına söz alan Osmaniye milletvekili Hüseyin Türkoğlu'nun(TBMM, 2013c : 34) *"Bu çerçevede, Milliyetçi Hareket Partisi olarak tasarının devlet ve millet menfaati açısından yerinde olduğunu değerlendiriyoruz. Tasarının lehinde olduğumuzu, desteklediğimizi sizlerle paylaşmak istiyorum"* şeklindeki sözleri muhalafet partilerinin dahi kanuna desteğini göstermektedir" ve CHP grubu adına söz alan Celal Dinçer'in(TBMM, 2013a) *"Huzurunuzda gelmiş olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı'nın özetlemeye çalıştığım bu sorunlar ve ihtiyaçları karşılamak yönünde çok değerli bir adım teşkil ettiğini düşünmekteyim..... Tasarımı içerik bakımından incelediğimizde, benimsenmiş olan yaklaşımların ve düzenlemelerin hukuk devleti ilkeleri ve uluslararası insan hakları*

hukuku standartlarıyla ve Avrupa Birliği normlarıyla genel olarak uyumlu olduğu görülmektedir. Tasarı, özellikle şu andaki uygulamayla ilgili olarak biraz önce özetlemeye çalıştığım eksiklikleri büyük ölçüde gidererek usul ve kuralları ve güvenceleri de getirmektedir” şeklindeki sözleri muhalefet partilerinin kanunu içeriğine dair tutumunu göstermektedir. Bu nedenle Meclis Genel Kurulunda kanun ret oyu almamış 291 kabul, 12 çekimser oy ile kabul edilmiştir.

Kanun hazırlık ekibin ulusal ve uluslararası örgütlerde çalışan, göç konusunda akademik çalışmalar yapan nitelikli uzmanlardan oluşması bu farklılıkları bir sinerjiye dönüştürmüştür.

Uzun süre Emniyet Genel Müdürlüğü’nün uhdesinde bulunan göçmenlere dair iş ve işlemlerin başka kurumlara aktarılacak olmasının özellikle Emniyet tarafından kabul edilmiş olması kanun hazırlıklarının başarıya ulaşmasında önemli bir faktördür. Bu kabulün arkasında Katılımcı-5’in belirttiği gibi *“kaçak göçmenlere yönelik uygulamalarda emniyetin yetersiz olması”* gibi zaten emniyetin kapasite eksikliği altında yerine getirdiği bir görevden kurtulma motivasyonu olmakla birlikte Katılımcı-6’nın belirttiği *“emniyet yetkililerinin de eğitimler, projeler sayesinde sivil göç yönetimine olan ihtiyacı kabul etmeleri”* şeklinde ifade edilen zihinsel dönüşümün de rolü vardır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir faktör de Türk bürokratların yaşadığı zihinsel dönüşümdür. Avrupa Birliği süreci ve BMYK, UGÖ tarafından yürütülen projelerle birlikte bürokratları çeşitli eğitimler, toplantılar, geziler aracılığıyla Avrupa ile yoğun etkileşime girdiler (Kirişçi, 2012). Bu projeler sayesinde Türk bürokratları Avrupa’nın ne olduğunu, Türkiye’den ne beklediğini gördüler. Bu dönüşüm Göç Strateji Belgesi ve İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı arasındaki farklardan da anlaşılabilir. Mesela 2001 tarihli Göç Strateji Belgesi göçü kontrol etmeye odaklanmışken 2005 tarihli İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı göçü yönetmeyi öncelemektedir.

Göç Strateji Belgesini hazırlayan uzmanlar Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı yetkililerinden oluşan güvenlik bürokrasisinden oluşmaktayken, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı bir Eşleştirme Projesinin çıktısı olarak daha sivil ve katılımcı aktörler tarafından hazırlanmıştır. İltica ve Göç Eylem Planının hazırlanması sürecinde edinilen bu tecrübenin bir yansıması olarak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun

hazırlayan ekibin de farklı örgüt kültürüne ve bakış açılarına sahip uzmanlardan oluştuğu görülmektedir.

Türkiye'nin göç politikalarındaki değişim tüm bu faktörlerin bir araya gelmesi neticesinde gerçekleşmiştir. Bu faktörler sadece göç politikası konusunda değil diğer konularda da başarılı politika yapım sürecinin parametreleri olarak değerlendirilebilir. Bu faktörlerden herhangi birinin yokluğu politika değişiminin akamete uğramasına neden olma potansiyeline sahiptir. Kamu politikalarının karmaşık doğası gereği politika analizi yaparken düz mantıkla hareket etmek bir takım riskleri barındırmakla birlikte yukarıda belirtilen her bir faktörün hayati derecede önemli olduğu dikkate alınmalıdır.

Yukarıda sıralanan faktörler herhangi bir çevresel etkiden azade kılınmış ve toplumsal ortamdan bağımsız değildir. Bu faktörler aşağıda sıralanan ve kendilerini çevreleyen ortamı oluşturan bir dizi parametre ile etkileşim halindedir.

5.7 Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikalarını Etkileyen Parametreler

a) Tarih

Orta Asya'dan Anadolu topraklarına göç eden, Anadolu'dan Balkanlara yayılan geniş bir coğrafyada kültürel, ekonomik, siyasal hâkimiyetini sürdüren bir devletin kültürel ve tarihsel bakiyesini taşıyan bir ülke olarak Türkiye Cumhuriyeti göç politikalarında bu zengin çerçeve her zaman kendisini hissettirmektedir. 1934 ve 2006 tarihli İskân Kanunlarında çok bariz bir şekilde vurgulanan ortak kültür, soydaşlık vurgusu Türk göç yönetiminin Türk soylu olanlara karşı uyguladığı pozitif ayrımcılık tarih olgusunun Türk göç politikalarındaki etkisinin en önemli örneğidir. İskân Kanunu'nun 4. maddesinde Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılara dair vurgular göçmen kabulünde ortak tarih vurgusunu göstermektedir.

Osmanlı'nın 1789 tarihli coğrafi sınırlarında bugün 27 farklı devletin kurulduğu (Hanioğlu, 2017) dikkate alındığında buralarda yaşayanların pozitif veya negatif olarak Türkiye'ye karşı bakışında Osmanlı etkisi yadsınamaz bir gerçekliktir. Bu nedenle Türkiye 20. yüzyılda kurulan ulus devletlerden biri olmakla birlikte kendi sınırlarının dışında etkisi olan ve sınırları dışında kalan toplumlara yönelik politikaları olan bir ülkedir. Zira Osmanlı Devleti'nin yedi yüz yıllık birikiminin varisi olarak görülen Türkiye yakın kara havzasındaki insanlar nezdinde siyasal cazibeye sahiptir (Davutoğlu, 2001: 143). Örneğin Balkan

lkelerinde Türkiye algısını ölçmeye yönelik bir araştırmaya göre "ikinci bir vatan seeydiniz nerede yaşamak isterdiniz" sorusuna Karadağ (%56), Makedonya(%47,6), Kosova(½47,1), Sırbistan (%33,1), Arnavutluk (%32,1) lkelerindeki Müslüman nüfusun ilk tercihi Türkiye olmuştur (Bilgi ve Akyürek, 2012). Bu cazibenin tetiklediği insan hareketlilikleri karşısında zaman zaman kapsayıcı, bazen sınırlandırıcı politikalar uygulamakla birlikte tarih miras Türkiye'nin g politikalarında her zaman etkisini hissettirmektedir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesi, Balkanlarda yaşanan savaşlar Irak ve Suriye'de yaşanan savaş neticesinde insanların kriz anında Türkiye'ye yönelmeleri sadece coğrafi yakınlığın bir neticesi değil tarihi mirasın kendini hatırlatması olarak görülebilir. Bu tarihi miras Balkanlar, Ortadoğu gibi Osmanlı bakiyesi topraklarda yaşayanlar nezdinde Osmanlı mirasını temsil eden ve Türkiye'nin mevcut siyasal, ekonomik gücünün de ötesinde bir muhayyel Türkiye algısına yol açmaktadır.

b) Coğrafya

Bir ülkenin içinde bulunduğu fiziksel şartlar, o ülkede yaşayan birey, topluluk ve kurumların davranışları ve politikaları üzerinde etkili olan önemli parametrelerdendir. Kıtalar ve bölgeler arası geçiş alanlarında bulunan bir ülke olması yönüyle coğrafya unsuru, Türkiye'nin g politikaları üzerinde büyük etkiye sahiptir. Türkiye'yi çevreleyen yakın kara, yakın deniz ve yakın kıta havzalarının coğrafi konumu tarihsel süreçte Anadolu topraklarını insanlık tarihinin önemli bölgelerinden biri haline getirmiştir. Ayrıca Soğuk Savaş sonrası yaşanan siyasal gelişmeler, kendini çevreleyen bölgelerdeki siyasal, ekonomik gelişmeler 21. yüzyılda da insan hareketlilikleri açısından Türkiye'ye bir rol ykleemektedir.

Bu bağlamda Türkiye, Afganistan, İran, Avrupa g rotasının Avrupa'ya açılan kapısı, Afrika'dan ve Kafkaslar' dan Avrupa'ya geçiş yollarından biri olması, Türk Cumhuriyetlerindeki soydaşların hedef noktası olması yönüyle g hareketliliklerine muhatap kalmıştır.

Bu muhataplık onun g politikalarının güvenlik odaklı olmasının en temel nedenidir. Zira göçmenler için çekim merkezi olma algısına zemin oluşturacak her politika yüz binlerce kişilik insan hareketliliklerini tetikleyebileceğinden dolayı Türk Kamu yönetimi 2013 yılında kadar iltica sistemi kurmamış, "mülteci kabul etmememe", "mültecileri caydırma" şeklinde özetlenebilecek politikaları hayat geçirmiştir. 2013 yılında g yönetimini kurumsallaştırma

çalışmaları kapsamında göç yönetiminin temel özelliklerinden olan coğrafi kısıtlama ilkesini sürdürmüştür. Bu ilke kapsamında sadece Avrupa ülkelerinden gelen sığınmacılara mülteci statüsü verme politikasını sürdürmüştür.

Coğrafyanın kendisi sabit bir faktör olmakla birlikte jeopolitik ve jeostratejik gelişmeler bu faktörün dinamik bir mahiyete bürünmesini sağlar. Örneğin Afrika ile ticari, siyasal ilişkilerin gelişmesi coğrafi olarak irtibatlı olmasa da Türkiye ile Afrika coğrafyasını insan hareketlilikleri açısından etkileşime sokmaktadır.

İkamet izni ile Türkiye’de yaşayan yabancılar kaynak ülke açısından incelendiğinde ilk beş sırada Irak, Suriye Arap Cumhuriyeti, Azerbaycan, Türkmenistan, Rusya Federasyonu’ nun olduğu görülmektedir (GİGM, 2017f). Benzer şekilde 2015 nüfus sayımına göre yurt dışında doğan nüfusun, doğdukları ülkelere göre dağılımı incelendiğinde, ilk sırada %23,8 ile Bulgaristan doğumluların yer aldığı, takiben, Almanya (%16,5), Irak (%6,1), Suriye (%4,8) ve Azerbaycan (%3,3) ın yer aldığı görülmektedir. Almanya doğumluların Almanya Türkiye arasındaki göçlerin bir sonucu olduğu dikkate alındığında diğer ülkelerde doğanların Türkiye’ye yakın coğrafyalar olduğu görülmektedir (TÜİK, 2016). Bu durum coğrafi yakınlığın Türkiye’ye yönelik göçlerde ve bu göçlere dair politikalarda ne kadar önemli bir parametre olduğunu göstermektedir.

Ayrıca Türkiye’nin fiziki coğrafyasının korunması zor karar sınırları ile çevrili olması onun göç politikalarında düzensiz göçlerin her daim yer alacağını bir göstergesi olarak okunabilir.

YUKK Genel Gerekçesinde belirtilen *“yer aldığı coğrafi bölgede devam eden siyasi istikrarsızlıkların Türkiye’ye göçü teşvik eden bir unsur ”* olarak tespit edilmesi göç politikasını oluşturan ekibin zihnindeki coğrafya faktörünü göstermektedir.

c) Güvenlik

Güvenlik olgusu dış politika, savunma, ekonomi gibi bir çok politika alanında etkisi olan ve tehdit algılamalarını, tehditlere karşı mücadele araçlarını içeren, neye karşı, kimin, nasıl korunduğuna göre dinamik bir mahiyet arz etmektedir.

21. yüzyılda siyasal nedenlerin ve güvenlik gerekçelerinin göç sebepleri konusunda önemli yeri olması nedeniyle göç ve güvenlik ilişkisi önem kazanmıştır (Bali, 2008: 471). Kendini koruma olgusuyla yakından ilgili bir kavram olarak tanımlanan güvenlik bir ulusun yaşamının devam ettirilmesi, ulusun toprak bütünlüğünün korunması ve bir ulusun, siyasi,

ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikleriyle şekillenen temel kimliğinin muhafaza edilmesi olarak tanımlanmaktadır (MFA, 2017).

Güvenlik olgusunun göç politikaları için belirleyici faktör olmasının arkasında yatan nedenler Osmanlı'dan tevarüs edilen kültür, coğrafi şartların etkisi ve cumhuriyetin kurucu elitlerinin toplumsal tasavvur olarak özetlenebilir.

Osmanlı devletinin idari ve toplumsal bakiyesini devralan ancak ulus devlet olarak varlık bulan Türkiye cumhuriyetinin yönetiminde kuruluşundan itibaren var olan beka kaygısı göç politikalarının güvenlik odaklı olmasını sağlamıştır. İskân Kanununda belirtildiği üzere güvenlik esasına göre ülkenin bölümlere ayrılması ve iskân işlemlerinin gerçekleştirilmesi gibi politikalar uygulanmıştır. Güvenlik kaygılarının hâkim olduğu bir dönemde yeni bir toplum ve devletin inşa sürecinin hem aracı hem de göstergesi olarak ülke nüfusunu nitelik olarak artırma, nicelik olarak ise benzeştirme politikaları, güvenliği öne çıkaran göçmen kabul politikalarıyla desteklenmiştir.

Güvenlik olgusunun Osmanlı'dan tevarüs edilen diğer bir boyutu da güvenliğin nasıl tanımlandığına ilişkindir. Buna göre esas olan devletin bekası ve toplumsal bütünlüğüdür. Toplumdan bağımsız ve ondan üstte konumlanan devlet güvende olduğu zaman devlet de güvende olacaktır (Oğuzlu, 2002).

Yukarıda belirtilen yönetsel koda ilaveten Türkiye'nin 21. yüzyılın en büyük kriz bölgeleriyle coğrafi olarak iç içe olması bu güvenlik kaygısını meşrulaştırmaktadır. Örneğin 2011 yılından itibaren iç savaşın devam ettiği Suriye ile 1000 km kara sınırı, özellikle 2000 sonrası istikrarsızlaşan Irak ile 378 km kara sınırı ve diğer kara sınırları Türkiye'yi terör grupları nezdinde hedef ülke halinde getirmektedir. Ayrıca 2005-2014 arasında yakalanan düzensiz göçmen sayısının yaklaşık 500 bin olduğu (Dışişleri Bakanlığı, 2017) düşünüldüğünde Türkiye'ye yönelik göçlerde düzensiz göçlerin önemli bir payının olması güvenlik bürokrasisini doğal olarak göç yönetiminin önemli aktörlerinden biri haline getirmiştir.

YUKK'un genel gerekçesinde yer alan şu ifadeler de diğer boyutlara ilaveten güvenlik olgusunun göç politikası geliştiriciler nezdindeki önemini göstermektedir:

"Göç alanı, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği ve koordinasyon gerektiren, çok boyutlu, Türkiye'nin ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapısını, kamu düzeni ve güvenliğini derinden ilgilendiren dinamik bir konudur."

YUKK ile birlikte kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün logosu Genel Müdürlük tarafından şu şekilde açıklanmaktadır:

“Logodaki yazısının bitimindeki dikey çizgiler göç alanındaki kamu düzeni ve güvenliği gibi hassas konulardaki sınırlarımızı simgelemektedir. Logoda bulunan kırlangıç figürünü kollayan çeyrek daire ise mazlum ve ihtiyaç sahibi göçmenler için tarihin her döneminde var olagelmiş merhamet duygumuzu ifade etmektedir.”

Kamu düzeni ve güvenliği konusuna göç yönetiminden sorumlu kurumun logo tasarımında bile atıf yapılıyor olması bu kavramları önemli kılmaktadır.

d) Ekonomi

Ekonomik faktörler bir ülkenin göç politikasını etkileyen en önemli parametrelerdendir. De Haas ve Natter'in (2015) Avrupa ülkelerinin göç politikalarındaki değişimini inceleyen çalışmalarında vurguladıkları gibi göç politikaları genellikle ekonomik faktörler tarafından şekillendirilmektedir. Sosyo-ekonomik yapısı ve ekonomik parametreleri Avrupa ülkelerinden farklı olmakla birlikte ekonomik göstergeler ve göç politikaları arasındaki ilişki Türkiye için de geçerlidir.

