

TÜRKİYE'DE SURİYELİ SİĞINMACILAR ÖRNEĞİNDE ÇOK DÜZEYLİ GÖÇ YÖNETİŞİMİ¹²

Selçuk KAHRAMAN³
Şaban TANIYICI⁴

Öz

Bu çalışmanın amacı, başta devlet birimleri ve sivil toplum aktörlerinin politika kararlarının uygulanmasında etkileşimlerini göz önünde tutarak, Türkiye’de göç politikasının yönetim ve uygulama boyutunu analiz edebilmektir. Bu çalışmada, Türkiye’de Suriyeli sığınmacılara yönelik göç politikalarının uygulama sorunlarını belirlemek üzere Hatay, Gaziantep, Kilis ve İstanbul illerinde yarı-yapılandırılmış mülakat yöntemi ile saha araştırması yapılmıştır. Saha çalışmaları kapsamında, ilgili kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler, yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve yabancı kuruluşların da olduğu yüz kadar aktörle iletişime geçilmiştir. Bu bağlamda çalışmanın nihai hedefi çok düzeyli yönetim yaklaşımı çerçevesinde Türkiye’deki göç yönetimi çabalarını irdelemektir.

Anahtar Kelimeler: Göç Politikaları, Suriyeli Sığınmacılar, Göç Yönetişimi, Çok-Düzeyle Yönetişim, İşbirliği Ağı

1 Makalenin Geliş Tarihi: 10.9.2017

Makale Kabul Tarihi: 17.01.2018

2 Bu çalışma Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde Şaban Tanıyıcı danışmanlığında Selçuk Kahraman tarafından hazırlanan “Türkiye’de Göç Yönetişimi ve Suriyeli Sığınmacılar” başlıklı yayımlanmamış yüksek lisans tez çalışmasından türetilerek oluşturulmuştur.

3 Araş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. e-mail: skahraman@konya.edu.tr.

4 Prof. Dr., Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. e-mail: staniyici@konya.edu.tr.

Atıf: Kahraman, S., Tanıyıcı, Ş. (2018). Türkiye’de Suriyeli sığınmacılar örneğinde çok düzeyli göç yönetişimi. *Tesam Akademi Dergisi*, 5(1), 235 - 280. <http://dx.doi.org/10.30626/tesamakademi.393048>

Multi-Level Migration Governance in the Example of Syrian Asylum Seekers in Turkey

Abstract

The aim of this study is to analyze the governance and implementation dimension of immigration policy in Turkey by taking into account the interaction among government organizations and civil society actors in the implementation of policy decisions. In this study, semi-structured interviews were conducted in Hatay, Gaziantep, Kilis, and Istanbul to determine the implementation problems of migration policies for Syrian asylum-seekers in Turkey. Within the scope of the fieldwork, we have interviewed approximately a hundred actors who are from government institutions and organizations, municipalities, representatives of local, national and international non-governmental organizations and foreign organizations. The main goal of this study is to examine the migration management efforts in Turkey within the framework of a multi-level governance approach.

Keywords: Migration Policies, Syrian Asylum-Seekers, Migration Governance, Multi-Level Governance, Cooperation Network.

Giriş

Suriye’de 2011 yılında başlayan iç karışıklıklar sonrasında Türkiye’ye ‘açık kapı politikası’ çerçevesinde gelen sığınmacılara yönelik ilk dönemlerde hükümet ‘barınma merkezleri’ adı verilen kamplar inşa ederken, yerel ve ulusal düzeydeki sivil toplum kuruluşları yardım kampanyaları başlatmış ve uluslararası aktörler ise özellikle sınır illerindeki uygulama ofisleri ya da ağ (*network*) ortakları olan bazı kuruluşlar aracılığıyla göçün insani boyutlarının rahatlatılmasına yönelik dağınık ve parçalı faaliyetler zincirine girişmişlerdir.

Suriye’deki çatışma ortamının daha da derinleşen ve karmaşıklaşan bir hal alması, süreç içerisinde sığınmacıların artan oranda ve yoğunlukta gelmeleri, krizin kısa vadeli olmadığını ortaya çıkarmıştır. Buna karşın Türkiye’nin göç politikalarının yönetiminde kurumsal altyapı ve pratiklerindeki eksiklikler göç krizinin beraberinde getirdiği sorunların aşılmasında kamusal aktörler dışındaki farklı aktörlerle bir işbirliği ağının kurulmasında ve güçlü iletişim mekanizmalarının geliştirilmesinde oldukça zorlanan bir tecrübe ortaya koymuştur.

Bu çalışmada göç krizinin yönetiminin, günümüzde yönetim kavramına yüklenen çoklu yapısı açısından yönetim süreciyle yakınlaştırılması ve ilişkilendirilmesi gerektiği çok düzeyli yönetim yaklaşımı perspektifinden savunulmaktadır (Hoogheve Marks, 2001; Charbit, 2011; Betts, 2012; Scholten, Collett ve Petrovic, 2017, s. 286). Bu açıdan çalışma göç literatürüne doğrudan yönetim boyutuyla katkı sunabilmeyi öncelemektedir.

Araştırmanın yöntemine gelindiğinde bu çalışmanın tasvir edici (*descriptive*) ve keşfe yönelik (*exploratory*) bir araştırma olduğu öncelikli vurgudur. Ayrıca araştırmada yöntem olarak ağırlıklı bir şekilde sözlü ve yazılı yarı-yapılandırılmış mülakat yöntemi kullanılmıştır. Genel olarak karşılaştırma sunmayı hedefleyen çalışmalar açısından tasvir edici yaklaşım önemli bir bilimsel yöntem olarak kabul görmektedir (Carter, 2003; Shields ve Rangarajan, 2013). Keşfe yönelik araştırma ise genel olarak üzerinde çok az araştırma olan ya da olmayan bir sorunu tanımlamak (De Haes ve Grembergen, 2009) ve halihazırda tanımlanmamış meselelere yönelik olması nedeniyle esnekliğe de sahip bir yöntemdir (Shields ve Rangarajan, 2013).

Kuşkusuz keşfe yönelik çalışmalar pilot çalışmalar yoluyla ya da odak olarak görülen gruplara yönelik yahut ilgili konudaki her türlü aktörleri kapsayan derinlemesine mülakat vb. yöntemleri kullanarak resmi yaklaşımları ve gayri resmi tartışmaları ortaya koyan niteliksel çalışmalar olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca keşif çalışmaları kesin bir varsayım koymaktan öte geliştirilmesi muhtemel hipotezlere temel sağlayacak önemli verileri araştırmacılara sunmaktadır. Bu nedenle tasvir edici/tanımlayıcı ve keşif çalışması niteliğindeki bu araştırmada ele alınan ve cevaplanmaya çalışılan başlıca araştırma soruları şunlar olmuştur:

1. Türkiye’de Suriyeli sığınmacılar bağlamında göç politikaları ve yönetiminde bir yönetim ağı mevcut mudur? Bir yönetim ağının oluşmasında ve işleyişinde karşılaşılan sorunlar nelerdir?
2. Farklı şehirlerde işbirliği ağları çerçevesinde uygulamada ne gibi farklılıklar vardır? Bu farklılıklar hangi etmenlerden kaynaklanmaktadır?
3. Türkiye’de göç politikalarının hayata geçirilmesinde çok düzeyli yönetim süreci söz konusu mudur? Göçün yönetiminde ilgili aktörler hangi rolleri ne ölçüde üstlenebilmektedir?

Türkiye’de göç politikasının kurumlar bazında incelenebilmesi saha araştırmalarını kaçınılmaz kılacağından nüfusa oranla içerisinde en çok Suriyeli sığınmacıyı barındıran illerden Hatay, Gaziantep ve Kilis, sınır illeri kapsamında örneklem olarak alınmış iken, mukayese olanağı sunabilmesi açısından da İstanbul ili aynı metotlarla saha çalışmalarımızın bir diğer önemli noktasını oluşturmuştur. Bu doğrultuda Hatay’da 6-16 Mart 2015 tarihleri arasında, Gaziantep’te 11-15 Mayıs 2015 tarihleri arasında, Kilis’te 18-22 Mayıs 2015 tarihleri arasında ve son olarak İstanbul’da 7-18 Mart 2016 tarihleri arasında sözlü ve yazılı yarı-yapılandırılmış mülakat çalışmaları Ek-1’de verilen aktörleri kapsayacak şekilde tamamlanmaya çalışılmıştır.

Bütün bu çalışma kapsamında Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü başta olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının il ve ilçe müdürlükleri, yetkilileri ve çalışanları (resmi yazı ve taleplerle), kaymakamlıklar bünyesindeki sosyal yardımlaşma vedayanışma vakfı müdürlükleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri başta olmak üzere yerel yönetimlerin ilgili yetkilileri, il düzeyindeki yerel sivil toplum kuruluşları vemeslek kuruluşları, ulusal ve uluslararası ‘inanç’ ve ‘hak’ tabanlı sivil toplum örgütlenmeleri, uluslararası aktörlerin

saha ofislerindeki görevlileri ve yetkililerinin de aralarında olduğu toplamda 95 aktörle Mart 2015-Mart 2016 tarihleri arasında saha çalışmaları yürütülmüştür.

Çalışmada öncelikli olarak yönetim, çok düzeyli yönetim yaklaşımı ve göç yönetişimi gibi çalışmanın temel teorik yapısını oluşturan kavramlar ve olgular irdelenecektir. Ardından Türkiye’nin göç politikalarının yönetimindeki belli başlı aktörlerin statüleri yönüyle benimsenen tasnif ile kurumsal rollerine değinilecektir. İller bazında ise göç yönetişiminin boyutları ile işbirliği ve koordinasyona dair hususlar, çok düzeyli yönetim yaklaşımı çerçevesinde sahadaki yarı-yapılandırılmış mülakatlardan elde edilen verilerle desteklenerek analiz edilecektir. Bununla birlikte çalışmanın yazım hacmi çerçevesinde ilgili aktörlerle yapılan mülakatların yer yer aktarımı söz konusu olsa da genel olarak elde edilen sonuçlar metne yansıtılmaya çalışılmıştır.

Küresel Göç Hareketleri

Göçün tarihinin insanlığın bilinen tarihi kadar eski olduğu konusunda genel bir kabul bulunmaktadır (Çandar, 2005, s. 30; Koyuncu, 2011, s. 131; Kutlu ve Sevinç, 2017, s. 222). Ancak 21. yüzyıla gelindiğinde dahi dünya, Akdeniz kıyılarından Amerika Birleşik Devletleri-Meksika sınırına kadar çeşitli göç hareketleri ve insanlık dramları ile karşı karşıya kalmıştır (Köşer-Akçapar, 2012, s. 571). Buna karşın sığınmacıların hedef ülkelerdeki sorunları ise ayrı bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin İtalya’da özellikle yarım milyondan fazla kayıtsız göçmen yalnızca sivil toplum kuruluşlarının baskılarıyla birtakım sosyal haklardan yararlanabilmekte, kamu dairelerinde bürokratik engeller sürmekte ve devlet hastanelerinde yalnızca acil durumlarda ücretsiz tedavi görebilmektedirler (Salomoni, 2012, s. 432; Marconi, 2012, ss. 149-151).

2017 yılı itibarıyla dünyada Birleşmiş Milletler’in resmi üyeleri ile Filistin ve Vatikan devletleri de dâhil edildiğinde 195 dünya ülkesi arasından 45 ülke hem göç alan hem göç veren ülkeler sınıfındayken, 95 ülke büyük ölçüde göç vermekte olup, 55 ülke ise önemli ölçüde göç almakta olan ülkeler arasındadır (www.migrationpolicy.org/, 2017).

Türkiye’nin Suriyeli sığınmacı krizinden önce ‘hedef ülke’ olma konumuna ulaştığını atlamamak gerekir. Bununla birlikte ‘göç veren’ ve ‘transit’ bir ülke konumlarına ek olarak Suriyeli sığınmacılarla birlikte ‘net bir göç ülkesi’ haline dönüştüğü belirtilmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya,

2014, s. 222; Sağıroğlu, 2015, s. 28). Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD), "Uluslararası Göç Görünümü 2017" başlıklı Raporu'na göre 2016 yılında yaklaşık 1,6 milyon kişi iltica başvurusunda bulunmuş ve en çok başvuru 722 bin kişi ile Almanya'ya yapılmıştır. Raporu göre Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların önemli bir kesimi savaş sonrası geri dönmeyi planlamamaktadır (OECD, 2017).

Diğer yandan Lübnan ve Ürdün gibi ülkeler nüfusları itibariyle dışarıdan gelen Suriyeli mültecilere karşı kapasitelerini oldukça aşmaları sebebiyle yönetim krizi ile karşı karşıya kalmışlardır. Örneğin Lübnan, Ekim 2014'te, iç çatışmalardan kaçan Suriyelilere sınırlarını kapattığını duyurmuştur.

21. yüzyılda giderek farklı boyutları da ortaya çıkan zorunlu göç olgusu, mülteci rejiminde yeni tanımlamaları ve bakış açılarını mevcut kurum ve kuralları ile tekrar irdelenmeyi gerektirmekte ve uluslararası göç konularında küresel bir yönetişimin (Ihlamur-Öner, 2012, s. 579), ele alınmasına dair çalışmalara kuşkusuz ihtiyaç duymaktadır. Nitekim kriz yönetiminin çeşitli aşamaları aynı zamanda hükümetler, gönüllü örgütler ve diğer yerel birimler tarafından yapılan çalışmaların esnekliğini de içermektedir (Ünlü, Kapucu ve Şahin, 2010, s. 157). Bu bağlamda yönetişim olgusu yerel, ulusal ve küresel sorunların çözümünde önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim

20. yüzyılın klasik yönetim anlayışına karşın yönetişim anlayışı, dikey hiyerarşik yönetimden çok, yatay ağlardan (*network*) oluşmakta ve karar alma süreçleri, kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde farklı aktörlerin rolüne atıf yapmayı esas almaktadır (İçduygu ve Keyman, 2000, s. 385; Doğan, Kalkışım ve Karaaslan, 2012, ss. 79-80; Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009, s. 517). Böylece yönetişim en başta geleneksel ve geleneksel olmayan aktörlerin farklı düzlemlerde etkileşimini içermektedir. Bu açıdan göçün yönetişimi açısından ulus-devletler küresel yönetişimin önemli oyuncularındır ancak tek oyuncusu değildirler. Örneğinsivil toplum kuruluşları, katılımcı demokrasi anlayışını da pekiştiren bir rol üstlenmekte ve çeşitli politik, kültürel, dayanışmacı vb. özelliklere sahip ağların oluşumunda önemli rol oynamaktadır. Bununla birlikte yönetişim olgusu, bir kriz yönetiminin başarısında rol alabilecek bütün aktörlerle karşılıklı etkileşimi ve işbirliğini esas alan bir yaklaşımı ifade etmektedir (Betts, 2011, s. 4; Gamlenand Marsh, 2011, s. 14).

Yönetişimin yapısal, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutundan da söz etmek mümkündür. Yapısal boyutu daha çok kamu kurum ve kuruluşlarına yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları vb. diŐer yeni aktörleri de dâhil ederek güç ve yetki daĝıtımını düzenlerken, yönetsel boyutuyla ise ilgili aktörler arası ilişkiler aĝı ve etkileŐimler ifade edilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 214). Ayrıca yönetişimin sivil toplum kuruluşları ile politika yapım süreçlerinde ayrılmaz bir ilişkisi söz konusudur (Cram, 2006, s. 2). Nitekim bu çalışmanın en önemli vurgularından birisi de bu iliŐkilerdir.

