

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GÖÇ ODAKLI İNSANİ KRİZ YÖNETİMİ: KARMAŞIKLIK
KURAMI AÇISINDAN BİR ANALİZ

Doktora Tezi

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU

Ankara-2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GÖÇ ODAKLI İNSANİ KRİZ YÖNETİMİ: KARMAŞIKLIK
KURAMI AÇISINDAN BİR ANALİZ

Doktora Tezi

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara-2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİMDALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GÖÇ ODAKLI İNSANİ KRİZ YÖNETİMİ: KARMAŞIKLIK
KURAMI AÇISINDAN BİR ANALİZ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Ozan ZENGİN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

- 1- Prof. Dr. Helga RITTERSBERGER TILIÇ
- 2- Prof. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN
- 3- Prof. Dr. Filiz ZABCI
- 4- Prof. Dr. Cem KARADELİ
- 5- Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Savunması Tarihi: 04/08/2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Doç. Dr. Ozan ZENGİN danışmanlığında hazırladığım “Göç Odaklı İnsani Kriz Yönetimi: Karmaşıklık Kuramı Açısından Bir Analiz” adlı doktora tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim. 04/10/2023.

Hülya ÖZÇAĞLAR EROĞLU

ÖNSÖZ

Tez çalışmasının her aşamasında desteklerini esirgemeyen kıymetli danışman hocalarım Prof. Dr. Ahmet Alpay Dikmen'e ve Doç. Dr. Ozan Zengin'e, tez izleme komitesindeki değerli katkıları için Prof. Dr. Helga Rittersberger Tılıç'a ve Prof. Dr. İpek Özkal Sayan'a, tez savunma jürisindeki ufuk açıcı geri bildirimleri için Prof. Dr. Filiz Zabcı ve Prof. Dr. Cem Karadeli'ye ve tez sürecinin başından beri yanımda olan Prof. Dr. Sibel Kalaycıoğlu'na sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Sosyal bilimler alanındaki yeri görece yeni olan karmaşıklık kuramı hakkında bilgisine başvurduğum ve bu süreçte hem akademik hem de manevi desteğini esirgemeyen Karabük Üniversitesi Fizik Bölümü Başkanı Prof. Dr. Necla Çakmak'a şükranlarımı sunarım. Ek olarak zorlu tez yazma serüvenimde ihtiyaç duyduğum desteği bana sağlayan değerli hocam Karabük Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Fatih Kırışık'a ve bu vesileyle başta Dr. Öğr. Üyesi Ayşegül Karaca Dedeoğlu olmak üzere Karabük Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu'nun tüm akademik ve idari personeline teşekkürü bir borç bilirim. Dahası bu uzun soluklu yolda dostlukları ve bilgileriyle her daim yanımda olan Dr. Eren Eroğlu'na ve Dr. Öğr. Üyesi Oya Esmâ Mert'e teşekkür ederim.

Ailemin desteği ve sevgisi olmasaydı bu çalışma tamamlanamazdı. Bu vesileyle varlıklarından dolayı müteşekkîr olduğum değerli babam Prof. Dr. Ali Özçağlar'a, kıymetli annem Leyla Özçağlar'a, canım ablam Dr. Ela Özçağlar Çelikbaş'a, sevgili eşim Öğr. Gör. Mustafa Altay Eroğlu'na ve biricik oğlum Umut Eroğlu'na sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLolar DİZİNİ	v
ŞEKİLLER DİZİNİ	vi
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE	9
1.1. KARMAŞIKLIK KURAMI.....	12
1.1.1. Karmaşıklık Kuramının Temel Kavramları	17
1.1.1.1. Karmaşıklık	18
1.1.1.2. Başlangıç Koşullarına Hassas Bağlılık	20
1.1.1.3. Doğrusal Olmayan Dinamikler.....	21
1.1.1.4. Belirsizlik ve Öngörülemezlik.....	23
1.1.1.5. Ortaya Çıkış.....	25
1.1.1.6. Uyum Sağlama ve Birlikte Evrim.....	26
1.1.1.7. Kendi Kendine Örgütlenme.....	27
1.2. İNSANİ KRİZ, KRİZ GÖÇÜ VE KRİZ GÖÇÜNÜN KARMAŞIKLIĞI	28
1.2.1. İnsani Kriz ve Karmaşık Acil Durumlar	28
1.2.2. Kriz Göçü	38
1.2.3. Göç Öznesinin Kategorileştirilmesi.....	42
1.2.3.1 Mülteci ve Şartlı Mülteci	45
1.2.3.2. İkincil Koruma, Sığınmacı ve Geçici Koruma	48
1.2.3.3. Kriz Göçmeni: Türkiye ve Suriye.....	51
1.2.4. Kriz Göçünün Karmaşıklığı: Suriye Örneği.....	55

İKİNCİ BÖLÜM

KARMAŞIK BİR SİSTEM OLARAK KRİZ GÖÇÜ

HETERARŞİ	62
2.1. KARMAŞIK SİSTEMLER: İNDİRGEMECİLİK TEN BÜTÜNCÜLLÜĞE	63
2.1.1. Karmaşık Sistemlerin Özellikleri.....	65
2.1.2. Karmaşık Sistemler ve Etmen Temelli Bakış	67
2.2. HETERARŞİ	71
2.2.1. Heterarşi ve Yönetişim İlişkisi.....	72
2.2.2. Heterarşi, Hiyerarşi ve Ağ Modeli İlişkisi.....	75
2.3. KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİ VE REJİM KARMAŞIKLIĞI	81
2.3.1. Kriz Göçü Heterarşisinde Birleşmiş Milletlerin Rolü.....	88
2.3.1.1. Birleşmiş Milletler ve İnsani Yardım	90
2.3.1.2. Uluslararası Göç Örgütü ve Göç Ağı.....	101
2.3.2. Kriz Göçü Heterarşisinde Avrupa Birliğinin Rolü	103
2.3.2.1. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi	107
2.3.2.2. İnsani Krize Müdahale Sistemi ve Kapsamlı Yaklaşım	110
2.3.2.3. İnsani Yardım ve Fon Aktarım Araçları	113
2.3.3. Kriz Göçü Heterarşisinde Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü	117

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE GÖÇ ODAKLI İNSANİ KRİZ YÖNETİMİ.....

3.1. KARMAŞIKLIK KURAMI AÇISINDAN KRİZ GÖÇÜ	
HETERARŞİSİNİN TÜRKİYE’DEKİ OLUŞUMU	124
3.1.1. Çekici Öğe Olarak Türkiye, Belirsizlik ve Ortaya Çıkış.....	124
3.1.2. Geri Kabul Anlaşması ve Kriz Göçü Heterarşisinin Belirginleşmesi	127
3.1.3. Türkiye’nin Kriz Göçüne Uyum Sağlaması	129
3.2. KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİNİN TÜRKİYE’DEKİ ETMENLERİ.....	130

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı	131
3.2.2. Bakanlıklar.....	133
3.2.2.1. Dışişleri Bakanlığı	134
3.2.2.2. İçişleri Bakanlığı.....	135
3.2.2.2.1. Afet ve Acil Durum Başkanlığı	136
3.2.2.2.2. Göç İdaresi Başkanlığı.....	139
3.2.2.3. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı.....	143
3.2.2.4. Sağlık Bakanlığı	145
3.2.3. Belediyeler	149
3.2.4. Sivil Toplum Kuruluşları ve Suriyeli Dayanışma Ağları.....	155
SONUÇ	162
KAYNAKÇA	172
ÖZET	199
ABSTRACT	200

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Klasik Bilim ile Yeni Bilim Arasındaki Temel Farklar	12
Tablo 2. Karmaşıklık Kuramı ile Pozitivist Bilimin Temel Özellikleri	13
Tablo 3. Karmaşıklık Kuramı ve Suriye Örneği.....	56
Tablo 4. Sistemlerin Özellikleri.....	65
Tablo 5. Kriz Göçünde Rejim Karmaşıklığı.....	86
Tablo 6. AB'nin Kriz Göçü Heterarşisine Dair Yönetmel Araçları.....	105
Tablo 7. Kriz Göçü Heterarşisinin Türkiye'deki Etmenleri	131



ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Karmaşıklık kuramının gelişimi ve diğer kuramlarla etkileşimi	16
Şekil 2. Lorenz'in bilgisayarından çıkan sonuç dökümü	20
Şekil 3. Karmaşık acil durumlar nedeniyle göçe zorlanmanın etkenleri	37
Şekil 4. Kriz göçmenlerinin genel savunmasızlık durumları: Suriye örneği	54
Şekil 5. Heterarşik yapılanma: Düğümler, ağlar ve hiyerarşiler	80
Şekil 6. Kriz göçü yönetişi	82
Şekil 7. Kriz göçü heterarşisinde merkezi düğümler (BM)	87
Şekil 8. Kümelenme yaklaşımına göre 11 tematik küme	94
Şekil 9. AB'nin kriz göçü heterarşisine dair yönetsel araçları	106
Şekil 10. Fon aktarım araçları	115
Şekil 11. Kızılay'ın kriz göçü heterarşisindeki merkeziliği	158

KISALTMALAR

3RP	: Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (Regional Refugee and Resilience Plan)
AB	: Avrupa Birliği
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AK	: Avrupa Komisyonu
AP	: Avrupa Parlamentosu
BM	: Birleşmiş Milletler
BMGK	: Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CARE	: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere)
CEAS	: Avrupa Ortak Sığınma Sistemi şeklinde sıralamak mümkündür.
ÇBB	: Çukurova Belediyeler Birliği
DG-ECHO	: Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Genel Müdürlüğü (Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)
ECHO	: Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Birimi (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)
EEAS-CRS	: Avrupa Dış Eylem Servisi ve Kriz Müdahale Sistemi (The European External Action Service- Crisis Response System)
EESN	: Acil Durum Sosyal Güvenlik Ağı (The Emergency Social Safety Net)
ERC	: Acil Yardım Koordinatörü (The Emergency Relief Coordinator)

ERCC-EHRC	: Acil Müdahale Koordinasyon Merkezi-Avrupa İnsani Müdahale Kapasitesi (Emergency Response Coordination Centre-European Humanitarian Response Capacity)
EUAA	: Avrupa Birliği İltica Ajansı (The European Union Agency for Asylum)
EUROPOL	: Avrupa Polis Teşkilatı (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation)
EUTF	: AB Bölgesel Güven Fonu (The European Union Emergency Trust Fund)
FRIT	: Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (Facility for Refugees in Turkey)
FRONTEX	: Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (European Border and Coast Guard Agency)
GAR	: Göç Araştırmaları Derneği
GİB	: Göç İdaresi Başkanlığı
GİGM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKY	: Geçici Koruma Yönetmeliği
IASC	: Kurumlar Arası Daimî Komite (Inter-Agency Standing Committee)
ICMPD	: Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (International centre for Migration Policy Development)
ICRC	: Uluslararası Kızılhaç Komitesi (International Committee of the Red Cross)
IcSP	: İstikrar ve Barışa katkı Aracı (Instruments Contributing to Stability and Peace)
IFRC	: Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (International Red Cross Red Crescent)

IOM	: Birleşmiş Milletler Göç Örgütü (International Migration Organization)
IPA	: Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance)
IŞİD	: Irak ve Şam İslam Devleti
MBB	: Marmara Belediyeler Birliği
MEDULA	: Eczane Provizyon Sistemi
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi
MiGOF	: Göç Yönetişimi Çerçevesi (Migration Governance Framework)
NDICI	: Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Aracı (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument)
OCHA	: Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü (Organization for Economic Co-operation and Development)
ÖSO	: Özgür Suriye Ordusu
RESLOG	: Yerel Yönetişimde Dayanıklılık Projesi (Resilience in Local Governance in the face of Syrian Migration Crisis)
RRP	: Suriye Bölgesel Müdahale Planı (Syria Regional Response Plan)
SIHHAT	: Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Sağlık Statüsünün ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından Sunulan İlgili Hizmetlerin Geliştirilmesi Projesi
SUY	: Sosyal Uyum Yardımı
ŞEY	: Şartlı Eğitim Yardımı
TAMP	: Türkiye Afet Müdahale Planı

TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TDP	: Suriye Krizine Yanıt Olarak Türkiye’de Dayanıklılık Projesi
T-SUY	: Tamamlayıcı Sosyal Uyum Yardımı
UCPM	: Birlik Sivil Koruma Mekanizması (Union Civil Protection Mechanism)
UN	: Birleşmiş Milletler (United Nations)
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (United Nations Development Programme)
UNFPA	: Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (United Nations Population Fund)
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (United Nations International Children’s Emergency Found)
USAID	: Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalınma Ajansı (United States Agency for International Development)
WFP	: Dünya Gıda Programı (World Food Programme)
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization)
WoS	: Bütün Suriye Yaklaşımı (Whole of Syria)
WVI	: Uluslararası Dünya Vizyonu (World Vision International)
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)
YUKK	: Yabancılar Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Suriye’de 2011 yılından beri süregelen iç savaş, verdiği tahribat ile insani krizlere, kriz göçüne, kronik sorunlara neden olmuş ve bu durum çok boyutlu bir uluslararası müdahaleyi beraberinde getirmiştir. Suriye krizinin hala çözülememiş olması söz konusu konuyu farklı bir bakış açısıyla ele almayı gerekli kılmaktadır. Bu bakış açısı ise insani krizin (*humanitarian crisis*) ve kriz göçünün (*crisis migration*) karmaşıklık kuramı ekseninde açıklanabilen karmaşık olgular olduğu kabulüne dayanmaktadır. İnsani kriz, can, mal ve gıda güvenliğinin yanı sıra hayatı devam ettirebilmek için gerekli olan temel geçim kaynaklarına yönelik yaygın bir tehdidin bulunduğu haldir. Kriz göçü ise sadece kriz durumlarında ortaya çıkan hareketliliği ifade etmemekte ve insani krizden doğrudan etkilenen kapana sıkışmış nüfusların (her ne kadar göç edemeseler de) hareketsizliğini de içermektedir. İnsani krizler ve kriz göçü kapsamında Suriye meselesini ele aldığımızda bu meselenin karmaşık bir hal aldığını söylemek mümkündür. Bu karmaşık hali anlama çabası konuya farklı bir bakış açısıyla yaklaşmamıza yardımcı olmaktadır. Karmaşıklık kuramı ise bu bakış açısının bir çıktısıdır.

Karmaşıklık kuramına bağlı olarak karmaşıklık ontolojisi ve epistemolojisi ekseninde insani krizin ve kriz göçünün doğasını anlama çabası insani krizi ve kriz göçünü yönetebilme ve sorunları çözme kabiliyetini geliştirebilme potansiyelini taşımaktadır. Karmaşıklığın doğadaki gerçekliğine/ varoluşuna odaklanan karmaşıklık ontolojisi, karmaşıklığın sadece söylem/anlatı/metafor aygıtı olarak kullanılmasının aşılmasına yardımcı olmaktadır. Bu odaklanışta karmaşıklık kuramının temel kavramlarından (başlangıç koşullarına hassas bağlılık, doğrusal olmayan dinamikler, belirsizlik ve öngörülemezlik, ortaya çıkış, uyum sağlama ve birlikte evrim, kendi kendine örgütlenme) yararlanmaktadır.

Karmaşıklığın ilk safhasını ortaya çıkış oluşturur. Etmenler, çekici öğelere doğru çekilerek bir örüntü oluşturur ve bu örüntünün oluşmasına ortaya çıkış denir. Bir gerçekliğin ortaya çıkması ve bunun başlangıç koşullarına hassas bağlı olması paradoksal olarak belirsizliği beraberinde getirir. Başlangıç koşullarına hassas bağlılık, doğada gerçekleşen küçük bir olayın büyük sonuçlar doğurabilmesidir. Belirsizlik bu büyük sonuçların önceden tahmin edilemeyeceğini ifade ederken aslında bir tür öngörülemezliğe kapı açmaktadır. Öngörülemezlik ise çekici öğelerin varlığı ve etmenlerin değişen koşullara sürekli uyum sağlayabilme yeteneği ile yakından ilişkilidir. Ayrıca karmaşıklık ontolojisi parça bütün ilişkisini indirgemecilikten ziyade bütüncüllük üzerinden kurar. Bunu yaparken etmen temelli bir bakış açısına ihtiyaç duyar çünkü karmaşıklık ontolojisinde bütün, parçaların basit bir toplamı değildir. Bu durum ise birbiriyle doğrusal olmayan ilişkiler vasıtasıyla etkileşime girmiş ve birlikte evrilmiş etmenlerin bütünden kopuk bir parça haline gelmesinden ve manasız birer özneye dönüşmesinden kaynaklanır.

İnsani kriz ve kriz göçü olguları yukarıda bahsi geçen temel kavramlar kapsamında analiz edilebilmektedir. Örneğin alanyazında çok farklı şekillerde sınıflandırılan (ani başlangıçlı, yavaş başlangıçlı, doğal afetlerden kaynaklanan ya da insanların hatalarından veya bilinçli tercihlerinden kaynaklanan vb.) insani krizler yapıları gereği belirsizdirler. Özellikle insani krizlerin ilk safhası genelde kaotiktir. Müdahale mekanizması devreye girdiğinde ya da kendi kendine örgütlenme pratikleriyle kaotik durumdan kısmen düzene geçiş sağlanabilir. Bunun yanı sıra göç olgusunun karmaşıklık analizi belirsizlik ve etmen kavramı üzerinden başlatılabilir. Kriz göçüne dair belirsizlik ise (göçe karar verme, göç etme süreçleri, göç edilen ülkeye dair belirsizlikler gibi) birden fazla alanda kendini göstermektedir. Ayrıca kriz göçüne etmen temelli bir açıdan baktığımızda kriz göçünün esas etmenlerinin kriz göçmenleri (*crisis migrants*) olduğu söylenebilir.

Kriz göçmeni “insani krizler bağlamında hareket edenleri, kapana kısılanları, yerinden edilenleri ve bu kapsamda yardıma ihtiyaç duyan herkesi kapsayacak şekilde kullanılan bir terimdir” (Martin vd., 2014: 12). Kriz göçmenleri çekici öğeler (uygun şartlar, tanıdıkların hedef ya da transit ülkede bulunması gibi) vasıtasıyla bir odağa doğru çekilirler. Dahası kriz göçmenleri kendi aralarında örgütlenme pratiklerini inşa edebilirler. Bunun en güzel örneği Türkiye’de Suriyeliler tarafından kurulan Suriyeli dayanışma ağlarıdır. Kriz göçünün bir başka özelliği ise başlangıç koşullarına oldukça hassas olabilme durumudur. Suriye savaşını örnek olarak ele aldığımızda, savaşın değişen koşulları ve hatta insani yardımların BMGK kararıyla (Rusya’nın olası vetosu sonucunda) geciktirilmesi gibi durumlarla kriz göçü arasında yakın bir ilişki kurmak mümkündür.

İnsani kriz ve kriz göçü kavramlarının ontolojik karmaşıklıklarını yönetme çabası karmaşıklık epistemolojisi ile mümkündür. Karmaşıklık epistemolojisi, birbirleriyle etkileşim içinde olan değişkenlerin tümünü ya da mümkün olduğunca çoğunu dikkate alma, belirsizliğe ve öngörülemezliğe tolerans gösterme çabasıyla ilgilidir. Karmaşıklık epistemolojisi çerçevesinde karmaşık olguları yönetme gayreti karmaşık yönetim biçimlerini (çok boyutlu ve aktörlü) beraberinde getirmektedir. Çok boyutlu ve aktörlü bir yapıya sahip olan küresel göç ve insani yardımının karmaşık rejimine dayanan bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Karmaşıklık epistemolojisi açısından yönetsel karmaşıklığı oluşturan kurumlar birer aktör olarak değerlendirilebilir. Buradan etmen-aktör diyalektiği doğar ve bu diyalektik karmaşıklıkta yönetilen-yöneten ikiliğini daha iyi anlamamızı sağlamaktadır. Aslında ontolojik karmaşıklık açısından etmenler ortaya çıkış uyum sağlama, başlangıç koşullarına hassas bağlılık gibi temel durumlarda karmaşıklık epistemolojisinde aktörlere karşılık gelir çünkü ontolojik karmaşıklıkta yöneten-yönetilen ikiliğinden

ziyade etmenlerin etkileşimleri sonucunda kendiliğinden olma hali söz konusudur. Bu analizden yola çıkılarak kriz göçmenlerinin kriz göçünün karmaşık rejiminin bir yönetim nesnesinden ziyade doğal bir parçası olduğu ifade edilebilir. Bunun yanı sıra karmaşıklık epistemolojisi odağında kriz göçünün karmaşık rejimine dayanan kriz göçü heterarşisinin aktörlerinden söz etmek mümkündür.

Heterarşi yönetim sürecinde ilgili birimler arasında işbirliğine (*co-operation/collaboration*) ve koordinasyona (*coordination*) dayanan hiyerarşi ve ağ unsurlarını içermesinden dolayı birden fazla yönetim ilkesine sahip; hiyerarşiyi ve ağ unsurlarını aşan, onlardan farklılaşan örgütsel bir biçimdir. Bu açıdan heterarşi genellikle bir tür yönetim biçimi olarak ifade edilmektedir. Yönetişim siyasa yapım ya da karar verme süreçlerini içerirken heterarşi alınan kararların hangi yapı ya da örgütlenme ekseninde uygulanacağını bize gösterir. Bu tez kapsamında heterarşi, bir yönetim biçiminden ziyade yönetimi içinde barındıran ve karmaşık sistemlerin bir örgütlenme biçimi şeklinde değerlendirilmektedir. Bu tercihin nedeni örgütlenme biçimi olarak heterarşinin küresel, bölgesel ve ulusal düzeylerde yer alan birçok merkezi içinde barındıran, hiyerarşiyi ve ağ modelini kapsayan bir yapıda olmasıdır. Kriz göçü heterarşisi ise kriz yönetimi ve göç yönetimi kavramlarının hukuki ve yönetsel alanlardaki görünümünün yapısal karşılığını ifade etmektedir. Bunun yanı sıra kriz göçü heterarşisi, küresel göç ve insani yardımın karmaşık rejiminin kesişim alanı olan kriz göçünün karmaşık rejimine dayanmaktadır. Kriz göçünün karmaşık rejimi, küresel göç rejimi şemsiyesinin korumasından yararlanamayan kriz göçmenlerini odağına almaktadır.

Heterarşik düğümler, yönetsel açıdan işbirliği ve koordinasyon gücüyle bağlantılı olarak merkezi durumda olan kurumlardır. Bu açıdan kriz göçü heterarşisinin düğümlerini küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde analiz etmek mümkündür. Buna göre

kriz göçü heterarşisinin düğümleri bu tez kapsamında küresel düzeyde Birleşmiş Milletler (BM), Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Birleşmiş Milletler Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA) şeklinde sıralanabilir.

Bölgesel düzeydeki heterarşik düğümler ise Avrupa Birliği (AB), Avrupa Birliği İltica Ajansı (EUAA), Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Genel Müdürlüğü (DG-ECHO), AB'nin fon aktarım araçları (IcSP, IPA vb.) uluslararası sivil toplum kuruluşları (STK)'dır. Türkiye'nin kriz göçüne dair heterarşik düğümleri ise Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar (İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı), Mülki İdare, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), Göç İdaresi Başkanlığı (GİB), Belediyeler (özellikle Suriye sınırında yer alan belediyeler), yerel STK'lar ve Suriyeli dayanışma ağlarıdır.

Türkiye'de göç odaklı insani kriz yönetiminin kriz göçünün karmaşıklığına uygunluğu tartışmalıdır. Bu konuyu Türk atasözleri arasında yer alan “göç yolda düzelir” deyimini üzerinden açıklayabilmek mümkündür. Bahsi geçen deyim planlama yapılmadan duruma göre davranmayı ve rasyonaliteden sapmayı referans alan bir yönetim tarzını anlatmak için kullanılmaktadır. Aslında bu deyime karmaşıklık açısından bakıldığında karmaşıklığa uyum sürecinin göçün gerçekten de yolda düzeldiği durumu olduğu anlaşılabacaktır. Türkiye'nin ve kriz göçü karmaşıklığını yönetme çabasındaki yönetsel yolculuğu ve sürece uyumlanma süreci tam da böylesi bir durumdur.

Bu çalışmanın amacı yukarıda belirtilen nedenler çerçevesinde insani kriz ve göç kavramlarına karmaşıklık kuramı açısından bakmaktır. Alanyazında insani kriz ve göç kavramlarıyla ilgili pek çok çalışma olmasına karşın her iki kavramın karmaşıklık

kuramı açısından ele alınışı özellikle Türkçe alanyazında mevcut değildir. Bu çalışma Suriye savaşının Türkiye üzerindeki etkilerini insani kriz ve kriz göçü üzerinden karmaşıklık ontolojisi ekseninde açıklama gayreti nedeniyle önemlidir. Ayrıca karmaşıklık kuramı ekseninde insani krizi, kriz göçünü ve göç odaklı insani kriz yönetimini ele alan bu tez çalışmasının tezi, insani krizin ve kriz göçünün karmaşık olgular olduğu, küresel göç ve insani yardım rejiminin bir arada değerlendirilmesi gerektiği ve bu birlikteliğin kriz göçü heterarşisini doğurduğudur.

Bu tez çalışması Suriye krizinin BM, AB ve Türkiye açısından neden kontrol edilmekte zorlanılan bir göç hareketine dönüştüğünü anlama çabasının bir tezahürüdür. Bu nedenle tez çalışmasının araştırma sorusu: “Suriye savaşından kaynaklanan insani krizlerin ve kriz göçünün karmaşıklığının küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde göç odaklı insani kriz yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?” şeklinde belirlenmiştir. Bu çerçevede bu tez, yukarıda belirtilen nedenlerin gereği olarak araştırma sorusunu karmaşıklık kuramı aracılığıyla incelemektedir. Tezin temel araştırma sorusu çerçevesinde tamamlayıcı soruları vardır. Buna göre; BM’nin ve AB’nin kriz göçüne yönelik yasal düzenlemeleri nelerdir ve kurumsal yapısı nasıldır? Küresel düzeyde kriz göçünün karmaşık rejimi nasıldır? AB’nin kriz göçünün karmaşıklığını yönetmeye yönelik politikalarının yasal ve kurumsal araçları nelerdir? Türkiye’de göç odaklı insani kriz yönetimine ilişkin yasal ve kurumsal mevcut yapı nasıldır?

Tezin temel araştırma sorusu ve diğer bölümlere yönelik alt sorular çerçevesinde; araştırma konusuyla ilgili birincil raporlar, kitaplar, bilimsel makaleler, kurumların kurumsal web sayfaları, ikincil nicel ve nitel veriler kullanılmıştır. BM ve AB müktesebatı, strateji belgeleri ve politika belgeleri incelenmiştir. Türkiye’ye dair veriler ise AFAD, GİB, Bakanlıklar, Belediyeler ve STK’lar üzerinden toplanmaktadır. Buna göre, AFAD tarafından yayımlanan, Türkiye Afet Müdahale Planı, AFAD stratejik

planı, il planları, afet raporları, kurumsal raporlar GİB tarafından yayımlanan yıllık göç raporları, GİB stratejik planı ve diğer tüm güncel verileri ele alınmıştır. Kriz göçmenleri ile ilgili doğrudan/dolaylı olarak çalışmalar yapan bakanlıklar (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı vb.) ile belediyelerin kriz göçmenleri ile ilgili yürüttükleri projelere de yer verilmiştir. Son olarak kriz göçmenleri ile devlet ve uluslararası örgütler arasında adeta köprü görevi gören STK'ların raporları üzerinden incelemelerde bulunulmuştur.

Tezin birinci bölümünde, Suriye savaşının ve bu savaşın neden olduğu göçün ve insani krizin karmaşıklığını inceleme konusu yapabilmek için öncelikle karmaşıklık kuramını ve bu kuramın temel kavramlarını incelemek gerekmektedir. Daha sonra insani krizi ve kriz göçü kavramsal açıdan ele alınacak ve Suriye örneğinde karmaşıklık kuramı, insani kriz ve kriz göçü değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu nedenle tezin bu başlığı altında öncelikle karmaşıklık kuramına, sonrasında ise insani kriz ve kriz göçü kavramlarına yer verilecektir.

Tezin ikinci bölümünde, öncelikle karmaşık sistemlerin özellikleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca tezin bu bölümünde kriz göçü yönetimine dair sürecin karmaşık bir sistem olduğu iddia edilmekte ve bu sistemin yapısal karşılığının ise heterarşi olduğu ifade edilmektedir. Ek olarak tezin bu bölümünde kavram olarak uluslararası göç yönetişimi yerine kriz göçü heterarşisinin kullanılmasının nedeni dikkati insani krize ve bundan kaynaklanan göçe çekerek BM, AB ve ilgili kuruluşların olağan durumdaki göç hareketlerini nasıl organize ettiğini mercek dışında bırakmaktır. Dahası kriz göçü heterarşisinin karmaşık bir sistem olmasının kabulü bahsi geçen kuruluşları karmaşıklık bağlamında ele alınmasını mecbur kılmış ve Suriye örneği ekseninde kriz göçünde oluşan karmaşık rejim kapsamında incelenecektir. Ayrıca bu inceleme heterarşi,

yönetişim, ağ, etmen etkileşimi ve yönetim bilimi açısından işbirliği ve koordinasyon kavramları ekseninde yapılacaktır.

Tezin üçüncü bölümünde öncelikle kriz göçünün Türkiye açısından karmaşıklığı analiz edilecektir. Bu analizde öncelikle ortaya çıkış ve belirsizlik kavramları ekseninde Türkiye’de kriz göçünün ilk aşamasına yer verilecektir. Sonrasında ise Türkiye açısından kriz göçü heterarşisinin nasıl bir süreç içerisinde belirdiği incelenecektir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, belediyeler ve STK’ların kriz göçü heterarşisindeki konumları anlatılacaktır. Özellikle İçişleri Bakanlığı (AFAD ve GİB), Sağlık Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle yürütülen hizmetler ve uygulanan uluslararası projelere yer verilecektir. Ayrıca kriz göçü yönetiminde belediyeler ve STK’ların kriz göçmenlerine sunduğu hizmetlere odaklanılacaktır. Son olarak karmaşıklık kuramı açısından Suriyeli dayanışma ağlarının kriz göçü heterarşisindeki konumu incelenecektir. Kriz göçü heterarşisinde ve karmaşıklık kuramı ekseninde ön plana çıkan yönetim sürecinin koordinasyon ve işbirliği olduğu görülmektedir. Bu nedenle yukarıda belirtilen hususlar yönetim bilimi açısından koordinasyon ve işbirliği çerçevesinde ele alınacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

21. yüzyıl karmaşıklık çağı olarak nitelendirilmektedir. Bu yüzyılda yaşanan savaş kaynaklı insani krizler bir önceki yüzyıla kıyasla karmaşık bir yapıya sahiptir. İnsani krizin karmaşıklığı, bireyin kriz anında ve sonrasında aldığı/alacağı kararları etkileyen çok hassas koşullar içinde olmasından, bu kararları almaya çalışırken öngörülebilirliğin azalmasından ve bu koşulları yaratan sistemin de kendi içindeki çok boyutlu bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Savaş kaynaklı insani krizlerdeki çok boyutluluk iki yönde olabilmektedir. İlki savaştan kaynaklanan krizlerin sayıca çeşitliliği (açlık, hastalık, barınma, güvenlik, yerinden edilme, göçe zorlanma vb.); ikincisi ise insani krizi yönetebilmek için ortaya çıkan sistemin (ulusal, bölgesel ve küresel) çok katmanlı olmasıdır.

Günümüzde yaklaşık 60 milyon insan savaş, çatışma, şiddet ve zulüm nedeniyle göçe zorlanmış durumdadır. Göç, suya atılan bir taşın suda oluşturduğu dalgalar gibi kültürde, ekonomide, sosyolojide, psikolojide, yönetimde, siyasette kısacası birçok alanda sonuçlar doğurmaktadır. Göç, göçmenin ilk yola çıkışından bugünkü konumuna kadarki tüm sosyal durumlarını aynı anda dikkate alınması gereken karmaşık bir süreçtir (Leloup, 1996: 101). Göç olgusunun dinamik bir sistem olarak temsili, kararların ve eylemlerin karmaşıklığını, olgunun ekonomik, demografik ve sosyal değişkenlerle etkileşimini ön plana çıkarmaktadır (Leloup, 1996: 112).

Göçün etkilediği alan sayısının çokluğu bir yana neden olduğu sonuçlar bu olgunun da ne denli karmaşık olduğunu göstermektedir. Burada şu soruyu sormak önemlidir: Bir durumun ya da kavramın karmaşık olması onu karmaşıklık kuramı

açısından açıklamamıza ya da incelememize yeter koşul mudur? Örneğin, göç ve insani kriz karmaşıktır fakat bu durum söz konusu kavramların karmaşıklık kuramı açısından ele almamızda bize yeter koşulu sağlamamaktadır. Kavramın doğası gereği karmaşık olmasından öte onun örüntülerinin ve ilişkili olduğu sistemlerin karmaşık yapıya sahip olması da gereklidir. Göç odaklı insani kriz bu türden bir yapıya sahiptir.

İnsani kriz ve göç kavramlarının yukarıda belirtilen nedenler çerçevesinde içerikleri ve yapıları itibariyle karmaşık olgular olması bu kavramları karmaşıklık kuramı temelinde ele almamıza imkân sağlamaktadır. Karmaşıklık kuramı karmaşık sorunları çözmek için eksiksiz araçlar sağlamaz ama bize bu sorunların neden bu kadar zor olduğunu gösterir (Cilliers, 2010: 102-103). Söz konusu kavramlar ile karmaşıklık kuramının temel kavramları [karmaşıklık (*complexity*), öngörülemezlik (*unpredictability/indeterminism*), belirsizlik (*uncertainty*), kendi kendine örgütlenme (*self-organization*), ortaya çıkış (*emergence*), uyum sağlama (*adaptation*) ve başlangıç koşullarına hassas bağlılık (*sensitive dependence on initial conditions*) ya da kelebek etkisi (*butterfly effect*), doğrusal olmayan dinamikler (*non-linear dynamics*)] arasında bir ilişki kurulabilir. Tezin ilgili başlıkları altında bu kavramlar incelenecektir.

Bu tez çalışmasında göç odaklı insani kriz yönetimi karmaşıklık kuramı temelinde ve Suriye krizi örneğinde ele alınmaktadır. Suriye krizinin karmaşıklığının temel sebeplerinden biri içinde bulunduğumuz yüzyılda çok aktörlü savaş modellerinin uygulanmasıdır. Suriye savaşı, hem savaş tekniği olarak çok aktörlü olması nedeniyle hem de neden olduğu insani kriz açısından karmaşık bir yapıya sahiptir. Yaklaşık 13 milyon Suriyelinin yerinden edildiği/göçe zorlandığı Suriye krizi zamanımızın en geniş çaplı insani krizlerinden biridir. Kasım 2015'te gerçekleştirilen Beyrut ve Paris saldırılarında açıkça görüldüğü gibi Suriye'deki insani krizin yalnızca Suriyeli siviller için değil aynı zamanda çatışmanın seyri, bölgedeki ve ötesindeki

devletler için de sonuçları bulunmaktadır (Ferris ve Kirişçi, 2016: 54). Suriye savaşının birden çok nedeni vardır. Bu nedenlerin en önemlisi Suriye halkının, baskıcı, muhalefeti tanımayan ve reform taleplerini cevapsız bırakan yönetime karşı biriktirdiği öfkedir. Söz konusu öfkenin üzerine Ortadoğu'nun baharı olarak nitelendirilen Arap Baharı'nın verdiği cesaret Suriye halkını harekete geçirmiştir. Suriye halkı Esad rejimine yönelik ilk geniş çaplı protestolarını 2011 yılının mart ayında gerçekleştirmiştir (Şen, 2016: 68).¹

Sivil protestolar, güvenlik güçleri tarafından (İran Devrim Muhafızları ve Hizbullah'ın da desteğiyle) şiddetli bir biçimde bastırılmaya çalışılmıştır. 23 Ağustos 2011'de Suriye Ulusal Konseyi'nin kurulması ve bu konseyin kısa süre içerisinde birçok ülkenin desteğini alması sebebiyle yaşanan kriz; iç savaşa dönüşmeye başlamış ve insani krizleri de beraberinde getirmiştir (Ferris ve Kirişçi, 2016: 14; Şen, 2016: 68). Suriye savaşının ve bu savaşın neden olduğu göçün ve insani krizin karmaşıklığını inceleme konusu yapabilmek için öncelikle karmaşıklık kuramını ve bu kuramın temel kavramlarını incelemek gerekmektedir. Daha sonra insani krizi ve kriz göçü kavramsal açıdan ele alınacak ve Suriye örneğinde karmaşıklık kuramı, insani kriz ve kriz göçü değerlendirilmesi yapılacaktır. Bu nedenle tezin bu başlığı altında öncelikle karmaşıklık kuramına, sonrasında ise insani kriz ve kriz göçü kavramlarına yer verilecektir.

¹ “Suriyeliler, Suriye'nin güneyindeki Der'a kentindeki Suriyeli protestocuların kamuya açık alanlarda hükümet karşıtı grafitiler yapan çocukların tutuklanmasını ve işkence görmesini protesto etmek için sokaklara çıkmışlardır. Der'a'da Suriye rejimi tarafından tutuklanan ve işkence ile öldürülen Hamza el-Hatib devrimin sembol ismi olmuştur.” (Şen, 2016: 67)

1.1. KARMAŞIKLIK KURAMI

Karmaşıklık kuramı, Newton fiziğine dayanan klasik bilim anlayışını eleştiren, Kuantum fiziği etrafında şekillenmiş yeni bilim olarak adlandırılan bir anlayışa dayanmaktadır. Yeni bilim anlayışının temelini kısaca, kestiril(e)mez sonuçlar, olasılık, düzensizliğin düzen olduğu bir döngü, karmaşık ve doğrusal olmayan sistemler oluşturmaktadır. Bu açıdan klasik bilim ile yeni bilim arasında önemli farklılıklar mevcuttur.

Tablo 1. Klasik Bilim ile Yeni Bilim Arasındaki Temel Farklar (Cohn, 2001: 6)

Klasik Bilim (Newton Fiziğine Dayanan Bilim Anlayışı)	Yeni Bilim (Kuantum Fiziğine Dayanan Bilim Anlayışı)
Düzen	Düzensizlik
Kestirilebilir sonuçlar bu yüzden deterministik	Kestirilemez sonuçlar ve bu yüzden olasılıksal
Mekanik bir evren	Düzensizliğin düzeni hâkim
Gelecek, geçmiş tarafından belirlenebilir	Gelecek, geçmiş tarafından belirlenemez
Basit ve doğrusal sistemler	Karmaşık ve doğrusal olmayan sistemler
Hesaplanması çok basit	Orantılı olmadığı için hesaplanması güç
Düzenli hareket: Denizlerin Ay'ın günlük etkileri altındaki dalga ve akıntıları	Düzensiz hareket: Hava durumu, türbülanstaki akışkanlık, sayısız nicelleştirilemeyen, kestirilemeyen etki
İndirgemeci yaklaşım	Bütünsel, küresel yaklaşım

Tablo 1’de görüldüğü üzere yeni bilim anlayışı ile klasik bilim anlayışı arasındaki temel fark determinizm kavramı ekseninde şekillenmektedir. Genel bir ifadeyle determinizm, bir fiziksel sistemin şimdiki durumunun önceki durumunun bir sonucu olmasıdır. Yeni bilim anlayışı Laplace determinizmi olarak adlandırılan “evrende keşfedeceğimiz yasalar aracılığıyla evrende olacak her şeyi bilme imkânımıza dayanan” determinizm eleştirisine dayanmaktadır. Karmaşıklık kuramı ile pozitivist bilimin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

Tablo 2. Karmaşıklık Kuramı ile Pozitivist Bilimin Temel Özellikleri (Schindehutte ve Morris, 2009: 251)

Klasik/Newtoncu/Pozitivist Bilim	Karmaşıklık
Newtoncu görüşe dayanan Fizik Bilimleri	Doğa Bilimleri (kimya, biyoloji vs.)
Dengeye ulaşmak/Doğrusal ilişkiler Katı organizasyon (örgütlenme)	Dengeden uzaklaşma/ Sürprizlerle Baş Edebilmek
Dünya belirlidir ve hareket kanunlarına göre işlediği varsayılır.	Dünya akışkandır. Önceden tahmin edilemez ancak yapılandırılmıştır.
Sistemin parçalarını analiz edebilmek, objektif ve kesin bir şekilde anlayabilmek için karmaşıklığı azaltan Kartezyen epistemoloji	Bütün parçalarının toplamından fazla olduğunu ve parçalar arasındaki etkileşimlerden doğan ilişkileri anlamaya çalışan karmaşıklık epistemolojisi
Düzen, rasyonellik, tahmin edilebilirlik, indirgemeci, deterministik	Kısmi düzen, sınırlı rasyonellik, tahmin edilebilirlik ve belirsizlik, bütüncül, olasılıksal ve kendiliğinden olma
Deneyim, tekrar edilebilir sonuçlar, doğal bilimlerinin yönetimlerini taklit etme	Deneyim ve yorumlamanın bütünleştirilmesi
Yenilik yaratma, düzen/kaos içerisinde gelişme için herhangi bir mekanizma yok	Yenilik ve kaos/düzen içerisinde büyümek için kendiliğinden oluşan süreçler

Tablo 2’de görüldüğü üzere karmaşıklık kuramı kısmi düzen, belirsizlik, bütüncüllük ve bütünün parçaların toplamından farklı bir yapıda olduğunu anlama çabasına dayanan karmaşıklık epistemolojisi üzerine kurgulanmıştır. Karmaşıklık kuramı 1960’larda ve 1970’lerin başında ortaya çıkmış ve Meksika’daki Santa Fe Enstitüsü’nün kurulmasıyla tanınırlık kazanmıştır. Karmaşıklık kuramıyla ilgili ilk çalışmalar Ilya Prigogine tarafından ortaya konulmuştur. Prigogine (1987) Karmaşıklığı Keşfetmek (*Exploring Complexity*) adlı makalesinde karmaşıklığın temel özelliklerinin tersinmezlik² ve stokastiklik³ olduğunu ifade etmektedir (Prigogine, 1987: 98). Bu iki özelliğe göre karmaşıklık belirli bir yönde ilerleyen, geri döndürülmeyen ve rastlantısal süreçlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Prigogine (1987) ayrıca fizik ve kimya alanında karmaşıklıkla ilgilenen ilk çalışmaların termodinamik üzerinden yapıldığını ve termodinamiğin temel kanununun da izole sistemlerde entropinin arttığını ifade eden İkinci Kanun olduğunu ifade etmektedir.

² Tersinmez hal değişimi, belirli bir yönde gerçekleşen bir hal değişiminin çevre üzerinde etki yapılmadan ilk haline getirilememesi olarak tanımlanabilir. Tüm makine ve sistemler tersinmezdir. Tersinmez hal değişimi direk olarak ikinci yasa ve entropinin bir sonucudur.

³ Değişken, rastlantısal.

Prigogine, enerji tüketen yapılar teorisi ile kendi kendini organize eden sistemler (*self-organizing systems*) olarak da adlandırılan olguyu ortaya koymuştur. Enerji tüketen yapılar teorisi, termodinamik dengeden uzak koşullarda maddenin kendi kendine örgütlenmesini açıklamaya elverişlidir (Prigogine, 1976). Prigogine'nin yapmış olduğu bu çalışmalar sistemlerin dinamik özelliğe sahip olduğunu, yeni koşullara uyarlanabileceklerini ve sistemlerde doğrusal ilişkilerin her zaman mevcut olmadığını göstermektedir. Tezin karmaşıklık kuramına ait temel kavramlar kısmında söz konusu olgular açıklanacaktır.

Karmaşıklık kuramında fizik ve kimya alanının yanı sıra biyoloji alanında da çalışmalar yapılmıştır. Stuart Kauffman ve Brian Goodwin karmaşıklık kuramına biyoloji alanında katkı sunan önde gelen iki isimdir. Kauffman (1993) Düzenin Kökenleri: Evrim Sürecinde Kendiliğinden Örgütlenme ve Seçilim (*The Origins of Order: Self-organization and Selection in Evolution*) adlı eserinde kendi kendine örgütlenme ve karmaşık sistemlerde adaptasyon konuları açısından karmaşıklık kuramına katkı sunmuştur. Biyoloji alanında karmaşıklık kuramına katkı sunan bir başka bilim insanı ise Brian Goodwin'dir. Goodwin (2001) Leopar Beneklerini Nasıl Değiştirdi: Karmaşıklığın Evrimi (*How the Leopard Changed Its Spots: The Evolution of Complexity*), adlı eserinde organizmalardaki gen ve molekül yapılarından hareketle doğadaki karmaşıklıktan düzenin doğabileceğini ifade etmektedir (Goodwin, 2001: xiii). Bu düzen, karmaşık sistemlerdeki birçok farklı bileşenin etkileşimlerinden ortaya çıkan karakteristik bir düzendir (Goodwin, 2001: xiii).

Karmaşıklık kuramına katkı sunan bilim dallarından bir diğeri matematiktir. Ian Stewart ve John Holland bu konuda önde gelen iki isimdir. Stewart (1995) Doğanın Sayıları: Evrendeki Düzeni ve Örüntüyü Keşfetmek (*Nature's Numbers: Discovering Order and Pattern in the Universe*) adlı çalışmasında büyük örüntülerin küçük

hareketlere bağılı olduğunu musluktan akan su damlası metaforuyla anlatıyor.⁴ Stewart (1995)'a göre küçük hareketlerin büyük örüntülere neden olması karmaşıklık kuramının başlangıç koşullarına hassas bağılılık ve bütüncül kavramlarıyla da yakından ilişkilidir.⁵. Ayrıca “karmaşık bir sistemin temel özelliği, belirli kurallara göre etkileşime giren çok sayıda varlık veya aracıdan oluşmasıdır. Genellikle farklı varlık türlerinin sayısı azdır ve etkileşim kuralları oldukça basittir. Basit bileşenlerin şaşırtıcı derecede karmaşık ‘acil’ davranışlar üretebilmesidir (Stewart, 1995).” Holland (2020) ise karmaşık fiziki sistem ile karmaşık adaptif sistem arasındaki farklar üzerinde durarak karmaşık sistemler konusuna açıklık getirmiştir.

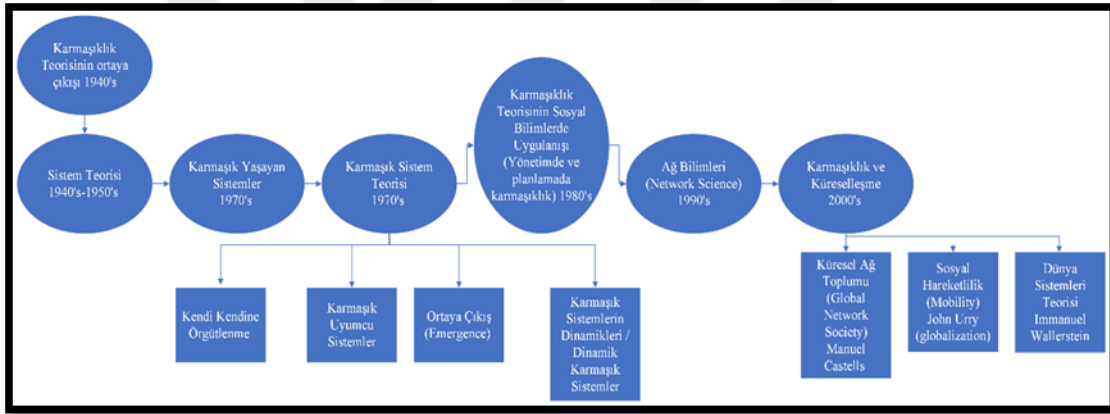
Fizik, kimya, biyoloji gibi temel bilimler alanında ortaya çıkan karmaşıklık kuramı sistem kuramı ile sosyal bilimler alanında kullanılabilen kuramsal bir yaklaşım haline gelmiştir. Dahası karmaşıklık kuramı sosyal sistemlerin ortaya çıkışını ve davranışını anlamak için yeni bir sosyal bilimin gelişme potansiyelinin de sinyallerini vermektedir (Horn, 2008: 130). Günümüzdeki krizler, ani ve hızlı değişimler, kontrolden çıkan durumlar karmaşık sistemleri ve örgütlenmeleri karakterize etmektedir; yöneticiler karmaşıklıkla başa çıkmaya ve karmaşık sistemleri buna göre yönetmeye hazırlıklı olmalıdır (Farazmand, 2003: 339). Bu nedenle karmaşıklık kuramı yönetim biliminde yerini almaya başlamıştır.

Karmaşıklık kuramının yönetim bilimindeki yerini kuramsal ve yapısal olarak ayırmak gerekmektedir. Yönetim bilimi örgüt, devlet ve bürokrasi kuramlarının yanı sıra yapılanmaya dair bilgi üreten bir bilim dalıdır. Karmaşıklık kuramını yönetim

⁴ “Buna göre, bir musluk damlatıyorsa, akışı artırmak için musluğun küçük bir dönüşü, düşen damlaların seslerinde ve ritminde bir değişikliğe yol açar. Ses, örneğin iki damlalık bir ritmik kalıptan dört damlalık bir kalıba geçer. Musluğun başka bir küçük dönüşü, deseni sekiz damlaya yükseltir ve musluğun her küçük dönüşünde böyle devam eder. Model dizisinin kaybolduğu Feigenbaum noktası olarak bilinen bir noktaya ulaşana kadar modelin uzunluğu ikiye katlanmaya devam eder. Fark edilebilir bir model yoktur ve sistem kaosa girmiştir. İlginç olan, daha büyük ve daha büyük değişiklikler getirmek için su akışında daha küçük ve daha küçük artışların gerekmesidir (Stewart, 1995).”

⁵ Bu konu karmaşıklık kuramının temel kavramları başlığı altında incelenmektedir.

bilimi açısından sadece örgüt, devlet ve bürokrasi kuramları üzerinden ele almamak; bu kuramın devlet ve bürokrasi alanlarındaki yapısal yansımalarına da bakmak gerekmektedir. Örneğin neoliberal politikaların etkisiyle ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları vasıtasıyla kamu yönetimi disiplininde yerini alan yönetim ve heterarşi kavramlarının karmaşıklık kuramı ile bağlantısını kurmak önemlidir. Bu bağlantıya tezin kriz göçü heterarşisi başlığı altında yer verilecektir. Bu nedenle tezin bu kısmında karmaşıklık kuramının sadece tarihsel bağlamda hangi kuramlar ve yaklaşımlar üzerinden yönetim biliminde yer aldığı ele alınacaktır. Karmaşıklık kuramının gelişimini ve diğer kuramlarla etkileşimini Şekil 1.'deki gibi görselleştirebilmek mümkündür.



Şekil 1. Karmaşıklık kuramının gelişimi ve diğer kuramlarla etkileşimi (Gerrits, 2021)'den uyarlanmıştır.

Karmaşıklık kuramının yönetim bilimindeki yerini örgüt kuramları açısından incelediğimizde modern ve post-modern örgüt kuramları ayrımı üzerinden yol izlemek faydalı olacaktır. Post-modern/neo-modern örgüt kuramları kategorisinde yer alan karmaşıklık kuramının yönetim bilimiyle olan ilişkisinin bir yönüyle sistem kuramı vasıtasıyla kurulduğunu belirtmek gerekir. Sistem yaklaşımı 1940-1950'li yıllarda ortaya çıkmış ve karmaşık sistemler yaklaşımına zemin hazırlamıştır.

Karmaşık sistemleri modellemek ve analiz etmek için dengede olan sistemlerin istikrarını araştıran sistem kuramından yararlanılmıştır. Bunun yanı sıra karmaşık

sistemler istikrarsız, çoğu zaman dengede olmayan sistemlerdir ve karmaşıklık kuramı vasıtasıyla açıklanabilir. 1970'lerden itibaren karmaşık sistem yaklaşımı kendi kendine örgütlenme, karmaşık uyarlanabilir sistemler, ortaya çıkış, dinamik karmaşık sistemler gibi kavramları ve konuları kapsayan bir kurama dönüşmüştür. Buna göre karmaşık sistem kuramı, sistem bileşenleri arasındaki ilişkilerin, çevresiyle etkileşime giren ve ilişkiler oluşturan tüm sistemin özelliklerini tanımlayan kolektif davranış modellerine nasıl yol açtığını açıklamaya çalışmaktadır. 1980'lerden sonra ise teknoloji ve bilgi-iletişim konularında yaşanan küreselleşme, ağ bilimlerini doğurmuştur. Bunun akabinde Castells (2010)'in küresel ağ toplumu kuramı gündeme gelmiştir. Küreselleşmenin de ivme kazanmasıyla karmaşıklık düzeyleri artmış ve ağ bilimleri çalışmalarında artış görülmüştür.

1.1.1. Karmaşıklık Kuramının Temel Kavramları

Karmaşıklık kuramının temel kavramları üzerinde alan yazında tam bir uzlaşım yoktur. Bunun yanı sıra karmaşıklık kuramını temellendirebileceğimiz kaos kuramından doğan ve doğrudan karmaşıklık kuramına ait olan birtakım kavramlar mevcuttur. Karmaşıklık kuramının temel kavramlarını; karmaşıklık, başlangıç koşullarına hassas bağlılık, doğrusal olmayan dinamikler, belirsizlik ve öngörülemezlik, ortaya çıkış, uyum sağlama, kendi kendine örgütlenme şeklinde sıralayabiliriz. Karmaşıklık kuramının temel kavramları arasında bütünsel bir ilişki mevcuttur. Örneğin başlangıç koşullarına hassas bağlılık, belirsizlik (öngörülemezlik) doğrusal olmayan dinamikler (sistemler) birbirinin içine geçmiş durumdadır. Bir başka örnek ise uyum sağlama ve kendi düzenini bulan sistemler arasındaki ilişkidir.

1.1.1.1. Karmaşıklık

Karmaşıklık kavramının etimolojik kökeni Latince “complexus” kelimesine dayanmaktadır.⁶ Karmaşıklık, karmaşık olma hali olarak tanımlanmakta; karmaşık kelimesi ise “belirli bir düzende birbirine bağlı birçok parçaya sahip olmak” ve “birden fazla yönün olmasından dolayı anlaşılması ya da açıklanması güç” olan durumu anlatmaktadır (Hornby, 1995: 233). Karmaşıklık sadece çok sayıda ögesi bulunan bir sistemi ifade etmemekte; bunun da ötesinde bu öğeler arasındaki doğrusal olmayan dinamiklerden doğmaktadır (Morçöl, 2012: 22). “Karmaşıklık, ağa bağlı çeşitli zaman uzayı yollarının olduğunu, nedenler ve etkiler arasında genellikle büyük orantısızlıkların olduğunu ve öngörülemeyen ve yine de geri dönüşü olmayan kalıpların tüm sosyal ve fiziksel sistemleri karakterize ettiğini vurgular (Urry, 2003: 7).” Luhmann (2014)’a göre karmaşıklık kavramı, bize “her zaman gerçekleştirilebilecek olandan daha fazla olasılık olduğunu” anlama fırsatı vermektedir (Luhmann, 2014: 25). Karmaşıklık araştırmalarıyla tanınan Santa Fe Enstitüsü’ne göre ise karmaşıklık “evrenin bizim basit, mekanistik veya doğrusal yöntemlerle anlayamayacağımız kadar zengin, çeşitli ve entegre olması ile ilgilidir (Institute, 2022).”

Karmaşıklık kuramcılarının hemfikir oldukları bir karmaşıklık tanımının olmaması (Mitchell, 2009; Rescher, 1998) karmaşıklık üzerine yapılan çalışmaları zorlaştırmaktadır. Karmaşıklık kavramının tıpkı kaos kavramında olduğu gibi gündelik hayattaki anlamsal karşılığı ile akademik alandaki karşılığı farklıdır. Kaos kavramı nasıl ki gündelik hayatta kargaşanın hâkim olduğu, düzenin olmadığı bir durumu ifade etmek için kullanılıyor, lakin akademik alanda düzensizlik içerisinde bir düzeni belirtiyorsa; karmaşıklık da gündelik dilde anlaşılması güç ve belirli bir sistematığı olmayan

⁶ Karmaşıklık kelimesinin İngilizce’de “complex” ve “complicated” şeklinde karşılıkları mevcuttur.

durumların karşılığında kullanılmakta fakat akademik alanda bu durumun tam tersine sistemleri nitelendirmektedir (Gürsaka1, 2007: 48).

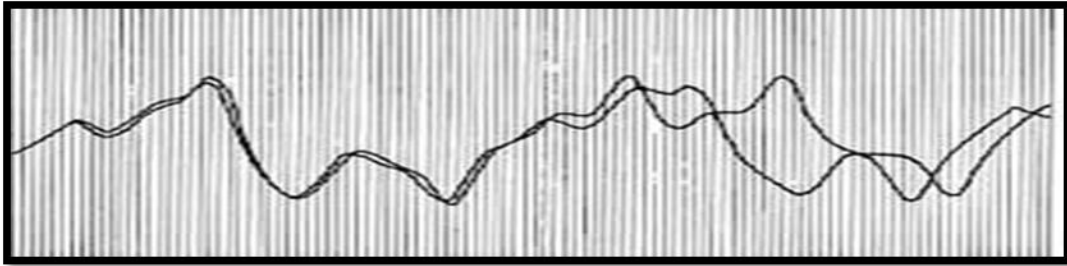
Kaos kavramı, sıklıkla karmaşıklık kavramının yerine kullanılmaktadır. Kaos sözcüğünün, gündelik kullanımı ile kaos teorisindeki anlamsal karşılığı birbirinden farklıdır. Kaos sözcüğü gündelik dilde, düzensizlik kargaşa, anarşi gibi kelimelere atıfla kullanılmaktadır. “Antikçağ’da kaos, evrenin yaratılışının kaynağı ve ilk mitolojik tanrıdır (Cohn, 2001: 6).” Kaos sözcüğünün kökenini, Yunanca *khaos* ve *kozmoz* terimleri oluşturmaktadır. *Khaos* Yunanca *Khasko* fiilinden türetilmiş olup, esnemek, yorulmak, bir şeyi doğurmak üzere açılmak anlamını taşımaktadır. Bu anlamda *khaos*, boşluk, açıklık ve esneyen yarık, hudutsuzluk anlamına gelmektedir. *Khaosun* karşıt terimi olan *kosmos* ise düzenlemek, ayarlamak anlamına gelen *kosmeo* fiilinden türetilmiş olup düzeni, düzenliliği ifade etmektedir (Duruşken, 2004: 6).

Kaos kavramının günümüzde geldiğı en önemli nokta düzen/düzensizlik karşıtlığının işlemez duruma girmesi ve kaosun artık bir yokluk olarak değil, karmaşıklığıyla klasik düzenden çok daha tatmin edici ve doğurgan bir varlık olarak görülmesidir (Hayles, 2014: 71-74) . Kaosun başka bir açıdan yeniden değer görmesiyle yakından bağlantılı olan bir başka nokta, yerel/küresel diyalektiğinin güç kazanmasıdır (Hayles, 2014: 71-74) . Bir ölçekten diğere geçişlerin sorunlu addedilmesiyle beraber, yerel alanların küresel şekillenmelerle olan ilişkisi önemli bir sorgulama konusu haline gelir (Hayles, 2014: 71-74). Gerek düzen/düzensizlik gerekse de yerel/küresel diyalektiğinin temelinde yatan şey, odağın bireysel birimden sistemin farklı düzeylerindeki kendine-benzer kopyalamaya kaymasıdır (Hayles, 2014: 74).

1.1.1.2. Başlangıç Koşullarına Hassas Bağlılık

Küçük nedenlerin büyük sonuçları doğurması karmaşıklık kuramında başlangıç koşullarına hassas bağlılık özelliği ile açıklanmaktadır. Başlangıç koşullarına hassas bağlılık 19. Yüzyılın sonlarına doğru Fransız matematikçi Jacques Hadamard tarafından kanıtlanmıştır (Ruelle, 2006: 45). Aynı dönemde Fransız bilim insanı Henri Poincaré⁷ “gözümüzden kaçan çok küçük bir neden, görmezden gelemeyeceğimiz denli büyük bir etkiye yol açar ve biz bu etkinin rastlantısal olduğunu sanırız” ifadesini kullanmıştır (Poincaré, 1914: 67).

Başlangıç koşullarına hassas bağlılık kavramının alan yazında kelebek etkisi olarak bilinmesini sağlayan bilim insanı Edward Lorenz’dir. Kelebek etkisi, Brezilya’da kanat çırpın bir kelebeğin ABD’nin Texas eyaletinde kasırgaya neden olabileceği üzerinden açıklanmaktadır. Edward Lorenz, hava durumunu, mevcut bilgisayar programlarını kullanarak tahmin etmeye çalışmıştır. Araştırma sonuçlarına göre fark edilemez derecedeki küçücük bir fark, çok farklı ve devasa neticelere neden olmaktadır (Lorenz, 2000: 92).



