

INCLUSIVENESS AND CAPACITY DEVELOPMENT IN TURKEY'S MIGRATION POLICIES:AN INSTITUTIONAL ASSESSMENT FROM A POLITICAL SCIENCE PERSPECTIVE

HİLAL BARIN

Dr. Öğretim Üyesi, Ankara Hacı Bayram Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Mail: hilal.barin@hbv.edu.tr



ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3779-0021>

ABSTRACT

This article examines the institutional structuring, state capacity enhancement, and inclusive governance practices within migration management in Turkey. In response to the dynamic and intensive migration flows, the capacity-building efforts of public institutions are analyzed, focusing on the improvement of technical and human resource infrastructures in border security, registration, and identification systems. The study emphasizes the strategic importance of activating state capacity through multi-actor collaboration and coordination with local and international stakeholders in migration governance. Furthermore, the article discusses policies and practices developed under the principles of inclusive governance to facilitate migrants' access to social services, reduce inequalities, and support social cohesion. The conclusion offers policy recommendations aimed at fostering a sustainable and inclusive governance model in Turkey's migration management framework.

Keywords: Migration Management, Capacity Building, Inclusivity, Governance.

Makaleye Ait Bilgiler

Makale Türü: Araştırma
Geliş Tarihi: 31.10.2024
Kabul Tarihi: 10.06.2025
Yayın Tarihi: 25.06.2025
Yayın Sezonu: Ocak - Haziran

Makaleye Atıf Bilgisi

BARIN Hilal, (2025). "Türkiye'de Göç Politikalarında Kapsayıcılık ve Kapasite Geliştirme: Siyaset Bilimi Perspektifinden Kurumsal Bir Değerlendirme". *Muhafazakâr Düşünce*. Yıl: 21 Sayı: 68 (312-341).

muhafazakârdüşünce • yıl: 21 - sayı: 68 • Ocak-Haziran 2025

TÜRKİYE’DE GÖÇ POLİTİKALARINDA KAPSAYICILIK VE KAPASİTE GELİŞTİRME: SİYASET BİLİMİ PERSPEKTİFİNDEN KURUMSAL BİR DEĞERLENDİRME

HİLAL BARIN

Öz

Bu makale, Türkiye’de göç yönetiminin kurumsal yapılanması, devlet kapasitesinin güçlendirilmesi ve kapsayıcı yönetim uygulamaları üzerine odaklanmaktadır. Türkiye’nin göç alanındaki dinamik ve yoğun süreçlerine yanıt olarak kamu kurumlarının kapasite geliştirme çabaları; sınır güvenliği, kayıt ve kimlik doğrulama sistemlerinin teknik ve insan kaynağı altyapısının iyileştirilmesi bağlamında ele alınmaktadır. Makalede, devlet kapasitesinin çok aktörlü iş birliği ile etkinleştirilmesi ve yerel-uluslararası paydaşlarla koordinasyonun sağlanması, göç yönetiminde stratejik öneme sahip unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, kapsayıcı yönetim ilkeleri doğrultusunda, göçmenlerin sosyal hizmetlere erişiminin kolaylaştırılması, eşitsizliklerin azaltılması ve sosyal uyumun desteklenmesi için geliştirilen politika ve uygulamalar tartışılmaktadır. Sonuç bölümünde, Türkiye’de göç yönetiminde sürdürülebilir ve kapsayıcı bir yönetim modeli için öneriler sunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Göç yönetimi, Kapasite geliştirme, Kapsayıcılık, Yönetişim.

Giriş

Küreselleşmenin hız kazandığı çağımızda, göç olgusu ulus devletlerin sınırlarını aşan, çok boyutlu bir siyasal ve sosyal mesele olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyo-ekonomik krizler ve çatışmalar nedeniyle yoğunlaşan göç hareketleri, devletlerin geleneksel egemenlik sınırlarının ötesinde kolektif ve çok aktörlü yönetim mekanizmalarını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda göçün etkin ve kapsayıcı bir biçimde yönetilmesi; sadece göçmenlerin değil, aynı zamanda ev sahibi toplumların da yararına olacak karşılıklı fayda üretme potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla ulusal ve ulusötesi düzeylerde devletlerin göç yönetim kapasitesini artırmaları ve sosyal uyumu destekleyen kapsayıcı politika ve uygulamaları geliştirmeleri, günümüz siyaset biliminin temel araştırma alanlarından biri haline gelmiştir.

Türkiye özelinde ise göç yönetimi, tarihsel olarak hem göç veren hem de göç alan bir ülke olmanın getirdiği dinamiklerle şekillenmiştir. Ancak 2011 yılından itibaren özellikle Suriye iç savaşının tetiklediği kitlesel göç dalgası, Türkiye'nin göç yönetimi kapasitesi üzerinde önemli baskılar yaratmış ve eğitim, sağlık, sosyal hizmetler ve ekonomik entegrasyon gibi alanlarda ciddi yönetimsel ve politik zorlukları gündeme getirmiştir. Bu durum Türkiye'de göç yönetiminde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve kapsayıcı yönetim yaklaşımlarının geliştirilmesine yönelik bilimsel analizlere olan ihtiyacı artırmaktadır.

Bu çalışma siyaset bilimi perspektifinden hareketle, Türkiye'de göç yönetiminin kurumsal yapılanması, devlet kapasitesi ve kapsayıcı yönetim boyutlarını kapsamlı bir biçimde incelemeyi amaçlamaktadır. İlk bölümde, Türkiye'de göç yönetiminin tarihsel gelişimi ve mevcut yasal düzenlemeler ele alınacaktır. İkinci bölümde, devlet kapasitesinin geliştirilmesine ilişkin kuramsal çerçeve ve Türkiye bağlamındaki uygulamalar değerlendirilecektir. Üçüncü bölüm ise kapsayıcı yönetim bağlamında sosyal uyum ve hizmet erişimi politikalarına odaklanacaktır. Sonuç kısmında ise, elde edilen bulgular ışığında, Türkiye'de göç yönetiminde kapasite geliştirme ve kapsayıcı politikaların etkinleştirilmesi için öneriler sunulacaktır.

Türkiye'de Göç Yönetişiminin Kurumsal ve Hukuki Gelişimi

Göç yönetimi (migration management), devlet sınırları içerisindeki yabancıların girişi ve mevcudiyetinin yanı sıra, mülteciler ve korunmaya muhtaç diğer bireylerin korunmasını sağlamak amacıyla yürütülen, sınır ötesi hareketlilikleri düzenli ve insani şekilde yönetmeyi hedefleyen ulusal bir sistemdir

(IOM, 2013, 35). Bu sistem; göç hareketliliğine ilişkin uygulamaları, prosedürleri ve mevzuatı içeren, örgütsel ve yasal bir yapılanmayı ifade eder. Göçle ilgili temel faaliyetler merkezi devlet kurumlarının sorumluluğundadır ve bu bağlamda göç yönetimi, göçün tüm boyutlarına dair politika, yasal ve idari düzenlemelerin oluşturulması sürecini kapsar. Bu süreç, küresel hareketlilik rejimi içinde devletlerin göç üzerindeki kontrolünü tanımlayan bir yönetim biçimidir (Newland, 2010, s. 342).

Kadim Anadolu toprakları, tarih boyunca hem gönüllü hem de zorunlu göçlere sahne olmuş, Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren yoğun göç hareketlerine ev sahipliği yapmıştır. Cumhuriyet'in kuruluş süreci de dahil olmak üzere Türkiye'nin nüfusu büyük oranda mülteci ve göçmen geçmişine sahip bireylerden oluşmaktadır (Canpolat & Arıner, 2012, s. 15). Bu tarihsel süreç, Türkiye'nin göç yönetimi deneyimini hem coğrafi hem de siyasal dinamikler açısından karmaşık ve çok katmanlı bir yapıya dönüştürmüştür (İçduygu, 2015).

Türkiye Cumhuriyeti'nin göç yönetimi tarihsel olarak üç ana dönemde incelenebilir. İlk dönem, 1923–1950 yıllarını kapsayan erken Cumhuriyet dönemidir. Bu süreçte Türkiye, homojen bir ulus-devlet inşası hedefiyle göç politikalarını etno-kültürel bir zemin üzerine inşa etmiş ve modernleşme çabaları doğrultusunda demografik mühendislik stratejilerine başvurmuştur. Özellikle Bulgaristan, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya gibi Balkan ülkelerinden gelen yaklaşık 850. 000 göçmen kabul edilmiş, bu politikalar sonucunda gayrimüslim nüfusun toplam içindeki oranı %3'ten %1'lere gerilemiştir (Kirişçi, 2000, s. 4). Göç politikaları, savaşlar nedeniyle azalan nüfusu artırmak ve ulusal kimliği pekiştirmek amacıyla yürütülmüştür. İkinci dönem, 1950–1980 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönemde Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine yönelik işçi göçü hareketleri ön plana çıkmış, ülke göç veren bir profil kazanmıştır. Aynı zamanda, iç göçler ve sınır ötesi düzensiz hareketlilikler de artmış, göç politikaları güvenlik eksenli bir yapıya evrilmiştir. Göç yönetimi bu süreçte kurumsal olmaktan uzak, parçalı ve güvenliğe dayalı bir anlayışla yürütülmüştür. Ayrıca farklı bölgeler arasında artan kültürel farklılıklar yerel kimliklerin görünürlüğünü artırmış, ulus-devlet kimliğinin yerelleşerek yeniden üretildiği bir dönem yaşanmıştır (Sirkeci, 2012; İçduygu, 2015). Üçüncü dönem, 1980 sonrası dönemi ifade etmektedir. Bu süreçte küreselleşme, bölgesel çatışmalar ve uluslararası krizlerin etkisiyle Türkiye hem transit hem de hedef ülke konumuna gelmiştir. 1990'lı yıllarda Irak, Bosna, Afganistan ve sonrasında Suriye kaynaklı kitlesel göç hareketleri karşısında Türkiye'nin mevcut göç mevzuatı ve kurumsal yapısı yetersiz kalmıştır (İçduygu & Aksel, 2013). 2000'li yıllara

gelindiğinde, uluslararası göç yönetimi standartlarının yükselmesi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkilerinin derinleşmesi, göç politikalarının yeniden yapılandırılmasına zemin hazırlamıştır. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi ile Türkiye'nin AB adaylığının tescillenmesi, göç yönetiminde norm uyumu sürecini hızlandırmıştır. Türkiye'nin Cumhuriyet döneminde oluşturduğu göç yönetimi politikaları, ülkenin tarihi, coğrafi ve stratejik konumuyla birlikte, çeşitli göç hareketlerine – özellikle de kitlesel sığınma ve transit geçişlere – yönelik önlemleri kapsamaktadır. Türkiye'nin 2. 600 kilometreyi aşan kara sınırı ve 7. 200 kilometreye ulaşan kıyı şeridi, Avrupa ile Asya'yı birbirine bağlayan köprü işlevi gören coğrafi konumu, Suriye, İran, Irak, Bulgaristan ve Yunanistan gibi sınır komşularıyla olan politik ve ekonomik ilişkileri, ülkeyi hem göçmenlerin geçiş güzergâhı hem de hedef ülkesi haline getirmiştir. Karada 30'dan fazla sınır geçiş noktasına sahip olması da bu durumu desteklemekte, sınır güvenliği ile insani yükümlülükler arasında hassas bir denge kurulmasını zorunlu kılmaktadır (IOM, Göç ve Sınır Yönetimi).

