

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

GÖÇ YÖNETİMİNDEN GÖÇ YÖNETİŞİMİNE:
BİR MODEL ÖNERİSİ

DOKTORA TEZİ

ASLI COŞKUN

MART 2021

T.C.
İSTANBUL MEDENİYET ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

GÖÇ YÖNETİMİNDEN GÖÇ YÖNETİŞİMİNE:
BİR MODEL ÖNERİSİ

Doktora Tezi

ASLI COŞKUN

DANIŞMAN

Prof. Dr. HAMZA ATEŞ

MART 2021

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığımı ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt ederim.

İmza

Aslı COŞKUN

Danışmanlığını yaptığım işbu tezin tamamen öğrencinin çalışması olduğunu, akademik ve etik kuralları gözeterek çalıştığını taahhüt ederim.

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

TEZ ONAY SAYFASI

Aslı COŞKUN tarafından hazırlanan ‘Göç Yönetiminden Göç Yönetişimine: Bir Model Önerisi’ başlıklı bu doktora tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında hazırlanmış ve jürimiz tarafından kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Tez Danışmanı:

Prof. Dr. Hamza ATEŞ

.....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Üyeler:

Prof. Dr. Alim YILMAZ

.....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Zeynep Özden OKTAV

.....

Kurumu: İstanbul Medeniyet Üniversitesi

Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL

.....

Kurumu: Kocaeli Üniversitesi

Dr. Öğretim Üyesi Yasemin HAYTA

.....

Kurumu: Balıkesir Üniversitesi

Tez Savunma Tarihi: 26/03/ 2021

ÖNSÖZ

Göçün global bir sorun olmaya devam ettiği şu günlerde Türkiye uzun zamandır sınırları içerisinde dünya genelinde oldukça fazla göçmen bulunduran ülke olarak bu sorunla yüzleşmeye devam etmektedir. İyi yönetilemeyen göçler ise siyasi ve idari açıdan problemli süreçlere neden olabilmektedir. Zira belli bir coğrafyada edinilen kültürler, anlayışlar, günlük yaşam dinamikleri ve hatta radikallikler bir bütün halinde göç etmektedir. İyi bir göç yönetimi süreci ile bu değişkenler bir pota içerisinde eritebilebilir ve hedef ülkenin reaksiyon kapasitesi artırılarak sürecin olumlu sonuçlanmasını sağlanabilir. Bu bağlamda göç konusunu yönetim ekseninde akademik düzeyde ele alarak sürece katkı sunmayı bir vatandaşlık görevi olarak benimsedim ve çalışmalara başladım.

Konunun tarihi perspektifi, çok boyutlu yapısı ve sınırları aşan profili çalışmayı farklı boyutlara taşımış ve çok farklı disiplinler ile ele almayı zorunlu kılmıştır. Göç yönetiminde dünya örneklerinin ayrıntılı incelenerek, Türkiye sürecinde tarihsel olarak aktarılması çalışmanın teorik arka planını güçlü kılmıştır. Göç yönetimi alanında merkezde ve yerelde aktif görev yapan kamu görevlilerinin, STK temsilcilerinin ve uluslararası kuruluş temsilcilerinin görüşlerinden doküman analizi ile elde edilen bulguların, literatür verileri ve istatistiki bilgiler ile tartışmaya açılması meseleye rasyonel bir bakış açısı kazandırmıştır.

Bu vesile ile öncelikli olarak doktora eğitimi süresi boyunca desteğini esirgemeyen yaptığı yönlendirmeler ve geri bildirimler ile çalışmanın en iyi şekilde sonuçlanmasını sağlayan değerli danışmanım Prof. Dr. Hamza ATEŞ hocama çok teşekkür ederim. Ayrıca tez izleme jüri üyeliğini kabul edip değerli katkılarıyla süreci doğru bir şekilde yönetmeme yardımcı olan Prof. Dr. Âlim YILMAZ ve Prof. Dr. Zeynep Özden OKTAV hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim. Yine tez savunma jürimde bulunan Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL ve Dr. Öğretim Üyesi Yasemin HAYTA hocalarıma yapıcı değerlendirmelerinden dolayı teşekkür ederim. Mülakatlarda değerli zamanlarını ayırıp görüşlerini aktaran bütün katılımcılara da ayrı ayrı şükranlarımı sunarım.

ÖZET

GÖÇ YÖNETİMİNDEN GÖÇ YÖNETİŞİMİNE: BİR MODEL ÖNERİSİ

COŞKUN, Aşlı

Doktora Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Siyaset Bilimi ve
Kamu Yönetimi Programı

Danışman: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

Mart, 2021. XV + 310 Sayfa.

Göç tarihin her döneminde var olmuş ve var olmaya da devam edecektir. Nedeni, çeşidi, yönü ve büyüklüğü ne olursa olsun, göç en basit tanımıyla insanların bir bölgeyi terk edip başka bir bölgeye bir süreliğine yerleşmeleridir. Eğer bu yer değiştirme ülke sınırlarını aşacak şekilde meydana geliyorsa uluslararası boyut kazanıp, hükümetler aktör olarak devreye girmektedirler. Uluslararası göç sorununun karmaşıklığı ve sınır aşan karakteristiği, hükümetler, uluslararası kuruluşlar, devletler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan bir yönetim anlayışını geliştirmeyi gerekli kılmaktadır.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin uluslararası göç yönetimini mercek altına alarak, kurumların göç yönetimi içerisindeki rolünü ve önemini anlamak adına nitel bir analiz gerçekleştirmektir. Çalışmanın odak noktasını ise yerel yönetimler oluşturmaktadır. Göç alanında aktif olarak çalışan uzmanların görüşü alınırken “durum çalışması” yöntemi kullanılmıştır. Yüz yüze gerçekleştirilen görüşmeler ise yarı yapılandırılmış görüşme tekniği ile yapılmıştır. Verilerin analizinde betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın örneklemini göç yönetiminin paydaşı olan merkezi yönetim temsilcileri, uluslararası göçmenin yoğun bulunduğu İstanbul ve Gaziantep illerinde göç yönetimi alanında aktif çalışan yerel yöneticiler ile sivil toplum örgütü yetkilileri oluşturmaktadır.

Mülakatlardan elde edilen veriler ile literatürde yer alan çalışmalar tartışmaya açılmıştır. Yapılan analizler sonucunda uluslararası göç konusunda özellikle yerel

yönetimlerin rollerini istenilen düzeyde ortaya koyamadıkları ve daha aktif rol almaları gerektiği belirlenmiştir. Göç yönetiminin paydaşı olan kurum ve kuruluşların kendisinden beklenen rolü tam olarak ortaya konabilmesi için mevcut kanunların revize edilmesi ve yeni kurumsal yapılanmaların gerekliliği vurgulanmıştır. Çalışmanın sonunda kanuni revizyona ve göç yönetişimi modeline ilişkin öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası göç, göç yönetimi, yerel yönetimler, yönetişim.

ABSTRACT

FROM MIGRATION MANAGEMENT TO MIGRATION GOVERNANCE: A MODEL PROPOSAL

COŞKUN, Aslı

Ph.D. Dissertation, Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Hamza ATEŞ

March, 2021. XV + 310 pages.

Migration has been in every period of history and will continue to exist. Regardless of the reason, type, direction, and size, migration can be defined as leaving one region and settling in another region for a while. If this displacement occurs beyond the country's borders, it gains an international dimension, and governments come into play as actors. The complexity and transboundary characteristics of the international migration problem require a new management approach, including national governments, international organizations, local authorities, and non-governmental organizations.

This dissertation is a qualitative study, and it aims to examine Turkey's migration management and understand the role and importance of institutions in migration management. The study mainly focuses on the role of local authorities in migration management. Opinions of experts working actively in migration were taken by the "case study" method. Face-to-face interviews were conducted using the semi-structured interview technique. The descriptive analysis method was used in analyzing the data. The study sample consists of representatives of the central government and local authorities of Istanbul and Gaziantep and non-governmental organization executives who are actively working in migration.

The data obtained from the interviews and the previous studies in the literature were opened to discussion. As a result of the analysis, it was determined that local authorities could not play their role in international migration at the desired level and should take a more active role. It was emphasized that the existing laws should be revised, and new institutional structures should be established for the effectiveness and efficiency of the institutions and organizations that are the stakeholders of migration management. At the end of the study, suggestions regarding the legal revision and migration governance model were presented.

Keywords: International migration, migration management, local authorities, governance.

İÇİNDEKİLER TABLOSU

BÖLÜM 1.	1
GİRİŞ	1
BÖLÜM 2.	6
GÖÇ OLGUSUNUN KAVRAMSAL ANALİZİ VE ULUSLARARASI GÖÇÜ	
AÇIKLAYAN TEORİLER.....	6
2.1. Göç Olgusunun Kavramsal Analizi.....	6
2.1.1. Göç Kavramı ve Boyutları	6
2.1.2. Göç Olgusunun Tarihi Perspektifi.....	7
2.1.3. Göçün Nedenleri.....	9
2.1.4. Göç Türleri	10
2.2. Klasik Göç Teorileri.....	13
2.2.1. Coğrafya Temelli Yaklaşımlar	13
2.2.2. Makroekonomi Temelli Yaklaşımlar	16
2.2.3. İşgücü Piyasası Araştırması.....	18
2.2.4. Dünya Sistem Teorisi -Yapısal ve Anomik Gerilimler Yaklaşımı	19
2.2.5. Neoklasik Mikroekonomik Teori	21
2.2.6. Yeni Göç Ekonomisi	23
2.2.7. Karar-Teorik Yaklaşım.....	26
2.3. Yeni Göç Teorileri	29
2.3.1. Ulusötesi Göç Teorisi.....	30
2.3.2. Uluslararası Göç Sistemleri Teorisi.....	32
2.3.3. Sosyal Ağlar	34
2.3.4. Sosyal Sermaye	37
2.3.5. Kümülatif Göç Sebepleri.....	40
2.4. Teorilerin Genel Değerlendirmesi.....	41
BÖLÜM 3.	49
KAMU YÖNETİMİ TEORİLERİNİN GÖÇ YÖNETİMİ ÖZELİNDE	
DEĞERLENDİRMESİ VE GÖÇ YÖNETİMİ MODELLERİ	49
3.1. Kamu Yönetimi Teorilerinin Göç Yönetimi Özelinde Değerlendirmesi	49
3.1.1. Klasik Kamu Yönetimi Teorileri.....	49
3.1.2. Neo-Klasik Kamu Yönetimi Teorileri.....	52
3.1.3. Modern Kamu Yönetimi Teorileri.....	53
3.1.4. Postmodern Kamu Yönetimi Teorileri	54
3.1.5. Genel Değerlendirme	57
3.2. Dünya’da Göç Yönetim Modelleri.....	59
3.2.1. Avrupa Birliği ve Göç Yönetimi	63
3.2.2. Amerika Birleşik Devletleri ve Göç Yönetimi	76
3.2.3. Almanya ve Göç Yönetimi	95
3.2.4. Birleşik Krallık (UK) ve Göç Yönetimi	103
3.3. Türkiye’de Göç Yönetimi	111
3.3.1. Osmanlı Dönemi Göç Yönetimi	111
3.3.2. Cumhuriyet Dönemi Göç Yönetimi	115
3.3.3. Günümüzde Göç Yönetimi: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.....	120

BÖLÜM 4.	128
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE BULGULAR.....	128
4.1. Araştırmanın Yöntemi.....	128
4.1.1. Araştırmanın Modeli	128
4.1.2. Araştırmanın Problemi	129
4.1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları	131
4.1.4. Verilerin Toplanması ve Yorumlanması	133
4.1.5. Verilerin Analizi.....	135
4.1.6. Evren	136
4.1.7. Örneklem.....	136
4.1.8. Geçerlik ve Güvenirlik	137
4.2. Bulgular.....	139
4.2.1. Göç Yönetimi ve Göç Rejimine İlişkin Bulgular	140
4.2.2. İskân ve Barınma İşlemlerine İlişkin Bulgular.....	156
4.2.3. İstihdama İlişkin Bulgular	166
4.2.4. Eğitime İlişkin Bulgular	172
4.2.5. Entegrasyona İlişkin Bulgular	175
4.2.6. Güvenliğe İlişkin Bulgular	184
BÖLÜM 5.	187
TARTIŞMA-ANALİZ VE GÖÇ YÖNETİMİ MODELİ ÖNERİSİ.....	187
5.1. Tartışma-Analiz.....	187
5.1.1. Göç Yönetim Anlayışının Gelişmesi.....	187
5.1.2. Göçmenlerin Kayda Alınması ve Kayıtların Kurumlarla Paylaşılması.....	191
5.1.3. Yasal Mevzuat ve Yerel Yönetimlerde Kurumsallaşmanın Önemi	194
5.1.4. Göçmenlerin Sıklıkla Yer Değiştirmesi ve Gettolaşma	197
5.1.5. Stk'lar ve Göçmen Ağları.....	201
5.1.6. Belediyelere Bütçe Tahsisi	206
5.1.7. Kurumlararası Koordinasyon ve Yapılan Yardımların Hedefe Ulaşma Düzeyi	208
5.1.8. Göçün Ekonomik Fırsat Yönü, İstihdamı ve Göçmenlerin Çalışma Hayatındaki Sorunları.....	210
5.1.9. Göçmenlerin Eğitimi ve Hukuki Danışmanlık	214
5.1.10. Yerel Halk İle Uyum - Stk'ların ve Yerel Yönetimlerin Uyumda Rolü.....	215
5.1.11. Uzun Vadeli Politikaların Gerekliliği ve Güvenlik	221
5.2. Göç Yönetişimi Modeli Önerisi	222
5.2.1. Modelin Teorik Arka Planı: Yönetişim	222
5.2.2. Göç Yönetişimi Modeli Oluşturma Gerekçesi	229
5.2.3. Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulu	231
5.2.4. İl Göç Kurulu.....	237
5.2.5. İlçe Göç Kurulu	238
5.2.6. Göç Yönetişimi Modelinin İşleyiş Mekanizması Ve Fonksiyonları	240
5.2.7. Yerel Yönetimler İçin Göç Yönetişimi Modeli Kapsamında Yeniden Yapılanma Önerileri	242
5.2.8. Göç Yönetişim Modelinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü	249
SONUÇ	253
KAYNAKÇA.....	263

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Göçün Nedenleri	10
Tablo 2. İtici Ve Çekici Faktörler ve Göçmenlerin Reaksiyonu	45
Tablo 3. GİGM 2016 ve 2019 yılı personel gelişimi	126
Tablo 4. GİGM 2016 Ve 2019 Yılı Bütçe Gelişimi (1000 TL)	127
Tablo 5. Söyleşi Yapılan Katılımcıların Dağılımı	139
Tablo 6. Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı	200

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Göç Türleri	11
Şekil 2 Uluslararası Göçmenlere Ev Sahibi Ülkeler	60
Şekil 3. AB Göç ve İçişleri Genel Müdürlüğü	72
Şekil 4. ABD’de Göç Uygulamalarında Federal ve Yerel Aktörlerin Etkileşimi	87
Şekil 5. OISC’ nin Yönetim Şeması	109
Şekil 6. GİGM Teşkilat Yapısı	125
Şekil 7. İstanbul İlçeleri Göçmen Yoğunluk Haritası	132
Şekil 8. Göç Yönetişimi Modelinin İşleyiş Mekanizması	240
Şekil 9. Göç Yönetimi Müdürlüğü	247
Şekil 10. Göç Yönetimi Şefliği	247

KISALTMALAR LİSTESİ

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları
AB (EU)	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AGA	Avrupa Göç Ajandası
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AKDEM	Aile ve Kadın Danışma Merkezi
AKP Ülkeleri	Afrika, Karayipler, Pasifik Ülkeleri
AT (AC)	Avrupa Topluluğu
BAB	Batı Avrupa Birliği
BAFL	Mültecileri Tanıma Federal Dairesi
BAMF	Almanya Göçmenler ve Mülteciler Federal Dairesi
BGBI	Almanya Resmi Gazete
BM	Birleşmiş Milletler
CBP	Gümrük ve Sınır Korunması
CDU	Hristiyan Demokratlar
CIREA	İltica Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi
CIS	Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri
COM	AB Komisyonu
CSU	Hristiyan Sosyalistler
DAC	Kalkınma Yardım Komitesi
DHS	İç Güvenlik Rehberi
EASO	Avrupa İltica Destek Ofisleri

EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
EO	Yürütme Emri
ERGMS	Üstel Rasgele Grafik Modelleri
ESBİM	Esenyurt Bilgi İşlem Merkezi
EU-LISA	AB Bilgi Sistemlerinin İşletimi Ajansı
EURASIL	AB İltica Uygulama Ağı
EURODAC	AB parmak izi inceleme
EUROSUR	Avrupa Sınır Gözetim Sistemi
FDP	Hür Demokratlar
FRONTEX	Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı
GAO	Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi
GASMEK	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları
GBB	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
GCİM	Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Komisyonu
GG	Grundgesetz (Almanya Anayasası)
GIZ	Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GM HOME	Göç ve İçişleri Genel Müdürlüğü
GTZ	Alman Teknik İşbirliği Kurumu
HM	Yüksek Majesteleri
ICE	Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza Dairesi
ICEM	Avrupa Hükümetlerarası Göç Komitesi
ICIBI	Sınır ve Göç Bağımsız Denetleyici Şefi
ICMPD	Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi
IE	Göçmenlik Uygulama
INA	Göç ve Vatandaşlık Yasası
INS	Göçmenlik ve Vatandaşlık Servisi
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
IT	Enformasyon Teknolojisi

İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
JICA	Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı
MAC	Göç Danışma Komitesi
OCPA	Kamu Atama Komiserlik Ofisi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OISC	Göçmenlik Hizmetleri Komiserlik Ofisi
PCEA	Polis ve Ceza Kanıtları Yasası
PICMME	Avrupa'dan Gelen Göçmenlerin Hareketi için Hükümetlerarası Geçici Komite
POSDCORB	Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-Ordinating, Reporting and Budgeting.
RAA	Bölgesel İş Ajansı
SDU	Sosyal Demokratlar
SIS	Schengen Bilgis Sistemi
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TDK	Türk Dil Kurumu
TİKA	Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UK	Birleşik Krallık
UNHCR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
UNRRA	Birleşmiş Milletler Acil Yardım ve Yeniden Yapılandırma İdaresi
VIS	Vize Bilgi Sistemi
Walt	Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi
YİMER	Yabancılar İletişim Merkezi
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

BÖLÜM 1.

GİRİŞ

İnsanlık tarihinin en önemli olgularından biri olan göç hadisesi, özünde insanların daha iyi koşullarda bir yaşam sahası arayışına tekabül etmektedir (Yılmaz, 2018:105). Göçebe bir toplum olarak tarih sahnesine çıkan ve göç olgusu tarihinin her kademesinde sosyal hayatının bir parçası olan Türk toplumu, bugün yoğun nüfus değişiminin yaşandığı Anadolu coğrafyasında uluslararası göçe ev sahipliği yapmak suretiyle, tarihi tecrübelerini sahaya yansıttığı bir göç yönetim anlayışı ortaya koymaktadır.

Göç dar manada kişinin çeşitli nedenlerle bulunduğu yeri terk edip belirli bir süreliğine başka yere gitmesidir. Bu dar manadaki tanımın çerçevesinden bile anlaşılacağı üzere, göçün tesir ettiği geniş bir yelpaze vardır. Her bir göç hareketi, hem kaynak ülkede hem de transit ve hedef ülkede birçok değişimlere sebep olabilmektedir. Bu değişim sürecinin ise iyi okunması, analiz edilmesi ve yönetilmesi gerekmektedir.

Göç, insani hareketin bir boyutu olarak değerlendirilmekle birlikte (Yılmaz, 2018:103) ülkelerin göç yönetim anlayışları göçün sonuçlarına da etki edebilmektedir. Öncelikli olarak belirtmek gerekir ki kronik gelişmelere bağlı olarak gelişen kontrol edilebilir göçlerin yanı sıra akut gelişmeler sonrası meydana gelen ve ülkelerin yönetim becerilerini zorlayan kontrolsüz göçler de olabilmektedir. Doğal afetler, savaş boyutuna varan siyasi çatışmalar, ekonomik krizler ve sosyal huzursuzluklar akut göçleri tetikleyebilmekte ve hedef ülkeleri hazırlıksız bir şekilde yakalayabilmektedir. Yine kaynakların kıtlığı, kuraklık gibi uzun süren tabiat olayları ve derinleşen değer çatışmaları sonrasında süreklilik arz eden kronik göçler de ülkelerin reaksiyon kapasitelerini zorlayabilmektedir.

Göçün sebebi ve boyutu ne olursa olsun en başından itibaren iyi yönetilmesi gerektiğinden kurumsallaşma bir çözüm olarak belirmektedir. Çünkü göçlerle beraber hedef ülkeler süreci daha iyi yönetebilmek için sıralı bir takım iş ve işlemler ile karşı

karşıya kalmaktadırlar. Her aşamadaki işlemin bir sonraki aşamadaki işlemin gidişatına etkisi kaçınılmaz olabilmektedir. Örneğin göçle gelenlerin kabul ve kayıt işlemlerinin sağlıklı yürütülmesi sonraki gelişmeleri takip adına önem arz etmektedir. Çünkü göçle gelen insanların barınma, yiyecek, eğitim ve sağlık ihtiyaçlarının optimal bir şekilde planlanması ve sorunları çözmeye yönelik politikaların yürütülmesi kayıt anında tutulan veriler ışığında yapılmaktadır. Kayıt sonrası öncelikli olarak yürütülen bu faaliyetler demokratik, sosyal ve hukuk devletine olan güveni tazeleyip, uluslararası düzeyde bir insanlık örneği sergilemektedir. Hatta iyi yönetilen göç hedef ülkelerin durumuna bağlı olarak fırsatlar da sunabilmektedir (Akan ve Arslan, 2008). İyi yönetilemeyen göçler ise siyasi ve idari açıdan problemlili süreçlere neden olabilmektedir. Çünkü belli bir coğrafyada edinilen kültürler, anlayışlar, günlük yaşam dinamikleri ve hatta radikallikler bir bütün halinde göç etmektedir.

Ülkemiz, sığınmacılar ve mültecilerin kendilerini güvende hissetmiş oldukları bir devlet olmakla beraber aynı anda kendine komşu devletlerle kıyas edildiğinde daha iyi hayat şartları ve iktisadi koşullar sunması bakımından cazip bir ülkedir. Bunun yanı sıra, kuzey ve batı ülkelerine göç etmek isteyenler adına geçiş (transit) devleti statüsündedir (İçduygu, 2004: 29).

Çalışma Türkiye'nin göç yönetimi politikasını kapsamaktadır. Yönetim politikası içerisine giren süreçler ve aktörler etraflıca irdelenmiştir. Göçmenler genel itibari ile ülkeye giriş yapan tüm statüdeki bireyleri kapsamaktadır. Araştırma soruları merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum örgütlerinin göç yönetiminde görev alanına giren konuları kapsamaktadır.

Göç çok aktörlü bir yönetim sürecini gerektirmektedir. Bir taraftan uluslararası kuruluşlar ile işbirliği, bir taraftan ulusal düzeyde reaksiyon kapasitesinin artırılması, bir taraftan da yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) süreçte aktif rol almaları yönetim anlayışının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ortaya konan çalışmada bu katmanların işleyişlerine ilişkin uygulamalar mercek altına alınmıştır.

Türkiye'nin göçmen politikasını ya da yönetimini konu alan literatür bir bütün halinde incelendiğinde çalışmaların belirli alanlara yoğunlaştığı görülmektedir. Bilimsel çalışmalarda her şeyden önce göç olgusunun etraflıca incelendiği, nedenlerinin ve çeşitlerinin farklı açılardan ele alındığı görülmektedir. Yine literatürde geniş yer bulan

konulardan bir diğeri ise göçmenlerin uyum konusunda yaşadığı sorunlar ve entegrasyon konusunda yapılan çalışmalar olmuştur. Alan araştırmalarının genelinin göçmenlerin uyum düzeyleri ile alakalı olduğu görülmektedir.

Literatürde genel olarak göç yönetiminin ise istenilen düzeyde ve derinlikte yer almadığı görülmektedir. Göçe ilişkin kurumların, yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin rolüne ilişkin çalışmaların mevcut olduğu ancak araştırmaların ağırlıklı olarak makale formatında veya konferanslarda sunulan bildiriler şeklinde olduğu söylenebilir. Göç yönetimi konusunda kurumsal yapı sorgulanmamakla birlikte, kurumsallaşmanın gerekliliği tam olarak aktarılamamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin rolleri ve mevcut sistemiği istenilen düzeyde kritiğe tabi tutulmayıp, göç yönetiminde hem merkezi hem de yerel düzeyde uygulanmasına rehberlik edecek yönetsel modelleri üretilmesine ilişkin yeterli akademik çalışma bulunmamaktadır.

Çalışma öncelikli olarak göç olgusunu yönetim açısından inceleyeceği ve literatüre göç yönetimi kapsamında yeni bir bakış açısı kazandıracığı için önemlidir. Çalışmanın bir diğere önemli tarafı ise, göç yönetiminde etkin olması gereken bütün aktörler irdeleneceğı için göçle beraber gelen sorunların çözümünde koordinasyon ve yönetişim konularında farkındalık oluşturulmaya çalışılmış olmasıdır. Mevcut kurumsal yapılarda özellikle yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri kendilerinden beklenen faydayı tam ortaya koyamadıkları için etkin bir göç yönetimi sergilenemediğı tespit edilmiş ve çalışma sonunda ülkenin göç yönetim anlayışına etki edecek bir model geliştirilmiştir. Geliştirilecek model ile göçle beraber gelen sorunların çözümüne akademik bir katkı sunulması hedeflenmektedir.

Araştırmada cevabı aranan birçok soru bulunmaktadır. Göç yönetiminde sorunların kaynağını yasal düzenlemelerin yetersizliğı mi yoksa kurumsal organizasyonların etkisizliğı mi oluşturuyor saptanmaya çalışılmıştır. Sonrasında göç problemiği ile baş etmek için geliştirilen mevcut yönetim modelinin tarihi perspektifi sorgulanmış ve sorgulama yapılırken yönetim anlayışına etki eden tarihi ve kültürel dinamikler mercek altına alınmıştır.

Yine mevcut yönetim modelinin uluslararası kuruluşlar ile olan uyum düzeyi ile ülke içerisindeki kurumlar arası işbirliğı ve koordinasyon düzeyi belirlenmeye çalışılmıştır. Merkezi hükümetin, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının göç

problematiki karşısında gösterdikleri ortak çabanın yeterlilik düzeyi sorgulanmıştır. Diğerk ÷lkelerin göç yönetim modelleri ile etraflıca kıyaslama yapılarak farklılıkların nelerden kaynaklandığı saptanmaya çalışılmıştır. ÷lkeler arasındaki yönetim farklılıklarından kaynaklı düzenlemeler de gözden geçirilerek, Türkiye’de göçmenlere yönelik yönetimin ortaya koyduğı hedeflerin (eğitim, barınma, entegrasyon, ekonomiye katkı vs.) ne düzeyde gerçekteştiğı sorgulanmıştır.

Çalışmanın amacı Türkiye’nin içinde bulunduğı göç yönetimi ile ilgili problemliler sahalarda neler olduğı ve bu problemlilerin boyutlarını ortaya koymaktır. Çalışmada cevabı aranan temel soru mevcut göç yönetim anlayışının ve kurumsal yapısının ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olup olmadığıdır.

Çalışmada aşağıdaki sorulara da cevap aranacaktır:

Mevcut göç yönetim sistemi, göç sorunsalına cevap verecek biçimde revize edilmeli midir?

Yasal düzenlemelerin öngördüğü göç yönetimi anlayışı ile sahadaki uygulamalar arasında bir farklılık mevcut mudur?

Göç yönetimi modelinin oluşturulmasında göç teorilerinin rolü nedir?

÷lkelerin göç yönetim modeli arasındaki farklılıklar nereden kaynaklanmaktadır?

Yerel yönetimlerin göç yönetimine ilişkin uygulamaları arasında farklılık oluşmakta mıdır? Nedenleri nelerdir?

6458 Sayılı Kanun kapsamında oluşturulan kurulların merkezde ve illerde revize edilmesi gerekir mi?

Araştırma göç yönetiminde paydaş olan merkezi yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin görüşleri ve literatür verilerine dayalı nitel bir analizdir. Göç alanında aktif olarak çalışan uzmanların görüşü alınırken “durum çalışması” yöntemi kullanılmıştır. Durum çalışmasının tercih edilmesinin nedeni çoklu veri toplama yöntemleri ile bir sistemin işleyişı hakkında derinlemesine inceleme imkânı sunan metodolojik bir yaklaşım olmasıdır. Yarı yapılandırılmamış görüşme tekniğı ile elde edilen verilerin analizinde Straus ve Corbin (1990) tarafından da çerçevesi çizilen betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır.

“Göç Yönetiminden Göç Yönetişimine: Bir Model Önerisi” başlıklı çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde giriş yer almakta olup, ikinci bölümde göç olgusunun kavramsal analizine değinilerek tarihi perspektifi incelenmiştir. Devamında uluslararası göçü açıklayan teoriler, klasik ve yeni göç teorileri çerçevesinde ele alınarak, göçün nedenselliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde kamu yönetimi teorilerinin göç yönetimi özelinde değerlendirmesi gerçekleştirilerek, dünyada ve Türkiye’de uygulanmakta olan göç yönetim sistemleri mercek altına alınmış, göç yönetimi üzerinde etkili olan tarihi gelişmeler irdelenmiştir. Dördüncü bölümde Türkiye’de göç yönetimine yönelik yapılan nitel araştırmaya yer verilmiştir. Araştırma göç yönetiminde paydaş kabul edilen merkezi yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve yerel yönetimlerin yönetim kademesinde yer alan bürokratlar, uzmanlar, yetkililer ve temsilciler ile yarı yapılandırılmış mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonunda göç yönetiminin yerel boyutunu da içine alacak şekilde bir göç yönetişimi modeli önerileceğinden İstanbul ve Gaziantep illeri pilot bölge olarak seçilmiştir. Beşinci bölümde çalışmanın sonunda uzmanların göç yönetimine ilişkin ifadeleri ile literatürde var olan görüş ve sayısal veriler karşılaştırılarak tartışmaya açılmıştır. Tartışma ile beraber bir sonuca varılıp, göç yönetiminin genel işleyişi kritik edilerek, bir göç yönetişimi modeli önerilmiştir.

Sonuç olarak mülakat yolu ile elde edilen uzman görüşleri ile dünyadaki örnek uygulamalar karşılaştırılarak, Türkiye’nin göç sorunsalına kurumların ne denli cevap verdiği tespit edilmiş, bu çok boyutlu göç sorunsalına cevap verecek bir yönetişim anlayışı ortaya konulmuş ve etkin bir yapının nasıl kurulacağı yönünde önerilerde bulunulmuştur.

BÖLÜM 2.

GÖÇ OLGUSUNUN KAVRAMSAL ANALİZİ VE ULUSLARARASI GÖÇÜ AÇIKLAYAN TEORİLER

2.1. Göç Olgusunun Kavramsal Analizi

2.1.1. Göç Kavramı ve Boyutları

Göç dar manada yeni bir yere geçici veya kalıcı olarak yerleşmek amacıyla yapılan yer değiştirmedir. Yer değiştirme bireysel bir hareket olabileceği gibi, kitlesel olarak da gerçekleşebilir. Yine göç kişilerin ya da grupların kendi iradeleri ile aldıkları bir kararın sonucu olabileceği gibi bir zorunluluk hali de olabilir. Bu nedenle göçün geniş manada tanımı göçü etkileyen birçok faktörlere bağlıdır. Örneğin Adıgüzel (2016:1) nedenlerine bağlı olarak yapmış olduğu tanıma göre göç, insanların sosyal, ekonomik, politik ve doğal nedenlerden dolayı bulundukları coğrafyalarını değiştirmeleridir. Faktörleri çoğalttıkça göçün tanımının çerçevesini de genişletmek mümkündür. Türk Dil Kurumu göçü “ekonomik, toplumsal ve siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” olarak tanımlamaktadır (TDK, 2005). Tanım ne olursa olsun göçün değişmeyen öğeleri insanın varlığı, bir birinden farklı iki coğrafyanın mevcudiyeti ve bu iki coğrafya arasında belirli bir süreliğine ikamet etmek üzere yer değiştirmenin gerçekleşmesi olarak görülebilir. Aynı paralelde Ünalın (1998: 92) bütün göç tanımlarında uzaklık, zaman ve kalıcılık kriterlerini kullanıldığına dikkat çekmektedir.

Ancak burada vurgulamak gereken husus göçün yalın bir yer değiştirme hareketi olmadığı ve her göç hareketinin içerisinde barındırdığı boyutların varlığıdır. Bu çerçevede dört boyuttan bahsedilebilir. Birinci boyut hiç şüphesiz ekonomik boyutudur. Teoriler kısmında da detaylı anlatılacağı üzere ekonomi, türü ne olursa olsun her göç sürecinin bütün aşamasında yer almaktadır. Göçün ikinci boyutu bireysel

boyuttur. Birey göçün merkezindedir ve her birey göç kararının alınmasında aktif ya da pasif olarak etkiye sahiptir. Bireyin demografik özelliklerinin yanı sıra talebi, beklentileri ve kabiliyetleri göç süreçlerinde anlamlı etki yaratan değişkenlerdir. Sosyal boyut göçün diğer bir boyutudur ve daha çok sosyal ağlara odaklanmaktadır. Göçün hem çıkış hem de varış yerindeki sosyal ağlar tarafından desteklenmesi göç kararlarını kolaylaştıracağına ilişkin varsayımlar teoriler kısmında detaylandırılacaktır. Burada vurgulanması gereken bireysel de olsa her göç hareketinin sosyo-psikolojik bir desteğe ihtiyaç duyduğudur. Göçün diğer bir boyutu olan politik boyut ise haklar ve sınırlılıklar ile çevrelenmiştir. Özellikle kaynak ülkedeki genel siyasi konjonktür ile hedef ülkedeki yasal haklar ve sınırlılıklar göç kararlarının alınmasında önemlidir.

2.1.2. Göç Olgusunun Tarihi Perspektifi

Göç kavramı tarihin her dönümde sosyal hayatın bir parçası olmuştur. Ancak her toplumda göç tarihi istenilen boyutta irdelenmemiştir. Göç tarihinin göz ardı edilmesinin nedenini Castles ve Miller (2008: 70) ulusların kendi homojen yapılarına ilişkin mitolojik yaklaşımlarından kaynaklandığını belirtmektedir.

Ekonomik şartlar, sosyal değişimler ya da doğa olayları insanları bir şekilde göçe zorlamaktadır (Pries, 1999: 1). Modern insana ait kalıntıların tarihi kayıtları göç olgusunun insanlık tarihi ile aynı yaşta olduğunu gözler önüne serdiği gibi, ilk göçlerin başlangıç noktası ve yönü hakkında da ciddi veriler sunmaktadır (Bae vd., 2017: 1-7). Örneğin Güvenç (1984: 167) insanların ilk evresinde yaşamlarını genellikle avcılık ve toplayıcılıkla devam ettirdikleri için sürekli göç ettiklerini belirtmektedir. Çalışmada dikkat çeken diğer bir husus tarihin o döneminde dahi bölgeler arasındaki fırsat eşitsizliğinin bulunduğu dair çıkarımlardır.

Tarih insanlık hayatında köklü değişimlere neden olan büyük göç hareketlerine tanıklık ettiği gibi, bazen de büyük sosyal değişimler büyük göç hareketlerini beraberinde getirmiştir (Babuş, 2006: 19). Örneğin Doğu Avrupa'dan Germenlerin ve Orta Asya'dan Hunların göçleri Büyük Roma İmparatorluğunda hem siyasi hem de sosyal değişimlere neden olmuştur (Araz, 1974: 166). Diğer taraftan yeni kıtaların keşfi Avrupa'dan Amerika'ya büyük göç hareketlerine neden olduğu gibi, bu göçler

Avrupa’da ve Amerika kıtalarının tamamında köklü değişimlere yol açmıştır. (Baykal, 1961: 5).

Durugönül (1997: 96) uluslararası göç kapsamında etkileri günümüze kadar devam eden 5 göç dalgasından bahsetmektedir. Bunlardan ilki 17. Yüzyılda sömürgeci nüfusun Avrupa’dan dünyaya yayılmasıdır. İkinci göç dalgasını 17. ve 18. Yüzyıllar arasında kıtalar arası (genellikle Afrika’dan Amerika’ya) köle taşımacılığı oluşturmaktadır. Üçüncü grup göç dalgasını 19. Yüzyıl başlarında dağılan imparatorluk nüfusunun (Avusturya, Osmanlı) ana vatanlarına dönüşü oluşturmaktadır. Dördüncü göç dalgasını II. Dünya Savaşı sonrası sömürgeci nüfusun anavatanına dönüşü oluştururken son göç dalgasını 1950’lerden sonra büyük çaplı işçi göçleri oluşturmaktadır.

Anadolu’da göç olgusunun tarihi kökleri ise oldukça derindir. Türklerin Anadolu’yu yurt edinmesi başlı başına yüzyıllar süren bir göç hikâyesidir. Ancak Anadolu’da göç Türkler ile başlamamıştır. Anadolu konumu itibari ile her dönem medeniyet yollarının kesiştiği bir yer olduğu için birçok ulusun ya göç hedefi ya da göç güzergâhı olmuştur. Anadolu’da bugün ki kültür göçler üzerine şekillenmiştir. Türklerin Orta Asya’dan Anadolu’ya ve Anadolu’dan Balkanlara olan ilk zaman göçleri daha sonra tamamen bir iskân politikasına dönüşmüştür. İskân politikaları imparatorluk sınırları içerisinde yaşayan her grubu içine alacak şekilde geliştiği için her millettten insan ya gönüllü ya da gönüllü olmadan göç olgusu ile yüzleşmiştir. Osmanlı toprakları içerisinde yaşayan ulusların göç yönleri ise farklılık göstermişse de imparatorluğun dağılması ile beraber ulus devletler çatısı altında bir homojenleşme süreci başlamıştır (Erdoğan ve Kaya, 2015: 15-35).

Cumhuriyet tarihinde Türkiye’de göç sürecinde sürekli bir rol değişimi yaşandığı görülmüştür. Cumhuriyetin ilk yıllarında eski Osmanlı topraklarından devam eden ve Türk kültürüne yabancı olmayan göçmenler için hedef ülke iken, ikinci dünya savaşı ve sonrası yıllar için çok büyük boyutlarda olmasa da Avrupa’dan gelen ve Türk kültürüne yabancı göçmenler için de bir hedef ülke olmuştur. Soğuk savaş döneminde ise bir taraftan Asya kıtasından Avrupa kıtasına göçler için transit ülke olurken, diğer taraftan Avrupa’nın işçi ihtiyacına cevap veren kaynak ülke olmuştur. Son gelinen noktada ise Türkiye uluslararası boyuttaki göçler için hem kaynak, hem transit, hem

de hedef ülke konumuna gelerek dünyada eşine az rastlanır bir role kavuşmuştur (Kaiser, 2012: 103-124).

Yaşanan değişim sadece göçün yönü ile sınırlı değildir. Göçler beraberinde Türkiye'nin demografik yapısında da önemli bir değişime neden olmuştur. 1934 yılında çıkarılan İskân Kanunu Türkiye topraklarında kalan Türklerin yurda dönüşlerini hızlandırmayı hedeflemiş ve kendisinden beklenen sonucu da vermiştir. Bu değişim çerçevesinde ülke sınırları içerisinde yaşayan Gayri-Müslimler ülkeyi terk etmiş ve Türk nüfusu artmıştır. Ülkedeki Türk nüfusu tam olarak homojen seviyeye ulaşamamış olsa da dini olarak çok yüksek oranda bir homojenliğin olduğu söylenebilir. Nüfus sayımlarına göre 1914 senesinde bugün ki Türkiye sınırları içinde yaşayan her 5 kişiden 1 tanesi Müslüman değilken bugün Müslüman olmayanların oranı %0,2 civarındadır (İçduygu ve Biehl, 2012: 11). Sonraki dönemde ülkeye gerçekleşen göçlerde Türklük kavramı çok ön plana çıkarılmamış olsada (Çağatay, 2003: 601-6019) oluşan bu tablo yaklaşık 30 senedir değişmemiştir. Ancak dikkat çeken husus Cumhuriyetin ilk yıllarında dışardan Türk nüfusunu Anadolu'ya çekmeye çalışan politika 1950'lerden sonra yurtdışına Anadolu'dan Türk göndermeye evrilmiştir (İçduygu ve Biehl, 2012: 54).

Göç süreçlerindeki dönüşüm sadece Türkiye'ye mahsus bir durum değildir. Marconi (2012: 115-116) İtalya'nın 1860 yılından 1960 yılına kadar verdiği göç sayısı ile (24 milyondan fazla) çağdaş yüzyılın en fazla göç veren ülkesi olduğunu ve 1960'lardan itibaren ise göç alan ülke konumuna dönüştüğünü anlatırken hem göç vermesinde hem de göç almasındaki ana motivasyonun ekonomi olduğunu vurgulamaktadır. Aynı durum İspanya için de geçerlidir. Göç veren bir ülkeden göçmenler ülkesine dönüşmüştür. Yakın tarihte İspanya'dan birincisi Latin Amerika ülkelerine (1880-1930) ve ikincisi Kuzey Avrupa ülkelerine (1950-1970) olmak üzere iki büyük göç dalgası gerçekleşmiştir. 1970'li yıllar bir dönüm noktası olmuş ve İspanya hızlı bir şekilde göç almaya başlamıştır (Serrano vd., 2012: 243-244).

2.1.3. Göçün Nedenleri

Petersen (1958: 256-266) çalışmasında göç nedenlerini geniş bir perspektiften ele almıştır. Çalışmada da belirtildiği üzere insanoğlunu göçe zorlayan ilk sebep hiç

şüphesiz doğal olaylar olmuştur. Akut olarak gelişen (deprem, su baskını vb.) ya da kronik olarak varlığını sürdüren (kuraklık, uzun süren kış ayları vb.) doğa olayları yaşamlarını sürdürmeye çalışan insanlar üzerinde ekolojik bir baskı kurmaktadır. İnsanlar yaşadıkları bu doğa olaylarına ya süreli bir şekilde ya da süresiz olmak üzere yer değiştirerek ilkel bir şekilde karşılık vermeye çalışmaktadır.

İkinci grup göç nedenini politik sebepler oluşturmaktadır ve göç olayının merkezinde devletler ya da hükümetler bulunmaktadır. Politik bir sürecin bir sonucu olarak ortaya çıkan göçlerde durum, ya zorunlu olarak yerinden edilme ya da şartların ağırlığından dolayı kaçma şeklindedir. Türkiye'nin yasal düzenlemelerindeki geçici koruma kavramı bu tasnif içerisinde anlam kazanmaktadır.

Üçüncü grup göç nedeni kişi ya da grupların kendi özgür iradeleri ile aldıkları ve ana motivasyonu daha iyi bir yaşam elde etmek olan ekonomik nedenlerdir. Diğer bir göç nedeni ise ekonomik yönü de olan ancak sosyal etkileşim sonucu olan kolektif davranışlardır. Kırsaldan kentlere göçü bu çerçevede değerlendirebiliriz (Tablo 1.).

Tablo 1. Göçün Nedenleri

İlişki	Göçe İten Sebep	Göç Karar Şekli	Göç Tipi
Doğa ve insan	Ekolojik baskı	İlkel reaksiyon	Süresiz yer değiştirme Süreli yer değiştirmek
Devlet ve insan	Göç politikası	Zoraki Şartların ağırlığından	Yerinden edilmek Kaçmak
Normlar ve insan	Daha iyi bir yaşam	Özgürce	Bireysel göç ya da aile göçü
Kolektif davranışlar	Sosyal etkileşim	Kitlese	Kırsaldan kentlere göç

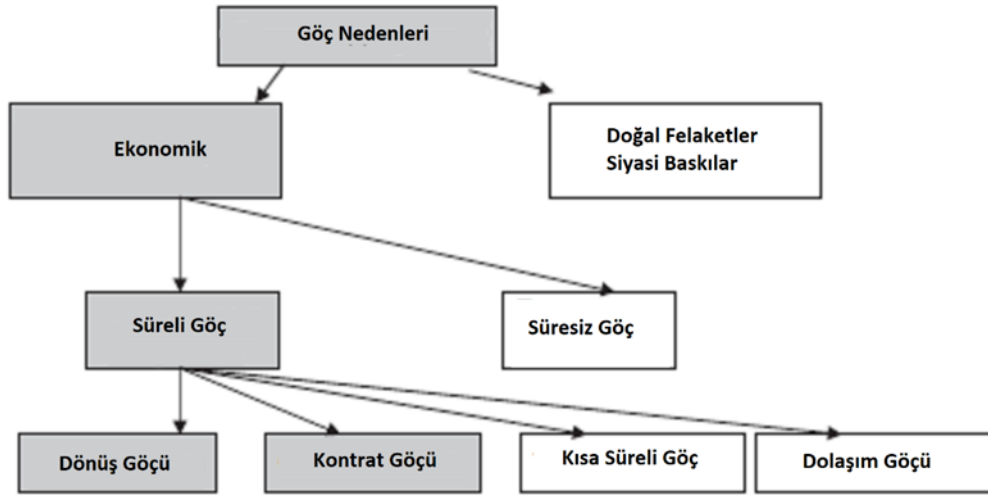
(Petersen, 1958: 266'den uyarlanmıştır)

2.1.4. Göç Türleri

Göç türleri farklılık gösterdiği için göçmen davranışlarını da anlamak ve yorumlamak zordur. Başka bir ifade ile göç davranışlarını daha doğru anlamak ve göç süreçlerini daha iyi yönetebilmek için göç türlerinin iyi etüt edilmesi gerekmektedir. Göç türlerinin iyi anlaşılmasının göç yönetimi açısından önemi şudur ki, her göç türü kendi göçmen psikolojisini ve karakterini beraberinde getirmektedir. Bu yaklaşım da her göçmen davranışının kendine özgü (sui generis) olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır.

Bu realite altında uygun kamu politikaları belirlenmesi göç sürecinin sağlıklı bir şekilde yönetilmesine büyük katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Adıgüzel (2016: 20) bir kısım kriterleri göz önüne alarak göçü kategorize etmeye çalışmıştır. Örneğin amacına göre göçleri ekonomik olan ya da olmayan şeklinde tasnif etmiştir. Amaç ve motivasyonuna göre aynı tasnif Dustmann ve Weiss (2007: 238) tarafından da yapılmıştır ve ekonomik motivasyonun yanı sıra doğal afetlere ve politik baskılara yer verilmiştir.



Şekil 1. Göç Türleri

(Dustmann ve Weiss, 2007: 238)

Diğer taraftan Petersen (1958: 266), göçleri ilkel (primitive), zoraki (forced), özgürce (free) ve kitlesel (mass) olmak üzere dört sınıfa ayırmıştır. Ancak görüldüğü üzere göçün türlerini genel bir kalıba sıkıştırmak çok mümkün değildir. Amaç (ekonomik ve diğerleri), yön (gelen göç ve giden göç), tetikleyen unsur (zorunlu ya da gönüllü), hareket alanı (yerel, ulusal, ulus ötesi ya da küresel), kalış süresi (geçici ya da sürekli), mevcut varış noktası (transit ya da yerleşik), oluş şekli (bireysel ya da kitlesel), yasal statü (legal ya da illegal) göç akışı (düzenli ya da düzensiz) ve göçmen vasfı (kalifiye olan ya da kalifiye olmayan) gibi birçok kritere göre her göç belirli sınıflara göre kategorize edilebilir ve o çerçevede tanımlanabilir.

2.2. Uluslararası Göçü Açıklayan Teoriler

Teori, olayların görünen yüzünün ötesine geçen ve daha genel bir çerçeveye sunan ya da belirli koşulların, ilişkilerin niteliğini ve boyutlarını hesaba katan herhangi bir düşünce ya da kavramsallaştırma olarak kabul edilmektedir. Bir teorinin bir sosyal meseleyi açıklayıcı güce sahip olması gerekmektedir. Bu açıklamanın da durumların, ilişkilerin veya sebeplerin anlaşılır hale getirilmesine katkıda bulunması gerekmektedir (Graham, 2000: 258). Bunun yanında teorik yaklaşımlar yaşadıkları toprakları ve kentleri terk eden insanların, bu yer değiştirme hareketinin altında yatan nedenleri açıklayabilmelidir (Yılmaz, 2018: 104). Göç olgusu tarihi süreç içerisinde bilim insanları tarafından ortaya atılan çeşitli teorilerle açıklanmıştır. Teorileri klasik ve yeni teoriler olarak sınıflandırmak mümkündür. Klasik göç teorileri genel itibarı ile ekonomi temelli açıklamalar içermektedir. Makro düzeyde göç hareketlerini açıklamaya çalışırken, mikro düzeyde göç kararı üzerinde etkili olan faktörlere yoğunlaşmaktadır. Fakat zamanla klasik göç teorileri yeni göç teorisyenleri tarafından eleştirilmiş ve göç olgusu üzerinde ekonomi haricinde daha birçok faktörün etkili olduğu savunulmuştur. Göç teorilerinin ortaya konma amacı var olan göç davranışları üzerinden gelecekteki muhtemel göç hareketlerini daha iyi anlamaya ve yönetmeye çalışmaktır (Massey, 2003: 11).

Göç araştırmalarının teorik gelişimine genel bir bakış sağlamak tam olarak kolay bir iş değildir. Bu izlenim, diğer sosyal bilim konuları araştırılırken de ortaya çıksa da, göç davranışlarındaki çeşitlilik, genellemeler yapmak açısından, oldukça fazla gibi görünmektedir. Göç daima disiplinler arası bir konu olarak sunulmuştur. Bu anlamda disiplinler arası konular, farklı disiplinlerden farklı yaklaşımları, araştırma konularını, yöntemlerini ve sonuçlarını dikkate almak için iyi bir başlangıç noktası sağlamaktadır (Brettell ve Hollifield, 2000). Göç araştırmaları alanında sosyoloji, ekonomi, demografi, coğrafya, siyaset bilimi, etnoloji ve (sosyal) psikoloji gibi alanların katkıları oldukça fazladır.

Literatür bir bütün halinde incelendiğinde göçün sosyal öneminin arttığı ve mevcut teorilerin göçe ilişkin soruları cevaplamada istenilen düzeyde olmadığı görülmektedir. Haug (2008: 585-605) ekonomik yaklaşımların göçün büyük kısmını açıkladığına dikkat çekmekte ve ekonomik olmayan göç hareketlerinin istenilen düzeyde mercek

altına alınmadığını belirtmektedir. Aynı çerçevede göçe ilişkin teorilerin özellikle yönetim boyutunun da irdelenmesi gerektiği de ortadadır. Çünkü göç en başta iyi yönetilmesi gereken bir süreçtir ve bu sürece dâhil olan herkes (uluslararası örgütler, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri) için sorumluluklar barındırmaktadır.

2.2. Klasik Göç Teorileri

Göçün klasik teorileri temel olarak ekonomik faktörleri ifade etmektedir. Klasik göç teorileri bireyleri bu göçe iten sebeplere yoğunlaşmaktadır ve alınan göç kararlarını açıklamaya çalışmaktadır. Doğaya (ilkel reaksiyon), yönetime (zorunlu olarak ya da şartların ağırlığından dolayı), normlara (özgürce) ve ortak davranışlara (kitlesele) bağılı olarak gelişen göç davranışlarının ortaya konması da klasik teorilerin ilgi alanına girmektedir (Petersen, 1958: 264-266).

Klasik teoriler ekonomik temelli olduğu kadar coğrafya merkezlidir. Adam Smith'in (1776) Ulusların Zenginliği (Wealth of Nation), Erberst G. Ravenstein'in (1885) Göç Kanunları (The Laws of Migration) ve Everett S. Lee'nin (1966) Göç Teorisi (Theory of Migration) isimli eserlerinde genellikle klasik teorilere yer verilmektedir ve göçün makroekonomik temelli gelişimine odaklanılmaktadır. Bu çerçevede toplumlar arasındaki refah düzeyi farklılıklarının sosyal bir difüzyona neden olduğu, az gelişmişlikten çok gelişmişliğe geçişlerin kaçınılmaz olduğu vurgulanmaktadır. Makro yaklaşımlara neoklasik yani mikro yaklaşımlar da eklenerek ekonomi temelli klasik göç teorilerinin daha kapsayıcı olması sağlanmıştır. Teoriler bu çerçevede makro düzeyde genel göç hareketlerini veya mikro düzeyde bireysel göç kararlarını açıklamaya çalışmaktadır.

2.2.1. Coğrafya Temelli Yaklaşımlar

Göç, post-modern çerçevede her gün farklı açılardan yorumlansa da Smith ve King (2011: 127) göçün doğasını anlamada coğrafyaya ayrı bir önem atfetmektedir. Sosyal bilimlerde içinde, göç ve hareketlilik konularının toplumların ve sosyal ilişkilerin dinamiklerini açıklamada coğrafyanın rolü ile ilgili olarak disiplinler arasında genel bir fikir birliği olduğunu varsayabiliriz (Bailey, 2005: 1). Göç hareketlerinin coğrafya

temelli ilk tanım ve formülasyonuna “Göç Yasaları” isimli çalışma öncülük etmiştir (Ravenstein, 1885: 167-235). İngiltere verileri dikkate alınarak hazırlanan bu çalışmanın ana çıkarımları göçmenler kitlesinin genellikle kısa bir mesafeye gittiği, büyük şehirlere doğru bir çekim sürecinin meydana geldiği, her büyük göç akımının bir karşı akım yarattığı, göçmenlerin sanayi merkezlerine yöneldiği, kırsal nüfusta göç hareketliliğinin daha fazla olduğu şeklindedir. Bu temelde, Hicks (1932: 76) göçün temel nedenini daha sonra da detaylandırılacağı üzere başta ücretler olmak üzere ekonomik avantajlardaki bölgesel farklılaşmaya bağlamaktadır.

Ekonomistlerin geçmişte yalnızca göç üzerindeki parasal etkileri vurgulama eğiliminde olduğu veya psikologların rasyonellikle ilgilendiği gibi beşeri coğrafyacılar da göçün belirleyicisi olarak mekâna vurgu yapmaktadırlar. (Molho, 2013: 538). Coğrafya temelli klasik göç teorisinin merkezinde bir coğrafyanın diğer coğrafyaya kıyasla daha fazla çekim gücüne sahip olması yer almaktadır. Çekim gücü (gravity) ilk Newton tarafından 1687 senesinde dile getirilen bir kavramdır ve bu kavramın iki konum arasındaki nüfus hareketini anlatmakta kullanılması fikri ilk olarak “sosyal fizik” okulunun kurucusu John Stewart’a (1950: 239-253) dayanmakta olup, bölgeler arasında göç akışlarını anlamak için en yaygın kullanılan paradigma olmuştur.

Zipf (1946: 677-686) coğrafi çekim gücünü yaklaşımına göre göç kararları genellikle sadece ekonomik ve sosyal faktörlerden değil, mesafeden, yani bir bireyin veya ailenin menşe yerinden ne kadar uzağa gitmesi gerektiğinden de etkilenmektedir (ters mesafe kanunu - law of inverse distances). Ravenstein ise (1885: 199) göçmenlerin çoğunluğunun herhangi bir göçte yalnızca kısa bir mesafeye hareket ettiklerine dikkat çekmektedir. Ancak Yalçın (2004: 26-27) bu öngörüü kritize ederek, Türkiye’deki göçlerin daha çok uzun mesafelere olduğunu belirtmektedir.

Çekim gücü hipotezinde, toplumun alt gruplarındaki kişi başına düşen hareketlilik bir başka faktör olarak ele alınmıştır. Şöyle ki, insanlar daha hızlı, daha yakın, daha büyük ve daha etkin seviyede aktivite içerisine girdiklerinde daha çok etkileşime girmektedirler. Bunun tersi durumlarda, yani daha yavaş, daha uzak, daha küçük ve daha pasif seviyede aktivite içerisine girdiklerinde daha az etkileşime girmektedirler (Dodd, 1950: 245-256). Göç büyüklüğü ve göç edilen yerlerin uzaklığı arasındaki ilişki, fırsatlar ve potansiyel rakiplerin sayısı eklenerek modellenmiştir (Stouffer,

1962a: 91-112, 1962b: 69-91). Göçlerin fırsatlara bağlı olarak geliştiği varsayımından hareketle, fırsatların göçün büyüklüğünü belirleyeceği söylenebilir.

Zipf'in ters mesafe kanununun aksine kanaat bildiren Stouffer'ın ayrıştırılmış göç akımlarına uygulanan müdahale fırsatlarına ilişkin teorisi (a theory relating mobility and distance) makuldür ve göç eyleminin başlangıcı için önemli bir husustur (Ritchey, 1976: 375). Stouffer (1940: 845-867) söz konusu teorisinde iki alan arasındaki göç hacminin, aralarındaki mesafe arttıkça azaldığına dair sosyolojik bir açıklama geliştirmeye çalışmıştır. Ona göre belirli bir mesafeden geçen göç miktarının, varış yerindeki fırsat sayısı ile doğru orantılı iken, kalkış yeri ile varış yeri arasındaki kesişen fırsat sayısı ile ters orantılıdır (law of intervening distances). Bu müdahale fırsatları, göçmenleri başlangıçta planlanan varış yerine ilerlemek yerine rotadaki bir yere yerleşmeye ikna edebilir. Stouffer'ın kalkış yeri ile varış yeri arasındaki kesişen fırsatlar (intervening opportunities) modeli göç teorisindeki yerini vurgulamakta ve diğer göç araştırmalarına da yön vermektedir (Galle ve Taeuber, 1966: 5). Göçte varış yerinin seçiminde Roseman (1983: 151) iki süreçten bahsetmektedir. Birincisi kişi ömür boyunca görece çok sayıda potansiyel varış yeri arasında sıralama yapmaktadır ve ikincisi göç kararı sırasında göreceli olarak az sayıda (genellikle bir veya iki) yer arasından seçim yapmaktadır.

Göçmenlerin, az fırsata sahip bölgelerden, çok fırsata sahip bölgelere taşındıkları genel kabul gören bir yaklaşımdır. Göçmenlerin en yakın bölgedeki en yakın fırsata eğilim içerisinde olduklarından bahsedilebilir (Hawley, 1981: 423-444). Ancak bu teorik kapsamda dile getirilen varsayımların göçün nedenlerini tam olarak ortaya koyduğu söylenemez. Çünkü göçmenlerin tamamı en yakın bölgedeki en yakın fırsata yönelmediği gibi, aynı şartlar altında göçenler kadar göçmeyenlerin de varlığı bu teorinin varsayımlarını tartışmalı hale getirmektedir (Freymeyer, ve Ritchey, 1985: 419-440). Örneğin Olejarova (2007: 53-55) yapmış olduğu çalışmasında da belirttiği üzere ekonomiye ilişkin bütün şartların göçü işaret etmesine rağmen, insanların kendi ülkelerine olan kültürel bağlılıkları göç etmenin önünde en büyük engel olarak ortaya çıkmaktadır.

Yine coğrafya temelli yaklaşımlara yöneltlen bir başka eleştiri ise teorinin iki bölge arasındaki bir simetriye göre kurgulanması olduğu yönündedir ve ortaya atılan tezlerin hiçbir zaman deneysel olarak ispatlanamadığı şeklindedir (Jansen, 1970: 10).

2.2.2. Makroekonomi Temelli Yaklaşımlar

Göçün klasik teorilerindeki makroekonomik yaklaşımlar, ekonomik büyüme, üretim alanı ve iş gücü piyasası gibi alanlarda bölgesel dengesizliklere odaklanmaktadır. Aynı paralelde neo-klasik makroekonomik yaklaşımlar, göçün farklı işgücü arzından ve işgücü talebinden kaynaklanan bölgesel ücret seviyelerindeki farklılıkların bir sonucu olarak tanımlamaktadır. Araştırmalar, başta ücretler olmak üzere ekonomik avantajlardaki farklılıkların, göçün temel nedenleri olduğunu daha net bir şekilde göstermektedir. Farklılıkları dengelemeye çalışan aktörler sürekli hareket halinde olmalarına rağmen, ücretlerin değişim hızı düşüktür. Bu dengeleme bazı spesifik alanlar için söz konusu olduğunda (uzun eğitim gerektiren doktorluk gibi) değişim hızı daha da yavaşlayabilmektedir (Hicks, 1932: 76). Makroekonomik bir dengenin sağlanması için düşük ücretli alanlardan yüksek ücretli alanlara göçler meydana gelmektedir. Göçlerle birlikte ücret seviyelerinin dengelenmeye çalışıldığı varsayılmaktadır. Massey ve arkadaşları makroekonomik teorinin varsayımlarını şu şekilde özetlemektedir (1993: 434):

- Göç, bölgeler arasındaki farklı ücret oranlarından kaynaklanmaktadır,
- Ücret oranlarındaki bu farklılıkların ortadan kaldırılması göç olgusunu ortadan kaldırabilir,
- Nitelikli işçiler, vasıfsız işçilere göre insan sermayesi üzerindeki farklı gelir kalemlerinin etkisi ile farklı bir göç şekli ortaya koyabilirler,
- Uluslararası işgücü göçünden işgücü piyasaları sorumludur,
- Göç akışları menşe ve varış ülkelerindeki işgücü piyasalarının düzenlenmesi ile düzenlenebilir.

Kapital yoğunluğu ve işçi göçü arasındaki ilişkiyi ölçmek için 1966 senesinden 2014 senesine kadar geçen süreç içerisinde Türkiye'den başka ülkelere göçü mercek altına alınmıştır. İşçi hareketlerini ölçmek için göçün itme gücü olarak sermayenin varlığı irdelenmiştir (Balcı, 2017: 91-98)

Bir bölgedeki yüksek işsizlik oranı ve düşük ücretler itme gücünü ifade ederken; başka bir bölgedeki yüksek istihdam oranları ve yüksek ücretler çekme gücünü açıklamaktadır. Bir yönü ile itme gücüne konu faktörler göçün başlangıç noktasını belirlerken, çekme gücüne ilişkin faktörler ise göçün yönünü tayin etmektedir (Todaro, 1976: 138-148). Bu noktada kentsel ve kırsal alan arasındaki arzın iticiliğine ve talebin çekiciliğine dikkat çeken Todaro (1969: 147) bölgeler arasında bu arz-talep ilişkisi sürdükçe göçün de devam edeceğini belirtmektedir.

Katz ve Stark (1986: 134-149) az gelişmiş ülkelerde kırsaldan kente işgücü göçünün daha yüksek bir kentsel beklenen gelir için bireysel bir cevap olduğunu belirten ve yukarıda detaylandırılan Todaro'nun (1969) öncü çalışmalarını sorgulamaktadırlar. Ortaya koydukları çalışma kentsel gelir beklentisi kırsal gelirden daha düşük olsa bile, kırsaldan kente işgücü göçünün rasyonel olduğunu göstermektedir. Çalışmalarında özellikle kırsaldan kente işgücü göçünü tetiklemek için yüksek bir ödül alma ihtimalinin az olmasının dahi yeterli olduğu belirtilmektedir. Todaro modeline aktüel bir yorum Petrov'dan (2007: 185-206) gelmiştir. Çalışmasında özellikle makroekonomi temelli yaklaşımların kamu politikalarına yön verebileceği belirtmektedir. Bu çerçevede dile getirilen en önemli husus göçmenler için yeni ekonomik fırsatlara yatırım yapmanın, sosyal yardım ve konut gibi masraflı refah koşullarını finanse etmekten daha verimli olduğudur.