Murat Okçu'ya göre politika üretimi ve uygulanmasında yönetişim, kamu, özel sektör ve sivil toplum temsilcileri arasında ortaklıklar oluşturulması ve her üç aktörden oluşan aĝbaĝlar geliştirilmesine denk düŐmektedir (2012, s. 12). Bu noktada aĝbaĝ (network) kavramı, daha az merkeziet li olan, yatay koordinasyona yönelen, aktörler arası g cl  ilişkileri esas alan ve kurumlar arası sosyal sermayenin iyi bir biçimde iŐletilebilmesine olanak saĝlayan bir durumu ifade etmektedir ( ztaŐ, 2007, s. 85). Böylece tek başına devlet aygıtının yönetimine dayanan ulus devlet paradigması da ulusal ve uluslararası ölçekte çeşitli aĝlar içerisinde alınan kararların koordinasyonu içerisinde sınırlandırılmıŐ olmaktadır (Kalfa ve Ataay, 2008, ss. 237-238).

Yönetişim, sivil toplum kuruluşlarının ve diŐer hükümet dışı aktörlerin karar almadan denetime kadar yönetimin her aŐamasına katılımına vurgu yapmaktadır. Böylece süreç içerisinde rol alan aktörler uzun vadeli bir iŐbirliŐinde kendi kaynaklarını ve hedeflerini geliŐtirebilecek imk nlar elde etmiş olurlar ( zer, 2006, s. 65). Bu açıdan yönetimin tek yönlü bir eylem tarzı olmadıŐını ifade eden yönetişim olgusu g ç krizinde de önem arz etmektedir ( rselli, 2010, s. 507; Lavenex ve Panizzon, 2013).

G ç Yönetişimi

Küreselleşme  aĝında uluslararası göç hareketlerine dair sorunlar; hedef, transit ve güç veren konumundaki bütün ülkeleri, başta uluslararası kuruluşlar olmak üzere sayısız aktörlerle iŐbirliŐi yapmaya zorlayanyeni bir süreci başlatmıştır (İçduygu, 2010, s. 23; Tekin, 2017, s. 40). Ayrıca güce dair sorunların dinamik oluşu çok yönlü yönetim tarzlarının devreye girmesini kaçınılmaz kılmaktadır (Kaya ve Erdoĝan, 2015, ss. 5-6; Sayın, Usanmaz ve Aslangiri, 2016, s. 5).

Literatürde artan oranda küresel g ç hareketlenmelerinde tek bir karar

ve uygulama mercii olmadığından göç yönetimi kavramının yerine göç yönetişimi kavramının kullanılmasının daha doğru bir tercih olduğu kabul görmeye başlamıştır (Ihlamur-Öner, 2012, s. 596; Wabgou, 2016, s. 141, 156). Nitekim Birleşmiş Milletler başta olmak üzere küresel kuruluşların belgelerinde de göç yönetişimi olgusuna sıkça rastlamak mümkündür (UN, 2016, s. 12).

21. yüzyılın başlarına kadar göç yönetişiminin normatif destekleri konusunda yeterli kıstasları ifade eden çalışmalar çok yaygın olmamıştır. Halbuki göç yönetişiminin prensiplerinin açıklığa kavuşması ve tutarlı bir geleceğe sahip olması için bu çalışmalar ve tartışmalar şüphesiz gereklidir. Bu nedenle, boşlukları tanımlamak, dâhil olan aktörlere ve onların perspektiflerine bakmak kaçınılmaz bir hal almaktadır (Betts, 2010, s. 7). Bu doğrultuda yürütülen çalışmaların ise arttırılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Kuşkusuz göç yönetişimine yönelik akademik çevreler açısından yakın dönemlerde önemli gelişmeler de söz konusudur. Örneğin Eylül 2016 tarihinde Leiden Üniversitesi, Delft Teknoloji Üniversitesi ve Rotterdam Erasmus Üniversitesi işbirliği ile “Governance of Migration and Diversity” (*Göç Yönetişimi ve Çeşitlilik*) başlıklı bir yüksek lisans programı açılmıştır. Bu program ile göç ve çeşitlilik konularında kamu yönetimi, kent çalışmaları, sosyoloji, tarih ve kalkınma olmak üzere beş disiplini birleştiren bir alanda çalışmaların yürütülmesi hedeflenmiştir (Scholten, 2016).

Çok Düzeyli Yönetişim Yaklaşımı: Çok-düzeyli/düzlemli ya da çok-katmanlı yönetim (multi-level governance) olarak Türkçe literatüre çevrilen bu terim, farklı yönetim kademelerinde bulunan kamusal aktörler arasındaki ilişkiler ile diğer hükümet-dışı aktörler arasındaki ilişkileri belirtmek amacıyla kullanılmaktadır.

Ian Bache’in aktardığına göre, 1992 yılında Gary Marks, çok-düzeyli yönetim kavramını Avrupa Topluluğu’nun yapısal politikasını ve 1988 yılında kurulmasından sonra ortaya çıkan gelişmeleri tanımlamak için ilk olarak kullanmıştır (Bache, 2008, s. 23). Daha sonra, Marks ve arkadaşları daha geniş bir bağlamda Avrupa Birliği karar verme mekanizmalarına uygulamak için ‘çok-düzeyli yönetim’ yaklaşımını geliştirmişlerdir. Bu yaklaşım hem yerel-kurumsal politika çalışmalarından hem de uluslararası politika çalışmalarından dersler çıkarmıştır (Hooghe and Marks, 2001; Scholten, 2013, ss. 219-220). Böylece devletler kendi sınırları içinde olu-

şan birçok aktiviteyi kontrol etme durumunu tekelleştirmekten ziyade paylaşmaya başlamıştır (Conzelmann, 1998, s. 5; Okçu, 2005; Akçakaya ve Yücel, 2009, s. 1237). Bu bağlamda çok-düzeyli yönetim, belirgin ve üstü kapalı politika yapım otoritesinin, sorumluluğunun, geliştirilmesinin ve uygulamasının farklı düzeylerdeki paylaşımını içermektedir (Charbit, 2011, s. 13; Spehar, Hinnfors ve Bucken-Knapp, 2017, s. 114).

Çok-düzeyli yönetim yaklaşımları genelde kamusal olanlar ile kar amacı güden ya da gütmeyen özel kesim ve hedef insanlar arasındaki işbirliği ve etkileşimi içermektedir. Bu açıdan ilgili aktörler arasındaki ilişki biçimlerini odak noktasına almaktadır (Charbit, 2011, s. 13). Bu yönüyle çok-düzeyli yönetim, temel mahiyeti itibarıyla hükümetler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki artan etkileşimi ve karşılıklı bağımlılığı anlatmaktadır (Peters ve Pierre, 2001, s. 131).

Çok Düzeyli Göç Yönetişimi: Göç aynı zamanda, jeopolitik, sosyo-ekonomik güçler ve kültürel gerçeklikler ile kaynak ülkeler ve hedef ülkeler tarafından şekillenen karmaşık ve çok katmanlı bir olgudur (Haque, 2012, s. 2; Koyuncu, 2015, s. 455; Taniyıcı ve Kahraman, 2017, s. 883). Göçün şekli ve yoğunluğu, göç yönetiminde politika ve stratejilerin geliştirilmesinde önemli olmakla birlikte göç hareketlerinin yönetimi sağlıktan ekolojiye, ekonomiden eğitime çok farklı alanları kapsayan çok-terafli bir yaklaşım zorunlu kılmaktadır (Erdoğan, Karapınar ve Aydın, 2013, s. 424).

Diğer yandan, göçe dair politika yapımının dört nesilde tasnif edilebilecek araştırmaları geride bıraktığı ifade edilebilir. Buna göre birinci nesil çalışmalar temel olarak Avrupa ülkelerindeki göçmen merkezlerindeki göçmen akımlarının evrimi ve demografik yapısı üzerinde durmuştur. İkinci nesil araştırmalar ise öncelikle göçmenlerin ekonomik entegrasyonu ve sosyal davranışları üzerine odaklanmıştır. Üçüncü nesil de genel olarak uyum politikaları ve siyasi katılım ile ilgilenmiştir. Dördüncü nesil ise göçmen ve göç politikalarının nasıl kararlaştırıldığı ve uygulandığı konusunu anlama problemi ile ilgilenmiştir. Bütün bunlara karşı yeni nesil araştırmacılar, göçmenler ve göçün çok-düzeyli yönetişimi sorunu ile ilgili araştırmaları başlatmıştır (Zincone ve Caponio, 2006, s. 269).

Küresel ölçekte göçmen akışını düzenleyen kapsamlı, çok terafli ve sistematik bir mekanizma olmadığından göç konusunda ulusal ve uluslararası işbirliğinin çok daha fazla ve çok düzeyli yürütülmesi gerekmektedir (Betts, 2012). Genel olarak ifade edilebilir ki, göç ve göçmen sorunlarında çok düzeyli yönetim konusu yeni bir çalışma alanı olarak karşımıza çık-

makta (Zincone ve Caponio, 2006, s. 270; Zapata-Barrero, 2012) ve daha çok çalışılması gereken araştırmalara kuşkusuz ihtiyaç duymaktadır.

Yönetişimde Ağlar

Göç politikalarında son dönemlerde yeni bir aşamaya geldiği açıktır. Zira devletler, uluslararası kurumlar ve sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere bütün ilgili aktörler ulus-ötesi (trans-national) akımlar ve ağların ortak yönetilmesine daha fazla çaba harcamaktadır (Turmaganbet, 2015). Özellikle devlet dışı ve devletler-arası aktörlerin de mülteci politikalarında aktif olarak yer almaya başlaması, yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları ile bölgesel ve ulus-ötesi ağlar hem devletlerle hem de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile işbirliğine gitmekte ve devletlerin göç krizlerinin yönetilmesindeki rolünü de geçersiz kılmadan merkezi rolünün değişmesini sağlamaktadırlar (Mertus, 2002, s. 330, 334; Ihlamur-Öner, 2012, ss. 589-590).

1990'lı yıllardan itibaren Avrupa kaynaklı yönetim ve örgüt yazınında kimi yazarlarca 'politika ağları' (*policy net works*), kimi yazarlarca da 'ağ yönetişimi' (*network governance*) adı verilen yeni bir kuram gelişmeye başlamıştır (Jones, Hesterly ve Borgatti, 1997; Yılmaz, 2003, s. 49). Bu yaklaşım ise özellikle birbirinden farklı ya da farklılaşmış toplumsal yapıların ve ağların karşılıklı iletişim ve etkileşim içerisinde kamu politikalarını oluşturabilme süreçlerini içermektedir. Bu bağlamda bir ülkede bir konu üzerinde kamu politikası oluşturmada etkisi olabilecek farklı kesimler ve aktörler bu tür ağları oluşturabilirler (Rhodes, 1998, ss. 224-226; Bauer, Epstein and Gang, 2000, s. 3). Nitekim sivil toplum kuruluşları arasındaki ortak platformlar yahut ilk gelen sığınmacılarca oluşturulan dayanışma ağları bu hususa örnek gösterilebilir.

Diğer taraftan göç ağlarının göç sonucu riskleri azaltması ve göç maliyetlerini düşürmesi gibi önemli fonksiyonları da bulunmaktadır (Haug, 2008, s. 588). Bu nedenle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere diğer aktörlerle işbirliği yaparak bölgesel ağlar oluşturmak durumundadır (Barnett, 2002, s. 262). Bununla birlikte devlet sermayesi ile özel sektör sermayesinin yerel ve ulusal çapta eğitim, sağlık ve çevre gibi konularda ortak projeler yoluyla hizmet sunmaları anlamına gelen 'yönetsellik' olgusuna sadece iş çevreleri değil gönüllü ve enformel sektörler ile ağlar da dâhil olmaya başlamıştır (Akbaş, 2012, s. 338).

Türkiye’de Çok Düzeyli Göç Yöneti(şi)minde Aktörler

Çalışma kapsamında irdelenecek olan Türkiye’deki göç yönetişimi ağının en önemli ayaklarını devlet aygıtı (kamu kurum ve kuruluşları), yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası örgütler oluşturmaktadır. Bu açıdan aktörlerin niteliği dikkate alınarak dörtlü bir tasnif ile çok düzeyli yönetim örnekleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Devlet Aktörü (Kamu Kurum ve Kuruluşları)

Suriyeli sığınmacıların Türkiye’ye ilk giriş yapmaya başladıkları tarih olan Nisan 2011’de Hükümet, AFAD’ı Suriyeli sığınmacılardan sorumlu kurum olarak belirlemiştir (Kirişçi ve Karaca, 2015, s. 308; Taniyıcı ve Kahraman, 2016, s. 352). Kurulan çadır ve konteynir kentlerde ise geçici koruma kapsamındaki sığınmacılara yönelik barınma, beslenme, sağlık, güvenlik, eğitim, ibadet, tercümanlık, iletişim gibi hizmetlerin verilmesi, AFAD koordinasyonunda ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşları ile ortak olarak yürütülmektedir.

4 Nisan 2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 103. maddesinde ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluşu düzenlenmiştir (Kutlu ve Kahraman, 2017, s. 16). Bu çerçevede Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde çeşitli araştırma merkezleri, komisyon ve kurullar da ihdas edilmiştir. Yine göç sahasında yer alan kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun sağlanmasına yönelik Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur (Örselli ve Babahanoğlu, 2016, s. 2071). Ayrıca gündem çerçevesinde ulusal ve uluslararası aktörlerin temsilcilerinin de toplantıya katılabilmelerine olanak tanınmıştır (www.goc.gov.tr/, 2016). Bununla birlikte Göç İdaresi, 18 Mayıs 2015 tarihinde yabancılarla ilgili tüm iş ve işlemleri yetki devri yoluyla üstlenmiştir.

Türkiye’deki Suriyeliler açısından orta ve uzun vadede en önemli sorun alanlarından birinin de eğitim olduğu belirtilmektedir (Erdoğan, 2015, s. 323). Bu açıdan Türkiye’de Suriyeli sığınmacılar için açılan okulların pek çoğunda yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları özellikle bu okulların kuruluş süreçlerinden itibaren hem mali yardımlarda hem de danışmanlık hizmetlerinde bulunmuşlardır. Çünkü Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2016 yılına gelindiğinde dahi bu tür okullar için özel bir bütçesi yer almamaktaydı.

Suriyeli sığınmacılara yönelik uluslararası yardımlar hakkında ise Geçici

Koruma Yönetmeliği'nin 47. maddesinde önemli bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre Türkiye 'kölfe paylaşımı' kapsamında ilgili kamu kurum ve kuruluşların görüşünü alarak Dışişleri Bakanlığınca diğer ülkelerden, uluslararası örgütlerden ve sivil toplum kuruluşlarından destek talep edebilir. Bu noktada sağlanacak aynı ve nakdi yardımların kabul edilmesi ve kullanılması, Dışişleri Bakanlığı ile ilgili Bakanlığın görüşleri alınarak AFAD tarafından koordine edilmektedir. AFAD ise, bu aynı ve nakdi yardımların kullanılması konusunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye Kızılay Derneği, ilçe kaymakamlıkları bünyesindeki sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları başta olmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluşları ve valiliklerle doğrudanışbirliği yapabilmektedir (www.goc.gov.tr/, 2016).