Türkiye'ye yönelik artan ve çeşitlenen bu göç hareketleri, ülkenin ekonomik, sosyal ve demografik yapısının yanı sıra kamu düzeni ve güvenliği üzerinde de derin etkiler yaratmaktadır. Bu dinamikler, Türkiye'de insan hakları temelli, sürdürülebilir ve kapsayıcı bir göç yönetimi anlayışına olan ihtiyacı beraberinde getirmiştir. Ancak uzun yıllar boyunca Türk hukuk sisteminde göç, sığınmacılık ve mültecilik konularını bütüncül biçimde ele alan özel bir yasa bulunmamış, bu konular farklı yasal düzenlemelerde dağınık biçimde yer almıştır (İçduygu & Aksel, 2013).

Göç hukuku Türkiye'de esas olarak yabancılar hukuku ve vatandaşlık hukuku çerçevesinde ele alınmış; sığınmacılar, mülteciler ve düzensiz göçmenler gibi farklı gruplara ilişkin düzenlemeler çoğunlukla idari uygulamalar ve dolaylı hükümlerle sınırlandırılmıştır (Kirişçi, 2000). Bu kapsamda, Türkiye Cumhuriyeti'nin göç politikalarının yasal çerçevesini belirleyen ilk kapsamlı belge 14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu'dur. Bu yasa, göçmenlerin Türkiye'ye kabulü ve ülke içindeki iskânlarını düzenlemekte ve özellikle “Türk soyundan gelen” ve “Türk kültürüne bağlı” bireylerin kabul edileceğini hükme bağlamaktadır (Erder, 2014). Söz konusu yasa, göçmen statüsünü etnik ve kültürel aidiyet temeline dayandırarak, Türkiye'nin göç politikalarının kapsayıcılık sınırlarını belirlemiştir. Bu bağlamda, 2510 sayılı Kanun'un Türkiye'nin homojen ulus-devlet inşası sürecindeki ideolojik tercihlere uygun olarak şekillendiği anlaşılmaktadır (Kirişçi, 2000). Cumhuriyetin ilk otuz yılında iskân meselesi, devletin ulusal kimlik inşa sürecinde

merkezi bir politika aracı olmuş; ancak zamanla demografik, ekonomik ve jeopolitik değişimlere paralel olarak önemini yitirmiştir (Erder, 2014). 1934 tarihli yasa, 2006 yılında 5543 sayılı yeni İskân Kanunu ile güncellenmiş olsa da, çağdaş göç dinamiklerini kapsama noktasında yetersiz kalmıştır. Günümüzde yaşanan kitlesel göç hareketleri, özellikle de uluslararası koruma ve düzensiz göç gibi karmaşık olgular, daha esnek, insan haklarına dayalı ve çok boyutlu bir hukuki düzenlemeyi gerekli kılmaktadır (İçduygu, 2015).

Türkiye’de göç yönetiminin biçimlenmesinde yalnızca yasal düzenlemeler değil, aynı zamanda uluslararası konjonktürün belirleyici etkisi de önemli rol oynamıştır. Özellikle Soğuk Savaş döneminde Türkiye’nin NATO’ya üye olması ve jeopolitik konumu itibarıyla bir “cephe ülkesi” olarak konumlanması, göç yönetimini güvenlik eksenli bir çerçevede şekillendirmiştir (Canpolat & Arner, 2012, s. 15). Bu dönemde Türkiye, sınır kapılarının önemli bir bölümünü resmi olarak ya da fiilen kapatarak, göç olgusunu güvenlikleştirmiş ve göç politikalarının kapsayıcılığını önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Göç, bu bağlamda ekonomik, sosyal ve kültürel bir mesele olmaktan çıkarılarak stratejik bir güvenlik meselesine indirgenmiştir. Bu yaklaşım, Türkiye’nin uluslararası yükümlülüklerini şekillendirirken de etkisini göstermiştir. Türkiye, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi’ni 1962 yılında ve 1967 tarihli Protokol’ü ise 1968 yılında coğrafi çekince ile onaylamıştır. Bu çekince doğrultusunda Türkiye yalnızca Avrupa’dan gelen sığınmacıları “mülteci” olarak kabul etmektedir. Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ni çekince koyarak imzalaması sığınma ve iltica konularında ortaya çıkan yeni gelişmeler ve ihtiyaçlar doğrultusunda mevzuat ve kurumsal kapasite açısından kapsamlı değişiklik gerekliliği doğmuştur. Bu tercih, Türkiye’nin sığınma sisteminde uzun yıllar boyunca “geçici koruma”, “şartlı mültecilik” ve “iktisadi mülteciler” gibi hukuki statülerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Ergüven & Özturanlı, 2013). Söz konusu dönemde göç yönetimi, ağırlıklı olarak NATO’nun güvenlik odaklı politikalarına paralel biçimde biçimlenmiş; sığınma hakkı, evrensel insan haklarına dayalı bir hak olmaktan ziyade siyasi bir ayrıcalık olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi çekince, mülteci koruma rejimini yalnızca belirli bir coğrafi bölgeyle sınırlandırarak, uluslararası standartlardan uzak bir uygulama biçimine neden olmuştur (Kirişçi, 1996). Bu durum, özellikle Orta Doğu ve Asya’dan gelen göçmenler açısından hukuki belirsizlikler ve koruma boşlukları yaratmıştır.

1990’lı yılların sonlarından itibaren, Avrupa Birliği ile müzakere süreci, uluslararası göç baskılarının artması ve insan hakları rejimlerinin güçlenmesiyle

birlikte Türkiye'nin göçü artmıştır. 1990'ların başından itibaren özellikle Orta Doğu ve Balkanlar'dan Türkiye'ye yönelik göç yoğunlaşmış; bu süreçte devletin göç yönetim kapasitesi ve politikaları yeni ihtiyaçlara göre şekillenmiştir (Sirkeci, Cohen & Yazıcı, 2017). Türkiye'ye gelen bu yeni göçmenler, komşu ülkelerin vatandaşlarının yanı sıra AB ülkelerinden gelenleri ve diğer ülkelerden transit veya düzensiz göçmenleri içermektedir. Bu durum, Türkiye'nin geleneksel olarak Batı Avrupa ülkelerine göç veren bir konumdan, 1990'lı yıllardan itibaren göç alan ve transit göç ülkesi olan bir konuma evrilmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin karşı karşıya olduğu göç türünün değişmesi ve AB'ye üyelik süreci ile birlikte göçe ilişkin politikalar ve kurumsal düzenlemeler de belirginleşmeye başlamıştır. 1980'lerin sonlarından ve 1990'ların başlarından itibaren, çevre ülkelerdeki siyasi çalkantılar, ekonomik dönüşümler ve küreselleşme eğilimleri, Türkiye'yi yalnızca Türk ve Müslüman kökenli göçmenler için değil, farklı etnik ve dini kimliklerden bireyler için de giderek daha fazla tercih edilen bir hedef ülke haline getirmiştir (İçduygu, Erder & Gençkaya, 2014). Bu dönemde Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik süreci de göç politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir. Özellikle üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, Türkiye'nin göç yönetimi, Avrupa Birliği göç politikalarının etkisi altına girmiştir. AB'ye uyum süreci çerçevesinde ulusüstü ve hükümetler arası kuruluşlarla iş birliği geliştirilmiş; buna bağlı olarak daha kapsayıcı ve kurumsallaşmış göç politikaları ve uygulamaları oluşturulmaya başlanmıştır.

Reform dönemi olarak adlandırılan 2000'li yıllardan itibaren, Uluslararası Göç Örgütü'ne üyelik, Ulusal Eylem Planı'nın yürürlüğe girmesiyle iltica politikasının yenilenmesi ve kapsamının daha geniş ve uzun vadeli hale getirilmesi ile yasa dışı göç ve göçmen kaçakçılığının önlenmesine yönelik ulusal ve uluslararası önlemlerin alınması gibi önemli gelişmeler yaşanmıştır. 2003 tarihli Ulusal Program'da, Türkiye'nin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olduğu belirtilmiş; coğrafi sınırlamayı benimsediği halde, sınırlama kapsamı dışında kalan her sığınmacı için geri göndermeme (non-refoulement) ilkesine titizlikle uyulduğu vurgulanmıştır. Bu dönemde, göç yönetiminde kurumsal kapasitenin artırılması ve AB ile uyum sürecinin hızlandırılması da göç politikalarının etkinliğini artıran önemli faktörler arasında yer almaktadır (Kaya ve Eren, 2015).

Türkiye, 2005 yılına kadar Avrupa Birliği'ne özel bir "İltica Yasası" çıkarma taahhüdünde bulunmuş ve bu yasa ile çeşitli konularda düzenlemeler yaparak AB standartlarına uyum sağlamayı hedeflemiştir (Kaya ve Eren, 2015). 2004 yılında ise AB uyum çalışmaları kapsamında İltica-Göç Eylem Planı Görev

Gücü kurulmuş ve Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu plan doğrultusunda, göç ve uluslararası koruma alanında gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulması için çalışmalar başlatılmış ve 15 Ekim 2008 tarihinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuştur (T. C. İçişleri Bakanlığı, 2016, s. 27). Bu adım, Türkiye'de göç yönetiminde kapasite geliştirme çalışmalarının mihenk taşı olmuştur.

Türkiye'de 2013 yılına kadar, göçmenlere ve mültecilere yönelik kapsayıcı ve tüm alanları içeren bir çatı yasal düzenleme bulunmamaktaydı (Ateş, 2020, s. 24). Ancak 2011 yılında, Suriye'deki yönetimin baskısından kaçan Suriyelilerin Türkiye'ye yoğun göçü, ülkede tarihî boyutta bir kitlesel göç dalgasına neden oldu. Bu gelişme, Türkiye'nin göç yönetimi politikalarında kapsamlı dönüşümlere yol açtı (UNHCR, 2020). Mevcut mevzuat, hukuki ve idari düzenlemeler göç konusundaki ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalınca, özellikle Suriyeli göçmenlerin sayısının artması ve özel ihtiyaçlarının ortaya çıkması yeni düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kıldı. Resmî rakamlara göre, Suriye krizinin ardından Türkiye, milyonlarca Suriyeli ile on binlerce Asyalı ve Afrikalı göçmenin sığındığı ve yerleştiği bir ülke konumuna geldi (Deniz, 2014, s. 200). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) verilerine göre, Türkiye, Suriyelilerin geri dönmemesi ve ülkelerindeki iç karışıklıkların devam etmesi nedeniyle dünyanın en fazla mülteci barındıran ülkesi haline gelmiştir (Kaya ve Erdoğan, 2015, s. 12). Bu kitlesel göç hareketini düzenlemek amacıyla Türkiye'nin ilk kapsamlı göç kanunu olan 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilmiştir. YUKK, göç yönetiminde hukuki altyapıda önemli bir yapısal dönüşüm sağlayarak, göçmenlerin haklarını ve devletin yükümlülüklerini sistematik ve uluslararası yükümlülüklerle uyumlu şekilde düzenlemiştir (Resmî Gazete, 2013). Ayrıca, kitlesel göç dalgalarına yönelik düzenlemeler yapmak amacıyla 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) yürürlüğe konmuştur.