“İki sonucu gösteren eğriler neredeyse aynı noktadan başlamalarına rağmen, zamanla birbirinden hızlı uzaklaşıyorlar” (Gleick, 2011)

Şekil 2. Lorenz’in bilgisayarından çıkan sonuç dökümü

⁷ “Poincaré olasılıkların fiziksel dünyanın tanımlanmasında ne denli işe yaradıklarını ve rastlantının günlük yaşamın ayrılmaz bir parçasını oluşturduğunu biliyordu. O günlerde kuantum belirsizlik henüz bilinmediği için klasik determinizme bağlı kalan Poincaré bu nedenle rastlantının nasıl işe karıştığını anlamaya çalışıyordu. Bu konuda uzun bir süre kafa yorduktan sonra çeşitli yanıtlar buldu. Poincaré, dünya konusuna ilişkin klasik determinizm görüşüne dayanan tanımların doğal olarak bizi çeşitli yollardan olasılıklara götüreceğini anlamıştı. Bu yollardan biri de başlangıç durumuna hassas bağlılıktan geçmektedir” (Ruelle, 2006: 47).

Böylelikle Lorenz'in kanat çırpan kelebek metaforu, başlangıç koşullarındaki ufak bir değişimi temsil eder; bu değişim zincirleme bir etki yaratarak nihayetinde büyük ölçekte sistemin öngörülebilirliğini ortadan kaldırır.⁸ Başlangıç koşullarına hassas bağlılığa bağlı olarak determinizm, öngörülebilirlik ve belirlilik sorgulanır hale gelmiştir. Burada şuna açıklık getirmek yerinde olacaktır. Determinizm ile öngörülebilirlik bağlantılı olsa da determinizmin ontolojik, öngörülebilirliğin ise epistemolojik temele dayanan kavramlar olduğunu unutmamak gerekir (Gündüz, 2004: 43). Determinizm, öngörülebilirlik ve belirlilik kavramlarını tartışmalı hale getiren bir başka konu ise karmaşıklığın doğasında var olan doğrusal olmayan dinamiklerdir. Bu nedenle belirsizlik ve öngörülemezlik kavramlarını karmaşıklık kuramı açısından ele almadan önce doğrusal olmayan dinamikleri analiz etmek yerinde olacaktır.

1.1.1.3. Doğrusal Olmayan Dinamikler

Karmaşıklık kuramı, karmaşık sistemlerin doğrusal olmayan dinamiklere dayandığını temel bir varsayım olarak ortaya koymaktadır. Doğrusal olmama halinin tam tersi olarak doğrusallık ya da doğrusal olma, sistem içinde meydana gelen bir değişimin sistemin diğer parçalarında öngörülebilir bir değişime neden olmasıdır (Spronck ve Compernelle, 1997: 156). Bu tür sistemler daha çok genel sistem kuramı açısından tutarlıdır fakat karmaşıklık kuramında doğrusal sistemlerden söz edilemez. Doğrusal olmayan dinamiklerden oluşan bir sistemde, sistemin girdisinin çıktısı ile orantılı olmaması ve bu nedenle sistemin bütününe parçalarının toplamına eşit olmaması durumu söz konusudur (Gürsaka, 2007: 33).

⁸ Yani bir sistemin deterministik olması onu öngörülebilir yapmaz. "Deterministik Kaos" ifadesi tam da bu tür sistemlerdeki kaotikliği ifade etmek için kullanılır (Oran, 2019).

Karmaşıklık kuramı açısından, doğrusal olmayan dinamikler, mikro düzeydeki etmen etkileşimlerinin makro düzeyde neden olacağı sonuçlar arasındaki orantısızlığı anlatabilmek için kullanılmaktadır (Ratter, 2013: 7). Urry (2003), bu açıdan doğrusal olmayan dinamikleri nedensellik bağı üzerinden ele almakta ve nedenselliğin küçük olaylardan son derece geniş çaplı süreçlere doğru akabildiğini savunmaktadır (Urry, 2003: 7,54). Bu akışı sağlayan ise doğrusal olmayan dinamiklerdir. Bu durum karmaşık sistemlerdeki olayların oluşumunun küçük etkilerin büyük öneme sahip olmasından dolayı nedenselliğin parçalar arasında geçerli olmasına kapı aralamaktadır. Örneğin küresel düzenin oluşumunda yerel değişimlerin önemi büyüktür.

Doğrusal olmayan dinamiklerin geçerli olduğu karmaşık sistemlerde nedensellik parçalar arasında geçerli olduğu için bu tür sistemlerde klasik anlamda indirgemeciliğe yer yoktur (Kasap, 2020: 29). Doğrusal olmama, öngörülebilirliği büyük ölçüde etkileyebilir. Bu, yapısal yeniden yapılanmanın tek bir nedeninin olmadığı, düzen ve yapının kendiliğinden ortaya çıkmasına ve kaybolmasına neden olmak için birlikte hareket eden mikro ölçekli karşılıklı bağımlılıklardan kaynaklandığı anlamına gelir (Ratter, 2013: 5).

Kamu yönetimi araştırmacıları doğrusal olmayan dinamikler ve dinamik denge kavramlarıyla çok fazla ilgilenmemişlerdir (Klijn, 2008: 7). Kötü öngörülebilir sistemler ve doğrusal olmayan dinamikler fikri, kamu yönetimi araştırmaları tarafından halihazırda yürünen yolda ilave adımlardır; ancak, bu geri bildirim mekanizmalarının iyi bir ampirik analizi, bir karar alma süreci, bir organizasyon veya bir ağ olabilen, incelenen sistemin ayrıntılı ampirik araştırmasını gerektirir (Klijn, 2008: 7) Doğrusal olmayan dinamiklerin bu özellikleri nedeniyle belirsizlik ve öngörülemezlik üzerinde durmak gerekmektedir.

1.1.1.4. Belirsizlik ve Öngörülemezlik

Belirsizlik ve öngörülemezlik çoğu zaman anlamdaş kavramlar gibi kullanılırlar da karmaşıklık kuramında farklı içeriklerle kullanım alanları vardır. Belirsizlik ve öngörülemezliğin anlamdaşmış gibi kullanılmasına yol açan neden belirsizlik kavramının geleceği öngörememe ifadesine eş değer olarak kullanılmasıdır. Karmaşıklık kuramı kapsamında belirsizliğin temeli karmaşıklık kuramının çıkış noktası olan kuantum fiziğine ve Heisenberg'in belirsizlik ilkesine dayanmaktadır. Belirsizlik ilkesindeki “belirsizlik”, önce elektronun yerini saptayıp sonra hızını bulmamız, önce elektronun hızını belirleyip sonra konumunu saptadığımız duruma göre farklı bir sonuç vermesinden kaynaklanmaktadır (Planck ve Öner, 2007: 224). Başka bir ifadeyle burada kuantum fiziği açısından ölçümlemede bir belirsizlik durumu söz konusudur.

Sosyal bilimler açısından ise belirsizlik ve öngörülemezlik kavramlarına açıklık getirebilmek için belirsizlik üzerinden epistemolojik ve ontolojik belirsizlik şeklinde bir ayrıma gitmek faydalı olacaktır. Epistemolojik belirsizlikler araştırma ile kapatılabilecek bilgi boşluklarından kaynaklanırken; ontolojik belirsizlikler genellikle karmaşık teknik, biyolojik ve/veya sosyal sistemleri içerecek olan bir durumun stokastik özelliklerinden kaynaklanır (Ratter, 2013: 7). Stokastik özellik ise “rastgele veya olasılıksal bileşenlere sahip olma durumu” nu ifade etmektedir (SantaFe, 2023c).⁹

Karmaşıklık kuramı açısından söz konusu olan ontolojik belirsizliktir. Öngörülemezlik ise ontolojik belirsizliğe bağlı olarak ortaya çok sayıda olasılık

⁹ “Belirsizlikle olasılığı birbirine karıştırmamak gerektiğini belirtelim. Kuantum fiziğinin olasılıkçı yapısı, Heisenberg belirsizlik ilkesinden gelmez. Bu sık yapılan bir yanıltır. Mikrokozmosta parçacıkların davranışının ancak bir olasılık çerçevesinde yorumlanabileceği kuantum fiziğinin temel ilkelerindendir. Ama istatistiksel olarak öngörüle bulunmaya izin verir kuantum fiziği. Bu öngörüledeki belirlenimsellik ise, Heisenberg belirsizlik ilkesi ile sınırlandırılmıştır. Yukarıda anlatıldığı gibi, mikrokozmosta belirsizlik belli bir sabitin (doğanın pikseli olan Planck sabiti) altında olamaz. Oysa makrokozmosta bu belirsizlik kat kat fazladır.” (Cankocak, 2012)

nedeniyle geleceğin tam olarak kestirilememesi demektir. Prigogine (1984), öngörülemezliği, karmaşık bir sistemin iki olası yönde gelişecek şekilde çatallanma eğilimi ve bu sistemin hangi yöne doğru evrileceğinin tahmin etmenin imkansızlığı bakımından ele almaktadır (Prigogine vd., 1984: 160-170).

Belirsizlik ve öngörülemezlik, karmaşık sistemlerdeki etmenler arasındaki doğrusal olmayan dinamikler sonucunda karmaşıklık kuramının temel kavramları arasında yer almaktadır. Bu nedenle belirsizlik ve öngörülemezlik kavramlarını karmaşık sistemlerin oluşumu açısından ele almak gerekmektedir. Karmaşık sistemler doğrusal olmayan dinamiklerle karakterize edildiğinden belirsizlikleri deterministik muhakeme ve/veya araştırma yoluyla çözmek zordur (Shrader-Frechette, 1996; Tannert vd., 2007). Belirsizlik karmaşık sistemler için esastır ve karmaşık sistemler öngörülemezlikleri nedeniyle “gerçekleştirilebilecek olandan daha fazla olasılığa” sahiptir (Cilliers, 1998: 2). Bahsi geçen olasılıksal fazlalık birbirine bağlı etmenler arasındaki geri besleme yoluyla ortaya çıkmaktadır (Haynes, 2015: 35-36). Ayrıca geri besleme karmaşık sistemlerin değişen ortamlarda gelişmesine izin verir ve bu da belirsizliği, öngörülemeyen davranışı ve değişimi beraberinde getirmektedir (Haynes, 2015: 35-36).

Karmaşıklık kuramı açısından belirsizlik ve öngörülemezlik kavramlarına eleştirel bir bakış açısıyla yaklaşan Kemp’e göre (2009) bu kavramların ampirik kanıtlarla dikkatlice gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Kemp (2009), ‘küçük nedenlerin büyük etkileri vardır’ şeklindeki söylemlere karşı çıkmakta hem de tamamen öngörülebilir ve tamamen öngörülemez arasındaki basit bir karşıtlıktan ziyade bir dizi öngörülebilirlik düzeyi olduğunu savunmaktadır. Bu açıdan konuya yaklaştığımızda örneğin, finansal piyasalara, uluslararası göçe veya ekosisteme müdahale etmenin etkileri büyük ölçüde tahmin edilemez olduğunu fakat yine de geçmiş deneyimler ve

olasılıksal muhakemenin en azından bu tür karmaşık sistemlerin nasıl tepki vereceği konusunda rehberlik sağladığını söyleyebilmek mümkün hale gelmektedir (Tannert vd. , 2007: 893).

Göç konusunda mutlak bir belirsizlik ve öngörülemezlik söz konusu olmasa da bu konuda mutlak bir belirlilik ve öngörülebilirlik de geçerli değildir. Bu durum karmaşıklık ontolojisinde var olan çekici öğelerin devreye girmesiyle oluşan ortaya çıkış süreciyle yakından ilişkilidir. Göç sürecindeki çekici öğelerin fazlalığı olasılıkları çoğaltmakta ve her bir olasılıksal süreçte farklı neden sonuç ilişkileri doğmaktadır. Bu nedenle belirsizlik ve öngörülemezlik kavramlarını daha iyi analiz edebilmek adına ortaya çıkış kavramını incelemek yerinde olacaktır.

1.1.1.5. Ortaya Çıkış

Ortaya çıkış, karmaşık sistemlerdeki etmenlerin birbirleriyle etkileşim içerisine girmeleri, çekici öge etrafında kümelenmeleri ve kümelenişin de mikro düzeyden makro düzeye doğru olması sürecini anlatan bir kavramdır. Çekici öge bir sistemin davranışsal sonuçlarının bir model temsili olarak sistemdeki hareket kuralları temelinde sistemin nereye yöneldiğini belirtmektedir (Battram, 1999: 173). Bu yönelim sonucunda ise oluşan yapı onu oluşturan parçalardan başka bir formda meydana gelmektedir (SantaFe, 2023a). Bir gerçekliğin ortaya çıkması/belirmesi ve bunun başlangıç koşullarına hassas bağlı olması paradoksal olarak belirsizliği beraberinde getirir. Bunun nedeni çekici öğelerin varlığı ve etmenlerin değişen koşullara sürekli uyum sağlayabilme yeteneğidir. Çekici öge aktif bir kuvvet değil pasif bir haldir ve onunla hareket eden etmenlerin bir öğeden diğerine geçebileceği anlamına gelmektedir (Battram, 1999: 173). Bu durum ise etmenler arasında etkileşime neden olmakta ve her etmenin verdiği tepkiye göre yeni bir davranış kalıbı sonucunda ortaya çıkış meydana gelmektedir (Anderson, 1999).

Ortaya çıkış, karmaşıklık ontolojisindeki parça bütün ilişkisini indirgemecilikten ziyade bütüncüllük üzerinden kurulmasının temelini oluşturmaktadır. Parçaların ya da etmenlerin etkileşimi ve çekici öğeye doğru yönelmesi sonucunda meydana gelen ortaya çıkış parçalarına indirgenemez bir bütün şeklindedir. Karmaşıklık ontolojisinde bütün, parçaların basit bir toplamı değildir ve karmaşıklık ontolojisinin özü bütünden parçaya doğru giderken kaybolan anlamda gizlidir (Mikulecky, 2023). Anlamın kaybolması birbiriyle doğrusal olmayan dinamikler vasıtasıyla etkileşime girmiş ve uyum sağlamış, birlikte evrilmiş etmenlerin bütünden kopuk bir parça haline gelmesinden ve manasız birer özneye dönüşmesinden kaynaklanır. Burada uyum sağlama ve birlikte evrim kavramını ele almak önemlidir.

1.1.1.6. Uyum Sağlama ve Birlikte Evrim

Uyum sağlama karmaşıklık kuramında karmaşık uyarlanabilir sistemler açısından ön plana çıkmaktadır. Karmaşık uyarlanabilir bir sistemle ilgili olarak uyum, deneyimin sistemin yapısındaki değişikliğe rehberlik ettiği, böylece zaman geçtikçe sistemin çevresini kendi amaçları için daha iyi kullandığı bir süreçtir. Uyum süreci, bir bireyin veya grubun genotipinin veya davranışının değiştirilmesi yoluyla gerçekleşir (SantaFe, 2023b). Kendi kendine örgütlenme ile uyum sağlama arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Kendi kendine örgütlenme etmenlerin birbirine uyum sağlamasına bağlıdır. Bu açıdan bakıldığında uyarlanabilirlik ve etkileşim ölçütlerine göre kendi kendini organize edebilen sistem örnekleri insan topluluklarında görülmektedir. İnsan toplulukları için, kendi kendini organize eden sistemler kavramı, uyarlanabilir başarının, esnek güç ilişkileriyle yan yana getirilmesiyle ilgili olabileceği öne sürülmektedir (Crumley, 1995: 3).

Birlikte evrim kavramı etmenler arasındaki karşılıklı etkileşimlerin gücüne dikkatimizi çekmekte ve bu yüzden bütün biçimleriyle işbirliği üzerinde düşünmemizi beslemektedir (Battram, 1999: 209). İşbirliğini ortak çıkarlara sahip olanların aynı hedefe doğru beraber hareket etmesi olarak ele aldığımızda ise hedefe ulaşmak için etmenlerin birlikte evrilmesi ya da şekil değiştirmesi gerekmektedir. Birlikte evrim, kendi kendine örgütlemenin mevcut olduğu karmaşık uyarlanabilir sistem özelliklerini taşıdığı için, karmaşık uyarlanabilir sistemler ile evrim olgusunun ilişkili olduğunu söylemek mümkündür (Porter, 2006: 490).

1.1.1.7. Kendi Kendine Örgütlenme

Kendi kendine örgütlenme uyum sağlamanın ya da birlikte evrimin sonucu olarak ortaya çıkan bir ortaya çıkış halini ifade etmektedir. Kendi kendini örgütleyen yapılar, önceden programlanmış bir tasarımın sonucu olmamakla birlikte; dışsal koşullar tarafından da belirlenmemişlerdir (Cilliers, 1998: 89). Kendi kendine örgütlenmede, çözümler sistemin kendi içinde gerçekleşir (Tüz, 2001: 58-59). Kendi kendine örgütlenme süreçlerinin temel özellikleri şunlardır (Kasap, 2020: 161):

1. Belli sınırlandırmalar sonunda dışarıdan ayrı sistem oluşturarak gruplaşma ve bu gruplaşmanın dışarıdan anlaşılabilmesi için yeterli yapıyı gösterebilme.
2. Kendini geri besleme yoluyla devam ettirebilme.
3. Dışarıdan yapılan etkilere karşı farklı davranışlar ortaya koyabilme.
4. Kendi içinde gelişmeye ve harekete açık olma.
5. Kendi kaderini bir ölçüde tayin edebilme ve bu anlamda belirlenemezci yapıya sahip olma.

Kendi kendine örgütlenme, etmenlerin merkezi kontrol olmadan özgür tercihlerde bulunabildiği bütün durumlar için geçerli olabilir (Battram, 1999: 147). Ayrıca kendi

kendine örgütlenme kaos durumundan çıkılıp düzene kavuşulan bir durumu belirtmektedir. Kendi kendine örgütlenme genelde doğaya dair bir durummuş gibi (kuş sürülerinin aldığı şekiller, karınca kolonilerinin birlikte hareket etmesi vb.) algılansa da insana dair örgütlenmelerde de kendi kendine örgütlenme söz konusu olabilmektedir. Örneğin zorunlu göç sürecinde insanların içinde bulundukları durumdan kurtulma güdülerini genelde kendi kendilerine örgütlenme pratiklerini doğurmaktadır. Ayrıca, sistemlerin veya kuruluşların kendi kendini örgütleyebileceği fikri çeşitli yönetim teorilerinde yer almaktadır (Klijn, 2008: 8).

1.2. İNSANİ KRİZ, KRİZ GÖÇÜ VE KRİZ GÖÇÜNÜN KARMAŞIKLIĞI

Karmaşıklık kuramının ışık tutabileceği kavramların başında bünyesinde belirsizlik, başlangıç koşullarına hassas bağlılık, uyum sağlama, ortaya çıkış, doğrusal olmayan dinamikler gibi özellikleri barındıran kriz kavramı gelmektedir. Ayrıca kriz türlerinden biri olan insani krizler benzer niteliklere sahiptir. Dahası hem göç hem de kriz göçü olgusu karmaşıklık ontolojisi ve epistemolojisi vasıtasıyla açıklanabilecek türden kavramlardır. Tezin bu kısmında öncelikle kriz ve insani krize dair tanımlamalara yer verilecek sonrasında ise savaş, karmaşık acil durumlar, insani yardım kavramları üzerinde durulacaktır. Ek olarak karmaşık acil durumların göçe etkisi ve kriz göçü ele alınacaktır. Kriz göçü kapsamında göç öznesinin kategorileştirilmesi ve kriz göçmeni tanımlaması yapılacaktır. Son olarak ise Suriye krizinin karmaşıklığı karmaşıklık kuramının temel kavramları çerçevesinde analiz edilecektir.

1.2.1. İnsani Kriz ve Karmaşık Acil Durumlar

Latince’de *krenein*; Grekçe’de *krisis* köken bilgisine dayanan kriz (*crisis*) kavramı genel anlamda düzgün işlemeyen ve reforma ihtiyaç duyan istikrarsız bir durumu ifade

eder (Organ ve Hamner, 1982: 474). Kriz, “bir örgütün üst düzey hedeflerini tehdit eden, bazen de örgütün yaşamını tehlikeye sokan ve acele tepki gösterilmesini gerektiren; örgütün öngörme ve önleme mekanizmalarının yetersiz kaldığı, gerilim yaratan bir durumdur (Can, 1999: 315).” Kriz önceden var olan statükoda geçici istikrarsızlık ve belirsizliğe yol açan olağanüstü bir olaydır (Sahin-Mencutek vd. , 2022). Ayrıca bir toplumun temel değerleri veya yaşamı sürdüren sistemlerine yönelik bir tehdit unsuru ya da bir belirsizlik ortamı oluştuğunda da kriz ortaya çıkmaktadır (Boin ve ‘T Hart, 2007: 43). Ek olarak temel yapıların, değerlerin ve normların beklenmedik gelişmeler sonucu olumsuz yönde etkilenmesi ve insan topluluğunun yaşamını sürdürme işlevlerinin tehdit altında olması durumu da krizi ifade etmektedir (Rosenthal vd. , 2001: 7; Rosenthal ve Kouzmin, 1997: 277).

Burada dikkatimizi çekmesi gereken konu, krizin bir durum üzerinden tanımlanmasıdır. Bu durum, bir örgütün rutinini bozan ve genelde aniden ortaya çıkan acil durum¹⁰ olma özelliğini taşımaktadır (Phelps, 1986: 5). Acil durum, Kriz(ler), genellikle ciddi tehdit, belirsizlik ve acil bir durumu içerdiğinden; herhangi bir konudaki planı bozar, sürekliliği kesintiye uğratar ve tüm bunların sonucunda da insan hayatını felç eder (Farazmand, 2014: 3). Çoğu durumda aciliyet en zorlayıcı kriz özelliği haline gelir ve durumların hızlı ve ani değişimleri olası sonuçları öngörebilmeyi zorlaştırabilmektedir (Farazmand, 2014: 4). Bu tanımlardan da anlaşıldığı üzere krizlerde hali hazırda işleyen sosyal, ekonomik, doğal vb. yapının sekteye uğraması söz konusudur. Dahası bu yapının kendisi kriz nedeni olabilir. Habermas (1976) krizlerin aniden ve beklenmedik bir şekilde var olmayacağını da altını çizerek bunların yapısal sorunlar temelli meydana geldiğini belirtmektedir.

¹⁰ Acil durum kavramı kriz, insani kriz, kriz göçünü karmaşıklık çatısı altında toplama özelliğine sahiptir. Tezin karmaşık acil durum başlığı altında ayrıca bu kavram ele alınacaktır.

Kriz tanımları her ne kadar beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan durumları içerse de yavaş başlayan krizler de mevcuttur. Bu ayrım alan yazında yeri olan yavaş başlayan krizler (*slow-onset crisis*) ve ani başlayan krizler (*sudden-onset crisis*) farklılaşmasına denk düşmektedir (McAdam, 2014: 37-40). Ani ya da yavaş başlayan krizlerin gelişim seyrine baktığımızda bu seyri dört temel evrede gruplandırabiliriz. Ani başlayan krizin birinci evresinde krizin sorumluluğu bir kişiye verilebilirken; ikinci evresinde kriz, yardıma çağrılacak personel tarafından desteklenmelidir (Tüz, 2008: 10). Ani başlayan krizin üçüncü evresinde personel ve kaynak desteği gerekirken; dördüncü evresinde kriz geniş bir alana yayılmış ve çok sayıda insanı etkiler hale gelmiştir. Dahası bu son evrede durum kontrolden çıkmıştır (Tüz, 2008: 10). Yavaş başlayan krizler tek ve belirgin bir olaydan ortaya çıkmamakta ve ayrıca bu türden krizlerin acil durum koşulları oluşturması uzun zaman alabilmektedir.

Kriz kavramın nasıl tanımlandığı krizleri yönetebilmek için ihtiyaç duyulan politik müdahalelerinin doğasını ve konumunu etkilemektedir. “Krizlerin dinamiklerini anlamak, kriz gelişimini ve yönetimini daha iyi anlamaya yardımcı olur. Bu, krizin kaynağı olarak insan hatasına odaklanmanın ötesine geçmesi gereken ciddi bir kriz analizi gerektirir (Farazmand, 2014: 5).” Örneğin, kimi politik/yönetimsel kararlar aniden başlayan olayların fiziksel etkilerine yanıt vermeyi tercih ederken kimi kararlar ise uzun vadeli yapısal değişikliklere odaklanmaktadır (McAdam, 2014: 30).

Krizlerin ortaya çıkma nedenleri oldukça çeşitlidir ve bu çeşitliliğe bağlı olarak kriz türleri sınıflandırılır. Krize neden olan olayın doğa kaynaklı mı yoksa insan kaynaklı mı olduğu bizi temel ayrıma götürür. Bu ayrımdan doğal afetler nedeniyle oluşan krizler ve insan unsurundan kaynaklanan krizler olarak bir sınıflandırma yapılabilir. Doğal afetler nedeniyle oluşan krizler; şiddetli soğuklar, kuraklık, kıtlık, deprem, seller, su taşkınları, toprak kaymaları, kaya düşmeleri, çığ, fırtınalar, hortumlar,

volkanlar, yangınlar vb. nedeniyle ortaya çıkan krizlerdir. Bunlar da kendi içinde yavaş başlayan ve ani başlayan krizler olarak ikiye ayrılır. Örneğin, şiddetli soğuklar, kuraklık, kıtlık vb. yavaş başlayan krizlerken; deprem, seller, su taşkınları, toprak kaymaları, kaya düşmeleri, çığ, fırtınalar, hortumlar, volkanlar, yangınlar ani başlayan krizlerdir.¹¹

İnsan unsurundan kaynaklanan krizler ise insanlara özgü sistemlerin düzgün işlememesinden ya da insanlara ait hatalardan kaynaklanmaktadır. Bu türden krizler, savaş/iç savaş, terör saldırıları, ekonomi, istikrarsız ya da anti-demokratik yönetim şekilleri temelli olabilir. Ayrıca, taşımacılık kazaları, endüstriyel, biyolojik ve kimyasal kazalar nedeniyle de insan kaynaklı krizler yaşanabilir. İnsan kaynaklı krizler de tıpkı doğal afetler nedeniyle oluşan krizler gibi yavaş başlayan ve ani başlayan krizler olarak ikiye ayrılabilir. Örneğin savaş/iç savaş, ekonomi, istikrarsız ya da anti-demokratik yönetim şekillerinden kaynaklı krizler yavaş başlayan insan kaynaklı krizlerken; biyolojik, kimyasal kazalar, taşımacılık kazaları, endüstriyel kazalar gibi krizler ani başlayan insan kaynaklı krizlerdir.¹²

Krizleri toplumsal, ekonomik, yönetsel vb. şeklinde de sınıflandırabiliriz. Tüm bu sınıflandırmaların kesişim noktasını ise insan oluşturur. İnsani krizler, kriz kavramının bir türü gibi görünmekle birlikte aslında kriz olarak tanımladığımız tüm istenmeyen durumlar insani krizin bir parçasını oluşturmaktadır. Örneğin doğal afetler sonucunda insanların temel ihtiyaçlarını karşılayamaz noktaya gelmeleri, ekonomik krizler sonucunda işsiz kalmaları, yönetsel krizlerde temel kamu hizmetlerinden mahrum kalmaları söz konusu olabilir.

¹¹ <https://www.afad.gov.tr/afadem/dogal-afetler> AFAD, göçmenleri ve yerinden edilenleri insan kaynaklı bir afet kategorisinde değerlendirmektedir.

¹² İnsan kaynaklı kriz ile insani kriz farklı kavramlardır. İnsan kaynaklı kriz insanların hatalarından ya da ihmallerinden ortaya çıkarken; insani kriz hayatta kalmaya, güvenliğe, sağlığa veya temel geçim kaynaklarına yönelik yaygın bir tehdidin varlığını ifade eder.

Bir krizi insani kılan durum nedir? Bu soruyu iki temel soru daha izlemektedir: Kriz öznesinin insan olması bir krizi insani kriz (*humanitarian crisis*) olarak tanımlamak/sınıflandırmak için yeterli midir? Bir krizi insani kriz olarak tanımlayabilmemiz için belirli bir ölçek var mıdır? Örneğin, bireysel krizleri de insani kriz olarak sınıflandırabilir miyiz? Yoksa söz konusu krizden çok sayıda insanın etkilenmesi mi gerekmektedir? Bu soruların yanıtlarını verebilmek için; insani krizleri incelerken, bunların temel nedenlerini, tetikleyicilerini ve türlerini net bir şekilde belirlemek gerekmektedir. İnsani kriz hayatta kalmaya, güvenliğe, sağlığa veya temel geçim kaynaklarına yönelik yaygın bir tehdidin bulunduğu herhangi bir durumdur (Martin vd. , 2014: 5). İnsani krizler doğası bakımından büyük farklılıklar gösterir fakat insani krizlerden etkilenen nüfusun karşılaştığı sorunlarla söz konusu insani krizler karakterize edilir. Bu sorunlardan birkaçı şu şekilde sıralanabilir: Doğrudan şiddete maruz kalma, şiddete tanık olma, aile üyelerinin kaybı, yerinden olma, gıda kıtlığı, bulaşıcı hastalıklara yakalanma, sağlık hizmetlerine erişimin azalması ve bir dizi başka sosyoekonomik gerileme (Hill, 2004: 4).

İnsani krizlerin neden ortaya çıktığına dair yaptığımız bir sorgulama bizi krizlere yönelik temel sınıflandırmaya götürmektedir. Buna göre; insani krizler doğa ya da insan kaynaklı faktörler sonucu ortaya çıkabilir. Deprem, kasırga, tsunami, salgın hastalık, nükleer ve endüstriyel kaza, kuraklık, kıtlık ve diğer iklim değişikliği etkileri; terör eylemi, süregelen silahlı çatışma, savaş, siyasi, yönetsel ve ekonomik istikrarsızlık durumlarının tümü insani krizlerin potansiyel tetikleyicilerdir. İnsani krizler, yaşanan krizin insan kaynaklı ya da doğa kaynaklı olmasına, şiddetine, süresine bağlı olarak niteliksel ve niceliksel değişiklikler gösterirler (McAdam, 2014: 29). Örneğin savaştan kaynaklanan bir insani krizin sona ermesinin ön koşulu yaşanan savaşın bitmesiyle; doğal bir afetten kaynaklanan insani krizin sona erme koşulu bu krizin yaralarının sarılma süresiyle doğru orantılıdır (McAdam, 2014: 29).

Bireylerin, toplumların ve devletlerin herhangi bir kriz ile başa çıkma kapasitesi de insani krizin bir başka yönünü oluşturmaktadır. Acil durumlara hazırlıksız yakalanmak, yoksulluk ve eşitsizlik, insan hakları ihlalleri, kamusal hizmetlere yetersiz erişim ve yönetsel zayıflıklar, insani krizleri derinleştirmektedir. Yönetsel ve ekonomik istikrarı yakalamış olan gelişmiş devletler genellikle insani krizlerden etkilenenlere yardım ulaştırma yeterliliğine sahiptirler (Martin vd., 2014: 5). Örneğin, depreme dayanıklı binaların, afete hazırlık çerçevelerinin ve tesisler aracılığıyla desteklenen bir erken uyarı sisteminin varlığında insani kriz ile başa çıkmak daha kolay olmaktadır (Martin vd., 2014: 6). Dahası böyle bir ortamda deprem gibi ani bir olay dahi insani krize çoğu zaman neden olmayabilir. Buradan şu sonucu çıkarmak mümkündür: Doğal ya da insan unsurundan kaynaklı krizden sonra mutlaka insani bir kriz yaşanacak diye bir genelleme yapmak yanlıştır. Yaşanan acil durumu yönetilemez hale getiren koşullar insani krize neden olmaktadır.

İnsani krizlerin etki alanı (insan sayısı bakımından) insani krizleri ölçeklendirmek bakımından önemlidir. Väyrynen (2000) insani krizleri tanımlarken; krizin çok sayıda insanı etkileyen bir özelliğe sahip olması gerektiğini ifade etmektedir.

İnsani bir krizin temel unsuru, çok sayıda insanın fiziksel bütünlüğünün ihlali veya tahrip edilmesinden kaynaklanan büyük ölçekli insani acıdır. Buna göre, insani krizler yalnızca yüksek kayıplarla değil, aynı zamanda nüfusun önemli ölçüde yer değiştirmesi; gıdaya ve sağlık hizmetlerine yetersiz erişim ile de karakterize edilen derin bir sosyal kriz olarak tanımlanabilir. Bu tanım, sadece ölümü değil aynı zamanda yerinden edilme, açlık ve hastalık göstergeleri aracılığıyla sayıları çoğu kez daha yüksek olan bir insani krizin dolaylı kurbanlarını da kapsayacak kadar geniştir (Väyrynen, 2000: 49).

Yukarıdaki tanımdan anlaşılacağı üzere bireylerin münferit olarak yaşadıkları krizler insani kriz kapsamına girmemektedir. İnsani krizden bahsedebilmek için çok sayıda insanın hayatta kalma mücadelesine neden olacak bir olayın yaşanması ya da bir

olgunun varlığı gerekir. Bu açıdan insani krizler ve savaşlar yakından bağlantılıdır.¹³ Bunun yanı sıra tek başına savaşın varlığı bir insani krizin tanımlanması için gerekli ancak yeterli bir koşul değildir. Savaşta fiziksel şiddet, acil durumların en önemli yönüdür ancak diğer tanımlayıcı özelliklerle tamamlanması gerekir. Savaş, insani kriz boyutlarından en az biriyle yani yerinden edilme (zorunlu göç), açlık veya hastalıkla bağlantılıdır (Väyrynen, 2000: 75). Bu tez çalışması savaşla bağlantılı insani krizlere ve dahası savaş nedeniyle yerinden edilmeye bağlı olarak ortaya çıkan insani krizlere odaklanmaktadır.

Günümüz insani krizlerine baktığımızda bu krizlerin değişen şiddet ve çok aktörlü savaş modellerinin bir yansıması olduğu ön plana çıkmaktadır.¹⁴ Soğuk Savaş sonrası yeni savaş türü genellikle etnik, dini, kültürel veya sosyal kimlik mücadelesidir ve sıklıkla sivil nüfusu hedef almaktadır (Jessen-Petersen, 2011). Ek olarak yeni savaş türü paramiliter gruplar, milisler, isyancılar, savaşan kabileler, teröristler ve özel askeri şirketler dahil olmak üzere çeşitli düzensiz askeri aktörlerle karakterize edilir (Farrell, 2012: 5). Bu tür savaşlar sivilleri sadece ülke içinde değil ülke sınırlarının ötesinde de

¹³ “50 yıl önce 12 Ağustos 1949’da kabul edilen dördüncü Cenevre Sözleşmesi, savaşan tarafların sivil nüfusu savaşın en kötü aşırılıklarından korumak için alması gereken eylemleri tanımlar. Önceki üç sözleşmede geliştirilen konseptte (belirli faaliyetlerin ve insanların, özellikle sivillerin, savaş dışı olarak görülebileceği) dayanan dördüncü Cenevre Sözleşmesi, sivilleri saldırılardan korumak için nasıl davranılması gerektiğini ayrıntılı olarak tanımlar. Muharip güçler arasındaki çatışmanın doğrudan ve dolaylı etkileri. Bu sözleşmenin savaşan taraflar için belirlediği sorumluluklar arasında, tıbbi personele ve tıbbi girişimin tüm yönlerine müdahale veya zarardan tam koruma sağlayacak açık eylemler yer alır. Tıbbi yardımın (ve buna bağlı olarak tüm insani yardımın) bu tarafsız statüsü, bu yardımı sağlayanların mesleki etik kurallarına uygun hareket ettikleri ve savaşan taraflara karşı tarafsız duruşlarını korumak için belirli adımları atacakları şeklindeki karşılıklı varsayıma dayanmaktadır” (Bruderlein ve Leaning, 1999: 432).

¹⁴ “Devletlerarası geleneksel savaşlarda ağır silahların (topçular, zırhlı araçlar ve savaş uçakları) yaygın olarak kullanıldığı durumlarda, Silahlı iç çatışmalar ise hafif silahların (palalar, otomatik silahlar, kara mayınları ve roket güdümlü el bombaları) yoğun kullanımını içerir. Geleneksel savaşlardaki şiddet çoğunlukla ileri teknolojidir. Bölgeyi ele geçirmeye ve düşman kuvvetlerini yok etmeye yöneliktir. Yeni tür savaşlarda ise şiddet çoğunlukla düşük teknolojidir. Yağmalamaya ve halkı tahakküm altına almaya yöneliktir” (Farrell, 2012: 7).

kitlesel olarak yerinden etmekte ve böylece insani krizlerin oluşmasına zemin hazırlamaktadırlar (Cantor ve Durieux, 2014: 4).¹⁵

Farrell ve Schmitt (2012)'in ortaya koydukları çalışma, 1990-2010 yılları arasında yeni savaş türünün karakteri ve işleyişi ile sivil nüfus üzerindeki etkilerini incelemektedir. Buna göre, sivil nüfusa hükmetmek ve onları taciz etmek için silahlı şiddet kullanmak, ölüme, korkuya, kıtlığa, hastalığa ve yoksulluğa neden olduğu için söz konusu nüfus yer değiştirmek zorunda kalır (Farrell, 2012: 1). Yerinden edilmeye (göçe zorlanmaya) bağlı olarak da insani krizler ortaya çıkmaktadır. Bu türden insani krizler şu şekilde sıralanabilir: Barınma, açlık, eğitim ve sağlık hizmetlerine ulaşamama, bulaşıcı ve şiddete doğrudan ya da dolaylı olarak maruz kalmadan ötürü ortaya çıkan ya da yerinden edilmeye bağlı olarak ortaya çıkan psikolojik rahatsızlıklar (depresyon, anksiyete bozukluğu, panik atak gibi).

Yeni savaş türünün kendine has özellikleri¹⁶ günümüz insani krizlerinin uzun süreli olmasının nedenlerinden biridir. Kronikleşmiş ve düşük seviyede ilerleyen şiddetin farklı biçimleri gıdaya erişimi, sağlık hizmetlerine ulaşımı ve insani yardımın teminini bir haktan ziyade yerel güç politikalarının bir aracına dönüştürmekte ve böylece insani krizler son derece politize ve uzun süreli hale gelmektedir (Väyrynen, 2000: 64). Bu durum günümüzde yaşanan insani krizlerin uzun süre devam etmesine bir başka açıdan zemin oluşturmakta ve insani krizlerin insani krizleri doğurduğu bir

¹⁵ “İnsani korumanın kapsamını genişletme ihtiyacı doğrudan savaşın değişen doğasından kaynaklanmaktadır. Siviller terörize edilerek evlerinden kaçmasaydı, ülke içinde yerinden edilmiş insanlarla ilgili sorunlar daha az şiddetli olurdu. Düzenli kuvvetler standart silah kurallarına göre savaşıyor, işaretlenmemiş anti personel kara mayınlarının yayılması daha az sorun olurdu. Çocuklar zorla düzensiz ordulara alınmasaydı ve ardından tarif edilemeyecek kadar vahşi eylemlerde bulunmaya zorlanmasaydı, asgari yaş ve uygulaması bu kadar dikkat çekmezdi” (Bruderlein ve Leaning, 1999: 432).

¹⁶ “İlk olarak, genellikle dahili niteliktedirler, yani bölgesel aktörler ve sınır ötesi faaliyetler de söz konusu olsa bile hükümet yetkilileri ile organize silahlı gruplar arasında veya bir devlet içinde bu tür gruplar arasında yürütülürler. İkincisi, bu tür çağdaş silahlı çatışmalar, acımasız savaş yöntemlerini ve sivil halka karşı korkunç suç eylemlerinin işlenmesini içeren, alışkanlık olarak kısırır. Bu şiddetin bir etkisi, sivillerin yalnızca ülke içinde değil ülke sınırlarının ötesinde de kitlesel olarak yerlerinden edilmesidir” (Cantor ve Durieux, 2014: 4).

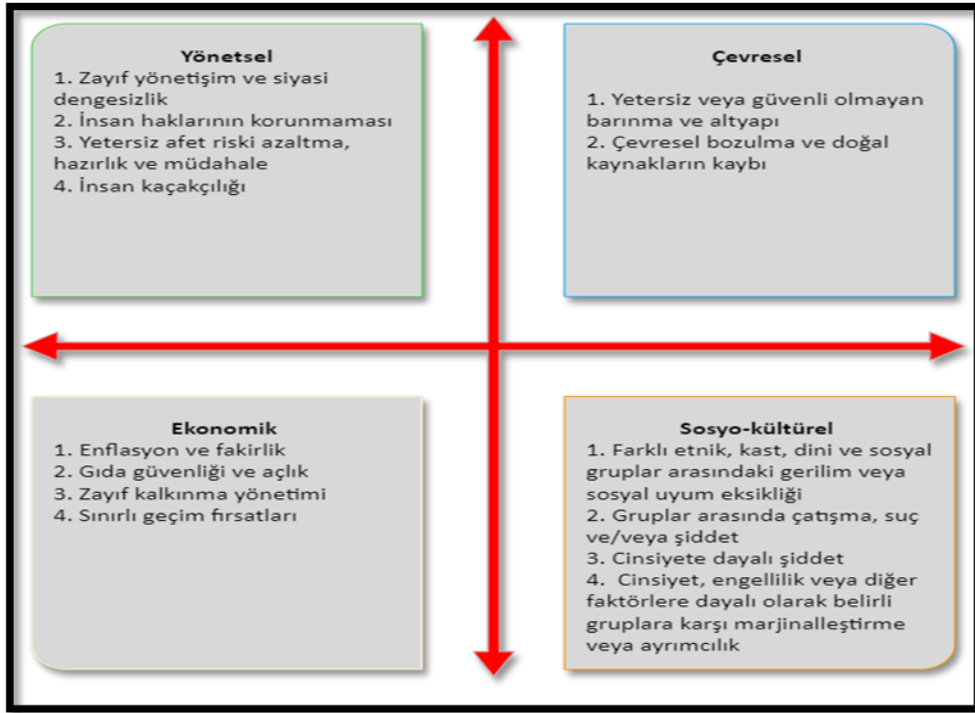
paradoksa neden olmaktadır. AB Komisyonu tarafından hazırlanan “İnsani Yardım için Operasyonel Önceliklere İlişkin Genel Kılavuz” da son yıllarda insani krizler giderek bir hal aldığı ve savaşın insani ihtiyaçların ana itici gücü olmaya devam ettiği belirtilmektedir (Gabriel, 2022). İnsani yardım, “doğal afetler, teknolojik afetler, savaş ve toplumsal çatışmalar neticesinde can güvenliği, açlık, susuzluk, kıtlık, geçici barınma, salgın hastalık ve benzeri nedenlerle ihtiyaç sahibi olan yerler için uluslararası toplumun istikrarında önemli bir unsur olması nedeniyle siyasi, ekonomik ve askeri amaçlardan bağımsız yapılacak yardımları” içermektedir (AFAD, İnsani Yardım Harcamaları Yönergesi 2014/4).

İnsani krizlerin uzun soluklu olmasının bir başka nedeni ise karmaşık acil durumlardır. Alanyazında karmaşık acil durum ile karmaşık insani acil durum kavramları arasında bir ayrımı yer verilse de içerik olarak her iki kavram yaşam koşullarının savaş gibi insan kaynaklı felaketlerle bozulmasıyla temel kamusal hizmetlere ve insani yardımlara ulaşamama gibi nedenlerle kitlelerin yerinden edildikleri ya da kapana kısıldıkları durumları ifade eder (Keely C. B., 2001). İnsani krizlerin karmaşıklığını anlamamıza yardımcı olan karmaşık acil durumlar kavramı tezin bir sonraki başlığında ele alınmaktadır.

Karmaşık acil durumlar, “bir ülke, bölge veya toplumda, iç veya dış çatışmalardan kaynaklanan ve herhangi bir tek kuruluşun veya sürmekte olan BM ülke programının yetki veya kapasitesinin ötesine geçen çok sektörlü, uluslararası müdahale gerektiren, otoritenin tamamen veya önemli ölçüde parçalandığı çok yönlü bir insani kriz” olarak tanımlanabilir (BMMYK, 2023b). Karmaşık acil durumlar öngörülemezlikle, savunmasız nüfusa karşı savaşan hizipler tarafından gerçekleştirilen şiddetle (etnik nüfusun yok olma tehdidi) ve sağlık sistemleri de dahil olmak üzere sosyal ve fiziksel altyapının bozulmasıyla karakterize edilir (Burkle, 2001: 182; WHO,

2005: 1-3). Bu gibi durumlarda topluluklar genellikle yerlerinden edilirler (göçe zorlanırlar); göç edemeyenler ise insani yardıma erişemeyecek şekilde kapana kısılırlar ve hareket edemezler (WHO, 2005: 1-3). Karmaşık acil durumların genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Cima, 2022):

- Savaş veya çatışmadan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen, göçe zorlanan, can kaybına uğrayan çok sayıda insanın varlığı
- Kadınlar, çocuklar ve yaşlılar gibi toplum içinde görece savunmasız grupların savunmasızlığını, insan hakları ihlallerini ve insan ticaretini artırması
- Barınma, sağlık, eğitim ve sanitasyon gibi hizmet alanlarında zayıflamış kamu kurumları ve sistemlerin varlığı ve bu nedenle salgın hastalık riski
- Uluslararası yardımlara ve insanlık, tarafsızlık, yansızlık ve bağımsızlık insani ilkelerine uyan aktörlere duyulan ihtiyaç
- Uluslararası yardımın ulaştırılmasının, savaşı parçası olan gruplar tarafından engellenmesi ve yardım görevlilerine yönelik artan güvenlik riski



Şekil 3. Karmaşık acil durumlar nedeniyle göçe zorlanmanın etkenleri (IFRC, 2019: 4)

Karmaşık acil durumlar önce savaşa yol açan ve ardından çözümünü engelleyen çok sayıda siyasi, ekonomik, sosyal, etnik ve dini faktörlerin varlığından kaynaklanır (Burkle, 2001: 182). Şekil 3 bu durumu özetler niteliktedir. Buna göre karmaşık acil durumların ve bu nedenle göçe zorlanmanın birbirine bağlı etkenlerini yönetsel, ekonomik, çevresel ve sosyo-kültürel başlıkları altında toplayabiliriz. Ayrıca bu türden yapılan bir gruplandırma, acil durum söyleminin ani başlangıçlı krizlerden referansla insani krizlerin kronikleşmiş sorunların bir sonucu olma olasılığını gölgede bırakma durumunu ortadan kaldırarak karmaşık acil durumların yapısal nedenlerini sorgulamamızı sağlamaktadır. Özetle karmaşık acil durumların neden olduğu kronikleşmiş ve hatta döngüsel bir hal almış olan en önemli sorun göçe zorlanmadır.¹⁷ Tezin bir sonraki başlığı altında bu durum kriz göçü kavramsallaştırması çerçevesinde analiz edilmektedir.

1.2.1. Kriz Göçü

Göç birçok açıdan çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Buna göre göç irade, yoğunluk, ülke sınırı ve bulunma süresi bakımından çeşitli türlere ayrılabilir. İrade kriterine göre göçü isteğe bağlı ve zorunlu; yoğunluk kriterine göre bireysel ve kitlesel (yığın); ülke sınırı kriterine göre iç ve dış; bulunma süresi kriterine göre ise kalıcı ve geçici göç olarak sınıflandırabiliriz. Tez konusu bakımından örneklemimizi zorunlu, kitlesel, geçicilikten kalıcılığa uzanan uluslararası göç oluşturmakta fakat Suriye krizi sonucu yaşanan göç söz konusu olduğunda (tüm bu türleri kapsasa da) bu göçün daha

¹⁷ “İnsanlar, kendi istekleri dışında veya vaktinden önce menşe ülkelerine geri dönüyorlar ve pek çoğu, evlerine dönemediklerinde veya güvenlikleri ve geçim kaynakları tehdit altında kaldığında, yine ülke içinde yerinden edilme durumlarıyla karşı karşıya kalıyor. Bir kişinin kendine özgü koşullarına bağlı olarak, kalıcı bir çözüm bulana kadar süreklilik boyunca farklı noktalarda bulunabileceği bir “yer değiştirme sürekliliği” olarak tanımlanan şeyi yaratır” (IFRC, 2019: 5).

öte bir sınıflandırmaya ihtiyaç duyduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle kriz göçü kavramı ön plana çıkmaktadır.

Alan yazında kriz göçü ile göç krizi ayırımına gidilmiş olsa da göç ve krizin birlikteliği yeni bir durum değildir. 1990’larda küresel göç hareketlerinin hızlanması, ırkçı ve milliyetçi söylemlerin de desteğiyle sınır ve güvenlik politikalarını gündeme getirmiş ve böylece göçü “kriz yaratan bir olgu” olarak görmenin ve anlamının koşulları oluşmuştur (Weiner, 1995). Ayrıca Suriye krizinin 2015’te Avrupa’da göç krizine dönüşmesi göç-kriz bağlamını kuvvetlendirmiştir (Bello, 2017; Mitchell ve Sparke, 2020). Ek olarak göç-kriz bağlamı, kriz göçü ile göç krizini aynı kategoride değerlendirmeye neden olmaktadır. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda kriz göçü ile göç krizi arasındaki ayrımın net bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Kriz göçü ile göç krizi arasındaki temel fark kriz nesnesinin ne olduğudur. Kriz göçünde göç etme eyleminin kendisi bir kriz nedeni değildir.¹⁸ Bu durum göç kuramları arasında yer alan hareketlilik (*mobility*) yaklaşımıyla bağdaşıktır. 2000’li yılların başında yeni bir çalışma alanı olarak ortaya çıkan hareketlilik çalışmaları, küreselleşme süreçlerini ele almakta ve insan hareketinin ve karşılıklı bağlantılarının geçmiş ya da şimdiki tarihlerini görmezden gelme yönündeki akademik eğilime karşı çıkarak hareketliliği insan sosyal yaşamının temeli olarak kuramsallaştırmakta ve göçü bir kriz olarak görmemektedir (Glick Schiller ve Salazar, 2013: 183-185).

¹⁸ “Göç, diğerleri arasında bir seçenek olarak anlaşılacaksa, “kriz bağlamlarında göç etüdü, göçmen olmayanların ve dolayısıyla sözde analizde tipik olarak çalışılanlardan daha büyük bir nüfusun araştırılmasını içermelidir.” Bu nedenle, mevcut kriz bağlamında hem hareketi hem de hareketsizliği kapsayacak şekilde “kriz göçünü” kullanılmaktadır. Belki de kriz “hareketi” kavramı, kullanıma daha uygun bir terimdir. “Göç” teriminin kullanılmasının yaratabileceği teknik sorunları- örneğin “göç” mülteci akışlarını veya (kısa) iç hareketi veya ülkesine geri göndermeyi hariç tutar. Libya örneğini alırsak, yerinden edilenlerin çoğu Kaddafi rejimi düştüğünde mahsur kalan göçmen işçilerdi. (UNHCR 2012b). *İhtiyaç duydukları şey tahliye ve ardından ülkelerine geri gönderilmektir. Gerçekten kriz göçmenleri değildiler.* Dahası, herhangi bir koruma “boşluğu” bir hukuk meselesi olarak değil, daha çok lojistik zorlukların ve / veya siyasi iradenin yokluğunun bir sonucu olarak ortaya çıktı” (McAdam, 2014: 41).

Kriz göçünde nesne, göçe neden olan insani krizler yani bu tez kapsamında karmaşık acil durumlardır. Göç krizinde ise nesne, göçmenlerin ve ev sahibi ülkenin yaşadığı sorunlardır. Kriz göçü ve göç krizinin nesneye dayanan farklılığı söz konusu olsa da yaşanan krizin süreğenliği bakımından kriz göçünden göç krizine bir geçiş söz konusudur. Bu durum krizlerin başlangıç ve bitiş noktalarının kesin bir biçimde bilinebilirliğini sorgulamaya yol açmaktadır (Roe, 1991: 288). Quarantelli (1976) krizlerin¹⁹ sabit bir süresinin olmadığını; farklı kuruluşlar ve krizlerden etkilenen gruplar için farklı kronolojik noktalarda başlayıp bitebileceğini öne sürmektedir (Quarantelli, 1976: 8). Krizin, böylesine farklılıklar barındıran bir süreç olarak ele alınması göç krizi ile kriz göçünün bir bütün/bir döngü şeklinde anlaşılmasını mümkün kılmaktadır. Ayrıca alanyazında sıklıkla kullanılan bir kavram olarak zorunlu göç yerine kriz göçü kavramının kullanılması bu tür hareketin doğasını ve bu hareketin ele alınması için gereken politikaları belirlemeye yardımcı olabilir (McAdam, 2014: 29).

Kriz göçü kavramının bir siyasa yapım aracı olabilmesi bu kavramın sınırlandırılmasına bağlıdır. Kriz göçünün yakından ilişkili olduğu bazı kavramlar vardır. Bu kavramlardan başlıcaları: Zorunlu göç (*forced migration*), yerinden edilme (*displacement*), kapana sıkışan nüfuslar (*trapped populations*) ve ileriye dönük hareketler (*anticipatory movements*) olarak sıralanabilir. Kriz göçü ile saydığımız bu kavramlar arasındaki ilişkiyi ortaya koymak kriz göçünün bu kavramları kapsayan bir şemsiye kavram olması bakımından önemlidir.

Zorunlu göç, insanların doğal veya insan unsuruna dayalı felaketlerin, insan hakları ihlallerinin, özellikle silahlı kuvvetlerin etkilerinden kaçınmak için kendi ülkeleri içinde veya uluslararası bir sınırı geçerek evlerini terk etmeye mecbur kalmalarını ifade etmektedir (UNHCR, 2023). Bu tanımdan yola çıkarak zorunlu göçün

¹⁹ Quarantelli (1976) burada kriz yerine afet terimini kullanmıştır.

yerinden edilme kavramını da içeren bir özelliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanı sıra zorunlu göçü, göçmenlerin ayrılıp ayrılmamaya karar verme yetkisine sahip oldukları zorunlu göç ve bu güce sahip olmadıkları zorunlu göç olmak üzere ikiye ayırabilir (Petersen, 1958: 261).²⁰ Bu ayrım zorunlu göç ile yerinden edilme arasındaki fark ortaya çıkmış olmaktadır. Buna göre yerinden edilme devletin göç etme sürecine doğrudan müdahalesi sonucu ortaya çıkmaktadır.

Göçe zorlanma ya da yerinden edilme bir hareket kabiliyetini temsil etse de insani krizden doğrudan etkilenen veya tehdit altında olan ancak güvenlik, lojistik, sağlık durumlarının elverişsiz olması nedeniyle hareket etme yetenekleri olmadığı için kapana kısılanlar da mevcuttur (Martin Susan; Weerasinghe Sanjula; Taylor, 2013: 3). Hareket kabiliyetinden yoksun olmaları onları daha az görünür kılsa da onların daha az savunmasız oldukları anlamına gelmez. Aksine hareket edememe, yüksek güvenlik açığının bir işareti olabilir (McAdam, 2014: 29).

Kriz göçü şemsiye kavram olarak yukarıda saydığımız kavramlarla ilgili tüm durumları kapsamaktadır. Bu nedenle kriz göçü sadece kriz durumlarında hareketliliği ifade etmemekte ve insani krizden doğrudan etkilenen kapana sıkışmış nüfusların (her ne kadar göç edemeseler de) hareketsizliğini de içermektedir. Bir krizin akut veya kronik koşullar tarafından tetiklenmesine bakılmaksızın, kişiden kişiye farklılık gösteren devrilme noktaları (burada Jane McAdam'ın ifade etmeye çalıştığı konu, insanların krizle baş edebilme kapasitesidir) daha çok önem kazanmaktadır (McAdam, 2014: 29). Kriz göçünde krizi oluşturan ve göçü teşvik eden faktör kaynaklara ve kapasiteye (içinde bulundukları kötü duruma yanıt verme yeteneğine) bağlı olacaktır.

²⁰ Genellikle ikisi arasındaki sınırı, yani seçimin nominal hale geldiği noktayı belirlemek zor olabilir. Bununla birlikte, analitik olarak ayrım nettir ve tarihsel olarak da genellikle böyledir. Örneğin, Nazilerin çeşitli Yahudi karşıtı hareketler ve yasalarla Yahudi göçünü teşvik etme politikası (kabaca 1933-38) ile Yahudileri sığınmacılara bindirip kamplara nakletme politikası (kabaca 1938-45) arasında gerçek bir fark vardır (Petersen, 1958: 261). Bu durum göçe zorlanma ile yerinden edilme arasındaki temel farka da örnek olarak gösterilebilir.

Bununla birlikte kriz göçünün sadece akut yer değiştirme olarak ortaya çıktığını varsaymamak kriz kavramının kendisi gibi kriz göçünün hem akut hem de kronik koşullardan doğan hareketi kapsaması açısından önemlidir (McAdam, 2014: 29).

Uluslararası siyasetin en önemli gündem maddelerinden biri kriz göçüdür. Kriz göçünün öznesi insan hayatıdır. Bu özne göçe bağlı olarak yönetilmeye çalışılmaktadır. Kısa vadeli ekonomik ve siyasal çıkarlar adına ulusal ölçekli göç kontrol politikaları daha geniş kapsamlı uluslararası göç yönetim stratejisine doğru evrilmektedir (Castles, 2008: 131). Her ne kadar uluslararası siyasetin gündem maddelerinden biri kriz göçü olsa da uluslararası göç rejiminde kriz göçü ve kriz göçmenine yer verilmemektedir. Kapsayıcı kavram veya kurucu unsurları için tek, tutarlı ve birleşik bir kriz göçü rejimi yoktur. Bu nedenle, krizden etkilenen farklı savunmasız göçmen grupları için önemli koruma boşlukları vardır. Bunun yanı sıra devletler uluslararası göçü yönetmek için göç öznesini kategorize etme ihtiyacı duymuşlardır. Göç öznesinin göçmen, mülteci, şartlı mülteci, sığınmacı, ikincil koruma, geçici koruma ve vatansızlar olarak sınıflandırılması bu ihtiyacın bir sonucudur. Söz konusu sınıflandırmanın içerikleri ise uluslararası hukuk, AB hukuku ve ulusal hukuk (Türk hukuku) bakımından farklılık göstermektedir. Göç öznesinin kategorileştirilmesi ve kriz göçmeninin bu kategoriler arasındaki konumu kriz göçmeni başlığı altında incelenecektir.

1.2.3. Göç Öznesinin Kategorileştirilmesi

Devletler, göçmenleri kategorileştirerek öngörülebilir ve yönetilebilir bir alan yaratma çabasındadırlar. Göç eyleminin (bireylerin sıfatlandırılması bakımından örneğin, mülteci, sığınmacı, geçici korunan gibi) çeşitli türlere ayrıştığı/ayrıştırdığı görölmektedir. Bahsi geçen sınıflandırma göç türlerine atıfla ortaya çıkmaktadır. Bu sınıflandırmada en kapsayıcı olan ve bireylerin göç etme eylemini bir nedene/koşula

doğrudan bağlamayan göçmen kavramıdır. Göçmen, en kısa tabirle, yurt içinde ya da yurt dışında bir yerden başka bir yere, orada yaşamak için giden kişidir. Bazı göçmen tanımlamalarında ise göçmenin gidiş nedeni belirtilir. Örneğin IOM'un sözlüğündeki göçmen tanımı şu şekildedir:

Göçmen: Uluslararası ölçekte, evrensel olarak kabul edilmiş bir 'göçmen' tanımı bulunmamaktadır. Göçmen terimi genellikle, bireyin göç etme kararını, zorlayıcı dış faktörlerin müdahalesi olmaksızın kendi özgür iradesiyle ve 'kişisel uygunluk' sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar şekilde anlaşılmıştır. Dolayısıyla bu ifade, maddi ve sosyal koşullarını iyileştirmek ve kendileri ve ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye hareket eden kişiler ve aile fertleri için geçerli kabul edilmiştir (IOM, 2009: 37).

Yukarıdaki tanımdan anlaşılacağı üzere göçmen kavramı her zaman genel geçer şekilde tanımlanmamakta; göç edenlerin "neden" göç ettiklerini de ifade edilmektedir. Bu durumda şu soruyu sormak yerinde olacaktır: "Göç, tüm insan hareketliliği biçimlerini kapsayacak şekilde geniş tanımlanırken; göçmen neden bazı durumlarda genel göç bazı durumlarda ise sadece bir göç türü ile ilişkilendirilmektedir (Erbaş ve Alioğlu Türker, 2019: 896)." Bunun nedeni uluslararası göç rejiminde göçmenleri makbul olanlar ve olmayanlar olarak ayırmak ve böylece sınır kontrolünü sağlayabilmektir.

Türkiye'de bulunan yabancıların statüsü ve tanımlanması yıllar içinde sürekli şekil değiştiren yasal ve idari düzenlemelerden anlaşılacağı üzere karmaşık bir olgudur. Uluslararası mevzuatın ve Türkiye'nin kendini koruma çabasının bu karmaşıklığın yaratılmasında oldukça etkili olduğu söylenebilir (Erdoğan, 2015: 43). Bu karmaşıklık 2011'den bu yana Suriyelilere verilen misafir, göçmen, sığınmacı, mülteci ve geçici korunan gibi çeşitli çeşitli sıfatlarda kendisini göstermektedir. Bahsi geçen sıfatlar kronolojik olarak 1951, 1994-2006, 2013 ve 2014'te ortaya konulan düzenlemelerle de görülmektedir (Erdoğan, 2015: 43).

