



TÜRKİYE’NİN GÖÇ GERÇEKLİĞİ VE ÖRGÜTLENMESİ ÜZERİNE BİR TARTIŞMA

A DISCUSSION ON TURKEY'S MIGRATION REALITY AND ORGANIZATION

Mustafa ALTUNOK¹

Öz

Dünya coğrafyasının demografik, kültürel, toplumsal şekillenışı göçlerle gerçekleşmektedir. Bu özellik nedeniyle geçiş üssü konumunda olan coğrafyalarda göç genel bir gerçeklik olmakla birlikte birdenbire gerçekleşen göçler büyük değişimlere neden olmaktadır. Göçler bu etkisi dolayısıyla genellikle göç edilen toplum veya ülke insanları için büyük sorunlara neden olmakta veya en azından öyle görünmektedirler. Göçler büyük ölçüde daha iyi refah seviyesine erişmek gibi nedenlerle gerçekleşse de savaşlar, afetler gibi nedenlerle de zorunlu olarak ortaya çıkabilmektedir. Nedeni ne olursa olsun bir ülkeden bir başka ülkeye gitmek, yerleşmek, yaşamı sürdürmek gibi eylemlerin tamamı devletlerin onayıyla gerçekleşmektedir. İnsanlık tarihinin hemen her aşamasında olan göç küreselleşme ile başka bir form almış, göç mevzuatı ve örgütlenmesiyle uluslararası düzenlemelerin etkinliği önem kazanmıştır. Ancak göçün artan uluslararası önemine bağlı olarak şemsiye veya çatı nitelikli düzenleme ve yaklaşımlar ulusötesi bir anlayışla belirlenmeye çalışılsa da öncelikle etkisi göç edilen ülke veya topluma yönelik olduğu için ulusal düzeyde çeşitli hukuksal, örgütsel ve dolayısıyla yönetsel reformlar gerektirmektedir. Bu gereklilik pek çok ülke gibi Türkiye için de kendi göstermiştir. Komşu ülke olan Suriye’de çıkan iç savaş nedeniyle Türkiye’ye önemli sayıda göç eden insan olmuştur. Dolayısıyla 2000’lerin başında Avrupa Birliği üyelik süreciyle başlayan göçe ilişkin örgütlenme süreci 2011’den sonra Suriyelilerin yoğun göçleri karşısında ivedilikle reforma tabi tutulmuştur. Bu makale kapsamında söz konusu reformlar merkezinde konu ele alınmaya çalışılacak ve bazı temel kabullere ilişkin farklı bakış açıları sunulmaya çalışılacaktır. İlk olarak gerçekte göç bir sorun mudur? Bu sorunun cevabı verilmeden

¹ Yrd. Doç. Dr., Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi, altunokm@hotmail.com

diğerlerini bulmak kolay değildir. Dolayısıyla konunun tartışılması gereken temel boyutlarından biri budur. İkinci boyut kavram ve konuya yaklaşıma yöneliktir. Ve üçüncü boyut klasik bir kamu örgütlenmesi bu konunun çözümüne ne derece cevap verebilir? Bu çalışma belirtilen temel soru ve boyutlar itibarıyla konuya farklı bir yaklaşım ve öneri getirme çabası olarak değerlendirilebilir.

Anahtar Kelimeler: Göç, Göç Örgütlenmesi, Göç Yönetimi, 6458 Sayılı Kanun, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

Abstract

The demographic, cultural and social forms of world geography are shaped by migration. Migration to geographical areas that are in the position of transition base, due to this feature, is a general reality, and sudden migrations cause great changes. Because of this effect, migrations often cause, or at least seem to cause, major problems for the people of the host society or country. Although migration takes place largely for reasons such as achieving a better level of prosperity, they can also arise obligatorily for reasons such as wars and disasters. Whatever the reason, all actions of moving from one country to another, settling and living there are realized with the approval of the states. Migration, which is at almost every stage of human history, has taken on a different form with globalization, and the effectiveness of international regulations has gained importance through migration legislation and organization. Although, due to the increasing international importance of migration, it has been attempted to determine umbrella or roof-based arrangements and approaches with a transnational understanding, various influential legal or organizational reforms are initially required at the national level because the migrated country or community is directly affected. This necessity has manifested itself for Turkey as well as many other countries. A significant number of people migrated to Turkey due to the civil war in neighboring Syria. Therefore, the process of migration management, which started with the European Union membership process in the early 2000s, was promptly reformed after the intensive migrations of the Syrians as of 2011. This article attempts to address the issue at the center of reforms and to present different perspectives on some basic assumptions. First, is migration really a problem? It is not easy to find others without giving the answer to this question. Therefore, it is one of the basic dimensions on which the subject should be discussed. The second dimension is related to the concept and approach towards the issue. The third dimension is related to what extent a classical public organization can respond to this issue. This study can be regarded as an effort to bring a different approach and suggestion to the issue in terms of these basic questions and dimensions.

Keywords: Migration, Migration Organization, Migration Management, Law No. 6458, Directorate General of Migration.

1. GİRİŞ

Genel olarak insanların çeşitli nedenlerle zorunlu veya isteği bağlı olarak gerçekleştirdikleri yer değiştirme eylemi şeklinde ifade edilen göç, kuram ve uygulamada önemli çalışmaların yürütüldüğü bir olgu haline gelmiştir. Göçün nedenleri, iç ve dış göçün özgün nitelikleri, göçmenlerin konumları, toplumsal değişme süreçleri, çok kültürlülük gibi birçok konu her geçen gün daha çok incelenme gereği ortaya çıkarırken bir taraftan da siyasal ve yönetsel yapılar göç sürecinin yönetilmesi meselesi ile meşgul olmaktadır. Castles ve Miller'in *göç çağının kalıcı olacağı* öngörüsü bu meşguliyetin de sürekli bir niteliğe sahip olacağını desteklemektedir. Ülkeler arasındaki ekonomik farklar ve bundan dolayı insanların refah düzeyi yüksek ülkelere gitme isteği, etnik-mezhepsel sorunlar gibi çeşitli nedenlerle artan çatışmalar, hemen her ülkede terörizmin yükselişi göçü zorunlu hale getirmektedir. Göç uluslararası nitelik kazandıkça, göçe ilişkin her husus uluslararası düzenlemelere tabi kılınmaktadır. Uluslararası örgütlerin de göç politikalarındaki aktörlük düzeyi düşünüldüğünde göçün ulusal çözümler üretilmesi gereken bir durumu aştığı görülmektedir.

Göç arttıkça bu konudaki sorunlar da artmış, dolayısıyla kamu örgütlenmesinde göç konusu belirli uzmanlık alanı haline gelmiştir. Bu durum aynı zamanda göç alanında profesyonel birimler ve bu birimlerde çalışacak personelin mevcudiyetini gerekli kılmıştır. Türkiye'nin coğrafya olarak göçle hep tanışık bir tarihe sahip olduğu bilinmektedir. Yakın dönem itibarıyla Türkiye'nin göç politikaları Avrupa Birliği üyelik süreciyle şekillenmeye başlamış ve 2011 sonrası Suriye'deki savaş nedeniyle Türkiye'ye önemli sayıda Suriyelinin göç etmesiyle bu politikalar hız kazanmıştır. Türkiye'ye sığınan yabancıların hukuki statüleri, barınma-beslenme gibi ihtiyaçları, eğitim, sağlık gibi hizmetlerden yararlanmaları, kalma süreleri uzadıkça ve hatta kalıcı hale gelenlerin istihdam talepleri, devletin verdiği sosyal yardımlar gibi pek çok meselenin eşzamanlı çözülmesi gerekmektedir. Bu nedenlerle AFAD, belediyeler, Sağlık, Aile ve Sosyal Politikalar, Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik gibi pek çok bakanlık göç politikasının aktörleri haline gelmiştir. Tüm bu kurumların gerçekleştirdiği hizmetlerin mevzuat ve kurumsal çerçevesi için 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu çıkarılmış ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Böylelikle göç politikası mevzuatı temelinde bürokrasi örgütlenmiştir. Özellikle 2011 itibarıyla göç Türkiye'nin sıcak gündem maddeleri arasına eklendiği için bürokrasideki çalışmaların yanında akademik anlamda göç politikasına ilişkin pek çok tartışma gerçekleşmiş, bilimsel yayınlar hazırlanmıştır. Bu makale çerçevesinde Türkiye'de göç politikalarının bürokraside örgütleniş biçimine ilişkin süreç ve sonuç açılarından bir değerlendirme yapılmıştır.