Bu süreçte, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyaloğu başlatılmış; 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması, 1 Ekim 2014 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu anlaşma, Türkiye ile Avrupa Birliği arasında göç yönetimi konusunda iş birliği ve düzenlemeleri sağlamak adına önemli bir çerçeve sunmaktadır (Mat ve Özdan, 2018, s. 37-38). Türkiye'nin göçü kontrol etme kapasitesi, AB ile pazarlık gücünü artırmıştır (Tocci, 2016, s. 5). Sivil toplum kuruluşları(STK), geri gönderilen sığınmacıların güvende olmayabileceğine

dair endişelerini dile getirmiştir (Amnesty International, 2016, s. 2). Ayrıca Türkiye, Avrupa Birliği ile yapılan Geri Kabul Anlaşması (2014) ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile yürütülen mutabakatlarla göç yönetiminde uluslararası iş birliği mekanizmalarını da güçlendirmiştir (European Council, 2016; UNHCR, 2019). Türkiye, ulusal egemenlik ilkesiyle uluslararası yükümlülüklerini dengeleyen hibrit bir yönetim modeli geliştirmiştir (İçduygu ve Millet, 2016, s. 218). Türkiye’de göç yönetimi süreçlerinin kapsayıcılığına yönelik çalışmalarda özellikle Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler (BM) kurumları önemli rol oynamaktadır. Bu kurumlar arasında öne çıkanlar; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi kuruluşlardır.

AB ile Geri Kabul Anlaşması’nın ardından, 10 Aralık 2018 tarihinde 165 ülkenin onayıyla kabul edilen “Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat”, küresel bir çerçeve oluşturarak göç yönetimi konusunda uluslararası işbirliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan ve göçle ilgili temel prensipleri içeren bu belge, göç konusunda ortak bir anlayış geliştirmeyi ve ülkeler arasında koordinasyonu artırmayı hedefler. Kapsayıcı ve insan haklarına dayalı bir dil kullanılarak kaleme alınan mutabakat, göçmen haklarına saygı gösterilmesini, göçün insan onuruna yakışır biçimde yönetilmesini ve göç eden bireylerin güvenli, sistemli ve düzenli biçimde hareket etmelerini sağlamayı amaçlamaktadır. Belge; sınır ötesi işbirliğini artırmayı, göçle ilgili kamu politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında kapasite inşasını desteklemeyi ve böylece göçün yönetiminde daha sürdürülebilir ve etkin çözümler üretmeyi teşvik etmektedir. Mutabakat, göçle ilgili sorunlara karşı ortak bir yaklaşım benimsenmesini ve sorumlulukların paylaşılmasını vurgularken, aynı zamanda göçün olumlu etkilerini artırmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda, göçmenlerin sosyal ve ekonomik katkılarının desteklenmesi yoluyla toplumların kalkınmasına hizmet etmesi öngörülmektedir. Küresel düzeyde bir işbirliği ve dayanışma kültürünü teşvik eden mutabakat, göç olgusuna yönelik çok taraflı ve kapsayıcı bir çözüm arayışını yansıtmaktadır.

Türkiye’nin göç olgusuna yönelik artan ihtiyaçlar doğrultusunda kurumsal kapasite geliştirme ve yönetsel kapsayıcılığı artırma hedefiyle, İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuştur. Başlangıçta başkanlık düzeyinde olmayan bu yapı, zaman içinde göç yönetimi alanında reform niteliğinde bir kurumsallaşmayı temsil etmiştir. GİGM, Türkiye’ye yabancıların giriş ve çıkışları, Türkiye’de kalış statüleri, uluslararası ve geçici

koruma işlemleri ile insan ticareti mağdurlarının korunması gibi alanlarda politika üretmek, uygulamak ve ilgili kurumlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla faaliyet yürütmektedir.

Göç ve göçmenlerle ilgili idari işlemler daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekteyken, özellikle 2011 sonrası artan Suriye kaynaklı kitlesel göçle birlikte bu işlemlerin daha uzmanlaşmış ve bağımsız bir idare altında yürütülmesi gerekliliği doğmuştur. Göçün yapısal çeşitliliği, göçmen statülerindeki farklılıklar ve yerel düzeyde artan idari ihtiyaçlar, GİGM'nin işlevselliğini artırma yönünde kurumsal dönüşümü zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda, göç yönetimi yalnızca ikamet ve sınır güvenliği gibi geleneksel alanlarla sınırlı kalmamış; uyum ve iletişim, kamu kurumları ile sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliği, düzensiz göçle mücadele ve sosyal bütünleşme gibi daha kapsamlı alanları da içerecek şekilde genişlemiştir. 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile GİGM'nin kurumsal statüsü yeniden düzenlenmiş ve Göç İdaresi Başkanlığı'na dönüştürülmüştür. Bu değişiklikte birlikte Başkanlık, merkez ve taşra teşkilatlanmasını güçlendirmiş; 81 il, 148 ilçe ve yurtdışındaki yapılanmaları ile birlikte daha geniş bir coğrafi kapsama alanına ulaşmıştır. Söz konusu kurumsal dönüşüm, idari hiyerarşi içerisinde Göç İdaresi'nin etkinliğini artırmış ve kamu kurumları nezdinde karar alma süreçlerinde üst düzey temsil kabiliyeti sağlamıştır.

Yeni yapılanma kapsamında Göç İdaresi Başkanlığı, beş ana genel müdürlük altında teşkilatlanmıştır: Yabancılar Genel Müdürlüğü, Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü, Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü, Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü ve Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü. Bu genel müdürlükler, kendi içlerinde ilgili daire başkanlıkları aracılığıyla faaliyet göstermektedir. Her biri 81 ilde alt birimlere sahip bu yapı, yerel düzeydeki göç yönetimi sorunlarının daha etkili ve kurumsal biçimde ele alınmasını hedeflemektedir. Sonuç olarak, Türkiye'de göç yönetiminde kurumsallaşmanın en somut göstergesi, 2013 yılında Göç İdaresi'nin kurulmasıdır. Bu kurum, İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak göç süreçlerinin koordinasyonu, sınır güvenliği, kayıt işlemleri ve entegrasyon politikalarının geliştirilmesinde merkezi bir rol üstlenmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2023). Kurumsal kapasitesini sürekli geliştirerek çok aktörlü yönetim modeline uyum sağlama ve hem ulusal hem de uluslararası standartlara uygun politika üretme konusunda önemli ilerlemeler kaydetmiştir (Akgündüz & Kaşka, 2018). Ayrıca, İçişleri Bakanlığı bünyesinde göç politikalarının daha bütün-

cül ve koordineli bir biçimde belirlenmesi amacıyla Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul, göç yönetiminin sadece idari bir uygulama alanı olmadığını; aynı zamanda ekonomik kalkınmayı destekleyen, kamu güvenliğini muhafaza eden ve göçmenlerin temel hak ve özgürlüklerini gözetten çok boyutlu bir yönetim alanı olduğunu göstermektedir (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, s. 6–7). Türkiye’de göç yönetiminin gelişim serüveni, kurumsal yapılanma ve politika üretimi bakımından giderek derinleşen bir kurumsallaşmayı ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, göç yönetiminde kapasite gelişimini ve kapsayıcılığı artırma amacıyla ihdas edilen kurumlar, izleyen bölümde ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

Devlet Kapasitesinin Dönüşümü: Göç Yönetiminde Kurumsal Cevaplar

Kapasite, bir sistemin performans gösterme, kendini sürdürme ve yenileme yeteneği olarak tanımlanabilir; statik bir durum olmaktan ziyade dinamik bir süreçtir. Kapasite, dış çevreye katma değer yaratma (performans), sistemin canlı ve aktif kalmasını sağlama (sürdürme) ve hem dışsal baskılara hem de içsel faktörlere uyum sağlayarak zaman içinde kendini yenileme (adaptasyon ve gelişim) süreçlerini içerir. Kapasite, farklı ölçeklerde ve insan organizasyonlarının çeşitli seviyelerinde var olabilir; bireylerin sahip olduğu beceri ve yetkinlikler, ekiplerin görevlerini yerine getirme kapasiteleri, kurumların işlevsellikleri, aktör ağlarının ortak sonuç üretme yetenekleri ve hatta ülkelerin kamu hizmetleri sağlama kapasitesi buna örnektir (Ubels, Fowler & Acquaye, 2010: 1–4).

Kapasite, sistemik bir fenomen olarak, karmaşık ve çok boyutlu bir etkileşimler bütünü olup, yalnızca teknik bir bakış açısıyla anlaşılamayan insan odaklı faaliyetlerin bütününe kapsar. Bu bağlamda kapasite, kamu değerinin yaratılması bağlamında da değerlendirilir; yani bir devletin veya kurumun kamu yaşamına olumlu katkı sağlama yeteneği olarak tanımlanır. Kapasite gelişimi, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve etkinliğinin artırılmasıyla doğrudan ilişkilidir ve bu yetenek, bireysel, kurumsal ve toplumsal düzeylerde kendini gösterir (Morgan, 2006: 6–7). Bu bağlamda, kapasite geliştirme sadece teknik becerilerin artırılması değil, aynı zamanda yönetim yapılarının güçlendirilmesi, kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, insan kaynaklarının etkin kullanımı ve çok aktörlü işbirliklerinin oluşturulmasını içeren bütüncül bir süreçtir (OECD, 2011).

Kapasite geliştirme (capacity building/development), organizasyonlar ve bireyler içinde gerçekleşen dinamik bir değişim sürecidir. Kapasite geliştirme, “insanların, organizasyonların ve toplumun genelinde zaman içinde kapasite-

yi serbest bıraktığı, güçlendirdiği, oluşturduğu, uyarladığı ve sürdürdüğü bir süreç” olarak tanımlanmaktadır (Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD], 2006). Kapasite geliştirme çok çeşitli alanlarda ve farklı düzeylerde ele alınan kapsamlı bir kavramdır. Kökenini uluslararası kalkınma çalışmalarından alan bu kavram, günümüzde kurumların karşılaştıkları sorunları sürdürülebilir biçimde çözmeye ve geleceğe yönelik hazırlık yapma kapasitelerini artırmayı amaçlayan bir yönetim yaklaşımı olarak kabul edilmektedir. Bu süreç, insanların kamu hizmetlerine erişimini, kaynaklara ve fırsatlara ulaşma yeteneklerini değiştirmeyi, bireyleri, kurumları ve politikaları hedef almayı içerir.

Çağdaş uluslararası kalkınma literatüründe kapasite geliştirme, bireysel insan sermayesinden topluluklara, gruplara, kurumlara ve sektörlerle kadar toplumun tüm düzeylerinde ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlara karşı duyulan artan yetkinlik ihtiyacına dayanan temel bir kavram olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda kapasite geliştirmenin temel amaçlarından biri, çevresel potansiyel ve sınırların dikkate alındığı bir çerçevede, gelişen politika seçenekleri ve uygulama modelleri arasındaki tercihleri değerlendirmek ve bu doğrultuda stratejik kararlar alabilmektir. Bu süreçte geliştirilen yöntemler, kapasite geliştirmeyi hedefleyen kurumlar için uygulamada yol gösterici ve rehber niteliğindedir. Ancak bu yöntemler yalnızca birer başlangıç noktası işlevi görmektedir. Gerçek ve sürdürülebilir kapasite gelişimi için, bir kurumun görünür yüzeyinin ötesine geçerek, performansı doğrudan etkileyen formel (resmî) ve informal (gayriresmî) yapılarının bütüncül biçimde analiz edilmesi gerekmektedir. Zira kapasite, yalnızca yapıların teknik donanımıyla değil, aynı zamanda kurum içindeki güç ilişkileri, değerler sistemi, örgüt kültürü ve bireyler arası etkileşimler gibi çoğu zaman göz ardı edilen faktörlerle şekillenmektedir (Development Assistance Committee [DAC], 2006, s. 18).