Göçmen kavramındaki bu anlam çeşitliliği Türk hukuk sistemi ile uluslararası mevzuattaki göçmen tanımlarında da görülmektedir. Türk hukuk sistemindeki göçmen

terimi ile uluslararası mevzuattaki göçmen terimi anlam bakımından farklıdır. Göçmen, “maddi ve toplumsal koşullarını iyileştirmek, kendileri ya da aileleri için daha iyi bir gelecek beklentisiyle başka bir ülkeye ya da bölgeye giden kişiler ve aile üyeleri...” olarak tanımlanmaktadır. Buna karşılık Türk kültüründe ve yasalarında göçmen milliyetçi bir yaklaşım içermekte; Türk soyundan ve kültüründen gelen kişi göçmen olarak yorumlanmaktadır.²¹ 5543 sayılı İskân Kanunu’nda ise göçmen “Türk soyundan ve kültüründen olup yerleşme amacıyla yalnız ya da toplu olarak gelenler” şeklinde yeniden tanımlanmıştır. Dolayısıyla Türk soyundan ve kültüründen gelmeyen kişiler mevcut yasalara göre bugün de göçmen değil yabancı olarak anlaşılmaktadır (Kartal, 2015: 12).

Göçmen sözcüğünün uluslararası göç rejiminde, tek bir hukuki tanımı yoktur. Bazı kural koyucular, uluslararası kuruluşlar ve medya kuruluşları, ‘göçmen’ sözcüğünü hem göçmenleri hem de mültecileri kapsayan ortak bir terim olarak algılar ve kullanır. Örneğin uluslararası göç konusundaki küresel istatistikler, uluslararası göçü, genellikle birçok sığınmacı ve mülteci hareketini de içerecek şekilde kullanır (UNHCR, 2016).

Birleşmiş Milletler, gönüllü ya da gönülsüz olmak üzere nedenlerinden, düzenli ya da düzensiz olmak üzere başvuru yollarından bağımsız olarak, yabancı bir ülkede bir yıldan daha uzun süre kalmış olan kişiyi göçmen olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre, turist olarak kısa süreler için yolculuk yapanlar ve iş gezisine çıkanlar göçmen sayılmazlar. Bununla birlikte yaygın kullanım çerçevesinde örneğin tarım ürünlerinin ekim ve hasat işlerinde çalışmak üzere kısa sürelerle başka yerlere giden mevsimlik tarım işçileri gibi kişiler de bu tanım kapsamında değerlendirilirler (IOM, 2004).

Göçmen, ulus devletin egemenlik bağlarını yansıtan mülteci, şartlı mülteci, sığınmacı, ikincil koruma, geçici koruma, vatansız, yerinden edilen vs. gibi farklı terimleri de kapsayan şemsiye bir kavramdır. Göç etme eylemini doğrudan betimleyen göçmen kavramı, toplum ve devlet öncesi özellik taşıırken; mülteci, şartlı mülteci, sığınmacı, ikincil koruma, geçici koruma, vatansız, yerinden edilen gibi kavramlar daha

²¹ 1934 tarihli İskân Yasasından (2510 sayılı yasa) gelen bu tanım, ulus inşa etme sürecinde aynı kökene sahip olup yeni gelen göçmenlere yurttaşlık tanıma fikriyle ilgilidir (Kartal, 2015: 12).

ziyade ulus devlet sonrası dönemde üretilen sınıflandırmalardır. Ulus devletlerde vatandaşlık olgusu kullanılarak, göçmenlere yönelik kategorileştirici politikalar uygulanabilmektedir (Akkuzu, 2015: 26).

Söz konusu kategoriler, ulus devletler için egemenlik alanlarındaki göçü yönetebilmeyi kolaylaştırıcı etki yaratmaktadır. Bu egemenlik sahası içerisine kimin dahil olup olmayacağını bu kategoriler belirlemektedir. Bahsi geçen sınıflandırmalar ulus devletler bakımından önemli olduğu kadar ulus üstü ve uluslararası örgütlenmeler için de önemlidir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki küresel göç sistemi bu kategoriler üzerine kurulmuştur. Bu nedenle göçmen kavramını şemsiye bir kavram olarak ele alıp bu kavramdan doğan diğer sınıflandırmaları ortaya koymak; özellikle göçmen kavramı ile en çok karıştırılan mülteci olgusunu tanımlayarak bu sınıflandırmayı anlamaya çalışmak gerekmektedir.

1.2.3.1. Mülteci ve Şartlı Mülteci

Tarihsel köklere sahip mülteci kavramının önemi, yasal ve yönetsel bir kategori olarak artmıştır (Aristide, 1989). Mülteci gerçek ya da olası bir tehlike karşısında başka bir yere gitmek zorunda kalan, anayurdundan kaçmış ve sığındığı devlet tarafından tanınabilen sivil şahıstır.²² Tanınabilir olma mültecilik kavramına özgüdür. Göç eden kişi mültecilik özelliği taşısa bile belirlenen kriterlere uygun olmadığı için resmi olarak mülteci sıfatına sahip olamayabilir. Bir başka ifadeyle tanınmayabilir. Söz konusu seçici kriterleri belirleyen kuruluş Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek

²² İngilizcede göçmen kelimesi immigrant ve migrant olarak karşılık bulmaktadır. Immigrant kelimesi geçicilik ifade ederken; migrant kelimesi iş bulma ve daha iyi yaşam koşulları için kalıcı olarak yerleşmeyi izah etmektedir. Mülteci kelimesinin İngilizce karşılığı ise 'refugee'dir.

Komiserliği'dir (BMMYK).²³ BMMYK'nın tüzüğü mültecilik kavramında uluslararası temel metin sayılabilecek niteliktedir.²⁴ BMMYK'nın görev alanını belirleyen tüzüğe göre BMMYK'nın koruması gereken mültecilerin kim olduğu ise Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi'ne atıfla belirlenmektedir. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin 1. (A) Maddesine göre ise uluslararası hukukta mülteci kavramı şu şekilde tanımlanmıştır:

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.

Yukarıdaki tanımda da görüldüğü üzere mültecilik kavramı zaman kriterine bağlı kılınmışsa da "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" şeklindeki bu zaman kriteri 1967 tarihli ek protokol ile kaldırılmıştır. Mülteci kavramının daha geniş ele alınışı 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin ardından kabul edilen *bölgesel* sözleşmeler ve bildirilerle de desteklenmiştir (Barkin, 2014).²⁵ Bunun yanı sıra 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi taraf devletlere coğrafi çekince sunma hakkı tanımıştır. Buna göre, taraf devletler ya sadece Avrupa'da ortaya çıkan olaylar nedeniyle ya da Avrupa'da veya başka bir yerde olan olaylar nedeniyle mülteci statüsü tanıyacaktır.²⁶

Türkiye, 1951 Sözleşmesini imzalarken coğrafi kısıtlama getirmiş ve yalnızca Avrupa'da gerçekleşen olaylar sebebiyle sığınma arayan kişilere mültecilik statüsü

²³ BMMYK'nın mülteci tanımı, bu tanıma giremeyen fakat korunmaya ihtiyacı olan kişileri kapsam dışı bıraktığı için alan yazında oldukça seçici bulunmaktadır. Bu nedenle mülteci tanımının değiştirilmesi önerilmektedir (Aristide, 1989: 4).

²⁴ BMMYK tüzüğü 14 Aralık 1950'de BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Tüzükte, BMYK'nın himayesine girecek mültecilerin tarifini yapılmış ve mülteci statüsündeki insanların en temel insan haklarını koruma almayı amaçlanmıştır.

²⁵ Bahsi geçen bölgesel sözleşmeler/bildiriler: Afrika Birliği Örgütünün 1969'da kabul ettiği Mülteci Sözleşmesi, 1984 tarihli Cartagena Bildirisi, Avrupa Konseyi'nin 1977 tarihli Ülkesel Sığınma Bildirisi.

²⁶ 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi 1/B-1. Maddesi.

vereceğini açıklamıştır. 1967 Protokolü kabul edilirken de bu coğrafi kısıtlama kaldırılmamıştır. Bu durumda, Türkiye’de sadece Avrupa’dan gelen mülteciler uluslararası hukukta belirlenen mültecilik statüsünü kazanmaktadır.²⁷ Bu statüyü Türkiye’de tanımlayan ilk düzenleme 1994 tarihli Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’tir. Bu yönetmelik hükmünde mülteci şu şekilde tanımlanmaktadır:

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 ifade etmektedir.

Suriye krizi sonrası Türkiye’de göç ile ilgili yasal düzenlemeleri yenileme ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaç dahilinde 2013’te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çıkarılmış ve bu kanunda da mülteci tanımı yukarıda sözü geçen yönetmeliğe benzer şekilde tanımlanmıştır. Bu kanuna göre:

Mülteci: Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönmeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir (YUKK Md. 61).

YUKK sonrası yürürlüğe giren bir başka yönetmelik 2014 tarihli geçici koruma yönetmeliğidir. Bu yönetmelik ile 1994 tarihli Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kaldırılmıştır. YUKK Türkiye’deki göç mevzuatında daha önce yeri olmayan birtakım uluslararası koruma

²⁷ Avrupa dışından gelen mültecilerin sayılarının özellikle de 1980’li yıllarda büyük ölçüde artması Türkiye’nin kendi geçici sığınma sistemini oluşturmasına vesile olmuştur.

çeşitlerini içermektedir. Bunlar, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma statüleridir (Erdoğan, 2015).

Şartlı mülteci, daha önceki hukuki düzenlemelerde yer alan sığınmacı kavramına denk düşmektedir. Şartlı mülteciyi şartlı yapan durum üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalabilmesidir. Ayrıca mültecinin aksine, Avrupa ülkelerinden gelme şartı şartlı mülteci için geçerli değildir. Buna göre:

Şartlı mülteci: Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir (YUKK Md. 62).

Mülteci kavramının hukuki metinlerdeki karşılığı göçü yönetmek açısından elbette önemlidir fakat daha önemlisi kimin gerçekten mülteci olduğu ve mülteciliğin modern ulus devletler ve toplumlar nazarındaki konumudur (Agamben, 2013: 158). Bu konum mülteciliğin tanımını zorlaştıran bir özelliğe sahiptir. Mülteci, ulus devletlerdeki kurgusal vatandaşlıktaki insan haklarını temsil etmez. Tam aksine mülteci, hakları gerçek anlamda cisimleştiren kişi olduğu için onu, siyasal olarak tanımlamak da oldukça zordur (Agamben, 2013: 158).²⁸

1.2.3.2. İkincil Koruma, Sığınmacı ve Geçici Koruma

Mülteci kavramının yanı sıra insani kriz nedenlerinden şiddet unsuruyla karşılaşan ya da karşılaşması muhtemel kişileri içine alan bir başka kategori ikincil

²⁸ “Eğer mülteciler (ki yüzyılımızda sayıları artmaya devam ediyor ve bugün insanlığın önemli bir parçasını oluşturacak noktada bulunuyorlar) modern ulus-devlet düzeni için bu kadar rahatsızlık verici bir unsuru oluşturuyorsa bunun nedeni her şeyden önce şudur: Mülteciler, insan ile vatandaş, -doğum ile milliyet arasındaki sürekliliği koparmak suretiyle, modern egemenliğin orijinal kurgusunu krize sokuyor. Mülteciler, doğum ile ulus arasındaki farkı ortaya çıkarmakla, siyasal alanın gizli ön varsayımını (yani çıplak hayatı) gözler önüne seriyor. Bu anlamda mülteci. Arendt’in dediği gibi, gerçek ‘hakların insanı’dır, yani her zaman için hakların üstünü örten vatandaş kurgusunun dışında hakları cisimleştiren ilk ve gerçek insandır. Ne var ki tam da bu yüzden mültecileri siyasal olarak tanımlamak çok zordur” (Agamben, 2013: 158).

korumadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde kabul edilen geri göndermeme ilkesinin bir uzantısı olarak ikincil koruma, 1951 sözleşmesi ve 1961 protokolünden yararlanamayan ancak insan haklarına yönelik tehditler dolayısıyla korunması gereken kişilerdir ²⁹ (Akçabay, 2015: 130). YUKK'un ilgili maddesinde ise ikincil koruma şu şekilde düzenlenmektedir:

İkincil Koruma: Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir. (YUKK Md. 63)

Yukarıdaki tanımlamaların aksine Suriyeliler hukuki açıdan göçmen, sığınmacı, mülteci ya da ikincil koruma statüsünden yararlanamamaktadırlar. Türkiye'deki Suriyelilerin hukuki durumunu 2013 öncesi ve sonrası şeklinde iki dönemde incelemek mümkündür. 2013 öncesinde, 1994 Yönetmeliğinin 3. Maddesine göre Türkiye'nin koyduğu coğrafi çekince ile sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci ve Avrupa dışından gelenlere de sığınmacı statüsü verilmektedir. İlgili yönetmeliğe göre sığınmacı şu şekilde düzenlenmektedir ³⁰:

Sığınmacı: Irkı, 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 uyuğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı ifade eder.

1994 Yönetmeliğinde belirlenen sığınmacı statüsünün verilmesi Suriyeliler için geçerli olamamıştır. İlgili yönetmeliğin 8. Maddesindeki "Uluslararası hukuktan

²⁹ 1951 sözleşmesindeki geri göndermeme ilkesi AİHS'nin 3. maddesinde ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 7. maddesinde düzenlenen işkence yasağı ile doğrudan ilişkilidir. Bu çerçevede BM tarafından İşkence ve Kötü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme ile taraf devletlerin bir şahsı işkenceye tabi tutulacağı tehlikesi bulunan devlete geri göndermesi ve iade etmesi yasaklanmıştır (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1036).

³⁰ Bu uluslararası hukukta kullanılan terminolojiden farklıdır. Uluslararası hukukta 'sığınmacı', mülteci statüsü için başvurusunu gerçekleştirmiş, kabul edilmesi durumunda mültecilik statüsünü elde edecek olan kişiler için kullanılmaktadır (UNHCR, 2001a: 1).

kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır” hükmü gereğince Suriyelilere sığınmacı statüsü verilmemiştir. Bunun yanı sıra Türkiye sığınmacıların durdurulması yönünde bir uygulamaya gitmektense açık kapı politikası izlemeyi tercih etmiştir. Bu tercihin sonucunda (2013 öncesinde) Türkiye’deki Suriyeliler ulusal ya da uluslararası mevzuatta yeri olmayan “misafir” kavramı üzerinden kategorileştirilmişlerdir.

2013 öncesine ait bir başka düzenleme ise 2012 tarihli ve 62 sayılı “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” dir. Bu yönerge erişime kapalı olduğu için Türkiye’deki Suriyelilere tanındığı iddia edilen geçici korumayı gözler önüne serememektedir. Bu konudaki bilgiler İçişleri Bakanlığının resmi internet sayfasındaki şu ifadelerle sınırlıdır (GİB, 2023):

Türkiye’nin karşılaştığı kitlesel akınlar karşısında aldığı tedbir ve önlemler dikkate alınarak, kendi gerçeklerine uygun bir çalışma yürütülmüştür. Bu çalışma süreci sonunda 30/03/2012 tarihinde Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Kitlesel sığınma durumlarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının karşılanması amacıyla sığınılan ülkeye erişimin sağlanması, zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi ve insan haklarına uygun temel asgari standartların sağlanması olarak nitelendirilen geçici koruma, yönergenin ruhunu oluşturmaktadır.

2013 sonrasında Türkiye’deki Suriyelilerin durumunu etkileyen en önemli düzenleme daha önceden de belirtildiği gibi Nisan 2014’te yürürlüğe giren YUKK’tur. Kanunun 91. maddesine göre Suriyeliler geçici koruma statüsüne göre değerlendirilmektedir:

Geçici Koruma: Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve

koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. (YUKK md. 91)

Ekim 2014'ten beri yürürlükte olan Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) ile geçici koruma statüsündekilere hangi hizmetlerin hangi şartlar altında verileceği ve uygulanacak prosedürler ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. “Genel olarak, geçici koruma mekanizmaları iki kategoriye ayrılır: (1) insani kriz yaşayan ülkelerden ayrılan insanların yeni hareketlerine yanıt veren dönem (2) halihazırda hedef ülkenin topraklarında bulunan bireylerin en azından geçici olarak kalmasına izin verilen dönem. İlkine giren 2001 Avrupa Birliği (AB) Geçici Koruma Direktifi, silahlı çatışma veya yaygın şiddet alanlarından kaçanlarla kitlesel göç durumlarında geçici koruma sağlamak için bir mekanizma kurmaktadır (Martin vd., 2014: 16).

YUKK'ta yer alan geçici koruma ile ilgili hükümler bu düzenlemeye uygun olarak ele alınmıştır. Buna göre geçici koruma altındakilere sosyal hizmetler ve yardımlar, eğitim, sağlık, iş gücü piyasasına erişim konularında verilecek hizmetler ayrı başlıklar altında açıklanmıştır. Göç odaklı insani kriz yönetimi açısından söz konusu hizmetlerin ilgili kişilere hangi sıfatla ve nasıl sunulduğu önemlidir. Bu nedenle statülere hapsolmemiş ve insani krizi ön plana çıkaran bir başka kavrama ihtiyaç vardır. Kriz göçmeni kavramı bu gerekliliğin bir sonucudur.

1.2.3.3. Kriz Göçmeni: Türkiye ve Suriye

Kriz göçmeni insani kriz yönetiminde göç ve kriz olgularını birleştiren bir içeriğe sahiptir. Bu kavram alan yazında çok sık kullanılsa da göç odaklı insani kriz yönetimi açısından önemlidir.³¹ Kriz göçmeni, insani krizler bağlamında hareket edenleri, kapana kısılanları, yerinden edilenleri ve bu kapsamda yardıma ihtiyaç duyan

³¹ Bu konuyu ele alan temel kaynak için bkz: Martin, S., Weerasinghe, S., & Taylor, A. (2014). *Humanitarian crises and migration: Causes, consequences and responses*.

herkesi kapsayacak şekilde kullanılan bir terimdir (Martin vd., 2014: 12). Bu tanımdan anlaşıldığı üzere kriz göçmeni, ulus devletlerin hak temelli yaptıkları sınıflandırmaların (mülteci, şartlı mülteci, geçici korunan, yerinden edilen vs.) yanı sıra bu sınıflandırmaya giremeyenleri de kapsamaktadır.

Kriz göçmenleri kendi aralarında krizden etkilenme oranı bakımından sınıflandırılabilir. Kadınların, çocukların, yaşlıların ve engellilerin göç ederken ya da göç ettikten sonra sosyal ve ekonomik desteğe erişimde sorun yaşayabilme potansiyelleri diğer gruplara göre daha fazladır (Martin vd., 2014: 12). Bu durum onları diğerlerine göre daha savunmasız kılmaktadır. GKY'nin 3. Maddesinde söz konusu bu gruplar özel ihtiyaç sahipleri olarak tanımlanmaktadır. Buna göre özel ihtiyaç sahipleri: “refakatsiz çocuk³², engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişi”dir.

GKY kapsamındaki özel ihtiyaç sahiplerine sağlanacak hizmetler öncelikli ve bedelsiz olarak verilmektedir. Ayrıca ilgili yönetmeliğin insani kriz açısından dikkat çeken bir başka yönü insan ticareti mağduru ola Suriye savaşından kaçıp Türkiye'ye göç edenler her ne kadar Türkiye'nin ve AB'nin mevzuatına göre geçici korunan statüsünde olsalar da terminolojik olarak kriz göçmeni şeklinde tanımlanabilirler. Bu türden bir tanımlama, kriz göçmeni ile geçici korunan kişiyi tam anlamıyla birbirinden ayırma amacı taşımamaktadır. Aksine kriz göçmenini diğer kategorileri de içine alarak ve kapsadığı koruma kavramının anlamsal genişliğine atıfla şemsiye bir kavram haline getirme niyetindedir.³³ Kriz göçmenlerinin diğer göçmenlere benzemeyen sorunlarını,

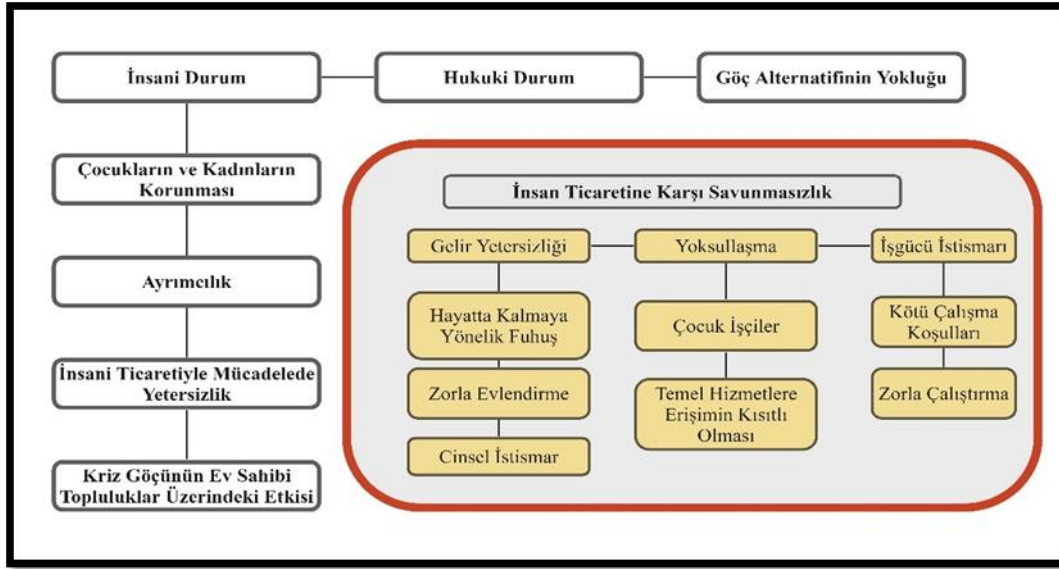
³² MADDE 3- (m) Refakatsiz çocuk: Sorumlu bir kişinin etkin bakımına alınmadığı sürece, kanunen ya da örf ve âdet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın Türkiye'ye gelen veya Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra refakatsiz kalan çocuğu tanımlamaktadır.

³³ MADDE 48- (1) Bu yönetmelik kapsamındaki yabancılardan özel ihtiyaç sahibi olanlara sağlanacak başta sağlık hizmetleri, psiko-sosyal destek, rehabilitasyon olmak üzere, her tür yardım ve destek

zorluklarla başa çıkma kapasiteleri ve hangi konularda korunmaya ihtiyaç duydukları dikkate alınmalı ve bu çerçevede kriz göçmenleri arasında bir sıralama yapılmalıdır (Martin vd., 2014: 14). Örneğin savaş koşullarını yaşamış ve travmatize olmuş çocukların alanında uzman pedagog, çocuk psikoloğu ya da çocuk psikiyatrist tarafından desteklenmesi mühimdir. Ayrıca çocukların korunmasıyla ilgili çok sayıda sorun ortaya çıkmakta, özellikle çocukların okula devam edememesi ve nüfus kayıtlarının yapılmaması, onları insan ticareti karşısında daha savunmasız hale getirmektedir (Healy, 2016: 3). Kendilerinin ve ailelerinin temel ihtiyaçlarını sağlayamayan kriz göçmenleri kendi aile fertleri ya da insan ticareti yapanlar tarafından istismar edilmekte ve kadınlar fuhuşa zorlanabilmektedir (Bruderlein ve Leaning, 1999; Healy, 2016: 3).

Kriz göçmenlerinin genel itibariyle karşılaştığı savunmasızlık durumları Şekil 4'te gösterildiği gibidir. Söz konusu savunmasızlıklar kapsamında kriz göçmenini tanımlarken üzerinde durulması gereken bir başka önemli konu koruma (*protection*) kavramıdır. Tarihsel olarak koruma, ulus devletlerin sorumluluk alanına giren bir kavramdır. Bir ulus devletin temel görevlerinden biri vatandaşını korumaktır. Tarihsel çizgide gelişen ve insani krizlere müdahaleyi içeren bu kavram ilk olarak mültecilik statüsü ile ilişkilidir (Martin vd., 2014: 15).

imkânlar ölçüsünde öncelikli ve bedelsiz olarak sağlanır. (2) Çocuklarla ilgili tüm işlemlerde çocuğun yüksek yararı gözetilerek ilgili mevzuat hükümleri uygulanır. (3RP) 8/3/2012 tarihli ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ve ilgili Yönetmelik kapsamında şiddet mağduru olduğu değerlendirilen yabancılar hakkında derhal önleyici ve koruyucu tedbirler alınır. (4) Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancıardan insan ticareti mağduru olabileceği değerlendirilenler hakkında ilgili mevzuat kapsamında gerekli tedbirler derhal alınır.



Şekil 4. Kriz göçmenlerinin genel savunmasızlık durumları: Suriye örneği (Healy, 2016: 3)’den esinlenilmiştir.

Korumanın uluslararası hukukta tek bir tanımının olmaması ve bu alana dair kavramların çoğalması korumanın içeriği ve sınırları ile ilişkili belirsizliği artırmaktadır (Martin vd., 2014: 15). Bunun yanı sıra alan yazında koruma kavramının tüm insani yardımları kapsayacak şekilde genişletilmesi, sınırının iyi çizilmemesi nedeniyle kavramın içinin boşalacağı ve anlamsızlaşacağı endişesi vardır (Ferris, 2011: 275). Bu endişenin haklılık payı vardır. Sınırları belli bir koruma tanımının; göç alanındaki kavramları geliştirmeye yardımcı olabileceği ve devletleri bu alanda sorumluluk alabilecek duruma getireceği düşünülmektedir (Martin vd., 2014: 18).

Korumanın tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi, insani kriz açısından ihtiyaçların zamanında ve yeterince karşılanabilmesi için göç öznesinin ne şekilde tanımlandığı önemlidir. Bu nedenle göç öznesinin kriz göçmeni olarak tanımlanması ve bu konuda yasal düzenlemelerin yapılması şarttır. Dahası insani krizin ve kriz göçmenliğinin doğasından kaynaklı karmaşık yapısının bu kategorinin kabul edilmesi konusundaki en önemli neden olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Kriz göçü karmaşıklık kuramına atıfla başlangıç koşullarına hassas bağlı olarak gerçekleşir. Kimi zaman öngörülemezliklerle ve belirsizliklerle dolu bir süreçtir. Bunun yanı sıra kriz

göçünde olaylar doğrusal dinamikler (ilişkiler) üzerinden gerçekleşmeyebilir. Ayrıca kendi kendine örgütlenme ve ilişkiler ağı üzerinden kriz göçü süreci legal ya da illegal yollarla desteklenebilir. Örneğin, göçmen kaçakçılarının sisteme dahil olması illegal sınıır geçişlerinin adeta kendi ekonomisini oluşturmaya ve kriz göçmenlerinin savaştan kaçabilmek için birtakım ilişkiler ağı vasıtasıyla bu yöntemlere başvurmalarına neden olmaktadır. Ayrıca söz konusu ilişkiler ağı tanıdıklarının yanına göç etme eğilimi açısından da işlevseldir. Kriz göçünün karmaşıklığına dair Suriye krizi uygun bir örneklem olarak karşımıza çıkmaktadır. Tezin bir sonraki başlığı altında söz konusu olgu karmaşıklık kuramı bağlamında Suriye örneği üzerinden somutlaştırılmaya çalışılmaktadır.

1.1.3. Kriz Göçünün Karmaşıklığı: Suriye Örneği

Bu çalışmada ele alınan göç odaklı insani krizin temelinde savaş olgusu bulunmaktadır. Savaştan kaynaklanan insani kriz ve kriz göçü başlangıç koşullarına hassas bağlılık, belirsizlik ve öngörülmezlik, ortaya çıkış, uyum sağlama ve doğrusal olmayan dinamikler gibi özellikler taşıdığı için karmaşık olgulardır.³⁴ Tablo 3 kriz göçünün karmaşıklığını Suriye örneği üzerinden özetler niteliktedir. Tez kapsamında insani krizin ve kriz göçünün başlangıç noktasını savaş olarak aldığımız için öncelikle savaşın karmaşıklığından bahsetmek yerinde olacaktır. Karmaşık savaş, geleneksel savaşa³⁵ göre daha küçük ölçekli (fakat etkilerinin büyük bir alana yayıldığı), dost ve düşman tarafların birbirinden ayırt edilemediği, düşmanların aracılar kullanarak (vekalet savaşı örneğinde olduğu gibi çoğu zaman terörist gruplar) sahada olduğu ve bu

³⁴ Buradaki karmaşıklık sıfatı karmaşıklık kuramı dahilindeki karmaşıklık özelliğini tanımlamak için kullanılmış olup karmaşıklığın metaforik anlamda kullanılması söz konusu değildir.

³⁵ Geleneksel savaş, büyük ölçekli, genellikle cepheler üzerinden yürüyen ve basit koordinasyona dayanan bir durumdur. Körfez Savaşı, geleneksel bir savaş senaryosunun modern bir örneğini temsil etmektedir (Bar-Yam, 2003: 19).

nedenlerle koordinasyonu daha zor olan bir türdür (Bar-Yam, 2003: 19). Suriye’de yaşanan savaş karmaşık savaşın bir örneğidir. Suriye’deki durumu protesto, çatışma ve iç savaş olarak üç dönemde incelemek ve böylece protestodan iç savaşa doğru giden yolda karmaşıklığın arttığını görebilmek mümkündür.

Tablo 3. Karmaşıklık Kuramı ve Suriye Örneği

Karmaşıklık Kuramının Temel Unsurları	Suriye Eksenli Göç Odaklı İnsani Kriz
Başlangıç Koşullarına Hassas Bağlılık	Savaş kaynaklı bir kriz olduğu için başlangıç koşullarına hassas bağlılık söz konusu. Ayrıca göçün nedenleri de başlangıç koşullarına hassas bir şekilde bağlılık göstermektedir.
Doğrusal Olmayan Dinamikler	İnsani krizlerde bir nedenin birden fazla sonucu olmaktadır.
Belirsizlik ve Öngörülemezlik	Savaş koşullarına ve göç etme eyleminin doğrudan kendisine yönelik olarak belirsizlik söz konusu
Ortaya Çıkış (Belirim)	Yavaş ya da ani başlangıçlı insani kriz. İç savaşlar istikrarsız ve krize açık bölgelerde ortaya çıkarlar.
Uyum sağlama (Adaptasyon)	Göç eyleminden sonra göç edilen ülkeye entegrasyon (devlet eliyle ya da kendiliğinden)
Kendi Kendine Örgütlenme	Göç eden kişiler arasında ilişkiler ağı çerçevesinde kendi kendine örgütlenme olabilir.
Karmaşık Sistemler	Uluslararası göç sisteminin ve rejiminin karmaşıklığı

Savaşın ve savaşta kullanılan silahların türü sivil nüfusun karşı karşıya kalacağı ya da kaldığı insani kriz düzeyini etkilemektedir. Suriye örneğinde savaşı bir başlangıç koşulu olarak ele aldığımızda insani kriz ve buna bağlı olarak gelişen göç başlangıç koşullarına hassas bağlılık göstermektedir. Örneğin, iç savaş koşullarında oluşan herhangi bir değişiklik göç etme eylemine doğrudan yansiyabilir. Ayrıca iç savaş kaynaklı kriz göçünün, başlangıç koşullarına hassas bağımlılığı olduğu kadar; savaşın doğasından kaynaklanan bir belirsizlik söz konusudur. Özellikle yukarıda da belirtildiği üzere karmaşık savaş türünde savaş koşullarının belirsizliği bir hayli fazladır.

İnsanları göç etmeye zorlayan koşulların iç savaş ya da iç çatışma olarak tanımlanması bu koşulların insanlar üzerindeki etkilerini analiz etme bakımından önemlidir. Diğer yandan iç savaş ile iç çatışma arasındaki fark devletlerin doğrudan

ordu yerine paramiliter güçler yoluyla ülke içerisinde bir nevi vekalet savaşı³⁶ yürütmeleri durumunda netliğini kaybetmektedir (Kösen, 2023). Ayrıca bir iç çatışmanın iç savaş olarak değerlendirilebilmesi için ilgili tarafların karşılıklı direnişi asimetrik olsa da yapılanmış unsurlar tarafından gerçekleştirilmesi gerekir (Kösen, 2023). Bu nedenle Suriye krizindeki dönemlendirmede iç çatışmadan iç savaşa dönüş noktası Özgür Suriye Ordusu'nun (ÖSO) kurulması olarak belirlenmiştir. Dahası bu aşamaya gelmeden önce protesto dönemini incelemek karmaşıklık kuramı açısından ortaya çıkış kavramı noktasında önemlidir.

Ortaya çıkış, Suriye örneğinde ani ya da yavaş başlayan kriz kavramları çerçevesinde tartışılabilir. Suriye krizinin hem ani hem de yavaş başlayan kriz özelliğini taşıdığını söyleyebiliriz. Krizin başladığı zamana (protesto dönemi) baktığımızda ani başlayan fakat ülke geneline yayılmasının bir yılı aşkın bir süreyi bulması nedeniyle de yavaş başlayan kriz özelliğini taşıdığını ifade edebiliriz. Hem ani hem de yavaş başlayan bir kriz görüntüsünde beliren Suriye krizinin gelişim aşamaları söz konusu ortaya çıkış sürecini anlayabilmek açısından önemlidir.

Protesto dönemi Mart 2011'de Suriye'nin güneyindeki Deraa şehrinde bir grup gencin hükümet karşıtı duvar yazısı yazması nedeniyle tutuklanmaları ve işkence görmeleri sonucunda çok sayıda protestocunun sokağa çıkması ile başlamıştır. Güvenlik güçlerinin protestoculara ateş açmasının ardından çok sayıda gösterici hayatını kaybetmiştir (Phillips, 2016).³⁷ Haziran 2011'de BM İnsan Hakları Yüksek Komiseri

³⁶ “Karl Deutsch vekalet savaşı kavramını, iki güç arasındaki uluslararası çatışmanın uzantısı olarak üçüncü bir ülke topraklarında bu ülkedeki iç problemler üzerinden ve yine bu ülkenin insan gücü, kaynakları ve topraklarını kullanarak yürütülen savaş hali olarak tanımlar. Vekalet savaşlarında büyük güçlerin rolü, üçüncü ülkedeki iç çatışmada taraflardan birini destekleyerek, kendi küresel güç rekabetleri çerçevesinde sürdürdükleri politika ve stratejilerini yansıtmaları ve küresel rakiplerinin bu ülke üzerinde destekleri taraf ile hakimiyet kurmasına engel olmaya çabalamalarıdır. Bir diğer ifadeyle, bu tür savaşlarda büyük güçler birbiriyle doğrudan bir çatışmaya girmezler, bunun yerine nüfuzlarını ve güçlerini üçüncü ülke üzerinden kullanarak, dolaylı olarak çatışırlar” (Aydın, 2023).

³⁷ “Suriye’de kitlesel ölümler, ordunun devreye sokulmasıyla başladı. Nisan 2011’de Deraa kentinin tankların desteğinde askeri birlikler tarafından on gün kuşatılmasıyla beraber, sadece göstericiler değil,

Navi Pillay, Suriye’yi kendi halkına yönelik saldırısını durdurma çağrısı yaparak; ülke genelinde barışçıl gösterilere karşı ağır silahlar kullanıldığını ve Mart 2011’den beri aralarında kadın ve çocukların da bulunduğu 1100’ün üzerinde kişinin öldürüldüğünü ifade etmiştir (OCHA, 2011).

İç çatışma dönemi, Temmuz 2011’de muhalefet destekçilerinin silahlanmasıyla başlamış ve 29 Temmuz 2011’de ÖSO’nun kurulmasına kadar devam etmiştir. ÖSO’nun kurulmasıyla çatışmalar yerini iç savaşa bırakmıştır fakat resmi makamlar tarafından iç savaş olarak Haziran 2012’de tanımlanmıştır. BM Genel Sekreter Yardımcısı Herve Ladsous, Haziran 2012’de gazetecilere verdiği bir röportajda Suriye’nin şu anda bir iç savaşın içinde olup olmadığı hakkındaki bir soruya, “Evet, sanırım bunu söyleyebiliriz. Açıkça olan şu ki, Suriye hükümeti bazı bölgeleri, birkaç şehri muhalefete kaptırdı ve kontrolü yeniden ele geçirmek istiyor” şeklinde cevap vermiştir (Ladsous, 2012). Böylece Suriye’nin iç savaşta olduğu resmi bir makam tarafından ilk kez dile getirilmiştir. İç çatışma ve iç savaş dönemini kapsayan 15 Mart 2011 ve 30 Kasım 2012 tarihleri arasında Suriye’de ölenlerin sayısı 60.000 kişiyi geçmiş ve ölümlerin % 14’ü 2011 yılında %86’sı ise 2012 yılında gerçekleşmiştir (Abdelaziz, 2013; OHCR, 2013).³⁸

Ortaya çıkış, Suriye’den Türkiye’ye yönelik kriz göçü açısından ise 300-400 kadar Suriye vatandaşının, 29.04.2011 tarihinde Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısına doğru hareketlenmesi ve Türkiye’nin bu kişilerden 252’sini kabul etmesiyle ortaya çıkmıştır. Türkiye karmaşıklık kuramı açısından çekici öge görevini görmüş ve böylece kriz göçü belirlemiştir. Protesto döneminde Türkiye’ye göç eden insan sayısı ile iç çatışmaların yerini iç savaşa bıraktığı ve dahası savaş

olayların dışında yer alan siviller de ihlallere maruz kalmaya başladılar. Binlerce kişi evlerini terk etmek ve kötü koşullar altında yaşamak zorunda kalırken, askeri operasyonlar sırasında yüzlerce kişi yaşamını yitirdi” (Güçtürk, 2014).

³⁸ Haber kaynaklarının teyit edilememesi gerekçesiyle Ocak 2014’te BM İnsan Hakları Komiserliği Suriye’deki ölümleri saymayı resmi olarak durdurmuştur (Gander, 2014).

koşullarının ağırlaştığı, kimyasal silahların kullanıldığı zamanlardaki göç eden insan sayısı arasında önemli bir nicel farklılık söz konusudur.³⁹ Örneğin 2011 (Nisan) 252 kişi Türkiye'ye giriş yapmışken; Nisan 2011-2012 arasında bu sayı 14.237'e; 2012-2013 arasında 224.655'e 2013-2014 arasında 1.519.286; 2014-2015 arasında 2.503.549; 2015-2016 arasında ise bu sayı 2.834.441'e 2016-2017 arasında 3.426.786; 2017-2018 arasında 3.623.192; 2018-Temmuz 2019 arasında ise 3.630.575'e yükselmiştir (Çorabatır, 2019: 18).⁴⁰ 2023 yılı itibariyle de bu sayı 3,388,698 olarak belirtilmiştir.⁴¹

Görüldüğü üzere göç eden insanların artış oranı doğrusal değildir. Ayrıca “sayısal büyüklük ve süre bakımından eşine kolay rastlanmayacak olan bu krizin Türkiye, Lübnan ve Ürdün başta olmak üzere komşu ülkelerde de ekonomik, siyasi, sosyal ve güvenlik sorunları ile karmaşık bir ‘sosyal şok’ yaşandığından söz edilebilir” (Çorabatır, 2019: 4). Dahası karmaşık sosyal şoklar beraberinde belirsizliği getirmektedir. Belirsizlik açısından kriz göçünü ele aldığımızda göçe bağlı belirsizliklerin olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, göç eden kişi barınma, ulaşım, sağlık, eğitim ve çalışma gibi konularda belirsiz bir süreç yaşayabilir.

Kimi kaynaklarda ise göçe bağlı acil durumların belirsizlik özelliği taşıyıp taşımadığı; bu sorunların küresel göç sisteminin yapısal başarısızlıklarının mantıklı ve öngörülebilir sonuçları olup olmadığı noktasında tartışılmaktadır (Ramji-Nogales, 2017). Bunun yanı sıra göç sürecinin başladığı ortamın dinamik olması göz önünde bulundurulmalıdır. Değişkenler (demografik, ekonomik vb.) çeşitli ritimlere göre zamanla şekil değiştirdiği için bireysel davranış kalıpları gelişmekte ve seçim veya çekim kriterleri başkalaşmaktadır (Leloup, 1996: 104). Bu değişiklikler hem sürekli

³⁹ Suriye'deki kimyasal silah ataklarının kronolojisi için bkz: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/COISyria_Chemical%20Weapons.jpg.

⁴⁰ UNHCR'in verdiği sayılara göre dört komşu ülkedeki (Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak) insani kriz nedeniyle göç eden toplam Suriyeli sayısı 5.422.789'dır. <https://data.unhcr.org/en/situations/syria> (Erişim 10.02.2023)

⁴¹ <https://data.unhcr.org/en/situations/syria> (Erişim 01.06.2023).

eğilimlerden (geçmiş durumlardan tahmin edilebilen) hem de rastgele eğilimlerden (öngörülemeyen olaylardan, anormal davranışlardan, etkilerin bir kombinasyonundan kaynaklanan dahili değişikliklerden vb.) kaynaklanır (Leloup, 1996: 104). Göç hareketlerinde evrimin bir kısmı nüfus artış hızı gibi tahmin edilebilir unsurları içermekte diğer kısmı ise doğrusal olmayan dinamiklerden veya belirsiz unsurlardan, dolaylı veya kümülatif etkilerden oluşmaktadır (Rogers, 1984; Wilson, 2005). Bu nedenle doğrusal olmayan dinamiklerle kriz göçünü bağlantısını kurmak önemlidir. Mainzer (2007)'e göre göç kamu hizmetlerine ilişkin değerlendirmeler tarafından yönlendirilir ve doğrusal değildir çünkü geçiş oranları doğrusal olarak tüm sosyo-konfigürasyona bağlı değildir (Mainzer, 2007: 383).

Kendi kendine örgütlenme ve uyum sağlama ise kriz göçmenleri için hayatta kalma çabasını ve sosyolojik anlamda bir var oluşu içermektedir. “Misafir” olan Suriyelilerin Türkiye’de “kalıcı” haline gelmesi, iş alanı yaratıp Suriyelilere iş imkânı sağlaması ya da Suriyeliler tarafından kurulan dayanışma ağları vasıtasıyla Suriyeli işçilerin haklarını savunmaları kendi kendine örgütlenmeye örnek olarak gösterilebilir. Uyum sağlama konusunda ise devlet eliyle toplumsal uyum çalışmaları sonrasında ortaya çıkan uyum durumu ile karmaşık sisteme ontolojik olarak uyumlanmak arasında fark vardır.

Suriye örneğinde devlet eliyle uygulanan entegrasyon politikalarının yanı sıra kriz göçünün ontolojik karmaşıklığı nedeniyle çekici öğeler nedeniyle bir sistemin parçası olup oraya uyum sağlama süreci de söz konusudur. Ek olarak devletlerin ve uluslararası kuruluşların kriz göçüyle mücadele sürecinde attığı adımlar ve bu kapsamda kurulan yeni birimler ya da örgütler karmaşıklığa uyum sağlamanın birer örneğini oluşturmaktadır. Ayrıca kriz göçünü uluslararası göç sisteminin ve rejiminin karmaşıklığı üzerinden karmaşık sistemler kapsamında inceleyebilmek mümkündür. Bu

nedenle tezin ikinci bölümünde kriz göçünün karmaşıklığı, karmaşık sistemler ve onun örgütlenme pratiği olarak karşımıza çıkan heterarşi kavramı üzerinden analiz edilecektir.



İKİNCİ BÖLÜM

KARMAŞIK BİR SİSTEM OLARAK KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİ

Kriz göçünü oluşturan temel kavramların (insani kriz ve göç) karmaşıklığı bu türden olguların yönetiminin karmaşıklığını beraberinde getirmektedir. Bu nedenle kriz göçü yönetiminde yer alan unsurlar karmaşık bir sistemi meydana getirmektedir. Karmaşıklık kuramı hem sistemin unsurlarını etmenler olarak incelerken, aynı zamanda sistem davranışlarının altında yatan ilkeleri göz ardı etmemesi açısından faydalı bir yaklaşımdır (Köylü ve Önder, 2017: 1709-1710). Karmaşıklık kuramı dahilinde bir sistemi karmaşık olarak niteleyebilmek için iki temel kriter vardır. Bunlardan ilki söz konusu sistemde çok sayıda etmenin varlığı; ikincisi ise bu etmenler arasındaki ilişkilerin/etkileşimin doğrusal olmayan dinamikler çerçevesinde gerçekleşmesi nedeniyle sistemin oldukça girift bir yapıya sahip olmasıdır (Morcol vd. , 2014: 94).

Karmaşık sistemlerin sahip oldukları bu özellikler söz konusu sistemlerin *yönetilebilirliğini* tartışmaya açık hale getirmektedir. Karmaşıklık kuramının yönetim düşününe katkısı ise tam da burada filizlenmektedir. Öncelikle karmaşık sistemleri yönetebilmek için Flood (1999)'un ifade ettiği üzere yönetilmez olanı olduğu gibi kabul etmek gerekmektedir (Flood, 1999: 3). Buradaki amaç yönetimin, yönetilecek olan nesneye rağmen gerçekleştirilmemesi ve böylece yönetilmez olanın yönetilebilir kılınmasıdır. Bu bakış açısındaki temel argüman karmaşık sistemlerin doğrusal olmayan dinamikler, kendi kendine örgütlenme, ortaya çıkış gibi özelliklere sahip olması nedeniyle ortaya çıkan değişikliklere uyum sağlamanın bu sistemleri kontrol altına almaya çalışmaktan daha rasyonel bir tercih olduğudur (Klijn, 2008: 14). Bunun yanı sıra belirsizlik ve acil durum içeren karmaşık sistemlerde, sistemi oluşturan etmenlerin

arasındaki etkileşimi artırmaya yönelik akıllı müdahalelerle yönetilebilir (Klijn, 2008: 14). Ayrıca karmaşık sistemlerdeki etmen etkileşimi yönetici tarafından istenen yönde iletirmek isteniyorsa yöneticinin söz konusu sistemi çok iyi tanınması, sorunları ve çözümleri politika önerileri için kullanması gerekmektedir (Klijn, 2008: 14).

Karmaşık sistemlerin yönetilebilirliğinden önce bir sistemin nasıl karmaşık hale geldiği incelenmelidir. Bu nedenle tezin bu bölümünde öncelikle karmaşık sistemlerin özellikleri üzerinde durulacaktır. Ayrıca tezin bu bölümünde kriz göçü yönetimine dair sürecin karmaşık bir sistem olduğu iddia edilmekte ve bu sistemin yapısal karşılığının ise heterarşi olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca tezin bu bölümünde kavram olarak uluslararası göç yönetişimi yerine kriz göçü heterarşisinin kullanılmasının nedeni dikkati insani krize ve bundan kaynaklanan göçe çekerek BM, AB ve ilgili kuruluşların olağan durumdaki göç hareketlerini nasıl organize ettiğini mercek dışında bırakmaktır. Dahası kriz göçü heterarşisinin karmaşık bir sistem olmasının kabulü bahsi geçen kuruluşları karmaşıklık bağlamında ele alınmasını mecbur kılmış ve Suriye örneği ekseninde kriz göçünde oluşan karmaşık rejim kapsamında incelenecektir. Ayrıca bu inceleme heterarşi, yönetişim, ağ, etmen etkileşimi ve yönetim bilimi açısından işbirliği ve koordinasyon kavramları ekseninde yapılacaktır.

2.1. KARMAŞIK SİSTEMLER: İNDİRGEMECİLİKTEN BÜTÜNCÜLLÜĞE

Karmaşıklık kuramının temel mantığı determinizmin indirgemeci neden sonuç ilişkisine karşı bir duruş sergilemesi üzerine inşa edilmektedir. Buna göre özellikle karmaşık konuları indirgemeci bir yöntemle ele almaktansa bütüncül bir yöntemle incelemek daha mantıklıdır. Karmaşıklık kuramının savunduğu bu bütüncül bakış

açısının temeli ise karmaşık sistemlerin parça-bütün ilişkisine dayanmaktadır.⁴² Karmaşık sistemlerde sistemin bütünü; o sistemi oluşturan parçadan çok daha başka bir yapıda ve amaçta var olabilmektedir. Bu nedenle karmaşık sistemler indirgemeci bir yöntemin konusu edilemez. Karmaşık sistemlerin bütüncül özelliği karmaşıklık ontolojisine bağlıdır.

Karmaşıklık ontolojisinin özü, sistem parçalarına indirgenirken kaybolan bir şeyin varlığında yatmaktadır. Aksi takdirde, bütün sadece parçalarının toplamıdır ancak bütün, parçaların daha karmaşık bir düzenlemesi olabilir. Karmaşıklık fikri, bütün var olduğunda; artık parçaları daha karmaşık bir şekilde düzenlenmiştir ve bu yeni düzenleme, bütünün sahip olduğu gerçek bir şeye yol açmaktadır. Bu, karmaşıklığın başka bir şey olduğunu söylemek isteyenler için bir meydan okumadır (Mikulecky, 2001: 344).

Ortaya çıkış kavramı üzerinden karmaşıklık kuramının mekanik değil organik bir ontolojiye dayandığı ifade edilebilir. Karmaşık sistemler ifadesinin içerisinde her ne kadar sistem kavramı yer alsa da genel sistem kuramı ile karmaşıklık kuramı arasında temel fark indirgemecilik ve bütüncüllük ayrımına dayanır. Bu ayrım tersine çevrilebilir ve geri döndürülemez süreçlerle yakından ilişkilidir. Tersine çevrilebilirlik, her bir ayrı parçanın toplandığı, bu toplamdan bir bütünün oluştuğu ve ardından bu bütünün tekrar aynı kurucu parçalara indirgendiği bir süreçtir ve sistem kuramında işleyen bir mekanizmadır (Turner ve Baker, 2019: 2). Bunun yanı sıra parçaların toplamından oluşan bu bütün parçaların toplamından farklıdır ve bu geri döndürülemez süreç, orijinal bileşenlerine indirgenemez (Ottino, 2004: 339; Turner ve Baker, 2019: 2). Bu durum “bir fili ikiye bölmekle iki küçük fil elde edilmez” ifadesiyle açıklanmaktadır (Senge, 2006: 51). Karmaşıklık kuramı ekseninde yapılacak bir sistem analizinde önemli olan yalnızca bütüne katkıda bulunan parçaları anlamlandırmak değildir; ayrıca her parçanın diğer tüm parçalarla nasıl etkileşime girdiğini ve böylece yeni bir varlığa nasıl dönüştüğünü anlamak gerekmektedir (Turner ve Baker, 2019: 2).

⁴² Burada şunu netleştirmekte fayda vardır: Sistemin karmaşıklığı ile karmaşık sistem aynı şey değildir. Bir sistemin karmaşıklığı, düzenin yokluğu ve buna bağlı olarak sistemin anlaşılama haline referansla karmaşıklığı değil karışıklığı içerir.

2.1.1. Karmaşık Sistemlerin Özellikleri

Sistem ve karmaşıklık kuramı çerçevesinde yürütülen bu analizde önemli olan bir başka konu sistem tanımının değişmiş olmasıdır. Karmaşık sistemleri 1960'ların sistem kuramında ele alınan sistemden ayırmamızdaki neden artık sistemlerin düzenli, değişimden etkilenmeyen kapalı modeller olmaması; aksine dağınık, dinamik, daha geniş çevreyle bağlantı kurabilen ve doğrusal olmayan bir yapıda olmalarıdır (Crumley, 2015: 4). Buna göre 1960'ların sistem kuramının ele aldığı sistem basit sistem, karmaşık kuramına dayanan sistem ise karmaşık sistem olarak ifade edilebilir. Basit sistemler saat gibi işleyen mekanik bir yapıya sahiptir. Bu yapı basit sistemlerin doğrusal, deterministik, statik ve homojen olma özelliklerine dayanır. Karmaşık sistemi parçalarının basit bir toplamından ibaret kılmayan ve hatta bu parçaların ötesine geçen bir hale büründüren özellikler ise Tablo 4'te sıralandığı gibidir.

Tablo 4. Sistemlerin Özellikleri (Battram, 1999)

Basit Sistemler	Karmaşık Sistemler
Homojen	Heterojen
Doğrusal	Doğrusal Olmayan
Deterministik ⁴³	Stokastik
Statik	Dinamik
Bağımsız	Birbirine Bağımlı
Geri Beslenmeyen	Geri Beslenen
Uyarlanamayan ve Kendi Kendine Örgütlenmeyen	Uyarlanabilen ve Kendi Kendine Örgütlenen

Ayrıca, OECD 2009 yılında düzenlediği Küresel Bilim Forumu'nda "Kamu Politikası için Karmaşıklık Biliminin Uygulamaları" başlıklı bir rapor hazırlamış ve karmaşık sisteme ait özelliklere yer vermiştir (OECD, 2009: 6-9). Buna göre;

1. Uyarlanabilir olma
2. Ortaya çıkış

⁴³ "Her değişiklik, sistemin (durum) uzayındaki bir yörüngesi, yani sabit doğa yasalarını izleyen bir durumlar dizisi olarak temsil edilebilir. Bu yasalar hem geleceğe (öngörülebilirlik) hem de geçmişe (tersinirlik) yönelik gidişatı tamamen belirler (Gershenson, 2007: 10)."

3. Kendi kendine örgütlenme
4. Çekici öğelerin varlığı
5. Kaos durumu
6. Doğrusal olmayan dinamikler
7. Başkalaşım (*phase transitions*)

Karmaşıklıkta ön plana çıkan özelliğin birden fazla farklı parçanın bir araya gelerek bir sistemi oluşturması nedeniyle bir sistemde birbiriyle bağlantılı ne kadar fazla parça varsa o sistem o kadar karmaşık olarak değerlendirilmektedir (Gürsakaç, 2007: 48). Buradaki sistemin karmaşık bir makineden farkı çok sayıda alt birim arasındaki etkileşim yönünden zengin, kolektif ve dinamik davranışları üretmesidir (Rickles vd. , 2007: 934). Simon (1991) karmaşık sistemlerdeki parça bütün ilişkisini ve parçalar arasındaki etkileşimin önemini şu şekilde ifade etmektedir:

Kabaca, karmaşık bir sistemle, basit olmayan bir şekilde etkileşime giren çok sayıda parçadan oluşan bir sistemi kastediyorum. Bu tür sistemlerde bütün, nihai, metafizik anlamda değil, önemli pragmatik anlamda, parçaların toplamından daha fazladır; parçaların özellikleri ve etkileşim yasaları göz önüne alındığında, bütünün özelliklerini anlamak için önemsiz bir mesele değildir. Karmaşıklık karşısında, ilkesel bir indirgemeci aynı zamanda pragmatik bir holist olabilir (Simon, 1991: 468).

Ayrıca Wilson (1993)'a göre, amaç sistemin diğer varlıklara göre davranışını anlamaksa odak noktası sistemin bir bütün olarak nasıl çalıştığını anlamak olmalıdır. Karmaşık sistemlerde parçaların birbiriyle olan bağımlı ilişkisi sisteme bütüncül olarak bakmamızı gerekli kılmaktadır. İki ya da daha fazla parçanın birbirinden ayrılması çok zor şekilde birleşmesi sistemin karmaşıklığını artırdığı ve bir parçadaki değişim diğer parçaları da etkilediği için tüm parçalar karşılıklı olarak ele alınmalıdır (Gershenson, 2007: 11-12).

Basit sistemler statik ve deterministik yapılarından dolayı özellikle belirsiz durumlarda ve ani gelişen olaylar karşısında ya da diğer bir ifadeyle kriz anlarında çözüm üretmede karmaşık sistemlere nazaran daha başarısızdırlar. Bunun yanı sıra karmaşık sistemler kriz yönetiminde ön plana çıkan koordinasyon ve işbirliği

konularındaki çözümlere yapısal olarak hazırdır. Yapısal olarak uyarlanabilen, kendi kendine örgütlenen, geri bildirim yoluyla bilgiyi akışkan kılan ve dinamik olan karmaşık sistemler kriz anlarını daha rasyonel bir şekilde yönetme kabiliyetine sahiptirler fakat karmaşık sistemin stokastik doğası sistemin gelecekteki durumunun tahminini zorlaştırmaktadır (Frans, 2012: 6). Örneğin, göç hareketinin meydana gelme olasılığı, göçe karar verme ve yaşam koşulları, göçü kolaylaştıran veya kısıtlayan kurumların ve göç politikalarının varlığı gibi bağlamsal faktörlere göre şekillenir (Frans, 2012: 5).

Karmaşık sistemlerin krizleri yönetebilme kabiliyeti bu sistemlerin genellikle değişime uyum sağlama kabiliyetiyle ilişkilidir. Karmaşık sistemlerin uyarlanabilirliğinin ön plana çıkması durumunda etmen temelli karmaşık sistemden (*agent-based complex system*) bahsedebilmek mümkündür (Batram, 1999; SantaFe, 2023b). Bu nedenle çoğunlukla etmen temelli karmaşık sistemler ile karmaşık uyarlanabilir sistemler (*complex adaptive systems*) eş değer biçimde kullanılmaktadır (An vd. , 2021: 1).

2.1.2. Karmaşık Sistemler ve Etmen Temelli Bakış

Karmaşıklık kuramının önemli katkılarından biri etmen temelli bakış açısıdır. Etmenler makro düzeydeki yeni yapıların ortaya çıkmasında sistemi oluşturan mikro düzeydeki etkileşimi belirleyen kurucu unsurlardır ve etmen tabanlı bir bakış açısı, mikro seviyede etmen etkileşiminin bir sonucu olarak makro seviyede yeni fenomenlerin ortaya çıkmasına odaklanır (Ratter, 2013: 5).

Sistemdeki etmenler, farklı örgütlenme düzeylerinde (örneğin, hane halkı, topluluk, ülke, uluslararası) bireyler ve kurumlardır. Etmenler etkileşimde bulunur ve etkileşimin bir parçası olarak bilgi, değer, mal ve hizmet alışverişi yapar. Nispeten kararlı ağlar ve diğer modeller ortaya çıkabilir. Kümeleme de ortaya çıkabilir çünkü etmenlerin benzer etmenlerle etkileşime girme olasılığı daha yüksektir. Karmaşık sistemlerde, sistemi oluşturan kısımlar etmen olarak adlandırılmaktadır (McCarthy, 2003: 73).

Mikro seviyedeki etmen etkileşiminde kendi kendine örgütlenme, birlikte evrim, geri besleme (*feedback*) gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Kendi kendini örgütlenme karmaşık sistemlerin çevrelerine uyum sağlayarak kendiliğinden iç yapılarını değiştirmelerine olanak sağlayan bir özelliktir (Cilliers, 1998: 90). Karmaşık sistemlerin çevrelerine uyum sağlamalarında katkı sağlayan bir diğer durum ise birlikte evrimdir. Birlikte evrim “bir sistem içindeki değişkenlerin, diğer sistem içinde mevcut olan değişkenlerdeki değişikliklere tepki göstermesi” şeklinde tanımlanabilir (Baum ve Singh, 1994: 379; Porter, 2006: 479-480). “Birlikte evrimsel sorgulamanın amacı, organizasyon-çevre sistemleri içindeki doğrudan etkileşimlerin ve geri bildirimin yapısının dinamik davranışlarına nasıl yol açtığını anlamaktır (Baum ve Singh, 1994: 380).” Geri bildirim, bir faaliyetin daha sonra faaliyetin kaynağını etkileyen diğer faaliyet ya da tepkileri harekete geçirmesidir (Puccia ve Levins, 2013: 17). Böylece karşılıklı etkileşim sağlanmış olmaktadır. Birlikte evrimin sağlanabilmesi karşılıklı etkileşime bağlıdır. Karşılıklı etkileşim ise geri bildirim mekanizmasıyla yakından ilişkilidir (Sayğan Tunçay ve Uçar, 2015: 280).

Ayrıca etmen temelli karmaşık sistemde kümülatif nedensellik (*cumulative causation*) ve yol bağılılığı (*path dependence*) söz konusudur. Karmaşık sistemler ve karmaşıklık kuramı açısından kümülatif nedensellik, etmenlerin karşılıklı etkileşimleriyle ortaya çıkan sonucun birden çok nedenin birleşiminden meydana gelmesini ifade etmektedir. Kümülatif nedensellik, bu yönüyle uluslararası göçün sürekliliğini açıklamak için bir göç kuramı olarak karşımıza çıkan kümülatif nedensellik kuramı ile uyumludur.⁴⁴ Buna göre her göç eylemi, sonraki göç kararlarının verildiği sosyoekonomik faktörü (gelir dağılımı, toprağın dağılımı, tarımın organizasyonu, kültür, insan sermayesinin bölgesel dağılımı ve iş olanakları) etkileyerek ileride

⁴⁴ Kümülatif nedensellik kavramı Myrdal (1957) tarafından alanyazına kazandırılmıştır.

gerçekleşebilecek göç hareketlerini daha olası hale getirmektedir (Massey vd. , 1993: 451).