2. GÖÇ ÖRGÜTLENMESİNİ DOĞURAN NEDENLER

Göç olgusuna ilişkin bilimsel ortamın gelişmesinde en önemli katkılar göç sosyolojisi ekseninde gelişmiş olsa da (Simon ve Hily, 2011) konu, yönetim, siyaset, ekonomi gibi pek çok disiplini de ilgilendiren bir nitelik taşımaktadır. Çok boyutlu bir olgu olarak göç bilimsel bir araştırma konusu olma özelliğinin yanında hükümetlerin kamu hizmeti sunduğu alanlardan biri haline gelmiştir. "Kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun ihtiyaçlarına uyumlu biçimde görülmesi" (Aydın, 2011, s. 29) kamu hizmetlerinin dört genel ilkesinden biridir. Türkiye'nin son yıllardaki kamu meseleleri düşünüldüğünde göç konusunun da önemli bir gündem oluşturması nedeniyle değişen koşullar ve kamunun ihtiyaçları doğrultusunda devlet göçe ilişkin çeşitli adımlar atmak zorunda kalmıştır. Göç

konusunda atılan adımlar -ulusal ve uluslararası politikalar- bu çerçevede belirlenmiştir. Bu adımların başında göç konusunun aktörü, düzenleyicisi ya da adresi olacak örgütlenme sürecinin gerçekleştirilmesi olmuştur.

Türk kamu bürokrasisinde göçe ilişkin örgütlenmelerin kurulmasının nedenleri açıklanırken öncelikle göç çağının kalıcı olacağını öngörmek için yeterli nedenlerin mevcut olduğu şeklindeki genel tespitin (Castles, Miller, 2008, s. 7) Türkiye için de geçerli olduğunu vurgulamak gereklidir. Çünkü Türkiye hem tarihte hem bugün göçlerden en fazla etkilenen ülkelerden biri olmuştur (Karpat, 2015, s. xxiv). Tarihin hiçbir döneminde Türkler göç sürecinden uzak olmadığı için göç olgusunun Türkler için alışılmış bir durum olduğu söylenebilir (Yalçın, 2004, s. 6). Orta Asya'da başlayan göçler Anadolu'da noktalanmış görünse de, Osmanlı İmparatorluğu'nun genişlemesiyle devam etmiştir. 1960'lar Türkiye'sinde ise Türkler işçi sıfatıyla göçü sürdürmüştür. Bu tarihlerde başlayan günümüzde de devam eden dış göç, tarihsel göç içgüdüğü ile ilişkilidir (Yalçın, 2004, s. 6). Türkiye'deki düzensiz göçün tarihine bakıldığında dört ayrı döneme işaret edilmektedir: 1979-1987: ortaya çıkış dönemi; 1988-1993: olgunlaşma dönemi; 1994-2000/2001: doyumluk dönemi ve 2001 yılından bugüne kurumsallaşma dönemidir (İçduygu, 2005; İçduygu ve Sert: 2012'den aktaran: İçduygu, 2015, s. 280-281).

Türkiye son birkaç yılda göç veren ülke olmaktan uzaklaşan ve göç alma niteliğiyle ön plana çıkmıştır. Bir yandan düzenli göçler diğer yandan düzensiz göçlerin en popüler hedef coğrafyalardan biri olarak görülmüştür (Kaya, Erdoğan, 2015, s. 11; İçduygu, 2015, s. 282). Uluslararası korumaya muhtaç mülteci ve sığınmacılar en çok karşılaşılan göç eden gruplardır. Türkiye'nin bulunduğu coğrafyanın önemi, dinsel ve kültürel tarihten günümüze gelen bağlar bu durum üzerinde etkili olmaktadır (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 34). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'ya göre Türkiye Mart 2015 itibarı ile dünyanın en fazla mülteci barındıran ülkesi haline gelmiştir (Kaya ve Erdoğan, 2015, s. 12). Dolayısıyla Türkiye'nin göç olgusuna ilişkin örgütsel yapılar oluşturması gerekliliği her geçen gün kendini hissettirmiştir. Bu yapıların tarihsel sürecine geçmeden önce oluşturulma gereksinimlerine ilişkin bazı hususlara dikkat çekilmelidir:

- Göçe ilişkin sınır güvenliğinden şahıs güvenliğine tüm boyutlar kamu gücü ile yönetilebilecek nitelik taşımaktadır.
- Göç mevzuatı, dili, uluslararası yönü ile ayrı bir uzmanlık alanı gerektirmektedir. Dolayısıyla bürokrasinin içinde bir uzmanlık kategorisi doğurmuştur.
- Göç tartışılırken bir yandan göçün nedenleri ve göç edenlerin geçicilik-kalıcılık durumları üzerine odaklanılmaktadır. Öte yandan da göç 'bir güvenlik sorunu olarak' nitelendirilmekte ve göçün güvenlikleştirilmesi kavramı önemli bir odak noktası olarak işaret edilmektedir (Sayın, 201, s. 95). Bu durum da göçün devletlerin varolmasının temel nedenlerinden olan güvenliğin sağlanması gerekçesiyle de yönetilmesi gereken bir unsur olarak belirmesinde etkili olmuştur.
- Göç ve güvenlik ilişkisi göç politikalarının önemli bir yönünün oluştururken hem göç edenlerin hem de göç edilen yerde yaşayanların güvenliği önemli bir başka boyutu oluşturur. Örneğin 31 Mart 2013 tarihi itibarıyla kolluk birimleri tarafından aranan kayıp şahıslara yönelik yapılan bir araştırmada Türkiye'deki kayıp vakalarının çoğunlukla büyük şehirlerde gerçekleştiği, büyük şehirlerdeki kayıp şahısların

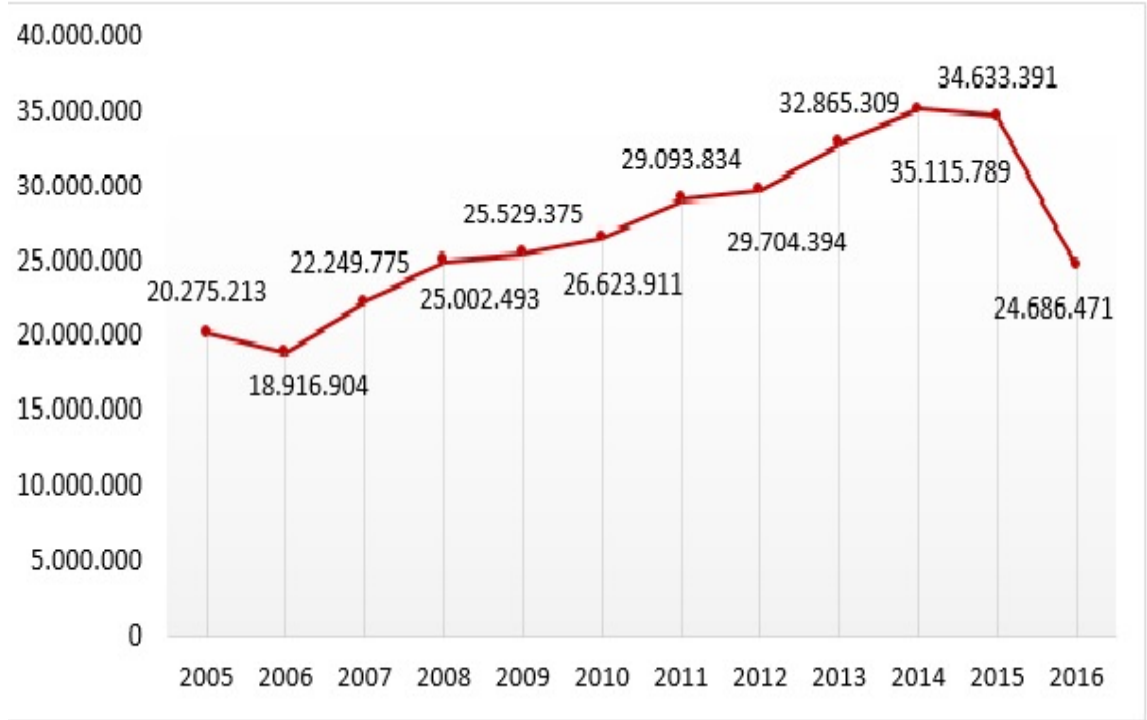
çoğunluğunu göçle gelen vatandaşlardan oluştuğu verisi sunulmuştur (Çalı ve Karabulut, 2013, s. 52). Burada işaret edilene benzeyen başka sorunların (göçmen kaçakçılığı, göçmen kadın ve çocuk yoksulluğu gibi) sistematik yönetimi için göçe özgü yapıların varlığını gerektirmiştir.