Hükümet Dışı Yerel ve Ulusal Aktörler (Sivil Toplum Kuruluşları)

Göçün yerel, ulusal ve küresel yönetiminde sivil toplum aktörlerinin rolü oldukça önemli bir hal almaktadır. Nitekim 20. yüzyıl sonlarından itibaren dünya, birçok sınır-ötesi sorunuyönetişiminde sivil toplum kuruluşlarının artan müdahillğine şahit olmaktadır (Rustamov, 2011, s. 33; Kahraman, Örselli ve Bayrakçı, 2017, s. 37). Margaret P. Karns ve Karen A. Mingst'e göre, güç devlette daha az toplanarak yönetimdeki diğer aktörlere yayılmış durumdadır (2009, s. 17). Bunlar arasında uluslararası kuruluşlar, ulusal hükümetler ve sınır-ötesi şirketler kadar güçlü olmasa da potansiyel bir küresel güç olarak ortaya çıkmışlar, sosyal değişimi teşvik eden ve siyasi programı etkileyen küresel aktörler gibi etkili olmuşlardır (Fries and Walkenhorst, 2011, ss. 4-5).

Suriye'deki iç karışıklıklara kadar, Celia Mannaert'in Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'nin sığınmacı politikalarında ve uygulamalarında büyük bir etkiye sahip olmadıkları görüşü (2003, s. 9), esasında yanlış bir tespit değildir. Nitekim göç yazınında 2010'lı yıllara kadar yerel ve ulusal sivil toplum kuruluşlarının göçmenler, sığınmacılar ve mültecilere yönelik faaliyetlerine çok az atıf yapılmaktadır.

Diğer yandan Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar konusunda baştan itibaren en fazla mesai harcayan sivil toplum kuruluşlarının 'inanç' temelli kuruluşlar olduğu, 'hak' temelindeki sivil toplum kuruluşlarının ise daha çok uluslararası aktörlerden aldıkları desteklerle sahada faaliyet gösterdikleri gözlemlenmektedir. Bunların yanı sıra meslek odaları, sendikalar, siyasi partiler gibi bazı aktörlerin de çeşitli faaliyetlere giriştikleri görülmektedir (Erdoğan, 2015, s. 341).

Çalışma kapsamında  rneĝin Hatay’da Yaren Yardım Gönüllüleri Derneĝi (*Yaren-Der*), Gaziantep’te B lb lzade Vakfı, Kilis’te Altın Hilal Derneĝi gibi yerel sivil toplum kuruluşları ile İnsani Yardım Vakfı (İHH), Deniz Feneri Derneĝi ve Yeryüzü Doktorları Derneĝi gibi ulusal sivil toplum kuruluşları yönetişim çabalarına farklı düzeylerde önemli katkılar sunmaktadır. Ayrıca çok sayıda diĝer ‘hak’ ve ‘inanç’ tabanlı sivil toplum kuruluşları ile de mülakat çalışmaları yürütülmüştür. Yine bazı Suriye menşeli sivil toplum kuruluşları, meslek odalarının il ve ilçe temsilcilikleri, yerel medya ve kamuoyu gibi pek çok aktör ve unsur da yerel ve bölgesel düzeyde birer aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Uluslararası Aktörler

G ç yönetimi alanında Birleşmiş Milletler, küresel g ç yönetişiminin en önemli aktörlerinden birisi olmasının yanı sıra, hükümetler arası örgütler ve farklı politik aktörler arasında çok taraflı iŐbirliĝinin gerekleŐtiĝi önemli bir alan olarak kabul edilmektedir (Rustamov, 2011, s. 17).  rneĝin Türkiye açısından sıĝınmacılara yönelik olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliĝi, Birleşmiş Milletler ocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ile Avrupa Birliĝi sahadaki önemli aktörler arasında rahatlıkla sıralanabilir.

 nemli aktörlerden biri olarak UNICEF, Türkiye’de AFAD ve ilgili bakanlıklar yoluyla krizin yönetiŐiminde önemli projeler yürütmektedir.  rneĝin UNICEF, ilk etapta Türkiye’de dört yüz bin Suriyeli ocuĝa eĝitim, psiko-sosyal destek ve mesleki eĝitim imk nlarını saĝlamak üzere, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliĝi ile ‘Mercy Corps’, ‘Save the Children’ ve ‘World Vision’ isimleri altında farklı kuruluşlar tarafından baŐlatılan ‘Kayıp KuŐak Olmasın’ stratejisini takip ettiĝini ifade etmekte ve Türkiye’deki Suriyeli ocukların önemli bir kısmının okula devam edememesinin bu faaliyet giriŐiminin kilit bir bileŐeni olduĝunu da vurgulamaktadır (UNICEF, 2014, s. 20).

Bir  rnek olarak UNICEF Türkiye Temsilciliĝi, Eylül 2013-Aĝustos 2014 tarihleri arasında ‘Acil Durumlarda ocuk Koruma’ başlıklı eĝitimler vermiştir. Bu eĝitim programlarına 56’sı AFAD personeli, 30’u çeşitli sivil toplum kuruluşlarının çalışanları, 52’si kamp yöneticisi, 21’i Türk Kızılay’ı çalıŐanı ve 11’i de AFAD Bölgesel Araştırma ve Kurtarma Ekibi Yöneticisi olmak üzere 174 kişi katılmıştır. Ayrıca farklı illerdeki toplam 21 kampta ocuk Dostu Alanlar kurulmuş ve bu proje kapsamında Eylül 2014 itibariyle Türk Kızılay’ı tarafından istihdam edilen 43 gençlik çalı-

şanı kamplarda hizmet etmekte ve 3 personel de Gaziantep'te proje koordinasyonunu yürütmektedir (UNICEF, 2014, s. 21).

Avrupa Birliği ise, Suriye krizinden etkilenenlere yönelik Bölgesel Destek Programı uygulamaya koymuştur. Bu program kapsamında Türkiye'ye 8,2 milyon Avro bütçe tahsil edileceği ve krizin sonuçlarının hafifletilmesi sürecinde yetkili mercilere ve yerel toplumlara destek olunması amacıyla Avrupa Birliği'nin UNICEF ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile birlikte çalışması hedeflenmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ile birlikte kamp dışındaki Suriyeli sığınmacılara destek vermek üzere Hatay'ın Antakya ilçesinde ve İstanbul'un Fatih ilçesinde iki adet Toplum Merkezi kurmuştur (AB, 2016).

Avrupa Birliği fonlarından Türkiye'de sığınmacılara yönelik çalışmalar yürüten pek çok ulusal ve uluslararası kuruluş yararlanmaktadır. Örneğin Sığınmacılar ve Göçmenlere Dayanışma Derneği'nin (SGDD-ASAM), Avrupa Birliği tarafından desteklenen ve İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı'nın (İKGV) işbirliği ile yürütülen 'Askıdaki Yaşamlar için Diyalog' başlıklı projesi, Ekim 2014 itibarıyla faaliyetlerine başlamıştır. Bu proje ile yerel bir ağ oluşturulması yahut mevcut yerel ağların geliştirilmesi, yerel düzeyde koordinasyonun güçlendirilmesi gibi çabalarla sığınmacılar ve mültecilerin temel haklara erişimlerinin kolaylaştırılması hedeflenmiştir (www.refugeeturkey.org/, 2016).

Avrupa Komisyonu İnsani Yardım ve Sivil Koruma Örgütü (ECHO) ise, Türkiye'de kamp dışında yaşayan Suriyeli sığınmacılara yapılan insani yardımlara destek olmaktadır. ECHO, Danish Refugee Council, Welt Hunger Hilfe (WHH), IOM ve Hayata Destek Derneği gibi uluslararası ve Türk ajanslarıyla işbirliği yaparak en ağır durumdaki sığınmacıların temel ihtiyaçlara erişimini yardımcı olmaktadır. Ayrıca ECHO tıbbi yardımlarını, Uluslararası Tıp Teşkilatı veya Yeryüzü Doktorları Derneği gibi kuruluşlar kanalıyla sağlamaktadır (AB, 2016).

Öte yandan Türkiye'de Suriyeli sığınmacılara yönelik saha araştırması yapanların vurguladıkları önemli bir husus ise, pek çok yabancı menşeli organizasyonların özellikle sınır illerinde 'kapalı kutu' görünmeleri, yerel aktörleri dışlamaları, yerel medya ile ilişkilerinin yeterli düzeyde olmaması ve yerel taşra teşkilatlarıyla mesafeli ilişkiler yürütmeleri olumsuz intibaların uyanmasına neden olduğudur (Callet-Ravat, 2015, s. 120).

Yerel Yönetimler

Bu çalışma kapsamında kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler arasında ayırımı gidilmiştir. Literatürde merkezi idarenin taşra teşkilatları da anayasal düzenlemeler doğrultusunda yerel yönetimler başlığı altında değerlendirilmektedir (Bayrakçı, 2014, ss. 16-17). Ancak yerel yönetimlerden çalışmada kastedilen belediyelerdir. Nitekim 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun ‘Uyum’ başlıklı 96/1. maddesinde şu ibare yer almaktadır:

“Genel Müdürlük, (...) kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir”

Dolayısıyla Suriyeli sığınmacılara yönelik yapılan bu yeni hukuki düzenlemede kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler ayrı değerlendirilmiştir.

Bu çalışma kapsamında yer alan belediyelerin her biri farklı bir aktör olarak değerlendirilebilir. Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi, metropol bir şehir olması yönüyle diğer büyükşehirlerden ayrışabilmektedir. Yine Hatay Büyükşehir Belediyesi, 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla büyükşehir statüsü elde etmiş olduğu için, özellikle kurumsallaşma süreci açısından farklılık arz etmektedir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ise özellikle doğrudan Suriyeli sığınmacılara yönelik farklı başlıklarda oluşturduğu merkezlerle önemli bir ayrıcalığa sahiptir.

Kuşkusuz uluslararası göç olgusunun önemli bir boyutu yerel yönetimlerin ne ölçüde rol alabileceklerine ilişkindir (Küçük ve Alan, 2017, s. 1076). Bu bağlamda bakıldığında ilk olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 13. maddesinde yer alan hemşeri hukukuna karşın kanunda yabancı göçmenlere yönelik özel ifadeler veya hükümler hiç yer almamaktadır. Diğer taraftan Yasemin Çakırer-Özservet’e göre, kent konseyleri de yerelde ve yerel yönetim düzeyinde göçmenlerin yerel entegrasyonunu sağlamada rol alabilirler. Ayrıca Suriyeli sığınmacılar meselesinden çok önce İstanbul’da Zeytinburnu Belediyesi yerel yönetim-yabancı göçmenler uyumu-na yönelik çalışmaları açısından başarılı bir örnek olarak gösterilmektedir (Biehl, 2012, s. 96; Çakırer-Özservet, 2015, s. 49). Bu açıdan yerel düzeyde göç yönetişiminin güçlü olması genel göç politikalarını da etkilemektedir (Scholten ve vanBreugel, 2018, ss. 3-5, 17). Örneğin IMAGINATION Projesi adı verilen göçün kentsel ve ulusal düzeydeki etkilerini yönetim olgusu üzerinde ele alan bir çalışma yürütülmektedir. Bu çalışmanın ise

Koç Üniversitesi, Avusturya Bilimler Akademisi ve Goteburg Üniversitesi işbirliği ve Rotterdam Erasmus Üniversitesi koordinatörlüğünde Türkiye, Avusturya, İsveç ve Hollanda'daki kentsel alanlar üzerinde çalışılması oldukça önemlidir (project-imagination.net/about, 2017).

Bu çalışma kapsamında ise Kilis Belediyesi, Hatay'da Antakya ve İskenderun belediyeleri, Gaziantep'te Şehitkamil ve Şahinbey belediyeleri ile İstanbul'da Fatih, Sultanbeyli, Sultangazi, Zeytinburnu ve Üsküdar gibi çok sayıda ilçe belediyeleri üzerinde çalışılmış ve/veya ilgili yetkililerle mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de Çok Düzeyli Göç Yönetişimi Uygulamaları

Hatay İli Örneğinde Çok Düzeyli Göç Yönetişimi

Türkiye'de Suriye sınırına yakın bölgeler Suriye'de baş gösteren iç karışıklıklardan bu yana önemli sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır. Bu bölgelerden birisi de Hatay'dır. Türkiye'den Suriye'ye ilk toplu nüfus hareketi Hatay'ın Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü Sınır Kapısından 29 Nisan 2011 tarihinde 252 kişilik bir grupla olmuştur (Erdoğan, 2015, s. 317). Hatay'da 21 Aralık 2017 itibarıyla ise kayıt altına alınan Suriyeli sığınmacıların sayısı 456.761 kişidir (GİGM, 2017).

Hatay'ın çatışma bölgesine yakın konumu ve ağırladığı sığınmacı sayısının ulaştığı boyutlar çok çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Örneğin Hatay'da Suriyeli sığınmacılar hakkında yerel kamuoyunda olumsuz kanaatler oluşmuş, göçmenler lehine kamu spotları da görülmemiş, sadece bazı sivil toplum kuruluşlarının hassasiyet çağrısı yaptıkları girişimler ve etkinlikler olmuştur. Bu durum ise göç politikalarına yönelik sahadaki eksikliklerin kısmen de olsa ilk dönemlerde yerel ve ulusal sivil toplum kuruluşlarınca yürütülmeye çalışıldığını göstermektedir (Yarendir, 2013). Kuşkusuz bu husus göçün uyum politikalarının yönetişimine dair birer eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Suriye krizinin 5. yılına girildiği döneme değin Hatay'daki göç yönetim ağının en önemli aktörlerinin başında AFAD ve Yabancılar Şube Müdürlüğü gelmektedir. Ancak bunlara ek olarak kuruluş sürecini yakın dönemlerde tamamlayan Göç İdaresi İl Müdürlüğü vardır. Bu kurumun Hatay'da olduğu gibi pek çok ilde sığınmacılara yönelik diğer ilgili kamu kuruluşlarından yetki devri alması oldukça zaman almıştır.

Hatay Valiliğinde kendisiyle görüşme imkânı elde edilen ve görevini o tarihlerde vekaleten yürüten İl Göç İdaresi Müdürü şunları söylemiştir:

“Bizim daha ne göç-net gibi bir internet sayfamız ne de Yabancılar Şube’den bize devredilmiş bir yetki var, hatta yeni binamıza bitmediği için taşınamadık ama bir taraftan da taşınma hazırlıkları sürüyor, yerleşmemiz birkaç ay içerisinde olacaktır.” (09.03.2015).

Bu tür nedenler, yetki devrinin gecikmesi ve Göç İdaresi bünyesinde çalışan emniyet personelinin durumu gibi hususlar (Yıldırım, 2014, ss. 45-46) ile Göç İdaresi il müdürlüklerinin işleyişinin yeterince oturmaması, farklı aktörlerce yapılan insani yardımların tek çatı altındaki koordinasyonlarındaki eksiklik, yeterli ve tutarlı istatistiksel bilgilerin oluşturulmadığı zorluk (HYD, 2016, s. 67) kuşkusuz Göç İdaresi açısından önemli sorunlar arasındadır. Bu sorunların varlığı da çok düzeyli yönetim çabalarını güçleştirebilmiştir.

