

2011 SURİYE GÖÇÜ SONRASI TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİNİN KURUMSALLAŞMASI¹

Faegheh Jafari

Yüksek Lisans Öğrencisi Gaziantep Üniversitesi

faege.jafari@gmail.com

orcid: 0009-0006-7172-2096

Özet

Uluslararası nüfus hareketleri, nedenleri ve sonuçlarıyla birlikte, özellikle yaşadığımız ulus-devlet çağında hem kaynak ülkenin hem de hedef ülkeler açısından yönetsel çerçevede ele alınması gereken bir konudur. Farklı dönemlerde topraklarına yönelik gerçekleşen bu yasal ve yasadışı göç hareketlerini, Türkiye Cumhuriyeti dönemin ihtiyaçları ve imkanları doğrultusunda nüfus mübadelesi, iskân politikası ve göç yasaları gibi farklı politika araçları ile yönetmiş ve farklı idari yapılar kurmuştur. Suriye kaynaklı kitlesel göç ise hiç şüphesiz Türkiye’nin göç tarihindeki kırılma noktasıdır. Türkiye’de göç yönetimi alanındaki kurumsal yapılanma, 2013 yılında gerçekleştirilen reformlar neticesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluşuyla yeni bir aşamaya geçmiştir. Türkiye’nin ilk sivil ve uzmanlık temelli göç kurumu olarak hayata geçirilen genel müdürlük, kuruluş sürecinde hem kurumsal yapı açısından çeşitli zorluklar yaşamış hem de aynı dönemde ortaya çıkan yoğun göç akınlarının yönetiminde merkezi bir konum üstlenmiştir. Böylece kurum, kamuoyunda geniş yankı uyandırmış ve göç krizleriyle başa çıkma kapasitesi, kurumsal etkinliği ve teşkilat düzeni tartışmaların odağına yerleşmiştir. Göçmen ve mülteci sayısındaki hızlı artış, bu tartışmaların yalnızca akademik çevrelerle sınırlı kalmayıp devlet kurumlarının gündemine de taşınmasına neden olmuştur. Yaklaşık sekiz yıllık faaliyet süresinin ardından, 29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Göç İdaresi Başkanlığı’na dönüştürülmesi bu çerçevede gerçekleşmiştir. Söz konusu dönüşüm, Türkiye’nin karşı karşıya bulunduğu karmaşık göç hareketlerini yönetme yönünde kurumsal düzeyde yeni bir arayışın göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Betimleyici bir yöntem kullanarak, bu çalışmanın amacı, Suriye kaynaklı göç sonrası Türkiye’nin güncellenen göç politikalarını ele almak ve gelecekteki göç politikalarına ışık tutmaktır.

Anahtar Kelimeler: Göç Politikaları, YUKK, Suriye Krizi, Göç İdaresi Başkanlığı, Göç Yönetimi

¹ Bu çalışma Prof. Dr. Yakup Bulut danışmanlığında yürütülen ‘Suriye Savaşı Sonrası Türkiye’nin Göç Politikasının Yapısal Ve Yasal Değişimi Ve Savaşın Türkiye Üzerindeki Etkileri’ başlıklı tezden yararlanarak oluşturulmuştur.

INSTITUTIONALIZATION OF TURKEY'S MIGRATION MANAGEMENT AFTER THE 2011 SYRIAN MIGRATION

Faegheh Jafari

Master's Student, Gaziantep University

faege.jafari@gmail.com

orcid: 0009-0006-7172-2096

Abstract

International population movements, with their causes and consequences, are an issue that must be addressed within an administrative framework, particularly in the nation-state era we live in, from the perspective of both source and destination countries. The Republic of Turkey has managed these legal and illegal migration movements, which have occurred across its territory in different periods, using various policy tools such as population exchange, settlement policies, and migration laws in line with the needs and opportunities of the time, and has established different administrative structures. The mass migration originating from Syria is undoubtedly a turning point in Türkiye's migration history. Institutional structuring in migration management in Turkey entered a new phase with the establishment of the General Directorate of Migration Management following reforms implemented in 2013. Established as Turkey's first civilian and expert-based migration institution, the General Directorate faced various challenges in terms of its institutional structure during its establishment, while assuming a central role in managing the intense migration flows that emerged during the same period. Thus, the institution has garnered widespread public attention, and its capacity to cope with migration crises, its institutional effectiveness, and its organizational structure have become a focal point of discussion. The rapid increase in the number of migrants and refugees has led to these discussions not only being confined to academic circles but also being brought to the agenda of government institutions. Following approximately eight years of operation, the Directorate General of Migration Management was transformed into the Directorate of Migration Management by Presidential Decree dated October 29, 2021. This transformation is considered an indicator of a new institutional quest to manage the complex migration flows Turkey faces. Using a descriptive method, this study aims to examine Turkey's updated migration policies following the Syrian migration and to shed light on future migration policies.

Keywords: Migration Policies, LFIP, Syrian Crisis, The Presidency of Migration Management, Migration Management

Giriş

Göç tarih boyunca önemli kırılma noktaları yaratan ve toplumsal değişim ve dönüşümlerin temel etkenlerinden biri olarak görülmüştür. İç savaşlar ve siyasi çatışmalar, insan hakları ihlalleri, yoksulluk, politik, dini ve ideolojik baskılar, totaliter rejimler, salgın hastalıklar ve doğal afetler gibi zorlu koşullar göç hareketlerinin başlıca nedenleri arasında yer almaktadır. Göç edenlerin temel amacı, huzurlu, adaletli ve güvenli yaşam koşullarına sahip ülkelerde insan onuruna yakışır bir hayat sürmek olmuştur (Sağlam, 2006: 36). Çağımızda da çok boyutlu ve olan bu uluslararası insan hareketleri düzenli ve düzensiz şeklinde yoğun olarak yaşanmaktadır. Bu insan hareketlerinin yarattığı sonuçlar ve etkiler, göçlerin nedenleri kadar önemlidir. Zira bu insan hareketliliği basit yer bir yer değiştirmenin ötesinde hem göç edenler hem de ev sahibi toplumlar ve devletler açısından çok boyutlu ve çok yönlü izler yaratmaktadır. Dolayısıyla göç sürecinde göç yönetimi açısından etkili göç politikaları uygulanmazsa hedef ülkelerde sosyo-ekonomik, güvenlik, siyasal ve kültürel dengelerin bozulması kaçınılmazdır. Dolayısıyla uluslararası insan hareketleri sonrasında dönüşüme uğrayan toplumsal yapıların incelenmesi ve uygulanan göç politikalarının etkinliğinin irdelenmesi, özellikle hedef ülke açısından hayati önem taşımaktadır.

Türkiye, coğrafi konumu ve stratejik önemi sebebiyle önemli göç hareketlerine sahne olmuştur. Avrupa, Afrika ve Asya'nın kara, hava ve deniz yollarının kesiştiği noktada yer alan ülkemiz kuruluşundan günümüze kadar hem geçiş hem hedef hem de kaynak ülke konumunda olmuştur. 1990'lı yıllara kadar ağırlıklı olarak Osmanlı bakiyesinden gelen soydaşların hedefi olan Türkiye, hem komşu havzalardaki ülkelerde siyasi istikrarsızlık ve çatışmalar hem de kendi siyasi ve ekonomik yapısındaki gelişmeler sebebiyle Türk ve Müslüman olmayan milyonlarca insanın hedef ülkesi haline gelmiştir. Özellikle 2000'li yıllarda kalifiye ve kalifiye olmayan işgücü, Türkiye'de kalıcı olarak yaşamak isteyen yabancılar, ülkelerindeki siyasi çatışmadan veya ideolojik baskılardan kaçan sığınmacılar, yabancı öğrenciler, gibi farklı göçmen gruplar, Türkiye'nin göç örüntüsündeki değişimi açıkça görünür hale getirmiştir

91

Türkiye'de uluslararası insan hareketlerindeki bu değişimden göç politikaları da etkilenmiş ve bu değişime paralel olarak Türk kamu yönetimi, nüfus mübadelesi, iskân politikası, çeşitli göç yasaları gibi farklı idari ve yasal mekanizmalarla bu göçleri yönetmeye çalışmıştır. Bu farklı politika araçlarının kullanımı büyük ölçüde her dönemdeki göç hareketlerinin nedenleri, türleri ve yoğunluklarındaki farklılıklarla ilişkilidir. Örneğin söz konusu göçlerdeki değişimin önemli bir bölümünün yasadışı mülteciler ve sığınmacılardan kaynaklanması nedeniyle, Türkiye, 1990'lı yıllarda bu göçleri güvenlik odaklı bir yaklaşımla yönetmiştir. Öyle ki 1994 tarihli İltica Yönetmeliği ve bu yönetmeliğe dayanarak uygulanan politikalardan da anlaşılacağı üzere dış göçler, kontrol altına alınması ve önlenmesi gereken bir olgu olarak görülmüştür (Keskin, 2017: 327-328). Ancak Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı çeşitli dış göçlerin nicelik, nitelik, boyut ve bağlamındaki dönüşümler, Türk kamu yönetiminde de zihinsel bir dönüşüme yol açmıştır; Çeşitli uluslararası kuruluşlarla geliştirilen bağlantılar sayesinde edinilen deneyimler, dış göçün önlenmesi gereken bir olgu olmaktan ziyade yönetilmesi gereken bir olgu olarak algılanmasına yol açmıştır. Bunun en somut ve en yakın örneği ise Suriye kitlesel göçü ile yaşanmıştır. Türkiye, Suriye'deki iç savaştan kaynaklanan kitlesel göçten ekonomik, güvenlik ve sosyo-kültürel açıdan en çok etkilenen komşu ülke olup, 15 yılı aşkın süredir en fazla Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır.

Kuruluşundan itibaren Türkiye, ilk kez Türk olmayan milyonlarca yabancıya ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Bu kitlesel göç sonrası göç politikaları ve göç mevzuatında kırılma noktaları meydana getirmiştir. Uzun süren siyasi kaos ortamı nedeniyle kitlesel olarak gelen Suriyeli-lerin oldukça önemli bir kısmı artık Türkiye'ye yerleştiler ve Türk toplumunun sosyo-ekonomik, kamusal ve gündelik yaşamının sıradan bir parçası haline geldiler.