- Ulus devletler kendilerini tehdit altında hissettikçe sınırlarına daha fazla önem vermeye başlamışlardır. Bunun sonucunda göç politikaları ile sınır politikaları birbirine özdeş hale getirilmiştir (Sayın, 2013, s. 106). Göç politikalarının başka temel politika alanlarıyla doğrudan ilişkili olması da merkezi yönetim kontrolünde etkin örgütlenme gerektirmiştir.
- Türkiye’de göçmen, sığınmacı, mülteci gibi yabancıların sayısının artış içerisinde olması göç örgütlenmelerinde işlevsel bir süreklilik sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Oluşturulan bürokratik yapıların değişken olan bu süreçlerin hızına yetişebilir bir niteliğe sahip olması gerekmektedir.

Suriye’de 2011 yılında başlayan iç savaşı birlikte Türkiye’de kitlesel olarak ülke sınırına gelen ve iltica başvurusu yapan Suriyeli sığınmacılar sorunu ortaya çıkmıştır. 2011 yılını izleyen yıllarda da bu sorunun devam etmesi nedeniyle öncelikle göç eden bu yabancıların temel ihtiyaçlarının (beslenme-barınma-korunma) karşılanması sorunu gündeme alınmıştır. Daha sonra ise uluslararası standartlara uygun ulusal bir geçici koruma mekanizmasının kurulması ve işletilmesi sorunu ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)’nın konuya ilişkin Geçici Koruma başlığı altındaki 91. maddesinde: “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir” hükmüne yer verilmiştir. Yine aynı maddede: “Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği” belirtilmiştir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu tarafından 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bugünkü haliyle Türkiye’de geçici koruma statüsü altında bulunan Suriyeli göçmenlerle ilgili iş ve işlemler, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve 29153 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği’nde yer alan esaslar çerçevesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülmektedir.

Türkiye’ye gelen yabancılarla ilgili veriler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından düzenli bir şekilde yayınlanmaktadır. Göç örgütlenmesini gerektiren en önemli nedenlerden biri olan göçmen sayısının artış içerisinde olduğuna ilişkin Türkiye Göç Raporlarında yer alan bilgilere göre Türkiye’ye giriş yapan yabancı sayısının 2005 yılından 2016 yılına kadar geçen süreçte (2006 ve 2015 yıllarındaki sınırlı düşüşe de dikkat çekerek) 2016 yılı dışında düzenli olarak arttığı söylenebilir. Bu durum aşağıda yer alan Grafik 1 yardımı ile görülebilir:

Grafik 1: Yıllara Göre Türkiye’ye Giriş Yapan Yabancıların Sayısı



(Kaynak: http://www.goc.gov.tr/icerik3/giris-cikis_363_378_4708)

Grafik 1’de yer aldığı gibi 2005 yılında Türkiye’ye giriş yapan yabancı sayısı 20.275.213 iken, 2015 yılında 34.633.391’e ulaşmıştır. 2016 yılına gelindiğinde ise % 29’luk azalış ile 24.686.471 olmuştur.

3. TÜRKİYE’DE GÖÇ YÖNETİMİNİN TARİHÇESİ

Göç politikası, nedenleri ve türleri hükümetlerin göç hareketleri ile ilgili temel anlayışları çerçevesinde takip edecekleri yol ve yöntemleri kapsar (Göksu, 2016, s. 96). Bu politikalar kapsamında temel adımlar göçe ilişkin mevzuatın hazırlanması ve örgütsel yapıların oluşturulmasıdır. Genel olarak ülkeler iki yönlü göç politikaları izlemektedir. Bunlardan birincisi ülke dışına göç verme politikasıdır. Burada amaç dış ülkelere elde edilecek girdilerle büyümeye ve kalkınmaya aracılık etmektedir. İkinci boyutu ise göç alma politikasıdır. Bu boyut ek bir yük oluşturduğu için genellikle istenmeyen bir durum olarak görülürken, eğer ülkenin ihtiyacı varsa nitelikli işgücü gibi sınırlı bir kesimin ülkeye girişi ise istenir (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 30). Türkiye her iki yönde de politikalar geliştiren bir ülke konumundadır. Bu politikalar doğrultusunda göç konusunda örgütlenme de farklı şekillerde gelişim göstermiştir.

Türkler tarihte göç olgusuyla çoğunlukla iç içe olduğu için, Türk ve göç kavramlarının birbirini yerine çağrıştırması da yaygın bir nitelik kazanmıştır. Göç devletin uğraştığı meselelerden biri olmuştur. Osmanlı Devleti’nin özellikle son döneminde, göç hareketlerine devletin daha planlı ve yoğun bir biçimde müdahale edilmiştir. Bu doğrultuda Osmanlı Devleti, yerleşim yerlerini canlandırmak ve belirli grupları sürgün etmek gibi bazı amaçlarla göç hareketlerini planlamış ve kontrol etmiştir (Yalçın, 2004). Kuruluşu itibarıyla

göçmenlerden veya göçmen çocuklarından oluşan bir halka sahip olan Osmanlı Devleti, varlığını koruduğu sürece göçmen kültürüne sahip olmuş ve bu kültürden kaynaklanan bir siyaset uygulamıştır (Karpat, 2010, s. 89). Osmanlı muhacirler konusunda müdahaleci bir politika izlemiştir. Muhacirlerin iskânında nüfusun üretime geçmesi, kendi kendilerine yetebilmeleri ve bu sürecin hızlı olması için çabalanmıştır. Muhacirler için hazırlıklar yapılması, yeni kaynaklar oluşturulması ve muhacirlerin ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır. Genel olarak iskân siyaseti belirlenirken iç ve dış dengeler dikkate alınmış özellikle geçiş yollarına ve asayişin bozuk olduğu bölgeleri kapsayacak biçimde muhacir iskânı amaçlanmıştır (Asan, 2016, s. 55).

Göçebe yaşam biçimlerine ilişkin günümüz koşullarındaki modern örgütlenmeleri anlatmadan önce fetihlerle sürekli demografik değişimlere uğrayan Osmanlı'da da göç ile ilgili kendine özgü bir yönetme süreci oluşturulduğuna işaret etmek gereklidir. Bu doğrultuda Muhacirin Komisyonları göç konusundaki işlevsel oluşum olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı Devleti ile Rusya arasındaki Kırım Savaşı ve 93 Harbi olarak bilinen 1877-1878 Osmanlı Rus savaşları sonucunda çoğunluğu Müslüman olan yüz binlerce insanın Osmanlı Devleti'ne göç etmesiyle nüfusun en uygun ve güvenli şekilde sevk ve iskânını sağlamak amacıyla Muhacirin Komisyonları kurulmuştur. Muhacirlerin çeşitli ihtiyaçlarının giderilmesi ve göç ettikleri yeni ortama uyum sağlamalarına yardım etmek bu komisyonların görevleri arasında yer almıştır. Göçmenlerin sevk ve iskânlarının daha düzenli bir biçimde yapılmasını sağlamak amacıyla İskân-ı Muhacirin Talimatnameleri ile görevliler ve ihtiyaçların hangi koşullarda karşılanacağı gibi konulara ilişkin kurallar belirlenmiştir (Demirtaş, 2009, s. 234). Osmanlı döneminde muhacirlerle ilgili örgütlenme tarihçesini Marttin "*Bir Osmanlı Kurumunun Adı ve Etkinliği Üzerine*" adlı çalışmasında detaylı bir biçimde anlatmıştır. İskân-ı Aşar ve Muhacirin Müdüriyeti ve Aşar ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi şeklinde gelişimine yer verilmiştir.