Hatay’da yerel ve ulusal çapta faaliyet gösteren önemli sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Bunlardan her biri önemli çalışmalara öncülük etmekte, diğer aktörler üzerinde birer baskı grubu yahut ortak birer aktör olarak karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin yerel bir sivil toplum kuruluşunun İskenderun İlçe Emniyet Müdürlüğü’ne başvurusu üzerine İskenderun’daki bir Suriyeli sığınmacının Alo 155’i aradığında Arapça bir mütercim şansına sahip olması imkânı getirilmişken, başka bir sivil toplum kuruluşunun Suriyeli çocuklara yönelik bazı eğitim merkezlerinin açılmasında ilçe kaymakamlığı ve ilçe milli eğitim müdürlüğü ile imzalanan protokoller çerçevesinde ortak işbirliği çabalarını yaşama geçirdikleri ifade edilmiştir. Buna karşın Hatay’daki bazı ilçe belediyelerinin ya da ilçe kaymakamlıklarının çeşitli alanlardaki *sivil toplum kuruluşlarının* taleplerini mali ve altyapı olanakları açısından destekledikleri ancak bazı ilçe belediyelerinin ve kaymakamlıklarının oldukça olumsuz tavır sergilediklerine dair bazı örnekler *sivil toplum kuruluşlarınca* belirtilmiştir.

Uluslararası aktörlere karşı ise Hatay’da bazı kuruluşlarının mesafeli davrandığını gözlemlemek de mümkündür. Nitekim Antakya’daki bir sivil toplum kuruluşu yöneticisi şöyle demektedir:

“UNICEF gibi uluslararası kuruluşlar buraya bizden bilgi almak için geliyorlar ancak onlara güvenmediğim için ya bilgi vermiyorum ya da doğru bilgiyi vermek istemiyorum.”(09.03.2015).

Bu husus ile ilgili olarak ise Hatay'ın uluslararası istihbarat açısından önemli bir konumda oluşunun yanı sıra uluslararası bazı kuruluşlara yerel aktörlerin önemli bir kısmı nezdinde özellikle karşılıklı güven konusundaki çekincelerinin ağır basmakta olduğu ifade edilmektedir. Yine uluslararası toplumun Suriye krizinin daha çok askerî ve siyasi boyutuna odaklanması da bu duruma etki edebilmektedir (Dinçer vd., 2013, s. 38). Bu durumda sahadaki uluslararası yabancı aktörlerin rolü düşünüldüğünde göç yönetişimi olumsuz açıdan etkilenebilmektedir.

Diğer yandan yabancı kuruluşlara yöneltilen eleştirilerden birisi de Suriyeli sığınmacılara eğitim soruları ile ilgili verilen bazı sözlerin yerine getirilmediği iddiasıdır. Zira bir sivil toplum kuruluşu yöneticisi şöyle bir beyanatta bulunmuştur:

“UNICEF’in bir ara Suriyelilerin eğitim gördüğü okullara yönelik olarak öğretmen maaşlarını karşılamak üzere bir sözü vardı ama gerçekleşmedi. Bu sebeple MEB onlarla görüşmelerini sürdürüyor.”(11.03.2015)

Suriyelilere yönelik faaliyetlerde yabancı aktörlere yönelik birtakım olumsuz yargıları Lauranne Callet-Ravat, ‘iş kültürü farklılıkları’, ‘görüş farklılıkları’ ve ‘güven eksikliği’ olmak üzere üç başlıkta değerlendirmektedir. Bunlardan iş kültürü farklılıklarına gelindiğinde özellikle sahada çoğunlukla donör kuruluşların kaynaklarını kullanan ve çoğu Batı menşeli aktörlerin uzmanlaşma biçimleri ve jargonları farklılık arz etmektedir. Mesela yerel sivil toplum kuruluşlarının yerli beşeri ve maddi kaynaklara yaslanan ve farklı algı ve metotlarla yürüttükleri çalışmalar küresel aktörlerle çatışabilmektedir (Callet-Ravat, 2015, ss. 123-124). Bu durumda özellikle eğitim ve sağlık alanında bol miktarda görülen yönetim örnekleri bazen olumsuz etkilenebilmektedir.

Hatay’da kamu kurum ve kuruluşların krizin ilk dönemlerine oranla önemli mesafeler kat etmiş oldukları açıktır. Bu açıdan özellikle kurum-sallaşma, yeni tedbirlerin geliştirilmesi ve çeşitli aktörlerle yeterli düzeyde olmasa da işbirliği çalışmaları önem arz etmektedir. Ancak kriz yönetiminde farklı katmanlardaki faaliyetlerde tek başına ve tek bir aktör olarak inisiyatif almanın olumsuz sonuçları da olmaktadır.

Hatay’da belediyelerin ise göçe dair hususlarda genel olarak inisiyatif almadıkları ve bunun da bilinçli bir tavır olarak geliştirildiği görülmüş-

tür. Nitekim mülakatlar sırasında belediye yöneticilerinin bireysel yaklaşımları aynı partiden olsa da iki belediyenin ilgili yöneticileri göçmenler hakkında zıt görüşler beyan edebilmiştir. Yine mali olanaklar, yerel halkın tepkisi vb. nedenler göçün istenmeyen sorunlarının çözümünde belediyelerin çekimser davranmalarına yol açmıştır. Aynı durumun farklı ilçe kaymakamlıkları arasında da söz konusu olabildiği sahada yardım faaliyetlerinde öne çıkan sivil toplum kuruluşlarınca ifade edilmiştir. Buna karşın Daoudov, Türkiye’de yerel yönetimlerin yabancıların uyumu noktasında yeterince aktif olmadıklarını ancak kamu kurumlarınca göç ve uyum politikalarının ulusal düzeyde dahi yeni yeni geliştiği göz önüne alındığında yerel yönetimlerin genel olarak devre dışı kalmalarının gayet doğal olduğunu vurgulamaktadır (2015, s. 47).

Hatay’da bazı ulusal ve uluslararası kuruluşların çeşitli aracı mekanizmalarla kamu kurum ve kuruluşlarına sığınmacılara yönelik projelerde kendilerine birtakım imkânların sağlanmasından faydalanabilmektedir. Bu aracı mekanizmaları, bireysel yakınlık, politik yakınlık, bürokraside gönüllüleri ve üyeleri bulunan organizasyonlar, hükümetler-arası küresel kurumların ofislerinin varlığı vs. olarak sıralamak mümkündür.

Hatay’da il düzeyinde yetkili kamusal aktör ve onun koordinasyonu altında çalışan kuruluşların gizlilik anlayışlarının, güçlü bir işbirliği ağını zorlaştırdığı görülmüştür. Bu açıdan kamusal aktör ya da aktörlerin bürokratik teamülleri, kurumsal gizlilik anlayışları ile örgüt içi hiyerarşi durumları hükümet dışı konumundaki tüm aktörlerle olan yönetim pratiklerini güçleştirmiştir. Bu sebeple kamusal aktörlerin özellikle sivil toplumun talep ve önerilerine pozitif yaklaşma gerekliliği doğmaktadır.

Hatay’da genel olarak çok düzeyli göç yönetişimine örnek faaliyetler görülse de yeterli düzeyde olduğu söylenemez. Bu açıdan kamusal aktörlerin sivil toplum kuruluşlarını teşvik edici ve daha destekleyici tavır geliştirmesi gerekmektedir. Ayrıca kamusal aktörler tek yönlü yönetim anlayışının uygulamadaki sorunlarını görerek çeşitli aktörleri sahadaki faaliyetlere katabilme yolunda koordinatör bir liderlik üstlenmelidir.

Gaziantep İli Örneğinde Çok Düzeyli Göç Yönetişimi

Türkiye’de Suriyeli sığınmacıların önemli oranda ve sayıda buldukları illerden birisi de Gaziantep’tir. Bu durum sahadaki faaliyetlerin daha anlaşılır görülebilmesinde önemli bir örneklem fırsatı sunmaktadır. Üs-

telik coğrafi konumu itibariyle muhtemel göç dalgalarında il düzeyinde izlenen çeşitli politikalar göçün yönetim boyutu ile göç ağına yönelik çok sayıdaki veriyi de sunma olanağı sağlamaktadır. Gaziantep'te 21 Aralık 2017 itibariyle kayıt altına alınmış olan Suriyeli sığınmacıların sayısı ise 349.039 kişidir (GİGM, 2017).

Öncelikli olarak kamu hizmetleri ile ilgili bilgilendirme bağlamındaki hususlar açısından Gaziantep'te büyük ölçüde Hatay ve Kilis'te de olduğu gibi kamu kurum ve kuruluşları dil alanındaki problemlere karşı Arapça web tabanlı kendi sayfalarını oluşturmadıklarından bu kurumlarla ilgili bilgi alabilmek sığınmacılar açısından oldukça zahmetli hale gelebilmektedir. Buna karşılık sahadaki bu eksiklikler sivil toplum kuruluşlarının girişimleri ve yer yer ilgili devlet aktörlerinin de desteğiyle giderilmeye çalışılmaktadır. Örneğin Avrupa Birliği ve UNICEF destekli ve de AFAD işbirliği ile Suriyeli çocukların eğitim süreçlerine yönelik bir bilgilendirme broşürünün SGDD tarafından Gaziantep'teki ofislerinde dağıtıldığı görülmüştür. Ayrıca 23-29 Aralık 2013 tarihlerinde "Haydi Çocuklar Aşıya" başlıklı Türkçe ve Arapça bilgilendirme broşürleri Gaziantep'te UNICEF ve Sağlık Bakanlığı işbirliği ile dağıtılarak Suriyeli çocuklara yönelik sağlık tedbirleri geliştirilerek uygulamaya konulmuştur. Nitekim bu örnekler göçün çok düzeyli yönetişimi açısından oldukça önemlidir.

Gaziantep'te göç krizinin beraberinde getirdiği sorunlara belirli noktalarda yoğunlaşan ve küresel ölçekte mali destek kanallarına sahip kuruluşlardan biri olan SGDD'nin sosyal çalışmacı olarak görev yapan bir yetkilisi şöyle demiştir:

"ABD kuruluşu olan Uluslararası Tıbbi Birlikler (International Medical Corps-IMC) finansmanı ile aylık kullanım miktarı 80 lira olan kartların dağıtımını bazı muhtarlarında yardımıyla yapmaya çalıştık. Ancak talep o kadar fazlaydı ki bu ofisimizi 3-4 gün kapatmak durumunda kaldık, çünkü izdihamlar ve tartışmalar çıkıyordu." (12.05.2015)

Bu durum aynı zamanda kaymakamlıklar bünyesinde yer alan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının yapmaya çalıştıkları aynı ve nakdi yardımlar konusunda pek çok sivil toplum kuruluşunun da benzeri çalışmaları yürüttüğüne örnek gösterilebilir. Ancak bu yardımların daha adil dağıtımı, ilgili aktörler arası güçlü bir işbirliği ve koordinasyon gerektirmektedir.

Türkiye’nin çeşitli illerinde önemli çalışmalar yürütmekle birlikte Gaziantep özelinde SGDD’nin özellikle göçün yönetim boyutu dikkate alındığında önemle vurgu yapılması gereken bir aktör olarak değerlendirilmesi mümkündür. Nitekim SGDD’nin ilgili yetkilisi;

“Birleşmiş Milletler uygulama ortağımızdır. Bununla birlikte IMC, İngiliz Kralliyet Fonu gibi önemli finansman ortaklarımız vardır. Yine UNICEF’in bütün projeleri derneğimizle yapılan işbirliği ile gerçekleştirilmektedir.(...) Alman kuruluşu WHH’den bizim aracılığımızla 3 bin Suriyeli aileye ciddi yardımlar ulaştırıldı. Geçtiğimiz 23 Nisan’da TEMA Vakfı’yla Suriyeli çocukların bizim aracılığımızla dâhil edildiği bir etkinlik düzenledik.”

demektedir. Böylece dernek yetkilisi göçün çeşitli düzeylerdeki sorunlarına yönelik farklı aktörleri dâhil eden bir süreç yönetimine başvurduklarını belirtmektedir.

Gaziantep’te uluslararası düzeyde faaliyet gösteren yabancı kuruluşlarla ilgili İl AFAD Müdürü şu yanıtı vermiştir:

“Birleşmiş Milletler örgütleri olan UNHCR, UNICEF, WFP, WHO, UNDP, OCHA ve IOM’in ilimizde temsilcilikleri bulunmaktadır. Örneğin UNHCR, kamplara çadır, çamaşır makinesi vb. ihtiyaçları karşılamakta; UNICEF kamplarda okul yapımı, sıra, kırtasiye vb. malzemeleri karşılarken OCHA ise sınır ötesi yardımlar yapmaktadır.” (22.05.2015).

Kuşkusuz küresel aktörlerin sahadaki varlıkları çok düzeyli yönetim çabalarını kolaylaştırabilecek bir ortam sağlamaktadır.

Diğer taraftan başlarda Suriyelilere yönelik doğrudan yapılan toplu ve ortaklaşa yardımların bir ağ üzerinden yönetişiminin, Hatay ve Kilis’te olduğu gibi Gaziantep’te de zamanla azaldığını görmek mümkündür. Yine bir benzeri Antakya’da görülen ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek oluşturdukları bir çatı (HASİP), Gaziantep’te de kurulmuş ve ismi GÖNÜL-KUR olan bu birlik daha sonra çeşitli gerekçelerle dağılmıştır.

Diğer yandan 2015 yılında Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Gaziantep il sınırları içerisinde yaşayan geçici koruma statüsündeki özellikle kadın ve çocukların sosyal ihtiyaçlarına yönelik hizmet modelini geliştirmeyi hedefleyerek, kamp dışında yaşayan sığınmacılara ilişkin verilen desteklerin

daha sistemli ve koordineli bir yapıdan yoksun olması ve Suriyeli kadın ve çocukların toplumsal entegrasyonunu sağlamada sağlık, hukuk, eğitim, dil ve meslek kursları ile psikolojik desteğe ivedilikle ihtiyaç duymalarından dolayı Ensar Toplum Merkezi'ni kurmuştur. Bu merkezde yer alan İletişim ve Empati Atölyesi, Kitapla Söyleşi Atölyesi, Müzik Atölyesi ve çeşitli hobi atölyeleri ile doğrudan Suriyeli çocuklara yönelik olarak birtakım programlar düzenlenerek çocuklara savaşın bırakmış olduğu olumsuz izlerin bir nebze de olsa giderilmesi hedeflenmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesince kurulan Ensar Toplum Merkezi, çeşitli kurum ve kuruluşlarla işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Merkezde, "Eğitim Danışma", "Hukuk Danışma", "Sağlık Danışma", "İş Destek", "Psikolojik Destek" ve "Yardım Destek" adı altında çeşitli birimler yer almaktadır. Ayrıca yetişkin sığınmacılar için dil programı ve çocuklar için çeşitli programlar vardır. Eğitim Danışma Birimi'nde eğitim olanakları ile ilgili ailelere bilgilendirme yapılması, Suriyeli çocukların eğitim planlamalarının yapılması ve İl Milli Eğitim Müdürlüğü yoluyla takibi ve Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü ile irtibata geçip onların görevlendirmeleri doğrultusunda çocukların sportif faaliyetlerden yararlandırılmasına aracılık edilmesi gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Ensar Toplum Merkezi, çeşitli birimlerinin büyükşehir belediyesi dışındaki aktörlerle olan çabaları çok düzeyli yönetim açısından oldukça önemli örnekler sunmaktadır. Bu açıdan belediyeler göç yönetiminde önemli birer aktör olarak değerlendirilmektedir (Eren ve Akın, 2017, s. 602).