Geçici misafirliğin kalıcı vatandaşlığa dönüşmesi, başvurularının hızla artması, barınma merkezleri dışında yaşayan mülteci sayısının önemli ölçüde fazla olması, büyük çoğunluğunun genç ve niteliksiz olması ve en önemlisi Türkiye'nin kalıcı ve uzun vadeli bir göç ve göçmen politikasının olmaması gibi nedenlerle Türkiye göç yönetiminde kırılma noktaları yaşandı ve uzun vadeli, kapsamlı ve sürdürülebilir yeni düzenlemelerin geliştirilmesi konusu gündeme

gelmiştir. Bu gelişmeler sonucunda 2008'de başlayan, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Avrupa Birliği, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, ve Uluslararası Göç Örgütü başta olmak üzere çok sayıda ulusal ve uluslararası aktörün katılımıyla gerçekleşen bir yasa yapma sürecinin sonucunda 2013'te, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yasalaşmıştır. Bu çalışmada betimleyici bir yöntem kullanarak, YUKK kapsamında oluşan yeni yasal düzenlemelerin ve kurumsal yapılanmaların ele alınması hedeflenmektedir. Çalışmada, betimsel içerik analizi yöntemi kullanılmıştır. Betimsel içerik analizi yöntemini tercih etmemizin nedeni, belirli bir konu veya alanda gerçekleştirilen farklı nitel ve nicel araştırmaların detaylı bir şekilde incelenmesi ve düzenlenmesi yapılmış, bu süreç sayesinde, ilgili alandaki genel eğilimler ve kalıplar ortaya konmuştur. Elde edilen bulgular, özellikle gelecekte yapılacak araştırmalar için yol gösterici olması bakımından, betimsel içerik analizi yöntemi, sadece mevcut durumu değerlendirmekle kalmayarak, aynı zamanda ilerleyen çalışmalar için bir temel oluşturması amaçlanmıştır. Bu yöntem ile konuyla ilgili çok sayıda bağımsız çalışma bir araya getirilerek bir bütün halinde değerlendirilmiş ve sonrasında belirli bir bağlamdaki önemli temalar, örüntüler ve eğilimler hakkında kapsamlı bir bakış açısı oluşturulmaya çalışılmıştır. Betimsel içerik analizi, hem nicel hem de nitel verileri harmanlayarak bir konunun çok yönlü bir değerlendirilmesini sağlar ve bu sayede araştırmacılara derinlemesine bilgi sunar. Aynı zamanda, bu analiz türü, daha önce yapılmış çalışmaların özetini ve mevcut literatürün güçlü yönlerini, boşluklarını tespit etmek için oldukça değerli bir araçtır. Bu bağlamda öncelikle kavramsal çerçeve belirlenmekte, daha sonra süreç ve düzenlemeler hakkında bilgi verilerek genel bir değerlendirme yapılmaktadır. Bu çalışmanın göç yönetimine ilişkin akademik çalışmaların, hem politika geliştirme süreçlerine katkı sağlayacak hem de araştırmacılar için gelecekte yapılacak çalışmalara yön gösterecek bir bilgi zemini oluşturacağı değerlendirilmektedir.

1-Göç ve Göç Bağlantılı Kavramlar

İnsanoğlu tarih boyunca farklı dinamiklerin etkisiyle gönüllü veya zorunlu olarak bir yaşam yerinden başka bir yaşam yerine hareket etmiştir. Bu insan hareketliliği tabii ki hem göç edenler hem de ev sahipliği yapan (yapmak zorunda kalan) topluluklar üzerinde çok katmanlı önemli izler bırakmış; onların siyasi bakışları, temel insani değerleri ve ahlak kuralları, gelenek-görenekleri dinî inançlar ve ideolojik yapılanmalarında ciddi dönüşümlere yol açmıştır. Özellikle uluslararası göç hareketleri, çok sayıda nedeni olan, çok boyutlu sonuçlar doğuran, sürekli devinim halinde olan, son derece dinamik toplumsal bir olaylardır. Üstelik kitlesel ve zorunlu şekilde gerçekleşen bu göç hareketlerinde göç edenler uzun soluklu ve sancılı süreçler yaşayabilmekte göç ettikleri ülkelerde de çok boyutlu ve kalıcı izler bırakabilmektedirler.

Literatürde göç; farklı disiplinler tarafından farklı şekillerde tanımlanıp değerlendirilmiştir; dolayısıyla göç kavramının uluslararası ölçekte genel kabul görmüş bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak göç eylemini hangi disiplin tanımlarsa tanımlasın, bu eylemde mekân, zaman ve değişim unsurları her zaman ön planda olmuştur. Göç eylemi, genellikle siyasal, ekonomik, sosyo-kültürel, ekolojik ve güvenlik nedenleriyle insanların kitleler halinde veya bireysel olarak yaşadıkları bölgeden başka bir bölgeye kalıcı veya geçici olarak yer değiştirmesi olarak tanımlamak mümkündür.

Uluslararası göçler farklı boyutlar kazandıkça, örneğin küresel etkilerin yol açtığı iç savaşlar ve zorunlu insan hareketleri ortaya çıktıkça, göçün kapsamı ve içeriğine ilişkin yeni kavramlar da ortaya çıkabilmektedir (Bulut ve Bimay, 2020: 9-11). Söz konusu yeni kavramların ulusal ve uluslararası düzeyde yeni sosyal, hukuki ve politik boyutları söz konusudur. Göçle ilgili kavramlar uluslararası alanda genellikle göç edenler için belirlenen hukuki statüler üzerinden ortaya çıkmakta olup, göçmen, sığınmacı ve mülteci, gibi kavramlar çoğu zaman aynı anlamda kullanılmakta ve bu durum hukuki karışıklığa yol açabilmektedir. Söz konusu kavram karmaşası hatta göç edenler aleyhine bir durum olarak da değerlendirilebilir. Zira vurguladığımız üzere, bu kavramların uluslararası alanda farklı hukuki statüleri bulunduğundan, örneğin işgücü piyasasında göçmenlere uygulanan ölçütler, mültecilere veya sığınmacılara uygulanmayabilir. Ayrıca bu kavramların birbirlerinin yerine kullanılması göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler açısından sosyo-ekonomik uyum problemlerine yol açabildiği gibi, bu kavramlarla

ilgili özellikle hukuki tartışmalarda yanlış anlamalara da yol açabilmektedir. Dolayısıyla bu kavramların hem ulusal hem de uluslararası düzeyde şeffaf bir şekilde açıklanması durumunda, özellikle sosyo-ekonomik uyum konusunda kapsamlı ve sürdürülebilir politikaların üretilmesi daha kolay olacaktır. Dolayısıyla göçmen, sığınmacı, mülteci gibi sıklıkla birbirinin yerine kullanılan ancak ulusal ve uluslararası düzeyde farklı hukuki ve yasal hakları temsil eden kavramlar arasındaki ayrımları bilerek kullanılması üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

2011 Suriye Göçü Sonrası Türkiye'nin Göç Yönetiminin Kurumsallaşması ve Kuramsal Temeller; 2011 yılında Suriye'deki iç savaşın patlak vermesiyle birlikte milyonlarca insan yerinden edilerek farklı ülkelere göç etmek zorunda kalmıştır. Bu süreç, özellikle komşu ülkeler olan Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi devletlerde büyük bir göç dalgasına yol açmış ve Türkiye'nin göç yönetim politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin göç yönetiminin kurumsallaşması, göçün yönlendirilmesi ve yönetilmesi konusunda belirli kuramsal temeller üzerinde şekillenmiştir.

Göç yönetiminin kurumsallaşması, devletin göç politikasını uygulama kapasitesini artıran bir süreç olarak ele alınabilir. Bu süreçte, devletin ilgili kurumları arasındaki koordinasyon ve göçmen haklarının güvence altına alınması gibi unsurlar önem kazanmıştır.

Göç Yönetimi ve Kuramsal Yapılar bağlamında; Göç yönetimi, devletin göçmenleri kabul etme, izleme, yerleştirme, haklarını güvence altına alma ve entegrasyonlarını sağlama süreçlerini kapsar. Bu yönetimin kurumsallaşması, ilgili kurumların yerleşik yapılar içinde etkili bir şekilde çalışabilmesi için organizasyonel bir çerçeve oluşturulmasını gerektirir (Castles ve Miller, 2009: 3–35, 69–94). 2011 Suriye göçü sonrasında Türkiye'nin bu çerçevede attığı adımlar, hem devletin iç yapısındaki dönüşümü hem de uluslararası işbirliklerini kapsayan bir dönüşüm sürecini ifade etmektedir.

Göç ve Güvenlik Perspektifi bağlamında; Göç yönetimi, genellikle güvenlik temelli bir yaklaşım ile de ilişkilendirilir. Göçmenlerin güvenliği, ancak aynı zamanda göçmenlerin ulusal güvenliğe etkisi de dikkate alınarak yönetilmelidir. Suriye göçü ile birlikte Türkiye, bu güvenlik perspektifini dengelemeye çalışarak, hem ulusal güvenliği sağlamaya yönelik politikalar üretmiş hem de insan hakları temelli bir yaklaşım benimsemiştir (Geddes, 2008: 42–76, 115–140). Bu bağlamda, Türkiye'nin uyguladığı göç yönetimi stratejileri, güvenlik ve insani yardım arasındaki dengeyi kurmaya yönelik bir çaba olarak değerlendirilebilir.

Entegrasyon ve Uyum bağlamında; Entegrasyon ve uyum teorileri de Türkiye'nin göç yönetimi sürecinde önemli bir yer tutmaktadır. Entegrasyon, göçmenlerin toplumsal ve kültürel açıdan bulundukları ülkeye uyum sağlamalarını ifade eder. Bu süreçte, Türkiye'nin göçmenlerin eğitim, sağlık, iş gücü piyasasına entegrasyonunu hedefleyen çeşitli politikalar geliştirdiği görülmektedir (Kaya, 2015: 21–156, 203–224). Bu kuramsal temele dayalı politikaların etkisi, göçmenlerin topluma entegre olmalarını kolaylaştıracak düzenlemelerle somutlaşmaktadır.

Türkiye'nin Kuramsal Yapısının Gelişimi; Türkiye'nin 2011 sonrası göç yönetimindeki kuramsal yapısı, özellikle 2013 yılında kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) ile daha da yapılandırılmıştır. GİGM, Türkiye'nin göç politikalarını ve yönetim süreçlerini belirleyen ana kuramsal yapı olarak işlev görmektedir. Ayrıca, bu kuramsal yapının, uluslararası normlar ve standartlar ile uyumlu olması gerektiği de göç yönetiminin kuramsal temellerinden biridir (Soysal, 1994: 1–28, 143–169). Türkiye'nin bu yapıyı geliştirmesindeki temel amaç, göçmenlere yönelik hizmetlerin etkinliğini artırmak ve göçmenlerin topluma uyumunu kolaylaştırmaktır.