Türkiye, ekonomik açıdan uluslararası piyasalara açılmasını takiben malların ve sermayenin serbest dolaşımı ilkesini de hayata geçirmeye başlamıştır. Malların ve sermayenin serbest dolaşımının beraberinde kişilerin serbest dolaşımı ilkesi de zorunlu Türk Kamu yönetiminin gündemine girmiştir. Bu durum YUKK' un gerekçesine Türkiye'nin “yabancılar tarafından ülkemizin artan ekonomik gücü ve istikrarıyla giderek bir “hedef ülke” olarak görüldüğü” ve “Türkiye'nin artan ekonomik gücü ülkemize yönelik göç hareketleri için bir çekim unsuru oluştururken..” ifadeleri ile yansımıştır.

Esasında yabancısız kurgulanan bir ülke olması ve göçmenliğin Türk soyluluk üzerinden tanımlanıyor olması Türkiye'ye yönelik yabancı hareketliliği konusunda Türk kamu yönetiminin arafta kalmasına neden olmuştur. Zira bir tarafta dâhil olmaya çalışılan ulus aşırı ekonomik alan öte tarafta ülkenin yönetiminin kurucu kodlarına ters olan yabancılar ciddi bir gerilime neden olmuştur.

Sermaye hareketliliklerine paralel olarak Türkiye'ye gelen düşük nitelikli göçmenler kayıt dışı çalışma sektöründe kolayca kendilerine yer bulurken nitelikli göçmenler bürokrasi ile boğuşmak durumunda kalmıştır. Zira onlarca mesleğin yabancılarca icrasının yasak olduğu ve turizm sektörü haricinde yabancıların olmadığı bir ülkenin çalışma hayatına girmeye

çalışan nitelikli yabancıların bürokratik sıkıntılarla karşılaşması doğaldır. Mesela Marmaray projesinde çalışan üst düzey bir mühendisin söz konusu bürokratik mevzuat yüzünden çalışma izni alamaması ve çeşitli formüller geliştirilerek resmi sürecin yürütülmesi bu durumun trajik bir örneğidir. Ancak son derece rasyonel ve net bir alan olan ekonomik politikalar göç yönetimini bu konuda kendisini çağdaş standartlara adapte olmaya zorlamıştır. Bu bağlamda 2016 yılının Ağustos ayında çıkan Uluslararası İşgücü Kanunu göç yönetiminde önemli bir dönüşümü temsil etmektedir.

Yatırım çekme teşvikleri kapsamında belirli düzeyin üzerinde yatırım yapan, Türk bankalarında parasını değerlendiren, mülk alan kişilere ikamet ve vatandaşlık verilmesi nitelikli göçmenlerin çalışma ve ikamet işlemlerinin düzenlenmesi için Turkuaz Kart uygulamasının hayata geçirilmesi bu değişimin göstergelerindendir.

Uluslararası İşgücü Kanununun Gerekçesinde dile getirilen *“göç politikasının ana unsurlarında biri olan uluslararası işgücü politikası”, “Bu tasarı hazırlanırken uluslararası işgücü potansiyeli hareketliliği ile ülkelerin nitelikli işgücünü çekme rekabeti izlenerek ülkemizin uluslararası alanda ekonomik rekabete dahil olma kabiliyetinin artırılması...”, “...Ülkemizin istihdam piyasasına uygun olarak yabancı yatırımların artırılmasını....”* ifadeleri de kamu politikası yapıcılar nezdinde ekonomik göstergelerin göç politikalarıyla ilişkisini göstermektedir (TBMM, 2016b).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu İçişleri Komisyonu görüşmeleri esnasında dönemin İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin YUKK'un neden yapıldığına dair şu ifadeleri göç politikası yapımında ekonomik saiklerin rolünü göstermesi açısından dikkat çekicidir (TBMM, 2012a):

“Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin nüfusu yaşlanmakta ve genç iş gücü azalmaktadır. Önümüzdeki 20-30 yıllık periyot itibarıyla yapmak durumunda olduğumuz bu değerlendirme sonucunda, genç ve nitelikli yabancı iş gücünü ülkemize çekme ihtiyacının olduğu, bu alandaki rekabetin uzun vadeli süreçte daha da artacağı değerlendirilerek, uzun vadeli yasal göç politika ve stratejilerinin belirlenmesi ülkemiz ve toplumumuz açısından hayati bir önem taşımaktadır”

e) Bürokrasi

Uluslararası göç politikalarını etkileyen diğer bir unsur da politikanın hem planlayıcısı hem de uygulayıcısı olması yönüyle Türk Kamu Yönetimidir. Aşkın devlet geleneğine sahip olması yönüyle bürokrasinin Weberyen anlamının da ötesine geçerek devletin sahibi olma misyonunu yerine getirmesi onu hemen her politika gündeminde olduğu gibi göç politikalarında da kilit unsur haline getirmektedir. Zira kamu politikaları açısından bakıldığında Osmanlı-Türk devletlerinde süregelen gelen bürokratik yönetim geleneği

doğrultusunda kendilerini devletin asli sahibi ve koruyucusu olarak gören bürokratlar kamu politikalarının yapımı ve uygulamalarında büyük role sahiptir.

Göç politikaları konusunda sivil toplum kuruluşlarının özellikle 2000’li yıllar sonrasında çalışmalarına başlamış olması bu dönem öncesindeki göç politikalarının tamamen bürokratlar eliyle şekillenmesini sağlamıştır

Bürokrasiyi göç politikalarının yapımında önemli aktör kılan diğer bir özelliği de onun göç konusunda sahip olduğu teknik bilgidir. Taras’ ın (2012) bürokratların göç politikası belirleme sürecindeki rolünü araştırdığı çalışmasında da belirttiği üzere “göçü yönetmek için daha donanımlı olmaları” onları göç politikalarının önemli aktörleri haline getirmektedir.

Ayrıca göç politikalarının uygulanması sürecinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, AFAD, Dışişleri Bakanlığı Göç, İltica, Vize Genel Müdürlüğü, AB Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü gibi kurumların doğrudan müdahil olması diğer bakanlıkların da kendi görev alanlarına giren konularda müdahil olması göç yönetiminin bürokratik boyutunu göstermektedir. Göç konusunun özellikle memleketlerindeki savaştan kaçarak Türkiye’ye sığınan Suriyelilerden dolayı ülke gündeminin de önemli başlıklarından biri olması konunun kurumlar arası görev ve bütçe paylaşımına dair hususlar açısından önemli gerilim kaynağı olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle bürokrasinin kendi içindeki farklı örgütler, görüşler arasındaki gerilimden kaynaklanan ve değişmeye müsait yapısı da şekil aldıkça göç politikaları da o istikamette şekillenmektedir.

YUKK öncesi göç yönetiminde mevzuatın yetersiz olması nedeniyle özellikle sığınmacılara dair hususlar bürokratların inisiyatif ve takdir yetkileri ile şekillenmiştir. YUKK öncesi göç yönetimini temel politika metni olan 1994 Yönetmeliği’nin İçişleri ve Dışişleri Bakanlığı bürokratları tarafından hazırlanmış olması, bu yönetmelikte yapılan değişikliklerin de yine bürokratların önerisi ile gerçekleştirmiş olması onları uluslararası göç politikaları yapımındaki rollerini göstermektedir. YUKK’ un kanun tasarısının hazırlanma sürecinin tamamen bürokrasinin elinde gerçekleştiği ve kanunlaşan metnin de büyük ölçüde bürokratların hazırladığı taslağa sadık kaldığı göz önüne alındığında bürokratların Türkiye’nin uluslararası göç politikalarının yapımında bürokratların etkisi anlaşılmaktadır.

f) Söylemler

Yukarıda belirtilen unsurlara ek olarak kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılar tarafından kullanılan bazı söylemler de göç politikalarının tasarım ve uygulama aşamasını etkilemektedir. Bu bağlamda bakıldığında göç politikalarını şekillendiren üç ana söylem öne çıkmaktadır. Bunlar uluslararası standartlarda göç yönetimi, istikrarsız bir coğrafyada olmamızdan kaynaklanan güvenlik söylemi ve medeniyetçi söylem olarak sıralanabilir.

“Uluslararası standartlarda göç yönetimi” göç yönetimine dair birçok konuşma ve politika metninde kendisine atıf yapılan bir kavramdır (TBMM, 2013d).

Özellikle kara sınırlarımızda bulunan Irak ve Suriye gibi iç savaş ve krizlerin devam ettiği ülkelerle komşu olması ve birbirinden farklı terör örgütlerinin hedefinde bulunması Türkiye’nin göç politika söylemlerinde güvenlik olgusunu anahtar kavramlardan biri haline getirmektedir.

Özellikle halka ve medyaya hitap eden toplantılarda vurgulanan medeniyetçi söylem politika metinlerinde de yer almaktadır. Bu bağlamda YUKK’ un görüşmeleri sırasında dönemin içişleri Bakanı Muammer Güler’in şu sözleri göç politikalarının medeniyetçi söylem bağlamında diler getirilmesinin bir örneğidir (GİGM, 2013):

Bulunduğumuz coğrafyada, göçmenlere kapılarını açan, ihtiyaç duyanları koruma altına alan ve dünya kamuoyu tarafından da saygı duyulan bin yıllık köklü bir merhamet toplumu olma geleneğimiz bulunmaktadır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu bu geleneğimizin tezahürüdür.

Osmanlı Devleti’nin 1492 yılında İspanya’dan kaçan Yahudilere ev sahipliği yapmasına kadar dayanan bu söylem Balkanlardan, Kafkaslardan Anadolu’ya gelen Türk soylulara yönelik politikalar açısından da önem arz etmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürü’ nün YUKK’ u “*merhamet kültürünün tezahürü*” şeklinde tanımlanması ve bu ifadenin GİGM kurumsal internet sitesinde de yer alan resmi bir söylem olması (GİGM, 2017f) “*ihtiyaç duyanlara kapısını açan bir ülke olarak Türkiye*” söyleminin yansımasıdır.

Tolay (2012) da Türkiye’nin mültecilere karşı tutumu özelinde yaptığı çalışmada misafirlik, çok kültürlülük, acıma, milliyetçilik, neden buraya geldiler sorusu ve ekonomik koşullara dayalı söylemlerin öne çıktığını belirtmektedir.

g) Uluslararası Siyaset ve Ulus üstü Örgütler

Ulus aşırı bir eylem olarak göç olgusu her zaman ülkeler arası işbirliğini gerektirmektedir. Türkiye'nin birbirinden çok farklı nitelik ve nicelikte insan hareketliliklerine muhatap olması uluslararası ilişkileri göç politikalarında önemli bir etken haline getirmektedir.

Türkiye'nin üyelik müzakerelerini sürdürdüğü Avrupa Birliği süreci de göç politikalarının belirlenmesinde çok önemli bir yere sahiptir. YUKK'un gerekçesinde de belirtildiği üzere Türkiye'nin göç mevzuatı ve sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukukî düzenlemeleri, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için alınması gereken tedbirleri ve yatırım projelerini içeren Ulusal Eylem Planı göç politikalarına zemin teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği sürecinin göç politikalarına YUKK genel gerekçesindeki şu ifadelerde de kendini göstermektedir:

“Anılan plan ve program belgeleri ışığında, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği gerçekleşene kadar, uluslararası koruma sistemimizin ve uygulamalarımızın AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması, ayrıca göç alanında kurumsal yapılanmanın tamamlanması gerekmektedir.”

“Tasarı insan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukuki, idari ve fiziki alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulacaktır.”

Ayrıca kanun tasarısının İçişleri Komisyonu görüşmeleri esnasında dönemin İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin'in (TBMM, 2012a) “*İltica ve göç konusu, Avrupa Birliğiyle müzakerelerimizde 24'üncü Fasl kapsamında önemli bir konu olarak yerini almaktadır. Bu çerçevede, iltica ve göç yönetimi için gerekli mevzuat çalışmalarının da yapılması müktesebatın gereği olarak önümüzdedir.*” ifadeleri de kamu politikası geliştiriciler nezdinde göç politikaları için AB'nin önemini göstermektedir.

Ulus üstü örgütlerin göç politikalarına etkisi sadece yakın döneme ait, AB sürecine dair gelişmelerle alakalı değildir. 1951 Cenevre Sözleşmesinin onaylanmasına dair kanun gerekçesinde yer alan “...Sözleşme'nin tasdikinin Birleşmiş Milletler camiasında da çok müspet karşılanacağı şüphesizdir” ifadeleri (TBMM, 1961) tarihsel süreçte göç konusunun ulus üstü örgütlerle iyi ilişkiler kurmanın bir aracı olarak görüldüğünü göstermektedir.

Bu bağlamda içinde bulunduğu bölgesel işbirliği süreçleri ve diğer bölgesel oluşumlar, uluslararası ticaret ilişkileri ve ulus üstü örgütler göç politikalarının tasarım, uygulama ve değerlendirme alanına müdahil olmaktadır.

YUKK yapım sürecinde UGÖ ve BMMYK uzmanlarının doğrudan kanun yapım ekibinde yer almaları bu etkinin en belirgin göstergesidir. Ayrıca bu kurumlar yürüttükleri projelerle 1990'lı yıllardan itibaren göç yönetimine dair politika önerileri geliştirmekte, lobicilik yapmakta ve çeşitli STK'larla ortaklık yaparak geri gönderme merkezleri, göçmen kaçakçılığı gibi konularda sivil toplum aktivizmini destekleyici faaliyetler yürütmektedirler.

Ulus üstü yapılara ilaveten iltica politikalarında ilgili ülkelerle olan ikili ilişkiler de önemli rol oynamıştır. Mesela 1990'lı yıllardan itibaren iltica talep eden Azeri, Özbek ve Çeçenlere yönelik politikalarda Rusya ile olan ilişkiler Doğu Türkistanlılara yönelik politikalarda Çin ile olan ilişkiler önemli rol oynamıştır.

5.8 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Sonrası Göç Yönetimine Dair Değerlendirme

11 Nisan 2013 tarihinde 28615 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanan ve 5 Kısım'dan oluşan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 125. Maddenin b fıkrası gereğince "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü" başlıklı Teşkilat kısmı yayım tarihinde, Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Geri Gönderme Yasağı, Yabancılar, Uluslararası Koruma, Yabancılar ve Uluslararası Korumaya İlişkin Ortak Hükümler kısımları ise 11.04.2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

Kanun yapım hazırlıklarının başladığı 2008 yılında Türkiye'de 175 bin ikamet izinli yabancı, 12 bin uluslararası koruma başvurusu sahibi yabancı vardı. Ancak YUKK'un yürürlüğe girdiği 2014 yılında 34 bin uluslararası koruma başvurusu sahibi yabancı, 380 bin ikamet izinli yabancı Türkiye'de ikamet etmekte ayrıca artan hızla Türkiye'ye yönelen Suriyeli göçü başlamış ve 224 bin Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli de Türkiye'de kayıtlı idi. 2017 yılı itibarıyla geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayısı 3 milyonu aşmış, ikamet izni alan yabancı sayısı 500 bine ulaşmış, uluslararası koruma başvurusu yapan yabancı sayısı ise 66 bine ulaşmıştır.

Bütün bu verilerin bize ifade ettiği gibi YUKK yapım ekibinin öngörüsünde olamayan gelişmeler neticesinde yaklaşık 500 bin kişiye dair hükümler içeren kanun bugün 4 milyonu aşkın bir kitleye dair hükümler içermektedir.

Yani 500 bin kişinin iş ve işlemlerini takip amacıyla kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bugün 4 milyonu aşkın bir kitleye hizmet sunmaktadır. Hem Türkiye'nin göç örüntüsündeki

değişim hem de dünya ve Türkiye siyasetindeki gelişmeler YUKK' un uygulama sürecini kanun metninde öngörülenden farklı hale getirmiştir.

YUKK' un ortaya koyduğu yasal değişimin ne kadarının uygulamada değişime neden olduğu başka bir çalışmanın konusudur. Bu bağlamda YUKK ile öngörülen politikaların uygulama aşaması, formel kurumlar ile enformel kurumlar arasındaki ilişkiyi değerlendirmek için başka çalışmalara ihtiyaç vardır. Ancak Türkiye İnsan Hakları Kurumu'nun Suriyeli Mültecilere hakkında yaptığı bir çalıştayda çeşitli sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin şu ifadeleri YUKK' un uygulamaya geçiş sürecinde yaşanan gerilimleri göstermektedir (THİK, 2014: 56–58):

“..Uygulamada karşılaştığımız en büyük problem kanunun yorumlanması ile ilgiliydi. Kanun, Nisan ayında yürürlüğe girmesine rağmen yönetmeliklerin pek çoğu halen çıkarılmadı.”

Kanunu söylüyorsunuz, yönetmelikleri söylüyorsunuz bu sefer size genelgelerle karşı çıkıyorlar. Ne yazık ki genelge, hatta gizli genelge diye bir sorunla karşı karşıyayız. Bu gün havaalanlarında, geri gönderme merkezlerinde mülteciler hakkında hukuksuz işlemler yapılıyor, hakları gasp ediliyor. Haklarının temini için müdahale ettiğimizde, hukuk yollarına başvurduğumuzda kanunlar uygulanmıyor, yönetmelikler zaten eksik; ancak “gizli genelgeler” karşımıza çıkıyor...”

YUKK öncesi süreçte yaşanan problemlerden nitelik ve nicelik açısından daha düşük boyutlarda olmakla birlikte kanun tasarımında temel insan hak ve özgürlüklerine dair bu problemlerin hiç yaşanmaması öngörülmüştür.