Makroekonomi temelli göç teorisi uluslararası göç ile bölgeler arasındaki ücret farkları arasında bir ilişki kurmaktadır. Bu iddialardan birinin ispat edilememesi bu teoriyi tartışmalı hale getirmektedir (Massey vd., 1993: 455). Genel olarak, göç ücret farkları ile ilişkilidir ancak istihdam oranlarının etkileri daha belirgindir. Ücret seviyeleri ile net göç oranı arasındaki ilişkiler üzerine yapılan çalışmalar irdelenmiş ve sonuçların birbiri ile benzeşmediği görülmüştür. Bazı çalışmalar da her iki olgu arasında kuvvetli ya da zayıf pozitif ilişki saptandığı gibi negatif ilişkiler de görülmüştür (Ritchey, 1976: 365).

Göç kalıplarının geçmişteki göç hareketlerinden etkilendiği görülmüştür Buradan da anlaşıldığı üzere her göç bir önceki göçün devamı ve aynı zamanda bir sonraki göçün teşvik unsurudur. Arkadaş ve akraba çevreleri örneğin yeni göçleri teşvik edebilirler ve göç sürekli devam eden bir zincir göçüne dönüşebilir. Bu noktada denilebilir ki

makroekonomi temelli yaklaşımlar devam eden zincir göçünü açıklamada yardımcı olmaktadır (Levy ve Wadycki, 1973: 198-203).

2.2.3. İşgücü Piyasası Araştırması

Özellikle uluslararası göçü açıklayan, segmentasyon teorisi veya ikili işgücü piyasası teorisi (Piore, 1979), makroekonominin aksine, işgücü piyasası dengesinin sağlanmasını göçün bir gerekçesi olarak görmek yerine tezlerini iş gücü piyasasının güvenli, istikrarlı ve esnek bölümlere ayrılmasına dayandırmaktadır. Bu teori iki tür işgücü sektörüne dayanmaktadır. Birincil sektörde, çalışanlar yüksek ücretlerden, istikrarlı istihdamdan ve iyi kariyer fırsatlarından yararlanmaktadır. İkincil sektörde ise dikey iş hareketliliği ihtimali düşük olmakla birlikte ücretler de yüksek değildir (Doeringer ve Piore, 1971: 162-163). Bu yaklaşım çerçevesinde denebilir ki yüksek düzeyde sanayileşmiş ülkelere vasıfsız ve süreli emek göçünün bir nedeni olarak, yukarıda bahsi geçen ikinci sektördeki iş gücü ihtiyacı gösterilmektedir. Çifte işgücü piyasası teorisinin sonuçları aşağıdaki gibidir (Massey vd., 1993: 444):

- Uluslararası işçi göçü büyük ölçüde talebe dayalıdır ve sanayileşmiş ülkelerdeki işverenler veya hükümetler tarafından işe alımlarla başlatılmıştır,
- Göçmenlere duyulan ihtiyaç, ekonominin yapısal koşulları tarafından yaratıldığından, farklı ücret oranları işçi göçü için ne gerekli ne de yeterli bir şarttır,
- Ev sahibi toplumlardaki göçmenler için düşük ücretler, emek arzının azalması ile yükselmez, bu gelişmeler kurumsal mekanizmalar tarafından düşük tutulur,
- Düşük ücretler, göçmen işgücü arzının artması sonucu daha da düşebilir,
- Modern sanayi sonrası ekonomilerin ihtiyaçlarını karşılayan hükümetler ücret veya işsizlik oranlarını değiştiren düzenlemelerle uluslararası göçü önleyemezler.

Ancak burada belirtmek gerekir ki işgücü piyasasını birincil ve ikincil sektör şeklinde göreceli olarak keyfi bir ayırımla test etmek zordur (Massey vd., 1993: 458). Yapılan çalışmalarda 1973-1979 yılları arasında Meksika ve Küba'dan ABD'ye göçleri mercek altına alınmıştır. Elde edilen bulgulardan birincil sektörde çalışmak için gelenlerin genellikle Hispanik olmayan beyazlardan oluştuğu ve Hispanik olmayan beyazlar için

çalışmaya geldikleri anlaşılırken, ikincil sektörde çalışmak için gelenlerin ise Hispanikler ve Afrika kökenlilerden oluştuğu ve yine Hispanik olmayan beyazlar için çalışmaya geldikleri görülmüştür (Massey vd., 1994: 716).

2.2.4. Dünya Sistem Teorisi -Yapısal ve Anomik Gerilimler Yaklaşımı

Dünya sistemleri teorisi, uluslararası göçün sürekli genişleyen bir küresel pazarın ekonomik ve politik organizasyonunu takip ettiğini ve kapitalizmin periferik ve kapitalist olmayan toplumlara nüfuz etmesinin uluslararası birleşme akışları yaratarak, yeni bölgelerin giderek artan bir şekilde birleşmiş bir dünya ekonomisine dâhil edildiğini iddia etmektedir (Arango, 2000: 290). İkili işgücü piyasası teorisi gibi, dünya sistemleri teorisi de gelişmiş sanayi ekonomilerinin düşük ücretler için belirli sektörlerde çalışmak için yabancı işgücüne ihtiyaç duyduğu fikrini benimsemektedir. Bununla birlikte, dünya sistemleri teorisi tarafından sunulan uluslararası göçün açıklaması, bu talebe değil, daha az gelişmiş ekonomilere kapitalist bir şekilde nüfuz etmenin yol açtığı bozulmalara ve yer değiştirmelere dayanmaktadır. Bunlar arasında yoksulluğa yol açan hızlandırılmış kırsal değişim, işçilerin yerinden edilmesi, hızlı kentleşme ve kayıt dışı ekonomilerin büyümesi sayılabilir (Castles ve Miller, 1993: 26). Bununla birlikte dünya sistemleri teorisi, yapısal bağlantıların menşe ve varış alanlarını birbirine bağlamak için nasıl ortaya çıktığını açıklamaktadır. Çağdaş göç akımları, kapitalist pazarların pazar dışı ya da öncül olmayan toplumlara girmesine eşlik eden sosyal, ekonomik, politik ve kültürel dönüşümlerden kaynaklanmaktadır. Küreselleşen bir ekonomi bağlamında, piyasaların ve sermaye yoğun üretim teknolojilerinin çevre bölgelere girişi mevcut sosyal ve ekonomik düzenlemeleri bozmakta ve aktif olarak gelir elde etmek, riskleri yönetmek ve kapital elde etmek için yeni yollar arayan işçilerden hareketli bir popülasyon yaratarak insanların geleneksel geçim kaynaklarından çıkarılmasını sağlamaktadır. Başka bir ifade ile uluslararası göç, ekonomik bir gelişme eksikliğinden değil, kalkınmanın kendisinden kaynaklanmaktadır (Massey, 1999: 303). Bu nedenle dünya sistemi teorisi çerçevesinde uluslararası göç, genişleyen küresel pazarın politik ve ekonomik bir yansıması olarak görülebilir. En belirgin hali ise çok kültürlü metropollerin oluşmasıdır (Sassen, 1991: 346). Aşağıdaki hipotezler bu görüşün göstergesidir (Massey, ve ark., 1993: 447):

- Uluslararası göç, ekonominin küreselleşmesinden etkilenen gelişmekte olan ülkelerde kapitalist bir pazarın ortaya çıkmasının doğal bir sonucudur,
- Uluslararası işçi göçü, uluslararası mal ve sermaye akışını ters yönde izlemektedir,
- Uluslararası göç, eski sömürgeci güçler ve onların eski sömürgeleri arasında, özellikle kültür, dil, idare, ekonomi ve ulaşım konularında bağlantıları olduğu için dikkat çekmektedir,
- Uluslararası göç piyasaların küreselleşmesinden kaynaklandığı için, yatırımın düzenlenmesi ile mal ve sermaye akışlarının kontrolünden etkilenebilir,
- Uluslararası yatırımın korunmasına yönelik siyasi ve askeri müdahalenin başarısızlığı ve küresel pazarın genişlemesi mülteci hareketlerine neden olmaktadır,
- Uluslararası göçün ücret oranları veya işsizlik oranları ile ilgisi düşük seviyededir, daha çok küresel ekonominin dinamiklerinden etkilenmektedir.

Benzer bir şekilde yapısal ve anomik gerilimler yaklaşımı (Hoffmann-Nowotny, 2002: 37-49), göçün bir nedeni olarak iktidarın ve prestijin toplumsal konumlarının dokusundaki gerilimleri azaltmak için işlevsel gerekliliği ortaya koymaktadır. Bireyler ve kolektif aktörler arasındaki eşitsizlikler ve dengesizlikler ile belirlenen yapısal gerilimler ve anomik gerilimler gözlenmiştir. Yapısal gerilimler kaynak ülkelerdeki eşitsizliklerden ve statü tutarsızlıklarından kaynaklandığı için fakir bölgelerden zengin bölgelere göç gerçekleşmektedir. Çünkü göç bu gerilimlerin çözülmesi için bir yol olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle göç oluşan gerilimleri dengelemede stres azaltıcı bir strateji olarak kabul edilir (Faist, 1997: 192). Özetle, dünyadaki ülkelerin farklı seviyelerdeki gelişmişlik düzeylerinin ve göç veren ülkelerdeki yapısal ya da anomik gerilimlerin göç akımlarına neden olduğunu söyleyebiliriz. Ancak gerilim sonucunda ortaya çıkan göç akımlarının ise göç alan ve göç veren ülkelerde yeni gerilimlere neden olduğu gözlemlenmektedir (Çakır, 2011: 135-136).

Göç sistemi teorileri eleştirel bir bakış açısı ile ele alındığında, göç süreçlerinin başlangıcından sonra göç dinamiklerinin korunmasını temsil etse de, göçün yönünün ve hacminin açıklanmasında etkili olduğu söylenemeyeceği şeklindedir. Dünya sistem teorisi ile ilişkili birçok deneysel veri toplandığı, ancak analitik değerden çok betimleyici olduğu ve bu nedenle teorik varsayımları doğrulamak için yeterli olmadığı

belirtilmiştir. Teorisyenlerin dünya sistemleri modeliyle tutarlı gerçekler ortaya koymakla birlikte, temel önermelerin genellikle sistematik testler için tek başına yeterli olmadığı yönünde görüşler mevcuttur. (Massey vd., 1994: 723-724).

2.2.5. Neoklasik Mikroekonomik Teori

Klasik teorileri tamamlayıcı olarak gelişen neo-klasik teoriler genellikle aktör merkezlidir. İş gücü olanakları ve daha fazla gelir elde etme motivasyonu göçü tetiklemektedir. Michael P. Todaro'nun (1969) Az Gelişmiş Ülkelerde İşgücü Göçü ve Kentsel İşsizlik Modeli (A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries), Michael J. Piore'nin (1979) Geçit Kuşları: Emek Göçü ve Sanayi Toplulukları (Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies) ve Larry A. Sjaastad'ın (1962) İnsan Göçünün Maliyeti ve İadesi (The Cost and Returns of Human Migration) isimli eserlerinde göçün makro ekonomik temelli klasik yaklaşımlarına mikro ekonomik temelli yeni açıklamalar getirilmiştir.

Mikro düzeyde ekonomik göç teorileri, bireysel ücret ve yapısal koşulları, özellikle ücret oranlarını ve işsizlik düzeylerini dikkate almaktadır ve göçün seçiciliğini açıklamaktadır (Haug, 2008: 599). Hem parasal hem de parasal olmayan maliyetler ve gelirler, alternatif maliyetler ve kar kaybı gibi birçok parametre neo-klasik mikro ekonomik modeli açıklamaya katkı sunmaktadır. Temelde, potansiyel göçmenler kararlarını bu çerçevede, göçün bir sonucu olarak gelecekte beklenen fayda ve maliyet akışının değerlendirmesine dayandırmaktadır (Sjaastad, 1962: 84). Konumuz açısından ortaya koyduğu en önemli tespit ise göçün özel ve sosyal maliyetleri ile bu maliyetlerin geri dönüşü yani göç kararının bir fayda sağlaması, piyasa yapısına, kaynak hareketliliğine ve her şeyden önemlisi devlet ile yerel yönetimlerin gelir politikalarına bağlı olduğudur (Sjaastad, 1962: 93).

Mikroekonomik fayda-maliyet analizi bağlamında, farklı fayda fonksiyonlarına sahip çeşitli modeller önerilmiştir. Temel olarak, beklenen net göç kazancı, göç masrafları çıkıldıktan sonra varış yerindeki istihdam olasılığına ve gelir düzeyine ilişkin beklentiye göre (fırsat maliyeti, yani alternatif göç seçiminde kaybedilen gelir göz önüne alınarak) hesaplanmaktadır (Massey vd., 1993: 435). Bu net kâr pozitif hale gelirse, rasyonel bir aktör için göç doğru seçim olarak ortaya çıkar ve göç gerçekleşir.

Göç yatırımının değeri, örneğin, başlangıç ve varış yerindeki yıllık kazanç ve gider farkına göre hesaplanabilir. Bu hesaba süreç içerisinde yaşanan her artı ve eksi kazançların dâhil edilmesi gerekmektedir (Sjaastad, 1962: 80-93). Parasal maliyetler ve faydalar, bir kişinin (veya ailenin) hareket edip etmeyeceğini belirlemede parasal olmayan maliyetlerden ve avantajlardan daha önemlidir. Bu nedenle yapılan kontrollerde analiz olumlu bir sonuç vermesi halinde bireylerin yaşları ve eğitim seviyeleri göz ardı edilebilir. Ancak yaş ve eğitim tek başına fayda-maliyet analizi üzerinde etkiye sahip olmasalar da diğer faktörler ile birlikte değerlendirildiklerinde anlam kazanmaktadırlar. Örneğin kişinin gelir farkını optimize etmesi yıllara yayılıyorsa bu koşulda yaş önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Bireyin içinde bulunduğu yaşın kar zarar analizi içerisinde olumlu bir etkiye sahip olması gerekmektedir. Dolayısıyla gelir ve gider hesaplarına yaşın da ilave edilmesi gerekmektedir. Bu hesapların tutarlılığına bağlı olarak göç gerçekleşmektedir (Speare, 1971: 120). Bir başka açıdan bakıldığında örneğin DaVanzo (1980: 44-45) kişisel (meslek ve eğitim seviyesi gibi) veya psikolojik (kronik hoşnutsuzluk veya göç isteği gibi) özelliklerin, bir kişiyi başka yerdeki fırsatların cazibesine daha duyarlı hale getirebileceğini ve göçü tetikleyebileceğini belirtmiştir.

Bu mikro modelleme farklılaştırılmış tahminlere izin vermektedir. Örneğin, eğer hedef ülkedeki ücretler göçmenler için beklenenden düşükse bu durum daha çok vasıfsız iş göçünü teşvik etmektedir. Bu nedenle nitelikli iş göçü ülkelerin sunabildikleri kalifiye iş fırsatlarına bağlıdır (Massey vd., 1993: 456). Yasal ve yasadışı göç arasında birçok modelde önemli bir ayrım yapılmaktadır, çünkü yasa dışı göç durumunda sınır dışı bırakılma olasılığı fayda-zarar fonksiyonuna dâhil edilmesi gerekmektedir (Massey vd., 1993: 435).

Mikroekonomik neoklasik teorenin varsayımları aşağıda listelenmiştir (Massey vd., 1993: 435):

- Uluslararası göç, kaynak ve hedef ülkedeki beklenen geliri belirleyen ücret ve istihdam oranlarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır,
- Hedef ülkedeki, kaynak ülkeye kıyasla ücretlendirmeyi veya istihdam olasılığını artıran beşeri sermaye donanımının özellikleri, uluslararası göç olasılığını artırmaktadır,

- Bireysel özellikler, sosyal koşullar veya gelişen teknolojiler göçün gerçekleşmesi üzerinde önemli faktörlerdir,
- Bir ülke içindeki bireyler bu nedenle göç için farklı teşvik yapılarına sahip olabilirler,
- Toplamda göç akışları, bireysel fayda-maliyet hesaplamalarından kaynaklanan bireylerin göçlerinin toplamını temsil etmektedir,
- Ülkeler arasındaki ücret ve istihdam oranlarındaki farklılıklar olmadan, ülkeler arası göçün gerçekleşmesi çok olası değildir,
- Beklentinin derecesi ülkeler arasındaki göç akımının boyutunu belirlemektedir,
- Göç kararları yalnızca işgücü piyasaları arasındaki dengesizliklerden kaynaklanmaktadır,
- Ev sahibi ülkedeki koşullar psikolojik olarak çekici görünüyorsa, göç maliyetleri negatif olabilir, bu durumda göçün durması hedef ülkede ücret beklentisinin olumsuz olmasına bağlıdır,
- Göç, özellikle kaynak veya hedef ülkeler arasındaki ücret beklenti farklılıkları giderildiği zaman durdurulabilir, bu nedenle fayda-zarar analizine dâhil her parametre önemlidir.

Bu çerçevede Melendez (1994: 49-67) tarafından yapılan çalışma sonuçları örnek gösterilerek göç ve insan sermayesi arasında doğrudan bir ilişki olduğu ve göçün insan sermayesi açısından seçiciliği doğrulanmıştır. Bu çalışmada ABD'ye gelenlerden Porto Riko göçmenlerinin sadece eğitim açısından değil aynı zamanda meslek açısından da tercih edildiğini ortaya koyulmuştur.

2.2.6. Yeni Göç Ekonomisi

Yeni göç ekonomisi yaklaşımı bireysel gelirden ziyade bütün ailenin gelirini ön plana çıkarmaktadır. Göç, gelirlerini en üst düzeye çıkarmak için rasyonel bir ev stratejisidir. Bu çerçevede denebilir ki göç kararı aile bireylerinin toplam kararıdır ve aile içerisindeki kümülatif kar-zarar analizini temsil etmektedir. Hanedeki birey sayısı arttıkça aile içerisindeki göç tartışmaları da alevlenmektedir. Kaynağın sabit olup

kaynağa muhtaç bireylerin sayısının artması da göç üzerinde etkili olan faktörlerden biridir (Mincer, 1978: 749-773; Sandell, 1977: 406-414).

Yeni göç ekonomisi teorisine göre, göçmenlerin kaynak ülkesindeki akrabalarına ekonomik olarak katkı sunması önemli bir konudur ve esasında bu göç olgusunun en belirgin sonuçlarından biridir (Massey vd., 1993: 457). Yeni Göç Ekonomisi, bireyi analizin merkezine koymadığından neo-klasik mikroekonomi dışındaki diğer bazı varsayımlara yer vermektedir (Massey vd., 1993: 439):

- Aileler, haneler veya diğer kültürel olarak tanımlanmış üretim ve tüketim birimleri göç araştırma birimi olarak bireylerin yerini almaktadır,
- Ücret farklılıkları uluslararası göç için yegâne gerekli bir ön şart değildir. Bölgeler arası ücret farklılıkları olmasa bile, hane halklarının ulusötesi göç yoluyla risklerini çeşitlendirmeleri için güçlü teşvikler bulunabilir,
- Hanelerin hem uluslararası göçlere hem de yerel üretime katılması için güçlü teşvikler her zaman mevcuttur. Özellikle kaynak bölgelerde ekonomik gelişmeler, uluslararası göç riskini azaltma stratejisini temsil edebilir,
- Uluslararası göç, ücret farklılıkları eşitlenerek durdurulamaz,
- Hane halkının geliri, seviyesini korusa dahi ileride hane halkı üzerinde farklı etkiler yapabilir,
- Hükümetler, göç piyasalarını iş gücü piyasalarının yanı sıra sigorta piyasalarını ve sermaye piyasalarını düzenleyerek etkileyebilirler,
- Gelir dağılımını etkileyen düzenlemeler ve ekonomik gelişmeler hanehalkına ekonomik olarak olumsuz tesir edebilir ve dolayısıyla göç için motivasyonlarını etkileyebilir.

Yeni Göç Ekonomisi, göçü daha geniş bir sosyal bağlama yerleştirmektedir. Göçle elde edilen mutlak gelirdeki potansiyel kazanımların hane halkı göç kararlarında önemli bir rol oynaması muhtemel olmakla birlikte, işgücü göçleri, hane halkının gelir durumunu iyileştirmek için de etkili bir strateji olabilir. Örneğin Meksika'dan ABD'ye göç, gelir elde etmede etkili bir mekanizmadır. Göç sonunda gelir elde edeceğine kesin kanaat getiren aile üyelerinin göçe daha yatkın oldukları değerlendirilebilir (Stark ve Taylor, 1989: 1-14). Ücret farkının ve mutlak gelir artışının göçü tetikleyen yegâne unsur olmadığı, ancak göreceli yoksunluğun göç etme motivasyonunda rol oynadığı

söylenbilir. Çünkü göreceli yoksunluk, göçmen gönderen topluluktaki komşular veya diğer hane halkları arasındaki gelir farkına ilişkin farkındalığın göçte önemli bir faktör olduğu belirtilmektedir (Jennissen, 2007: 411-436).

Düşük gelire sahip hane halkları göçe daha açıktır. Ancak bu çerçevede Güllüpınar (2013: 106) önemli bir noktaya dikkat çekmektedir ve bir gelir eşiğinden bahsetmektedir. Ona göre aile geliri göç sürecini yönetemeyecek kadar az ise göç gerçekleşmemektedir. Bir diğer ifade ile göç sürecini finanse edebilecek kadar güce sahip olanlar ve bunu riske edenler göç süreçlerine katılmaktadırlar.

Yeni Göç Ekonomisinin hanehalkına uygulanmasının verimliliği neo-klasik insan sermayesi modelinin varsayımlarını da tartışmaya açmaktadır. Yeni göç ekonomisi, uluslararası göçün, diğer pazarlardaki hanehalklarının maddi refahını tehdit eden ve ekonomik gelişmelerinin önündeki engelleri oluşturan başarısızlıklardan kaynaklandığını savunmaktadır. Neoklasik modelden farklı olarak, yeni ekonomik model tam ve iyi işleyen bir pazar oluşturmamaktadır. Aslında, birçok ortamda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, sermaye, vadeli işlemler ve sigorta piyasalarının bulunmadığını, eksik veya erişilemez olabileceğini kabul etmektedir. Gelir, üretim ve mülke yönelik risklere karşı kendi kendine güvende bulunmak veya yatırım sermayesine erişmek için hanehalkları bir ya da daha fazla işçiyi dış işgücü piyasalarına göndermektedir. Gelişmiş ülkelerde göreceli olarak daha yüksek ücretler göz önüne alındığında, uluslararası göç, riskleri en aza indirmek ve sermaye kısıtlamalarını aşmak için özellikle çekici ve etkili bir strateji sunmaktadır (Massey vd., 1994: 711). Aileler, uluslararası göç stratejisini hanehalkı gelirlerini en üst düzeye çıkarmak veya çeşitlendirmek için kullanmaktadır. Bu da onlar için riskin minimize edilmesi anlamına gelmektedir. Hanehalkının bu ülke etrafında bir araya gelmesi göç stratejisini kullanma eğilimi için çok önemlidir. Bir ekonomik denge modelinde göç ağlarının veya aile içi bağlantıların göz önüne alınması bile tek başına yeni göç ekonomisi yaklaşımının göç olgusunu açıklamadaki güçlü yanını ortaya koymaktadır. Ancak Pries (2004: 3-39) çalışmasında aile davranışlarının sebep sonuç ilişkisi arasında genellenmenin zorluğuna ve ortak bir yörünge ya da örüntünün olmadığına dikkat çekmektedir. Bir hanenin kolektif karar ve stratejilerine, bireysel stratejilerine, şans ve dönem etkilerine bağlı olarak, çeşitli göç vakaları gelişebilir. Basit bir göç zincir göçüne dönüşebileceği gibi geri dönüş süreci de yaşanabilir. Bir ailenin veya

hanehalkının ilk göç olayı, ailelerin farklı bölümleri veya alt grupları için farklı sonuçlara da yol açabilir. Örneğin ailenin bir bölümü başarılı bir göç süreci yaşarken başka bir bölümü sürece yenik düşebilir. Aileler göç sonrası gittikleri ülkelerle uyumlu hale gelerek ulusötesi bir göç zemininde hayatlarını sürdürebilirler.

2.2.7. Karar-Teorik Yaklaşım

Lee'ye göre kaynak bölgedeki faktörler (itme), hedef bölgedeki faktörler (çekme), müdahaleci engeller ve kişisel faktörler karar teorik yaklaşımda göç kararında belirleyici faktörler olmaktadır. Kaynak bölge ile ilişkili faktörler ile varış hedef bölgedeki faktörler arasında önemli farklılıklar vardır. İtici ya da çekici faktörlere ilişkin kararların alınması uzun süren tecrübelerle bağlıdır. Bir bölgede yaşayan kişilerin, bölgeyi genellikle uzun süreli olarak tanımaları ve isabetli yargılarda bulunabilmeleri gerekmektedir. Hedef bölge bilgisi kaynak bölgeye kıyasla daha az kesindir. Çünkü bir bölgenin avantajlarının ve dezavantajlarının tamamen anlaşılması ancak orada yaşayarak algılanabilmektedir.

Kaynak bölgesi göç eden bireylerin çocukluklarının tamamının ve gençliklerinin bir kısmının geçtiği yerlerdir. Kişilikler bu dönemde oturmaktadır. Buna karşılık hedef bölgeleri genellikle göçmenlerin yetişkin olduğu dönemlerdir ve oluşan kimlik asimilasyon tehdidi altındadır. Ulus devletler ise büyük göç dalgaları karşısında kimliklerini muhafaza ve ulusça dayanışmayı tesis için her türlü tedbiri almaya devam etmektedirler (Glick Schiller, 2015: 2277). Son dönem çalışmalar da işte bu noktaya odaklanmaktadır. Başka yerlere bağları olan göçmenlerin giderek artan bir şekilde dünyadaki ulus devletlerin birliğine ve güvenliğine tehdit olarak görülmesine rağmen, bazı bilim insanları göçmenlerin bir tehdit olmadığına ısrarla vurgu yapmakta ve yaşanılanın bir süreç olduğu dile getirilmektedir (Alba ve Nee, 2003: 1-5). Nitekim bu çerçevede yapılan son tahlilde bu sürecin uzlaşmacı bir süreç olarak görülmesi gerektiği belirtilmiştir (Waldinger, 2015: 23). Amerikalı sosyolog Daniel Bell'in ulus devletleri, ufak sorunlara çözüm arayabilmek için fazlaca büyük görürken, büyük sorunlarla baş edebilmek için de fazlaca küçük olarak değerlendirmesi ulus devlet anlayışının göç yönetimi de dâhil evrilmesi ve çağın gereklerine cevap verecek şekilde yeniden dizayn edilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Ritchey (1976: 395), karar teorisi çerçevesinde fayda-maliyet yaklaşımı, stres adaptasyon yaklaşımı ve oryantasyon modu yaklaşımı olmak üzere farklı yaklaşımları listelemektedir. Aynı çerçevede amaçlı rasyonel mod, geleneksel mod ve kısa dönem hedonistik mod olmak üzere üç farklı karar verme türünden bahsetmektedir. Fayda-maliyet yaklaşımı da kendi altında farklı alt yaklaşımları barındırabilir. Buna, temel amacı karar almada etkili olan faktörleri test etmek olan Speare'nin (1971: 117-130) maliyet-fayda hesaplaması modeli de dâhil edilebilir (Ritchey, 1976: 396). Bogue (1977: 167-182), özellikle alternatiflerin değerlendirilmesinde öznel olarak algılanan faktörlerin altını çizerek göç olması ya da olmaması alternatifinin her ikisinin de maliyetlerini ve faydalarını karşılaştırmaktadır. Fayda-maliyet yaklaşımı, öznel algıların ve yargıların birleşimi yoluyla göçü açıklamaktadır. Ayrıca, özel durumlar olarak kabul edilebilecek itme ve çekme modellerinin faktörlerini de içermektedir. Rasyonel bir tahmine göre, bu alternatiflerin en büyük net kazancı veya net zararı vaat etmesi durumuna göre göç etme kararı alınmaktadır.

Rasyonel seçim yaklaşımının bir parçası olan göçün değer beklentisi teorisine göre, bir göçmen, farklı boyutlardaki faydaların toplamını, gideceği yerdeki gerçekleşme ihtimali ile çarparak seçimi alternatif bir konum kümesinden yapmaktadır. DeJong ve Fawcett (1981: 47) tarafından geliştirilen bu değer-beklenti modeline göre, bireyin kendi değişkenlerine göre göç analizi söz konusudur. Refah, statü, rahatlık, stimülasyon, özerklik, ilişkiler ve ahlak boyutlarına dayanarak deneysel ve teorik olarak elde edilen belirli aktörlerin hedefleri için beklenti değerlerinin toplamı olarak göç etme niyeti belirlenmektedir. Göç, araçsal eylem olarak algılanır. Karar aktörlerin hedefleri ile ilgili ve subjektif olarak değerlendirilmiş faktörlerin bilişsel olarak hesaplanmasına dayanmaktadır. Çünkü bireylerin kalkış ve varış noktası arasındaki fırsatlar hakkında bilgi edinmeleri gerekmektedir (Mulder, 1993: 21-22). Bazı özellikler, değeri veya beklenti bileşenlerini etkileyerek göç kararına yön vermektedir. Bu özelliklerin başında demografik ya da sosyoekonomik değişkenler gelmektedir. İkinci olarak sosyal ve kültürel normlar gelmektedir. Risk alma veya uyum sağlama isteği gibi kişilik faktörleri üçüncü sıradadır. Dördüncü sırada potansiyel hedefler hakkında bilgi içeren olasılık yapıları gelmektedir (DeJong ve Fawcett, 1981: 53).

Stres eşiği modeli Wolpert (1965: 159-169), Brown ve Moore (1970: 1-13) ve Speare (1974: 173-188) tarafından farklı boyutları ile ele alınmaktadır. Onlar göçün “strese”

bir yanıt olarak görülebileceğini savunarak, göç analizinde bu bakış açısını benimsemişlerdir ve bireylerin yaşadığı stres derecesinde bazı eşikleri tasavvur etmişlerdir. Eğer bireyler mevcut durumdan tatmin olmazlarsa göç etmek için fırsat kollamaktadırlar (Speare vd., 1974). Bu bağlamda stres, bir yandan bireylerin istekleri ve diğer yandan mevcut durumla ilgili beklentileri arasındaki gerilimden kaynaklanmaktadır ve bu da bireyin başka yerlerdeki fırsatları araştırmasını sağlamaktadır. Böyle bir karar kriteri, ekonomistlerin fayda maksimizasyonu kavramına benzerlik gösterebildiği gibi bir anlamda “irrasyonel” olarak kabul edilebilir. Şöyle ki göç kararlarında karar kriteri olarak “stres” öngörülemez bir durumdur. Çünkü stresin nasıl belirlendiği ve hangi faydaya veya faydasızlığa bağlı olduğu hesaplanması zor olan araştırma alanlarından (Molho, 2013: 530).

Wolpert (1965: 161), göçü sosyo-psikolojik açıdan yakın çevrenin koşullarına uyum olarak görmektedir. Brown ve Moore (1970: 1-13) göçmenlerin karar alma süreçlerine odaklanmaktadır ve karar alma aşamalarını irdelemektedir. Ayrıca çalışmalarında kentsel alandaki konut hareketlerinin incelenmesi için kavramsal bir çerçeve sunmuş ve bu çerçeve tarafından önerilen araştırma için bir takım çıkarımlar sağlamışlardır. Kent içi göçle ilgili karar süreçlerinin yeterli şekilde anlaşılması için kapsamlı bir araştırma çabasına ihtiyaç duyulduğu açıkça belirtilmiştir.

Çalışmada iki karar aşaması kabul edilmiştir. İlk adım, çevresel uyarıları ve hanehalkının mevcut ihtiyaçlarını karşılaştırmaktır. Memnuniyetsizlik ya da memnuniyet, hane halkının yaşı, ikamet süresi veya konut mülkiyeti gibi bireysel faktörlerin yanı sıra nüfus yoğunluğu veya gürültü kirliliği gibi çevresel faktörlerden etkilenmektedir. Göçün gerekliliği ve gerçekleşmesi durumunda ihtiyaca cevap vermesi önemlidir. Çok fazla eşitsizlik varsa, ihtiyaçları koşullara uyarlamak, çevreyi hanehalkının memnuniyetine dönüştürmek ya da hane halkının tamamının yerini değiştirmek şeklinde üç yönlü yanıtın farklılaştırılması gerekmektedir. İkinci aşamada, karar doğrultusunda uygun bir varış yeri aranırken, alternatif araçlar seçilip belirli bir varış noktası değerlendirilerek, yer faydası sonuçlarının maliyet-fayda analizleri yapılır. Kullanılabilirlik, fiziksel özellikler, altyapı, sosyal çevre ve konut özellikleri gibi bir dizi faktör değerlendirmeye dâhil edilmektedir. Bu aşamalardan geçilirken dikkat edilecek önemli husus karara etki eden bilginin çeşidi ve aktarım şeklidir. Ayrıca sosyoekonomik özelliklerin memnuniyet ve mobilite üzerindeki etkisine de

dikkat çekilmektedir. Örneğin Speare (1974: 173-188) konut memnuniyetinin, taşınma ve hareketlilik arzusuyla ilişkili olduğunu belirtmektedir. Yaş, ikamet süresi, ev sahipliği ve oda kalabalıkları gibi bireysel ve ikamet özelliklerinin, konut memnuniyetini etkilemesiyle beraber hareketliliği de etkilediği vurgulanmaktadır. Sampson ve Sharkey (2005: 1-29) araştırmasında küçük şehirlerden metropollere göçen Afrika kökenli insanları sorguladıklarında göçmelerine ana sebebin ırkçılık olduğunu ve metropollerdeki çok kültürlü hayatın kendilerini rahatlattığını tespit etmişlerdir. Diğer taraftan DeLuca, Wood ve Rosenblat (2019: 580) çalışmalarında daha çok fakir ailelerin neden göçtüklerini sorgulamışlardır. Tespit ettikleri husus fakir ailelerin oturacakları muhitin özelliklerinden çok, konutun büyüklüğüne ve kullanılabilirliğine yoğunlaştıklarıdır. Bütün bu sosyal özellikler ve ailelerin yapılarına göre bu sosyal özelliklere göre gelişen göç reaksiyonları yöneticilere istihdam ve konut politikaları açısından fikir sunduğu gibi, hangi sosyal problemlerin nasıl bir göç problematiğini beraberinde getireceği noktasında da ipuçları vermektedir.

Yukarıda listelenen bütün klasik teoriler bir bütün halinde değerlendirildiğinde kaynak ve hedef ülkelerde göçü etkileyen itme ve çekme faktörlerinin önemli olduğu görülmektedir. Klasik göç yaklaşımları ile yetinmeyip yeni yaklaşımlara duyulan ihtiyacın nedeni, bir taraftan 1960'lardan bu yana gözlemlenen göçteki değişimle gerekçelendirilirken diğer taraftan ne “sosyalleşmemiş” ne de “aşırı sosyalleştirilmiş” teorik bir modele olan ihtiyaç ile açıklanmıştır (Boyd, 1989: 640).

2.3. Yeni Göç Teorileri

Yeni göç teorilerinde göç olgusu salt ekonomik yaklaşımdan arındırılmıştır ve ona ekonomiyi de içine alan birçok disipline ait görüşleri barındıran bir boyut kazandırılmıştır. Mabogunje (1970: 1-18), Kubat ve Nowotny (1981: 307-329), Kritiz ve arkadaşları (1992), Portes ve Sensenbrenner (1993: 1320-1350), Massey ve Espinosa (1997: 939-999) ortaya koydukları eserlerinde göçü global çapta devam eden çok boyutlu değişimlerin bir sonucu olarak görmüşlerdir ve disiplinler arası teoriler ile yorumlamışlardır. Yeni göç teorilerinin üzerinde durduğu en önemli husus sosyal ağların göçleri kolaylaştırmasıdır. Çünkü bu ağlar sosyal bir sermaye oluşturmaktadır ve sosyal sermaye ulaştığı güç sayesinde yönüne kendi karar verebilmektedir. Bu

çerçevede sosyal sermaye “karşılıklı tanışma ve takdir etme ilişkisine ve az ya da çok kurumsallaşmış kalıcı bir iletişim ağına sahip olarak bir bireye veya gruba düşen kaynakların somut veya sanal toplamı” olarak tanımlanabilir (Bourdieu ve Wacquant, 1992: 119).

2.3.1. Ulusötesi Göç Teorisi

Ulusötesi yaklaşıma atfedilebilecek birçok deneysel çalışma yapılmıştır. Bu yaklaşım, ilk olarak 1975'te sınırötesi göç terimi kullanan Sutton ve Mackiesky-Barrow'a atfedilir (Glick Schiller vd., 1992: 60). Ulus ötesi göçmen ağlarının ortaya çıkması ile ilişkili süreç, uluslaşırılma olarak adlandırılır. Ulusötesi sosyal ağlar, ulusötesi sosyal alanların göçmen ağlarından ve iki devlet arasındaki kurumsal bağlantılardan kaynaklanmasından dolayı bu yeni gelişmenin temelini oluşturmaktadır. Uluslararası ve ulusötesi kavramlarının açıklamalarından yola çıkarak denilebilir ki uluslararası göçlerde devletler bir aktör olarak ortaya çıkarlarken ulus ötesi göçlerde devletler arena olarak rol oynamaktadır (Faist, 1995a: 42, 1995b: 18-19).

Mevcut küresel ekonomi çerçevesinde iş gücü gönderen ya da iş gücü alan ülkelerdeki ekonomik şartlar, günümüzde göçmenlerin küresel kapitalizmin merkezleri olan ancak ulusötesi hayatların yaşandığı bu arenalara (ülkelere) yerleşmelerine yol açmaktadır (Glick Schiller vd., 1995: 48-63). Ancak toplumların ulusötesi göç bağlamında ele alınmaları ve yorumlanmaları bir kısım sorunlar barındırmaktadır. Çünkü ulusal sınırlar içerisinde şekillenen toplumların bu sınırı aşan bir kimlik ve üyelikle özdeşleştirilmeleri zordur (Goldring, 1996: 69). Göçmenler farklı ikamet yerleri arasında yaşarlar, bu nedenle kaynak ya da hedef ülkeye özgü değildirler, sıklıkla ikamet yerleri arasında gidip gelirler. Bu nedenle, onlar için bir tarafta etnik kültürel sosyal alanlar varken diğer tarafta coğrafik politik alanlar vardır. Her iki alana da etki eden birçok faktör vardır ki bunlardan en önemlileri ulusötesi göç bağlamında aile uyumu, kaynak ülkedeki sosyal dışlanmışlık ve hedef ülkedeki diğer dışlanmışlıklar sayılabilir (Goldring, 1997: 180).

Ulus ötesi göç aynı zamanda Küresel Şehirler (Sassen, 1991) veya ulus ötesi topluluklar terimleriyle de ilişkilidir (Goldring, 1996: 77). Göçmen gruplar, yeni bir dağılmış sosyal gerçeklikler veya sosyal alanlar içinde hareket etmekle karakterizedir.

Ulus ötesi göç döngüleri kavramı malların, kişilerin, sermayenin ve bilginin dolaşımıyla oluşturulan sınırların ötesindeki toplulukları ve sosyal alanları tanımlamaktadır. Rouse (1992: 47) bu çerçevede birkaç öneride bulunmaktadır. Birincisi göç ve yerleşim ısrarla sınıf ilişkilerinin yeniden üretimi ve dönüşümü ile ilişkilendirilmelidir. Bu, göçmenlerin kaçınılmaz bir proleterleşme sürecinden geçtiği veya gerçekten de herhangi bir sınıf dönüşümü yaşadıkları anlamına gelmemektedir. Ancak hareket halinde olanların sadece iki ülke arasında gezinmedikleri büyük bir değişimin de içine girdikleri anlamına gelmektedir. İkincisi, sınıf ilişkilerinin çoğalmasının ve dönüşümünün sadece ekonomik bir mesele olmadığı kabul edilmelidir. Aynı zamanda, insanların çok çeşitli disiplin baskılarına maruz kaldıkları kültürel ve politik bir süreç olarak da görülmelidir. Üçüncüsü, çoğu göçmenin karşı karşıya kaldığı bu disiplin baskılarına verilen cevaplarının adaptasyon, uzlaşma ve uyum mantığından çok, riayet etme, rıza gösterme ve direnme şeklinde olduğu görülmektedir. Dördüncüsü, göçmenlerinin deneyimlerinin doğasını, ulusötesi düzenlemelere özel bir bakış açısıyla analiz etmek gerekmektedir. Bu düzenlemelerin yerel sonuçlarının ve göçmenlerin bunlara reaksiyon seviyelerinin dikkate alınması önemlidir. Son olarak, ulusötesi düzenlemelerin kültürel politikalar ile ilişkilendirmesi gerekmektedir. Bütün bu önerilerin istenilen seviyede gerçekleştirilmesi göçmenlerin geçmiş hayatları ile yeni hayatları arasında bir köprü kurmasına yardımcı olacağı gibi göç süreçlerinin yönetilmesine de katkı sunacaktır.

Bu yaklaşım kritiğe tabi tutulduğunda her ne kadar bir kısım yazarlar ulusötesi toplumun yaklaşımına “önemli teorik potansiyel” atfetse de kavramın değeri öncelikle deneysel olayların açıklamasında yatmaktadır. Örneğin ulus ötesi toplumun önemine ilk yorum Basch ve arkadaşlarından (1994: 6) gelmiştir. Onlar ulus ötesi kavramını, göçmenlerin kökenleri ve menşe topluluklarını birbirine bağlayan çok zincirli sosyal ilişkileri kurup sürdürdükleri süreç olarak tanımlamaktadırlar. Aynı paralelde ulus ötesi topluluklar, göçmenlerin ekonomik ilerleme ve sosyal tanınma arayışlarında yarattıkları siyasi sınırlar boyunca devam eden yoğun ağlar olarak görülmektedir. Bu ağlar sayesinde, artan sayıda insan ikili yaşam sürmektedir. Katılımcılar genellikle iki dillidir, kültürler arasında kolayca hareket ederler, iki ülkede evlerini çabucak tutarlar ve her ikisinde de varlıklarını gerektiren siyasi ve kültürel çıkarları izlerler (Portes,1997: 812).

Uluslararası terimin uluslar ötesi olarak değiştirilmesi göç araştırmalarında çok daha yeni bir kavramdır. Ulus ötesi göç, geleneksel teorilerle açıklanamayan göçler için kullanılan bir terim olarak görülebilir. Küresel ve Avrupa göçündeki son artış ile bu kavram birçok tanımlayıcı çalışmada ve veri analizinde gösterilmiştir (Castles ve Miller, 1993).

2.3.2. Uluslararası Göç Sistemleri Teorisi

Göç sistemi yaklaşımı, belli ülkeler arasında nispeten yoğun bir bilgi, mal, hizmet, sermaye, fikir ve insan değiş tokuşu olduğunu varsaymaktadır. Bunlar kaynak ve varış ülkelerini birbirine bağlayan bir göç sistemi oluşturmaktadır. Bu sistem, belirli ülkeler arasında mal, sermaye ve insan gibi öğelerin nispeten çok ya da az yoğun değişimi ile karakterize edilmektedir (Zlotnik, 1992: 19). Uluslararası göç sistemleri teorisinin kurucuları Fawcett ve Arnold (1987: 453-473) temel olarak, sistem yaklaşımının, çağdaş göç akımlarının değişen eğilimlerini ve kalıplarını yakalamak için gereken analitik araçları sunduğunu belirtmektedirler. Dünya sistem teorisindeki gibi ekonomik bağlamın yanı sıra, politik, sosyal ve demografik faktörler de dikkate alındığında, göç süreçlerinin dinamiğinin sistem-teorik bir analiz çerçevesinde yeterince dikkate alınabileceği varsayılmaktadır (Kritz ve Zlotnik, 1992: 2). Göçmenler belirli cazibe merkezlerine odaklanmaktadır. Sistemdeki ülkelerin coğrafi olarak yakın olmaları gerekmemektedir, çünkü akışlar fiziksel alanlardan ziyade politik ve ekonomik ilişkileri yansıtmaktadır. Bu çerçevede çok kutuplu sistemler mümkündür, böylece dağınık bir dizi çekirdek ülke, bir dizi ulustan göçmen alabilmektedir. Milletler birden fazla göç sistemine ait olabilirler, ancak çok ulusluluk göç eden toplumlarda göç alan toplumlara kıyasla daha yaygındır. Siyasi ve ekonomik koşullar değiştikçe, sistemler evrilmektedir, böylece sistemin mevcut durumu sabit bir yapıya işaret etmemektedir (Massey vd., 1993: 454).

Göç, kaynak ya da hedef ülkedeki sınıf, cinsiyet, kuşak, etnik köken ve diğer toplumsal ayrımlarla karmaşık bir şekilde bağlantılıdır ve iş ya da ailevi ilişkileri dönüştürülebilecek dinamik bir süreçtir (Van Hear, 2010: 1531). Göç sistemleri teorisi sosyal ağlar, bireysel aktörler ve yapısal koşullar arasındaki bağı sağlar. Şöyle ki göçmenler içinde bulundukları şartlar çerçevesinde göçün yönüne karar verirken göç

sistem teorisinin ön gördüğü varsayımlardan istifade etmektedirler. Akrabalık, arkadaşlık ve topluluk bağlarına dayanan sosyal ağlar göç sistemleri analizinde merkezi unsurlardır. Bireysel aktörler ve daha büyük yapısal kuvvetler arasında aracılık etmektedirler. Göç veren ve göç alan ülkeleri birbirine bağlarlar. Ayrıca, göç için ilk itici güç sona erdikten uzun bir süre sonra göçün devam ettiğini açıklarlar. Ayrıca vurgulamak gerekir ki, akrabalık bağları göçte önemli bir kişisel ağ kaynağı olduğu için, kişisel ağlara duyulan ilgi aynı zamanda ailelerin ve hane halklarının göç ve aile göçündeki rolünü de dikkate almaktadır (Boyd, 1989: 643- 661).

Göç sistemleri, farklı yönde ve kategoride gelişen göç motivasyonlarını birleştirebilir ve göçe yön verebilir. Hükümetler arası ilişkiler, kültürel bağlantılar, kişisel ağlar ve aile bağları ve göçmen ajansı faaliyetleri birer kategori olarak görülebilir. Hükümetler arası kategorisinin somut göstergesi ticaret ve finans hareketleridir. Göç yasaları ve süreli iş sözleşmeleri bu kategorinin yasal zeminini oluşturmaktadır. Bu kategorinin ilişkisel boyutunu karşılıklı işçi arz ve taleplerinin yanı sıra karşılıklı ekonomik bağımlılıklar oluşturmaktadır. Göç normları ve göçmenlerin kabulüne ilişkin sosyal kabul bu kategorinin yasal zeminini oluşturmaktadır. Bu kategorinin ilişkisel boyutunda kültürel benzerlikler ve değer yargılarının uyumu yer almaktadır. Aile bağları kategorisinin somut göstergesi para transferleri ve karşılıklı haberleşmelerdir. Ailevi sorumluluklar ve sosyal dayanışma bu kategoriye yön veren yazılı olmayan kurallardır. İlişkisel boyutunu ise göçmen olanlar ve olmayanları arasındaki bağlar oluşturmaktadır. Diğer bir kategori olan göçmen ajansları kategorisinin en somut göstergesi iş bulma ajanlarının varlığıdır. Yasal zemini ajansların düzenlediği iş sözleşmeleri oluşturmaktadır. Bu kategorinin ilişkisel ağı ise kaynak ve varış ülkelerindeki faaliyetlerine göre şekillenmektedir (Fawcett, 1989: 674).

Uluslararası bir göç sistemi içindeki bağlantılar göç sistemini teorik olarak sürekli bir şekilde beslemektedir (Kritz ve Zlotnik, 1992: 3). Göçler sosyal (refah farklılıkları, göçmen ağları), politik (giriş, çıkış ve iskân düzenlemeleri, uluslararası ilişkiler), demografik (doğurganlık farkları, seyahat bağlantıları) ve ekonomik (ücret ve fiyat farkları, bölgesel bloklar) bağlamlar arasına gömülü iki ülke arasında gerçekleşir. Ayrıca tarih, kültür, teknoloji ve sömürge geçmişi arasında başka bağlantılar da vardır. Sistem geri bildirim ve ayarlama mekanizmalarıyla kendini düzenler. Massey ve arkadaşları bu çerçevede aşağıdaki hipotezleri üretmişlerdir (1993: 454):

- Coğrafi yakınlık, ülkelerin özellikle siyasi ve ekonomik ilişkiler çok önemli olduğu için, göç sisteminde bulunmaları için gerekli bir şart değildir,
- Göç alınan ve göç verilen ülkelerin etkileşimlerine bağlı olarak çok kutuplu göç sistemleri mümkündür,
- Milletler birden fazla göç sistemine dâhil olabilir,
- Politik ve ekonomik şartlardaki değişikliklerle, sistemler ortaya çıkabilir veya ülkeler mevcut sistemden düşebilir.

Göç sistemleri teorisini birkaç husustan dolayı kritize edilmiştir. Göç sistemleri kavramı teorik bir model değildir. Göç sistemleri teorisi daha çok göç hareketinin yönünü belirlemede etkili olan bir çıkarımdır (Fawcett, 1989: 678). Fakat göç sistemleri teorisi göçün hem çıkış hem de varış noktasına dikkat çekerek göçteki istikrarı ve hareketliliği açıklamaktadır. Bir göç akışını diğer göç akışları bağlamında veya bir varış noktasını alternatif bir varış noktalarına göre incelemektedir. İnsanın yanı sıra, bilgi, mal, hizmet ve fikir akışında da dâhil olduğu çıkış ve varış noktaları arasındaki farklı bağlantılara vurgu yapmaktadır (Zlotnik, 1992: 17-18).

2.3.3. Sosyal Ağlar

Göç sistemi yaklaşımı, farklı seviyeler arasındaki genel ilişkilerin sınıflandırılmasına yardımcı olurken, ağ yaklaşımları sosyal göç ve göç ağlarını ön plana çıkarmaktadır (Faist, 1995b: 18). Göçmenleri, menşe ve varış bölgelerindeki bağlayan kişisel ilişkiler, uluslararası emek göçü olasılığını artırmaktadır. Bunda etkili olan unsur ağ içerisinde bulunan aktörler arasındaki karşılıklı yükümlülükler ve beklentilerdir. Ağlar, kümülatif göç nedenselliğini getirmektedir, çünkü her yeni göçmen bir dizi göçmen için göçün maliyetini düşürmekte, bu sayede bazılarının göç etmesine neden olmaktadır. Ağların yapısal etkisi, göçe güçlü ve dinamik bir ivme kazandırmak için maliyet-fayda hesaplamasının daha çok maliyet tarafına etki etmektedir. Maliyetlerin paylaşımı da göçü hızlandırmakta ve yaygınlaştırmaktadır (Massey, 1990: 17). Bu durum zincir göçüne yol açabilmektedir. Çünkü göç veren ve göç alan toplumları birbirine bağlayan alt yapı göçün sürekliliğine imkân tanımaktadır (Wilbert, 1992: 178).

Danış (2010: 203) sosyal ağların oluşmasına en büyük neden olarak hedef ülkede göçmenlere yönelik devlet yardımlarının sınırlı olmasını göstermektedir. Hedef ülkedeki kamusal yardımların yetersiz kalması durumunda göçmenler bir kısım ekonomik ve sosyal sorunları çözmek için göçmen ağları oluşturmaktadır. En temel ihtiyaçları görmek için oluşturulan bu ağlar daha sonra ki göçlere de zemin hazırlamaktadırlar. Göçmenlerin çoğunun yeni ikamet ettikleri yerde akrabaları bulunmaktadır, akrabaları ya da yakınları ile birlikte hareket etmektedirler. Ayrıca göçmenle birlikte seyahat eden bu insanların yanı sıra, şehirde olan diğerleri de onlara katılmaktadır. Böylece bir göç zinciri kurulmaktadır ve birbirini takip etmektedir. Zincir göçünde göçü takip eden ilk aile üyeleri eşler ve çocuklardır. Onları kardeşler takip ederken göç zincirine en az düzeyde katılan aile fertleri ebeveynlerdir (Ginsberg 1979: 244). Diğer taraftan Johnston, Karageorgis ve Light (2013: 1479-1505) yapmış oldukları çalışmalarında sosyal ağın dinamik bir yapı olduğunu, sosyo-ekonomik şartlara göre tepki verdiğini saptamışlardır. Örneğin ABD genelindeki geleneksel Meksika göçünde rol alan sosyal ağ, Meksikalıların modern metropollerde varlığını şartlara ayak uydurarak sürdürdüğünü belirlemişlerdir.

İnsanların göç etmesinde birinci öncelik ekonomik nedenler olurken akrabalık derecesine göre göç edenlerin bir arada kümelenme davranışları değişmektedir. Akrabalık derecesi düştükçe, özellikle kan bağı ikinci ya da üçüncü kuşaklar arasında yoğunlaştıkça göç eden insanların birbirlerine yakın bölgelere göç etme olasılıkları da düşmektedir (Berardo, 1967: 544). Buna karşılık, kaynak ülkede aile ile az ya da çok önemli sosyal ilişkiler göç etmek için bir neden olabilmektedir. Ayrıca yoğun sosyal ağların göç etme istekliliği üzerindeki caydırıcı etkisine de dikkat çekilmektedir. Şöyle ki, yoğun bir sosyo-ekonomik bağla karakterize edilen etnik grupların, dışarıya göçü desteklemediğini göstermektedir. Aksine, etnik topluluk içinde alternatif fırsatlar sağlayarak göçü engellemektedirler ve toplumun bireylerinin yerinde kalmasını teşvik etmektedirler (Kobrin ve Speare, 1983: 425-444). Sadece kaynak yerindeki sosyal ilişkilerin varlığı değil, aynı zamanda ailenin göç planlarının da desteklenmesi göç olasılığını etkilemektedir. Örneğin, göçe az meyilli sosyal ilişkiler özellikle göçü engellemektedir.

Aile dışı sıkı arkadaşlıklar ve diğer sosyal çevre de göç kararında önemli aktörlerdir. Her bir aktörün özellikle gençlerin bağıllık, destek ve göç planı denkleminde yeri

farklıdır. Burada en etkili sosyal ilişki ağı aile olarak ortaya çıkmaktadır (Crawford, 1966: 293-300). Sosyal ilişkilerin göç kararları üzerindeki etkisi açık bir şey değildir. Bir metropoldeki insanlarla olan sosyal temaslar genellikle göç gerektirmesine rağmen, bu temas o bölgeye göç olasılığını yükseltmeyebilmektedir. Muhtemel bir varış yerindeki sosyal temasların varlığı insanların başka bölgelere göçmeyi planlamalarını engelleme gücüne sahip değildir (Fuller vd., 1990: 553). Ancak sosyal ağların genellikle bilgi ve destek hizmetleri yoluyla belirli bir yere göç etme kararını teşvik ettiği ve belirlediği kesin gibi görünmektedir. Bununla birlikte olumlu bir etkisinin olduğu söylenemez, çünkü sosyal ağlar tek taraflı ve eksik bilgi iletmek ve kendi inisiyatifini ve alternatiflerin serbest seçimini kısıtlamak için kullanılmaktadır (Pohjola, 1991: 437). Aile oryantasyonunun ve kaynak ülkede sosyal ağlara güçlü entegrasyonun bir göç engeli olup olmadığı ya da etnik ve aile sosyal ağlarının başarılı bir göç için gerekli kaynakları sağlayan göçmen sosyal organizasyonlar olup olmadığı genel olarak tespit edilememektedir (Nauck, 1989: 27). Bu çerçevede yukarıdaki yaklaşım göz önüne alınmadan sosyal ağların ve göçlerin doğrudan sebepler zincirinden bahsedilememektedir. Bir bütün halinde aşağıdaki sonuçlar çıkarılabilir (Massey vd., 1993: 449):

- Uluslararası göç, göç ağları içinde göç etmek isteyen tüm insanlarla bağlantılar kuruluncaya kadar bir göç bölgesinde gerçekleşmektedir.
- İki ülke arasındaki göç akışları, ücret farklılıkları veya işsizlik oranları ile güçlü bir şekilde ilişkili değildir. Bu faktörlerin göç kararları üzerindeki etkisi, göç ağlarının maliyet ve riskleri ile aşılmaktadır.
- Uluslararası göç, göç ağlarının oluşturulmasıyla kurumsallaştırıldığında, orijinal yapısal ya da bireysel sebeplerden bağımsız hale gelmektedir.
- Sosyal ağlar yoluyla göçün maliyeti ve riskleri azaldıkça, göç akışları daha az seçici hale gelmektedir ve göç toplumunun daha fazla tercih ettiği bir yol olmaktadır.
- Meydana gelen göç akımlarının politika araçları tarafından kontrolü zor olmaktadır. Çünkü kurulan sosyal ağlar bunu zorlaştırmaktadır.
- Aile birleşimi gibi bazı uygulamalar, göçmen ağlarının oluşumunu teşvik ettikleri için göç hareketlerini düzenlemeyi engellemeye devam etmektedir.

Sosyal ağlar yaklaşımını bazı noktalarından dolayı kritize etmek mümkündür. ABD'de ve diğer birkaç göç ülkesinde sosyal ağlar ve göç konusunda birçok deneysel çalışma vardır (MacDonald ve MacDonald, 1974: 226-236; Boyd, 1989: 638-670; Gurak ve Caces, 1992: 150-176; Ho, 1993: 32-40). Bu çalışmaları bir bütün halinde değerlendiren Massey ve arkadaşları (1994: 728) göçmen ağlarını, göçmenleri, eski göçmenleri ve göçmen olmayan kişileri, kaynak ve varış yerindeki akrabaları birbirine bağlayan kişilerarası bağlar kümesi olarak yorumlamaktadır.

Çalışmalar göç ağlarının bireysel ve hanehalkı seviyesindeki göç kararları ile göç oranları ve olasılıkları ile göçmen akışlarının yönü üzerinde etkili olduğunu göstermiştir. Bütün bu bulgular sosyal ağların önemli rolünü ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, şu ana kadar elde edilen sonuçlar, nispeten az sayıda topluluk çalışmasından ve birkaç ülkeden elde edilen daha az sayıda nicel analize dayanmaktadır. Özellikle, Meksika'dan ABD'ye göç iyi çalışılmıştır. Bu bağlamda, diğer ülkelerden daha iyi nicel çalışmalara dayanan genel olarak geçerli ifadelerin bulunmadığı, ayrıca tüm çalışmaların ağların belirli etkilerini göstermediği ya da sosyal ağların etkisinin yönünün açık olmadığı görülmektedir (Nauck, 1989: 27-48). Sosyal ağ yaklaşımının özel eksikliği teorik olarak düşük önemine dayanmaktadır. Bireysel düzeyde, sosyal ilişkilerin varlığının göçmenliğe hazırlık durumunu nasıl etkilediğine dair somut tahminler çıkarmak pek mümkün değildir. Bir yandan evdeki sosyal ilişkiler göçün önündeki bir engeldir, bir yandan da aile bireylerinin göç için gönderilmesi ve yurt dışından destek alınması hayatta kalma stratejisi olarak görülmektedir. Mevcut sosyal ağlar göçte elverişlidir ve çoğu durumda, göçten sonra hedef yerle olan ilişkilerin düzenlenmesinde de rol oynamaktadır. Ancak hangi şartlar altında göç, kalmaya kıyasla çekici bir alternatiftir, ağ teorisi yardımıyla belirtilememektedir.

2.3.4. Sosyal Sermaye

Göç ağları hakkındaki araştırmaların tartışmasız bir sonucu olarak, bireysel karar alma süreçlerinin aile, akrabalık ağları veya etnik topluluklar gibi sosyal birimlerden oluşan sosyal bağlamlara gömülmesidir. Bir somutlaştırma, ağ perspektifini sosyal sermaye kavramıyla deneyimlemektedir. Sosyal sermayenin olumlu etkileri ilk olarak Massey

tarafından göçmen ağları ile bağlantılı olarak dile getirilmiştir (1987: 170). Meksikalıların 1970'lerde Amerika Birleşik Devletleri'ne göçlerinde yaşanan hızlı artışı açıklamaya yardımcı olmak için yapmış olduğu çalışmada göçmen ağlarının, göç maliyetlerini düşürdüğü için göçlerin ivme ve hacim kazandığına dikkat çekmektedir. Bu dinamik etkileşimin bir sonucu olarak, Amerika Birleşik Devletleri'nde ikamet eden insanlarla sosyal ağa sahip olan Meksikalıların ülkeye göç etme olasılıklarını artırdığını belirtmiştir. Çünkü arkadaşlarla, akrabalarla ve yurttaşlarla olan kişisel temaslar, göçmenlerin iş ve konut bulmalarına ve finansal destek sağlamalarına yardımcı olmaktadır. Bütün bu imkânlar göçün maliyetini azaltmaktadır ve bir yönü ile göçün sürekli hale gelmesine zemin hazırlamaktadır.

Sosyal sermaye kavramı, sosyal ağlara gömülü olma özelliğini dikkate alan ekonomik yönelimli göç sosyolojisi bağlamında uygulama bulur. Her biri göçmen ağları ile bağlantılı dört farklı sosyal sermaye türünden bahsedilebilir. Birinci sosyal sermaye türünün kaynağı değerlerdir. Göç edenlerin etmeyenlere kaynak transferi yazılı olmayan ancak genel kabul gören ahlaki bir zorunluluktan etkilenmektedir. Ebeveynlerinin çocuklarına yaptıkları harcamalar buna örnektir. İkinci grup sosyal sermaye türü kaynağını dayanışmadan almaktadır ki bu sermaye türünün de motivasyonu fedakârlıktır. Göç edenlerin etmeyenlere kaynak transferi yapmasındaki ana etken grubun diğer üyelerinin desteklenmesidir ki bu noktada sınıf bilinci referans noktası olarak kabul edilebilir. Grup üyelerine yapılan bağışlar örnek olarak verilebilir. Üçüncü sosyal sermaye türünün kaynağı karşılıklı beklentilerdir. Göç edenlerin etmeyenlere kaynak aktarımı bir araçtır ve karşılığında beklenen bir fayda vardır. Göç edenlerin bir plan dâhilinde göç etmeyenlerin göç etmesine yardımcı olması buna örnek verilebilir. Dördüncü kategorideki sosyal sermaye türü kaynağını güvenden almaktadır. Göç edenlerin göç etmeyenlere kaynak aktarımı bir araç olarak görülmekte ve saygınlık elde edilmesi amaçlanmaktadır. Göç edenlerin göç etmeyenlere borç vermesi ya da bir kısım imtiyazlar tanınması buna örnek verilebilir (Portes ve Sensenbrenner, 1993: 1326).

Faist çalışmasında göç kararlarını açıklarken mikro ve makro boyutların yanı sıra bunların ikisi arasında bir konumda bulunan mezo boyuta da yer vermektedir. Bireysel faktörlerin etkili olduğu mikro boyutta etkili olan hususlar kişinin mali durumu, kabiliyetleri ve kendisinin sahip olduğu ve ona arka çıkabilecek çevresidir. Yapısal

faktörlerin etkili oluşu makro boyutta etkili olan hususlar bölgeler arası gelişmişlik farkları, politik gelişmeler, çevresel ve demografik etkenlerdir. İrtibat faktörünün etkili olduğu mezo boyutta ise etkili olan husus örgütlenmedir.