Karmaşık sistemler ve karmaşıklık kuramı açısından yol bağımlılığı ise “zamansal bir dizide önceki aşamaların nedensel ilişkisini” ifade eder (Pierson, 2000: 252). Bu açıdan baktığımızda birlikte evrim, yol bağımlılığına verilebilecek örneklerdendir (Valen, 1983: 1). Ayrıca kelebek etkisi veya başlangıç koşullarına hassas bağıllık üzerinden yol bağımlılığını açıklayabilmek mümkündür. Tezin ilgili başlığı altında açıklandığı üzere başlangıç koşullarında meydana gelen en ufak bir değişiklik beraberinde başka değişiklikleri getirmektedir. Bu durum karmaşık sistemdeki bileşenlerin birlikte evrimleşmesi ve böylece yol bağımlılığına tabi olmalarından dolayı ortaya çıkmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde uluslararası göç sisteminin karmaşık bir sistem olup olmadığı tartışmalıdır. Seyle ve Spivak (2018)’e göre, küresel ve bölgesel yönetim sistemlerinin teknik anlamda karmaşık sistemler olduğu doğruysa merkezi bir otoritenin yokluğunda karmaşık sistemi oluşturan etmenlerin girmeleri sonucu ortak hedefe yönelik etkili davranışın ortaya çıkması mümkün olabilir (Seyle ve Spivak, 2018: 492). Karmaşık sistemlerdeki söz konusu etkileşimler yönetim bilimi açısından ele alındığında ise yönetim ve heterarşi kavramları karşımıza çıkmaktadır. Yönetim ve heterarşi kavramları bize karmaşıklığın bütün sorunlarını çözecek bir reçete sunmamakta fakat karmaşık sistemin yapısını anlamamıza yardımcı olmaktadır. Bu noktada tüm sorunları çözen bir iksir yerine sürece odaklanan ve bu süreç üzerinden karmaşıklığın ön kabulüyle yeni durumlara uyarlanabilen bir örgütlenme daha rasyoneldir. Peter Scholten bu durumu anaakımlaştırma üzerinden analiz etmektedir:

Karmaşıklıkla başa çıkmak, politika oluşturmayı, esneklik ve yanıt verebilirlik gerektiren acil bir süreç olarak yeniden kavramsallaştırmak anlamına gelir. Anaakımlaştırma, kurumların ve yapıların durumsal ve zamansal gelişmeler ışığında sürekli olarak yeniden ayarlanmasını gerektirir. Karmaşıklık, her durumun ve her dönemin kendi koşullu yaklaşımını gerektirebilmesi gerçeğinde yatmaktadır. Herkese uyan tek bir yaklaşım,

politika oluşturmanın karmaşıklıklarını yakalamada başarısız olacaktır... Net bir aktörler grubu, net güç ilişkileri ve net bir sorumluluk dağılımı ile net politika alt sistemleri içinde politika oluşturmaya ilişkin geleneksel görüşün aksine, karmaşıklık, dağınık rollere ve konumlara sahip karmaşık aktör ağlarını içermeye eğilimindedir. Bu, 'hükümetleri' içerebilir, ancak çoğunlukla bunlarla sınırlı olmayacaktır. Tam da göç ve çeşitliliğin karmaşıklaşması (burada özellikle genişlemesi) nedeniyle, göç ve çeşitlilikten sorumlu bir grup aktörün sınırlarını belirlemek artık mümkün değildir (Scholten, 2020a: 118).

BM ve AB'nin kriz göçü yönetimindeki konumları Scholten'ın açıklamaları çerçevesinde ele alındığında BM ve AB'nin ilgili alanı yönetebilmek için belirli bir hukuki alt yapıya sahip olduğu fakat bu yapının karmaşık ağlara (özellikle STK'larla olan işbirliği çerçevesinde) dayanan yapılanmaya doğru evrildiğini ifade edebiliriz. Bunun yanı sıra yönetilmeye çalışılan alan oldukça dinamik ve stokastik olduğu için yönetmeye çalışan mekanizma da karmaşık bir sisteme dönüşmektedir. Bu nedenle yöneten-yönetilen dikotomisini karmaşık sistem kapsamında etmen ve aktör temelli olma üzerinden ele almamız önemlidir. Bu kapsamda karmaşık bir sistem olan kriz göçü yönetiminde etmenlerin ve aktörlerin kimler olduğunu belirlemek gerekmektedir.

Daha önce ifade edildiği üzere karmaşık sistemler etmen temellidir. Her ne kadar BM, AB ve devletler kasıtlı eyleme ve sistemin davranışını etkilemeye odaklanmakta ve bu açıdan bakıldığında failler aktör olarak tanımlanmaktaysa da karmaşık sistemlerde etmenler asıl aktörlerdir (Ratter, 2013: 5). Örneğin bu durumda etmen temelli bakış açısıyla baktığımızda kriz göçmenleri kriz göçünde ortaya çıkan karmaşık sistemin birer etmenidir. Aynı zamanda BM, AB, STK'lar ve devletler de bu sistemi oluşturan birer etmendir. Anlaşılacağı üzere bu tez kapsamında aktör kavramı yerine karmaşıklık ve karmaşık sistem ontolojisiyle uyumlu olan etmen kavramı kullanılmaktadır.

Etmen temelli bakış açısının yanı sıra karmaşık sistemler düğümler, bağlantılar ve ağlarla karakterize edilir ve çoğu karmaşık sistem hem hiyerarşik unsurları hem de ağ oluşturma öğelerini içermektedir (Crumley, 2015: 4; Cumming, 2016: 3). Karmaşık sistemlerin mimarisini en iyi şekilde heterarşi ortaya koymaktadır (Cumming, 2016: 3). Buna göre tezin bir sonraki başlığı altında kriz göçünün karmaşık yapılanmasını analiz

edebilmek için heterarşi, kriz göçü heterarşisi, rejim karmaşıklığı ve kriz göçü heterarşisinin etmenleri üzerinde durulacaktır.

2.2. HETERARŞİ

Hiyerarşik olmayan yapıları, doğrusal olmayan, öngörülemeyen ilişkileri tanımlama bakımından kullanılan sözcük dağarcığı kısıtlıdır (Crumley, 2015: 3). Heterarşi kavramıyla bu açığı kapatmak mümkündür. Heterarşi en kısa ifadeyle ağları ve hiyerarşileri uzlaştıran bir yapıdır. McCulloch (1945) bilişsel yapıların kolektif örgütlenmesi üzerine yaptığı çalışmalar neticesinde insan beyninin oldukça düzenli olduğunu, bu düzenin ise beynin hiyerarşik değil heterarşik şekilde organize olmasından kaynaklandığını ifade etmiştir. Böylece heterarşi kavramı bir sistemdeki öğeler arasındaki ilişkilerin çeşitliliği üzerinden bir düzen oluşmasının mümkün olduğu düşüncesinin yolunu açmıştır (Crumley, 2015: 1).

Stephenson (2009)'a göre heterarşi, her biri kendine has varlık amacıyla örgütlenen ancak kolektif bir hedefi başarmak için birbirleriyle işbirliği yapması gereken en az üç (veya daha fazla) ayrı hiyerarşiden oluşmaktadır. Hedlund (1986) heterarşiyi otoritenin çokluğu, geçişliliği ve dengeliliği üzerinden tanımlayarak onu tekil ve istikrarlı hiyerarşiden ayırmaktadırlar. Ayrıca heterarşi politika sürecinin farklı unsurlarının işbirliği yapmasına izin veren çeşitli yatay ve dikey bağlantılardan oluşan, hiyerarşi ile ağ arasında bir yerde bulunan bir örgütsel biçimdir (Ball ve Junemann, 2012: 138). Bu nedenle heterarşinin etkinliği iyi tasarlanmış ve koordineli çalışan bir ağ yapısıyla da yakından ilişkilidir (Stephenson, 2009: 6).

2.2.1. Heterarşı ve Yönetişim İlişkisi

Heterarşı, alanyazında genellikle yönetim kavramı ile ele alınmakta ya da bir yönetim türü olarak değerlendirilmektedir (Ansell, 2000; Ball, 2009; Dekker ve Kuchaş, 2021; Jessop, 1998, 1999). Örneğin Cerny (2022)'e göre, siyasi eylem ve süreci heterarşı üzerinden yeniden çerçevelendirmek yönetişimin yeniden yapılandırılmasını kavramsallaştırmanın en iyi yolunu sağlayacaktır (Cerny, 2022: 127). Heterarşı ve yönetim kavramları arasındaki ilişkiyi netleştirmek için öncelikle yönetişimi tanımlamak ve sonrasında yönetim türleri üzerinde kısaca durmak önemlidir.

Yönetişim kavramı, 1990'lı yılların başında ortaya çıkan yeni kamu işletmeciliği (YKİ) anlayışına dayanmaktadır. Hood (1991)'a göre YKİ, kamu harcamalarının azaltılmasına, özelleştirme politikalarına ve hükümetler arası işbirliğine giderek daha fazla odaklanan daha uluslararası bir gündemin geliştirilmesine dayanmaktadır (Hood, 1991: 3). YKİ, net sorumluluklar yaratarak ve politika yapımını politika uygulamasından ayırarak karmaşıklığı kontrol altına almaya veya azaltmaya çalışır. YKİ bunu detaylı yönetimden kaçınarak başarır. Bunun yerine, çıktı kriterlerine dayalı yönetime ve oyun alanını düzenlemeye (piyasa mekanizması, özelleştirme vb.) odaklanır. YKİ çerçevesinde yönetici, sistemin kendi karmaşık etkileşiminden mümkün olduğunca uzak durmaya çalışmaktadır (Klijn, 2008: 13). Ayrıca YKİ ile kendi kendine örgütlenme ve birlikte evrim kavramları kamu yönetiminde ön plana çıkmıştır. Hem YKİ literatüründe hem de yönetim literatüründe en önemli olarak görülen kamu yönetimindeki herhangi bir eğilimde, kuruluşların ve hatta ağların kendi kendini organize ettiğine dair güçlü bulgular vardır (Klijn, 2008: 4).

Yönetişim, YKİ ile bağdaşık bir zihniyetin dışavurumudur. Bu dışavurumda, hükümetlerin vatandaşların beklentilerini karşılayamadığı durumlarda hem kamu hem de özel sektördeki diğer aktörlerin katkısıyla söz konusu beklentilerin karşılanması

mümkündür (Osborne, 1992). Buna göre yönetim, kamu kurumları, özel sektör temsilcileri, STK'lar, uluslararası ve ulusüstü kuruluşlar gibi çeşitli aktörlerin yönetimde ve karar almada işbirliği içerisine girmesidir. Ayrıca yönetim kavramı gücün politika alanlarına, süreçlere ve uygulamalara nüfuz etme yollarının ve bir politikaya katkıda bulunan resmi ve gayri resmi kurumsal düzenlemelerin anlaşılması açısından önemlidir (Kennett, 2010: 19). Yönetim perspektifi, karmaşık sisteme adım atarak ve özellikle duruma ve sürecin özelliklerine yönelik yönetim mekanizmaları ve stratejileri tasarlayarak karmaşıklığı ele alır. Bu perspektiften bakıldığında, yönetici sistemle birlikte hareket etmeye ve sistemdeki aktörleri ve fikirleri birbirine bağlamak için fırsatlardan yararlanmaya çalışır, böylece politika sonuçlarına ulaşmak için geçici olarak istikrarlı durumlara ulaşılabilir (Klijn, 2008: 13).

Kooiman (2000) çeşitli aktörler arasındaki ilişkileri daha iyi anlamak için yönetimin üç halini (öz yönetim, birlikte yönetim ve hiyerarşik yönetim) ortaya koymaktadır. Buna göre; öz yönetim (*self-governance*) sistemin parçalarının özerklik içinde kendi kendilerini yönetebilmesini, birlikte yönetim (*co-governance*) özerk parçalar arasında yatay ilişkiler olmasına rağmen bu parçaların çok düzeyli bir ortamda birbirleriyle etkileşime girmelerini, hiyerarşik yönetim⁴⁵ (*hierarchical governance*) ise özerk kısımların yukarıdan aşağıya doğru ilerleyen bir ilişkiye göre belirli koşullar altında özerkliklerinden kısmen vazgeçmelerini ifade etmektedir (Kooiman, 2000: 147-151). Heterarşide söz konusu üç yönetim modelini birden farklı düzeylerde uygulamak mümkündür. Bunun yanı sıra Morsut ve Kruke (2018) bu üç yönetim biçiminin her birinin Avrupa göç yönetimine uygulanmasının heterarşiye örnek olabileceğini ifade

⁴⁵ “Hiyerarşik yönetim, devlet otoritesinin hedef kitlelere doğrudan uygulanmasıyla ayırt edilir. Devletler, kolektif hedeflere ulaşmak için yaptırımlar ve ödüllerle desteklenen diğer aktörlere kurallar veya davranış standartları dayattığında ortaya çıkar (Hindmoor ve Bell, 2009: 71).”

etmekte ve heterarşiyi karmaşık uyarlanabilir bir yönetim sistemi olarak tanımlamaktadırlar.

Heterarşi ile bağdaştırabileceğimiz diğer iki yönetim türü çok düzeyli yönetim (*multi-level governance*) ve meta-yönetişimdir (*meta-governance*). Çok düzeyli yönetim çeşitli katmanlarda (ulusüstü, ulusal, bölgesel ve yerel) iç içe geçmiş hükümetler arasında sürekli bir müzakere sistemidir (Marks, 1993: 392). Bu açıdan AB gibi yapılanmaların yönetsel mekanizmasını tahlil etmek üzerine kullanılabilir fakat politika oluşturma sürecinin karmaşıklığını ve düzeyler arasındaki etkileşimleri tam olarak yakalayamaz (Scholten, 2020b: 114). Ayrıca çok düzeyli yönetim Türkiye, Lübnan, Ürdün veya Irak gibi komşu ülkelerden kitlesel yerinden edilmelerle karşılaşan bölgelerde göçün yönetilmesinin önemli bileşenleri olan göçün tarihsel yörüngesini ve jeopolitiği kısmen gözden geçirir (Fakhoury, 2019). Ek olarak çok düzeyli yönetimin küresel, ulusal ve yerel ölçeklerde faaliyet gösteren düzeylere ve aktörlere odaklanması nedeniyle, mikro uygulamaları veya gayri resmi yönetim bileşenlerini yakınlaştırmada başarısız olur (Fassin, 2011; Tazzioli, 2019).

Yönetişimin yönetimi şeklinde tasvir edebileceğimiz meta-yönetişim ise rasyonalite yoluyla çok boyutlu ve kademeli bir alanı etkileyen, devletin yönetim ağları arasındaki konumunu belirleyen, karmaşıklığın ve çoğulluğun yönetimini içeren yönetme sürecidir (Jessop, 1998: 42-43). Meta-yönetişim “diğer düzeylerin tabi olduğu üst düzey bir hükümet düzeyi anlamına gelmez, bunun yerine kurumların tasarımını ve kolaylaştırabilecek bir vizyonun oluşturulmasını içerir. Sadece farklı alanlarda kendi kendine örgütlenme değil, aynı zamanda çeşitli hedeflerin, mekânsal ve zamansal ufukların, eylemlerin ve çeşitli kendi kendini organize etme düzenlemelerinin sonuçlarının görece tutarlılığı” şeklinde tanımlanabilir (Jessop, 1998: 42).

Karmaşık sistemlerin mimarisi ile heterarşi kavramı yakından ilişkilidir (Cumming, 2016: 3). Bu tez kapsamında heterarşi, bir yönetim biçiminden ziyade karmaşık sistemlerin bir örgütlenme pratiği şeklinde değerlendirilmektedir. Bu tercihin nedeni örgütlenme pratiği olarak heterarşinin yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde yer alan birçok merkezi içinde barındıran, hiyerarşiyi ve ağ modelini kapsayan bir yapıda olmasıdır. Heterarşi, hiyerarşi ve ağ unsurlarını içermesinden dolayı birden fazla yönetim ilkesine sahip; hiyerarşiyi ve ağ unsurlarını aşan, onlardan farklılaşan bir yapılanmadır. Bu nedenle heterarşinin hiyerarşiden ve ağ modelinden ayrıldığı yönleri belirtmek önemlidir.

2.2.2. Heterarşi, Hiyerarşi ve Ağ Modeli İlişkisi

Heterarşi, hiyerarşik örgütlenme modelinden üç yönden ayrılmaktadır. İlk olarak karar alma mekanizması ile kaynak kullanımı sadece hiyerarşik üstlerin tekelinde değildir ve genele yayılmış durumdadır (Birkinshaw ve Morrison, 1995: 737). İkincisi, heterarşide insanlar ve bilgi akışı açısından yatay ilişkiler mevcutken hiyerarşide koordinasyon maliyetlerini düşük tutmak için yatay bağlantılardan kaçınılmaktadır (Birkinshaw ve Morrison, 1995: 737). Üçüncüsü, heterarşi faaliyetler çok boyutlu ve çeşitli düzeyler arasında koordine edilirken hiyerarşide böylesi bir durum söz konusu değildir (Birkinshaw ve Morrison, 1995: 737). Tüm bunların yanı sıra heterarşi hiyerarşiyi dışlamaz aksine hiyerarşik yapıya sahip olan birçok kuruluşu barındırabilir. Bu yönüyle heterarşi farklı türden yapıların bir bileşimidir. Bu bileşimde devlet merkezi bir konumda olmasına rağmen bileşimi oluşturan etmenlerden sadece biridir (Ansell, 2000; Fountain, 2004; Jessop, 1998, 2003; Rhodes, 2007).

Heterarşinin ağ modelinden farklılıklarının değerlendirilmesi sırasında ise heterarşinin boyut olarak ağ modeline kıyasla daha geniş bir alanı kapsadığı,

bünyesinde belirli bir politika hedefini barındırdığı, daha sistematik ve dinamik olduğu söylenebilir (Mars, 2013: 14).⁴⁶ Heterarşi ağların çeşitli işbirliğine ve hiyerarşilerin karar verme gibi bazı niteliklerine sahip olarak hem ağların hem de hiyerarşilerin özelliklerini bünyesinde birleştirebilir (Reus, 2009). Bunun yanı sıra bir heterarşi sadece yerel, ulusal, bölgesel ve küresel düzeylere bölünmüş bir dizi kademedan oluşan bir yapıya değil farklı türden merkezleri ve düzenleyici ilkeleri içeren bir yapıya da karşılık gelmektedir (Hedlund, 1986: 22). Heterarşinin yöntemlerinin ve ilişkilerinin devletin politika oluşturma ve yönlendirme kapasitesini zayıflattığı ya da kaybettirdiği anlamına gelmemektedir. Devlet heterarşi içinde merkezi bir konumda olsa da çeşitli politika aktörlerine bağımlıdır (Marinetti, 2003) Bunun nedeni heterarşinin, karmaşık ilişkileri olan bileşenlerden ve çoklu düğümlerden oluşmasıdır (Jessop, 1998: 29).

Heterarşilerde devletin merkeziliği heterarşide yer alan düğüm noktalarını üzerinde uzlaşılan hedeflere ulaştırmadaki başarısıyla doğru orantılıdır (Mohan ve Parthasarathy, 2016: 2). Diğer bir deyişle devlet bu düğümleri ne ölçüde koordine edebilirse o ölçüde merkezileşmektedir. Bu durum heterarşik bir yapı içinde devleti, bürokratik devlete ait olarak düşünülen dikey bir yapılanma ekseninde var olan emir komuta ilkesinden koordinasyon kapasitesini geliştirdiği ve yönlendirebildiği ölçüde yönetmesinin mümkün olduğu bir konuma taşımaktadır (Fountain, 2004). Belirtmek gerekir ki heterarşik düzende bürokratik devletin tamamen ortadan kalkması söz konusu değildir. Heterarşide devlet çok boyutlu ve karmaşık bir düzen içinde hala merkeziliğini korumakta ve bu merkeziliği bürokratik devlete ait aygıtların yanı sıra yönetişime ait aygıtlar eliyle sağlamaktadır. Kısacası merkezilik, heterarşik düzende bir nevi şekil değiştirmekte, işbirliği ve koordinasyon gücüyle eş değer hale gelmektedir. Heterarşik yapılanmadaki işbirliği, yönetim bilimi açısından post-modern örgüt anlayışı ile uyum

⁴⁶ Ağ ve heterarşi terimleri bazen eşanlamlı olarak kullanılmaktadır (Dawson, 2009; Kleiner, 2009; Wachhaus, 2008).

içerisindedir. Post-modern örgüt anlayışı her örgüte ve her soruna uygulanabilecek evrensel geçerliliğe sahip bir iş yapma biçiminin olmadığı, hiyerarşik konumların ve denetimin belirsizleştiği ve hatta ortadan kalktığı ve buna bağlı olarak yöneten-yönetilen ayrımının hiyerarşik olarak eşitlendiği bir örgütlenme modelini öngörmektedir (Dikmen, 2015: 233-234).

Küreselleşmeye dayalı olarak devletler, uluslararası örgütler ve kurumlar arasında artan bağımlılığı da dikkate aldığımızda işbirliği ve koordinasyonun ön plana çıkması kaçınılmaz olmaktadır.⁴⁷ Örneğin Cohen, March ve Olsen (1972), örgütlerin iyi organize olmuş rasyonel sistemler olduğu yönündeki geleneksel görüşe karşı çıkmış ve örgütleri, birbiriyle bağlantılı olması gereken ayrı çözüm, sorun ve olay akışlarının olduğu bir anarşi olarak tanımlamışlardır. Böylesi bir yapının işbirliğini kolaylaştıracağı öngörülse de; Ansell, Stout ve Love (2011; 2018) tarafından savunulduğu üzere yapısal özellikler ve birlikte çalışmaya yönelik çeşitli prosedürel yaklaşımlar gerçek bir işbirliği oluşturmak için yeterli değildir. Bu nedenle işbirliği içerisindeki etmenlerin mikro düzeydeki tutum, davranış ve etkileşimleri desteklenmeli ve kolaylaştırılmalıdır (Keast, 2016).

Karmaşıklık kuramı ekseninde ele aldığımız birlikte evrim kavramı ise işbirliğinin gerçek anlamda birlik halinde olabilmesini destekler niteliktedir. Sosyal sistemlerde birlikte evrim, etmenlerin stratejik eylemlerinin kombinasyonundan kaynaklanmakta ve karmaşıklık kuramında stratejiler, değişen bir çevreye ya da başka

⁴⁷ “Yönetişim literatürü, hükümet kuruluşları ile çok çeşitli toplumsal kuruluşlar arasındaki bağımlılığa odaklanmaktadır. Karşılıklı bağlantılar yönetim teorilerinde merkezi bir unsur oluşturmaktadır ve bu durum ağ teorileri için daha da geçerlidir (Rhodes, 1996; Kickert et al, 1997). Aktörler arasındaki kaynak bağımlılıkları temel bir özelliktir ve aktörlerin ağlar geliştirmesine ve sürdürmesine neden olur (Hanf/Scharpf, Rhodes 1997; Kickert et al 1997; Koppenjan and Klijn, 2004; Sorenson and Torfing, 2006). Çoğu ağ teorisi, bu bağımlılıklardan doğan karmaşık etkileşimlere, bunun sonucunda ortaya çıkan politika sonuçlarına ve bu etkileşim süreçlerini yönlendirmek ve yönetmek için sınırlamalara ve olasılıklara odaklanır (Klijn, 2008: 7).”

bir etmene verilen tek taraflı tepkiler olarak değil, hem eylemi başlatanı hem de ondan etkilenen diğer herkesi etkileyen uyarlanabilir hareketler olarak görülmektedir (Mitleton-Kelly, 2003). Ayrıca birlikte evrimin, her düzeyde ve ölçekte gerçekleşebilmesi işbirliği içerisindeki etmenlerin mikro düzeydeki etkileşimlerini desteklemektedir.

Koordinasyon kavramını yönetim bilimi açısından ele aldığımızda devletin heterarşideki koordinasyon gücünün yerini iyi konumlandırabilmek için Zürn ve Faude'nin (2013) koordinasyon sınıflandırmasına bakmak gerekmektedir. Buna göre karmaşıklığı yöneten koordinasyon konusunda 3 arketip sunar: [1] hiyerarşik bir kurum aracılığıyla yetkili koordinasyon; [2] gevşek bağlı ağlarda işbirliği yoluyla koordinasyon ve [3] piyasa rekabeti yoluyla merkezi olmayan koordinasyon (Zürn ve Faude, 2013: 127).

Zürn ve Faude'nin kategorizasyonundan hareketle heterarşide söz konusu koordinasyon türlerinin mevcut olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin, devlet aygıtı ile BM ve AB gibi örgütlenmeler hiyerarşik bir kurum aracılığıyla koordinasyon görevini yerine getirmektedir. Bunun yanı sıra BM ve AB yetki koordinasyonunu içermektedir. Ayrıca STK'lar üzerinden ya da ağlar üzerinden kurulmuş işbirliği yoluyla koordinasyon söz konusu olabilmektedir. Piyasa rekabeti yoluyla merkezi olmayan koordinasyona ise tezin ilgili başlığı altında yer vereceğimiz üzere kriz göçü heterarşisindeki “insani yardım piyasası”ndan pay almaya çalışan doğrudan kar odaklı olmasalar da WHO, BMMYK, WFP, UNICEF gibi kuruluşlar örnek teşkil edebilir.

Ayrıca burada ağ kuramında yer alan arasındaki merkezilik (*betweenness centrality*) diye ifade edebileceğimiz bir durum söz konusudur. Arasındalık (*betweenness*), bir ağdaki bir düğümün merkeziliğinin bir ölçüsüdür ve normalde ilgili düğümden geçen düğüm çiftleri arasındaki en kısa yolların oranı olarak hesaplanır ve

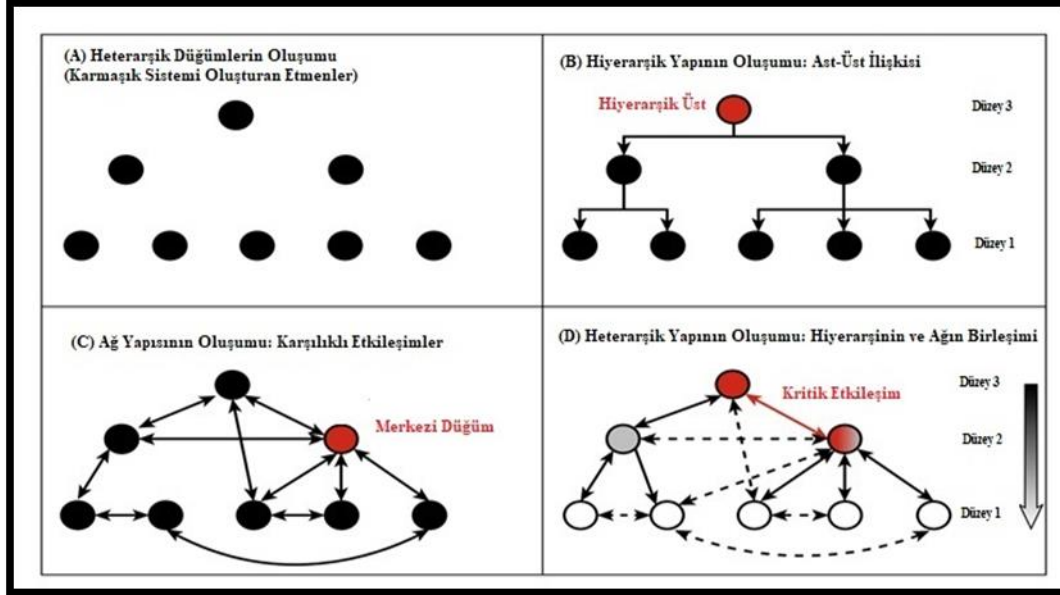
arasındalık merkeziliği, bir etmenin diğerleri arasında akan bilgi üzerinde ne ölçüde kontrol sahibi olduğunun bir ölçüsü olarak kabul edilebilir (Newman, 2005: 39-40).

Devletin heterarşik düzende şekil değiştiren bu merkeziliği üstlenebilmesi için koordinasyon ve işbirliğini ön plana koyması, müzakereye, diyaloga ve bilgi alışverişine dayalı bir yönetim tarzını geliştirmesi gerekmektedir (Jessop, 1998: 35). Bu türden yönetim tarzının geliştirilmesi ise devletin heterarşideki düğümler arasındaki koordinasyonu sağlama kapasitesiyle doğru orantılıdır. Dahası heterarşideki etkinliğin sağlanmasıyla yöneticiler, karar alma aşamasında birçok kaynaktan bilgi alırlar ve böylece toplumun farklı kesimleri (kadınlar, çocuklar, etnik gruplar vb.) bir bütün olarak ele alınabilir (Crumley, 2015: 6).

Daha önce belirtildiği üzere devlet aygıtının heterarşik merkeziliği açısından düğüm kavramı önem arz etmektedir. Heterarşideki düğüm kavramı ağ kuramına dayanmaktadır. Ağ kuramında aktörler (karmaşıklık kuramı açısından etmenler) veya konumlar düğümler olarak, düğümler arasındaki etkileşimler de bağlantılar şeklinde tanımlanır (Cumming, 2016: 2). Heterarşideki düğümler niteliksel kriterlere göre bölünmüş otonom aktörlerdir ve karmaşıklık kuramında tanımlanan aktif bir etmen gibi davranarak, kendi sorumluluk alanlarında karar verme yetkisine sahiptir (Wang, 2010: 535).⁴⁸ Buna göre Şekil 2'nin A kısmında yer alan ve heterarşik yapılanmanın bir nevi temelini oluşturan her bir daire bir düğümü ifade etmektedir. B kısmında düğümlerin hiyerarşik olarak konumlanması C kısmında etkileşimler üzerinden şekillenen ağ yapısı ve son olarak D kısmında ise hiyerarşilerin ve ağların heterarşik düzende nasıl birleştiği gösterilmektedir (Cumming, 2016: 9). Kırmızı düğümler işbirliği ve koordinasyon gibi konularda kritik öneme sahip merkezi konumları belirtmektedir. D kısmında gösterildiği üzere merkezi konumlarda yer alan farklı düğümler arasındaki ilişkiler heterarşide kritik

⁴⁸ Heterarşik bir organizasyonda farklı seviyelerdeki yöneticiler, organizasyonun yönetim zincirindeki konumları ne kadar düşük olursa olsun, heterojen özerk temsilcilerdir (Wang, 2010: 536).

bir öneme sahiptir. Ayrıca Şekil 2’de dikkat çekici bir başka konu heterarşik yapılanmanın çok sayıda merkezi çeşitli kademelerde olacak şekilde bünyesinde barındırmasıdır.



Şekil 5. Heterarşik yapılanma: Düğümler, ağlar ve hiyerarşiler (Cumming, 2016: 9)

Heterarşinin karmaşık sistemle olan ilişkisi çekici öğelerin varlığı ile başlayan kendi kendine örgütlenme sonucunda ortaya çıkış, doğrusal olmayan ilişkilerden kaynaklı belirsizlik ve öngörülemezliğin var olma potansiyeli, etmenler vasıtasıyla uyarlanabilir olma üzerinden analiz edilebilir. Heterarşide çekici öğelerin ağ oluşumunu tetikleyen herhangi bir neden olduğunu söyleyebiliriz. Çekici öge ne kadar kuvvetliyse onun etrafında zengin ve çeşitli bir ağın kendiliğinden oluşma olasılığı o kadar artmaktadır (Anklam, 2009: 11). Ağ oluşumundaki kendiliğindenlik vurgusu karmaşıklık açısından oldukça önemlidir çünkü karmaşıklık ontolojisinde ortaya çıkış bu kendiliğindenlik halinin bir sonucudur. Ayrıca karmaşık sistemlerdeki etkileşimli öğelerin kalıcı olarak sıralanmaması durumu heterarşinin dinamik yapısının kaynağını oluşturmaktadır (Crumley, 1995: 3).

Heterarşinin dinamik ve uyarlanabilir yapısı belirsizliği yönetebilme kapasitesini artırmaktadır (Stark, 2001: 21). Dahası heterarşi, kriz zamanları için planlama ve hazırlık yaparken devlet kurumları ve diğer örgütlenmeler için uygun bir zemin yaratabilmektedir (Mars, 2013: 105). Kriz zamanlarında heterarşik yapılanmanın nasıl olduğunu analiz edebilmenin en güzel örneklerinden biri insani krizi ve göçü birleştirmesi yönünden kriz göçüdür. Bu nedenle tezin bir sonraki başlığı altında kriz göçünün heterarşik yapılanması ve rejim karmaşıklığı üzerinde durulacaktır.

2.3. KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİ VE REJİM KARMAŞIKLIĞI

Kriz göçü heterarşisi kriz yönetişimi ve göç yönetişimi kavramlarının hukuki ve yönetsel alanlardaki görünümünün yapısal karşılığını ifade etmektedir. Kriz ve göç yönetişiminin birleşiminden türeyen kriz göçü yönetişimine ait yerleşik bir zemin olmadığı için kriz ve göç yönetişimi alanlarındaki parçalı yapıyı tek çatı altında toplamak önemlidir. Bu tek çatı altında toplama gayretinin kavramsal karşılığı kriz göçü heterarşisidir. Betts (2014) her ne kadar heterarşi kavramını kullanmasa da kriz göçüne dair karmaşıklığın arttığını ve kriz göçünün küresel yönetim mekanizmasının kapsamına hapsediğini şu sözlerle ifade etmektedir:

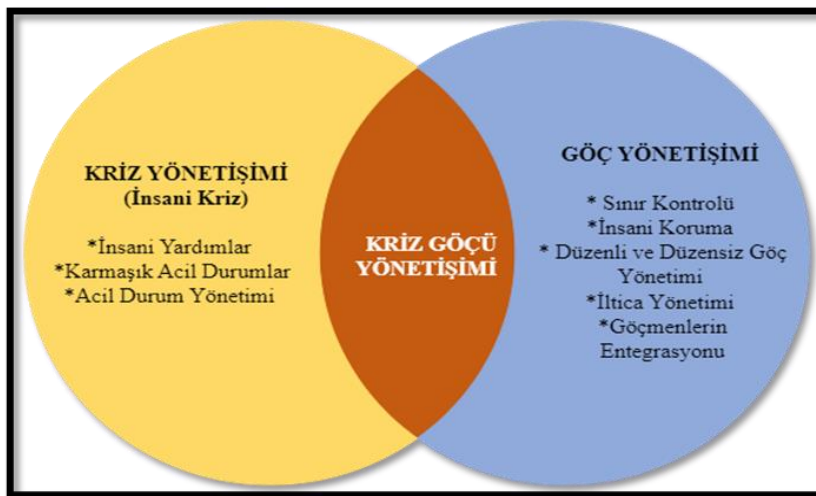
İkinci Dünya Savaşı sonrasında, küresel yönetim görece basittir. Genelde, açıkça tanımlanmış ve farklı politika alanları dahilinde devletlere hizmet sunmak için oluşturulan bir dizi çok taraflı antlaşmayı ve STK'yı içermektedir. Bugün, küresel yönetişimin karakteri çok farklıdır. Çok taraflı, bölgesel, iki taraflı ve uluslararası düzeylerde hem resmî hem de gayri resmî kurumlarda bir çoğalma olmuştur. Mevcut kurumların sınırlarına meydan okuyan, adaptasyon ve koordinasyon biçimleri gerektiren yeni sınır ötesi zorluklar ortaya çıkmıştır. Kriz göçü, II. Dünya Savaşı sonrası küresel yönetim çerçevesinin dışında kalan ancak mevcut kurumsal çerçevelerine ve kapsamına gömülü olan yeni bir zorluktur (Betts, 2014: 351).

Kriz ve göç yönetişiminin basit bir birleşiminden türeyen kriz göçü yönetişimi yerine kriz göçü heterarşisi kavramının neden kullanıldığını ve söz konusu heterarşik yapıyı analiz etmeden önce kriz yönetişimi ile göç yönetişimi kavramlarını açıklamak gerekmektedir. Kriz yönetişimi afetlerden ve krizlerden kaynaklanan insani ihtiyaçların

giderilmesi amacına hizmet eden hukuki ve yönetsel bir bütündür. Bu bütün uluslararası insancıl hukuk temeline dayanmaktadır ve BM çatısı altında yönetilmektedir. Bunun yanı sıra göç yönetişimi “göçü düzenlemeye ve göçmenleri korumaya yönelik kurum, yasal çerçeve, mekanizma ve uygulamalardan oluşan sistemdir (IOM, 2009: 36).”

Sınır kontrolü, göçmenlerin korunması, düzenli ve düzensiz göç yönetimi, göçmenlerin entegrasyonu gibi birçok konu göç yönetişiminin alanına girmektedir. Göç yönetişiminin önde gelen bileşenleri BM ve AB’dir. Kriz göçü yönetişimi bu iki yönetim alanının kesişim kümesini oluşturmaktadır. Bu yapının odağı insani kriz sonucunda meydana gelen göç ve bu göçe bağlı olarak ortaya çıkan insani ihtiyaçların giderilmesinde rol oynayan insani yardım mekanizmasıdır.

Şekil 6’da görüldüğü üzere kriz göçü yönetişimi göçe dair yönetsel olgularla insani krize ait sorunların kesişiminden meydana gelmektedir. Kriz göçü yönetişimi devlet aygıtının, uluslararası örgütlenmelerin ve sivil toplum kuruluşlarının karmaşık acil durumlara bağlı olarak ortaya çıkan göçü yönetebilmek, insani ihtiyaçları karşılamak ve insani korumayı gerçekleştirmek için birlikte nasıl çalıştıklarını ifade eder. Kriz göçü yönetişiminin kriz göçü heterarşisiyle eş anlamlı olarak düşünülmemesi için kavramsal karışıklığın önüne geçilmesi gerekmektedir.



Şekil 6. Kriz Göçü Yönetişimi

Tezin ilgili kısmında belirtildiği üzere heterarşi çeşitli yönetim biçimlerini içinde barındıran meta yapılanmanın genel adıdır. Heterarşi ile yönetim arasındaki bağlantıyı hiyerarşi ve bürokrasi arasındaki kavramsal ilişki üzerinden açıklayabilmek mümkündür. Nasıl ki bürokrasinin hiyerarşiyle olan ilişkisi hiyerarşiyi bir bürokrasi türü olarak konumlandırmamıza neden değilse heterarşinin de yönetimle olan bağlantısı heterarşiyi bir yönetim türü olma çizgisine çekmemektedir. Söz konusu yapılanmayı kriz göçü yönetişimi yerine kriz göçü heterarşisi ekseninde analiz etmemizin bir başka nedeni ise BM ve AB'nin aldığı kararların sınır ötesi bir coğrafyayı kontrol etme üzerine kurulu olmasıdır. Bu durum coğrafi olarak dağınık bir dizi politik etmeni bir dizi heterarşik ilişkiyle harekete geçirmeyi beraberinde getirmektedir.

Kriz göçü heterarşisi karmaşıklık kuramı açısından kamu politikalarının net bir sonuçtan ziyade bir süreci ifade etmesi nedeniyle kurumların karmaşıklıkla mücadelesini anlatan bir süreçtir (Scholten, 2020b: 111). Kriz göçü heterarşisinin yasal ve kurumsal temeli kriz göçüne dair rejim karmaşıklığına ve bu çerçevede izlenen politikalara dayanmaktadır. Bunun yanı sıra bu rejimde doğrudan kriz göçmenlerini tanımlayan onlara haklar tanıyan yasal bir zemin yoktur. Uluslararası göç ve mülteci hukuku kapsamında var olan göç yönetişimi tam olarak bu boşluğu dolduramamaktadır. Kriz göçmenleri, savaş ve şiddetin yanı sıra, aşmak zorunda oldukları yasal ve kurumsal sistemlerden ötürü de zorluk yaşamaktadırlar (Healy, 2016: 3). Ev sahibi ülkelerden hiçbiri, 1951 BM Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımını, kriz göçmenlerine uygulamadığı için bu göçmenler savaş öncesinde ve savaşın başlangıcı ile zorunlu göç hareketinin başlaması sonrasında çıkarılmış geçici düzenlemelere maruz kalmaktadır (Healy, 2016: 2).⁴⁹ Betts (2014) bu durumu şu sözlerle ifade etmektedir:

⁴⁹ Diğer yandan Suriye, Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak 2000 BM İnsan Ticareti Protokolü'nü onaylamış ve insan ticaretini suç sayan mevzuatı kabul etmiş durumdadır (Healy, 2016: 2).

Kriz göçü bir şemsiye terimi temsil eder (Martin vd., 2014). İnsani kriz bağlamında ortaya çıkan bir dizi ortaya çıkan göç sorunlarının altını çiziyor: mevcut koruma çerçevelerinin (Betts, 2013) dışında kalan yerinden edilme, kapana kısılmış veya mahsur kalan nüfuslar (Collyer, 2010; Dowd, 2008), karma göç (Hear vd. , 2009; Koser ve Martin, 2011) ve beklenti hareketleri. Bu zorlukların çoğu nispeten yeni kabul görmüştür ve bu nedenle mevcut uluslararası kuruluşların veya mevcut uluslararası normların kapsamıyla düzgün bir şekilde eşleştirilmemektedir. Kapsayıcı kavram veya onun kurucu unsurları için tek, tutarlı ve birleşik bir “kriz göç rejimi” yoktur (Betts, 2014: 349).

Rejim karmaşıklığı, İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana uluslararası kurumların birbiriyle örtüşen, paralel ve iç içe geçmiş kurumlardan oluşan yoğun bir doku yaratmak için nasıl çoğaldığını anlamak için kullanılan bir kavramdır (Betts, 2014: 350). Uluslararası kurumların oluşturduğu bu yoğun dokuda hiyerarşik sıralanışın olmadığı iddia edilmektedir (Alter ve Meunier, 2009; Raustiala ve Victor, 2004). Hiyerarşik sıralanışın olmaması, küresel boyutta var olan bir konunun farklı kurumlar tarafından çeşitli yasal anlaşmaların varlığıyla yönetilme durumunun yanı sıra bu yasal anlaşmaların arasındaki çatışmaları çözmek için hiyerarşik üstün olmadığını ifade etmektedir (Raustiala ve Victor, 2004: 279). “Bu nedenle rejim karmaşıklığı, referans bir kurumdan yoksun ancak çok sayıda uluslararası rejimin fiili veya potansiyel kapsamına giren kriz göçü gibi politika alanlarının yönetimini anlamak için özellikle yararlı bir kavramdır (McAdam, 2014: 350).” Belirtmek gerekir ki rejim karmaşıklığında hiyerarşinin yoksunluğu kriz göçü heterarşisinde hiyerarşinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Tezin ilgili kısmında belirtildiği üzere heterarşiler hem ağırları hem de hiyerarşileri bünyesinde barındırmaktadır.

Alan yazında rejim karmaşıklığının sonuçları ve özellikle uluslararası işbirliğini ne ölçüde kolaylaştırdığı ya da engellediği konusunda fikir ayrılığı vardır (Gómez-Mera, 2021: 2). Kurumsal çoğalma ve parçalanmanın düzenleyici çatışmalara nasıl katkıda bulunduğunu ve böylece küresel yönetim sonuçlarını nasıl zayıflattığını vurgulayanların yanı sıra rejim örtüşmelerinin belirli koşullar altında rejim karmaşıklığının işbirliğinin etkinliğine katkıda bulunduğunu ifade edenler mevcuttur (Gómez-Mera, 2021: 2). Bunun yanı sıra son yıllarda uluslararası anlaşmaların sayısı ve

yoğunluğundaki artışın, örtüşmeleri ve parçalanmaları doğurduğunu ve bu durumun temel hakları tehlikeye soktuğunu ifade edenler de vardır. Buna göre:

Göç ve iltica/uluslararası korumaya ilişkin yasal çerçeve son derece karmaşık ve hipertrofik hale gelmiştir. Mevzuat sürekli olarak ve genellikle tutarsız bir şekilde değişmektedir... Sonuç, tutarlı bir şekilde yorumlanamayan ve uygulanamayan parçalanmış bir yasal çerçeve olmuştur. Temel hakların yasal olarak uygulanması ve güvence altına alınması tehlikeye atılmakta ve nihayetinde tek tek ofislerin ve bireylerin takdir yetkisine dönüşmektedir (Sahin-Mencutek vd., 2022).

Kriz göçüne dair rejim karmaşıklığının nedeni insani rejimin ve göçmen rejiminin örtüşen ve parçalanmış alanlarının mevcudiyetidir. Bu alanlar küresel ve bölgesel düzeylerde BM ve AB üzerinden kendilerini göstermektedirler. İnsani rejim, insani korumayı ve insani yardım mekanizmasını içermektedir. İnsani korumanın amacı kamusal düzen içerisinde bulunmayan insanların onurunu, güvenliğini ve refahını muhafaza etmektir. Bu korumayı sağlama aygıtlarından biri insani yardımdır. Son yıllarda BM kuruluşlarının ve uluslararası STK'ların insani yardım operasyonlarına artan katılımı, savaş durumlarında insani yardım aktörlerinin sayısını artırmıştır (Martin vd., 2014: 15).

Uluslararası insani yardımın kökenleri, 1863'te çatışma ve silahlı şiddetten etkilenen insanlara yardım etmek ve savaş mağdurlarını koruyan yasaları teşvik etmek için kurulan ve günümüzdeki yetkilerini 1949 Cenevre Sözleşmesi'nden alan Uluslararası Kızılhaç Komitesi'ne (ICRC) dayanmaktadır (Orchard, 2017: 171).⁵⁰ İnsani yardım mekanizması BM kurulmadan önce ICRC kapsamında ortaya çıkmıştır. Günümüzde ise insani yardımlar BM ve BM'nin ilgili kuruluşları tarafından yönetilmektedir. Söz konusu ilgili kuruluşlar arasında BMMYK, Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi (OCHA), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Dünya Gıda Programı (WFP), Dünya Sağlık Örgütü (WHO) ve uluslararası STK'lar yer almaktadır. ICRC ve Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri

⁵⁰ ICRC esas olarak hükümetlerden ve Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Derneklerinden gelen gönüllü bağışlarla finanse edilmektedir.

Federasyonu (IFRC) bu mekanizma içerisinde uluslararası alanda çalışan STK konumuna yerleşmiştir. İnsani yardım alanında önde gelen diğer STK'lar ise Her Yerde Yardımlaşma ve Dayanışma Kooperatifi (CARE), Danimarka Mülteci Konseyi (DRC), World Vision International (WVI) şeklinde sıralanabilir.

Uluslararası göç yönetiminde önde gelen kuruluşlar arasında ise BMMYK, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), OCHA, UNICEF, WFP ve göç alanında çalışan uluslararası STK'lar yer almaktadır. Görüldüğü üzere insani yardım ve göç konularının örtüşen alanlarından oluşan kriz göçüne dair rejim karmaşıklığının küresel bileşenleri BMMYK, OCHA, UNICEF, WFP, IOM, BMGK ve her iki alanda birden faaliyet gösteren uluslararası STK'lardır. Kriz göçünün rejim karmaşıklığı (Tablo 5)'te gösterilmektedir.

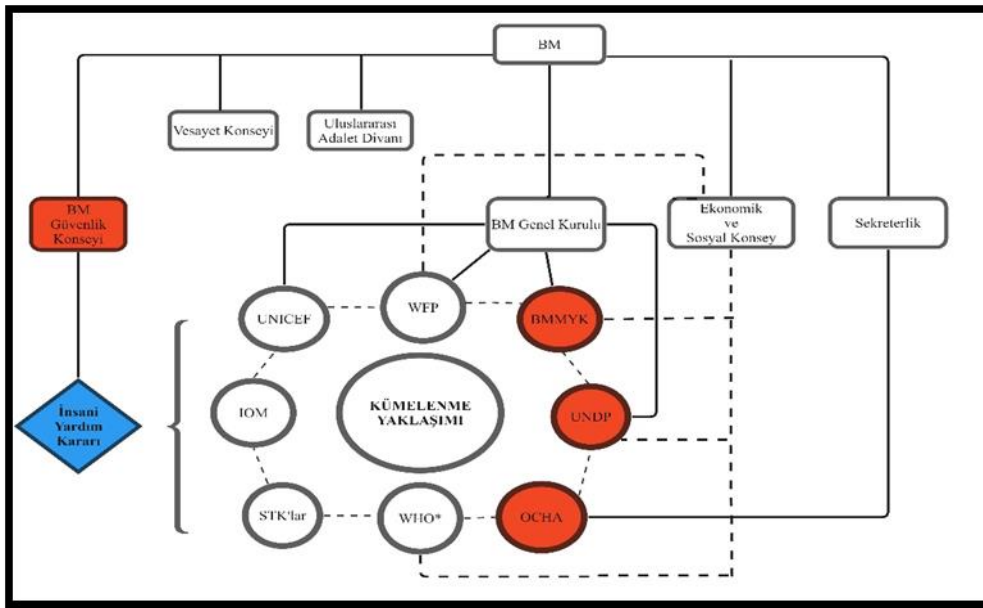
Tablo 5. Kriz Göçünde Rejim Karmaşıklığı (Betts, 2014: 353)'ten uyarlanmıştır.

<i>Uluslararası Mevzuat</i>	<i>Küresel Örgütler</i>
1. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku (hak temelli yaklaşım) 2. Uluslararası İnsancıl Hukuk (insanîyet, ayırım gözetmeme, tarafsızlık ve bağımsızlık)	BMMYK WFP DSÖ UNICEF UNDP IOM ICRC-IFRC } BM (Kümelenme Yaklaşımı) OCHA Koordinasyonunda
1. Uluslararası Mülteci Hukuku (Cenevre Sözleşmesi) 2. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku (hak temelli yaklaşım) 3. Koruma Sorumluluğu (RRP, R2P, HRP, 3RP vb.)	BM BMMYK BMGK UNDP OCHA IOM (Göç Krizi Operasyonel Çerçevesi)
1. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku (Savunuculuk) 2. Uluslararası İnsancıl Hukuk (insanîyet, ayırım gözetmeme, tarafsızlık ve bağımsızlık)	STK'lar (ICRC-IFRC, DRC, CARE, WVI vb.)

Kriz göçünün rejim karmaşıklığı karmaşık olguların birleşmesinden kaynaklı doğal bir durumdur. Dahası rejim karmaşıklığı, kriz göçünün karmaşıklığıyla karmaşıklık ontolojisini görmezden gelerek başa çıkma gayretinin bir sonucudur. Verweij ve Thompson (2006) karmaşık sorunların karmaşık bir yaklaşım gerektirdiğini

ifade etmektedirler. Bu ifade karmaşık sorunlarla başa çıkmak için net çözümler veya net politika modelleri olmadığı belki de olamayacağı anlamına gelmektedir. (Scholten, 2020: 111). Bovens ve Hart (1998), aktörlerin karmaşıklıkla baş edememesini ‘politika fiyaskosu’ olarak tanımlamaktadırlar. Örneğin Türkiye’nin ve AB’nin uyguladığı güvenlik odaklı ve milliyetçilik temelli göç politikalarına baktığımızda bu politikaların ne kadar başarılı sonuçlar verdiği tartışmaya açıktır. Bu türden baskıcı politikalarla her zaman başarıya ulaşılamamasının nedeni göçün ve insani krizin karmaşık doğasının görmezden gelinmesidir.

Kriz göçünün karmaşıklığıyla BM kapsamında ortaya konulan mücadelenin kriz göçü heterarşisindeki yansıması Şekil 7.’de gösterilmektedir. Buna göre BM’nin genel örgütlenme yapısında kriz göçü konusunda, BM Güvenlik Konseyi, BM Genel Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Sekreterlik ön plandadır. Kriz göçünde BM Güvenlik Konseyi’nin insani yardım kararı alma yetkisi onu heterarşide merkezi konuma taşımakta ve bu karar BM’nin kümelenme yaklaşımını harekete geçirmektedir. Kümelenme yaklaşımı tezin ilgili başlığı altında ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.



Şekil 7. Kriz Göçü Heterarşisinde Merkezi Düğümler (BM)

Şekil 7'deki düz çizgiler hiyerarşileri, kesik çizgiler ise hiyerarşik olmayan ilişkileri tanımlamaktadır. Örneğin WHO, BM ile çalışan özerk bir yapılanmadır ve BM ile olan ilişkilerini Ekonomik ve Sosyal Konsey üzerinden yürütmektedir. BMMYK, WFP ve UNDP ise hiyerarşik olarak BM Genel Kuruluna bağlı olarak çalışmakla birlikte Ekonomik ve Sosyal Konsey ile işbirliği içerisinde. İnsani yardımları koordine etme amacıyla kurulan OCHA ise BM Sekreterliğine hiyerarşik açıdan bağlıdır. Ayrıca BMGK, OCHA, UNDP kriz göçü heterarşisinde kritik etkileşim noktaları olması nedeniyle merkezi düğümlerdir ve bu nedenle kırmızı ile gösterilmiştir.

2.3.1. Kriz Göçü Heterarşisinde Birleşmiş Milletlerin Rolü

BM'nin insani yardım, insani kriz ve göç alanında bu alanı yönetebilmek veya koordine edebilmek için ortaya koyduğu çaba, söz konusu alanın ne kadar karmaşık olduğunun bir başka kanıtıdır. BM uluslararası mülteci hukuku, uluslararası insan hakları hukuku ve uluslararası insancıl hukuk alanlarındaki düzenlemelerin yanı sıra Suriye krizinin başlangıcından bu yana insani kriz ve göç alanındaki karmaşıklıkla başa çıkabilmek için altı başlıkta sınıflandırabileceğimiz⁵¹ bir dizi plan uygulamıştır. Bu planların ortak teması BM'nin uluslararası mevzuattan kaynaklanan koruma sorumluluğudur. Bu planlar içerisinde yer alan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından uygulanan Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP) karmaşıklıkla mücadele kapsamında değerlendirilen dayanıklılık (*resilience*) vurgusu nedeniyle ayrı bir öneme sahiptir. Dayanıklılık vurgusu göç ve insani kriz konusunda ontolojik karmaşıklığın artık kabul edilme eğilimini göstermektedir.

⁵¹ 1. Humanitarian Assistance Response Plan 2. Refugee Response Plan (RRP) 3. Humanitarian Assistance Response 4. Strategic Response Plan 5. Regional Refugee and Resilience Plan/3RP 2015 ve günümüz. 6. Humanitarian Response Plan (HRP) 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021

Rejim karmaşıklığını destekleyen bir başka etken göç politikalarının diğer politika alanlarıyla (kalkınma ve ekonomi politikaları vb.) kesişecek şekilde etki sahasını genişletmesidir (Scholten, 2020: 119). Bunun yanı sıra insani yardımı daha uzun vadeli kalkınma yardımı ile koordine etme çabası ve her iki alanla uğraşan farklı kuruluşlar ve bunların finansman kaynakları söz konusu karmaşıklığı daha da artırmıştır (Munslow ve Brown, 1999: 207). Söz konusu etki sahası genişlemesine UNDP (özellikle 3RP vasıtasıyla), DSÖ, BMMYK, IOM, WFP gibi bileşenlerin göç ve insani kriz konusundaki işbirliğini örnek olarak gösterebiliriz. Dahası AB ve AB'nin ilgili kurumlarını kriz göçü heterarşisi analizine dahil etmek gerekmektedir. 'Avrupa Göç Krizi'nin miladı sayılan 2015 yılından bu yana AB'nin yerleşik göç mevzuatının yanı sıra göç ve insani kriz konularında dikkat çekici politikaları ve uygulamaları söz konusudur. Tezin bir sonraki başlığı altında kriz göçü heterarşisinin küresel ve bölgesel düğümleri analiz edilecektir.

Kriz göçü heterarşisindeki düğümler karmaşık sistemlerde yer alan etmenleri çevresinde toplayan çekici öğelerdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde kriz göçü heterarşisinin merkezi konumda olan düğümleri küresel ve bölgesel düzeyde analiz edilebilmektedir. Buna göre küresel düzeydeki düğümler BM, BMGK, BMMYK, UNDP, IOM ve OCHA olarak ele alınacaktır. Ele alınan her bir düğümün karmaşıklık kuramıyla bağlantısının kurulması amaçlanmaktadır. Buna göre BMGK kriz göçünde yarattığı kelebek etkisi açısından, BMMYK kümelenme yaklaşımıyla karmaşıklığa yön vermesi bakımından, UNDP kriz göçü karmaşıklığında dayanıklılık planı ve projesi kapsamında, IOM ile OCHA ise göç ağının ve insani yardımın koordinasyonu nezdinde incelenecektir.

2.3.1.1. Birleşmiş Milletler ve İnsani Yardım

BMGK'yi kriz göçünün karmaşıklığı açısından ele aldığımızda kriz göçünün başlangıç koşullarını ve ortaya çıkışını etkileyecek öneme sahip olduğu görülmektedir. Bu önem BMGK'nın Suriye'ye sınır ötesi insani yardımın sağlanmasında BM'nin karar ve yürütme organı olmasından ve uluslararası barış ve güvenliği sağlama amacıyla askeri müdahalede⁵² bulunabilme gücünden kaynaklanmaktadır. BMGK'nın Suriye'deki insani yardımları kesmesi durumunda Türkiye'ye olan kriz göçünün artması ve insani krizin daha karmaşık hale gelerek derinleşmesi söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle BMGK'da insani yardıma yönelik karar verme mekanizmasının nasıl işlediği önemlidir.

BMGK, BM kurucu antlaşmasının 23. Maddesinde belirtildiği üzere toplamda 15 üyeden oluşmakta ve bu 15 üye ülkeden sadece 5 tanesi (ABD, Fransa, Rusya, Çin ve İngiltere) daimî üyelik sıfatını taşımaktadır. Söz konusu daimî üyelerin BMGK'da alınan/alınacak olan kararları reddetme (veto) hakkı vardır (Birdişli, 2010: 174).⁵³ Ayrıca BM kurucu antlaşmasının 27. Maddesinde belirtildiği üzere BMGK'da alınacak herhangi bir kararda (usule ilişkin kararlar hariç) 9 üyenin (daimî 5 üye bu sayıya dahildir) olumsuz oy vermemesi gerekmektedir. Bu kural gereğince 5 daimî üyeden herhangi biri veto hakkını kullandığında söz konusu karar BMGK'dan geçmemektedir

⁵² “Güvenlik Konseyi 1990’ların başında ‘İnsanî Müdahale Doktrini’ adı verilen yeni bir öğreti geliştirmiştir. Yalnızca Konseyce formüle edilen ve BM Kurucu Antlaşması’nda sözü edilmeyen bu öğretilere göre; herhangi bir devletin ülkesinde soykırım, zorunlu göç, iç savaş, askerî darbe ya da açlık tehlikesi gibi çok vahim düzeyde insan hakları ihlalleri ya da insanî felâketler olduğu taktirde Güvenlik Konseyi sorunu çözmek için gerekirse askerî müdahale kararı alabilecektir” (Aral, 2013: 13; Aksu ve Zehra, 2023: 50).

⁵³ “Kuzeybatı Suriye’de de dahil olmak üzere, yıllardır Suriye’deki Rus güçleri tarafından işlenen diğer suçlarda ve Suriyeli sivilleri ayırım gözetmeksizin bombaladığı zamanlarda hepimiz Rusya’nın insafına tanıklık ettik. BM Güvenlik Konseyi’nin onayı olmasa bile İdlib’e insani yardım ulaştırılmaya devam edilebilir ve edilmelidir de. BM’nin savunmasız Suriyelilere yardımı sürdürmek için siyasi bir mayın tarlasında hareket etmek zorunda olduğuna da biliyoruz. Fakat BMGK onayı olmadan Kuzeybatı Suriye’ye yapılan insani yardımın yasa dışı olduğu varsayımını veya BM’nin yardım dağıtmaya devam etmek için BM Güvenlik Konseyi yetkisi dışında başka bir yasal dayanağının olmadığı iddiasını kabul etmiyoruz. BM’nin savunmasız Suriyelilere yardımı sürdürmek için siyasi bir mayın tarlasında hareket etmek zorunda olduğuna da biliyoruz. Fakat BMGK onayı olmadan Kuzeybatı Suriye’ye yapılan insani yardımın yasa dışı olduğu varsayımını veya BM’nin yardım dağıtmaya devam etmek için BM Güvenlik Konseyi yetkisi dışında başka bir yasal dayanağının olmadığı iddiasını kabul etmiyoruz.” (“BM Güvenlik Konseyi’nin izni olmadan da BM yasal olarak İdlib’e insani yardım ulaştırılabilir”, 2021).

(TUIÇ, 2021). 2020 yılına kadar geçen süre içinde Rusya, BMGK'da Suriye ile ilgili alınan kararlarda 15 kez veto hakkını kullanmıştır (Yürük, 2020).

BMGK'nın 2014'ten günümüze kadar Suriye'ye insani yardım gönderilmesiyle ilgili birçok kararı mevcuttur.⁵⁴ BMGK'da Suriye kriziyle ilgili verilen kararlara bakıldığında genelde müdahaleyi barındırmayan kararların oybirliğiyle alındığı görülmektedir (Dalar, 2019: 25). Bu kararlardan biri 22 Şubat 2014 tarihinde 2139 sayılı karardır.⁵⁵ Bu karar alınırken Suriye'deki insani durumun vahameti üzerinde durulmuş ve ulaşılması zor bölgelerde 3 milyonu aşkın ihtiyaç sahibinin yanı sıra tüm sivillere insani yardıma erişim imkanının sağlanamadığı belirtilmiştir (BMGK, 2014). Bunun yanı sıra BM'nin insani yardım ilkelerine saygı duyması gerektiği vurgulanmış ve insani yardımların ihtiyaç temelinde, herhangi bir siyasi önyargıdan bağımsız olarak sağlanmasının önemine dikkat çekilmiştir (BMGK, 2014). Ayrıca kriz göçmenlerini barındırmak için Lübnan, Ürdün, Türkiye, Irak ve Mısır'daki kampların güvenliğinin sağlanması gerektiği belirtilmiştir (BMGK, 2014).