Osmanlı döneminden aktarılan göçmenlerle ilgi tecrübe Cumhuriyet döneminde de farklı formlarda devam etmiş, kurumsal ve hukuksal çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler 2013 yılına kadar büyük ölçüde dağınık bir görünüme sahip olmuştur. 1934 tarihli ve 2510 sayılı Kanunun çıkarılmasıyla iskân örgütlenmesine yönelik karmaşık bir yapı doğmuştur. Nüfusun oturma ve yayılması ile ilgili konularındaki yetkiler Dâhiliye Nezareti'ne verilmiştir. Bu nezaret içerisinde iskân komisyonu (İskân Müdüriyeti Umumiyesi) oluşturulmuştur. Bu komisyonlar yanında Umumi Müfettişliklere de muhacirlerle ilgili sorumluluklar verilmiştir (İnan, 2014, s. 100). 1935 yılında 2849 sayılı İskân İşlerinin Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun'un yürürlüğe girmesiyle iskân örgütlenmesine yönelik ikili bir örgütlenme ortaya çıkmıştır. Sıhhat ve İçtimaî Muavenet Vekilliği iskân ve muhacir yerleştirme işlerinden sorumlu iken, Dâhiliye Nezareti genel iskân politikasından sorumlu olmuştur (İnan, 2014, s. 100). 2510 sayılı Kanunda 2006 yılında yapılan değişiklikle 5543 sayılı İskân Kanunu adını alan İskân Kanunu, göçmen, münferit göçmen, serbest göçmen ve toplu göçmen gibi göçmenliğe ilişkin farklı ifadelerin tanımlarını yapmıştır. Ancak soydaş (Türk soyundan olanlar) odaklı ve sınırlı bir yapı öngörülmüştür (2015 Yılı Türkiye Göç Raporu, 2016, s. 27). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunundan önce İskân Kanunu ile birlikte göç konusundaki diğer kanunlar; Pasaport Kanunu, Yabancıları Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Türk Vatandaşlığı Kanunu, Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunudur. Bu kanunların yanında pek çok yönetmelik, yönerge, genelge ve tebliğler çıkarılmıştır. 2013

sonrası pek çok yeni düzenleme ve önceki düzenlemelerde güncellemeler yapılmışsa da 1994 tarihli *Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* 1990'lı yılların başlarında Türkiye'ye komşu olan ülkelerde yaşanan sorunlar neticesinde bireysel ve kitlesel sığınma olaylarının artması sonucu çıkarılmış ilk genel düzenleme niteliğini taşımaktadır. Herhangi bir kanuna dayanmayan bu yönetmelik sığınma konusundaki hukuki boşluğu doldurmak ve fiili duruma yönelik yönetsel ve hukuki sorunlara çözümler üretme amacını taşımıştır (Kaya ve Yılmaz, 2015, s. 22).

Türkiye'nin göç politikalarının dönemsel olarak kilit noktalar ORSAM'ın yaptığı çalışmada şu şekilde belirlenmiştir: 1932 tarihli 2007 sayılı Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun ve 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı İskân Kanununla göç olgusunun politika şekillendirecek nitelikte mevzuatının oluşmaya başladığı görülmektedir. Diğer adım Türkiye'nin NATO'ya girmesiyle güvenlik odaklı göç politikalarının üretilmeye başlanmasıdır. AB üyelik sürecinde ise göç politikaları Avrupa Birliği (AB) kriterlerinin belirleyiciliğinde şekillenmeye başlamıştır (ORSAM, 2012, s. 15). Türkiye'de göç yönetiminin uluslararası gerekliliklere uygun olarak yapılandırılması ve katılım öncesi süreçte AB politikalarıyla uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü kapsamında ilk oluşum olarak kabul edilebilecek Göç Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu; Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahip Güvenlik Komutanlığı olarak altı alt birimden oluşmuştur (www.goc.gov.tr).

2001 tarihli Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararında İdari ve Adli Kapasitenin Güçlendirilmesi başlığının altında AB Müktesebatının benimsenmesi, uygulanması ve yönetilmesi için kamu yönetiminin kapasitesinin geliştirilmesi gerekli görülen kısa vadeli hedefler arasında yasal olmayan insan kaçakçılığını önlemek için etkin sınır kontrollerinin geliştirilmesi için bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanmasının gerekliliğine değinilmiştir. Orta vadeli hedefler bölümünde de yasal olmayan göçü önlemek için göç (kabul, tekrar kabul, sınır dışı etme) konusundaki AB Mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi ve uygulanması yer almıştır (www.ab.gov.tr).

2003 tarihli Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde de yasadışı göçle mücadelenin güçlendirilmesi ve Avrupa Topluluğu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilerek mümkün olan en kısa zamanda sonuçlandırılması hedefler arasında belirtilmiştir. Bunun yanında yasadışı göçle mücadele konusunda AB Müktesebatı ve iyi uygulamalar ile uyumlu etkin bir sınır yönetimi geliştirmek için kamu yönetiminin kapasitesinin güçlendirilmesi hedefi öngörülmüştür (www.ab.gov.tr). 2004 yılında AB uyum çalışmaları çerçevesinde Danimarka-İngiltere konsorsiyumu ile Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlamak adlı proje uygulanmaya başlanmıştır. Proje faaliyetleri süresince ulaşılan çıktılar sonucu İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü kurulmuş ve 2004 yılında Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı hazırlanmıştır (www.goc.gov.tr). Bu plan kapsamında göç ve uluslararası koruma alanında gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek ve üstlenmek

üzere 15 Ekim 2008 tarihinde İçişleri Bakanlığına bağlı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuştur. Kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, akademisyenlerin görüşleri alınarak ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü'nün teknik desteğiyle Büro bünyesinde kanun taslağı oluşturulmuştur (2015 Yılı Türkiye Göç Raporu, 2016, s. 27). Bu büronun çalışmaları Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun hazırlanması ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasında etkili olmuştur.

Yukarıda söz edilen kronoloji doğrultusunda Türkiye'nin göç politikasının bürokraside örgütlenmesi 2013 yılında Genel Müdürlüğün kurulmasının öncesi ve sonrası olarak ele alınmalıdır. Bu tarih öncesinde göç olgusuna ilişkin dağınık bir yapılanma söz konusu iken, sonrasında tek çatı altında toplanmış ve güncel bir niteliğe sahip olarak kurumsallaşmıştır. Bu aynı zamanda 2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kabul edilmesiyle başlayan yeni mevzuata göre yapılandırılmış politikaları kapsamaktadır (Kara ve Kara, 2016, s. 10). Özellikle AB üyelik süreci müzakerelerinin başlamasıyla Türkiye iltica ve göç mevzuatını AB müktesebatına uygun bir hale getirmeye çalışmaktadır. Bu amaçla ulusal eylem planları hazırlanmış, strateji belgeleri hazırlanmış ve daha kapsayıcı bir şekilde Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun çıkarılmıştır. Bu kanunla göç yönetimi için kurumsal yapılar oluşturulmuştur. Ancak göçten en çok kentlerin etkilenmesine rağmen, göç yönetiminin yasal ve kurumsal ayakları konusunda yerel yönetimlerin rolünün açık olmadığı ve sınırlı kaldığı görülmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 56-57).