Diğer taraftan Gaziantep'te küresel ölçekteki aktörlerin çeşitliliği sığınmacılara yönelik çeşitli konularda mali kaynak akışına açık olması yönüyle de önemli ortak projelerin geniş kapsamlı olarak yürütülebilmesine olanak sağlamaktadır. Özellikle yabancı aktörler için sahada koordinatör dernek ya da ofislerin bulunması küresel yardımlarda geniş bir işbirliğini ve ilgili ofis ya da derneklerin koordinatörlüğünde sığınmacılara çok katmanlı hizmetlerin sunulmasını kolaylaştırmaktadır. Bununla beraber Türkiye menşeli ulusal sivil toplum kuruluşları ile Suriyeli sivil toplum kuruluşları arasında başta eğitim vs. olmak üzere çeşitli alanlarda ortak işbirliği çalışmaları göçün yönetiminde önemli boyutlar ve kazanımlar sağlamaktadır.

Öte yandan, ya belediyelerden sivil toplum kuruluşlarına yönelen ya da sivil toplum kuruluşlarından belediyelere yönelen taleplerle şekillenen koordineli çalışmaların olduğu görülmektedir. Hatta yerel yönetimlerle üniversiteler arası işbirliği çalışmalarına da rastlamak mümkündür.

Genel olarak ifade etmek gerekirse Gaziantep’te çok düzeyli yönetim örneklerini çoğaltmak oldukça olanaklıdır. Ancak bu çalışmaların daha da geliştirilmesi de kuşkusuz gerekmektedir.

Kilis İli Örneğinde Çok Düzeyli Göç Yönetişimi

Türkiye’de Suriyeli sığınmacıların yoğun olarak yaşadığı illerin başında gelen Kilis’te il merkezinin nüfusu baz alındığında kendi yerli nüfusundan daha fazla Suriyeli sığınmacı yaşamaktadır. Nitekim Kilis’te 21 Aralık 2017 itibarıyla kayıt altına alınan Suriyeli sığınmacı sayısı 131.793 kişidir (GİGM, 2017).

Kilis’te Suriyeli sığınmacıların ilk geldiklerinde devletin konteynır kentlerin dışında yaşamaya başlayan sığınmacılara yönelik hazırlıksız kaldığı ve insani sorunların yaşandığı belirtilmektedir. Krizin 5. yılının geride bıraktığı dönem zarfında özellikle ilk dönemlerde Kilis’teki bütün yükün belediye, yerel ve ulusal sivil toplum kuruluşları ile hayırseverlerce organize edilmeye çalışıldığı vurgulanmaktadır (Yaşar, 2014, ss. 37-38).

Kilis’te sivil toplum kuruluşları krizin çıktığı ilk dönemlerden itibaren çeşitli yardımlarda önemli birer aktör olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim bir yıl süreli bir yardım programına destek olan Kilis Belediyesi bazı ihtiyaçların giderilmesinde yardım talebinde bulunduğu bir sivil toplum kuruluşunu devreye sokmuş ve onlardan belli ölçekte yardım almıştır. Buna bir örnek olarak bir sivil toplum kuruluşu temsilcisi şöyle demiştir:

“2012-2013 yılları arasında günlük 3 bin civarı ekmek dağıtımını yaptık, 150 ton da un yardımı. Bu unların 100 tonunu İstanbul Kilis Vakfı karşıladı, geri kalanını da Kilis Belediyesi.”
(19.05.2015).

Kilis’te kamplar da dâhil olmak üzere sahada Suriyeliler konusunda en öne çıkan oluşumlardan birisi de Suriyeli sığınmacılar krizinden sonra kurulan Altın Hilal Derneği’dir. Dernek Başkanı Mehmet Emin Yüceka-ya ile yapılan mülakatta derneklerinin kuruluş gerekçelerini şöyle dile getirmişlerdir:

“Sivil toplum kuruluşlarındaki bazı yönetsel kopuklukları, sıkıntıları kırmak, bir networkü daha rahat bir biçimde kurmak, daha verimli bir işlerlik gösterebilmek gibi nedenlerle Kilis kamu idaresi olarak yerel bir sivil toplum örgütü tasav-

vuru ile Altın Hilal Derneği'nin kuruluşunu gerçekleştirdik.”
(21.05.2015).

Kilis'te Altın Hilal Derneği'nin bir önemli ayırt edici özelliği diğer sivil toplum kuruluşlarına göre kamu birimlerince daha pozitif bir anlam yüklenilmesidir. Nitekim dernek başkanı amaçlarını dile getirirken şöyle ifade etmektedir:

“Türkiye’de Suriyelilere yönelik olumsuz bir hava vardı. Biz de böyle bir durumun Kilis’te oluşmasına engel olmak maksadıyla büyük uğraşlar vermekteyiz. Kilis’te zaman zaman Emniyet dahi Suriyelilere karşı oluşabilecek bazı sıkıntılarda Altın Hilal’e başvuruyor. Biz de temsilcilerimizi devreye sokarak sorunların çözümünde aktif bir rol almış olmaktadır.” (21.05.2015).

Diğer yandan Kilis Valiliği krizin başladığı ilk zamanlardan itibaren koordinasyon toplantıları düzenleyerek krizi başarılı bir biçimde yönetebilme gayretinde olmuştur. Bu doğrultuda örneğin Şubat 2013'te Kilis merkezdeki Suriyelilere yardım toplantısına Vali ile birlikte bazı sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile İl Emniyet Müdürlüğü, İl AFAD, İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Kilis Muhtarlar Derneği temsilcileri ve Suriye’de yüksek kademelerde görev yapmış eski bürokratlar katılmıştır (www.kilis.gov.tr/, 2013).

Öte yandan Kilis'teki göç krizinin ayaklarından birisi de eğitim sahasıdır. Bu konuda gecikmeli ancak oldukça önemli bir adım atılarak Suriyeli sığınmacıların gittikleri okulların ve kursların daha sağlıklı yürütülebilmesi maksadıyla Kilis'teki farklı sahalardaki kamu kurum ve kuruluşları bir araya getirilerek Kilis İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ndeki müdür yardımcılarının birisinin başkanlığında farklı kamusal aktörlerin yöneticilerinden oluşan on altı üyeli bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon ise, Suriyeli öğrencilerin eğitim gördükleri okulları açma-kapama ile işleyişinden sorumlu olmuştur.

Küresel aktörler de Kilis'te önemli yönetim çabalarına katkı sunmaktadır. Örneğin Türkiye'deki çalışmalarını uluslararası bir kuruluş olan Helsinki Yurttaşlar Derneği ile beraber yürüten Sınır Tanımayan Doktorlar Örgütü tarafından, Kilis'te yaşayan Suriyeli sığınmacılara sağlık hizmeti vermek amacıyla bir poliklinik açılmıştır. Yine, Haziran 2014'te, Kilis'te konteynir kentler dışında yaşayan Suriyeli çocukların eğitimleri için UNICEF tarafından Merkez Deveciler Mahallesi Musalla Mevkiinde, 'Kilis

Umut Eğitim Merkezi’ adıyla açılan okul, UNICEF’in ‘Suriyeli Çocukların Desteklenmesi Programı’ kapsamında AFAD ve Milli Eğitim Bakanlığı ile imzalanan protokoller çerçevesinde, on iki derslikli bini aşkın öğrenciye hizmet verecek şekilde inşa edilmiştir.

Diğer yandan bir sivil toplum kuruluşu gönüllüsünün ve bir kamu personelinin aktarımlarına göre Kilis Umut Eğitim Merkezi’ndeki öğretmenlere UNICEF tarafından birkaç aydır maaş ödenmediğinden ciddi sıkıntılar içerisinde oldukları dile getirilmiştir. Yine bu öğretmenlerin yemek dağıtım sırasına girmekten utandıkları için bir aşevi aracılığıyla kendilerine yemek verilmekte olduğu da ifade edilmiştir (22.05.2015). Bu durumun bir benzerini de Hatay’da görmek mümkündür. Nitekim Hatay’da da pek çok defa ifade edilen bir husus UNICEF’in sahiplendiği okullarla ilgili ya da birtakım vaatleri hakkında gerekeni yapmadığı şikayetleri bazı ilgili aktörlerin temsilcileri tarafından ifade edilmiştir. Bu tür durumlar ise göç yönetişimi için gerekli ilkelerden biri olan aktörler arası güven ilişkisini zedeleyebilmektedir.

Diğer yandan küresel aktörlerin uygulama ortaklarından biri olarak, Kilis’te üç hastaneye ambulans temin eden Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC), bu hastanelerin personellerini de Kilis’teki kriz yönetimi çerçevesinde eğitmiştir. Diğer taraftan IBC’nin Kilis Ofisi aracılığıyla dağıtılan bilgilendirme broşürlerinden birisi “Türkiye’de Ailenin Korunması” üst başlığı ve “Türkiye’deki Yabancı Uyruklu Kişiler İçin Faydalı Bilgiler” alt başlığı ile Arapça ve Türkçe olarak hazırlanıp dağıtılmaktadır. Örneğin bu broşür Türkiye’de geçerli kanunların tümünün Türkiye’de bulunan yabancı uyruklu insanlar için de geçerlilik taşıdığını vurgulamakta, her türlü acil durum halinde kamusal aktörlerle iletişim bilgileri ve birtakım haklar sıralanmaktadır. Ayrıca bu bilgilendirme broşürü Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA), AFAD ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı işbirliği ile hazırlanmıştır.

Diğer taraftan özellikle iç savaşın ilk yıllarında yaralıların tedavilerinin yapıldığı önemli sınır illerinden birisi de Kilis idi. Bu sebeple Türkiye Belediyeler Birliği tarafından Kilis iline Kilis Valiliği üzerinden bir adet hasta nakil ambulansı bağışlanmıştır(www.kilis.gov.tr/, 2013). Yine2009-2014 döneminde Kilis Belediye Meclisi üyelerinden ve sığınmacılarla ilgili komisyonun başkanı olan Ahmet Urfaloğlu şu bilgileri vermiştir:

“Japonya Büyükelçiliği aracılığıyla Kilis Belediyemiz tarafından kurulan sağlık merkezimize 2013 sonlarında 75 bin dolar-

lık yardım yapıldı. Biz de iki adet ultrason cihazı vs. pek çok tıbbi malzeme olarak merkezimize kazandırdık.” (19.05.2015).

Ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarına örnek olması açısından ise sahada etkin faaliyetler yürüten organizasyonlardan biri olan İnsani Yardım Vakfı (İHH), Kilis'teki faaliyetlerinde kamu kurumlarıyla iletişim ve işbirliği halinde onları destekleyici aktörlerden bir aktör olarak yer almaktadır. İHH, Kilis merkezden öte daha çok sınır bölgesinde çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Kilis'te İHH'nın kriz yönetimindeki bir aktör oluşuna örnek olarak Mart 2013 tarihinde inşaatı devam eden Elbeyli Konteyner Kenti hakkında beyanatta bulunan dönemin valisi Süleyman Tapsız'ın şu ifadelerini vermek yerinde olacaktır (www.kilis.gov.tr/, 2013):

“417.664 metrekaare alana 3.612 adet konteynır yerleştirilecek. Bunun 1000 tanesini İHH yaptırıyor. Ayrıca İHH, 1 okul, 1 rehabilitasyon merkezi ve 1 de poliklinik yaptırmayı taahhüt etti.”

Yukarıdaki örnek gibi misyon üstlenen *sivil toplum kuruluşları* kuşkusuz kriz yönetiminde ve ilgili göç politikalarının yaşama geçirilmesinde aldığı roller dikkate alındığında göç-yönetişim ilişkisi daha olanaklı hale gelmektedir.

Yurtdışından Türkiye menşeli bazı sivil toplum kuruluşları da yardımlarını Kilis Valiliği aracılığıyla ulaştırmaktadır. Örneğin Temmuz 2013'te, HASENE Vakfı tarafından Ramazan ayı dolayısıyla Almanya'dan getirilen bir tırda yer alan 500 koli yardım malzemesi Kilis Valiliğine teslim edilerek, Valiliğin ilgili birimlerince yardımlar belirlenen yerlere ulaştırılmıştır (www.kilis.gov.tr/, 2013). Ayrıca Kilis'te yerel ve etkili bir sivil toplum kuruluşu olan Hicret Vakfı'nın Başkanı şöyle demektedir:

“Kilis'te 2014-2015 eğitim-öğretim dönemi için il milli eğitim müdürlüğü ile işbirliği içinde yani onlardan izin ve onay da alarak Kilis merkezdeki Suriyeli çocukların gittiği bir geçici eğitim merkezinde 1.380 adet kaban dağıtımını gerçekleştirdik.” (20.05.2015).

Genel değerlendirme yapıldığında öncelikle Kilis Valiliğinin sürecin başından itibaren kriz yönetiminde *sivil toplum kuruluşları* başta olmak üzere çeşitli aktörleri desteklediği, koordinasyon faaliyetlerine kattığı ve bazı proje ve koordinasyon toplantıları ile bu durumu geliştirdiğini belirtmekte fayda vardır.

Kilis Valiliğinin kamplar özelinde gayri-resmi mahalli seçimler düzenlemesi gibi uygulamaları, Suriyelilerin yabancılaşması ve uyum zorlukları gibi çetrefilli konular üzerinde iyi bir örnek olarak değerlendirilebilir. Ayrıca katılım-yönetişim ilişkisinin de güçlendirilmesine önemli katkılar sağladığı belirtilebilir.

Kilis’te İl Millî Eğitim Müdürlüğü bünyesinde kurulmuş olan Suriye Eğitim Koordinasyon Merkezi göç krizinin eğitim sahasının yönetiminde önemli projeler ve çalışmalara imza atmaktadır. Geçici Eğitim Merkezleri için gerekli altyapı malzemeleri gibi hususlar bazı ulusal sivil toplum kuruluşları dışında ve önemli ölçüde küresel yabancı organizasyonların AFAD ve MEB il müdürlükleri arasında imzalanan protokollerle yürütülmektedir. Bu anlamda özellikle donör destekli çalışmalar yönetim sahasında birer iyi yönetim uygulamaları olarak değerlendirildiğinde Kilis’te bunlarla ilgili oldukça materyal bulmak mümkündür.

İnsani yardımlar konusunda özellikle başlardaki Suriye içlerine yönelik ülke geneli yapılan yardım kampanyaları çok çeşitli aktörlerin Kilis’te ofisler açmalarını da sağlamıştır. Bu açıdan Kilis ilinin hem nüfusundan daha fazla sığınmacıya ev sahipliği yapması hem de sayısal anlamda daha küçük bir kent içerisindeki farklı aktörlerin çeşitliliği çok düzeyli yönetim çabalarının daha hızlı yürütülebilmesine özellikle iletişim olanakları açısından kolaylık sağlamaktadır.

Genel olarak ifade edilebilir ki pek çok sorunlarla birlikte Kilis’in çok düzeyli yönetim çabalarında önemli örnekleri ihtiva ettiği, yönetim boyutunun bizatihi kamusal aktörlerce kabul gördüğü ağırlıklı olarak ifade edilebilir.

İstanbul İli Örneğinde Çok Düzeyli Göç Yönetişimi: Sınır illerine karşın önemli bir mukayese imkânı sunması açısındanmetropolbir şehir olan İstanbul sığınmacı krizi ve krizin yönetiminde daha farklı bir konumdadır. İstanbul’da 21 Aralık 2017 tarihi itibariyle kayıtlı Suriyeli sığınmacı sayısı ise 537.084 kişidir (GİGM, 2017).