Örgütlenme bazen yaşanan mekâna bağlı olarak gelişen komşuluk, iş arkadaşlığı, topluluk ilişkileri ile ortaya çıkabildiği gibi mekâna bağlı olmayan ve gücünü din, etnik köken gibi olgulardan alan bir ilişkisel ağ da olabilmektedir. Görüldüğü üzere bu çalışmada sosyal sermaye mikro boyutta ele alınmıştır (Faist, 1995a: 29). Ancak göç analizindeki düzeylerinin bir başka örneğinde, sosyal sermaye mikro düzeyde değil mezo düzeyde ele alınmıştır. Mezo düzeyde bağlar sorgulanırken aile bağları (güçlü) ve aile fertleri dışındaki bağlar (zayıf) sosyal bağlar olarak kategorize edilirken etnik ve dini bağlar ise sembolik bağlar olarak sınıflandırılmıştır (Faist, 1997: 200).

Sosyal ağların bütün boyutları ile ele alındığı başka bir çalışmada dile getirildiği üzere sosyal sermayenin göç süreçleri içerisinde ayırıcı (göçmen seçimi), yayma (zincirleme göç), entegrasyon ve adaptasyon olmak üzere dört işlevi yerine getirir. Bu işlevlere bağlı olarak göç aktıkça, evde kalan potansiyel göçmenler artan sayıda hareketlilik içerisine girmektedir. Bu bir yönü ile de göçmen ağlarının oluşmasına bağlıdır. Göç ağlarının ve taşıdıkları desteğin varlığı ile yurtdışına seyahat etmek, iş ve konut bulmak, yeni iş türlerine uyum sağlamak, iş değiştirmek, menşe ülkesiyle iletişimde kalmak ve toplumsal ve manevi ihtiyaçları karşılamak kolaylaşmaktadır. Kısacası, sosyal sermayeye bağlı olarak gelişen göçmen ağları, oluşturdukları mekanizmalar sayesinde uluslararası uzun mesafeli göçle ilgili ekonomik ve psikolojik riskleri ve maliyetleri azaltmaktadır (Faist, 2000: 96-123). Burada vurgulamak gerekir ki Faist (1995a: 30) tarafından göçmen ağları için kullanılan zayıf ve güçlü bağlar kavramı Granovetter'ın (1973: 1360-1380) çalışmasına dayanmaktadır. Bu çalışmada sosyal bağ gücü zaman miktarının, duygusal yoğunluğun, samimiyetin ve bağ karakterize eden karşılıklı hizmetlerin birleşimi olarak tanımlanmıştır. Çalışmanın genelinde zayıf bağlar çıkar odaklı iken güçlü bağlar dayanışma ile ifade edilmektedir. Bu çerçevede en geniş yorum Castles ve Miller'den (1993: 27) gelmiştir. Çalışmalarında belirttikleri üzere, makro yapılar, gönderen ve alan ülkelerdeki büyük ölçekli kurumsal faktörleri ifade ederken, mikro yapılar, göçmenlerin bireysel özelliklerini açıklamaktadır. Bu arada, bu iki seviye, işe alım ajansları gibi bir dizi ara mekanizmayı gösteren mezo yapılar ile birleştirilmektedir. Makro, mikro ve mezo düzey değişkenlerinin daha geniş

uluslararası göç bağlamıyla nasıl ilişkilendirileceği ile ilgili sorular geçerliliğini korumaktadır. Bu soruları cevaplamak için, göç sistemleri teorisi makro koşulların ve politikaların potansiyel göçmenlerin bulunduğu mikro seviyeye etkilerine bakılması gerektiğini belirtmektedir (Kritz vd., 1992: 5-10).

Sosyal sermaye teorisi, göç davranışını neoklasik iktisat ve yeni göç ekonomisi teorilerinden daha iyi açıklamaktadır (Palloni vd., 2001: 1262-1298). Sosyal sermaye teorisinin temel fikri, potansiyel göçmenleri, eski göçmenleri ve göçmen olmayanları birbirine bağlayan sosyal ağların yurtdışında bilgi, para, yardım teklifi ve duygusal destek ileterek göç hareketini kolaylaştırmasıdır. Bu çerçevede göç akışını “mekânsal yoğunlaşmanın demir yasası” olarak tanımlanmaktadır (Hirschman ve Massey, 2008: 5,6). Sosyal sermaye kavramı, mikro ve makro düzey arasındaki bağlantı sorununa bir çözüm olarak görülebilir, çünkü bireysel aktörler ve makro-yapısal koşullar arasındaki bağlantı kararlarının ilişkisel yönlerini içermektedir. Göç araştırması bağlamında eylem koşullarının bir tanımı olarak sosyal sermaye, genel ağ teorilerinden daha somut bir şekilde işlenmiştir. Avantajlarından dolayı, belirli göçmen gönderen topluluklarda yaşayan insanlar, geleneksel yerlere göç etmek için sosyal ağlara güvenmektedir. Portes ve Rumbaut (1996: 32) bunlara “varış yerinin dayanıklı kümesi” olarak ifade etmektedir.

2.3.5. Kümülatif Göç Sebepleri

Uluslararası göç, altı temel ilke tarafından yönetilen dinamik ve kümülatif bir süreç olarak yorumlanmaktadır. Bunlar:

- Göçün kökeni, kaynak ve hedef toplumların yapısal dönüşümlerine dayanmaktadır,
- Göç, çoğu zaman sosyal ağların ve zincir göç süreçlerinin ortaya çıkmasıyla ilişkili olan toplu göçü mümkün kıldığı bir altyapının geliştirilmesine yol açmaktadır,
- Göç bir seçenek olarak ortaya çıkıp da bir alternatif olarak görülürse, genellikle ailenin hayatta kalma stratejisi olarak kullanılmaktadır, bu nedenle göç, hane halkı bağımlılığı ilişkilerini etkileyen kariyer değişikliklerine dayanmaktadır,
- Uluslararası göç çoğunlukla kendi kendine devam eden bir sosyal süreçtir,

- Varış toplumunda bazı göçmenlerin yerleşmesi kaçınılmazdır, geçici göç akışının nasıl görüldüğü önemli değildir,
- Göç ağları devam eden kısa vadeli ya da nihai geri dönüş göç süreci içerisinde sürdürülmektedir (Massey vd., 1987: 4).

Göç süreci ağlar ve ağların sebep olduğu ekonomik faktörlerden görece bağımsız olan kartopu şeklindeki etkileri ile sürdürülebilir (Faist, 1995a: 43). Her yeni göçmen diğer potansiyel göçmenlerin bazılarının maliyetini düşürdüğü ve bazılarının göç etmesine neden olduğu için sosyal ağlar bu kümülatif nedenselliğe kapı aralamaktadır. Bu, kaynak ülkedeki göç etmek isteyen diğer bireylere yeni ağlar yaratmaktadır. Böylece yeni ağ bağlantıları kurulmaktadır ve bu süreç devam etmektedir (Massey, 1990: 17; Massey vd., 1993: 449). Göç bu nedenle sosyal ağlar üzerinden çalışan kendi kendine devam eden ve kendi dinamizmi olan bir süreçtir.

Bireysel davranış, bütçe stratejileri, topluluk yapıları ve ulusal politikalar ve ekonomi arasındaki bağlar, göç süreçlerinin zaman içinde değişebilecek farklı seviyelerdeki faktörlere bağlı olduğunu göstermektedir. Uluslararasılaştırma, ulusötesileşme ve içsel küreselleşme süreçleri Faist tarafından, kümülatif göç dinamiklerini düzenleyen siyasi kararların etkileri olarak tanımlanmaktadır (Faist, 1995b: 9). Giriş ve çıkışlar üzerinde devlet düzenlemeleri önemli belirleyicilerdir. Bireysel davranışların, bütçe stratejilerinin, etnik topluluk yapılarının, politikanın ve ulusal ekonomilerin yapısal koşullarının dinamik etkileşimi, kümülatif göç nedenselliğine yol açan geri bildirim mekanizmalarını gösterilmektedir.

2.4. Teorilerin Genel Değerlendirmesi

Göç yukarıda sıralanan hangi teoriye denk gelecek şekilde açıklanırsa açıklansın devlete önemli bir görev düşmektedir ve göçün iyi bir şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Göç teorileri ile ilgili yorumlar göstermiştir ki devlet tarafından iyi yönetilen bir göçün negatif etkileri devlet tarafından iyi yönetilemeyen bir göçten daha düşüktür (Koser, 2007: 54-70). Oysa devletin uluslararası göçü teşvik etme veya sınırlamadaki rolü yeterince anlaşılmamıştır ve yeterli teorik temelden yoksundur (Massey, 1999: 303-322). Massey ve arkadaşları (1998), uluslararası göçlerde dört temel olguya dikkat çekmiştir. Bunlar; gelişmekte olan toplumlarda göçü destekleyen

yapısal güçler; gelişmiş toplumlardaki göçmenleri çeken yapısal güçler; bu güçlere göç ederek yanıt veren aktörlerin hedefleri ve beklentileri, göç verme ya da göç alma alanlarını birbirine bağlamak için ortaya çıkan sosyal ve ekonomik yapılar.

Predtetschenski ve Milinski tarafından geliştirilen ve insan akışının su akışına benzetildiği yaklaşımda, tıpkı suyun yönetiminde olduğu gibi, göç bağlamında yeniden yorumlandığında bu akışın iyi yönetilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyo-ekonomik ve politik anlamda bölgeler arasındaki farklılıklar bir eğime neden olmakta ve insan akımını kaçınılmaz kılmaktadır. Bölgeler arasındaki yönetim farklılıkları da bir eğime neden olabilmekte ve bir göçe neden olan sosyo ekonomik faktörleri etkileyebilmektedir. Bu çerçevede süreci iyi yönetmek, sorunları çözmek ve yoksulluğu gidermek için bir yöntem olarak da görülebilir (Grindle, 2004: 525–548).

Massey ve arkadaşları tarafından (1993: 431-466) yapılan uluslararası göçün teori kıyaslamaları göstermiştir ki teoriler birbirleri ile tamamen çelişmemektedirler. Aksine birbirlerini tamamlayıcı niteliktedirler. Başka bir deyişle uluslararası göçün ortaya çıkışını ve sürekliliğini hesaba katmak için yaygın olarak kabul edilen tek bir teori yoktur. Teorisyenlerin inceledikleri örneklem çerçevesinde bakış açılarını yansıtmaktadır. Teoriler bazen birbirlerinden ayrı olarak izole edilmişlerdir, bazen de bir disiplin çatısı altında farklı yorumlardan ibarettirler (Massey vd., 1998: 17). Bazen de göçün sebeplerini ve görünümelerini farklı açılardan ele almaktadırlar. Örneğin Idyorough (2015) Afrika özelinde yapmış olduğu çalışmasında göçün sebebini güvenlik ihtiyacı, yiyecek bulma güçlüğü ve seksual ihtiyaçları gidermek gibi daha temel ihtiyaçlara indirgemesi düşündürücüdür.

Ortaya konan her yaklaşımın geçerliliği ancak bir kısım bilimsel deneylere tabi tutularak ortaya konabilir. Şöyle ki, çeşitli modellerin birbirlerine karşı ne kadar iyi performans gösterdiği ve her modelin açıklayıcı güce ne kadar bağımsız bir katkı yapabileceği belirsizdir. Çoğunlukla, dünya sistemleri teorisi, çifte işgücü piyasası teorisi ve kümülatif nedensellik teorisi, diğer modellerle sistematik olarak karşılaştırılmamıştır. Neoklasik iktisatın, yeni iktisatın ve ağ teorisinin göreceli etkinliğini değerlendirmek için kapsamlı karşılaştırmalar yapılmıştır ve bu teorilerin her birinin dengede olması, diğerleriyle doğrudan kıyaslamada uygunluğunu göstermektedir. Göreceli yoksunluk ve beklenen ücret farklılıklarını kontrol etmek

için ağlar önemini korumaktadır. Ağ bağlantılarını ve ücret farklılıklarını kontrol etmek için, göreceli yoksunluğun uluslararası hareketi öngördüğü söylenebilir (Massey vd., 1994: 739).

DaVanzo (1980: 44-45) tarafından dikkate alınan diğer bir husus göç süreci içerisinde özellikle geri dönme eğilimlerindeki parametreler de dikkate alınması gereken hususlardır. Ona göre göç süreci içerisinde göç bölgesindeki sermayenin miktarının terk ettiği bölgede bıraktığı sermayeye oranı, göç bölgesindeki muhtemel yoksunluk süresi, göç etme zamanı ve yerinin doğru analizi ve her iki bölgenin sunduğu iş imkânlarındaki değişimler, göçmenin eğitimi, meslek kabiliyeti özellikle insanların göç etmelerinde ya da geri dönüşlerinde önemli faktörlerdir.

Artan mesafenin göç üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip olduğu ampirik olarak yüksek oranda desteklenmiş sonuçla birlikte birçok araştırmacı, diğer değişkenler eşit olmak şartı ile azalan bilgilerin göç üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip olduğu sonucuna varmıştır. Artan göç maliyetlerinin göçü caydırdığı, ancak artan getirilerin göçü daha çekici hale getirdiği sonucuna varılabilir (Berninghaus ve Seifert-Vogt, 1991: 213-215). Bir birey göç ederken faydaların maliyetlerden ağır basmasını beklemektedir. Öngörülebilir geleceği göç ettiği yerde kalmak olarak düşünebilir ya da özellikle amacı okul veya eğitim almak ya da sınırlı süreli bir görev almaksa, kısa süre sonra tekrar hareket etmeyi öngörebilir. Ancak, tüm tekrar eden hareketler önceden planlanmamıştır. Sadece mükemmel bilgiler ve mükemmel öngörü ile potansiyel göçmen belirli yerlerin veya hareket etmenin avantajlarını ve dezavantajlarını doğru bir şekilde tartışırabilir. Ancak bilgi de masrafsız değildir ve belirsizlik yaşamın bir gerçeğidir. Potansiyel göçmen, yalnızca maliyetleri daha fazla bilgiye sahip olmanın yararlarını algıladığı sürece araştırmaya yatırım yaptığı varsayılmaktadır. Eksik bilgiler üzerine kurulan göçmen hareketlerinin göçün net faydalarını ya abartacağı veya küçümseyeceği düşünülebilir. Dustman ve Weiss (2007: 245) çalışmalarında göçmenlerin neden geri döndükleri sorusuna cevap aramış ve göçmen için bulunduğu yerde kalmanın faydaları maliyetten düşük olduğunda, eve geri dönmenin kaçınılmaz hale geldiğini saptamışlardır.

Geleneksel göç araştırmaları bireyin analitik seviyesine ve toplumun kolektif yapısına odaklanmaktadır. Toplumsal düzlem azgelişmişlik ve yoksulluk, işsizlik, siyasi, ırksal,

dini baskılar ve ayrımcılık (itici faktörler) gibi göçün çıkış toplumundaki yapısal koşullar ile göreceli refah ve elverişli yaşam koşulları, iş ve konut pazarındaki fırsatlar, sosyal ve politik katılım fırsatları ve herhangi bir ayrımcılığın olmaması (çekici faktörler) gibi göçün varış toplumundaki yapısal koşullara odaklanırken, bireysel düzlem kişinin kendi hedeflerini, kişisel beceri ve motivasyonlarını, yetkinliklerini ve kaynaklarını ele almaktadır (Nuck ve Settles, 2001: 461-463).

Cohen (1996: xi-xvii) yine göç teorilerinin bireysel-bağlamsal, ulusal-uluslararası, planlı-plansız, ekonomik-politik, illegal-legal, güçlü-güçsüz ve itme-çekme gibi zıt kavramlar üzerinden açıklandığını vurgulamaktadır. Bu paralelde göç ile ilgili en geniş faktör seçimi, Lee'nin (1966: 47-57) itme ve çekme yaklaşımında yer bulmuştur. Konumuz açısından da en önemli husus budur. Teori, insanları bulundukları yerde tutan ya da başka bir bölgeye çeken her alanda sayısız faktörün var olduğu varsayımına dayanmaktadır. Aynı doğrultuda bireysel itme-çekme faktörlerinden bahsedilebilir ki her biri göç kararında etkilidirler (Faist, 2000: 22-25). Bu faktörleri bir bütün halinde değerlendirdiğimizde her faktörün kaynak ya da hedef ülkedeki yönetim anlayışı ile doğru orantılı olduğu anlaşılabacaktır. Lee'nin yaklaşımı, karar vermenin bireysel bir yorumuna dayanmaktadır ve bu nedenle göçü mikro düzeyde yorumlamaktadır. Sonunda göç sürecini etkileyen faktörler dört kategoriye ayrılmaktadır: menşe alanı ile ilgili faktörler, hedef alanla ilgili faktörler, müdahale engelleri ve kişisel faktörler. Menşe ve hedef faktörleri, ücret seviyesi, işsizlik oranı, sağlık ve eğitim sistemlerinin kalitesi ve kamu güvenliği düzeyi gibi yapısal özellikler ile ilişkilendirmektedir. Müdahale engelleri, iki alan arasındaki mesafenin aşılmasından kaynaklanan zorlukları içermektedir. Bu, örneğin sınırların geçirgenliği veya göç yasaları ile sınırlandırılmasıyla ilgilidir. Kişisel faktörler cinsiyet, yaş, eğitim, meslek veya etnik köken gibi özellikleri ifade etmektedir. Kaynak ve varış yeri ile ilgili engellerin yanı sıra müdahale engelleri ile ilgili faktörler objektif olarak tanımlanabilmektedir, ancak göç için tek gerekçe göstermemektedir. Kişisel faktörler nihayetinde diğer üç faktörün öznel algısından ibaret olduğundan ilk üç faktör aslında belirleyici olandır ve yönetim ile doğrudan ilişkilidir. Bu faktörler yönetim bağlamında irdelenmeden önce tablo halinde etkileşim durumlarına göre aşağıda listelenmiştir.

Tablo 2. İtici Ve Çekici Faktörler ve Göçmenlerin Reaksiyonu ¹

Kaynak ülkeler	Faktör sınıfı	Hedef ülkeler
İtici faktörler	Göçmenler	Çekici faktörler
Nüfus artışı olduğu için mevcut kaynaklar yetmemektedir ve bireyler göçe zorlanmaktadır	Nüfus gelişimi	Nüfus artış hızında durgunluk ya da gerileme olduğu için kaynak fazlası oluşmakta ve göçü çekmektedir
İşsizlik, düşük gelir, düşük tüketim ve hayat standardının istenilen düzeyde olmaması bireyleri göçe zorlamaktadır	Ekonomik faktörler	İş olanakları, yüksek gelir, yüksek tüketim ve hayat standardının yüksek olması göç etmek isteyenleri çekmektedir
Zayıf sağlık ve eğitim olanakları, sosyal güvence eksikliği ve konut azlığı bireylerde göç bilincinin oluşmasına sebep olmaktadır	Sosyal faktörler	Eğitim ve sağlık olanakları, sosyal güvence göç etmek isteyenlere yön vermektedir
Dikta rejimler, işkence, iç savaş, katliam gibi gelişmeler göçü politik olarak zorunlu kılmaktadır	Politik faktörler	Demokrasi, insan ve vatandaşlık hakları garantisi zorunlu göçlerin yön tayininde önemli kriterlerdir
Dini, milliyeti, mezhebi, kültürü vb. nedenlerden dolayı aşağılanma bireylerde ülkede kalma duygusunu sorgulatmaktadır	Dini, etnik ve kültürel faktörler	Dini ve etnik ayrımcılık yok, azınlık hakları ve dini vecibeleri yerine getirme garantisi göç etmek isteyenler için teşvik unsurudur
Yasal ayrımcılıklar ve kayırmalar kaynakların adaletsiz kullanımına yol açtığı için göç bir çözüm olarak ortaya çıkmaktadır	Hukuksal faktörler	Hukukun üstünlüğü, adalette eşitlik güvencesi ve ayrımcılık yasağı kaynakların adil kullanımına imkân tanıdığı için göç çekmektedir
Çevre felaketleri, çölleşme, yakıt ve su sıkıntısı gibi çevresel sıkıntılar göçü ekonomik olarak zorunlu kılmaktadır	Çevresel faktörler	Çevre bilinci, kaynak planlaması ve çevreyi koruyucu tedbirlerin varlığı çevresel faktörlerden dolayı göç etmek isteyenlere cazip gelmektedir

Tablo 2’de anlaşıldığı üzere göçmenler itici ve çekici faktörlerin merkezinde bulunmaktadır. Göç kararı itici ve çekici faktörlerin etki ettiği değişkenlerin kümülatif bir sonucu olarak alınmaktadır. İtici faktörler göçün başlangıç noktasını oluştururken çekici faktörler göçün yönünü tayin etmektedir. Bir yerleşim birimi olumsuz koşulları ile bireyi bir başka yerleşim birimine iten yani “itici” faktör durumundayken, bir başka

¹ Lee’nin (1966:47-57) itme ve çekme yaklaşımı doğrultusunda yazar tarafından oluşturulmuştur.

yerleşim birimi ise barındırdığı olumlu koşullar sebebiyle bireyi çekerek “çekici” faktör konumundadır (Es ve Ateş, 2004: 218).

Faktörlere bağlı olarak göçler hızına ve büyüklüğüne göre şekil alabilmektedir. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki itici ve çekici faktörlerin tamamının yönetim bilimleri ile doğrudan ilişkisi bulunmaktadır ve bu disiplin çerçevesinde irdelenmesi gerekmektedir.

Shughart, Tollison ve Kimenyi (1986: 79-97) göç politikasını formüle etmek için siyasi rekabette işçiler, kapitalistler ve arazi sahipleri olmak üzere üç kilit gruptan bahsetmektedirler. Şöyle ki işçiler daimi iş imkânı ve yüksek ücret istediklerinden ülkeye göçün zorlaşması için yasa çıkarmak için politikacıları zorlarken, kapitalistler bunun aksine, ücretleri azaltmak ve işgücü piyasalarını esnek tutmak için emek arzını genişletmeyi tercih etmekte ve göçü kolaylaştırıcı yasalar çıkarmayı hedeflemektedirler. Arazi sahipleri ise gayrimenkullerinin değerlendirilmesi için hem işçiler için yüksek ücretleri hem de gayrimenkullerinin boş kalmaması için göçü tercih etmektedirler. Bu çerçevede Foreman-Peck (1992: 359-376) göçlerden kimin kazanıp kimin kaybettiğine odaklanan bir devlet politikası formülasyonu teorisi geliştirmiştir.

Yazar bu teorisini ispatlamak için deneysel bir çalışma yapmamıştır ancak daha sonra Goldin (1994: 223-257) tarafından daha detaylı incelenecek olan ABD’deki 1915 göçmen yasasına ilişkin oylama işlemini esas göstermiştir. Bu çalışmada göçmenlerin gelişini kısıtlamayacağı değerlendirilen “okur-yazarlık” şartına evet diyenlerin oranının işsizliğin yüksek olduğu ve düşük ücretin hâkim olduğu yerlerde daha yüksek olduğu saptanmıştır. Timmer ve Williamson (1998: 739-772) daha kapsamlı bir teorik politika belirleme modeli geliştirmiş ve 1860 ile 1929 arasında beş ülkede (Arjantin, Avustralya, Brezilya, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri) göçmenlik politikalarına ilişkin zaman çizelgesi verilerini kullanarak test etmiştir. Politikadaki kısa süreli değişimlerden ziyade eğilimlerin üzerinde durulması için beş yıllık hareketli bir ortalama hesaplanmıştır. Bu hesaplama yapılırken politik ortam, makroekonomik koşullar (arazi değerleri, ihracat ve ithalat değerleri, ticari paylar, kişi başına gayri safi yurtiçi hasıla, işsizlik, nispi ücretler ve hem nominal hem de gerçek ücretlerdeki düzeyler ve değişiklikler), ticaret politikası, göçmenlerin nüfusa oranı, göçmenlerin doğum yüzdesi, göçmenlerin menşei ülkede kazandığı ortalama ücretler

ve bu ortalamanın varış ülkesindeki ortalama ücretlere oranı ve göçmenlerin ekonomik tehdit derecesi dikkate alınmıştır. Bu örneklerden de anlaşıldığı üzere etkileşim içerisinde bulunan aktörler (işçiler, kapitalistler ve arazi sahipleri) ortak bir grubu oluştururken, ikinci grubu göç sürecini yasal ve idari açıdan yönetmek zorunda kalan politik aktörler oluşturmaktadır. İkinci grup aktörler (ulusal ve yerel yöneticiler, STK temsilcileri vb.) ortaya konan çalışma içerisinde yönetim kavramı çerçevesinde ele alınacaktır.

Bu bağlamda göç iyi yönetilmesi gereken bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü bir taraftan yönetimlerden kaynaklı itici faktörler oluşabildiği gibi diğer taraftan aynı paralelde iyi yönetimlerin bir sonucu olarak çekici faktörler de ortaya çıkmaktadır. Massey (1999: 306-312) bu çerçevede devletin göç hususundaki rolünü açıklarken göç veren ülkenin ve göç alan ülkenin rollerini birbirinden ayırmaktadır. Aralık 1993'te onaylanan, OECD'nin Kalkınma Yardım Komitesi (DAC) Katılımcı Gelişim ve İyi Yönetişim Kılavuzunda batılı ülkeler sürdürülebilir bir kalkınma için iyi yönetişime, insan haklarına saygıya ve demokratikleşmeye verdikleri önemi vurgulamışlardır. Öneme binaen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 41. Maddesinde iyi yönetişimin her bireyin hakkı olduğu görüşünü hükme bağlamıştır. İyi yönetim kavramı en net tanımını ise Avrupa Birliği ile AKP Ülkeleri (Afrika, Karayip Pasifik Ülkeleri) ile 2000 senesinde imzalanan Cotonou AKP-EC Ortaklık Anlaşmasının 9 (3) nolu maddesinde yapılmıştır:

“İnsan haklarına, demokratik ilkelere ve hukukun üstünlüğüne saygılı siyasi ve kurumsal bir ortamda iyi yönetim, insan, doğal, ekonomik ve finansal kaynakların şeffaf ve sorumlu yönetimi ile dengeli ve sürdürülebilir kalkınmaya olan bağlılığıdır”.

Göçün nedenlerine ilişkin teorilerin yanı sıra göç olgusunu açıklayan sosyolojik teorilerin de dikkate alınması konumuz açısından önemlidir. Çünkü her göç olayının bir sosyolojisi vardır ve bunun iyi anlaşılması gerekmektedir. Özellikle göçmenlerin kaynak ve hedef toplumlarda meydana getirdikleri sosyo-kültürel etkilerin mercek altına alınması önemlidir (Levitt, 1998: 926-948). Göçün etkileri sadece sosyo-kültürel alanla sınırlı değildir. Hirschman (1993: 173-202) göçlerin hem hedef ülkelerde hem de kaynak ülkelerdeki politikaları da etkilediğine dikkat çekmektedir.

Bu çerçeve göçü anlamamıza yardımcı olan sosyolojinin önemli kuramlarını incelemek yerinde olacaktır. Karl Marx tarafından ortaya atılan sosyal çatışma teorisi (social conflict theory) göç sonrası oluşan yeni toplumsal yapının yeni çatışmalara kapı araladığının bilinmesi göç yönetimi süreci açısından önemlidir. Çünkü sosyal çatışma teorisine göre, çıkarlardaki çelişkiler ve gruplar arasındaki kıt kaynaklar üzerindeki çatışmalar, sosyal toplumun temelidir. Konumuz açısından diğer önemli bir sosyolojik kuram ise yapısal işlevciliktir (structural functionalism). Bu kuram toplumu, dayanışma ve istikrarı sağlamak için birlikte çalışan karmaşık bir sistem olarak görmektedir. Toplumu meydana getiren ögeler ise normlar, gelenekler, alışkanlıklar ve kurumlardır. Herbert Spencer (1820-1903) tarafından popüler hale getirilen bu kuram yukarıda sıralanan ögelerin hepsini "bedenin" bir bütün olarak düzgün işlemesi için çalışan "organlar" olarak sunmaktadır (Urry, 2000: 23).

BÖLÜM 3.

KAMU YÖNETİMİ TEORİLERİNİN GÖÇ YÖNETİMİ ÖZELİNDE DEĞERLENDİRMESİ VE GÖÇ YÖNETİMİ MODELLERİ

3.1. Kamu Yönetimi Teorilerinin Göç Yönetimi Özelinde Değerlendirmesi

Ortaya konan çalışmada göç yönetimi, kamu yönetimi çerçevesinde irdeleneceğinden, göç yönetimine ilişkin teorik yaklaşımını anlayabilmek adına kamu yönetimi alanında geçerli olan teorileri irdelemek faydalı olacaktır. Hiç şüphesiz kamu yönetimi teorik anlamda göç olgusundan çok daha önce detaylıca irdelenmiştir. Tüm teorik yaklaşımların tarihçelerinde olduğu gibi kamu yönetimine ilişkin teoriler de gelişen dünya şartlarına bağlı olarak sürekli bir şekilde yeniden yorumlanmıştır. Teorik süreçlerin göç yönetimi çerçevesinde yeniden yorumlanmasına geçmeden önce vurgulanması gereken husus teorik gelişmelerin farklı zaman dilimlerinde ve farklı coğrafyada edinilen tecrübelerle dayanarak yorumlanmasına rağmen teorisyenlerin görüşünün birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olduğudur. Bu bölümde kamu yönetiminin teorik gelişim süreci dört başlıkta ele alınarak ve göç yönetimi özelinde irdelenmiştir.

3.1.1. Klasik Kamu Yönetimi Teorileri

Gelenekçi okul olarak da adlandırılan klasik kamu yönetimi teorilerinin kökleri Max Weber'e (1864-1920) kadar uzanmaktadır. Kamu yönetimi hangi konu özelinde ele alınırsa alınsın Weber'in "ideal tip bürokrasi" yaklaşımı anlamlıdır. Çünkü bu yaklaşımla bürokratik davranışın ulaşması gereken hedef tayin edilmiştir ve bu hedefe yakın olduğu sürece bürokratik davranış kendisinden beklenen faydayı sağlayacaktır (San, 1971: 25). İdealize edildiği üzere bürokratik otorite hiyerarşik bir şekilde ve yasalarla düzenlenen yetki çerçevesinde hareket etmelidir. Dokümantasyon önemlidir ve yapılan her iş ve işlemin belgelenmesi gerekmektedir. İşin vasfına göre uzmanlaşmak esastır. Keyfiliğe yer yoktur ve işlerin kanunun belirlediği ölçüde yerine

getirilmesi gerekmektedir. Kişisel çıkarlar ve beklentiler görev alanı dışındadır. Her türlü ayrımcılıktan uzak bir hizmet anlayışı görev ahlakının bir parçasıdır. Göreve alımlarda da liyakat esastır (Weber, 1986: 192-199). Bütün bu değerler etrafında şekillenmiş bir kamu yönetimine göç yönetiminde daha fazla ihtiyaç duyulacaktır. Çünkü göç olgusu ortaya konan göç teorilerinden de anlaşıldığı üzere uzmanlık gerektiren özel bir alandır ve tarafsız bir şekilde yönetilmesi gereken bir süreçtir.

Klasik kamu yönetimi teorisine en büyük katkıyı sunan diğer bilim insanı Wilson Woodrow (1856-1924) olmuştur. 1913 ve 1921 yılları arasında ABD devlet başkanlığı da yapan Woodrow 1887 yılında kaleme aldığı “Yönetimin İncelenmesi” (Study of Administration) adlı makalesinde görüşlerini siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar (politics-administration dichotomy) olarak görülmesi gerektiği tezine dayandırmaktadır. Siyaseti bir devlet adamlığı olarak görürken, yönetimin teknik bir uygulama olarak görülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu ayrımın ilmi bir çerçevede değerlendirilerek yapılmasını işaret ederek kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olduğuna işaret etmiştir. Kamu yönetiminin iki sac ayağını politika üreten seçilmiş siyaset adamları ile politikaları uygulamak için görevlendirilen tarafsız teknik personel oluşturmaktadır. Yönetimi, iş ve işlemleri ile siyaseti beslemesine rağmen siyasetten farklı tutmaktadır (Woodrow, 1961: 63-65). Siyaset ve yönetimin bir birinden ayrı tutulması gerektiğinin en temel gerekçesi olarak liyakat ve tarafsızlığa işaret etmesi Weber’in ideal bürokrasi olgusu ile kısmen örtüşmektedir.

Göç sürecinde siyasi otoritenin karar mekanizması ile sürecin yönetilmesi birbirinden bağımsız gelişmektedir. Bu yaklaşım bir yönü ile denge ve denetleme sistemine (check and balance system) zemin hazırlayarak sadece karar alan siyasi otoritenin değil, aynı zamanda uygulayan bürokratların da hesap verebilirliğine imkân tanımaktadır (Woodrow, 1961: 73). Göç süreçlerinin uzun soluklu süreçler olduğu göz önüne alındığında hem kararların partiler üstü bir yaklaşımla alınmasını hem de sürecin tarafsız bir şekilde yönetilmesini zorunlu kılmaktadır. Göç gibi karmaşık konular için önemli husus da budur. Çünkü siyasi karar alma süreçleri ne kadar sağlıklı sonuçlanırsa, yönetim süreçleri de o kadar sorunsuz gelişir.

Klasik kamu yönetimi kuramlarına katkı sunan diğer bir bilim insanı Frederick Taylor (1856-1915) olmuştur. Woodrow’un 1887 yılında yayınladığı makalesinde dile getirdiği kamu yönetiminin bilimsel bir temelde ele alınması gerektiği çağrısına Taylor

1911 yılında kaleme aldığı “Bilimsel Yönetimin İlkeleri” (The Principles of Scientific Management) isimli kitabı ile cevap vermiştir. Aynı zamanda bir endüstri mühendisi olan Taylor’un çalışmasının ana temasını verimlilik oluşturmaktadır. Verimliliğin sağlanması ise geleneksel iş yönetimi yerine bilimsel tekniklerin kullanılmasına bağlıdır. Kurama göre bilimsel teknikler kamu yönetiminin başta planlama, uygulama, denetleme ve değerlendirme olmak üzere her safhasında uygulanmalıdır (Özer, 2014: 50-54). Bilimsel yönetim ilkeleri göç yönetimi bağlamında değerlendirildiğinde ayrı bir önem kazanmaktadır. Çünkü göç türüne bağlı olarak değişkenlik gösterdiği için her göç vakasının kendi içerisinde iyi etüt edilmesi ve elde edilen verilere göre yönetilmesi gerekmektedir.

Klasik yönetim teorisine katkı sunan diğer bir isim Fransız bilim insanı Henri Fayol’dur (1841-1925). Fayol ilk olarak 1916 senesinde Fransızca olarak kaleme aldığı “Geleneksel ve Endüstriyel Yönetim” adlı eserinde bir maden işletmesinde elde ettiği tecrübeleri aktarmaktadır. Ona göre elde edilen bu tecrübelerin bütün işletmeler için geçerli olduğunu savunmaktadır. Operasyonel yönetim teorisinin öncüsü olan Fayol çalışmasında yönetimin genel ilkelerini sıralamıştır (Fayol, 2012: 49). Bu ilkeler göç yönetimi özelinde incelendiğinde iş bölümü, düzen ve yönerge birliği ilkeleri önem arz etmektedir. Çünkü göç merkezi yönetim, yerel yönetimler ve STK’ları içine alacak şekilde bir iş bölümünü gerekli kıldığı gibi insan ve maddi kaynakların iyi kullanılmasının yanı sıra yapılacak bütün iş ve işlemlerin ortak bir temele oturturulması önem arz etmektedir.

Fayol (2012: 82) tarafından dillendirilen planlama, örgütleme, komuta etme, koordinasyon ve kontrol şeklindeki beşli yönetim fonksiyonu daha sonra Luther Gulick (1892-1993) tarafından “POSDCORB teori” adı verilen bir yönetim süreci olarak geliştirilmiştir (Gulick, 1937: 13). Planlama, örgütleme, kadro oluşturma, yönetme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme olarak görülen bu sürecin beraberinde getirdiği en büyük yenilik hiç şüphesiz sonuçların bir sonraki dönem için değerlendirilmesi ve her yönetim faaliyetinin bütçelenmesidir. Konumuz açısından da her aşama çok önemlidir ve bu sıralama göç yönetim süreçleri için de geçerlidir. Çünkü göç süreçleri yüksek maliyetlidir ve mevcut kaynaklar dâhilinde iyi planlandıkları zaman istenilen sonucu verebilir.

3.1.2. Neo-Klasik Kamu Yönetimi Teorileri

Neo-klasik kamu yönetimi teorileri yukarıda etraflıca irdelenen klasik kamu yönetimi teorilerini tamamlayıcı niteliktedir. Çünkü klasik döneme yapılan eleştirilerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Klasik teorilerden farklı olarak kamu yönetiminin de bilimsel yaklaşımlara ilave olarak kamu yönetiminin bir sanat olduğuna vurgu yapılmış ve daha çok sosyo-psikolojik faktörler göz önüne alınmıştır. İnsan psikolojisi ve toplum felsefesi üzerine çalışan George Elton Mayo öncülüğünde geliştirilen “insan ilişkileri kuramı” neo-klasik yaklaşıma öncülük etmektedir. Bu yaklaşıma göre yönetimde verimliliği artıran husus çalışanların fiziki ve çevre şartlarının iyileştirilmesinden ziyade onların ruhlarının okşanması ve süreç boyunca motive edilmeleridir (Aktan, 2012: 260-280). Bu yaklaşımın göç yönetimi açısından önemi ise göç yönetiminde etkin olan aktörlerin genel itibari bu stresli süreçlerde iyi motive edilmeleri ve göç yönetim süreçlerinin hassasiyetine psikolojik olarak hazırlanmaları gerekmektedir.

Kamu yönetiminin klasik teoriler kısmında da vurgulandığı üzere her yönetim sürecinin bir karar aşaması vardır. Bu çerçevede duygulara dayalı sezgisel, bilimsel verilere dayalı rasyonel ve hem sezgisel hem de rasyonel yaklaşımın sentezlendiği çok kriterli olmak üzere üç farklı karar verme kuramından bahsedilmektedir (Doğan 2014: 103) Kamu yönetiminde rasyonel karar verme kuramı hiç şüphesiz bilimsel temellere dayandırılan yönetim anlayışının bir parçasıdır. Chester Irving Barnard hiç şüphesiz rasyonel karar verme bahsini çok daha önce ele almıştır. Ancak rasyonel karar verme yaklaşımının kamu yönetimi bağlamında yorumlanması Herbert Alexander Simon tarafından yapılmıştır (Öğüt ve Öztürk, 2007: 41). Simon konunun büyüklüğüne ve karmaşıklığına göre karar verme kuramının daha işlerlik kazandığına dikkat çekerek mutlak rasyonelliğin her ne kadar mümkün olmasa da farklı alternatifler arasında en iyisinin sahip olunan bilgi ve tecrübeler dâhilinde (sınırlı rasyonellik) belirlendiğine dikkat çekmektedir (Simon, 1974: 114). Göç gibi çok çeşitli boyutları olan ve bünyesinde çok karmaşık süreçleri barındıran vakaların yönetiminde hiç şüphesiz rasyonel kararların alınması gerekmektedir. Hatta başta barınma olmak üzere birçok konunun, ortaya atılan çok kriterli karar verme teknikleri bağlamında karara bağlanması hem ekonomiklik hem de uygulanabilirlik açısından önemlidir (MacCrimmon, 1968: 7-15).

Klasik kamu yönetimi teorilerine eleştirel yaklaşarak klasik teoriye yenilik katan diğer bir teorisyen Clifford Dwight Waldo'dur. Waldo demokratik davranış ile kamu yönetiminde verimlilik arasında anlamlı ve doğrusal bir ilişki kurmuştur. Demokratik değerlerin yükselmesinin yönetim kalitesini artıracağını iddia etmektedir (Atalay, 2008: 49). Waldo'nun demokratik davranış açıklamasının göç yönetimi açısından önemi ise hiç şüphesiz insanı kamu yönetiminin merkezine yerleştirmesidir. Amacın sadece yönetimde verimliliği artırmak olmadığını vurgulayan Waldo insan odaklı bir yönetim stratejisini benimsemiştir (Waldo, 1952: 81-82). Göç olgusunun temel konusu insandır ve demokratik hukuk devleti ilkelerine uygunluk göç yönetim süreçlerinin her aşamasında gereklidir.

3.1.3. Modern Kamu Yönetimi Teorileri

Klasik ya da neo-klasik kamu yönetimi teorileri geleneksel yönetim anlayışının yorumlanma ihtiyacından doğarken modern kamu yönetimi teorileri değişen dünya şartlarına paralel olarak gelişen reaksiyonel yaklaşımlardır. Dünyanın değişmesine bağlı olarak yönetim anlayışının da değişmesi gerektiği tezinden hareketle ortaya çıkmışlardır. Bu çerçevede iki yaklaşım mercek altına alınacaktır.

Modern kamu yönetimi teorilerinin başında sistem yaklaşımı gelmektedir. Sistem teorisinin öncüsü Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) olmuştur. Aynı zamanda bir biyolog olan von Bertalanffy ilk kez 1940'lı yıllarda sistem teorisini önermiş ve 1968 senesinde kaleme aldığı "Genel Sistem Teorisi: Kurulum, Gelişim ve Uygulamalar" (General System Theory: Foundations, Development, Applications) isimli eserinde yaklaşımın çerçevesini çizmiştir. Genel sistem teorisi anlayışına göre sistemin bütün parçaları birbiri ile iletişim ve çevresi ile etkileşim halindedir. Tüm parçalar zaman zaman özerk hareket etseler dahi genel sistem teorisi içerisinde merkezileşmektedir.

Lokal düzlemde çözülemeyen sorunlar daha yüksek konfigürasyonlarda ortaya çıkabilecekleri gibi, farklı gerçeklere ya da çelişen felsefelere dayanabilirler. Dolayısıyla genel sistem teorisi sistemin bütün parçalarını birbirine entegre etmektedir (von Bertalanffy, 1968: 36-41). Bu yaklaşımdan hareketle kamu yönetiminde de genel bir sistemden ve o sistemin paralel ya da dikey parçacıklarından söz edilebilir. Göç gibi aynı anda birçok kamusal alanda çözümlerin üretilmeye çalışıldığı olayların yönetilmesinde sistem yaklaşımı ayrı bir önem kazanmaktadır. Çünkü her bir alan

birbiri ile iletişim halinde olduğu kadar hem kendi aralarında hem de dış çevre ile de etkileşim içerisindeyler. Göç yönetim süreçlerinin çalışmanın sonraki bölümünde de detaylandırılacağı üzere uyum başlığı altında özetlendiğini göz önüne aldığımızda göçe konu her yönetim alanının ve kademesinin faaliyetlerinin kümülatif toplamının uyumu şekillendirdiğini söyleyebiliriz. Merkezi odak noktasının uyum ile özdeşleştiği göç yönetim hedeflerinin kapsayıcı bir sistem tarafından planlanması, koordine edilmesi, uygulanması ve denetlenmesi hayati öneme sahiptir.

Modern kamu yönetimi teorileri kapsamında dikkate alabileceğimiz diğer bir kuram Fred Edward Fiedler tarafından geliştirilen koşulsallık yaklaşımıdır. Sistem teorisinin genellemesinin tersine her olayın kendi şartları içerisinde değerlendirilmesi gerektiğine odaklanmaktadır ve organizasyon yapısı içerisindeki her parçanın rolü farklıdır (Fiedler, 1974: 65-80). Göç yönetimi bağlamında ele aldığımızda sistem teorisini tamamlayıcı bir yaklaşım olarak görebiliriz. Çünkü göç, içerisinde birçok alanı barındıran bir süreç yönetimidir ve her alanın kendi şartları içerisinde değerlendirilmesinin gerekliliği kaçınılmazdır. Bu nedenle göç yönetiminin bir taraftan makro ölçekte ve uyum etrafından planlaması, diğer taraftan göç yönetimine ilişkin her bir alanın kendi şartları içerisinde bütüne (uyuma) hizmet edecek şekilde tasarlanması daha doğru olacaktır.

3.1.4. Postmodern Kamu Yönetimi Teorileri

Postmodern kamu yönetimi yaklaşımları modern kamu yönetimi yaklaşımlarında olduğu gibi reaksiyoneldir ve kamu yönetimini gelişen dünya şartları doğrultusunda yeniden yorumlamaktadır. Doğan (2017: 28) postmodern sürece bağlı olarak gelişen kamu yönetimi teorilerini iki dönem olarak sınıflandırmaktadır. Birincisi 1970-1990 yılları arasında gelişen “örgüt-kuramsal analizi” ve ikincisi 1990 sonrası gelişen “söylem-kuramsal analizi” şeklindedir. Denhard ve Denhard (2003: 3-10) çalışmasında postmodern öncesi bütün yaklaşımları “gelenekçi kamu yönetimi” olarak sınıflandırırken postmodern yaklaşımları “yeni kamu işletmeciliği” ve “yeni kamu hizmeti olarak” iki başlık altında ele almıştır. Konumuz açısından da bu tasnif önemlidir. Esasında gelenekçi kamu yönetimi modern teorilerin ele alındığı dönemden ziyade postmodern yaklaşımların dillendirildiği dönemde kırılma yaşamıştır (Şener, 2007: 41). Meşruiyetin gerçek manada sorgulandığı, demokratik hukuk devletinin

ilkelerine riayetın öneminin vurgulandığı, yerel yönetimlerin yanı sıra STK’ları da içine alan çok aktörlü ve katılımcı kamu yönetimi anlayışının geliştiiği dönem bu dönem olmuştur (Genç, 2010: 152). Postmodern yönetim anlayışıyla birlikte, Fordist ve Weberyan bürokrasi anlayış ı yerini daha çok yönetişimci, esnek ve desantirile edilmişt yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır (Ateş ve Banazılı, 2019: 56).

Yeni kamu işletmeciliğinin başlamasına damgasını vuran alışma Hood (1991: 3-19) tarafından kaleme alınmıştır. Çalışmada hükümetin tasarruf yetkisinin sınırlanması esas alındığı gibi özelleştirmeye özel bir atıf yapılmıştır. Geleneksel yaklaşımda olduğu gibi bilgiye atıf yüksek ama buna teknolojik bir özerklik eklenmiştır. Yeni kamu işletmeciliğinin öncülerinden Osborne ve Gaebler çalışmalarında on temel prensip tespit etmiştlerdir.

Bu prensiplere göre 1) devletin hizmetleri doğrudan sunması yerine hizmetlerin sunulmasında yönlendirici olması, 2) sorunların çözümünde bürokratik bir dayatmadan ziyade, sorunların yerinde çözülmesi için toplumun yetkilendirilmesi, 3) devletin tekelci davranıştan kaçınarak sorunların çözümünde hükümet dışı kar amacı güden ya da gütmeyen kuruluşlara da imkân tanınması, 4) kurallara bağlılıktan daha çok misyon sahibi ve inisiyatif alabilen bir yönetim anlayışının geliştirilmesi, 5) girdilerden çok sonuca odaklanılması, 6) vatandaşların müşteri olarak görülmesi ve onların ihtiyaçlarına yoğunlaşılması, 7) devletin bir girişimci gibi hareket ederek sadece vergilerden kazanç sağlayan konumdan çıkması, 8) proaktif bir yönetim anlayışının benimsenmesi, 9) merkezin değil yerel aktörlerin güçlü olduğu bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve 10) piyasa odaklı politikaların geliştirilmesi önem arz etmektedir. Charles Goodsell (1993: 85-87) alışmasında bu on prensibi kritize etmişt ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel ögelerinin kenara atılamayacağına vurgu yapmıştır.

Osborne ve Gaebler’in sıraladığı on prensibe karşı geliştirdiiği karşı on prensip ile devletin girişimci ve katılımcı yönetim anlayışına destek vermişt ancak bu uygulamanın devletin vatandaşa karşı sorumluluğunun ve kaynaklarının kullanımının sürekli bir şekilde dikkate alması gerektiğine vurgu yapmıştır. Benzer bir eleştiri de Denhardt ve Denhardt (2001: 398) ikilisinden gelmiştır. Onlar da adalet, eşitlik ve vatandaşlık gibi kavramlar başta olmak üzere kamu yönetiminin temel olgularının prensipler içerisinde yer almamasının risklerine dikkat çekmektedir. Ortaya konan

prensiplerin ve bu prensiplere yapılan kritiklerin göç özelinde önemi büyüktür. Göç hem tüm aktörlerin devreye girmesi ile daha konforlu yürütülecek bir süreçtir hem de yapılan tüm iş ve işlemler konusunda kamuya karşı sorumluluk hassasiyeti yüksektir. Örneğin vatandaş için yürütülen bir projenin (örneğin konut projesi) göçmenler için yürütülmesinin vatandaş nazarında oluşturacağı reaksiyon farklı gelişebilir.

Bütün bu eleştiriler “yeni kamu hizmeti yaklaşımını” beraberinde getirmiştir ve süreç bundan sonrasında yeni kamu hizmeti olarak adlandırılmıştır (Denhardt ve Catlaw, 2015: 198-199). Yeni süreç bir önceki süreçte yani kamu yönetimi işletmeciliğinde devletin etkinliği ve verimliliği konusundaki önemi vurgulamakla birlikte, bu özelliklerin ancak demokratik değerler ve normlarla anlam kazanabileceğine dikkat çekmiştir (Denhardt vd., 2009: 1270).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı bir yönü ile yeni kamu işletiminin eksik taraflarının giderildiği bir teori sürecidir. Özellikle vatandaşlık, demokrasi, sorumluluk ve hesap verebilirlik gibi olgulara vurgu yapılarak girişimci ve katılımcı devlet anlayışına düzenleme getirilmiştir. Yönetim süreçlerine vatandaş katılımı ve demokratik yönetim yine yeni kamu hizmeti yaklaşımının önemli köşe taşlarından olmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2007: 3). Perry (2006: 25) bu çerçevede meşruiyete vurgu yaparak yeni kamu hizmetinin kimin, neyi, nasıl ve ne için yönettiği sorularına yoğunlaştığını belirtmektedir.

Yeni kamu hizmeti yaklaşımına bir bütün halinde bakıldığında, göç yönetimi çerçevesinde ihtiyaçlara cevap verebilecek ögeler içerdiği söylenebilir. Bir taraftan yeni kamu işletmeciliğinin beraberinde getirdiği yenilikleri kabul ederek göç sürecinin tüm aşamalarının yönetimine proaktif, katılımcı ve vizyoner bir bakış açısı katarken diğer taraftan da her türlü iş ve işlemin hem girdi odaklı (input legitimation) hem de çıktı odaklı (output legitimation) bir meşru zemine oturturulması gerektiğini belirtmektedir. Bunun yanı sıra sorumlulukların hatırlatılması ve yönetim boyunca alınan her türlü karar ve uygulamalardan dolayı demokratik ve hukuki hesap verilebilirliğin varlığı kamu vicdanını rahatlatacağı gibi yüksek oranda hassasiyete sahip ve uzun soluklu bir göç yönetimine zemin hazırlamaktadır.

3.1.5. Genel Değerlendirme

Uluslararası göç teorileri bir taraftan göç olgusunun genel karakterini ortaya koyarken kamu yönetimi teorileri göç süreçlerinin yönetilmesinde belirlenecek yol haritası hakkında ciddi ipuçları sunmaktadır. Göçü açıklayan teorilerin birden fazla disiplinle ilgilenmeleri göçün çok boyutlu olduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir. Bu konu çalışmanın bir sonraki bölümünde detaylı olarak incelenecektir, ancak burada vurgulanması gereken husus her boyut yönetim açısından farklı bir bakış açısı gerektirmektedir.

Makroekonomik temelli yaklaşımlar bölgeler arası gelişmişlik farklarına odaklanarak aslında göç öncesi proaktif tedbirler hususunda yöneticileri uyarmaktadır. Çünkü ekonomik gelişmeler göçün habercisi olduğu gibi bölgedeki yöneticiler açısından da yeni sorunlar demektir. Konuya ilişkin eğilimler ne kadar sağlıklı okunursa yönetim süreçleri de o kadar iyi planlanır ve yürütülür. Hiç şüphesiz göçler beraberinde sadece alt yapı sorunları getirmemektedir. Sosyal bir değişim anlamı da taşımaktadır. Göçle gelen çok yönlü sorunlarla baş edebilmek için göçün hem çapının hem de karakterinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir.

Mikroekonomik temelli yaklaşımlar da yine makroekonomik temelli yaklaşımlar da olduğu gibi gelişmişlik farkının iş piyasasına yansımaları sonucunda oluştuğu için, kamu yönetimi açısından gelecek adına ciddi projeksiyonlar sunmaktadır. Yani esasında ekonomik temelli göç olayları varlığını önceden belli eden süreçler olduğu için iyi etüt edildikleri takdirde ancak bir yönetim mantığı çerçevesinde ele alınabilir ve yönetilebilirler. Gulick'in (1937: 13) "POSDCORB" teorisi bu çerçevede anlam kazanmaktadır. Çünkü en azından yönetim süreçlerinin planlamasında göç olgusunun beraberinde getirebileceği sorunlar ne kadar iyi analiz edilirse o kadar isabetli planlamalar yapılabilir. Bu gerçeklik sadece göç alan yerler için değil göç veren yerler için de geçerlidir. Göçün beraberinde getirdiği kadar göçün ardında bıraktığı sorunlar da vardır. Bunlar da yine yönetim süreçlerinde planlamanın parçası olabilirler.

Göç süreçlerinin iyi yönetilmesi göçmen davranışlarının anlaşılmasına bağlıdır. Kamu yönetimi teorileri de aynı paralelde bir sürecin yönetilmesinde bilimsel tahlillere ayrı bir önem atfetmektedir. Teoriler göçmen davranışları hakkında ciddi veriler sunmaktadır. Örneğin Danış (2010: 203) göç vakalarında sosyal ağların oluşumu ile devlet yardımları arasında anlamlı bir ters ilişki kurmaktadır. Göçmenlere yönelik

devlet yardımları ne kadar güçlü ve organize ise sosyal ağlar o kadar zayıf düşmektedir. Göç vakalarında sosyal ağların zayıf ve güçlü olmasının göç süreçlerini yönetmedeki etkisi belki ayrı bir araştırma konusudur. Ancak burada vurgulamak gerekir ki göçmenlerin yeni toplumsal ve hukuki yapıya entegre olmaları birey olarak hareket etmelerine bağlıdır.

Gettolaşma üzerine Avrupa’da yapılan bazı çalışmalarda (Meyer-Ortmans, 2003: 311-320) uyum konusuna dikkat çekilip, getto yapıların uyumu zorlaştırdığı belirtilmektedir. Gettolaşma ise güçlü sosyal bağların toplumsal sorunlara çare üretmek için oluşturduğu sosyal bir sistemdir (Wacquant, 2004: 155-164). Bu nedenle göç yönetimlerinde devletin her alanda sorunların çözümünde aktif rol oynaması hiç şüphesiz kısa süreli maliyetleri yükseltecektir. Ancak uyum zorluğu yaşayan göçmenlerin zamana yayılan maddi manevi yükleri dikkate alındığında kamunun aktif olarak katıldığı göç yönetim süreçlerinin daha isabetli olacağı söylenebilir.

Göç teorilerinde izah edildiği üzere ikili işgücü sektörü (Doeringer ve Piore, 1971: 162-163) çerçevesinde yüksek düzeyde sanayileşmiş ülkelere vasıfsız ve süreli emek göçünün (ikincil sektör) yaşandığı varsayılmaktadır (Massey vd., 1993: 444). Ancak Türkiye gibi ülkelerin ise birincil sektörde çalışan kalifiye eleman ihtiyacı sürekli bir şekilde gündeme gelmektedir. Savunma sanayii başta olmak üzere birçok alanda yetişmiş insan gücüne olan ihtiyaç zaman zaman devletin ilgili organları tarafından dile getirilmektedir. Bu sektörde olan ihtiyaç Türkiye gibi ülkelere zaman zaman düzenli göç kapılarını aralamaktadır. Örneğin Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün resmi internet sitesinden yayınladığı verilerden anlaşıldığı üzere çalışma hakkına sahip Türkiye’de ikamet izni ile bulunan yabancılar sayısı 2020 yılı itibari ile 1.101.030 kişidir.

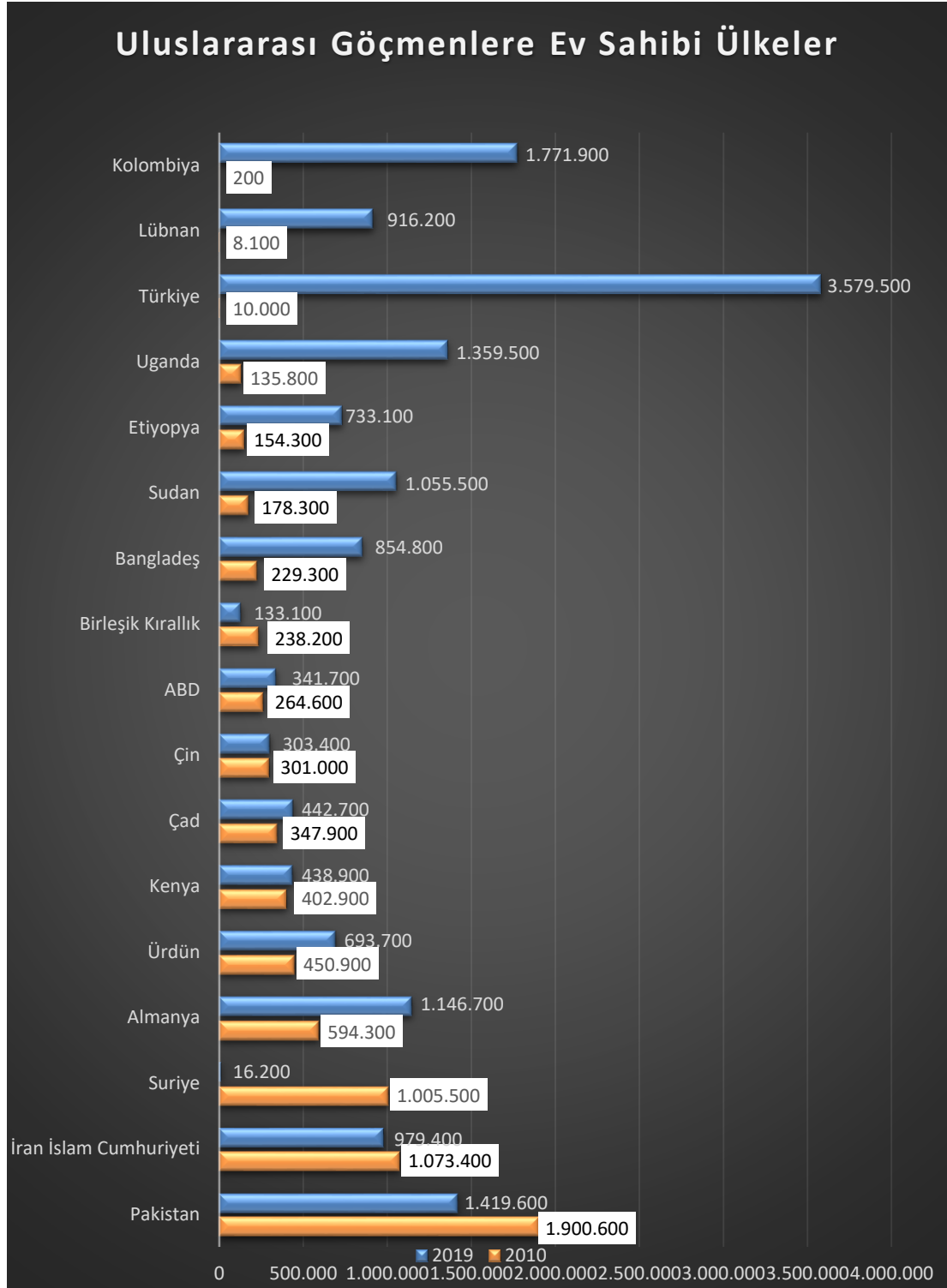
Göçle beraber sosyal yapıların da değişebileceği gerçeğinin kamu yönetimi çerçevesinde iyi etüt edilmesi gerekir ki göç süreçleri daha sağlıklı bir şekilde yönetilebilsin. Ulusal ya da global boyuttaki değişikliklere uyumun önemi teoriler kısmında da irdelendiği üzere kendisini kamu yönetiminde de hissettirmektedir. Kamu yönetimindeki ayrı bir alan olan göç yönetiminde ise değişimin gerekliliği ülke sınırlarını aşır uluslararası bir boyut kazanmaktadır. Ulusal kimliğin dominant olduğu yönetim kültürünün, çok kültürlü bir yönetim anlayışına evrilmesinin gerekliliği her geçen gün kendini daha fazla hissettirmektedir (Nalbant, 1997: 223).

3.2. Dünya’da Göç Yönetim Modelleri

Göçmenler artık dünyanın hemen her ülkesinden ayrılabilmekte ve yine her hangi bir ülkesine yerleşebilmektedir. Bu da geleneksel olarak menşe, transit ve varış ülkeleri arasında yapılan ayırımın sürdürülebilirliğini giderek zorlaştırmaktadır. Türkiye dâhil birçok ülke eş zamanlı olarak bu üç kategoriye de girebilmektedir. Bugün göç istatistikleri bir bütün halinde incelendiğinde gelişmekte olan ülkelere olan göçün giderek artabileceği ve bu ülkelerin gelecekte daha fazla göç baskısı altında olabileceği değerlendirilmektedir (IOM 2020 Dünya Göç Raporu, s. 3).

Küreselleşmeyle birlikte yaşanan süreçte dünya halkları tarihte görülmemiş bir zenginlikle karşı karşıya kalmıştır. Milyonlarca insan bu sürecin doğal bir sonucu olarak göç ederek yoksulluktan kurtulmuştur. Ancak dünyada hüküm süren zengin ve fakir arasındaki uçurum henüz daralmış değildir ve ekonomik eşitsizlikler varlığını devam ettirmektedir. Gelişmekte olan birçok ülke, yüksek demografik büyüme düzeyleriyle başa çıkmak için mücadele etmekte ve piyasaya giren milyonlarca genç için yeterince iş sahası yaratma konusunda başarılı olamamaktadır. Zayıf yönetim, güvenlik riskleri, yolsuzluk, otoriter rejimler, insan hakları ihlalleri ve silahlı çatışmalara varan iç huzursuzluklar ekonomik anlamda coğrafi farklılıkları oluşturmaya devam etmekte ve bu durumda göçü zorunlu kılmaktadır. Buradan da anlaşıldığı üzere yönetim göçün her döneminde varlığını hissettirmektedir. Hem bir göç vermenin sebebi olabildiği gibi hem de göç almayı teşvik eden bir unsura dönüşebilmektedir. Özellikle istenmeyen düzensiz göçlerin, kurulu sisteme tehdide dönüşmemesi ve topluma daha yararlı bir sürece evrilmesi de yine göç yönetiminin konusu ve görevidir.

Aşağıdaki şekilde dünya genelinde menşe ülkeleri belirtilmeksizin uluslararası göçmenlere ev sahibi olan ülkelerin 2010 ve 2019 yılı sayısal verileri incelendiğinde, Türkiye ‘deki değişim çarpıcı bir biçimde ortaya çıkmaktadır.