Kuramsal Temellerin Değerlendirilmesi; Türkiye'nin göç yönetiminin kurumsallaşması, sadece iç politika gereklilikleriyle değil, aynı zamanda uluslararası ilişkiler bağlamında da şekillenmiştir. Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirlikleri, Türkiye'nin göç politikalarını yönlendiren önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Bu anlamda, Türkiye'nin göç yönetimi kurumsallaşması, dışsal baskılar (Avrupa Birliği ile mülteci anlaşmaları) ve içsel gereksinimler (göçmenlerin entegrasyonu) arasındaki dengeyi kurmaya yönelik bir süreç olarak değerlendirilebilir.

Avrupa, Asya ve Afrika kıtaları arasında bir güzergâh konumunda olması ve çevre ülkelerde yaşanan ekonomik istikrarsızlıklar ve siyasi çalkantılar göz önüne alındığında Türkiye'nin uluslararası göç hareketleri bağlamında dünya üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu

söylemek yanlış olmayacaktır (Kolukırmık, 2014: 39). Nitekim kuruluşundan itibaren çeşitli uluslararası ve kitlesel göçlere ev sahipliği yapan Türkiye’de, göç hukuku ve ilgili kavramlar her zaman önemli gündem maddeleri arasında yer almıştır (İç duygu, Erden, ve Gençkaya, 2014: 236). 1988-91 İran- Irak Savaşı, 1990-91 Körfez Krizi ve Ortadoğu ülkelerinde yaşanan her siyasi çatışma, Türkiye’yi yoğun bir kitlesel göçün hedefi haline getirmiştir. Bu nedenle Türkiye’yi ciddi ölçüde etkileyen bu göç akışları, yasal düzenlemelerin yapılmasını da zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda YUKK öncesinde Türkiye iç hukukunda statülere ilişkin konularda farklı bir tutum sergilemiştir. Bu bağlamda Türkiye, mülteci hukukunun temelini oluşturan ve mültecilik ile ilgili ilk uluslararası hukuki metin olan Cenevre Sözleşmesi’ne coğrafi çekince şartı koyarak taraf olmuş ve sadece Avrupa Birliği üyesi olan ülkelere gelen yabancılar mülteci olarak tanımlanırken Avrupa Birliği üyesi ülkeler dışından Türkiye’ye gelenlere mülteci statüsü vermeme hakkına sahip olmuştur (İçduygu, Erden, & Gençkaya, 2014:236). Dolayısıyla Avrupa dışından zorunlu ve kitlesel şekilde gelen ve mülteci statüsüne sahip olunması için gereken kriterlere haiz olmayan ve mültecilik statüleri yetkililer tarafından henüz sonuçlanmayan yabancılar sığınmacı olarak kabul edilmekteydi (Topal, 2015:12). YUKK öncesinde sığınmacı kavramının yasal ve hukuki bir dayanağı olmadığı için bu insanlar asgari düzeyde sosyal haklardan yararlanabilmekteydi. (Bozbeyoğlu, 2015: 65-66). Suriye kaynaklı göç sürecine kadar coğrafi kısıtlama nedeniyle uluslararası koruma statüsü alamayan yabancılar için Türkiye ulusal göç hukukunda alternatif oluşturacak kalıcı bir koruma sistemi söz konusu değildi. Fakat ani ve kontrolsüz şekilde gelişen Suriye kaynaklı göç süreci ile birlikte Türkiye göç literatüründe yeni uluslararası koruma kavramlarının oluşturulması kaçınılmaz olmuştur. Dolayısıyla statü sorunsalını çözmek amacıyla 6458 sayılı YUKK’un 3(1)(r) hükmü gereğince “mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” olmak üzere üç farklı uluslararası koruma statüsü düzenlemiştir. Bu statülere sahip yabancılarla kendi ülkelerine geri dönene kadar veya üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar uluslararası bir hukuki koruma sağlanmıştır. Bu çerçevede; 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin birinci maddesinde yer alan “mülteci” tanımı YUKK kanununa aktarılmıştır. YUKK’un 61(1). Maddesi uyarınca tanımlanan mülteci statüsünün 1951 Cenevre Sözleşmesine Türkiye’nin koyduğu coğrafi kısıtlamayı kapsayan tanımla paralellik göstermesi dikkat çekmektedir. Diğer taraftan, Türkiye’nin söz konusu Sözleşmeye koyduğu coğrafi çekince nedeniyle, Avrupa ülkeleri dışından iltica talebinde bulunanlar için kullanılan "sığınmacı" tanımının yarattığı kavram karışıklığına son verilmiş ve bu kişiler YUKK’un 62(1). Maddesi uyarınca "şartlı mülteci" olarak tanımlanmıştır. Böylece daha önce Türkiye iç hukukunda yasal bir zemini olmayan sığınmacı statüsü kanun çerçevesinde tanımlanmış olup (Bulut ve Eraldemir, 2019: 1430) bu insanların hukuki ve sosyal statüye kavuşmaları sağlanmıştır. Şartlı mültecilik statüsü sadece bireysel başvuru yoluyla verilmektedir.

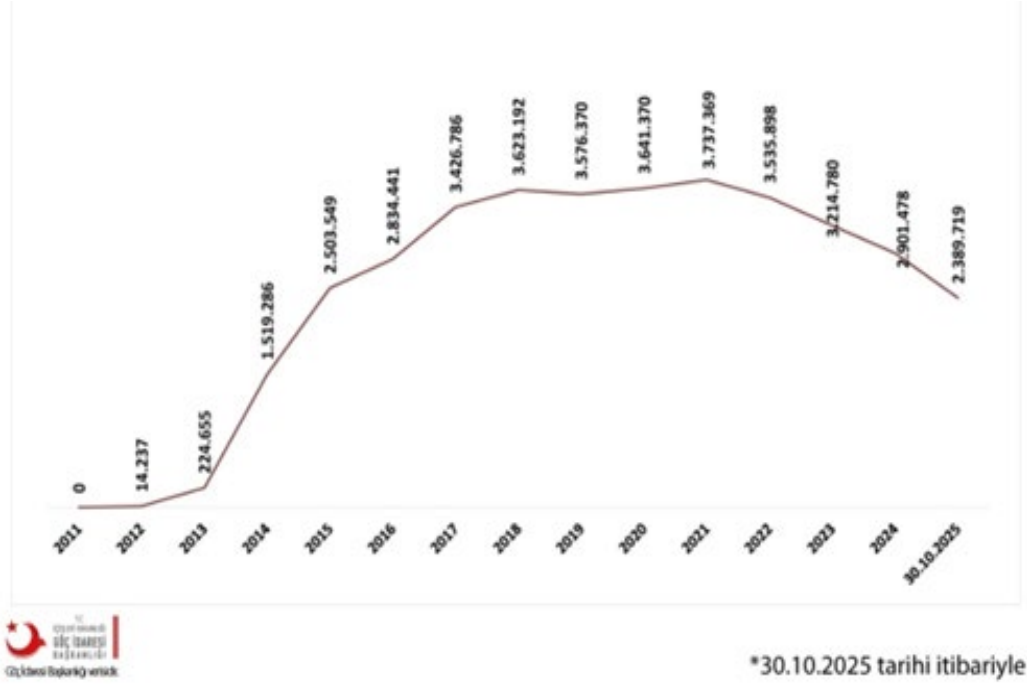
Mülteci veya şartlı mülteci olma şartlarını sağlamayan ancak gönderileceği ülkede işkence ve ölüme, insanlık dışı veya onur kırıcı ceza maruz kalma riski nedeniyle AIHS ve taraf olduğumuz insan hakları sözleşmelerin bir gereği olarak geri gönderme yasağı çerçevesinde olan yabancılarla YUKK’un 63. Maddesi uyarınca “İkincil Koruma” statüsü verilmiştir. Ülkemiz bir yandan taraf olduğu uluslararası antlaşmalar çerçevesinde diğer yandan tarihi misyonunun vermiş olduğu sorumluluk dahilinde savaş ve zulümden kaçan insanlara misafir olarak yaklaşmıştır. Fakat misafir kavramının yasal, hiçbir yasal ve hukuki dayanağı olmadığı için bir kanuni temelli statüye ihtiyaç duyulması nedeniyle “İkincil Koruma” statüsü düzenlenmiştir (Bulut ve Eraldemir, 2019:1430- 1431). İkincil Koruma statüsü kapsamında 94 Yönetmeliğinde yer alan “geçici koruma rejimine” alınan Suriyeli sığınmacılar geri gönderilmeye zorlanmama, açık kapı politikası ve uluslararası asgari standartlarda hizmet sunulması gibi özelliklerden yararlanmaktadır.

1.1. Türkiye’ye 2011 Kitlesel Göç ile Gelen Suriyelilerin Hukuki Statüsü

Ülkemize 2011 yılında iç savaş sonucu gelen ve uluslararası koruma talep eden milyonlarca Suriye vatandaşı Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne mülteci tanımına tarih ve coğrafi bağlamda kısıtlama koyarak taraf olduğu için mülteci statüsü sağlanamamaktadır. Suriyelilerin sayısının değerlendirilemeyecek kadar fazla olması nedeniyle Türkiye, Suriye’den gelenlere şartlı mülteci veya ikincil koruma gibi uluslararası koruma statülerine başvurma hakkı tanımamıştır. Zira Şartlı mültecilik statüsü sadece bireysel başvuru yoluyla verilmektedir. Suriyeliler için ‘göçmen’ statüsü de tanınmamıştır. Zira 5543 sayılı 19/9/2006 tarihli İskân Kanunu’nun 3. Maddesi uyarınca Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar göçmen olarak kabul edilmezler. Sonuç olarak Suriye kaynaklı ani ve kitlesel göç ile gelen

Suriye vatandaşlarının statü sorunlarını çözmek amacıyla bu insanlara YUKK kanunu kapsamında geçici koruma statüsü verilmiştir. Bu nedenle Türkiye'ye iç savaş sebebiyle Suriye'den gelenler için mülteci ya da sığınmacı terimi kullanılsa dahi bu insanların hukuki statüleri YUKK kanunun kapsamında 91. maddesi uyarınca verilen geçici koruma statüsüdür. **Şekil 1. de geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin sayısı yıllara göre verilmiştir. Şekil 1 incelendiğinde, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin sayısı 2021 yılında en üst seviyeye, 4.000.000 a yaklaşmıştır.**

Şekil 1. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



(Kaynak: GİB verileri)

2. Türkiye'nin 2011 Suriye Kitlemel Göç Sonrası Yasal ve Yapısal Düzenlemeler

2011'de kitlemel ve ani bir şekilde milyonlarca Suriyeli akını ile karşı karşıya kalan Türkiye, göç yönetimi açısından önemli bir kırılma noktasını yaşamıştır. İlk Suriyeli sığınmacı kafilelerinden sonra sığınmacı sayıları birden bire çok ciddi boyutlara ulaşmış ve kalıcılık eğilimleri de ciddi anlamda güçlenmiştir. Böylece Suriye göçü; Türkiye'nin göç ile ilgili hem mevzuatında hem de uygulamalarında yeni çalışmaların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Mevzuat açısından 2013'te, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) düzenlenmiş ve bu Kanunun yürürlüğe girmesi ile ayrı ayrı düzenlenmiş olan Pasaport Kanunu'nun bazı maddeleri ve 5682 Sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. YUKK'ı takiben, Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılmış ve 2014'te Resmi Gazete 'de yayımlanmıştır (Bulut ve Bulut, 2024: 80). Ayrıca bu kanun kapsamında göç yönetim teşkilatında daha önce var olmayan idari yapılanmalar oluşturuldu. Bu bağlamda İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Göç İdaresi Başkanlığı kurulmuştur (Bu yeni idari yapılanma Türkiye göç yönetiminin temel kurumudur (Kesgin, 2017: 297). Böylece Türkiye kamu yönetimi göç yönetimi konusunda YUKK ile birlikte yeniden yapılandırılmıştır.