İstanbul’daki Suriyeli sığınmacılar, yerleşik nüfusa oranla daha az sayıda olmaları görünürlükteki problemleri daha asgari seviyeye düşürürken dağınık yaşayan sığınmacılara yardım ulaştırmada ve hizmet götürmede engeller bulunmaktadır. Suriyeli sığınmacıların İstanbul’da önemli ölçüde Başakşehir, Eminönü, Esenler, Esenyurt, Fatih, Sultanbeyli, Sultangazi, Üsküdar ve Ümraniye ilçelerinde yoğunlaştıkları belirtilmektedir. İstan-

bul'da belli bölgelere yoğunlaşan sığınmacıların genelde olumsuz şartlarda barındıkları ve insani yardımların da daha çok kamplara yönelik yapıldığı ifade edilmektedir (Acar vd., 2015, ss. 3-4, 7-8).

İstanbul'da Suriyeli sığınmacılara yönelik yardımlarda belediyeler, sivil toplum kuruluşları ve müftülükler zaman zaman çeşitli yardım kampanyaları düzenleyerek topladıkları aynı ve nakdi yardımları çoğunlukla sınır illerine ve oralandaki kamplara yönelik göndermektedir. İyilik-der, Cansuyu ve İmkan-der gibi bazı sivil toplum kuruluşları ise İstanbul'da meskun olan bazı Suriyeli dernekler ile işbirliği içerisinde yardımlarını ulaştırılmaktadır (Acar vd., 2015, s. 10).

Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının İstanbul özelinde Suriyelilere yönelik yapmaları gereken faaliyetlerin çok iyi bir durumda olmadığı söylenebilir. Örneğin İstanbul Gençlik Hizmetleri ve Spor İl Müdürlüğü'nde Projeler Birimi'nden ilgili yetkili özetle şunları ifade etmektedir:

“Bizim Suriyelilere yönelik doğrudan hiçbir faaliyetimiz bulunmamaktadır. Yalnızca sığınmacı çocuklara ve gençlere adaptasyon vs. hususlarda kendi hibe programları çerçevesinde Avustralya Büyükelçiliği'ne ortak bir faaliyet yürütülmesi için yazı yazılmıştı ama kabul görmedi.” (24.03.2016).

Bu durum ve sahadaki bazı örnekler göstermektedir ki, sığınmacıların yönelik gençlik projeleri daha çok sivil toplum kuruluşları destekli ve baskılı olarak sahaya yansımaktancak bu durumun özellikle yönetim boyutu açısından yeterli düzeyde olmadığı açık bir şekilde görülmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) Gençlik ve Spor Müdürlüğü Futbol Akademi Kampı ve Yetenek Avı Projesi'nin 3. Etapı kapsamında çeşitli amatör spor kulüplerine kazandırmak amacıyla 10 yaş altı ve 11-15 yaş arası çocuklara yönelik alt yapı çalışmalarında 160 Suriyeli çocuğa futbol eğitimi verilmiştir. Buna karşın İBB Sosyal Hizmetler Müdürü Veysel Ekşi, *“Suriyeli mültecilere yönelik herhangi bir sosyal yardım çalışması bulunmamaktadır”* (07.04.2016) derken, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürü Özlem Garip ise, *“İBB Sosyal İşler ve Yardım Esasları Yönetmeliğine göre, Belediye sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların kayıtları T.C. kimlik numarası ile yapılmaktadır. Bu sebeple Suriyeli vatandaşlara yardım yapılamamaktadır”* (04.04.2016) demektedir. Bu tür örnekler ise göçün yerel düzeydeki yönetimi açısından olumlu görülmemektedir.

Murat Daoudov’a göre, göçün sosyo-kültürel boyutlarında söz sahibi olması gereken yerel yönetimlerin, genel göç politikasının şekillenme sürecine de katkı yapabilmeleri sağlanmalı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesindeki Göç Politikaları Kurulu’na, diğer ilgili kurumların yanı sıra yerel yönetimleri temsilen belediyeler ve belediye birlikleri de düzenli olarak davet edilmelidir. Bunun için ise 6458 sayılı Belediye Kanunu’nun ‘Göç Politikaları Kurulu ve Görevleri’ başlıklı 105. maddesinde değişiklik yapılması gerekmektedir (Daoudov, 2015, s. 56).

İstanbul merkezli ulusal ve uluslararası faaliyetlerde etkin bir biçimde bulunan bazı sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşlarına önerilerini ve şikayetlerini dile getirmektedir. Bu öneri ve şikâyetler öncelikle sınır illerine nazaran daha az ve kısmen de farklılaşmaktadır. Çünkü genelde ulusal faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının İstanbul merkezli oluşunu ve Suriyelilere yönelik çalışmalarını Hatay, Gaziantep, Kilis gibi illerde şubeler, lojistik merkezler vs. açarak yürüttüklerini vurgulamak gerekmektedir.

İstanbul’da da sınır illerine benzer bir biçimde inanç tabanlı ve mevcut politik iktidara da yakınlık gösteren bazı sivil toplum kuruluşları faaliyetlerinde kamu kurum ve kuruluşları ile sorunlarını farklı metotlarla yürütülebilmektedir. Nitekim bu sivil toplum kuruluşlarından bir yetkili şöyle demektedir:

“Suriyelilere yönelik hızla yapılması gereken hususlarda ağır işleyen mekanizmalar söz konusu olmaktadır. Bazen karar mercii olanlara doğrudan ulaşıyoruz, bazen mevzuat bürokratin önünü kapatıyor, bazen de siyasetçiye baskı yapıyor ya da aracı olarak konulabiliyor.” (10.03.2016).

2015 yılının sonlarında ise İstanbul merkezli Yeryüzü Doktorları Derneği, Bezmialem Vakıf Üniversitesi işbirliği içerisinde Bezmialem Fatih Semt Polikliniği’nde Suriyeli sığınmacılar için 17:30-21:00 saatleri arası gönüllü doktorları aracılığıyla hizmet vermeye başlamıştır. Bu proje ise Avrupa Birliği fonundan IOM desteği ile yürütülmektedir. Sağlık Bakanlığı’ndan da gerekli onay ve izinlerin tamamlandığı proje ile gerçekleştirilen protokol çerçevesinde ücretsiz olarak hizmet verilmektedir. Bu uygulama ise sağlık hizmetleri alanında göç krizinin yönetişimi açısından oldukça önemlidir.

İstanbul Merkezli ‘hak’ tabanlı bir sivil toplum kuruluşu olan Uluslararası Mülteci Hakları Derneği (UMHD) ise, yerel yönetimlerle göçün farklı

yönleriyle ilgili projeler ve çalışmalar yürütmektedir. Nitekim UMHD, Üsküdar Belediyesi ile işbirliği içerisinde 'Mülteci Film Okumaları' başlıklı programları 2016 yılı itibariyle düzenli olarak başlarken, 27 Mart 2016 tarihinde Esenler Belediyesi ile 'Mülteci Çocuklar Şenliği' düzenlemiştir. Bu tür örneklerin esasında yerel yönetimlerin kurumsal kapasite yetersizliğinde sivil toplum kuruluşlarının bir çözüm olarak dâhil edilmek istendiği de öne sürülmektedir (Woods ve Kayalı, 2017, s. 16). Bununla birlikte İstanbul'da ilçe belediyelerinin kendi aralarında sığınmacılara yönelik işbirliği faaliyetlerinin oldukça sınırlı olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca ilçe belediyelerinin UNHCR, SGDD, Suriye Nur Vakfı, Beşir Derneği gibi birbirinden farklı özelliklere sahip kuruluşlarla proje bazlı işbirliği yapmaları, yönetim çabalarına olumlu katkılar sağlayabilmiştir. Bu açıdan önemli bir örnek vermek gerekirse, İstanbul'da İl Göç İdaresi, Sultanbeyli Belediyesi ile SGDD işbirliği içerisinde ilgili bütün kurumları aynı çatı altında toplayan ve Alman bir kuruluş tarafından finansal destek alan model bir koordinasyon merkezi oluşturulmuştur (Erdoğan, 2017, ss. 87-89).

Diğer yandan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin göçün farklı katmanlarına yönelik birimleri, projeleri ve geniş kapsamlı organizasyonlara girişmesinden bahsetmek pek mümkün görünmemektedir. Buna karşın ilçe belediyeleri içerisinde ise özellikle sosyal yardım ya da sosyal hizmetler şeklindeki bazı müdürlüklere ya da genel olarak belediye içerisindeki üyeleri aracılığıyla bir ağ mekanizması ya da bağlantı kanallarına sahip sivil toplum kuruluşlarının etkisiyle göçün farklı boyutlarında işbirliği faaliyetlerine girilmekte ya da altyapı, finansman vs. destekler sağlanmaktadır.

Türkiye genelinde olduğu gibi Suriyelilerin önemli sorunlarının çözümüne farklı katmanlarda koordineli bir desteğe ihtiyaç duyması sebebiyle Valilik ya da AFAD koordinatörlüğünde İstanbul'da da ilgili vali yardımcısının katılımıyla toplantılar gerçekleştirilmektedir. Buna karşın İstanbul'daki Suriyeli sığınmacılara yönelik çalışmalarda bütüncül bir görüntü olmasa da çok aktörlü koordinasyon çalışmaları gerek Valilik gerekse de farklı aktörlerce yürütülmeye çalışılmaktadır.

Sonuç Yerine: Genel Değerlendirme ve Öneriler

Türkiye'de göç yönetiminde bir işbirliği ağının oluşturulmasında ve ilgili aktörler arası koordinasyonun güçlü bir biçimde işletilebilmesinde sivil toplum kültürü, siyasal kültür, katılımcılık, demokrasi, ekonomik gelişmişlik vb. pek çok faktör etkilidir. Bununla birlikte yönetişimin, özellikle

sivil toplum kuruluşları ile politika yapım süreçlerinde ayrılmaz bir ilişkisi söz konusudur. Bu nedenle çok düzeyli yönetim de hükümetler ile sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, uluslararası kuruluşlar arasındaki artan etkileşimi ve karşılıklı bağımlılığı ifade etmektedir.

Göçün yönetiminde sivil toplum aktörlerinin rolünün her geçen gün daha fazla artmakta olduğu bir gerçekliktir. Bu noktada özellikle kamusal aktörlerle ulusal ve küresel organizasyonlar arasında çok düzeyli işbirliği çalışmalarının daha da geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Öncelikle Suriyelilere yönelik saha çalışmalarından çıkabilecek önemli vurguları, farklı aktörlerin çeşitli kuruluşlar ile olan çalışmalarını ve çok düzeyli yönetim çalışmalarına dair bilgileri iller düzeyinde genel olarak mukayese etmek gerekmektedir.

İlk olarak Hatay’daki saha çalışmalarından çıkan bazı sonuçları özetle ifade etmek gerekirse; bunlardan ilki, Hatay’da kamu kurum ve kuruluşlarının daha güvenlik hassasiyetli ve içe kapalı bir yapı halinde krizle mücadele etmeleridir. Dolayısıyla Hatay’daki devlet aygıtının unsurları, Gaziantep ve Kilis’e göre daha kapalı bir yapı göstermektedir.

Diğer taraftan, sivil toplum kuruluşları ile yerel yönetimler arasında işbirliğinin yeterli düzeyde olmadığı ifade edilebilir. Bu nedenle sağlam bir koordinasyon ilişkisi bazı konularda gerçekleşmemektedir. Nitekim Hatay ve Kilis’te bu duruma çok sayıda örnek bulmak mümkün olmuştur. Ayrıca Kilis’te devlet mekanizmalarınca kurulan ve desteklenen bir sivil toplum kuruluşunun varlığı da çalışmada önemli bir husus olarak ortaya çıkmıştır.

Hatay, Kilis ve Gaziantep’te Dünya Gıda Programı (UNWFP), UNICEF, Kızılhaç vb. uluslararası örgütler ile Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi pek çok uluslararası aktör dolaylı ya da doğrudan varlık göstermektedir. Ancak yabancı aktörlere karşı Hatay, Kilis ve Gaziantep’te bazı kuruluşların mesafeli davrandığını gözlemlemek de mümkün olmuştur.

Gaziantep ili örneğinde İstanbul ve Hatay’ın tam aksine Gaziantep Büyükşehir Belediyesince kurulan Ensar Toplum Merkezi bünyesinde oluşturduğu birimler ile hem göç yönetiminde kurumsallığı ile dikkat çekici bir aktör hem de çok düzeyli yönetim faaliyetleri açısından örnek proje ve programları ile önem arz etmektedir.

Kilis ilinin diğer sınır illerinden ve İstanbul'dan çok önemli farklılıkları mevcuttur. Özellikle krizin yönetiminde aktörler arası önemli yönetim örnekleri rahatlıkla görülmektedir. Burada kamusal aktörlerin krizin yönetimindeki çabaları ve koordinatörlük rolleri de yadsınamayacak ölçüdedir. Genel olarak Kilis'in diğer illerine nazaran göç politikalarının uygulanması ve yönetiminde daha başarılı olduğu ifade edilebilir.

Hatay, Gaziantep, Kilis vb. sınır illerinde Suriyelilere yönelik geniş yelpazede çalışmalar yer alırken, bunun dışındaki bölgelerde ve özelde İstanbul'da daha çok güvenlik kaygıları ve uyumsuzluk gibi sınırlı sayıdaki konular üzerinde yoğunlaşıldığı görülmüştür.

Çalışmanın bütününden çıkarılabilecek sonuçları sıralamak gerekirse ilk olarak kamusal aktörlerin tek yönlü yönetme anlayışlarını sürdürme eğiliminin, kamu kurum ve kuruluşlarının göçün yönetiminde yetkilerini farklı paydaşlarla kullanmalarına engel teşkil ettiği görülmüştür.

İkinci olarak sahadaki ilgili aktörlerin vizyon ve misyon farklılıklarının, göç krizinin farklı boyutları üzerindeki bir işbirliği ağının oluşturulmasındaki rolünü olumsuz bir biçimde etkilediği görülmüştür. Bu açıdan kurumsal beklentiler ya da hedefler arasındaki ayrışma ilgili aktörler arasındaki göç yönetişimini zorlaştırmaktadır.

Üçüncüsü, Türkiye'de göç yönetiminde birlikte çalışan aktörler arasında karşılıklı anlayışı zayıflatan ve güven problemi oluşturan çeşitli tavır ve tutumlar gözlemlenmiştir. Bu sebeple sahada farklı aktörlerin farklı açılardan göç yönetiminde işbirliği ağının sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyecek tutumlara sahip olabildikleri görülmüştür.

Dördüncü olarak göç yönetiminde bir işbirliği ağının belirlenmesinde müstakil belirleyici rolünde valiliklerin ve AFAD'ın en önemli kamusal aktörler olarak karşımıza çıktığını belirtmek de fayda vardır. Nitekim 2011-2015 yılları arasındaki dönemde doğrudan bir göç yönetim mekanizması Türk kamu yönetiminde olmadığından Suriyeli sığınmacı krizinin başladığı tarihten itibaren en azından krizin ilk üç yılında sahadaki etkili kamu kurumu AFAD olmuştur. Saha çalışmalarının yapıldığı dönem itibarıyla ise il Göç İdarelerinin sahadaki etkinliği istenen düzeylere ulaşmamıştır.