3. GÜNÜMÜZDE GÖÇ ÖRGÜTLENMESİ

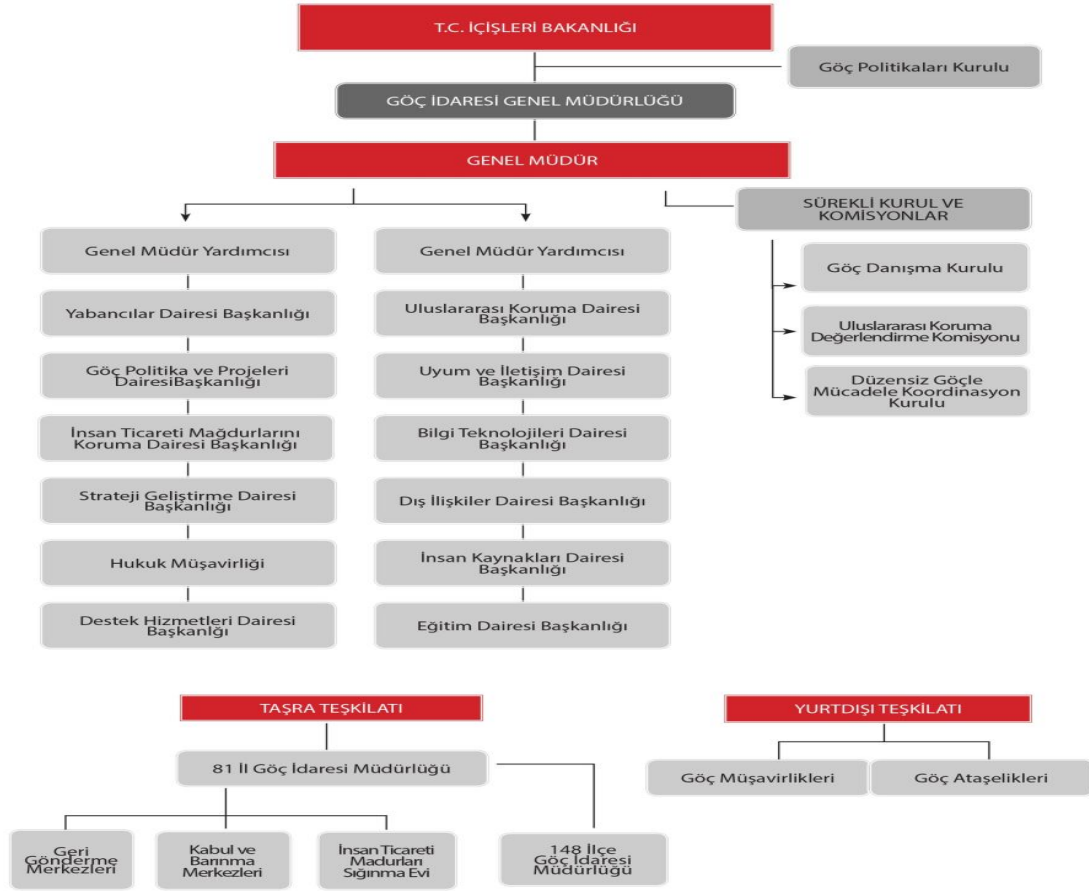
Kamu örgütlenmesinde göçün yer almasının tarihine bakıldığında ilk önemli girişim olarak 2002 yılında oluşturulan Göç Çalışma Grubu dikkat çekmektedir. Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı'ndan oluşan bu Çalışma Grubu Türkiye'de göç konusunun güvenlik kurumları odağında yönetilme sürecinin başladığını göstermektedir. Bu yapı ve işleyiş 11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun çıkarılması ve bu Kanunla İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla önemli reform sürecine tabi tutulmuştur. Kanunun 103. maddesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün görevlerinin neler olacağı belirtilmiştir. Bu maddeye göre; göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek amaçlarıyla İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Uzmanlık sahibi, yenilenmeye ve uluslararası işbirliğine açık, güncel bilgileri ve gelişmeleri yakından takip eden bir başka ifadeyle süreçlerin dinamik karakterine ayak uydurabilen mekanizmalar tarafından yönetilmesini sağlamak amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulduğuna işaret edilmiştir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu, 2017, s. 19).

6458 sayılı kanun çıkarıldıktan bir yıl sonra Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından o güne kadar yapılan iş ve işlemler yeni kurum olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından devralınmıştır. 18 Mayıs 2015 tarihine gelindiğinde ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü fiziki altyapı, donanım, personel istihdamı ve eğitimi, alt mevzuat çalışmaları ve GÖÇ-NET yazılım sistemi ve donanımı çalışmaları sonucunda 81 ilde

teşkilatlanma sürecini tamamlamıştır. İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından 18 Mayıs 2015 tarihine kadar yapılan yabancılara ait bütün iş ve işlemler İl Göç İdaresi Müdürlüklerinin görev kapsamına dâhil edilmiştir (2015 Yılı Türkiye Göç Raporu, 2016, s. 29). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile ilgili kapsama geçmeden önce 6458 sayılı kanunun oluşturduğu Göç Politikaları Kurulu'na değinmek gereklidir. Bu Kurul 2013 tarihli 6458 sayılı kanunun 105. maddesinde düzenlenmiştir. Bürokrasinin üst düzey nitelikte temsilcilerinin yer aldığı Kurul da Göç İdaresi Genel müdürlüğü yöneticisi de yer almaktadır. Bu kurulun başkanlığını İçişleri Bakanı yürütür. Kurulda bulunan temsilciler Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü bulunur. Kurul toplantılarına gerektiği zaman konuyla ilgili bakanlık, ulusal-uluslararası kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri de davet edilebilir. Bu kurulun sekreteryası hizmetleri Genel Müdürlük tarafından yürütülür.

Göç Politikaları Kurulu'nun görevleri de 105. maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulamasını izlemek, göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak, kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek, toplu bir şekilde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalmalarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek, yabancı işgücüne ilişkin esasları belirlemek, yabancılara tanınacak uzun dönem ikamet iznine ilişkin kuralları belirlemek, uluslararası işbirliği süreçlerinin çerçevesini belirlemek, göç konusunda görevi bulunan kurum ve kuruluşların koordinasyonunun sağlanması için kararlar almaktır. Göç Politikaları Kurulu'nun yeni göç yönetim sisteminin Genel Müdürlük teşkilatının da üzerinde bulunan temel politika ve strateji belirleyici organı niteliği taşıdığı belirtilebilir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulmuştur. Bakanlığın teşkilat şemasında Bakana Bağlı Kuruluşlar arasında yer almaktadır. 2002 yılında Göç Çalışma Grubu olarak ilk yapılanmasına başlayan göçün güvenlik odaklı bir nitelikte örgütlenme anlayışının aslında 2013 sonrasındaki örgütlenme anlayışında da devam ettiği söylenebilir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü her ilde örgütlenmiştir. Genel Müdürlük; merkez teşkilatı, 81 ilde yer alan taşra teşkilatı ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Yurt dışı teşkilatı başlığı altındaki 110. maddesinde "*Genel Müdürlük, 13.12.1983 tarihli ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak yurt dışı teşkilatı kurmaya yetkilidir*" hükmü doğrultusunda yurt dışında teşkilat kurma çalışmalarına devam etmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu, 2017, s. 21). Mevcut görünümü ile göç İdaresi Genel Müdürlüğü teşkilatı aşağıda gösterilmiştir:

Şekil 1: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması



(Kaynak: <http://www.goc.gov.tr/icerik6/teskilat-semasi>)

Genel Müdürlüğün teşkilat yapısı Sürekli Kurul ve Komisyonlar dışında bürokraside klasik yapıların niteliğini taşımaktadır. Teşkilat kapsamında yer alan Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı dikkat ise ayrıksı görünüm ile çekmektedir. Çünkü Kurumun kuruluş amacı göç politikalarını belirlemek yani her birimin ortak amacı olan bir yapının tek biriminin bu adla oluşturulması genel nitelikte uyumlu görünmemektedir. Daha spesifik bir adlandırmaya gidilmesi düşünülebilirdi. Bunun dışında taşrada il dışında ilçe örgütlenmelerinin gereklilik düzeyi ayrıca tartışılması gereken bir husustur. Bu duruma ilişkin bazı tespit ve öneriler aşağıdaki kısımda yer alacaktır.