Bununla birlikte göç ülkesi olan Türkiye'nin artık bir göç yönetim kurumu da tesis edilmiştir. GİGM ikamet izni vermesi, sınır dışı işlemlerini takip etmesi, projeleri, yayınları ile göç yönetiminin temel kurumu olmuştur. Göç bürokrasisi tesis edilmiş bu bürokrasi göç uzmanları üzerinden Türk kamu yönetiminde yeni bir alan açmıştır.

Daha önceleri emniyet bürokrasisi tarafından yürütülen göç yönetim hizmetleri YUKK ile birlikte mülki idare amirlerinin komutasında sivil bir birime taşınmıştır. Bu durum göçe güvenlik odaklı bakış açısının yumuşamasını sağlamıştır. Ayrıca göçün diğer önemli boyutu olan kalkınma odaklı göç yönetimi konusunun YUKK' a yansımadağı görülmektedir. Ancak Ağustos 2016'da Uluslararası İşgücü Kanunu ile göç ve kalkınma politikaları arasında etkileşim kurulmuştur. Mesela hem ÜİK' te hem de Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün 11.04.2014 tarihli genelgesinde çalışma izni alanların ayrıca ikamet izni almasına gerek kalmadığı hususu vurgulanmıştır. Kalkınma odaklı göç politikaları ve insani yardım yardım odaklı göç politikaları bir arada ele alındığında, UGÖ ve The Economist'in birlikte hazırladığı göç yönetim indeksine göre Türkiye kurumsal kapasite açısından olgun, göçmen hakları, işçi

göçü yönetimi, bölgesel ve uluslararası işbirlikleri açısından iyi düzeyde, düzenli ve güvenli göç açısından da kendini geliştirmekte olan bir ülke olarak resmedilmektedir (IOM, 2016).

Göç yönetiminin önemli bir boyutu olan sınır yönetimi konusunda planlanan örgütsel ve yasal düzenlemelerin henüz tamamlanmamış olması da YUKK sonrası göç yönetimini etkilemektedir. Zira özellikle düzensiz göç, yabancı terörist savaşçılar gibi göç yönetiminin sınır güvenliğine dair kısımlarını yürütmekle idari mekanizmaların tesis edilmemiş olması göçe dair bütün konuların Göç İdaresi Genel Müdürlüğü uhdesinde ele alınmasını gerektirmektedir. Örneğin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hem yabancı savaşçılara dair çalışmalar yürütmesi hem de uyum faaliyetlerinden sorumlu olması örneğinde görüldüğü gibi yaklaşım, metot açısından büyük farklılıklar içeren iki konunun aynı kurumsal yapı içinde ele alınması çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Türkiye'nin içinde bulunduğu olağanüstü şartlar göç yönetiminin insan hareketliliklerine yaklaşımını da etkilemiştir. Yabancı terörist savaşçılara ait konuların da GİGM tarafından takip edilmesi göç yönetiminin güvenlik odaklı bir bakış açısına kaymasına neden olmuştur. Zira yabancı terörist savaşçıların Türkiye'deki bombalı eylemleri 2014-2017 arasında ülke gündeminin en önemli meselelerinden biri olmuştur. Bu nedenle yabancı terörist savaşçıyı tespit etme motivasyonu ekonomik göçmene dair politika geliştirmeyi zorlaştırmaktadır.

Göç yönetimine dair üzerinde durulması gereken diğer bir husus da göç yönetimine dair fiili durumun özellikle Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler konusunda YUKK ile tesis edilen göç yönetim sisteminden farklı olmasıdır. Yukarıda da belirtildiği üzere göç yönetimi konusunda politika planlama kurumu olarak Göç Politikaları Kurulu, politika uygulama konusunda da ana kurum olarak GİGM olarak belirlenmiş olmasına rağmen özellikle Suriye'deki iç savaştan kaynaklı krizin boyutları ve ilerleyişi Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığını (AFAD) ön plana çıkarmıştır. Hâlihazırda özellikle geçici barınma merkezlerinin yönetimindeki rolü ile göç yönetiminde önemli bir işlevi yürütmektedir. AFAD'ın doğrudan Başbakanlığa bağlı olması ve harcama yapmak konusunda bürokrasinin elini kolaylaştıran özel yetkilerinin olması onun en önemli özelliğidir.

Ayrıca Eylül 2015 - Mayıs 2016 tarihleri arasında görev yapan Başbakanlık Göç ve İnsani Yardımlar Baş müşavirliği göç yönetiminde yeni bir birim olarak faaliyet göstermiştir. Göç yönetimi konusunda Başbakanlık düzeyinde bir koordinasyon mekanizması olarak faaliyet gösteren Baş müşavirlik tematik çalışma grupları ile çeşitli projeleri hayata geçirmiştir.

Ancak değişen siyasal konjonktür neticesinde söz konusu koordinasyon görevi Mayıs 2016’da Bakanlar Kurulu kararı ile AFAD’ a verilmiştir. Bu tarihten itibaren AFAD kendisini İçişleri, Dışişleri, Sağlık, Milli Eğitim, Gıda Tarım ve Hayvancılık, Ulaştırma ve Maliye Bakanlıkları, Genelkurmay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Kızılay’ın ortak çalışmalarının koordinesi ile görevli kurum olarak tanıtmaktadır.

Bu süreçte AFAD, Başbakanlık Göç Müşavirliği, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü üçlüsünün her birinin söz sahibi olduğu ve özellikle Suriyelilere yönelik göç politikalarına bakıldığında YUKK ile göç yönetiminde sorumlu tutulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün ön planda gözükmediği, Göç Politikaları kurulunun adının bile yer almadığı bir mekanizma tesis edildiği görülmektedir. Göç yönetiminin yasal metinlerde yazılanın haricinde bir mekanizma ile yönetilmesinden dönemin siyasal çekişme ve gerilimlerinin, kurumlar ve siyasetçiler arasındaki ilişkilerin ve Avrupa Birliği ile imzalanan geri kabul anlaşmasının rolü büyüktür.

Erdoğan’a (2017: 20) göre AFAD’ a Bakanlar Kurulu tarafından verilen koordinasyon görevi içeriği ve acil durum yönetimi için yapılandırılmış bir kurum olması nedeniyle tartışmalıdır. Zira Suriyeli mülteciler konusunun “acil durum yönetimi” olmaktan çıkıp kalıcılığa evrilmesi uyum çalışmalarına ve bu çalışmaları koordine edecek yasal idari mekanizmalara olan ihtiyacı göstermektedir.

Ulusal düzeydeki politikalar açısından yaşanan bu fiili durum yasal durum karmaşasına ilaveten özellikle yerel ölçekli politikalar açısından da ele alınmalıdır. Özellikle kent mülteciliği olgusunun Türk göç yönetimindeki yeri dikkate alındığında yerel yönetimlerin altyapı, bütçe, faaliyet gibi konularda yeni yasal düzenlemeler gerekmektedir. Zira “göçmenlere yönelik yerel ölçekli politikalar” kavramsallaştırması göçmenlere erzak kolisi dağıtmaktan çok farklı bir zihinsel dönüşümü ve vizyonu işaret etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen metinlerde yer alan vatandaşa hizmet yaklaşımı onların vatandaş olmayan göçmenlere karşı çalışmalarını sınırlamaktadır. Ayrıca ulusal ölçekte yaşanan koordinasyon probleminin yerel ölçekte de yaşandığı gözlenmektedir. Erdoğan tarafından İstanbul örneğinde yapılan bir araştırmada belirtildiği üzere ilçe belediyeleri ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi arasında; ilçe belediyelerinin kendileri arasında; belediyeler ile başta Valilik, Kaymakamlık, İl Göç İdaresi Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı olmak üzere kamu kurumları arasında çok ciddi bir koordinasyonsuzluk dikkat

çekmektedir. Bu koordinasyonsuzluğun giderilmesi ve göçmenlere yönelik kamu hizmetlerinin yerinde, zamanında sunulabilmesi için özellikle Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler konusunda acil durum yönetiminden süreç yönetimine geçilmelidir (Erdoğan, 2017: 19–20). Yerel yönetimlerde süreç yönetimi kavramı onların politika belirleme ve uygulama konusunda daha fazla sorumluluk ve inisiyatif aldığı bir mekanizmayı işaret etmektedir.





SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Kuruluşundan itibaren uluslararası göçlere muhatap olan, bu göçler neticesinde toplumsal ve ekonomik yapısı değişime uğrayan Türkiye Cumhuriyeti ile göç olgusu arasında varoluşsal bir ilişki vardır. Özellikle Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu takiben gerçekleşen Türk soylu göçler, ülkenin sosyal dokusunu ciddi anlamda etkilemiş, 1960'lı yıllarda başlayan Avrupa'ya yönelik işçi göçleri, kalkınma politikalarının önemli bir gündemi olmuş ve bu göçleri takip eden aile birleşimi ve siyasal göçler Türkiye'nin toplumsal yapısında önemli etkiler bırakmıştır.

1990'lı yıllarda komşu havzalardaki ülkelerde yaşanan siyasal gelişmeler ve kendisinin yaşadığı ekonomik değişim Türkiye'yi Türk soylu ve Müslüman olmayan milyonlarca bireyin yaşama planı kurduğu bir mekân, geleceğini inşa etmek istediği sosyal ve kültürel ortam, ekonomik kazançlar elde etmek istediği bir pazar, gelişmiş ülkelere giden yolda uğradığı önemli bir durak haline getirmiştir.

Bu nedenle Türkiye'nin göç örüntüsü 1990'lı yıllardan itibaren değişmeye başlamış, 2000'li yıllarda ise bu değişim net bir şekilde görünür olmuştur. Zira yabancı öğrenciler, vasıflı ve vasıfsız yabancı işçiler, hayatını Türkiye'de geçirmek isteyen yabancılar, ülkelerindeki zulüm ve baskılardan kaçan sığınmacılar gibi farklı göçmenler, sanayi, eğitim, ticaret gibi birçok alanda insanlarla, firmalarla, sosyal gruplarla, örgütlerle etkileşim kurmuş bunun neticesi olarak da Türkiye'nin sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal hayatında önemli etkiler bırakmışlardır.

Yukarıda belirtilen değişim olgusunun Türkiye'nin uluslararası göç politikalarını da etkilediği görülmektedir. Uluslararası göçlerde yaşanan değişimin önemli bir kısmının düzensiz göçmenler ve sığınmacılara dair olması ve diğer konjonktürel şartlar 1990'lı yıllarda Türkiye'nin göç yönetiminin asayiş odaklı bir bakış açısıyla tasarlamasına yol açmıştır. Örneğin 1994 İltica Yönetmeliği ve bu yönetmeliğe dayalı olarak uygulanan politikalarda da görüldüğü üzere uluslararası göç; kontrol edilmesi, engellenmesi gereken bir olgu olarak değerlendirilmiştir. Bu dönemde Türkiye'ye yönelik uluslararası göç, göç politikalarının belirlenmesinde ilgili ülkenin tarih, vatandaşlık algısının rolünü öne çıkaran ulusal kimlik yaklaşımı ve bürokrasinin rolünü öne çıkaran bürokratik politika yaklaşımlarının işaret ettiği

şekilde ele alınmıştır. Bu bağlamda güvenlik, tarih ve milliyet gibi kavramlar 1990' lı yıllarda göç politikalarına dair tartışmaların kilit kavramları haline gelmiştir.

Türkiye'nin muhatap olduğu uluslararası göçlerin nitelik, nicelik, kapsam ve bağlamındaki değişime paralel Türk kamu yönetiminin geçirdiği zihinsel dönüşüm, AB, BMMYK gibi çeşitli ulus üstü yapılarla geliştirilen ilişkiler neticesinde elde edilen tecrübe, uluslararası göç olgusunun engellenmesi ve kontrol edilmesi gereken değil yönetilmesi süreç olarak görülmesine yol açmıştır. Bu bağlamda daha önce de uluslararası göç yönetimini düzenleyen çeşitli göç kanun hazırlıkları yapılmış ancak bu çalışmalar neticelenmemiştir. Zira bu dönemlerde Türkiye'nin iç siyasetinde yaşanan hükümet değişimleri, seçilmiş hükümetler üzerindeki askeri, yargısal vesayet, bürokratik kurumların kendi aralarındaki rekabeti gibi sebepler bu çalışmaların belli bir olgunluğa gelmeden sona ermesine neden olmuştur. Öte yandan bu süreçte hem bürokraside hem de siyasette göç yönetimi konusunda farkındalık artışı meydana gelmiştir. Bunun neticesinde de yıllar süren göç yönetiminde değişim arayışı, hazırlıkları 2008 yılında başlayan ve 2013'te yasalaşan ve Cumhuriyet tarihinin ilk müstakil göç yönetimi kanunu olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu(YUHK) ile yeni bir boyuta evrilmiştir.

YUHK ile sembolize edilen bu dönemde ulusal kimlik ve bürokratik politika yaklaşımları varlığını korumakla birlikte ekonomik ilişkilerin, uluslararası kurumların, milletler arası ilişkilerin önemli olduğunu savunan liberal görüş de Türk kamu yönetimi tarafından benimsemiştir. Bu bağlamda tarih, güvenlik, milliyet gibi kavramlara ilaveten ekonomi, insan hakları gibi kavramlar da uluslararası göçlere dair tartışmaların anahtar kavramları haline gelmiştir.

Türkiye'nin 2000 sonrası uluslararası göç politikalarında yaşanan bu değişimi anlama, anlamlandırma ve tanımlama arayışında olan bu çalışmada uluslararası göç politikaları bir kurum olarak ele alınmış ve yeni kurumsalcı kuramın analiz araçları ile söz konusu değişim olgusu incelenmiştir. Bir ülkeye gelmeyi planlayan yabancıların davranışlarını formel ve enformel kurallar aracılığıyla şekillendiren bir yapıya sahip olan ve anayasa, uluslararası anlaşmalar, yönetmelikler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, devletin vatandaşlık politikaları gibi bileşenleri bünyesinde barındıran göç politikaları bir kurum olarak değerlendirilebilir.

Klasik tabiriyle üyelerin davranışını şekillendirebilen yapılar olarak tanımlanan kurumlar (North, 1990), varlıklarını sürdürmek için çevreleriyle uyum içinde olmalı ve meşruiyet kazanmalıdırlar. Buna göre meşruiyet arayışındaki aktörler olarak kurumlar çevrelerine daha fazla benzer hâle gelebilmek için, sosyal açıdan tanımlanmış unsurları ve yasal kabul edilen uygulamaları kendi bünyelerinde hayata geçirmeye çalışırlar.

Göç politikalarını bir kurum olarak ele almanın verdiği analiz imkânlarıyla Türkiye'nin uluslararası göç politikalarındaki değişimin şekli ve mahiyeti Streeck ve Thelen (2005) ve DiMaggio ve Powell (1983)'in yeni kurumsalcı yaklaşımları ile ele alınmıştır.

Kurumların sadece istikrar kaynağı değil değişime uğramaları yönüyle de ele alınabileceğini belirten Streeck ve Thelen (2005) kurumsal değişimi yerinden etme, tabakalama, yığılm, dönüşüm ve çöküş şeklinde ele almaktadır. Cari kurumu yerinden etme ve onun yerine gelme olarak tanımlanan yerinden etme, mevcut kurumun varlığını sürdürmesiyle beraber aşamalı bir şekilde yerleşme olarak tanımlanan tabakalama, dış şartların değişmesine rağmen kurumsal varlığını sürdürme olarak tanımlanan yığılm, eski kurumların yeni amaçlarla varlığını sürdürmesi olarak tanımlanan dönüşüm ve mevcut kurumun yok oluşu olarak tanımlanan çöküş kavramsallaştırmaları ışığında YUKK ile temsil edilen göç politikası değişimi incelendiğinde bu değişimin tabakalama şeklinde bir değişim olduğu görülmektedir. Zira YUKK mevcut göç sisteminde var olan kurumları yıkarak yerine yeni bir sistem getirmekten ziyade sisteme eklenen yeni bir kurumdur. Ayrıca 2000'li yıllardan itibaren tedrici olarak başlayan değişim çalışmalarının son halkası olarak mevcut göç politikalarına yeni bir katman olarak eklenmiştir. Ayrıca doğrudan kanun değişimiyle görevlendirilen İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Şubesi'nin yasadan önce de çeşitli yönetmelik değişiklikleri ve yönergelerle göç yönetimindeki reformu tedrici hale getirmiştir.

Örgütlerin meşruiyet arayışının bir parçası olarak eş biçimli hale geldiğini iddia eden Paul DiMaggio ve Powell (1983) zorlayıcı, düzenleyici ve taklitçi olmak üzere üç tür eşbiçimlilik üzerinden kurumsal değişimi incelemektedir. Bu bakış açısıyla Türkiye'nin göç politikalarındaki değişim incelendiğinde AB ve Türkiye arasındaki üyelik görüşmelerinin sürdürüldüğü süreçte dışarıdan gelen "zorlayıcı" baskının etkili olduğu söylenebilir. Ancak bu yasanın çıktığı süreçte AB ilişkilerinin zayıflamış olması ve diğer birçok alanda adım atılmamış olmasına rağmen göç konusunda AB prosedürlerine uyumun aranması "taklitçi" ve "düzenleyici" eşbiçimlilik türlerinin de dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Bu

açından YUKK özelinde göç politikalarındaki değişim taklitçi, düzenleyici ve zorlayıcı eşbiçimlilik mekanizmalarının üçünün biraya gelmesi ile açıklanabilir.