Şekil 2. Uluslararası Göçmenlere Ev Sahibi Ülkeler

(UNHCR 2019 Rapor, s.22)

Göç yönetimi daha öncede vurgulandığı üzere farklı düzlemlerde iş ve işlemleri gerektiren süreçlerin yönetimi ile ilgili olduğu için uygulamaların en başında hiç şüphesiz merkezi hükümetler tarafından yürütülen iş ve işlemler gelmektedir. Hemen

hemen bütün ulusal anayasalarda göç, merkezi hükümetlerin bir görevi olarak kabul edilmiştir. Göç yönetim modellerindeki merkezi yönetim modelleri ülkelerin merkezi yönetim anlayışına bağlı olarak çeşitlilik gösterebilmektedir. Ancak hükümetlerin faaliyetlerini uluslararası kurum ve kuruluşların belirledikleri standartlar çerçevesinde yeniden dizaynleme çalışmaları dikkat çekici boyuttadır. Kaldı ki AB Komisyonu üye ve aday ülkelerin yönetim politikalarını Avrupa normları çerçevesinde yeniden gözden geçirmeleri için birçok program uygulamaktadır. Bu çerçevede denilebilir ki göç süreçlerini kendisine bir tehdit olarak gören ulus devlet anlayışı sürekli bir şekilde değişim yaşamaktadır.

Devletler genel olarak oluşturdukları anayasal kuruluşlar aracılığı ile yetkilerini kullanmaktadır ve halklarına çeşitli hizmetler sunmaktadır. Başka bir ifade ile halkın üzerindeki egemenliğini, oluşturdukları merkezi ve yerel organlar eliyle hâkim kılmaktadır (Üskül, 1995: 22). Ancak içerisinde yerel yönetimleri de barındıran hükümet sistemlerinin gelişimleri ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları ve devraldıkları tarihi miraslara göre farklı yönlerde gelişme göstermiştir (Belli, 2016: 73). Avrupa Birliği başta olmak üzere uluslararası oluşumların giderek güç kazanması ulusal düzeydeki egemenliğin ulus üstü ya da yerel düzeyde yeniden yorumlanmasını beraberinde getirmiştir (Kalabalık, 2005: 1).

Yerel yönetim, bir devlet içindeki en düşük yönetim kademesi olarak şekillenmiş bir kamu yönetimi biçimidir. Yerel yönetim, merkezi hükümet, ulusal hükümet veya federal hükümet organları dışında kalan hükümet organları için kullanılmaktadır ve yerel yönetimler genellikle ülkelerin kendi hukuk sistemleri içerisindeki yasama sistemi içerisinde hareket ederler. Bir taraftan ülke genelinde genel geçerliliği olan bağlayıcı kararlar ya da çerçeve kararlar dâhilinde yetkilerini kullanırlarken diğer taraftan kendilerine devredilen yetkiler dâhilinde yerel farklılıkları ortaya koymaya çalışırlar. Federal yapıya sahip hükümet sistemlerinde (ABD ve Almanya gibi) yerel yönetimler üç kademe (veya bazen dört kademe) şeklinde organize olurken, üniter devletlerde (Türkiye ve Fransa gibi) iki veya üç kademe şeklindedir. Yerel yönetimlerin rolünün göç yönetimi özelinde tartışılmasını zorlaştıran da yerel yönetimlerin konumunun tam olarak belirlenememesinden kaynaklanmaktadır. Yerelliğe (subsidiarity) konu kurumların özerkliği, meşruiyeti, yetki ve sorumlulukları sürekli tartışılan bir konudur.

Göç yönetimi özelinde tartışılmalı diğer bir husus eyalet sistemi ile yönetilen ülkelerde merkezin yetki ve sorumluluklarının belirli bölümlerinin eyalet hükümetleri tarafından üstlenilmesi sorunların güçlü yerel yönetimler ile çözülmesine daha fazla imkân tanımaktadır. Örneğin ABD anayasasında yerel yönetimleri konu alan açık bir ifade yer almazken, yerel yönetimler eyaletlerin anayasalarına göre farklılık göstermektedir (Gül, 2013: 25,26). Yerel yönetimler vilayet yönetimi (County Government), şehir yönetimi (City Government-Municipality), kasaba yönetimi (Town and Townships), okul bölgeleri (School Districts) ve özel bölgeler (Special Districts) şeklinde tasnif edilmiştir (Janda vd., 1989: 134). Yerel yönetimlerin bağlı olduğu eyalet sisteminin en başında ise seçimle iş başına gelen valilerin bulunması onları merkezi hükümetler karşısında güçlü kılmaktadır ve merkezi bürokrasinin güçlü müdahalesini engellemektedir.

Eyalet yapılarının hâkim olduğu sistemler bir bütün halinde incelendiğinde öncelikli olarak eyalet hükümetlerinin bazı politik konulara yasal olarak doğrudan müdahale yetkilerinin olması ya da başka bir açıdan değerlendirildiğinde merkezi hükümetlerin bazı politik alanlara müdahalesinin sınırlı olması yerel yönetimleri güçlü kılmaktadır. Eyalet hükümetlerinin konumları gereği ulusal meclislerden ziyade bölge meclislerine hesap veriyor olmaları da yerel yönetimlerle sıkı bir işbirliği ve koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Başka bir açıdan eyalet hükümetleri bir yerel yönetim olarak konumlandırırsa da bölgesel yönetimler olduğundan ve lokal yönetimler ile dikey olarak ilişki içerisinde olduklarından politik konuların yerel yöneticiler ile beraber yerinde daha iyi tetkik edilmesi ve sorunların üzerine yoğunlaşılması fırsatı sunabilmektedir.

Diğer taraftan başta Türkiye olmak üzere merkezi hükümetlerin güçlü olduğu hükümet sistemleri içerisinde yerel yönetimlere merkezi hükümetlerin müdahalesi hem yasal hem de teknik olarak her politik alanda kendini hissettirmektedir. Bunun da doğal bir sonucu olarak federal ve üniter sistemler içerisinde faaliyet yürüten yerel yönetimlerin başta göç olmak üzere politik konulara yaklaşımlarını ve bu süreçleri yönetme tarzlarını karşılaştırmak zorlaşmaktadır. Ancak uluslararası göç olgusu federal sistemlerde de merkezi bir sorun olarak tanımlanmakta ve entegrasyon süreçleri ise genel olarak eyaletler tarafından yönetilmektedir. Federalizm çatısı altında göç yönetimi sadece federal hükümet ile eyalet hükümetleri arasında değil aynı zamanda

eyaletler ve şehirlerarasında da çeşitli ilişkiler yoluyla şekillenmektedir. Bu çok katmanlı yapı ya merkezi ve yereli ortak bir şekilde birleştirebilir ya da göçmenlik federalizm yapısı içerisinde yıllarca sürececek bir çatışmayı beraberinde getirebilir (Rodriguez, 2017: 511).

Almanya federal sisteminde de hem merkezi federal hükümetin hem de merkezi hükümet dışında kalan otoritelerin göç yönetimi konusundaki rolleri iç içe geçmiştir. Örneğin Alman Anayasasının 73. Maddesi federal meclisin münhasır yasal yetkisini kapsamında iç ve dış göçü (GG 73/3) ve bu göç faaliyetleri karşısında Alman kültürünü korumayı (GG 73/5a) bir federal ödev olarak görmektedir. Aynı anayasanın 74. Maddesi eyaletlerin eş zamanlı yasama yetkisi kapsamında ise yabancıların oturumu (GG 74/4) ve mültecilerin iş ve işlemleri (GG 74/6) gibi entegrasyon ağırlıklı konuların yürütülmesi için eyaletleri yetkilendirmiştir. Buna karşılık Türkiye gibi üniter sistemlerde ise yetki ve sorumluluk tamamen merkezi hükümet ve onun yereldeki uygulayıcılarındadır. Yerel yönetimlere devredilmiş ve göç konusuna giren herhangi bir husus bulunmamaktadır. Göç yönetim süreçlerine yerel yönetimlerin müdahalesi ise oldukça sınırlıdır. Çalışmanın bu bölümünde Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve Birleşik Krallık'ın göç yönetim modeli irdelenecek ve Türkiye'deki göç yönetimi ile kıyaslanacaktır.

3.2.1. Avrupa Birliği ve Göç Yönetimi

Avrupa Birliği (AB) tarihi süreç içerisinde farklı boyutları olan bir göçmen politikası izlemiştir. Göçmen politikası 1993 Maastricht Anlaşması ile doğrudan birlik konuları arasına dâhil edilmişse de bu alandaki çalışmalar çok daha eskiye dayanmaktadır.

1948 senesinde Brüksel Sözleşmesi ile Batı Avrupa Birliği (BAB) kurularak Avrupa'da birlik kurma süreci de başlamıştır. Birleşik Krallık, Fransa ve Benelüks ülkelerinin kurucu olduğu bu birliğe Almanya ve İtalya dâhil birçok Avrupa ülkesi de katılarak güçlü bir yapıya kavuşturulmuştur. Türkiye'nin de ortak üye olarak katıldığı birlik 1 Temmuz 2011 tarihinde sonlandırılmıştır. Avrupa'da birlik çabalarının komünist bloka karşı savunma ağırlıklı bu ilk örneğinde, göç politikasıyla bağlantısı soğuk savaş döneminin başları olan bu dönemde göçe neden olabilecek savaşların ve çatışmaların önüne geçilmek istenmesi olarak gösterilebilir.

1951 yılında imzalanan ve 1952 yılında yürürlüğe giren Paris Sözleşmesi ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ile bugün ki AB'nin temelleri atılmıştır. 1957 yılında imzalanan ve 1958 yılında yürürlüğe giren Roma sözleşmesi Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Toplulukları (AAET) kurularak topluluk hukuku ilk şeklini almıştır. 1965 yılında imzalanan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Birleşme Sözleşmesi ile birlik Avrupa Toplulukları (AT) olarak anılmıştır. Bu sözleşmelerin hiç birinde daha sonra açıklanacağı üzere işçilerin serbest dolaşımı hariç göç ve göç yönetimi başlığı altında herhangi bir düzenleme söz konusu olmamıştır.

Göç yönetimi açısından önemi ise yine göçün makro ve mikro ekonomik sebeplerini ortadan kaldırmayı ilke edinmeleridir. Çünkü dönemin Fransız dışişleri bakanı Robert Schuman tarafından hazırlanan ve Monnet tarafından edit edilen ve 9 Mayıs 1950² tarihinde yayımlanan Schuman Declarasyonu bu sürecin fikir temelini oluşturmaktadır ve Avrupa da ekonomik iyileşmenin sağlanması ve alt yapının güçlenmesi adına prensipler içermektedir. Göç yönetimine dair henüz bir mevzuat düzenlenmese de, göç kavramına ilk 1952 tarihinde yürürlüğe giren Paris Sözleşmesinde rastlanmaktadır. Sözleşmenin 11. Maddesi uyarınca kömür ve çelik sektöründe çalışanların ve aile bireylerinin ülke vatandaşlığına bakılmaksızın topluluk içerisinde bir başka ülkede aynı sektörde çalışmasına imkân tanınmış ve bu göçmen işçiler, yabancılar için geçerli olan yasaklardan ve kayıt zorunluluğundan muaf tutulmuştur. Yine sözleşmenin 69. Maddesi göçmen işçilerin haklarının korunması için bir dizi tedbirler belirlenmiştir.

1958 yılında yürürlüğe giren Roma Sözleşmesi iş gücü göçüne ilişkin daha kapsamlı hükümler içermektedir. Örneğin sözleşmenin 51. maddesi işçilerin serbest dolaşımını sağlamak için sosyal güvenlik önlemlerinin alınmasına ilişkin hükümler içerirken, 17 Nisan 1957 tarihli ek protokolde Paris Sözleşmesinde olduğu gibi çalışmak amacı ile göç edenlere tanınan ayrıcalıklar bütün sektörleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 1967 yılında yürürlüğe giren Birleşme Senedi ise AT ülke vatandaşlarının topluluk içerisinde göçünü teşvik etmiştir ve topluluk dışından gelecek göçlerin önüne geçilmesi gerektiğinin de altını çizmiştir. Avrupadaki bu gelişmelerin çoğu bir taraftan Sovyet blokuna karşı reaksiyonel bir davranış iken, olası muhtemel sosyal sorunların önüne geçmek için de proaktif tedbirlerdir. Bu proaktif davranış birliğin gelecekteki göç müktesabatının da düşünce planındaki temellerini atmıştır (Rahimi, 2005: 2).

² Bu tarih Avrupa Günü olarak kutlanmaktadır.

Her ne kadar topluluk hukuku içerisinde gelişmese de 12 AT ülkesi tarafından devletlerarası bir işbirliği olarak ortaya çıkan TREVI³ kapsamına daha sonra göç konusu da dâhil edilmiştir. 1971 ve 1972 senesinde başta Münih'te olmak üzere meydana gelen terörist saldırılar AT ülkelerini harekete geçirmiştir. Trevi grubu, 1976 yılında terörizme karşı koymak ve AT'de polis işbirliğini koordine etmek amacıyla kurulmuştur. Aralık 1975'te Roma'da bir AT Bakanlar Konseyi toplantısında Birleşik Krallık Dışişleri Bakanı James Callaghan özel bir çalışma kurulmasını önermiş ve kabul edilmiştir. Bu öneri Lüksemburg'da 29 Haziran 1976'da AT İçişleri Bakanları toplantısında resmileştirilmiştir. TREVI üç düzeyde çalışan bir yapılandırma. En yukarıda İçişleri Bakanlarından oluşmaktadır. Haziran ve Aralık olmak üzere altı ayda bir toplanması öngörülmüştür. Bakanların hemen altında ön toplantılar yapan Trevi Kıdemli Memurlar Grubu Mayıs ve Kasım olmak üzere altı ayda bir toplanırdı. Son olarak İçişleri Bakanlığı yetkilileri, kıdemli polis memurları, göçmenlik ve gümrük memurları ve iç güvenlik hizmeti temsilcilerinden oluşan çalışma grupları yer almaktaydı. Bu çerçevede beş çalışma grubu oluşturulmuştur:

- ✓ Çalışma grubu (TREVI 1): terörizmle mücadele tedbirlerinden sorumludur;
- ✓ Çalışma grubu (TREVI 2): bilimsel ve teknik bilgi ve polis eğitimi (bu grubun çalışmaları daha sonra kamu düzenini ve futbol holiganlığını kapsayacak şekilde genişlemiştir);
- ✓ Çalışma grubu (TREVI 3): sivil hava yolculuğu için güvenlik prosedürleri ile ilgilenmek (bu faaliyetler daha sonra Trevi 1 tarafından devralındı ve 21 Haziran 1985'te Roma'daki bir Trevi Bakanları toplantısında Trevi 3'ün rolü, stratejik, taktik ve teknik düzeyde organize suçlara ve uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadeleye dönüştürüldü);
- ✓ Çalışma grubu (TREVI 4): nükleer tesisler ve ulaşımda güvenlik;
- ✓ Çalışma grubu (TREVI 5): acil durumlarla başa çıkmak için acil durum önlemleri (afetler, yangın önleme ve yangınla mücadele).

Bu çalışma gruplarından başlarda sadece ilk iki grup aktive edilmiştir ve 3. grup da 1985 senesinde organize suçlar ve uyuşturucu ile mücadele başlığı altında yeniden düzenlenerek aktive edilmiştir. 4. ve 5. çalışma grupları ise hiçbir zaman aktive

³ TREVI (terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale) terörizm, radikalizm, aşırılık, ve uluslararası şiddet anlamındaki Fransızca kelimelerin baş harflerinden türetilmiştir.

edilmemişlerdir. Görüldüğü üzere TREVI sürecinin başlangıcında göç yönetimi TREVI kapsamına alınmamıştır. 1985 yılında yeniden yapılandırılan 3. grup göçmen kaçakçılığı ve sınır kontrolleri başta olmak üzere göç konusuna güvenlik boyutu ekseninde ilgilenilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda 1986 yılında özel bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu faaliyetlerini daha sonra 1989 yılında oluşturulan yeni bir TREVI çalışma grubu (TREVI 92) altında yürütmüştür (Bunyan, 1993: 37). AT kurumlarında ve komisyonlarında göç konusuna dair bir yapılanmanın olmayışının sebebi ise topluluk konularının o dönemde henüz ekonomik konular ile sınırlı olması olarak gösterilebilir. Fakat göç yönetimi ile ilgili çabalar bu dönemde Avrupa Konseyinin 26.01.1976 (Recommendation No. 773)⁴ ve 5 Kasım 1981 (Recommendation No. 1981)⁵ tarihlerinde yayımladığı tavsiyelerde Avrupa çapında geçerli ortak bir göç rejiminin kurulması gerekliliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Avrupa'nın göç politikalarına damga vuran ilk gelişme hiç şüphesiz 14 Haziran 1985 tarihinde imzalanan Schengen Antlaşması⁶ olmuştur. Schengen Antlaşması Federal Almanya Cumhuriyeti, Fransa, Belçika, Lüksemburg ve Hollanda tarafları arasındaki iç sınırlarda kimlik kontrollerinin kademeli olarak kaldırılmasına ilişkin imzalanmış bir antlaşmadır. 19 Haziran 1990 tarihinde Schengen Anlaşmasının Uygulanmasına İlişkin Antlaşma⁷ imzalanmıştır. Antlaşmanın konusu, iç sınır kontrollerinin kaldırılmasının bir sonucu olarak tek tip bir güvenlik ve adalet alanını güvence altına almayı amaçlayan tedbirler geliştirmektir.

1990 yılının başından itibaren AT içerisinde ortak bir göç ve iltica programının belirlenmesi için ciddi çabalar sergilenmiştir. Bu ikinci antlaşmanın detaylarına

⁴ Council of Europe: Parliamentary Assembly, Recommendation 773 (1976) on the situation of de facto refugees, 26 January 1976, 775 (1976), <https://www.refworld.org/docid/4720706b2.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020)

⁵ Council of Europe, *Recommendation No. R (1981) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum*, 5 November 1981, (1981) 16, <https://www.refworld.org/docid/47fdfb0533.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020)

⁶ European Union, Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Schengen Agreement, 14 June 1985, Official Journal L 239, 22/09/2000 P. 0013 - 0018, 42000A0922(01), <https://www.refworld.org/docid/3ddcb75a4.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020)

⁷ European Union, Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders ("Schengen Implementation Agreement"), 19 June 1990, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38a20.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020).

girmeden önce kendisinden sadece 4 gün önce (15 Haziran 1990)⁸ imzalanan Dublin Antlaşmasının da göç alanında önemli köşe taşlarından biri olduğunu vurgulamak gerekir. Dublin Antlaşması Avrupa Topluluğu'na üye bir ülkede yapılan bir sığınma başvurusunu incelemekten hangi devletin sorumlu olduğunu belirleyen uluslararası bir anlaşmadır.

Resmi olarak, sözleşme hala geçerlidir, ancak artık uygulanmamaktadır. Ortak Avrupa İltica Sisteminin bir parçası olarak 18 Şubat 2003 tarihinde imzalanan Dublin II (EC 343/2003)⁹ ve 26 Haziran 2013 tarihinde imzalanan Dublin III (EC 604/2013)¹⁰ yönetmelikleri ile değiştirilmiştir. Dublin sözleşmesinin bir parçası olan İltica Bilgi, Tartışma ve Değişim Merkezi'nin (CIREA) kurulması kararı AB Konseyinin 11 ve 12 Haziran 1992'deki toplantılarında alınmıştır. Ana görevi, bilgilerin toplanması, değiş tokuşu ve yayılması ve iltica belgelerinin oluşturulmasıdır. Her yıl iki kere rapor sunması istenmiştir ve ilk rapor AB Konseyinin 1-2.06.1993 tarihinde Kopenhagdaki oturumunda ortaya konulmuştur. İkinci rapor 19.9.1996 tarih C 274 ¹¹ sayılı AB Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Rapor incelendiğinde sağlıklı bir iltica rejiminin bilgi alışverişi ile mümkün olduğu vurgulanmış ve bunu sağlamak adına üçüncü ülkeler ile başta BM olmak üzere uluslararası kuruluşlar ile işbirliğinin öneminden bahsedilmiştir.¹² Temmuz 2002 tarihinde Daimi Temsilciler Komitesi CIREA'yı kapatma kararını aldıktan sonra aynı yıl AB İltica Uygulama Ağı (EURASIL)

⁸ European Union, Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities ("Dublin Convention"), 15 June 1990, Official Journal C 254 , 19/08/1997 p. 0001 - 0012, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020).

⁹ European Union: Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, 18 February 2003, OJ L. 50/1-50/10; 25.2.2003, (EC)No 343/2003, <https://www.refworld.org/docid/3e5cf1c24.html>, (Erişim Tarihi: 14.11.2020).

¹⁰ European Union: Council of the European Union, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013, OJ L. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU)No 604/2013, <https://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>, (Erişim Tarihi: 14.11.2020).

¹¹ Second activity report on the Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum (Cirea) (Text adopted by the Council on 20 June 1994) OJ C 274, 19.9.1996, p. 55–57, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919\(17\)&qid=1607863738248](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919(17)&qid=1607863738248), (Erişim Tarihi:15.11.2020).

¹² Aynı dönemde göçle ilgili konuları tartışmak üzere kurulan diğer bir kuruluş Sınır Geçişleri ve Göç Konusunda Enformasyon, Tartışma ve Mübadele Merkezi (CIREFI) olmuştur. Bu merkezin görevleri de 2002 yılından itibaren EURASIL tarafından yerine getirilmiştir.

kurulmuş ve yönetimini AB Komisyonu üstlenmiştir.¹³ Görüldüğü üzere süreçteki bütün düzenlemelerin amacı göçü tartışmak ve bu tartışmalar ışığında AB içerisindeki artan göçe karşı ortak bir göç rejimi oluşturmaktır.

Schengen Antlaşması Avrupa’da serbest dolaşımın önünü açan 1957 Roma Antlaşmasına bir revizyon olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü serbest dolaşım ve ona bağlı olarak artan refah beraberinde sınırların kolektif bir şekilde kontrolünü zorunlu kılmıştır. Schengen Anlaşmasını ilk aşamada Fransa, Almanya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg (19 Haziran 1990) imzalamıştır. Ardından İtalya (17 Kasım 1990), İspanya, Portekiz (25 Haziran 1991) ve Yunanistan (6 Kasım 1992) sözleşmeye katılmıştır. Dönemin 12 AT devletinden İrlanda ve Birleşik Krallık, sınır kontrollerinin kaldırılmasına ilişkin anlaşmazlıklar nedeniyle sözleşmeye hiçbir zaman katılmamışlardır. 2020 yılı itibari ile AB ülkesi olmayan İzlanda ve Norveç Schengen bölgesinde yer alırken AB ülkesi olan eski üye İrlanda ve yakın zamanda üye olan Bulgaristan, Romanya ve Kıbrıs Rum Kesimi ise henüz Schengene dâhil değildir.

Birliğin AT’den AB’ye dönüşümünün sağlandığı Maastricht Antlaşması 1992 senesinde imzalanmış ve 1993 senesinde yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşma üç sütunlu (temple structure)¹⁴ bir birlik ön görmüş ve göçü üçüncü sütun içerisinde düzenlemiştir. Sözleşmenin ortak hükümler kısmında iç sınırların kaldırılması ve birlik içerisinde mobilizasyonun güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Göç ve iltica ise Hukuk ve İçişleri Alanına dâhil edilmiştir. Maastricht Antlaşması ortak rejim politikasının uygulandığı Schengen Antlaşmasına ilişkin bir hüküm içermemektedir.

Schengen Antlaşmasının birlik hukukuna dâhil edildiği ilk sözleşme 1997 tarihinde imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Sözleşmesi¹⁵ olmuştur. Amsterdam Sözleşmesi birliği “Özgürlük, Güvenlik ve Hukuk” alanı olarak tanımlayarak (1. Bölüm, Madde 3) AB genelini ideal bir arenaya dönüştürmeyi

¹³ Detaylı bilgi için AB Komisyonunun 16.12.2002 tarihinde yayınladığı rapora bakılabilir. (COM (2002) 738 final), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0738:FIN:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 16.11.2020) (Erişim Tarihi: 13.12.2020).

¹⁴ Üç sütundan sadece 1. Sütuna dahil olan konular supranasyonel boyutta ele alınmıştır ki bunlar genel itibari ile ekonomik konuları içermektedir. 2. Sütuna dış güvenlik ve 3. Sütuna iç güvenlik ve hukuk konuları dahil edilmiştir.

¹⁵ Treaty on European Union (consolidated version) EU Treaty (Maastricht 1992) OJ C 340, 10.11.1997, p. 146–147 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:11997M>, (Erişim Tarihi: 16.11.2020).

hedeflemiştir. Sözleşme AB'nin üçüncü sütunu ile ilgili revizyona giderken bu başlık altındaki 12 maddesi ile Schengen Antlaşmasının bir protokol ile birlik hukukuna dâhil edilmesini benimsemiştir. Diğer taraftan vize, iltica, göç ve insanların birlik içerisinde dolaşımına ilişkin güvenlik dışındaki bütün konular topluluk hukuku içerisine alınmıştır. Bu yeni düzenleme ile AB kurumlarının göçle alakalı bağlayıcı kararlar almalarının önü açılmış olduğu gibi, AB bütün kurumları ile göç yönetimine müdâhil olmuştur. Amsterdam Antlaşmasından iki yıl sonra 1999 yılının Ekim ayında hükümet ve devlet başkanlarının (AB Konseyinin) bir araya geldiği Tampere Zirvesinde¹⁶ iltica ve göç konularında ortak bir programın oluşturulması gerekliliği dile getirilmiştir. Zirvede göç yönetimi açısından yaşanan önemli bir gelişme de kaynak ülkelerle yapılacak işbirliğinin ve göçmen kaçakçılara yönelik caydırıcı cezaların getirilmesinin öneminin vurgulanmasıdır.

2001 yılında imzalanan ve 2003 yılında yürürlüğe giren Nice Antlaşmasının¹⁷ göç yönetimi açısından getirdiği en önemli değişiklik Amstardam Antlaşmasına göre iltica ve göçle alınan kararlarda aranan oy birliği yerine nitelikli çoğunluğun (2/3) getirilmesidir. Bu düzenleme AB kurumlarının göçle ilgili karar alma süreçlerini hızlandırmayı amaçlamaktadır.

Nice Antlaşması'nın imzalanmasından bir yıl sonra 2002 yılının Haziran ayında AB Konseyi Sevilla'da¹⁸ yaptığı zirvede 1999 Tampere Zirvesi'nde olduğu gibi kaynak ve transit ülkelerle işbirliğine gidilerek göçlerin daha iyi yönetilebileceği vurgulanmıştır.

29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan ve 16 Aralık 2004 tarihinde Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde (Seri C No. 310) ¹⁹yayımlanan ama bazı AB ülkelerindeki oylamalarla reddedilmesi nedeniyle yürürlüğe giremeyen AB Anayasası'nın 3.

¹⁶ Resolution on the extraordinary European Council meeting on the area of freedom, security and justice (Tampere, 15-16 October 1999) OJ C 54, 25.2.2000, p. 93–94 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999IP0116>, (Erişim Tarihi: 16.11.2020).

¹⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 80, 10.3.2001, p. 1–87 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>, (Erişim Tarihi: 16.11.2020).

¹⁸ Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

¹⁹ Treaty establishing a Constitution for Europe Protocols and Annexes FINAL ACT OJ C 310, 16.12.2004, p. 1–474, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2004.310.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

Bölümünün 4. Başlığı da göç politikası ve yönetimi ile ilgili kapsamlı düzenlemeler içermektedir.

Avrupa Birliği Hükümet ve Devlet Başkanları 4./5. Kasım 2004 tarihli zirvesinde kabul edilen Lahey Çok Yıllı Programında birliğin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı için öncelikler sıralanmış ve 10 maddelik bu önceliklerin üç maddesi göç konuları içerisinde yer almıştır.²⁰ Bu programın yayımlanmasından 5 yıl sonra AB Konseyi tarafından 24 Eylül 2008 tarihinde ilan edilen Avrupa Göç ve İltica Paktı²¹ her ne kadar AB Resmi Gazetesinde yayımlanmasa da göç yönetimi bağlamında sonraki birçok gelişmeye temel oluşturmuştur.

2007 yılında imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması²² ile AB'nin önceki karmaşık üç sütunlu yapısı kaldırılmıştır. AT tutarlı bir şekilde AB olarak yeniden adlandırılmıştır²³ ve AT'nin tüzel kişiliğini devralmıştır. AB ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmalara²⁴ ilişkin AB Resmi Gazetesinde (C serisi 83) yayımlanan konsolide metinler incelendiğinde göç yönetimi konularının en son olarak AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma içerisinde Birliğin Politikaları ve Eylemleri bölümünün (3. Bölüm) altında düzenlendiği görülmektedir. Bu bölüm altında yer alan 4. Başlık altında serbest dolaşım²⁵ düzenlenirken, 5. Başlık olan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı altında iltica ve göçe ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

AB mevcut haliyle federal sistemden daha zayıf ama konfederal sistemden daha güçlü bir karakter sergilediği için (sui generis) politikaları ve uygulamaları da kendine özgüdür. Göç gibi daha sonra birlik hukukuna dâhil edilen konular, AB organları ile

²⁰ AB Komisyonu daha sonra bu öncelikleri AB Konseyine ve Paramentosuna 2005/187 sayılı bildiri ile iletmıştır (C 236 , 24.9.2005). Legislative proposals adopted by the Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2005:236:FULL&from=EL> (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

²¹ European Pact on Immigration and Asylum of 24 September 2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038> (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

²² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 OJ C 306, 17.12.2007, p. 1–271 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTEXT> [E.T. 13.12.2020].

²³ 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşmasıyla (Maastricht Antlaşması) Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın (Roma Antlaşması) adı Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma olarak değişmiştir. 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ise, Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'nın adını Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirmiştir.

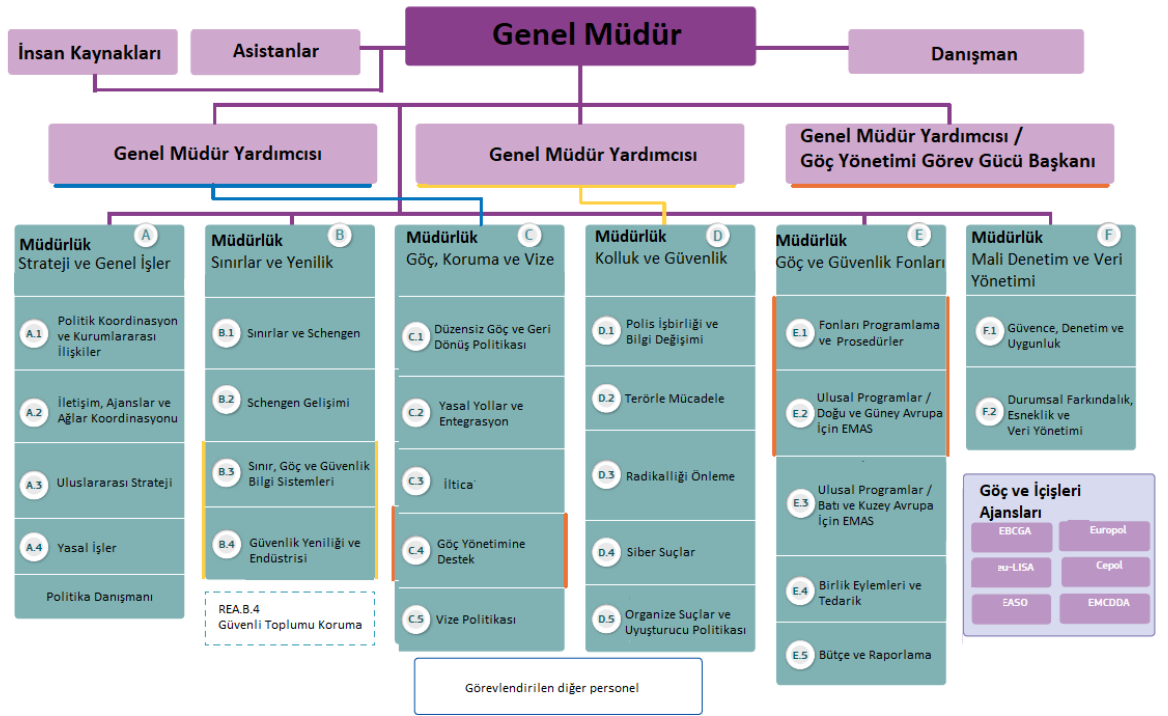
²⁴ AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

²⁵ Bu düzenleme altında başta iççilerin başka ülkelere göç etmeleri olmak üzere anılan serbest dolaşım mikroekonomik temelli göçler olarak değerlendirilebilir.

ulus devletlerin kendi refleksleri ve uygulamaları arasında bir konumda yönetilmektedir. Ancak Avrupa normlarının ulus devletlerin uygulama alanlarına her geçen gün daha fazla nüfuz ettiği söylenebilir. Bu yönü ile üye ülkeler Kant'ın egemenlik anlayışında bahsettiği gibi, üye devletler ulusal egemenliklerini birliğe verip yeni bir kolektif egemenlik anlayışı geliştirmişlerdir.

Uluslararası göç gibi sınırları aşan sorunlarla baş etmek için uluslararası çözümler arayan ülkeler (Conner, 1986: 16-46) göz önüne alındığında AB süreci globalleşmenin başta uluslararası göç olmak üzere negatif etkilerini (Burgers ve Engbersen, 1996: 619-635) minimize etmek için geliştirilen ve pozitif etkileri olan bölgesel mini bir globalleşme projesi olarak görülebilir. Ancak diğer taraftan da AB'nin kolektif egemenlik çerçevesinde yürüttüğü göçmen politikalarında, uluslararası göçün ulus devletler içsel meşruiyet sorununa yol açabileceği tezi (Smith ve Blanc, 1995: 96) de karşılık bulmuş ve "Brexit" tartışmalarının merkezine AB'nin göçmen politikası oturmuştur.

Hali hazırda AB bünyesinde göçle ilgili tüm iş ve işlemler "Göç ve İçişleri Genel Müdürlüğü" (DG HOME- Directorate General Migration and Home Affairs Of The European Commission) bünyesinde yürütülmektedir. DG HOME belirlenen alanlarda AB düzeyinde kurallar hazırlamak ve bunları uygulamakla yükümlüdür. Ayrıca, Avrupa Vatandaşlar programı kapsamında finanse edilen projelerin yanı sıra AB Devletlerinde ilgili projelerin finansmanından da sorumludur. Monique Pariat liderliğindeki genel müdürlükde 2020 itibari ile yaklaşık 550 personel çalışmaktadır. Genel müdüre doğrudan bağlı birimlerin yanı sıra, iki genel müdür yardımcısına bağlı müdürlükler vardır. Müdürlükler iş konularına göre sınıflandırılmıştır. Genel müdürlük sistemi dışında kalan bir de ajanslar vardır.



Şekil 3. AB Göç ve İçişleri Genel Müdürlüğü

DG HOME göçün yanı sıra içişlerine ilişkin konulara da baktığı için geniş yelpazeli bir kuruluştur. Göç yönetimine ilişkin konular farklı müdürlüklere de tevdi edilmesine rağmen göç yönetimi genel itibari ile Göç, Koruma ve Vize Müdürlüğü altında şekillenmiştir. Bu müdürlük altında oluşturulan ofisler ise illegal göç ve geri gönderme, legal göç ve entegrasyon, iltica, göç yönetimi ve destek, vize işleri şeklinde düzenlenmiştir. Göçün ve güvenliğin iç ve dış yönlerini danışmak üzere bir danışman görevlendirilmiştir. DG HOME ile birlikte göç yönetimi bağlamında fonksiyonları daha sonra açıklanacak olan Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (Frontex), Avrupa İltica Destek Ofisleri (EASO), Bilgi Sistemlerinin İşletimi Ajansı (eu-LISA) yer almaktadır.

DG HOME göç yönetimine ilişkin faaliyet alanlarını şu başlıklar altında toplamak mümkün:

- Düzenli göç ve entegrasyon,
- Düzensiz göç ve geri dönüş,
- Ortak iltica sistemi,
- Schengen ve vize işleri,
- İnsan ve göçmen kaçakçılığı,
- Sınır güvenliği,

- Avrupa Göç Ajandası (AGA).

Burada vurgulamak gerekir ki 13.5.2015 tarihinde yayımlanan (COM 2015) 240 final)²⁶ ve AB Komisyon bildirisi olan AGA göç yönetimi adına önemli açıklamalar getirmektedir. Bu ajandanın yayımlanmasında Akdeniz bölgesinde meydana gelen göçmen trajedileri etkili olmuştur. Nitekim yaşanan trajediler sonrasında AB Konseyi 23 Nisan 2015²⁷ tarihinde toplanmış ve hemen ardından AB Parlamentosu 29 Nisan 2015 tarihinde bir düzenleme (2015/2660 -RSP)²⁸ yayımlamıştır. AB bu reaksiyon ile daha önce de belirtildiği gibi AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın 3. Bölümünün 5. Başlığı olan Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı altındaki iltica ve göçe ilişkin düzenlemelerin ruhuna uygun bir yönetim anlayışının geliştirilmesi amaçlanmıştır. Ajanda AB özelinde etkili ve verimli bir göç yönetimi için yürütülecek faaliyetleri dört başlık altında toplamaktadır.

Birinci başlık düzensiz göçü engellemektedir. Bu çerçevede kaynak ülkelerde düzensiz göçe neden olan faktörlerin ortadan kaldırılması, insan ve göçmen kaçakçılığı ile etkin mücadele²⁹ ve izinsiz işçi çalıştıranların cezalandırılması³⁰ ve geri dönüşü

²⁶ European Union: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration, 13 May 2015, COM(2015) 240, <https://www.refworld.org/docid/555c861f4.html>, (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

²⁷ Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>, (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

²⁸ Resolution on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)) (Erişim Tarihi:20.11.2020).

²⁹ Yasadışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarına işverenlere karşı yaptırım ve önlemlere ilişkin asgari standartları sağlamak için 18 Haziran 2009 tarihli Avrupa Parlamentosunun ve Konseyi'nin 2009/52 / EC Direktifi (L 168, 30.6.2009, s. 24–32) inclenebilir. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.168.01.0024.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2009%3A168%3ATOC, (Erişim Tarihi:20.11.2020).

³⁰ Örneğin Afrika, Karayip ve Pasifik Devletleri Örgütü (AKP ülkeleri) ülkeleriyle 2000 yılında imzalanan ve 2003 yılında yürürlüğe giren Cotonou Anlaşmasının 13. Maddesi uyarınca, Avrupa Birliği'nin her Üye Devleti, bir AKP Devleti topraklarında yasadışı olarak bulunan vatandaşlarından herhangi birinin, söz konusu Devletin talebi üzerine, başka formaliteler olmaksızın iade ve geri kabulünü kabul edecektir; ve AKP Devletlerinden her biri, bir Avrupa Birliği Üye Devletin topraklarında yasadışı olarak bulunan vatandaşlarından herhangi birinin, söz konusu Üye Devletin talebi üzerine ve ek formaliteler olmaksızın geri dönüşünü ve geri kabulünü kabul edecektir. 2005 ve 2010 yıllarında revize edilen bu anlaşma ile AB belirli ekonomik yardımlar karşılığında gelen düzensiz göçmenleri geri göndermeyi kolaylaştırmıştır.

hızlandırma³¹ konularını içermektedir ki tamamında üçüncü ülkeler ile işbirliği içinde olmaya ayrı bir atıf yapılmaktadır.³²

İkinci başlık sınırların güvenliğini sağlamaktır. Bu çerçevede etkin bir sınır yönetimi için Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (Frontex)³³ ve Avrupa Sınır Gözetim Sistemi (EUROSUR)³⁴ kurulmuştur. Frontex birlik ülkelerine sınır yönetiminde teknik ve bilgi desteği sunarken EUROSUR bilgi alışverişinin daha hızlı ve doğru sağlanması için kurulan bir sistemdir. Yine bu manada geliştirilen üç ayrı IT sistemi daha vardır. İltica başvurularını kontrol etmek ve mükerrerliği önlemek için parmak izi inceleme (Eurodac)³⁵, vize başvurularında gerekli kontrollerin doğru yapılması ve bu süreçte bilgi paylaşımı için Vize Bilgi Sistemi (VIS)³⁶ ve Schengen

³¹ Yasa dışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarını iade etmek için Üye Devletlerdeki ortak standartlar ve prosedürler belirlemek üzere 16 Aralık 2008 tarihli 2008/115 / EC sayılı Konsey Direktifi (L 348 98, 24.12.2008, s. 98–107) yayımlanmıştır. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2008.348.01.0098.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2008%3A348%3ATOC , (Erişim Tarihi:20.11.2020).

³² 19 Şubat 2004 tarihli ve 377/2004 sayılı Konsey Yönetmeliği AB'nin düzensiz göçle mücadele için aldığı önlemleri kolaylaştırmak amacıyla üye olmayan ülkelerde Göçmenlik İrtibat Görevlileri bulundurulmasını da ön görmektedir (L 64 , 2.3.2004, s.1). Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:064:0001:0004:EN:PDF> [E.T. 13.12.2020].

³³ Frontex, 2007/2004 sayılı Yönetmelik (L 349, 25.11.2004, s. 1) ile kurulmuştur. Merkezi Varşova'da olan Frontex 2020 itibari ile 700 çalışanı ve 420 milyona avro bütçesi olan bir kuruluştur. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2004.349.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2004%3A349%3ATOC , (Erişim Tarihi: 21.11.2020)

³⁴ EUROSUR 22 Ekim 2013 tarihli 1052/2013 sayılı Yönetmelik (L 295, 6.11.2013, s. 1) ile oluşturulmuştur. AB dış sınırlarının yönetimini iyileştirmek için tasarlanmış bir bilgi alışverişi sistemidir. Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.295.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3ATOC , (Erişim Tarihi: 21.11.2020)

³⁵ Eurodac 26 Haziran 2013 tarihli 603/2013 sayılı Yönetmelik (L 180, 29.06.2013, s. 1) ile oluşturulmuştur. Regulation (Eu) No 603/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:180:FULL&from=LV> , (Erişim Tarihi: 21.11.2020)

³⁶ VIS 9 Temmuz 2008 tarihli 767/2008 sayılı Yönetmelik (L 218, 13.08.2008, s. 60) ile oluşturulmuştur. Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2008.218.01.0060.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2008%3A218%3ATOC , (Erişim Tarihi: 21.11.2020).

uygulamalarında Schengen Bilgi Sistemi (SIS)³⁷ için geliştirilen sistemlerdir. Bilgi sistem ağını daha efektif kullanabilmek için AB 2006 tarihli SIS yönetmeliğinde değişikliğe giderek Bilgi Sistemlerinin İşletimi Ajansını (eu-LISA)³⁸ kurmuştur. Bütün bu sistemlerin ortak amacı üye ülkelerin bütün giriş kapılarını ve sınırlarını kontrol altına alarak AB bölgesini reaksiyonu zor olan göç akımlarından korumak ve göç yönetimini sekteye uğratmamaktır.

Üçüncü başlık güçlü bir ortak iltica sisteminin oluşturulmasıdır. Ortak iltica sisteminin iyi yönetilebilmesi ve iltica sorunlarının çözümü için Avrupa İltica Destek Ofisleri (EASO) kurulmuştur.³⁹

Dördüncü başlık ise düzenli göçün AB ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde sistematik bir hale getirilmesidir. AB öğrenim yolu ile kaliteli insan göçünü sağlamanın yanı sıra

³⁷ SIS ilk olarak 1990 tarihli Schengen Anlaşmasının Uygulanmasına İlişkin Antlaşma kapsamında yasal uygulama zemini bulmuştur ve bu sistemin ikinci generasyonu çıkınca bu süreçteki sistem SIS 1 olarak anılmıştır. Bir çok yönetmelikle SIS1 kapsamına giren konular göç yönetimini de içine alacak şekilde genişletilmiştir (örneğin illegal göçle mücadeleyi sisteme dahil edilmesi ve üye ülkelerin göç yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak için 01.04.2005 tarih ve L 83 sayılı AB resmi gazetesinde yayımlanan 16.3.2005 tarih ve 2005/267 sayılı Konsey kararı). COUNCIL DECISION of 16 March 2005 establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services (2005/267/EC), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32005D0267> [E.T. 13.12.2020]. Sistemin ikinci generasyonu (SIS 2) Avrupa Parlamentosu ve Konseyin, 20 Aralık 2006 tarihinde çıkarmış oldukları 1987/2006 sayılı yönetmelikle oluşturulmuştur (L 381, 28.12.2006, s. 4). Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2006.381.01.0004.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2006%3A381%3ATOC (Erişim Tarihi: 21.11.2020)

Hem SIS 1 hem de SIS 2 üye ülkelerde SIRENE adı verilen iritbat büroları oluşturmaları ve bilgi alışverişinin bu bürolara üzerinden yapılması benimsenmiştir. SIRENE bürolarının yetkileri kurulan sistem üzerinden paylaşımına açılan bilgileri görmekle sınırlanmıştır ve ulusal bilgi ağlarına erişime izin verilmemiştir.

³⁸ Bir ajans olan eu-LISA EU Parlamentosunun ve Konseyinin 14 Kasım 2018 tarih ve 2018/1726 sayılı yönetmeliği ile kurulmuştur (L 295, 21.11.2018, s. 99). Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.295.01.0099.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2018%3A295%3AFULL (Erişim Tarihi: 22.11.2020).

³⁹ Destek ofisleri AB Komisyonu ve Parlamentosunun 19 Mayıs 2010 tarih ve 439/2010 sayılı yönetmeliği ile kurulmuştur (L 132, 29.5.2010, s. 11). Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office OJ L 132, 29.5.2010, p. 11–28, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2010.132.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2010%3A132%3ATOC, (Erişim Tarihi: 22.11.2020).

ABD Yeşil Kart örneğinde olduğu gibi Mavi Kart uygulaması ile düzenli göçü sağlam bir temele oturtmayı hedeflemektedir.⁴⁰

Avrupa Birliği üye ülkelerin ulusal hukuku ve birlik hukukunun ortaklaşa temel alındığı bir yönetim sistemidir. Bu sistem içerisinde sorunların çözümünde yerindenlik ve dayanışma prensiplerine verilen önem bütün AB sözleşmelerine damga vuran iki önemli prensiptir. Sorunların çözümünde AB üye ülkeleri öncelikli çözüm adresi olarak görürken (yerindenlik) göç gibi Avrupa genelini ilgilendiren konuların yönetiminde dayanışma mekanizmasını devreye sokmaktadır. Ancak bu dayanışma stratejisinin boyutları üye ülkelerin yanı sıra aday ve komşu ülkelere kadar uzanmaktadır. Son yıllarda Ortadoğu kaynaklı artan göçlere çözüm olarak geliştirilen 18 Mart Mutabakatı⁴¹ buna en güzel örnektir. Bu Mutabakat ile Türkiye'nin göç yönetimi bağlamında finansal olarak desteklenmesi amaçlanırken, aynı zamanda da göçmen akınının AB sınırları dışında tutulması hedeflenmiştir. Bu uygulama uluslararası göç sorunun ulusal imkanlar dâhilinde çözümünün mümkün olmadığını, göç yönetiminin bölgesel dayanışma ve işbirliklerini de içine alacak şekilde genişletilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

3.2.2. Amerika Birleşik Devletleri ve Göç Yönetimi

Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarihinin ilk yüzyılında ülkeye göçü sınırlandırmamıştı. Herkes ABD'ye taşınabilir, yeni bir hayata başlayabilir, vergi ödeyebilir, askerlik hizmetine katılabilir ve iş yapabiliyordu. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri varlığının ilk yüzyılı için "açık sınırlar" politikasına sahip olmakla birlikte, varlığının ilk yıllarından itibaren çok açık bir vatandaşlık yasalarına da düzenlemişti. Vatandaşlığın önem arz ettiği tek alan ise seçmek ve seçilmek işlemleriydi. Yani, herkes göç edebilir, ancak yalnızca vatandaşlığa geçiş sürecinden geçen ve vatandaş olan kişiler oy kullanabilir veya seçilebilirlerdi. Göçe izin verildiği,

⁴⁰ AB Konseyinin 2009/50 sayılı direktifi AB hükümlerine alanına kaliteli insan göçünün teşvikini ve düzenlenmesini içermektedir (L 155, 18.6.2009, s. 17–29). Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment OJ L 155, 18.6.2009, p. 17–29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0050>, (Erişim Tarihi: 22.11.2020).

⁴¹ 18 Mart 2016 tarihinde AB ve Türkiye arasında imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma”

ancak vatandaşlığa geçiş süreçlerinin kontrol altında tutulduğu bu politikalara 1870 ve 1880'lere kadar devam edildi.

18. yüzyılın ABD’de göç yönetimi açısından en belirgin özelliği yasal olarak göçe bir kısıtlama getirilmezken göçle gelen bireylerin vatandaşlığa alımı için 17 Eylül 1787’de kabul edilen Anayasa Birleşik Devletler Kongresi’ne tekdüze bir vatandaşlık kuralı oluşturma yetkisi vermiş ve bu yetki doğrultusunda 1790’da Amerika Birleşik Devletleri’nin ilk vatandaşlık yasası (Naturalization Act of 1790) kabul edilmiştir. Yasanın ilk şeklinde, ülkede iki yıl ikamet eden ve mevcut ikamet durumlarını bir yıl boyunca belgeleyen herkes vatandaş olabiliyordu. ABD’de doğan her göçmen çocuğu ise doğrudan vatandaşlık almaya hak kazanıyordu ki bu uygulama günümüze kadar devam etmiştir. Ancak yasa vatandaşlığa alınmayı "iyi ahlaki nitelikte" "özgür beyaz kişiler" ile sınırlandırmış ve kölelik kalkana kadar da devam etmiştir. 1795 senesinde yasada bir revizyona gidilmiş (Naturalization Act of 1795) ve vatandaşlığa kabul için ikamet şartı beş yıla yükseltildiği gibi, ülkede ikamet ettiğini bildirimde bulunma zorunluluğu da üç yıl olarak belirlenmiştir. 1798’de yapılan yeni bir revizyonla (Naturalization Act of 1798) ise vatandaşlığa kabul için ikamet koşulu 14 yıla kadar artırılmıştır. Vatandaşlık için getirilen 14 yıl ikamet süresi şartı dönemin Cumhuriyetçileri tarafından desteklenirken Federalistleri tarafından ülkeye göç gelmesi hususunda negatif etkileri olacağı savunulmuştur. Federalistlerin gerekçesi haklı bulunarak vatandaşlık yasasında yapılan 1802 revizyonu ile ikamet süresi şartı yeniden 5 yıla indirilmiştir (Weisberger, 2000: 210). Ancak yaşanan bütün bu tarihi tartışmalar günümüz Cumhuriyetçiler ve Demokratlarının göç özelinde çekişmelerinin tarihi arka planını oluşturmaktadır.

1798 yılında kabul edilen vatandaşlık yasası ile birlikte konusu göçmenleri de kapsayan üç yasa daha kabul edilmiştir. Yabancı Düşmanları Yasası (Alien Enemies Act of 1798) savaş zamanında 14 yaş üzerindeki düşman ülke vatandaşlarını ülke için tehlikeli bulduğu takdirde Devlet Başkanı tarafından hapsedmesine veya sınır dışı etmesine izni verirken, aynı zamanda kabul edilen Fesatçılık Yasası ile (Sedition Act of 1798) federal hükümeti eleştiren konuşmalara da kısıtlama getirilmişti. (Gillman vd., 2012: 174).

19. yüzyıl göç yönetimi ve politikası açısından birçok mühim hadise meydana gelmiştir. Siyahi köleler bu yüzyılda (1870) vatandaşlık hakkı elde ederlerken, ülkeye

ilk göç sınırlaması da bu yüzyılda gelmiştir. İlk göç tahdidi Çinlilere yönelik uygulanmıştır. 1850 ve 1870 yılları arasında ülkeye göç eden Çinli sayısı 105.000 iken bu sayı 1870'lerde 123.000'in üzerine çıkmıştır. Çinlilerin büyük kabileler halinde gelmesi çok tedirginlik vermiş ve bugünkü sarı tehlike kavramı o gün ortaya çıkmıştır. Çinlilerin göç etmesinden sonra, Kongre 1882'de Çin göçünü sınırlandıran 1882 Çinlileri Dışlama Yasası'nı (Chinese Exclusion Act of 1882) kabul etmiştir. Hiç şüphesiz bu yasanın öncüsü Çinli kadınların göçüne yasak getiren 1875 göçmenlik yasası olmuştur (Page Act of 1875). Çinlileri Dışlama yasaları ABD Kongresi tarafından kabul edilen ilk göç yasalarıydı. Sonraki göç yasaları da yüz yıl boyunca daha çok göçü sınırlamayı konu almaya devam etmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Çinli işçiler ve çalışma vizesi olan işçiler ikamet belgesi almış ve Amerika Birleşik Devletleri'ne girip çıkmalarına izin verilmişti. 1884 yılında yapılan değişiklikle, göçmenlerin ayrılmaları ve geri dönmelerine ilişkin hükümler sıkılaştırılmakla birlikte, yasanın etnik olarak Çinli göçmenlere ağır kısıtlamalar getirdiği açıklığa kavuştu. Yasa, 1892'de Geary Yasası tarafından on yıl süreyle ve 1902'de süresiz olarak yenilendi. 1943'te yürürlükten kaldırıldı, ancak 1965'e kadar büyük ölçekli Çin göçü gerçekleşmedi. Bu yasa ile delilerin ve bulaşıcı hastalık taşıyanların da ABD'ye göçüne sınırlama getirilmiştir (Calavita, 2006: 249-282).

ABD federal bir devlet olmasına rağmen göçmenlik ve vatandaşlıkla alakalı merkezi bir yapılanmaya gitmiştir. Bu anlamda ilk çalışmalara 1819 yılında başlanmış ve bu çabalar 1860 yılına kadar en yoğun zamanlarını yaşamıştır ve 1890 yılında gelindiğinde bütün eyaletlerde ortak bir uygulama başlatılmıştır. 1882 Çinlileri Dışlama Yasası akabinde çıkan 1882 Göçmen Yasası (Immigration Act of 1882) göçün genel itibari ile ele alındığı ilk federal yasa olmuştur ve federal göç bürokrasisinin temelleri de bu yasa ile atılmıştır. Çünkü yasa ile ülkeye göç edenlere vergi uygulaması getirilmiştir ve vergilerin alınması işlemleri bürokrasiyi beraberinde getirmiştir (Daniels ve Graham, 2001: 13,14).

1891 senesinde çıkarılan Göç Yasası (Immigration Act of 1891) ile Hazine Bakanlığı bünyesinde bir göçmenlik müfettişliği kurulmuştur. Yasanın 7. bölümünde belirlendiği üzere yürütme ofisi devlet başkanı tarafından atanan bir amir ve üç kâtipten oluşmuştur.

2 Mart 1895 tarihli bir kongre kararı ile göç müfettişliği göç komiserliği olarak değiştirilmiştir. Hükümetlerin göç konusuna bakış açısı değiştikçe, göç yönetim organizasyonları başka bakanlıklar altında konumlandırılmıştır. Göç yönetimi 1903 yılında çıkarılan Göç Yasası (Immigration Act of 1903) ile Ticaret ve Çalışma Bakanlığına, 1913 yılından sonra da Çalışma Bakanlığına bağlanmıştır (DHS, 2014). 1903 göç yasası aynı zamanda Anarşistlerin Dışlanması Yasası olarak da tarihe geçmiştir ve anarşist faaliyetlerde bulunanların ülkeye giriş yapmalarına kısıtlama getirilmiştir. Dönemin ABD Başkanı William McKinley'in Polonyalı bir göçmenin oğlu tarafından öldürülmesi bu yasanın çıkarılmasında etkili olmuştur. Epilepsi hastaları, dilenciler ve fahişeler de ABD'ye göçün dışında tutulmuştur. Yasanın getirdiği bir diğer ilk ise göçmenlerin sınır dışı edilmeleri ile ilgiliydi. Gerçi ilk sınırdışı ile ilgili yasa 1798 yılında çıkarılmıştı ancak daha çok politik bir anlam taşıyordu. Fakat bu yeni düzenleme kriminal bütün faaliyetleri kapsıyordu. Yasaya göre göçmenlerden ilk iki yıl içerisinde kendisine kamu davası açılanlar sınırdışı edileceklerdi (Luibhéid, 2002: 9). Göçmen ofisinin gelişimi sadece organize şemasının değişimi şeklinde olmamıştır. Örneğin Göç 1906 senesinde Kongre, göçmenlik ofislerine vatandaşlığa geçiş sorumluluğunu da vermiş ve İngilizce bilgisini vatandaşlığa kabul için bir gereklilik haline getirmiştir. Yine yeni göçlere birçok sınırlamaların getirildiği 1907 Göç Yasası (Immigration Act of 1907) gelen göçmenlerin yaşını, cinsiyetini, ulusal kökenini, mesleğini ve ikamet ettiği yeri detaylandırmasını gerektiren oniki hüküm yer alıyordu ki bu gelenlerin daha yurda girmeden kayıt altına alınması anlamına geliyordu.

Bütün bu gelişmeler merkezin en başından beri göç yönetiminde her geçen gün daha fazla rol aldığını ve özellikle göç rejimi üzerinde egemen güce dönüşme gayreti içerisinde olduğunu göstermektedir (Daniels, 2001: 15-16). ABD'de 20. Yüzyılın başlarından itibaren çıkarılan göç yasaları da göç yönetiminin şekillenmesinden ziyade göçün şartlarının revizyonuna odaklanmıştır. 1917 Göç Yasası da (Immigration Act of 1917) ABD'ye göç etmek isteyenler okur-yazar olması da dâhil olmak üzere yeni şartlar getirmiştir (Higham, 1988: 127-129). Doğu ve Güney Avrupa ülkelerine göç sınırlamasının getirildiği 1921 Acil Göç Yasası bir diğer adıyla Kota Yasası (Quota Act of 1921) göç rejimine ilişkin yeni düzenlemeler getirerek bir dönüm noktası olmuştur ve göçmen sayısı ABD'de yaşayan aynı ülkeden ikamet edenlerin sayısının % 3'ü kadar kota koymuştur. Bu yasa daha çok güney ve doğu

Avrupa ülkelerinden gelişleri kısıtlamak amacıyla çıkarılmıştır. Çünkü ABD özellikle doğu Avrupa'dan gelenlerin toplumsal uyumu ile ilgili sorunlar yaşamıştır (Higham, 1963: 311).

Tarihçi Jose Moya, insanları Avrupa'dan ve Amerika Birleşik Devletleri'ne iten beş büyük “devrimi” işaret etmektedir. Bunlar: 1) Avrupa'da yaşanan nüfus artışı; 2) halkların sınırsız hareketine izin veren Avrupa siyasi düşüncesinde liberalizmin egemenliği; 3) makro ekonomik nedenler; 4) mikro ekonomik nedenler 5) seyahatin kolaylaşmasını sağlayan gelişmeler şeklindedir (Moya, 1999: 13-44). Bütün bu nedenleri çalışmanın ikinci bölümünde sıralanan klasik göç teorileri özelinde değerlendirdiğimizde, teorilerde konu edilen ve göçü açıklayan nedenlerin neredeyse tamamının Amerikan göç tarihinde görüldüğü anlaşılmaktadır.

1921 Göç Yasasından hemen üç yıl sonra Çinliler haricindeki Asyalıların da ABD'ye göçüne sınırlamaların getirildiği 1924 göç yasası göç yönetimi açısından da önemli maddeler içermektedir. Yasa göçü kontrol etmek amacıyla "göç konsolosluğu kontrol sistemini" kurdu ve yurtdışında bir Amerikan konsolosluk memuru tarafından verilen geçerli bir göç vizesi olmadan Amerika Birleşik Devletleri'ne girmesine izin verilmemesi gerektiğine karar verdi (Beaman, 1924: 490-492). Yabancılar, eski çıkarma limanlarında geri gönderilmelerinin aksine, geçerli bir vize almadan önce ülkelerini terk edemediler. Bu her vize alan ülkeye girebilir anlamına gelmiyordu. Varış noktasından da geri gönderilmeler mümkündür ve çift katmanlı bir koruma mekanizması sağlıyordu (Current Legislation, 1925: 90-95). Göç yönetimi açısından diğer önemli gelişme bu yasa ile sınır devriyelerinin kurulmasıdır (Airriess, 2016: 40).

1933 yılından sonra göçmenlik ve vatandaşlık büroları aynı çatı altında toplanarak Göçmenlik ve Vatandaşlık Servisi (Immigration and Naturalization Servis-INS) adını almıştır. 1940 yılında artan güvenlik endişeleri ile birlikte INS Adalet Bakanlığına bağlanmıştır ve ajans olarak hizmet etmiştir. Adalet Bakanlığına bağlanması ile ajans hızlı bir büyüme göstermiştir. 1940 senesinde sadece 4 bin civarı personeli olan INS 1942 yılına gelindiğinde 10 bine yaklaşmıştır (Masanz, 1980: 1-45). 2000 yılına kadar çıkan çeşitli kanun metinleri incelendiğinde yönetimin daha çok göçmenlerin kabulü ve genel kontrol hususlarını odaklandığı görülmektedir. 11 Eylül 2001 saldırıları bir dönüm noktası oluşturmuştur. Dönüm noktası oluşturmasında en etkin faktör ise hiç şüphesiz INS'nin 11 Eylül saldırılarından önce, göçmen topluluklarının devlet

güvenliğine yönelik oluşturabilecekleri potansiyel risklere ilişkin her hangi bir bilgiyi ABD istihbarat servisleri veya kolluk kuvvetleri ile paylaşmamaları olarak da gösterilmiştir (Kerwin, 2016: 94-<103). Bu tarihten sonra ABD göç politikası boyut değiştirmiş ve bu değişim yönetime de yansımıştır.

INS 2002 senesinde çıkarılan İç Güvenlik Yasası ile (Homeland Security Act of 2002) feshedilmiştir. 2003 yılından itibaren INS üç ayrı bölüm içerisinde yeniden yapılandırılmış ve İç Güvenlik Departmanının altında konumlandırılmıştır. Oluşturulan yeni birimler Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri (Citizen and Immigration Servis-CIS), Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza Dairesi (Immigration and Custom Enforcement- ICE) ve Gümrük ve Sınır Korunması (Customs and Border Protection- CBP) şeklindedir. Bu birimleri detaylı olarak incelemenden önce 1952 yılında ilki çıkarılan ve 1965 senesinde revize edilen Göç ve Vatandaşlık Yasası (Immigration and Nationality Act - INA) ile göç yönetimine dair mevzuat tek metinde toplanmış ve başta göç rejimi olmak üzere göçle alakalı birçok işleme yasal kaynak oluşturmuştur (Bennett, 1966: 127-136). Diğer taraftan tarihi süreç içerisinde göçü sürekli bir şekilde baskılayan anlayış bu yasal metinle daha sağlam bir zemine oturmuştur. Daha önceki yasalarda hâkim olan ırkçı üslup yerini daha teknik tanımlara bırakmış ve ülke aşırı göçü önlemek için yine bir kısım kotalar getirmiştir (Rosenfield, 1956: 401-426).