Ek olarak 15 Ocak 2014 tarihinde Kuveyt'te düzenlenen İkinci Uluslararası Suriye İnsani Yardım Taahhüdü Konferansı'nda toplam 2,5 milyar ABD Doları tutarındaki taahhütleri memnuniyetle karşılanmış ve her yerde ihtiyaç sahibi insanlara insani yardım sağlama sözü veren üye devletlerin ve komşu ev sahiplerinin bölgesel kuruluşların kriz göçmenlerinin artan insani ihtiyaçlar doğrultusunda taahhütlerin ve sürekli desteğin zamanında gösterilmesi yönünde çağrıda bulunulmuştur (BMGK, 2014). Sonuçta BMGK'da savaşın bütün taraflarından ve özellikle Şam yönetiminden, BM insani yardım etmenlerine ve onlarla çalışan kuruluşlara Suriye'deki ihtiyaç

⁵⁴ Türkiye, BMGK'nın ilgili kararları çerçevesinde, BM yardım ajanslarının Suriye'ye yönelik sınır ötesi insani yardım sevkiyatlarına 2014'ten bu yana destek sağlamaktadır. https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_inساني-yarimlari.tr.mfa

⁵⁵ BMGK 2014'te aldığı kararla, Ürdün, Irak ve Türkiye'den Suriye'ye açılan dört ayrı sınır kapısından Suriyelilere insani yardım gönderilmesine izin vermişti.

sahiplerine güvenli ve engelsiz erişim sağlamasını istenmiş fakat karar beklenen sonucu vermemiştir (Tuygan, 2014).⁵⁶ 14 Haziran 2014 tarihinde, yine oybirliğiyle, 2165 (2014) sayılı kararı kabul edilmiş ve yardım sevkiyatı için Şam yönetiminden onay alınması uygulamasına son verilmiştir (Tuygan, 2014).

Ayrıca BM insani yardım kuruluşları ve onların işbirliği yaptığı kuruluşlar, Suriye makamlarına bildirimde bulunarak, tıbbi ve cerrahi malzeme dahil insani yardımları en kısa yoldan tüm Suriye'deki ihtiyaç sahiplerine Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah ve Al Ramtha sınır kapılarını kullanarak ulaştıracağı 2165 sayılı kararla Suriye'ye komşu ülkelerin de onayı alınmak suretiyle BM Genel Sekreterinin yetkisi altında bir denetim mekanizması kurulmuştur (Tuygan, 2014).⁵⁷ Bu denetim mekanizmasıyla yardımların BM tesislerinde yüklenmesi ve Suriye'ye komşu ülkelerin yukarıda değinilen sınır kapılarında açılması ve BM'nin bunların sadece insani yardım olduğunu Suriye makamlarına teyit edilmesi amaçlanmıştır (Tuygan, 2014). Bunun yanı sıra Rusya, Ocak 2020'de ait Suriye'ye yönelik insani yardım kararında veto hakkını kullanarak insani yardımın iletileceği sınır kapısı sayısını dörtten ikiye düşürmüştür (Euronews, 2021). Dahası, Temmuz 2020'de kabul edilen 2533 sayılı BMGK kararıyla Türkiye, BM sınır ötesi insani yardımları için yegâne geçiş noktası haline gelmiştir (Bakanlığı, 2022).

Temmuz 2022'de görev süresi uzatılan sınır-ötesi insani yardım mekanizması, 2642 sayılı BMGK kararı temelinde hayata geçirilmiş; Cilvegözü sınır kapılarından yapılan yardımlar, Suriye'ye yönelik tüm sınır ötesi insani yardımların tamamını teşkil etmektedir (Bakanlığı, 2022). Bu durum Suriye'ye yönelik insani yardımların

⁵⁶ Suriye halkının yarısı, bir başka deyişle 10,8 milyon Suriyeli acil insani yardıma muhtaç hale geldi. Bunların yaklaşık yarısı muhaliflerin kontrolündeki kesimlerde bulunuyor. Bir kısmı da kuşatılmış alanlara hapsedilmiş durumda ve tam bir sefalet içerisinde. <https://diplomatiyorum.com/2014/07/18/suriyeye-insani-yardimlar-bm-guvenlik-konseynin-2165-sayili-karari/>

⁵⁷ Suriye'ye yapılacak tüm uluslararası yardımların kendi denetiminden geçmesini isteyen Şam yönetimi, beklenebileceği gibi 2165 sayılı karara karşı çıktı. <https://diplomatiyorum.com/2014/07/18/suriyeye-insani-yardimlar-bm-guvenlik-konseynin-2165-sayili-karari/>

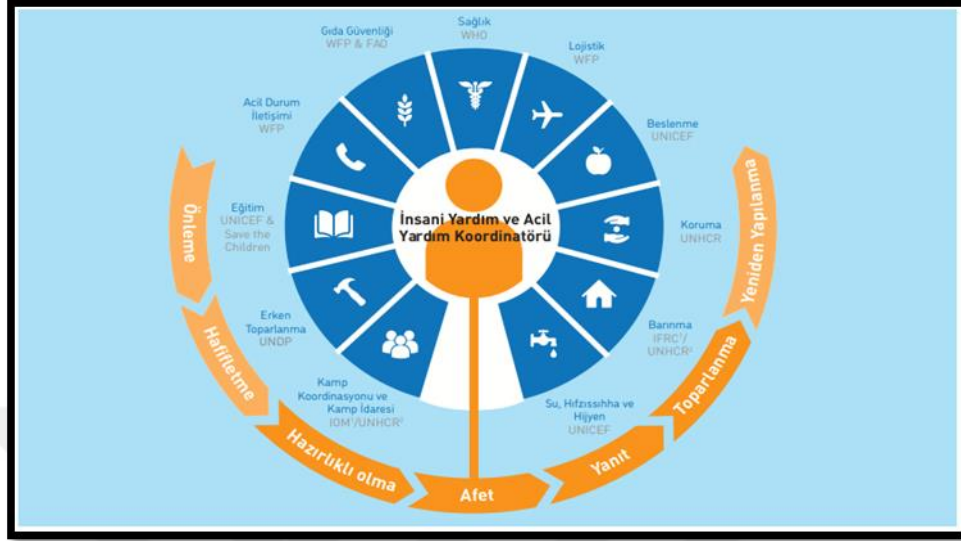
denetimini kolaylaştırırsa da tek sınır kapısının üzerinden bu yardımların ulaştırılmaya çalışılması yardımların ihtiyaç sahiplerine erişimini geciktirmekte ve mağduriyet yaratmaktadır. Son olarak 9 Ocak 2023 tarihinde BGMK'nın oybirliği ile aldığı karar neticesinde Türkiye'den Suriye'nin kuzeybatısına ihtiyaç duyulan yardımlar bölgedeki 4,1 milyon insana eriştirilmeye devam edilmektedir (BM, 2023).

BM yapılanmasında insani yardım kararının BMGK'da alınmasının yanı sıra alınan bu kararı uygulama sorumluluğu BMMYK'nındır. Bu nedenle BMMYK, kriz göçmenlerinin refahını amaç edinen kuruluşların koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdür. BMMYK söz konusu koordinasyonu kümelenme yaklaşımı (*cluster approach*) çerçevesinde yerine getirmektedir. Kümelenme yaklaşımı 2005'te daha fazla öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, sorumluluk ve ortaklık yoluyla insani müdahalenin etkinliğini artırmak için başlatılan insani reform sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (IOM, 2023).

Kümelenme yaklaşımında 11 tematik kümede gıda güvenliği, acil durum iletişimi, sağlık, lojistik, beslenme, koruma, barınma, eğitim, erken toparlanma, kamp koordinasyonu ve idaresi, su hıfzıssıhha ve hijyen yer almakta ve her küme, Kurumlar Arası Daimî Komite (IASC) İlkeleri tarafından kabul edilen bir küresel küme lideri tarafından yönetilmektedir (IOM, 2023). Kümelerde BMMYK, WFP, UNICEF, WHO, UNDP gibi birçok BM kuruluşunun yanı sıra STK'lar da yer almaktadır. Her küme, bir veya iki BM kuruluşu ya da bir BM kuruluşu ve uluslararası bir STK tarafından yönetilmektedir; küme liderleri ise etkilenen kişilere diğer kuruluşların sağlayamadığı hizmetleri sağlamaya hazır olmalıdır (OCHA, 2023).

BMMYK “çatışmaların veya afetlerin neden olduğu insani acil durumlarda acil barınma, kamp koordinasyonu ve kamp yönetimi ve çatışmayla bağlantılı ülke içinde yerinden edilme durumlarında koruma için atanmış küme lideridir (BMMYK, 2023a).”

Karmaşık acil durumlarda BMMYK'nın koruma kümesine lider kuruluş olarak atanabilmesi söz konusu koordinasyonun yanı sıra BM müdahalesinin koordinasyonunu da kolaylaştırmaktadır.⁵⁸



Şekil 8. Kümelenme yaklaşımına göre 11 tematik küme (IOM, 2023)

BMMYK'nın koruma ve insani yardımı (özellikle barınma ve kamp koordinasyonu) aynı anda sağlaması ve koruma kümesinin lideri olması kriz göçü heterarşisinde BMMYK'yı merkezi bir konuma taşımaktadır. Heterarşide merkezi konumda olmak düğümler arasında kritik öneme sahip olmayı ve koordinasyonu sağlamayı gerekli kılmaktadır. “Kümelenme sistemi, bir ulusal hükümetin bir insani yardım müdahalesini koordine etme kapasitesinin sınırlı olduğu ve Birleşmiş Milletleri koordinasyona liderlik etmeye davet ettiği durumlarda geçerlidir (OCHA, 2023). Bu açıklama kapsamında BMMYK'nın Türkiye'deki Suriyelilere yönelik sunulan insani yardımlardaki koordinasyon görevi kümelenme yaklaşımına uyup uymadığı tartışmaya açıktır. BMMYK'nın Türkiye'deki temel faaliyet alanları şu şekildedir (BMMYK, 2023d) :

⁵⁸ BMMYK'nın görevi “mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve bu tür mültecilerin gönüllü olarak geri dönüşlerini ya da onların yeni ülkelerinin toplumları ile kaynaşmalarını hızlandırmaları için hükümetlere ve ilgili hükümetlerin onay vermesi koşuluyla özel kuruluşlara yardım ederek mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak”tır (BMMYK Tüzüğü md. 1). <https://disasterphilanthropy.org/resources/complex-humanitarian-emergencies/>

- BM kuruluşlarının, Türkiye'nin Suriye mülteci krizine müdahalesini desteklemek amacıyla yürüttüğü çalışmalara liderlik etmek ve koordinasyonu sağlamak.
- Uluslararası koruma ihtiyacı içindeki kişiler için Türkiye'de mevcut olan koruma ortamını ve sosyal destek mekanizmalarına erişimi güçlendirmek.
- Türk yetkililerle yakın işbirliği içerisinde çalışarak kamplarda ve kentsel alanlarda yaşayan mültecilere insani yardım sağlamak.
- Ulusal sığınma sisteminin güçlendirilmesi için kurumsal ve yasal kapasite artırma aktivitelerine destek sağlamak ve katkıda bulunmak.

BMMYK'nın Türkiye'deki görevlerine baktığımızda kriz göçmenlerine yönelik yapmış olduğu yardımları kümelenme yaklaşımı çerçevesinde değerlendirmek mümkün değildir. Türkiye örneğinde olduğu gibi BM'nin doğrudan kümelenme yaklaşımını uygulayamadığı fakat koruma ve insani yardım hizmetlerini ilettiği durumlarda BMMYK yerine ev sahibi ülkenin ilgili yöneticileri liderlik etmekte ve koordinasyon grupları da sektörler⁵⁹ olarak anılmaktadır (OCHA, 2023). Bu kapsamda BMMYK, insani yardım eylemlerini koordine etmekte ve ev sahibi hükümet organları, STK'lar ve diğer insani yardım kuruluşları tarafından yönetilen sektörel grupları oluşturmaktadır (OCHA, 2023).

Suriye Bölgesel Müdahale Planı (RRP), BMMYK'nın ev sahibi ülkenin mevcut çabalarını desteklemek ve tamamlamak için tasarlanmış bir müdahalenin koordinasyonunda öncü bir rol üstlendiği ilk plandır. RRP, UNICEF, WHO, WFP, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), IOM ve BMMYK'nın kendi uzmanlık ve sorumluluk alanlarında, BM Mukim Koordinatör Ofisi'nin genel koordinasyon desteğiyle planlanan faaliyetlerini özetlemektedir (BM, 2013: 89). Türkiye açısından

⁵⁹ "Sektörler genellikle kümeler ile aynı düzeyde kaynak sağlama ve destekten yararlanmazlar" (OCHA, 2023).

RRP'nin kilit alanları, koruma için teknik destekten barınak, temel ev eşyaları, yemek pişirme tesisleri, sağlık ve hijyen kitleri, eğitim materyali ve gıda kuponları dahil olmak üzere yardım malzemelerinin sağlanmasına ve önceden konumlandırılmasına kadar uzanmaktadır (BM, 2013: 89).

BMMYK'nın kriz göçü eksenindeki koordinasyon görevi 2015 sonrasında 3RP kapsamında ön plana çıkmaktadır. 3RP, kriz göçmenlerine ve ulusal sistemlere yönelik ihtiyaçları, hizmetlerin tekrara düşmeden sunulmasını sağlayan bir koordinasyonu içeren, faaliyetlerde bulunan ortakların finansal ihtiyaçlarına uygun bir kaynak toplama platformunu ortaya koyan ve insani yardımıyla kalkınma müdahalelerini tek çatı altında birleştiren bir stratejik plandır (BMMYK, 2022, 2023c). Bunun yanı sıra 3RP'nin başlığına taşınan dayanıklılık (*resilience*) vurgusu karmaşıklık kuramı açısından önem taşımaktadır.

Dayanıklılık, belirsizlik ve beklenmedik durumlarla karşı karşıya kalan dinamik ortamlarda öğrenmeye, kendi kendini organize etmeye ve gelişmeye devam etme kapasitesine sahip olmakla ilgilidir (Olsson vd. , 2006). Bu nedenle dayanıklılık olgusu hem karmaşıklık kuramının temel kavramlarıyla hem de karmaşıklıkla mücadeleyle yakından ilişkilidir. BM kriz göçüne dair karmaşıklıkla baş etme amacıyla 2015 yılında yeni bir yaklaşım başlatarak hem kriz göçmenlerinin hem de özellikle ev sahibi ülkelerin söz konusu zorluklar karşısında esnekliklerini artırmak için 3RP'yi gündeme taşımıştır (BMMYK, 2022). Kriz göçünün karmaşıklığında ve kriz göçü heterarşisinde 3RP önemli bir konuma sahip olduğu için tezin bir sonraki başlığı altında ve Suriye Krizine Yanıt Olarak Türkiye'de Dayanıklılık Projesiyle (TDP) ele alınacaktır.

UNDP'nin kriz göçünün karmaşıklığı konusunda ne tür bir yol izlediğini dayanıklılık planları kapsamında analiz edilebilir. Bu analiz UNDP'nin öncülüğünü ettiği 3RP ve TDP ekseninde yapılacaktır. 3RP, Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat

(GCR) ve BM 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri gibi devam etmekte olan küresel süreçler de dâhil olmak üzere, insani yardım ve kalkınma süreçleri arasındaki ilişkiyi kuran bir yapıdadır (3RP, 2023). Bu nedenle 3RP, geleneksel göç politikalarının sınır güvenliğine (giriş-çıkış düzenlemeleri) odaklanmasının karşısında göç konusunu geniş bir yaklaşım içerisinde kalkınma politikaları, karmaşıklık bağlamında ise dayanıklılık ve kurumlar arasında artan karşılıklı bağlantılar çerçevesinde ele alınmasının bir örneğidir (Scholten, 2020b: 117). Daha önce belirtildiği üzere BM kapsamında 2015'te hazırlanan ve dayanıklılık vurgusu ile ön plana çıkan bir plan olarak 3RP, kriz göçü karmaşıklığının kabulü açısından önemli bir adımdır. Planın stratejik bakış başlığı altında söz konusu karmaşıklıktan ve Türkiye'nin kriz göçündeki rolünden şu ifadelerle bahsedilmektedir:

Türkiye Hükümeti'nin Suriye savaşından kaçanlara yönelik açık kapı yaklaşımını sürdürmesi beklenmektedir. Hükümet, giderek uzayan bu krizin birincil muhatabı olmaya devam edecek olsa da 3RP ortakları, görünürde bir sonu olmayan bu karmaşık krizle başa çıkma konusunda hükümete teknik ve maddi destek sağlayacak ve muhtemelen bu desteği artıracaktır. BM kuruluşları ve IOM, UNDP ve UNHCR koordinasyonunda, uluslararası desteği en üst düzeyde seferber etmeye kararlı olmaya devam edecektir (OCHA, 2014: 8).

3RP, Türkiye, Ürdün, Lübnan, Mısır ve Irak gibi ülkelerin müdahale planlarını koordineli bir ağda birleştiren, kriz göçmenlerinin insani yardım ve koruma ihtiyaçlarını ele alan, etkilenen toplulukların dayanıklılık, gelişme ve istikrar ihtiyaçlarını içeren bölgesel bir plandır (Achiri ve Ibrahim, 2022: 1). 3RP kapsamında, YUKK ve GKY çerçevesinde kriz göçmenlerine sektörler arası bir yaklaşımla koruma, gıda güvenliği, eğitim, sağlık, temel ihtiyaçlar ve iş gücü başlıkları altında öncelikle durum tespiti yapılmakta ve sonrasında ilgili alanda dayanıklılığın sağlanabilmesi için yapılacaklar sıralanmaktadır. Buna göre Türkiye'deki 3RP ortakları arasında Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü (UNIDO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), IOM, UNDP, BMMYK, UNICEF, WFP ve DSÖ yer almaktadır ve genel koordinasyon desteği, BMMYK ve UNDP tarafından sağlanmaktadır (OCHA, 2014: 11). 3RP 2015 yılında Türkiye'de

uygulanmaya başlamasından bu yana (2020) yaklaşık 4,5 milyar ABD dolarının seferber edilmesine katkıda bulunmuştur.⁶⁰

Ayrıca 3RP kapsamında BMMYK ve UNDP koordinasyonunda Türkiye’deki Suriyelilerin dayanıklılıklarını artırmak için 2018-2019 yıllarında “Suriyeli Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklar için Artan Geçim Kaynakları Olanakları ve Güçlendirilmiş Sosyal Uyum” projesi gerçekleştirilmiştir. Bu projeyle 100’den fazla yararlanıcıya iş başında eğitim olanağı sunulmuş, yaklaşık 60 girişimciye destek sağlanmış, 30’dan fazla yararlanıcı mentorluk programlarına dahil edilmiş, iş fuarı aracılığıyla 7 Suriyeli mülteci insana yakışır işlere yerleştirilmiştir (UNHCR, 2018). Dahası 3RP ortakları, 2014’ten bu yana, Türkiye’de geçici koruma sağlanan Suriyeli nüfusunun %90’ına ev sahipliği yapan 60 belediyeyi desteklemek için 67 milyon ABD doları seferber etmiştir (UNHCR, 2021: 5).

3RP’nin yanı sıra kriz göçü karmaşıklığı ve heterarşisi adına örnek teşkil eden adım TDP ile atılmıştır. TDP, kriz göçünde merkezi konumdaki iki heterarşik düğüm olan AB ve BM’nin ortaklığında uygulanan bir projedir. 50 milyon avro bütçeye sahip proje, AB Güven Fonu (EUTF) tarafından desteklenmekte ve UNDP tarafından Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve İl Bank ile işbirliği içinde uygulanmaktadır (UNDP, 2018a). Bu projeyle kriz göçünde ev sahibi konumunda olan ülkelerden biri olan Türkiye’nin kriz göçünün etkileriyle daha iyi mücadele edebilmesi amaçlanmaktadır.

TDP, insani yardım desteğini tamamlayıcı dayanıklılık temelli bir kalkınma yaklaşımını teşvik etmektedir (UNDP, 2022). Ayrıca TDP ile artan kamu hizmeti talebinin ev sahibi kamu kurumlarının karşılayabilmesi için söz konusu kurumların

⁶⁰ 2015’ten beri alınan 3RP fonu: 2015 - \$ 286,362,873, 2016 - \$ 434,990,635, 2017 - \$ 786,000,000, 2018 - \$ 1,464,064,534, 2019 - \$ 1,029,794,484, 2020 (3. çeyrek) \$ 585,426,368. 2021 1,06 Milyar Dolar Toplam = \$ 4,586,638,894

kapasitelerinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır (UNDP, 2022). Kendi kendine örgütlenme ve kendi kendine yeterli olma, kriz göçmenlerini yalnızlaştırılmasına hizmet etmediği sürece karmaşıklık, dayanıklılık ve uyum sağlama için önemli bir kriterlerdir. TDP, kendi kendine yeterliliğin sağlanabilmesi için istihdam yaratma, belediye hizmetleri ve Türk dili eğitimine odaklanmaktadır. EUTF'ye ek olarak; TDP kapsamında olmasa da toplam 3 milyar avroluk taahhüt taşıyan AB destekli Türkiye'deki Mülteciler Programı (FIRIT) kriz göçmenlerinin Türkiye'deki ihtiyaçlarının karşılanmasında ve Türkiye'nin kapasitesinin artırılmasında önemli bir rol oynamaktadır. AB kapsamında kriz göçü ile ilgili atılan adımlara ve örgütlenmelere tezin AB başlığı altında yer verilecektir.

Kriz göçünün başlangıç koşullarını etkilemesi açısından insani yardımı koordine etmek önemlidir. OCHA, karmaşık acil durumlarda BM'nin insani yardım koordinasyonunu güçlendirmekle görevli bir organdır. Kriz zamanlarında insani yardımların yeterince ve zamanında ihtiyaç sahiplerine ulaştırılamaması yeni göç dalgalarını doğurmaktadır. Bu nedenle kriz göçünün başlangıç koşulu (göçe karar verme/zorlanma açısından) insani yardıma bağlı olabilmektedir. Bu kapsamda OCHA'nın görevleri şunlardır:

- (a) Ülke içinde yerinden edilmiş kişiler için koruma ve yardım gibi kurumların mevcut yetkilerindeki boşluklar arasında kalanlar da dahil olmak üzere tüm insani konuların ele alınmasını sağlayan, Genel Sekreteri destekleyen politika geliştirme ve koordinasyon işlevleri (...)
- (b) Başta Güvenlik Konseyi olmak üzere siyasi organlar nezdinde insani konuların savunulması ve (c) Sahada IASC ile istişareler yoluyla uygun bir müdahale mekanizmasının kurulmasını sağlayarak insani acil durum müdahalesinin koordinasyonu. United Nations Secretary General, 'Renewing the United Nations: A Programme for Reform (A/51/950) .'

OCHA koordinasyon görevini yerine getirmesi Acil Yardım Koordinatörü (ERC) ve IASC'a bağlıdır. ERC, BM Genel Sekreterliğine hiyerarşik olarak bağlı insani yardım konularında devletlere, uluslararası kuruluşlara hizmet veren en üst düzey BM yetkilisidir ve bu sıfatı nedeniyle insani acil durumlara yanıt olarak BMGK'de

genellikle bulunmaktadır (IASC, 2023). Ayrıca ERC, BM ve BM dışı insani yardım ortaklarından oluşan bir kurumlar arası forum olan. IASC'nin başkanlığını yapmaktadır. Karmaşık bir acil durum olduğunda, saha düzeyinde BM koordinasyonundan sorumlu olacak bir kişi veya kuruluş “İnsani Yardım Koordinatörü” olarak IASC tarafından atanmaktadır. IASC'nin üyeleri arasında OCHA, FAO, UNFPA, IOM, UNDP, UNHCR, WFP, UNICEF, WHO ve ICRC-IFRC ve STK'lar da dahil olmak üzere çok sayıda kurum yer almaktadır.

Suriye krizi, 18 Eylül 2011'de ERC tarafından kurumsal bir acil durum olarak tanımlanmıştır. ERC, başkanlığında Mart 2012'de yapılan IASC toplantısında insani yardıma ilişkin kapasite güçlendirme ve koordinasyonu geliştirme konusunda alınan kararlar sonucunda ise OCHA Suriye konusunda stratejisini geliştirmiştir (Sida vd. , 2016: 20,43). OCHA'nın Suriye'ye yönelik insani yardım mekanizmasını işletebilmesi 2013 yılını bulmuştur. OCHA, 2013 yılında UNHCR, WFP, UNICEF, WHO ve IOM yardımlarını içeren 44 adet insani yardım konvoyu koordine etmiştir. Ayrıca BM sınır ötesi müdahalesi, BMGK'nın 2165 (2014) sayılı kararı ve müteakip kararları ile ihtiyacı olan insanlara yardım ulaştırma yetkisini OCHA vasıtasıyla gerçekleştirmiştir.

OCHA, Suriye'deki koordinasyonunu bütüncül bir yaklaşıma dayandırmış ve 2014'ün ikinci yarısından itibaren “Bütün Suriye Yaklaşımı (WoS)” nı uygulamaya başlamıştır. WoS, insani müdahalenin etkinliğini artırmak amacıyla Suriye'de ve komşu ülkelerde (Türkiye ve Ürdün) çalışan çok sayıda insani yardım aktörünü bir araya getirmekte ve destekleyici bir koordinasyon yapısı oluşturmaktadır. Bu yapı üç operasyonel merkez (Suriye, Türkiye, Ürdün) ve bölge ofisleri üzerine kuruludur. Ayrıca WoS koordinasyon yapısı, kümelenme sistemine dayalı olarak, merkez koordinasyon yapılarının üzerinde yer almaktadır. (Sida vd., 2016: 23).

2.3.1.2. Uluslararası Göç Örgütü ve Göç Ağı

Kriz göçü heterarşisinde BM'nin önde gelen ilgili kuruluşlarından olan IOM'un göç alanındaki görevi göçmenlere ve toplumlara faydalı olacak insancıl ve düzenli göçü desteklemektir (IOM, 2021b). IOM Konseyi tarafından 2007'de kabul edilen 12 maddelik strateji belgesinde doğrudan kriz göçü ile ilgili görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (IOM, 2007).

- Göçün insancıl ve düzenli yönetimini ve uluslararası hukuka uygun olarak göçmenlerin insan haklarına etkin saygıyı geliştirmek.
- Kurumlar arası düzenlemeler bağlamında koordineli insani yardım müdahalelerine katılmak ve diğer acil durumlarda veya kriz sonrası durumlarda uygun ve bireylerin ihtiyaçlarına uygun olarak göç hizmetleri sağlamak ve böylece onların korunmasına katkıda bulunmak.

IOM, 2015 yılında zirveye çıkan “Avrupa Göç Krizi “nden sonra kriz göçünün karmaşıklığıyla ilgili önemli bir adım atarak Göç Yönetişimi Çerçevesini (MiGOF) ortaya koymuştur. MiGOF, acil durum, iyileştirme (rehabilitasyon), kalkınma ve göç arasındaki bağlantıyı ortaya koymakta ve uluslararası toplumun insani yardım düzeyinden uzun vadeli kalkınmaya geçme sürecini desteklemesi gerektiğini savunmaktadır (IOM, 2016). MiGOF'un kriz göçünün karmaşıklığıyla ilgili olarak dikkat çeken iki teması bulunmaktadır.

Bunlardan ilki göç yönetiminde bütüncül bir yaklaşımı benimsemesi ve bu nedenle göç konusunda sorumlulukları olan tüm bakanlıkların dahil edildiği bütün-devlet yaklaşımına dayanmasıdır (IOM, 2016). İkincisi ise iyi göç yönetişiminin krizlerin hareketlilik boyutlarına uyum sağlayarak sorunlara yönelik etkili çözüm yollarına dayanmasının kabulüdür (IOM, 2016). Bunun için uluslararası toplumun krizleri önlemesi veya krizlere hazırlıklı olması, insani ilkelere uygun olarak kriz

göçmenlerini desteklemesi ve kriz göçünü sona erdirmek için kalıcı çözümleri teşvik etmesi gerekmektedir (IOM, 2016).

IOM, MiGOF'un yanı sıra kriz göçünün karmaşıklığına yanıt olarak özellikle 2015 sonrası ortaya çıkan yeni sorumluluklarını karşılayabilmek için 2019-2023 yıllarını kapsayan beş yıllık bir stratejik vizyon ortaya koymuştur. Bu metinde öncelikle dikkat çeken unsur göçün karmaşık bir olgu olduğunun, bu nedenle göç konusundaki sorunların basit ve her ülkede başarılı olan çözümlerinin olmadığı kabul edilmesidir (IOM, 2019: 18). Ayrıca strateji vizyon belgesinde yer alan dayanıklılık vurgusu kriz göçünün karmaşıklığına yanıt açısından önemlidir. IOM'un kriz göçünün karmaşıklığı karşısında dayanıklılığını artırması için iklim değişikliği, istikrarsızlık, yoksulluk ve sömürü gibi bir dizi karmaşık etmenden kaynaklanan kriz göçüne karşı hazırlıklı olması gerekmektedir (IOM, 2019: 2). Bu nedenle IOM'un, acil durum müdahalesine uzun vadeli ve bütüncül bir yaklaşım geliştirerek kalkınma hedeflerini de buna ve değişen koşullara entegre etmesi önemlidir (IOM, 2019: 2).

IOM, özellikle göç konusunda siyasi dalgalanmaların olduğu dönemlerde BM sistemi içinde göçün koordinasyonuna öncülük etmekten ve bu konuyu görece bu siyasi dalgalanmanın dışında tutarak sunulan hizmetlerin sürekliliğini sağlamaktan sorumludur (IOM, 2019: 18). Bu açıdan IOM hükümetler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar arasında göç konusunda işbirliğini sağlaması nedeniyle ve kriz göçmenlerine hükümetlerin sağlayamadığı hizmetleri sağlama açısından kriz göçü heterarşisinde merkezi düğümlerden biridir. IOM'un kriz göçü heterarşisi ve karmaşıklıkla ilgili ön plana çıkan önemli faaliyeti "BM Göç Ağı"na koordinatörlük yapmasıdır.

BM Göç Ağı, Küresel Göç Mutabakatı sonrasında kurulmuş ve kriz göçü karmaşıklığını tanıyan adımlardan biridir. BM Göç Ağı güvenli ve düzenli göç için Küresel Mutabakatın uygulanması, izlenmesi ve gözden geçirilmesinde Üye Devletlere

ve tüm ilgili paydaşlara destek sağlamaktadır (UN Network on Migration, 2022). Göç Ağı'nın önde gelen üyeleri arasında IOM, UNICEF, UNDP, BMMYK, WHO, WFP gibi uluslararası kuruluşlar yer almaktadır. BM Göç Ağı'nda IOM'u diğer paydaşlardan farklı kılan IOM Genel Müdürü'nün genel yetkisi altında bir Ağ Sekreteryası kurulmuş olmasıdır. Ağ Sekreteryasının personeli IOM'dan olup BM sistem ortaklarından geçici görevlendirmelere de açıktır. Sekreteryaya, Ağın çalışmalarına hizmet etmekten sorumludur (UN Network on Migration, 2023). Bu durum IOM'u kriz göçü heterarşisinde merkez konumuna taşımaktadır.

2.3.2. Kriz Göçü Heterarşisinde Avrupa Birliği'nin Rolü

Kriz göçü heterarşisinde AB'nin konumu insani krizin ve göçün yönetilebilmesi için önemlidir. AB bir yandan ulusüstü bir yapılanma olarak birliğe üye olan ülkelerin kriz göçü yönetimine dair şekil vermekte diğer yandan bu konuda BM ile küresel düzeyde ortak projeler yürütmektedir. Ayrıca AB, Türkiye ile yaptığı ikili anlaşmalarla süreci yönetmeye çalışmaktadır. AB, Suriye krizinin derinleşmesi nedeniyle 2015 yılında yoğun bir göç dalgasıyla karşılaşmıştır. Bauman (2017) Avrupa'nın yaşadığı bu durumu şu sözlerle ifade etmektedir:

Üçüncü Dünya, Avrupa'nın kapılarını çalmakta ve Avrupa istemese de içeri girmektedir. Avrupa çok-ırklı veya 'renkli' bir kıta olacaktır. Hangi noktada dışarıya-göç/dışarıdan-göç sadece göçe döner? Hangi noktada, kapımızı çalan, içeriye ancak siyasal olarak denetlenebilir seviyede sızabilen göçmenler, sözde kendi kendine yeten ve kendiliğinden ilerleyen, her kapıdan geçebilen, her sınırdan taştan, aceleyle oluşturulmuş siyasal takviyeleriyle gelen muazzam bir akına dönüşür? Hangi noktada nicel değişiklikler nitel olur? Dünyanın her tarafındaki devletler, bu süreçte oluşan varoluşsal korkuların kökünü kazımak için dürüst, tutarlı, koordineli ve uzun süreli bir girişime kalkışmak yerine; sosyal yardımların azalmasının ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında 'milletler ailesi' kurma yolundaki çabaların terk edilmesinin açtığı meşruiyet boşluğunu doldurma fırsatına, toplumsal sorunları, dolayısıyla da siyasal düşünce ve eylemi, güçlü bir şekilde 'güvenlik' meselesine bağlayarak atlادılar (Bauman, 2017: 33).

AB, 2015 sonrasında kriz göçünün karmaşıklığını yönetebilmek için birçok adım atmıştır. AB'nin bu kapsamda uyguladığı göç politikalarının ana hedeflerinden biri kriz göçmenlerinin olabildiğince (1990'lar sonrasında benimsenen dış politika hedeflerine

uygun olarak) AB sınırlarının dışında tutulmasıdır (Gorski vd. , 2008). Bu nedenle AB, kriz göçünün karmaşıklığını kendi sınırları dışında yönetme gayreti içerisinde. Bu nedenle AB, öncelikle konvansiyonel sınır politikaları ve güvenlik önlemleri transit ülkelerle işbirliği yaparak kontrolü kendi topraklarının ötesine yaymaya çalışmakta ve dahası göç veren ülkelere yatırım ve ekonomik destek sağlayarak, göçe sebebiyet veren işsizlik gibi faktörleri en aza indirmeyi amaçlamaktadır (Boswell, 2003: 625). AB'nin sınır ötesi insani yardım ve kriz yönetimi sistemi bu amacı gerçekleştirmeye ve kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadelele yöneliktir.

AB'nin insani yardım politikası 2008'de açıklanan AB Ortak Bildirisi'ne dayanmaktadır. Buna göre AB insani yardımının amacı, insan kaynaklı krizlere (karmaşık acil durumlar dahil) ve gerektiğinde doğal afetlere hükümetlerin ve yerel aktörlerin harekete geçememesi veya harekete geçmek istememesi durumunda, ihtiyaç duyulan her yerde yaşamı ve insan onurunu korumayı amaçlayan ihtiyaca dayalı bir acil durum müdahalesi sağlamaktır.⁶¹ Ayrıca AB insani yardımı, insani krizlerde veya hemen sonrasında hayat kurtarmak ve korumak için yapılan insani yardım ve koruma operasyonlarının yanı sıra ihtiyacı olan insanlara erişimi ve serbest yardım akışını kolaylaştırmayı veya elde etmeyi amaçlayan eylemleri de kapsar. Afetlerin etkilerini önlemek ve etkilerini azaltmak ve insani müdahaleyi geliştirmek için kapasite geliştirme faaliyetleri de AB insani yardımının bir parçasıdır.⁶²

AB Ortak Bildirisi'nin yanı sıra AB'nin sınır ötesinde yaşanan krizlerden etkilenen kişilere yardım ve koruma sağlamasının ve üye devletlerin sivil koruma sistemlerini destekleme ve koordine etme taahhüdünün temelini Lizbon Antlaşması

⁶¹ Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu bünyesinde toplanan Üye Devletlerin Hükümet Temsilcilerinin Ortak Bildirisi (2008/C 25/01)

⁶² Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu bünyesinde toplanan Üye Devletlerin Hükümet Temsilcilerinin Ortak Bildirisi (2008/C 25/01)

oluşturmaktadır.⁶³ AB, bu antlaşma kapsamında ilgili kurumlarını gerçekleştirecek bu tür eylemler için gerekli desteği sağlama konusunda görevlendirmektedir. AB'nin Suriye krizi kapsamında verdiği desteği eğitim, sağlık, istihdam, koruma, temel ihtiyaçlar, belediye alt yapısı ve göç yönetimi şeklinde yedi başlıkta sınıflandırmak mümkündür. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde AB ülkeleri arasında sorumluluğun adil paylaşılması önemlidir. Bu nedenle 23 Eylül 2020'de Yeni Göç ve İltica Paktı imzalanmıştır. Buna göre, kriz göçünün mevcut zorluklarına insani ve uzun vadeli yanıt vermek, yasal göç yolları geliştirmek, kriz göçmenlerini daha iyi entegre etmek ve karşılıklı fayda için menşe ve transit ülkelerle göç ortaklıklarını derinleştirmek kapsamlı ve sürdürülebilir bir politika oluşturmak amaçlanmaktadır (Migration and Home Affairs, 2023). 2016'dan bu yana kaydedilen ilerlemeyi temel alan Pakt, daha hızlı ve daha bütünleşmiş prosedürler, Schengen ve sınırların daha iyi yönetimi ile esneklik ve krizlere karşı dayanıklılık için gerekli yeni araçları sağlayarak eksiksiz bir sistem oluşturmayı amaçlamaktadır. Ayrıca yasal göç ve entegrasyon konularına da odaklanmaktadır (Migration and Home Affairs, 2023).

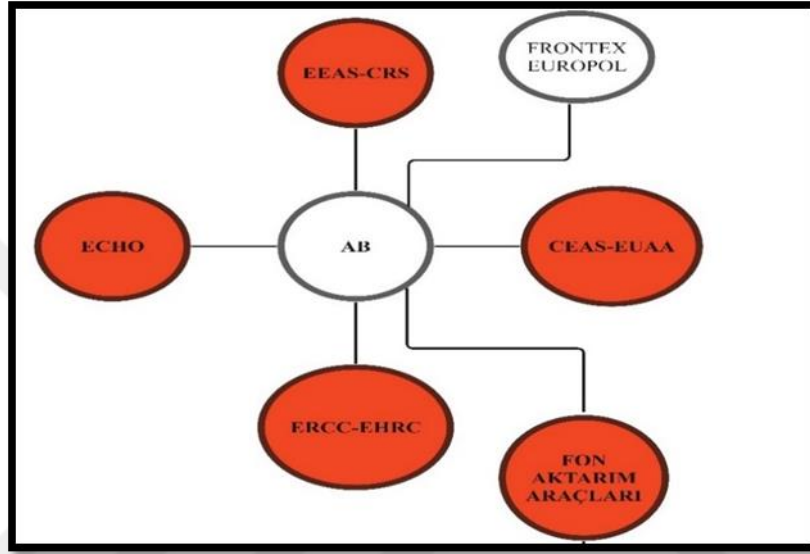
Tablo 6. AB'nin Kriz Göçü Heterarşisine Dair Yönetmelik Araçları

<i>İnsani Yardım ve Kriz Yönetimine Dair Birimler</i>	<i>Göç Yönetimine Dair Birimler ve Fon Aktarım Araçları</i>
EEAS-CRS	FRONTEX
ECHO	EUROPOL
ERCC-EHRC	CEAS-EUAA
	Fon aktarım araçları: EUTF, IPA, NDICI ve AMIF

AB'nin kriz göçü heterarşisine dair yönetmelik araçları Tablo 6'da görülmektedir. Buna göre AB'nin kriz yönetimi, insani yardım ve göç konularını kapsamaması amacıyla Avrupa Dış Eylem Servisi ve Kriz Müdahale Sistemi (EEAS-CRS), Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Birimi (ECHO), Acil Müdahale Koordinasyonu

⁶³ (madde 214) (madde 196).

Merkezi-Avrupa İnsani Müdahale Kapasitesi (ERCC-EHRC) şeklinde belirlenmiştir. Ayrıca AB'nin doğrudan göç yönetimine dair birimlerini Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX), Avrupa Polis Teşkilatı (EUROPOL), Avrupa Ortak Sığınma Sistemi- Avrupa Birliği İltica Ajansı (CEAS-EUAA) şeklinde sıralamak mümkündür. Şekil 9'da görüldüğü üzere kriz göçü heterarşisinde FRONTEX ve EUROPOL'den ziyade EEAS-CRS, ECHO, CEAS-EUAA birim olarak ön plandadır.



Şekil 9. AB'nin kriz göçü heterarşisine dair yönetsel araçları

AB'nin kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadele yöntemlerinden biri olarak görebileceğimiz fon aktarım araçları ise AB Bölgesel Güven Fonu (EUTF), Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA), Komşuluk, Kalkınma ve Uluslararası İşbirliği Aracı (NDICI) ve Barış ve İstikrarı Sağlama Aracı (IcSP')dir. Tezin bu kısmında AB kapsamında insani yardım, kriz yönetimi ve göç yönetimini birleştiren kurumlar üzerinden kriz göçü heterarşisinde AB'nin konumu ve karmaşıklık karşısında attığı adımlar analiz edilecektir. Bu analiz EEAS-CRC, ECHO, CEAS ve EUAA çerçevesinde yapılacaktır. Ek olarak AB'nin karmaşıklıkla mücadelesi kapsamında fon aktarım araçlarına yer verilecektir.

2.3.2.1. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi

Tampere Programı kapsamında ortaya çıkan CEAS, kriz göçü heterarşisinde bütüncül bir bakış açısı sunmasından dolayı önemlidir. AB açısından Tampere Programı kapsamında menşe ülkelerle ortaklık, Avrupa ortak sığınma sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele ve geçiş akışlarının yönetimi gibi konularda bir dizi iyileştirmenin yapılarak ortak bir AB politikasının yapılması gerekliliği ifade edilmiştir (Tampere European Council, 1999). AB, Tampere Programı kapsamındaki taahhütleri yerine getirebilmek için 1999 yılında CEAS'ı inşa etmeye başlamıştır. Sığınma sisteminin gelişim sürecini 1999-2005; 2005-2015 ve 2015 sonra olarak üç dönemde inceleyebilmek mümkündür. 1999- 2005 yılları arasında, sığınma için asgari standartları belirleyen çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeleri “Kimlik tespiti sistemi (EURODAC) Yönetmeliği, Geçici Koruma Yönergesi, Sığınmacıların Kabulü Yönergesi, 1990 Dublin Sözleşmesi'nin yerine geçen Dublin Yönetmeliği, Nitelik Yönergesi ve Sığınma Prosedürleri Yönergesi” şeklinde sıralamak mümkündür (AK, 2023). Yapılan bu düzenlemelerle CEAS'ın oluşumunda ilk aşama tamamlanmıştır.

2005-2015 yılları arasında CEAS'ın oluşumunu destekleyen iki önemli adım atılmıştır. Bunlardan ilki 2008'de Sığınma Politika Planı'nın (SPP) hazırlanması diğeri ise 2013'te Avrupa İltica Destek Ofisi'nin (EASO) kurulmasıdır. SPP'de belirtildiği üzere CEAS'ın birinci aşamasında uygulamaya konulan çeşitli düzenlemelere karşın AB'ye üye ülkeler arasında sığınma konusunda hala farklı uygulamalar yapılmaktadır (Policy Plan on Asylum, 2008). Farklı uygulamaların ve korumaya eşit erişimin sağlanamamasının nedeni savaşlardan ve zulümlerden kaçanların Cenevre Sözleşmesinin kapsamında olmamasıdır ve böylece mülteci statüsü yerine, ikincil koruma veya ulusal hukuka dayalı başka tür koruma statüsü verilmektedir (*Policy Plan on Asylum*, 2008).

SPP’de üzerinde durulan diğer konular ise hem AB içinde hem de üçüncü ülkelerle dayanışma mekanizmalarının sağlanması ve üye ülkeler arasında sorumluluğun adil bir şekilde paylaşılmasıdır (Policy Plan on Asylum, 2008). Bu amaçlar dahilinde üye devletlerin koruma yükümlülüklerini yerine getirmeleri konusunda yardımcı olmak ve işbirliğini geliştirmek için 2010’da Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO) kurulmuştur (Policy Plan on Asylum, 2008). Ayrıca EASO’nun önemli görevlerinden biri “üçüncü ülkelerdeki mültecilerin uluslararası koruma ihtiyaçlarını karşılamak ve ev sahibi ülkelerle dayanışma göstermek amacıyla üye devletler tarafından üçüncü ülkeye yerleştirme konusunda gerçekleştirilen bilgi alışverişini ve diğer eylemleri koordine etmektir” (EASO, 2007).⁶⁴

2015 yılında Avrupa’ya yönelen yoğun göç dalgası nedeniyle yaşanan zorluklar karşısında CEAS ve EASO reform sürecine girmiştir.⁶⁵ EASO’nun kurumsal kapasitesinin kriz göçü yönetiminde yeterli olmadığına farkına varılmış bu nedenle CEAS’ın uygulanmasında koordinasyon ve işbirliğini ön plana çıkaran EUAA oluşturulmuştur.⁶⁶ Bu kapsamda 1) Üye Devletlere uluslararası koruma başvurularını alma ve kaydetme konusunda yardımcı olmak; 2) uluslararası koruma başvurularının incelenmesini kolaylaştırmak; 3) Üye Devletler tarafından kabul tesislerinin kurulmasına veya sağlanmasına danışmanlık yapmak, yardım etmek veya koordine etmek; 4) Diğer göçmenlere nazaran özel ihtiyaçları olan dezavantajlı kriz göçmenleri kapsamında yetkili ulusal makamlara yönlendirmede desteklemek EUAA’nın temel görevlerindendir (Fernández-Rojo, 2019: 288-289).

⁶⁴ Anayasa Sözleşmesinin 7. Maddesi.

⁶⁵ Ajansın yeni görevlerini yerine getirebilmesi için, EASO’nun bütçesi 2015’teki 15,9 milyon Euro’dan 2016’da 56,9 milyon Euro’ya çıkarıldı (Dumbrava, 2016: 2).

⁶⁶ Ajansın misyonunu genişletilmiş yetki kapsamında yerine getirebilmesi için teklif, 2017-2020 dönemi için 363.963 milyon Euro’luk bir bütçe ve aynı dönemde 357 kişilik bir personel artışı söz konusudur.

Ajans'ın, sığınma ve göçten sorumlu ulusal makamlar ve diğer ilgili hizmetlerle yakın işbirliği içinde çalışmasının yanı sıra üye devletlerin de Ajans'ın görevini yerine getirebilmesi için Ajans ile işbirliği yapması gerekmektedir (Regulation of the European Parliament, 2021). Bu kapsamda AK, 2016'da yoğun göç dalgaları karşısında işlev görebilecek, verimli, adil ve insancıl bir iltica politikasına doğru ilerlemek amacıyla yedi yasadan oluşan bir teklif sunmuştur. EASO gerçekleştirilen bu reform sürecinde Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'nin 2021/2303 sayılı tüzüğü ile tam teşekküllü ve tüzel kişiliğe sahip Avrupa Birliği Sığınma Ajansı'na (EUAA) dönüştürülmüştür (Regulation of the European Parliament, 2021). EUAA, sığınma, uluslararası koruma ve kabul koşullarını düzenleyen AB yasalarının kısacası CEAS'ın uygulanmasında üye devletleri desteklemekle görevli bir AB kurumudur (EUAA, 2023).

EUAA, ulusal yetkililerin sığınma sistemlerindeki istisnai ve ani baskıları yönetmeye yeterince hazırlıklı olmalarını sağlamayı amaçlamaktadır (Fernández-Rojó, 2019: 287). Bu nedenle EUAA, Üye Devletlerin iltica ve kabul sistemlerindeki olası eksiklikleri önlemek veya tespit etmek ve orantısız baskı durumlarını yönetme kapasitelerini ve hazırlıklarını değerlendirmek için CEAS'ın operasyonel ve teknik uygulamasını izlemekten sorumlu olacaktır (Fernández-Rojó, 2019: 288). Bu amaçla ajans, AB'ye üye olan devletlerden ve üçüncü ülkelerden sağlanan bilgilere dayanarak uluslararası korumaya yönelik ulusal prosedürleri, mevcut personeli ve kabul koşulları (yani altyapı, ekipman veya mali kaynaklar) değerlendirecektir. EUAA'nın bu yeni izleme görevi, nihai olarak CEAS'ın Üye Devletler tarafından etkili ve uyumlu bir şekilde uygulanmasına katkıda bulunabilir (Fernández-Rojó, 2019: 288).

Ajans, AB'deki ve ilgili üçüncü ülkelerdeki iltica durumu hakkında bilgi toplayacak ve analiz edecektir. Menşe ülkelerdeki durumu analiz etmede daha güçlü bir rol oynayacak ve güvenli menşe ülkeler hakkında tavsiyelerde bulunacaktır. Ajans, artık işbirliği yapma görevi ve bilgi alışverişi yapma yükümlülüğü olan Üye Devletlerden gelen bilgilere güvenebilecektir. Ajans, menşe ülke bilgilerine ilişkin bir ağ kuracak ve koordine edecektir. Üye Devletlerin, ajans tarafından yayınlanan bilgileri kullanma ve menşe ülkeleri ortak analize tabi tutulan başvuru sahipleri için uluslararası korumaya ilişkin kararları hakkında ajansı bilgilendirme yükümlülüğü olacaktır. Ajans ayrıca Avrupa Komisyonu'na, ortak AB

güvenli menşe ülkeler listesindeki üçüncü ülkelerdeki durumun düzenli olarak gözden geçirilmesinde yardımcı olacaktır (Dumbrava, 2016: 5).

Ayrıca ajans, üçüncü ülkelere ilişkin bilgiler konusunda Üye Devletler arasında ağlar kurmak ve yönetmek suretiyle üçüncü ülkelere ilişkin bilgi üreten ulusal girişimlerin koordinasyonunu sağlamakta ve bu tür ağlar, uygun olduğu hallerde ve duruma göre, BMMYK veya diğer ilgili kuruluşlardan ilgili uzmanlığa sahip dış uzmanları da içerebilmektedir (Regulation of the European Parliament, 2021). Ajansın yapısı ve görevleri göz önünde bulundurulduğunda, EUAA'nın kuruluşu 2015'teki kriz göçünü yönetebilmek, kriz göçünün karmaşıklığıyla başa çıkabilmek ve bütüncül bir göç yönetimini sağlamak için atılan bir adım olarak değerlendirilebilir.

2.3.2.2. İnsani Krize Müdahale Sistemi ve Kapsamlı Yaklaşım

AB'nin kriz göçü yönetiminde bütüncül yaklaşımı çerçevesinde değerlendirebileceğimiz diğer bir kurumu EEAS'dır. Bu kapsamda EEAS'ı kriz müdahale sistemi kapsamında ele almak gerekmektedir. Lizbon Antlaşması'nın 27. maddesi EEAS hukuki zeminini oluşturmaktadır.⁶⁷ EEAS, 'EEAS'ın teşkilatını ve işlevini belirleyen Konsey kararının' kabul edilmesinin ardından Aralık 2010'da resmen faaliyete geçmiştir (Blom ve Vanhoonacker, 2015: 213).

Diplomasi birimi olma rolü ön plana çıkan EEAS'ın, kriz göçünün alanına giren görevleri mevcuttur. Bu açıdan AB güvenlik, savunma ve kriz müdahalesi, göç ve zorla yerinden edilme, insani yardım ve acil durum müdahalesi konularında kilit bir rol oynamaktadır. EEAS'ın koordinasyon sağlaması gereken konular arasında uluslararası

⁶⁷ Servis, üye devletlerin diplomatik birimleriyle işbirliği halinde çalışır ve Konsey ve Komisyon'un Genel Sekreterliklerinin ilgili bölümlerinde görevli memurlar ile üye devletlerin diplomatik birimlerince görevlendirilmiş personelden oluşur. Avrupa Dış Eylem Servisi'nin organizasyonu ve işleyişi bir Konsey kararı ile belirlenir. Konsey, Yüksek Temsilci'nin önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan ve Komisyon'un muvafakatini aldıktan sonra hareket eder (Lizbon Antlaşması 27. Madde).

göç sorunu merkezi bir konuma sahiptir (Carrera vd. , 2015: 49). Dahası EEAS ile AB'nin insani yardım ve acil durum çabalarının desteklenmesinde, insani krizlerin temel nedenlerinin ele alınmasında ve etkilenenlerin dayanıklılığının artırılması amaçlanmaktadır (EEAS, 2023e).⁶⁸ Bu nedenle EEAS-CRS ön plana çıkmaktadır.

CRS, AB dışında meydana gelmesine rağmen AB güvenliğini ve çıkarlarını etkileyebilecek ayrıca dışsal bir boyutunun olması şartıyla AB içinde meydana gelen krizleri de kapsamaktadır (EEAS, 2023b). CRS, kapsamlı bir AB kriz müdahalesi ve yönetim kabiliyeti elde etmeyi amaçlayan önleme, müdahale ve iyileştirme aşamalarından oluşmaktadır (EEAS, 2023b). CRS'nin sekreteryasını ve AB'nin kriz yönetimi alanındaki koordinasyonu sağlamak EEAS Kriz Müdahale Biriminin temel amacıdır (Tercovich, 2014: 150). Kriz müdahale birimi, kriz müdahale planlaması ve operasyonları, AB durum odası ve konsolosluk kriz yönetimi olmak üzere 3 bölümden oluşmaktadır. Kriz müdahale planlaması ve operasyonları bölümü, EEAS'ın potansiyel ve gelişmekte olan krizlere kısa sürede müdahale edebilmesi için dünyadaki gelişmeleri yakından takip ederek AB kriz platformu çalışmalarının koordinasyonuna yardımcı olmaktadır (EEAS, 2023b). AB durum odası, tüm yıl boyunca dünya çapında izleme ve mevcut durum farkındalığı sağlamakta; konsolosluk kriz yönetimi bölümü ise AB çapında konsolosluk politikalarına yardımcı olarak kriz zamanlarında eylemleri koordine etmektedir (EEAS, 2023b).

İnsan kaynaklı ve doğal afetlerin tümünü kapsayan 'karmaşık krizler' ile mücadelede yeni oyuncular ve kurumlar daha fazla yer almaya başlamıştır. CR&OC'nin inisiyatifi altında ve EEAS içindeki son gelişmeler çerçevesinde yeni bir kriz tanımı geliştirilmiştir. EEAS tarafından tanımlandığı şekliyle AB'nin kriz müdahalesi fikri, 'siyasi veya silahlı çatışma, teknolojik olaylar veya insan kaynaklı ve doğal afetlerden kaynaklanan bir krizin sonuçlarıyla başa çıkmak için EEAS kaynaklarının derhal harekete geçirilmesi' anlamına gelmektedir. (Tercovich, 2014: 151)

⁶⁸ EEAS, "insani yardım, kalkınma ve barış müdahalelerini daha iyi bir şekilde ifade etmek üzere kriz ve çatışmalara yönelik kapsamlı bir yaklaşım üzerinde çalışmaktadır. Bu çalışma ECHO, Uluslararası Ortaklıklar Genel Müdürlüğü (DG INTPA), Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) ve Avrupa Komisyonu Dış Politika Araçları Servisi (FPI) ile yürütülmektedir (EEAS, 2023b)."

Kriz Müdahale Birimi Lizbon Antlaşması'nın temel dış politika yeniliklerinden biri olarak doğal ve insan kaynaklı krizlere müdahalede kapsamlı yaklaşım (*comprehensive approach*) sağlamak için üye devletlerin katılımı ve üye devletler ile AB kurumları arasında olduğu kadar kendi aralarında da bilgi akışının sağlanması açısından önemlidir (Sherriff, 2013; Tercovich, 2014: 150; Woollard, 2013). Kapsamlı yaklaşım, AB'nin sınır ötesi çatışma ve krizlere yönelik enstrümanlarının stratejik olarak tutarlı bir şekilde kullanılmasıyla ilgilidir (AK, 2013: 2).⁶⁹ Ayrıca yaşanan krizlerin karmaşıklığı nedeniyle kapsamlı bir yaklaşımın gerekliliği AK'ın "AB'nin dış çatışma ve krizlere yönelik kapsamlı yaklaşımı" adlı raporunda şu şekilde ifade edilmektedir:

Küresel güçlüklerin sayısı ve karmaşıklığı artmaya devam ettikçe (iklim değişikliğinin etkileri ve doğal kaynakların bozulması, nüfus baskısı ve göç akımları, yasadışı kaçakçılık, enerji güvenliği, doğal afetler, siber güvenlik, deniz güvenliği, bölgesel çatışmalar, radikalleşme ve terörizm, v.b.) ve ekonomik ve mali kaynaklar baskı altında kaldıkça, ister dış ister iç politika araçları olsun, ilgili tüm araçların en iyi şekilde kullanıldığı kapsamlı bir yaklaşımın gerekliliği her zamankinden daha güçlü hale gelmektedir (AK, 2013: 3).

AB'nin ve üye devletlerin ortak sorumluluğuna bağlı olarak 139 AB delegasyonundan oluşan delegasyon ağı ve EEAS vasıtasıyla kapsamlı yaklaşım uygulanmaktadır (AK, 2013: 3). Kapsamlı yaklaşım kriz müdahale döngüsünü beraberinde getirmektedir. Kriz müdahale döngüsü, AB'nin çoğu zaman öngörülemez şekilde ortaya çıkan krizlerde diyalog ve uzlaşmanın sağlanmasıyla koordinasyon kapasitesinin artırılmasına, orta ve uzun vadede savaşların önlenmesine, barışın inşası ve son olarak da kalkınma programlarının uygulanmasına dayanmaktadır (EEAS, 2023a).

⁶⁹ Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği'nin dış faaliyetlerinin ilke, amaç ve hedeflerini ortaya koymaktadır. Bu hedefler doğrultusunda Antlaşma, AB'nin dış politikasının farklı alanları arasında ve bunlar ile diğer politikaları arasında tutarlılık çağrısında bulunmaktadır. Antlaşma'nın yürürlüğe girmesi ve aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısı olan Birlik Dışişleri ve Güvenlik Yüksek Temsilcisi makamının oluşturulması ve Avrupa Dış Eylem Servisi'nin (EEAS) kurulması da dahil olmak üzere yarattığı yeni kurumsal bağlamın ardından AB, dış politikasını daha tutarlı, daha etkili ve daha stratejik hale getirmek için tüm araç ve kaynakların kullanılmasını amaçlamaktadır (AK, 2013).

İnsani krize kapsamlı müdahale yaklaşımında insani yardım, Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı doğrultusunda, insanlık, tarafsızlık, yansızlık ve bağımsızlık ilkelerine saygılı bir şekilde, yalnızca etkilenen nüfusun ihtiyaçları temelinde, kendine özgü çalışma yöntemine uygun olarak sağlanmaktadır (AK, 2013: 4). Kapsamlı yaklaşımın uygulanabilmesi için insani yardımın koordinasyonu ve bu konudaki fonların ilgili yerlere aktarılması önem arz etmektedir.

2.3.2.3. İnsani Yardım ve Fon Aktarım Araçları

ECHO, AK'ın 6 Kasım 1991'de aldığı karar üzerine AB'nin insani yardımlarını organize etmek için 1992'de kurulmuş ve insani yardıma ilişkin 1257/96 sayılı Konsey Tüzüğü ile 1996'da tüzel kişilik kazanmıştır (Mowjee, 1998: 251). Günümüzde ECHO'nun insani yardım ile ilgili yetki sahasının yasal zeminini düzenleyen çeşitli düzenlemeler mevcuttur. Bunlardan ilki Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2008/C 25/01 sayılı İnsani Yardım Konusunda Avrupa Uzlaşısı (Avrupa İnsani Yardım Konsensüsü) metni diğeri ise Lizbon Antlaşması'dır (madde 196 ve 124). Ayrıca ECHO, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 1313/2013 sayılı kararı ile ERCC'yi yönetmek ve hem AB içinde hem de AB dışında afetleri önlemek gibi görevleri de bünyesine katmıştır (van Voorst vd., 2022: 2).

AB, 2023'te insani yardım ve afete hazırlık için yaklaşık 1.710.952.967 avro ayırmaktadır (AK, 2022: 8). Bu kaynağın neredeyse tamamı AK'ın Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Operasyonları Genel Müdürlüğü (DG-ECHO) tarafından yönetilmektedir. DG-ECHO, giderek daha karmaşık hale gelen insani krizler ve kıt kaynaklar bağlamında insani yardım aktörlerinin sürekli artan ihtiyaçlarına cevap verme kapasitesini artırmayı amaçlamaktadır (AK, 2022: 44). İnsani yardım kapasitesinin artırılması Avrupa İnsani Yardım Konsensüsü' nün 26. Maddesinde belirtildiği gibi

finansal kaynakların iyileştirilmesinin yanı sıra bu konudaki koordinasyonun geliştirmesine bağlıdır (AK, 2008).