Beşinci olarak göç politikalarının yürütülmesinde ilgili aktörlerin pozisyonlarının sığınmacılara yönelik işbirliği ağının oluşturulmasında önemli birer etkiye sahip oldukları görülmüştür. Örneğin, hak ve inanç tabanlı

aktörlerin göç sorunlarına bakışları işbirliği çabalarına farklı yansımalar getirebilmiştir. İnanç tabanlı bazı sivil toplum kuruluşları farklı bir politik ve dinsel misyon ile göç yönetişimine dâhil olmak isterken uluslararası kuruluşların saha ofisleri çok daha farklı bir anlayışla sürece dâhil olduklarında, bu kuruluşlar arasında bir işbirliği ağının oluşturulması güçleşebilmektedir.

Altıncısı il düzeyinde yetkili kamusal aktör ve onun koordinasyonu altında çalışan kuruluşların gizlilik anlayışlarının, güçlü bir işbirliği ağını zorlaştırdığı saptanmıştır. Bu açıdan kamusal aktör ya da aktörlerin bürokratik teamülleri, kurumsal gizlilik anlayışları ile örgüt içi hiyerarşi durumlarının hükümet dışı konumundaki tüm aktörlerle olan yönetişim pratiklerini güçleştirdiği rahatlıkla ifade edilebilir bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yedincisi sahadaki birbirinden farklı aktörlerin zaman zaman rekabet içerisine girebilmeleri göç yönetişimi ağlarının yürütülmesinde başarısızlığa neden olabilmıştır. Böylece aktörler arasındaki anlayış farklılıkları ve rekabet, işbirliği ve koordinasyon çabalarını olumsuz yönde etkileyebilmiştir. Nitekim daha önce de temas edilen Hatay’daki HASİP ile Gaziantep’teki GÖNÜL-KUR, bir işbirliği ağı içerisindeki bazı aktörlerin ekonomik güçleri ya da etkinlik düzeylerinin etkisi kadar işletmeci bir mantığın da etkisiyle rakip kuruluş pozisyonuna düşebildikleri ve karşılıklı ilişkileri zedeleyebildikleri görülmüştür.

Öte yandan yerel yönetimler boyutunda belediyelerin yasal durumları ile belediye başkanlarının göç yönetiminde işbirliği çabalarına katkıları bireysel inisiyatiflerle değişkenlik göstermektedir. Aynı durum kamusal aktörler de dâhil bütün ilgili aktörler açısından da geçerli bir husus olarak karşımıza çıkmıştır. Örneğin aynı il sınırları içerisinde kaymakamların tutumları ya da AFAD’ın illerdeki yöneticileri arasındaki yaklaşım tarzları uygulamada aynı aktörler arasındaki farklı tepkilerin verilmesi açısından göç yönetişimini doğrudan etkileyebilmiştir.

Türkiye’de Suriyeli sığınmacılar bağlamında göç politikaları ve yönetiminde bir yönetişim ağı yeterli düzeylere ulaşmış değildir. Bu yönetişim ağlarının oluşmasına engel birtakım hususların giderilmesine yönelik çabaların geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Sahadaki aktörlerin kurum kültürü, vizyon ve misyon farklılıkları, çalışma sahaları, yaklaşım tarzları, aidiyetlerin gönüllülük ve zorunluluk gibi farklı konumlandırmalara sahip oluşu, mali kaynakları, karşılıklı anlayış ve güven problemleri birbirleriy-

le olan iletişim düzeylerinin zayıflamasına, ortak projelerin yürütülmesine ve çok düzeyli yönetim çabalarına engel teşkil etmektedir.

Kuşkusuz bu çalışmanın en temel vurgularının başında göç yönetişiminin ve işbirliği ağlarının kurulmasında mevcut durumdaki engeller ya da kısıtlılıklar gelmiştir. Bu sorunların aşılmasında ise yeni politikaların geliştirilmesi ve sahada çeşitli uygulama sorunlarına karşın alternatif yöntemlerin ortaya konulması oldukça önem arz etmektedir.

Krizlerin tek bir boyutu olmadığı gerçeği göz önüne alındığında zorunlu bir göç konusunun çeşitli boyutlarının yönetimi oldukça karmaşık bir durum kazanabilmektedir. Bu nedenle çok düzeyli göç yönetişimi olgusu çalışmanın temel yaklaşımını oluşturmuştur. Bu açıdan kamu kurum ve kuruluşlarındaki yönetsel anlayış değişimi bir zorunluluktur. Ayrıca yerel, ulusal ve ulus-üstü çeşitli aktörlerin tecrübeleri göç krizinin yönetiminde temel alınmalıdır. Bununla birlikte farklı ülkelerde gözlemlenen başarılı uyum politikaları dikkate alındığında Türkiye’de yerel yönetimlerin hem yasal mevzuat açısından hem de geleneksel misyonu açısından yeniden reform edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda yabancı göçmenler gerçeği yerel yönetim mevzuatının da gündemine alınmalıdır.

Türkiye’de göç politikalarının karar alma sürecinden itibaren ilgili sorun ya da kriz konusuna göre çeşitli aktörleri politika oluşturma sürecine dâhil eden bir anlayışla yürütülmesi gerekmektedir. Sahada görülen pek çok kriz yönetimi sorunu, tek merkezli karar alma anlayışından kaynaklı olmuştur. Bu nedenle çeşitli aktörleri paydaş kılan bir yönetsel anlayışın geliştirilmesi esasında kamu kurum ve kuruluşlarının yapılanması ile de yakından ilişkilidir. Bu bağlamda göç yönetiminde ilgili kamusal aktörler yeni bir vizyona, küresel tecrübe örneklerine, katılımcılığa ve yapısal reformlara ihtiyaç duymaktadır. Bu açıdan göç yönetimine dair politikalarının uygulanmasında ve karar almada her ne kadar ‘etkili’ olsa da bir paydaş olarak kamu kurum ve kuruluşlarının yasal mevzuatlarının, yönetsel yapılarının, personel kaynaklarının ve mali yapılarının mutlaka yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kaynakça / References

AB (2016). Avrupa Birliği ve göçmen krizi, Erişim tarihi: 22.04.2016, <http://avrupa.info.tr/tr/ab-ve-goecmen-krizi.html>

Acar, C., Sandıklı, B., Mücaz, M., Ülger, Z. ve Torun, P. (2015). *İstanbul’da yaşayan geçici koruma altındaki Suriyeliler*. İstanbul: Bezmialem Vakıf Üniversitesi Yayınları.

Akbaş, E. (2012). Göçmenler arasındaki dayanışmacı ağların dönüşümü: Göçmen sivil toplum örgütlerinin yeni misyonu. S. G. Ihlamur-Öner ve N. A. Şirin-Öner (Ed.), *Küreselleşme çağında göç: Kavramlar, tartışmalar kitabı* içinde (s. 335-351). İstanbul: İletişim Yayınları.

Akçakaya, M. ve Yücel, N. (2009). Küreselleşme sürecinde ulus devletin dönüşümü ve çok aktörlü yönetim tartışmaları. U. Kerman, vd. (Ed.), *Uluslararası davraz kongresi bildiriler kitabı* içinde, 24-27 Eylül 2009, (s. 1237-1254). Isparta.

Bache, I. (2008). *Europeanization and multi-level governance*. New York-Toronto: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

Barnett, L. (2002). Global Governance and the evolution of the international refugee regime. *International Journal of Refugee Law*, 14(2-3), 238-262.

Bayrakçı, E. (2014). *Yerel yönetimler*. Konya: Dizgi Ofset Matbaacılık.

Bauer, T., Epstein, G. and Gang, Ira N. (2000). *What are migration networks?*. Bonn/Germany: IZA Working Paper, No: 100, 1-11.

Betts, A. (2010). *Migration governance: Alternative futures*. Geneva: International Organizationfor Migration (IOM).

Betts, A. (2011). *Global migration governance: The emergence of a new debate*. The Global Oxford: EconomicGovernanceProgramme, 1-4.

Betts, A. (2012). The governance of international migration: Gaps and ways forward, Erişim tarihi: 30.03.2016, <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/the-governance-ofinternational-migration-gaps-and-ways-forward>

Biehl, K. (2012). Örnek vaka analizi: İstanbul. A. İçduygu, (Der.), *Kentler ve göç: Türkiye, İtalya, İspanya* kitabı içinde (s. 73-112). (Birinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Callet-Ravat, L. (2015). Suriyelilere yönelik çalışmalarında yerel-uluslararası eş-güdüm ve tamamlayıcılık. Y. Bulut (Ed.), *Uluslararası göç ve mülteci sorununun çözümünde kamu yönetiminin rolü kitabı* içinde (s. 113-131.). (Birinci Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Carter, J. R. (2003). Tasvir açıklama değildir: Bir mukayese metodolojisi. *Uludağ Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 12(1), 427-442.

Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach, *OECD Regional Development Working Papers*, 4, OECD Publishing, 3-23.

Conzelmann, T. (1998). Europeanisation of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change, *European Integration Online Papers*, 2 (4), 1-23.

Cram, L. (2006). Civil society, participatory democracy and the governance of the union: The institutionalisation of a fiction, *Osnabruck Workshop on European Governance*, 2-4 November, 1-25.

Çakırer-Özservet, Y. (2015). Modern göçebeler olarak göçmenler, mekan ve şehre uyum. *Sosyoloji Divanı*, 6, 41-54.

Çam, F. (2014). *Avrupa Birliği göç politikaları: Makedonya, Bulgaristan ve Türkiye*. Ankara: Alter Yayıncılık.

Çandar, C. (2005, Aralık). Dünyada göç olgusu, *Uluslararası göç sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (s. 29-31). (Birinci Baskı). İstanbul: Sistem Matbaacılık.

Daoudov, M. (2015). Türkiye’de yabancıların uyumunda yerel yönetimlerin rolü. Y. Bulut, (Ed.), *Uluslararası göç ve mülteci sorununun çözümünde kamu yönetiminin rolü kitabının* içinde (s. 39-64.). (Birinci Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları,

De Haes, S. and Grembergen W. V. (2009). An exploratory study in to IT governance implementations and its impact on business/IT alignment. *Information Systems Management*, 26(2), 123-137.

Dinçer, O. B., Federici, V., Ferris, E., Karaca, S., Kirişçi, K. ve Özmenek-Çarmıklı, E. (2013). *Suriyeli mülteciler krizi ve Türkiye: sonu gelmeyen misafirlik*. Brookings Enstitüsü & Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK). Ankara: Karınca Ajans Yayıncılık.

Doğan, K. C., Kalkışım, H. M. ve Karaaslan, İ. (2012). Neo-liberal dönüşüm süre-

cinde post-bürokratik yapılanma: Yönetişim modeli. Y. Koçak ve A. C.  içek, (Ed.), *Kamu yönetimi: Yönetim-siyaset ekseninde yeniden yapılanma kitabı* içinde (s. 79-96). (İkinci Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Erdoğan, M. M., Karapınar, Y. D.ve Aydınlı, D. (2013). Türkiye’nin g ç politikası. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu politikası: Kuram ve uygulama kitabı* içinde (s. 422-464.). (Birinci Baskı). Ankara: Adres Yayınları,

Erdoğan, M. M. (2015). Türkiye’ye kitlesel g çlerde son ve dev dalga: Suriyeliler. M. M. Erdoğan ve A. Kaya (Ed.), *Türkiye’nin g ç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye g çler kitabı* içinde (s. 315-347.). (Birinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erdoğan, M. M. (2017). *Suriyeli mülteciler ve belediyelerin s reç yönetimi: İstanbul  rneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Eren, V. ve Akın, S. (2017). Migration governance. A. Yatkın (Ed.), *Uluslararası 11. kamu yönetimi sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (s. 596-604.). 28-30 Eylül 2017, Elazığ.

Fries, T. and Walkenhorst, P. (2011). *Sharing global governance: The role of civil society organizations*. (2nd Revised Edition). G tersloh/Washington DC: Bertelsmann Stiftung.

Gamlen, A. and Marsh, K. (2011). Introduction: Modes of governing global migration. In R. Cohen (Ed.), *The international library of studies on migration* (pp. 13-33). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

GİGM (2017). Geçici koruma istatistikleri, Erişim tarihi: 09.08.2017, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik

G ç Vakfı (2017). OECD 2017 g ç raporu, Erişim tarihi: 10.10.2017, <http://goc-vakfi.org/oecd-2017-goc-raporu-yayinlandi/>

Haug, S. (2008). Migration networks and migration decision making. *Journal of Ethnicand Migration Studies*, 34(4), 585-605.

Haque, MD. S. (2012, May). Fundamentals of national migration governance: IOM’s approach, programs and tools. *Conference on Mainstreaming Migration into Development Planning*. IOM, New York.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001).Types of multi-level governance, *European Integration Online Papers* (EIOP), 5(11), 1-24.

Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. INC, New York-Toronto-Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

HYD (2016). Mülteci çocuklara dair: Askıya alınmış çocukluk, Erişim tarihi: 11.05.2016, <http://www.hyd.org.tr/tr/calismalar/multeciler-ve-dayanisma/62-multecicocuklara-dair-askiya-alinmis-cocukluk-mart-2010>

Ihlamur-Öner, S. G. (2012). Küresel bir göç ve mülteci rejimine doğru?. S. G. Ihlamur-Öner ve N. A. Şirin-Öner (Ed.), *Küreselleşme çağında göç: Kavramlar, tartışmalar kitabı* içinde (s. 577-600.). (Birinci Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları,

İçduygu, A. ve Keyman, F. (2000). Globalization, security and migration: The case of Turkey. *Global Governance*, 6, 383-398.

İçduygu, A. (2010). Türkiye’de uluslararası göçün arkaplanı: Küreselleşen dünyada ulus-devleti inşa etmek ve korumak. B. Pusch ve T. Wilkoszewski (Ed.), *Türkiye’ye uluslararası göç kitabı* içinde (M. Ç. Özbatur, Çev.) (s. 17-40). (Birinci Basım). İstanbul: Kitap Yayınevi.

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö. F. (2014). *Türkiye’nin uluslararası göç politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere*. İstanbul: MiReKoç Proje Raporları 1.

Jones, C., Hesterly, W. and Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.

Kahraman, S., Örselli, E. ve Bayrakçı, E. (2017). Syrian refugees in Turkey and governance of refugee camps. *Global Journal of Sociology: Current Issues*, 7(1), 34-43.

Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). Yönetişim: Devlet-toplum ilişkilerinde yeni bir aşama. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.

Karns, M. P. and Mingst, K. A. (2009). *International organizations: The politics and processes of global governance*. (2nd Edition). Lynne Rienner Publishers.

Kaya, A. ve Erdoğan, M. M. (2015). Giriş, *Türkiye’nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye göçler kitabı* içinde (s. 3-14). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kirişçi, K. ve Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye yönelen kitlesel mülteci akınları. M. M. Erdoğan ve A. Kaya (Ed.), *Türki-*

ye’nin g ç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye g çler kitabı içinde (s. 295-314). (Birinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Koyuncu, A. (2011). Anadolu kentlerine g ç: Konya  rneği. *NE  Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1, 130-145.

Koyuncu, A. (2015, Mayıs). Yerel halkın açık kapı politikası ve suriyelilere ilişkin kanaatleri. K. Canatan vd. (Ed.), *Disiplinlerarası g ç ve g ç politikaları sempozyumu bildiri kitabı* içinde (s. 455-478). İstanbul: İZ  Yayınları.