Tablo 1. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Merkez ve Taşra Teşkilatı İnsan Kaynakları Dağılımı

	Dolu Kadro	Geçici Personel	Hizmet Alımı	Genel Toplam
Merkez Teşkilatı	237	163	83	483
Taşra Teşkilatı	1.267	681	1.085	3.033
Toplam	1.504	844	1.168	3.516

(Kaynak: T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu, 2017: 29).

Yukarıdaki Tabloda 2016 yılı itibarıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı personelinin sayısal dağılımına ilişkin veriler sunulmuştur. Buna göre merkez ve taşra teşkilatı personel toplamı geçici personel ve hizmet alımı personeller de eklenerek 3.516 olarak tespit edilmiştir. Personel sayısının yaklaşık % 33'lük bölümü hizmet alımı, % 24'lük bölümü ise geçici personel olmak üzere toplam personel sayısının % 57'lik bölümü geçici ve hizmet alımı ile çalıştırılan personelden meydana geldiği görülmektedir.

4. TÜRKİYE'DE GÖÇ YÖNETİMİYLE İLGİLİ TESPİTLER VE YAYGIN YANLIŞLAR

Türkiye'nin göç yönetimi konusundaki birikimleri ve göç olgusu içerisinde varlık bulmuş bir millete mensup olması, konunun hem devlet organları, hem de devleti asli unsuru olan halk açısından pek yabancı olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Ancak çok içiçe olunan sorun veya durumlar genellikle en fazla göz ardı edilen veya sıradanlaşan konular olma potansiyelini taşıması nedeniyle risk taşırlar. Bu yönüyle düşünüldüğünde bir ülkenin temel politika alanlarından birine yaklaşırken buna ilişkin tespitleri doğru yapmanın, gerekli yönetsel yapının temellerini sağlam atmanın önemi ortadadır. Bu çerçevede konuya yüzeysel veya geleneksel yaklaşım yerine sorunu derinlemesine analiz ederek çerçeveyi çizmek ve yöntemi bu çerçeve üzerinden belirlemek sağlam bir sistem kurmanın özüdür. Bu çabanın ilk maliyeti yüksek görünse de uzun vadede bununla kıyaslanmayacak getirileri olduğu unutulmamalıdır. Çalışmanın bu kısmında göç konusuna Türkiye'nin yönetsel gerçekliği üzerinden bir tartışma yürütülmeye ve bazı tespitler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

4.1. Göç Olgusuna Negatif Anlam Yüklemek veya Göçü Bir Soruna Tümmek

Göç olgusunun ele alındığı çalışmalara veya tartışmalara bakıldığında doğal bir sorun tamlayanı durumuna getirildiği veya sorun yüklü bir kavram haline getirildiği görülmektedir. Peki, göç bir sorun mudur? Bu soruya cevap aramadan önce konuya ilişkin literatür incelendiğinde hemen her çalışmanın -bu eleştiriyi yapan çalışma da bundan azade değildir- göç sorunu nitelemesini kullandığı hatta pek çok çalışmanın başlığının bizzat göç sorunu ifadesini taşıdığı tespitinde bulunmak yararlıdır. Örneğin arama

motoruna göç sorunu yazsanız onlarca çalışma başlığı ile karşılaşabilirsiniz. Çalışmaların pek çoğunda sorun ifadesinin bilimsel bir araştırma sorunu çerçevesinden uzaklaşarak sözcüğü sözlük anlamıyla yani dert ve halledilmesi gereken negatif durum ile karşılık bulduğu görülmektedir.

Kurgusal olarak bakıldığında göç bir sorun/sorunlar sebebi veya kaynağı olabilir. Göç gerçekliği süreç bazlı ele alındığında kendisi de pek çok sorunu bünyesinde taşıyabilir veya katalizör etkisi yapabilir. Bir başka açıdan konuya yaklaşıldığında göç bir araştırma sorunu olarak da değerlendirilebilir. Ancak göç olgusunun bizatihi kendisi bir sorun değildir. Son kertede göç bir sorun değil olgudur. Konunun birkaç boyutu açısından meseleye baktığımızda göç gerçekliği bazen sorun değil aksine bir çözüm bile olabilir. Örnekleme gerekirse göçün sorun olarak görünmesi, genellikle göç alan, göç veren veya göç eden öznelerin konumu veya yaşadıkları negatif durum bağlamında sorun ile illiyet kurulmasından kaynaklanmaktadır. Göç edenler, ya zorunluluktan veya daha iyi koşullar arayışı nedeniyle kendi isteğiyle yer değiştirmektedir. Her ikisi de bir memnuniyetsizlik durumu olarak değerlendirildiği için göç eden açısından her durumda bir sorun olduğu tespitinde bulunulabilir. Ancak bu tespit yanlış veya en azından eksiktir. Nedenine bakılacak olursa, göç eden gönüllü olarak ve daha iyi koşullarda yaşama umuduyla yola çıkıyor ve neticesinde istediğini alıyor veya en azından mevcut durumdakinden daha iyi koşullara kavuşuyorsa göç gerçekliği göç eden özne için sorun değil aslında kurtuluş olabilir. İkinci boyut olarak göç veren toplum için de göç gerçekliği pekâlâ önemli bir sosyal yükün eksilmesi anlamı taşıyabilir. Genellikle bu negatif anlam yüklemenin kökeninde göçün üçüncü tarafı olarak göç edilen toplum veya ülke için göçün sorun olması kabulü vardır. Göç sorunu vurgusunun altında da bu boyut vardır. Öyle ki, göç edilen toplumun iktisadi siyasal veya yönetsel yapısı bundan etkilenmekte ve genellikle de yaşanan göç gerçekliği sosyo-ekonomik alanda bir yük olarak belirlemektedir. Oysa bu durum da kendi başına mutlak doğru olarak değerlendirilemez. Eğer öyle olmuş olsaydı pek çok gelişmiş ülke GreenCard veya Lottary benzeri uygulamalar ile göçmen almaz veya belli bir miktar sermaye taşıyan, yatırım yapan insanlara vatandaşlık hakkı vermezdi. O halde mesele nedir? Mesele göç gerçekliğinin kontrollü ve yönetilebilir olup olmamasıdır. Sağlam bir göç politikası ile doğru yönetilebilen bir göç süreci iktisadi ve toplumsal yapı için bir yük olmaktan çok kazanım haline dönüşebilir. Bu kazanım ihtiyaçların belirlenmesi ve göç alınan kitlelerin niteliğiyle yakından ilgilidir. Örneğin ucuz işçü isteyen Avrupa devletleri geçmişte Türkiye'den adına daha sonra gurbetçi denilen vatandaşları genellikle vasıfsız işçi statüsünde davet etmiştir. Veya bugün dünya teknolojisine ve dolayısıyla dünya ekonomisine yön veren Silikon Vadisinde çalışanların önemli bir kısmını göçmen beyinler oluşturmaktadır. Anna Giaritelli'nin aktardığı 2016 tarihli verilere göre orada çalışan araştırmacı ve mühendislerin üçte biri civarı göçmenlerden olmaktadır. Daha ilginç 2016 Silikon Vadisi İndeksine göre, Silikon Vadisi'nde çalışan 25 ila 44 yaş aralığındaki bilgisayar ve matematiksel temalı alanlarda çalışanların % 74'ü başka bir ülke doğumlulardan olmasıdır (www.washingtonexaminer.com). Ezcümle, göç olgusu başlı başına veya doğası gereği bir sorun değildir. Onun sorun olup olmamasında göçmenlerin niteliği ve niceliği yanında bu sürecin gerçekçi politikalar ile yönetilebilirliği de belirleyicidir. Göç konusu salt bir sorun alanı olarak görülmekten vazgeçilerek doğru bir kamu politikası ve örgütlenme süreciyle yönetilebilirse fırsat haline getirilebilir.