Kapasite geliştirme, bireylerin, kurumların ve toplumların fonksiyonlarını yerine getirme, sorunları çözmeye, hedefler belirleme ve bu hedeflere ulaşma yeteneklerini artırdıkları çok katmanlı ve dinamik bir süreçtir. Bu süreç, birbiriyle ilişkili üç düzeyde ele alınmalıdır: bireysel, kurumsal ve toplumsal. Bireysel düzeyde kapasite geliştirme, kamu görevlilerinin sürekli öğrenme ve değişime uyum sağlama becerilerini geliştirmelerine imkân tanıyan koşulların oluşturulmasını içerir. Bu mevcut bilgi ve becerilerin geliştirilmesi, yeni bağlamlarda kullanılması, insan kaynakları yönetiminde yenilikçi yaklaşımların benimsenmesi ve bilgi yönetiminin öğrenmeyi destekleyen bir araç olarak konumlandırılması anlamına gelir. Bu düzeyde, özellikle politika desteği, örgütsel verimlilik ve kamu maliyesi yönetimi gibi alanlara yönelik kapasite

inşası kritik önem taşır (Brinkerhoff, 2008: 985–1002). Kurumsal düzeyde kapasite geliştirme, genellikle yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi, yeniden yapılanma, kamu hizmetlerinin modernizasyonu ve merkezileşme gibi geniş kapsamlı sektör reformlarına odaklanır. Bu bağlamda, kurumların yalnızca iç yapılarını değil, aynı zamanda dış çevreyle olan etkileşimlerini de dikkate alarak politika oluşturma, uygulama ve değerlendirme süreçlerinde daha etkin hale gelmeleri amaçlanmaktadır (Brinkerhoff, 2008: 985–1002). Toplumsal düzeyde kapasite geliştirme ise, daha etkileşimli ve katılımcı bir kamu yönetimi paradigmasını desteklemek için gereklidir. Bu düzeyde kapasite, yalnızca kamu otoritelerinin değil, aynı zamanda sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve yurttaşların da yönetim süreçlerine katılımı ile güçlenmektedir. Toplumsal kapasite geliştirme; ortak politika yönelimleri üzerinde uzlaşma, destek sistemlerinin sürdürülebilir şekilde finanse edilmesi ve devletin varlığının sınırlı olduğu alanlarda diğer aktörlerin kapasitesini destekleme biçiminde tezahür etmektedir (United Nations Capacity Development Group, 2021; Brinkerhoff & Morgan, 2010: 4–5).

Kapasite geliştirme, ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde; yerel organizasyonlar, devlet kurumları, özel ve kamu kuruluşları ile bu yapılarda yer alan bireyleri kapsayan bütüncül ve kapsayıcı bir strateji olarak değerlendirilir. Bu bağlamda, kapasite geliştirme yalnızca teknik beceri aktarımı ya da eğitim faaliyetlerinden ibaret değildir; aynı zamanda yönetim yapılarının güçlendirilmesini ve sürdürülebilir kalkınma için gerekli kurumsal dönüşümleri de içerir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), kapasite geliştirmeyi uzun vadeli ve çok aktörlü bir süreç olarak tanımlamaktadır. Bu sürecin üç temel bileşeni bulunmaktadır:

- a. Uygun politika ve hukuki çerçeveler aracılığıyla elverişli bir ortamın yaratılması,
- b. Toplumsal katılımı içeren kurumsal gelişimin sağlanması,
- c. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi (UNDP, 2008, s. 5).

UNDP'ye göre kapasite geliştirme, yalnızca eğitim programlarını ya da yerel uzmanlık kullanımını desteklemekle sınırlı değildir. Bu sürece aynı zamanda hesap verebilirliği artırmaya yönelik yanıt ve destek stratejileri, uzun vadeli öğrenme yatırımları, kamu sistemlerinin güçlendirilmesi ve vatandaşlarla devlet arasındaki etkileşimi sağlayan mekanizmaların kurulması da dâhildir. Ayrıca, hizmet sunumunu gerçekleştiren kamu ve özel sektörün

daha duyarlı hale gelmesini amaçlayan kurumsal reformlar da bu çerçevede yer alır. Kapasite geliştirmeye yönelik kolektif yaklaşım, ulusal sahiplik ilkesine anlam kazandırmakta ve bu ilkeyi daha sürdürülebilir, etkili ve anlamlı kalkınma sonuçlarına dönüştürmektedir. Bu kapsamda kapasite geliştirme, bir ülkenin insan kaynağı, bilimsel birikimi, teknolojik donanımı, organizasyonel yetenekleri, kurumsal altyapısı ve mevcut kaynaklarının birlikte mobilize edilmesini gerektirir (UNDP, 2009, s. 4).

Kapasite geliştirme, yalnızca teknik çıktıları üretmeye yönelik beceri ve kaynakların oluşturulmasını değil, aynı zamanda bir organizasyon, sektör ya da ülke ölçeğinde farklı aktörler arasında daha etkili ve dinamik ilişkilerin kurulmasını da kapsamaktadır (Datta vd. , 2012, s. 8). Bu süreç, yalnızca danışmanlar, eğitmenler ve rehberlik sağlayan dış aktörler tarafından desteklenmekle kalmaz; aynı zamanda yöneticiler, proje ekip üyeleri, saha çalışanları ile devlet, sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektör bünyesindeki profesyoneller tarafından da yaygın biçimde uygulanmaktadır. Kapasite geliştirme, bazı aktörler tarafından kalkınma çalışmalarının temel bir gerekçesi ve işlevi olarak görülürken, diğerleri tarafından ise yalnızca araçsal bir yaklaşım olarak değerlendirilir. Örneğin, hükümet yetkilileri kapasite geliştirmeyi politika üretme süreçlerini güçlendirmek ve kamu mali yönetim sistemlerini sağlamlaştırmak açısından önemli görürken; bazı STK'lar için bu süreç, toplulukları güçlendirme, katılımı artırma ve demokratikleşmeyi destekleme amacı taşımaktadır.

Göç bağlamında “kapasite”, genellikle bir yerleşim alanının veya topluluğun, yeni gelen göçmenleri karşılamak, yerleştirmek, desteklemek ve entegre etmek için sahip olduğu potansiyeli ifade eder. Bu doğrultuda yerel yönetimlerin bu kapasiteyi artırmak ve sürdürülebilir kılmak amacıyla stratejik planlama, kaynak yönetimi ve çok aktörlü iş birliği gibi unsurları dikkate alması büyük önem taşımaktadır. İyi yönetişimin teşvik edilmesi -hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım ve hukukun üstünlüğü gibi ilkeleri içeren bir anlayışla- göç yönetimi açısından her geçen gün daha da kritik hâle gelmektedir. Göç, ulusal ve uluslararası düzeyde kalkınmada tarihsel olarak önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle, göçü daha yasal, güvenli ve sürdürülebilir bir sürece dönüştürmede kapasite geliştirme temel bir unsurdur. Göç yönetiminin etkili ve verimli olabilmesi için hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kapasite artırıcı araç ve mekanizmalara duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır. Günümüzde devletlerin göçten doğan faydaları azami düzeye çıkarabilmeleri, maliyetleri en aza indirebilmeleri ve aynı zamanda insan hakları yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için uluslararası iş birliği vazgeçilmez bir unsur hâline

gelmiştir (Betts & Kainz, 2017, s. 2). Bu bağlamda, göç yönetiminde daha etkili kurumlar, politikalar ve programlara yönelik uluslararası mutabakatların uygulanmaya başlandığı görülmektedir (Siegel, 2019).

Göç bağlamında kapasite, genellikle bir yerleşim alanının veya bir topluluğun, yeni gelen göçmenleri karşılamak, yerleştirmek, desteklemek ve entegre etmek için sahip olduğu potansiyeli ifade eder. Bu kapsamda, yerel ve ulusal düzeyde yerleşim alanlarının bu kapasiteyi artırmak ve sürdürülebilir kılmak amacıyla stratejik planlama, kaynak yönetimi ve çok aktörlü işbirliği gibi unsurları dikkate alması önem arz etmektedir. İyi yönetişimin teşvik edilmesi -yani hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin güçlendirilmesi -göç yönetimi açısından her geçen gün daha da kritik hâle gelmektedir. Göç, tarihsel olarak ulusal ve uluslararası kalkınmada önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle, göçü daha yasal, güvenli ve sürdürülebilir bir sürece dönüştürmede kapasite geliştirme temel bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Betts & Kainz, 2017, s. 2).

Uluslararası göç yönetimi bağlamında; diğer ülkelerle iş birliği, geri kabul ve gönüllü geri dönüş uygulamaları, düzensiz göçle mücadele, insan ticaretiyle mücadele ve sahte seyahat belgelerinin tespiti gibi alanlarda geliştirilen mutabakatlar, kapasite geliştirme açısından kilit önemdedir. Sürekli göç alan bir ülke olan Türkiye, bu süreçte uluslararası kuruluşlarla iş birliğini artırarak sınır aşan göç yönetimine yönelik kapasite genişletme çalışmaları başlatmıştır (IOM, Göç ve Sınır Yönetimi). Bu kapsamda, göçmenlerin geldikleri bölgelerden kaynaklanan sosyal, ekonomik, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi ihtiyaçlarını karşılayacak altyapının oluşturulmasına yönelik çok boyutlu çalışmalar yürütülmektedir.

Göç yönetiminin başarılı ve verimli olabilmesi için hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kapasite geliştirme araçlarına duyulan ihtiyaç giderek artmaktadır. Devletlerin, göçle ilişkili faydaları en üst düzeye çıkarabilmesi, maliyetleri azaltabilmesi ve insan hakları yükümlülüklerini yerine getirebilmesi adına uluslararası işbirliğinin önemi gün geçtikçe daha fazla kabul görmektedir. Bu doğrultuda, küresel göç yönetiminde kapasite geliştirme gerekliliği somut bir gerçeklik hâline gelmiştir (Siegel, 2019). Bu bağlamda, göç yönetiminde daha etkin çalışan kurumlar, politikalar ve programlara ilişkin uluslararası mutabakatlar uygulamaya konulmuştur. Uluslararası göç yönetiminde diğer ülkelerle iş birliği, gönüllü geri dönüş ve kabul uygulamaları, düzensiz göçle ortak mücadele, insan ticaretiyle mücadele ve sahte seyahat belgelerinin tespiti gibi alanlardaki anlaşmalar, kapasite geliştirme açısından büyük önem taşımaktadır.