Bu başlık altında 2011 Suriye kitlemel göçü sonrasında yapılan yasal düzenlemeler incelenecektir; bu kapsamda 2012 Tarihli "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge", 2013 Tarihli 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), Göç İdaresi Başkanlığı, Göç Kurulu ve Geçici Koruma Kanunu ele alınacaktır.

2.1. 2012 Tarihli ve 62 Sayılı Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyeti'nde ikamet eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge

Suriye krizinin iç savaşa dönüşmesi sonucu milyonlarca Suriye vatandaşı yerinden edilmiş, en yakın komşusu olan Türkiye'nin sınır kapılarına akın etmişlerdir. Bu olağanüstü ve zorunlu göç dalgasına yanıt olarak, Türk hükümeti önceki göç politikalarından farklı olarak, tüm Suriyeli vatandaşların ülkeye misafir olarak girmesine izin veren bir açık kapı politikası uyguladı. Daha sonra sığınma sürecinin uzamasıyla İçişleri Bakanlığı hukuki bir mevzuat geliştirme gereksinimi duydu ve 2012 yılında 62 sayılı "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" düzenlenmiş oldu. Bu yönerge ile kitlesel sığınma koşullarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyaçların karşılanması hedeflenmiştir.

2.2. 2013 Tarihli 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)

İnsan hareketliliği, çok karmaşık bir yapıya, dinamiklere ve neden-sonuç ilişkisine sahip olması nedeniyle yönetilmesi gereken bir olgudur. Türkiye, son 20 yıldır yaşanan siyasi çatışmalar ve karışıklıklar nedeniyle özellikle Irak, İran ve Afganistan'dan yoğun bir şekilde Türk kökenli olmayan göçe maruz kalmaktadır. Nitekim Suriye krizi sonrası milyonlarca Suriyeli vatandaşın ülkeye akın etmesiyle birlikte Türkiye en çok sığınmacı barından hedef ülkesi haline gelmiştir. Türkiye, can havliyle ülkemize sığınan tüm Suriyelileri kabul etmiş, onların insan onuruna yakışır şekilde yaşamalarını sağlamak amacıyla hem hukuki hem de insani şartları göz önünde bulundurarak açık kapı politikası izlemiştir. Başlangıçta küçük kabileler halinde olan göç akımı, kitlesel göç dalgalarına dönüşmüş, geçici barınma merkezlerinin kapasitesi yetersiz kalmış, Suriyeliler ülkenin hemen hemen bütün illerine düzensiz bir şekilde dağılmıştır. İlerleyen süreçte göç ve göçmenlere ilişkin gerek yasal düzenlemeler gerek idari yapılanma söz konusu krizi yönetebilecek kapasitede olmadığı anlaşılmış, dolayısıyla yeni yasal düzenlemelerin yapılması ihtiyacı kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu olağanüstü kitlesel ve ani göç dalgalarının yol açtığı olumsuz sonuçlara yanıt olarak ve ayrıca bu krizin kapsamlı bir şekilde yönetilebilmesi amacıyla göç ve göçmenlere ilişkin mevzuat güncellenmiş ve "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çetinkaya, vd., 2016: 9-10).

YUKK, 126 madde içeren ve Yabancılar, Uluslararası Koruma, Göç İdaresi Başkanlığı olmak üzere üç ana kısımdan oluşmaktadır. 5-60 arası maddelerini içeren 'Yabancılar' başlıklı kısımda düzenli göç bağlamında uluslararası koruma dışında olan yabancıların Türkiye'ye giriş, vize, çeşitli ikamet izinleri, vatansız kişiler, düzensiz göç bağlamında sınır dışı etme, idari gözetim, geri gönderme, gönüllü geri dönüş vb. konulara ilişkin ayrıntılı düzenlemeler yer almaktadır. 61- 95 arası maddeleri içeren 'Uluslararası Koruma' başlıklı üçüncü kısım uluslararası koruma çerçevesinde geliştirilen yeni kavramları ve onlar ile ilgili kanunları kapsamaktadır. 103- 126 arası maddeleri kapsayan son kısım da; 'Göç İdaresi Genel Müdürlüğü' konu başlıklarını içermektedir.

İçeriği ve kapsamı hem ulusal hem de uluslararası kurumsal aktörlerin işbirliği ve katılımıyla zenginleştirilen bu kanun ile Türkiye'nin göç yönetim yapısında ilk kez, göç ve göçmenlerle ilgili işlemlerin kapsamlı bir çerçevede yürütüldüğü bir göç yönetim yapısı oluşturulmuştur (Toplu, 2014: 9). Kanunun amacı, YUKK'nın birinci maddesi uyarınca, Türkiye'ye gelen yabancıların girişleri, ikametleri ve çıkışları; Türkiye'de uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar için sağlanacak korumanın kapsamı ve uygulanması ile ilgili usul ve esasları düzenlemek, olarak ifade edilmiştir.

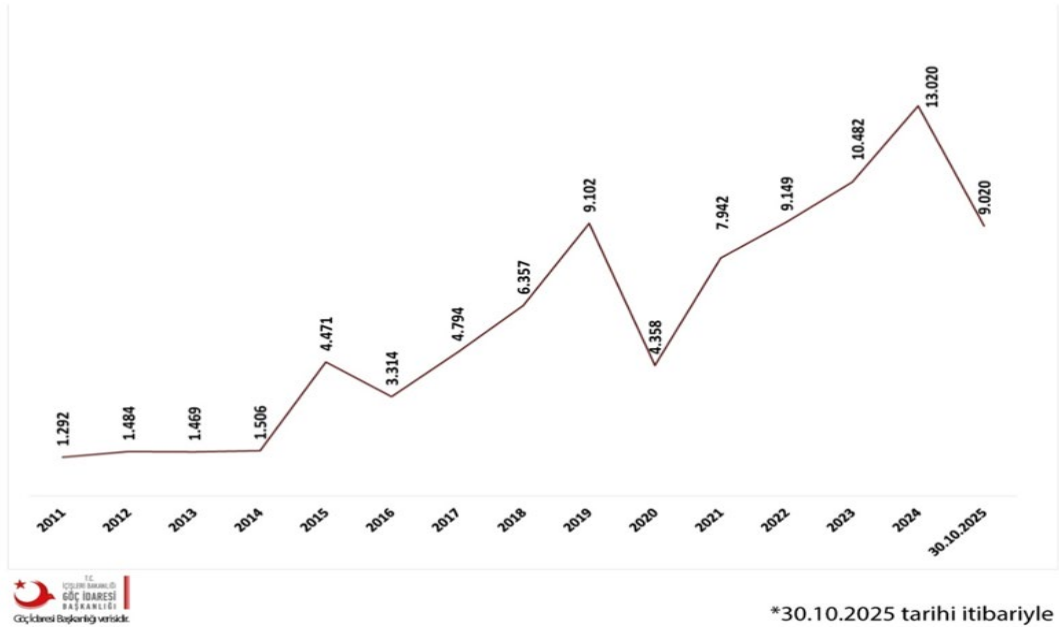
Bu Kanun, göç yönetimi açısından özellikle üç önemli kırılma noktasına vurgu yapmaktadır. Söz konusu kırılmaların birisi yasal düzenlemelerinin incelenmesi ve bulunan boşluk ve eksikliklerin tespiti ve bu politika metinlerinin iyileştirilmesi, ikincisi uluslararası koruma kavramına getirilen yeni mefhumlar ve üçüncü ise Göç İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ile birlikte Türk kamu yönetiminin idari ve kurumsal kapasitesinin güçlenmesine işaret etmektedir.

Göç ve göçmenlere ilişkin yönetmeliklerin hukuki zemininin zayıf olması ya da yasal dayanaklarının hiç olmaması, YUKK'a kadar gelen süreçlerde göç yönetimine ilişkin bütüncül idari mevzuata isteksiz ve duyarsız davranılması, sivil toplum kuruluşların göçe dair hazırladıkları

raporlar, Geri Kabul Anlaşması süreci, AB uyum sürecinde göç yönetimi ve göç ile ilgili mevzuata dair AB ilerleme raporları, Türkiye'nin göç sistemi ile ilgili yasal düzenlemelerin yetersiz olması ve bunun uluslararası platformlarda ciddi şekilde eleştirilmesi ve hatta sığınma ve iltica başvuruları reddedildiğinden sınır dışı etmeleri söz konusu olan yabancıların AİHM'ye başvurmaları ve AİHM'in de Türkiye Devlet'ini mahkûm eden kararlar çıkarması gibi etkenler bu kanunun hazırlanmasında tetikleyici ve teşvik edici etkenler olmuşlardır (Kesgin, 2017: 214). Özetle, YUKK'un temel gerekçesinin, Türkiye'de yabancılara ilişkin yasal düzenlemelerin günümüz ihtiyaçlarına yanıt verememesi olduğu söylenebilir.