Amerikaya göçe getirilen bölgesel ya da etnik kısıtlamalar ise 1965 senesinde kabul edilen INA ile tamamen ortadan kaldırılmıştır. Bu ABD’de Batı ve Güney Avrupa ağırlıklı göç dengesini bozmuş ve dünyanın her yerinden insanların ABD’ye göçmesi ile göçün demografik yapısı değişmiştir. Elbetteki bu değişim belki federal ağırlıklı göç rejimi açısından bir şey ifade etmeyecektir. Ancak eyaletlere ve yerel yöneticilere geneli itibari ile bırakılan entegrasyon başta olmak üzere diğer süreçlerin yönetilmesinde farklı gelişmelere neden olmuştur (Lind, 1995: 133). Bu düzenlemeden sonra ırka dayalı ilk göç kısıtlaması Ocak 2017’de Başkan Donald Trump’ın 13769 sayılı Yürütme Emri ile çoğunluğu Müslüman olan yedi ülkeye gelmiştir.⁴²

Hali hazırda göç yönetimi genel itibari ile federal organlar eli ile yürütülmektedir ve eyalet ya da yerel aktörler ile sürekli bir etkileşim söz konusudur. Bu etkileşim

⁴² Belarus, Eritre, Kırgızistan, Myanmar, Nijerya, Sudan, Tanzanya.

detaylı bir şekilde irdelenmeden önce göç yönetimine dair federal organlar kısaca anlatılacaktır.

CIS, eski INS'nin görevlerinin çoğunu yerine getirmektedir, yani iş vizesi, iltica ve vatandaşlık için başvurular dâhil olmak üzere çeşitli göçmenlik konularını işleme koymakta ve karara bağlamaktadır. CIS faaliyetlerinin tamamına yakını ödenen harçlarla finanse edilmektedir. İç Güvenlik Departmanının yayınladığı 2018 bütçe raporundan anlaşıldığı üzere CIS'in bütçesi 4.442.039.000 dolardır ve toplam 236 ofiste görev yapan personel sayısı 17.296'dır.⁴³

ICE, ABD Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza Departmanı, ABD İç Güvenlik Bakanlığına bağlı bir federal kolluk kuruluşudur. Ülkenin sınır, ekonomi, ulaşım ve altyapı güvenliğini sağlamak için tehditleri belirleme, soruşturma ve olası güvenlik açıklarını kapatmakla sorumludur. Ayrıca, yasadışı yabancıları tespit ederek, tutuklayarak, gözaltına alarak veya sınır dışı ederek ABD göçmenlik yasasını uygulamaktan da sorumludur.

Departmanın İç Güvenlik Soruşturmaları (Homeland Security Investigations (HSI) ve Muhafaza ve Nakletme Operasyonları (Enforcement and Removal Operations (ERO) olmak üzere iki temel birimi vardır: Merkezi Washington DC'de bulunmaktadır. İç Güvenlik Soruşturmaları özel ajanları, uluslararası çeteler, insan ticareti, insan hakları ihlali, uluslararası finansal suçlar gibi ABD'nin ulusal güvenliğini tehdit olarak gördükleri olayları soruştururlar.

Muhafaza ve Nakletme Operasyonları birimi, göçmenlikle ilgili yasaların uygulanmasından sorumlu olup, kaçak göçmenlerin tespiti ve sınır dışı edilmesi görevini icra etmektedir.

Göçmenlik Muhafaza Ajanları (ICE), Senatonun tavsiyesi ve onayıyla atanan bir müdür tarafından yönetilir ve İç Güvenlik Bakanına karşı sorumludur. ICE, ABD'de FBI'dan sonra adli soruşturma yapmaya yetkili ikinci en büyük teşkilattır.

Teşkilat Yapısı:

- ❖ Müdür
- Müdür Yardımcısı

⁴³ <https://www.uscis.gov/> (Erişim tarihi, 20.10.219)

- Muhafaza ve Nakletme Operasyonları
- Nakletme Birimi
- Güvenli Toplum ve Muhafaza Birimi
- Göçmenlik Sağlık Hizmetleri Birimi
- Görev Desteği Birimi
- Gözaltı Yönetimi Birimi
- Yerel Saha Ofisleri
- Anavatan Güvenliği Soruşturmaları
- İç Operasyonlar Birimi
- İstihbarat Birimi
- Uluslararası Operasyonlar Birimi
- Ulusal Fikrî Mülkiyet Hakları Eşgüdüm Merkezi
- Ulusal Güvenlik Soruşturmaları Birimi⁴⁴

CBP, ABD’yi terör tehditlerine karşı korumak ve kabul edilemez veya kaçak kişilerin yasadışı girişini engellemekle birlikte ülke sınırlarını güvence altına almaktan sorumludur. İç Güvenlik Departmanının yayınladığı 2018 bütçe raporundan anlaşıldığı üzere bütçesi 16.387.729.000 dolardır ve toplam personel sayısı 59.726’dır. ⁴⁵

Amerika’nın göç siyasetinin iktisadi kaygılarla biçim almış olduğundan söz etmek yanlış olmayacaktır. Zira Amerika’nın izlemiş olduğu göç yönetimi politikalarının en başında, dünyanın dört bir tarafından eğitim almış, yeteneği olan ve ekonomik durumu iyi olan bireyleri ülkesine çekmek gelir (Ermağan, 2019: 109).

İş sahası olarak kabul edilen göçmenler genel olarak üç kategoride karşımıza çıkmaktadır. Bunlar sanat, bilim, eğitim atletizm veya iş alanında üstün yetenekliler, ikinci kategoride ise eğiticiler ve araştırmacılar, üçüncü kategoride çok uluslu şirketlerin yöneticileri olarak sınıflandırılmıştır. Bu kategoriler arasında birinci derecede tercih edilen göçmenler ileri düzeyde bir eğitim gerektiren bir uzmanlığa sahip olanlar, bilim, sanat ve iş hayatında sıradışı becerileri olanlar veya ABD’nin çıkarlarına hizmet edecek uzmanlardır. İkinci derecede tercih edilen göçmenler; vasıflı

⁴⁴ <https://www.ice.gov/> (Erişim tarihi, 20.10.219)

⁴⁵ <https://www.cbp.gov/> (Erişim tarihi, 20.10.219)

işçiler, ABD'de denkliği olan bir lisans derecesine sahip olan uzmanlardır. Üçüncü derecede tercih edilen göçmenler 2 yıldan az eğitim ve deneyim gerektiren iş yapacak vasıfsız işçilerdir. En az 1 milyon dolar veya öncelikli bir istihdam alanında 500.000 dolar yatırım yapacak ve en az 10 kişiye tam zamanlı iş verebilecek yatırımcılar da bu kategoride değerlendirilmektedir (Kutlu, 2020:185).

Amerika göç yasaları açısından, Amerika'ya gitmek isteyen bireylerin Göçmen Vizesine, Amerika'da kalıcı bir biçimde yerleşmek isteyen bireylerinse Yeşil Kart (Green Card) müracaat etmeleri gereklidir. 5 sene süresince Yeşil Kart, yani sürekli oturuma sahip bulunanlar, vatandaşlığa kabul edilerek Amerikan vatandaşı olmaktadır. Yeşil Kart sisteminde Amerika göçmenlerin, bilgi, yetenek, mesleki yeterlilik ve deneyimleri göz ardı edip yalnızca loto şansı ile seçilmekte olan göçmenleri ülkesine yerleştirmektedir. Yeşil Kartı temin edebilmenin başka bir yolu ise, Çeşitlilik Göçmen Vize programlarıdır. Bahse konu programla Amerika'ya göç oranı düşük bulunan devletlerden her sene toplamda 55.000 kanuni göçmenin Amerika'ya teşviki yapılmakta, hangi kişilerin Amerika'da kanuni göçmen olarak yerleşmeye hak kazanacağıysa 'Yeşil Kart' çekilişiyle tespit edilmektedir (Kutlu, 2020:185).

Yukarda bahsedilen kategoriler haricinde, küresel medya kuruluşları üyeleri, kar amacında olmayan dini cemaat üyeleri, istismara uğramış, terk edilen ya da bakımsız bırakılan çocuklar Amerika'ya en az bir sene evvel mülteci şeklinde kabul edilmiş olanlar, en az 1 sene evvel sığınma statüsü verilmiş olanlar, suç mağdurları ve insan ticareti mağdurları da Yeşil Kart müracaatında bulunabilmektedirler. Bunların haricinde Amerika'nın dış politikasından meydana gelen gelişmeler ekseninde göç politikasının şekillendiğinden bahsedilir. NATO ya da başka küresel kuruluşların personel ya da emeklileri, Afganistan'da ve Irak'ta Amerika için çalışan ya da çevirmenlik yapan Afgan ya da Iraklılar da Yeşil Kart müracaatı yapabilirler.⁴⁶

3.2.2.1. Fedarilzmin Göç Yönetimine Etkileri

ABD göç yönetimi bir bütün halinde incelendiğinde gelişen şartlara bağlı olarak sürekli bir anlayış ve organizasyon değişiminin yaşandığı görülmektedir. Başlangıçta

⁴⁶ <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>. Erişim Tarihi 05.07.2019

göçmene olan ihtiyaçla başlayan açık kapı politikası ve yönetim anlayışı sonrasında daha sınırlayıcı ve kontrol edici bir hale dönüşmüştür. ABD'de hâkim olan federal sistem içerisinde var olan çok katmanlı göç yönetimi tartışmaları güçler arasındaki dengeye ve koordinasyona odaklanmaktadır. Kimi zaman çekişmeye kimi zaman da işbirliğine dönüşen bu etkileşim içerisinde federal yapı, eyalet yapısı ve eyalet yapısı altında şekillenen şehir ve kasaba yönetimleri birbiri ile bağlantılıdır. Bu nedenle, federalizm tartışmaları ABD Yasası ile Anayasanın yerel yönetimlere federal hükümet tarafından kontrol edilen sahalarda dışında yürütme politikasını şekillendirme yetkisine ne ölçüde bıraktığını anlamak etrafında şekillenmektedir. Yerel yönetimler genellikle eğitim kurumları ve asayiş gibi göçmenlere dönük en önemli işlevler hakkında söz sahibi olurken, bu işlevleri kendi politikalarına göre yerine getirmektedirler. Bu durum da varolan federal ve eyalet arasındaki tartışmaları daha karmaşık hale getirip, tartışma konularını zenginleştirmektedir (Bulman-Pozen, 2014: 1077-1146).

ABD federal bir hükümet sistemine sahiptir ve göç yönetimi federal sistem içerisinde merkezi federal hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel yönetimler arasında şekillenmektedir. Federal sistemlerin doğası gereği bütün politik konularda olduğu gibi göç yönetiminde de birden fazla birbirinden bağımsız meclise hesap verme zorunluluğu olduğu için yetki ve sorumluluklar koordinasyon içindedir (Rodriguez, 2017: 510). Ancak resmi olarak, göçmenlik uygulaması ABD'de münhasır bir federal alan oluşturmaktadır. Ceza, adalet sisteminin aksine, eyaletler ve yerel yönetimler, paralel göç yasaları kullanmamaktadır. Kongre göçmenlik kabul ve iptal ile ilgili gerekçelerini münhasıran tanımlamakta ve yürütme geniş bir federal bürokrasi aracılığıyla uygulanmaktadır. Göçle ilgili suçların soruşturulması daha çok yerel, ilçe ve eyalet polisi marifeti ile yürütülmektedir. Bu nedenle, göçmenlik yasasının kendisi yalnızca federal düzeyde tanımlanmış olsa da, göçmenlik uygulama rejimi dikey olarak bütünleşmiş olarak tanımlanmaktadır (Rodriguez, 2011: 44-61).

Federalizm aslında tek bir federal-yerel dinamikten ziyade sayısız hükümetlerarası ilişkilerden oluşmaktadır. İdeolojik farklılıklar ve kurumsal faktörler yapı içerisindeki birçok ilişkiyi şekillendirmektedir. Partizan düşünceler göçün ürettiği kültürel değişime karşı direniş ve ırksal çeşitliliğe karşı direnç gibi daha popülist motivasyonlarla gün yüzüne çıkmadığı da görülmektedir (Gulasekaram ve Ramakrishnan 2013: 2130-2136). İdeolojik olarak örneğin New York gibi

göçmenlerin yoğun olduğu şehirlerde belediye başkanlarının ve polis şeflerinin Cumhuriyetçi bir yönetici ile göçmenler konusunda sürtüşmeye girme olasılıkları Demokrat yöneticilerden daha fazladır. Diğer taraftan Arizona gibi eyaletlerde Demokratların kontrolündeki federal hükümetlerin yürüttüğü göçmen politikalarına meydan okuma veya direnme gözlemlenirken, Cumhuriyetçi bir hükümetin politikalarını benimseme veya yeniden uygulama olasılığı daha yüksektir. Şöyle ki, Obama yönetimi sırasında Arizona Eyalet Senatosunca çıkarılan ve bir Cumhuriyetçi vali tarafından imzalanan ve yerel polislerle göçmenlerle alakalı bir kısım yetkiler tanıyan yasa, göçmenlik politikasında büyük bir partizan bölünmesine yol açmış ve yaygın huzursuzluğun doruk noktasını temsil etmiştir. 2012 yılında Obama yönetimi, Arizona'ya ve benzer yasalar çıkarmış olan diğer devletlere karşı bir dava açarak Arizona'nın göçmenlere yönelik meydan okumasının önünü kesmeye çalışmıştır. Böylece Federal hükümet yereldeki göçmenlere yönelik icra gücünü yeniden tesis etmiştir. Zira Yüksek Mahkemede görüş yayımlayarak, bu yasanın federal yasanın etkinliğini azalttığına hükmetmiştir. Bu karar federal eksenden çıkarak, göçmenlerin işe alımlarını da konu alan yerel uygulama tedbirlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Akabinde yayımlanan bir iç güvenlik rehberi ile federal hükümet ile yerel polis arasındaki uyumun gerekliliği konusuna vurgu yapılsa da, özerk yasa yapımı reddedilmiştir (Rodriguez, 2017: 516). Bu süreçten sonra sadece Arizona eyaletinde değil, tüm ülke genelinde göç yönetimi hususunda federal yasalar daha işlevsel hale gelmiştir (Rosenblum ve Meissner 2014: 19-40). Yine de vurgulamak gerekir ki federal hükümetle uyumlu yerel otoritelerin göçmenlik uygulamalarındaki önemi göz ardı edilemez (Rodriguez, 2017: 518).

Hangi parti mensubu olduğuna bakılmaksızın merkezin ve yerelin kurumsal çıkarları bazen farklılık göstermektedir. Örneğin, Obama yönetimi göçmenlik yanlısı siyaseti ilerletmeye çalışırken, demokrat valilerin ve belediye başkanlarının dahi direnişi ile karşılaşmıştır. Diğer taraftan yine Obama yönetimi güvenlik konularını merkezileştirmeye çalışmış olsa da, eyaletler ve yerel otoriteler ile işbirliğini her zaman sağlayamamıştır. Bu nedenle göç uygulamalarının merkezileşme düzeyini belirlemek zor olduğu gibi, eyalet ve yereldeki uygulamalar üzerindeki federal kontrolün kapsamı da tartışmalı bir konudur. Şöyle ki yerel düzeydeki bir yürütme gündemi, çeşitli şekillerde olabilir ve eyalet milletvekilleri, valiler, belediye başkanları

ve bölüm şefleri de dâhil olmak üzere bir dizi aktör tarafından geliştirilebilir (Rodriguez, 2017: 513).

	Federal önceliklere direnme	Federal öncelikler ile işbirliği
Uygulama yanlısı reaksiyonlar	Yerel aktörler fedarel hükümetten daha fazla uygulama yanlısı	Güçlü bir uygulama için yerel ve federal aktörler işbirliği halinde
Uygulamaya şüpheli yaklaşım	Federal uygulamalara şiddetli yerel muhalefet	Yerel aktörlerin nötr kalması ya da belirli şartlar altında işbirliği

Şekil 4. ABD’de Göç Uygulamalarında Federal ve Yerel Aktörlerin Etkileşimi

(Rodriguez, 2017: 513).

ABD’de göç yönetimi özelinde değerlendirecek olursak, yerel aktörlerin federal aktörlerle etkileşimin resmedildiği Şekil 3 bir bütün halinde incelendiğinde yerel yönetimler uygulama yanlısı bir reaksiyon gösterdiklerinde ya federal hükümetlerden daha etkin rol almaya çalıştıkları ya da çıkarları güçlü bir uygulamayı gerektiriyorsa federal aktörler ile işbirliğine girdikleri görülmektedir. Eğer uygulamaya şüpheli bir yaklaşım varsa federal uygulamalara şiddetli bir muhalefet gösterildiği ya da federal yetkililer ile işbirliği yapılacaksa bunun belirli şartlara bağlandığı görülmektedir. Bu şekilde tanımlanan kombinasyonların her biri hem göç politikası üzerindeki yaklaşımları hem de çevre ile merkez arasındaki güç ilişkilerini yansıtmaktadır. Yerel ve merkezi aktörler kurumsal düşünceler nedeniyle, ideolojik olarak aynı çizgide bulunsalar bile, çevre ve merkez arasında gerginlikler ortaya çıkabilir. Federal hükümet, değişen derecelerde, yerel aktörleri kendi politika tercihlerine uygun hale getirmek için yasal araçları kullanmaktadır ancak bu müdahalelerde bazen sınırlı kalabilmektedir (Rodriguez, 2017: 513).

ABD’nin geniş topraklara sahip olması, eyalet sisteminin beraberinde getirdiği bölgesel algı farkı, nüfus yoğunluğunun çeşitlilik göstermesi federal göç

uygulamalarına yerelde şüpheli yaklaşımı beraberinde getirmiştir. Şöyle ki bu yerel şüpheli, göçmenlik uygulamasının yerel topluluklar üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olacağına dair kapsamlı bir endişeyi somutlaştırmaktadır. Örneğin New York, Chicago, Houston ve San Francisco gibi göçmen ağırlıklı şehirlerin yanı sıra California ve Illinois gibi yoğun göçmen nüfusa sahip büyük şehirlerde göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin uygulamalara oryantasyon yüksek iken New Haven ve Connecticut gibi küçük kasabalarda, federal uygulama taktiklerine ve göçmen yanlısı siyasete karşı direniş oldukça yüksektir (Rodriguez, 2017: 521).

ABD'deki federal sistemin göç yönetimine diğer bir yansıması federal ve yerel aktörler arasında şüpheye dayanan çekişmenin kutuplaşmaya dönüşmesidir. Bu kutuplaşma Başkan Trump'ın uygulamaları ile farklı bir boyut kazanmıştır. Çünkü Trump çıkarmış olduğu Yürütme Emri (Executive Order - EO) federal fonlardan yerel yönetimlere ayrılan bütçeyi kısmakla federal yasalara uymayan yerel aktörleri yaptırım uygulamayı planlamıştır. Ancak yerel mahkemeler göç yönetimi kapsamında bu denli finansal yaptırımlara kapı aralamanın federal sistemi tümü ile tartışmaya açabileceğini ve diğer politika alanlarını genişletilebileceği endişesini sürekli bir şekilde dile getirmişlerdir. Yine 2017 senesinde çıkarılan 1373 sayılı yasa ile yerel aktörlerin her türlü bilgiyi federal aktörlerle paylaşmalarını zorunlu kılmıştır. Ancak görünen o ki yerel aktörlerin de federal aktörler kadar olmasa da, yönetim stratejileri dâhil edilmesi, çatışmadan ziyade merkezi aktörlerin yerel aktörleri bir şekilde teşvik etmesine ve uyumun tesis edilmesine bağlıdır (Rodriguez, 2017: 523-524).

Hem yerel hem de federal düzeyde görev başında olan aktörler aynı fraksiyondan olsa bile, yerel ve federal yöneticiler arasındaki gerginlikler devam ettiği görülebilir. Bunun örnekleri Obama döneminde özellikle Şikago ve New York gibi bölgelerde fazlasıyla yaşanmıştır. (Cox ve Rodriguez, 2015: 142-65, 210-214). Göçmenlik uygulamalarında yerel yöneticilerle işbirliği yapılmadığı durumlarda federal yaptırımların da uygulanabilirliği azalabilir (Meissner ve Kerwin, 2009: 48-49, 54). Görüş ayrılıklarının en belirgin olduğu alan güvenlik alanıdır ve örneğin sınır dışı etme politikası ile ilgili olarak, yerel otoriteler federal hükümete göre daha katı davranabilmekte ve göçmenlik başvurularını reddedebilmektedirler (Rodriguez, 2015: 515-516).

Federal-yerel işbirliğinin değeri sadece yasa uygulama konusunda değil, aynı zamanda diğer alanlarda da göz önüne alındığında, aktörler arası ilişkileri sürdürmenin önemi ortaya çıkmaktadır. Burada vurgulanması gereken en önemli husus yerel ve federal düzeyde yetki sınırlarının tam olarak belirlenmesidir. Sınır dışı kararlarının alınmasına gereken işlemlerde örneğin tam olarak federal hükümete bırakılması gereken kararlar gibi değerlendirilebilir. Ancak, yerel aktörler kendi seçmenleriyle ilişkilerini baz alarak hareket ettikleri için uygulamaya konacak federal-yerel işbirliğini bu topluluklara da izah etmeleri gerekmektedir. Yerel ile federal yönetim arasında, pragmatik bir biçimde uzlaşmayı gerektiren işbirliği yasaları da mevcuttur. Ancak başta sınır dışı etme işlemleri olmak üzere gözetilmesi gerekli görülen unsur adalet ekseninde olacaktır. Başka bir deyişle, özellikle şüpheli yerel yargı yetkilileri, uygulama rejiminden sorumlu siyasi aktörler kendi politikalarını insani bir hedefe ulaşmak olarak tanımladığında, bu işbirliğini daha haklı çıkarabilirler (Rodriguez, 2017: 526,527). Örneğin Maryland Eyaleti Avukatlık Ofisi göçmen kararları alırken potansiyel suçluları, mağdurları ve şiddet içermeyen suçları birbirinden bağımsız olarak dikkate almaları ve aksi halde uygulamanın olası negatif sonuçları hususunda yerel yargı birimlerini uyarmışlardır (Fenton, 2017). Eyalet ve yerel savcılar ise göçe ilişkin karar alırlarken içinde bulundukları çevrenin faktörlerini de gözarda etmemektedirler (Motomura, 2011: 1819-1858).

Görüldüğü üzere ABD’de hâkim olan sistem gereği göçmenliğe kabul ve sınırdışı işlemleri başta olmak üzere göç rejimine ilişkin uygulamalar üzerinde federal hükümetlerin baskın olma çabasına rağmen, yerel yapılanmalar çok katmanlı bir yönetim yapısının bir parçası olarak federal aktörler ile sürekli bir etkileşim içerisinde. Bu etkileşim karşılıklı çekişme şeklinde belirebildiği gibi işbirliğine de dönüşebilmektedir. Çekişmelerin temelinde aktörlerin geldikleri seçim çevrelerinin farklılıkları kadar, merkez ve yerel beklentilerinin ayrışması da söz konusudur. Çünkü bazen katmanları meydana getiren yönetim çarklarının başında bulunan aktörler aynı fraksiyondan olsalar dahi uzlaşamayabilmektedirler. Yerel ve merkez çekişmesini güç aldığı nokta düşünce farklılıkları ya da çıkar ayrılıklarının politik tartışmalardan ziyade, federal sistemin yerel aktörlere tanıdığı yasa çıkarma dâhil bir takım verdiği önemli yetkililerdir. Federal hükümetler her ne kadar finansman dâhil bir kısım silahları yerel aktörlere karşı bir yaptırım aracı olarak kullansalar da mevcut gerçekler bu tür yaptırımların uygulanabilirliğini tartışmalı hale getirmektedir. Dolayısıyla bütün

aktörler sürekli bir şekilde çatışmadan uzaklaşmaya ve uzlaşının yollarını bulmaya çalışmaktadırlar.

Yukarıda etraflıca anlatıldığı üzere göç yasası ve göç bürokrasisi üzerinde federal hükümetin adeta bir hegemonyası olmasına rağmen, göçmenlerin entegrasyonu konusunda tarihsel olarak çok sınırlı bir rolü vardır. 2011 tarihinde yayımlanan Devlet Hesap Verebilirlik Ofisi (US Government Accountability Office) raporunda, ulusal bir göçmen entegrasyon yeteneğinin oluşturulması, uygulanması ve koordinasyonuna öncülük edecek tek bir federal kuruluş belirlenmediğine vurgu yapmıştır (GAO, 2011: 25). Entegrasyon uygulamalarında belirli bir mercinin belirlenmemesi ya da merkezi hükümetin bu konuya doğrudan müdahil olmaması göç rejiminde yaşanan çatışmaların entegrasyon alanında ortaya çıkmaması gibi bir sonucu doğurmuştur. Eyalet ve yerel kurumlar entegrasyon politikaları geliştirmede önemli rol oynamaktadır. Örneğin, göçmen çocukların entegrasyonu ve Amerikan kültürüne adaptasyonda yerel devlet okulları, önemli ve kapsamlı görevler üstlenmektedir. Çeşitli eyalet hizmetleri ve kamu-özel sektör ortaklıkları ile göçmenlere dil ve yurttaşlık eğitimi, iş eğitimi sağlanmaktadır. Tabi bu federal yapının sürecin tamamen dışında olduğu anlamına gelmemektedir. Örneğin mültecilerin yeniden yerleşmesi konusunda federal entegrasyon programlarının çoğu, merkezin finansmanı ile STK'lar ya da eyalet kurumları tarafından yürütülmektedir.

Federal düzeyde ön görülen bir iskân politikasının sonucu olarak da ülkenin batısında ve güneyinde bulunan eyaletler, göçmen çekmek için iskân politikaları belirlerken, doğu sahillerinde bulunan eyaletler, göçmenleri kamu yükü ve suç kaynağı olarak algıladıklarından dolayı, onları bu bölgelerden uzak tutmaya çalışmaktadırlar (Salyer, 1995: 4-5). Çinlileri Uzak Tutma Yasalarına ve onu izleyen on yıllara kadar, California' da dâhil olmak üzere birçok eyalet, göçmenlerin geçim sağlama veya yerel kamu kaynaklarından yararlanmalarını kısıtlayan yasaları kabul ettiler. Bugünse birçok eyalet ve bölge, yasal statülerine bakılmaksızın, göçmenlerin yaşamlarını iyileştirmeye çalışmaktadır.

Yerel entegrasyon önlemleri, göçmenlerin uzun vadeli siyasi temsilini, ekonomik ve finansal istikrarlarını ve bunların yanı sıra çevrelerindeki toplulukları oluşturan kişilerle kültürel bağlılıklarını ve sosyal dayanışma duygusunu sağlamayı amaçlamaktadır. Burdan da anlaşılacağı üzere çok katmanlı göç yönetimi,

göçmenlerin entegrasyonunda federal yönetimi değil yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır (Suro, 2015: 1-25). Göçmen entegrasyonunu şekillendiren birçok olanak vardır. Ancak burada vurgulamak gerekir ki, entegrasyon stratejilerinde federal hükümetin oynayabileceği rol, en az yerel aktörlerin oynadığı rol kadar önemli olacaktır (de Graauw ve Bloemraad, 2017: 105-23).

Federal sistem içerisinde göç yönetiminin entegrasyona bakan kısmı içerisinde bir kısım hayati noktalar vardır ki bunların birincisi izinsiz göçmenlerin statüsü gelmektedir. Çünkü entegrasyon yönetiminin amacı bireyi topluma kazandırmaktır ve bireyin topluma kazanması da bütün dinamiklerin harekete geçmesine bağlıdır. Şöyle ki yasal statünün yokluğu, esas olarak, vatandaş olmayan kişileri yasal olarak çalışma kapasitesinden ve dolayısıyla yeterli iş ve istihdam korumasından mahrum bırakmaktadır. Bu da entegrasyonu olumsuz etkilemektedir. İzinsiz olarak göç eden kişilerin mevcut durumu ayrıca, göçmenlerin dil öğrenimi, yurttaşlık bilgisi ve ev sahipliği gibi uzun vadeli çözümlere olanak sağlayacak yatırımların yapılmasına yönelik teşvikleri ve fırsatları azaltan doğal bir istikrarsızlık yaratmaktadır. Ve karışık statüdeki aileler üzerindeki psikolojik ve finansal yükleri artırabilmektedir. Bu belirsizlikler göçmenleri daha da yıprattığından entegrasyon daha da karmaşık hale gelmektedir.

Obama yönetimi döneminde bu durumda olan göçmenlerin durumlarının iyileştirilmesine yönelik hamleler yapılmışsa da hukuki statü eksikliği sosyal statü üzerindeki etkisini de korumaktadır ve izinsiz olarak gelen göçmenlerin topluma katılımını tartışmalı hale getirmektedir (Rodriguez, 2008: 581-600). Geçmiş federal idareler gibi, bazı eyaletler ve yerel yönetimler de izinsiz göçmenlerin statü eksikliğini kendi bölgelerinde iyileştirmeye çalışmışlardır. Örneğin New York, Chicago ve California gibi şehirler ve eyaletlerde, yerel yönetimler bir kısım tedbirler ile izinsiz göçmenlerin statüsünü dengelemeye çalışmış ve eyalet lisansları veya belediye kimlik kartları ile iş ve istihdam garantileri vermişlerdir. (Ramakrishnan ve Cobern, 2015: 2-6). Diğer taraftan göçmenlere direnç gösteren bölgeler ise göçmen entegrasyonuna ilgisiz kalmakla birlikte, aynı zamanda ev sahiplerinin izinsiz göçmenlere mülk kiralanmasını yasaklayan tedbirler de geliştirmişlerdir (Suro, 2015: 9-17). Bu yasaklar bazı eyaletlerde partizan tutumlar nedeni ile göçmenlerin eğitime dahi uzanmıştır (Rodriguez, 2008: 579-80, 585-586).

İzinsiz göçmenlere yönelik lehte uygulamalar sadece entegrasyon konuları ile sınırlı kalmayıp güvenlik dâhil diğer uygulama alanlarına kadar uzanabilmektedir. Örneğin izinsiz göçmenlere ehliyet hakkı tanındığı gibi yerel polislerin de göçmenlik statüsüne dayanarak birini durdurup sorgulaması yasaklanmıştır (Tareen, 2015). Ancak bu varyasyonların tamamı, federal hükümet izinsiz göçmenlerin statü sorununu çözene kadar yerel federal çatışmasının devam edeceğinin başka bir kanıtı olmuştur (Rodriguez, 2017: 530).

Göçmenlerin statüsünden sonra gelen ikinci önemli nokta entegrasyon işlemlerinin eyalet ve yerel otoriteler tarafından yürütülürken federal hükümetin konumunun tam olarak belirlenememesidir. Görüldüğü üzere entegrasyon çalışmaları içerisinde izinsiz göçmenlerin statü sorununun çözümünde federal liderliğe ihtiyaç duyulmakta, ancak bu entegrasyon çalışmalarının federal hükümete geçmesi gerektiği anlamına gelmemektedir.

Göç rejimi gibi konuların sadece federal hükümete bırakılma çabalarının beraberinde getirdiği çatışmalara yukarıda değinilmişti ki bu çatışmanın entegrasyon konusuna da taşınması arzulanan bir sonuç olarak gözükmemektedir. Bunun yerine bütün aktörleri içine alan geniş kapsamlı entegrasyon politikası önerilmektedir ve her yönetim kademesine farklı görevler düşmektedir. Bu denklem içerisinde federal hükümetin birincil rolü icracı pozisyonundan ziyade yerel aktörler ile bilgi paylaşmak ve en iyi entegrasyon uygulamalarını koordine etmektir.

Federal hükümetin göçle alakalı her hangi bir konuda yönetim sürecinin dışında durması bir boşluğa neden olmakta ve bazen sorunların çözümünü daha da zorlaştırmaktadır. Örneğin Kongre, statü sorusunu ele almak için bir yasallaştırma programı benimsemiş olsaydı eyalet ve yerel kurumların eli güçlenmiş olacağına ve bunun doğal bir sonucu olarak da özel ve kar amacı gütmeyen sektörlerin entegrasyon konulu çalışmalarının kontrolü ve desteklenmesi daha kolay olacağına dair öngörüler mevcuttur. (Pew Charitable Trusts, 2014: 2-3). Ayrıca, güçlü bir merkezileşme, entegrasyon politikasını, homojenleştirici ve ideolojik bir projeye dönüştürme riskini taşımaktadır.

Aşırı federalleşme eğilimi, dil eğitiminde anadil kullanımını yasaklamak veya caydırmak gibi bir eğilimi beraberinde getirebilir ki bu Amerikan üst kimliğini tehlikeye sokabileceği, bunun bir sonucu olarak da bu üst kimlikten beslenen yaklaşık

40 eyaletin, entegrasyonun aşırı ideolojileşmesine yenik düşebileceğine yönelik görüşler mevcuttur. Federal hükümetin bu denli müdahalesi yerel düzeydeki göç yönetimini zorlaştırabilir ve daha karmaşık hale sokabilir. Federal hükümet bu çerçevede birincil aktör yerine yerel otoritelerin elini güçlendirici ve işlerini kolaylaştırıcı aktör olarak hareket etmesi gerekmektedir (Rodriguez, 2017: 531).

Göç yönetiminin entegrasyon boyutunda ve ABD özelindeki üçüncü önemli nokta göçmenlerin topluma kazandırılmasında tanınan bir kısım hakların ulusal bir vatandaşlık kavramının önemini ortadan kaldırdığı yönünde görüşlerin bulunmasıdır. Eyalet ve yerel entegrasyon stratejileri içerisinde bu görüşün hakim olduğu taraf federal sistemin göç rejimine direnen bölgelerinde ortaya çıkmaktadır (Ramakrishnan ve Colbern, 2015: 10-13). Oysa entegrasyon kavramının göçmenlerin topluma kazandırılması ile sınırlı olduğu ve göçmenlere verilen bir kısım hakların esasında vatandaşlık hakkı kadar değerli olmadığı aşikardır. Bu tartışmalar daha ziyade yerel aktörlerin gündemindedir (Gilbert, 2014: 223-250). Oysa bir göçmene şartları yerine getirdiğinde vatandaşlık verilmesi federal bir konudur ve kişinin bu amaca ulaşmak için topluma adaptasyonu uzun vadelidir ve sosyo ekonomik istikrar için aslında gerekli olduğundan bahsedilebilir (Rodriguez, 2017: 532).

Bir taraftan Cumhuriyetçi-Demokrat çekişmesi, diğer taraftan kent-kırsal ayrışması ABD'de federal sistem içerisindeki yönetim tartışmalarının temelini oluştururken buna eyalet hükümetleri altında konumlanan şehir ve kasabalar da eklenince tartışma farklı bir boyut kazanmaktadır (Gerken, 2010: 74). Anayasal sistemde eyaletler resmi güce sahiptir ve onların altında şekillenen şehirler ise diğer önemli aktörlerdir. Güçlü ve önemli şehirler bazen büyüklükleri ve ekonomik güçleri nedeniyle eyalet politikasını yönlendirebilmektedirler. Ancak, birçok eyalet ve şehirleri arasındaki görüş farklılıkları eyaletleri yasa çıkarmaya yönlendirmektedir.

Eyaletlerin mevcut yerel uygulamalara müdahale girişimi federal göç yönetiminin içerisinde diğer bir çatışma alanı olan eyalet-şehir gerilimine işaret etmektedir (Rodriguez, 2008: 637-640). Bazı şehirlerin eyalet hükümetleri ile işbirliği yapmayarak direnmelerine karşılık eyalet senatolarının aldığı kararlara en güzel örnek 2016 senesinde Teksas Eyalet Senatosu tarafından kabul edilen ve 2017 yılı Mayıs ayında yürürlüğe giren Teksas Göçmenlik Yasasıdır. Bu eyalet yasasına göre eğer yerel yetkililer federal göç yasası kapsamında belirlenen kurallara riyaet etmezlerse ve

işbirliğini reddederse bu davranışı bir kabahat olarak tanımlamakta ve yasayı ihlal etmeye devam ederse, 1.000 Dolardan başlayan ve 25.500 Dolara kadar çıkan cezai müeyyideler ön görmektedir. Yasa aynı zamanda şehir polislerinin gözaltına alınanların göçmenlik durumlarını kontrol etmelerine de izin vermektedir (Rodriguez, 2017: 533).

ABD'de yerel yönetimlerin kendileri güç kullanabilecekleri alanlar oluşturmaya yetkili değildirler. Onlar sadece başkalarının kendileri için yarattığı yasal çerçeveler içinde güç kullanabilirler (Frug ve Barron, 2006: 1). ABD Anayasası, eyaletleri (ve alt bölümlerini) federal dayatmalardan veya yerinden edilmeden koruduğu şekilde şehirleri eyalet müdahalesinden korumadığından bahsedilebilir. Dolayısıyla eyaletlerin yasal müdahale yetkisi karşısında şehirlerin ortaya çıkan huzursuzlukları dengelemek için başka argümanlar geliştirmeleri gerektiği konusunda da görüşler mevcuttur.

Şehirlerin de kendi yasal alanlarının olması gerektiği fikrinin savunular var olmakla beraber bunun sınırlarının güç kullanmaya kadar uzanabilmesi ihtimali bu seçeneği geri plana atmaktadır. Esas olarak şehirler (özellikle büyük olanlar), kozmopolit ve göçmen kimlikleri nedeniyle, özellikle göç söz konusu olduğunda ilerici ve gündemi destekleme eğilimindedir. Ancak aynı şehirlerin eyalet yöneticileri bu paralelde düşünemeyebilmektedirler. INA özellikle göçmen rejimi konusunda bir görev dağılımı öngördüğü halde, bu dağılımda yetkilendirmenin eyaletlerin altında yer alan şehirlere kadar genişletilmemiştir. Bu gerçeklikten hareketle çıkarılan ve yukarıda bahsi edilen Teksas Göçmenlik Yasası yerel yetkililere kendi faaliyet alanlarını belirleme yetkisinden ziyade var olan federal yasalara uymayı zorunlu kılmaktadır (Rodriguez, 2017: 534-535). Gerçi bazı akademisyenler bu denli müdahaleyi de çok uygun bulmayarak eyaletlerin her defasında şehir ve kasaba yönetimlerine müdahalenin önüne geçilmesine ve yerelliğin zayıflatılmamasına gerekliliğine dikkat çekmektedirler (Rodriguez, 2008: 637).

ABD çok katmanlı göç yönetimine ilişkin bütün bu değerlendirmeler bir bütün halinde yorumlandığında federal göç yasası ve onu uygulamak için oluşturulan idari yapılanma üzerindeki kontrolüne rağmen, federal hükümet, federalizmin yarattığı itme ve çekme dinamiklerinden kaçamamaktadır. Dejure uygulamalar defacto gerçeklikler ile yüzleşmektedir. Göç politikasının ideolojik olarak tartışıldığı bir arenada,

karşılaşılan gerçeklikler sistemin uygulanmasında sapmalara yol açmaktadır. Bir federal sistemde ortaya çıkabilecek fedarel hükümet ve eyalet hükümetleri arasındaki anlaşmazlıklara, şehirler ve kasabalar da eklenince karmaşıklık iyice belirginleşmektedir. Tabiki göç rejimi konusunda federal aktörlerin daha ön plana çıktığı ve göçmenlerin entegrasyonu konusunda ise meseleyi eyalet ve yerel aktörlere devretme arzusu içerisinde olduğu aşikârdır. Ancak uygulamalar ne göç rejiminde federal sistemin hegemonyal yaklaşımı sonuç getirmiştir ne de entegrasyon konusunda federal aktörlerin kendilerini sistem dışında tutmaya çalışmaları bir fayda getirmiştir. Diğer taraftan göç yönetiminin konusu ne olursa olsun merkezin yani federal hükümetin koordine ve teşvik etme fonksiyonu ile eyalet ve altındaki şehir ve kasabaların yerel uygulamalardaki etkin gücü ortadadır ve göç yönetimindeki tartışmalar bu çerçevede sürüp gitmektedir (Rodriguez, 2017: 536).

3.2.3. Almanya ve Göç Yönetimi

Alman toplumunun göçle tanışmasının tarihçesi dini motivasyonlu Otuz yıl Savaşlarına (1618-1648) kadar gitse de Almanya'nın 1871 senesinde birleşik ulus devlet refleksi göstermesi ile beraber bugünkü Almanya topraklarında kurulan devletlerin (İmparatorluk Almanya'sı, Nazi Almanya'sı, Bölünmüş Almanya ve Yeniden Birleşmiş Almanya) karakterlerine ve sosyo-ekonomik gelişmelerine bağlı olarak bir göçmen politikası belirlendiği söylenebilir. Belirlenen göçmen politikasına bağlı olarak da göç yönetim anlayışı ve organizasyonu sürekli değişime uğramıştır.

ABD gibi federal bir devlet olan Almanya'nın göç geçmişi ABD gibi eski olmadığı gibi göçü açıklayan nedenler de genellikle mikro ekonomik temellidir. Elbetteki siyasi nedenlerle göçen birçok insana da varış noktası olmuştur. Ancak bugünkü Almanya göçmen profiline neden olan ve göç yönetimini şekillendiren ve 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gerçekleşen insan akımlarının etkisi büyüktür. Ancak bu demek değildir ki Alman toplumunun göç ile ilk karşı karşıya kalması bu dönemde başlamıştır. Günümüz Almanya'sının şekillenmesinde de göç önemli bir faktördür. 19. yüzyıl ile başlayan ulus devlet anlayışı aynı paralelde göçe bakış açısının da gelişmesine ve değişmesine neden olmuştur.

1871'de Alman İmparatorluğu'nun kurulmasıyla ve şansölye Otto von Bismarck'ın Alman birliğini sağlama çabası ile farklı göç davranışları ortaya çıkmıştır. Göçler

genellikle makroekonomik temele dayandığından Alman imparatorluğu içerisinde siyaseten ve ekonomik olarak zayıf bölgelerden güçlü bölgelere bir akım söz konusuydu (Haksever, 2014: 28-32). Göç akımı sadece ülke sınırları içerisindeki hareketlerle sınırlı değildi. Kanal ve demiryolu inşaatları ve tarım olmak üzere birçok sektörde çalışmaya gelen yabancı işçiler kadar, ABD'ye göç eden Almanlar da vardı. Birinci Dünya Savaşı siyasi haritaları daha belirgin hale getirdiği için Almanya'dan diğer Avrupa ülkelerine ve Avrupa ülkelerinden Almanya'ya göçler bu dönemde de devam etmiştir. ABD'nin göç politikalarına paralel olarak bir önceki çeyrek asırda sayısı 5 milyonu bulan Alman göçünün boyutu sürekli gerilemiştir. Hemen akabinde yaşanan dönemde Nazi Almanyası ile insanlar dünyada eşine az rastlanan bir zorunlu göçe maruz kalmıştır. Çoğu zaman da bu insanlar (sayıları Avrupa genelinde 6 milyonu geçmiştir) öldürülmek üzere Nazi toplama ve imha kamplarına sürülmüştür. Bu süreç 10 yılı aşkın bir süre devam etmiştir. İkinci Dünya Savaşı ülkenin zorunlu göç profilinde çok daha derin izler açmıştır. Savaşın hemen akabinde yoğun göç olayları gerçekleşmiştir. Bir tarafta çekilme bölgelerinde esir düşen milyonlarca Alman askeri, bir tarafta nazi kamplarında kalan ya da işgal ordularından kaçan milyonlarca insan, yine bölünen Almanya'da karşılıklı geçişler ve ABD'ye doğru artan gidişleriyle birlikte türüne az rastlanan karmaşık bir göç hareketi olmuştur (Haksever, 2014: 32-55).

II. Dünya Savaşı'ndan yenik çıkan Almanya'nın tekrar eski gücünü toplamak ve rekabet gücüne arttırmak adına 1954 yılında Türkiye, İspanya, Yugoslavya, Portekiz, Yunanistan ve Tunus'tan ucuz işgücü temin etmek adına göç alması, Almanya'nın göç tarihinde önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır (Şahin, 2001'den akt. Ateş ve Yavuz, 2017:1288). Bu dönem Almanya'nın sadece göç yönetimine değil bütün yönetim anlayışına etki etmiştir. Ancak günümüz Almanya'sının göç yönetime etki eden üç farklı süreç yaşanmıştır.

Birincisi hiç şüphesiz artan iş gücü ihtiyacını karşılamak amacı ile başlatılan ve hükümetler arası istihdam sözleşmeleri ile başlayan işçi alımlarıdır. Aralarında Türkiye'nin de olduğu toplam 9 ülke ile farklı tarihlerde imzalanan antlaşmalar doğrultusunda iş gücü göçü gerçekleşmiştir. Almanya ile Türkiye arasındaki istihdam sözleşmesi 30 Ekim 1961 tarihinde Almanya'nın Bad Godesberg kentinde imzalanmıştır. Rotasyon prensibi uygulanmış ve kalış süresi 2 yıl ile

sınırlandırılmıştır. Rotasyon prensibinden dolayı giden işçiler misafir işçi olarak görülmüş ve başlangıçta kalıcı göçmen refleksi göstermedikleri için toplumsal uyum sorununu beraberinde getirmiştir. Ayrıca bu prensip daha fazla Türkün Almanya yolunu tutmasına da neden olmuştur (Şen, 1994: 93-106). Bu dönemde Almanya’da göç hareketleri elbetteki sadece mikro ekonomik temelli değildi. Özellikle dünyanın çeşitli bölgelerinde cereyan eden siyasi gelişmelerden kaçan birçok insan için de Almanya varış ülkesi olmuştur.

İkinci düzenli göç dalgasının motavisiyonu Sovyetler Birliği’nin dağılması olmuştur. Bölünmüş Almanya’nın doğusundan batısına yasak yollarla geçişler soğuk savaş döneminde de aralıksız devam etmiştir. Ancak demir perdenin kalkması ve Berlin duvarının yıkılması ile iki Almanya arasındaki geçişler hızlandığı gibi demir perde ülkelerinden Almanya’ya göçte yoğun şekilde devam etmiştir. 1988 ile 1993 yılları arasında Almanya’ya yaklaşık 7,3 milyon kişi gelmiş, aynı dönemde 3,6 milyon kişi ayrılmıştır. Net göç 3,7 milyon olarak gerçekleşmiştir.

İlk iki göç hareketi de genel itibari ile Almanya federal hükümetinin öngörü ve planları doğrultusunda gerçekleşmiştir. Üçüncü ve düzensiz olarak tanımladığımız göçler ise kurulduğu tarihten günümüze kadar devam eden ve daha çok politik nedenlerle gerçekleşen göç hareketleridir. Sadece Avrupa sınırları içerisinde değil dünyanın her köşesinde meydana gelen iç karışıklıklar, askeri darbeler ya da sosyal patlamalar sonrasında göçmenlerin tercih ettiği ülkelerin başında Almanya gelmiştir ve bu rolünü de sürdürmektedir. En yakın tarihte Suriye’de meydana gelen iç savaş sonrasındaki göç hareketinin Avrupadaki yönü dahi genel itibari ile Almanya olmuştur.⁴⁷

Daha önce de vurgulandığı üzere Almanya federal sisteminde hem merkezi federal hükümetin hem de merkezi hükümet dışında kalan otoritelerin göç yönetimi konusundaki rolleri iç içe geçmiştir. Alman Anayasasının 73. Maddesi federal meclisin münhasır yasal yetkisini kapsamında iç ve dış göçü (73/3) ve bu göç faaliyetleri karşısında Alman kültürünü korumayı (73/5a) bir federal ödev olarak görmektedir. Aynı anayasanın 74. Maddesi eyaletlerin eş zamanlı yasama yetkisi

⁴⁷ BAMF (2005). The Impact of Immigration on Germany’s Society, Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees Migration and Integration Research Department (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/de-finalstudy-eng_en.pdf) (Erişim Tarihi: 11.02.2020).

kapsamında ise yabancıların oturma (74/4) ve mültecilerin iş ve işlemleri (74/6) gibi entegrasyon ağırlıklı konuların yürütülmesi için eyaletleri yetkilendirmiştir.

Göçmenler ve Mülteciler Federal Dairesi (BAMF) hâlihazırda Almanya’da göç yönetimi ile alakalı merkezi yapılanmadır. İçişleri Bakanlığına bağlıdır ve merkezi Nürnberg’dedir. Bu yapılanma tarihi bir süreçten sonra bugünkü fonksiyonunu almıştır. Çalışmanın bu bölümünde örgütlenmenin tarihi perspektifine bakmak faydalı olacaktır. BAMF'nin tarihi, 1946'ya kadar uzanmaktadır. II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden sonra, Birleşmiş Milletler Acil Yardım ve Yeniden Yapılandırma İdaresi (UNRRA) tarafından yapılan eski savaş kampı Langwasser'deki evsiz yabancıların ve yerinden edilmiş kişilerin yerleştirilmesini sağlamıştır.

İlk kez Batı Almanya'da 12 Ocak 1953'te yürürlüğe giren Yabancı Mültecilerin Tanınması ve Dağıtılması Hakkında Yönetmelik kurumsallaşma sürecinin ateşleyicisi olmuştur. Bu düzenleme yapıldığında Almanya Anayasasındaki iltica ile ilgili düzenlemeye atıfta bulunmuştur. İltica hakkının savaş sonrası hemen Anayasaya ilave edilmesinde Nazi Almanyasında yaşanan acı tecrübelerin etkisi olduğundan bahsetmek mümkündür (Bosswick, 200: 44). 1953'deki düzenleme yasası Almanya tarafından imzalanan Cenevre sözleşmesine bir adaptasyon olarak düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte, Nürnberg-Langwasser'de bulunan eski bir Nazi kampı olan Valka kampında 40 çalışanı olan Yabancı Mültecilerin Tanınması İçin Federal Ajans isimli bir kuruluş hayata geçirilmiştir.

21 Nisan 1965'te yürürlüğe giren Yabancılar Yasası ile Yabancı Mültecilerin Tanınması İçin Federal Ajans adı, Yabancı Mültecileri Tanıma Federal Dairesi (BAFL) olarak değiştirilmiştir. Bu yasa Almanya'nın göçmenler ile ilgili çıkardığı ilk kanun niteliğindeki metindir. Uzun yıllar Yabancılar Yasasının kendisine verdiği yetkiler çerçevesinde 60 personel ile çalışan bu daire Türkiye'deki sağ-sol çatışmaları sonrası kaçan insanların sığınma taleplerindeki (55 bini Türk vatandaşı olmak üzere toplam 100 bin kişi) artış nedeni ile personel sayısında artış kaydedilmiştir. 1980'de Federal Dairenin yaklaşık 240 çalışanı olmuştur. Artan sayıda sığınma başvurusu nedeniyle kurum sürekli bir büyüme kaydetmiştir. Şöyle ki Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte sadece 1992 senesinde iltica başvurusu sayısı 400 bini aşmıştır. Bu yıllarda BAFL eyaletlerde toplam 48 saha ofisi kurmuş ve 4.000'den fazla personeli istihdam etmiştir. 1965 göç yasası ülke dışından gelenlerin Almanya'da kalmalarını

izne bağlamıştır ve gelenlerin özelliklerine göre verilen müsaadeyi dört başlık altında toplamıştır (Madde 5). Bunlar sırasıyla:

- Hiçbir amaca bağlı kalmaksızın verilen süresiz oturma izni (aile birleşimi) (Madde 15),
- Belirli bir amaca istinaden verilen süreli oturma izni (eğitim) (Madde 28/1),
- Uluslararası hukuk veya acil insani nedenlerden ötürü verilen süreli oturma izni (iltica) (Madde 30),
- Uzun süredir federal sınırlar içinde oturmaktan (8 yıl) dolayı verilen süresiz oturma izni (uzun süredir çalışan işçiler)(Madde 27)⁴⁸

İltica yolu ile gelenlerin sayılarında hızlı yükseliş kurumsal kapasite noktasında tartışmaları alevlendirmiş ve yeni bir yasal düzenlemenin yolunu açmıştır. 1993'te Alman Federal Meclisi tarafından Yeni İltica Yasası kabul edilmiştir. ⁴⁹ Bu yeni düzenleme süreci Almanya'da iltica uzlaşısı olarak adlandırılmıştır, çünkü ülkede o dönem Helmut Kohl yönetimindeki Hükümetin ortakları olan Hristiyan Demokratlar (CDU), Hristiyan Sosyalistler (CSU) ve Hür Demokratlar (FDP) farklı partisel eğilimlere rağmen ortaya çıkan göç sorunu karşısında ortak karar alabilmişlerdir. Sosyal Demokratlar (SDU) muhalefet göstermesine rağmen 26 Mayıs 1993'te Alman Federal Meclisi tarafından yeni iltica yasası kabul edilmiştir. Bu yasanın geçmesinde 521 milletvekili evet oyu kullanırken 132 milletvekili hayır demiştir.

Bu yasanın beraberinde getirdiği en önemli dönüm noktası iltica yolu ile Almanya'ya gelenlerin kabulüne ilişkin bir takım kısıtlamaların getirilmesidir. Örneğin Avrupa Birliği ya da temel hakların garanti altına alındığı ülkelerden gelenlerin iltica başvurularının dikkate alınmaması önemli bir değişikliktir. Söz konusu kanun değişikliği ile birlikte Almanya'ya her geçen gün sayıları artan mültecilere karşı toplumsal reaksiyonun da önüne geçilmiştir. Bu dönemde mülteci sayısı 440.000'nin üzerine çıkmıştır ve mültecilere reaksiyon da şiddet boyutuna ulaşmıştı. Nitekim Solingen kentinde 5 Türkün kundaklanma sonucu öldürülmesinin de bu oylamadan 3 gün sonrasına denk gelmesi (29 Mayıs 1993) tartışmaların ulaştığı boyutu gözler önüne sermektedir.

⁴⁸ 21 Nisan 1965'te yürürlüğe giren Yabancılar Yasası. Resmi gazete ilanı (BGBl.I 1965, S.353).

⁴⁹ Resmi gazete ilanı (BGBl. I 1993 S.1361).

Almanyada göç ile ilgili iş ve işlemler iki kanun başlığı altında toplanmaktadır. Birincisi yukarıda bahsi geçen Yabancılar Yasası yerine 2004 yılında kabul edilen (BGBI. I S. 1950) ve 2005 yılında yürürlüğe giren göç yasasıdır. Yasa tam açılımı ile göçün düzenlenmesi ve sınırlanmasının yanı sıra AB vatandaşlarının ve yabancıların oturumunu ve entegrasyonunu konu almaktadır. Bu yasa ile göç işlemlerin yürütüldüğü federal organ BAFL isim değişikliğine gitmiş ve bugünkü adını (BAMF) almıştır. Söz konusu yasa ile BAMF entegrasyon ile doğrudan görevlendirilen merkezi bir kurum haline dönüşmüştür.

Entegrasyon kavramı Alman literatürüne elbette ki bu yasa ile girmemiştir. Ancak çok daha önce başlayan entegrasyon çalışmalarının adresi bu yasa ile konumlandırılmıştır. BAMF entegrasyon haricinde sığınma, mültecileri koruma, araştırma ve işbirliği şeklinde misyonlar da üstlenmiştir. Ülkenin göç ile ilgili bütün bilgileri BAMF tarafından toplanmakta ve aylık rapor olarak yayınlanmaktadır. Kamuoyu aylık yayınlanan bu raporlar aracılığı ile ülkenin göçmen profilini aylık olarak görebilmekte ve siyasi tartışmalara katkı sunabilmektedir. Hali hazırda BAMF'nin 2018 bütçesi 800 milyon euronun üzerindedir. (Bosswick, 200: 60)

Almanyada'da göç ile ilgili işlemlerin düzenlendiği ve yürütüldüğü diğer yasal düzenleme İltica Yasasıdır. Bu yasa ilk 1982 senesinde kabul edilmiştir (BGBI. I S. 946). Yabancılar Yasası haricinde Almanya'nın iltica yasası çıkarması göç yönetimini iki önemli başlık altında toplamaya çalıştığını gözler önüne sermektedir. En son 1992 senesinde yeniden kaleme alınan (BGBI. I S. 1126) ve son değişikliğin 2019 yılında kaleme alındığı (BGBI. I S. 1626, 1656) İltica Yasası da, diğer Göç Yasası'nda olduğu gibi BAMF'yi federal düzeyde yetkili organ olarak işaret etmiştir.

Almanya'nın halen gündemlerinde bulunan iki adet göçmenlik programları yer almaktadır. Bunlardan herhangi birine müracaatta bulunmak isteyen bir kişinin Almanya ekonomisine fayda verecek yetenek, eğitim, bilgi ve yeterli vasıflara sahip bulunabilmesi gereklidir. Bu programlar mavi kart ve yatırımcı vizesi programıdır.

Mavi kart; bu karta müracaat edebilmek adına iyi derecede Almanca bilmek gerekmektedir ve beyaz yakalı şeklinde nitelendirilmekte olan kişiler müracaatta bulunabilmektedir. Meslek ve iş tecrübesi bulunan kişiler iş teklifi almaksızın mavi karta müracaat ederse Alman Hükümetince 6 aylık iş arama vizesi verilir. Bulmuş olduğu iş sonunda yeniden değerlendirilmeye alınır. Yatırımcı vizesi; programına

müracaat eden bireyler ise bu vize ile Almanya'ya gittiğinde ülkeye yatırımını yapıp ekonomiye katkı sağlamak zorundadırlar (Günay v.d., 2017: 47-48).

Almanya'da süresiz ikamet izni ya da Alman vatandaşı olabilmek diğer devletlere nazaran bir hayli güç bir yapıda olduğu bilinir. Almanya'da esas vatandaşlık, soy bağı (jus sanguinis) temeline göre "Alman olmak" esasında belirlenmektedir. Anne veya babası Alman vatandaşı olan kişi Alman vatandaşı sayılmaktadır. 1 Ocak 2000 günündeki Vatandaşlık Reform Yasası yürürlüğe girene kadar, 1913 tarihli Alman İmparatorluk Vatandaşlık Yasası kapsamınca Alman modelinde ırka mensubiyet vatandaşı olabilmenin temel faktörü bulunduğundan dolayı, farklı ırklardan gelmekte olan yabancıların Alman vatandaşlığını elde edebilmesi bir hayli güçtü. 1 Ocak 2000 yılında Vatandaşlık Reform Yasası ile birlikte vatandaş olabilme adına doğum yerinin de temel alınmasına dair önemli bir adım atılmıştır. Bu yeni düzenlemeyle anne ve babanın en az sekiz yıl yasal biçimde Almanya'da ikamet etmesi ve en az son iki yılda süresiz oturma iznine sahip bulunması şartıyla, yabancı olan anne ve babaların Almanya'da dünyaya gelen çocuklarının Alman vatandaşı olacağı kabul edilmiştir. Bu uygulamayla göçmenlerin adına bir hayli güç olan Alman vatandaşlığı hakkını elde etme hali doğum yeri ve yerleşik olma şartlarına nazaran nispeten kolay hale getirilmiştir (Yıldız, 2017: 52).

Göçmenlerin Alman vatandaşı olabilmesi için dil bilgisi de dahil yeteri seviyede Almanca bilmesi, yabancı bireyin kendi ve ailesi için barınma anlamında yeterli bulunan bir konuta ve gelire sahip olabilmesi, herhangi bir sebeple sosyal yardım yada işsizlik yardımı almaması, anayasal sisteme bağlılık belgesinin imza altına alınması, Alman kanunları ve sosyal yapısına dair problemlerin bulunduğu vatandaşlık testini geçmesi ve en önemlisi entegrasyon kursu sertifikasını almış olması şeklindeki pek çok diğer koşulların da temin edilmesi gerektirmektedir. Toplam 33 sorudan meydana gelen vatandaşlık testi, demokratik toplumda hayat, insan ve toplum, tarih alanında soruları kapsamaktadır. Ortalama iki senelik bir zamana yayılmış olan entegrasyon kurslarıysa, 600 saatlik Alman derslerinin yanında 60 saatlik Almanya tarihi, kültürü, sosyal hayat, iş yaşamı ve yasaları konularında dersleri kapsamaktadır. (Yıldız, 2017: 52).

Almanya 16 eyaleti olan federal bir devlettir. Almanya'da da yerel yönetimler eyalet hükümetleri altında çok katmanlı şekildedir. Eyalet yönetimlerinin hemen altında

“Regierungsbezirk” olarak adlandırılan idari yapılar yer almaktadır ki Türkiye’deki büyükşehirler gibi organize olmuşlardır ve idari çevrelerinde yine birden fazla şehir belediyeleri bulunmaktadır. Şehir ve ilçe belediyeleri de dâhil edildiğinde çok katmanlı yerel yönetim yapısına sahip olduğundan bahsedilebilir.

ABD örneğinde olduğu gibi yasalar federal düzlemde alınırken, başta uyum olmak üzere göçmenlere ilişkin birçok iş ve işlemler eyaletler tarafından yürütülmektedir. Ülke geneline bakıldığında birçok belediyede göç konularının tartışmaya açıldığı bir danışma konseyinin olduğu görülmektedir. Göçmen konseylerinin yasal dayanakları olan “Göçmen Konseyi Yönetmelikleri”⁵⁰ incelendiğinde göçmen konseylerinin belediye genel meclis kurullarınca oluşturulduğu, görev süresinin seçim dönemi ile sınırlı olduğu, göçmenlerin her türlü iş ve işlemlerinin tartışıldığı mecralar olduğu, gelişmeler ile ilgili olarak belediye başkanlarına danışmanlık yaptıkları, lüzum gördüklerinde çalışma grupları oluşturabildikleri ve hizmet satın alabildikleri, üyelerinin seçiminde belediye sınırları içerisinde bulunan ve farklı görüşlere sahip olan tüm çevrelerin adil bir şekilde temsilinin amaçlandığı, üyelerin üstlenilen görevin ruhuna aykırı hareket ettiklerinden üyeliklerinin düşürüldüğü görülmektedir.

Burada Almanya özelinde vurgulanması gereken husus uygulamalar her ne kadar eyaletler tarafından yapılsa da merkezin genel çerçeveyi çizdiğinden bahsedilebilir. Diğer taraftan AB tarafından belirlenen politikaların uygulanmak üzere yerele aktarıldığını kabul edersek göç yönetiminden sorumlu olan merkezi teşkilat BAMF bir nevi köprü görevi üstlenmektedir.⁵¹

Entegrasyon başta olmak üzere göçmenlere ilişkin sorunların çözümünde ise adres olarak yerinde kavramı sıkça tercih edilmektedir. Dolayısıyla eyaletler ve belediyeler, göçmenlerle yoğun bir şekilde ilgilenen adreslerdir. Her belediye göçmen merkezli sorunları çözmek için kendi kavramlarını formüle etmekte ve eylem stratejilerini geliştirmektedirler. Ancak yerelde yapılan uygulamaların çerçevesi de yine federal politika ile şekillenen siyasi çevre koşullarında belirlenmektedir.

Almanya federal hükümeti 2019 yılı için mültecilerle ilgili harcamalarda yaklaşık 22,9 milyar Euro ayırmış, bunun 8,3 milyar eurosunu düzensiz göç ile mücadele için, 1,1

⁵⁰ Münih, Berlin Mitte ve Karlsruhe Belediyelerine ait Geschäftsordnung olarak adlandırılan yönetmeliklerin Türkçeye çevrili yapılmış ve incelenmiştir.