Türkiye, sürekli göç alan bir ülke olması nedeniyle, göç yönetiminde uluslararası kuruluşlarla ortaklıklar kurarak iş birliğini artırmış ve sınır aşan göç hareketlerine karşı kapasiteyi genişletmeye yönelik çalışmalar başlatmıştır (IOM, Göç ve Sınır Yönetimi). Bu çerçevede, göçmenlerin geldikleri bölgelerden kaynaklanan sosyal, ekonomik, eğitim ve sağlık gibi temel ihtiyaçlara yanıt verebilecek kurumsal ve fiziksel altyapının güçlendirilmesi yönünde çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Göçün sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesi ve göçmenlerin başarılı biçimde topluma entegre olmaları için aşağıdaki kapasite alanlarında geliştirme yapılması gerekmektedir:

- i. Altyapı Kapasitesi: Yerleşim alanlarının fiziksel altyapısının; su temini, enerji, barınma, ulaşım gibi temel hizmetleri karşılayabilecek şekilde güçlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu tür altyapı yatırımları, hem yerel halkın hem de göçmenlerin temel yaşam koşullarını iyileştirmeyi hedeflemektedir.
- ii. Sosyal Hizmet Kapasitesi: Eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi temel sosyal hizmetlerin göçmenlere etkin biçimde sunulabilmesi için kapasite artırımı gerekmektedir. Bu alandaki güçlendirme, özellikle çocukların eğitime erişimi ile kadınların ve kırılgan grupların sağlık hizmetlerinden yararlanabilmesi açısından kritik rol oynamaktadır.
- iii. İstihdam Kapasitesi: Yeni gelen göçmenlerin iş gücü piyasasına katılımını teşvik edecek mekanizmaların geliştirilmesi, ekonomik entegrasyonu desteklemek açısından temel bir gerekliliktir. Mesleki eğitim programları, iş eşleştirme sistemleri ve iş yeri hakları konusunda bilgilendirme faaliyetleri bu kapsamda değerlendirilebilir.
- iv. Toplumsal Kabul Kapasitesi: Yerel toplulukların göçmenleri kabul etme ve kültürel çeşitliliği benimseme kapasitesinin artırılması, toplumsal uyum ve barış içinde bir arada yaşama açısından hayati öneme sahiptir. Bu doğrultuda farkındalık kampanyaları, kültürlerarası diyalog ortamları ve yerel katılım mekanizmaları teşvik edilmelidir.
- v. Hukuki ve Kurumsal Kapasite: Göç yönetimi süreçlerinin etkili yürütülebilmesi için, yasal çerçevenin açık ve adil olması, ilgili kurumların ise koordinasyon içinde çalışabilecek bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Aynı zamanda, göçmenlerin haklarına saygılı, insan odaklı politikaların benimsenmesi bu kapasitenin temelini oluşturmaktadır (-Betts & Kainz, 2017)

Göç yönetimi, ulusal düzeyde çeşitli sektörleri ve hükümet alanlarını kapsar; bu durum, ülkelerde göç yönetimi aktörlerinin uygun ve yeterli kapasiteye sahip olmasını gerektirir. Göç yönetiminde ulusal aktörlerin kapasitelerinin artırılması için farklı düzeylerdeki paydaşlar arasında uyum ve koordinasyon sağlanması önemlidir (Stocchiero, 2006). Türkiye ise, karşılaşılan kitlesel göç hareketlerinden kaynaklanan sorunlara kalıcı ve etkili çözümler üretebilmek amacıyla merkezi idarelerden yerel yönetimlere ve sivil toplum kuruluşlarına kadar göç yönetimi alanındaki kurumların operasyonel ve idari kapasitelerini güçlendirmiştir. Bu bağlamda, ulusal göç yönetim kurumları ve düzenlemeleri ile uluslararası göç yönetim mekanizmaları arasında uyum ve iş birliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Türkiye'nin göç yönetim yapılanması ise merkeziyetçi olmaktan ziyade, farklı aktör ve kurumların göç yönetim sürecine dahil olması yönünde gelişmektedir. Ulusal düzeyde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyası, göçün etkin yönetiminde önemli aktörler olarak çeşitli çalışmalar yürütmektedir.

Türkiye'de devlet kurumları ve bakanlıkların yanı sıra yerel düzeyde sunulan kamu hizmetlerine, göçmenlere yönelik hizmetler entegre edilerek, göç yönetiminin tüm alanlarında kapasite geliştirme imkânı sağlanmaktadır. Türkiye'de, dünyadaki benzer örneklerle paralel olarak, göç ve iltica alanında stratejilerin belirlendiği; insan hakları temelli, sivil bir kurumsal yapılanmaya dayanan ve kurumlar arası etkin iş birliğine olanak tanıyan bütüncül bir göç yönetimi yaklaşımının temelleri atılmıştır. Bu politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek, koordine etmek ve göç alanına ilişkin mevzuat ile idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik çalışmaları yürütmek amacıyla Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur.

Göç Politikaları Kurulu, yeni göç yönetim sisteminde, Genel Müdürlük teşkilatının üzerinde yer alan temel politika ve strateji belirleyici organ olarak işlev görmektedir. İçişleri Bakanı'nın başkanlığında toplanan kurul, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü'nden oluşmaktadır. Kurulun çalışma esasları arasında göç politikalarında temel stratejilerin belirlenmesi, yoğun ve kitlesel göç hareketlerinin önlenmesi ve ülkeye giriş-çıkışlara ilişkin kararların alınması bulunmaktadır. Ayrıca, Göç Politikaları Kurulu Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulamaların izlenmesini sağlamak, göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama

dokümanlarını hazırlamak; kitlesel akın durumlarında uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek; Türkiye'ye toplu kabul edilecek yabancılar ile bu kişilerin ülkeye giriş ve ülkede kalma usul ve esaslarını düzenlemek; yabancı işgücüne ilişkin düzenlemeleri yapmak; yabancılara tanınacak uzun dönem ikamet izinlerine ilişkin kuralları belirlemek; uluslararası iş birliği süreçlerinin çerçevesini çizmek ve göçle ilgili kurum ve kuruluşların koordinasyonunu sağlamak gibi görevleri de yürütmektedir. Bu bağlamda, göç yönetiminde yer alan tüm bürokratik paydaşlar, Göç Politikaları Kurulu aracılığıyla kapasite geliştirmeye yönelik çalışmalarını sürdürmektedir.

Türkiye’de Kapsayıcı Yönetişim Politikaları: Sosyal Uyum ve Hizmet Erişimi

Kapsayıcılık, toplum içinde kapsayıcı değerlerin ve uygulamaların inşası olarak tanımlanan bir sosyal içerme politikasıdır. İngilizce’de genellikle *inclusion* olarak ifade edilen bu kavram, farklı dillerde ve bağlamlarda yaygın şekilde kullanılan ve gelişmekte olan bir terimdir (Singal, 2005). Kapsayıcılık, özellikle eğitim, siyaset ve sosyal alanlarda önemli bir konu olarak ele alınmış ve çeşitli şekillerde yorumlanmıştır. Kullanıldığı bağlama göre farklı anlamlar taşıyabilen kapsayıcılık, çoğunlukla bir insan hakkı meselesi olarak değerlendirilir ve tüm bireylerin toplumun eşit üyeleri olarak, yaşamın tüm alanlarına ve toplumsal süreçlere katılım hakkını ifade eder (Rieser & Mason, 1992). Bu bağlamda, kapsayıcılık sosyal adalet ve eşitlik ilkeleriyle de yakından ilişkilidir (Slee, 2011).

Kapsayıcılık, farklılıkların tanınmasına dayanan ve her bireyin toplumun eşit bir üyesi olarak yaşamın tüm alanlarına katılımını öngören sosyal bir kavramdır. Bu yaklaşım, bireylerin dışlanmadan toplumsal yaşama entegre olabilmelerini sağlamak amacıyla, toplumsal yapıların ve uygulamaların bireysel çeşitliliği ve farklılıkları yansıtacak şekilde yeniden düzenlenmesini gerekli kılar. Kapsayıcılık, bireylerin farklı özelliklerinin kabul edilmesini ve bu farklılıklardan kaynaklanan ihtiyaçlarının karşılanmasını esas alır. Ayrıca kapsayıcılık, çeşitliliğe daha etkili biçimde yanıt verebilmenin süreklilik arz eden bir süreç olduğunu vurgular (Ainscow, 2005; Booth & Ainscow, 2011).

Kapsayıcılık, ırk, cinsiyet, sınıf, kuşak ve coğrafi köken gibi toplumsal ayrımları aşarak, tüm bireylerin eşit fırsatlara sahip olduğu bir toplum idealini hedefler. Bu bağlamda, göçmenler gibi toplumsal kırılganlık riski taşıyan grupların da eşit katılımını mümkün kılan sosyal mekanizmaların inşa edilmesi gerekmektedir. Kapsayıcı toplumun inşası, yalnızca devletin değil; sivil toplum kuruluşları, uluslararası aktörler ve yerel topluluklar gibi çok paydaşlı

bir çabanın sonucudur. Kapsayıcılık kuramı, bireylerin ve grupların toplumsal süreçlere eşit ve etkin biçimde katılımını teşvik eden normatif bir sosyal politika yaklaşımı olarak öne çıkmaktadır (Young, 2000).

Kapsayıcı toplum anlayışı göçmenler özelinde sosyal dışlanmayla mücadeleleyi temel bir hedef olarak benimser. Böyle bir toplum, tüm bireylere ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda eşit fırsatlar sunar ve karar alma süreçlerine katılımı teşvik eder. Kapsayıcı toplumun temelinde, “tüm insanlar özgür ve eşit doğarlar” ilkesi yer alır. Bu anlayış doğrultusunda geliştirilen politika çerçevelerinin kapsayıcı nitelik taşıyabilmesi için, insan haklarına, temel özgürlüklere ve hukukun üstünlüğüne saygı esastır. Ayrıca, uygulama alanlarında kapsayıcı süreçlerin hem desteklenmesi hem de aktif biçimde teşvik edilmesi gerekmektedir.

Kapsayıcı toplumlarda bireylerin ekonomik durumları, siyasi statüleri ya da sosyal konumları ne olursa olsun, hukuk önünde eşit muamele görmeleri sağlanır. Bununla birlikte, herkesin temel eğitime, kamusal alanlara ve bilgi kaynaklarına eşit erişimi garanti altına alınarak çeşitliliğe ve kültürel çoğulculuğa saygı geliştirilir. Bu yaklaşım, toplumsal bütünleşmenin sürdürülebilirliği açısından kritik önemdedir (United Nations Department of Economic and Social Affairs [UNDESA], 2009).

Göç bir ülkeye ya da şehre yönelik olarak gerçekleştiğinde, göç alan toplulukların demografik ve kültürel yapısını dönüştürür. Bu dönüşüm süreci, toplumsal kapsayıcılık bağlamında, yerel halkın göçmenleri ne ölçüde kabul ettiği ve toplumsal yapıya ne derecede entegre edebildiğiyle doğrudan ilişkilidir. Toplamların göçmenleri içirme ya da dışlama biçimleri, onların sosyal aidiyet duygusu geliştirmeleri ve yerel kurumlara katılım sağlamaları üzerinde belirleyici rol oynar. Bu bağlamda, toplumsal bütünleşme yalnızca göçmenlerin yerel değerlere uyum sağlamasıyla değil, aynı zamanda göç alan toplumun da farklılıklara açık ve kapsayıcı politikalar üretmesiyle mümkün olur (Bauböck, 2006).