YUKK ile birlikte mevzuat dağınıklığı ve karışıklığına son verilmiş, bu reform niteliği taşıyan politika metni ile Türkiye göç yönetimi tarihinde ilk kez hem yabancılar, hem de ayrıcalıklı statüsü olan vatansızların ve uluslararası korumaya muhtaç kişilerin durumları ile ilgili hükümler yasal bir zemin kazanmıştır. Bu çerçevede YUKK kanunun getirdiği önemli yeniliklerden biri, Cenevre Sözleşmesi'nde belirtilen "Geri Göndermeme" ilkesinin Türk göç mevzuatında ilk kez bir yasal temele dayanmasıdır (Erten, 2018: 40). Bir diğer önemli yenilik çalışma izni ve ikamet izni sahibi olan yabancıların da vize muafiyeti hakkı tanınmıştır. Bu düzenleme vize alma bürokrasisine takılmamak ve işlemlerin kolaylaştırma açısından yabancılar tarafından da olumlu bir gelişme olarak görülmüştür. Bir diğer yenilik de hem vize hem de ikamet izni başvuru sürecinde bir kural olarak ve mutlak bir şekilde geçerli bir sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğudur (YUKK, madde15/g). Belge kontrolü bağlamında YUKK'un 6(5) hükmü gereğince kullanılan 'kapsamlı kontrol' kavramı sınır kontrol hususu ile ilgili ilk kez kullanılmıştır. kapsamlı kontrol uygulaması kayıt kontrol, belge inceleme ve bilgi alma çerçevesinde ülkenin kamu düzen, kamu güvenliği, kamu sağlığı, illegal göç ve insan ticareti ile mücadeleye destek vermek açısından ilk kez bir kanun olarak işlenmesi ciddi önem arz etmektedir. Kapsamlı kontrol uygulaması, idari gözetim uygulaması niteliği taşımamaktadır. Şekil 2 incelendiğinde, göçmen kaçakçılığının inişli çıkışlı, fakat sürekli bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. GİB verilerine göre, bu sayı 10.000 in üzerine çıkmıştır.

Şekil 2. Yıllara göre göçmen kaçakçılığı



(Kaynak: GİB verileri)

YUKK'un en dikkat çekici yeniliklerinden biri, sınır dışı etme kararına ilişkin düzenlenen esas ve usullerdir. Bu kanun kapsamında sınır dışına ilişkin hükümler Türk Yabancılar Hukuku alanında geliştirilen önemli yenilikler arasında yer almaktadır. Zira YUKK kanunu ile bu uygulama ilk kez bütüncül ve sistematik biçimde değerlendirilmiş, yabancıların bu karara itiraz

etme ve yargı yoluna başvurma hakkı gibi önemli hususlar yasal bir temele dayanmıştır. Bu bağlamda sınır dışı etme kararının infazının belirli bir süre için otomatik olarak durdurulacağı/erteleneceği yasal olarak hükme bağlanmasıdır. Bu hükme göre, sınır dışı etme kararı tebliğ edilmedikçe dava açma süresi başlamaz; bu nedenle, sınır dışı etme kararı tebliğ edilmeden yabancının sınır dışı etme işleminin yürütülmesi söz konusu olamaz. Ayrıca, kararın tebliğinden itibaren dava açma süresi olan on beş gün içinde yabancılar sınır dışı edilemez. Diğer taraftan sınır dışı etme kararının uygulanmasına ilişkin temel kural, yabancılara somut ve kesin bir süre verilerek kendi istekleriyle ülkeyi terk etmeye davet edilmesidir ki bu da kanunun getirdiği bir yeniliktir. Terke davet hem devlet hem de yabancı açısından doğurduğu sonuçlar bakımından istenen ve arzu edilen gereken bir uygulamadır. Bu nedenle, söz konusu yabancılara terk için belli bir süre verilerek, gönüllü ve hazırlıklı bir şekilde ülkeden ayrılmaları sağlanmakta; hatta süreye riayet etmeleri için yabancılara teşvik eden düzenlemeler de bulunmaktadır.

YUKK kapsamında sınır dışı etme kararı almaya yetkisi olan merci, valililer olarak belirlenmiştir. Oysaki önceki Türk hukuk sisteminde sınır dışı etme kararında bir idari makam olarak İçişleri Bakanlığına yetki verilmişti. Ayrıca bu kararın nedenleri ile beraber ilgiliye, avukatına veya yasal temsilcisine tebliğ edileceğinin düzenlenmesi, yabancının kanun vasıtasıyla etkili bir şekilde kullanılması ve etkili bir savunma yapabilmesi bakımından dikkate değer bir yeniliktir. Son olarak YUKK'un bir diğer önemli yeniliği ise Türkiye'de yabancılara verilen 6 tür ikamet izninin düzenlenmesidir. Bu kapsamda, Türkiye'de yasal olarak vize süresinden fazla ikamet etmek talep eden yabancılara kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insani ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet izni olmak üzere 6 çeşit ikamet izni bulunmaktadır.

Tüm bu yeniliklere rağmen YUKK kanununa bazı eleştiriler de yapılmıştır. YUKK kanununa yöneltilen en önemli eleştirilerden biri, sığınmacı ve mültecilerin sorunlarının çözümünde yerel yönetimlerin rol ve sorumluluklarına ilgili olmuştur. Bu bağlamda, sığınmacı ve mültecilere yönelik çözüm arayışlarında yerel yönetimlerin rolü özellikle sosyo-kültürel ve ekonomik bütünleşmesinde hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir. Ancak YUKK Kanunu uyum faaliyetlerinde önemli planlamalardan söz ederken, sığınmacı ve mülteci sorununun çözümünde temel aktör olması gereken yerel yönetimlerin etki, sorumluluk ve rollerinin dikkate alınmadığını görmekteyiz. Bu bağlamda YUKK'un "uyum" başlıklı 96. Maddesi kapsamında yerel yönetimler, yalnızca 'öneri ve katkı sunacak' mesafede değerlendirmektedir. Türkiye'nin göç mevzuatı bağlamında en kapsamlı yasal düzenleme olarak değerlendirilen bu politika metninde, yerel yönetimler göç yönetim süreçlerinde ne dolaylı ne de doğrudan bir paydaş olarak tanımlanmamakta, yerel yönetim kavramı sadece bir kez kullanılmakta, belediye kavramı ise hiç kullanılmamaktadır. Bunun nedeninin, Türkiye'de göçün yeni düzenlemelere rağmen bir güvenlik sorunu olarak görülmesi ve dolayısıyla göç yönetimindeki iş ve işlemlerin büyük ölçüde GİB başta olmak üzere merkezi kurumlar tarafından yürütülmesi olduğunu söylemek mümkündür. Fakat yerel yönetimlerin sığınmacı ve mülteciler ile ilgili sorunların daha etkin, kapsamlı ve sürdürülebilir çözümlemesinde söz sahibi olmaları, etkin hale getirilmeleri, hatta göçe ilişkin politikalar belirlenirken yerel yönetimlerin karar alma sürecine katılımının sağlanması büyük önem taşımaktadır (Bulut vd., 2017: 931). Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin bu konuya yaklaşımı yerel yönetimlerin önemli rol oynaması gerektiği yönündedir.

YUKK Kanunun düzenlemesiyle Avrupa Birliği normları ve uluslararası göç hukuku ekseninde göç mevzuatı ile ilgili insan odaklı bir dönüşüm gerçekleştirdi. Fakat bu dönüşüme rağmen zaman zaman ulusal çıkarlar ve öncelikler ile uluslararası beklentiler örtüşmeyebilir. Örneğin en güncel göç politikası hukuki düzenlemesi olan 6458 sayılı YUKK Kanununda dahi eski bir uygulama olan Türk soylu göçmen statüsü politikası, varlığını sürdürmekte olup halen ayrıcalık tanınan ve imtiyazlı hukuki statüler arasında yer almaktadır.

2.3. Göç İdaresi Başkanlığı (GİB)

Tarihi boyunca uluslararası göç hareketlerine ev sahipliği yapmış olan Türkiye, kamu yönetimi açısından farklı kurum ve kuruluşlar aracılığıyla bu göç hareketlerini yönetmeye çalışmıştır. 2013 yılından önce ülkeye düzenli ve düzensiz giren yabancılarının işlemleri münhasıran göç alanında uzmanlaşmış tek bir kurumsal yapı tarafından yönetilmemekteydi. Birden fazla kamu kurumu kendi uzmanlık alanlarını dikkate alarak söz konusu işlemleri yürütmekteydi. Bu bağlamda düzensiz göçmenleri tespit etme ve onları geri gönderme merkezlerine sevk etme ve sınır dışı etme uygulamaları güvenlik ekseninde İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel

Müdürlüğü'nün Yabancılar Şubesi ve Valilikler tarafından yürütülmekteydi. 2013 yılında Suriye ani ve kitlesel göçü ile birlikte Türkiye'nin kamu düzeni ve kamu güvenliği, sosyoekonomik ve demografik yapısı derinden etkilendi. Bu süreçte göç yönetiminde mevzuatın dağınıklığı ve kurumsallaşmanın yetersizliği nedeniyle kurumsal yapılanma açısından uzun vadeli, bütüncül ve kapsamlı bir stratejik yönetim yaklaşımına olan ihtiyaç yeniden gündeme geldi.

Kurumsal yapılanma ve idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik çalışmalar sonucunda, YUKK Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye'nin göç yönetiminden sorumlu ilk uzman teşkilatı olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuştur. YUKK'un 104. Maddesi gereğince *Göç konusunda politika belirlemek, mevzuat gelişimini ve stratejilerin uygulanmasını sağlamak* başta olmak üzere düzensiz göçle mücadele etmek ve göç alanında faaliyet gösteren veya destek sağlayan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve desteği kolaylaştırmak, geçici korumaya ilişkin prosedürlerin uygulanmasını sağlamak ve ülkedeki yabancıların uyum süreçlerinin yürütülmesi bu kurumun görevleri arasında yer almaktadır. GİB'nin söz konusu faaliyetlerin yürütülmemesinden sorumlu olması bu kuruluşun Türkiye'nin göç yönetimindeki merkezi rolünü bir kez daha vurgulamaktadır.

Bu yeni yapılanmayla ilk kez göç yönetiminden sorumlu uzman ve bağımsız bir kuruluş oluşturulmuştur. Böylece Suriye kitlesel göçünden sonra, göç politikalarına daha sistematik bir anlayış getirilmiş ve yetkiler tek bir kuruluş bünyesinde toplanmış ve göç yönetimi sivil bir kuruluş olan GİGM bünyesinde yeniden yapılandırılmıştır (Demirhan ve Aslan, 2015: 46). Genel Müdürlüğün statüsü 2021'de 31643 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 85 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Başkanlık olarak değiştirildi. 30479 sayılı ve 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile GİB görevleri yeniden düzenlenmiştir.