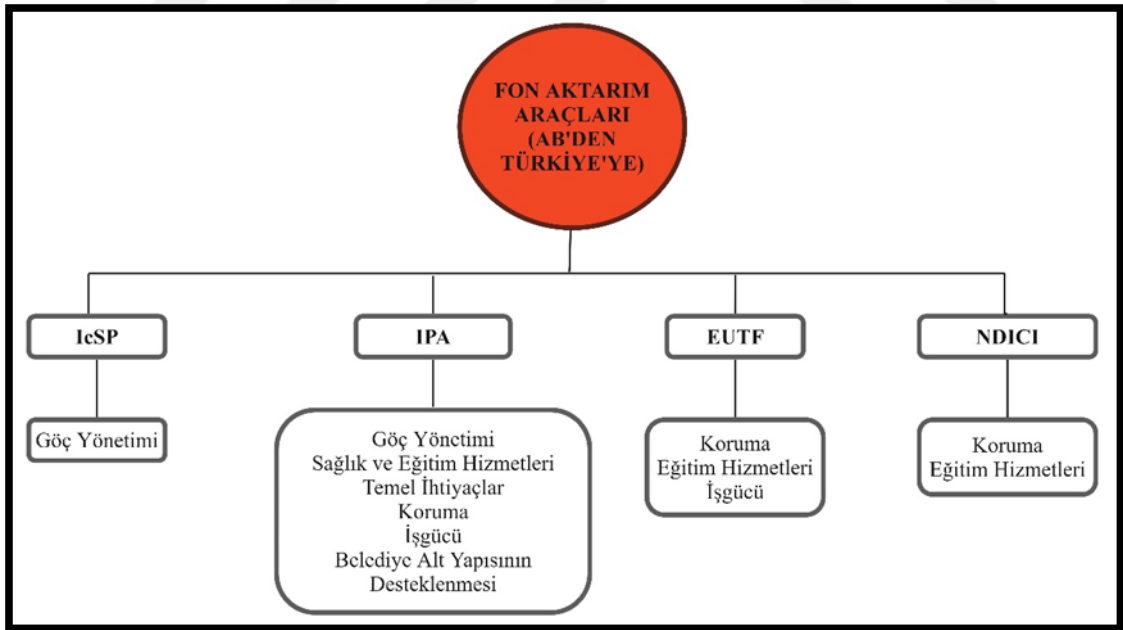
DG-ECHO insani yardımın kapasitesinin artırılması için koordinasyonun iyileştirilmesinde kritik bir öneme sahiptir. Ayrıca DG-ECHO bilgi ve finansal kaynak akışını yönlendirmesi nedeniyle kriz göçü heterarşisinde merkez düğümlerden biridir. Üye Devletlerin insani yardım faaliyetleri hakkında veri toplayan Avrupa Afet Müdahale Bilgi Sistemi, Birlik Sivil Koruma Mekanizması (UCPM) üyesi ve katılımcı devletlerle acil durumlarda bilgi alışverişi, durumsal farkındalık ve koordinasyon sağlayan Ortak Acil Durum İletişim ve Bilgi Sistemi ve 7/24 bir koordinasyon merkezi olan ERCC vasıtasıyla DG-ECHO bilgi akışını sağlamaktadır (AK, 2022: 46).

DG-ECHO insani yardım görevini ortak kuruluşlar tarafından önerilen projeleri finanse ederek yürüttüğü için çok sayıda kuruluş ile işbirliği içerisinde. Bu kapsamda DG ECHO, 2020-2022 yılları arasında UNICEF, FAO, ICRC-IFRC ve OCHA ile pilot programatik ortaklık (*programmatic partnership*) başlatmıştır. Programatik ortaklık stratejik, esnek, uzun vadeli (en az 24 ay) ve öngörülebilir finansman sağlayarak verimli ve etkili insani yardım faaliyetleri sunabilmeyi amaçlayan bir modeldir. Programatik ortaklık, İnsani Yardım Uygulama Planı (HIP) kapsamında kriz göçmenleri gibi hassas durumdaki nüfuslara insani müdahalenin bir parçası olarak acil yardım sağlarken, aynı zamanda belirlenmiş stratejik öncelikleri/girişimleri destekleyen stratejik bir yaklaşımı teşvik etmektedir (AK, 2022: 46; DG-ECHO, 2023). Bu kapsamda OCHA, pilot programatik ortaklıkta Suriye'deki insani krize yanıt vermek için insani koordinasyon ve savunuculuğun güçlendirilmesi amacını gerçekleştirme konusunda ön plandadır (DG-ECHO, 2023).

DG-ECHO, Suriye krizinin başlangıcından beri ülke genelinde ilkeli ve ihtiyaç temelli insani müdahalenin bir parçası olarak akut insani ihtiyaçların (özellikle yerinden

edilmiş kişilerin ihtiyaçları) karşılanması, kalkınma, ekonomi ve istikrarın sağlanması için 27,4 milyar Avro yardım sağlamıştır (ECHO, 2023a). Ayrıca DG-ECHO Türkiye’de bulunan Suriyeliler için FRİT programı kapsamında 2016-2019 yılları arasında 2.4 milyar avro, Mali Yardım Programı aracılığıyla finanse edilen projelere ek olarak 2012-2014 yılları arasında 32.5 Milyon Avro, 2020-2022 yılları arasında ise 956.7 milyon avro tutarında insani yardım fonu tahsis etmiştir (ECHO, 2023b).⁷⁰

Ayrıca AB tarafından fonlanan en yüksek bütçeli insani yardım operasyonu olan Sosyal Uyum Yardımı (SUY) programı SUY 2016’da DG-ECHO tarafından finanse edilmekteyken 2019’da FRIT aracılığıyla 127 milyon avroluk ek destek paketi kapsamına alınmıştır (EEAS, 2023d; Maunder vd. , 2018: 1). Bu hedef, göç ve zorla yerinden edilme ile ilgili belirli zorlukları doğrudan hedef aldıklarında düzensiz göç ve zorla yerinden edilmenin temel nedenlerini ele alan eylemleri de içermekte ve göç finansmanı IPA III gibi diğer araçlarla tamamlanabilmektedir (EEAS, 2023d).



Şekil 10. Fon Aktarım Araçları

⁷⁰ Türkiye’deki Mülteciler için AB Mali Yardım Aracı olarak da bilinen FRİT Fonu AB tarafından Türkiye’deki Mültecilere yönelik olarak ülkemize sağlanan yardım fonudur. FRİT Fonu kapsamında 2016-2021 yılları arasında her biri 3 milyar Avro oluşan (toplamda 6 milyar Avro) iki ayrı dönemde mültecilere yönelik Türkiye’ye fon sağlanmıştır. FRİT 2 uygulama süreci halen devam etmektedir.

Yukarıdaki örneklerden anlaşılacağı üzere AB çatısı altında insani yardımı ve kriz göçünün karmaşıklığını göçü dışsallaştırma politikası ekseninde yönetme çabasından bir diğeri fon aktarım araçlarıdır. Bu amaçla ön plana çıkan fon aktarım araçlarını EUTF, NDICI, IPA, ve IcSP şeklinde sıralamak mümkündür (EEAS, 2023c). Söz konusu fon aktarım araçları, eğitim, sağlık, işgücü, koruma, temel ihtiyaçlar, belediye altyapısı ve göç yönetimi gibi alanlarda kullanılmaktadır (EEAS, 2023c).

“Sürdürmek” veya “güçlendirmek” anlamına gelen Arapça “Madad” terimiyle de bilinen EUTF, 2014-2021 yılları arasında toplamda 2.38 Milyar Avroluk bütçesiyle kriz göçmenlerinin önemli ihtiyaçlarının karşılanmasına katkıda bulunmuştur (EUTF, 2023). Örneğin Türkiye’de UNDP tarafından uygulanan TDP, AB tarafından EUTF üzerinden finanse edilmektedir. EUTF kapsamındaki projeler 2025’e kadar devam edecektir fakat AB’nin Suriye krizine müdahalesinde EUTF’nin yerini NDICI almaktadır (EUTF, 2023).

NDICI, 2021-2028 yılları arasında toplam 79.5 Milyar Avroluk bütçesiyle, katılım öncesi yararlanıcılar ve coğrafi programlardaki denizaşırı ülkeler ve bölgeler hariç olmak üzere, AB’nin tüm üçüncü ülkelerle işbirliğini kapsayan ve Yeni Göç ve İltica Paktı’nın uygulanmasını destekleyen kilit bir araçtır (NDICI, 2023). NDICI bütçesinin %10’unun göç yönetişimini güçlendirmek üzerine kullanılması amaçlanmakta ve gerekli olduğu durumlarda IPA III gibi diğer araçlarla ek bütçe sağlanabilmektedir (EEAS, 2023d). IPA, AB’nin 2007 yılından bu yana genişleme bölgesindeki reformları mali ve teknik yardımlarla desteklediği bir araçtır.⁷¹ IPA III, AB üyeliği için temel gereklilikleri aracın merkezine koyarak, stratejik ve dinamik yardım dağıtımıyla sağlam bir politika odaklı yaklaşım sunmaktadır. 2021-2027 için IPA III bütçesi 14.162 Milyar Avrodur (IPA, 2023). IcSP, 2014’ten itibaren “İstikrar ve Barışa

⁷¹ 2007-2013 dönemi için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı’nın (IPA) bütçesi 11,5 milyar Avro idi. Halefi olan IPA II’ye 2014-2020 dönemi için 12,8 milyar avro tahsis edilmiştir (IPA, 2023).

Katkı Sağlayan Araçlar” adıyla sürdürülmektedir. Kriz ve kriz öncesi durumlara finansal destek sağlamak amacıyla oluşturulan IcSP, 2014-2020 yılları arasında kullanılması planlanan araçları belirlemiştir (Tanriverdi Seysane ve Sekercioglu, 2022: 599-600).

2.3.3. Kriz Göçü Heterarşisinde Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü

Kriz göçü heterarşisinde uluslararası STK’ların rolü ağ oluşumu ve kriz göçmenlerinin ihtiyaçlarının karşılanması açısından önemlidir. Uluslararası STK’lar gerek karmaşık acil durum yaşayan ülkelerde gerekse ev sahibi olan ülkelerde insani yardım, sağlık, eğitim, istihdam, barınma ve göçmenliğe dair hukuki işlemler gibi (kayıt altına alınma, geri dönüş süreçlerinde destek vb.) konularda destek sağlamaktadırlar. Karmaşık acil durumun yaşandığı veya ev sahibi olan bir ülkede sahada genellikle BMMYK, WFP, IOM gibi uluslararası örgütler ön plandadır ve bu örgütler genelde IFRC, CARE, DRC, WVI gibi uluslararası STK’larla çalışmaktadırlar (Munslow ve Brown, 1999: 216).⁷² Bahsi geçen uluslararası STK’lar ise yerelde çalışan STK’larla işbirliği yapmaktadırlar (Munslow ve Brown, 1999: 216). Böylece uluslararası kuruluşlar, uluslararası STK’lar ve yerel STK’lar arasında bir ağ oluşmakta ve bu ağ ile kriz göçmenlerinin ihtiyaçları karşılanmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar, uluslararası ve yerel STK’lar arasında kurulan bu ağın kriz göçünün karmaşıklığını artırıcı etkiye sahip olduğu söylenebilir. Bunun nedeni aynı sahaya ulaşmaya çalışan çok sayıda kurumun varlığıdır. Karmaşıklık kuramı açısından buradaki çeşitliliği olumlu yöne çevirmek mümkündür. Önemli olan, bu etmenlerin zaman içinde birbirleriyle tekrarlanan etkileşimlere girebilmeleri, bu etkileşimler yoluyla kendi davranışlarını şekillendirebilmeleri, ortak hedefler belirleyebilmeleri,

⁷² Türkiye’de yasal olarak faaliyet gösterebilen uluslararası STK’ların listesi için bkz: https://www.siviltoplum.gov.tr/kurumlar/siviltoplum.gov.tr/istatistikler/YabanciSTK/izin_verilen_listesi_tr.pdf

kısacası uyarlanabilir olmalarıdır (Seyle ve Spivak, 2018: 492). Türkiye’de STK’ların kapasitesinin gelişmesi, uluslararası işbirliği konusunda son derece önemli bir gelişimi de sağlamıştır (Erdoğan, 2020: 216). Bu kapsamda IFRC, CARE, DRC, WVI’nın uluslararası kuruluşlarla ve yerel STK’larla olan işbirliği önemlidir.

IFRC, Birinci Dünya Savaşı’nda zarar gören insanları iyileştirme amacıyla savaş sonrasında Kızıl Haç Dernekleri Birliği olarak kurulmuş 1983’te Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Birliği’ne dönüşmüş ve 1991’de bugün olduğu gibi Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu adını almıştır (IFRC, 2023). IFRC, 192 üye Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Derneğinden oluşan küresel bir STK’dır. Günümüzde IFRC ağını oluşturan 192 Ulusal Kızılhaç ve Kızılay Derneği, kendi yerel topluluklarıyla işbirliği halindedir. Böylece uygun bir insani müdahalenin nasıl olması gerektiğini yakından takip edebilmekte, yerel ve ulusal kuruluşları doğrudan yönlendirebilmektedir (Chapagain, 2023: 82). IFRC ağı insani yardımın yerelleştirilmesini, operasyonlarda kapsayıcılığın, esnekliğin, sürdürülebilirliğin eşitliğin ve ihtiyaç sahiplerine ulaşım hızının artırılmasını teşvik etmektedir (Chapagain, 2023: 82). Bu nedenle IFRC yerel ve ulusal destek sistemlerine yatırım yaparak, en çok ihtiyaç duyan insanlara doğrudan fayda sağlayarak ulusal altyapıyı güçlendirmeyi amaçlamaktadır (Chapagain, 2023: 82).

IFRC’nin göç konusuna yaklaşımı ise insanidir ve göçmenlerin yasal statülerine, türlerine veya kategorilerine bakılmaksızın onların ihtiyaçlarına, kırılganlıklarına ve potansiyellerine odaklanmaktadır (IFRC, 2009: 2). IFRC ve üyeleri göçmenlere yardım ve koruma sağlamaya, haklarını ve onurlarını korumaya, fırsat ve sürdürülebilir çözüm arayışlarında onları güçlendirmeye ve göçmenler ile ev sahibi toplumlar arasında sosyal içerme ve etkileşimi teşvik etmeye çalışmaktadırlar (IFRC, 2009: 2).

IFRC bu amaçlar dahilinde Suriye Arap Kızılay’ı (SARC) ve Türk Kızılay’ı (TRC) ile işbirliği yapmaktadır. Örneğin SARC tarafından sistemin yoğun olarak

kesintiye uğradığı bölgelerde işletilen 31 sağlık tesisinden oluşan IFRC destekli ağ aracılığıyla yılda yaklaşık 400.000 kişinin acil ve temel sağlık hizmetlerine erişimi sağlanmaktadır (Lapteva, 2019). Ayrıca IFRC ve TRC'nin Suriye krizi nedeniyle yaptığı en geniş çaplı işbirliği AB tarafından fonlanan ESSN programıdır. Bu program geri bildirim yoluyla geliştirilmeye çalışılmıştır (ESSN, 2021).

Suriye savaşında hem Suriye'deki hem de Türkiye'deki çalışmalarıyla ön plana çıkan bir diğer STK, CARE International'dır. CARE, 1945 II. Dünya Savaşı'ndan sağ kurtulanlara bakım paketleri sağlanması amacıyla kurulmuş ve günümüzde 102 ülkede var olan insani yardım programı ile insani krizlerde yardım sağlayan en büyük uluslararası insani yardım kuruluşlarından biridir (CARE, 2021: 7; Duran vd. , 2011: 223). CARE, Suriye savaşından etkilenen insanlara acil yardım sağlamak amacıyla ve ortaklar ağı aracılığıyla 2013 yılında Suriye'de çalışmaya başlamıştır (CARE, 2023b). Bu kapsamda gıda güvenliği, temel bakım, barınma, temiz su ve geçim kaynaklarının yeniden tesis edilmesine yönelik destek sağlanmıştır (CARE, 2023b).

CARE, Türkiye'deki çalışmalarına ilk olarak 1959 yılında başlamış ve daha sonra 2014 yılında kriz göçmenlerine (özellikle kadın, yaşlı ve çocuklara) insani korumu, gıda, güvenli içme suyu ve hijyen malzemeleri desteği sağlamak için başlamıştır (CARE, 2023c). 2014-2020 yılları arasında toplamda 600.000'den fazla kriz göçmenine barınma, temel hizmetlere erişim ve dayanıklılığı artırma amacıyla mikro işletmelerin büyümesini teşvik eden çoklu CARE hizmetleri aracılığıyla ekonomik destek sağlanmıştır (CARE, 2023a).

İnsani koruma ve barışın sağlanması açısından ön plana çıkan uluslararası STK, DRC'dir. 1956 yılında Danimarka'da kurulan DRC zorla yerinden edilme konusunda özel uzmanlığa sahip az sayıdaki STK'dan biridir ve 40 ülkede 7.500 çalışanıyla kriz göçmenlerini korumakta ve savunmaktadır (DRC, 2023a). DRC, ani başlangıçlı krizle

başlayan ve buna bağlı olarak yerinden edilen kriz göçmenlerini desteklemekte ve ayrıca kriz göçüne neden olan insani krizleri önlemeyi amaçlamaktadır (DRC, 2021: 19). Bu kapsamda DRC'nin kriz göçüne yönelik çalışmaları acil duruma müdahale, yerinden edilmeye yönelik çözümler ve yerinden edilmenin temel nedenlerinin ele alınması çerçevesinde gerçekleşmektedir (DRC, 2021: 19).

DRC kriz göçmenlerine yönelik hak ihlallerinin gün ışığına çıkarılabilmesi için kriz göçmenlerinin söz konusu süreçte söz sahibi olmaları gerektiğini savunmaktadır (DRC, 2021: 19). Bu nedenle DRC, Dayanıklı Çözümler Platformu kapsamında Yerinden Edilmiş Suriyeliler İçin Sesler Forumu'nun kurulmasını desteklemektedir (DRC, 2023b). Forumun amacı, ulusal sınırların ötesinde, Suriye sivil toplumunda koordinasyonu ve diyalogu güçlendirerek, yerinden edilmeye ilişkin ulusal, bölgesel ve küresel politika süreçleriyle stratejik olarak ilgilenen güçlü ve esnek bir sivil toplumu ve kalıcı çözümleri teşvik etmektir (DRC, 2023b). DRC 2012 yılından itibaren koruma, barınma, ekonomik iyileşme, insani silahsızlanma ve barış inşası gibi alanlarda Suriye'deki insani krize destek vermektedir. Bunun yanı sıra DRC 2013 yılından bu yana koruma ve ekonomik iyileşme alanlarında Türkiye'de faaliyet göstermektedir. DRC talep odaklı beceri geliştirme yoluyla kriz göçmenlerini meslek sahibi yaparak söz konusu iş gücünün Türkiye'nin kayıtlı ekonomisine entegrasyonunu kolaylaştırmaktadır (DRC, 2023c).

Kriz göçmenleri arasında en savunmasız olanlar çocuklardır. Günümüzde Suriye'de yaşayan 6,4 milyon çocuktan 2 milyondan fazlası okula gitmemekte ve %40'ı çocuk yaşta evliliğe maruz kalma riski taşımaktadır (WVI, 2023: 2). İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan WVI, çocuk hakları ve koruması odaklı STK'lar arasında yer almaktadır. WVI, 2011'den beri Suriye'nin ölümcül iç savaşına müdahale etmekte ve

özellikle çocukların sağlık hizmetleri, acil gıda, su ve sanitasyon, barınak onarım kitleri, eğitim ve rekreasyon konularında ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaktadır.

Suriye'deki çocukların insani ihtiyaçlarının (iç savaş bitse dahi) savaşın ekonomik yansımaları göz önüne alındığında 2035 yılına kadar devam edeceği tahmin edilmektedir (WVI, 2023: 2). Bu nedenle WVI, çocukların daha fazla zarar görmemesi için BMGK 2672 sayılı kararı kapsamında BM sınır ötesi yardımının Kuzeybatı Suriye'ye şeffaf bir şekilde ulaşmaya devam etmesine izin vermek için Temmuz 2023'te yenilenmesi gerektiğine dikkat çekmektedir (WVI, 2023: 11). Ayrıca WVI çocuklara yönelik ihtiyaçları bütüncül bir yaklaşımla ele almakta ve bu kapsamda eğitime, korunmaya ve topluma olumlu bir şekilde katılma fırsatlarına erişebilmelerini sağlamak için çok sayıda paydaş tarafından yürütülen bağımsız ve ortak bir çaba olan Kayıp Nesil Olmasın (NLG) programının üyesidir (NLG, 2023). NLG, UNICEF ve WVI tarafından ortaklaşa yürütülmekte ve BM kuruluşları ile STK'lar da dahil olmak üzere 39 insani yardım veya kalkınma kuruluşundan oluşmaktadır (NLG, 2023).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE GÖÇ ODAKLI İNSANİ KRİZ YÖNETİMİ

Türkiye’de göç odaklı insani kriz yönetiminin kriz göçü heterarşisi kapsamında yapılanması Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, belediyeler, STK’lar ve Suriyeli dayanışma ağları ekseninde ortaya çıkmıştır. Özellikle İçişleri Bakanlığı (AFAD ve GİB), Sağlık Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle yürütülen hizmetler ve uygulanan uluslararası projeler kriz göçü yönetiminde ön plandadır. Dahası bu hizmetler ve projeler nedeniyle kriz göçü heterarşisi açısından bu bakanlıkların heterarşik birer düğüm olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra Türkiye’de göçün ve beraberinde doğan sorunların çoğunlukla yerel etkiye sahip olmasına rağmen yerel yönetimlerin kriz göçü yönetimine dair yasal dayanakları yoktur. Örneğin 5393 ve 5216 sayılı Belediye Kanunu’nda göç veya insani krizle ilgili herhangi bir madde bulunmamaktadır.

Belediyelerin bütçesi nüfus ve sosyo-ekonomik kriterlere göre belirlenmekte, Türk vatandaşı olmayan Suriyeliler bu nüfusa dahil edilememektedir. Bunun sonucunda belediyelerin hizmet götürmek zorunda kaldığı nüfus ile bütçeleri arasında orantısızlık meydana gelmektedir. Bu noktada belediyelerin ve STK’ların (ulusal-uluslararası) kriz göçmenleriyle olan ilişkileri ön plana çıkmakta ve böylece bakanlıkların yanı sıra ilgili birimler de kriz göçü heterarşisinde merkezi düğümler haline gelmektedirler. Göç odaklı insani kriz yönetimi açısından bölgesel, küresel ve ulusal düzeylerde yönetilecek bir nesne olarak görülen kriz göçmenleri insani krizi yaşayan öznelerdir. Bu nedenle kriz göçmenlerini karmaşık sistemin bir etmeni olarak kabul etmek mümkündür. Ayrıca bu konuya kamu yönetimi yönünden yaklaştığımızda insani kriz ve göç odağında kamunun

nasıl tanımlandığı önemli bir rol oynamaktadır. Kamu kavramı sadece devlet örgütlenmesine indirgenmeyip halk/toplum eksenini de kamu kavramı içerisinde ele alındığında etmen olma tartışması derinleşmektedir (Güler, 2018: 82). Bu açıdan kriz göçü heterarşisi ekseninde kriz göçü politikaları belirlenirken kriz göçmenlerine ne ölçüde söz verildiği tartışmalıdır. Kamu kavramının etmenleri içerdiğini fakat kriz göçü politikalarında (küresel/bölgesel/ulusal) özellikle ulus devlet yapısı ve güvenlik politikaları nedeniyle etmenlerin ön plana çıktığı ifade edilebilir. Bu durumunun, hiyerarşik örgüt yapılarına da yansıdığı söylenebilir. Kriz göçüne merkeziyetçi bir bakış açısıyla yaklaşmak salt politik bir tercih değil kamu düzenini sağlama meselesini de barındırmaktadır.

Tezin üçüncü bölümünde öncelikle kriz göçünün Türkiye açısından karmaşıklığı analiz edilecektir. Bu analizde öncelikle ortaya çıkış ve belirsizlik kavramları ekseninde Türkiye’de kriz göçünün ilk aşamasına yer verilecektir. Sonrasında ise Türkiye açısından kriz göçü heterarşisinin nasıl bir süreç içerisinde belirdiği incelenecektir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, belediyeler ve STK’ların kriz göçü heterarşisindeki konumları anlatılacaktır. Özellikle İçişleri Bakanlığı (AFAD ve GİB), Sağlık Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle yürütülen hizmetler ve uygulanan uluslararası projelere yer verilecektir. Ayrıca kriz göçü yönetiminde belediyeler ve STK’ların kriz göçmenlerine sunduğu hizmetlere odaklanılacaktır.

Son olarak karmaşıklık kuramı açısından Suriyeli dayanışma ağlarının kriz göçü heterarşisindeki konumu incelenecektir. Kriz göçü heterarşisinde ve karmaşıklık kuramı ekseninde ön plana çıkan yönetim sürecinin koordinasyon ve işbirliği olduğu görülmektedir. Bu nedenle yukarıda belirtilen hususlar yönetim bilimi açısından koordinasyon ve işbirliği çerçevesinde ele alınacaktır.

3.1. KARMAŞIKLIK KURAMI AÇISINDAN KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİNİN TÜRKİYE'DEKİ OLUŞUMU

Türkiye'nin kriz göçünün karmaşıklığıyla başa çıkma çabasını ve kriz göçü heterarşisinin bir parçası olma sürecini 2011-2013 (insani krizin belirmesi ve belirsizliklerin ortaya çıkışı-acil durum yönetiminin uygulanması-insani yardımların ve BM ile ilişkilerin ön planda olması), 2013-2016 (acil durum yönetimi ve göç yönetiminin birlikte uygulanması-kurumların kriz göçüne yönelik örgütlenmesi -AB ile müzakerelerin başlaması- AB fonlarıyla kriz ve karmaşıklıkla başa çıkma döneminin başlangıcı-bakanlıkların-STK'ların-yerel yönetimlerin sahada yer alması), 2016-2019 (göç yönetiminin uygulanması-uyum politikalarının ön plana çıkışı), 2019 ve sonrası olmak üzere 4 evrede incelemek mümkündür.

3.1.1. Çekici Öge Olarak Türkiye, Belirsizlik ve Ortaya Çıkış

Türkiye, Suriye'deki krizin başlamasıyla birlikte çekici öge halini gelmiş ve kriz göçmenlerinin 2011 yılında Hatay Yayladağı'ndan Türkiye'ye giriş yapmaları sonucunda Türkiye açısından kriz göçünün ortaya çıkışı gerçekleşmiştir. Kriz göçüne bağlı olarak gelişen ihtiyaçlar karmaşıklık kuramı yönünden birer çekici öge görevi görmüş ve kriz göçü gerçekliğiyle doğrusal olmayan dinamikler nedeniyle ani şekilde karşılaşan Türkiye bu ihtiyaçları acil durum yönetimi kapsamında insani yardım adı altında giderme çabasına girmiştir. Türkiye, insani krizin başlangıç koşullarına bağlılık göstererek 2016'ya kadar acil durum yönetiminin uygulandığı bir dönem olması nedeniyle insani yardımlar ve BM ile ilişkiler ön plandadır. Ayrıca BMMYK kriz göçmenlerinin kayıt altına alınması, kamp yönetimi, özel ihtiyaçlar, isteğe bağlı geri dönüş konularında teknik destek sağlamıştır (BM, 2013: 89). Daha sonra bu konudaki koordinasyon AFAD'a geçmiştir.

Acil durum yönetimi gereğince göç ve insani yardım açısından yaklaşık 2 yıl boyunca (2011-2013) alanı denetleyen ve koordine eden kurum AFAD'dır.⁷³ Acil durum yönetiminde ön plana çıkan etmenler İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, AFAD, Kızılay ve STK'lar olmuştur. Sınır bölgesindeki kamplara yerleştirilen kriz göçmenlerine söz konusu etmenler tarafından insani yardım sağlanmıştır. Türkiye'de bulunan kriz göçmenlerine yönelik insani yardımlar, Dışişleri Bakanlığı'nın gözetimi altında, TRC, AFAD, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA) aracılığıyla yönetilip yönlendirilmektedir (Global Humanitarian Assistance Initiative, 2013). Bunun yanı sıra Suriyeli mülteciler için yardım planı, UNICEF, WHO, WFP, UNFPA, IOM ve BMMYK gibi uluslararası yardım örgütlerinin belirlediği finansal ihtiyaçlara göre gözden geçirilmiştir. Suriye'den kaçan kriz göçmenlerine yönelik bölgesel müdahale, 84'ü çağrıda bulunan 126 katılımcı kuruluşun koordineli çabasıdır (BMMYK, 2013: 4).⁷⁴

Kriz göçüne dair belirsizlik durumu krizin kısa süreceği, Suriye'de rejimin değişeceği, kriz göçmenlerinin kısa süre içinde evlerine döneceği algısı ve beklentisi nedeniyle egemen olmuştur. Bu algı ve beklenti nedeniyle Türkiye kriz göçmenlerine karşı açık kapı politikası uygulamıştır. İnsani krizin ve göçün karmaşıklık ontolojisi açısından belirsizlik içerdiği tezin ilgili kısmında ifade edilmiştir. Karmaşıklık ontolojisine dair belirsizliğin yanı sıra Suriyelilerin ülkelerine dönme beklentisi sürece dair belirsizliği de beraberinde getirmektedir. Belirsizlik her iki taraf için (kriz göçmenleri ve ev sahibi ülke olarak Türkiye açısından) geçerli olsa da belirsizliğin içeriği farklılaşmaktadır. Buna göre kriz göçmenleri açısından geleceğe ve yaşama dair belirsizlikler söz konusudur. "Savaş ortamından kaçan, yakınlarından ve aile

⁷³ Kampların denetimi ve koordinasyonu 2018'de GKY'de yapılan değişikliklerle (Madde 26 ve 37).

⁷⁴ Yardım çağrısında bulunan ve katılım sağlayan kurum ve kuruluşların tam listesi için bkz: (BMMYK, 2013: 4)

fertlerinden bazıları ölmüş insanların yeni bir toplumda yeni bir hayata ayak uydurması oldukça zordur. Zorlukların başında, sığınmacıların birçok konuda yaşadıkları belirsizlikler gelmektedir. Bu belirsizlikler, Suriyeli sığınmacılar ve yerel halklar arasında uyum içinde birlikte yaşama kültürünün gelişmesinin önündeki engellerden birisidir (Gülerce, 2023: 248).” Bir başka belirsizlik konusu ise Suriyelilerin statülerine yöneliktir. Aslında bu konudaki belirsizlik göçe dair kamu politikasındaki ve buna bağlı olarak hizmet dağılımındaki belirsizliğe bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Uygulanan açık kapı politikasıyla kriz göçmenlerine “misafir” sıfatı uygun görülmüş ve Mart 2012 tarihine kadar geçici koruma statüsü verilmemiştir.⁷⁵ Türkiye açısından ise kamu politikası oluşumu, hizmet dağılımı ve etmenler arası ilişkilerde belirsizlik egemendir. Nitekim krizin ilk aşamasında göçten sorumlu bir teşkilat dahi yoktur. Keohane ve Victor (2011) devletlerin karmaşık konularda yaşadığı belirsizlik sürecini şu şekilde ifade etmektedir:

Devletler çok sayıda başka aktörle oldukça karmaşık konularda işbirliği yapmaya çalıştıklarında, elde edecekleri kazanımlar ve düzenlemeden kaynaklanan risklere maruz kalmaları konusunda oldukça belirsiz olabilirler. İşbirliği derinleştikçe, iç politikadaki büyük değişimler zorunlu olarak oldukça yetenekli kamu yönetimi sistemleri gerektirdiğinden ve önemli ulusal çıkar gruplarını hassasiyetle tahmin edilmesi zor şekillerde etkilediğinden, hükümetler tam olarak neleri uygulayabilecekleri ve isteyebilecekleri konusunda güvenilir sözler verememektedir. (Keohane ve Victor, 2011: 9)

Türkiye’nin kriz göçmenlerini hukuki olarak konumlandırması zaman almıştır. Buna göre kriz göçmenlerinin statüsünün netleşmesi 30 Mart 2012’de yayınlanan bir yönergeyle olmuştur. Bu yönergede Türkiye’deki Suriyeliler resmen “geçici koruma statüsü altındaki yabancılar” olarak tanımlanmışlardır. Böylece kriz göçmenlerine yönelik korumanın “geçiciliği” belirsizliği kalıcı hale getirmiştir. “Geçici koruma formları, yalnızca AB’de değil, AB dışı ülkelerde de kriz halindeki göçü yönetmenin

⁷⁵ “Türkiye’ye sığınma talebinde bulunan Suriyeliler, 1994 tarihli 22127 numaralı Resmî Gazetede yürürlüğe giren yönetmelikte “Himaye” başlığı altında belirtilen 10. maddede kullanılan “iltica talep edenler veya sığınmacılar ülkemizde bulundukları süre içinde devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulur” hükmünden faydalanmaktadır.” Resmî Gazete, “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik - No:22127.”

birincil aracı haline geldi. Geçicilik, sığınmacıların akışını yönetmenin ana yolu olarak normalleştirilir ve anaakımlaştırılır (Gökalp vd. , 2020: 35). Türkiye, ulusal geçici koruma yönetmeliği aracılığıyla 3,6 milyon Suriyeli mülteciyi yönetirken, Lübnan 2014'ten bu yana neredeyse bir milyon Suriyeliye fiilen geçici koruma rejimi uyguladı. Sadece geçici oturma izni vererek ve aile birleşimini kısıtlayarak sığınmacı sayısını azaltmayı amaçlayan bir programdır (Sahin-Mencutek vd., 2022). Dahası bu dönemde kriz göçmenlerinin çalışma hakkına sahip olup olamayacakları hakkındaki belirsizlik kriz göçmenlerini insani yardımlara daha çok muhtaç kılmıştır.

3.1.2. Geri Kabul Anlaşması ve Kriz Göçü Heterarşisinin Belirginleşmesi

IŞİD'in 2013 yılında kurulmasıyla artan şiddet Suriye'deki insani krizin derinleşmesine, Türkiye'ye ve Avrupa'ya yeni göç hareketlerinin başlamasına neden olmuştur. Avrupa'ya yönelen göç hareketlerindeki artış⁷⁶ nedeniyle kriz göçü heterarşisinin belirginleşmesinde önemli bir aşama olan 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma imzalanmıştır.⁷⁷ Böylece AB ile müzakereler ve AB fonlarıyla kriz göçünün karmaşıklığıyla başa çıkma dönemine geçilmiştir. Ayrıca AB açısından da göçün dışsallaştırılması politikası uygulanmaya başlanmıştır. Bunun yanı sıra 2013-2016 yılları arasında acil durum yönetiminden göç yönetimine geçiş için önemli adımlar atılmıştır. Bu adımların başında GİGM'nin kurulması gelmektedir.

⁷⁶ 2015 yılında yasa dışı yollarla AB sınırlarına ulaşan kişi sayısının toplamda 1.8 milyonun üzerinde olduğu kaydedilmiş ve bunun %33'lük kısmını Suriye vatandaşları oluşturmaktadır (FRONTEX, 2016: 16).

⁷⁷ Geri kabule ilişkin anlaşmayı uygun bulan tasarı, TBMM Genel Kurulunda 25.06.2014 tarihinde kabul edilmiştir. Bunun yanı sıra Ocak 2014 itibarıyla Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı 1.519.286'dır. Ocak 2015; 2.503.549 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı), Ocak 2017; 3.426.786 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı), Ocak 2018; 3.623.192 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı) Ocak 2019; 3.628.120 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı) 13 Aralık 2019; 3.698.133 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı) 31 Aralık 2019; 3.576.370 (Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeli Sayısı)

GİGM, 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren YUKK hükümleri gereğince kurulmuştur. 14 Kasım 2013 tarihinde GİGM'nin Taşra Teşkilatı Kurulu, Görev ve Çalışma Yönetmeliği çıkarılmış, böylelikle GİGM'nin taşrada yapılanması sağlanmıştır. Bu dönemde bakanlıkların ve belediyelerin kriz göçü yönetiminde yer almaya başladığı görülmektedir.

Türkiye'nin bu süreçte acil durum ve göç yönetimini aynı anda uygulamaya çalışma çabası mali desteğe ve koordinasyon mekanizmasına duyulan ihtiyacı artırmıştır. Türkiye'nin çabalarına mali destek sağlayacak koordinasyon mekanizmasına duyulan ihtiyaçtan 18 Mart 2016'da hareketle FIRIT projesi başlatılmıştır.⁷⁸ FIRIT hem kriz göçmenlerinin hem de ev sahibi toplumların ihtiyaçlarının kapsamlı ve koordineli bir şekilde ele alınmasını sağlamak üzere tasarlanmış; insani yardım, eğitim, sağlık, belediye altyapısı, sosyo-ekonomik destek ve göç yönetimi gibi altı öncelikli alanda faaliyet gösteren bir AB projesidir (EEAS, 2023c). Toplamda 6 milyar avroluk bütçeye sahip olan proje ECHO'nun koordinasyonunda ve IPA, IcSP (İstikrar ve Barışa Katkı Aracı), EUTF fonları aracılığıyla yürütülmektedir (EEAS, 2023c).

AB'nin Suriye krizinin başlangıcından bu yana Türkiye'ye yönelik politikasında bir takım perspektif değişiklikleri yaşanmış ve bu durum Türkiye'nin kriz göçü heterarşisindeki konumunu etkilemiştir. Krizin ilk yıllarında insani yardım odaklı yapılan yardımların yerini kriz derinleştikçe ve karmaşılaştıkça, göç yönetimi ekseninde ilerleyen ve fon aktarımına dayanan projeler almıştır. Bu türden projeleri (özellikle dayanıklılık vurgusu olanları QUDRA, TRP gibi) karmaşıklıkla başa çıkma aygıtları olarak görebiliriz. Söz konusu projenin faaliyete geçirilmesinde rol oynayan

⁷⁸ “AB'nin Türkiye'deki mülteci meselesine yanıtının bir parçası olarak, 29 Kasım 2015'te üzerinde anlaşmaya varılan AB-Türkiye Ortak Eylem Planı'nın ve 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Bildirisi uygulanmasını desteklemek amacıyla AB'nin Türkiye'deki Mülteciler için Yardım Programı 2016 yılında kurulmuştur. FRIT Programının ikinci dilimi, mültecilerin ve ev sahibi toplulukların Türkiye'de sürdürülebilir geçim kaynaklarına ve istihdam fırsatlarına erişmelerini sağlayarak sosyo-ekonomik desteğe odaklanmaktadır” (FIRIT, 2016).

örgütlenme kriz göçü heterarşisinin en güzel örneğini oluşturmaktadır. Örneğin TRP, EUTF tarafından finanse edilmekte, UNDP tarafından Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve İl Bank ile işbirliği içinde yürütülmektedir. Bunun yanı sıra başlıca paydaşlar arasında kriz göçmenleri, ev sahibi topluluklar yerel ve ulusal makamlar, yerel ve ulusal STK'lar ve ticari kuruluşlar yer almaktadır.

İnsani yardım mekanizmasıyla kriz göçünün ilk yıllarında ön plana çıkan BM ile olan ilişkiler zamanla yerini karmaşıklıkla mücadeleye bırakmış, dayanıklılık ve kalkınma vurgusu içeren planlar kriz göçü heterarşisinde ön plana çıkmaya başlamıştır. Böylece BM Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır'ı kapsayan kriz göçü ekseninde bölgesel dayanıklılığı artırmaya yönelik bir plan olan 3RP'yi uygulamaya başlamıştır (3RP, 2023). Her ne kadar krize yönelik bakışın değişim süreci AB ve BM'de benzerlik teşkil etse de TRP ile 3RP'yi birbirinden ayıran önemli özellikler söz konusudur. TRP sadece göç yönetimine odaklanan bir proje iken 3RP tam anlamıyla kriz göçü rejiminin bir aygıtı olarak tanımlanabilir. Bunun nedeni 3RP'nin hem insani yardım hem de kalkınma amacına dayanmasıdır. Dahası 3RP'nin uygulayıcısı küresel bir kuruluş olan UNDP ise de planın içeriği bölgesel bir nitelik taşımaktadır. Söz konusu planlar vasıtasıyla kriz göçü heterarşisindeki küresel ve bölgesel düzeydeki kuruluşlar Türkiye'deki kurumlar vasıtasıyla (bakanlıklar, belediyeler, STK'lar vb.) etkileşime girmekte ve bunun sonucunda Türkiye kriz göçü heterarşisinin bir parçası olmaktadır.

3.1.3. Türkiye'nin Kriz Göçüne Uyum Sağlaması

Türkiye'deki bu durumu karmaşıklık kuramı açısından uyum sağlama kavramı üzerinden değerlendirdiğimizde söz konusu süreci yapısal uyum ve toplumsal uyum kapsamında ele almak mümkündür. Buna göre, Türkiye'nin bahsi geçen planlar ve yapılanmalar vasıtasıyla karmaşık bir sistem olan kriz göçü heterarşisine yapısal bir

uyum sağlayarak bu sistemin bir parçası olduğu söylenebilir. Ayrıca 2016-2019 yılları arasında kriz göçmenlerinin sınırda yer alan kamplardan zamanla Türkiye'nin çeşitli illerine geçişi ve Türkiye'nin entegrasyon politikasına yönelmesiyle beraber toplumsal uyum konusu gündeme gelmiştir. Bununla birlikte bu alandaki politika süreçlerinin, örneğin göç düzenlemesindeki 'hızlı düzeltmeler' veya devlet öncülüğündeki 'göçmen entegrasyonuna' güçlü bir inanç nedeniyle, genellikle karmaşıklık karşısında başarıya ulaşamadığı görülmektedir (Scholten, 2020b: 108). Bu açıdan bakıldığında toplumsal uyumun sadece kamu politikası çerçevesinde ele alınması karmaşıklık kuramı açısından eksik bir analiz olacaktır çünkü karmaşıklık kuramı açısından uyum sağlamanın kendiliğindenliği ön plandadır. Türkiye'de Suriyeli dayanışma ağlarının oluşumu bunun en iyi örneğidir.

3.2. KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİNİN TÜRKİYE'DEKİ ETMENLERİ

Kriz göçü heterarşisinin Türkiye'deki etmenlerini karar alanlar, alınan kararları uygulayanlar ve koordine edenler olarak ele almak mümkündür. Buna göre Cumhurbaşkanlığı karar alıcıyken, bakanlıklar ve valilikler karar uygulayıcı ve koordine edenler arasında yer almaktadırlar. Tablo 7'de görüldüğü üzere kriz göçü heterarşisi açısından merkezi düğüm niteliği taşıyan bakanlıklar İçişleri Bakanlığı (AFAD ve GİB), Sağlık Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'dır. Söz konusu bakanlıklar genellikle AB ve BM destekli projelerin birer uygulayıcısı konumundadırlar. Belediyeler ve STK'lar ise işbirliği konusunda kriz göçü heterarşisinde ön plana çıkmaktadır.

Tablo 7. Kriz Göçü Heterarşisinin Türkiye’deki Etmenleri

KRİZ GÖÇÜ HETERARŞİSİNİN ULUSAL DÜZEYİ	KARAR ALANLAR, UYGULAYANLAR ve KOORDİNE EDENLER	
	Cumhurbaşkanlığı	Belediyeler Sınır Belediyeleri BŞB Belediyeleri
	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu	
	Sosyal Politikalar Kurulu	
	Yerel Yönetim Politikaları Kurulu	
	Bakanlıklar	
	Dışişleri Bakanlığı	
	İçişleri Bakanlığı	
	❖ AFAD ❖ GİB	
	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	
	Sağlık Bakanlığı	
	Sivil Toplum Kuruluşları	Türkiye’de Faaliyet Gösteren Suriyeli Sivil Toplum Kuruluşları
	Sendikalar	Sendikalar (henüz mevcut değil ama çaba var)
	Mesleki Kuruluşlar	Dernekler
	Dernekler	Vakıflar
	Vakıflar	

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin merkezîyetçi yapısından kaynaklı olarak Türkiye’deki göç politikaları Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından belirlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı, AB ve BM ile müzakereler, uluslararası antlaşmalar, stratejik planlar, kalkınma planları ve bütçe aracılığıyla kriz göçüne dair uygulamaları şekillendirebilmektedir. Kriz göçüne dair politikaların oluşturulmasında göç konusuyla doğrudan ilgili olan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan bir “Göç Politikaları Kurulu” yoktur. Bunun yanı sıra doğrudan kriz göçü konusuyla ilgili olmasalar da başkanlığını bizzat Cumhurbaşkanının yaptığı Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kriz göçü konusunda ön plana çıkmaktadır.

1 Nolu CBK'nın 30. Maddesine göre Sosyal Politikalar Kurulunun kriz göçüyle ilgili görevleri göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek ve dezavantajlı gruplara yönelik politika önerileri oluşturmaktır. Kurulun dezavantajlı gruplara yönelik görevi (ilgili maddede açıkça belirtilmiyorsa da) dezavantajlı kriz göçmenlerini de kapsayacak şekilde yorumlanabilir. 1 Nolu CBK'nın 31. Maddesine göre ise Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun kriz göçüyle ilgili görevi göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmektir. Kurulun bu görevi nedeniyle belediyelerle kriz göçü konusunda yakın işbirliği içinde olması beklenebilir. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu'na kıyasla kriz göçü konusunda daha fazla göreve sahiptir. 1 Nolu CBK'nın 26. Maddesine göre Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Türkiye'nin uluslararası ilişkilerine yönelik politika önerileri oluşturmak,
- b) Bölgesel etkinliği artırmaya yönelik politika önerileri oluşturmak,
- c) Bölgesel sorunlara çözüm önerileri geliştirmek,
- ç) Küresel gelişmeleri analiz ederek raporlamak,
- d) Değişen güvenlik ortamını analiz ederek, tehditlere, Türkiye Cumhuriyeti sınırlarının yasadışı faaliyetlere karşı korunması, güvenliğinin sağlanması, ülke içinde ve uluslararası alanda işbirliğinin geliştirilmesi ile sınır yönetimine ilişkin güvenlik politika önerileri geliştirmek,
- e) Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak,
- f) Afet ve acil durum halleri ile ilgili önleme, müdahale ve iyileştirme konularında politika önerileri geliştirmektir.

K lfet paylaşımı kapsamında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınarak Dışışleri Bakanlığı tarafından diğer ülkelerden, uluslararası kuruluşlardan ve sivil toplum kuruluşlarından destek talep edilebilir (GKY, Madde 47). Uluslararası ayni ve nakdi yardımların kabul edilmesi ve kullanılması, Dışışleri Bakanlığı ile Bakanlığın görüşleri alınarak, Cumhurbaşkanlığınca belirlenen kurum tarafından koordine edilir. Cumhurbaşkanlığınca belirlenen kurum, bu ayni ve nakdi yardımların kullanılması konusunda Aile,  alışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye Kızılay Derneği, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları başta olmak üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile valiliklerle doğrudan işbirliği yapabilir (GKY, Madde 47) ⁷⁹ Kitlemel akın durumunda uygulanacak olan geçici koruma rejimiyle ilgili detayları belirlemek (YUKK, madde 91) Cumhurbaşkanı, milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebilir (GKY, madde 15). Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan ve yukarıda belirtilen görevlere sahip kurullar sistem içinde mevcut olsa bile kriz göçü heterarşisinde ilgili kurulların g   politikasına y n vermedeki rolü tartışmaya açıktır. Kriz göçü heterarşisinde Cumhurbaşkanlığının ve uluslararası örgütlenmelerin kararlarını ve projelerini uygulama konusunda politika kurullarından ziyade bakanlıkların ön plana çıktığı söylenebilir.

3.2.2. Bakanlıklar

Kriz göçmenlerinin ihtiyaçlarının karşılanması, insani yardımların ulaştırılması, uluslararası hukukun ve ilgili plan-projelerin uygulanması bakımından Dışışleri

⁷⁹ Dış yardımlar 2018  ncesi Cumhurbaşkanlığınca belirlenen kurum yerine AFAD tarafından koordine edilmekteydi.

Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı önem arz etmektedir. Kriz göçü heterarşisinde yer alan bakanlıklar genelde AB ve BM destekli plan ve projelerin birer uygulayıcısı ve aynı zamanda göçü merkezden yönetmek üzere görev almaktadırlar. Ayrıca bu bakanlıkların kendi aralarındaki işbirliği ve her bir bakanlığın kriz göçünün karmaşıklığı ile mücadelesi Türkiye'nin kriz göçünü yönetebilme kapasitesi bakımından mühimdir.

3.2.2.1. Dışişleri Bakanlığı

Kriz göçü heterarşisinde AB ve BM ile olan ilişkileri koordine etmesi açısından ön plana çıkan etmen Dışişleri Bakanlığıdır. Bakanlık kendisine bağlı olarak çalışan AB Başkanlığının bünyesinde yer alan AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü vasıtasıyla AB ile olan ilişkileri yürütmektedir. İlgili genel müdürlüğün görevleri arasında “Türkiye'nin AB ve organları ile ilişkilerini yürütmek, AB ile Türkiye arasındaki ortaklık çalışmaları bu çerçevede ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle gerekli politikaları ve hareket tarzlarını belirlemek, uygulamak ve koordine etmek” yer almaktadır (4 Nolu CBK Madde 62). Ayrıca bakanlık, Çok Taraflı Siyasi İşler Genel Müdürlüğü aracılığıyla BM, AK ve diğer uluslararası siyasi örgütler ile ilişkileri yürütmekte, bu örgütlerin gündemindeki konuları takip etmekte ve bu örgütler nezdinde Türkiye'nin hak ve çıkarlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle savunmaktadır (1 Nolu CBK Madde 132). Dahası bakanlık, kriz göçü konusunda en dikkat çekici yapılanması olarak görebileceğimiz Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürlüğü kapsamında insan hakları, göç, iltica, insan ticareti ve insani yardımlar ile küresel boyut taşıyan diğer konularda politika ve hareket tarzlarının belirlenmesi için gerekli çalışmaları yapmakta ve tatbikine yönelik faaliyetlerde bulunmakta, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyonu sağlamaktadır (1 Nolu CBK Madde 133). Dışişleri

Bakanlığı, kitlesel akınlara yönelik ülkemizin sınır hattı boyunca veya sınır ötesinde uygulanabilecek tedbirlerle ilgili olarak içişleri Bakanlık ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak, konuyla ilgili uluslararası kuruluşlar aracılığıyla da destek çağrısı yapabilir (GKY Md. 15).

3.2.2.2. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı kriz göçü heterarşisinde merkezi bir konumdadır. İçişleri Bakanlığının merkezi konumu kriz göçüne yönelik uygulanan kamu düzenini sağlamaya yönelik politikaların yanı sıra insani yardım faaliyetlerinin tek merkezden yönetilmesi istemiyle de yakından ilişkidir. İlgili bakanlığın bu kapsamda merkezi konumunu kuvvetlendiren ve bakanlığın bağlı kuruluş statüsündeki kurumları AFAD ve GİB'tir. Ayrıca bakanlığın taşra teşkilatı olan mülki idare İçişleri Bakanlığının merkezi konumunu pekiştirmektedir.

Bakanlık, geçici korumayla ilgili diğer konularda ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar, diğer ülke ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir (GKY Madde 46). Ayrıca bakanlık, Dışişleri Bakanlığının görüşünü alarak, uluslararası kuruluşlarla uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapmaya yetkilidir (GKY Madde 46). Hizmetlerin uygulanması amacıyla geçici korumayla ilgili sorumluluk ve yetkileri bulunan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, görev alanlarıyla ilgili konularda ulusal ve uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşlarıyla yapabileceği işbirliğinin usul ve esasları, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınarak, Bakanlık tarafından belirlenir. (GKY Madde 46).

Geçici korunanlara illerde kalma hakkı verilmesi: Kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı yönüyle herhangi bir sakınca görülmediği hallerde geçici

korunanların, Genel Müdürlük tarafından belirlenen illerde kalmalarına izin verilebilir. Buna ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir (GKY Md. 24).

3.2.2.2.1. Afet ve Acil Durum Başkanlığı

AFAD acil durum yönetimi kapsamında kriz göçüne müdahale eden ilk kurumdur. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan AFAD, koordinasyon ve işbirliği konularında önemli bir yere sahiptir. Başkanlık, “görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, Türkiye Kızılay Derneği ve konu ile ilgili diğer sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir (4 Nolu CBK Madde 51).” AFAD insani yardımlardaki işbirliği ve koordinasyon görevini, uluslararası acil ve insani yardım faaliyetlerini gerçekleştirmek, yürütmek ve bu alanda tüm kurumlarla koordinasyonu sağlamakla görevli olan Dış İlişkiler ve Uluslararası İnsani Yardım Dairesi Başkanlığı vasıtasıyla yerine getirmektedir (4 Nolu CBK Madde 43). Ayrıca kriz göçmenlerine sağlık, eğitim, tercümanlık, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetlerin koordinasyonundan AFAD sorumlu kılınmıştır (GKY Madde 26). Bu kapsamda 2014 yılında Geçici Koruma Altındaki Yabancılar İlişkin Hizmetlerinin Yürütülmesine ilişkin bir genelge çıkarılmıştır.

Yönetmelik kapsamında yer alan hizmetlerin verimli ve süratli bir şekilde yürütülmesi ile kaynakların etkin bir şekilde yönetilmesi amacıyla geçici koruma altındaki yabancılar yönelik ulusal ve uluslararası protokol ve işbirliklerinde AFAD’ın uygun görüşü alınır (AFAD Genelge 2014/4). Geçici koruma altındaki yabancılar sunulacak hizmetlerin ve bu kapsamdaki koordinasyonun daha hızlı ve etkin yürütülebilmesi amacıyla Genelgede zikredilen merkez teşkilatlarında müsteşar yardımcısı başkanlığında uygun görülen ilgili birimlerden görevlendirilen personelden 7/24 esasına göre hizmet sunabilecek bir irtibat ofisi oluşturulur ve görevlendirilen

kişilerin iletişim bilgileri AFAD’a bildirilir (AFAD Genelge 2014/4). Barınma ve beslenme gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amacı başta olmak üzere AFAD koordinasyonunda, Dışışleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ve Türk Kızılayı gibi pek çok kurum, kuruluş ve sivil toplum kuruluşunun işbirliği ile Suriye’den ülkemize yönelik nüfus hareketlerine ilişkin faaliyetler yürütülmektedir (AFAD Genelge 2014/4).

AFAD’ın insani yardımlarla ilgili koordinasyonu gümrük işlemleriyle başlamaktadır. Buna göre “insani yardımların gümrük idaresi bulunan hudut kapılarından yapılması esastır. Olağanüstü durumların bir gereği olarak sıfır noktasında insani yardım yapılması gereken hallerde, en yakın gümrük idaresine haber verilerek görev yapmakta olan gümrük görevlilerinin gerekli kontrolleri yapmaları amacıyla gerekli tedbirler alınarak mobil gümrük hizmeti verilebilir.” (AFAD Genelge 2014/4)

Acil ve ivedi hallerde kayıt altına alınmış yabancılardan geçici barınma merkezlerine yönlendirilmesi Valiliklerin talebi zerine AFAD tarafından doğrudan gerçekleştirilir (AFAD Genelge 2014/4). Geçici barınma merkezinden ülkemiz içinde başka bir yerde bulunmak amacıyla ayrılanların yeni adres bilgileri kayıt sistemine işlenir. Sınırlarımızdan giriş yapmış yabancılardan barındırılması amacıyla kurulması planlanan geçici barınma merkezlerinin kurulacağı il ve o ildeki yerin seçimi AFAD tarafından gerçekleştirilir (AFAD Genelge 2014/4).

Sağlık hizmetlerinin koordinasyonunun etkin ve verimli yürütülebilmesi ve bu hizmetlere ilişkin mali kaynakların yönetilebilmesi adına sınırdan giriş yapan yaralı sayısı, geçici barınma merkezi içerisinde ve geçici barınma merkezi dışında yapılan poliklinik sayısı, hastaneye sevk sayısı, hastaneye yatan hasta sayısı, doğum sayısı, ameliyat sayısı, kamplara tahsis edilen ille il dışından görevlendirilen ambulans sayısı,

görevlendirilen sağlık personeli sayısı ve uzmanlık alanları gibi veriler her ayın 15’i ve son günü esas alınmak kaydıyla en geç o ayın 20 si ve sonraki ayın 5 ine kadar on beşer günlük periyotlarda Sağlık Bakanlığı tarafından AFAD’a raporlanır (AFAD Genelge 2014/4). Sınırlarımızdan yaralı girişi olduğu hallerde bu duruma ilişkin bilgiler gecikmeksizin AFAD’la paylaşılır (AFAD Genelge 2014/4).

Yukarıda belirtilen hizmetler çerçevesinde yapılacak iş ve işlemlerin izlenmesi amacıyla yürütülen faaliyetlere ilişkin olarak ilgili kurum ve kuruluşlarca rapor hazırlanır. Yürütülen faaliyetleri içeren bu raporlar her ayın sonunda AFAD’a gönderilir (AFAD Genelge 2014/4). Anılan raporlarda yürütülen faaliyetler, projeler, tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri, ihtiyaç duyulan kaynaklar gibi hususların bulunmasına özen gösterilir (AFAD Genelge 2014/4).

Yönetmelik kapsamında yürütülen faaliyetlerle ilgili olarak AFAD tarafından gerekli görülen aralıklarla her hizmet alanı özelinde sektörel toplantılar yapılır (AFAD Genelge 2014/4). Anılan bu toplantılarda her bir hizmet sektöründe görev alan kamu kurum ve kuruluşları karar verici düzeyde katılımcı bulundurur (AFAD Genelge 2014/4). Geçici koruma altındaki yabancılara yönelik kültürel ve sosyal faaliyetler, dil öğretimi gibi Yönetmelikte yer verilmemiş olan diğer hizmetlere ilişkin koordinasyon ilgili kurum ve kuruluşların katılımı ile AFAD tarafından gerçekleştirilir (AFAD Genelge 2014/4). Yönetmelikte yer alan hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu kurum ve kuruluşlar ile gerek duyulması halinde çağrılacak diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile ilgili Başbakan Yardımcısı veya AFAD Başkanının başkanlığında her ayın ilk haftası genel koordinasyon toplantısı yapılır. Bu toplantıların Sekreteryâ işlemleri AFAD tarafından yerine getirilir (AFAD Genelge 2014/4).

AFAD’ın kriz göçü heterarşisindeki koordinasyon ve işbirliğini artırmaya yönelik uygulamalardan biri 2016’da gündeme gelen Elektronik Yardım Dağıtım

Sistemi (EYDAS)'dır. EYDAS, STK'lar tarafından dağıtılan yardımı belgelemek, koordine etmek, izlemek ve yönetmek üzerine ortaya çıkmıştır. Sistem ile STK'lar nerede ve ne kadar yardım ihtiyacı olduğunu, ihtiyaç duyulan yardımın türünü görebilmekte ve böylece mükerrer yardımların önüne geçilebilmektedir (AFAD, 2016: 118-119). Sisteme kaydolmak (yardım alan ve yardım eden bakımından) isteğe bağlıdır. EYDAS söz konusu özelliklerinden dolayı birçok yönden eleştirilmiştir. Örneğin, STK temsilcileri birçok Suriyeli kriz göçmeni sisteme kaydolmamayı tercih ettiği ya da sadece sahada ihtiyaç duyanlar sisteme yazılabildiği için tüm ihtiyaç sahiplerinin sistemden yararlanamadıkları belirtmektedirler (Sağnıç, 2017: 53).

AFAD, EYDAS ile STK'lardan elde ettiği insani yardımı tek elde toplamaya çalışmakta, kendi adıyla sahada dağıtmayı ve kimlerin yardım alacağına karar veren tek birim olmayı amaçlamaktadır (Sağnıç, 2017: 54). Böylece AFAD, kriz göçmenlerine ulaştırılacak insani yardımlar konusunda heterarşik merkezileşmeden ziyade kriz göçünün karmaşıklığına uygun olmayacak şekilde tekelleşmeye neden olmuş ve böylece hem devlet-STK hem de STK-STK etkileşiminin önü kesilmiştir.

Heterarşik merkezileşmenin sağlanabilmesi koordinasyon ve işbirliğini etkinliğine bağlıdır. Karmaşık bir konuyu tek merkezden yönetmeye çabalamak koordinasyon ve işbirliğinde etkinsizliğe neden olmakta ve bu da karmaşık sistemlerde yer alan etmen etkileşimlerini engellemektedir. Oysaki özellikle kriz zamanlarında başlangıç koşullarına hassas bağlılık ve doğrusal olmayan dinamiklerin varlığı nedeniyle yeni durumların ve ihtiyaçların ortaya çıkması pek muhtemeldir. Böylesi bir durumda etmenler arasındaki etkileşimi kesme suretiyle tekelleşmeye neden olmak değişen ihtiyaçların takibini zorlaştırmakta ve süreci karmaşıklığa uygun bir şekilde yönetmeyi engellemektedir.

3.2.2.2.2. Göç İdaresi Başkanlığı

GİB göç alanına ilişkin projeleri yürütmek, 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 ulusal göç politika ve stratejilerine ve uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermekle yükümlüdür (4 Nolu CBK Madde 161). Bu çerçevede, GİB ulusal ve uluslararası projeleri doğrudan veya dolaylı olarak yürüterek kriz göçü heterarşisinde önemli bir etmen olmaktadır. Buna göre, göç alanında fayda sağlayan, GİB'in ortağı olduğu 74 adet biten, 19 adet devam eden olmak üzere toplam 93 adet proje mevcuttur. Biten 74 projenin 5'i ulusal 69'u uluslararasıdır. Devam eden 19 projenin ise tamamı uluslararasıdır. Bu projeler ikili işbirliği ve AB projeleri olmak üzere iki türe ayrılmaktadır.