⁵¹ <https://www.bamf.de/DE/Behoerde/behoeerde-node.html> (Erişim tarihi, 20.10.2019)

milyar eurosunu sığınmacıların kabulü, kayıt ve konaklama masrafları için, 2,8 milyar eurosunu entegrasyon yardımları için, 4.6 milyar eurosunu prosedürüne göre sosyal transferler için ve 6,0 milyar eurosunu ise federal eyaletleri ve belediyeleri göç konularında rahatlatmak için ayırmıştır. Gerek federal kurumlara ve gerekse eyaletlere göre gönderilen paraların dağıtımında ise Göçmenlere Yardım Yasasına göre yapıldığı ve göçmen sayısının baz alındığı görülmektedir.⁵²

3.2.4. Birleşik Krallık (UK) ve Göç Yönetimi

Birleşik Krallığın bulunduğu Büyük Britanya adasına göçler tarihi dönemlerine göre farklı karakter göstermektedir. Antik çağda Roma akınlarının beraberinde getirdiği göçlerin hemen akabinde orta çağ başlarında yoğun şekilde devam eden kuzey Avrupa halklarının (Anglo Saksonlar, Vikingler, Normanlar vb.) göçleri ada üzerinde kurulu çok uluslu sistemin de temelini oluşturmuştur. Bu çok uluslu sistemin oluşmasında Magna Carta'da göçün temel bir hak olarak görülmesinin önemli bir etken olduğundan bahsedilebilir (Yılmaz, 2018: 106). Adaya yapılan sonraki göç hareketleri iki başlık altında toplanabilir. Birincisi Büyük Britanya İmparatorluğu döneminde koloni bölgeleri ile Büyük Britanya Adası arasındaki nüfus hareketleridir. İmparatorluğun yayılma sürecinde koloni bölgelerine doğru olan göç akımı Dünya Savaşları ile beraber koloni bölgelerinden Britanya Adasına doğru gerçekleşmiştir ki, göç politikasının ve yönetiminin belirlenmesinde de etkili olan göç hareketleri, bu dönem göçlerinden oluşmaktadır. Adaya yapılan ikinci grup göç akımını ise mikro ekonomik temelli göç hareketleri oluşturmaktadır ki Avrupa Birliğinin serbest dolaşım stratejisinin bunda etkili olduğu söylenebilir.

Birleşik Krallığa göç hareketleri, 1850'li yıllardan başlayarak II. Dünya Savaşına değin geçen periyotta nispeten düşük seyretmekle beraber, II. Dünya Savaşının sonrasında artış göstermeye başlamıştır. Avrupa'da, II. Dünya Savaşında önemli ölçüde can kayıplarının yaşanması üstüne, devletler kendi vatandaşlarının diğer devletlere göç etmelerinin önüne geçebilmek adına bazı politikalar sergilemişlerdir. Bunun haricinde savaştaki hasarları gidermek adına başka devletlerden işçiler getirme biçiminde bir yol

⁵² Bu verilen politik gelişmelere dair istatistiki bilgilerin tutulduğu Federal Merkezi Siyasi Eğitim Ajansından (Bundeszentrale für politische Bildung) alınmıştır. (<http://www.bpb.de/> - E.T. 12.11.2020).

haritası izlenmiştir. Bu kapsamda Birleşik Krallığa Güney Hindistan ve Batı Hint Adalarından işçiler getirilmiştir (Gezici, 2017).

Hindistan, Karayip, Batı Hint adalarından Pakistan ve Bangladeş'ten 1 milyondan çok insan getirilmiş ve önemli bölümü Londra'ya başta olmak üzere büyük kentlere yerleştirilmiştir. Gelenler işkolu olarak otomotiv, tekstil, sağlık sektöründe istihdam edilmiştir.

1951 ila 1990 arası meydana gelmiş olan göç hareketleri, yaklaşık 2 milyon kişiyi bulmuş olmakla birlikte, 1990'ların sonu itibariyle göçün ivmesi ve miktarı önemli ölçüde artış göstermeye başlamıştır. Çoğalan göç hareketleriyle birlikte, 1950'li yılların sonlarında Notting Hill'deki ve Nottingham'daki ilk ırkçı ayaklanmaların meydana gelmesiyle bazı yaptırımlar uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, ülkeye göçü sınırlandırmak ve caydırabilmek adına yasalar yürürlüğe konulmuştur (Voicu, 2009).

Bu dönemde ulusal seviyede alınmış olan tedbirler ele alındığında; 1948 İngiliz Milliyet Yasası'yla (The British Nationality Act), İngiltere vatandaşlığı, İngiliz Milletler Topluluğundaki bağımsız devletlerin vatandaşlığı ve Birleşik Krallık ve kolonilerin vatandaşlığı biçiminde iki kategoriye ayrılmıştır. İngiliz Milletler Topluluğu Göçmenler Yasası'yla (Commonwealth Immigrants Act) 1962 senesinden başlayıp, Birleşik Krallık ve İngiliz Milletler Topluluğu vatandaşlarının arasında bir ayırmda bulunulmuştur. İngiliz sömürgeleri vatandaşları da dâhil olmak üzere bütün İngiliz Milletler Topluluğu devletlerinden bulunan vatandaşların serbest ve sınırsız giriş yapması prensibi artık uygulanmamaya başlamıştır. 1965 seneli Irk İlişkileri Yasası'yla (Race Relations Act) kanun dışı ayrımcılıkla alakalı şikâyetleri alıp bunların soruşturmasını yapabilmek adına Irk İlişkileri Kurulu oluşturulmuştur. 1966 Göçmen ve Sığınma Yasası (Immigration and Asylum Act) göçmenlerin ülkedeki varlığına sınırlandırma getirilmiştir (Joppke, 1999: 105-106).

1968 yılında Irk İlişkileri Yasasıyla, Irk İlişkileri Kurulunun kurumsal yapısında genişlemeye gidilerek Topluluk İlişkileri Komisyonu oluşturulmuştur. 1981 İngiliz Milliyet Yasası (British Nationality Act) ile Birleşik Krallıkta kalma hakkına sahip göçmenlerin vatandaşlık tanımlaması tekrardan düzenlenmiştir. 1988 Göçmenlik Yasasında yapılan düzenleme ile ülkeye işçi göçmen ailelerinin girişlerine sınırlandırma getirilmiştir.

1993 yılında İltica ve Göçmen Başvuru Yasası (The Asylum and Immigration Appeals Act) ile birlikte sığınma müracaatı reddedilmiş olanlara tekrardan müracaat hakkı verilmekle birlikte, ülkeye öğrenci, ziyaretçi ya da kısa zamanlı olarak giriş yapmış kişilerin ülkede kalma süresini uzatmaları konusundaki müracaatlara sınırlamalar getirilmiştir (Voicu, 2009).

Birleşik Krallıkta yaşanan yoğun göç hareketlerinden sonra meydana gelen konut, eğitim, sağlık hizmetleri şeklindeki yerel hizmetleri gerçekleştirmek adına ödenek ayrılmaya başlanmıştır. Bahse konu harcamalar gerçekleştirilirken, göç olgusundan meydana gelen yerel baskıları hafifletebilmek ve daha fazla göçmenin istifade edebilmesini sağlamak adına planlamalar oluşturulmuştur. Kültürel olarak adaptasyonu sağlamak adına İngilizce dil kursları ve sosyal hayata uyumu sağlamak adına gerçekleştirilen projeler de harcama kalemlerinde yer almıştır (Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2017).

İngiltere’de göçmenlere vatandaşlık hakkı entegrasyon sınavı ile verilmektedir. Vatandaşlık hakkını kazanmak isteyen bireylerin “Life in the United Kingdom” sınavını geçebilmesi ya da İngiliz dili ve vatandaşlığı derslerine katılmalarına sağlayıp geçmesi gereklidir. Verilmiş olan kurslar ve yapılmakta olan sınav, göçmenlerin İngiliz kültürünü bilmelerini sağlamayı hedeflemektedir.

Birleşik Krallığa göç 1991-2017 seneleri aralığında önemli oranda çoğalmıştır. Avrupa Birliğinin 2004 senesinde genişlemesiyle Kıbrıs ve Malta da dâhil olmak Orta Avrupa ve Doğu Avrupa devletlerinden, ülkeye göçmen akımı olmuştur. Son senelerde de Pakistan, Hindistan, Polonya, Romanya, Bangladeş, İrlanda, Nijerya, İtalya, Güney Afrika ve Avrupa Birliği devletlerinden yoğun göç hareketleri gerçekleştirilmiştir. Ülkede çıkan yasalar ve uygulamalara bakıldığında göçmen girişini kısıtlayıcı tedbirler alındığından bahsedilebilir (Layton-Henry, 1995: 1).

Bilhassa Hindistan, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada gibi Milletler Topluluğu devletleriyle tarihi bağlarının bulunması, bir ada ülkesi olarak Avrupa’da konumlanması, Amerika’yla sahip bulunduğu özel ilişkiler ağı şeklindeki unsurlar, Birleşik Krallığın Avrupa Birliği ülkelerinden daha izole ve bağımsız politikalar izlemesine sebep olmuştur (Daddow, 2013, s. 213). Birleşik Krallığın Avrupa Topluluğuna üyeliğinin kabulü, üyelik periyodundaki politikalara katılım seviyesi ve

Birlik üyeliği referandumu sonucunda üyelikten ayrılışı bütün bunların bir göstergesidir.

Avrupa Birliği referandumu öncesinde yapılan saha çalışmasında “Britanya’nın maruz kalmış olduğu en önemli problemler nelerdir?” sorusuna İngilizler tarafından verilmiş olan yanıtlara bakıldığında, ilk sırada %48 oranla göç ve göçmenler cevabı yer almıştır. İngilizler tarafından göçmenlerin en önemli problem olarak görülmüş olduğunu resmetmekte olan bu çalışma, Birleşik Krallıktaki göçmen karşıtı ifadelerin, Brexit sürecini etkilemekte olan temel unsurlardan bir tanesi olduğunu izah eden bir referans sunmaktadır. Referandum sonrası yapılmış olan bir başka çalışmaya göre ise, pek çok İngiliz’in (yani doğuştan vatandaşlığı elinde bulunduranların), Birleşik Krallıkta kendi işlerinin göçmenler tarafından ellerinden alınmış olduğu ve kendilerini ülkelerinde yabancı hissetmiş oldukları gerekçeleriyle referandumda ayrılma taraftarlarını destekleme gerekçeleri olduğunu ifade etmişlerdir. Çalışmada referandum sonrasında göç ve göçmenler hususunun daha az endişe uyandırdığı ifade edilmekle birlikte kamuoyunda hala Birleşik Krallığa yönelmekte olan göç hareketlerinin düşürülmesi fikrinin egemen bulunduğu ve 10 İngiliz’den 6’sının Birleşik Krallığa yönelmekte olan göçün düşürülmesi gerekliliği bağlamında beyanda bulunduğu bahsedilmektedir (Ipsos Mori, 2018:1-10)

Brexitin öncesinde ve sonrasında yapılmış olan çalışmalar ele alındığında, referandumun akabinde göç ve göçmenlere bakış hususunda bir yumuşama periyodu meydana geldiği izlense bile Krallığa yönelmekte olan göç hareketi İngilizler adına hala ciddi bir endişe faktörü olduğundan bahsetmek mümkündür. Başka bir çalışmaya bakıldığında, İngilizlerin Krallığa yönelmekte olan göç hareketini bir endişe faktörü şeklinde ifade etmelerindeki temel nedenler (barınma, konut tesisi konuları dahil) göçmen kişilerin kamu hizmetlerin üstünde meydana getirmiş olduğu yük, kültürel nedenler, entegrasyon sorunları ve suç oranlarındaki artma biçiminde sıralanmıştır (Özerim, 2017, s. 89).

2000’li senelerden başlayarak Avrupa devletlerinin parlamentolarındaki göçmen karşıtı ifadeye sahip olan siyasal partilerin kuvvet kazanmaya başlaması, göç hareketlerinin tehdit unsuru şeklinde sunuluşunda önemli rol oynamaktadır (Mandacı ve Özerim, 2013, s. 106). Bilhassa Birleşik Krallıkta göç ve güvenliğin aralarındaki bir ilişkinin sunulmasında önemli olaylar gerçekleşmiştir. 2001’de İngiltere’nin kuzey

kesiminde Oldham, Burnley ve Bradford'da sivil karışıklıkların meydana gelmesi buna örnek olarak gösterilebilir (Tahir, 2017, s. 76).

Birleşik Krallığa mülteciler, sığınmacılar ve Birlik haricinden göç etmiş olanların yanı sıra Avrupa vatandaşı bulunan göçmenlerin hali de mühim bir tartışma konusu şeklinde gündemde yerlerini korumaktadır. 2017 senesi Aralık ayının verisine göre diğer Birlik üyesi ülkelerinden gelmiş olan 3,8 milyon Avrupa vatandaşı Birleşik Krallıkta hayat sürmektedir. Bahse konu Avrupa vatandaşlarının geleceği, Brexit sonrası Birleşik Krallık ve Avrupa Birliği'nin arasında tespit edilecek yeni ilişki modeli sonucunda netleşecektir.

Birleşik Krallığın göç yönetimindeki örgütlenmesi oldukça karışıktır. Birleşik Krallığın İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkeden meydana gelmesi ve AB'nin hali hazırda göç politikalarında belirleyici konumda olması bu karmaşıklıkla daha da artırmaktadır. Ancak AB'den ayrılan UK'da göç yönetim anlayışının evrileceği yön hakkında ciddi belirsizlikler yer almaktadır. UK hükümeti tarafından 2018 Haziran ayında hazırlanan ve meclise sunulan göç raporunda (Her Majesty's Government, 2018) durum:

“Göç Birleşik Krallık'ta saklı bir meseledir, ancak gelecekteki sınır ve göç sistemi, çeşitli çıkarlara hizmet edecek ve Birleşik Krallık'ın tüm bölümlerinin ve mevcut gelişim anlaşmalarımızın farklı ihtiyaçlarını yansıtacak kadar esnek olmalıdır. İskoçya, Galler, Kuzey İrlanda ve İngiltere'nin tüm bölgeleri için geçerli olan bir anlaşmayı güvence altına almak için AB ile müzakerelerde birleşik bir yaklaşım benimsiyoruz.”

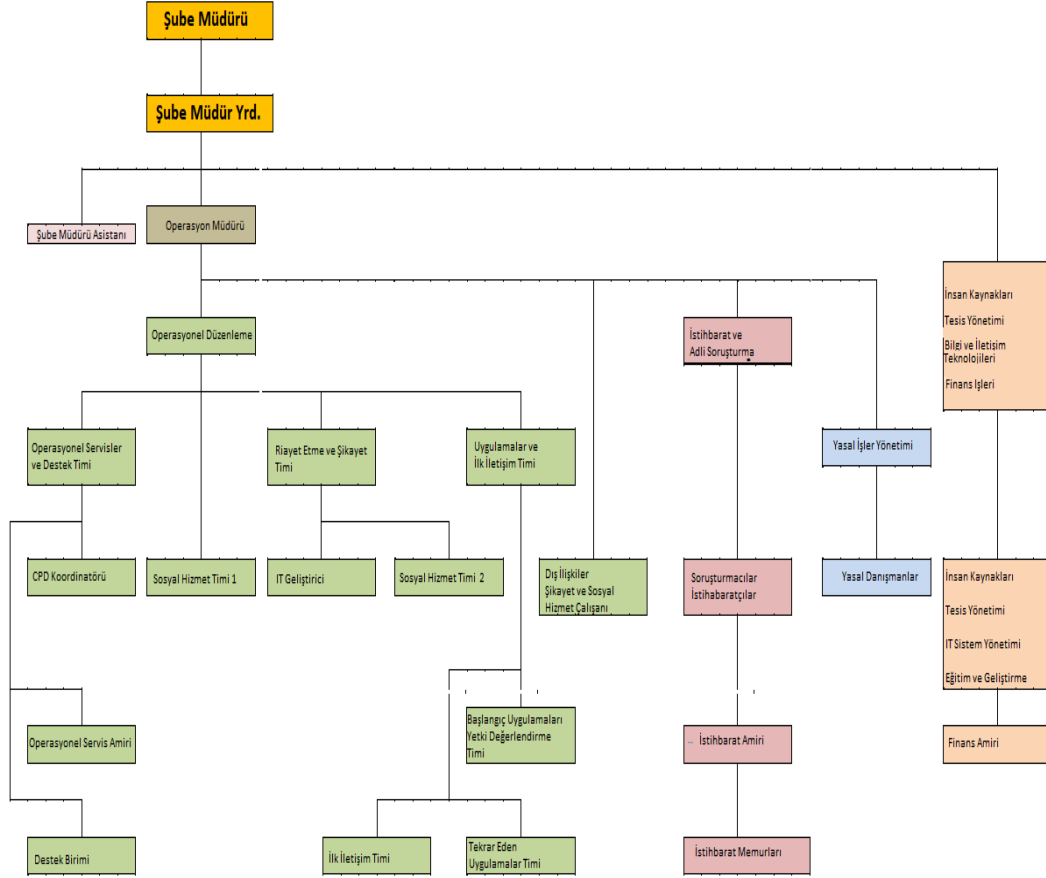
şeklinde dile getirilmiş olmakla birlikte, Büyük Britanya Adası üzerinde kurulu olan bu ülkelerin AB ile yolları ayırmalarında en etkin faktörlerden bir tanesi AB'nin göç politikası olduğundan bahsetmek mümkündür. Ancak raporda vurgulandığı üzere bir tek ada üzerinde kurulu olan ülkelerin meydana getirdiği Birleşik Krallığın göçmen politikasının ve göç yönetim sisteminin bütün ada ülkelerini kapsamaması gerekmektedir ve krallığa bağlı hiçbir üye ülkenin bu konuda tek başına karar alması ya da yönetim sistemi oluşturması istenmemektedir. Kurulacak sistemin kapsayıcı bir biçimde dizayn edilmesi hususunda ve bu sürecin yönetilmesinde merkezi kurumların rolüne dikkat çekilmektedir.

UK merkezi yönetim çerçevesinde göçle ilgili üç tane merkezi kuruluş vardır ve tamamı İçişleri Bakanlığına (Home Office) bağlıdır. Bu kuruluşlar sırasıyla göç yönetiminden doğrudan sorumlu Göçmenlik Hizmetleri Komiserlik Ofisi (Office Of The Immigration Services Commissioner-OISC), göç yönetimi konularında danışmanlık yapan Göç Danışma Komitesi (Migration Advisory Committee-MAC) ve yürütülen faaliyetleri denetlemek için oluşturulan Sınır ve Göç Bağımsız Denetleyici Şefi (Independent Chief Inspector Of Borders And Immigration-ICIBI) şeklindedir.

OISC bir yürütme organıdır. 1999 tarihli Göçmenlik ve İltica Kanunu kapsamında kurulmuştur. Bu kanunun ve 2002 ile 2014 tarihlerindeki yasa değişiklikleri ile beraber bugün ki görev ve sorumluluklar ile donatılmıştır. Genel görevi yerelde göç ve iltica ile ilgili iş ve işlemleri yürüten danışmanların çalışma usullerini düzenleyerek yetkin olmalarını sağlamaktır. Göçmenlik danışmanlarıyla ilgili şikâyet söz konusu olduğunda bunları araştırmak ve yasa dışı faaliyetlerin tespitinde dava açmakla da mükelleftir. Bu çerçevede görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Göç danışmanlarının görevlerini sınırlandırmak veya çeşitlendirmek,
- Göç danışmanları hakkında gerektiğinde soruşturma açmak,
- Gerektiğinde sınırlama emri yayınlamak veya ihtiyati tedbir koymak,
- Yasa dışı bir şekilde göçmenliği tavsiye edenler ya da yapanlar hakkında soruşturma açmak,
- Yasa dışı bir şekilde göçmenliğin reklamını yapanlar hakkında soruşturma açmak
- Tesislerin denetlenmesi
- Kayıtların incelenmesi

OISC nin 2017 yılında son hali verilen yönetim şeması aşağıda şekilde gösterildiği gibidir.



Şekil 5. OISC’ nin Yönetim Şeması

Yönetim şeması bir bütün halinde incelendiğinde göç süreci en başından sonuna kadar dikkatle izlenmekte ve her aşamasındaki uygulamalar kontrol altında tutulmaya çalışılmaktadır. Yürütme pozisyonundaki merkez teşkilatı olan OISC’nin görevleri sahada çalışan göç danışmanlarının görev alanlarını belirlemek, etkinliklerini artırmak ve faaliyetlerinin kurallara uygunluğunu denetlemek şeklinde özetlenebilir. OISC bu çerçevede sahada çalışan danışmanlar için standartlar yayınlamaktadır ve gelişen şartlara göre bunları güncellemektedir. Göç danışmanları sahada görev yapan hukukçu kimliği olan özel kişilerdir. Yasaya göre, göçmenlik danışmanları OISC'ye veya Law Society gibi onaylanmış bir profesyonel kuruluşun kayıtlı üyeleri olmaları

gerekmektedir. Hali hazırda 60 personel ile hizmet veren OISC'nin 2018 bütçesi 4 milyon sterline yakındır. ⁵³

MAC hükümete göç konusunda tavsiyelerde bulunan tarafsız bir kamu organıdır. MAC, bir başkan ve Kamu Atama Komiserlik Ofisi (Office Of The Commissioner For Public Appointments-OCPA) tarafından belirlenen 5 bağımsız ekonomistten oluşur. Ayrıca, Home Office komitede temsil edilir: Londra merkezli bir sekreteryaya tarafından desteklenir. Göç konularında hükümete şeffaf, bağımsız ve kanıta dayalı danışmanlık sunmakla sorumludur. Zaman zaman yayınladıkları raporlarda göçün etkileri başta olmak üzere birçok konuda uzman görüşlerine yer verirler. Hali hazırda 11 personel ile hizmet veren MAC'ın 2018 bütçesi 1 milyon sterline yakındır. ⁵⁴

ICIBI yürütülen göç, iltica, uyruk ve gümrük işlevlerinin etkinliğini ve verimliliğini izler ve raporlar. Baş Müfettiş bir kamu görevlisidir ve hükümetten bağımsızdır, hazırladığı raporlar Parlamenta sunulur. Baş Müfettişin rolü, 2007 tarihli UK Sınırları Yasası'nın 48'inci bölümünde yer alan düzenlemeler çerçevesinde kurulmuştur. Baş Müfettişin ekibi hali hazırda 30 personelden oluşmaktadır. ICIBI'nin amacı, İçişleri Bakanlığı'nın sınır ve göç işlevlerinin verimliliğini, etkinliğini ve tutarlılığını, tarafsız ve kanıta dayalı denetim yoluyla geliştirmeye yardımcı olmaktır. Baş Müfettiş, en son denetim planını Nisan 2018'de revize ederek yayınlamıştır. Plan, İçişleri Ofisi dâhil olmak üzere tespit edilmiş veya algılanan risk alanlarını ve paydaş görüşlerini ve önceliklerini dikkate almaktadır. Baş Müfettiş, gerekirse yıllık olarak yayınlanan planı değiştirebilir. Hali hazırda 30 personel ile hizmet veren ICIBI'nin 2018 bütçesi 2 milyon sterlin civarındadır. ⁵⁵

Göçü düzenleyen, gözlemleyen ve denetleyen birimlerin yanı sıra yine Home Office içerisinde göçle alakalı suçları araştırmak ve soruşturmak üzere Göçmenlik Uygulama (IE) birimi vardır. Birimin memurları Polis ve Ceza Kanıtları Yasasının 24. bölümünde düzenlenen ve diğer adli birimlerin sahip olduğu gözaltına alma ve kimlik sorma başta

⁵³ OISC <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-immigration-services-commissioner/about> (Erişim tarihi, 20.10.2019)

⁵⁴ <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee/about> (Erişim tarihi, 20.10.2019)

⁵⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration/about> (Erişim tarihi, 22.10.2019)

olmak üzere bütün yetkilere sahiptirler. Hali hazırda 5 bine yakın personel ile hizmet veren IE'nin 2018 bütçesi 200 milyon sterlinin üzerindedir.⁵⁶

3.3. Türkiye’de Göç Yönetimi

3.3.1. Osmanlı Dönemi Göç Yönetimi

Anadolu, tarihin her döneminde göç alan ya da göç veren bir bölge olmuştur. En statik dönemlerinde dahi göçmenlere güzergâh olmuştur. Yaklaşık bin yıldır bu coğrafyada yaşayan Türkler de sürekli hareket içerisinde olmuşlardır. Ancak burada belirtmek gerekir ki Anadolu Türk hâkimiyeti boyunca da başta Yahudiler olmak üzere başka milletlere de kapılarını açmış ve bir göçmen çeşitliliği yaşamıştır (Güleryüz, 2015: 50-51). Büyük Selçuklu Sultanı Alparslanın 1071 Malazgirt Zaferi ile başlayan Anadolu’yu yurt edinme serüveni sistematik bir göçe dönüşmüştür ve iskân politikası bu süreçteki göç yönetiminin merkezindeki kavram olmuştur (Yusuf, 2005: 113).

Osmanlı Devleti var oldukça iskân süreklilik arz etmiştir. İmparatorluğun en durağan dönemlerinde dahi göç dinamik yapısını korumuştur (Kasaba, 2012: 21-22). Osmanlı Devleti özellikle bu süreçte gelen göçleri yönetmek için kurumsallaşmaya ihtiyaç duymamıştır (Eren, 1966: 39). Dolayısıyla Osmanlının kuruluş ve yükseliş dönemlerinde göç yönetiminde kurumsal bir yapıdan bahsetmek mümkün görünmemektedir. Göç yönetimi gelen göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanmasından ibarettir ve bu ihtiyaçlarda halk ve devlet tarafından karşılanmıştır (Kocacık, 1980: 157).

Osmanlının yükselmesine müteakip batıya doğru gerçekleşen ve asırlar süren Türk göçleri Osmanlı’nın zayıflamaya başlaması ile yönünü Anadolu’ya çevirmiştir. Bu gelişmeler önceki anlayıştan farklı olarak kurumsallaşmayı zorunlu kılmıştır. Göç alanında da kurumsallaşma yönündeki reaksiyon üzerinde etkin olan diğer bir faktör de Tanzimat Fermanı (1839) ile beraber gelişen siyasi modernleşme süreci olmuştur (Kale, 2015: 156). Bu dönemde göçmenlerin iâşe ve barınma başta olmak üzere temel ihtiyaçlarının karşılanması için yasal bir takım düzenlemeler çıkarılmıştır (Yakut,

⁵⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/immigration-enforcement/about> (Erişim tarihi, 22.10.2019)

2015: 125). Çıkarılan bu yasal düzenlemelere bağılı olarak komisyonlar (örn. 1849 Macarların İskânı Komisyonu) kurulmuşsa da bunlar daha sonra detaylandırılacağı üzere süreli kurumlardı ve bugünkü manada göç yönetimini üstlenebilecek mali ve teknik alt yapıya sahip değillerdi (Saydam, 1997: 102).

Göç anlamında kurumsallaşmaya neden olan Anadolu'ya ilk büyük göçler, Karadeniz'in kuzeyindeki hâkimiyetin kaybedilmesi ile Tatar ve Nogay göçü şeklinde başlamış (Erkan, 1993: 2-3) ve Kuzey Kafkasya göçleri ile devam etmiştir (Kaya, 2015: 52,53). 1856-1876 yılları arasında gerçekleşen bu iki büyük göç, göç yönetiminde kurumsallaşmanın önemini gün yüzüne çıkarmıştır. Bundan sonraki dönemde Kırım Savaşı sonrası gelen göçmenlerin sevk ve idaresinden Ticaret Nezareti sorumlu tutulmuş ve göç yönetimi tayin edilen memurlar eliyle yapılmıştır. 1854 yılında İstanbul'da kurulan yeni belediye teşkilatı (Şehremenati) ise göç yönetim sürecine finansal ve personel açısından dâhil olmuştur (Saydam, 1997: 102-103). Bu noktada denebilir ki göç yönetiminin kurumsallaştığı aşamalarda merkezi yönetim ile yerel yönetim birlikte ve koordineli çalışmıştır. Diğer taraftan dikkat çeken başka bir husus Türkiye'nin göç yönetim deneyiminin ABD örneğinde olduğu gibi Ticaret Bakanlığı bünyesinde başlatılmasıdır ki bu göçmenlere ilk yönetim anlayışının mali boyutunu konu aldığını gözler önüne sermektedir. Ama o dönem incelendiğinde ani gelişen göçler karşısında sadece merkezi otoritelerin değil dönemin belediyesinin de karşılık verme kapasitesinin sınırlı olduğu görülmektedir. Bu da yapısal tedbirlerin alınmasının işareti olacaktır (Eren, 1966: 40, 55-56; Kocacık, 1980: 157-158).

Merkezi hükümet tarafından hazırlanan ilk talimatnamede (3 Mayıs 1856) bu döneme rastlamaktadır. İlk etapta bugün Bulgaristan sınırları içerisinde kalan Silistre Valiliğine gönderilen bu talimatname önce Karadenizin kuzeyinden gelen başta Tatar ve Nogaylar olmak üzere göçler için düşünülmüşse de 1864 senesine kadar Kafkasyadan gelen göçlerin yönetimi için de yasal dayanak olmuştur (Eren, 1996: 64-66). Bu ilk talimatnamede belirtildiği üzere göçmenler hiçbir etnik ve dini ayrıma tabi tutulmamıştır. Göç eden ve mali durumu iyi olmayan herkese hayatlarını kurabilmeleri için başlangıç sermayesi olarak iki bin kese akçe verilmesi ve hayatlarını idame edecek seviyeye gelene kadar on yıl vergi alınmaması ve 25 yıl askere çağrılmaması ön görülmüştür. Göçmenler iskân edilirken sahip oldukları mesleklere göre bölgeler belirlenmesi ve çiftçi olanlara arazi tahsil edilmesi, ancak verilen tohumluk ve sairenin

bedelinin durumları düzelince geri hazineye ödemeleri de yine sıralanan tedbirler arasındadır (Saydam, 1997: 119).

Kırım tarafından gelen göçlerin beraberinde, Kafkaslardan gelen göçlerle birlikte 5 Ocak 1860 tarihinde Hafız Mehmet Paşa'nın başkanlığında Ticaret Bakanlığına bağlı bir komisyon kurulmuştur. Faaliyetlerini daha efektif yapması için ise 1861 senesinde özerk bir yapıya kavuşturulmuştur (Habiçoğlu, 1993: 107-11). Karpas (2002: 322) bu komisyonu göç yönetimi bağlamında oluşturulan ilk kurumsal yapı olarak işaret etmektedir. Komisyon faaliyetlerini 1856 talimatnamesi ile sürdürmüştür. Ancak 1864 senesinde Kafkasya'dan gelen göçmenlerin konu edildiği başka bir talimatname çıkarılmıştır. 5 fasıl ve 34 maddeden oluşan bu talimatname de bir önceki talimatname gibi göçmenlerin temel ihtiyaçlarını karşılama ve hayat kurmalarına ilişkin teknik ve finansman desteğine ilişkin hükümler içerirken göç yönetimi açısından vilayetlerde göç komisyonları kurulmasına vurgu yapmaktadır (Demirtaş, 2009: 218-219).

Kurulan komisyon göç hareketlerinin dönemsel olarak azalması ve bütçeye yük getirmesi gerekçesi ile 27 Kasım 1865' de kapatılmıştır. Ama son dönem komisyona başkanlık eden Osman Paşa göçün henüz bitmediği ve göçen insanların sorunlarının çözülmediği gerekçesi ile yeniden kurulması için hükümete yazılar göndermiştir. Osman Paşa'nın itirazları haklı bulunarak Göç Komisyonu dönemin en üst yargı mercii olan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye bağlı olarak yeniden kuruldu. Bu adli birim kapatılınca 1868'de bugünkü adıyla Danıştay olan Şurayı Devlete bağlanmıştır. Son komisyon başkanı Muammer Paşanın ölümü ile beraber komisyon tamamen dağıtılarak iş ve işlemler Zaptiye Nezaretinde kurulan bir daireye devredilmiştir (Kocacık, 1980:158). Burada dikkat çekici husus yine göç idaresinin ABD örneğinde olduğu gibi Ticaret Bakanlığı sonrası önce adli birimler, sonrasında da güvenlikten sorumlu birimler uhdesinde dizayn edilmesidir. Her iki süreçteki benzerlik göçe ve göçmene bakış açısının değişmesi ile beraber kurumsallaşma kültürünün de değiştiğini gözler önüne sermektedir.

1878 Rus Harbi ile ivme kazanan çöküş, göçü de hızlandırmıştır (Şahin, 2006: 64). Gelen göç dalgaları örgütlenmeyi eş zamanlı olarak her katmana taşımış ve bir göç yönetimi seferberliği ile ülkenin göç yönetim kapasitesinin en üst seviyeye çıkarılması hedeflenmiştir. Şöyle ki kurulan kurumların başında belediye (Şehremaneti) çatısı altında 1878 senesinde kurulan İdâre-i Umumiyye-i Muhâcirîn Komisyonu

gelmektedir. Yerel düzlemde faaliyet gösterecek bu komisyonun benzerleri illerde göç müdürlüğü şeklinde kurulmuştur. Bu komisyon göçlerin azaldığı gerekçesi ile 1894 senesinde kapatılmış iş ve işlemlerin Dâhiliye Nezareti bünyesinde kurulan Muhacirin İdaresi adlı bürolar vasıtası ile yürütülmesi kararlaştırılmıştır (Kocacık, 1980: 161). Bu gelişmelere paralel olarak merkezi anlamda da örgütlenmeye gidilmiştir. Padişah II. Abdulhamit merkezi kararlar almak üzere 1878 senesinde kendisinin başkanlık ettiği Umum Muhacirin Komisyonunu kurmuştur (İpek, 2013: 141-142).

Örgütlenmeler kurumsal düzlemin de dışına çıkarak halkın göç yönetim sürecine maddi manevi desteğini sağlamak için Bursa milletvekili Rıza Efendi'nin liderliğinde Muhâcirîn'e Muâvenet Cemiyeti isimli bir sivil toplum örgütü kurulmuştur. Bu cemiyet 13 Şubat 1878 tarihinde meclis lağvedilmesine rağmen faaliyetlerine devam etmiştir. Dönemin yöneticileri uluslararası desteği almak içinde göç yönetiminde rol almak isteyen uluslararası kuruluşların teşekkülüne izin vermişlerdir. Bunlardan öne çıkanlar Avusturya-Macaristan konsolosluğunun liderlik ettiği Milletlerarası Muhacirlere Yardım Komitesi⁵⁷ ile İngiliz bir baron olan Burdett-Coutts tarafından kurulan Sermâye-i Şefkat-i Osmaniyye (Turkish Compassionate Fund) teşkilatlarıdır (İpek, 1994: 74-78).

1897 Yunan Savaşı ile başlayan ve Balkan harpleri ile devam eden Balkan göçleri süreç içerisinde trajik bir boyuta ulaşmıştır (Ağanoğlu, 2001: 31-36; Efe, 2017: 24-25; Çavuşoğlu, 2007: 127-130; Kocacık, 1980: 137-190). Bu trajik göçleri Barkan (1949: 204-205) Türk nüfusu ve ekonomisi üzerinde ağır tahribatlar bırakan süreç olarak nitелеmektedir. Görevine son verilen göç komisyonu bu süreçte Muhâcirîn Komisyon-ı Âlisi ismi ile 1897 senesinde yeniden faaliyete başlamış ve 1897 Yunan harbi sonrası akut bir şekilde gelişen göçleri 1908 yılına kadar yönetmiştir. Bu komisyon ayrıntılı bir nizamname ile kurulmuş ve devletin göç yönetimini efektif bir şekilde yürütmesi esas alınmıştır. Nizamnamenin göç yönetimine getirdiği en büyük yenilik ise birçok bakanlığın sürece dâhil edilerek çok yönlü bir göç yönetiminin sağlanmasıdır. Yine mülki idare amirlerinin yönetimde etkin rol almaları da bu nizamnamede yer alan hükümlerdendir (Kocacık, 1980: 161-162). Ancak bu düzenleme 1. ve 2. Balkan savaşları ile yeni bir boyut kazanan göç dalgasına istenilen düzeyde cevap veremediği için yeni bir yapılanmaya gidilmiştir.

⁵⁷ Uluslararası göç kavramının ilk kullanımı bu organizasyonda geçmiş olabilir.

13 Mayıs 1913’de yeni bir nizamname çıkarılarak bugüne kadar süreli olarak hizmet veren komisyon anlayışının yerine Dâhiliye Nezareti bünyesinde daimi hizmet verecek İskân-ı Aşair ve Muhâcirîn Müdüriyeti kurulmuştur. Dört bölüm ve 45 maddeden oluşan bu çok kapsamlı yeni nizamnamede göç ve göçmen tarif edilmiş, göç yönetim sürecinde merkezde ve taşrada görev alacakların yapacakları iş ve işlemlerdeki raporlamaya kadar detaylandırılmıştır (Dündar, 2001: 60). Kurulan bu müdürlük kendisinden beklenen yönetim anlayışını yerine getirmiş ancak taşradaki göçle birlikte artan ve çeşitlenen göç yönetimini daha iyi gerçekleştirmek için müdürlük olarak oluşturulan bu kuruluş 1916 yılında genel müdürlüğe (İskân-ı Muhâcirîn Umum Müdürlüğü) dönüştürülmüştür (İpek, 2013: 142). Bu dönemde hâkim olan göç yönetim anlayışının günümüz göç yönetim anlayışının da temelini oluşturduğu söylenebilir. Sürekli bir şekilde geçici komisyonlar tarafından yönetilen ve bir asra yakın bir süre devam eden komisyonlarla yönetim anlayışının, göç yönetimi bağlamında elde edilen tecrübeleri sonraki dönemlere aktarma konusundaki eksiklikten dolayı daimi kurumların tesis edilmesinin geciktiği değerlendirilebilir.

Göç yönetimi kapsamında bu döneme damgasını vuran diğer bir olay Ermenilerin zorunlu göçe tabi tutulmasıdır. 27 Mayıs 1915 tarihli Tehcir ya da resmi adı ile Sevk ve İskân Kanunu kapsamında Anadolu’da yerleşik Ermenilerin artan iç huzursuzluklar nedeni ile başka bölgelere sevk ve iskânı hedeflenmiştir. Bu zorunlu göç olayının sevk ve idaresi kanunun dördüncü maddesinde de zikredildiği üzere başkomutan vekili ve harbiye nazırı Enver Paşa olmuştur.

3.3.2. Cumhuriyet Dönemi Göç Yönetimi

Türklerin Anadolu’ya geri göç süreci nihayetinde 1923 Lozan Anlaşması ile karşılıklı nüfus mübadelesine dönüşmüş ve Anadolu etnik yapısı bugün ki halini almıştır (Karpas, 2015: XXXIII). Yunanistan ile yapılacak nüfus mübadelesini yürütmek üzere 1923 senesinin Ekim ayında Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti kurulmuştur. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti’nin göç politikası da bu vesile ile bir iskân politikası olarak başlamıştır ve göç yönetimi başlangıçta daha çok iskân etme üzerine şekillenmiştir. Vekâlet 1 Kasım 1923 tarih 366 sayılı yasa doğrultusunda bir müstaşarlık ve iki genel müdürlükten ibarettir. Mübadele ve İskân Genel Müdürlüğü göç işleri ile yetkilendirilmiş iken İmar Genel Müdürlüğü daha çok alt yapı ve teknik

konular ile görevlendirilmiştir. Bu bakanlık özel harcama yetkisiyle donatılarak iki yıla yakın bir süre mübadele işlerini yönetmiştir. Görev yaptığı süre içerisinde 400 bin üzerinde göçmenin yurda geldiği ve 350 binden fazlasının bu organizasyon tarafından iskân ettirildiği değerlendirilmektedir (Arı, 2008: 31-36). Vekâlet lağvedilerek yetkileri 1925 senesinin Aralık ayında İçişleri Bakanlığı bünyesinde hizmet veren İskân Umum Müdürlüğü'ne devredilmiştir (Tekeli, 1990: 61). Bu yetki devrinin genel gerekçesinde ise vekâlet bünyesinde yürütülen hizmetlerden yetki karmaşası yüzünden özellikle taşrada verim alınamadığı vurgulanmıştır (İnan, 2014: 88-90).

1.07.1926 tarih ve 409 sayılı resmi gazetede yayınlanan 885 sayılı İskân Kanunu göç yönetiminin de düzenlendiği ilk belge niteliğindedir. 17 maddeden oluşan kanun Osmanlıda çıkarılan talimatnameler gibi gelen göçmenlerin sevk ve idaresi, temel ihtiyaçlarının karşılanması ve yeni hayat kurabilmeleri için verilecek teknik ve mali destekleri kapsayan hükümler içermektedir. Göçmenlere getirilen kısıtlama ikinci maddede zikredilmiştir ve ağır suçlara karışanlarla, casuslar ve yurtdışına sürgün edilenlerin kabul edilmeyeceği hükme bağlanmıştır. Göç yönetimi için herhangi özel bir kurum tayin edilmemiş, 13. Maddesinde kanunun yürütülmesinden Bakanlar Kurulu (İcra Vekilleri Heyeti) sorumlu tutulmuştur. 21 Haziran 1934 tarih ve 2733 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu Türkiye Cumhuriyetinin göçle ilgili kurumsallaşmaya gittiği ilk yasal düzenleme olmuştur. Toplam 52 maddeden oluşan kanun bir öncekine nazaran oldukça kapsamlı hazırlanmıştır. 1934 senesinde çıkartılmış olan İskân Kanunu nüfusun saflaştırma gayesine en çok hizmet etmekte olan yasal düzenleme olmuştur. Kanun, Türk ırkı ve kültürüne yakın bulunanların sığınmacı ve mülteci şeklinde ülkemize kabulünü kolaylaştırır iken, Türk ırkı ve kültüründen bulunmayanların devlete kabul edilmesini güçleştiren bir düzenlemedir (İçduygu vd., 2014: 53-58).

Kanunun 3. Maddesi göçmen kavramını Türk kültürüne bağlı olanlarla sınırlı tutmuştur. Önemli icracı bakanlıkların temsilcilerinin görev aldığı ve merkezi bir yönetim mekanizması kurmak için kanunun 42. Maddesi İçişleri Bakanlığı bünyesinde İskân Komisyonu kurulmasını öngörmüştür. Bu görevin İçişlerine devredilmesinde güvenlik endişesi önemli bir etken olmuştur (İnan, 2014: 89). Komisyonun görevi iskân ile alakalı olarak yapılması gereken tüm iş ve işlemleri planlamak ve organize etmek olmuştur. Kanunun 44. Maddesi uyarınca iskân işlerinin yerelde yürütülmesi

vali ve kaymakamların sorumluluğu dâhilinde iskân teşkilatlarına bırakılmıştır. İskân teşkilatlarının bulunmadığı yerlerde ise vali ve kaymakamlar tarafından belirlenecek memurlar eli ile görülmesi hükme bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığı da merkezde bir yapılanmaya gitmiştir. 15 Temmuz 1934 tarih ve 2752 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2577 sayılı kanuna göre Nüfus Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü altında hizmet veren 4 ayrı şube kurulmuştur. Bu şubeler nüfus vatandaşlık işlerinin yanı sıra 2510 sayılı İskân kanunu çerçevesinde göçmenlerle ilgili iş ve işlemleri yapmak (1. Şube), göç sürecindeki gidişatı takip ve analiz etmek (2. Şube), yapılan iş ve işlemlerin kaydını ve istatistiğini tutmak (3. Şube) ve vatandaşlıkları ile ilgili işleri yürütmek (4. Şube) üzere görevlendirilmişlerdir.

21.11.1935 tarih ve 3162 sayılı resmi gazete bir dizi kanunlar çıkarılarak 2510 sayılı İskân Kanununda revizyona gidilmiştir. Revizyon kapsamında göç yönetimi bağlamında da değişiklikler yapılmıştır. Çıkarılan kanunlardan 2849 sayılı yasaya göre İçişleri Bakanlığının iskâna ilişkin görevleri Sağlık ve Sosyal Yardımlaşma Bakanlığına (Sıhhat ve İhtimai Muavenet Vekilliği) devredilmiştir. Kanun 2. Maddesinde zikredildiği üzere bakanlık içerisinde bir de İskân Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Her ne kadar göç yönetimi bağlamında iskân işleri Sıhhat ve İhtimai Muavenet Vekilliğine verilmişse de sürecin yardımlaşma boyutu sadece bu vekâletçe yürütülmüştür. İçişleri Bakanlığı politik açıdan sürecin yönetilmesinde aktif olmaya devam etmiştir (Babuş, 2006: 137-138).

24 Mart 1950 tarih ve 7465 sayılı resmi gazetede yayınlanan 5613 sayılı yasa ile Sıhhat ve İhtimai Muavenet Vekilliği uhdesinde yürütülen hizmetler Tarım Bakanlığına devredilmiştir. Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü de birleştirilerek yeni bir genel müdürlük kurulmuştur. Ancak çok geçmeden 1951 yılında bu genel müdürlük Başbakanlığa bağlanmıştır ve bu yeni düzenlemede etkili olan faktör ise soğuk savaş ile beraber Balkanlardan gelen yeni göç dalgasıdır. Soğuk Savaş döneminin başlaması ile ilk büyük dalga Bulgaristan'dan gelmiştir (Özgür, 2007). Bu göç dalgası çok planlı bir şekilde yönetilmiş ve gelenlerin iskân defterlerine kaydı yapılarak iskânı sağlanmıştır (Hocaoğlu, 2011: 49-55). Bu yıllarda ikinci büyük göç dalgası ise Yugoslavya'dan gerçekleşmiştir. Göç yönetimi açısından bu göç dalgasında yapılan en önemli yenilik devletten yardım talep etmeyenlerin istedikleri yerlere, talep edenlerin ise devletin gösterdiği bölgelere yerleşmeleridir (Köksal, 2004: 43-45). Göç

yönetimi anlamında 1950’li yıllarda yapılan diğer önemli bir yasal düzenleme 24 Temmuz 1950 tarih ve 7564 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5682 sayılı Pasaport Kanunu olmuştur. Bu kanun yurda giriş çıkışları kontrol almayı ve düzensiz göçü önlemeyi hedeflemiştir. Göçmenlerin durumunun iyileştirilmesi için uluslararası çalışmalar da bu döneme denk gelmiştir.

Bu dönemde göçler sadece Balkanlar ile sınırlı kalmamıştır. Cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar Anadolu’da yaşayan ve Türk soyuna dâhil milletlerin Anadolu’ya ulaşma gayreti içerisinde oldukları gözlemlenmektedir. Bunlardan en uzun soluklu ve sistematik olanı Çin’in Uygur bölgesinden gelen ve sayıları sınırlı düzeyde kalan göçlerdir (Tuncer, 2015: 270-273). Sovyetler Birliği sınırları içerisinde kalan Türkiye Cumhuriyetlerinden de o dönemde başta Kazak Türkleri (Kalkan, 2007: 141) ve Ahıska Türkleri (Seferov ve Akış, 2008: 393-411) olmak üzere siyasi nedenlerle göçler sınırlı da olsa devam etmiştir. Sovyetler Birliğinden kaçan insanların korunmasına dair uluslararası çalışmalar da bu döneme denk gelmektedir. Nitekim 10 Aralık 1948 tarihinde ilticayı da temel bir hak sayan (14. madde) İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi yayımlanmış ve hemen akabinde “Cenevre Mülteci Sözleşmesi” 28 Temmuz 1951’de Cenevre’de BM tarafından düzenlenen özel bir oturumda kabul edilmiştir. Sözleşme 22 Nisan 1954’te yürürlüğe girmiştir. Başlangıçta sadece Avrupa’ya, özellikle komünist ülkelerden gelen mültecilere uygulanmıştır. Sözleşme, daha sonra 4 Ekim 1967’de yürürlüğe giren "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol" ile 31 Ocak 1967’de dünya çapında geçerli bir belgeye dönüşmüştür.

2014 tarihi itibarı ile 144 devlet Sözleşme’ye ve 145 devlet Protokole taraf durumdadır. Söz konusu sözleşme Türkiye tarafından gecikmeli olarak 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalanmış ve 5 Eylül 1961 tarih ve 10898 sayılı resmi gazetede yayınlanan 359 sayılı kanun ile coğrafi çekince şartı ile onaylanmıştır. Coğrafi çekince kapsamında sadece Avrupa Konseyi ülkelerinden gelenler mülteci olarak kabul edilmiştir. Ek protokol ise 5 Ağustos 1968 tarih ve 12968 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır. Sözleşme onaylanırken ihtirazi kayıt düşülen coğrafi çekince yaşanan süreç içerisinde de jure korunmuş ancak de facto anlamını yitirmiştir. AB’ye giriş sürecinde⁵⁸ Türkiye’nin

⁵⁸ 2005 İltica ve Göç alanındaki Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı.

2012 yılına kadar bu kaydı ortadan kaldıracakı ön görülmüşse de 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve bu kanun doğrultusunda 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Geçici Koruma Yönetmeliği'nde⁵⁹ şerhin kaldırılması yönünde bir adım atılmamıştır.

Türkiye'ye göçler Soğuk Savaşın son dönemlerinde de devam etmiştir. Afganistan'ın Sovyetler tarafından işgali ile komşu ülkelere başlayan göçlerden bazıları Türkiye'ye kadar uzanmış ve 1982 senesinde 10 bine yakın Türk kökenli Afganlı Türkiye'nin farklı şehirlerine yerleştirilmiştir (Çağrı, 2005: 139-140). Bu göç dalgası Türkiye'nin doğusundan gelip iskân politikasına konu olan son ciddi göç olmuştur. Türkiye'nin İskân politikasına konu son büyük Türk göçü Türkiye'nin batısından Bulgaristan'dan 1985-1989 döneminde gerçekleşmiştir. Bu göç de öncekiler gibi iskân politikası kapsamında yönetilmiştir (İnginar, 2010: 14-16).

Sovyetlerin yıkılması ile beraber Türki Cumhuriyetlerden göçler hız kazanmış olsa da kitlesel bir göçten söz etmek mümkün değildir. Türki Cumhuriyetlerden yaşanan göçler siyasi nedenlerin çok ötesinde mikro ve makro ekonomik nedenlere bağlı olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin göç olgusunu iskân politikası dışında yürütme anlayışı ise daha çok Ortadoğuda yaşanan siyasi krizler sonrasında gerçekleşen göçler ile başlamıştır. Kitlesel göçlere sahne olan ilk siyasi kriz 1979 yılındaki İran devrimi olmuştur (Kırılmaz ve Erol, 2018: 22). Ardından 1988 senesinde Halepçe Katliamı ile başlayan (Sezik, 2017: 142) ve 1991 senesinde yapılan 1. Körfez Savaşı ile farklı bir boyut kazanan Irak göçleri (Sirkeci, 2005: 30-31) iskân odaklı göç yönetimini tartışmalı hale getirmiştir. Iraktan göçenler arasında Türkmen nüfus olmakla beraber, başta Araplar ve Kürtler olmak üzere başka ulusların da göç etmesi alışlagelmiş göç yönetim anlayışının revize edilmesi gerektiğinin ilk sinyalleri olmuştur. Bu göçler Türkiye'nin göç rejimini tartışmalı hale getirmiş ve göç rejim anlayışı değişime uğramıştır. Irak'ta yaşanan olaylar dolayısı ile gelen göç kitleleri 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesinde şerh konulan coğrafi çekince kavramını anlamsız hale getirmiş ve yasal olarak kavramsal bir revizyona gidilmiştir (Erdoğan, 2018: 46). Şöyle ki 30.11.1994 tarih ve 22127 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/6169 sayılı Bakanlar

⁵⁹ Bu yönetmelikle 14/9/1994 tarihli ve 94/6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır

Kurulu Karar ile yürürlüğe konan Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamında mülteci ve sığınmacı şeklinde iki tanımlama yapılmıştır. Yönetmelikte yapılan tanım incelendiğinde her iki tanımında özünde aynı olduğu mülteci ile sığınmacıyı ayıran tek farkın mültecilerin göçe neden olan aynı sorunları Avrupa ülkelerinden birinde yaşamış olmalarıdır.

3.3.3. Günümüzde Göç Yönetimi: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Türkiye tarihinin en büyük göç dalgası olan Suriye göçleri 2011 senesinin Nisan ayında başlamıştır (Erdoğan, 2015: 317). Bu göçler hem göç rejimini hem de göç yönetimini derin bir değişime zorlamıştır. 6458 sayılı YUKK bu sürecin bir ürünüdür ve Türkiye tarihinde en kapsamlı göç yönetim değişikliğinin önünü açmıştır. Göç rejimi konusunda coğrafi çekinceyi ortadan kaldırmamıştır ancak yeni kavramsal bir açıklama getirmiştir. Mülteci konusunda yapmış olduğu tanımda (Madde 61) daha önceki yasal metinlerde olduğu gibi Avrupa ülkeleri şartını korumuştur. Bu kanunda daha önceki sığınmacı tanımı şartlı mülteci olarak karşımıza çıkmaktadır ve üçüncü bir ülkeye yerleşmek niyeti ilave edilerek mülteci olmanın şartı belirlenmiştir (Madde 62). Bu her iki tanım dışında kalan mülteciler ise yasa da “ikincil koruma” statüsüne sahip yabancılar olarak tanımlanmıştır (Madde 63). Suriye göçlerinin kanun maddesinde kendini en çok hissettirdiği kısım ise “geçici koruma” başlığı altında yapılan düzenlemedir (Madde 91). Geçici koruma statüsünde bulunanlar mülteci statüsü dışında bırakıldıkları için 1951 Cenevre sözleşmesi dışında kalmaktadırlar ve devleti yönetenler haklarında uygulayacakları tedbirler noktasında geniş bir hareket alanı açılmış olmaktadır. Bu durumun keyfiliğe yol açacağı ve hak ihlallerine yol açabileceği değerlendirilmektedir (Erdoğan, 2018: 53). Artan ekonomik krizle beraber Suriyelilerin siyasi arenada sıkça tartışmaya açılması bu noktadaki endişeleri haklı çıkarır niteliktedir.

6458 sayılı YUKK’nın göç yönetimi noktasında beraberinde getirdiği yeniliklere geçmeden önce burada vurgulamak gerekir ki Türkiye sadece hedef ülke ya da geçiş ülkesi olarak göç arenasında varlığını sürdürmemiştir. 1950 yıllarında başlayıp

günümüze kadar devam eden büyük çoğunluğu makro ya da mikro ekonomik nedenlerle gerçekleşen göçlere Türkiye kaynak ülke olmuştur. Başlangıçta Avrupa ülkelerine yönelen bu göçler sonrasında petrol üreten Arap ülkelerine ve ardından da Sovyetlerin dağılması ile Rusya Federasyonu'na ve Türki Cumhuriyetlere doğru yönelmiştir (Tavas, 2015: 105-111).

Bütün bu tarihi gelişim bir bütün halinde incelendiğinde Türkiye'nin dinamik bir göç olgusu içerisinde olduğu görülmektedir. Başlangıçta Türk soyundan gelenlerin iskânına yönelik (hedef ülke) şekillenen göç yönetimi anlayışı, daha sonra transit ülke olarak onu uluslararası anlaşmalara taraf olmaya zorlamış ve ardından yaşanan dev göç dalgaları ile hem hedef, hem kaynak hem de transit bir ülke olarak göç yönetimindeki tarihi iskân paradigmasını yıkmış ve kapsayıcı göç yönetimi anlayışının önünü açmıştır.

Uzun yıllar Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulan Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı göç yönetimindeki merkezi teşkilat konumunda olmuştur. Bir güvenlik birimi çatısı altında örgütlenmesi devletin uzun yıllar göç yönetimi konusundaki algısının da daha çok güvenlik odaklı olduğunu gözler önüne sermektedir. Oysa göç içerisinde farklı boyutları olan bir olgudur ve yönetilirken bu boyutların göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

6458 Sayılı YUKK Türkiye'de göç yönetimine şu anki şeklini veren düzenlemedir. Kanun metninin genel gerekçesi örgütsel değişimde etkili olan parametreleri bir bütün halinde özetlemektedir. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından 03.05.2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulan 198 sayılı kanun tasarısının genel gerekçesinin başında göç olgusunun siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutuna dikkat çekilmesi tek boyutlu (güvenlik) göç yönetimi anlayışından çok boyutlu bir yönetim anlayışına geçileceği ilan edilmiştir. Göç yönetimine konu kişilerin sadece göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi örgütlü suçlarla doğrudan bağlantılı olan düzensiz göçlerle gelen göçmenler olmadığı, çeşitli nedenler bulundukları ya da yaşadıkları ülkeleri terk ederek başka bir ülkeye iş kurmak ve yerleşmek amacı ile düzenli göçlerle gelen göçmenler olduğu da açıkça vurgulanmıştır. Bu çerçevede konumuz açısından en dikkat çekici tespit ise Türkiye'nin Lee'nin uluslararası göç teorisinde olduğu gibi Türkiye'nin göç çekim gücüne atıfta bulunulmasıdır. Ayrıca Türkiye'nin sadece göç veren ya da göç

güzergâh olan bir ülke olmadığı aynı zamanda göç alan hedef bir ülke olduğu gerçeği hatırlatılmıştır.

Kanun gerekçesinde dikkat çeken diğer bir husus 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun hükümlerinin ve yönetim modelinin ihtiyaçlara cevap verecek düzeyde olmadığıdır. Kanun düzeyinde temel düzenlemelerin bulunmayışının ve bir kısım idari düzenlemelerle göç gibi karmaşık bir sürecin yönetilemeyeceğinin altı çizilmiştir. Özellikle IOM tarafından da dillendirilen çok düzlemli ve boyutlu göç yönetim anlayışının hakim kılınmasının gerektiği ve mevcut kurumlarla dünyadaki örneklerinde olduğu gibi etkin bir göç yönetiminin ortaya konulamayacağı şu sözlerle belirtilmiştir:

“Göç sorunlarının etkin yönetimi açısından, dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir maddi alt yapıyla donatılmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.”

Ancak kurumsal yetersizliğe ve yönetim modelinde revizyona olan ihtiyaç bu kanunun genel gerekçesinde ortaya çıkmamıştır. Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan 25 Mart 2005 tarihli “Türkiye’nin İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı” içerisinde göç yönetim modelinde bir revizyona gidilmesi öngörülmemiştir. Ancak eylem planının 4.1.1. maddesinde İçişleri Bakanlığı bünyesinde iltica ihtisas biriminin kurulması ve 4.2.1. maddesinde mevcut kurumsal yapının güçlendirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Eylem planının hemen akabinde eylem planının uygulanmasına ilişkin olarak 22.06.2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 57 nolu genelgede de bu hususlar detaylandırılmıştır.

Diğer taraftan 9. Kalkınma Planında (2007-2013 dönemi) ve 2011-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Kalkınma Planında göç yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Söz konusu planların metinlerinden anlaşıldığı üzere salt güvenlik odaklı göçmen politikasının ve göç yönetim anlayışının özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas denge gözetilerek yeniden yorumlanma çabaları söz konusudur. Aynı kaygılar kanun tasarısının genel gerekçesinde de dile getirilmiştir.

Yukarıda sıralanan ve Türkiye’yi göç yönetiminde değişime zorlayan iç dinamiklerin yanı sıra bir de bu süreci etkileyen dış dinamiklere genel gerekçede yer verilmiştir.

Türkiye göç yönetimi modelinin dönüşümünde hiç şüphesiz en önemli dinamik AB müzakere süreci olmuştur. Kanunun genel gerekçesinde AB müzakereleri 2. Fasal kapsamında önemli bir yere sahip olan konu göç yönetimi olmuştur. AB müktesebatı ile uyumlu hukuki düzenlemelerin, idari yapılanmanın ve fiziki alt yapının gerekliliği belirtilmiştir.

Kanun tasarının genel gerekçesinde belirtilen diğer önemli bir husus “uyum” kavramının vurgulanması ve göç yönetiminin görev alanının hukuki iş ve işlemlerin yerine getirilmesi ile sınırlı kalamayacağının vurgulanmasıdır. Bu düzenleme ile göç yönetiminin uzun soluklu ve çok boyutlu bir anlayışa evrilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Ayrıca kanun tasarısının genel gerekçesinde bürokrasinin hakim olduğu geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışına bir geçiş çabasının varlığı da gözlemlenmektedir.

Bütün bu nedenlerden dolayı ve dış dinamiklerin de etkisi ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün (GİGM) kurulmasının gerekli olduğu vurgulanmış ve bu kuruluşa göç yönetimine ilişkin asli görevlerinin yanı sıra diğer kurum ve kuruluşlar ile koordinasyon görevi tanımlanmıştır.

GİGM merkezi bir kurum olarak İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. 81 ilde ve 148 ilçede müdürlük seviyesinde temsil edilmektedir. Yurt dışı teşkilatı atasehlik ve müşavirlik seviyesindedir. Göç yönetimi ile ilgili diğer merkezi bir kuruluş yine 6458 sayılı yasa ile kurulan ve doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı olan Göç Kuruludur. Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti İle Mücadele Daire Başkanlığı ise bu alanda işlenen suçları araştırmak ve soruşturmak üzere görevlendirilmiştir.

GİGM merkez teşkilatı içinde yer alan birimler ile çalışma grup başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek, hizmetlerin Genel Müdürlüğün stratejik ve yıllık programlarında yer alan hedefler ile ilkeler doğrultusunda etkili ve verimli olarak sunulmasını sağlamak amacı ile 24.04.2014 tarihinde Genel Müdür imzalı bir yönerge çıkarılmıştır. Yönergenin 5/2. Maddesine göre Genel Müdürlük merkez teşkilatı, Genel müdürün yönetiminde iki Genel Müdür Yardımcısı ile aşağıda sayılan birimlerden oluşmaktadır.