Türkiye'nin 2000 sonrası göç politikalarındaki değişimin en önemli aşaması olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun hem göç politikalarını şekillendirmesi hem de kanun yapım süreci açısından incelenmeye değerdir. Zira YUKK Türk Kamu yönetiminde göç yönetiminin müstakil bir yasayla ele alındığı ilk kanun olması, göç bürokrasisinin oluşmasına imkân sağlaması, daha önce yönetmeliklerle yönetilen göç yönetimi konularını kanun düzeyinde ele alması yönüyle önem arz etmektedir. Ayrıca göç yönetimiyle ilgilenen ulusal ve uluslararası aktörlerin, ulus üstü yapılanmaların, sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili akademisyenlerin katılımı ile gerçekleşen şeffaf bir kanun hazırlık süreci, gergin siyasal atmosfere rağmen muhalefet partilerinin de desteğiyle gerçekleşen yasama süreci değişimi özgün kılmaktadır.

Tez kapsamında YUKK yapım sürecine katılan kamu kurumu yetkilileri, uluslararası kurum yetkilileri, sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile yarı yapılandırılmış görüşmeler yapılmış ve görüşme kayıtları politika metinleri ile birlikte değerlendirilmiştir. Ayrıca göç yönetimine dair politika metinleri, TBMM tutanakları incelenmiştir. Tüm bu değerlendirmeler ışığında bu çalışmanın bulguları şunlardır:

- i. Türk idare tarihinde düzenli göçler, zorunlu göçler, mülteci hareketleri konusunda 19. Yüzyılın ikinci yarısını takiben çeşitli politikaların hayata geçirildiği görülmektedir. Bu bağlamda çeşitli komisyonlar, müdüriyetler kurulmuş nizamnameler, layihalar yayınlanmıştır.
- ii. 15 Ekim 2008 yılında İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu'nun kurulması ile başlayan YUKK yapım süreci kanunun 11 Nisan 2013'te Resmi Gazete yayınlanması ile tamamlanmıştır. Kanun tüm hükümleriyle 11 Nisan 2014'te yürürlüğe girmiştir.
- iii. YUKK yapım süreci İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu'nun koordinesinde Dışişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Bakanlığı bürokratları, UGÖ ve BMMYK uzmanları ve akademisyenlerden oluşan bir ekip tarafından yürütülmüştür.

- iv. YUKK yapım sürecinin öne çıkan iki temel özelliği katılımcılık ve şeffaflıktır. Göç alanında faaliyet gösteren resmi/gayri resmi, ulusal/uluslararası örgütlerin dâhil olduğu ve kanun tasarı ve taslaklarının ilgili aktörlerce tartışıldığı bir yasa yapım süreci gerçekleşmiştir.
- v. YUKK yapım sürecine Avrupa Birliği, Birlik ve üye ülkeler düzeyinde, AİHM kararlarının Türkiye için bağlayıcı olan yaptırım gücü ile sivil toplum kuruluşları da lobicilik, farkındalık artırma ve çeşitli göçmen aktivizmi çalışmaları ile müdahil olmuştur.
- vi. BMMYK ve UGÖ kanun taslağı yazım ekibinde görevlendirdikleri uzmanları aracılığıyla doğrudan müdahil olmuşlardır.
- vii. YUKK tasarısının TBMM komisyonları ve Genel Kurul görüşmeleri sırasında muhalefet partileri de kanun yapım sürecine ve kanunun içeriğine olan desteklerini belirtmişlerdir.
- viii. YUKK, TBMM Genel Kurulunda ret oyu almamış 291 kabul, 12 çekimser oy ile kabul edilmiştir.
- ix. YUKK, göç yönetimini teknik bir alana taşıyan bir kanundur. Bu bağlamda göç yönetiminden sorumlu müstakil bir kuruluş ve göç uzmanlığına dayalı bir göç bürokrasisi kurulmuştur.
- x. YUKK, mülki idare amirlerine göç yönetiminde öncelik ve ayrıcalık tanımaktadır.

Elde edilen bu bulgular çalışmanın teorik çerçevesi ve uluslararası göç politikalarının içinde bulunduğu ekonomik, siyasal bağlam ışığında yorumlandığında şu değerlendirmeler yapılabilir:

- i. YUKK güvenlik odaklı bakış açısından hak temelli bakış açısına geçiş olarak tasvir edilen önemli bir değişimi temsil etmektedir. Bu bağlamda YUKK ile Türkiye'nin göç konusundaki yeni politika arayışları "yasadışı göçü önlemekten" "göçü yönetmeye evirilmiştir". Örneğin 2001 yılında oluşturulan Göç Çalışma Grubu; Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi güvenlik bürokrasisinin temsilcilerinden oluşurken 2008 yılında kurulan İltica ve Göç Şubesi

BMMYK ve UGÖ gibi uluslararası kuruluşların uzmanlarının ve akademisyenlerin de dâhil olduğu farklı örgüt kültürlerine sahip temsilcilerden oluşmaktadır.

- ii. YUKK ile temsil edilen, göç yönetimi ve politikalarında değişim olgusu birçok aktörün bir arada olduğu, karmaşık ilişkilerin geliştirildiği kırılğan bir sürecin ürünüdür. Buna göre uluslararası aktörler açısından bakıldığında göç politikalarındaki değişim sürecinde AB ve AİHM tetikleyici, BMMYK ve UGÖ tedarikçi, sivil toplum kuruluşları teşvikçi kimlikleriyle öne çıkmaktadır. Ulusal aktörler açısından değerlendirildiğinde değişim mülki idare ve emniyet bürokrasinin koordinasyonunda gerçekleşmiştir.
- iii. Göç politikalarının değişimine zemin oluşturan temel unsurlar politika değişimine inanan bir liderlik, meşru aktörlerle işbirliği, siyasal destek, kanun hazırlık ekibinin becerisi, değişim arzusunun bürokrasi tarafından kabul edilmesi olarak sıralanabilir. İltica ve Göç Bürosu'nun koordinesiyle görevli bürokratların politika değişimi konusundaki motivasyonları, bu motivasyonla hareket ederek kurulan ve farklı örgütsel kültürlerden uzmanları bünyesinde barındıran kanun hazırlık ekibi, muhalefet partileri de dâhil olmak üzere siyaset kurumunun göç değişimin yönü ve usulüne dair memnuniyetleri, kanun yapım sürecinde farklı görüşlerden sivil toplum örgütleri ve akademisyenlerle yakın temas halinde olunması, ulus üstü örgütlerin teknik desteği sayesinde YUKK kamu politikası yapımı açısından da kendine özgü bir kanun olmuştur.
- iv. YUKK, Türkiye'nin nüfus yapısında meydana gelen değişimin de Türk kamu yönetimi tarafından kabulü anlamına gelmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi (devlet) bu değişimin hem öznesi hem de nesnesidir. Zira hem görevlendirdiği, kaynak aktardığı bürokrasi üzerinden değişimin sahibi olmuş hem de ortaya çıkan kanun metni kendisinin de yabancıya, göçe bakışının değişmesini sağlamıştır. Bu aşamada ulus üstü aktörlerin etkisi dikkat çekicidir. Göçmen ve sığınmacıların yaşadığı problemlerin AİHM gibi uluslararası mahkemelerce görüşülmesi ve AB süreci diğer ülkeleri ve örgütleri de bu tartışmaların doğal parçası haline getirmiştir.
- v. AB ve BMMYK kendi örgütsel politikaları doğrultusunda YUKK yapım sürecine müdahil olmuşlar ve kendi önceliklerini kanun metnine yansıtmaya çalışmışlardır. Kanun yapım ekibi Türkiye'nin egemenlik hakları ile uluslararası aktörlerin beklentileri arasındaki çizgiyi muhafaza etmişlerdir. Buna göre Türkiye Cumhuriyeti

YUKK' u yapan temel aktör olmakla birlikte içeriğe dair birçok hususun AB direktifleri, AİHM kararları ve BMYK, UGÖ yönlendirmesi ile şekillenmesinden de anlaşılacağı üzere meşruiyet arayışının parçası olarak dünya ile eş biçimli kamu politikaları hayata geçirilmiştir.

- vi. Türkiye'nin iltica ve göç sistemindeki hak ihlalleri ve diğer problemler uluslararası aktörlerin göç yönetimine müdahil olmasının meşru temeli olmuştur. Türkiye'nin özel olarak iltica ve genel olarak göç yönetimine dair sorunlarının giderilmesi ve Türkiye'nin kaynaklık ve aracılık ettiği insan hareketliliklerinin Avrupa için yönetilebilir hale gelmesi amacıyla uluslararası aktörler tarafından çeşitli baskı, teşvik ve özendirme mekanizmaları hayata geçirilmiştir. Türkiye'nin ulusal kamu yönetimini uyumlulaştırma vaadinin olduğu AB, kararlarının Türk hukuk sistemi için de bağlayıcı olan AİHM, üzerine inşa edilen uluslararası uzlaşma nedeniyle ülkeler üzerinde bağlayıcı olmasa da yönlendirici gücü olan BMMYK ve UGÖ Türk göç yönetimi sisteminin doğal üyeleri haline getirmiştir.
- vii. Yapılan alan araştırması ve incelemeler neticesinde Türkiye'nin göç politikalarını şekillendiren makro unsurlar tarih, coğrafya, ekonomi, güvenlik, bürokrasi, ulus üstü örgütler ve uluslararası siyaset ve söylemler olarak tespit edilmiştir. Çok geniş bir coğrafyada kültürel, ekonomik, siyasal hâkimiyetini sürdüren bir Osmanlı Devleti'nin kültürel ve tarihsel bakiyesini taşıyan bir ülke olması ve Orta Asya'ya dayanan kökleri itibarıyla tarih unsuru, kıtalar ve bölgeler arası geçiş alanlarında bulunan bir ülke olması yönüyle coğrafya unsuru, 21. yüzyılın en büyük kriz bölgeleriyle coğrafi olarak iç içe olması ve iç siyasetinde yaşadığı gelişmeler nedeniyle güvenlik unsuru, takip ettiği mal, hizmet, sermaye ve insan hareketliliği politikaları nedeniyle ekonomi unsuru, aşkın devlet geleneğine sahip olması yönüyle bürokrasi unsuru ve ilişki halinde olduğu ulus üstü yapılar Türkiye'nin göç politikalarını etkilemeye devam edecektir.
- viii. Boswell (2007) göç politikalarının kurumlar, çıkarlar ve fikirler tarafından şekillendirildiğini belirtir. Göç yönetimini etkileyen fikirlerin uluslararası standartlarda göç yönetimine sahip olmak, mazlumlara sığınak olmak gibi fikirlerin; göç yönetimini modernleştirerek AİHM, AB gibi kurumlarla ilişkileri iyi tutmak ve

uluslararası insan hareketliliği konusunda nitelikli yabancıları çekebilmek gibi çıkarların; BMMYK, UGÖ, AB, AİHM gibi kurumsal aktörlerin etkisi olmuştur.

- ix. Değişim sürecine müdahil olan aktörlerin her biri kendi kurumsal motivasyonu ile hareket etmiştir. AB dış sınırlarının korunması açısından, BMMYK mülteci hareketliliklerinin yönetilmesi açısından konuya yaklaşmaktadır. Bu nedenle AB ilerleme raporlarının hâkim teması coğrafi çekincenin kaldırılması ve geri kabul anlaşmalarıdır.

Bu çalışma göç politikaları literatürüne göçün kamu politikası analizi yöntemiyle incelenmesi açısından yenilik katmaktadır. Kamu politikaları literatürüne de kamu politikalarının değişimini incelemesi yönüyle katkı sağlamaktadır.

Yeni nesil göç çalışmalarından olan göç yönetimi çalışmalarının Türkçe literatürde yaygınlaşmasına katkı sağlayan bu çalışmayı takiben; YUKK ile öngörülen göç yönetiminin hâlihazırda uygulanıp uygulanmadığı, YUKK' un göç politikalarında paradigma kaymasını temsil edip etmediği, YUKK' un göçün depolitizasyonu olarak yorumlanıp yorumlanamayacağı sorularına cevap arayan çalışmalar yapılabilir.

Bu çalışma göç politikalarının gelişiminde sivil toplumun, epistemik toplulukların rolünü ele alan karşılaştırmalı çalışmalar için de bir zemin oluşturmaktadır. Ayrıca göç yönetiminin diğer kamu yönetimi alanları ile ilişkisi, kalkınma ve güvenlik politikaları arasındaki konumu karşılaştırmalı olarak ele alınabilir.

Ayrıca bu tezin kamu yöneticilerine yönelik çıkarımları da vardır.

Bu tezin kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılara yönelik ilk ve en önemli faydası göç yönetimi, göç politikaları kavramsallaştırmalarının artık bir bilimsel araştırma konusu olduğunu göstermesidir. Bu bağlamda tez, Türkiye'deki uluslararası göçlere yönelik kamu politikalarının göç yönetimi literatürünü de dikkate alan bir yaklaşımla yapılmasına katkı sağlayabilir.

Tezin kamu politikası geliştirici ve uygulayıcılara yönelik ikinci çıkarımı kanun yapım sürecine dairdir. Özellikle YUKK' un TBMM'de muhalefet partileri tarafından örnek kanun olarak ele alınmasından da anlaşılacağı üzere YUKK' un kanun yapım süreci kamu politikası geliştiriciler için önemli dersler barındırmaktadır. Öncelikle kanun değişimiyle ilgilenen sivil

toplum kuruluğu temsilcileri ve uluslararası kuruluşların temsilcilerinin de dâhil olduğu katılımcı ve şeffaf süreç diğerk politika konularında da takip edilebilir.

Üzerinde durulması gereken diğerk bir konu da göç yönetimi konusunda Türk kamu yönetiminin sahip olduğu idari ve yasal bakiyedir. Bu bağlamda bu çalışma Osmanlı'dan tevarüs edilen idari mirasın bugün kamu yönetimine ışık tutan yönlerinin ele alınmasına fırsat sağlayabilir. Zira 19. yüzyılın ikinci yarısını takiben kurulan göç yönetim teşkilatları ve çıkarılan nizamnameler ve hayata geçirilen politikalar günümüz kamu politikası geliştirici ve uygulayıcıları için de dersler içermektedir.

Ayrıca YUKK' un tasarlandığı dönemde gündemde olmayan ve Suriye'deki iç savaştan kaçarak Türkiye'ye sığınan Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler ve diğerk sığınmacılardan oluşan ve Türkiye nüfusunun % 4,5'ine ulaşan 3,5 milyonu aşkın mültecinin varlığı yeni yasal, kurumsal ve idari düzenlemeler yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda toplumsal, ekonomik, siyasal uyum politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- Abadan Unat, N., Kemiksiz, N. (1986). *Türk Dış Göçü, 1960-1984: Yorumlu Bibliyografya*. Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Abadan Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç / Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Adıyeke, A. N. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu ve Girit Bunalımı (1896-1908)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Allison, G. (2006). Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean. Rein M., Moran M., (Editörler). *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Avrupa Birliği Bakanlığı. (2007). Katılım Ortaklığı Belgeleri. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46226> 13 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). Türkiye-Ab Vize Muafiyeti Süreci Ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular Ve Yanıtları. Web: http://www.ab.gov.tr/files/pub/vize_gka_kitap_15_12_2013.pdf 15 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Avrupa Birliği Bakanlığı. (2017). Avrupa Birliği. Web: http://www.ab.gov.tr/files/sib/rig/23__rig_basin_bildirisi.pdf 30 Nisan'da alınmıştır.
- Acar, M. (2015). "Kamu Politikası Perspektifinden Sivil Toplum-Devlet İlişkileri Önerisi, Bir Çerçeve". *Yasama Dergisi*, (29), 58-83
- Ağanoğlu, H. Y. (2001). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanlar'ın Makûs Talihi: Göç*. İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- Akça, B. (2013). "II. Dünya Savaşı Yıllarında Ege Adaları'ndan Batı Anadolu Sahillerine Sığınan Mülteciler Meselesi". *Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırmaları Dergisi*, (24), 1–12.
- Akdoğan, A. (2011). "Türkiye'de Kamu Politikası Disiplininin Tarihsel İzleri". F. Kartal., (Editör), *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*. Ankara: TODAİE.
- Akgündüz, A. (1998). 'Migration To and From Turkey, 1783–1960: Types, Numbers and Ethno-Religious Dimensions'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(1), 97–120.
- Akkuzu, İ. (2015). "Göç ve Kapitalizm". *Disk-Ar Dergisi*, (4), 21–25.
- Aktaş, Ö. (2012). 1960-2000 Küresel Göç Alanı ve Türkiye'nin Göç Alanındaki Yeri. N. Ardıç., (Editör), *Küyerel Dönüşümler*. İstanbul: Küre Yayınları. s. 129–153.
- Alan, B. P. (2016). *Türkiye'nin Göç Yönetimine Yaklaşımı: Mevzuat ve Uygulama*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Aleinikoff, T. A. (2003). **International Legal Norms and Migration: An Analysis**. Geneva: International Organisation for Migration
- Al Jazeera. (2015). Why Al Jazeera will not say Mediterranean “migrants.” Web: from <http://www.aljazeera.com/blogs/editors-blog/2015/08/al-jazeera-mediterranean-migrants-150820082226309.html> 15 Kasım 2016'da alınmıştır.
- Allison, G. Zelikow P. (1971). **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Pearson.
- Alp, M. (2004). "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 54(1), 33–59.
- Anderson, J. E. (2014). **Public Policymaking**. Bostan: Cengage Learning.
- Anderson, J. E., Brady, D. W., Bullock, C. (1978). **Public Policy and Politics in the United States**. Massachussets: Duxbury.
- Aoki, M. (2001). **Toward a Comparative Institutional Analysis**. Cambridge: MIT Press.
- Apan, A. (2014). *Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Arendt, H. (1998). **Totalitarizmin Kaynakları/2 “Emperyalizm”**.,(Çev. Bahadır Sina Şener) İletişim Yayınları: İstanbul.
- Arı, K. (1991). “Mübadele Göçmenlerini Türkiye’ye Taşıma Sorunu ve İzmir Göçmenleri (1923–1924). **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi** 1(1), 13–46.
- Aspinwall, Mark D. ve Gerard Schneider, “Same Menu, Seperate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration”, **European Journal of Political Research**, Cilt: 38, 2000, ss.1–36.
- Avrupa Konseyi. (2008). *Avrupa Kentsel Şartı-2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto*
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2011). *Twining Mekanizması ve Türkiye*. Web: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/3_ab_bakanligi_yayinlari/twinning_mekanizması.pdf. 17 Haziran 2017.
- Axelrod, R., Cohen, M. D. (2000). **Harnessing Complexity**. New York:Basic Books
- Aydemir, S. Ş. (1932). "Çok Nüfuslu Anadolu". **Gülbüz Türk Çocuğu**, LXVII-LXVIII, 20–22.
- Aydın, M. (2015). "1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı Esnasındaki Rumeli Göçünün Meclis-i Mebusan’a Yansımaları ve Yapılan Yardımlar". **Osmanlı Araştırmaları Dergisi**, XLV (2015), 209-230.
- Aydin, U., Kirişçi, K. (2013). With or without the EU: Europeanisation of asylum and competition policies in Turkey. **South European Society and Politics**, 18(3), 375-395.