GİB'nin kuruluş amacı açısından iki temel noktaya vurgu yapılmıştır. İlki yabancıların işlemleri hem insan odaklı ve uluslararası politikalar hem de ulusal politikalar çerçevesinde hukuksal bir idare yaklaşımı ile yapılacaktır; bu işlemlerin yapıldığı süre zarfında ise yabancılar potansiyel bir tehdit olarak algılanmayacaktır. İkincisi, göçle ilgili tüm işlemlerin tek bir idari otorite altında yürütülmesi ve bu işlemler sırasında yerel halk ile yabancılar arasında uyumun sağlanması olmuştur. GİB, yabancıların ülkeye girişleri, ikamet etmeleri, ülkeden çıkışları ve oldukça önemli bir konu olan uyum süreçleri ile ilgili bütün işlemlerin yürütülmesinde tek yetkili kurumdur ve bu alanlarda etkin bir rol oynamaktadır. Nitekim YUKK'a göre GİB'nin ana hizmet alanının kapsamı "göçe ilişkin iş ve işlemlerdir.

GİB'nin görev sahasının genel çerçevesini yabancıların Türkiye'ye göçü oluşturmaktadır. Ancak burada en önemli ve dikkat çeken nokta Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin tasarımı doğrultusunda göç ile ilgili politika üretmek ve strateji geliştirmek konusunda çalışma yürütme görevi GİB'nin görev ve yetkileri arasından çıkarılmasıdır. Yapılan bu değişiklik ile Türk idari teşkilat içinde Türkiye göç bürokrasisindeki tek yetkili kurum niteliği taşıyan ve ana aktörü olan GİB, oldukça önemli bir işlevini kaybetmiş. Zira politika geliştiren uzman bir kurum olarak değil de Cumhurbaşkanlığınca göçe ilişkin belirlenen politika ve stratejileri uygulayacak sadece icracı bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılmıştır. Nitekim bu durumda GİB'nin görevleri ve misyon ve vizyonu arasında çelişki ortaya çıkmaktadır. Ayrıca bu değişiklik, 2013 yılında Suriye göçü sonrası dinamik ve etken bir role sahip olmak için GİGM'in kuruluşunda gerçekleşmesi istenilen ve ülkemizin göç politika ve stratejilerinin belirlenmesinde beklenen uzmanlık yaklaşımının da yok olması ya da etkin olmaması anlamına gelmektedir. Sonuç olarak yeni sistemle beraber uzmanlık açısından Türkiye'de göç yönetiminden sorumlu ana aktör olarak GİB'nin görevleri, faaliyet alanındaki teknik uzmanlıkla sınırlı kalmaktadır (Uzun, 2022: 285-286).

Göç örgütlenmesinin merkezinde Göç İdaresi Başkanlığı yer almaktadır. GİB ise, İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiştir. Yabancılarla ilişkin tüm iş ve işlemleri yürüten Göç İdaresi Başkanlığı, daha etkin koordinasyon ve denetim sağlanması açısından merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurtdışı teşkilat olmak üzere 3 ana teşkilat çerçevesinde 81 il ve 148 ilçede kurulup çalışmalarını sürdürmektedir.

Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı, Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı gibi birimler Göç İdaresi Başkanlığı merkez teşkilatı hizmet birimlerini arasında yer almaktadır. Ayrıca düzenli ve

düzensiz göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek, Uluslararası korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek, geri gönderme merkezleri ve kabul ve barınma merkezlerine ilişkin işlemleri yürütmek, görevler gibi sorumluluklar İl Müdürlüklerinin görevleri arasında yer almaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Göç İdaresi Başkanlığı'na dönüştürülmesi ve teşkilatlanmasındaki değişiklikler ile daha keskin ve belirgin bir hiyerarşik yapının kurulması dikkat çekmektedir. Çünkü değişiklikler ile beraber yatay teşkilatlanma modeli kısmen ortadan kaldırılıp yönetim kademelerinin daha keskinleştiği bir dikey teşkilatlanma modeline (Evren, 2024: 73) geçiş yapılmıştır.

2.4. Göç Kurulu

Göç Kurulu, daha önce YUKK'un mülga edilen 105. Maddesi kapsamında oluşturulan Göç Politikaları Kurulunun devamı niteliğindedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş ile beraber 703 sayılı KHK ile kaldırılan Göç Politikaları Kurulu, 13 Eylül 2018 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Göç Kurulu" adı altında yeniden yapılandırıldı. Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevlidir. Göç Kurulu İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Kurul Başkanı'nın çağrısı ile her sene minimum bir defa Göç Kurulu toplanır (1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 522. M /1. Fıkra/ h bendi). Göç Politikaları Kurulu'nun bazı yetki ve görevleri 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle oluşturulan Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu'na devredilmiştir. Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak noktasında güvenlik temelli bir kamu kurumu yetkilendirilmiştir. Kurulda neredeyse her bakanlıktan temsilciler yer almakta ve Kurul toplantılarına katılım sağlamaktadırlar. Bu kapsamlı katılım neticesinde ise kararların verimlilik ve etkinlik seviyesi de artış göstermektedir. Dolayısıyla diyebiliriz ki Göç Kurulu, kurumsal anlamda Türkiye'nin göç stratejilerine ilişkin oluşturulan en önemli kuruluşlardan birisidir. Bu bağlamda günümüz tarihi ile 9 Göç Kurulu toplantısı gerçekleşmiştir.

Göç Kurulu'nun on beşinci toplantısı, İçişleri Bakanı Ali Yerlikaya başkanlığında ve Göç İdaresi Başkanlığı'nın ev sahipliğinde 29 Ocak 2025 tarihinde Ankara'da gerçekleştirildi. Toplantıya ayrıca; İçişleri Bakan Yardımcısı Göç İdaresi Başkanı, Milli Savunma Bakan Yardımcısı, Kültür ve Turizm Bakan Yardımcısı, Adalet Bakan Yardımcısı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakan Yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakan Yardımcısı, Hazine ve Maliye Bakan Yardımcısı, Milli Eğitim Bakan Yardımcısı, gibi yetkililer de katıldı. Bakan Yerlikaya, göç yönetiminde temel ilkenin "insan hak ve özgürlüklerine saygılı, medeniyet değerlerimize bağlı, kamu düzeni ve güvenliğinden taviz vermeyen bir yaklaşım" olduğunu ve ülkemizin göç yönetiminde dünyaya örnek olduğunu vurguladı. Ayrıca yabancı öğrencilere yönelik oturma izni başvurularında bürokratik süreçlerin azaltıldığını belirtti. Bu kapsamda Göç İdaresi Başkanlığı ve Yükseköğretim Kurulu (YÖK) arasında imzalanan protokole ile öğrenci ikamet izni başvuruları üniversitelerin Öğrenci İşleri Daire Başkanlıkları tarafından hazırlanarak İl Göç İdaresi Müdürlüklerine teslim edilebilmektedir. Bakan Yerlikaya, düzensiz göçle mücadele kapsamında Mobil Göç Noktası Aracı uygulamasıyla 168 bin 91 yabancıнын düzensiz göçmen olarak tespit edildiğini bildirdi. Bu uygulama sayesinde ilk 3 ayda yapılan denetimlerde kimliği sorulan ancak yanında kimliği olmayan her 100 kişiden yüzde 74,5'i düzensiz göçmen olarak tespit edilirken, bugün bu oranın yüzde 2,8'e düştüğünü ifade etti.

2.5. Geçici Koruma

Geçici koruma statüsü kitleler halinde meydana gelen acil ve ani sığınma koşullarında sağlanan ve süreli bir koruma türüdür. Uluslararası göç hukuk sisteminde geçici koruma ile ilgili kabul görmüş somut bir tanım bulunmamaktadır. Dolayısıyla her ülke geçici koruma kavramına ilişkin verdiği anlama göre geçici korumadan yararlanacak yabancıları ayırt etmektedir. Başka bir ifade ile geçici koruma statüsü bir uluslararası koruma niteliği taşımamaktadır, ulusal göç hukuka tabi bir koruma tedbidir.

Türk göç yönetiminde "Geçici Koruma" statüsü ilk kez 2013 yılında 6458 sayılı YUKK'un 91. maddesi ile düzenlenmiştir. 2014 yılında ise 2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi doğrultusunda geçici koruma statüsüne yönelik usul ve esasların düzenlenmesini için Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) çıkarılmıştır. Bu düzenleme ile Suriyeliler bu kanun kapsamında yasal bir statü elde ederek kesin bir çözüm bulunana kadar Türkiye'de belirlenen

bölgelerde yaşamlarını sürdürmektedirler. Yönetmelikte, geçici koruma statüsünün ayırt edici nitelikleri yer almıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında iş piyasasına erişim, eğitim, sağlık, tercümanlık ve sosyal yardım hizmetleri sağlanmaktadır. Geçici koruma kapsamındaki bireylerin Türkiye'de çalışması, çalışma iznine tâbidir. Geçici Koruma Yönetmeliği, Avrupa Birliği geçici koruma direktifine benzer hükümler içermekte olup, Avrupa Birliği göç mevzuatı çerçevesinde, AİHM kararları dikkate alınarak hazırlanmıştır (Ekşi, 2018: 29). Nitekim bu hukuki statünün getirdiği haklar değerlendirildiğinde; insan hakları merkezli ve sivil inisiyatif ön planda tutan uygulamalar olarak görülmektedir. Örneğin Türkiye milyonlarca Suriye vatandaşına, güvenlik başta olmak üzere gıda, eğitim, sağlık, ilaç temini, tercümanlık gibi pek çok imkân sağlamıştır. Hatta bu konuda Birleşmiş Milletler'in hazırladığı raporlarda en iyi Türkiye'nin en iyi geçici koruma merkezlerini sağladığı ifade edilmiştir (Karadağ, 2023: 38).

Tartışma

Göç Politikaları ve Hukuki Düzenlemeler ile göç yönetiminin Türkiye'deki Dönüşüm Sürecine bakıldığında; 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması, Türkiye'nin göç politikalarında önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu gelişmeler, göçle ilgili eylem ve politikaların merkezi bir şekilde belirlenmesini sağlamış, aynı zamanda yıllardır işlevsiz kalan İskan Kanunu gibi eski mevzuatların güncellenmesine zemin hazırlamıştır.

Türkiye, özellikle 2011'den sonra yaşanan kitlesel göç hareketlerine etkin yanıt verebilmek amacıyla daha kapsamlı bir göç mevzuatına ihtiyaç duymuştur. 2006'da revize edilen İskan Yasası, ancak sınırlı bir grubu kapsadığı için, özellikle Suriyeli sığınmacılar gibi büyük bir kitlenin yönetilmesi açısından yetersiz kalmıştır. Bu noktada, dönemin gerekliliklerine uygun, daha geniş kapsamlı bir göç politikası oluşturulması kritik hale gelmiştir. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile üyelik müzakereleri süreci, bu alanda ilk adımların atılmasına yol açmıştır. AB'nin Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları doğrultusunda, 2010 yılında Göç ve İltica alanında Ulusal Eylem Planı hazırlanmış ve bu adımlar, 2011 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile somutlaştırılmıştır (Özer, 2011: 86).