- a) Yabancılar Dairesi Başkanlığı
- b) Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı

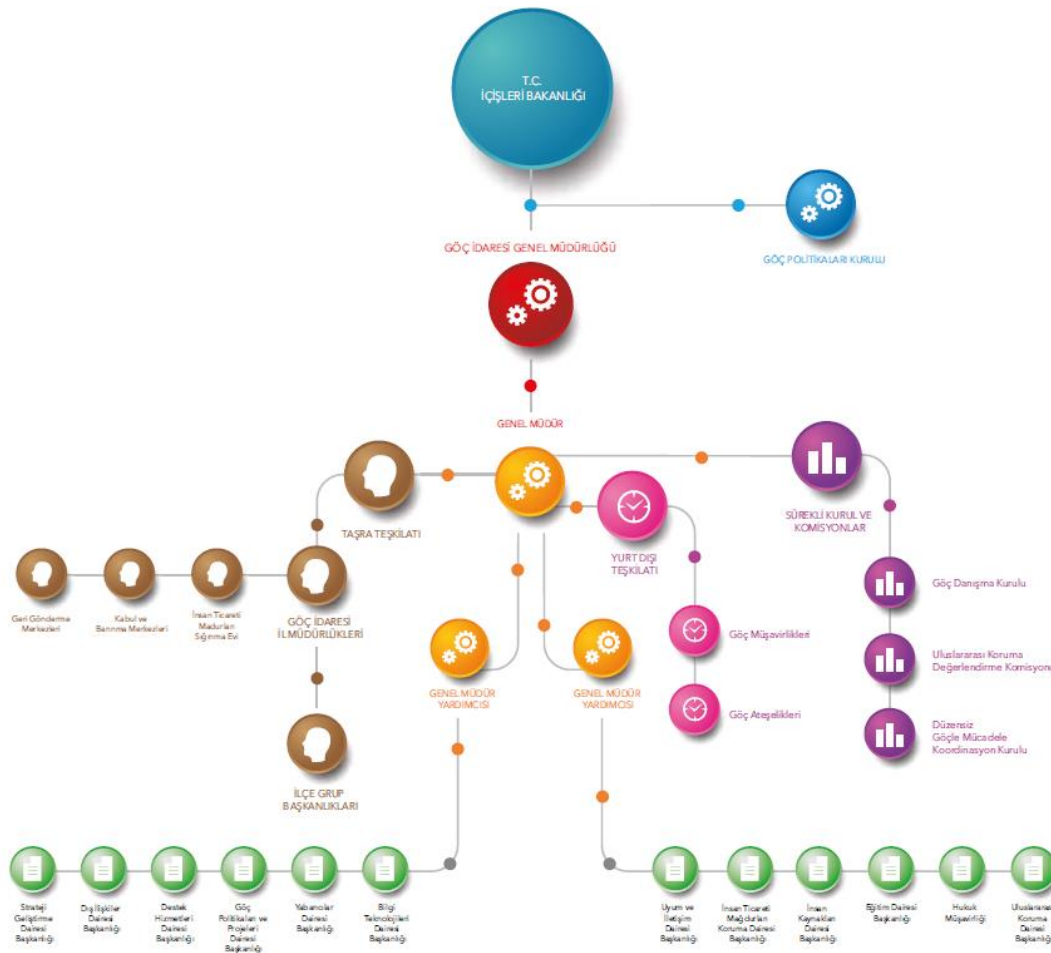
- c) İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı
- ç) Göç ve Politika Projeleri Dairesi Başkanlığı
- d) Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı
- e) Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı
- f) Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
- g) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
- ğ) Hukuk Müşavirliği
- h) İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı
- ı) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- i) Eğitim Dairesi Başkanlığı

Genel Müdürlük merkez teşkilatında birimlerin bünyesinde, hizmetlerin yürütülebilmesi amacıyla, birim amirlerinin teklifi ve Genel Müdürün onayıyla çalışma grupları oluşturulabilmektedir. Gruplar, Genel Müdür tarafından çalışma grup başkanı adıyla görevlendirilecek bir personelin koordinasyonu ile faaliyet göstermektedir. Yönergede bütün daire başkanlıklarının görevleri detaylandırılmıştır. Oluşturulan daire başkanlıklarının çeşitliliğine bakıldığında yönetimdeki dönüşümü bütün çıplaklığı ile görülmektedir. Önceleri güvenlik tandanslı bir yönetim anlayışı yerini göçle alakalı birçok konuyu içine alacak şekilde yeniden şekillenmiştir.

Özellikle uyumla alakalı olarak bir daire başkanlığının tesis edilmesi Türkiye'nin kaynak ya da transit bölge konumundan çıkıp bundan sonraki süreçte göçmen alan ve onların kalıcılığını yönetmek isteyen bir ülke olduğunu gösterdiğinden de bahsedilebilir. Yeni tesis edilen daire başkanlıkları Türkiye'nin göç yönetiminde klasik yönetim anlayışından sıyrılıp modern bir kamu işletmecisi gibi davranmaya çalıştığı gözlemlenebilmektedir. Özellikle teknolojinin imkânlarından azami derecede faydalanma gayreti ile kurulan Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı bu çerçevede önemlidir. Diğer taraftan Dışilişkiler Dairesi Başkanlığının varlığı Türkiye'nin başta komşu ülkeler olmak üzere dünya ile iletişim ve koordine halinde bir yönetim anlayışını benimsediğinin kanıtı niteliğindedir.

6458 sayılı YUKK 105. Maddesi gereğince sekreteryası GİGM tarafından yapılmak üzere Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Yılda en az bir kere toplanması öngörülen kurulun üyeleri İçişleri Bakanı (Başkan), Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye,

Millî Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü şeklinde. Ancak bu kurulun görevine 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 71 maddesi gereğince son verilmiştir. Yine aynı kanunun 113. Maddesi gereğince Göç Danışma Kurulu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu olmak üzere iki sürekli kurul ile Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu adında sürekli bir komisyon oluşturulmuştur. 117. Madde uyarınca göç alanına giren konularda geçici komisyonlar kurmak her zaman için mümkündür. Fakat 113. ve 117. Madde gereği kurulması öngörülen komisyon ve kurullara ilişkin hükümler yine 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 71 maddesi gereğince son verilmiştir.



Şekil 6. GİGM Teşkilat Yapısı

6458 sayılı YUKK'nın 104. Maddesi GİGM tarafından yapılması gereken iş ve işlemleri özetle şu şekilde sıralamaktadır:

- Göç alanına ilişkin mevzuat geliştirme, kapasite artırma ve stratejiler belirleme,
- Kurumlar arası koordinasyonu sağlama,
- İnsan ticareti mağdurlarını koruma,
- Vatansız kişileri tespit etme ve gereğini yapma,
- Entegrasyonu sağlama.
- Göç ile ilgili bütün iş ve işlemleri yürütme.

6458 sayılı YUKK yürürlüğe girer girmez kurumsal bir yazılım olan GöçNet Sistemi devreye girmiştir. Yabancılar ait bütün iş ve işlemlerin (toplam 26 Modül) elektronik ortamda yapıldığı bu sistem paydaş kurum ve kuruluşlar arasında bir entegrasyon sağlamıştır. Merkez ve taşra teşkilatındaki birimlerin bilgisayar ortamlarında birbirine bağlandığı bu sisteme ayrıca KamuNET, IP Sec, VPN ve noktadan noktaya bağlantılarla web servisler üzerinden göçle ilgili bütün kurum ve kuruluşlar bağlanmıştır.

Göçmen ticareti beraberinde birçok mağduriyeti getirmiştir. Türkiye’de bu mağduriyetlerin önüne geçmek için 2005 senesinde oluşturulan ALO 157 çağrı merkezi 2015 senesinde revize edilerek Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER) olarak yeniden yapılandırılmıştır. Türkçe’nin yanı sıra İngilizce, Rusça, Almanca, Arapça ve Farsca dillerinde de hizmet veren merkez yabancıların her türlü sorularının cevaplandığı bir merkeze dönüşmüştür (GİGM Raporu, 2016).

GİGM personel gelişimi açısından kurulduğu günden beri önemli bir artış göstermektedir. Göçmen sayısındaki artışa bağlı olarak artan iş gücü personel alımını zorunlu kılmıştır. GİGM yayınlamış olduğu 2016 ve 2019 raporlarında yer alan personel gelişimi kıyaslandığında oluşan fark Tablo 3’de listelenmiştir.

Tablo 3. GİGM 2016 ve 2019 yılı personel gelişimi

	Dolu Kadro		Geçici Personel		Sözleşmeli Personel		Kadrolu İşçi		Hizmet Alımı		Genel Toplam	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019
Merkez	237	297	163	75	-	80	-	90	83	53	483	595
Taşra	1.267	1.455	681	846	-	199	-	7.469	1.085	516	3.033	10.495
Toplam	1.504	1.752	844	921	-	279	-	7.569	1.168	569	3.516	11.090

Personel gelişimine ilişkin Tablo 3. bir bütün halinde incelendiğinde GİGM’nin özellikle taşra teşkilatını güçlendirme eğiliminde olduğu göze çarpmaktadır. 2016

senesinde 483 personeli olan merkez teşkilatı 2019 senesinde 595'e çıkarken taşra teşkilatı 3.033 personelden 10.495 personele yükselmiştir.

GİGM bütçesinin de yıllara göre artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Genel Müdürlüğün bütçesinin son altı yıldaki (2016-2020) gelişimi Tablo 4'de verilmiştir.

Tablo 4. GİGM 2016 Ve 2019 Yılı Bütçe Gelişimi (1000 TL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personel Giderleri	19.799	54.759	70.017	88.672	470.772	517.524
SGK Devlet Primi Giderleri	2.477	7.155	8.813	11.483	92.709	101.624
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	56.325	90.156	106.016	158.169	118.287	128.566
Cari Transferler	31.289	44.610	85.314	92.310	1.578.755	1.716.439
Sermaye Giderleri	70.000	74.340	79.692	79.692	47.018	47.018
Genel Toplam	179.890	271.020	349.852	430.326	2.307.541	2.511.171

Tablo 4. bir bütün halinde incelendiğinde GİGM bütçesinin son altı yıl içerisinde sürekli bir artış kaydettiği ve bu artışın genel itibari ile personel artışına bağlı olarak geliştiği ve yine cari transferlerin bütçe artışında önemli rol oynadığı gözlemlenmektedir.

BÖLÜM 4.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE BULGULAR

4.1. Araştırmanın Yöntemi

Araştırmanın bu bölümünde, araştırmanın modeline, veri toplama aracının geliştirilmesine, verilerin toplanmasına ve analizine yer verilmiştir.

4.1.1. Araştırmanın Modeli

Araştırma göç yönetiminde paydaş olan merkezi yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin görüşleri ve literatür verilerine dayalı nitel bir analizdir. Nitel olarak yapılan araştırmalarda, gözlem, görüşme ve dokümanların analizi şeklinde farklı kaynaklardan elde edilmiş olan verilerin analizi sentezlenerek yorumlanmaktadır. Nitel çalışmalarda soruların yanıtlandırılmasında istatistiksel metotlar kullanılmamakla birlikte yorumlamalar çalışma sürecinde devamlı bir şekilde gerçekleştirilir (Büyüköztürk vd.; 2013).

Türkiye’de göç olgusunu ve göç yönetimini araştıran çalışmaların genel itibari ile nicel araştırmalara dayandığı literatür taramasından anlaşılmaktadır. Ancak çalışmada nicel araştırma teknikleri yerine nitel araştırma tekniği kullanılma nedeni, insan tarafından biçimlendirilen sistemlerin derinlemesine keşfedilmesine imkân tanınmasıdır (Özdemir, 2010: 326). Nitel çalışma sonrasında ulaşılan bulgular incelenmekte olan konunun derin bir şekilde keşfedilmesi imkânı tanıyacağından, sosyal olayların anlaşılmasına katkı sağlamaktadır. Ayrıca ulaşılan sonuçları uygulayıcılara deneyim ve farklı bir bakış açısı sunmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 90-91). Nitel araştırmanın en güçlü tarafı ise sosyal hayattaki değişim periyodunu kendi bağlamı içerisinde ve bütüncül bir şekilde anlaşılmasını sağlayacak zengin ve kapsamlı veriler sunmasıdır (Suğur, 2009: 92).

Bütün bu yaklaşımlardan dolayı ortaya konan araştırma Türkiye’de göç yönetimini tüm boyutları ile değerlendirmeye yönelik gerçekleştirilen nitel bir araştırmadır ve göç

yönetiminin derinlemesine tanımını ve aktörlerin bakış açısını yansıtmayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda araştırma verileri farklı kaynaklardan nitel veri toplama yöntemleri uygulanarak elde edilmiştir. Her ne kadar nitel analizlerde sayısal veriler ve istatistiklerden çok sözlü beyanlara ve yorumlara vurgu yapılıyor olsa da (Neuman, 2012: 224) bu çalışmada sahada etkin olan uzmanlardan elde edilen nitel bulgular, kamuda kayıt altında tutulan ve nicel araştırmalardan elde edilen bulgular ile harmanlanarak yorumlanmıştır.

4.1.2. Araştırmanın Problemi

Türkiye'nin göçmen politikasını ya da yönetimini konu alan literatür bir bütün halinde incelendiğinde çalışmaların belirli alanlara yoğunlaştığı görülmektedir.

Çalışmaların bazılarına ilişkin veriler aşağıdaki gibidir.

Bilimsel çalışmalarda her şeyden önce göç olgusunun etraflıca incelendiği, nedenlerinin ve çeşitlerinin farklı açılardan ele alındığı görülmektedir (Adıgüzel, 2018; Sağlam, 2016; Dücan, 2016; Sağıroğlu, 2015; İçduygu, 2014; Başel, 2011; Bülbül ve Köse, 2010; Çelik, 2007; Abadan-Unat, 2002; İçduygu ve Sirkeci 1999; Akkaya, 1979).

Türkiye'nin dönemler halinde yaşadığı ve her dönemin farklı karakterler sergilediği süreçlere ilişkin politikalar literatürde geniş yer bulmaktadır. Eğitimden sağlığa kadar birçok politik alana ilişkin politikalar çalışmalarda geniş yer bulmuştur (Babahanoğlu, 2016; Elitok, 2016; Yıldız ve Çakırer-Özservet, 2016; Sağıroğlu, 2016a; Eroğlu, 2015; Goularas ve Sunata, 2015; Demirhan ve Aslan, 2015; İçduygu ve Ark., 2014; Erdoğan ve Ark., 2013; Martin, 2012; Özer, 2011; Şemşit, 2010; Güner, 2007).

Yine literatürde geniş yer bulan konulardan bir tanesi göçmenlerin uyum konusunda yaşadığı sorunlar ve entegrasyon konusunda yapılan çalışmalar olmuştur. Alan araştırmalarının genelinin göçmenlerin uyum düzeyleri ile alakalı olduğu görülmektedir (Erdoğan, 2017; Aksoy ve Akman, 2017; Erdoğan, 2015; Akıncı ve Ark., 2015; Özservet, 2015; Avcı ve Ark., 2013; Aksoy, 2012; Dedeoğlu, 2011; Uluocak, 2009).

Literatürde yer bulan diğer konulardan biri Türkiye'nin göç tarihine ilişkin verilerdir. Tarihin farklı dönemlerinde gerçekleşen göçlere ilişkin çalışmaların olduğu görülmektedir. Bu çalışmalarda hem iç göçlerin, hem dış göçlerin hem de yurt dışına

verilen göçlerin kısa tarihleri bulunmaktadır (Bakırtaş ve Kandemir, 2010; Tekeli, 2007; Gökaçtı, 2004).

Alan araştırmalarının konu aldığı bir diğer konu da göçmenlerin ekonomi ve eğitime ilişkin sorunları oluşturmaktadır. Literatürde göçün sunduğu sosyo-ekonomik faydalara da yer verilmektedir (Arslan ve Ark, 2018; Emin, 2016; Kaya ve Eren, 2015; Eraldemir, 2013; Akan ve Arslan, 2008; Nar 2008; Bayraklı 2007).

Göçün beraberinde getirdiği güvenlik sorunu da literatürde yer alan konulardan biridir. Çalışmalar özellikle dış güvenlik ve entegre sınır yönetimi konularına odaklanmaktadır (Akman ve Kılınç, 2010; İçduygu ve Keyman, 2000).

Literatürde göç yönetiminin ise istenilen düzeyde yer almadığı ve yüzeysel olarak irdelendiği görülmektedir. Araştırmaların ağırlıklı olarak makale formatında veya konferanslarda sunulan bildirileri şeklinde olduğu söylenebilir. Göç yönetimi konusunda kurumsal yapı sorgulanmamakla birlikte, kurumsallaşmanın gerekliliği tam olarak aktarılamamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin rolleri ve mevcut sistematığı istenilen düzeyde kritiğe tabi tutulmayıp, göç yönetiminde hem merkezi hem de yerel düzeyde uygulanmasına rehberlik edecek yönetsel modelleri üretilmesine ilişkin yeterli akademik çalışma bulunmamaktadır.

Çalışma öncelikli olarak göç olgusunu yönetim açısından inceleyeceği ve literatüre göç yönetimi kapsamında yeni bir bakış açısı kazandıracacağı için önemlidir. Çalışmanın bir diğer önemli tarafı ise, göç yönetiminde etkin olması gereken bütün aktörler irdeleneceği için göçle beraber gelen sorunların çözümünde koordinasyon ve yönetim konularında farkındalık oluşturulmaya çalışılmış olmasıdır.

Çalışmanın amacı Türkiye'nin içinde bulunduğu göç yönetimi ile ilgili problemleri sahaların neler olduğu ve bu problemlerin boyutlarını ortaya koymaktır. Çalışmada cevabı aranan temel soru mevcut göç yönetim anlayışının ve kurumsal yapısının ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olup olmadığıdır.

Çalışmada aşağıdaki sorulara da cevap aranacaktır:

Mevcut göç yönetim sistemi, göç sorunsalına cevap verecek biçimde revize edilmeli midir?

Yasal düzenlemelerin öngördüğü göç yönetimi anlayışı ile sahadaki uygulamalar arasında bir farklılık mevcut mudur?

Göç yönetimi modelinin oluşturulmasında göç teorilerinin rolü nedir?

Ülkelerin göç yönetim modeli arasındaki farklılıklar nereden kaynaklanmaktadır?

Yerel yönetimlerin göç yönetimine ilişkin uygulamaları arasında farklılık oluşmakta mıdır? Nedenleri nelerdir?

6458 Sayılı Kanun kapsamında oluşturulan kurulların merkezde ve illerde revize edilmesi gerekir mi?

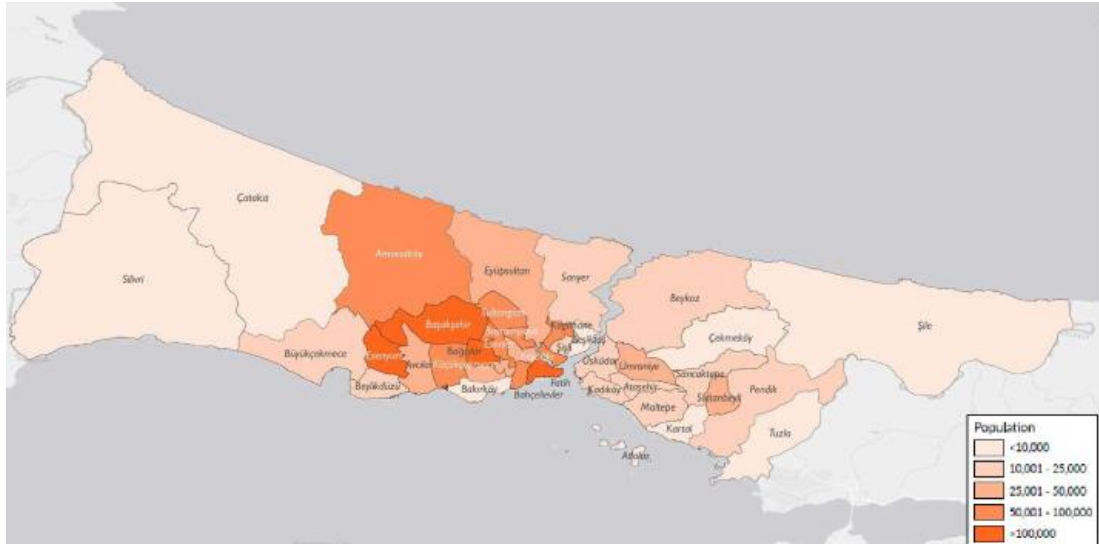
4.1.3. Araştırmanın Sınırlılıkları

Nitel araştırmada sıklıkla kullanılmakta olan veri toplama metotları görüşme ve gözlem olması sebebiyle, büyük bir örneklem kümesiyle çalışmak gerek vakit, gerekse maliyet bakımından mümkün değildir. Ayrıca örneklem grubunun büyük olması durumunda, gözlem ve görüşmeyle ulaşılmış olan geniş çaplı verilerin analiz edilmesinde güçlükler yaşanmasına sebebiyet vermektedir. Bundan dolayı nitel çalışmalarda genelleme kaygısı güdülmeksizin mümkün olabildiğince evrende bulunması muhtemel tüm çeşitliliği, farklılığı ve aykırılığı temsil edebilecek bütüncül bir resim elde edilmeye çalışılmaktadır (Neuman, 2012: 320).

Araştırma göç yönetiminde paydaş olan merkezi yönetim kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve yerel yönetimlerin yönetim kademesinde yer alan bürokratlar, uzmanlar, yetkililer ve temsilciler ile görüşülmüştür. Araştırma sonunda göç yönetiminin yerel boyutunu da içine alacak şekilde bir göç yönetişimi modeli önerileceğinden İstanbul ve Gaziantep illeri pilot bölge olarak seçilmiştir. Zira pilot bölgenin rastgele seçilmesi durumunda, o bölgede yapılan gözlemler ile kesin bir kanıya ulaşılamayacaktır. Pilot bölge uygulamalarında başlangıç noktasından ziyade sonuçta elde edilen çıktılar önemlidir ve bu çıktıların ana hedefe hizmet ediyor şekilde olması gerekir (Güçbilmez, 1964: 146).

Sınır hattında bulunan Gaziantep'in ve bir megapol özelliği taşıyan İstanbul'un göç açısından sahip olduğu hem nitel hem de nicel veriler göç olgusunun bütün boyutları ile irdelenmesine imkân tanımaktadır. Göçün teorileri kısmında da değinildiği üzere bireylerin göç kararını etkileyen birçok neden vardır ve birçok nedene bağlı olarak da gerçekleşen bir göçmen davranışı söz konusudur. İstanbul sadece iç savaş gibi zorunlu sebeplerden gelen göçmenlere değil aynı zamanda makro ve mikro ekonomik nedenlerle gelen göçmenlere de ev sahipliği yapmaktadır. Örneğin 2020 yılı Ağustos

ayı itibarı ile Türkiye'deki toplam 3,610,022 Suriyeli göçmenin 500,000'den fazlası İstanbul'da yaşarken Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa gibi illerin her birinde 400,000 civarında Suriyelinin yaşadığı belirlenmiştir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü,19.09.2020).



Şekil 7. İstanbul İlçeleri Göçmen Yoğunluk Haritası
(IOM, 2019: 16-17)

Gaziantep ilinde göçmen profili genel itibari ile Suriye kaynaklı iken İstanbul'un başta Yakındoğu ülkeler olmak üzere Türki Cumhuriyetler, Afganistan ve Pakistan'dan da gelen göçmenlere yoğun bir şekilde ev sahipliği ettiği IOM tarafından 2019 senesinde yapılan kapsamlı bir araştırmadan anlaşılmaktadır. Yapılan araştırmada da İstanbul'da kayıtlı göçmen sayısının 1 milyon civarında olduğunu gösterirken kayıt dışı göçmen sayısının 1,660,395 kişi olduğu tespit edilmiştir. Hazırlanan raporun dikkat çektiği diğer bir husus İstanbul'daki göçmen profilinin dağınık olduğu şeklindedir (IOM, 2019). Diğer taraftan ikamet izni ile 2020 yılı itibari ile Türkiye'de bulunan toplam 942,938 kişinin 468,938'ünün yani yarısının İstanbul'da bulunduğu görölmektedir (GİGM, 2020). Sınır bölgeleri dışında düzensiz göçmenin en fazla yakalandığı il 2019 yılı itibari ile yine İstanbul olmuştur (GİGM, 2019). Bütün bu veriler ışığında İstanbul'a yapılan göçün nedenleri arasındaki farklılık ve gelen göçmenlerin geldikleri ülkelerdeki (kültürel) çeşitlilik ildeki göç politikalarının çeşitlenmesini ve farklı boyutlar içeren yönetim anlayışının gelişmesini zorunlu kılmaktadır.

Durum araştırmasında da katılımcı bireylerin sayısı ya da örneklem büyüklüğü izafi bir şekilde küçük bulunmasının nedeni detaylı ve derinlemesine bir araştırma metodu bulunmasından kaynaklanır (Yıldırım, Şimşek, 2008). Çalışmış olduğu konu açısından genel düşünce bağlamında bireyler, bütün gruplarla görüşme ayarlayarak, bütün dokümanları incelemektedir. Sonuç olarak çalışmanın genellenebilmesi veya geniş örnekleminden meydana gelmesi değil nitelikli bir şekilde yapılması önemlidir (Bogdan ve Biklen, 1998: 61).

Mülakat yapılan STK'ların seçiminde göç alanında ülke genelinde faaliyet gösterenlerin yanı sıra mülakat yapılan illerde aktif görev alan STK'lar tercih edilmiştir. STK'ların yanı sıra uluslararası boyutta faaliyet gösteren Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinde (UNHCR) görev alanların görüşlerine de yer verilmiştir.

4.1.4. Verilerin Toplanması ve Yorumlanması

Göç alanında aktif olarak çalışan uzmanların görüşü alınırken “durum çalışması” yöntemi kullanılmıştır. Durum çalışması, sınırlı bir sistemin hangi şekilde işlediği konusunda sistemli bilgi toplayabilmek adına çoklu veri toplama yöntemi kullanılarak, söz konusu sistemin derin bir şekilde incelenmesini kapsayan metodolojik bir yaklaşımdır. (Chmiliar, 2010; akt. Subaşı ve Okumuş, 2017). Diğer taraftan durum çalışması; araştırmayı yapan bireyin süre içinde sınırlandırılan bir ya da daha fazla durumu çoklu kaynakları kapsayan veri toplama vasıtaları (gözlem, görüşme, görsel-işitsel belgeler ve raporlar) yardımıyla derinlemesine incelenmiş olduğu durumların ve duruma bağlı temaların tanımlanmış olduğu nitel bir çalışma yaklaşımıdır. Durum çalışması, tek bir durum veya vakanın derin bir şekilde incelenmiş olduğu, verilerin sistemli bir biçimde toparlandığı ve gerçek ortamda neler olduğuna bakıldığı bir metottur. Ulaşılan sonuçlara vakanın niçin o biçimde meydana geldiği ve gelecek araştırmalarda hangilerine odaklanması gerektiğini ortaya koyar (Davey, 1991; akt. Subaşı ve Okumuş, 2017). Durum çalışmasının tercih edilmesinin nedeni çoklu veri toplama yöntemleri ile bir sistemin işleyişi hakkında derinlemesine inceleme imkânı sunan metodolojik bir yaklaşım olmasıdır (Chmiliar, 2010 akt. Subaşı ve Okumuş, 2017). Çoklu veri toplama araçlarına gözlemler, görüşmeler, dokümanlar dâhildir ve araştırmada bu veri toplama araçlarının tümünden yararlanılmaya çalışılmıştır. Durum

çalışması neden sonuç ilişkisine odaklandığı ve geleceğe dair perspektifler sunduğu için tercih edilmiş ve göç yönetiminde bir model önerisinin sunulması amaçlanmıştır. Yüz yüze yapılan görüşmeler ise yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşme tekniği ile gerçekleştirilmiştir. Görüşme, araştırmaya dâhil edilen kişinin belirli bir konuda duygularını ve fikirlerini anlatması şeklinde tanımlanır. Görüşmenin başlıca gayesi kişinin iç dünyasını girip onun perspektifiyle meseleyi anlamaya çalışmaktır. Yapılandırılmış, yarı yapılandırılmış, yapılandırılmamış ve odak grup görüşmesi biçiminde farklı görüşme metotları bulunmaktadır (Sönmez ve Alacapınar, 2011: 108). Yarı yapılandırılmış sorular göç olgusu üzerine yapılan alanyazın taraması sonucunda elde edilen veriler ışığında hazırlanmıştır. Yarı yapılandırılmış olarak gerçekleştirilen mülakatlarda açık uçlu sorular yöneltilmiştir. Sorular yönlendirmeden kaçınılarak çok boyutlu ve alternatifli olarak hazırlanmıştır. Sorular her ne kadar göç yönetiminde geçerli olan boyutlara göre tasnif edilmişlerse de görüşü alınan uzmanın faaliyet alanına göre derinlik kazanmaktadır. Görüşmeler izin dâhilinde sesli kayda geçirilmiş ve sonrasında yazıya dökülmüştür.

Mülakatların çözümlemeleri sonrasında anlamlı olan verilerin seçimi yapılarak, araştırma sorularında ve araştırmanın kavramsal çerçevesinde yer alan boyutlardan hareket edilerek veri analizi için bir çerçeve oluşturulmuştur. Meydana getirilmiş olan çerçeve ile alakalı bulunmayan veriler dışarıda bırakılmış ve nesnel bir şekilde betimlenmiş olan verilerin yorumlanması yapılmıştır. Nicel çalışma raporları açısından nitel araştırma raporu, daha az kuralı bulunmakla birlikte yazılması daha güçtür. Nicel raporlarda, hipotez ve kanıt mantıksal ve yoğun bir biçimde sunulurken, nitel araştırma raporları daha uzun bir şekilde olmaktadır. Zira ulaşılan verilerin rakamı ve detayı bir hayli çoktur ve bahse konu verilerin analizinin yapılması ve rapor haline getirilmesi de detaylı olmaktadır (Neuman, 2012).

Derinlemesine görüşme, araştırma sorusuna dair yüzeysel bilgilerden ziyade, bireylerin fikir ve tecrübelerine ilişkin bilgilere başvurulduğu zaman kullanılmakta olan bir görüşme metodudur. Derinlemesine görüşmelerde az sayıdaki kişiyle görüşülüp oldukça kapsamlı bilgilere ulaşılmaya çalışılmaktadır. (Kümbetoğlu, 2005: 81).

Görüşme sürecinde soruların açık uçlu ve anlaşılır bir biçimde katılımcıya yöneltilmiş, gerekli hallerde ilave sorularla araştırılmakta olan konunun derinleştirilmesi sağlanmıştır. Mülakat esnasında yanıtlar dikkatli bir şekilde dinlenerek yapılan

görüşmenin planlanan biçimde devam edip etmediğinin kontrolü gerçekleştirilmiştir. Katılımcıların konudan uzaklaştığı veya uzun ve dolaylı yanıtlar verdiği durumlarda, katılımcının konuşma isteği kırılmadan müdahalede bulunularak, görüşme araştırma konusu eksenine çekilmek suretiyle standart bir görüşme tekniği uygulanmamıştır. Bu nedenle mülakat süreleri birbirinden farklılık göstermiş ve en az 25 dakika ile en fazla ise 1 saat 15 dakika olarak gerçekleşmiştir. Mülakatlar katılımcıların ofislerinde yüz yüze ve online olarak video konferans şeklinde gerçekleşmiştir. Görüşmelerden elde edilen veriler, resmi dokümanlar ve alanyazın taramasından elde edilen bilgiler ile birlikte bir bütün halinde yorumlanmıştır.

Bu yöntemin tercih edilmesinin sebebi daha derinlemesine araştırma yapılmasına imkân tanınmasıdır. Diğer taraftan bu yöntem nicel araştırma tekniklerinde kullanılan likert tipi ölçeklerde ya da boşluk doldurmalı/çoktan seçmeli soru formlarında olduğu gibi kısıtlayıcı olmadığı gibi, yapılandırılmamış görüşme tekniklerinde olduğu gibi rotadan sapma olasılığı da yoktur (Bryman, 2008). Ortaya konan çalışmada göç gibi çok boyutlu bir konuda yönetim modeli önermesi amaçlandığı için de belirli bir rotada derinlemesine araştırma yapılmasının daha açıklayıcı olacağı değerlendirilmiştir.

4.1.5. Verilerin Analizi

Yarı yapılandırılmış görüşme tekniği ile elde edilen verilerin analizinde Straus ve Corbin (1990) tarafından da çerçevesi çizilen betimsel analiz yöntemi kullanılmıştır. Betimsel analiz, çeşitli veri toplama teknikleri ile elde edilmiş verilerin daha önceden belirlenmiş temalara göre özetlenmesi ve yorumlanmasını içeren bir nitel veri analiz türüdür. Bu analiz türünde araştırmacı görüştüğü ya da gözlemlemiş olduğu bireylerin görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtabilmektedir. Betimsel analiz yaklaşımdaki temel amaç elde edilmiş olan bulguların okuyucuya özetlenmiş ve yorumlanmış bir biçimde sunulmasıdır (Yağar ve Dökme, 2018: 7-8).

Betimsel analizde öncelikle veri analizi adına bir çerçeve meydana getirilir. Bu çerçeve ile verilerin hangi temaların altında düzenleneceği ve sunulacağı tespit edilir. Önceden meydana getirilmiş olan çerçeveden hareketle elde edilen verilerin düzenlenmesi yapılarak, bazı veriler dışarıda kalabilir. Tanımlanmakta olan bulguların açıklanması, ilişkilendirilmesi ve anlamlandırılması gerçekleştirilir (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 224)

Betimsel analizde gözlenen ortam ile görüşmeye katılanların beyanları ve elde edilen dokümanlar arasındaki sonuçların bir bütün halinde betimlenmesine dikkat çekmektedir ki araştırmadaki analiz bu çerçevede yapılmıştır. Araştırma sorularında ve araştırmanın kavramsal çerçevesinde yer alan boyutlardan hareket edilerek veri analizi için bir çerçeve oluşturulmuş, verilerin hangi boyutlar altında düzenleneceği belirlenmiş ve veriler sistematik olarak düzenlenip özetlenerek bir araya getirilmiştir. Sonrasında elde edilen bulguların tanımlaması ve yorumlaması yapılmıştır. Bu analiz türü bulguların okuyucuya özetlenmiş ve yorumlanmış bir biçimde sunulmasına imkân tanınması bakımından tercih edilmiştir.

4.1.6. Evren

Bir çalışmanın evreni çalışma sonuçlarının genellenmesi istenilen elemanların bütünüdür. Sosyal vakaların yapısının gereği nitel araştırmanın sonrasında ulaşılan bulguların genellenmesi bir hayli güçtür. Zira hayatta belirli bir vakit, mekân ve sosyo kültürel kapsamda gerçekleşmiş olan vakalar durağan bir yapıda olmayarak devamlı bir değişimin içerisinde. Bundan başka nitel çalışmalarda örneklem evreni temsil edebilecek büyüklükte seçimi yapılamadığı için istatistiksel bakımdan genelleme yapılması mümkün değildir (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 90-91).

Araştırmanın çalışma evrenini uluslararası, ulusal ve yerel boyutta göç yönetimi alanında aktif olan uzman kişiler ve yöneticiler oluşturmaktadır.

4.1.7. Örneklem

Çalışmanın evreninden, evreni temsil edebilmesi adına seçilmiş olan örneklerden meydana gelen gruba örneklem adı verilmektedir. Araştırmacı örneklemde elde etmiş olduğu bulguları bu evrene genellemek istemektedir. Fakat evrenin hareketlerini ve ilişkilerini bütünüyle temsil edecek bir örnekleme seçmek neredeyse imkânsızdır. Bununla beraber araştırmayı yapan kişi, olası hataların detayını bilir ve çıktıları evrene belirli bir güven seviyesi kapsamında geneller. Örneklem dair bulguların evrene genelleme sürecine çıkarsama adı verilmektedir. Örneklem de evrenin içerisinde bulunan ve evrene çıkarsama yapmaya uygun niteliklere sahip olan bir alt gruptur (Lin, 1976:146).

Çalışmada örneklem seçiminde amaçlı örnekleme ve buna bağlı olarak da zincir (kartopu) örnekleme yöntemi kullanılmıştır. Amaçlı örneklemede, çalışmanın konusunu meydana getiren birey, olay veya durum hususunda belli bir amaç kapsamında derinlemesine bilgi toplanır (Özdemir, 2010: 327). Nitel araştırma yapan bireyler amaçlı örnekleme metodunu kullanma eğilimindedirler. Görüşmede bulunulacak kişilerin seçilmesinde, evreni temsil etme özelliğinin yanında, araştırmanın konusu ile alakalı bulunup bulunmadıklarına bakılmaktadır (Neuman, 2012: 320). Amaçlı örnekleme, zengin bilgiye sahip bulunduğu düşünülen durumların derinlemesine araştırmasına olanak tanıdığı için çalışmada bu metod tercih edilmiştir. Kartopu veya zincir örnekleme ise, bir kişiyle temas oluşturulması, bu kişinin yardımlarıyla başka bir kişiyle görüşülerek zincirleme bir şekilde örneklemin meydana getirilmesidir (Kılıç, 2013: 44-45). Kişiden kişiye, kişiden de durumlara ulaşarak farklı olgular açıklanabilmektedir (Baltacı, 2018:246). Kartopu örneklemede katılımcı bireyler araştırmacı olan kişilere yönlendirme yapar ve örneklem büyür (Yağar ve Dökme, 2018: 4). Çalışma boyunca “Bu hususta en fazla bilgi sahibi olan kişiler kimlerdir? “Konuyla alakalı kim ya da kimlerle görüşülmesini önerirsiniz?” soruları ile başlamaktadır. Çalışma süreci ilerledikçe elde edilmiş olan isimler ve durumlar kartopu şeklinde büyür.

Yıldırım ve Şimşek (2008) bu örneklem yöntemlerini tarif ederken Patton’un (1987: 56) görüşlerine yer vererek konu ile ilgili en çok bilgiye sahip olan kişilerin örnekleme dâhil edilmesine odaklanmaktadır. Bu çerçevede görüşmeler çalışmada tespit edilen göçün boyutlarına ve alt boyutlarına göre o alanda çalışan kişilerin bilgi ve tecrübelerine müracaat edilmiştir. Yine göç yönetiminin yerel düzlemdeki yansımalarını ele almak için de uluslararası göçün yoğun olarak yaşandığı ve göçün tüm boyutlarının tecrübe edildiği iller tercih edilmiştir.

4.1.8. Geçerlik ve Güvenirlik

Nitel çalışmalarda geçerlik ve güvenirlik sayısal göstergelerle kanıtlanır. Fakat nitel çalışmalarda bunu ispat edecek sayısal veriler bulunmadığından dolayı geçerlik, güvenirlik testleri yapmak güçtür. Geçerlik iç geçerlik ve dış geçerlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İç geçerlik, araştırmanın çıktıklarına erişilirken takip edilen sürecin gerçekliği ortaya koymadaki yeterliliğidir. Araştırmanın bulguları kendi içerisinde

tutarlı ve anlamlı mıdır? Araştırmacının veri toplama, verilerin analizi ve yorumlanması aşamalarında tutarlı olması beklenir. Araştırmacının sürekli bir şekilde süreci eleştirel bir bakış açısıyla sorgulaması beklenmektedir. Dış geçerlik: Elde edilmiş olan sonuçların benzeri gruplara veya durumlara aktarılabilirliğidir. Dış geçerlilik araştırmanın sonuçlarının genellenebilirliği ile ilişkilidir. Şayet bir çalışmanın sonuçları benzer durumlara genellenebiliyorsa çalışmanın dış geçerliliği olduğu ifade edilebilir. Fakat sosyal vakaların, içerisinde bulunan ortama göre değiştiği varsayımından hareketle hiçbir çalışmanın sonuçları başka bir duruma direkt olarak genellenememekle birlikte, belli bir seviyeye kadar benzetilmek suretiyle genellenebileceğinden bahsedilir. Nicel bir çalışmada bu genelleme doğrudan karşımıza çıkıyorken, nitel çalışmada genelleme dolaylı bir biçimde gerçekleştirilir. (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 258).

Nitel Araştırmada güvenirlik çalışma sonuçlarının tekrarlanabilirliğiyle alakalıdır. Araştırma ikinci defa gerçekleştirilirse aynı sonuçları verir mi? sorusuna verilen yanıtla ilgilidir. Güvenirlik bilimsel araştırmalarda sağlanması gerekli olan ilk şarttır ve dış güvenirlik ve iç güvenirlik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dış güvenirlik, çalışma sonuçlarının benzer ortamlarda aynı şekilde elde edilip edilmeyeceği ile ilgilidir. Bunun için çalışma boyunca elde edilmekte olan verilerin analizinde kullanılmakta olan kavramsal çerçevenin ve varsayımların tanımlanması gerekmektedir. Veri toplama ve analiz metotlarıyla ilgili detaylı açıklamaların yapılması gerekmektedir. İç güvenirlik ise yapılan araştırmada örneklemin yeterli büyüklükte seçimi, birden fazla araştırmacıyla konunun ele alınması, daha fazla kaynak ve görüşe müracaat edilmesi, ulaşılan verilerin analizi, çalışılan ortamın ve araştırmanın tarafsızca yapılmasıyla ilgilidir (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 259-274).

Lincoln ve Guba (1985) tarafından nitel araştırmanın geçerlik ve güvenirliğini araştırmak için geliştirilen stratejileri bir bütün halinde uyarlayan Erlandson ve arkadaşları (1993) nicel araştırmalardaki “iç geçerlik” yerine “inandırıcılığın”, “dış geçerlik” yerine “aktarılabilirliğin”, “iç güvenirlik” yerine “tutarlılığın” ve “dış güvenirlik” yerine “teyit edilebilirliğin” mercek altına alınması gerektiğini vurgulamışlardır.

Miles ve Huberman (1994) inandırıcılığın ve aktarılabilirliğin teyidi için bir dizi soru manzumesi hazırlamışlardır. Bu sorular çerçevesinde elde edilen bulgular alındığı ortam ile anlamlı ve bu ortama bağlı olarak tanımlandığı, kendi aralarında tutarlı

olduğu, kavramsal çerçeve ile çelişki oluşturmadığı, literatür verileri ile örtüştüğü, katılımcılar arasında gerçekçi bulunduğu ve yapılan genellemeler ile elde edilen bulgular arasında tutarlılık olduğu için çalışma inandırıcıdır. Araştırma örnekleminin, ortamının ve sürecinin özellikleri ile ilgili tanımından da anlaşılacağı üzere bulgular çalışmanın evrenini yansıttığından ve okuyucular tarafından elde edilen bulguların kendi çevreleri ile ilişkilendirilmeleri mümkün olduğundan çalışma aktarılabilir ve benzer ortamlarla kolayca test edilebilir.

Miles ve Huberman (1994) tutarlığın ve teyit edilebilirliğin teyidi için de bir dizi soru manzumesi hazırlamışlardır. Bu sorular çerçevesinde elde edilen bulgular tutarlıdır. Çünkü bulgular ayrıntılı bir biçimde tanımlanan yöntem ve aşama ile toplanmıştır; değerlendirme süreçleri açık bir şekilde ortaya konulmuştur ve tanımlanmıştır; sonuçlar ortaya konan veriler ile açık bir şekilde ilişkilendirilmiştir; varsayımlar ve önyargılar ile sonuçlar arasında bir ilişki kurulduğu görülmüştür; farklı görüşler ve alternatif açıklamalar tartışmaya açılmıştır ve tartışma öncesinde elde edilen bulgular ham verildiği için başkalarının kullanımına hazır hale getirilmiştir. Yine aynı sorular çerçevesinde bulgular teyit edilebilir. Çünkü araştırma soruları açık bir şekilde ifade edilmiştir; araştırma sonuçlarının elde edilen diğer veriler ile uyumlu olduğu görülmüştür; araştırmacının temel bakış açısı ve yaklaşımı açık bir şekilde ortaya konmuştur; veriler tartışmaya açılarak analiz edildiği için önyargılar, yanlış anlaşılmalara ve gerçek dışı veriler ayıklanmıştır.

4.2. Bulgular

Çalışmanın bu bölümünde uzman görüşmeleri sonucunda elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Bulgular göç yönetimi kapsamında yürütülen işlemlere bağlı olarak farklı boyutlar altında ele alınmıştır. Çalışmaya katılımcıların dağılımı aşağıdaki gibidir.

Tablo 5. Söyleşi Yapılan Katılımcıların Dağılımı

Katılım çevresi	Katılımcı Sayısı
Merkezi Kurum	8
İl Müdürlüğü	8
Yerel Yönetim	24
STK	8
Toplam	48

Tablodan 5.'den de anlaşıldığı üzere çalışmaya 8 merkezi kurumlardan, 8 il müdürlüklerinden, 24 yerel yönetimlerden ve 10 STK'lardan olmak üzere toplam 48 kişi ile 15/06/2020 - 31/10/2020 tarihleri arasında mülakat gerçekleştirilmiştir.

Literatür incelendiğinde göçe ilişkin konuların öncelikli olarak göç rejimine (başvuru alma, kayıt – kabul işlemleri, geçici koruma, yabancılara ikametgah vb.) ilişkin konulara odaklandığı tespit edilmiştir. Göç rejimi dışında kalan konuların ise göçmenlerin iskan ve barınması, istihdamı, eğitimi, entegrasyonu başlıkları altında toplandığı görülmüştür. Güvenlik konusu ise hem göç rejimi hemde diğer konular çerçevesinde sürekli irdelenmiştir. Bu veriler ışığında mülakat soruları boyutlandırılmış ve her boyutta elde edilen bulgular aşağıda açıklanmıştır.

4.2.1. Göç Yönetimi ve Göç Rejimine İlişkin Bulgular

Göç rejimi göç yönetim sürecinin en önemli evresini oluşturmaktadır. Bu evrede göçmenlerin müracaatları alınmakta ve kayıtları yapılmaktadır. Alınan müracaatlar doğrultusunda göçmenlerin statüsüne karar verilmekte ve göç yönetiminin sonraki evrelerinde kullanılacak olan veri tabanı oluşturulmaktadır.

AFAD Merkez Yöneticisi ile yapılan mülakatta: Sınırdan gelen göçmenlerin ilk jandarma tarafından karşılandığı, kayıtlarının göç idaresi yetkilelerince yapıldığı, kayıt işlemi bittikten sonra göçmenlerin sağlık taramasından geçirildiği ve öncelikli olarak kamu tesislerinde barınmalarına olanak tanındığı, kamu tesislerinin yetersiz kalması durumunda ise spor salonlarının kullanıldığı belirtilmiştir.

Mülakatta ayrıca bugünkü Türkiye göç yönetim yapısının şekillenmesine etkili olan Suriye göçünün 29 Nisan 2011 tarihinde Hatay'ın Reyhanlı ilçesinde başladığı ve bu tarihin AFAD için göç yönetimi bağlamında aktif rol almanın önemli köşe taşlarından biri olduğu ve sorumluluklarının genelinin ise göç yönetiminin bu evresine denk geldiği belirtilmiştir. AFAD tarafından dikkat çeken diğer bir tespit ise kurumsallaşma faaliyetlerinin 2011 sonrası Suriye göçü ile ivme kazandığı ve GİGM kurulum sürecinde katalizör etkisi yaptığıdır. Sürece bağlı olarak da GİGM'nün AFAD faaliyet alanı içerisinde kalan bir faaliyet alanını da bünyesine alarak bir genel koordinatör konumuna geçtiği de yine belirtilen hususlar arasındadır.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İstanbul'da yaşayan göçmenlerin sayısının kayıtlarda gösterilerin rakamların çok üzerinde olduğu, bu

sorunun yerel bir kayıt sistemi oluşturularak çözülebileceği, yardımların bu kayıtlara bağlı olarak belediye yetkililerince yapılmasının etkili olabileceği, belediyelerin alt yapısının buna müsait olduğu, yasal bir düzenleme sonrasında gerekli kurumsal yapılaşmanın gerçekleşebileceğinden bahsetmiştir.

Büyükşehir belediyesinin imkân ve kabiliyetlerinin göçmenlerin başta barınma olmak üzere bir kısım sorunları çözmede daha etkin olabilecekken, ilçe belediyelerinin kayıt, göçmenlerin genel gidişatlarının gözlemleme ve aile özelinde çözümler üretmede daha etkin olabileceği vurgulanmıştır. Yine GİGM yetkilerinin kendi veri tabanlarını gizlilik kurallarına dikkat etmek şartı ile konu özelinde yerel belediyelerle paylaşımlarının, yerel belediyelerin elini güçlendirerek, daha etkin kamu politikaları üretebileceğinden bahsetmiştir.

Mülakatta ayrıca İstanbul içerisindeki yer değiştirmelerin bile göç yönetimi kapsamında önem arz ettiği, bu nedenle her bir göçmenin aldığı dil ve meslek eğitimi dâhil birçok faaliyetlerinin kayda alındığı bir sistemin geliştirilebileceği, kişi nereye giderse gitsin verilmiş olan eğitimlerin ibraz edilebilmesi göç yönetimi adına önemli olacağı açıklanmıştır. Kayıt çerçevesinde belirtilen diğer önemli bir husus her göçmenin kayıtlı olduğu bir STK'nın varolduğu, bu STK'lardan gelen bilgilere itibar ettikleri, bunun dışında kayıtlarının takip edilmek suretiyle Suriye İstihbaratı tarafındanda tutulduğuna inandıkları için çok rahat davranamadıklarını ifade etmiştir.

İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere verilen kimlik numaralarının online işlemlere kapalı olmasından dolayı çok sıkıntı yaşandığı, işlemlerinin etkin bir şekilde yapılamadığı ve yapılan yardımların kontrol altına alınamadığı belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca belediyelerin fiziki ve personel gücünün göçmen sorunlarına cevap verecek nitelikte olduğu ancak bütçe sıkıntısı nedeni ile günü birlik reaksiyonlar gösterildiği kalıcı planlamalar yapılamadığı vurgulanmıştır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Çalışmalarının sadece mülteciler olduğunu, ekonomik nedenlerle göç edenlerin IOM'un çalışma alanına girdiğini, Türkiye'de Cenevre Sözleşmesi coğrafi çekince şartı gereği Avrupa'dan gelen kişilerin sadece mülteci olarak kabul edildiği, Türkiye'de Suriyelilere geçici koruma statüsü verilmiş olsa da UNHCR tarafından Suriyelilerin mülteci olarak işleme alındığı, geçici koruma statüsü sadece Suriyeliler için geçerli olmadığı örneğin 1500 Surinamlının da geçici koruma statüsü altında

olduğunu, ülkede yaklaşık 550.000 civarı Suriyeli çocuğun dünyaya geldiğini ve hangi ülkenin vatandaşı oldukları konusu da hala büyük bir problem olduğu, 6458 Sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar gelen göçmenlerin statü belirleme işlerini Birleşmiş Milletler tarafından yapıldığı fakat kanunla birilte bu görevi artık Göç İdaresi tarafından gerçekleştirildiğini belirtmiştir.

İstanbul Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin kayıtlarının belediyelerce tutulmasına gerek olmadığı, ancak mevcut durumlarının belediyece takip edilerek ilgili birimlere iletilindiği, göçmenlerin işlerinin takip edilmesi için bir göçmen masasının oluşturulduğu, yetkilendirmelerin mevcut belediye kanunu kapsamında yapıldığı, ilave yasal bir düzenlemeye gidilmesine gerek olmadığı, ancak göçmenlerin kalıcılığının belediyeler için yasal düzenlemeyi gerektirebileceği ve daha yapısal tedbirlerin üretilmesi gerektiği belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca sosyal yardımların mutlak bir şekilde belediyeler tarafından verilmesi gerektiği, göçmenlerin sosyal durumlarının belediyece daha kolay kayıt altına alınabileceği, vatandaşların sosyal durumlarının takip edildiği SOYBİS diye bir sistem olduğu, ancak göçmenlerin bu sisteme dâhil edilmedikleri, dâhil edilmeleri durumunda yardımların mükerrerliğinin önlenmesi başta olmak üzere bir kısım faaliyetlerin daha kolay yürütüleceği de vurgulanmıştır.

İstanbul Sarıyer Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçe sınırları içerisinde yok denecek kadar az göçmen olduğu (toplam nüfusun %1'nden az), yerelde kurumsallaşmanın bir arz talep ilişkisi olduğu, ilçe sınırları içerisinde göç bağlamında kurumsal bir takım adımlar atmayı gerektirecek şartların oluşmadığı, belediyenin böyle bir altyapıya sahip olduğunun dahi tartışılabilceği dile getirilmiştir. Yapılan mülakatta ayrıca kayıt işlerinin merkezi otorite tarafından yapılmasının doğru olduğu, yasal düzenlemelerle belediyelerin göç yönetimindeki rolünün tam belirlenmesi, zaman zaman mülki idare amirliği ile göç yönetimi konusunda toplantı yapıldığı, yapılan bu toplantıların dahi yasal bir düzenlemeye duyulan ihtiyaca işaret ettiği vurgulanmıştır. Diğer taraftan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin göç yönetimi kapsamında yeni çalışmalar başlattığı ve kendilerinin de koordinasyon toplantılarına katıldıklarını bildirilmiştir.

Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetiminde STK ların Göç İdaresi ile işbirliği yapması gerektiğini, ülkemizin

göç tablosunun envanter ve datalarının ortak bir havuzda toplanıp, kaynak geliştirme ve planlamada noktasında birlikte hareket edilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçede Göç İdaresinin bir şube açmasına çok ihtiyaçlarının olduğunu, göçmenlerin doğum yapan kadının bebeğe kimlik çıkarması gibi Göç idaresinin konusuna giren bazı durumlarda çaresiz kalıp kendilerine başvurdıklarını, her durumda göç idaresine gitmelerinin ilçeden çok uzak olduğu için fiilen mümkün olmadığını ifade etmiştir.

İstanbul Esenler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik hizmetlerin Sosyal Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde yürütüldüğü, göçmenlere yönelik projelerin bu birim tarafından hazırlandığı, esasında belediyelerin göçmenlere yönelik daha fazla imkân ve kabileyete sahipken bunları genel konjonktörden dolayı devereğe sokmadıkları, özellikle vatandaşların tepkilerinden çekindikleri, bazı belediyelerin inisiyatif alıp göçmen ofisleri oluşturdukları ve bu ofislerin göçmenlerin sorunlarını çözmede etkili olduğu, bu inisiyatifi alamayan belediyelerde ise sorunlar yaşandığı, bu tür mekanizmaların özellikle rehberlik noktasında müracat adresi olabilecekleri bildirilmiştir.

Yapılan mülakatta ayrıca her belediye bünyesinde bir göçmen ofisinin kurulması ve bu ofislerde tercüman, hukuk danışmanı, psikolog ve sosyolog bulundurulması gerektiği, bu ofisin Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü çatısı altında konumlandırılabilceği, ilçelerdeki göçmen sayılarındaki farklılıklar ve değişimlerden dolayı müdürlük seviyesinde organize edilmesine gerek olmadığı, kurulan ofislere göçmen işlerine özel olarak bir bütçe ile tahsis edilmesi gerektiği, GİGM yetkilileri ile irtibatın ise zayıf olduğu, daha çok yabancı uyruklu STK'ların göçmenlere yardım konusunda belediyelerle irtibata geçtikleri vurgulanmıştır.

İstanbul Sultangazi Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik hizmetlerin Sosyal Hizmetler Müdürlüğü bünyesinde yürütüldüğü, ilçelerinde göçmen sayısının 100 bine yakın olduğu, kendilerine yardımların yanı sıra hukuki ve psikolojik hizmetler sunulduğu, kendilerine müracaat edenlerin genellikle düzenli göçmenler olduğu, düzensiz göçmenlerin sayılarının çok olmasına rağmen kimlikleri olmadığı için müracaat edemedikleri, belediyelerin göç yönetimine katkı noktasında istekli olduklarını ancak hukuki belirsizlikten dolayı çekindikleri, özellikle yapılan yardımların Sayıştay denetimine tabi tutulmasından korktukları, yardımların

vatandaşlardan toplanmak suretiyle yapıldığı bu nedenle bu doğrultuda bir bütçe tahsis edilmesinin gerektiğini belirtmiştir.

Büyükşehir belediyesi ve GİGM yetkilileri ile sürekli koordine halinde oldukları, çalışmalarının daha efektif yapmaları amacı ile GİGM için bir yer tahsis ettikleri, bilgi alışverişinde herhangi bir sıkıntı olmadığı, göç yönetiminde önemli bir köşe taşı olduklarına inandıkları için STK ile de iş birliği kurdukları, Türk menşeli STK sayısının az olduğu, yabancı uyruklu STK çok olduğu, bunların da genellikle misyonerlik faaliyetleri içerisinde olduğu ya da kalifiye eleman seçmeye çalıştıkları bildirilmiştir. Mülakatta ayrıca göç yönetimine ilişkin merkezi yapı tarafından alınan kararların yereldeki sorunları çözecek nitelikte olmadığı, benzer mekanizmaların yerelde de kurulması ve göç yönetiminin yerelde kurumsallaşması gerektiği de vurgulanmıştır.

İnsani Yardım Vakfı (İHH) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Birçok STK'nın yaptığı yardımlar yerel yönetimlerin katkıları ile gayesine ulaştığını, yerel yönetimlerin STK'lara göre avantajlı oldukları noktanın kamu gücü olduğunu, yerel yönetimlerin ayrıca daha geniş mali kaynağa sahip olduğunu, eğer bir görev verilse yerel yönetimlerin göç hareketleri neticesinde oluşan problemlere daha hızlı ve kaliteli çözümler getirebileceklerini, yerel yönetimler tarafından göçmenlere yardım etmek amacıyla yapılan harcamaların mali denetimlerde problemlere sebep olduğunu, bu durumun yerel yönetimlerin göçmenlere yönelik yardımlarını açık bir şekilde yapamamaları sonucunu doğurduğunu, bu noktada STK'ların yerel yönetimlere destekte bulunmaları adına bir kapı aralamış olduğunu, STK'ların siyaset üstü yapısı, söz konusu mali denetimlerde problemlerin çıkması ihtimalini düşürdüğünü, bu nedenle STK'ların göçmenlere yönelik gerçekleştirdiği yardım faaliyetlerinin yerel yönetimler tarafından da desteklenmesinin son derece önemli olduğunu ifade etmektedir.

İstanbul Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin merkezi otorite tarafından kayıt altına alınmasının doğru bir uygulama olduğu ancak yerelde göçmenlerin durumlarını ortaya koyan çalışmaların sistematik olmayınca yapılan işlerin çok da planlı ve hedef gözetir projeler olmadığı, bu nedenle belediye sınırları genelinde göçmen toplulukların profilinin çıkarılmasının önemli olduğu, belediye kanununda revizyona gidilerek finansal ve teknik desteğin belediyeleri sürece daha

güçlü dâhil edeceği, Büyükşehir belediyesi ile ortak toplantıların başladığı ancak istenilen boyuta ulaşan bir göç modelinin ortaya konamadığı belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca belediye bünyesinde 2008 yılından beri kurumsal bir göçmen biriminin oluşturulduğu ve hali hazırda faaliyetlerini AKDEM (Aile ve Kadın Danışma Merkezi) çatısı altında sürdürmeye devam ettiği de vurgulanmıştır.

Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediye içerisinde göçmenler ile ilgili özel bir bölümün olduğu, iş ve işlemlerin bu bölüm üzerinden yürütüldüğü, bu tür ofislerin kurumsal yapıya kavuşturularak yetişmiş insan gücünün (tercüman gibi) istihdam edilmesi gerektiği, ilçedeki göçmenlerin büyük kısmını Suriye uyruklu olduğu, ancak göçmenlere yönelik uygulanan göç politikalarının farklı olmasının göçmen içerisinde strese yol açtığı, örneğin Suriyeliler haricindeki diğer göçmenlerin sağlık hizmetlerinden aynı ölçüde yararlanılmadığı ve hastanelere ücret ödedikleri, kanunların tam tanımlamamasından dolayı gönüllülük esasında göre işlemlerin yapıldığı, belediyelerin imkân ve kabiliyetlerinin yüksek olduğu ve göç yönetimine katkı sunabilecekleri, ancak belediyelerin göç yönetimi bağlamında en azından finansal ve teknik olarak desteklenmesi gerektiği, göç ile ilgili diğer kamu ve kuruluşlar ile koordinasyonun ise oldukça zayıf olduğu dile getirilmiştir. Mülakatta ayrıca kendilerinin de göçmenlerin mevcut durumları hakkında kayıt oluşturdukları ve kendilerine yapılan müracaattan kimlerin ihtiyaç sahibi olduklarını listeledikleri belirtilmiştir.

Esenyurt Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İstanbul sınırları içerisinde en fazla göçmenin ilçelerinde olduğu, ilçenin tercih edilmesinin ilçede konut fiyatlarının daha düşük ve iş olanaklarının fazla olmasından kaynaklandığı, göçmenler ile ilgili bir ofis oluşturdukları, ofisi bir bilgilendirme ofisi şeklinde kullandıkları, GİGM ile koordinasyonun zayıf olduğu ve genellikle ihtiyaca binaen irtibat kurulduğu, büyükşehir belediyesi ile koordinasyonun son dönem daha da güçlendiği, göç yönetiminin aşırı merkezi olduğu, yerel yönetimlerin bütün imkânları ile sürece dâhil edilmesi gerektiği, bir kısım faaliyetler STK üzerinden yürüdüğü ve yurtdışı finans desteği yine STK üzerinden alındığı için STK ile de işbirliği içerisinde oldukları, kendilerince göçmen kaydı tuttukları ve yardımları bu kayıt üzerinden yürüttükleri dile getirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Bir mültecinin üçüncü bir ülkeye yerletirilmesinde UNHCR'nin devreye girdiğini, Suriyelilerden başka ülkeye yerleştirilenlerin olduğunu, en çok ortak çalışmalar gerçekleştirdikleri kurumun başında Göç İdaresinin geldiği ve beraber projeler geliştirdiklerini, bilgilerin güncellenmesinin bu projelerin başında geldiği, parmak izi dâhil 96 parametrede göçmenlerin bilgilerinin alındığı, ayrıca Göç İdaresinde LGBT, yaşlı, engelliler gibi dezavantajlı grupları korumak adına koruma masaları oluşturduklarını, bunun yanında İstanbul genelinde 35 Sosyal Hizmet Merkezi, 6 Kaymakamlık ve 8 Valilikte olmak üzere personel desteğinin sağladıklarını ifade etmiştir.

İstanbul Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göç yönetimi içerisinde mutlak surette rol alması gerektiği, göçmenlere yardım konusunda mevzuatta sıkıntılar olduğu, belediyenin belirli konularda inisiyatifler alarak problemin üstesinden gelmeye çalıştığı, belediyelerin STK ile işbirliği içerisinde olmasının bir zorunluluk olduğu, belediyelerin STK'ların ağlarına ve STK'ların da belediyelerin imkân ve kabiliyetlerine ihtiyaç duydukları, ilçede belediyenin göçmenlere katkılarını STK (Mülteciler Derneği) üzerinden götürdüğü, dolayısıyla göçmenler tarafından STK'nın daha çok adres olarak bilindiği, siyasi çekincelerin belediyeleri göçmenlere mesafe koymasına neden olduğu, belediyelere tam bir göç yönetim tanımlaması yapılmadığı için meselenin gönüllülük esasına göre ele alındığı, bunun da istenen faydayı getirmediği, belediyelerin göç yönetimine katkı sunabilecek imkân ve kabiliyette olduğu, bütün meselenin bu imkân ve kabiliyeti harekete geçirmek olduğu, ancak ilave bütçe gerektirdiği, belediyelere nüfus bazlı para ödendiği için ilçe sınırları içerisindeki göçmenlerin de nüfusa dâhil edilmesinin sorunun çözümüne katkı sunabileceği, göçle ilgili faaliyet gösteren kurumlarla ve büyükşehir belediyesi ile koordinasyonun olduğu ancak güçlenmesi gerektiğini beyan etmiştir.

İnsani Yardım Vakfı (İHH) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetim sürecinde bakanlıkların (İçişleri Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, vb.) ve ulusal güvenlik, ekonomi, hukuk, dışişleri, sosyal hizmetler, eğitim ve sağlık dâhil olmak üzere birçok alandan uzmanı bir araya getirecek bir oluşumun kurulması gerektiğini, bütüncül bir ulusal göç stratejisine ihtiyaç

duyulduğunu, özellikle yeni hükümet sisteminde göç politikalarının oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir.