- Aydın, F. (1993). "1878 (H. 1295)'te Osmanlı Devleti'nde Meydana Gelen Göç Hareketleri ve Göçmenlerin İskânı". **Askeri Tarih Bülteni**, , 33–41.
- Balbo, M., Marconi, G. (2006). "International Migration, Diversity And Urban Governance In Cities Of The South". **Habitat International**, 30(3), 706–715.
- Baldwin-Edwards, M., Kraler, A. (2009). **REGINE-Regularisations in Europe**. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bali, S. (2008). Population Movements. **Security Studies: An Introduction**, 468–482.
- Balta, A. (2010). *The Role of NGOs in The Asylum System In Turkey: Beyond Intermediation*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sabancı Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bardakçı, İ. (1985). **İmparatorluğa Veda**. İstanbul: Hülbe Yayıncılık.
- Barber, B. (2014). **If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities**. New York: Yale University Press,
- Barkan, Ö. L. (1953). Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Sürgünler". **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 15(1–4).
- Barkan, Ö. L. (1974), Kolonizatör Türk Dervişleri, **Vakıflar Dergisi**, 2 (279-304)
- Barkın, A. E. (2004). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi. **Ankara Barosu Dergisi**, 333–360.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. (2010). **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press.
- Beck, U. (1996). How Neighbors Become Jews: The Political Construction of the Stranger in an Age of Reflexive Modernity. **Constellations**, 2(3), 378–396.
- Becker, G. S., Coyle, D. (2011). The Challenge of Immigration: A Radical Solution. **Institute of Economic Affairs Monographs Occasional Paper**, (145).
- Berber, F. (2011). 19. Yüzyılda Kafkasya'dan Anadolu'ya Yapılan Göçler. **Karadeniz Arastırmaları**, (31), 17.
- Berger, P. L., Luckmann, T. (1966). **The Social Construction of Reality**. New York: Penguin
- Betts, A. (2010). *Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate*. Web: [http://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts Global Migration Governance PB.pdf](http://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf)
- Betts, A. (2011). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press.
- Biehl, K. (2009). **Migration "Securitization" and its Everyday Implications: An Examination of Turkish Asylum Policy and Practice**. Florence. European University Institute.
- Bijak, J. (2006). **Forecasting International Migration: Selected Theories, Models, and Methods**. Central European Forum For Migration Research.

Bilgi;Üniversitesi. (2017). Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme. Web: <http://humanrightscenter.bilgi.edu.tr/tr/content/131-tum-gocmen-iscilerin-ve-aile-fertlerinin-haklarnn-korunmasna-dair-uluslararası-sozlesme/> 13 Haziran 2017'de alınmıştır.

Bilgiç, Sadi Akyürek, S. (2012). **Balkanlarda Türk ve Türkiye Algısı.**

Biner, Ö. (2016). **Türkiye’de Mültecilik İltica, Geçicilik ve Yasallık “Van Uydu Şehir Örneği.”** İstanbul: İsytanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Black, R., Adger, W. N., Arnell, N. W., Dercon, S., Geddes, A., Thomas, D. (2012). Migration, Environmental Change, and the “Challenges of Governance.” *Environment and Planning C: Government and Policy*, (30), 951–967.

BMMYK. (2009). BMMYK-STK Koordinasyon Toplantısı Tutanakları- 19 Ekim 2009. Web: <https://goo.gl/cQ344b> 14 Mart 2016'da alınmıştır.

Bolat, T., Seymen, O. (2006). Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eşbiçimlilik”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(1), 223–254.

Bonjour, S. (2011). The power and morals of policy makers: Reassessing the control gap debate. **International Migration Review**, 45, 89–122.

Bosniak, L. S. (1991). Human Rights, State Sovereignty and the protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention. **The International Migration Review**, 25(4), 737–770.

Boswell, C. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? **International Migration Review**, 41(1), 75–100.

Boucher, A., Gest, J. (2014). "Göç Çalışmaları Dönüm Noktasında: Göç Rejimi Tipolojilerine İlişkin Bir Eleştiri". **Göç Araştırmaları Dergisi**, 1(2), 152-187

Bovenkerk, F., Miles, R., Verbunt, G. (1990). Racism, Migration and the State in Western Europe: a Case for Comparative Analysis. **International Sociology**, 5(4), 475–490.

Börzel, T. A. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain. **Journal of Common Market Studies**, 37(4), 573–596.

Brettell, C., Hollifield, J. (2015). Migration Theory: Talking Across Disciplines. C. Brettell ve J. Hollifield (Editörler) *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. London. Routledge.s.1–26.

Brochmann, G., Tomas, H. (1999). **Mechanisms of Immigration Control:A Comparative Analysis of European Regulation Policies**. New York: Oxford.

- Broeders, D., Engbersen, G. (2007). The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50, 1592–1609.
- Brubaker, W. R. (1990). Immigration, Citizenship, and the Nation-State in France and Germany: a Comparative Historical Analysis. *International Sociology*.
- Budapest Process. (2017). About The Budapest Process. Web: <https://www.budapestprocess.org/about>
- Burgoon, B., Fine, J., Jacoby, W., Tichenor, D. (2010). Immigration and the transformation of American unionism. *International Migration Review*, 44(4), 933–973.
- Büyüköztürk, Ş., Çakmak, E. K., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş., Demirel, F. (2008). **Bilimsel Araştırma Yöntemleri**. Ankara: Pegem Akademi, 177–184.
- BYEGM. (1989). Ayın Tarihi. Web: <http://ayintarihi.byegm.gov.tr/turkce/haber/austos-1989/3756adresinden> 13 Mart 2017'de alınmıştır.
- Canan, E. (2014). Türkiye'de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 12(22), 82–102.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31.
- Carens, J. (2013). *The Ethics of Immigration*. Oxford University Press.
- Carens, J. H. (1992). Migration and Morality: A Liberal Egalitarian Perspective. B. Barryn (Editör), *Free Movement*. Pennsylvania Press.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27 (.2), 205–227 ..
- Castles, S. (2010). The Function of Labour Immigration in Western European Capitalism. *Europe*, 73, 3–21.
- Castles, S. (2013). "The Forces Driving Global Migration". *Journal of Intercultural Studies*, 34(2), 122–140.
- Castles, S. M. (2009). *The Age of Migration*. Hampshire and London: MacMillan Pres.
- Chambers, I. (2005). *Göç, Kültür, Kimlik*. (Çev. İ. Türkmen). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Chamie, J., Mirkin, B. (2011). "Who's Afraid of International Migration in the United Nations?" A. Betts (Editör) *Global Mobility Regimes*, London: Springer. s.241–258.
- Chicago Tribune. (1934). "Müslümanların Türkiye'ye Avdeti Avrupa'yı Tehdit Ediyor." *Chicago Tribune*.
- Cholewinski, R., Perruchoud, R., MacDonald, E. (2007). *International migration law: Developing Paradigms and Key Challenges*. Cambridge University Press.

- Cohen, J. H., Sirkeci, I. (2011). **Cultures of migration: The global Nature of Contemporary Mobility**. University of Texas Press.
- Cohen, R., (1997). **Global Diasporas: An Introduction**. London:UCL Press Routledge.
- Collier, P. (2013). **Exodus: How Migration is Changing Our World**. Oxford: Oxford University Press.
- Constant, A., Massey, D. S. (2002). Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories. **International Migration**, 40(4), 5–38.
- Çetinsaya, G. (2014). **Büyüme, Kalite, Uluslararasılaşma: Türkiye Yükseköğretimi İçin Bir Yol Haritası**. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Yayınları.
- CORDIS. (2014). DEMIG Report Summary. Web: http://cordis.europa.eu/result/rcn/179042_en.html
- Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L., Hollifield, J. F. (2004). **Controlling Immigration: A Global Perspective**. California: Stanford University Press
- Crisp, J. (2001). Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process. **International Migration Review**, 35(1), 168–191.
- Cumhuriyet. (1950). Bulgaristan'dan Göçmen Akını Devam Ediyor. *Cumhuriyet*. 13 Eylül 1950, İstanbul.
- Czaika, M., De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. **Population and Development Review**, 39(3), 487–508.
- Çakırer Özservet, Y. (2015). "Göçmen Çocukların Şehre Uyumu ve Eğitim Politikası". Y. Bulut (Editör). *Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü*. Kocaeli. Umuttepe Yayınevi, s.93-113.
- Çapa, M. (1990). Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskanı. **Atatürk Yolu**, 5, 49–69.
- Çelebi, E. (2005). *Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti (Kuruluşu, Teşkilât Yapısı ve Faaliyetleri)*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çelik, F. E. (2008). "Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine". **Amme İdaresi Dergisi**, 41(3), 41–72.
- Çelik, G. (1999). "Osmanlı Devleti'nin Nüfus ve İskân Politikası". **Divan**, Yıl, 4, 49–110.
- Çelik, Z. (2010). "Osmanlının Zor Yıllarında Rumeli Göçmenlerinin Türk Basınındaki Sesi:"Muhacir"Gazetesi (1909-1910)". **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 1(28), 403–413.
- Çetin H., Şeşen. F. (2009). "Değişim ve Örgütler". K. Varoğlu, N. Basım (Editörler), *Örgütlerde Değişim ve Öğrenme*. Ankara. Siyasal Kitabevi.

- Çevik, H. H., Demirci, S. (2012). **Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme**. Seçkin Yayıncılık.
- Çiçekli, B. (2010). "Mülteci, Sığınmacı ve Göçmenler: Sınıflandırma ve Yasal Statünün Belirlenmesine İlişkin Sorunlar". *Vatandaşlık, Göç, Mülteci ve Yabancılar Hukukundaki Güncel Gelişmeler Uluslararası Sempozyum Bildirileri*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları. s.327–362
- Çolak, F. (2013). Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye Göç Hareketi (1950-1951). *Tarih Okulu Dergisi*, 2013 (XIV).
- Çorbacioğlu, S. (2009). Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(4), 23–48.
- ÇSGB. (2016). *Yabancıların Çalışma İzinleri*. Web: <https://www.cs.gb.gov.tr/media/3209/yabanciizin2015.pdf>, Web: 15 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Dahiliye Vekaleti. (1935). **Geçen Dört Yılda Yapılan ve Gelecek Dört Yıl İçinde Yapılacak İşler Hılasası**. Ankara: Dahiliye Vekaleti Yayını.
- Damalı A. (2005). **Sultan'ın Kermesi: Osmanlı Girit Sorunu**, Ankara: Nilüfer Vakfı Yayınları
- Danış, D., Parla, A. (2009). Nafile soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri Örneğinde Göçmen, Dernek Ve Devlet. *Toplum ve Bilim*, 114, 131–158.
- Daudov, M. (2013). Dünyada ve Türkiye'de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü. Web: <https://goo.gl/VYk7Ht> adresinden 12 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Davutoğlu, A. (2001). **Stratejik Derinlik**, İstanbul:Küre Yayınları
- De Haas, H. (2017). Human Migration: Myths, Hysteria and Facts. Web: <http://heindehaas.blogspot.com.tr/2014/07/human-migration-myths-hysteria-and-facts.html> adresinden 5 Şubat 2017'de alınmıştır.
- De Haas, H., Natter, K., Vezzoli, S. (2015). Conceptualizing and Measuring Migration Policy Change. *Comparative Migration Studies*, 3(1), 15.
- Demirtaş, M. (2009). Kırım Savaşı ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk ve İskânları. *AÜ Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 41, 215–238.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). **Bulgaristan'dan Türk Göçleri**. DPT Sosyal Planlama Başkanlığı Hizmete Özel Rapor, Ankara.
- Dışişleri Bakanlığı. (2012). *2012 Yılına Girerken Dış Politikamız*. Web: [http://www.mfa.gov.tr/data/Bütçe Kitapçığı.pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/Bütçe%20Kitapçığı.pdf)
- Dışişleri Bakanlığı. (2017). Düzensiz Göç. Web: http://www.mfa.gov.tr/turkiye_de

duzensiz-goc.tr.mfa 1 Temmuz 2017'de alınmıştır.

DiMaggio, P., Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.

Dinçer, O. B., Federici, V., Ferris, E., Karaca, S., Kirişçi, K., Çarmıklı, E. Ö. (2013). *Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality*. International Strategic Research Organization.

Dinçer, Ö. (2016). *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* İstanbul: Alfa Yayınları.

Divine. (1957). *American Immigration Policy*. New Haven: Yale University Press.

Duman, İ. (2007). *Balkanlar’dan Anayurda Yapılan Göçler, Osmanlı İskan Politikaları ve Göçmen Yerleşimleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü.

Duman B. (2010). Türkiye’ye Yönelik Türkmen Göçü Ve Türkiye’deki Türkmen Varlığı, ORSAM Rapor No 19,

Dumont, P. (2015). "Beyaz Yıllar". S. Yerasimos (Editör), *Beyaz Yıllar İstanbul 1914-1923*. İstanbul:İletişim Yayınları.

Dunleavy, P. (1991). *Public Choice—Economic Explanations in Political Science*. New York: Harvester Wheatsheaf

Durant, R. F. (2008). Sharpening a knife cleverly: Organizational change, policy paradox, and the “weaponizing” of administrative reforms. *Public Administration Review*, 68(2), 282–294.

Durning, D. (1999). The Transition from Traditional to postpositivist Policy Analysis: A Role for Q-methodology. *Journal of Policy Analysis and Management*, 389–410.

Dündar, F. (2000). Balkan Savaşı Sonrasında Kurulmaya Çalışılan Muhacir Köyleri. *Toplumsal Tarih*, 82, 52–54.

Düvell, F. (2014). Turkey’s Transition to an Immigration Country: a Paradigm Shift. *Insight Turkey*, 16(4), 87.

Dye, T. R. (2012) *Understanding Public Policy*. New Jersey: Pearson Prentice Hall

Dönmez Kara, C. (2015). *Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları*.Yayınlanmamış Doktora Tezi, Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.

Efiloğlu, A. (2011). “24 Mayıs 1920 Tarihli Raporu”na Göre Aşair Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi ve Faaliyetleri. *Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi*,(19), 111–182.

- Ekiz, D. (2003). **Eğitimde Araştırma Yöntem ve Metodlarına Giriş: Nitel, Nicel Ve Eleştirel Kuram Metodolojileri**. İstanbul :Anı Yayıncılık
- Ekşi, N. (2014). İltica Talepleri Reddedilerek Türkiye’den Sınır Dışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancılara İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na Etkisi. **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, 19.
- Ekşi, N. (2012). **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)** İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Emini, F. T. (2013). Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: Tüsiad Örneği. **Dumlupınar University Journal of Social Science/Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (36).
- Eray Ş. (2015) *Yeni Kurumsalcı Yaklaşımlar Çerçevesinden Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Kamu Politikası: Eğitim ve Siyasal Katılım Alt Politika Örnekleri*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi,
- Erdem, T., Öztaş, N. (2015). İmge ve Gerçeklik Olarak Sivil Toplum ve STK’lar. **Sosyoloji Konferansları**, (52).
- Erdem, U. (2014). *Osmanlı’dan Cumhuriyete Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi. Erzurum
- Erdoğan, M. (2015a). **Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M. (2015b). "Türkiye’nin Göç Tarihi". M. Erdoğan, A. Kaya (Editörler.), *Türkiye’nin Göç Tarihi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M. (2017). **Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri**. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Erel, U. (2010). Migrating Cultural Capital: Bourdieu in Migration Studies. **Sociology**, 44(4), 642–660.
- Eren A. C. (1966). **Türkiye’de Göç ve Göçmen Meseleleri: Tanzimat Devri, İlk Kurulan Göçmen Komisyonu, Çıkarılan Tüzükler**. Ankara: Nurgök Matbaası
- Esipova, N., Ray, J., Pugliese, A. (2011). *Gallup World Poll: The Many Faces of Global Migration: Based on Research in More Than 150 Countries*. IOM, International Organization for Migration.
- Ettelt, S., Hawkins, B., Alvarez-Rosete, A. (2013). Analysing evidence use in national health policy-making-an institutional approach.
- Europol. (2016). *Migrant Smuggling in the EU*. Web: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf 15 Mayıs 2017’de alınmıştır.