Suriye'deki iç savaşın 2011'de yoğunlaşmasıyla Türkiye'ye yönelen göç hareketi, ciddi bir insani kriz yaratmıştır. 29 Nisan 2011'de 252 Suriyeli sığınmacının Türkiye'ye giriş yapmasıyla başlayan süreç, kısa sürede daha büyük bir göç akınına dönüşmüştür. Bunun üzerine, AFAD tarafından geçici barınma merkezleri kurulmuş ve ilk etapta sığınmacıların kayıtları alınarak yerleştirilmeleri sağlanmıştır (AFAD, 2014:28). Ancak bu kitlesel göç hareketini yönetmek ve sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılamak için 30 Mart 2012 tarihinde İçişleri Bakanlığı, "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge"yi yürürlüğe koymuştur. Bu yönerge, göçmenlerin kabulü ve barınmalarına dair geçici çözümler üretmiştir.

2013 yılında kabul edilen YUKK ve bu kanunun 91. maddesine dayanan Geçici Koruma Yönetmeliği, Türkiye'nin göç politikasında köklü bir değişimi simgelemektedir. Bu iki düzenleme, Suriyeli sığınmacılar için kalıcı bir çözüm politikası oluşturmayı hedeflemiştir. YUKK, sığınmacı tanımının yerine yeni ve daha kapsamlı hukuki kategoriler getirmiştir. Bunlar arasında 'şartlı mülteci', 'geçici koruma' ve 'ikincil koruma' gibi kavramlar yer almaktadır. Bu değişiklik, Türkiye'nin Suriyeli mültecilerle ilgili güncel düzenlemeleri için temel oluşturmuş ve mevcut durumun daha sistematik bir şekilde ele alınmasına imkan tanımıştır (Kutlu, 2015: 4).

Geçici Koruma Yönetmeliği, özellikle Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmasının coğrafi kısıtlamaları nedeniyle Avrupa dışından gelen sığınmacıları kapsamaktadır. Bu yönetmelik, Suriyeli sığınmacılara hukuki bir statü tanımakta ve Türkiye'nin uluslararası hukuki prestijine katkı sağlamaktadır. Bu hukuki değişiklik, Türkiye'nin sığınmacıları tanımlarken kullandığı 'misafir' algısını dönüştürmüş, statü verilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Türkiye, bu düzenlemeler sayesinde, sığınmacıların haklarını daha güçlü bir şekilde teminat altına

almış ve geçmişteki bazı uluslararası insan hakları ihlallerine ilişkin davalardan kaçınılmıştır.

Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında, başvuru yapan sığınmacılar, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen geçici barınma merkezlerine yerleştirilmekte ve burada sağlık, eğitim, sosyal yardım gibi temel hizmetlerden faydalanmaktadır. Barınma merkezlerinin dışında kalan sığınmacılara ise bu hizmetler, mevcut imkanlar ölçüsünde sunulmaktadır (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2013, madde 38). Sığınmacılara geçici kimlik belgesi verilmesi, kayıtlı ve izlenebilir olmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde geçici korumanın süresine dair herhangi bir hüküm bulunmaması, bu konuyu belirsiz bırakmakta ve süresiz bir çözüm bekleyen sığınmacıların statülerinin yeniden düzenlenmesine ihtiyaç doğurmuştur.

YUKK ile getirilen yeni düzenlemeler, Suriyeli mültecilerin kalıcı çözüm bekleyen statülerinin, Türk hükümetinin politikaları ve kararları doğrultusunda şekilleneceğini göstermektedir. 2013 yılından sonra, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla birlikte, Suriyeli sığınmacıların işlemleri artık il göç idaresi müdürlükleri tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu değişiklik, göçmenlerin güvenlik sorunu olarak görülmesinin ötesine geçilerek, yabancılara yönelik işlemlerin daha kurumsal ve etkili bir şekilde ele alınmaya başlandığını ortaya koymaktadır (Kutlu, 2015: 3). YUKK ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasıyla birlikte, Türk göç politikalarında daha gerçekçi ve kapsamlı bir yaklaşım benimsenmiştir.

Türkiye'de göçmen politikaları ve sosyal yardım uygulamaları da göz ardı edilmemesi gereken önemli bir konudur. Bu anlamda entegrasyon sorunu ve gelecek perspektiflerini de tartışmakta fayda görülmektedir.

Türkiye'de göçmenlere yönelik politikalar son yıllarda belirgin bir dönüşüm geçirmiştir. Göçmenlere yönelik yaklaşım, başlangıçta "misafir" algısından daha uzak bir noktaya kaymış ve Suriyeli sığınmacılar için hukuki bir statü belirlenmiştir. Ancak bu durum, göçmenlerin topluma entegrasyonu ve uyum süreçlerinden çok, geçici olarak günlük yaşamlarını sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla sunulan sosyal yardımlar etrafında şekillenmektedir. Bu uygulamalar, ülkenin her düzeyindeki kamu kurumlarından belediyelere ve sivil toplum örgütlerine kadar geniş bir yelpazede hissedilmektedir.

Belediyelerin göçmenlere yönelik sunduğu sosyal yardım faaliyetleri, Türkiye'deki göç politikalarının en temel adımlarından biridir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çerçevesinde düzenlenen sosyal yardımlar, göçmenlerin temel ihtiyaçlarını karşılamakla birlikte, daha uzun vadeli entegrasyon ve uyum politikalarından yoksundur. Bu durum, sosyal yardım sisteminin doğasında var olan mikro ölçekli, süresiz ve güvencesiz özelliklerle de uyumludur. Sosyal hizmetler ise bu bağlamda devletin daha geniş kapsamlı, bütüncül bir sosyal politika yaklaşımını içermelidir; ancak mevcut sosyal yardımlar, genellikle bireysel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olup, kalıcı çözüm üretmekten uzaktır (Metin, 2011: 181).

Sosyal yardımların, sosyal politikanın sadece bir parçası olduğunu ve tüm toplumu kapsayan daha sürdürülebilir politikaların üretilmesi gerektiğini vurgulamak önemlidir. Göçmenlerin topluma entegrasyonu, sadece temel ihtiyaçların karşılanmasıyla sınırlı olmamalı, aynı zamanda sosyal uyumlarını teşvik eden daha geniş çaplı politikalarla desteklenmelidir. Sosyal yardımların birey odaklı yapısı, göçmenlerin toplumdan dışlanmalarını pekiştiren bir etki yaratabilir. Bu noktada, Baumann'ın bu durumu "nezih insanların açıkça korktuğu gizli vicdani yük" olarak tanımlaması (aktaran Baştürk, 2010: 538), sosyal yardımların göçmenleri toplumdan daha da yabancılaştırabileceğini ortaya koymaktadır.

Sosyal yardımların bu yapısı, gelir dağılımındaki adaletsizliğin artışı ve alt sınıfların toplumdan dışlanmasıyla daha da derinleşmektedir. Göçmenler, bu süreçte özellikle sosyal

yardımların geçici doğası nedeniyle, daha kalıcı çözüm önerileriyle tanışmamaktadır. Sadece temel ihtiyaçların karşılanması, onları uzun vadede toplumsal uyumdan ve refahtan uzak tutacaktır. Göçmen işçilerin sayısının artması, yalnızca ekonomik düzeyde değil, eğitim, sağlık, konut ve istihdam gibi geniş ölçekli düzenlemeleri de gerektirmektedir (Baştürk, 2014: 345). Ayrıca, emek piyasasındaki engeller, göçmenlerin uyum süreçlerini ciddi şekilde etkilemekte, sınırlı istihdam olanakları ve düşük ücretlerle çalışma koşulları, onları daha da dezavantajlı hale getirmektedir.

Sosyal yardımların geçici ve güvencesiz yapısı, göçmenlerin entegrasyonuna katkı sağlamak yerine, onları toplumdan daha da izole etmektedir. Bunun yerine, kalıcı çözümler üretecek, eğitim ve istihdam fırsatlarını içeren, toplumsal uyumu teşvik eden sosyal politikaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Avrupa ve diğer gelişmiş ülkeler, göçmen entegrasyonunu, 20. yüzyılın başlarından itibaren yaşadıkları uyum sorunları nedeniyle sosyal politikanın bir alanı olarak ele almışlardır. Bu süreç, zamanla göçmenlerin uyumunu hedefleyen sosyal politikaların oluşturulmasına neden olmuştur.

Türkiye, göçmen akınları karşısında hızlı bir şekilde harekete geçmiş ve kısa süre içinde birçok adım atmıştır. Ancak, bu adımlar daha çok geçici çözümler ve sosyal yardımlarla sınırlı kalmıştır. YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği ile hukuki bir çerçeve oluşturulmuş olsa da, entegrasyon politikalarına dair bir yaklaşım henüz netleşmemiştir. Örneğin, Suriyeli sığınmacılar için eğitim, sağlık ve barınma gibi ihtiyaçlar karşılanmış olsa da, istihdam ve sosyal uyum alanlarında hala önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Sonuç ve Değerlendirme

Göç olgusu çok boyutlu ve oldukça karmaşık bir yapıya sahip olmasının yanı sıra bir ülkenin yapısal dinamiklerini her alanda ilgilendiren, kapsamı geniş, dinamik bir olgudur. Göç ev sahipliği yapan ülkelerde güvenlik, sosyo-kültürel ve ekonomik yapılar üzerinde hem olumlu hem olumsuz derin hatta kalıcı izler bırakabilmektedir. Farklı dini inanç, dil, değer yargıları, gelenek görenek, alışkanlık ve birbirinden oldukça farklı geçmişlere sahip insanların bir arada yaşaması neticesinde iletişim ve uyum sorunu gündeme gelebilmektedir. Diğer yandan göç hem bir kriz aynı zamanda da bir fırsat meselesidir. Göçe yönelik etkili, tutarlı, örgütlü ve bütüncül bir yönetsel yaklaşım, göçün olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasında veya en aza indirilmesinde ve olumlu gelişimsel yönlerinin güçlendirilmesinde ve yaygınlaştırılmasında hayati rol oynamaktadır. Göç yönetim sürecinde, siyasal, ekonomik ve toplumsal süreçler açısından çok boyutlu olarak incelenmesine ve bu çerçevede ulusal ve uluslararası düzeyde kapsamlı ve uzun vadeli göç politikalarının üretilmesine, nitelikli personele, sağlam altyapı ve donanımı olan otorite sahibi kurumsal bir yapıya ihtiyaç vardır. Türk kamu yönetimi, ülke topraklarına yönelen ve çeşitli dönemlerde nitelik ve niceliği değişen uluslararası göçler nedeniyle göç yönetimi açısından önemli değişimlere uğramış ve göç yönetimini düzenleyen idari, yapısal ve yasal mevzuat geliştirmiştir.