4.2. Kavram Karmaşası ve Dili Doğru Kurmak

Göç konusunda ikinci sorun olan kavram karmaşası veya dilin yanlış kullanımı ile ilgilidir. Bilindiği gibi anlaşmanın temel aracı dildir. Ve iletişim süreci dilin ve onu oluşturan araç ve süreçlerin doğru işlemesine bağlıdır. Dilin bilimsel tümleyeni ise kavramlardır. Literatüre bakıldığında göç, göçmen, mülteci, iltica, sığınmacı gibi kavram veya ifadelerin genellikle yanlış kullanıldığı veya kavram karmaşası yaşandığı görülmektedir. Bu noktada önemli bir nitelendirme de göçün ayrıştırılmasında yer almaktadır. Türkçe literatürde göçün *düzenli göç* ve *düzensiz göç* olarak ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bu bağlamda düzenli göç İngilizce *orderly migration* kavramsallaştırmasına karşılık olarak kullanılmaktadır; kişilerin kaynak ülkeden çıkışı ve ev sahibi ülkeye seyahati, transit geçişi ve girişi düzenleyen mevzuata uygun olarak ikamet yerlerini değiştirmesi veya *regular migration* karşılığı olarak; tanınan, yasal kanallar kullanılarak gerçekleşen göç olarak tanımlanmaktadır (IOM, 2009, s. 15). *Unauthorized*, undocumented veya *irregular migration* karşılığı olarak kullanılan düzensiz göç ile anlatılan ise, gönderen, alıcı veya transit ülkelerin düzenleme normları dışında gerçekleşen hareketler olarak tanımlanan bir kavramdır (IOM, 2009, s. 14). Bu iki kavram özelinde konuya bakıldığında aslında anlatılanın kavramla tam örtüşmediği görülmektedir. Öyle ki bir göç dalgası düzenli olmayabilir ama yasal olabilirken başka bir göç olayı sistematik ve düzenli bir şekilde gerçekleşmesine rağmen yasal dayanaktan veya resmi kabulden yoksun olabilir. Bilindiği üzere *orderly* ile anlatılan yalnızca düzenlilik değildir belli bir sisteme bağlı olan veya yasal ve izne bağlı olan için de bu ifade kullanılmaktadır. Aynı şekilde *undocumented* belgesiz anlamına gelmekte *unauthorized* ise yetkisizlik veya izinsizlik anlamları taşımaktadır. Tüm bunlardan hareketle düzenli göç için *yasal veya izinli göç*; düzensiz göç yerine ise *izinsiz veya illegal göç* kavramsallaştırması daha uygun olacaktır. Sorunu doğru tespit edip kavramlara doğru anlamları yüklemeyen bu konuda ilerleme kaydetmek zor görünmektedir.

4.3. Klasik Kamu Örgütlenmesiyle Konuya Yaklaşmak

Göç süreci politikanın kurulması aşamasından kaynakların dağıtım aşamasına kadar, maddi ve teknik unsurlardan beşeri unsurlara kadar tüm boyutlarıyla temelde bir yönetim sürecidir. Bu süreç klasik anlamda temel yönetsel fonksiyonlar olarak öne çıkarılan planlamadan denetim fonksiyonuna kadar pek çok boyut ve aşamayı kaçınılmaz olarak bünyesinde barındırır. Yönetsel işleyişin temel unsurlarından biri de örgüt ve örgütlenme sürecidir. Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin yapılanışına bakıldığında son çeyrek yüzyıldır klasik örgüt yapılanmasından sapmalar olmakla birlikte genelde birbirine benzer nitelikte örgütlenmeler oldukları ve alt örgütlerin bakanlık veya başbakanlık ana çatısı altında merkezi düzeyde ilişkilerinin bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar biçiminde yapılandırıldıkları görülmektedir. Yukarıdaki göç örgütlenmesi tartışmalarından da anlaşılacağı üzere Göç idaresi Genel Müdürlüğü de bu klasik örgütlenmeye uygun bir biçimde ve İçişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olarak yapılandırılmıştır. Bu yapılanış durağan veya düzenli bir kamu hizmeti veya kolluk faaliyeti alanı olmayan dinamik ve bir o kadar da değişken nitelikli göç politikası alanının klasik bir örgütlenme ile çözülebileceği anlayışının benimsendiğini göstermektedir. Ancak böylesine karmaşık bir politika alanını klasik bir kamu örgütlenmesi aracılığıyla sağlıklı bir şekilde yürütmek oldukça güçtür. Bu durumu anlatabilmek için önce ülkelerin göç karşısındaki konumlarına bakmak ve aslında nasıl karmaşık bir nitelik taşıdığını ortaya koyabilmek yerinde olacaktır.

4.4. Göç Faktöriyel Ülke Konumunu Göz ardı Etmek

Ülkeler genellikle göç olgusu karşısındaki konumları açısından üçe ayrılırlar. Bunlar göç alan ülkeler, göç veren ülkeler ve göç aktaran ülkelerdir. Bu ülkelerin her birinin özellikleri diğerlerine göre farklılık gösterir. Bazı ülkeler bunlardan birden fazlasını birlikte içermektedirler. Ancak tarihsel ve coğrafi niteliği dolayısıyla Türkiye gibi az sayıda ülke ise bu niteliklerin tümünü birlikte barındırmaktadır. Bu ülkeler için dördüncü bir ülke tipi olarak çok faktörlü ülkeler veya *Göç Faktöriyel Ülkeler* nitelemesinde bulunmak mümkündür. Neden göç faktöriyel ülke sorusu akla gelebilir. Göç faktöriyel ülke nitelemesi Türkiye gibi çok karmaşık göç ilişkisi içerisinde olan ülkeleri anlatır. Bu ülkeler iktisadi ve siyasal yapıları itibarıyla belli bir çekicilik düzeyine sahip olan ama öte yandan üst düzey gelişkinlik sınırının da altında oldukları veya siyasal ve iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak itici özellikler barındıran, bir yandan göç alırken diğer yandan daha iyiyi arayanlar için göç veren ülke konumundadırlar. Ancak bu nitelik tek başına göç faktöriyel olmaya yetmez. Çünkü bir diğer açıdan etnik, dinsel ve coğrafi niteliği dolayısıyla da köprü niteliği taşıyan veya kesişme noktası olan ülkeler olmaları nedeniyle aynı anda göç alan, göç veren ve transit olarak göç aktaran ülke konumundadırlar. Bu coğrafya'da benzer bir ülke tipi olarak İran'ı ve sınırlı düzeyde Rusya'yı da değerlendirmek mümkündür. Ancak Faktöriyel ülke nitelemesinin tipik örneği Türkiye'dir. Nasıl ki matematikte faktöriyel hesaplamasında her bir rakam kendini oluşturan alt rakamlarının hepsinin çarpımını gerektiren karmaşık bir hesaplamayı bünyesinde taşırsa bu ülkeler de göç alan, göç veren ve göç aktaran ülkelerin hepsinin avantaj ve dezavantajlarını ayrı ayrı çarpanlar olarak bünyelerinde taşıyıp ve politika hesaplamaları bu karmaşık hesaplama içerisinde mümkün olur.

5. TÜRKİYE'DE GÖÇ ÖRGÜTLENMESİNE DAİR ÖNERİLER VE SONUÇ

Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye 2000'lerin başında Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle birlikte göç konusunda örgütlenme ve mevzuat adımlarını atmaya başlamıştır. 2013 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla gerçekleşen kurumsallaşma reformları göç konusunda bir bakanlığın bile kurulması tartışmalarını da gündeme taşımıştır (www.haberturk.com). Ancak karşılaşılan her sorunu yeni bir bakanlık kurarak çözmek veya klasik bir örgüt yapısı daha ekleyerek sorunlardan kurtulabileceğini düşünmek ülkenin maddi ve yönetsel gerçekliğiyle çok örtüşmemektedir.

Yeni bir Kanunun genel çerçevesini çizdiği bu yeni göç yönetim sisteminin mevcut sistemin birçok eksikliğini ortadan kaldırdığını kabul etmek gerekir. Bununla birlikte uygulamada yaşanan eksiklik ve sorunlardan dolayı teknik ve hukuki açıdan sürekli olarak güncellenme ihtiyacının ortaya çıktığı ve bu sorunlara yönelik kalıcı çözümler üretme çalışmalarının devam ettiği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu konuda yapılacak girişimler ve benzer çabalar sorunu ötelemekten veya negatif etkisini azaltmaktan öte bir anlam taşımayacaktır. O halde yapılması gereken şeyler neler olabilir?