- Facebook. (2015). Coordinated Migration,
Web:<https://www.facebook.com/notes/facebook-data-science/coordinated-migration/10151930946453859/> 13 Eylül 2017'de alınmıştır.
- Faist, T. (1994). How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse, 1978–1992. *West European Politics*, 17(2), 50–71.
- Faist, T. (2006). "The Transnational Social Spaces of Migration". *Center on Migration, Citizenship and Development*, (10), 3–8.
- Feldmann, W., Alkan, N. (2004). *İstanbul'da Savaş Günleri*. İstanbul: Selis Kitaplar.
- Fielden, A. (2008). *Local Integration: An Under-Reported Solution to Protracted Refugee Situations*. UNHCR, Policy Development and Evaluation Service.
- Fioretos, O., Falleti, T. G., Sheingate, A. (2013). "Historical institutionalism in political science". Fioretos O, Falleti T. Sheingate A. (Editörler) *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, A. W. (1999). *A Precarious Balance: Conflict, Trade, and Diplomacy on the Russian-Ottoman Frontier*. Isis Press.
- Fitzgerald, K. (1996). *The Face of the Nation: Immigration, the State and National Identity*. California: Stanford University Press.
- FOMR. (2017). Federal Office for Migration and Refugees. Web: <http://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite-node.html> den 3 Temmuz 2017'de alınmıştır.
- Freeman, G. P. (1995). Modes of immigration politics in liberal democratic states. *International Migration Review*, 881–902.
- Freeman, G. P. (2006). National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies. *West European Politics*, 29, 227–247.
- Gallup. (2017). "Number of Potential Migrants Worldwide Tops 700 Million". Web: <http://www.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700-million.aspx>
- Gammeltoft-Hansen, T., Sorensen, N. (2013). *The Migration Industry and The Commercialization of International Migration*. London: Routledge.
- Gardner, A. M., Pessoa, S., Harkness, L. M. (2014). Labour Migrants and Access to Justice in Contemporary Qatar. Web: <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Reports/LabourMigrantsQatarEnglish.pdf> 25 Şubat 2017'de alınmıştır.

Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration*. London: Sage.

Geray, C. (1962). "Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı: 1923-1960". SBF Maliye Enstitüsü, Türk İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi Rapor No: 9, Ankara

GAMİMR. (2017). Göç İşleri Genel Müdürlüğü (General Administration for Migration Issues) Web: <https://en.guv.m.mvd.ru/> den 12 Haziran 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2007). Göç Strateji Belgesi. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi_327_344_694 17 Nisan 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017a). 2016 Faaliyet Raporu. Web: http://www.goc.gov.tr/files/files/faaliyet_raporu_020617.pdf 3 Şubat 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017b). Almatı Süreci. http://www.goc.gov.tr/icerik3/almati-sureci_576_577_1099 3 Şubat 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017c). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Kararları. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/avrupa-insan-haklari-mahkemesi-aihm-kararlari_327_345_651_icerik 3 Şubat 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017d). Bali Süreci. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik3/bali-sureci_576_577_1100 5 Şubat 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017e). Budapeşte Süreci. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/budapeste-sureci_576_577_578_icerik 5 Mayıs 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017f). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Web: www.goc.gov.tr 1 Temmuz 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017g). Göç Süreçleri. http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-surecleri-ve-gfmd_409_576 9 Şubat 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017h). İltica Strateji Belgesi. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik3/iltica-strateji-belgesi_327_344_696 adresinden 4 Mayıs 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017i). Kitleli Akınlar. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik3/kitleli-akinlar_409_558_559 11 Mart 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017j). Küresel Göç ve Kalkınma Forumu. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik/gfmd-kuresel-goc-ve-kalkinma-forumu-_576_581 10 Nisan 2017'de alınmıştır

GiGM. (2017k). İkamet İzinleri. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/ikamet-izinleri_363_378_4709_icerik 10 Haziran 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017l). Uluslararası Koruma. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma_363_378_4712_icerik adresinden 1 Temmuz 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017m). Yıllara Göre Türkiye'ye Giriş. Web: <http://www.goc.gov.tr/icerik3/giris->

cikis_363_378_4708' den 2 Temmuz 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017m). Göç. Web: http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman13.pdf 13 Mayıs 2017'de alınmıştır.

GiGM. (2017n). *Geçici Koruma İstatistikleri*. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 18 Haziran 2017'de alınmıştır.

Givens, T. E. (2012). *Effects of Migration: Political Parties*. Oxford:University Press

Goç, V. P. (2011). *Beynelmilel Usul-i Temsil: İskân-ı Muhâcirîn*. İstanbul: IQ Yayıncılık.

Goldstein, J., Keohane, R. O. (1993)." Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, s.3–30.

Gottweis, H. (2006). "Argumentative Policy Analysis". *Handbook of Public Policy*, s. 461–479.

Goodin, R. E. (1996)." Institutions and their Design". Goodin R. E. (Editör) *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press

Göker, Z. (2008). "Kamusal Mallar Tanımında Farklı Görüşler". *Maliye Dergisi*, 155(2), 108–118.

Granovetter, M. (1992). "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *The Sociology of Economic Life* s.53–81.

Grillo, R. (1998). *Pluralism and The Politics Of Difference: State, Culture, And Ethnicity in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Guiraudon, V., Joppke, C. (2001). *Controlling a New Migration World*. Psychology Press.

Guiraudon, V., Lahav, G. (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33(2), 163–195.

Gül, H. (2015). "Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri". *Yasama Dergisi*, 2, 6.

Güler, B. A. (2011). Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi: Yönetimbilimsel Özellikler Üzerine. *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara: TODAİE, 9–44.

Günay, N. 2012. Osmanlı’nın Son Döneminde Ahıska Türklerinin Anadolu’ya Göç ve İskânı, *Bilig*, 61: 121-142.

Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara, Ekim.

Güner, C. (2007). "İltica konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı". *AÜHFD*, 56(4), 81–109.

Haas H.;Natter K. (2015). The Determinants Of Migration Policies, *International Migration Institute Paper 117*. Oxford University

- Haas, P. M. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, 46(1), 1–35. Web:
- Haberler. (2017). 60 Yıl Sonra İlk Kez Türkiye’de. <https://www.haberler.com/bm-myk-60-yil-sonra-ilk-kez-turkiye-de-2374311-haberi/> adresinden 15 Mayıs 2017’de alınmıştır
- Haberturk, (2012) Elveda Türkiye Web: <http://www.haberturk.com/gundem/haber/807835-elveda-turkiye> adresinden 3 Mayıs 2017’de alınmıştır
- Hanioglu Ş. (2007). Tarih ve Dış Politika Yapımı. <http://www.sabah.com.tr/yazarlar/hanioglu/2016/10/23/tarih-ve-dis-siyaset-yapimi>
- Hacker, J. S., Levin, M. A., Shapiro, M. (2004). "Reform without change, change without reform: The politics of US health policy reform in comparative perspective". *Transatlantic Policymaking in an Age of Austerity: Diversity and Drift*, 13–63.
- Hacker, J. S., Thelen, K., Pierson, P. (2013). "Drift and conversion: hidden faces of Institutional Change.
- Hajer, M. A., Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press.
- Halaçoğlu, A. (1995). *Balkan Harbi Sırasında Rumeli’den Türk Göçleri (1912-1913)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Hall, P. a., Taylor, R. C. R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, XLIV, 936–957.
- Hammar, T. (1991). "Managing International Migration: Past, Present, and Future Trends And Issues". *Regional Development Dialogue*, 12(3), 183–193.
- Hardy, J. (2015). Migration, Migrant Workers. Web: <http://isj.org.uk/migration-migrant-workers-and-capitalism/>
- Harney, R. F. (1977). The Commerce of migration. *Canadian Ethnic Studies= Etudes Ethniques Au Canada*, 9(1), 42.
- Hayek, F. A. (2007). Bilginin Toplumda Kullanımı. *Liberal Düşünce*, 12(45), 153–166.
- Heather, P. (2009). *Empires and Barbarians: The Fall of Rome and the Birth of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Colchester: Ecpr Press.
- Hein de Haas. (2014). *Migration Theory: Quo Vadis?* Oxford: International Migration Institute. Web: <http://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-100-14>
- Hirsch, E. (2005). *Anılarım–Kayzer Dönemi. Weimar Cumhuriyeti. Atatürk Ülkesi–Ankara:*

Tübitak Popüler Bilim Kitaplar.

Hirschman, A. O. (1970). ***Exit, Voice, And Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, And States*** New York: Harvard University Press.

Hobsbawm, E. J. (1994). ***Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991: Aşırıliklar Çağı***. İstanbul: Everest Yayınları.

Hoerder, D. (2002). ***Cultures in Contact: World Migrations in the Second Millennium***. Durham: Duke University Press.

Hoffmann, B. (2010). "Bringing Hirschman Back In: "Exit", "Voice", And "Loyalty" In The Politics Of Transnational Migration". ***The Latin Americanist***, 54(2), 57–73.

Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984). ***Policy Analysis For The Real World***. Oxford: University Press Oxford.

Hollifield, J. F. (2000). "The Politics of International Migration: How Can We. *Bring the State Back*". Brettel and J. Hollifield (Editörler). ***Migration Theory Talking Across Discipline***, New York and London: Routledge.

Hollifield, J. (1992). ***Immigrants, Markets and States***. Cambridge: Harvard University Press.

Hollifield, J. (2011). "Migration and the Global Mobility of Labor: A Public Goods Approach". In ***Global Mobility Regimes*** s.219–240 London: Springer.

Hosein, A. (2013). "Immigration and Freedom of Movement". ***Ethics Global Politics***, 6(1).

İçduygu, A., Toktas, S. (2002). How do smuggling and trafficking operate via irregular border crossings in the Middle East? Evidence from fieldwork in Turkey. ***International Migration***, 40(6), 25–54.

IOM. (2015). ***Global Migration Trends***. Web: https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf 4 Mayıs 2017'de alınmıştır.

IOM. (2016). ***The 2016 Migration Governance Index***. Web: http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_governance_index_2016.pdf 4 Mayıs 2017'de alınmıştır.

IOM. (2017). ***Project Compendium***. Web: <http://www.turkey.iom.int/compendium.pdf> 15 Mayıs 2017'de alınmıştır.

İçduygu, A., Kirişçi, K. (2009). "Turkey's International Migration in Transition". İçduygu, K. Kirişçi (Editörler), ***Land of Diverse Migrations***. İstanbul Bilgi University Press. s.1–29.

İçduygu, A., Aksel, D. B. (2012). ***Türkiye’de Düzensiz Göç. Uluslararası Göç Örgütü Türkiye***.

İçduygu, A., Erder, S., Gençkaya, Ö. F. (2009). ***Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere***. İstanbul: Mirekoç.

- İçduygu, A., Sirkeci, İ. (1999). "Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri". M. Celal (Editör). *75 Yılda Köylerden Şehirler*. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları
- İnan, A., Atatürk, M. K. (1982). *Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün 1923 Eskişehir-İzmit Konuşmaları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- İnönü, İ. (1993). *İsmet İnönü'nün Meclis Konuşmaları*. Ankara: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları
- İpek, N. (1999). Muhacereti". *Osmanlı, (C. IV)*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları
- İpek, N. (1994a). *Rumeli'den Anadolu'ya Türk göçleri, 1877-1890*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- İpek, N. (1994b). "Trablusgarb ve Bingazi Mültecileri (1911-1912)". *Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 9: 90-109.
- İpek, N. (1997). "Kafkaslar'daki Nüfus Hareketleri". *Türkiyat Mecmuası*, 18:273-313.
- İpek, N. (2006). *İmparatorluktan Ulus Devlete Göçler*. Trabzon: Serander Yayınevi.
- Jones, G. R. (1999). *Organizational theory: Text and Cases*. Pearson.
- Joppke, C. (1998). "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration" *World Politics*, 50(2): 266-293.
- Jorgen Carling. (2017). The End of Migrants As We Know Them? Web: <http://www.merit.unu.edu/the-end-of-migrants-as-we-know-them/> 13 Aralık 2016'da alınmıştır.
- Kadioğlu, A. (2008). "Vatandaşlık: Kavramın Farklı Anlamları". A. Kadioğlu (Editör) *Vatandaşlığın Dönüşümü Üyelikten Haklara*. İstanbul: Metis Yayıncılık
- Kale, B. (2005). *The Impact of Europeanization on Domestic Policy structures: Asylum and refugee policies in Turkey's Accession Process to the European Union*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Kalkınma Atölyesi. (2016). *Türkiye'de Mevsimlik Tarımsal Üretimde Yabancı Göçmen İşçiler Mevcut Durum Raporu: Yoksulluk Nöbetinden Yoksulların Rekabetine*. Ankara: Kalkınma Atölyesi.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı
- Kalkınma Bakanlığı. (2014a). *Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014b). *Yükseköğretimin Uluslararasılaşması Çerçevesinde Türk Üniversitelerinin Uluslararası Öğrenciler İçin Çekim Merkezi Haline Getirilmesi*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı

- Kalkınma Bakanlığı. (2016). **Dokuzuncu Kalkınma Planı(2009-2014)**. Ankara: Kalkınma Bakanlığı
- Karataş, Ö. (2012). "19. Yü yılda Balkanlarda Kafkas Muhacirlerinin İskanı" **Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi**, 12(2): 355–388.
- Karpat, K. (2013). **Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler**. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, A. (2015). Türkiye'de Çerkesler. M. Erdoğan, A. Kaya (Editörler), **Türkiye'nin Göç Tarihi**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kaya, Ş. (1934). Ayın Tarihi. BYGEM , 7: 77.
- Kaynak, M. (1992). **The Iraqi Asylum Seekers and Turkey**. Ankara: Tanmak.
- Kellow, A. (1988). "Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power". **Policy Studies Journal**, 16(4), 713–724.
- Keser, H. (2006). "Justice and Home Affairs: Europeanization of Turkish Asylum and Immigration Policy in The Light of The Central and Eastern European Experience". **Ankara Review of European Studies**, 5(3), 115–130.
- Keser, U. (2009). **Arşiv Belgeleri Işığında İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Türkiye'de Mülteciler ve Esirler Sorunu**.
- Kesgin, S. S. (2015). Göç Konusuna Özgürlükçü Yaklaşım: Açık Göç Politikaları. **Liberal Düşünce Dergisi**, (80), 15-21.
- Kesgin, S. S. (2016). Migration Issue in Turkey-EU Relations: An Evaluation of Progressive Reports. 4. Türk Göç Konferansı 12-15 Temmuz 2016 , Sözlü Bildiri, Viyana.
- Kılıç, T. (2006). Türkiye İltica Alanında Yeni Basamak: 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği. Web: http://carim-south.eu/carim/public/polsotexts/PS2TUR016_TU.pdf 13 Mayıs 2017'de alınmıştır.
- Kırımlı, H. (2012). **Türkiye'deki Kırım Tatar ve Nogay Köy Yerleşimleri**, Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Kızılay. (2017). Kızılay. Web: <http://www.kizilay.org.tr/kurumsal/tarihcemiz> 1 Aralık 2016'da alınmıştır.
- Kibar, E. D. (2013). "An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection", **Perceptions**, 18(3), 109.
- Kingdon, J. W. (2003). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. London: Longman Publishing Group.
- Kirişçi, K. (2000). "Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices". **Middle Eastern Studies**, 36(3), 1–22.

- Kirişçi, K. (2003). Turkey: A transformation from emigration to immigration. *Migration Information Source*, Web: <http://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration> 13 Ekim 2016 tarihinde alınmıştır.
- Kirişçi, K. (2006). "National Identity, Asylum and Immigration: The EU as a vehicle of post-national transformation in Turkey". H. Kieser (Editör) *Turkey Beyond Nationalism: Towards Post-Nationalist Identities*, London: Tauris
- Kirişçi, K. (2011). "Göç ve Türkiye: Devlet, Toplum ve Siyasetteki Dinamikler". R. Kasaba(Editör) *Modern Dünyada Türkler*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Kirişçi, K. (2012). *Turkey's new draft law on asylum: What to make of It?* Hamburg: Hamburg Univ. Press.
- Kocacık, F. (1980). "Balkanlar'dan Anadolu'ya Yönelik Göçler (1878-1890)". *Osmanlı Araştırmaları*, 1(1).
- Kocaoğlu N. (2016) ABD Göçmenlik Reformunun Ana Hatları ve Türk-Amerikan Toplumuna Etkisi, *Ankara Barosu Dergisi*, 2016(1), 275-301
- Koenig, M. (2005). "National Identity and Attitudes Towards Migrants". *International Journal on Multicultural Societies*, 7(2).
- Koopmans, R., Statham, P. (1999). Challenging the Liberal Nation-State? Postnationalism, Multiculturalism, and the Collective Claims Making of Migrants and Ethnic Minorities in Britain and Germany . *American Journal of Sociology*, 105(3), 652–696.
- Koslowski, R. (2011). *Global Mobility Regimes*. London: Springer.
- Krasner S. (1984). "Approaches to the state: Alternative conceptions and historical Dynamics". *Comparative Politics*, 16: 223-246.
- Kukathas, C. (2013). Immigration and Freedom. Web: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/25/10/2013/immigration-and-freedom> 1 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Kuntay, M. C. (1938). *Üç İstanbul*. İstanbul:Oğlak Yayıncılık
- Kurekova, L., Menz, G. (2010). *The Political Economy of Managed Migration*. New York: Oxford University Press.
- Kurthen, H. (1995). Germany at the crossroads: national identity and the challenges of immigration. *The International Migration Review*, 29(4), 914–938.
- Künçek, Ö. (1997). *Uluslararası ilişkilerde mülteciler sorunu ve Batı Avrupa devletlerinin uygulamaları*". Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Lahav, G. (1998). Immigration and the state: The devolution and privatisation of immigration control in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 675–

694.

- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. K. Ronit ve T/ Porter (Editörler) **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**, Oxford:Oxford University Press.
- Lasswell, H. D. (1971). **A Pre-View of Policy Sciences**. New York: Elsevier Publishing Company.
- Lasswell, H. D., Lerner, D. (1951). **The Policy Sciences**. North Yorkshire: Stanford University Press.
- Levitt, P., Jaworsky, B. N. (2007). Transnational Migration Studies: Past Developments and Future Trends. **Annual Review of Sociology**, 33(1), 129–156.
- Lewis-Beck, M., Bryman, A. E., Liao, T. F. (2003). "Unit of Analysis", **The Sage Encyclopedia of Social Science Research Methods**. New York: Sage Publications.
- Lewis, W. A. (1954). "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". **The Manchester School**, 22(2), 139–191.
- Lindblom, C. (1959). "The Science of Muddling-Through". **Public Administration Review**, 19(1), 79–88.
- Loescher, G. (2001). "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy". **International Migration Review**, 35(1), 33–56.
- Loizos, P. (1999). "Ottoman Half-lives: Long-term Perspectives on Particular Forced Migrations". **Journal of Refugee Studies**, 12(3), 237–263.
- Lowi, T. J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, 32(4), 298–310.
- Lowry, I. (1966). **Migration and Metropolitan Growth: Two Analytical Models**. San Francisco: S. Chandler Publications.
- Lundholm, E., Malmberg, G. (2006). "Gains and Losses, Outcomes of Interregional Migration in the Five Nordic Countries". **Human Geography**, 88(1), 35–48.
- Mahoney, J., Thelen, K. (2009). "Explaining Institutional Change". *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*,. Cambridge: Cambridge University Press. s. 1–37
- March, J. G., Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, 78(3), 734–749.
- March, J. G., Olsen J. P. (1989) **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**, New York:Free Press.
- Marshall, T. H. (1964). **Class, Citizenship and Social Development**. New York: Praeger

- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J. E. (1993). Theories of International A Review Migration : and Appraisal. *Population English Edition*, 19(3), 431–466.
- Massey, D. S., Pren, K. A. (2012). Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the post-1965 surge from Latin America. *Population and Development Review*, 38(1), 1–29.
- McCarthy, J. (1998). **Ölüm ve Sürgün**. (Çev: Fatma Sarıkaya). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Media_Matters. (2015). HBO's John Oliver Slams Fox News. Web: <http://mediamatters.org/video/2015/09/28/hbos-john-oliver-slams-fox-news-for-reducing-th/205809> 15 Mayıs 2017'de alınmıştır.
- Meyers, E. (2001). *International Immigration Policies: A Political Economy Analysis*. New York: St.Martin's Press.
- Meyers, E. (2004). International Immigration Policy: A Theoretical and comparative Analysis. *International Migration Review*. 34(4), 1245-1282
- MFA. (2017). Türkiye'nin Uluslararası Güvenlik Perspektifi ve Politikaları. Web: http://www.mfa.gov.tr/i_-turkiye_nin-uluslararasi-guvenlik-perspektifi.tr.mfa 3 Şubat 2017 'de alınmıştır.
- MFA. (2017) "Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları" Web: http://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler_.tr.mfa 19 Nisan 2017'da alınmıştır.
- MHK. (2010). "6 Ekim 2010 tarihli İltica Kanun Tasarısı Taslağı Üzerine. Ön Değerlendirme" Web: <http://docplayer.biz.tr/3860260-6-ekim-2010-tarihli-iltica-kanun-tasarisi-taslagi-uzerine-on-degerlendirme.html> 13 Nisan 2016'da alınmıştır.
- Migration Observatory. (2017). Who Counts as a Migrant? Definitions and their Consequences. Web: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/who-counts-as-a-migrant-definitions-and-their-consequences/#kp1> 3 Temmuz 2017'de alınmıştır.
- Migration Policy Institute. (2017). Top 25 Destinations of International Migrants. Web: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/top-25-destinations-international-migrants/> den 3 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Milliyet. (1950a). Tehcir Talebinden Sonra Bulgaristan Hudutta Hâdiseler Çıkartıyor. 12 Eylül 1950.
- Milliyet. (1950b). Bulgaristandan Göç Akını Devam Ediyor. 27 Eylül 1950.
- Mintrom, M., Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change". *Policy Studies Journal*, 37(4), 649–667.

Minister of State for Immigration, (2017). "Minister of State for Immigration Web: <https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-security-and-immigration#responsibilities> adresinden 1 Mayıs 2017'de alınmıştır

Migrationsverket (2017). Swedish Migration Agency <https://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-organisation.html> den 1 Mayıs 2017'de alınmıştır.

Morçöl, G. (2007). "Decision Making: An Overview of Theories, Contexts, and Methods" Morçöl, G. (Editör). *Handbook of Decision Making*. Florida: CRC Press

Morçöl, G. (2013). "Karmaşıklık Kuramı ve Kamu Politikaları". M. Yıldız, Z. Sobacı (Editörler) *Kamu Politikası; Kuram ve Uygulama*. Ankara: Liberte Yayınevi. s. 88–114.

MSF. (2016). MSF Ships Rescue Nearly 2,000 People in One Day on the Mediterranean. Web: <http://www.doctorswithoutborders.org/article/msf-ships-rescue-nearly-2000-people-one-day-mediterranean> 13 Ekim 2017'de alınmıştır

Murray, A. (2011). *Britain's Points Based migration system*. Web: <https://www.centreforum.org/assets/pubs/points-based-system.pdf> London: Centre Forum

Mülteci Hakları Derneği (2017). Mülteci Hakları Merkezi, Web: <https://www.mhd.org.tr/hakk%C4%B1m%C4%B1zda.html> den 5 Nisan 2017'de alınmıştır.

Mültecilerin Sesi Dergisi (2007). Web: <https://www.mhd.org.tr/assets/2007%2c-3.-say%C4%B1.pdf>

Nail, T. (2015). *The Figure of the Migrant*. Stanford University Press.

Namal, Y. (2012). "Türkiye'de 1933–1950 Yılları Arasında Yükseköğretime Yabancı Bilim Adamlarının Katkıları". *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, 2(1), 14–19.

Nedelcu, M. (2012). "Migrants' New Transnational Habitus: Rethinking Migration Through a Cosmopolitan Lens in the Digital Age". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(9), 1339–1356.

Negri, A., Hardt, M. (2000). *Empire*. London: Harvard University Press.

Niskanen, W. A. (1975). "Bureaucrats and politicians". *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617–643.

North, D. C. (1990). "Institutions, Institutional Change, and economic Performance". *Economic Perspective*, 5(1), 97–112.

Nyberg-Sørensen, N., Hear, N. Van, Engberg-Pedersen, P. (2002). "The migration–development nexus: Evidence and Policy Options". *International Migration*, 40(5), 49–73.

- Odman, M. T. (1995). **Mülteci Hukuku**. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İnsan Hakları Merkezi.
- Oguzlu, H. T. (2002). The Clash of Security Identities: The Question of Turkey's Membership in the European Union. *International Journal*, 57(4), 579-603.
- Oran, B. (1993). "Balkan Türkleri Üzerine İncelemeler: Bulgaristan, Makedonya, Kosova". *SFB Dergisi*, 48(1).
- Orhan, G. (2013). "Kamu Politikasına Yorumlamacı Yaklaşım." M. Yıldız, Z. Sobacı (Editörler) *Kamu Politikası; Kuram ve Uygulama*. Ankara: Liberte Yayınevi. s. 66–88.
- Orren, K., Skowronek, S. (2004). **The Search for American Political Development**. New York:Cambridge University Press.
- Özçürümez, S., Yetkin, D. (2014). "Limits to Regulating Irregular Migration in Turkey: What Constrains Public Policy and Why?", *Turkish Studies*, 15(3), 442–457.
- Öndül, A. (1986). *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Afrika'daki Etkinlikler*". Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Özcan, D. (2017). "Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme". *İş ve Hayat*, (4), 183–215.
- Özçürümez, S. Türkay Ş., (2011). "Türkiye'de İltica Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir "Epistemik Topluluk" Oluşurken"., Ş. Türkay. Ö. Çelebi ve S. Özçürümez (Editörler). *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*. Ankara. UNHCR. s.27-49
- Özgür-Baklacioğlu, N. (2003). Devletlerin Dış Politikaları Açısından Göç Olgusu: Balkanlar'dan Türkiye'ye Arnavut Göçleri (1920-1990). Yayınlanmamış Doktora Tezi İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özgür, N., Özer, Y. (2010). **Türkiye'de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması**. İstanbul: Derin Yayınları.
- Özservet, Y. (2012). *İstanbul – Zeytinburnu'nda Ulusötesi Kentleşme Aktörleri Olarak Türk Kökenli Göçmenler*.Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü
- Öztürk, E. (214AD). *Türk Asıllı Afgan Mültecilerin 12 Eylül Döneminde İskan ve İstihdamı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü
- Pak K. (1994). "Politics of Immigration in Japan". *Workshop on East Asia Politics, Economy and Society*.
- Papademetriou, D. G. (2011). The Governance of International Migration. Defining the Potential for Reform in the Next Decade. Transatlantic Council of Migration and Migration Policy Institute.

- Passports and Expatriates Affairs. (2017) Web:
<https://www.moi.gov.qa/site/english/departments/PassportDept/sections/sec1079/1079.html> 3 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Paşa, A. C. (1972). **Tarih-i Cevdet** (c.4). İstanbul: Üçdal Neşriyat.
- Peters, G. (2012). **Institutional Theory in Political Science**. New York: The Continuum International Publishing Group.
- Pierson, P.(2006) "Public Policies as Institutions," Editörler) Stephen S. Daniel G.,Ian S. **Rethinking Political Institutions: The Art of the State**. New York: New York University Press, 114-134.
- Pierson ve Skocpol (2002) "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". Katznelson I, Milner H.V. (Editörler) *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton.
- Piore, M. J. (1979). **Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies**. Cambridge: Cambridge University Press
- Prague Process (2017). About Prague Process. Web:
<https://www.pragueprocess.eu/en/about> 15 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Randall H., (2011). Making Cooperation Work: Interests, Incentives, and Actions. J. M. Randall Hansen, Jobst Koehler (Editörler), **Migration, Nation States, and International Cooperation**. London: Routledge. s. 14–28.
- Rawls, J. (1993). **Political Liberalism**. New York,:Columbia University Press.
- Reisman, A. (2011). **Nazizmden Kaçanlar Ve Atatürk'ün Vizyonu**. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Reuters. (2017). "Hungarian 'Migrant Hunters' Prepare for Action" Web:
<http://www.reuters.com/video/2017/03/09/hungarian-migrant-hunters-prepare-for-ac?videoid=371273232> 13 Nisan 2017'de alınmıştır.
- Rienzo, C. (2016). *Migrants in the UK Labour Market: An Overview*. Web:
<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-labour-market-an-overview/> 18 Mayıs 2017'de alınmıştır.
- Ripley, R. B., Franklin, G. A. (1984). **Congress, The Bureaucracy, and Public Policy**. Utah: Brooks/Cole Publishing
- Robert Miles. (1987). **Capitalism And Unfree Labour:Anomaly or Necessity**. London: Tavistoc.
- Roberts, A. (1998)."More Refugees, Less Asylum: a Regime in Transformation". **Journal of Refugee Studies**, 11(4), 375–395.
- Rosenblum, M. R., Cornelius, W. A. (2012). "Dimensions of Immigration Policy"., M.

- Rosenblum ve D. Tichenor (Editörler) *Oxford Handbook of the Politics of International Migration*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. A., Weible, C. M. (2016). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications", P. Sabatier. (Editör). *Theories of the Policy Process*. İkinci Baskı. Westview Press. 189-217.
- Salomon, K. (1991). *Refugees in the Cold War. Toward A New International Refugee Regime in The Early Postwar Era*. Lund: Lund University Press
- Salt, J. (1987). "Contemporary Trends in International Migration Study". *International Migration*, 25, 241–251.
- Saydam, A. (1997). *Kırım ve Kafkas Göçleri (1856-1876)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu
- Schain, M. (1988). "Immigration and Changes in the French Party System". *European Journal of Political Research*, 16(6), 597–621.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmaier, U. (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, New York: Cornell University Press.
- Scott, W. R. (2003). "Institutional Carriers: Reviewing modes of Transporting Ideas Over Time and Space and Considering Their Consequences". *Industrial and Corporate Change*, 12(4), 879–894.
- Selznick, P. (1996). "Institutionalism “ Old ” and “ New ” Philip Selznick". *Administrative Science Quarterly*, 41, 270–277.
- Shaw, S. J. (2016). *The Jews of the Ottoman Empire and the Turkish Republic*. New York: Springer.
- Shuval, J. T. (2000). "Diaspora Migration: Definitional Ambiguities and a Theoretical Paradigm". *International Migration*, 38(5), 41–56.
- Simon, H. A. (1982). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*, London: MIT Press.
- Smith, M. P. (2000). *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. New York: Wiley-Blackwell
- Sobacı, M. Z. (2008). "Uluslararası Politika Yakınsaması : Kavramsal Çerçeve". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(3), 146-159.
- Stark, O., Bloom, D. E. (1985). "The New Economics of Labor Migration". *The American Economic Review*, 75(2), 173–178.
- Statham, P., Geddes, A. (2006). Elites and the “organised public”: Who drives British immigration politics and in which direction? *West European Politics*, 29(2), 248–269.
- Steinberger, P. (1980). Typologies of Public Policy: Meaning Construction And the Policy

Process. *Social Science Quarterly*, 61(2), 185–197.

Streeck, W., Thelen, K. (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". W.Streeck, K.Thelen, (Editörler), *Beyond Continuity*. Oxford:Oxford University Press.

Suchman, M. C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *Academy of Management Review*, (20), 571-610.

Şenay, B. (2010). Ulusaşırı Toplumsal Alanlar, Ulusaşırı Kimlikler: Avustralyalı Türkler Örneği. *Türkiye'de Kesişen ve Çatışan Dinsel ve Etnik Kimlikler*, 255–287.

Şimşir, B. N. (1970). *Rumeli'den Türk göçleri: Belgeler*, 34. **Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü**.

Tanoğlu, A. (1952). Bulgaristan Türklerinin Son Göç Hareketi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 14(1–4), 129.

Taras, R. (2012). *The End to Immigration by a thousand Cuts?: On Europe's Bureaucratic Gatekeepers*. Malmö University, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).

Taşbaş, E. (2011). *Osmanlı Topraklarına Yapılan Göçler ve Muhacirin-i İslamiye Komisyonu*. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi

TBMM. (1932). *Türkiye Büyük Millet Meclisi 02/05/1932 23. Cilt 4. Oturum*. Ankara.

TBMM. (1934). *İskân Kanunu Muvakkat Encümen Raporu*.

TBMM. (1935). *T. B. M. M. ZABIT CERİDESİ Yedinci inikad 18-XI- 1935 Pazartesi*. Web: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c006/tbmm05006007.pdf> adresinden 12 Mayıs 2017'de alınmıştır

TBMM. (1938). *Pasaport kanunu lâyihası ve Dahiliye ve Muvakkat encümenler mazbataları*.

Web:<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c026/tbmm05026082ss0310.pdf> adresinden 15 Mayıs 2017'de alınmıştır

TBMM. (1950a). *Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun*. Web:

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc032/kanuntbmmc032/kanuntbmmc03205613.pdf adresinden 10 Aralık 2016'da alınmıştır.

TBMM. (1950b). *Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun*. Web:

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc032/kanuntbmmc032/kanuntbmmc03205613.pdf adresinden 15 Aralık 2016'da alınmıştır.

TBMM. (1951). *Tbmm Tutanak Dergisi*. Web:

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d09/c007/b074/tbmm0900>

70740144.pdf adresinden 10 Mayıs 2017'de alınmıştır.

TBMM. (1961). *Cenevre’de 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna dair Sözleşmenin tasdiki hakkında kanun tasarısı ve Dışişleri Komisyonu raporu*. Web: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/KM___/d00/c002/km___00002024ss0053.pdf adresinden 13 Mayıs 2017'de alınmıştır.