Göç bağlamında kapsayıcılık, göçmenlerin karşı karşıya kalabileceği ayrımcılık, dışlanma ve kırılganlık hallerine karşı yapısal önlemler geliştirilmesini ve onların sosyal uyum süreçlerinin desteklenmesini gerekli kılar. Bu durum, yalnızca bireysel düzeyde değil, aynı zamanda kurumsal ve yerel yönetim düzeyinde de kapsayıcı mekanizmaların hayata geçirilmesini gerektirir. Göçmenlerin toplumsal yaşamın her alanında aktif katılım gösterebilmeleri, ancak bu tür kapsayıcı yönetim uygulamalarıyla mümkün olabilir (Scholten, 2013).

Göç kapsayıcı politikalarla etkin bir biçimde yönetilmediğinde, ev sahibi ülkelerde çok boyutlu toplumsal sorunlara yol açabilmektedir (Alonso, 2015). Bu sorunlar çoğunlukla göçmenlerin etnik köken, dil, din ve kültürel farklılıklarına dayalı olarak ayrımcılık, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve sosyal dışlanma gibi olumsuz tutumlara maruz kalmaları şeklinde ortaya çıkar. Toplumsal bütünlüğün korunabilmesi ve göçmenlerin barışçıl biçimde topluma entegre olabilmesi için, kapsayıcı, güvenli ve adil bir sosyal yapı inşa edilmesi gerekmektedir. Bu yapı, yalnızca farklılıkların kabulü ile değil; aynı zamanda göçmenlerin yaşamlarını doğrudan etkileyen konularda karar alma süreçlerine katılımının sağlanmasıyla mümkün olabilir (Sakız, 2019). Toplumsal uyum ve entegrasyonun başarısı, tüm paydaşların - kamu kurumları, STK'lar, yerel yönetimler ve göçmen toplulukları - ortak çaba göstermesine bağlıdır.

Kapsayıcı göç politikaları, sadece göçmenlerin temel haklarına erişimini sağlamakla kalmaz; aynı zamanda toplumun kaynaşmasına, ortak değerlerin aktarılmasına, nitelikli insan kaynağının gelişmesine, bilinçli yurttaşlık bilincinin oluşmasına ve ekonomik eşitliğin desteklenmesine yönelik uzun vadeli katkılar sunar (Mathews, 2008, ss. 31–32). Bu bağlamda, hem ulusal hem de yerel düzeyde geliştirilecek kapsayıcı politikaların, insan haklarını esas alan ve toplumun tüm kesimlerinin katılımını önceleyen bir anlayışla şekillenmesi gereklidir. Göç yönetiminde merkezî otoriteler tarafından yürütülen kapsayıcı politikalar, yalnızca göçmenlerin topluma uyumunu kolaylaştırmakla kalmaz; aynı zamanda toplumsal gerginliklerin azaltılmasına ve sosyal bütünlüğün sağlanmasına da hizmet eder. Bu doğrultuda, devletlerin etkin bir göç yönetimi yürütebilmeleri, çok yönlü bilgi, beceri, araç ve kaynakların geliştirilmesini ve sürekli olarak güncellenmesini zorunlu kılar. Ayrıca, göç politikalarının oluşturulma sürecinde ulusal mevzuat kadar uluslararası sözleşmeler, bölgesel iş birlikleri ve yerel yönetimlerin sorumlulukları da dikkate alınmalı; böylece göçmenlerin hak temelli ve kapsayıcı biçimde topluma dahil edilmesi sağlanmalıdır (UNSDG, 2017).

Göçmenler ve mültecilerle doğrudan etkileşimde bulunan aktörlerin geliştirdiği kapsayıcı politika ve uygulamalar, bu bireylerin sosyal uyum süreçleriyle doğrudan ilişkilidir. Özellikle kamu kurumları, yerel yönetimler, STK'ları ve uluslararası örgütlerin koordineli çabaları, göçmenlerin toplumsal hayata entegre olmalarını kolaylaştırmaktadır. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler'in Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH), "kimseyi geride bırakmamak" ve "kapsayıcılık" ilkeleri doğrultusunda göç konusunu hedeflerine entegre ederek küresel gündeme taşımıştır. Söz konusu ilkeler, yalnızca ekonomik kalkınmayı değil, aynı zamanda eşitlikçi ve kapsayıcı toplumsal yapıları hedefleyen

bir vizyon sunmaktadır. Buna paralel olarak, BM-HABİTAT'ın 2020–2023 Stratejik Planı, kentlerde yaşayan herkesin –yerel halk, göçmenler, mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler dahil– onurlu ve insana yakışır yaşam koşullarına erişimini bir öncelik olarak tanımlar. Plan, özellikle kadınlar, çocuklar, yaşlılar, gençler ve engelliler gibi kırılgan grupların korunmasına odaklanmakta; bu grupların yaşam alanlarında dışlanmadan var olabilmelerini sağlamak amacıyla kentlerde dönüştürücü ve kapsayıcı politikaların geliştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır (United Nations, 2019).

Türkiye gibi yoğun göç alan ülkelerde, kapsayıcı yönetim politikalarının geliştirilmesi sosyal barışın tesis edilmesi ve kalkınmanın sürdürülebilirliği açısından kritik öneme sahiptir (Kirişçi, 2014). Özellikle 2011 yılında başlayan Suriye kaynaklı kitlesel göç hareketi sonrasında Türkiye'nin göç politikalarında yapısal dönüşümler meydana gelmiştir. Bu süreçte, göçmen nüfusunun artışıyla birlikte sosyal uyumu önceleyen kapsayıcı politikalara olan ihtiyaç da artmıştır. Türkiye'de uluslararası göçmenlere yönelik politikalar, 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çerçevesinde şekillenmektedir. Bu kanunla birlikte “uyum” kavramı ilk kez resmi bir politika aracı olarak tanımlanmış; göçmenlerin ev sahibi topluma entegrasyonu kurumsal düzeyde bir politika alanı olarak çerçevelenmiştir.

YUKK'nın 91. maddesi uyarınca, göçmenlerin uyum ve bütünleşmesini sağlamak amacıyla maddi, manevi, fiziksel ve sosyal yoksunluklarının giderilmesi; bireylerin kendi öz kaynaklarını azami ölçüde kullanarak bağımsızlıklarını kazanmaları ve yaşam standartlarının artırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, uluslararası koruma statüsü sahibi bireylerin topluma entegrasyonunu kolaylaştırmak, yeniden yerleştirildikleri ülkeye ya da geri döndükleri ülkeye uyumlarını desteklemek amacıyla çeşitli bilgi ve beceri kazandırma faaliyetleri yürütülmektedir.

Uygulamada göçmenlere Türkiye'nin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürel özellikleri, tarihi, hak ve yükümlülükleri gibi temel konularda eğitim verilmekte; kamu hizmetlerine erişim, eğitim ve istihdam olanakları, temel sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel iletişim gibi alanlarda bilgilendirme faaliyetleri düzenlenmektedir. Bu süreçte kamu kurumları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde çalışılmakta; broşürler, kitaplar, dijital materyaller, kısa filmler ve web portalları gibi araçlarla desteklenen göçmen odaklı ve gönüllülük esaslı bir uyum yaklaşımı benimsenmektedir.

Türkiye gibi yoğun göç alan ülkelerde kapsayıcı yönetim politikalarının geliştirilmesi, sosyal barış ve kalkınmanın sürdürülebilirliği açısından kritik öneme sahiptir (Kirişçi, 2014). Bu bağlamda, Türkiye’de son yıllarda göçmen sayısının artışı ve göç olgusunun beraberinde getirdiği yönetsel zorluklar, kapsayıcı uyum politikalarının önemini artırmıştır. 2011 yılında başlayan Suriye kaynaklı ani göç akını sonrasında, Türkiye’nin göç politikası yapısal olarak değişim göstermiştir. Türkiye’deki uluslararası göçmenlere yönelik çalışmalar, Göç Yönetimi başlığı altında belirtilen YUKK çerçevesinde yasal ve kurumsal zemine oturtulmuştur (İçişleri Bakanlığı, 2014).

YUKK ile göçmenlerin ev sahibi topluma yönelik “uyumu” ilk kez resmi bir politika aracında tanımlanmış ve göçmen uyumu, politika alanında bir problem olarak çerçevelenmiştir. YUKK’nun 91. maddesi, göçmenlerin uyum ve bütünleşmesini sağlamak adına maddi, manevi, fiziksel ve sosyal yoksunluklarının giderilmesini; birey ve grupların kendi öz kaynaklarını azami ve etkin kullanarak bağımsızlıklarını kazanmalarını ve yaşam standartlarının yükseltilmesini hedefleyen sistemli ve programlı hizmetlerin sağlanması ile hak ve hürriyet temelli mevzuat oluşturma yükümlülüğünü öngörmektedir (Resmi Gazete, 2013). YUKK kapsamında yürütülen uyum faaliyetleri, uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin toplumla karşılıklı uyumunu kolaylaştırmayı ve yeniden yerleştirildikleri veya geri döndükleri ülkelerde sosyal hayatın tüm alanlarında bağımsız hareket etmelerini sağlamak için gerekli bilgi ve becerileri kazandırmayı amaçlamaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020). Bu faaliyetler kapsamında, göçmenlere yönelik ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü, tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslar düzenlenmekte; kamusal ve özel mal ve hizmetlere erişim, eğitim, ekonomik faaliyetler, sosyal ve kültürel iletişim ve temel sağlık hizmetleri gibi alanlarda bilgilendirme etkinlikleri yapılmaktadır. Bu faaliyetler, kamu kurumları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarıyla planlanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2021).

Uyum çalışmalarında iki yönlü, aktif etkileşim ve gönüllülük esastır; göçmen odaklı bir yaklaşım benimsenerek içerik geliştirilmekte ve broşür, kitap, CD, web portalları, kısa filmler gibi materyaller hazırlanarak kamuoyunun erişimine sunulmaktadır. Bu bağlamda, uyum politikalarının başarısında yerel toplulukların katılımı ve destekleyici sosyal ortamın yaratılması önemli bir faktör olarak vurgulanmaktadır, çünkü sosyal kapsayıcılık ve toplumsal kabul, entegrasyon sürecinin sürdürülebilirliğini güçlendirmektedir (Akkaya & Acar, 2019).

Türkiye’de son yıllarda göç yönetiminde benimsenen kapsayıcı politikalar, başarılı bir uyum sürecinin nasıl gerçekleşeceğine ve göçmenlerin toplumsal hayata nasıl entegre olacağına ilişkin eşit katılımcılığı esas alan bir süreç tanım-lamaktadır. Farklı tanımlamalar ve yaklaşımlar olmakla birlikte, ideal uyum ve entegrasyon politikası; toplumla göçmenler arasında iki yönlü, karşılıklı etkileşim; insani değerlere saygı; hak ve yükümlülüklerin dengeli sunumu; istihdam olanaklarının sağlanması; eğitime, kamusal ve özel hizmetlere erişimin güvence altına alınması gibi unsurları ortak bir hukuki çerçeveye temin etmektedir. Kapsayıcı politikalar, Türkiye’de göçmenlerin varlığının nefret ve yabancı düşmanlığına dönüşmesini önlemek ve toplumsal çatışma riskini azaltmak için toplumun hassasiyetlerini dikkate alan uyum stratejilerini önceliklendirmektedir (Barın, 2019, s. 106).