Suriye kaynaklı kitlesel göç, Türkiye'nin göç tarihinde hiç şüphesiz bir dönüm noktasıdır. Türkiye devleti ilk kez Türk olmayan bir toplumu korumak için tüm maddi ve manevi gücünü kullanmış, uluslararası hukukta yer alan "geri göndermeme" ilkesi gereği 14 yıldır milyonlarca Suriyeli vatandaşa ev sahipliği yapmıştır. Bu olağanüstü durumun çok uzun süredir devam etmesi, gelenlerin sayısının milyonlara ulaşması, kalıcı olma eğilimi göstermesi ve Türkiye'nin hemen hemen tüm illerine yayılması nedeniyle Türkiye'de göç yönetim yapılarında değişiklik yapılması konusu yeniden gündeme gelmiştir.

Bu yüzden Türkiye'nin göç yönetiminin kurumsallaşması açısından Suriye kitlesel göçü önemli bir kilometre taşı olarak görülebilir. Nitekim Suriye kitlesel göç sonrası Türkiye göç mevzuatında yenilikler yapılmış bu çerçevede YUKK kanunun yürürlüğe girmiştir. YUKK kanunu kapsamına ise GİB kurulmuştur. YUKK ile birlikte 2008'den başlayan Türkiye'de göç yönetiminde yıllardır süregelen değişim ve dönüşüm arayışı bu kanun ile birlikte yeni bir boyut kazanmıştır. Türkiye göç yönetimindeki uzmanlaşmış bir kurumsal yapılanmaya gidilmesine sebep olan etkenler arasında coğrafi, tarihi ve demografik koşulların yanı sıra, göç çağının kalıcı olması, Türkiye'ye çeşitli nedenlerle gelen göçmenlerin sayısının sürekli artması,

göçün kamusal bir olgu olması, göçe güvenlik eksenli yaklaşılması, göç alanında üretilecek politikaların doğrudan diğer temel politika alanlarıyla ilişkilendirilmesi hususları yer almaktadır.

YÜKK ile yapılan tüm düzenlemeler Avrupa müktesebatı doğrultusunda atılan adımlar olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda o tarihe kadar emniyet birimlerinin sorumluluğu ve yetkisi ile yapılan yabancıların iş ve işlemleri sivil bir kuruluş olan Göç İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir. Bu durum göç çalışmalarında güvenlik yaklaşımından uzaklaşma olarak değerlendirilmiş; uluslararası göç rejiminde olumlu karşılanırken Türkiye'nin çevresindeki yaşanan çatışmalar ve terör olayları nedeniyle ulusal boyutta eleştiri konusu olmuştur.

Türkiye'nin milletlerarası sorumlulukları bağlamında sığınmacıların ve mülteci haklarının korunması ve bu insani haklara saygı gösterilmesinin yanı sıra iç siyasi dengelerin korunması, ekonomik ve toplumsal uyumun sağlanması gerekliliği, göç yönetim mekanizmalarının daima izlenmesini ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Ayrıca göç yönetimi mekanizmalarının etkili bir şekilde uygulanması, yasal mevzuatın yanı sıra kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi ve mali kaynakların artırılması ile da ilişkilidir. Kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi, mülteci ve sığınmacı toplulukları ile yerel toplum arasında etkili etkileşimi desteklemenin yanı sıra uluslararası mülteci ve sığınma hukukuna uyuma da katkıda sağlamaktadır. İstatistiksel veriler, Türkiye'nin mevcut göç yoğunluğunun, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulduğu 2013 yılına göre önemli ölçüde arttığını göstermektedir. Bu gelişmenin doğal bir neticesi olarak Göç İdaresinin teşkilat yapısında çeşitli örgütsel düzenlemelerin yapılması kaçınılmaz bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Nitekim ana hizmet birimlerinin daire başkanlığı seviyesinden genel müdürlük düzeyine çıkarılması, İl müdürlüklerine il müdür yardımcısı ve ilçe müdürlüğü kadrolarının atanması gibi adımlar, kurumsal kapasitenin sağlamlaştırılması ve yönetsel problemlerin hafifletilmesi amacına yönelik girişimler olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte söz konusu düzenlemelerin yalnızca GİB'nin kurumsal yapısına odaklanması, Türkiye'de göç yönetimini bütüncül bir perspektifle ele alma ihtiyacına cevap verememiştir. Özellikle yerel yönetimlerin sürece dâhil edilmesini sağlayacak mekanizmaların göz ardı edilmesi, yapılan değişikliklerin kapsamını daraltmış ve politika üretiminde önceki dönemde olduğu gibi merkeziyetçi yaklaşımın devam ettiğini göstermiştir. Bu durum, gerçekleştirilen dönüşümün esasen kamuoyunda yükselen eleştirilere karşılık verme niteliği taşıdığı, dolayısıyla göç yönetiminde kalıcı bir reformdan ziyade tepkileri yatıştırmaya yönelik sembolik bir müdahale olduğu yönündeki görüşleri güçlendirmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'nin göç politikaları, sadece anlık göç dalgalarını yönetmeye yönelik değil, aynı zamanda uzun vadeli entegrasyon ve uyum süreçlerini destekleyecek bir yapıya dönüşmelidir. Bu, sadece merkezî hükümetin değil, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve toplumun tüm kesimlerinin işbirliğini gerektiren bir süreçtir. Göçmenlerin topluma entegrasyonunu sağlayacak sosyal politikalar geliştirilmeden, göçmenler arasında ayrımcılığa yol açabilecek sosyal yardımların artması, toplumsal uyum yerine toplumsal parçalanmayı derinleştirebilir.

Kaynakça

- AFAD. (2014). AFAD 2014 Raporu. s. 28.
- Baştürk, Ş. (2010), "Uyum'dan 'Dışlanma'ya: Yirmi Birinci Yüzyılda Göçmenler ve Sosyal Politika", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, (57), s. 515-548.
- Baştürk, Ş. (2014), Göçmenlere Yönelik Sosyal Politikalar, Sosyal Politika (Ed. A.Tokol, A. Yusuf, 5. Baskı, Bursa: Dora Yayınları, s. 383-413.
- Bulut, Y. ve Bulut, A. (2024), "Türkiye, İsviçre, Belçika Ve Norveç'in Göçmenlerin Gönüllü Geri Dönüşlerine İlişkin Yaklaşımları", Gaziantep Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(2), s. 75-86.

- Bulut, Y., Akın, S. ve Dönmez, D. (2017), "Göç ve Mülteci Sorunlarının Çözümünde Yerel Siyasetin Etkisi". 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu- Kaysem 11, Elazığ, Turkey, s.931-951.
- Bulut, Y. ve Bimay, M. (2020), "Göçe İlişkin Kavram ve Kuramlar, Yerel, Ulusal Ve Küres Boyutlarıyla Göç Ve Mülteci Sorunu" (Ed: Bulut, Y. Akın. S), Çizgi Kitabevi Yayınları, İstanbul, s. 9-25.
- Bulut, Y. ve Eraldemir, Z. (2019), "AB Ülkeleri Ve Türkiye'nin Sığınmacılara Karşı Tutum Ve Davranışlarının Uluslararası Hukuk Ve Etik Açısından Değerlendirilmesi", 3.Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM13), Uluslararası Siyaset ve Güvenlik Stratejileri, Kamu Yönetimi Politikaları, s. 1422-1433.
- Ekşi, N. (2018), Yabancılar ve uluslararası koruma hukuku, İstanbul: Beta Yayın.
- Castles, S. ve Miller, M. J. (2009), The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Palgrave Macmillan.
- Çetinkaya, C., Erbaş, M. ve Özceylan, E. (2016). "Türkiye'deki Suriyeli Geçici Barınma Merkezlerinin Durumu ve Senaryo Analizleri", Birey ve Toplum Dergisi, 6 (12), s.5-21.
- Demirhan, Y.ve Aslan, S. (2015), Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikalar ve Yönetimi". Birey ve Toplum, 5(9), s. 23-62.
- Erten, S. (2018), "Türkiye'de Göç Sorunsalı Suriye'den Göçün Etkileri Reyhanlı Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Evren, E. U. (2024),Göçün Güvenlik-Dışsallaştırılması Bağlamında Sivil Bir Bürokratik Otorite Olarak Göç İdaresi Başkanlığının Rolü Ve Önemi", Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Geddes, A. (2008), Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?, (2nd ed), Manchester University Press.
- İçduygu, A., Erden, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014), "Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2013: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi dönüşümlere", Koç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi Yayınları, İstanbul.
- Kaya, A. (2015), Migration and the Politics of Identity in Turkey: From Guest Worker to Transnational Citizen, Palgrave Macmillan.
- Karadağ, H. (2023), "Toplumsal uyum bağlamında Türkiye'deki. arap kadın diasporası: İstanbul örneği", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sabahattin Zaim Üniversitesi.
- Kesgin, S. (2017), "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Yönetimi Ve Politikaları", Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kolukırmık, S. (2014), "International Migration And Turkey: Local Applications And Outlook", Zeitschrift für die Welt der Türken Journal of World of Turks, p. 37- 53.
- Kutlu, Z. (2015), Bekleme Odasından Oturma Odasına, Anadolu Kültür / Açık Toplum Vakfı, s.3-4.
- Metin, O. (2011), "Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi: Sosyal Yardım Alanında Yaşananlar," Çalışma ve Toplum, 1 (28), s. 179-200.
- Ozbeyoğlu, E. (2015), "Mülteciler Ve İnsan Hakları", Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi, s. 60-80.
- Özer, Y.Yeşim (2011), "Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Çalışma Alanı Olarak Uluslararası Göç: Yasalaşma ve İdari Yapılanma Sürecinin Değerlendirilmesi," İ.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No 45, s.86.
- Soysal, Y. N. (1994), The Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe, University of Chicago Press.

- Topal, A. H. (2015), “Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, İstanbul Medipol Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(1), s.5-22.
- Sağlam, S. (2006), “Türkiye’de İç Göç Olgusu ve Kentleşme, Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi (HÜTAD) ”, (5), s. 33-44.
- Uzun, Ş. (2022), “Göç Yönetimi Değil Kamu Yönetimi: Göç Yönetimini Yeniden Düşünmek”, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.