TBMM. (2007). Türk Vatandaşlığı Kanunu Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu. Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss90.pdf> adresinden 16 Haziran 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2010). *Türkiye’de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar Ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunlarını İnceleme Raporu*. Web: https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/gocmen_raporu.pdf adresinden 18 Haziran 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2012a). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu İçişleri Komisyonu Tutanağı. Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=338 adresinden 3 Nisan 2017'de alınmıştır

TBMM. (2012b). YUKK Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Tutanağı. Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=320 adresinden 13 Nisan 2017'de alınmıştır

TBMM. (2012c). YUKK İnsan Hakları Komisyonu Tutanağı. Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/komisyon_tutanaklari.goruntule?pTutanakId=508

TBMM. (2013a). CHP Grubu Adına Celal Dinçer’in konuşması. from https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=11702 adresinden 15 Mayıs 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2013b). *Genel Kurul Tutanağı 24. Dönem 3. Yasama Yılı 88. Birleşim 04/Nisan /2013 Perşembe*. Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.birlesim_baslangic?P4=21924P5=H&PAGE1=1&PAGE2=73 adresinden 17 Nisan 2017'de alınmıştır

TBMM. (2013c). Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı 24. Dönem 3. Yasama Yılı 80. Birleşim. Web: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g.sd.birlesim_baslangic?P4=21915&P5=B&PAGE1=1&PAGE2=87 adresinden 1 Temmuz 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2013d). YUKK Genel Gerekçe. Web: <http://www.goc.gov.tr/files/files/GENEL.pdf> adresinden 18 Nisan 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2015). *Türkiye’ye Göç*. Ankara. Web: https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin073/073_00_010.pdf adresinden 18 Mayıs 2016'da alınmıştır.

TBMM. (2016a). *Mülteci Hakları Alt Komisyon Tutanakları*.

TBMM. (2016b). *Uluslararası İşgücü Kanun Tasarısı*. Web: <http://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0727.pdf> 18 Ekim 2016'da alınmıştır.

Tekeli, İ. (2008). *Göç ve Ötesi*. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

THİK. (2014). *Suriyeli Mülteciler Çalıştay*. Web: <http://www.tihk.gov.tr/www/files/5575493c76139.pdf> adresinden 10 Temmuz 2017'de alınmıştır.

Timur, T. (2007). "14. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Osmanlı Tarihinde Göç Olgusu". *Toplumsal Tarih*, 165, 26–36.

TMHK. (2010). T.C. İltica ve Göç ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Mevzuatı Uygulama Bürosu Tarafından 3 Mart 2010 Tarihinde Paylaşılan "İltica Kanunu" ve "Yabancılar Kanunu" Taslak Madde Başlıkları'na İlişkin İlk Değerlendirmeler. <http://madde14.org/images/1/17/MHKiltYabKanunDegerlendirme.pdf> adresinden 1 Şubat 2017'de alınmıştır.

Toğrol, B. (1991). 1989 Yazında Bulgaristan'dan Türkiye'ye Göç Eden Türklerin Psikolojik İncelemesi. *Türk Yurdu*, 11(45), 10–18.

Toksöz, G., Erdoğan, S., Kaşka, S. (2013). *Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü Ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*. Ankara: Uluslararası Göç Örgütü.

Tolay, J. (2012). Türkiye'de mültecilere yönelik söylemler ve söylemlerin politikalara etkisi. *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Yayınları*, s.201–213.

Torgerson, D. (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences*, 19(1), 33–59.

Turnbull, N. (2008). Harold Lasswell's "Problem Orientation" for The Policy Sciences. *Critical Policy Analysis*, 2(1), 72–91.

TÜİK. (2016). Doğum Yeri İstatistikleri, 2015. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24562> adresinden 21 Mayıs 2017'de alınmıştır.

UGÖ. (2009). *Göç Terimleri Sözlüğü*. (Çev. B. Çiçekli,) Geneva: International Organisation of Migration.

UN. (2014). *Birleşmiş Milletler Türkiye*. Web: <http://www.un.org.tr/BMAnkaraweb.pdf> 20 Haziran 2016'da alınmıştır.

UN. (2015). *World Urbanization Prospects The 2014 Revision*. Web

<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> 15 Ağustos 2016'da alınmıştır.

UN. (2016). *International Migration Report 2015*. New York:United Nations.

UNFPA. (2016). Migration. Web: <http://www.unfpa.org/migration> adresinden 21 Nisan 2017'de alınmıştır.

UNHCR (2013). Asylum Trends 2013 Levels and Trends in Industrialized Countries, Web: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5329b15a9/asylum-levels-trends-industrialized-countries-2013.html> adresinden 1 Mayıs 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (2016). Global Trends Forced Displacement in 2016. Web: <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> adresinden 13 Mayıs 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (2017a). History of UNHCR. Web: <http://www.unhcr.org/uk/history-of-unhcr.html> adresinden 1 Nisan 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (2017b). States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. Web:<http://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> adresinden 2 Temmuz 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (2017c). UNHCR Uygulayıcı Ortakları. Web: <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=85&page=17> adresinden 15 Mart 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (2017d). UNHCR viewpoint: “Refugee” or “migrant” – Which is right? Web: <http://www.unhcr.org/en-us/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html> adresinden 13 Şubat 2017'de alınmıştır.

UNHCR. (1997). “UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees”, Web: <http://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf> adresinden 13 Mayıs 2017'de alınmıştır.

USCIS. (2017). U.S. Citizenship and Immigration Services. Web: <https://www.uscis.gov/aboutus> adresinden 11 Temmuz 2017'de alınmıştır.

Ünal, U. (2012) *Osmanlı Belgelerinde Kafkas Göçleri*. Ankara: Devlet Arşivleri

Vasileva, D. (1992). Bulgarian Turkish Emigration and Return. *International Migration Review*, 342–352.

Vertovec, S. (2004). "Trends and Impacts of Migrant Transnationalism". *Society*, 3(3), 1–80.

Vigar, G. (2013). *The Politics of Mobility: Transport Planning, The Environment and Public Policy*. New York: Routledge.

Von Koppenfels, A. K. (2001). *The Role Of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*. Switzerland: International Organization for Migration.

- Weber, M. (2012). *Sosyolojinin Temel Kavramları*. (Çev M. Beyaz). İstanbul: Yarın Yayınları.
- Weimer, D. L., Vining, A. R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. London: Routledge
- Whitaker, R. (1987). *Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration*. Toronto: Lester Orpen Dennys.
- Wilson, R. (2006). Policy Analysis As Policy Advice. M. Moran, M. Rein ve R. Good. (Editörler) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press, s. 152–185.
- Wimmer, A., Schiller, N. G. (2003). "Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology". *International Migration Review*, 37(3), 576–610.
- WorldBank. (2016). *Remittances Data*. Web: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data> adresinden 18 Şubat 2017'de alınmıştır.
- World Bank. (2007). *World Development Indicators*. Web: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SM.POP.NETM&country=> adresinden 1 Şubat 2017'de alınmıştır.
- World Bank. (2017). International Migrant Stock, Total, Web: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL?end=2015&start=2015&view=map> adresinden 1 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Yaghmaian, B. (2003). "Afrika Diasporası: Türkiye'deki Afrikalı Göçmenlerin Dramı". *Birikim: Aylık Sosyalist Kultur Dergisi*, 175, 140–148.
- Yağcı M. (2017). "Kurumlar, Kurumsal Teori ve İktisadi Kalkınma Web: <http://iktisat.biz/2015/12/23/kurumlar-kurumsal-teori-ve-iktisadi-kalkinma> adresinden 3 Haziran 2017'de alınmıştır.
- Yakut, K. (2015). "Kırım Tatarları ve Nogayların Osmanlı İmparatorluğuna Göçleri". A. Kayan, M. Erdoğan (Editörler) *Türkiye'nin Göç Tarihi*. İstanbul. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s.121–132)
- Yaman, A. E. (2003). `II. Dünya Savaşında Türkiye'de Askeri Mülteciler ve Gözaltı Kampları (1941-1942)`. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 21(33), 143–166.
- Yazgan, P. (2016). "Hareketlilikte Kimlik İnşasına Yönelik Analitik Bir Çerçeve". *Göç Dergisi*, 3(2), 282–296.
- Yazgan, H. (2012). "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak "Avrupalılaşıma": Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar". *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12: 4 (123-140)
- Yıldız, A. (2001). *Ne Mutlu Türküm Diyebilene. Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)*. İstanbul: İletişim Yayınları

- Yıldız, M., Babaoğlu, C., Şahin, B. (2016). "Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34(2), 133-158
- Yılmazoğlu, E. C. (2015). "Yabancıların Sınırdışı Edilmesinin Anayasa Mahkemesinde Yargısal Denetimi". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 5(5),905-928.
- YÖK (2017). Yabancı Uyraklı Öğrencilerin Eğitim Birimlerine Göre Sayıları, Web: https://istatistik.yok.gov.tr/yuksekogretimIstatistikleri/2017/2017_T20_V1.pdf adresinden 1 Temmuz 2017'de alınmıştır.
- Yuk, J. (2011). "The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices". *Cultural Trends*, 20(3-4), 337-340.
- Yurdusev, N. (2007). ""Analiz Seviyesi" ve "Analiz Birimi": Bir Ayrım Argümanı". *Uluslararası İlişkiler*, 4(16), 3-19.
- Yuval-Davis, N. (2006). "Belonging and The Politics Of Belonging". *Patterns of Prejudice*. 40, 197-216
- Zafer, Z. (2010). Bulgaristan Türklerinin 1984-1989 Eritme Politikasına Karşı Direnişi. *Gazi Akademik Bakış*, 3(6), 26-44.
- Zelinsky, W. (1971). The Hypothesis of the Mobility Transition. *Geographical Review*, 61(2), 219-249.
- Zincone, G., Caponio, T. (2006). "The Multilevel Governance of Migration". R. Penninx, M. Berger ve K. Kraal (Editörler) *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s.269-305





Ek -1. Görüşme Yapılan Kişiler

- Katılımcı, Genel Müdür, İçişleri Bakanlığı,
- Katılımcı, Mülki İdare Amiri, İçişleri Bakanlığı,
- Katılımcı, Daire Başkanı, İçişleri Bakanlığı,
- Katılımcı, Daire Başkanı, Dışişleri Bakanlığı,
- Katılımcı, Uzman, Avrupa Birliği Bakanlığı,
- Katılımcı, Başkan, İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi,
- Katılımcı, Emniyet Amiri, Emniyet Genel Müdürlüğü,
- Katılımcı, Uzman, Uluslararası Göç Örgütü,
- Katılımcı, Dr., Hacettepe Üniversitesi, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği,
- Katılımcı, Program Koordinatörü, Uluslararası Af Örgütü,
- Katılımcı, Uzman, Uluslararası Göç Örgütü,
- Katılımcı, Uzman, İngiltere Büyükelçiliği,
- Katılımcı, Uzman, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği,
- Katılımcı, Uzman, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği,

Ek-2. Göç Yönetiminde Değişimi Gündeme Getiren Sivil Toplum Kuruluşu Raporları

- “Türkiye’de Bulunan Uygur-Doğu Türkistanlı Mültecilerin Durumu Hakkında” Ağustos 2003, MAZLUMDER
- “İrkçilik Ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu Üçüncü Türkiye Raporu”, 2005
- "HYD - BMMYK Türkiye’nin BMMYK Mülteci Statüsü Belirleme Prosedürü Standartlarına Uyumunun Değerlendirmesi", Helsinki Yurttaşlar Derneği (hYd), Ekim 2007'
- “İstenmeyen Misafirler: Yabancı Misafirhanelerinde Tutulan Mülteciler”, HYD, Kasım 2007
- "Mültecilerin Sorunları İle İlgili Rapor" Mazlum-Der, Nisan 2007 tarihinde yayınlanan
- “İnsan Hakları Gündemi Derneği Mülteci Gözlem Raporu”, Ocak 2017
- “Döner Kapıda Sıkışıp Kalanlar” , HRW, Kasım 2008
- “Lezbiyen, Gey, Biseksüel, Travesti ve Transeksüel Mültecilerin Sorunları Raporu”, Kaos GL Derneği, 2008
- “ Emniyetsiz Sığınak: Türkiye’deki Lezbiyen, Gey, Biseksüel, Travesti ve Transseksüel Mültecilerin Karşılaştıkları Güvenlik Sorunları”, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve İltica, Sığınma ve Göç Örgütü, ORA, Temmuz 2009
- “Mültecilik: Sorunlar, Tanıklıklar ve Çözüm Yolları”, İnsani Yardım Vakfı (İHH), Haziran 2009
- “2008 Türkiye İltica ve Sığınma Hakkı İzleme Raporu”, İHAD
- “Avrupa’nın Katil Sınırları” (Europe’s Murderous Borders), Migreurop, 2009
- “İki Arada Bir Derede; Türkiye’de Mültecilere Koruma Sağlanmıyor, Uluslararası Af Örgütü tarafından, Nisan 2009
- “Türkiye İltica ve Sığınma Hakkı İzleme Raporu”, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, Ocak 2010
- "Suriye ve Ürdün'deki Iraklı Mülteciler", Mazlum-Der, Mart 2010
- “Türkiye İltica ve Sığınma Hakkı İzleme Raporu-2010”, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği
- Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul: Hangi Şartlarda?, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK), Mart 2010
- "Türkiye'ye Yönelik Türkmen Göçü ve Türkiye'deki Türkmen Varlığı", Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), Eylül 2010
- "Irak'tan İrağa: 2003 Sonrası Irak'tan Komşu Ükelere Ve Türkiye'ye Yönelik Göçler", Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), Kasım 2010

- “İltica ve Göç Alanındaki Gelişmelere Genel Bakış 2010”, Mültecilerle Dayanışma Derneği, 2010
- “5 N ve 1 Mülteci Basın Mensupları için Elkitabı”, Mültecilerle Dayanışma Derneği, 2010
- "Türkiye’de Geri Gönderme Merkezleri", Migreurop, 2010
- “Belirsizlik: Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin Durumunu En İyi Anlatan Kelime”, Avrupa-Akdeniz İnsan Hakları Ağı (EMHRN), Ekim 2011
- Emniyetsiz Sığınak: Türkiye’deki Lezbiyen, Gey, Biseksüel, Travesti ve Transseksüel Mültecilerin Karşılaştıkları Güvenlik Sorunlar, Helsinki Yurttaşlar Derneği ve İltica, Sığınma ve Göç Örgütü (ORAM), Temmuz 2009
- "Suriyeli Göçmenlerle İlgili İlk Gözlem Raporu", İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği, 11 Haziran 2011
- `Askıdaki Yaşamlar & Algıdaki Yaşamlar` Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), 2011
- "Suriyeli Göçmenlerle İlgili Genel Bilgilendirme Notu, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği (İHAD), 2011
- “Türkiye İltica ve Sığınma Hakkı İzleme Raporu”, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, 2011
- “Festus Okey Davası Gözlem Raporu”, İnsan Hakları Ortak Platformu (İHOP) 5 Mayıs 2011
- “Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısına İlişkin Rapor”, MAZLUMDER, Mayıs 2012
- "Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), Haziran 2012
- “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı’na ilişkin Görüşler”, TİHV, 2012
- “Türkiye İltica ve Sığınma Hakkı İzleme Raporu”, İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, 2012

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KESGİN SELMAN SALİM
 Uyruğu : TÜRKİYE
 Doğum tarihi ve yeri : 1987/SAKARYA
 Medeni hali : EVLİ
 e-mail : slmnkesgin@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü	2013
Lisans	Ondokuz Mayıs Üniversitesi	2009
Lise	Samsun Anadolu Lisesi	2005

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
03.05. 2011-...	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	Araştırma Görevlisi
03.01.2011- 03.05. 2011	Bilecik Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi	Araştırma Görevlisi

Yabancı Dil

İngilizce
 Arapça

Yayınlar

- Kesgin, Selman S. "Türk Kamu Yönetiminde Göçmen Çocuklara Yönelik Politikalar", *Göç Dergisi*, Bahar 2017
- Paolone Francesco & Kesgin Selman S. "Insolvency Prediction in Manufacturing Firms. A Comparative Study Between Italy and Turkey", *International Journal of Technical Research and Applications* Volume 4, Issue 1, p.200-211. 2016
- Kesgin, Selman S. "Sait Halim Paşa", *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Belgeleri*, Gazi Kitabevi, Ocak 2016
- Kesgin, Selman S. "Göç Konusuna Özgürlükçü Yaklaşım: Açık Göç Politikaları" *Liberal Düşünce Dergisi*, no.80 s.34-43, 2016.
- Kesgin, Selman S. "Türk Kamu Yönetiminde Göç Algısı ve Politikaları, *Disiplinler Arası Göç ve Göç Politikaları*, s.46-64, 2015
- Kesgin, Selman S. "Kamu Özel İşbirlikleri, ", *"Kamu Politikası Sözlüğü "* Nobel Yayınevi, Nisan 2016
- Kesgin, Selman S. "Kurumsal Yaklaşım, ", *Kamu Politikası Sözlüğü* Nobel Yayınevi,

Nisan 2016

- Kesgin, Selman S. "Osmanlıda Kent Hayatı ve Kentsel Hizmetlerin Sunumu" *Şehir ve Medeniyet*", Mayıs 2014
- Öztas, Nail & Kesgin, Selman S. "Enderun: Osmanlı Yüksek İdare Mektebi", *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, s.885-902, Pegem Akademi Yayınları, 2013





GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