Uluslararası projelerin uygulayıcı ortaklar arasında IOM, ICMPD, BMMYK, AK, UNICEF gibi uluslararası örgütler yer almakta ve kriz göçü heterarşisinde yer alan fon aktarım araçlarıyla (IPA, IcSP vb.) projeler desteklenmektedir. Söz konusu projeler genellikle göç politikası oluşturmaya, göç yönetimini geliştirmeye ve kurumsal kapasiteyi artırmaya yönelik evrimsel bir süreci yansıtmaktadır. Bu nedenle bu projeleri göç konusunun karmaşıklığına müdahale aracı olarak görmek mümkündür. Bu projelerden kriz göçü ile doğrudan ilişkili olanlardan bazıları ise şunlardır (GİB, 2022) :

- Göç Yönetiminin Güçlendirilmesiyle Türkiye'nin Göç Krizine Müdahale Çabalarına Destek Verilmesi Projesi. Proje ile SGK ve GİGM ile kolluk görevlilerinin karma göç, denizler dahil uluslararası göç hukuku, risk değerlendirme, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti, uluslararası insan hakları hukuku ve belge sahteciliği alanında kapasitelerinin güçlendirilmesi

desteklenmiştir. İngiltere'nin finansal destek sağladığı proje Temmuz 2016- Mart 2017 tarihleri arasında ve IOM'un işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir.

- Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere Yardım Sağlanması İçin Türkiye'ye Destek Projesi. Proje ile, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere daha etkili hizmet sunabilmek amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün teknik kapasitesinin artırılması ve Suriyelilerin ihtiyaçlarının giderilmesi için mal ve hizmet alımı yapılmıştır. Proje IPA fonuyla Aralık 2015 - Aralık 2018 tarihleri arasında ve AB'nin işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir.
- Çocukların Korunması Projesi - Faz I ve Faz II UNICEF GİGM ve UNICEF arasındaki işbirliği ile çocukların daha iyi korunması amacıyla ulusal sistemin kapasitesinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu işbirliği, sistemsal ve hukuksal boşlukların analiz yoluyla belirlenmesini içerecek olup GİGM personelinin çocuk koruma alanındaki kapasitesinin güçlendirilmesi, farkındalık artırma, sosyal uyum ve kurumlar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi konularına özel bir önem atfedilmiştir.
- Suriye Krizinin Etkilerinin Azaltılması İçin Ulusal Kurumların Desteklenmesi Projesi AB- BMMYK Eylül 2016 - Aralık 2019 IPA. Koordinasyonu Genel Müdürlük vasıtasıyla; yürütmesi ise BMMYK tarafından yapılan projede Sağlık, Milli Eğitim, Aile ve Sosyal Politikalar ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları paydaş kurumlar olarak yer almıştır.
- Türkiye'de Kalkınmaya Duyarlı Göç Politikalarının Uygulanmasına Destek Projesi ICMPD Aralık 2017 - Aralık 2019 İsviçre. Proje ile sosyo- ekonomik ve insani gelişmişlik bağlamında Türkiye'nin durumunu göz önünde bulundurarak, bütüncül, uzun vadeli, kalkınmaya duyarlı ve sürdürülebilir bir göç politikası sisteminin oluşturulmasına katkı sağlanması hedeflenmiştir.

- Türkiye'nin Göç Yönetimi ile İlgili Çalışmalarının Desteklenmesi AB-IOM Mayıs 2017 - Mayıs 2021 48 Ay IPA. Bu projeyle insan hakları temelli bir göç yönetimi sistemi için AB ve uluslararası standartlara uyumlu operasyonel usullerin oluşturulması hedeflenmiştir.
- Türkiye'de Sosyal Uyum AB-IOM Ağustos 2020-Ağustos 2022 24 Ay IcSP. Proje ile Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı Bilgilendirme bileşeninde yer alan yabancıların hak ve hizmetlere erişimleri ile Türkiye'de yaşam hakkında doğru bilgilendirilmesinin sağlanması, toplumsal cinsiyet eşitliğinin yabancıları da kapsayacak şekilde iyileştirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları tarafından hâlihazırda yürütülen bilgilendirme mekanizmalarının yenilikçi araçlarla iyileştirilerek sağladığı etkilerin genişletilmesi ve yabancıların ülkeye gelmeden önce etkin bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır.

GİB'in kriz göçü yönetimindeki bir başka rolü kriz göçmenlerine doğrudan ulaşım noktası olarak düşünebildiğimiz ve ayrıca kriz göçü heterarşisinde ulusal örgütlenme düzeyinde önemli bir konumda olan il göç idaresi müdürlükleridir. İl göç idaresi müdürlükleri GİB'in 81 ilde bulunan ve Valiliğe bağlı olarak çalışan taşra teşkilatını oluşturmaktadır. "GİB'in kurumları koordine etme görevi, ilde il göç idaresi müdürlüklerinin sorumluluğundadır." Böylece kriz göçü heterarşisinde GİB üzerinden mülki idare ile bağlantı kurulabilmektedir. Sevk merkezlerinde, geçici koruma amacıyla ülkemize gelen yabancıların kimlik tespiti ve kayıt işlemleri, GİB tarafından yapılır. İhtiyaç duyulması halinde, valilik tarafından ilgili mevzuat çerçevesinde geçici süreyle personel görevlendirilebilir.

Sevk merkezlerinin kapasitesinin yetersiz olması durumunda, bu yabancıların işlemleri valilikler tarafından belirlenecek yerlerde de yürütülebilir (GKY Madde 19). Kayıt işlemleri tamamlananlara, valilikler tarafından geçici koruma kimlik belgesi

düzenlenir (GKY Madde 22) Geçici barınma merkezi dışında kalan geçici korunanlardan ihtiyaç sahibi olanlar, imkânlar ölçüsünde, valilikler tarafından belirlenecek yerlerde de barındırılabilir. (GKY Madde 24)

3.2.2.3. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı dezavantajlı kriz göçmenlerine insani yardım ve kamu hizmeti iletme bakımından kriz göçü heterarşisinde önemli bir konumdadır. Refakatsiz çocuklar, engelliler gibi özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılması, bakımı, gözetimi gibi hizmetlerin yürütülmesinden Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sorumludur (AFAD Genelge 2014/4). Bakanlık tarafından geçici barınma merkezleri dışında bulunan hassas grupların çocuk yuvaları, kadın sığınma evleri gibi kuruluşlardan yararlandırılması sağlanır (AFAD Genelge 2014/4). Geçici koruma altındaki yabancılara verilecek psikososyal destek hizmetlerinden birinci derecede Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı sorumludur (AFAD Genelge 2014/4). Diğer kurum ve kuruluşlar ile yerli ve yabancı sivil toplum kuruluşları tarafından verilebilecek psikososyal destek hizmetleri Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinasyonu ve denetiminde yürütülür. Refakatsiz çocukların uluslararası hukukun gereklerine uygun olarak geçici barınma merkezlerinde çocuğun üstün yararına uygun olarak barındırılması amacıyla Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve valilikler işbirliği içinde kapasite oluşturur. Geçici koruma altındaki yabancılara verilecek sosyal yardımların tespiti, bu yardımların verilmesine ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ile sosyal yardımların tekerrüre yer vermeyecek şekilde eşit ve adil dağılımının sağlanması Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının sorumluluğundadır. (AFAD Genelge 2014/4)

Kriz göçmenlerinden ihtiyaç sahibi olanlar, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde anılan Kanun kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlandırılabilir (GKY Madde 30). GKY kapsamındaki özel ihtiyaç sahiplerinin geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında yararlanacakları sosyal hizmetler ve yardımlar ile bu yabancılara sağlanacak psikososyal destek çalışmaları Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kontrolünde ve sorumluluğunda yürütülür (GKY Madde 30). Yürütülen iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından belirlenir. Refakatsiz çocuklar, esas olarak Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı koordinesinde barındırılır. Ancak uygun koşullar sağlandığında refakatsiz çocuklar, geçici barınma merkezlerinin ayrı bir bölümünde, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının kontrol ve sorumluluğunda GİB ile işbirliği halinde barındırılabilir (GKY Madde 30).

Geçici barınma merkezleri içinde ve dışında yaşayan özel ihtiyaç sahiplerinin sosyal hizmet ve psikososyal destek gereksinimlerinin belirlenmesi amacıyla yapılacak hane ziyaretleri, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslara göre gerçekleştirilir. Geçici barınma merkezleri içinde ve dışında uluslararası ve ulusal sivil toplum kuruluşları tarafından verilmesi planlanan sosyal hizmet ile psikososyal destek hizmetlerinin takibi ve kontrolü Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslara göre düzenlenir. (GKY Madde 30).

AB FRIT I ve FRIT II Programları kapsamında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yürütülen SUY (Sosyal Uyum Yardımı), ŞEY (Şartlı Eğitim Yardımı) ve T-SUY (Tamamlayıcı Sosyal Uyum Yardımı) Projeleri kriz göçü açısından ön plana çıkmaktadır. FRIT Programının ikinci dilimi, mültecilerin ve ev sahibi toplulukların Türkiye’de sürdürülebilir geçim kaynaklarına ve istihdam fırsatlarına erişmelerini sağlayarak sosyo-ekonomik desteğe odaklanmaktadır. FRIT II kapsamındaki Kayıtlı İstihdam Yaratma Projesi ve diğer programlar ile temel hedef

SUY yararlanıcılarının sosyal desteklere olan bağımlılıklarının kademeli olarak azaltılması ve Türk ekonomisinin gelişimi için istihdam yoluyla yaşadıkları topluma katkılarını artırılmasıdır (FIRIT, 2016).

3.2.2.4. Sağlık Bakanlığı

Sağlık hizmetlerine erişim özellikle savaşı yaşamış, beden ve ruhen travmatize olmuş kriz göçmenleri için önemlidir. Geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında kriz göçmenlerine sağlık hizmetlerine ilişkin olarak yapılan yardımlar Sağlık Bakanlığı koordinasyonunda yürütülmektedir. GKY'nin 27. maddesine göre sağlık hizmetleri geçici barınma (kamp) merkezlerinin içinde ve dışında Sağlık Bakanlığı'nın kontrolü ve sorumluluğunda yapılmakta ya da yaptırılmaktadır. Buradaki yaptırılmaktadır vurgusu oldukça önemlidir. Gerekli görüldüğünde söz konusu hizmetlerin Sağlık Bakanlığı dışındaki bir kurum aracılığıyla da yapılması muhtemeldir. Yönetmeliğe göre sürekli faaliyet gösterecek sağlık merkezi kurulabilir. Sağlık hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla geçici barınma merkezlerinde kurulan geçici sağlık merkezleri Sağlık Bakanlığı'nın belirlediği usul ve esaslara göre işletilmektedir.

Buna göre, geçici koruma altındaki yabancıların karşılanabilen tedavi hizmetleri, 209 sayılı Sağlık Bakanlığı'na Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanun'un geçici 8. maddesine dayanılarak AFAD ile Sağlık Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 01/07/2015 tarihinde yürürlüğe giren "Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ile Sağlık Bakanlığı Arasında Götürü Bedel Üzerinden Sağlık Hizmeti Alım Protokolü" hükümleri doğrultusunda verilmekte olup tedavi giderleri, protokole belirlenen götürü bedel üzerinden, AFAD tarafından afet ve acil durum faaliyetleri ödeneğinden Sağlık Bakanlığı'na ödenek aktarmak suretiyle karşılanmaktadır.

Genel sağlık sigortası sistemine dahil kişiler üzerinden temel ve acil sağlık hizmetlerinden ve ilaçlardan hasta katılım payı alınırken; Suriyeli mültecilerden bu katkı payları alınmamaktadır. Bunun yanı sıra 2. ve 3. basamakta sunulan sağlık hizmetlerinin bedelleri genel sağlık sigortası sisteminde belirlenmiş oranı geçememektedir. Ayrıca kriz göçmenleri acil ve zorunlu haller dışında doğrudan özel hastanelere başvuramamaktadırlar. Yetişkinlerde ve çocuklarda “bulaşıcı hastalık” riskine karşı her türlü önlem (tarama ve aşı gibi) alınmaktadır. 2 Kasım 2011 tarihinde çıkarılmış olan 663 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılmış ve Bakanlık bünyesinde Türkiye Halk Sağlığı Kurumu kurulmuştur. Bu yapının altında ise ölkemizde bulunan göçmenlere sunulan sağlık hizmetlerini yürütmek ve koordine etmek üzere Göç Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulmuştur.

Suriye’den Türkiye’ye doğru sınır geçişleri başladığı andan itibaren güvenlik kuvvetlerinin yanı sıra Başkanlık da çalışmaya başlamış; acil müdahale ekipleri öncelikli olarak aşılama hizmetine başlamıştır. WHO’nun tavsiyeleri dikkate alınarak çocuklara ocuk felci, kızamık, kızamıkçık, kabakulak vb. aşılar yapılmaya başlanmıştır. Devamında ise Türkiye vatandaşı olan çocuklara uygulanan aşı şeması neyse aynısı Suriyeli ocuklara uygulanmaya başlanmıştır (Göç ve uyum raporu, 2018:133). Bu uygulamanın ne ölçüde başarılı bir şekilde gerçekleştirildiği tartışmaya açıktır.

Ek olarak Türkiye’ye giriş yapmadan önce oluşmuş olan organ ve uzuv kayıplarına ilişkin tedavi giderleri karşılanmamakla birlikte Türkiye sınırından ölkeye yaralı olarak gelen organ ve uzuv kaybına uğramış olan kriz göçmenlerinin asgari düzeyde basit, mekanik ortez ve protezlerine ilişkin asgari düzeyde tedavi giderleri devlet tarafından ödenirken; elektronik yazılımlı yüksek maliyetli cihazlarla yapılan tedavilerin ücretleri karşılanmamaktadır.

Sağlık hizmeti kapsamında kriz göçmenlerine üreme sağlığı ile ilgili bilgilendirme de yapılmaktadır. Bu konu oldukça önemlidir. Türkiye’de doğan Suriyeli bebekler Türk vatandaşı olamadıkları gibi Suriye vatandaşı da olamamaktadırlar (Dedeoğlu, 2016: 22). Bu durum da bebeklerin gelecekleri konusunda oldukça önemli bir sorunu beraberinde getirmektedir. Ek olarak madde bağımlılığı ve psikolojik hastalık durumunda da sağlık kurumuna nakli de içerecek tedbirler alınmaktadır. Tüm bu hizmetleri verebilmek için gerekli fiziki donanım kurulmakta ve Sağlık Bakanlığı’na teslim edilmektedir. GKY kapsamında ilgili bakanlıklar ve kamu kurum/kurumları tarafından verilen hizmetler AFAD koordinasyonunda yürütülmektedir.

Geçici korunanlara sağlanacak psiko-sosyal hizmetler, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından 3/1/2014 tarihli ve 28871 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Türkiye Afet Müdahale Planında belirtilen geçici korunanlara sağlanacak psiko-sosyal hizmetlerde destek çözüm ortakları ile yürütülmektedir. Söz konusu ortaklar; Diyanet İşleri Başkanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı (Yerel Yönetimler), Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, üniversiteler, Kızılay, STK ve özel sektördür (TAMP, 2013:20). Bu madde kapsamında sağlanacak temel ve acil sağlık hizmetlerine karşılık olarak sağlık hizmet sunucularına bir bedel ödenmesinin zorunlu olması halinde; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenmiş olan birim fiyatları geçecek veya daha düşük iskontoyu içerecek şekilde fiyat uygulaması yapılamamaktadır. Ayrıca, aşılar hariç olmak kaydıyla bu madde kapsamına girenlere Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından bedeli karşılanmayan sağlık hizmetleri kapsamında sağlık hizmeti verilememektedir.

Sunulan sağlık hizmeti bedeli, Sağlık Bakanlığı kontrolünde, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenmiş olan sağlık uygulama tebliğindeki bedeli geçmeyecek şekilde Genel Müdürlük tarafından ödenir.

Geçici korunanlar acil ve zorunlu haller dışında, özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramazlar (GKY Madde 27). Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'ne bağlı Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı, İç İşleri Bakanlığı'na bağlı AFAD ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Kızılay, Sivil Toplum Kuruluşları ve Dünya Sağlık Örgütü yer almaktadır.

“Suriyelilere yönelik sağlık politikaları oluşturma konusunda Sağlık Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Kızılay ile STK, DSÖ, Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi ulusal ve uluslararası kuruluşlar rol oynar (Küçük, 2020).” “Politikaları uygulama, izleme ve değerlendirme konusunda ise Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'ne bağlı Göç Sağlığı Dairesi Başkanlığı, İç İşleri Bakanlığına bağlı AFAD ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Kızılay, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile kamu ve özel sağlık kuruluşları sorumludur (Küçük, 2020).”

3.2.3. Belediyeler

Kriz göçünün etkileri Türkiye’de ağırlıklı olarak yereldir ve fakat bu süreç merkezi idare tarafından yönetilmektedir. Bu durum hem karmaşıklık kuramı hem de kamu yönetimi açısından önemli bir tartışmanın kapısını aralamaktadır. Tartışmanın temelinde yereldeki etmenlerin (belediyeler, kriz göçmenleri ve ev sahibi topluluklar) yönetme faaliyetindeki konumu yer almaktadır. Karmaşıklık kuramı ve kriz göçü heterarşisi bakımından söz konusu etmenlerin ve aralarındaki etkileşimlerin görmezden gelinmesi mümkün değildir.

Kamu yönetimi açısından ise yerellik, merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik kavramları ekseninde bu etmenler ele alınmalıdır. Uluslararası kurumlar, merkezi yönetim ve STK’larla sıkı bir ilişki içerisinde olan belediyeler, kriz göçü heterarşisinde merkezi bir konumdadır. Belediyelerin kriz göçü heterarşisindeki merkeziliği uluslararası kuruluşların belediyelerin hizmet kapasitesinin artırılmasına ve sosyal uyuma yönelik destekleri vasıtasıyla sağlanmaktadır. Buradaki merkezilik, bürokrasiye atfen kullanılan ve yetkileri kendinde toplayan merkeziyetçiliği referans almamakta heterarşide merkezi bir düğüm olmayı ifade etmektedir. Bu durumda belediyeler yerel bir etmenken kriz göçü heterarşisinde aslında merkezdedir.

Kriz göçünü yoğun yaşayan illerdeki kriz göçmenlerinin 2013’ten itibaren kamplardan ayrılıp şehir merkezlerinde yaşamaya başlamalarıyla belediyelerin kriz göçü sonrasında hizmet götürmek zorunda olduğu nüfus artmıştır (Erdoğan, 2020: 29).

⁸⁰ Buradaki durumu karmaşıklık kuramı açısından ele aldığımızda kendi kendine örgütlenme konusu ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte kriz göçünün karmaşıklığına uygun bir şekilde Suriyelilerin iradesi ile “kendiliğinden yerleşme” durumu

⁸⁰ “27 Kasım 2019 itibarıyla Türkiye’de bulunan 3.576.370 Suriyelinin sadece %1,77’si (63.443) 5 ilde bulunan 7 kampta (Hatay (3), Kilis (1), Adana (1), Kahramanmaraş (1), Osmaniye (1)) bulunmaktadır (Erdoğan, 2020: 29).”

gerçekleşmiş ve bu durum Suriyelilerin kendilerini güvende hissetmelerinde, kendilerine yeter bir hayat kurmalarında ve çalışmalarında en önemli faktör olarak ortaya çıkmıştır (Erdoğan, 2020: 20). Bunun yanı sıra ev sahibi topluluklar ve belediyeler açısından bu durum olumsuz bir sürece doğru evrilebilir.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 5393 ve 5216 sayılı Belediye Kanunlarında özellikle kriz göçmenlerine hizmet sunulmasına dair bir madde bulunmamasıyla birlikte 5393 sayılı kanuna tabi belediyeler kriz göçmenlerine 5393 sayılı kanunun 13. Maddesinde düzenlenen hemşehri hukuku çerçevesinde hizmet vermektedirler.⁸¹ Ayrıca 5393 sayılı kanunun 75. Maddesine eklenen (Ek fıkra: 31/10/2016-KHK-678/11 md.; Aynen kabul: 1/2/2018-7071/11 md.) hükmü gereğince kriz göçüne maruz kalan belediyelerin hizmet kapasitelerinin yetersiz kaldığı durumlarda başka bir belediyeden yardım istenebilmektedir. Bu istek vali ya da belediye başkanı tarafından belirtilmekte ve meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle gerçekleştirilebilmektedir.

Belediyelerin hizmet sağlama kapasitesi sahip oldukları bütçe miktarıyla yakından ilişkilidir. Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) tarafından yapılan bir çalışmada kriz göçmenlerine ev sahipliği yapılmasının, belediyeler için kişi başına yılda 126 ABD dolarına veya Türkiye'deki tüm belediyeler için toplamda 455 milyon ABD dolarına mal olduğu belirtilmektedir.⁸² Belediyelerin bütçesi nüfus ve sosyo-ekonomik kriterlere göre belirlenmekte ve merkezi idareye ait bütçeden belediyelere bu kriterlere göre

⁸¹ Hemşehri hukuku Madde 13- Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler 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. Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür

⁸² Türkiye Belediyeler Birliği, Suriyeli mülteciler ve Türkiye'deki Belediyeler, Finansal Etki Analizi, Mart 2019.

kaynak aktarılmaktadır. Bütçe oluşturulurken Türk vatandaşı olmayan Suriyeliler belediyenin hizmet götüreceği nüfusa dahil edilememektedir. Sonuç olarak belediyelerin hizmet götürmek zorunda kaldığı nüfus ile bütçeleri arasında orantısızlık meydana gelmektedir. Böylece ev sahibi topluluklar açısından hizmete ulaşımında bir takım aksaklıklar gündeme taşınmaktadır.

Her ne kadar Türkiye’de belediyelerin hizmet alanı içerisine girmese de kriz göçünü yoğun yaşayan illerde ön plana çıkan konut sorunu kriz göçmenleriyle ev sahibi toplulukları karşı karşıya getirmektedir. Avrupa’da ise söz konusu konut sorununun yereldeki çözüm noktası belediyelerdir. Örneğin İtalya’nın Bolonya vilayetinde özel emlak piyasasında kiralık ve satılık daireler belediye adına kiralanarak daha sonra bunlar kriz göçmenlerine belediye kontrolündeki ücretlerle tekrar kiralanmaktadır (Şensoy, 2014). Türkiye’de ise daha önce belirtildiği üzere belediyenin görev alanına giren hizmetlerin aktarılmasında bütçesel birtakım sorunlar yaşanmaktadır.

Kayıtlı Suriyeli sayısının ilde yaşayan toplam kişi sayısına oranına bakıldığında kriz göçünü yoğun olarak yaşayan ilk 5 il şu şekildedir: Kilis (%35,41), Gaziantep (%17,52), Hatay (%16,70), Urfa (%14,17), Mersin (%11,16) (İdaresi, 2023). Ayrıca her ne kadar ilde yaşayan toplam kişi sayısına oranı az olsa da Suriyeli kriz göçmenlerinin büyük bir çoğunluğu İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehir belediyesine sahip illerde yaşamaktadır. Belirtmek gerekir ki bu sayılar belediyelerin hizmet sınırı içinde bulunan nüfusun Suriyeli kriz göçmenlerine oranlamasını içermemekte il nüfusunun Suriyeli kriz göçmenlerine oranlamasını içermektedir.

6360 sayılı kanun sonrası il mülki idare sınırı ile büyükşehir belediyesi hizmet sınırı birleştirildiği için büyükşehir belediyesine sahip illerde belediyelerin hizmet sahası alansal olarak genişlemiştir. Bu ayrım örneğin Kilis gibi büyükşehir belediyesi olmayıp il belediyesine sahip olan yerler için önemlidir çünkü bu gibi yerlerde il sınırı

ile belediye sınırı bütünleşik değildir. Bunun dışında Gaziantep, Hatay, Mersin ve Şanlıurfa büyükşehir belediyesine sahip yerler olduğu için bu oranları ilgili belediyelerin hizmet götürmesi gereken nüfus ile bütçeden aldığı pay açısından değerlendirebilmek mümkündür.

Bahsi geçen belediyeler hizmet götürme konusundaki açığı uluslararası kurumlar ve STK'larla girdikleri etkileşim sonucunda kapatma çabasındadırlar. Bu etkileşim AB ve BM'nin ilgili kuruluşları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda UNDP, atık ve atık su yönetimi de dahil olmak üzere belediye hizmetleri, fiziksel altyapı geliştirme ve teknik yardım konularında belediyelere doğrudan destek sağlayan tek BM kuruluşu olarak karşımıza çıkmaktadır (UNDP, 2018b). UNDP'nin bugüne kadar çeşitli projeler aracılığıyla verdiği destek, temel olarak ekipman sağlama, kapasite ve altyapı geliştirmeye odaklanmıştır. TDP Suriyeli nüfusun yoğun olduğu belediyeleri de kapsayarak, artan talep karşısında belediye hizmetlerini iyileştirme, kapasiteleri geliştirme ve daha geniş ölçekte teknik yardım sağlama çabalarını genişletmektedir (UNDP, 2018b). Ayrıca BM tarafından belediyelere verilen 3RP desteği, ek hizmet sunumu ihtiyacının sadece % 10'unu karşılamaktadır (UNDP, 2021: 10) .

Belediyelere yönelik hizmet sunumunda kapasite artırımının yanı sıra sosyal uyuma odaklanan QUDRA-2 Programı, Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu (GIZ) tarafından TBB işbirliğinde yürütülmekte ve küçük ölçekli hibe desteğinin yanı sıra teknik ve metodolojik yaklaşımıyla işbirliğine dayalı öğrenmeyi desteklemektedir. (TBB, 2021: 7). Ayrıca kriz göçmenlerinin ve ev sahibi toplulukların dayanıklılığını güçlendirmeyi amaçlayan program özellikle Hatay, Kilis, Gaziantep, Mersin, Urfa gibi illerde yer alan il belediyelerinde, büyükşehir belediyelerinde ve büyükşehir ilçe belediyelerinde uygulanmaktadır (Doğan, 2021: 47).

QUDRA-2 kapsamında çok sayıda proje gerçekleştirilmiştir. Örneğin 300.000 Suriyeli kriz göçmeninin yaşamını sürdürdüğü Gaziantep ilinin Şahinbey ilçesinde eğitim, istihdam ve uyum alanlarında problemler yaşanabilmektedir (Kılınç, 2021: 36). Bu nedenle QUDRA-2 programıyla Şahinbey Sosyal Uyum Merkezi Projesi uygulama geçirilmiş, 60'ı Suriyeli ve 60'ı Türk olmak üzere toplamda 120 kadın projenin yararlanıcı grubunu oluşturulmuş ve yararlanıcıların çocuklarından oluşan 80 kişilik bir kreş grubu oluşturularak kendilerine kreş eğitimi verilmiştir (Kılınç, 2021: 37). Ayrıca yararlanıcı grubunun sosyal uyum sürecini hızlandırabilmek ve daha nitelikli bir hale getirebilmek adına proje kapsamında verilen çeşitli kurslarla hem sosyal uyum düzeyinin hem de dayanıklılığının artmasına katkıda bulunulmuştur (Kılınç, 2021: 37).

Şahinbey İlçe Belediyesinin yanı sıra Gaziantep Büyükşehir Belediyesi de QUDRA-2 programından yararlanmıştır. Bu kapsamda Büyükşehir Göç Merkezi'nin kapasitesi artırılarak genel göç yönetimi kapasitesinin iyileştirilmesi amaçlanmış ve ayrıca topluluk katılımını sağlarken bir uyum platformu oluşturulması ve QUDRA-2 desteği ile diğer belediyelerle deneyim paylaşımı ve diyalogu faaliyetlerinin yürütülmesi planlanmıştır (Doğan, 2021: 49). Ayrıca Kilis Belediyesi aracılığıyla sosyal uyum ve dayanıklılık kapsamında değerlendirilebilecek bir proje gerçekleştirilmiştir. Buna göre Kilis'te yeni inşa edilen 'Kuveyt Kadın Mesleki Eğitim Merkezi'ndeki imkanlar iyileştirilerek, Suriyeli ailelerin çoğunlukta olduğu bir mahalle olan Karataş sakinlerine farklı eğitsel ve sosyal programlar sunulmaktadır (Doğan, 2021: 49).

Kriz göçüne dair sorunları çözebilmek için AB ve BM gibi kuruluşların yanı sıra belediye birlikleri de çeşitli işbirlikleri çerçevesinde beraber hareket etmektedirler. İsveç Belediyeler Birliği tarafından TBB, Marmara Belediyeler Birliği (MBB) ve Çukurova Belediyeler Birliği (ÇBB) ortaklığında Yerel Yönetişimde Dayanıklılık Projesi (RESLOG Türkiye) geliştirilmiştir (Keleş, 2021: 41). RESLOG Türkiye Projesi

de bu çerçevede belediyelerin devam eden ve gelecekte olabilecek göç hareketlerine karşı dayanıklı, hazırlıklı ve tedbirli olma hallerinin desteklenmesi için yerel, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde mekanizmaların geliştirilmesi ve güçlendirilmesini amaçlayan faaliyetler yürütmüş ve bu kapsamda TBB, MBB ve ÇBB Proje ekibi ile çalışılmıştır (Keleş, 2021: 41).

Uluslararası düzeyde belediyeleri bir araya getirerek belediyeler arası deneyim paylaşımı ve Küresel Mülteci Mutabakatına yerel yönetimlerin sorunlarını ve çözüm önerilerini görüş niteliğinde dahil etmek amacıyla “Göç Küresel Görev Gücü” adlı bir platform oluşturulmuştur (TBB, 2021: 8). Söz konusu platformun bileşenleri arasında TBB, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, IOM, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı, UNDP, BMMYK ve Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı yer almaktadır (TBB, 2021: 8). AB ve BM destekli projelerin yanı sıra RESLOG Türkiye Projesi’nin ve “Göç Küresel Görev Gücü” platformunun kriz göçü heterarşisinde belediyelerin merkeziliğini artıran girişimler olduğu ifade edilebilir.

Türkiye açısından ise belediyelerin kriz göçü heterarşisinde gerçek anlamda etki sahibi olabilmeleri ve kriz göçü yönetiminin daha kurumsal bir şekilde yürütülmesi için ise gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak net bir görev ve yetki tanımlaması şarttır. Bu çerçevede; belediye mevzuatında, belediyelerin kriz göçü yönetimi konusundaki görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi gerekmektedir (Keleş, 2021: 43). Ayrıca İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Göç Kurulunda TBB aracılığıyla özellikle sığınmacı nüfusun yoğun bulunduğu il ve ilçe belediyelerinin temsilinin, İl Göç Kurullarında ise belediyelerin etkin katılımının sağlanması, yetkisi ve görevlerinin net olarak belirlenmesi sürece olumlu yönde katkı sağlayacaktır (Keleş, 2021: 44).

3.2.4. Sivil Toplum Kuruluşları ve Suriyeli Dayanışma Ağları

Sivil toplum kuruluşlarının ve Suriyeli dayanışma ağlarının karmaşıklık kuramı açısından birlikte evrim ve kendi kendine örgütlenme kavramlarının pratikteki karşılıkları olduklarını söyleyebiliriz. Sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle etkileşimleri ve öğrenme faaliyetleri birlikte evrimi oluştururken; Suriyeli dayanışma ağları ise çekici öğeler ekseninde kendi kendine örgütlenmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre 2011'den bu yana kriz göçü alanında verilen mücadele kapsamında kamu kurumları, uluslararası kurumlar, uluslararası ve yerel STK'ların işbirliği konusundaki gelişen kapasitesi birlikte evrim sürecinin en iyi örneklerindendir. BM ve AB gibi uluslararası kuruluşlarıyla ortak yürütülen çalışmaların Türkiye'de kriz göçü alanında sivil toplum çalışmaları açısından önemli bir öğrenme sürecine denk düştüğü ve bu alanda insan kaynağı gelişimine önemli bir katkısı olduğu söylenebilir (GAR, 2022: 16).

Kamp dışında kalan kriz göçmenlerinin ihtiyaçlarını karşılama noktasında yerel STK'lar ön plana çıkmaktadır (Sağnıç, 2017: 20). Yerel STK'ları kriz göçü heterarşisi açısından çalışma alanlarına göre ihtiyaç temelli ve hak temelli olarak ayırabilmek mümkündür. İhtiyaç temelli STK'lar genellikle gıda, barınma, eğitim ve sağlık gibi maddi yardımlar sağlamaya odaklanmakta ve karmaşık acil durumlarda söz konusu STK'lar ön plana çıkmaktadır (Sağnıç, 2017: 12). Hak temelli olanlar ise Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (BMİHYK) tarafından tanımlandığı üzere 1) haklarla bağlantı 2) hesap verebilirlik 3) güçlendirme 4) katılım 5) ayrımcılığın önlenmesi ve savunmasız gruplara yönelik pozitif ayrımcılık yapma konusunda çalışmaktadırlar (Sağnıç, 2017: 12).

Bu kapsamda yerel STK'lar Suriyeli kriz göçmenlerinin yasal haklarının ifası, güçlendirilmeleri ile yoksulluk ve yoksunluk döngüsünü kırabilme becerileri gibi

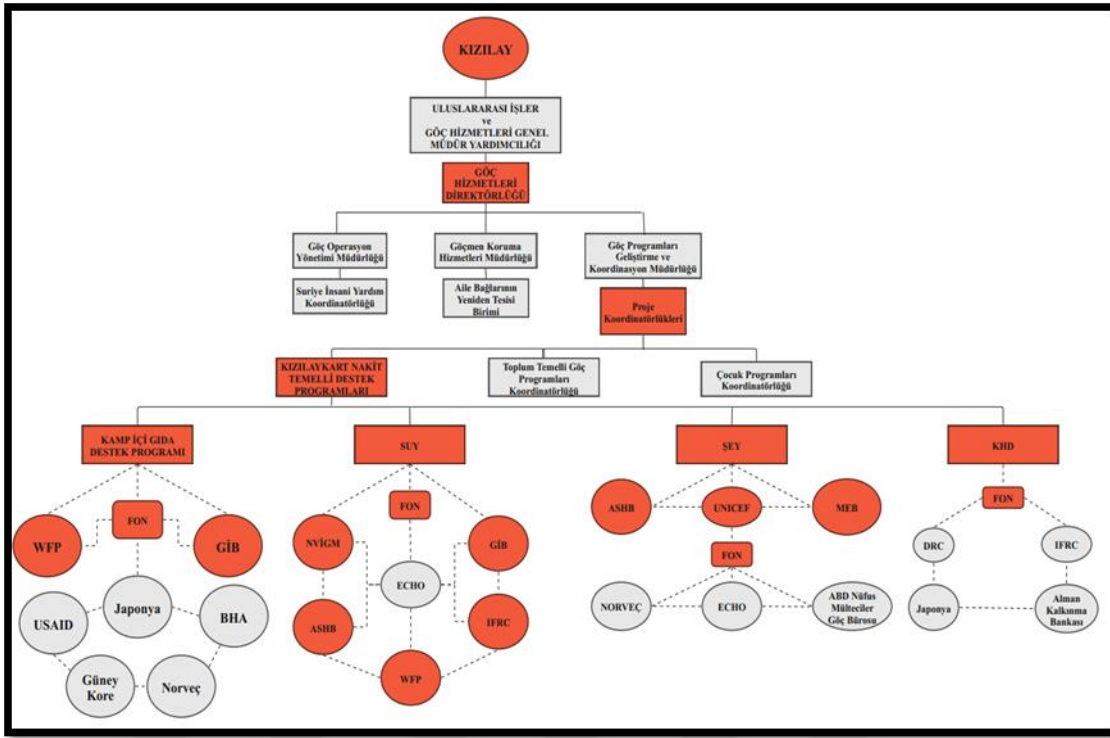
haklarını savunmaya odaklanır (Sağrıç, 2017: 12). İhtiyaç temelli STK'lar insani krizle bağdaşırken hak temelli STK'lar göç yönetimine dairdir. Bu nedenle kriz göçünün kavramsal düzleminde her iki tür STK'nın yeri vardır. Ayrıca yerel STK'ların çoğu hem ihtiyaç temelli hem de hak temelli yaklaşımı benimsedikleri için bu ayrımı sahada net bir şekilde görebilmek zordur. Türkiye'de kriz göçü alanında çalışan yerel STK'lara bakıldığında Deniz Feneri, Yuva Derneği, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Toplum Gönüllüleri Vakfı, İnsani Yardım Vakfı, İnsan Hakları Derneği (İHD) Mazlum Der, Kimse Yok mu gibi yardım kuruluşları ön plana çıkmaktadır (Hassa, 2013: 13). Ayrıca bu yardım kuruluşları “Şanlıurfa STK İnsani Yardım Platformu” nu oluşturmuşlar ve söz konusu yardım kuruluşları bu platform aracılığıyla valilik ile işbirliği yapmaktadırlar (Hassa, 2013: 13). Bu yardım kuruluşları arasında yer alan İHH, elindeki ya da yeni topladığı yardım malzemesini, kamp girişlerinde AFAD yetkililerine aktarma şeklinde faaliyet gösteren ilk Türk STK'sıdır (Hassa, 2013: 5).

İnsani kriz durumlarında acil müdahale esnasında ve kriz göçünün yönetilmesinde önemli etmenlerden biri Kızılay'dır. Kriz göçmenlerine ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içerisinde hizmet sunumunda bulunan Kızılay, kriz göçmenlerinin yaşam koşullarını iyileştirmeyi hedeflemektedir. Diğer yandan kriz göçmenlerinin geri dönüşlerini kolaylaştırmak ve desteklemek hususu da stratejik hedefler arasında sıralanmaktadır (Kızılay, 2016: 15). Kızılay, iltica ve göç konusunda tüm ulusal ve uluslararası faaliyetlerinin tek elden yürütülmesi amacıyla 2014 yılında Uluslararası İşler ve Göç Hizmetleri Genel Müdür Yardımcılığı altında Göç Hizmetleri Direktörlüğü kurulmuştur. Göç Hizmetleri Direktörlüğü, Suriye İnsani Yardım Koordinatörlüğü, Aile Bağlarının Yeniden Tesisi Birimi, Kızılaykart Nakit Temelli Destek Programları, Toplum Temelli Göç Programları ve Çocuk Programları Koordinatörlüğü gibi kriz göçü açısından önemli birimleri bünyesinde barındırmaktadır.

Kızılay'ın 2014 sonrasında kriz göçü heterarşisinde merkezi bir konuma gelmesinin en önemli nedeni ise Kızılaykart Nakit Temelli Destek Programlarının hacmi, sürekliliği ve bütüncüllüğüdür.

Kızılaykart Nakit Temelli Destek Programı; Kamp İçi Gıda Destek Programı, Yabancılar Yönelik Sosyal Uyum Yardım (SUY) Programı, Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) Programı ve Kurs Harcırah Desteği Projesini (KHDP) içermektedir. Bahsi geçen proje ve programlar temel ihtiyaç, eğitim ve geçim kaynakları konularında destek sağlamakta ve böylece yardım konusunda bütüncül bir yaklaşım sergilenmektedir. Ayrıca Kızılaykart Nakit Temelli Destek Programı kapsamında 2022 yılı itibariyle toplamda 2.670.254 kişiye 16,7 Milyar TL yardım sağlanmıştır.⁸³ Kızılaykart Nakit Temelli Destek Programını işbirliği açısından ele aldığımızda Kızılay'ın heterarşik merkeziliği ön plana çıkmaktadır. Şekil 11. işbirliği kapsamında gerçekleşen bu merkeziliği açıklamakta ve bu kapsamda kırmızı renk ile belirtilenler heterarşide etkili olan düğümleri ifade etmektedir.

⁸³ Kızılaykart, Türkiye'de Uluslararası Koruma, Geçici Koruma ve İnsani ikamet izni kapsamında yaşamakta olan yabancılara yönelik nakit temelli yardım aracıdır.



Şekil 11. Kızılay'ın Kriz Göçü Heterarşisindeki Merkeziliği

Kamp içi gıda destek programı Kızılay, GİB ve WFP ile ortaklaşa yürütülmekte ve Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID), İnsani Yardım Bürosu (BHA), Japonya, Güney Kore ve Norveç hükümetleri tarafından fonlanmaktadır. SUY programı, geçici barınma merkezleri dışında yaşayan ve kırılganlık kriterlerine uygun kriz göçmenlerinin temel ihtiyaçlarını kendi tercihleri doğrultusunda temin etmelerine olanak sağlayan, yardım alan kişi sayısı ve uygulama sürekliliği bakımından dünyanın en büyük nakit temelli destek programıdır.

SUY programı ECHO tarafından fonlanmakta, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü (NVİGM) ile GİB tarafından desteklenmektedir. Kasım 2016 ile Mart 2020 arasında Türk Kızılay, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB) ve WFP ile ortaklaşa yürütülen SUY Programı, Nisan 2020 itibarıyla WFP yerine IFRC ile yürütülmektedir (Direktörlüğü, 2022: 23) . ŞEY programı ECHO, Norveç Hükümeti ve ABD Nüfus, Mülteciler ve Göç Bürosu tarafından fonlanmakta ve ASHB, Millî Eğitim Bakanlığı (MEB), Türk Kızılay ve UNICEF ile ortaklaşa yürütülmektedir. Program

kapsamında sağlanan nakit desteklerle, çocukların okula erişimleri ve düzenli devam edebilmeleri amaçlanmıştır (Direktörlüğü, 2022: 25).

KHDP kapsamında üç ayrı geçim kaynağı projesi yürütülmektedir. IFRC tarafından fonlanan 15 ilde uygulanan projede kursiyerlere aldıkları mesleki eğitimler doğrultusunda teşvik ödemeleri yapılmaktadır.⁸⁴ Japon Büyükelçiliği tarafından fonlanan diğer bir projede ise kentsel alanlarda yaşayan bireyler (Ankara, Gaziantep ve İstanbul) yine aldıkları mesleki eğitimler yoluyla sosyoekonomik yönden güçlendirilmeye çalışılmaktadır (Direktörlüğü, 2022: 27). DRC'nin fon sağlayıcı; Alman Kalkınma Bankasının ise arka donör olarak destekledikleri projede ise Hatay ilinde yaşayan toplulukların tarımsal eğitimler yoluyla iş gücüne katılımları desteklenmektedir (Direktörlüğü, 2022: 27). Kızılay örneği bize kriz göçü heterarşisinin sadece STK boyutunun bir izdüşümünü verse de bu örnek kriz göçü heterarşisinin çok sayıda fon sağlayıcısının ve uluslararası kuruluşun işbirliği kapsamındaki etkileşiminden oluşan hiyerarşiyi ve ağsal yapıları içinde barındıran bir bütün olduğunu ortaya koymaktadır.

Kızılay örneğinde görüldüğü üzere Türkiye'de göç alanında çalışan STK'lar açısından uluslararası kurumlarla işbirliği konusunda fon rejimi kurumsallaşmıştır (GAR, 2022: 24). Bu kurumsallaşma birtakım zorlukları da beraberinde getirmektedir. STK'lar fon rejiminin belirli bir doyumluğa ulaşmasından itibaren fon bulabilmek için rekabet haline girmişler ve çoğu küçük ölçekli STK'ların kaynak bulabilmesi neredeyse imkânsızlaşmıştır. Bunun yanı sıra kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadele kapsamında bahsi geçen STK'ların kendi aralarında işbirliği içerisine girmeleri sonucunda fon aktarımı olmadan da kriz göçmenlerinin ihtiyaçlarını karşılayabildikleri görülmektedir (GAR, 2022: 25). Bu durum Türkiye'deki STK'ların kriz göçünün karmaşıklığı

⁸⁴ Adana, Ankara, Bursa, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kahramanmaraş, Kayseri, Kilis, Kocaeli, Konya, Mardin, Mersin ve Şanlıurfa.

konusunda yeni durumlara uyumlanabilme kapasitesinin yüksek olduğunu göstermektedir.

Kriz göçünden doğan ihtiyaçların karşılanması için halihazırda var olan STK'ların hizmet sunma noktasında ortaya çıkardığı heterarşik örgütlenmenin yanı sıra karmaşıklık kuramı açısından Suriyeli dayanışma ağları kendi kendine örgütlenme pratiğinin örneğini bize sunmaktadır. Buradaki örgütlenmenin temel motivasyonu ötekileştirmeye dayalı bir aidiyet duygusudur.⁸⁵ Göçmenler tarafından kurulan sivil toplum kuruluşlarının temel fonksiyonu, doğup büyüdüğü sosyal çevreden koparak farklı bir kültürel mekâna yerleşen göçmenlerin entegrasyonuna ve yeni hayatlarına uyum sağlamalarına katkıda bulunmaktır (Adıgüzel, 2011: 49). Göçmenler, bu sosyal ağların desteği ile çalışacak bir iş, barınacak bir mekân, kültürel değerlerini yaşatacak bir ortam bulma gibi kültürleşme süreçleri en az stresle atlatabilmektedir (Adıgüzel, 2011: 49).

Türkiye'de Suriyeliler tarafından kurulmuş ve çoğunlukla Gaziantep, Hatay ve İstanbul'da örgütlenen STK'lar, kriz göçünün başlangıç koşullarına hassas bir şekilde bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bu koşulu BGMK'nın 2014 yılında aldığı insani yardım kararı oluşturmaktadır. Bu kararla Esad yönetiminin hâkimiyeti kaybettiği bölgelerde faaliyet yürüten STK'lara insani yardım fonu verilmesi, BM Suriye Ofisinin Şam, Gaziantep, Irak ve Ürdün olarak dörde bölünmesi ve yardımların bu merkezler üzerinden dağıtılmasının önü açılmış, sınır ötesinden yardım faaliyetleri hız kazanmış ve Türkiye'de bulunan Suriyeli derneklerin sayısı artmıştır (Danış, 2022: 21). Gaziantep'te Suriyelilerin kurduğu sağlık, gıda, eğitim gibi ihtiyaçlarına destek olan ve kriz göçmenlerine yönelik sosyal aktiviteler, mesleki eğitim ve dil kursları da organize eden dernek sayısı zamanla 115'i bulmuştur ("Suriyeliler Örgütleniyor", 2015). Ayrıca

⁸⁵ Axelrod'un çalışmaları (Axelrod, R. The Complexity of Cooperation, 1997) Autopoiesis: Maturana & Varela; Niklas Luhmann

2017 verilerine göre İstanbul’da Suriyeliler tarafından kurulan 170 dernek bulunmaktadır (Adıgüzel, 2019: 101).

Suriyeli kriz göçmenleri emek sömürsü karşısında hak talebinde bulunmuşlar ve bu amaçla kendi kendilerine örgütlenmişlerdir. Örneğin Suriyeli göçmen işçiler Bursa’da, WhatsApp grupları üzerinden haberleşerek belirli bir ücretin altında çalıştıran işverenleri afişe etmekte ve bu kişilerin yanında çalışmama konusunda direnç göstermektedirler (“Bursa’da Suriyeli emekçiler hak gaspına karşı birleşti”, 2021). Son dönemde Suriyeli işçilerin WhatsApp grupları üzerinden örgütlenerek fabrikalarda ücret pazarlığı yaptığı da bilinmektedir (Akdeniz, 2022). Ek olarak Suriyeli STK’lar Suriyeli kriz göçmenlerinin haklarını Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Federasyonu aracılığıyla da dile getirmektedir. Suriyeli STK’ları bünyesinde barındıran Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Federasyonu Türkiye’deki Suriyelilerin varlığının siyasallaşmadan uzak tutulması, seçim propagandası olarak kullanılmaması ve konunun insan haklarına uygun bir şekilde ele alınılmasını talep ediyor (Danış, 2022: 22):

Suriyeli sivil toplum kuruluşları olarak, onurlu yaşam şartları, güvenli ortam ve siyasi koşullar sağlandıktan sonra, topraklarına olan bağlılıkları nedeni ile Suriyelilerin kendi rızalarıyla ülkelerine geri dönmeye başlayacaklarının idrakindeyiz. Nitekim mülteci krizine neden olan sorunda köklü bir çözüme ulaşılmadan sığınmacıların Suriye’ye yahut kuzey bölgelerine geri gönderilmesi, sorunu çözmeyecek ve çözümü daha zor ve karmaşık hale getirecektir. Sığınmacıların, yaşadıkları yerleri bırakmalarının bir tercih olmadığını, kullanılması yasak olan her türlü silahın ve varil bombalarının kullanılmasının bu ilticanın gerçek sebebi olduğunu hatırlatıyoruz (Türetken, 2022).

Sonuç olarak “Suriyeli STK’ların gelecek 10 yıla dair ifade ettikleri belirsizlik, ülkede yükselen mülteci karşıtlığı ve sertleşen siyasi söylemlerden dolayı önünü görememekten kaynaklı endişeler, bugünün Türkiye’inde devlet, sivil toplum ve mülteciler konusundaki düğümler hakkında da çok şey söylemektedir. Mültecilerle ilgili sivil alanın gelişimi için önümüzdeki dönemde Suriyeli ve Türkiyeli STK’lar arasında işbirliğinin gelişmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Danış, 2022: 22).”

SONUÇ

İnsani kriz ve kriz göçü kavramları ekseninde Suriye krizi ve bu krizin ulusal, bölgesel ve küresel düzeydeki yansımaları karmaşıklık kuramı kapsamında açıklanabilen bir süreç olarak ifade edilebilir. Öncelikle Suriye krizi savaş kaynaklı bir kriz olduğu için başlangıç koşullarına hassas bağlılık söz konusudur ve bu krize bağlı olarak gelişen kriz göçünün nedenleri de başlangıç koşullarına hassas bir şekilde bağlılık göstermektedir. Yavaş ya da ani başlangıçlı bir şekilde başlayan insani krizler genellikle iç savaşlar istikrarsız ve krize açık bölgelerde ortaya çıkmaktadırlar. Dahası doğrusal olmayan dinamikler nedeniyle insani krizlerde bir nedenin birden fazla sonucu olmaktadır. Ayrıca savaş koşullarına ve göç etme eyleminin doğrudan kendisine yönelik olarak belirsizlik söz konusudur. Göç eyleminden sonra ise göç edilen ülkeye (devlet eliyle ya da kendiliğinden) uyum sağlama sürecine geçilebilmektedir. Örneğin göç eden kişiler arasında ilişkiler ağı çerçevesinde kendi kendine örgütlenme olabilmektedir.

İnsani krizin ve kriz göçünün karmaşıklığı özellikle uluslararası göçü yönetmeye çalışan uluslararası göç sisteminin ve rejiminin karmaşıklığına neden olmuştur. Kriz göçünün rejim karmaşıklığı karmaşık olguların birleşmesinden kaynaklı doğal bir durumdur. Dahası rejim karmaşıklığı, kriz göçünün karmaşıklığıyla karmaşıklık ontolojisini görmezden gelerek başa çıkma gayretinin bir sonucudur. Bir başka deyişle karmaşık olguların karmaşıklığının neden olduğu durumlar karmaşık örgütlenmeleri beraberinde getirmiştir. İnsani krizin ve kriz göçünün ontolojik karmaşıklığı nedeniyle ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerin her birinde ayrı ayrı karmaşıklıkla mücadele araçları geliştirilmiş ve bu araçların toplamı ise kriz göçü heterarşisini oluşturmuştur. Kriz göçü heterarşisinin yasal ve kurumsal temeli kriz göçüne dair rejim karmaşıklığına ve bu çerçevede izlenen politikalara dayanmaktadır. Kriz göçüne dair rejim karmaşıklığının bir başka nedeni ise insani rejimin ve göçmen rejiminin örtüşen ve

parçalanmış alanlarının mevcudiyetidir. Bu alanlar küresel ve bölgesel düzeylerde BM ve AB üzerinden kendilerini göstermektedirler. İnsani rejim, insani korumayı ve insani yardım mekanizmasını içermektedir. İnsani korumanın amacı kamusal düzen içerisinde bulunmayan insanların onurunu, güvenliğini ve refahını muhafaza etmektir. Bu korumayı sağlama aygıtlarından biri insani yardımdır. İnsani yardım ve göç konularının örtüşen alanlarından oluşan kriz göçüne dair rejim karmaşıklığının küresel bileşenleri BMGK, BMMYK, OCHA, IOM, UNICEF, WFP ve her iki alanda birden faaliyet gösteren uluslararası STK'lardır.

BMGK'yi kriz göçünün karmaşıklığı açısından ele aldığımızda kriz göçünün başlangıç koşullarını ve ortaya çıkışını etkileyecek öneme sahip olduğu görülmektedir. Bu önem BMGK'nın Suriye'ye sınır ötesi insani yardımın sağlanmasında BM'nin karar ve yürütme organı olmasından ve uluslararası barış ve güvenliği sağlama amacıyla askeri müdahalede bulunabilme gücünden kaynaklanmaktadır. BMGK'nın 2014'ten günümüze kadar Suriye'ye insani yardım gönderilmesiyle ilgili birçok kararı mevcuttur. BMGK'nın insani yardım kararının olumlu ya da olumsuz olması kriz göçü hareketinin ortaya çıkma potansiyeli ile yakından ilişkilidir. Buna göre BMGK'nın Suriye'ye yönelik insani yardım kararının olumsuz olması kriz göçü konusunda kelebek etkisi yaratmakta ve insani yardım alamayan kriz göçmenlerini çekici öğelere (hedef ya da transit ülke) doğru yönlendirmektedir.

BM yapılanmasında insani yardım kararının BMGK'da alınmasının yanı sıra alınan bu kararı uygulama sorumluluğu BMMYK'nındır. Bu nedenle BMMYK, kriz göçmenlerinin refahını amaç edinen kuruluşların koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdür. BMMYK söz konusu koordinasyonu gıda güvenliği, acil durum iletişimi, sağlık, lojistik, beslenme, koruma, barınma, eğitim, erken toparlanma, kamp koordinasyonu ve idaresi, su hijyeni ve hijyen konuları kapsamında kümelenme

yaklaşımı çerçevesinde yerine getirmektedir. Kümelerde BMMYK, WFP, UNICEF, WHO, UNDP gibi birçok BM kuruluşunun yanı sıra STK'ların yer alması ve her kümenin bir veya iki BM kuruluşu ya da bir BM kuruluşu ve uluslararası bir STK tarafından yönetilmesi kriz göçü heterarşisinde söz konusu kurumların ya da kuruluşların birer heterarşik düğüm olduğunu göstermektedir. BM kriz göçüne dair karmaşıklıkla baş etme amacıyla 2015 yılında yeni bir yaklaşım başlatarak hem kriz göçmenlerinin hem de özellikle ev sahibi ülkelerin söz konusu zorluklar karşısında esnekliklerini artırmak için 3RP'yi gündeme taşımıştır. 3RP'nin başlığına taşınan dayanıklılık vurgusu karmaşıklık kuramı açısından önem taşımaktadır. Dayanıklılık, belirsizlik ve beklenmedik durumlarla karşı karşıya kalan dinamik ortamlarda öğrenmeye, kendi kendini organize etmeye ve gelişmeye devam etme kapasitesine sahip olmakla ilgilidir. Bu nedenle dayanıklılık olgusu hem karmaşıklık kuramının temel kavramlarıyla hem de karmaşıklıkla mücadeleyle yakından ilişkilidir. Dayanıklılık vurgusu göç ve insani kriz konusunda ontolojik karmaşıklığın artık kabul edilme eğilimini göstermektedir. Kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadele konusunda 3RP'ye benzer içeriklere sahip RRP, R2P, HRP, TDP gibi stratejik metinler söz konusudur. Hepsinin ortak noktası kriz göçünün karmaşıklığına bir çözüm/yanıt olabilmektir.

Kriz göçünün başlangıç koşullarını etkilemesi açısından insani yardımı koordine etmek önemlidir. OCHA, karmaşık acil durumlarda BM'nin insani yardım koordinasyonunu güçlendirmekle görevli bir organdır. Kriz zamanlarında insani yardımların yeterince ve zamanında ihtiyaç sahiplerine ulaştırılamaması yeni göç dalgalarını doğurmaktadır. Bu nedenle kriz göçünün başlangıç koşulu (göçe karar verme/zorlanma açısından) insani yardıma bağlı olabilmektedir. Ayrıca OCHA, Suriye'deki koordinasyonunu bütüncül bir yaklaşıma dayandırmış ve 2014'ün ikinci yarısından itibaren WoS'u uygulamaya başlamıştır. WoS, insani müdahalenin etkinliğini artırmak amacıyla Suriye'de ve komşu ülkelerde (Türkiye ve Ürdün) çalışan çok sayıda

insani yardım aktörünü bir araya getirmekte ve destekleyici bir koordinasyon yapısı oluşturmaktadır. Bu durum BM'nin OCHA aracılığıyla kriz göçüne bütüncül bir yaklaşımla bakma gayretinin bir göstergesidir.

Kriz göçü heterarşisinde BM'nin önde gelen ilgili kuruluşlarından bir diğeri IOM'dur. IOM, 2015 yılında zirveye çıkan “Avrupa Göç Krizi “nden sonra kriz göçünün karmaşıklığıyla ilgili önemli bir adım atarak MiGOF'u ortaya koymuştur. MiGOF, acil durum, iyileştirme (rehabilitasyon), kalkınma ve göç arasındaki bağlantıyı ortaya koymakta ve uluslararası toplumun insani yardım düzeyinden uzun vadeli kalkınmaya geçme sürecini desteklemesi gerektiğini savunmaktadır (IOM, 2016). MiGOF'un kriz göçünün karmaşıklığıyla ilgili olarak dikkat çeken iki teması bulunmaktadır. Bunlardan ilki göç yönetiminde bütüncül bir yaklaşımı benimsemesi ve bu nedenle göç konusunda sorumlulukları olan tüm bakanlıkların dahil edildiği bütün-devlet yaklaşımına dayanmasıdır. İkincisi ise iyi göç yönetişiminin krizlerin hareketlilik boyutlarına uyum sağlayarak sorunlara yönelik etkili çözüm yollarına dayanmasının kabulüdür. Bunun için uluslararası toplumun krizleri önlemesi veya krizlere hazırlıklı olması, insani ilkelere uygun olarak kriz göçmenlerini desteklemesi ve kriz göçünü sona erdirmek için kalıcı çözümleri teşvik etmesi gerekmektedir.

IOM'un kriz göçü heterarşisi ve karmaşıklıkla ilgili ön plana çıkan bir başka önemli faaliyeti “BM Göç Ağı”na koordinatörlük yapmasıdır. BM Göç Ağı, Küresel Göç Mutabakatı sonrasında kurulmuş ve kriz göçü karmaşıklığını tanıyan adımlardan biridir. Göç Ağı'nın önde gelen üyeleri arasında IOM, UNICEF, UNDP, BMMYK, WHO, WFP gibi uluslararası kuruluşlar yer almaktadır. IOM'u, BM Göç Ağı'nda diğer paydaşlardan farklı kılan IOM Genel Müdürü'nün genel yetkisi altında bir Ağ Sekreteryası kurulmuş olmasıdır. Ağ Sekreteryasının personeli IOM'dan olup BM sistem ortaklarından geçici görevlendirmelere de açıktır. Sekreteryaya, Ağı çalışmalarına

hizmet etmekten sorumludur. Bu durum ise IOM’u kriz göçü heterarşisinde merkezi konuma taşımakta; diğer bir ifadeyle heterarşik bir düğüm konumuna getirmektedir.

Kriz göçü heterarşisinde AB’nin konumu insani krizin ve göçün yönetilebilmesi için önemlidir. AB bir yandan ulusüstü bir yapılanma olarak birliğe üye olan ülkelerin kriz göçü yönetimine dair şekil vermekte diğer yandan bu konuda BM ile küresel düzeyde ortak projeler yürütmektedir. Ayrıca AB, Türkiye ile yaptığı ikili anlaşmalarla süreci yönetmeye çalışmaktadır. AB, 2015 sonrasında kriz göçünün karmaşıklığını yönetebilmek için birçok adım atmıştır. AB’nin bu kapsamda uyguladığı göç politikalarının ana hedeflerinden biri kriz göçmenlerinin olabildiğince (1990’lar sonrasında benimsenen dış politika hedeflerine uygun olarak) kendi sınırları dışında tutma ve kriz göçünün karmaşıklığını kendi sınırları dışında yönetme gayreti içerisinde. AB’nin sınır ötesi insani yardım ve kriz yönetimi sistemi ise bu amacı gerçekleştirmeye ve kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadeleyle yöneliktir.

AB’nin insani yardım politikası 2008’de açıklanan AB Ortak Bildirisi’ne dayanmaktadır. Buna göre AB insani yardımının amacı, insan kaynaklı krizlere (karmaşık acil durumlar dahil) ve gerektiğinde doğal afetlere hükümetlerin ve yerel aktörlerin harekete geçememesi veya harekete geçmek istememesi durumunda, ihtiyaç duyulan her yerde yaşamı ve insan onurunu korumayı amaçlayan ihtiyaca dayalı bir acil durum müdahalesi sağlamaktır. AB’nin insani yardım ve kriz yönetimine dair birimlerini EEAS-CRS, ECHO, ERCC-EHRC; AB’nin doğrudan göç yönetimine dair birimlerini FRONTEX, EUROPOL, CEAS-EUAA şeklinde sıralamak mümkündür. Her iki alanın kesişim kümesini ele aldığımızda ise AB’nin kriz göçü heterarşisine dair yönetsel araçlarını CEAS-EUAA, EEAS-CRS, ECHO’nun oluşturduğunu ifade edebilmekteyiz. AB’nin kriz göçünün karmaşıklığıyla mücadele yöntemlerinden biri olarak görebileceğimiz fon aktarım araçları ise EUTF, IPA, NDICI ve IcSP’dir.