Uyum ve entegrasyon süreçleri, göçmenlerin kalkınma için bir kaynak olarak değerlendirilmesini ve toplumda, kültürde, ekonomide çeşitliliğin bir avantaja dönüştürülmesini mümkün kılmaktadır. Sosyal hizmetlerin entegrasyonu ise göçmenlerin eğitim, sağlık, barınma ve diğer temel hizmetlere erişimini artırmak amacıyla kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası aktörler arasında kapsamlı iş birliği gerektirmektedir (IOM, 2021). Türkiye’de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası kuruluşlar, kamu-STK uluslararası iş birlikleri aracılığıyla göçmenlere yönelik hizmetlerin erişilebilirliğini ve etkinliğini artırmakta; böylece kapsayıcı uyum politikalarının hayata geçirilmesine katkı sağlamaktadır (BMMYK, 2020).

Sonuç olarak, Türkiye’de kapsayıcı yönetim politikaları, sosyal uyumun güçlendirilmesi ve hizmetlere eşit erişimin sağlanması için çok aktörlü, katılımcı ve bütüncül bir yaklaşımı zorunlu kılmaktadır. Kırılgan grupların korunması, yerel ve uluslararası iş birliklerinin derinleştirilmesi ve kapsamlı uyum stratejilerinin uygulanması, göç yönetiminin başarısının temel unsurları olarak öne çıkmaktadır (Betts & Collier, 2017). Bu bağlamda, uyum politikalarının başarısı, hem göçmenlerin hem de ev sahibi toplumun ihtiyaçlarını gözetken esnek ve dinamik stratejilerin geliştirilmesi ile mümkün olacaktır.

Sonuç Yerine: Türkiye’de Göç Yönetiminde Devlet Kapasitesi İle Kapsayıcı Yönetişim Arasında Stratejik Denge ve Sorundan Fırsata Dönüşüm Önerileri

Her geçen gün artan sosyo-ekonomik krizler, savaşlar ve kıtlık gibi etkenlerle birlikte göç hareketliliği devam ediyor. Göçün önemi ve ortaya çıktığı koşulların

giderek zorlaşması, göç akımlarının düzenli ve gerçekçi bir şekilde yönetilmesini zorunlu kılıyor. Son yıllarda devletlerin güvenlik kaygısıyla göçü kontrol altına almaya çalışmaları, göç yönetimini daha da karmaşık hale getirdi. Oysa göç akışlarını tamamen engellemek mümkün değil; bunun yerine bu hareketlerin yaratıcı ve kapsayıcı politikalarla uyumlaştırılması en sağlıklı yol. Devletlerin göçü engellemek yerine yönetim kapasitesini geliştirmeye ve kapsayıcı politikalar üretmeye odaklanması gerekiyor. Böylece göçün sunduğu fırsatlar daha adil paylaşılabilir, haklar güvence altına alınarak olumsuz etkiler azaltılabilir.

Uluslararası insan hareketliliğini planlama ve yönetmede kapsayıcı bir göç yönetimi için genel bir çerçeve oluşturmak oldukça karmaşık bir mesele. Bu sürecin temelinde, insan haklarının tanınmasına dayanan uluslararası bir standartların belirlenmesi gerekiyor. Göçün geleceği için tutarlı ve adil bir vizyon geliştirmek, göç akımlarını düzenli ve gerçekçi bir şekilde yönetmek elzem. Bunun için devletler arasında evrensel asgari standartları içeren, sorun çözmeye yönelik ikili ve bölgesel iş birliği mekanizmalarının hayata geçirilmesi büyük önem taşıyor. Hem küresel hem bölgesel düzeyde bu etkileşim mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekiyor. Sınır güvenliği ve yönetimi alanında ise yeni anlayışlara ve yapılanmalara ihtiyaç duyuluyor. Küresel göç olgusunu insani, vicdani ve etik değerler odağında ele almalı, herkesin dahil olduğu kapsayıcı ve sürdürülebilir çözümler için uluslararası müzakereler yürütmeliyiz. Devletlerin göçün faydalarını en üst düzeye çıkarıp maliyetlerini asgariye indirebilmesi, her iki tarafın da kazançlı çıkacağı bir sistemle mümkün. Bunun için devletlerin insan hakları yükümlülüklerini yerine getirmesi, göç yönetiminde kapasiteyi geliştirmesi ve kapsayıcılığı artırması şart. Özellikle Türkiye'nin, göç yönetimi alanında küresel iş birliğine daha aktif katılması ve uluslararası örgütlenmelerde daha etkin rol alması gerekiyor.

Türkiye'de göçle birlikte çeşitlenen nüfusta toplumsal entegrasyonun tüm toplumu kapsayan bir hedef olduğu giderek daha çok kabul görmektedir. Bu bağlamda, göç politikalarının kapasitesinin artırılarak daha kapsayıcı bir hale getirilmesi büyük önem taşımaktadır. Türkiye, milyonlarca göçmene ev sahipliği yapmakta ve bu konuda Avrupa ülkelerinin çoğundan daha başarılı politikalar ve somut sonuçlar ortaya koymaktadır. Göçmenlerin topluma entegrasyonu, eğitimi, sağlık hizmetlerine erişimi ve barınma ihtiyaçlarının karşılanması konularında önemli deneyimler biriktirmiştir. Ancak, göç yönetiminde kapasite geliştirilirken ve kapsayıcı politikalar hayata geçirilirken, aynı zamanda ekonomik krizlerin, iş gücü piyasasındaki olası çatışmaların ve yapısal sorunların bu politikaların sürdürülebilirliğine etkisi üzerine de kap-

samlı çalışmalar yapılmalıdır. Göç ve göçmenlere ilişkin kapasite geliştirme süreçleri, kamusal alanda tüm siyasi partilerin katılımıyla, toplumun farklı kesimlerinden temsilcilerin dahil edildiği, yönetimin her düzeyinde şeffaflık esas alınarak yürütülmeli; böylece daha kapsayıcı ve etkin bir göç yönetimi modeli oluşturulmasının yolu açılmalıdır.

Kamusal politikaların yanı sıra yerel yönetimlerde sunulan kentsel hizmetlerin de kapsayıcı bir anlayışla yeniden şekillendirilmesi gerekmektedir. Bu politikalar, insan haklarına duyarlı olmalı; kültürel çeşitliliği gözetmeli, göçmenlerle ev sahibi toplum arasındaki iletişimi artırmaya odaklanmalı ve etnik ya da sosyo-ekonomik ayrışmaya asla izin vermemelidir. Bu çerçevede, yabancı düşmanlığı, nefret söylemi, ırkçılık, şiddet ve ayrımcılıkla mücadeleyle yönelik yasal düzenlemelerin yaptırımları güçlendirilmelidir. Ayrıca, bu konulara ilişkin kamusal farkındalığın artırılması için eğitim programları ulusal göç yönetiminin temel unsurlarından biri haline getirilmelidir. Göç alanındaki hizmetlerin göçmenler ve mülteciler tarafından da erişilebilir ve kapsayıcı olması temel bir gerekliliktir. Bu doğrultuda, göçmen çocukların örgün eğitimin yanı sıra okul öncesi eğitimden faydalanması; göçmen kadınların BEL-MEK, İSMEK gibi mesleki eğitim programlarına katılımının desteklenmesi; kadın danışma hatlarının çok dilli hizmet sunması; Bölgesel İstihdam Ofisleri'nin (BİO) göçmen ve mültecilerin istihdamına katkı sağlaması; ve hizmetlerle ilgili çok dilli materyallerin geliştirilmesi gibi adımlar kapsayıcı politikaların güçlendirilmesine hizmet etmelidir. Göç Birimleri ise göçmen ve mültecilere yönelik hizmetlerin diğer ilgili müdürlüklerle koordineli şekilde yürütülmesini sağlamalıdır. Bu amaca yönelik olarak, ilgili birimlerin kapasiteleri geliştirilerek göçmen farkındalığını artırmak üzere kurum içi eğitimler, teknik ve donanımsal destekler artırılmalıdır.

Kentsel haklara ve hizmetlere erişimde eşitlik ve kapsayıcılığın sağlanması, yerel halk ile göçmenler arasında sosyal uyumun temel koşullarından biri olarak görülmektedir. Bu bağlamda, toplumsal uyumun tesis edilmesi ve barış ortamının yaratılması büyük önem taşımaktadır. Sosyal uyum çalışmalarının yaygınlaştırılması için şu adımlar atılabilir: Eşit ekonomik fırsatların oluşturulmasının desteklenmesi; karar alıcıların doğru ve güncel bilgiye erişimlerinin sağlanması; kapsayıcı politika önerilerinin hazırlanarak yerelde edinilen deneyimlerin genel politika yapım süreçlerine yansıtılmasının teşvik edilmesi; kültürel etkileşimlerin ve gönüllü bir araya gelme pratiklerinin artırılması; sosyal haklar temelinde katılımın desteklenmesi ve haklara erişimin hukuki anlamda eşitlenmesi için etkili savunuculuk faaliyetlerinin yürütülmesi gerekmektedir.

Göç alanında hizmet üretiminin önündeki temel engellerin başında bütçe kısıtlamaları, mevzuat belirsizlikleri ve mevcut siyasi konjonktür gelmektedir. Özellikle Belediye Kanunu'nda yer alan vatandaşlık ve hemşerilik kavramlarının muğlaklığı, belediyelerin göçmenlere yönelik hizmet sunumunda tereddüt yaşamalarına yol açmaktadır. Ayrıca, merkezi hükümetten aktarılan kaynakların öncelikle vatandaşlara yönelik olması, belediyeleri uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmaya zorlayan bir ihtiyaç doğurmaktadır. Mevcut göç yönetimi çerçevesinde göçmen kapsayıcılığını artırmaya yönelik adımlar atılsa da, bu çabalar bütçe kısıtları ve değişken ülke siyasetinin yarattığı engeller nedeniyle kesintiye uğramaktadır. Buna rağmen, belediyelerin kapasite geliştirme çalışmaları yürüttüğü, yerel düzeyde koordinasyonu artırdığı ve sosyal uyum ile veri toplama alanlarında stratejik öncelikler belirlediği görülmektedir. Temel uyum alanlarında karşılaşılan sorunların azaltılması veya ortadan kaldırılması noktasında yerel aktörlerin ve kapsayıcı çalışmaların kritik bir rol oynadığı açıktır. Bu nedenle, özellikle yerel aktörler tarafından göçmen ve mültecilerin yardıma bağımlı olmadan sosyo-ekonomik olarak güçlenmelerini hedefleyen destek mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu mekanizmalar arasında Türkçe dil eğitimi, pratik Türkçe kursları, mesleki eğitim programları, istihdam edilebilirliği artırmaya yönelik kariyer danışmanlığı, girişimciliğin teşvik edilmesi ve ruhsatlandırma süreçlerinde mentörlük gibi uygulamalar bulunmaktadır. Ayrıca, göçmen ve mültecilere yönelik hizmetlerin yalnızca temel ihtiyaçlar ve sosyal hizmetlerle sınırlı kalmayıp; spor, kültür gibi tüm kentsel hizmetler kapsamında, hemşerilik bilinciyle ele alınarak kapsayıcı şekilde yaygınlaştırılması da büyük önem taşımaktadır. Bu yaklaşım, göçmen ve mültecilerin topluma tam katılımını sağlamak ve toplumsal uyumu desteklemek açısından temel bir adımdır.