K şer-Ak apar, ř. (2012). Uluslararası göç alanında güvenlik algılamaları ve gücün insani boyutu. , S. G. Ihlamur- ner ve N. A. şirin- ner (Ed.), *Küreselleşme  ağında g ç: Kavramlar, tartışmalar* kitabı içinde (s. 563-575.). (Birinci Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

Kutlu,  ., Usta, S. ve Kocaoğlu, M. (2009). Vatandaş odaklı/Vatandaşın odakta olduğu yönetim: Kent konseyleri ve Selçuklu Belediyesi  rneği. *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18, 507-532.

Kutlu,  . ve Sevinç, İ. (2017). Suriyeli mültecilere sunulan kamu hizmetlerinin AFAD bağlamında analizi. A. Yatkın (Ed.), *Uluslararası 11. kamu yönetimi sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (s. 220-236). Elazığ.

Kutlu,  . ve Kahraman, S. (2017). Türkiye’de vatandaşlık politikasının Suriyeli sıgıncımlar bağlamında değerlendirilmesi. S. Güleç-Solak ve ř. Pekk c kşen, ř. (Ed.), *Farklı yönleriyle g ç ve yönetimi kitabı* içinde (s. 16-33). Mauritius: Lambert Academic Publishing.

K c k, H. ve Alan,  . (2017). Belediyelerin mülteci politikaları: Esenler Belediyesi  rneği. A. Yatkın (Ed.), *Uluslararası 11. kamu yönetimi sempozyumu bildiriler kitabı* içinde (s. 1076-1089). Elazığ.

Lavenex, S. and Panizzon, M. (2013, January). Multilayered migration governance: The partnership approach in the EU and beyond (pp. 1-17). UNRISD Conference, Geneva: UNRISD.

Mannaert, C. (2003). Irregular migration and asylum in Turkey. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Working Paper No. 89, Geneva: The UN Refugee Agency, 1-17.

Marconi, G. (2012). İtalya: g ç veren bir  lkeden g ç alan bir  lkeye. A. İçduygu (Ed.), *Kentler ve g ç: Türkiye, İtalya, İspanya kitabı* içinde (115-165) (Birinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Mertus, J. (1998). The state and the post-cold war refugee regime: New models, new questions. *International Journal of Refugee Law*, 10(3), 321-348.

Migration Policy (2017). International migration statistics, Erişim Tarihi 11.10.2017, <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/international-migration-statistics>

Okçu, M. (2005). Avrupa yönetsel alanına doğru Türk kamu yönetimi: Çok düzlemli yönetim. A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi çağında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması-I kitabı* içinde (s. 257-298). İstanbul: Beta Yayınevi.

Okçu, M. (2012). Değişen dünyayı anlamak için önemli bir kavram: Yönetişim. F. N. Genç (Ed.), *Yönetişim ve yönetim ekseninde kamu yönetimi kitabı* içinde (s. 9-29). Bursa: Ekin Yayınevi.

Örselli, E. (2010). Kamu yönetiminde yolsuzluk sorunu ve yönetim yaklaşımı. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz (Ed.), *Yönetişim: Kuram, boyutlar, uygulama kitabı* içinde (s. 495-522). Konya: Çizgi Kitabevi.

Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2016). Türkiye'nin göç yönetimi ve göç politikalarının gelişimi: Bir kamu politikası analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 2063-2072.

Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.

Öztaş, N. (2007). Sosyal sermayenin ağbağ kuram(lar)ı: Dayanımcı ve aracı sosyal sermaye. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(3), 79-98.

Peters, B. G. and Pierre, J. (2001). Developments in inter-governmental relations: Towards multi-level governance. *Policy&Politics*, 29(2), 131-135.

Rustamov, S. (2011). *Global governance of migration*, (Master thesis, Linköpings Universitet, Sweden).

Sağıroğlu, A. Z. (2015). Türkiye'nin değişen göç karakteri. *Sosyoloji Divanı*, 3(6), 9-30.

Salamoni, F. (2012). Göç veren'den göç alan ülkeye geçiş: Akdeniz modeli ve İtalya örneği. S. G. Ihlamur-Öner ve N. A. Şirin-Öner (Ed.), *Küreselleşme çağında göç kitabı* içinde (s. 417-438). İstanbul: İletişim Yayınları.

Sayın, Y., Usanmaz, A. ve Aslangiri, F. (2016). Uluslararası göç olgusu ve yol açtığı etkiler: Suriye göçü örneği. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18(31),

1-13.

Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of migrant integration: The case of dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46, 217-236.

Scholten, P. (2016). New master program governance of migration and diversity, Erişim tarihi: 09.10.2017, <https://www.linkedin.com/pulse/new-master-program-governance-migration-diversity-peter-scholten>

Scholten, P., Collett, E. and Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302.

Scholten, P. and van Breugel, I. (2018). Introduction: Conceptualizing mainstreaming in integration governance. In P. Scholten, and I. van Braugel (Eds.), *Mainstreaming integration governance: New trends in migrant integration policies in Europe*, 1, 3-23.

SGDD (2015). Sığınmacılar ve göçmenler için Gaziantep rehberi, Erişim tarihi: 04.03.2015, www.sgdd.org.tr/dosya/Haklarimi_Biliyorum_Antep.pdf

Shields, P. M. and Rangarajan, N. (2013). *A playbook for research methods*. USA: New Forums Press.

Spehar, A., Hinnfors, J. and Bucken-Knapp, G. (2017). Passing the buck: The case of failing multilevel governance and vulnerable EU migrants in Sweden, *Nordic Journal of Migration Research*, 7(2), 114-123.

Taniyıcı, Ş. ve Kahraman, S. (2016). Suriyeli sığınmacılar bağlamında Türkiye’deki siyasal partilerin göç politikalarına yaklaşımları. A. Diken ve A. Buluş (Ed.), *Göç, yoksulluk ve istihdam kitabı* içinde (s. 352-360). Konya.

Taniyıcı, Ş. ve Kahraman, S. (2017). Migrants, refugees and the future of multiculturalism in the west. *1st International social sciences and muslim congress: Hegemony-counter hegemony*, No. 18. (pp. 883-894). Konya: NEÜ Kültür Yayınları.

Tekin, S. (2017). From 19th century to Syrian sivil war: South America as a Syrian migration destination and the case of Brazil. *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*, 4(2), 34-49.

Turmaganbet, T. (2015). Is the global governance of international migration feasible and desirable?. Erişim tarihi: 30.03.2016, <http://www.eir.info/2015/08/02/>

is-the-global-governance-of-international-migration-feasible-and-desirable

UN (United Nations) (2016). International migration and development, report of secretar-general. Erişim tarihi: 11.10.2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/249/86/PDF/N1624986.pdf?OpenElement>

Unicef (2014). *Suriye krizi: Aylık insani durum raporu*, 16 Ağustos-15 Eylül, Erişim tarihi: 10.05.2016, <http://www.unicef.org.tr/>

Unicef (2016). *Türkiye'deki Suriyeli çocuklar*, Erişim tarihi: 10.05.2016, <http://www.unicef.org.tr/>

Unlu, A., Kapucu, N. and Sahin, B. (2010). Disaster and crisis management in Turkey: A need for a unified crisis management system. *Journal of Emerald, Disaster Prevention and Management*, 19(2), 155-174.

Üstüner, Y. (2003). Siyasa oluşturma sürecinde ağ yönetişim kuramı. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.

Wabgou, M. (2016). Governance of migration in Senegal: The role of government in formulating migration policies. In A. Adepoju, T. V. Naerssen and A. Zoomers (Eds.), *International migration and national development in Sub-Saharan Africa* (pp. 141-160). Nijmegen, .

Woods, A. ve Kayalı, N. (2017). *Suriyeli topluluklarla etkileşim: İstanbul'daki yerel yönetimlerin rolü*. İstanbul: IPC.

Yarender (2016). Suriyelilere yardım faaliyetleri. Erişim tarihi: 29.04.2016, http://www.yarender.org/default.asp?page=newsdetails&news_id=182

Yıldırım, U. (2014). Türkiye'de mültecilik ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Mülteci Bülteni*, 1, 41-53.

Zapata-Barrero, R. (2012). Integration immigration governance policies in Spain: A practical philosophy. In J. Friederes, and J. Biles (Eds.), *International perspectives: Integration and inclusion Kingston* (pp. 185-203). Canada: McGill-Queen's University Press.

Zincone, G. and Caponio, T. (2006). The multilevel governance of migration. In R. Penninx, M. Berger and K. Kraal (Eds.), *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe*. (pp. 269-304). IMISCOE Joint Studies, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ek-1: Çalışma Kapsamındaki Aktörler Listesi

HATAY	GAZİANTEP
İl Göç İdaresi Müdürlüğü	İl Göç İdaresi Müdürlüğü
İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü
Yabancılar Şube Müdürlüğü	İl Milli Eğitim Müdürlüğü
Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü	İl Sağlık Müdürlüğü
İskenderun İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü	İl Afet ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü
İskenderun Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Müdürlüğü	Şahinbey Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
İskenderun İlçe Emniyet Müdürlüğü	Şahinbey İlçe Müftülüğü
Türkiye Kızılay Derneği	Türkiye Kızılay Derneği
Hatay Büyükşehir Belediyesi	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
Antakya Belediyesi	Şehitkamil Belediyesi
İskenderun Belediyesi	Şahinbey Belediyesi
Mahalle Muhtarları (Antakya ve İskenderun)	Gaziantep Gönüllü Kuruluşlar (Gönül-Kur)
Hatay Sivil İrade Platformu (HASİP)	Bülbülzade Eğitim Sağlık ve Dayanışma Vakfı
Yardımlı Uluslararası İnsani Yardım Derneği Antakya Şubesi	İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Derneği (İHH)
Habib Neccar Kültür ve Eğitim Vakfı (Antakya)	Cansuyu Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği
Cansuyu Derneği (Antakya)	Verenel Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği
İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH) İskenderun Şubesi	Anadolu Gençlik Derneği (AGD) Gaziantep İl Başkanlığı
Yaren Yardım Gönüllüleri Derneği (Yarender) (İskenderun)	Ayıntap Eğitim Kültür ve Yardımlaşma Derneği (AYDER)
Hizmet Vakfı (İskenderun)	TEMA Vakfı
Körfez Eğitim ve Yardımlaşma Derneği (Körfezder) (Payas)	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD-ASAM)
İskenderun Ticaret ve Sanayi Odası Vakfı	Minberşam Derneği

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) İskenderun Şubesi	Gaziantep Barosu
UNICEF Hatay Bölge Ofisi (Antakya)	Gaziantep Sanayi Odası (GTO)
Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı (WFP) (Antakya)	Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinatörlüğü Ofisi
	UNICEF Gaziantep Bölge Ofisi
İSTANBUL	International MedicalCorps (IMC)
İl Göç İdaresi Müdürlüğü	
İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü	KİLİS
İl Millî Eğitim Müdürlüğü	İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü
İl Gençlik Hizmetleri ve Spor Müdürlüğü	İl Göç İdaresi Müdürlüğü
Türkiye Kızılay Derneği	İl Millî Eğitim Müdürlüğü
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü
Fatih Belediyesi	İl Emniyet Müdürlüğü
Zeytinburnu Belediyesi	Kilis Muhtarlar Derneği
Üsküdar Belediyesi	Kilis Belediyesi
İstanbul Bezmialem Vakıf Üniversitesi	Deniz Feneri Derneği Kilis Şubesi
İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH)	İyilik Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (İyilikder) Kilis Şubesi
Deniz Feneri Derneği	Kilis Ortak Akıl Topluluğu
Yeryüzü Doktorları Derneği	Altın Hilal Hareketi Derneği
Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) İstanbul Şubesi	İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH)
Anadolu Aslanları İşadamları Derneği (ASKON) İstanbul Şubesi	Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı (IBC)
Uluslararası Mülteci Hakları Derneği	Hicret Eğitim Kültür Hizmet Vakfı
Şam Alimler Derneği	İlim Yardımlaşma ve İrfan Derneği (İyider)
Beşir Derneği	IGMG Sosyal Yardım Derneği (HASENE)
Semerikand Vakfı	İstanbul Kilis Vakfı
Uluslararası Göç Örgütü (IOM)	Sınır Tanımayan Doktorlar Örgütü
	WeltHungerHilfe (WHH)
	DanishRefugeeCouncil
	Türkiye Belediyeler Birliği
	İslam İşbirliği Teşkilatı İnsani Faaliyetler Birimi

Summary

After the insurgency started in Syria in 2011, Turkey built accommodation centers for the asylum seekers in the context of the “open door policy” in the early days of the year. Also, many local and national level non-governmental organizations launched aid campaigns apart from foreign actors that attempted to relieve the pressure of migration from a humanitarian aspect through implementation offices and network partners on the neighboring cities by conducting activities which are scattered and exclusive to particular areas.

That the conflict in Syria becomes more complicated and disconcerting along with the increasing number of incoming of asylum seekers demonstrated that the crisis is not a short-term event. On the other hand, the lack of institutional infrastructure and practices in the administration of Turkey’s immigration policies has created an overwhelming pressure in the establishment of a network of cooperation with different actors outside the public actors and in the development of strong communication mechanisms in overcoming the problems brought by the migration crisis.

In this study, semi-structured interviews were conducted in Hatay, Gaziantep, Kilis, and Istanbul to determine the problems of implementation of migration policies for Syrian asylum seekers in Turkey. Within the scope of the fieldwork, ninety five actors who are from government institutions and organizations, municipalities, representatives of local, national and international non-governmental organizations, and foreign organizations were interviewed by the researchers. The main goal of this study is to examine Turkey’s efforts of managing immigration within the framework of a multi-level governance approach.

Turkey is devoid of a network of governance in migration policy and administration with sufficient levels regarding the Syrian asylum seekers. There is a need for the enhancement of efforts to overcome some obstacles to the creation of these governance networks. The fact that the actors in the field have different positions in terms of institutional culture, vision and mission differences, working fields, approaches, volunteering and obligation of their identical imperatives, financial resources, mutual understanding and trust problems prevent the communication levels between each other and weaken the execution of joint projects and endeavors for a multi-level governance.

Given the fact that crises are not one dimensional, mandatory displacement becomes a very complicated issue with multi-level governance. In this respect, multi-level migration governance turned out to be fundamental of the research. The governmental view applied by public institutions and organizations is bound to change. Furthermore; public, national and supra-national experiences must be taken exclusively. Moreover, public administration in Turkey must be reformed in regards to successful integration policies in a diverse range of states either in terms of legislation or traditional practices. The existence of foreign migrants must be taken into account in setting the local administrative regulations.

Turkey, in setting the agenda over the migration policies related to pertaining problem or crises, must take the initiative at the onset of goal-setting procedures to include a myriad of actors into the process. The crisis administration issues in the field are attributed decision-making process with a sole center. Additionally, inclusion of a cooperative process into the administrative process is highly intertwined with the public institutions and organizations. Hence, public actors in charge of administration of migration need a new vision, instances of global experiences, an inclusive stance, and structural reforms.

Legal measures, personnel sources and financial structures of public institutions and organizations must be regulated in order to achieve a successful migration administration. In the meantime, the problems of Syrian migrants are not one-dimensional. The broader the non-governmental actors included in the process, the easier the problem would be solved. Otherwise, a governmental view without an inclusive policy is doomed to fail in managing the migration crisis.