Tampere Programı kapsamında ortaya çıkan CEAS, kriz göçü heterarşisinde bütüncül bir bakış açısı sunmasından dolayı önemlidir. AB açısından Tampere Programı kapsamında menşe ülkelerle ortaklık, Avrupa ortak sığınma sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele ve geçiş akışlarının yönetimi gibi konularda bir dizi iyileştirmenin yapılarak ortak bir AB politikasının yapılması gerekliliği ifade edilmiştir. CEAS bu gerekliliğin bir sonucudur. EUAA ise sığınma, uluslararası koruma ve kabul koşullarını düzenleyen AB yasalarının kısacası CEAS'ın uygulanmasında üye devletleri desteklemekle görevli bir AB kurumudur.

EUAA, üçüncü ülkelere ilişkin bilgiler konusunda Üye Devletler arasında ağlar kurmak ve yönetmek suretiyle üçüncü ülkelere ilişkin bilgi üreten ulusal girişimlerin koordinasyonunu sağlamakta ve bu tür ağlar, uygun olduğu hallerde ve duruma göre, BMMYK veya diğer ilgili kuruluşlardan ilgili uzmanlığa sahip dış uzmanları da içerebilmektedir. EUAA'nın yapısı ve görevleri göz önünde bulundurulduğunda, bu kurumu 2015'teki kriz göçünü yönetebilmek, kriz göçünün karmaşıklığıyla başa çıkabilmek ve bütüncül bir kriz göçü yönetimini sağlamak için atılan bir adım olarak değerlendirebilmekteyiz.

AB'nin kriz göçü yönetiminde bütüncül yaklaşımı çerçevesinde değerlendirebileceğimiz diğer bir kurumu EEAS'dır. Bu kapsamda EEAS'ı kriz müdahale sistemi kapsamında ele almak gerekmektedir. Diplomasi birimi olma rolü ön plana çıkan EEAS'ın, kriz göçünün alanına giren görevleri mevcuttur. Bu açıdan AB güvenlik, savunma ve kriz müdahalesi, göç ve zorla yerinden edilme, insani yardım ve acil durum müdahalesi konularında kilit bir rol oynamaktadır. CRS ise AB dışında meydana gelmesine rağmen AB güvenliğini ve çıkarlarını etkileyebilecek ayrıca dışsal bir boyutunun olması şartıyla AB içinde meydana gelen krizleri kapsamaktadır. CRS, kapsamlı bir AB kriz müdahalesi ve yönetim kabiliyeti elde etmeyi amaçlayan önleme,

müdahale ve iyileştirme aşamalarından oluşmaktadır. AB'nin ve üye devletlerin ortak sorumluluğuna bağlı olarak 139 AB delegasyonundan oluşan delegasyon ağı ve EEAS vasıtasıyla kapsamlı yaklaşım uygulanmaktadır.

AB'nin köklü kuruluşlarından biri olan ECHO, insani yardımın kapasitesinin artırılması için koordinasyonun iyileştirilmesinde kritik bir öneme sahiptir. Ayrıca DG-ECHO bilgi ve finansal kaynak akışını yönlendirmesi nedeniyle kriz göçü heterarşisinde merkez düğümlerden biridir. DG-ECHO insani yardım görevini ortak kuruluşlar tarafından önerilen projeleri finanse ederek yürüttüğü için çok sayıda kuruluş ile işbirliği içerisinde. Örneğin DG-ECHO, Türkiye'de bulunan Suriyeliler için FRİT programı kapsamında 2016-2019 yılları arasında 2.4 milyar avro, Mali Yardım Programı aracılığıyla finanse edilen projelere ek olarak 2012-2014 yılları arasında 32.5 Milyon avro, 2020-2022 yılları arasında ise 956.7 milyon avro tutarında insani yardım fonu tahsis etmiştir. AB çatısı altında insani yardımı ve kriz göçünün karmaşıklığını göçü dışsallaştırma politikası ekseninde yönetme çabasından bir diğerinin fon aktarım araçları olduğunu söylemek mümkündür. Bu amaçla ön plana çıkan fon aktarım araçları ise EUTF, NDICI, IPA ve IcSP'dir. Fon aktarım araçlarının odaklandığı konuları ise göç yönetimi, temel ihtiyaçlar, koruma, işgücü, belediye alt yapısının güçlendirilmesi, sağlık ve eğitim hizmetleri olarak sınıflandırmak mümkündür.

Kriz göçü heterarşisinde uluslararası STK'ların rolü ağ oluşumu ve kriz göçmenlerinin ihtiyaçlarının karşılanması açısından önemlidir. Uluslararası STK'lar gerek karmaşık acil durum yaşayan ülkelerde gerekse ev sahibi olan ülkelerde insani yardım, sağlık, eğitim, istihdam, barınma ve göçmenliğe dair hukuki işlemler gibi (kayıt altına alınma, geri dönüş süreçlerinde destek vb.) konularda destek sağlamaktadırlar. Karmaşık acil durumun yaşandığı veya ev sahibi olan bir ülkede sahada genellikle BMMYK, WFP, IOM gibi uluslararası örgütler ön plandadır ve bu örgütler genelde

IFRC, CARE, DRC, WVI gibi uluslararası STK'larla çalışmaktadırlar. Böylece uluslararası kuruluşlar, uluslararası STK'lar ve yerel STK'lar arasında bir ağ oluşmakta ve bu ağ ile kriz göçmenlerinin ihtiyaçları karşılanmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar, uluslararası ve yerel STK'lar arasında kurulan bu ağın kriz göçünün karmaşıklığını artırıcı etkiye sahip olduğu söylenebilir. Bunun nedeni aynı sahaya ulaşmaya çalışan çok sayıda kurumun varlığıdır. Karmaşıklık kuramı açısından buradaki çeşitliliği olumlu yöne çevirmek mümkündür. Önemli olan, bu etmenlerin zaman içinde birbirleriyle tekrarlanan etkileşimlere girebilmeleri, bu etkileşimler yoluyla kendi davranışlarını şekillendirebilmeleri, ortak hedefler belirleyebilmeleri, kısacası uyarlanabilir olmalarıdır.

Göç odaklı insani kriz yönetimine Türkiye açısından baktığımızda ise kriz göçü heterarşisi karmaşıklık kuramının temel kavramları dahilinde ortaya çıktığını ifade edebilmekteyiz. Bu nedenle Suriye krizinin özellikle Türkiye'deki göç yönetimini derinden etkilediğini söylemek mümkündür. Türkiye'nin kriz göçünün karmaşıklığıyla başa çıkma çabasını ve kriz göçü heterarşisinin bir parçası olma sürecini 2011-2013 (insani krizin belirmesi ve belirsizliklerin ortaya çıkışı-acil durum yönetiminin uygulanması-insani yardımların ve BM ile ilişkilerin ön planda olması), 2013-2016 (acil durum yönetimi ve göç yönetiminin birlikte uygulanması-kurumların kriz göçüne yönelik örgütlenmesi -AB ile müzakerelerin başlaması- AB fonlarıyla kriz ve karmaşıklıkla başa çıkma döneminin başlangıcı-bakanlıkların-STK'ların-yerel yönetimlerin sahada yer alması), 2016-2019 (göç yönetiminin uygulanması-uyum politikalarının ön plana çıkışı), 2019 ve sonrası olmak üzere 4 evrede incelemek mümkündür.

Türkiye'de göç odaklı insani kriz yönetiminin kriz göçü heterarşisi kapsamında yapılanması Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, belediyeler, STK'lar ve Suriyeli dayanışma

ağları ekseninde ortaya çıkmıştır. Özellikle İçişleri Bakanlığı (AFAD ve GİB), Sağlık Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı eliyle yürütülen hizmetler ve uygulanan uluslararası projeler kriz göçü yönetiminde ön plandadır. Bunun yanı sıra kriz göçünün etkileri Türkiye’de ağırlıklı olarak yereldir ve fakat bu süreç merkezi idare tarafından yönetilmektedir. Bu durum hem karmaşıklık kuramı hem de kamu yönetimi açısından önemli bir tartışmanın kapısını aralamaktadır. Tartışmanın temelinde yereldeki etmenlerin (belediyeler, kriz göçmenleri ve ev sahibi topluluklar) yönetme faaliyetindeki konumu yer almaktadır. Karmaşıklık kuramı ve kriz göçü heterarşisi bakımından söz konusu etmenlerin ve aralarındaki etkileşimlerin görmezden gelinmesi mümkün değildir. Türkiye açısından ise belediyelerin kriz göçü heterarşisinde gerçek anlamda etki sahibi olabilmeleri ve kriz göçü yönetiminin daha kurumsal bir şekilde yürütülmesi için ise gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak net bir görev ve yetki tanımlaması şarttır.

Belediyelerin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının ve Suriyeli dayanışma ağlarının karmaşıklık kuramı açısından birlikte evrim ve kendi kendine örgütlenme kavramlarının pratikteki karşılıkları olduklarını söyleyebiliriz. Sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle etkileşimleri ve öğrenme faaliyetleri birlikte evrimi oluştururken; Suriyeli dayanışma ağları ise çekici öğeler ekseninde kendi kendine örgütlenmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre 2011’den bu yana kriz göçü alanında verilen mücadele kapsamında kamu kurumları, uluslararası kurumlar, uluslararası ve yerel STK’ların işbirliği konusundaki gelişen kapasitesi birlikte evrim sürecinin en iyi örneklerindendir. Ayrıca insani kriz durumlarında acil müdahale esnasında ve kriz göçünün yönetilmesinde önemli etmenlerden biri Kızılay’dır.

Kriz göçmenlerine ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği içerisinde hizmet sunumunda bulunan Kızılay, kriz göçmenlerinin yaşam koşullarını iyileştirmeyi

hedeflemektedir. Kızılay, devlet örgütlenmesine yakınlığı ile diğer tip STK'lardan farklı bir konuma sahiptir. Bu durum Kızılay'ı devletin kriz göçü yönetimi konusunda araçsallaştırdığının bir göstergesidir. Bu araçsallaştırma ise Kızılay'ın STK kimliğini tartışmaya açık hale getirmektedir. Devlet örgütlenmesinin yanı sıra uluslararası kuruluşlar ile yakın işbirliği içerisinde olan Kızılay kriz göçü heterarşisinde merkezi bir konuma gelmiştir. Böylece Kızılay örneğinde görüldüğü üzere Türkiye'de göç alanında çalışan STK'lar açısından uluslararası kurumlarla işbirliği konusunda fon rejimi kurumsallaşmıştır.

Özetle kriz göçü heterarşisini oluşturan her birim karmaşıklığın bütün kavram setini bünyesinde taşımasa da kurumlar çerçevesinde parçadan bütüne doğru yol aldığımızda karmaşıklık kuramının kavram setini örgütlenme düzeyinin genelinde görebilmekteyiz. Karmaşık konuları karmaşıklık kuramı açısından ele almak ve ontolojik karmaşıklığı kabul etmek insani kriz ve kriz göçü konularında daha esnek ve yeni gelişen durumlara uyum sağlayan bir yönetim sürecini oluşturmak açısından oldukça önemlidir.

KAYNAKÇA

- Abdelaziz, J. S. a. S. (2013). U.N.'s Syria Death Toll Jumps Dramatically to 60,000-plus. *CNN*. <http://edition.cnn.com/2013/01/02/world/meast/syria-civil-war/index>.
- Achiri, E., & Ibrahim, M. D. (2022). Efficiency Analysis of Syrian Refugees' Healthcare Services in Turkey and Other 3RP States. *Int J Environ Res Public Health*, 19(22), 1-16. doi:10.3390/ijerph192214986.
- Adıgüzel, Y. (2019). Kentin Yeni Sivil Aktörleri: İstanbul'daki Suriyeli Dernekler. *Şehir Düşünce Dergisi*, 13, 92-103.
- AFAD. (2016). *Suriyeli misafirlerimiz kardeş topraklarında* (2016 Dünya İnsani Zirvesi için hazırlanmıştır).
- Agamben, G. (2013). *Kutsal İnsan: Egemen İnsan ve Çıplak Hayat = Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. İstanbul: Ayrıntı.
- AK. (2013). *The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises*. https://capacity4dev.europa.eu/groups/public-fragility/info/eus-comprehensive-approach-external-conflict-and-crises_en.
- AK. (2022). General Guidelines for Operational Priorities on Humanitarian Aid in 2022, European Institute for Gender Equality. *Commission Staff Working Document*. https://commission.europa.eu/system/files/2021-12/swd_2021_312_f1_staff_working_paper_en_v5_p1_1541249.pdf.
- AK. (2023). *Common European Asylum System*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en.
- Akçabay, C. (2015). Mülteciler ve Hukuk Politikası: Suriyeli Sığınmacılara Tanınan Geçici Koruma. *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü Bülteni*, (4), 126-133.

- Akdeniz, E. (2022). Türkiye’de Göçmen İşçiler, Sınıf Mücadelesi ve Sosyalist Bakış. *Teori ve Eylem Üç Aylık Sosyalist Teori ve Politika Dergisi*, 57. <https://teori-ve-eylem.net/tr/2022/10/31/turkiyede-gocmen-isciler-sinif-mucadelesi-ve-sosyalist-bakis/>
- Akkuzu, İ. (2015). Göç ve Kapitalizm. *Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu Araştırma Enstitüsü Bülteni*, 4, 20-29.
- An, L., Grimm, V., Sullivan, A., Turner Li, B. L., Malleson, N., Heppenstall, A., . . . Tang, W. (2021). Challenges, Tasks, and Opportunities in Modeling Agent-Based Complex Systems. *Ecological Modelling*, 457, 1-37, doi:<https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2021.109685>.
- Anderson, P. (1999). Perspective: Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science*, 10(3), 216-232. doi:10.1287/orsc.10.3.216.
- Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, 13(2), 279-291, doi:<https://doi.org/10.1111/0952-1895.00136>.
- Ansell, C. (2011). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning As Public Philosophy*. New York: Oxford University.
- Aristide, A. a. S. (1989). *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*. New York: Oxford University.
- Aydın, M. (2023). Vekalet Savaşları. *Güvenliğin Temel Kavramları*. <https://trguvenlikportali.com/ders-11-proxy-savaslar/>.
- Bakanlığı, D. (2022). *Türkiye’nin Uluslararası Acil İnsani Yardımları*. https://www.mfa.gov.tr/turkiye_nin_-insani-yardimlari.tr.mfa.

- Ball, S. J. (2009). Academies in Context: Politics, Business and Philanthropy and Heterarchical Governance. *Management in Education*, 23(3), 100-103. doi:10.1177/0892020609105801.
- Ball, S. J., & Junemann, C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Bristol: Policy.
- Bar-Yam, Y. (2003). Complexity of military conflict: Multiscale complex systems analysis of littoral warfare. *Report to Chief of Naval Operations Strategic Studies Group*, 15.
- Barkın, E. (2014). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi , *Ankara Barosu Dergisi*, 1(0), 331–360.
- Batram, A. (1999). *Karmaşıklıkta Yol Almak*. Z. Dicleli (Çev.). İstanbul: Türk Henkel Dergisi.
- Baum, J. A. C., & Singh, J. V. (1994). *Evolutionary Dynamics of Organizations*. Oxford University.
- Bauman, Z. (2017). *Nesnesini ve İsmi Arayan Semptomlar*. H. Geiselberger (Ed.), Büyük gerileme: zamanımızın ruh halı üstüne uluslararası bir tartışma (ss. 30-43) içinde. İstanbul: Metis.
- Bello, V. (2017). *International Migration and International Security: Why Prejudice is a Global Security Threat*. New York: Taylor & Francis.
- Betts, A. (2013). *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. New York: Cornell University.
- Birdişi, F. (2010). Birleşmiş Milletler (BM)'in Uluslararası Sorunları Önleyebilme Yeteneği. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(11), 172-182.

- Birkinshaw, J. M., & Morrison, A. J. (1995). Configurations of Strategy and Structure in Subsidiaries of Multinational Corporations. *Journal of International Business Studies*, 26(4), 729-753. doi:10.1057/palgrave.jibs.8490818.
- Blom, T., & Vanhoonacker, S. (2015). The European External Action Service (EEAS), the New Kid on the Block. In M. W. Bauer & J. Trondal (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (pp. 208-223), London: Palgrave Macmillan UK.
- BM. (2013). *Syria Regional Response Plan*. <https://www.unhcr.org/media/syria-regional-response-plan-update-5-full-document>.
- BM. (2023). *BM Güvenlik Konseyi Türkiye üzerinden Suriye'ye İnsani Yardım Kararını Oybirliğiyle Uzattı*. <https://turkiye.un.org/tr/214750-bm-guvenlik-konseyi-turkiye-uzerinden-suriye-ye-insani-yardim-kararini-oybirligiyle-uzatti>.
- BM. (2021). *BM Güvenlik Konseyi'nin İzni Olmadan da BM Yasal Olarak İdlib'e İnsani Yardım Ulaştırabilir*. <https://syacd.org/tr/bm-guvenlik-konseynin-izni-olmadan-da-bm-yasal-olarak-idlibe-insani-yardim-ulastirabilir/>
- BMGK. (2014). *7116th meeting of the Security Council* (No. 2139). https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2139.pdf.
- BMMYK. (2013). *Inter-Agency Regional Response for Syrian Refugees: Egypt, Iraq, Jordan, Lebanon, Turkey Situation Report 29 August - 4 September 2013*. <https://reliefweb.int/report/lebanon/inter-agency-regional-response-syrian-refugees-egypt-iraq-jordan-lebanon-turkey-29>
- BMMYK. (2022). *Kurumlar Arası Koordinasyon*. <https://www.unhcr.org/tr/kuruluslar-arasi-koordinasyon>.

- BMMYK. (2023a). *Cluster Approach*. <https://www.unhcr.org/glossary>
- BMMYK. (2023b). *Complex Emergency*. <https://www.unhcr.org/glossary>
- BMMYK. (2023c). *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)*. <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/regional-refugee-and-resilience-plan-3rp>.
- BMMYK. (2023d). Türkiye’de UNHCR. <https://www.unhcr.org/tr/turkiyede-unhcr>.
- Boin, A., & ‘T Hart, P. (2007). The Crisis Approach. In *Handbook of Disaster Research* (s. 42-54), New York: Springer.
- Boswell, C. (2003). The ‘External Dimension’ of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs*, 79(3), 619-638. doi:10.1111/1468-2346.00326.
- Bruderlein, C., & Leaning, J. (1999). New Challenges for Humanitarian Protection. *BMJ (Clinical Research ed.)*, 319(7207), 430-435. doi:10.1136/bmj.319.7207.430.
- Burkle, F. M. (2001). Complex Emergencies: An Introduction. *Prehospital and Disaster Medicine*, 16(4), 182-183. doi:10.1017/s1049023x00043284.
- Can, H. (1999). *Organizasyon ve Yönetim*. Ankara: Siyasal.
- Cankoçak, K. (2012). Doğa Bilimleri. A. Şenel (Ed.), *50 Soruda Bilim ve Bilimsel Yöntem içinde* (ss. 119-135), İstanbul: 7 Renk.
- Cantor, D., & Durieux, J. F. (2014). *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Brill.
- CARE. (2021). *Impact, Accountability & Learning Report 2021*. <https://www.care-international.org/resources/care-international-impact-accountability-learning-report-2021>
- CARE. (2023a). *Relief Efforts in Türkiye*. <https://www.care.org/our-work/where-we-work/turkiye/>.

- CARE. (2023b). *What CARE International Does in Syria*. <https://www.care-international.org/>.
- CARE. (2023c). *What CARE International Does in Türkiye* <https://www.care-international.org/our-work/where-we-work/turkiye>.
- Carrera, S., Radescu, R., & Reslow, N. (2015). *EU External Migration Policies. A Preliminary Mapping of The Instruments, The Actors And Their Priorities*. EURA-net projesi.
- Castells, M. (2010). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Hoboken: Wiley.
- Castles, S. (2008). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*. (1. baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Cerny, P. G. (2022). Heterarchy and the Limits of Global Governance. In P. G. Cerny (Ed.), *Heterarchy in World Politics* (pp. 119-130), New York: Routledge
- Chapagain, J. (2023). The Untapped Potential of Innovative Financing and Humanitarian Organisations. In OECD (Ed.), *Development Co-operation Report* (pp. 82-84), Paris.
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and Postmodernism*. London and New York: Routledge.
- Cilliers, P. (2010). Karmaşıklık, Yapıbozum ve Görecilik. [Complexity, Deconstruction and Relativism]. *3 Aylık Düşünce Dergisi*, (62), 100-114. Cogito Yapı Kredi.
- Cima, D. (2022). *Complex Humanitarian Emergencies*. <https://disasterphilanthropy.org/resources/complex-humanitarian-emergencies/>.
- Cohen, B. (1997). *The Edge of Chaos: Financial Booms, Bubbles, Crashes and Chaos*. Hoboken: Wiley.

- Cohn, N. (2001). *Cosmos, Chaos, and the World to Come: The Ancient Roots of Apocalyptic Faith*. London: Yale University.
- Collyer, M. (2010). Stranded Migrants and the Fragmented Journey. *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 273-293. doi:10.1093/jrs/feq026.
- Crumley, C. L. (1995). Heterarchy and the Analysis of Complex Societies. *Archaeological Papers of the American Anthropological Association*, 6(1), 1-5. doi:https://doi.org/10.1525/ap3a.1995.6.1.1.
- Crumley, C. L. (2015). Heterarchy. In R.A. Scott and S.M. Kosslyn (Eds.), *Emerging Trends In The Social And Behavioral Sciences: An Interdisciplinary, Searchable, and Linkable Resource* (pp. 1-14), Hoboken: Wiley.
- Cumming, G. S. (2016). Heterarchies: Reconciling Networks and Hierarchies. *Trends in Ecology & Evolution*, 31(8), 622-632. doi:https://doi.org/10.1016/j.tree.2016.04.009
- Çorabatır, M. & Erdoğan, M.M. (2019). *Suriyeli mülteci nüfusunun demografik gelişimi, Türkiye'deki eğitim, istihdam ve belediye hizmetlerine yakın gelecekte olası etkileri raporu*. İGAMDER. https://igamder.org/uploads/belgeler/QUDRA_TURKEY%20RESEARCHREPORT_TR.pdf.
- Çorabatır M. & Hassa, F. (2013). *Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar ile İlgili Rapor*. <https://igamder.org/uploads/belgeler/IGAMSuriyeSTK2013.pdf>.
- Dalar, M. (2019). Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin Suriye Krizindeki Tutumu. F. Taşdemir (Ed.), *Suriye: Çatışma ve Uluslararası Hukuk içinde* (ss. 1-44) Ankara: Nobel Akademik.

- Danış, D. (2022). Suriyeli Sivil Toplum Kuruluşları. Küçük, D.A. (Ed.), *Suriye'den Göçün 10. Yılında Sivil Toplum: Aktörler, Süreçler ve Öngörüler* içinde (ss. 21-23). İstanbul: Göç Araştırmaları Derneği.
- Dawson, R. (2009). Heterarchy: Technology, Trust and Culture. *People & Strategy*, 32(1), 13-14.
- Dekker, E., & Kuchaş, P. (2021). Heterarchy. In: Marciano, A., Ramello, G.B. (Eds.) *Encyclopedia of Law and Economics*. New York: Springer https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7883-6_640-2.
- DG-ECHO. (2023). *Programmatic Partnership*. <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/programmatic-partnership/programmatic-partnership>.
- Dikmen, A. A. (2015). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Baskı), İstanbul: NotaBene.
- Doğan, S. G. (2021). QUDRA 2 Türkiye Programı. *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Kasım-Aralık (883-884), 46-49.
- Dowd, R. (2008). *Trapped in Transit: The Plight and Human Rights of Stranded Migrants*. In Geneva: UNHCR, Policy Development and Evaluation Service.
- DRC. (2021). *DRC Strategy 2025*. <https://www.pro.drc.ngo/media/xghmuvdu/drc-strategy-2025-en-nov-2021.pdf>
- DRC. (2023a). *About Us*. <https://pro.drc.ngo/about-us/>.
- DRC. (2023b). *DRC Civil Society Engagement Strategy 2025*. <https://pro.drc.ngo/media/cqtpz4pq/global-cse-strategy.pdf>.
- DRC. (2023c). *Türkiye*. <https://pro.drc.ngo/where-we-work/middle-east/turkiye/>.
- Dumbrava, C. (2016). *European Union Agency for Asylum*. Belgium: European Parliamentary Research Service.

- Duran, S., Gutierrez, M. A., & Keskinocak, P. (2011). Pre-Positioning of Emergency Items for CARE International. *Interfaces*, 41(3), 223-237. doi:10.1287/inte.1100.0526.
- Duruşken, Ç. (2004). *Kaos, Kaos ve Kosmosun Etimolojik İncelenmesi*. 2. Ulusal Sempozyumu 21 - 24 Eylül 2004, Asos Çanakkale.
- EASO. (2007). *The Role of the European Asylum Support Office*. <https://icmc.cmbx.be/page/role-european-asylum-support-office-easo>.
- ECHO. (2023a). *Syria Factsheet*. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/middle-east-and-northern-africa/syria_en.
- ECHO. (2023b). *Türkiye Factsheet*. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/turkiye_en.
- EEAS. (2023a). *Crisis Response Cycle*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/crisis-management-and-response_en#7784.
- EEAS. (2023b). *Crisis Response System*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/crisis-management-and-response_en#8903.
- EEAS. (2023c). *The EU Response to the Refugee Crisis in Türkiye*. https://www.eeas.europa.eu/delegations/t%C3%BCrkiye/eu-response-refugee-crisis-t%C3%BCrkiye_en.
- EEAS. (2023d). *Funding*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/migration-forced-displacement_en.
- EEAS. (2023e). *Humanitarian and Emergency Response*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/humanitarian-emergency-response_en.

- Erbaş, H., & Alioğlu Türker, Ö. (2019). Göç Araştırmaları Alanında Kavramsal Sorunlar ve Etik/Politik Sorumluluk. *Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 59(2), 29. doi:10.33171/dtcjournal.2019.59.2.9.
- Erdoğan, M. M. (2015). *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- Erdoğan, M. M. (2020). *Suriyeliler Barometresi 2019: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Ergüven, N., & Ozturanli, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (62). 1007-1061. doi:10.1501/Hukfak_0000001733.
- ESSN. (2021). *ESSN January Report*. <https://www.ifrc.org/sites/default/files/Emergency-Social-Safety-Net-ESSN-Monthly-Report-January-2021-1.pdf>.
- EUAA. (2023). *What We Do*. <https://euaa.europa.eu/about-us/what-we-do>.
- Euronews. (2021). *BM'nin Yeni Tasarısı, Suriye'ye İnsani Yardımın Türkiye ve Irak Üzerinden Ulaştırılmasını Öngörüyor*. <https://tr.euronews.com/2021/06/26/bm-nin-yeni-tasar-s-suriye-ye-insani-yard-m-n-turkiye-ve-irak-uzerinden-ulas-t-r-lmas-n-ong>.
- EUTF. (2023). *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian crisis*. https://trustfund-syria-region.ec.europa.eu/index_en.
- Fakhoury, T. (2019). Multi-level Governance and Migration Politics in the Arab World: The Case of Syria's Displacement. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), 1310-1326.

- Farazmand, A. (2003). Chaos and Transformation Theories: A Theoretical Analysis with Implications for Organization Theory and Public Management. *Public Organization Review: A Global Journal*, (3), 339-372. doi:10.1023/B:PORJ. 0000004814.35884.a3.
- Farazmand, A. (Ed.) (2014). *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Farrell, T., & Schmitt, O. (2012). *The causes, character and conduct of armed conflict, and the effects on civilian populations, 1990-2010*. UNHCR, Division of International Protection.
- Fassin, D. (2011). Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *Annual Review of anthropology*, (40), 213-226.
- Ferris, E. G. (2011). *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*. Washington: Brookings Institution.
- FIRIT. (2016). *AB'nin Mülteciler ve Ev Sahibi Topluluklara Desteği (FRIT)*. <https://kayist.org/proje-hakkinda/frit-hakkinda>.
- Flood, R. L. (1999). *Rethinking the Fifth Discipline: Learning Within the Unknowable*. New York: Routledge.
- Fountain, J. E. (2004). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution.
- Frans, W. (2012). *International Migration: A Perspective from Complexity Science* Paper presented at the European Population Conference 2012, Stockholm, Sweden. <https://epc2012.princeton.edu/papers/120171>.
- FRONTEX. (2016). *Risk Analysis for 2016*. Warsaw: Risk Analysis Unit.

- Lele, G. (2022). Revisiting crisis governance: Toward collaborative crisis management. In Yi, C. (Ed.), *Crisis Management-Principles, Roles and Application* (pp. 1-19), Rijeka: IntechOpen.
- Gander, K. (2014). UN to Stop Updating Death Toll in Syria Conflict as It Can 'No Longer Verify' Figures. *Independent*.
- GAR. (2022). *Suriye'den Göçün 10. Yılında Sivil Toplum: Aktörler, Süreçler ve Öngörüler*. İstanbul: Göç Araştırmaları Derneği.
- Gerrits, B. (2021). *Map of the Complexity Sciences*. https://www.art-sciencefactory.com/complexity-map_feb09.html.
- Gershenson, C. (2007). *Design and Control of Self-organizing Systems*. Mexico City: CopIt ArXives.
- GİB. (2022). *Göç Projeleri*. <https://www.goc.gov.tr/goc-projeleri56>.
- GİB. (2023). *Türkiye'de Geçici Koruma*. <https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma>.
- Gleick, J. (2011). *Chaos: Making a New Science*. New York: Open Road Media.
- Glick Schiller, N., & Salazar, N. B. (2013). Regimes of Mobility Across the Globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(2), 183-200. doi:10.1080/1369183X.2013.723253.
- Goodwin, B. (2001). *How the Leopard Changed Its Spots: The Evolution of Complexity*. Princeton: Princeton University.
- Gorski, H. C. S., Fernández, C., & Manavella, A. (2008). *A Right-based Approach to Migration Policies in a Context of Emergencies: "Expelling States" and Semi-persons in the European Union*. Barcelona: University of Barcelona.

- Güçtürk, Y. (2014). *İnsanlığın Kaybı: Suriye'deki İç Savaşın İnsan Hakları Boyutu*. Ankara: SETA.
- Gülerce, H. (2020). Göç ve Belirsizlik: Eşleri Kayıp Suriyeli Sığınmacı Kadınlar . *İnsan ve Toplum* , 10 (3) , 217-221.
- Gündüz, G. (2004). Anakimenes'te ve günümüzde kaos anlayışı. Yüksel Y., Uysal Ş., Koç A., Şen A., Hacıbekiroğlu G., & Özer M. (Ed.), *Mantık, Matematik ve Felsefe: Kaos içinde* (ss. 45-55), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları.
- Gürsakal, N. (2007). *Sosyal Bilimler Karmaşıklık ve Kaos*. Ankara: Nobel.
- Habermas, J. (1976). *Legitimation Crisis*. T. McCarthy (Trans.), Oxford: Polity.
- Hayles, K. N. (2014). Düzenli Düzensizlik Olarak Kaos: Çağdaş Edebiyat ve Bilimde Değişen Temel. *Cogito*, 62, 64-84.
- Haynes, P. (2015). *Managing Complexity in the Public Services*. New York: Taylor & Francis.
- Healy, C. (2016). How Are The War In Syria And The Refugee Crisis Affecting Human Trafficking? https://www.icmpd.org/file/download/48168/file/How%2520are%2520the%2520war%2520in%2520Syria%2520and%2520the%2520refugee%2520crisis%2520affecting%2520human%2520trafficking_EN.pdf.
- Hedlund, G. (1986). The hypermodern MNC-A heterarchy? *Human Resource Management*, 25(1), 9-35. doi:<https://doi.org/10.1002/hrm.3930250103>.
- Hill, K. (2004). *War, Humanitarian Crises, Population Displacement, and Fertility: A Review of Evidence*. Washington: National Academies.
- Holland, J. H. (2020). *Karmasiklik: Karmasik Sistemlere Kisa Bir Giriş*. İstanbul: Ginko Kitap.

- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Horn, J. (2008). Human Research and Complexity Theory. *Educational Philosophy and Theory*, (40), 130-143. doi:10.1111/j.1469-5812.2007.00395.x.
- Hornby, A. S. (Ed.) (1995). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. (Fifth Edition), Oxford: Oxford University.
- IASC. (2023). *The Emergency Relief Coordinator*. <https://interagencystandingcommittee.org/emergency-relief-coordinator>.
- IFRC. (2009). *Policy on Migration*. https://www.ifrc.org/sites/default/files/Migration-Policy_EN.pdf.
- IFRC. (2019). *Strengthening IFRC Responses to Internal Displacement in Disasters: Challenges and Opportunities*. <https://www.ifrc.org/sites/default/files/IDP-Summary-Report-Final-LR.pdf>.
- IFRC. (2023). *Our History and Archives*. <https://www.ifrc.org/who-we-are/about-ifrc/our-history-and-archives>.
- Institute, S. F. (2022). *What is Complex Systems Science?* <https://www.santafe.edu/about/overview>.
- IOM. (2007). IOM Strategy, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2019-01/MC_INF_287_4.pdf.
- IOM. (2004). *Göç Terimleri Sözlüğü*. <https://www.iom.int/key-migration-terms>.
- IOM. (2016). *Migration Governance Framework*. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf.
- IOM. (2019). *Strategic Vision: Setting a course for IOM*. Geneva: IOM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/IOM-Strategic-Vision_0.pdf

- IOM. (2023). *Cluster Approach*. <https://www.iom.int/cluster-approach>.
- IPA. (2023). *Instrument for Pre-accession Assistance*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en.
- İdaresi, G. (2023). *Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı*. <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>.
- İleri Haber. (2021). *Bursa’da Suriyeli Emekçiler Hak Gaspına Karşı Birleşti*. <https://www.internethaber.com/suriyeliler-whatsapptan-orgutlendi-bursada-patronlar-isyan-etti-asla-girmeyin-2202780h.htm>.
- Jessen-Petersen, S. (2011). *Humanitarianism in Crisis* <http://www.jstor.com/stable/resrep1227>.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50 (155), 29-45. doi:<https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>.
- Jessop, B. (1999). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance. In Amin A. & Hausner J.(Eds), *In Beyond Market and Hierarchy*, (pp. 95-128), Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B. (2003). Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety and Requisite Irony. In H. P. Bang (Ed.), *Governance, as Social and Political Communication* (pp. 101-116), Manchester: Manchester University.
- Kartal, F., Dikmen A. A., & Tömölová M.K. (2015). *Türkiye’nin İşçi Göçüyle ilgili Hukuksal ve Normatif Çerçevesinin Değerlendirilmesi*. <https://turkiye.iom.int/sites/g/files/tmzbd11061/files/documents/lmtr.pdf>

- Kurt, E. & Kasap, R. (2020). *Karmaşanın Bilimi Kaos*. Ankara: Nobel Akademik.
- Kauffman, S. A. (1993). *The Origins of Order: Self-Organization and Selection in Evolution*, Oxford: Oxford University.
- Keast, R. (2016). Shining a Light on the Black Box of Collaboration: Mapping the Prerequisites for Cross-Sector Working. In Butcher J. & Gilchrist D. (Eds.), *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in collaboration with not-for-profits and business* (pp. 157-178), Canberra: The Australian National University.
- Keely, C., Reed, H., & Waldman, R. (2001). Understanding Mortality Patterns In Complex Humanitarian Emergencies. In N. R. Council (Ed.), *Forced Migration and Mortality* (pp. 1-37), Washington DC: National Academies.
- Keleş, G. K. (2021). Belediye Başkanları Göç Platformu ve Göç Politika Belgesi. *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Kasım-Aralık* (883-884), 40-44.
- Kemp, S. (2009). Unpredictability and Nonlinearity in Complexity Theory: A Critical Appraisal. *Emergence, Complexity and Organization*, 11(1), 84-93.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In *The New Public Governance?* (pp. 35-51), Oxfordshire: Routledge.
- Keohane, R. O., & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, 9(1), 7-23. doi:10.1017/S1537592710004068.
- Kılınç, E. (2021). Göç ve Sosyal Uyum. *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Kasım-Aralık* (883-884), 34-39.
- Kleiner, A. (2009). Heterarchies: human nature transformed? *People & Strategy*, 32 (1), 12-14.
- Klijn, E. H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, (10), 299-317. doi:10.1080/14719030802002675.

- Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social–Political Interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, (pp. 138–164), Oxford: OUP Oxford.
- Kösen, G. G. v. M. G. (2023). *Güvenliğin Temel Kavramları. İç savaş*. <https://trguvenlikportali.com/ders-13-ic-savas/>.
- Köylü, M. & Önder, M. (2017). Karmaşıklık Kuramı Ve Kamu Yönetiminde Uygulanması: Yalova Kent İçi Ulaşım Hizmetlerinin Dijital Modelleme Ve Simülasyonu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , Kayfor 15 Özel Sayısı , 1707-1726 .
- Ladsous, H. (2012, 12 June). Syria in Civil War. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18417952>.
- Lapteva, K. (2019). Syria: Red Crescent Brings Hope and Warmth to Communities Affected by Harsh Winter. *IFRC*. <https://www.ifrc.org/article/syria-red-crescent-brings-hope-and-warmth-communities-affected-harsh-winter>.
- Leloup, F. (1996). Migration, a Complex Phenomenon. *International Journal of Anthropology*, 11(2), 101-115. doi:10.1007/BF02441416.
- Lorenz, E. (2000). The Butterfly Effect. In R. Abraham & Y. Ueda (Eds.), *The Chaos Avant-garde: Memories of the Early Days of Chaos Theory*. (pp.91-94), World Scientific.
- Luhmann, N. (2014). *A Sociological Theory of Law*. New York: Routledge.
- Mainzer, K. (2007). *Thinking in Complexity: The Computational Dynamics of Matter, Mind, and Mankind*. Berlin: Springer
- Marinetto, M. (2003). Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51(3), 592-608.

- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. In A. W. Cafruny, G. G. Rosenthal, & E. C. S. Association (Eds.), *The Maastricht Debates and Beyond* . (pp. 341-391) , Boulder: Rienner.
- Mars, D. (2013). Heterarchy: An Interorganizational Approach to Securing the United States against a Pandemic Threat. *Policy Perspectives*, (20), 100-117.
- Martin, S., Weerasinghe, S., & Taylor, A. (2014). *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*. Abingdon: Routledge.
- Martin, S., Weerasinghe, S., & Taylor, A. (2013). Humanitarian crises and human movement: summary report. *Year One*.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466. doi:10.2307/2938462.
- Maunder, N., Seyfert, K., Aran, M., Marzi, M., Baykal, G., & Smith, G. (2018). *Evaluation of the DG ECHO funded Emergency Social Safety Net (ESSN) in Turkey Volume 1: Final Evaluation Report*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000100401/download/>.
- McAdam, J. (2014). Conceptualizing “Crisis Migration” A Theoretical Perspective. In S. W. v. A. T. Susan F. Martin (Ed.), *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses* (pp. 28-49), New York: Routledge.
- McCulloch, W. S. (1945). A Heterarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets. *The Bulletin of Mathematical Biophysics*, 7(2), 89-93. doi:10.1007/BF02478457.

Migration and Home Affairs. (2023). *What is the New Pact on Migration and Asylum of the EU?*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en#:~:text=The%20New%20Pact%20on%20Migration%20and%20Asylum%20is%20a%20set,process%20for%20the%20European%20Union.

Mikulecky, D. C. (2001). The Emergence of Complexity: Science Coming of Age or Science Growing Old? *Computers & Chemistry*, 25(4), 341-348.

Mikulecky, D. C. (2023). *The Ontology of Complexity*. <http://www.people.vcu.edu/~mikuleck/ONTCMPX.html>

Mitchell, K., & Sparke, M. (2020). Hotspot Geopolitics Versus Geosocial Solidarity: Contending Constructions of Safe Space for Migrants in Europe. *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1046-1066.

Mitchell, M. (2009). *Complexity: A Guided Tour*. Oxford: Oxford University.

Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In Mitleton-Kelly, E., (Ed.), *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: the Application of Complexity Theory to Organisations*. (pp. 23-50) Amsterdam: Elsevier.

Mohan, A. K., & Parthasarathy, B. (2016). From Hierarchy to Heterarchy: The State and the Municipal Reforms Programme, Karnataka, India. *Government Information Quarterly*, 33(3), 427-434. doi:<https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.05.007>.

Morcol, G., Teisman, G., & Gerrits, L. (2014). Complexity, Governance, and Networks: Introduction to the Inaugural Issue. *Complexity, Governance & Networks*, (1), 1-4. doi:10.20377/cgn-15.

Morçöl, G. (2012). *A Complexity Theory for Public Policy*. New York: Routledge.

- Morsut, C., & Kruke, B. I. (2018). Crisis Governance of the Refugee and Migrant Influx into Europe in 2015: A Tale of Disintegration. *Journal of European Integration*, 40(2), 145-159. doi:10.1080/07036337.2017.1404055.
- Mowjee, T. (1998). The European Community Humanitarian Office (ECHO): 1992–1999 and beyond. *Disasters*, 22(3), 250-267. doi:https://doi.org/10.1111/1467-7717.00090.
- Munslow, B., & Brown, C. (1999). Complex Emergencies: The Institutional Impasse. *Third World Quarterly*, 20(1), 207-222.
- NDICI. (2023). *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en.
- Newman, M. E. J. (2005). A Measure of Betweenness Centrality Based on Random Walks. *Social Networks*, 27(1), 39-54. doi:https://doi.org/10.1016/j.socnet.2004.11.009.
- NLG. (2023). *Who We Are*. <https://www.nolostgeneration.org/who-we-are>.
- OCHA. (2011). *Pillay Urges Syria to Halt Its Assault on Its Own People*. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/pillay-urges-syria-halt-its-assault-its-own-people>.
- OCHA. (2014). *Regional Refugee & Resilience Plan 2015-16: Turkey*. <https://reliefweb.int/report/turkey/regional-refugee-resilience-plan-2015-16-turkey>.
- OCHA. (2023). *Humanitarian Coordination and the Cluster Approach: A Quick Guide for Local and National Organizations*. <https://reliefweb.int/report/world/humanitarian-coordination-and-cluster-approach-quick-guide-local-and-national>.

- OECD. (2009). *Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities* OECD Global Science Forum Report. <https://www.oecd.org/science/inno/43891980.pdf>.
- OHCR. (2013). Data Analysis Suggests over 60,000 People Killed in Syria Conflict: Pillay. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2013/01/data-analysis-suggests-over-60000-people-killed-syria-conflict-pillay>.
- Olsson, P., Gunderson, L. H., Carpenter, S. R., Ryan, P., Lebel, L., Folke, C., & Holling, C. S. (2006). Shooting The Rapids: Navigating Transitions To Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Ecology And Society*, 11(1), 1-22.
- Oran, C. (2019). Deterministik Kaos ve Edward Lorenz. *Bilim ve Gelecek Dergisi*, 188.
- Organ, D. W., & Hamner, W. C. (1982). *Organizational Behavior: An Applied Psychological Approach*. Des Moines: Business Publications.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Ottino, J. M. (2004). Engineering Complex Systems. *Nature*, 427(6973), 399. doi:10.1038/427399a
- Petersen, W. J. (1958). A General Typology of Migration. *American Sociological Review*, (23), 256.
- Phelps, N. L. (1986). Setting up a Crisis Recovery Plan. *J Bus Strategy*, 6(4), 5-10. doi:10.1108/eb039125.
- Phillips, C. (2016). *Why Is Syria A Complex Conflict*. <https://www.iwm.org.uk/history/why-is-syria-a-complex-conflict>.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267. doi:10.2307/2586011.

- Planck, M., (2007). *Modern Doğa Anlayışı Ve Kuantum Teorisine Giriş*. Y. Öner (Çev.) İstanbul: Belge.
- Poincaré, H. (1914). *Science and Method*. N.Y. Mineola (Çev.) New York: Dover.
- Policy Plan on Asylum an Integrated Approach to Protection across the EU. (2008). Brussels: Commission of the European Communities. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>
- Porter, T. B. (2006). Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural Environment. *Organization & Environment*, 19(4), 479-504. doi:10.1177/1086026606294958.
- Prigogine, I. (1976). Order through Fluctuation: Self-organization and Social System. In E. Jantsch (Ed.), *Evolution and Consciousness: Human Systems in Transition* (ss. 93-130), Reading Ma: Addison-Wesley.
- Prigogine, I. (1987). Exploring Complexity. *European Journal of Operational Research* (30), 94-103.
- Prigogine, I., Stengers, I., & Toffler, A. (1984). *Order out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. New York: Bantam Books.
- Puccia, C. J., & Levins, R. (2013). *Qualitative Modeling of Complex Systems: An Introduction to Loop Analysis and Time Averaging*. Cambridge: Harvard University.
- Pusula Gazetesi. (2015). *Suriyeliler Örgütleniyor*. <https://www.gaziantepusula.com/haber/10284356/suriyeliler-orgutleniyor#>.
- Quarantelli, E. (1976). *Social Aspects of Disasters and Their Relevance to Pre-disaster Planning*. <http://udspace.udel.edu/handle/19716/387>.

- Ramji-Nogales, J. (2017). Migration Emergencies. *Hastings Law Journal*, 68(3/4), 609-656.
- Ratter, B. M. W. (2013). Surprise and Uncertainty-Framing Regional Geohazards in the Theory of Complexity. *Humanities*, 2(1), 1-19.
- Regulation of the European Parliament and of the Council. (2021). Brussels: European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2303>.
- Rescher, N. (1998). *Complexity: A Philosophical Overview*. Transaction Publishers.
- Reus, B. (2009). Bas Reus' Quest an Self-Organization and Online Collaborative Spaces: Heterarchies. <http://basreus.nl/2009/10/01/heterarchies/>.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi:10.1177/0170840607076586.
- Rickles, D., Hawe, P., & Shiell, A. (2007). A Simple Guide to Chaos and Complexity. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61(11), 933-937. doi:10.1136/jech.2006.054254.
- Roe, E. (1991). Development Narratives, or Making the Best of Blueprint Development. *World Development*, (19), 287-300.
- Rogers, A. (1984). *Migration, Urbanization, and Spatial Population Dynamics*. Boulder: Westview.
- Rojo, D. F. (2019). Transforming the European Asylum Support Office into the European Union Agency for Asylum. *Spanish yearbook of international law*, (23), 285-293.
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.

- Rosenthal, U., & Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (7), 277-304.
- Ruelle, D. (2006). *Rastlantı ve Kaos*. Ankara: Tübitak.
- Sağrıç, Ş. G. & Mackreath H. (2017). *Türkiye’de Sivil Toplum ve Suriyeli Mülteciler*. İstanbul: Yurttaşlık Derneği.
- Sahin-Mencutek, Z., Barthoma, S., Gökalp-Aras, N. E., & Triandafyllidou, A. (2022). A Crisis Mode in Migration Governance: Comparative and Analytical Insights. *Comparative Migration Studies*, 10(1), 12. doi:10.1186/s40878-022-00284-2.
- SantaFe. (2023a). *Emergence*. <https://www.complexityexplorer.org/explore/glossary/414-emergence>.
- SantaFe. (2023b). *Complex System*. <https://www.complexityexplorer.org/explore/glossary/391-complex-system>.
- SantaFe. (2023c). *Stochastic Process*. <https://www.complexityexplorer.org/explore/glossary/389-stochastic-process>.
- Sayğan Tunçay, S., & Uçar, Z. (2015). Örgüt Biliminde Birlikte Evrim. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 14 (0), 277-294. doi:10.18092/ijeas.36400.
- Scholten, P. (2020a). *Mainstreaming versus Alienation: A Complexity Approach to the Governance of Migration and Diversity*. Londra: Palgrave Macmillan.
- Scholten, P. (2020b). Mainstreaming Versus Alienation: Conceptualising the Role of Complexity in Migration and Diversity Policymaking. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1), 108-126. doi:10.1080/1369183X.2019.1625758.
- Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. New York: Crown.

- Seyle, C., & Spivak, R. (2018). Complexity Theory and Global Governance: Is More Different? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 24(4), 491-495. doi:<https://doi.org/10.1163/19426720-02404002>.
- Sherriff, A. (2013). *Time to Clear the Confusion around the Comprehensive Approach*. <https://www.ecdpm-talkingpoints.org/time-to-clear-the-confusion-around-the-comprehensive-approach/>.
- Sida, L., Trombetta, L., & Panero, V. (2016). Evaluation of OCHA response to the Syria crisis. *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA% 20Syria% 20Evaluation% 20Re port_FINAL. pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/OCHA%20Syria%20Evaluation%20Report_FINAL.pdf).
- Simon, H. A. (1991). The Architecture of Complexity. In G. J. Klir (Ed.), *Facets of Systems Science* (pp. 457-476), Boston, MA: Springer.
- Spronck, W., & Compennolle, T. (1997). Systems Theory and Family Therapy: From a Critique on Systems Theory to a Theory on System Change. *Contemporary Family Therapy-CONTEMP FAM THER*, (19), 147-175. doi:10.1023/A:1026143317909.
- Stephenson, K. (2009). Neither Hierarchy nor Network: An Argument for Heterarchy. *People and Strategy*, 32(1), 4.
- Stewart, I. (1995). *Nature's Numbers: Discovering Order and Pattern in the Universe*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Stout, M., & Love, J. M. (2018). *Integrative Governance: Generating Sustainable Responses to Global Crises*. Oxfordshire: Taylor & Francis.
- Şen, A. (2016). *Yüzyılın En uzun Tiyatrosu Tüm Yönleriyle Suriye Devrimi*. İstanbul: Yapı Bozum.

- Şensoy, M. (2014). *Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Göç Politika ve Stratejilerindeki Yeri Ulusal ve Uluslararası Çalışma Raporu*. <https://www.linkedin.com/pulse/20140629144055-291742968-yerel-y%C3%B6netimler-ve-sivil-toplum-kurulu%C5%9Flarının-g%C3%B6ç-politika-ve-stratejilerindeki-yeri-ulusal-ve-uluslararası-%C3%A7ali%C5%9Fma-raporu>.
- Tampere European Council. (1999). 15 And 16 October 1999 Presidency Conclusions. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- Tannert, C., Elvers, H. D., & Jandrig, B. (2007). The Ethics of Uncertainty: In the Light of Possible Dangers, Research Becomes A Moral Duty. *EMBO reports*, 8(10), 892-896.
- Tanriverdi Seysane, G., & Sekercioglu, S. (2022). Avrupa Birliği'nin Çatışma Çözümü Kabiliyeti: Mali Ve Orta Afrika Cumhuriyeti Vakaları. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 20(2), 595-628.
- Tazzioli, M. (2019). Refugees' Debit Cards, Subjectivities, and Data Circuits: Financial-Humanitarianism in the Greek Migration Laboratory. *International Political Sociology*, 13(4), 392-408.
- TBB. (2021). Türkiye Belediyeler Birliği Göç Çalışmaları ve Yaklaşımı. *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi, Kasım-Aralık (883-884)*, 4-8.
- Tercovich, G. (2014). The EEAS Crisis Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(3), 150-157. doi:<https://doi.org/10.1111/1468-5973.12051>.
- The European Consensus on Humanitarian Aid. (2008). Brussels: European Parliament and European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>.

- TUIÇ. (2021). Birleşmiş Milletler Ekseninde Suriye Krizi: Alınamayan Müdahale. <https://www.tuicakademi.org/birlesmis-milletler-ekseninde-suriye-krizi-alinamayan-mudahale/>.
- Turner, J. R., & Baker, R. M. (2019). Complexity Theory: An Overview with Potential Applications for the Social Sciences. *Systems*, 7(1), 4.
- Tuygan, A. (2014). *Suriye'ye İnsani Yardımlar: BM Güvenlik Konseyi'nin 2165 Sayılı Kararı*. <https://diplomatikyorum.com/2014/07/18/suriyeye-insani-yardimlar-bm-guvenlik-konseynin-2165-sayili-karari/>.
- Türetken, M. (2022, 21.06.2023). Suriyeli STK'lar, Suriye'deki Kriz ve Geri Dönüşle İlgili Ortak Açıklama Yaptı. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/suriyeli-stklar-suriyedeki-kriz-ve-geri-donusle-ilgili-ortak-aciklama-yapti/2619007#>.
- Türk Kızılay. (2016). 2016-2020 Stratejik Planı. [https://www.kizilay.org.tr/Upload/Editor/files/T%C3%BCrk%20K%C4%B1z%C4%B1lay%C4%B1%20Stratejik%20Plan%C4%B1%20\(2016-2020\)%20TUR.pdf](https://www.kizilay.org.tr/Upload/Editor/files/T%C3%BCrk%20K%C4%B1z%C4%B1lay%C4%B1%20Stratejik%20Plan%C4%B1%20(2016-2020)%20TUR.pdf).
- Türk Kızılay. (2022). Göç Direktörlüğü Aylık Faaliyet Raporu. <https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/04-nisan-2022-goc-direktorlugu-aylik-rapor-14-06-2022-97973520.pdf>.
- Tüz, M. V. (2001). *Kaos Ortamında Self Organizasyon Davranışı*. İstanbul: Alfa .
- Tüz, M. V. (2008). *Kriz Yönetimi Uygulamalar İçin Temel Adımlar* (4. baskı). Bursa: Alfa Aktüel.
- UN, Network on Migration. (2022). *Work Plan 2022-2024*. https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/UNNM%20Workplan%20Final.pdf.

UN, Network on Migration. (2023). *The Secretariat*. <https://migrationnetwork.un.org/secretariat>.

UNDP. (2018a). *AB ve UNDP, Türkiye’de Suriyeliler ve Ev Sahibi Toplulukları Güçlendirecek Yeni Bir Proje Başlatıyor*. <https://www.undp.org/tr/turkiye/press-releases/ab-ve-undp-turkiyede-suriyeliler-ve-ev-sahibi-topluluklari-guclendirecek-yeni-bir-proje-baslatiyor>.

UNDP. (2018b). *EU-funded Turkey Resilience Project in Response to the Syria Crisis (TRP) Officially Launches in Ankara*. <https://www.undp.org/turkiye/press-releases/eu-funded-turkey-resilience-project-response-syria-crisis-trp-officially-launches-ankara-0>.

UNDP. (2021). *Regional Refugee and Resilience Plan (3RP): Turkey Country Chapter 2021-2022*. <https://reliefweb.int/report/turkey/regional-refugee-and-resilience-plan-3rp-turkey-country-chapter-2021-2022-entr>.

UNDP. (2022). *Suriye Krizine Yanıt ve Dayanıklılık*. <https://www.undp.org/tr/turkiye/suriye-krizine-yan%C4%B1t-ve-dayan%C4%B1kl%C4%B1l%C4%B1k-0>.

UNHCR. (2016). *Mülteci ve Göçmen: Sözcük Seçimleri Önemlidir*. https://www.unhcr.org/cy/wpcontent/uploads/sites/41/2018/02/UNHCR_Refugee_or_Migrant_TR.pdf.

UNHCR. (2018). *Resilience building for Syrian refugees in Turkey*. <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/resilience-building-syrian-refugees-turkey>.

UNHCR. (2021). *Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı: Türkiye Ülke Bölümü 2021-2022*. https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2021/03/3RP-Turkey-Country-Chapter-2021-2022_TR-opt.pdf.

UNHCR. (2023). *Forced Migration*. <https://www.unhcr.org/glossary/#displacement>.

- Urry, J. (2003). *Global Complexity*. Cambridge: Polity Press.
- Valen, L. M. V. (1983). How Pervasive Is Coevolution? In M. H. Nitecki (Eds.), *Coevolution* (pp. 1-20) London: University of Chicago.
- Van Voorst, S., Resodihardjo, S. L., & Schneiker, A. (2022). Humanitarian aid NGOs' Accountability towards Large Donors: the Case of the European Union's DG ECHO. *Journal of International Humanitarian Action*, 7(1), 20. doi:10.1186/s41018-022-00129-8.
- Väyrynen, R. (2000). Complex Humanitarian Emergencies: Concepts and Issues. In E. W. V. R. S. F. Nafziger (Ed.), *War, Hunger, and Displacement* (pp. 43-90); Oxford: Oxford University.
- Wachhaus, T. A. (2008). *Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis*. (Ph.D.). The Pennsylvania State University, Pennsylvania. <https://www.proquest.com/dissertations-theses/networks-contemporary-public-administration/docview/304508100/se-2?accountid=25087> Pro Quest Dissertations & Theses Global database. (3325995)
- Weiner, B. (1995). *Judgments of Responsibility: A Foundation for a Theory of Social Conduct*. New York: Guilford.
- WHO. (2005). *Malaria Control in Complex Emergencies: An Inter-Agency Field Handbook*. Geneva: World Health Organization.
- Wilson, A. (2005). Spatial Dynamics: Classical Problems, An Integrated Modelling Approach and System Performance. *Papers in Regional Science*, (58), 47-57. doi:10.1111/j.1435-5597.1985.tb00914.x.
- Wilson, P. F., Dell, L. D., & Anderson, G. F. (1993). *Root Cause Analysis: A Tool for Total Quality Management Workbook*. Milwaukee: ASQC Quality.

Woollard, C. (2013). The EU and the Comprehensive Approach. *European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) Conflict Prevention Newsletter*, 8(1), 6-8.

WVI. (2023). *Dire Consequences: 12 Years of Suffering in Syria*. <https://www.wvi.org/publications/hunger-crisis/dire-consequences-12-years-suffering-syria>.

Yürük, B. (2020, 08.07.2020). Rusya ve Çin, Suriye'ye Uluslararası Yardımları Veto Etti. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/rusya-ve-cin-suriyeye-uluslararasi-yardimlari-veto-etti/1902996>.

3RP. (2023). <https://www.3rpsyriacrisis.org/>.



ÖZET

Suriye’de 2011 yılından beri süregelen iç savaş, verdiği tahribat ile insani krize ve kriz göçüne neden olmuş; bu durum ise çok boyutlu bir uluslararası müdahaleyi beraberinde getirmiştir. Suriye krizinin hala çözülememiş olması söz konusu konuyu farklı bir bakış açısıyla ele almayı gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda söz konusu tez çalışması Suriye krizinin BM, AB ve Türkiye açısından neden kontrol edilmekte zorlanılan bir göç hareketine dönüştüğünü anlama çabasının bir tezahürüdür. Bu nedenle bu tez çalışmasının temel araştırma sorusu: “Suriye iç savaşından kaynaklanan insani krizlerin ve kriz göçünün karmaşıklığının küresel, bölgesel ve ulusal düzeyde göç odaklı insani kriz yönetimi üzerindeki etkileri nelerdir?” şeklinde belirlenmiştir. Bu çalışmanın amacı ise insani kriz ve göç kavramlarına karmaşıklık kuramı açısından bakmaktır. Alanyazında insani kriz ve göç kavramlarıyla ilgili pek çok çalışma olmasına karşın her iki kavramın karmaşıklık kuramı açısından ele alınışı özellikle Türkçe alanyazında mevcut değildir. Bu çalışma Suriye iç savaşının Türkiye üzerindeki etkilerini insani kriz ve kriz göçü üzerinden karmaşıklık ontolojisi ve epistemolojisi ekseninde açıklama gayreti nedeniyle önemlidir. Ek olarak karmaşıklık kuramı ekseninde insani krizi, kriz göçünü ve göç odaklı insani kriz yönetimini ele alan bu tez çalışması, insani krizin ve kriz göçünün karmaşık olgular olduğunu, küresel göç ve insani yardım rejiminin bir arada değerlendirilmesi gerektiğini ve bu bir aradalığın kriz göçü heterarşisini doğurduğunu savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Suriye, insani kriz, insani yardım, kriz göçü, heterarşi, karmaşıklık kuramı.

ABSTRACT

The civil war in Syria, which has been ongoing since 2011, has led to a humanitarian crisis and a migration crisis with the destruction it has caused, and this situation has brought about a multidimensional international intervention. The fact that the Syrian crisis is still unresolved makes it necessary to address this issue from a different perspective. In this context, this thesis aims to understand why the Syrian crisis has turned into a migration movement that is difficult to control from the perspective of the UN, EU and Türkiye. Therefore, the main research question of this thesis is defined as: “What are the effects of the complexity of humanitarian crises and crisis migration caused by the Syrian civil war on migration-focused humanitarian crisis management at the global, regional, and national levels?” The purpose of this study is to examine the concepts of humanitarian crisis and migration from the perspective of complexity theory. While there are many studies on the concepts of humanitarian crisis and migration in the literature, there is no perspective on both concepts, especially in the Turkish literature. This study is important because of its efforts to explain the effects of the Syrian civil war on Türkiye through the lens of complexity ontology and epistemology, focusing on humanitarian crisis and crisis migration. Furthermore, this thesis study, which addresses humanitarian crisis, crisis migration, and migration-focused humanitarian crisis management within the framework of complexity theory, argues that humanitarian crises and crisis migration are complex phenomena, that require the evaluation of global migration and humanitarian aid regimes together, and that this coexistence gives rise to the heterarchy of crisis migration.

Key Words: Syria, humanitarian crisis, humanitarian aid, crisis migration, heterarchy, complexity theory.