Göçmen ve mültecilere yönelik kapsayıcı hizmet sunumunu geliştirmek için, yerel, ulusal ve uluslararası aktörler arasında iş birliğinin artırılması ve yerel düzeyde etkin koordinasyonun sağlanması şarttır. Türkiye, dünya göç hareketlerinin önemli geçiş noktalarından biri olarak, bu değişimlere hazırlıklı olmalı; ulusal çıkarlarını ve güvenliğini koruyacak, aynı zamanda ülkenin ekonomik kalkınmasını destekleyecek kapsamlı bir ulusal göç politikası geliştirmelidir. Bu politikaların hayata geçirilmesi için gerekli altyapı ve kapasite de eş zamanlı olarak güçlendirilmelidir. Böylece, göçmen ve mültecilere yönelik kapsayıcı hizmetlerin etkili biçimde sunulması ve sürdürülebilir kapasite artırımı mümkün olacaktır.

Sonuç olarak, Türkiye’de göç yönetiminin etkinliği, devlet kapasitesinin güçlendirilmesi ve kapsayıcı yönetim uygulamalarının benimsenmesine bağlıdır. Göç hareketlerinin artan karmaşıklığı karşısında, çok aktörlü iş birliği ve yerel-uluslararası paydaşlarla koordinasyonun stratejik bir zorunluluk olduğu açıktır. Bu bağlamda, sadece sınır güvenliği ve teknik altyapı değil, aynı zamanda göçmenlerin sosyal hizmetlere erişimini kolaylaştıran, eşitsizlikleri azaltan ve toplumsal uyumu destekleyen kapsayıcı politikaların geliştirilmesi elzemdir. Türkiye’nin sahip olduğu dinamik nüfus yapısı ve coğrafi konumu, bu ülkeyi göç yönetiminde hem zorluklar hem de fırsatlar bakımından benzersiz bir konuma getirmektedir. Bu nedenle, sürdürülebilir bir göç yönetimi için kapasite geliştirme ile kapsayıcı yönetim arasındaki stratejik dengenin kurulması; sorundan fırsata dönüşümün temel anahtarıdır. Bu süreçte, politika yapıcılarının ve uygulayıcıların birlikte hareket ederek, göçmenlerin haklarını gözeten, toplumun tamamını kapsayan bir yönetim anlayışını benimsemeleri gerekmektedir.

Kaynakça

- Ainscow, M. (2005). Developing inclusive education systems: What are the levers for change? *Journal of Educational Change*, 6(2), 109–124.
- Akgündüz, A. (2017). Göçmenlerin sosyal entegrasyonu: Kırılgan gruplar ve politikalar. *Sosyal Politika Dergisi*, 12(1), 45–63.
- Alonso, J. A. (2015). Managing labour mobility: A missing pillar of global governance (CDP Background Paper No. 26ST/ESA/2015/CDP/26). *Birleşmiş Milletler*.
- Altunok, M. (2017). Türkiye’nin göç gerçekliği ve örgütlenmesi üzerine bir tartışma. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(22), 295–311.
- Bann, H. (2021). Türkiye’deki Suriyelilerin entegrasyonunda sivil toplum kuruluşlarının rolü. *Kadim Yayınları*.
- Bauböck, R. (2006). Citizenship and migration: Concepts and controversies. içinde R. Bauböck (Ed.), *Migration and citizenship: Legal status, rights and political participation* (ss. 17–42). Amsterdam University Press.
- Betts, A. , & Collier, P. (2017). *Refuge: Transforming a broken refugee system*. Penguin.
- Betts, A. , & Kainz, L. (2017). The history of global migration governance. *Refugee Studies Centre Working Paper Series*, 122, ss. 1–22.
- Bhagwati, J. N. (2003). Borders beyond control. *Foreign Affairs*, 82(1), ss. 98–104.
- BMMYK Türkiye Temsilciliği. (1998). *Sığınma ve mülteci konularındaki uluslararası belgeler ve hukuki metinler*. Ankara.
- Brinkerhoff, D. , & Morgan, P. (2010). Capacity and capacity development: Coping with complexity. *Public Administration and Development*, 30(1), ss. 2–10.

- Brinkerhoff, D. W. (2008). The state and international development management: Shifting tides, changing boundaries, and future directions. *Public Administration Review*, 68(6), ss. 985–1002.
- Canpolat, H. , & Arner, H. O. (2012). Küresel göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin göç politikalarının gelişimi. *ORSAM Rapor*, 123, 1–30.
- Chirita, O. , & Perchinig, B. (2018). Factsheet: Enhancing migration governance through capacity building. *ICMPD*.
- Deniz, T. (2014). Uluslararası göç sorunu perspektifinde Türkiye. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 181, ss. 175–204.
- Duman, D. (2019). Türkiye'de göçmenlere yönelik entegrasyon politikalarının eksikliğinin değerlendirilmesi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 8(2), ss. 44–67.
- Erder, S. (2014). Balkan göçmenleri ve değişen uygulamalar: İskân kurumunun dostları. içinde A. İçduygu, S. Erder & Ö. F. Gençkaya (Eds.), *Türkiye'nin uluslararası göç politikaları 1923–2023: Ulus devlet oluşumundan ulus devlet ötesi dönüşümlere* (ss. 138–173). MireKoç Raporları.
- Ergüven, N. S. , & Özturanlı, B. (2013). Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62(4), ss. 1007–1062.
- Fleischmann, F. , & Höhne, M. (2021). Vulnerable migrant groups. *Journal of Migration Studies*, 7(3), 223–241. In *Europe: Challenges and policy responses*.
- İcduygu, A. , & Yurttagüler, E. (2019). Sivil toplum kuruluşlarının göç yönetimindeki rolü: Türkiye örneği. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 5(2), ss. 78–94.
- International Migration Organization. (2013). Göç terimleri sözlüğü (R. Perruchoud & J. Redpath-Cross, Eds. ; 2. baskı). IOM Yayınları No. 31.
- İçduygu, A. , & Millet, E. (2016). Turkey's migration governance: From gatekeeper to partner. *Migration Policy Institute*.
- İçduygu, A. , Erder, S. , & Gençkaya, Ö. F. (2014). Türkiye'nin uluslararası göç politikaları, 1923–2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere. *TÜBİTAK, İçişleri Bakanlığı*.
- Kaya, İ. , & Eren, E. Y. (2015). Türkiye'deki Suriyelilerin hukuki durumu: Arada kalanların hakları ve yükümlülükleri. *SETA*.
- Kirişçi, K. (2014). Turkey: A model for managing migration? *Migration Policy Institute*.
- Kirişçi, K. (2000). Disaggregating Turkish citizenship and immigration practices. *Middle Eastern Studies*, 36(3), ss. 1–22.
- Mat, T. Y. , & Özdan, S. (2018). AB ile Türkiye arasındaki geri kabul anlaşmasının insan hakları açısından değerlendirilmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24(1), ss. 36–49.
- Matthews, J. (2008). Schooling and settlement: Refugee education in Australia. *International Studies in the Sociology of Education*, 18(1), ss. 31–45.
- Morgan, P. (2006). The Concept of Capacity. *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*, Maastricht.
- Morgan, P. (2006). The Concept of Capacity. *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*.

- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü. (2010). i, içinde BMMYK, Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler (ss. 88–91).
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü. (2010). Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler (ss. 88–91). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK).
- Scholten, P. (2013). *Governance of Migration and Diversity: A Multi-Level Perspective*. Palgrave Macmillan.
- Silver, H. (1995). *Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion*. In *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses* (ss. 57–80).
- Singal, N. (2005). *Mapping the Field of Inclusive Education: A Review of the Indian Literature*. *International Journal of Inclusive Education*, 9(4), ss. 331–350.
- Sirkeci, İ., Cohen, J. H., & Yazıcı, B. (2017). *Migration and Mobility in Turkey: Historical Patterns and Contemporary Challenges*. Routledge.
- Tekeli, İ. (1990). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu. *Toplum ve Bilim*, 50, ss. 49–71.
- Tocci, N. (2016). *Turkey's European Future: Behind the Scenes of America's Middle East Strategy*. Istituto Affari Internazionali.
- Yüksel, M. (2019). Türkiye'de Göçmenlerin Sosyal Entegrasyonu ve Kamusal Hizmetlere Erişim. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(2), ss. 122–145.
- Zolberg, A. R. (2006). *A Nation by Design: Immigration Policy in the Fashioning of America*. Harvard University Press.
- İnternet Kaynakları
- Bialasiewicz, L. (2004). The 'Border Within': Biopolitics, Territoriality and the Changing Meaning of Sovereignty. *Environment and Planning D: Society and Space*, 22(1), 49–73.
- Amnesty International Report (2020). *Turkey's Refugee Policy*, içinde Review. (Erişim adresi:)
- Aydın, N. (2018). Türkiye'de Mülteci Politikaları ve Entegrasyon Süreci. (Erişim adresi:)
- BMMYK Türkiye Temsilciliği (2020). *Türkiye'deki Suriyeliler Raporu*. (Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/Türkiye'deki-Suriyeliler-Raporu.pdf>)
- Canatan, K. (2017). Türkiye'de Göç Yönetimi. (Erişim adresi:)
- Candan, S. (2018). Türkiye'de Göç ve Entegrasyon. (Erişim adresi:)
- Demir, F. (2021). Türkiye'de Suriyeliler ve Eğitim Politikaları. (Erişim adresi:)
- Eurostat (2023). *Migration and Migrant Population Statistics*. (Erişim adresi:)
- European Migration Network (EMN) Report (2019). *Turkey*. (Erişim adresi:)
- Global Migration Data Portal. (2022). *Migration Data: Turkey*.
- ICMPD. (2021). *Capacity Building In Migration Management*.
- IOM Turkey (2020). *Migration Governance and Integration Policies*. (Erişim adresi:)
- Kaya, A. (2017). Türkiye'de Göçmen Hakları ve İnsan Hakları. (Erişim adresi:)
- Migrationsverket (Swedish Migration Agency). (2020). *Best Practices in Migration Governance*.

- OECD Migration Policy Debates (2018). Turkey's Migration Policy. (Erişim adresi:)
- Red Cross (2020). Migrant Vulnerability and Protection. (Erişim adresi:)
- Scholten, P. & Penninx, R. (2016). The Multilevel Governance of Migration. (Erişim adresi:)
- Schierup, C. U. , Ålund, A. , & Kings, L. (2019). Migration, Precarity, and the Resilience of the Welfare State. (Erişim adresi:)
- Stocchiero, A. (2006). Capacity building on migration and development: A partnership process. Birleşmiş Milletler
- UNHCR (2018). Turkey Country Refugee Response Plan. (Erişim adresi:)
- UNHCR (2019). Turkey's Asylum System: Key Facts and Figures. (Erişim adresi:)
- UNHCR. (2013). Global trends: Forced displacement 2013. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2008). The 1951 convention relating to the status of refugees and its 1967 protocol.
- UNHCR. (2015). Global trends: Forced displacement 2015. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2021). Türkiye'deki mülteciler ve yerinden edilenler raporu.
- UNHCR. (2023). Türkiye'de göçmen hakları ve koruma durumu.
- United Nations (2005). Capacity development: Practice note. (Erişim adresi:)
- United Nations Development Programme (2015). Capacity development: A UNDP primer. (Erişim adresi: <https://www.undp.org/publications/capacity-development-undp-primer>)
- United Nations General Assembly (2016). New York declaration for refugees and migrants. (Erişim adresi:)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2010). Handbook on procedures and criteria for determining refugee status. (Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html>)
- World Bank (2019). Migration and Development: Lessons from Turkey. (Erişim adresi:)