İlk olarak hizmetin doğru yürütülmesinin olgunun doğru tespit edilmesi ile mümkün olduğu unutulmamalıdır. Göç olgusu pek çok sorun alanıyla ilişkili ilerlemekle birlikte kendi başına bir sorun olarak görülemez. Aksine *izinli* veya *yasal göç*'de olduğu gibi gelen insanların önemli bir kısmı ülkeye döviz bırakmakta veya iktisadi ve toplumsal anlamda ülkeye olumlu katkılar sunmaktadır. O halde göç biriminin bunu referans alması; ne kadar ve hangi nitelikte göç gelmesine izin verileceğinin uzman bir ekip tarafından fizibilite raporu ile ortaya konması ve bu rapor belli periyotlar ile güncellenerek göç

politikası devlet politikası haline getirilmelidir. Böylece olumsuz göç algısının değiştirilerek kazanım haline getirilmesinin önü açılmalıdır.

İkinci olarak Göç bu coğrafya için dönemsel değil genel ve sürekli bir gerçekliktir. Ancak bu gerçeklik dönemsel olarak nitelik ve nicelik değiştirebilmektedir. Bu politika alanında yapılacak bir örgütlenmenin bir yandan belirtilen sürekliliği diğer yandan bu süreklilik içerisindeki konjonktürel dalgalanmaları gözetecek esneklikte olması gerekir. Klasik bir kamu örgütlenmesi içerisinde bu soruna yaklaşmak merkezi bir örgütün sürekli maddi ve beşeri nitelikler itibarıyla büyümesine ama sorunun çözülemeyip güncelliğini sürdürmesine neden olacaktır. Çünkü göçün bu coğrafya için genel bir durum olduğu tespiti merkezi bir göç örgütlenmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak bu örgütlenme ülke ölçeğinde her il veya ilçede ve aynı şekilde yapılandırılırsa bunun ülkeye hem maliyeti çok yüksek olur hem de hem işlevsel olmaktan uzak kaldırı. Çözümün detayları başka çalışmaları gerektirmekle birlikte matris tipi bir örgütlenme bu aşamada düşünülebilir. Böyle bir örgütlenme klasik Türk Kamu yönetimine uygun değildir. Ancak şundaki görünüm referans alındığında sistemin 2019 sonrası değişeceği ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçileceği referans noktası olursa Devletin yeniden bir örgütlenme ihtiyacı olacağı ve bunun dinamik olmasının da zorunlu olduğu düşünülürse bir ilk maliyet yanında uzun soluklu olarak kazanımlar getireceği açıktır.

Türkiye salt göç alan bir ülke değildir. Aynı zamanda göç veren ve göç aktaran bir ülkedir de. Göç alan ülkelerin yaşadıkları sorunlar ve çözüm önerileri ile göç veren ülkelerinki aynı değerlendirilemez. Aynı şekilde transit olarak göç aktaran ülkelerin durumları tamamen farklıdır. Uluslararası yükümlülükler ve ülke gerçekleri birlikte de göz önünde bulundurularak bu durumun denetim altına alınması sağlanmalıdır. Hepsini beraber düşünüldüğünde göçe ilişkin tipolojik farklılıklar özde büyük yönetsel ve örgütsel farklılıklar gerektirmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin gelen göç ve bunun sorunları gibi yalnızca birini referans alarak örgütlenmesini tamamlaması zaman ve enerji kaybı olmaktan öte anlam taşımayacaktır. *Göç faktöriyel* ülke olmak Türkiye'nin yönetsel gerçekliğidir. Bunu kabul edip buna uygun yöntem araç- mekanizma ve kaynak dağılımı yapmadan, buna uygun bir işletim sistemi kurmadan göç konusuna yönelecek yaklaşımlar yetersiz veya eksik kalacaktır.

KAYNAKÇA

- Asan, H. (2016). "Devlet, Aşiret ve Eşkıya Bağlamında Osmanlı Muhacir İskân Siyaseti 1860-1914", *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 34-61.
- Castles, S., Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslar arası Göç Hareketleri*, (Çev: Bülent Uğur Bal-İbrahim Akbulut), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları..
- Çalı, H. H., Karabulut, F. (2013). "Göç bağlamında Türkiye'de Kayıp Şahıslar Olgusu, 2013 Yılı Örneği", *Göç ve Suç*, (Ed: İbrahim Azcan, Adnan Özdemir, Hasan Hüseyin Çalı), Ankara: Polis Akademisi Yayınları, 3-55.
- Demirhan, Y., Aslan, S. (2015). "Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi", *Birey ve Toplum Dergisi*, 5(9), 23-62.
- Demirtaş, M. (2009), Kırım Savaşı ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk ve İskanları. A. Ü. *Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 41, 215-238.
- Göksu, T. (2016). "Göç Politikası", *Kamu Politikaları Ansiklopedisi*, (Ed: Altunok, Hatice, Gedikkaya

- Fatma Gül), Nobel Kitabevi, Ankara.
- İçduygu, A. (2015). “Türkiye’ye Yönelen Düzensiz Göç Dalgaları İçinde ‘Transit Göç’”, *Türkiye’nin Göç Tarihi*, (Der: M. Murat Erdoğan, Ayhan Kaya), İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Inan, C. E. (2014). “Türkiye’de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir inceleme”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 22, 82-102.
- Kara, M., Kara, C. Ö. D. (2016). “Türkiye’de Göç Yönetimi: Kurumsal Yapı Ve İşbirliği”, *Girişimcilik Ve Kalkınma Dergisi*, 10(2).
- Karpat, K. (2015). “Önsöz”, *Türkiye’nin Göç Tarihi*, (Der: M. Murat Erdoğan, Ayhan Kaya), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı’dan Günümüze Etnik Yapılanma Ve Göçler*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, A., Erdoğan, M. M. (2015). “Giriş”, *Türkiye’nin Göç Tarihi*, (Der: M. Murat Erdoğan, Ayhan Kaya), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Kaya, İ., Yılmaz Eren, E. (2015). *Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hak ve Yükümlülükleri*. İstanbul: Seta (Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı) Yayınları.
- Marttin, V. (2011). “Bir Osmanlı Kurumunun Adı ve Etkinliği Üzerine”, *Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(5), 14-30.
- ORSAM (2012). Küresel Göç Ve Avrupa Birliği İle Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi”, *Rapor* No: 123.
- Sayın, H. (2013). “Uluslar Arası Göç Ve Güvenlik: “Sınır Aşmış” Kadınlar: Göçmen Fahişeler”, *Göç Ve Suç*, (Ed: İbrahim Azcan, Adnan Özdemir, Hasan Hüseyin Çalı), Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 95-145.
- Simon, G., Hily, M.-A. (2011). *Sosyolojik Düşünce Sözlüğü*, (Hazırlayanlar: Massimo Borlandi, Raymond Boudan, Mohamed Cherkaoui, Bernard Valade), (Çev: Bülent Arıbaş), İstanbul: İletişim Yayınları.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016 Yılı İdare Faaliyet Raporu, (2017). T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Uluslar arası Göç Örgütü, (2009). *Göç Terimleri Sözlüğü*.
- Yalçın, Cemal (2004). *Göç Sosyolojisi*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- 2015 Yılı Türkiye Göç Raporu (2016), T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf
(Erişim Tarihi: 14.10.2017).
- https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf(Erişim Tarihi: 14.10.2017).
- http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf (Erişim Tarihi: 16.10.2017).
- http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-strateji-belgesi_327_344_694_icerik, (Erişim Tarihi: 25.08.2017).
- <http://www.haberturk.com/yazarlar/muharrem-sarikaya/1266309-goc-bakanligi> (Erişim Tarihi: 01.10.2017).
- <http://www.washingtonexaminer.com/37-percent-of-silicon-valley-foreign-born/article/2583195> (Erişim Tarihi: 15.08.2017).