İstanbul Başakşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçenin göçmenler tarafından tercih edilen bir bölge olduğu, bunun da tekstil atölyelerinin çokluğundan kaynaklandığı, göçmenlerle ilgili kendi kayıt sistemini oluşturdukları, belediyelerin göçmenlere yönelik hizmet üretme konusunda gönülsüz oldukları, bunun en büyük nedeninin ise beraberinde getirdiği maliyetler olduğu, göçmenleri görmezden gelmedikleri, ellerinden geleni yaptıkları ancak bunun adının konmasının belediyeleri daha rahatlatacağı, kurumlar arası koordinasyonun zayıf olduğu, büyükşehir belediyesinin ilçelerdeki kurumsal kapasiteyi artırmaya yönelik çabalarının olduğu dile getirilmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göç yönetimine dâhil olması ile ilgili olarak kanuni eksiklikler olduğu, ne belediye kanununun ne de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun göçmenlere ilişkin bir düzenleme içermediği, Sayıştay denetimine tabi oldukları için göçmenlere yönelik yapılan harcamalardan tedirginlik duyulduğu, yasal düzenleme ile belediyenin rolünün acilen netleşmesi gerektiği, belediyelerin göçmenlere ilişkin karar alma mekanizmasındaki rollerinin hiç olmadığı, ilçelerin göç kapasitesinin tam anlamı ile hesaplanmadığı, göçmenlerin sürekli yer değiştirerek yönetim sürecini özellikle de yönetim planlamasını sekteye uğrattıklarını ifade etmiştir.

Kurumlar arası koordinasyonun sağlıklı işlemediği, merkezi yönetime bağlı il temsilciliklerinin, kaymakamlıkların ve yardımlaşma vakfının faaliyet alanının göçmenlere yardım ile sınırlı kaldığı, kalan bütün yükün de facto bir şekilde belediyelere yüklendiği, belediyelerin göçmenler nazarında bir çözüm merkezi olarak görüldüğü, belediyelerde göç yönetimine ilişkin bir birimin kurulmasının ve uzman personel istihdam edilmesinin artık bir zorunluluk haline geldiği, göçmenlerin beraberlerinde fırsatlardan çok sorunlar getirdikleri, yüklenen sorumluluklar noktasında belediyeler arasında asimetrik farklar olduğu, ancak aynı ölçüde mali ya da teknik desteğin sağlanamadığı, kurumlar arası koordinasyonun ve işbirliğinin zayıf olduğu, göç yönetimine ilişkin bir projeksiyon ortaya koyulurken belediyeler ile işbirliği yapılmasının bir zorunluluk olduğu, göçmenlere yönelik STK ile işbirliğinin ise var olduğu ve yardımlaşma özelinde güzel işler yapıldığı, bu noktadaki

yardımlaşma kültürünün çok eskiye dayandığı, başka bir ifade ile Türkiye'nin göç yönetim kültürünün tarihi geçmişinin olduğu ve bu tecrübelerden ve kültürel zenginliklerden istifade edildiği dile getirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetimi ile ilgili olarak birçok çalışmalarının bulunduğu, 5 yıllık bir plan hazırlandığı, bilgi iyileştirilmesi amacıyla haritalandırma ve veri toplama gibi önceliklerin olduğu, 5393 sayılı kanunun 14. maddesindeki vatandaş ifadesinin yeniden tanımlanması ve revize edilmesi ve belediye faaliyetlerinin göçmenleri de kapsayacak şekilde revize edilmesi gerektiği bildirilmiştir. Mülakatta ayrıca ilçe belediyelerinin göç olgusuna aynı düzeyde reaksiyon göstermedikleri, göçmen varlığının boyutu reaksiyonun ölçüsünü belirlediği, bazı belediyelere ilave yükler bindiği de vurgulanmıştır.

Diğer taraftan belediyeler bünyesinde göç birimi kurulmasının bir ihtiyaç olduğu ve çalışanlarının hizmetiçi eğitime tabi tutularak politikaların standart haline getirilmesinin ve herbirine göçmen varlığına göre bütçe aktarılmasının, STK'ların da sürece dâhil edilmesinin bütün belediyeler ve Türkiye için daha yararlı olacağı belirtilmiştir. Göç yönetiminin bazı faaliyetlerin merkezi hükümetler tarafından yürütülmesi gerektiği ancak bazı faaliyetlerin ise yerel otoriteler tarafından ele alınmasının daha fazla fayda getireceği, belediyelerce yapılan göç yönetim modellerinin profesyonellikten uzak gönüllülük esasına göre yapıldığı için etkisinin sınırlık kaldığı mülakatta dikkat çeken notlar arasındadır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçün en çok yaşanan sınır illerinden biri olduğu, başından beri aktif rol aldıkları ve göçü yönetmeye çalıştıkları, bu çerçevede Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığının çatısı altında Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü kurdukları, sahada kamuya ve sivil topluma ait birçok kuruluşun görev aldığı, aralarındaki koordinasyon iyi işlediğini söylemenin pek mümkün olmadığı ve bu koordinasyonun genellikle kurum başındaki insanlara göre değiştiği, STK ile olan iletişimin daha güçlü olduğu, uluslararası kuruluşların süreçte aktif rol aldıkları, Gaziantepin civar illerinde ve ilçelerinde de belediyelerin Sosyal Hizmetler ya da Strateji Geliştirme Müdürlükleri altında birimler oluşturduklarını bildiklerini ifade etmiştir.

Mülakatta her bölgenin kendi dinamikleri olduğu için göç yönetimini planlarken 81 ilin dinamikleri göz önüne alınarak yapılması gerektiği, bu gerçeğinde yerel

yönetimlerin göç yönetiminde aktif olması gerektiğini ortaya koyduğu, yasal mevzuatın belediyelerin üstlenmesi gereken misyonu tam karşılamadığı, yasadaki görev tanımının eksikliğini bir çok belediyenin kendi çıkarları için yorumlayarak hiçbir şey yapmadığı, belediyelere ayrılan bütçede sadece vatandaş sayısının baz alınmasının adil bir yaklaşım olmadığı bu sayıya göçmenlerin de eklenmesi gerektiği, illerdeki göçmenlerin sosyal ve ekonomik hayata ilişkin planlamalarının yerel yönetimler tarafından yapılmasının daha doğru olacağı, hem merkezde hem de yerelde göçe hazırlıksız yakalandığı, belediyelerin imkân ve kabiliyetlerinin yüksek olduğu, ama bu imkân ve kabiliyetin göçün bütün sorunlarını karşılayacak seviyede olduğunu söylemenin gerçekçi olmayacağı, göç yönetiminin bir bilgi birikimi gerektirdiği, bazı yanlış yaklaşımların Türkiye’yi dünyadaki göçmenler için cazibe merkezi haline getirdiği ve buna bağlı olarak gelişen göç dalgalarının ülkenin reaksiyon kapasitesini zorladığı, belediyelerin hali hazırda birçok yetişmiş insan gücüne ihtiyaç duyduğu dile getirilmiştir.

Gaziantep Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Gelişen süreç içerisinde göç yönetimine aktif katkı sundukları, göçmenlerin belediyeleri sorunların çözüm adreslerinden biri olarak gördükleri, süreç içerisinde sorunlar çözüldükçe belediyelerden taleplerin de azaldığı, göçmenlerin şehirde zor günleri geride bıraktıkları, hali hazırda rutin sorunlar ile karşılaştıkları, sorunların çözümünde uluslararası kuruluşlardan ciddi destek sağlayacak projeler açtıkları, ancak belediyelerin bu desteklerden yararlanamadığı, il içerisinde koordinatör vali yardımcısı üzerinden koordinelerin yapıldığı, ancak kendilerinin daha çok STK ile koordine içerisinde olduğu, diğer birimler ile koordinasyonun tam sağlandığının söylenemeyeceği, göçmenlere yönelik karar alma mekanizmalarına yerel yönetimlerin de dâhil edilmesinin önemli olduğu, yerel belediyelere verilen bütçelerde baz alınan nüfusa göçmenlerin de dâhil edilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere ilişkin iş ve işlemlerin Dışilişkiler Koordinasyon Birimi çatısı altında yürütüldüğü, belediye imkân ve kabiliyetlerinin göç sorununa reaksiyon gösterecek kapasitede olduğu ancak yetişmiş personel eksikliğinin süreç içerisinde hissedildiği, yurtdışından elde edilen fonların harcanmasında yerel halkın hassasiyetinin de göz önüne alındığı, gelen yardımlardan projenin durumuna göre yerel halkın da istifade ettiği, yerel yönetimlerin

göç yönetiminde imkân ve kabiliyetlerinin yeterli olduğu, ancak yetişmiş insan gücüne ihtiyacın var olduğu, Türkiye’de en çok göçmenin kendi ilçelerinde bulunduğu ve sayılarının 300 bine yaklaştığı, ancak nüfus içerisinde sayılmadıkları için gelen bütçenin yetersiz kaldığı, bütçenin azlığının da bir kısım faaliyetlerin aksamasına neden olduğu, bu nedenle göçmen sayısının fazla olduğu belediyelere ilave bütçe aktarılması gerektiği, kurumlararası koordinasyonda sorun yaşamadıkları ancak gelişmelerin göçe ilişkin iş ve işlemlerin hepsinin merkezi hükümet kurumları tarafından yürütülemeyeceğini gözler önüne serdiği, bu nedenle kurumlarca yapılacak iş ve işlemlerde adreslerin tam olarak belirlenmesi gerektiği, STK’nın göç yönetiminde etkin bir şekilde sahada olmasının özellikle yapılan yardımların yerel halk tarafından tepki ile karşılanmasının önüne geçtiği, bu nedenle çok katmanlı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

Mülteciler Derneği Başkanı ile yapılan mülakatta: Sultanbeyli bölgesinde faaliyet gösteren bir dernek oldukları, bölgedeki göçmenlerin kayıtlarının kendilerince tutularak yardımların takip edildiği, tüzüğü ve denetlenmesiyle kurumsal bir dernek oldukları, faaliyetlerin büyüklüğüne göre personel istihdam ettikleri, faaliyetlerinin yurtdışı fonlar (AB başta olmak üzere) tarafından finanse edildiği, kamu kurum ve kuruluşları ile sürekli koordine içinde oldukları, göç yönetimin GİGM önderliğinde, sahada belediyelerin ve STK’ların katılımı ile daha etkin olacağı belirtilmiştir.

Süleyman Şah Derneği yetkilisi ile yapılan mülakatta: STK’nın faaliyetlerinin devletin belirlediği çizgi dâhilinde bulunması, devletin kurumlarının da göç yönetiminde STK ile dayanışma içerisinde olması gerektiği ve sorunun karşılıklı dayanışma içerisinde daha hızlı çözüleceği, bunun için de bütün STK’ya aynı ölçüde değerin verilmesinin bir ihtiyaç olduğu, gelen gruplardan kanaat lideri olabilecek (aşiret liderleri gibi) kişilerin de sürece dâhil edilmesinin fayda sağlayacağı dile getirilmiştir.

Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetiminin çok boyutlu olduğu ve bu nedenle çok katmanlı bir koordinasyonun gerektiği, bu çerçevede koordineli bir çalışmanın tesis edilemediği, kamunun erişemediği alanlarda STK’ya büyük görevler düştüğü, bu nedenle STK’nın etkin bir şekilde devreye sokulması gerektiği, kayıt sisteminin sadece kamu tarafından kullanılmasının STK yardımlarında mükerrerliğe yol açtığı, bu meselenin mutlak surette çözülmesi gerektiği, bir bilgi havuzu oluşturulabileceği, veri havuzunda sadece

yapılan yardımların değil göçmenlerin sorunlarının da toplanması ve bu alanda hizmet veren kamu ya da sivil kuruluşların yönlendirilmesi gerektiği, STK'ların daha çok yerel yönetimler ile irtibat halinde olduğu, bu nedenle yerel yönetimlerin göç yönetimi kapsamının yetkilendirilmeleri ve güçlendirilmeleri gerektiği, sahada göçle beraber meydana gelen değişimin ve gelişmelerin bilimsel olarak da irdelenmesi gerektiği, diğer STK gibi kendilerinin de faaliyetlerini yurt dışı yardımlarla ve bağışlarla fonladıkları, derneklere yapılan bağışlarda % 5 civarında vergi muafiyeti olduğu, bunun vatandaşa iyi bir şekilde anlatılması gerektiği ve şeffaf bir politika izlenmesi durumunda STK bağışlarının artabileceği ve göçmenlerin çözümüne ilişkin olarak daha fazla kaynak aktarılabilmesi dile getirilmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Türkiye’de göç sorunun akut bir şekilde ortaya çıktığı, devletin reaksiyonel hareket ettiği, yasal ve kurumsal olarak hazırlığı tam olmadan büyük bir göç dalgası ile karşı karşıya kaldığı, öngörülemez gelişmelerin ülkenin reaksiyon kapasitesini zorladığı, göç yönetiminin bu dönüşüm sürecine sadece EGM bünyesinde yabancılar polisi ile girmesinin merkezdeki hazırlıksızlık düzeyini de ortaya koyduğu, hızlı bir şekilde kurumsallaşmaya gidildiği, yasal mevzuatın yine aynı hızda çıkarıldığı, bu yönü ile iyi bir refleks gösterildiği, kendi bünyelerinde de göç yönetim biriminin bu dönemde kurulduğu, göçmenlerin geri dönüşe ilişkin belirsizliğinin koruduğu, bu durumun da göç yönetimini zora soktuğu, göç dalgasını önlemek için sınır ötesinde güvenli tampon bölgeler oluşturulduğu, bu bölgelerde faaliyet gösterdikleri, kendi kendilerine yetebilmeleri için alt yapı dâhil her türlü hizmetin götürüldüğü, fırınlar açıldığı, yetimhaneler kurulduğu, sınır ötesindeki kamplarda bir güvenlik sorunu yaşamadıkları, kamp sakinlerinin de güvenliğe katkı sunduğu, kendilerini yönetmeleri için sistemler geliştirildiği, bu sistemin daha önce kurulması halinde göçün çok önceden sınır ötesinde durdurulmuş olabileceği ve bu boyutlara ulaşamayacağı, Kızılayın faaliyetlerini kendi öz kaynakları ile yürüttüğü, devletten her hangi bir bütçe aktarılmadığı, faaliyetlerinin başta BM olmak üzere yurtdışı kuruluşlar tarafından fonlandığı, fonlardan gelen yardımların faaliyetlerini 2021 sonuna kadar sürdürmeye elverişli olduğu, Türkiye genelinde TÜBİTAK tarafından geliştirilen tek bir sistem kullanıldığı, sisteme mültecilerin her türlü kaydının girildiği, bunun için de yürüttükleri faaliyetleri takip edebildikleri, yönetebildikleri ve yönlendirebildikleri, bütün faaliyetlerini AFAD ile koordineli bir şekilde yürüterek mükererliğin önüne

geçtikleri, belediyelerin göç yönetiminde önemli kuruluşlar olduğu ve sürece en etkin bir şekilde dâhil edilmesi gerektiği, Türkiye’de kamp uygulamasının yok denecek az olduğu, varolanlarda da kalanların hayatlarından memnun oldukları için dağıtılmadığı dile getirilmiştir.

Walt (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan bir vakıf oldukları, vakıflar genel müdürlüğü mevzuatına tabi oldukları, göç yönetimi bağlamında belediyelerle protokol yaptıkları, bu protoköl çerçevesinde belediyelere hizmet sundukları, protokolün her sene yenilendiği, sunulan hizmetin başında sosyal çalışmacı istihdamının geldiği, sosyal çalışmacının genel olarak tercüme işleri yaptığı ve eğitimler verdiği, belediyenin de kendilerine çalışma alanı tahsis ettiği, çalışmalarını belediyelerle koordine içerisinde yürüttükleri, BM Mülteciler Örgütü ile işbirliği içerisinde oldukları, çalışmalarının BM tarafından fonlandığı, göçmenlere yönelik birçok faaliyette yerel yönetimlerin önemli rol alması gerektiği ve katkı sunabileceği alanların yelpazesinin geniş olduğu, belediyelerin kendi kanunlarında yer alan hemşericilik tanımına dayanarak iş ve işlemleri yürüttükleri, bütün kurum ve kuruluşların bir harmoni içerisinde göç yönetimine katkı sundukları, göçmenlere artık gidici yerine kalıcı olarak bakıldığı ve bunun kalkınma planlarına da yansıdığı, İstanbul özelinde devlet kayıtlarında var olan göçmen sayısı ile gerçekte var olan göçmen sayısında fark olduğu ve kayıtdışı yaklaşık % 20 daha fazla göçmenin yaşadığı belirtilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: GİGM’nün merkezi bir organizasyon olduğu, illerde valiliklere bağlı olarak çalışan müdürlüklerce temsil edildiği, bütün iş ve işlemlerin 6458 sayılı YUKK kapsamında yürütüldüğü, illerdeki müdürlüklerin göreceli olarak inisiyatif dâhilinde çalıştıkları, politikaların merkezden belirlendiği, valilerin ilin şartlarına göre inisiyatif aldığı alanların olduğu, merkezin asli görevinin politika belirlemek ve faaliyetleri koordine etmek olduğu, göç yönetiminde her bakanlığa düşen görevler olduğu, bakanlıklar arası eş güdümün merkezde GİGM ve illerde valiler tarafından sağlandığı, GİGM ile il müdürlükleri arasında sürekli bir iletişim olduğu, yılda en az iki kere yapılan kapsamlı toplantılarla genel gidişatın sorgulandığı, koordinasyondaki temel sıkıntıların düzenli göçleri değil düzensiz göçleri yönetmekten kaynaklandığı belirtilmiştir. İllerde yapılandırılan müdürlüklerin tam olarak görevleri sorulduğunda göç rejimine ilişkin bütün iş ve

işlemlerin (başvuru alma, kayıt – kabul işlemleri, geçici koruma, yabancılara ikametgah vb.) müdürlüklerce yapıldığı, merkeziyetçi bir yapı olduğu için karar alma mekanizmasının hızlı olduğunun, bunun da sorunların çözümünde etkili olduğu, kadroların genç ve kalifiyet personelden oluşmasının yönetimi daha kaliteli hale getirdiği, merkeziyetçi yapının her hangi bir sorun ile karşılaşmadığı dile getirilmiştir.

Yapılan mülakatta ayrıca GİGM'nin her ne kadar merkezi bir kuruluş olsa da, diğer kurumlar ile sürekli koordine halinde olduğu, meselenin kamusal hizmetler, sağlık, eğitim, iş gücüne erişim, güvenlik dâhil bütün boyutlarıyla masaya yatırıldığı, icraci tüm kurumların sürece dâhil edilmeye çalışıldığı, bugün ki göç yönetimindeki başarıda da tüm kurumlarla eşgüdümün etkisinin olduğu vurgulanmıştır. Diğer taraftan zaman zaman yerel yönetimlerin ve STK'ların şikayet konusu haline gelen gizlilik uygulamasının göçmenlerin güvenliğine yönelik uygulandığı dile getirilmiştir. Yerel yönetimler hususunda yapılan açıklamada yasal bir değişikliğe ihtiyaç olmadan belediyelerin göçmenlere yardım edebileceği, yasal metinde vatandaşlar kavramına göçmenler kavramının eklenmesine gerek olmadığı, belediyelerin varlıkları gereği hizmetlerini göçmenlerde ulaşacak şekilde organize etmeleri gerektiği, eğitim faaliyetleri de dâhil bütün faaliyetlere belediyelerin de dâhil olması gerektiği ifade edilmiştir.

Mali ve fiziki açıdan bakıldığında Türkiye'nin reaksiyon kapasitesinin sürekli bir şekilde güçlendiği, göç yönetimi kapsamında ciddi dış yardımlar alındığı, göçmenlere yapılan doğrudan nakdi yardımların bu kaynaklardan aktarıldığı da mülakatta ifade edilmiştir. Mülakatta tespit edilen diğer önemli hususlar BM tarafından tespit edilen göçmen geri dönüş hızının ortalama 17 yıl olduğu, Türkiye'de göçmenlerin ortalama bu sürenin ortasında oldukları, göçün daha önemli bir süre gündemi meşgul edeceği, dünyadaki insan hareketliliğinin giderek arttığı, Türkiye'nin bir şekilde göç problemi ile sürekli yüzleşeceği ve planlamaların buna göre yapılması gerektiği şeklindedir.

GİGM Proje Grup Başkanı ile yapılan mülakatta: 2013 yılına kadar Eminent Genel Müdürlüğünün göç yönetiminde merkezi teşkilat olduğu, GİGM ile göç yönetiminin güvenlik odaklı bir anlayıştan çıkıp çok boyutlu bir yapıya kavuştuğu, bu nedenle devletin bütün icracı birimleri ile koordine halinde olunduğu, hali hazırda göçe ilişkin temel politikaların bu kurum tarafından belirlendiği, ülkelere yönelik göç rejimi belirlenirken o ülkenin mevcut şartlarının göz önüne alındığı, en temel amacın

Türkiye'nin reaksiyon kapasitesi kadar göçmene ev sahipliği yapmak olduğu, bunun için de düzensiz göçle mücadelenin ön plana çıktığı, düzensiz göçü önlemede en temel stratejinin kaynak ülkede gerekli tedbirlerin alınarak göçün orada tutulması gerektiği, TİKA ve Kızılay ile bu noktada ortaklaşa çalışmalarının olduğu, sınırdışı etmenin ikinci bir seçenek olarak görüldüğü, mümkün mertebe gönüllü geri dönüşün sağlanmaya çalışıldığı, göçmenleri gönüllü bir şekilde geri dönme kararı almaları durumunda nakit olarak desteklendikleri, fonlamanın BM tarafından yapıldığı, ancak insan hakları mağduriyetine konu olacak durumları varsa asla sınırdışı edilmedikleri, bu çerçevede AİHM'den bir hak ihlali ile karşılaşmadıkları bildirilmiştir.

Mülakatta ayrıca kural gereği göçmenlerin kayıt altında alındıkları il sınırları içerisinde yaşamak zorunda oldukları, ancak şehirlerin gelişmişlik farkının bu uygulamayı zora soktuğu, özellikle iş imkânı kısıtlı illerde göçmenleri tutmanın zor olduğu, bu gerçeğin İstanbul gibi illeri göçmenler için cazip hale getirdiği, kayıtlı oldukları illere dönüş yapmaları için bir dizi projeler geliştirildiği ve kısmen de olsa başarı elde edildiği ama kontrol sürecinin zor olduğu, Antep ve Urfa gibi illerde yoğunlaşma nedenlerinin başında akrabalarının varlığı ve Arapça konuşulan iller olduğu için iş olanaklarının daha fazla olduğu da bildirilmiştir.

Diğer taraftan mülakatta dile getirilen diğer hususlar STK'lar ve yerel yönetimler tarafından dile getirilen gizlilik konusunun, yani göçmenlerin kimliklerinin gizli tutulması konusunun kendilerinin de gündeminde olduğu, göçmenlere yapılan her türlü yardımın kayıt altına alınması ve mükerrerliğin önüne geçilmesi gerektiğinin farkında oldukları, her ne kadar bilgi paylaşımında bulunsalarda bu bilgi paylaşımının sorunu çözecek seviyede olmadığı, ancak yardımların çokça ve dağınık olduğu bir yerde bu sorunun tam anlamı ile çözülemeyeceği şeklindedir. Göç yönetiminde belediyelerin rolüne ilişkin olarak yapılan açıklamada birçok meselenin aslında yerelde çözüldüğü, yerelde hem kendi pozisyonlarını güçlendirmeye çalıştıkları, bazı ilçelerde dahi müdürlük açtıkları, ancak belediyelerin bu sürecin dışında tutulamayacağı, çoğu zaman göçmenlerin sorunlarının çözümünde ilk durak yerlerinden biri olduğu, bu nedenle belediyelerin göç yönetiminin içerisine biraz daha fazla dâhil edilmesi ve barındırdığı göçmen sayısına göre mali olarak desteklenmesi ve kaynak aktarılması gerektiği belirtilmiştir.

GİGM Uyum Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Türkiye'nin göç reaksiyon kapasitesinin yüksek olduğu, bugüne kadar karşılaştığı sorunlar ile başa çıkabildiği, tarihi tecrübelerin ve kültürel zenginliğin süreci yönetmede destek olan diğer faktörler olduğu, belediyeler birliği kanalı ile yerel yönetimlerin göç yönetimine katkı sunmasına özen gösterdikleri, kadroların genç olmasının yönetimi kolaylaştırdığı, hali hazırdaki merkezi göç yönetim modelinin ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olduğu dikey bir revizyona (Bakanlık seviyesine çıkarılması gibi) ihtiyaç duyulmadığı dile getirilmiştir.

GİGM Personel Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Türkiye'nin göç yönetim tecrübesinin tarihi köklerinin çok eskiye dayandığı, ciddi bir tarihi birikime sahip olduğu, 6 yıllık bir kurum olmalarına rağmen çok kısa sürede yeni göç yönetim anlayışına ilişkin ciddi tecrübeler edindikleri, ilerlemenin zaman aldığı ve sağlıklı ilerlemenin en doğru seçenek olduğu, yaşanan travmanın göçmenler açısından büyük olduğu, bu nedenle göç hizmetlerinin ciddi bir özveri ve fedakarlıkla yürütüldüğü, yer yer insiyatifler alındığı, bütün bunlar yapılırken vatandaş-göçmen dengesinin iyi ayarlanması gerektiği, göç yönetiminin en doğru seçeneğinin göç dalgası muhtemel kaynak ülkelerde göçün sebeplerinin ortadan kaldırılması olduğunu belirtmiştir.

Mülakatta göç yönetiminin göçmenlerin kayıt altına alınması ile başladığı ve önemli bir görev olduğu, göç yönetimi özelinde bazı çerçeveler çizmeye çalıştıkları ve bu çerçeve dâhilinde hareket ettikleri, göç yönetiminde insanı baz aldıkları, göç yönetiminde STK ve yerel yönetimlerin rolünün yüksek olduğu, sürekli istişare içinde oldukları, bu işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği, göçmenlerin kendileri ile paylaşmadıkları bazı sorunları yerel yönetimler ile daha rahat bir şekilde paylaştıklarını gözlemledikleri, mevcut kanunların yerel yönetimlerin sürece dâhil olmalarına imkân tanıdığı, örnek uygulamaların sahada görüldüğü, bazı belediyelerin kurumsal yapı oluşturdıkları, en güzel örneklerinin İstanbul Belediyelerinde olduğu, göçün sürekli bir şekilde devam etmesinin göç yönetimini zora soktuğu, GİGM'nün sadece Suriyeliler ile ilişkilendirilmesinin fevkalade yanlış olduğu, hizmet götürülen göçmen profilinin çok çeşitli olduğu ve bu çeşitliliğin farklı politikalar geliştirilmesini ve yönetimin yeniden şekillenmesini zorunlu kıldığı, göç yönetim kapasitesinin mevcut sorunları çözmede yeterli olduğu ancak göçün devam etmesi ya da göçmenlerin kalıcı olmasının Türkiye'nin reaksiyon kapasitesini zorlayacağı, geri

dönüşlerin teşvik edilmesi ya da gidecekleri kaynak ülkelerin güvenli ya da yaşanabilir kılınması gerektiği, ancak kaynak ülkelerde hala devam eden çatışmaların ve insan hakları ihlallerinin bu süreci zora soktuğu, Avrupa ülkelerinin para ile geri göçü teşvik ettikleri ve aktarılan kaynağın göçmenlerin kalması durumundaki maliyetlerinden daha fazla olacağının farkında oldukları, ödenecek miktarın bir kısmının göçmene havaalanında, gerisinin ise ülkeye varınca ödendiği, ancak aynı göçmenin bir daha geri geleceğinin garantisinin olmadığı, bu uygulamanın sui istimale açık olduğu dile getirilmiştir.

GİGM İstanbul İl Müdürü ile yapılan mülakatta: İl müdürlüklerinin GİGM il teşkilatı olarak çalıştığı, valiliklere bağlı oldukları, kararların genel itibarı ile genel müdürlük tarafından alındığı kendilerinin daha çok uygulayıcı oldukları, göç rejimine ilişkin bütün iş ve işlemlerin il özelinde kendileri tarafından yapıldığı, göç yönetimi konusunda asıl sorunun düzensiz göçmenlerin oluşturduğu, göçmenlerin hepsinin kayıt altına alındığı, kayıt altına alınırken parmak izi ve biyometrik resim dâhil bütün verilerin kayda geçildiği, kamu hizmetlerinden yararlanabilmelerinin kayıtlı oldukları illerde mümkün olduğu, başka illere gitmelerinin özel izne tabi olduğu, mevcut göç yönetim sisteminin ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte olduğu, yerel yönetimlerin göç rejimi konusuna giren konular ve güvenlik harici başta uyum ve göçmenlere yardım olmak üzere birçok konuda etkin olarak devreye girmesi gerektiği dile getirilmiştir.

4.2.2. İskân ve Barınma İşlemlerine İlişkin Bulgular

Göç yönetiminin bu boyutunda gelen göçmenlerin barınmalarından temel ihtiyaçlarının karşılanıp insanca bir yaşam olanağı tanınmasına kadar geçen evreyi kapsamaktadır. Göç yönetiminin bu boyutunda ülkelerin reaksiyon kapasiteleri sorgulanmakta ve yapılan yardımların mükerrerliğinin önlenerek hedef kitleye ulaşmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

AFAD Merkez Yöneticisi ile yapılan mülakatta: Barınma alanlarının oluşturulmasıyla ilgili olarak valiliklere ödeme yapıldığı, kayıt işlemi bittikten sonra göçmenlerin sağlık taramasından geçirildiği ve öncelikli olarak kamu tesislerinde barınmalarına olanak tanındığı, kamu tesislerinin yetersiz kalması durumunda ise spor salonlarının kullanıldığı belirtilmiştir. Yapılan görüşmede konuya ilişkin daha detaylı bilgi verilerek göçmenlerin yurda girmesi ile beraber barınma merkezlerinin ya da

kampların kurulmaya başlandığı, kampların kurulması süresinin maksimum 3 ay sürdüğü, öncelikli olarak çadır kentlerin kurulduğu, gelen göçmenlerin kalıcılık durumlarına bağlı olarak alt yapısı olan barınma alanlarına sevk edildiği, daha önce çadır kent olarak kurulan alanların daha sonra alt yapı sorunları (kanalizasyon sistemi, elektrik ve su hatları) halledilmiş konteynar kentlere dönüştürüldüğü aktarılmıştır.

AFAD'ın göç yönetim sürecinin en çok bu evresinde görev aldığı, bu evrede kurumları koordine yetkisinin olduğu, yeterli bütçeye sahip olduğu ve kaynaklarını efektif bir şekilde kullanabildiği de vurgulanmıştır. STK'ların bu süreçteki rolü sorulduğunda alınan cevapta STK'ların rolüne göç yönetiminin ilk evrelerinde temel ihtiyaçların karşılanması noktasında çok ihtiyaç duyulmadığı ancak göçmenlerin yurdun değişik bölgelerine dağıldıktan sonra özellikle büyük şehirde önemli görevler düştüğü, STK'ların göç yönetiminin bu evresindeki en büyük katkısının ise tercüme işlerinde olduğu belirtilmiştir.

Göç yönetiminin bu aşamasında esasında bir seferberlik ruhu içerisinde hareket edildiği ve devletin bütün organlarının sürece dâhil olduğu ve bu işbirliği sayesinde sorunların daha hızlı ve efektif bir şekilde çözüldüğü anlaşılmaktadır. Yurtiçi kaynaklarının yeterli olup olmadığı ve yurtdışı teknik ve finansal desteğin önemi sorulduğunda kaynaklarının yeterli olduğu ancak kaynakların sadece yurtiçinden temin edilmediği yurtdışından gelen kaynaklarından yüksek oranda olduğu belirtilmiştir.

Özellikle 1999 senesinde Marmara Bölgesinde meydana gelen depremler sonrasında AFAD'ın uluslararası kuruluşlarla diyalogunun çok geliştiğini ve destek kanallarının nasıl kullanılacağına öğrenildiği belirtilmiştir. Aynı sistematığın göç yönetimi bağlamında da işletildiği ve özellikle BM'in sağladığı ve aynı ya da nakdi yardımların sürekli bir şekilde devam ettiği belirtilmiştir. Yine önemli bir finansal desteğin ikili anlaşmalar çerçevesinde AB'den geldiği ve gelen bütün nakdi yardımların projelendirilerek kullanıldığı vurgulanmıştır. Belirtilen diğer bir husus AB'nin mali destek haricinde teknik destek sunmasının da önemi vurgulanarak bu sayede gelen yardımların projelendirilmesi ve devreye sokulması konuları daha kolay olmuştur.

Göç yönetiminin bu boyutunda belediyelerin rolü sorulduğunda illere göre farklılık gösterdiği, siyasi iktidara yakın belediyelerin katkısının daha fazla olduğu, sınır bölgesindeki belediyelerin sürece aktif destek sunduğu belirtilmiştir. Belediyelerin

katkı sunduğu kalemlerin genel itibari ile yiyecek ve giyecek temini noktasında olduğu da vurgulanmıştır. Belediyelerin yetersiz kalması durumunda Türkiye Belediyeler Birliğinin (TBB) devreye girerek başka belediyeleri de sürece dâhil etmesi önemli hususlardan biri olarak belirtilmiştir. Başka belediyelerin sürece katkıları sadece yiyecek ve giyecek temini ile sınırlı kalmayıp alt yapı çalışmalarında büyük şehir beledilerinin ekipmanları ile önemli katkılar sunduğu açıklamalardan anlaşılmaktadır.

Yapılan yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaşip ulaşmadığı ve mükerrer yardımların önüne nasıl geçildiği şeklindeki soruya cevaben, uluslararası düzlemde kabul gören yardımların hedefe ulaşma oranının %40 olduğu, hatta bazı ülkelerde yolsuzluk nedeni ile daha düşük seviyelerde kaldığı, terörist örgütlerin eline geçerek propaganda malzemesi olarak kullanıldığı, ancak yardımların hedef ulaştırma oranının Türkiye’de daha yüksek seviyede olduğu, sürecin çok şeffaf yönetildiği, devletin kontrolü ve denetimi altında gerçekleştirildiği, elektronik yardım dağıtım sistemi oluşturularak sürecin takip edildiği ve denetlendiği, yapılan bütün yardımların tutanak karşılığı yapılarak kayda geçirildiği belirtilmiştir.

STK ve diğer kamu kurumlarının yardımları da aynı merkezden yapıldığı için kaynakların efektif kullanıldığı vurgulanmıştır. Bu yardım sistematığının sadece ülke toprakları içerisinde uygulanmadığı, başta Suriye olmak üzere ülke sınırları dışında yapılan yardımlarında bu çerçevede yürütüldüğü belirtilmiştir. BM ve AB denetçilerinin yardım dağıtım sistematığını örnek uygulamalar olarak dünyaya duyurdukları da önemli bir husus olarak ortaya çıkmaktadır.

Göç yönetiminin bu sürecinde kamplardaki göçmenlerin devlet yetkilileri tarafından denetlenip denetlenmediği ve denetlemelere karşı gösterilen reaksiyonun ne olduğu sorulmuş alınan cevapta denetlemelerin başta güvenlik kaygısı olmak üzere çeşitli nedenlerden sürekli bir şekilde yapıldığı, göçmenlerin ise doğal olarak bu denetlemelerden rahatsız olduğu belirtilmiştir. Rahatsız olmalarındaki ana unsurun ise göçmenlerin bir süre sonra kamp alanlarını özel mülkiyet alanı olarak algılamalarının ve denetlemelerin özel alana müdahale olarak görülmesinin etkili olduğu vurgulanmıştır.

Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin yerleşme ve istihdam ihtiyaçlarına destek sağladıklarını, acil

ihtiyaçlarını sağlamaya alıştılarını, ev eşyası, gıda giyim ve maddi destek sağlamaya çalıştıklarını beyan etmiştir.

İstanbul Bahçelievler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Gmeenlere yapılan yardımlarda ikamet adresi bildirimlerinin zorunlu olduğunu, yapılan yardımların ramazan ayında koli dağıtmak ve aş evinde yemek temin etmek dışında olmadığını, pandemi sürecinde yardımların tamamen kesildiğini, artık göçmenlere yardımda bulunmak yerine balık tutayı öğretmemiz gerektiğinden bahsetmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: En son kapatılan geçici barınma merkezlerinde göçmenlerin PTT katlarına nakdi yardımda bulunduklarını, şuan kamplarda kent yaşamında savunmasız olacak kişilerin kalınması şekline döndüğünü, geçici barınma merkezlerinin göçmenlerin kendi ayrılmasını talebiyle kapatıldığını, uzun süre geçici barınma merkezlerinde kalmanın göçmenlerin psikolojisini yoran bir şey olduğunu, geçici barınma merkezlerinden ayrılmanın serbest olduğunu fakat girmenin serbest olmadığını, geçici barınma merkezlerinde yoğun olarak kaldıkları dönemlerde göçmenlere yönelik kadın istihdam atölyeleri ve çocuklar için sosyal oyun faaliyetleri gerçekleştirdiklerini belirtmiştir.

AFAD Ululslararsı Sivil Toplum Direktörü ile yapılan mlkatta: G yönetiminin bu boyutunda yurtierisinde ve yurtdışındaki görevlerin kriz olarak kabul edebileceğimiz 2011 sonrasında öncelikle AFAD tarafından koordine edildiğini, GİGM kurulması ve güçlenmesini müteakip koordine görevinin 2018 yılından itibaren tamamen GİGM geçtiğini, ancak yurt dışında g yönetimine ilişkin faaliyetlerin hala AFAD tarafından yerine getirildiğini belirtmiştir. Diğer taraftan AFAD'ın uzun süre göçmenlerin iskânı ve barınması için uluslararası işbirliği faaliyetlerinin merkezi konumunda olduğu, hem BM hem de AB nezdinden faaliyet gösteren ajanslar ve uluslararası STK'lar ile ciddi işbirliği faaliyetlerinin gerçekleştirildiği, her STK'nın kendine has insani yardım sisteminin olduğu, çalışma izinlerinin İçişleri Bakanlığınca verildiğini, yurt içi STK'larında aktif görev aldığı ve çalışma sistemlerinin Türkiye sistemine daha uyumlu olduğu vurgulanmıştır. G yönetiminin bu evresine katkı sunacak yurt dışı yardımlarının olduğu, toplamda fazla gözükse de yardımların mevcut göçmenleri finanse edecek düzeyde olmadığı, yerel kaynakların seferber edildiği, yardımların dünyanın her yerinden geldiği, koordineli bir şekilde ihtiyaç sahiplerine ulaştırıldığı,

ancak bazen yardımların özellikle Suriye sınırları içerisinde yabancı ajanslar ya da kuruluşlar tarafından dağıtıldığını, bunun da yabancıların bölgedeki nüfuzlarını güçlendirdiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin Suriyedeki yardımlarının genelde kamp dışında yaşayanlara olduğu yabancıların ise daha çok kamplara yöneldikleri anlaşılmaktadır. Belediyelerin sürece katkıları sorulduğunda mevzuat gereği göç yönetimi dışında tutuldukları için katkılarının sınırlı olduğu, göçmenlere yapılan yardımların her geçen gün vatandaşın tepkisine yol açtığı, dolayısıyla yardım faaliyetlerinin çok makul bir çerçevede yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Aziz Mahmut Hüdai Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: STK'ların göç yönetimi bağlamında en çok aktif rol alabilecekleri evrenin göçmenlerin barınması sürecinde olabileceği ve sonrasında özellikle savaş bölgelerinden gelen insanların yaşadıkları travmaları atlatmalarında STK'ların rehabilitasyon hizmeti verebileceği belirtilmiştir. STK'ların gıda, barınma ve eğitim yardımları yanında kamplarda sosyal ve dini dokuyu güçlendirecek mescid, yetimhane, okul gibi yapılar inşa ettikleri de belirtilmiştir. Ancak kamplarda yardım yapan STK'lar fazla olduğu için hangi bölgelere ne tür yardımlar yapılacağı devlet kurumlarının koordinasyonu ile yapılması STK'ların kamplardaki rolünü daha etkili kılacağı vurgulanmıştır.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: 2014 yılından itibaren periyodik yardımlarda bulunduklarını, kendilerine yardım başvurusunda bulunanlara hanelerinde ziyaret gerçekleştirdiklerini, tercüman eşliğinde gerçekleşen bu ziyaret esnasında hane halkına ait bilgilerin kayıt altına alındığını, sonrasında hangi konularda yardım yapılacağının değerlendirildiğini, ilk zamanlarda Suriyeliler arasında yaralı ve hastaların olduğunu ve bu insanların bakımlarını üstlendiklerini ifade etmiştir.

İstanbul Beyoğlu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Kalacak yer konusunda zabıtalardan görevlendirilebileceğini, çünkü göçmenlerin insanı yaşam koşullarına sahip olmayan yerlerde kalmak durumunda olduğunu, ziyaret ettikleri evler arasında kulakları fareler tarafından yenmiş çocuklara rastladıklarını, aslında göçmenleri bu tür yerlerde yaşamaya mecbur kaldıklarını, göçmenlere uygulanı kira bedellerinin yüksek olduğunu, bu konuda da emlak odalarıyla da ortak çalışma yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

Ayrıca göçmenlere tahsis edilmiş bir bütçelerinin olmadığını, vatandaşa ayrılan paydan göçmenlere de inisiyatif kullanıp harcadıklarını, bu konuda Sayıştay denetiminde kamu zararı çıkmasından da endişe ettiklerini, kanunda göçmenlere ilişkin yardım yapılacağına dair bir hükmün bulunmadığını, buna rağmen belediye olarak Sosyal market vakfına yapılan bağışlar sayesinde yardımlarda bulunduklarını, büyükşehir belediyesine yapılan yardım başvurularında göçmen Beyoğlu ilçesinde ikamet etmesi durumunda kendilerine yönlendirdiklerini belirtmiştir.

Yerel yönetimler daha önce ev ev dolaşarak ülkenin kadın profilini ortaya koyduğunu ve buna bağlı olarak belediyelerde kadın müdürlüğü kurulduğunu ve hızlı bir şekilde kadınlara yönelik yerelde politakalar geliştirildiğinden bahsederek, bu uygulamanın göçmenler içinde yapılması gerektiğini, yapılan yardımların sürdürülebilirliğinin olmadığını göçmenlerin istihdamı açısından öncelikle hangi mesleğe sahip olduklarını ve hangi işlerde çalışabileceklerinin belirlenmesi gerektiğinden bahsetmiştir.

Sadakataşı Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Acil durumlarda ve çatışma sonrasında geçici barınma merkezi kurulması, geçici olarak bulundukları yerlerde yiyecek ilaç ve eğitim ihtiyaçlarının karşılanması, göçmenlerin kültürel uyum süreçlerini kolaylaştırılması gibi görevlerde bulunduklarından bahsetmiştir.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik yürütülen faaliyetlerin yasal eksikliklerden dolayı belediye başkanlarının inisiyatifine ve imkânlarına bağlı olarak şekillendiği, bu nedenle meselenin yasal bir çerçeveye oturtulmasının şart olduğu, ilçe belediyelerinin olmasa da büyük şehir belediyelerinin göçmenlerin iskân ve barınmasına yönelik imkân ve kabiliyetlerinin olduğu, bu kabiliyetini daha öncesinde Bulgaristan'dan gelen göçmenlere yönelik olarak sergilediği belirtilmiştir.

Göçmenler tarafından İstanbul'un bir cazibe merkezi olarak algılanması nedeni ile birçok göçmen için İstanbul son varış noktası olarak görüldüğü ve resmi rakamların çok üzerinde göçmenin İstanbul'da ikamet ettiği, bu kayıt dışı göçlerin bir kısım kurumsal tedbirlerle engellenebileceği, kurumsal tedbirlerin başında yardımların yerel otoritelerce kayıt altına alınarak dağıtılmasının gerektiği vurgulanmıştır.

İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere özellikle pandemi döneminde istenen düzeyde yardım yapılamadığı, belediye yardımlarının normal vatandaşlara olduğu gibi giyim ve gıda yardımları ile sınırlı kaldığı, yaşanan

en büyük sorunun göçmenlere verilen evlerin kiralарının yüksek tutulmasının olduğu, bunun kanuni bir düzenleme ile kontrol altına alınabileceği ve zabitanın kontrol mekanizmasının devreye sokulabileceği belirtilmiştir. Diğer taraftan belediyenin yardımları yaparken belediyelerin kendi bütçelerini kullandığı uluslararası yardım kuruluşları ile herhangi bir temasa geçmedikleri, kanunun da bu noktada izin vermediği yine mülakatta bildirilen önemli hususlardandır.

İstanbul Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediye sınırları içerisinde bulunan göçmenlerin sayısının oldukça fazla olduğu ve durumlarının çok iç açıcı olmadığı, belediye tarafından yapılan yardımların yetersiz kaldığı, göçmenlerin günlük ihtiyaçlarının karşılanması ile sürdürülebilir bir göç idaresinin sağlanamayacağı, gelir getirici iş alanlarına yönlendirilerek yükün hafifletilmesi gerektiği, göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı belediyelerin bu anlamda mali ve teknik olarak desteklenmesi gerektiği belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca göçmenlerin çok yüksek fiyatlara konut edindikleri, sosyal proje kapsamında ilgili bakanlıklar ile imzalanacak protokoller dâhilinde sadece göçmenlere yönelik konut edindirme çalışmalarının yapılabileceği dile getirilmiştir.

İstanbul Fatih Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçede düzensiz göçmenin çok fazla olduğunu ve kalacak yerlerinin olmadığı için sokakalarda yaşadığını, belediyenin geçici olarak bu insanları sokakta kalmak yerine misafirhanelerde kalmalarını sağlayabileceğini, özellikle Suriyelilerin kira bedelini paylaşmak adına kalabalık gruplar halinde yaşadıklarını ve bu durumun yerel halk tarafından en başta gürültü kirliliği olmak üzere birçok konuda şikâyeteye sebep olduğunu belirtmiştir.

İstanbul Sarıyer Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçe sınırları içerisinde çok sayıda göçmen olmamasına rağmen özellikle pandemi döneminde normal vatandaşların günlük hayatlarını sürdürebilmeleri için yapılan yardımların aynının onlara da yapıldığı, ancak tam bir yasal zemine otutturalamadığı için göçmenlere yapılan yardımların kendilerini rahatsız ettiği belirtilmiştir.

İstanbul Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iskân ve barınma ihtiyaçlarının çözülmesinden çok önce bu insanların durumlarının ciddi bir biçimde etüt edilmesi gerektiği, çok mobil oldukları için durumlarının sağlıklı bir şekilde gözlemlenemediği, belediyeler eli ile yapılacak kayıtlı yardımların bu hareketliliğe sınırlama getirebileceği belirtilmiştir.

İstanbul Sultangazi Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göçmenlerin konut sorununu çözmede çok imkâna sahip olmadıkları ama temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik sürekli çaba içerisinde oldukları, uluslararası fonlardan (BM başta olmak üzere) yararlandıkları, temel ihtiyaçların karşılanmasına katkı sunulması amacı ile hali hazırda BM ile bir projenin yürütüldüğü ve projeye 20 Türk vatandaşı ve 20 göçmen kadının dâhil olduğu dile getirilmiştir.

Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediye olarak göçmenlere yardım ettikleri, ihtiyaç halinde iki ya da üç aylık kiralarının ödendiği, ancak belediyelere düşen asıl vazifenin yardımsever vatandaşların yardımlarının göçmenlere ulaştırılması noktasında köprü oluşturmak olduğu, yapılacak hizmetlerde vatandaş ve göçmen ayrımı yapmanın sosyal huzursuzluklara neden olacağı, bu çerçevede belediyelere bütçe aktarılması gerektiği dile getirilmiştir.

Esenyurt Belediyesi Yetkilisi: En çok göçmenin olduğu ilçede göçmenlere yardımın sürekli bir şekilde yapıldığı, kaynakların sınırlı olması nedeniyle yardımlar noktasında yurt dışı fonlardan da yararlanılmaya çalışıldığı, bu noktada STK ile sürekli işbirliği yapıldığı dile getirilmiştir.

İstanbul Başakşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik kayıt oluşturup yardım yaptıkları, yardım yapılmadan önceden göçmenlerin sosyal durumlarının incelendiği, yardımların genellikle gıda yardımı şeklinde olduğu, eşya yardımları sonrasında eşyaların satılarak gıda alımında kullanıldığının gözlemlendiği, bağış yapmak isteyen aileler ile bir bağ kurdukları ve yardımları bu bağışlardan finanse etmeye çalıştıkları, yapılan yardımların bazı vatandaşlarda huzursuzluk meydana getirdiği, Kızılay tarafından ödenen nakdi yardımlardan özellikle rahatsızlık duyulduğu, bu nakdi yardımların yurtdışındaki kuruluşlar tarafından fonlandığının halka anlatılması gerektiği dile getirilmiştir. Yapılan mülakatta ayrıca STK'larında göçmenlere ciddi yardımlar yaptıkları ve yardımların yapılması esnasında kendilerinin STK'lara araç gereç ve personel desteği sağladıkları belirtilmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin barınmalarının büyük sorun olduğu ve bu tür sorunları çözmenin yüksek maliyetler gerektirdiği, ancak her ne pahasına olursa olsun gettolaşmanın önüne geçilmesi gerektiği, göçmenlere gıda yardımı konusunda belediyelerin güzel bir sınav verdiği ve başarılı oldukları dile getirilmiştir.

Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin barınmasına ve temel ihtiyaçlarının görülmesine ilişkin tüm faaliyetlerin ilçede STK (Göçmen Derneği) tarafından yapıldığı ve kendilerinin de STK'ya araç gereç ve personel desteği sundukları dile getirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin barınma problemlerinin çözümüne ilişkin hali hazırda bir projelerinin olmadığı, temel ihtiyaçlarının karşılanması noktasında ilçe belediyelerinin ön planda olduğu, ancak büyükşehir belediyesinin yapılan proje kapsamında gelecekte belediyelerle koordine içerisinde olarak gerekli desteği sunacağı, barınma problemine kalıcı çözüm için sosyal fonların oluşturulabileceği bildirilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Öncelikli olarak göçmenlerin diğer vatandaşların yararlandıkları her hizmetten yararlandırmaya çalıştıkları, insanca yaşamaları için her türlü yardımda bulundukları ve bu çerçevede STK başta olmak üzere ulusal ve uluslararası tüm kuruluşlar ile irtibat halinde oldukları dile getirilmiştir.

Gaziantep Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçün yoğun olarak başladığı 2011 yılından beri göçmenlerin barınması ve günlük ihtiyaçlarını gidermeleri için ciddi çabalar sarfettikleri, ilk başlarda belediyeye ait 11 adet sosyal tesisin barınma merkezine çevrildiği, sonrasında bu tesislerin ailelerin kalabileceği şekilde restore edildiği, aşevi kurdukları ve aşevlerinden yemek dağıttıkları, yardımlara vatandaşların ciddi katkılar sunduğu, hali hazırda göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlara dair bir sorunlarının olmadığı, bu ihtiyaçların giderilmesinin sistematik bir hal aldığı ya da göçmenlerin kendilerini idame edecek hale geldikleri bildirilmiştir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanması noktasında belediyenin de elinden geleni yaptığı, sınıra yakın olmaları nedeni ile kayıtsız kalamadıkları, aş evleri kurdukları, kurdukları aşevlerinde 45 kişi istihdam ettikleri, 1250 göçmen aileye yemek yapılırken 1250 de yerel aileye yemek yapıldığı, evlerin tadilatı için bir hibe fonu kurulduğu, gelen paralardan %20 si ile yerel halkın yaşadığı evlerin, %80 i ile de göçmenlerin yaşadıkları evlerin onarıldığı belirtilmiştir.

Mülteciler Derneği Başkanı ile yapılan mülakatta: Her uyruktan göçmene yardımcı olmaya çalıştıkları, mültecilerin kayıtlarını tutmaya çalıştıkları, bu sayede kime ne

kadar yardım yaptıklarının belli olduğu, yardım konusunda belediyeler ile işbirliği halinde oldukları, örneğin Beyoğlu Belediyesinin gıda bankasının olduğu, bu sistemin yaygınlaştırılması gerektiği, psikoloji ve sosyal destek de sundukları, göçmenlerin sağlık dâhil bütün hallerinin takip edildiği, hukuki danışmanlık yapıldığı bildirilmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin her aşamada temel ihtiyaçlarının giderilmesi ile yükümlü oldukları, yardımları sistematik ve adil bir şekilde dağıtmak için sistemler geliştirdikleri, Kızılaykart uygulamasının bunlardan en önemlisi olduğu, Kızılaykart uygulamasının getirdiği diğer fayda aynı yardımlardan ziyade herkesin kendi ihtiyacı ve damak zevkine göre alış veriş yapmalarının olduğu, yapılan hiçbir yardımın devlet bütçesinden finanse edilmediği, nakdi harcamalar dâhil tüm yardımların başta BM ve AB olmak üzere uluslararası kuruluşlar tarafından fonlandığı, ulusal ya da uluslararası bağışların yine bu çerçevede kullanıldığı, ancak barınma noktasında göçmenlerin ödedikleri yüksek kira fiyatlarının sorun oluşturulduğu ve çözüm üretilmesi gerektiği, halk arasında göçmenlere yüksek miktarda ödemeler yapıldığı anlayışının doğru olmadığı, yapılan yardımların açlık sınırına yakın düzeyde olduğu (fatura ve tüm giderler için kişi başı aylık ortalama 180 TL) ve bu durumun halka iyi anlatılamadığı, yardımlar yapılırken her göçmene yapılmadığı, bu miktar üzerine çıkmamanın halka izah edilemeyeceği, yardım yapılırken göçmenlerin mali durumlarının göz önüne alındığı ve kayıtlı varlıklarına ya da gelirlerine göre miktar tayin edildiği, göçmenlere yardımların Türkiye ile sınırlı kalmadığı, sınır ötesindeki göçmen kamplarına da gerekli insani yardımlar yapılarak göçün önlendiği dile getirilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: İllerde hangi özel ihtiyaç sahibi nerde oturuyor, neye ihtiyacı var, ne kadar yardım yapılmış diye kapı kapı gezildiği, hepsinin kaydının ve takibinin il müdürlüklerince yapıldığı, yardımlarda bulunan STK'ların kaydının il müdürlüklerince tutulduğu, bütün yardımların valilik kontrolünde olduğu belirtilmiştir.

GİGM Uyum Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin temel ihtiyaçlarını gidermenin bakanlığın asli görevi olmadığı, ancak bu anlamda hem belediyeler hem de STK ile işbirliği içerisinde oldukları, temel ihtiyaçların giderilmesinin elzem olduğu ve tüm imkânların seferber edilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

GİGM Personel Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Ülke içerisinde yaşayan herkesin temel ihtiyaçlarının karşılanması gerektiği, bu nedenle vatandaşlar için devreye giren bütün mekanizmaların göçmenler için de devreye girmesi gerektiği, ancak bu yardımın sınırının iyi tayin edilmesi gerektiği, göçmenler özelinde konunun temel ihtiyaçlar ile sınırlı tutulması gerektiği, onlar için bir gelecek kurma boyutuna geçerse maksadın aşılmış olabileceği ve bunun da sosyal huzursuzluklara sebep olabileceği dile getirilmiştir.

GİGM İstanbul İl Müdürü ile yapılan mülakatta: İl müdürlüğü olarak özellikle pandemi döneminde göçmenlerin mağdur olmaması için özel çaba serfedildiği, illerde kurulan vefa grubu çalışmalarının göçmenleri de kapsayacak şekilde yönlendirildiği dile getirilmiştir.

4.2.3. İstihdama İlişkin Bulgular

Göç yönetiminin bu boyutunda gelen ve uzun süreli kalması zorunlu olan göçmenlerin kendi temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde istihdam edilmelerine ilişkin iş ve işlemleri içeren evreyi kapsamaktadır. Göç yönetiminin bu boyutunda ülkelerin iş gücü olanakları sorgulanmakta ve göçmenlerin hızlı bir şekilde iş dünyasına katılımları hedeflenmektedir.

AFAD Merkez yöneticisi ile yapılan mülakatta: Göçün sadece bir ekonomik yük olarak görülemeyeceği, bazen de ekonomik fırsatları beraberinde getirebileceği, Suriye göçünün başlangıçta çok büyük girdilere sebep olduğu, göçün beraberinde getirdiği bir kısım avantajların ülke genelinde hissedilemese bile özellikle kamp çevresindeki ekonomileri canlandırdığı, bunun en büyük örneklerinden birinin Gaziantep'te yaşandığı belirtilmiştir.

AFAD Ulusal Sivil Toplum Direktörü ile yapılan mülakatta: Gelen göçmenlerin önemli bir kısmının kabiliyetlerinin olduğu ve çok işler yapabilecekleri ancak iş olanaklarının ülkede yetersiz olması nedeni ile hiçbir iş yapamadıkları belirtilmiştir.

Aziz Mahmut Hüdayi Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: STK'ların göçmenlerin eğitimi, meslek öğrenmesi ve iş piyasasına katılımı noktasında devlete yardımcı olabileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda gelen göçmenlerin demografik bilgilerinin

yanı sıra mesleki becerilerinin de kayıt altına alınmasının süreci daha da kolaylaştıracağı vurgulanmıştır.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin istihdamına ilişkin olarak belediyelerin bir makro plan yapabilmesi için gelen göçmenlerin meslek profilinin çıkarılması gerektiği, zaman zaman ihtiyaç olan alanlara bu insanların yönlendirilebileceği belirtilmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Fonlarını daha ziyade uluslararası kuruluşlar ve Stk lar üzerinden dağıtıldığını, genel olarak projelerde yerele odaklananların daha fazla kabul gördüğünü, önce mahalleyi kurtaralım mantığının hâkim olduğunu ifade etmiştir

İstanbul Bahçelievler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Suriyeliler arasında çocuklar üzerinden para kazanmanın çok yaygın olduğunu, küçük çocukların tamircide veya konfeksiyonda çalıştırılıp, anne- babanın evde oturduğu modeliyle de sıklıkla karşılaştıklarını belirterek, göçmenlerin ucuz istihdam sağlayarak kendi vatandaşlarımızın işten çıkarılması karşısında toplumda göçmenlere karşı büyük tepkilerin oluşmasına sebep olduğundan bahsetmiştir.

İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş gücü piyasasında ucuz ve kayıtdışı işçi olarak devreye girdikleri, bunun ciddi huzursuzluklara neden olduğu, bu noktada belediyelerin de devreye sokularak kontrol mekanizmasının güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Türkiye'de şu an uygulanan göç yönetimi kapıya gelenin mağdur edilmemesi esasına dayandığını, göçmenlerin bilinçli bir tasnife de tabi tutulmadığını, ülkenin ihtiyacı olan kalifiye göçmen tercihi dikkate alınmadığını, gelen göçmenler arasından kalifiye iş sahalarında çalışabilecek olanların değerlendirilmediğini ve bu nedenle göçün ülke için dinamizm sağlayamadığını ifade etmiştir.

Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş olanaklarının oldukça kısıtlı olduğu, yoğun olarak yaşadıkları yerlerde iş yerleri açarak hayatlarını ikamet etmeye çalıştıkları, özellikle Pakistan ve Afganistan uyruklu göçmenlerin geri dönüşüm sektöründe aktif rol aldıkları, göçmen ağlarının kendi tedarik zincirlerini oluşturdukları, bu tür tedarik zincirlerinin illegal hizmet ağlarını

beraberinde getirdiği ki bunların başında kendi ulaşım sistemlerinin (ticari taksi) geldiği bildirilmiştir.

İstanbul Sarıyer Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçe sınırları içerisinde çok az sayıda göçmen olmasına rağmen göçmenlerin istihdamına ilişkin bir kısım tedbirler geliştirildiği, örneğin pandemi sürecinde yardım paketlerinin kolileme işlemlerinin göçmenlere verildiği, ancak bu sorunun daha yapısal tedbirler ile çözülmesinin gerektiği dile getirilmiştir.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin belediyenin istihdam bürosuna başvuruda bulunduklarını, işverenler tarafından yapılan geri dönüşlerde Suriyelilerle çalışmak istemediklerini, iş yapış şekli itibarıyla tembel davrandıklarını belirttiklerini, fakat Türkmenistan gelenlerin sistem konusunda sorun yaşamayıp çok çalışkan olduklarını belirtmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) İstanbul Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Mülteci yük paylaşımının diğer ulus devletler tarafından kabul edilmesi gerektiğinin farkında olduklarını, Kızılay kartta kişi başı 120 TL olmak üzere yardım yapıldığını, bir ailede en fazla beş kişiye yardım yapılabildiğini, kişi SGK sistemine girdiği anda Kızılay yardımının kesildiğini, bu durumun da onları kayıtdışı çalışmak veya hiç çalışmamak gibi çözümler bulmaya sevk ettiğini ifade etmiştir.

İstanbul Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş dünyasına adım atabilmelerine yardımcı olmak için ilçe genelinde yerleşik olan göçmenlerin mesleki becerilerinin belirlenmesi ve iş olanakları noktasında bu veriler ışığında çözüm aranması gerektiği bildirilmiştir.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin meslek edindirme kurslarını göçmenler için de hizmete açması gerektiğinden bahsederek, özellikle tarım ve hayvancılık gibi vatandaşların tercih etmediği iş kollarına yönelik eğitimler verilebileceğini, bu iş kollarındaki eğitimlerden sonra Anadolu'da kırsalda veya tarıma elverişli topraklarda istihdamını sağlayarak İstanbul'daki göçmen nüfusunun azaltılması gerektiğini, göçmen nüfusunun İstanbul gibi Türkiye'nin en önemli şehrinde yoksulluğa neden olduğunu ifade etmiştir.

İstanbul Esenler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin istihdamının anahtarının dil öğrenmek olduğu, yüksek kalifeye sahip insanların dil bilmedikleri için

daha az kalifiye işlerde çalıştıkları ve bunun da onları yıpratdığı, göçmenlerin dil öğrenmelerine ilişkin faaliyetlere hız verilmesi gerektiği, iş yerlerinin belediyelerce ruhsatlandırılması noktasında danışmanlık hizmeti verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

İstanbul Sultangazi Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göçmenlere doğrudan iş temin etme gibi imkân ve kabiliyetlerinin olmadığı, ancak İŞKUR ile yapılan ortak çalışmalar noktasında göçmenlerin açık iş pozisyonlarına yönlendirildiği, şu ana kadar 400 göçmene istihdam sağlandığı, halk eğitim ile işbirli çerçevesinde göçmenlerin meslek edinebilecekleri dile getirilmiştir.

İstanbul Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmen işçinin içinde bulunduğu şartların fırsat bilinerek emeğinin sömürülmesine müsaade edilmemesi, bunun için de sigortalı çalışmalarının önünün açılması ve bu çerçevede kontrollerin artırılması gerektiği dile getirilmiştir.

Sadakataşı Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Suriye, Yemen, Libyadan savaştan zarar görmüş birçok bölgede insanların yerlerinden edilmiş durumda olduğunu, dernek olarak aktif olarak görev yaparak insanların hayatlarını iyileştirmek için çaba harcadıklarını, ayrıca göçmenler için gelir yaratma projelerinin olduğunu, Erkekler için Riksha isimli taşıtların yük ve insan taşıyan modellerinin temini sağladıklarını, kadınlar için ise dikiş makinesi, sağıma uygun inek tedariki sağladıklarını beyan etmiştir.

İstanbul Esenyurt Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin istihdam olanakları nedeniyle ilçelerini daha çok tercih ettikleri, şu ana kadar 1000'e yakın göçmene ruhsatlandırma işlemi yaptıkları, sürekli bir şekilde belediye ESBİM (Esenyurt Bilgi İşlem Merkezi) üzerinden iş başvuruları yapıldığı ve aralarında çok sayıda da göçmen olduğu dile getirilmiştir.

İstanbul Başakşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin özellikle tekstil atölyelerindeki istihdam olanakları nedeniyle ilçelerini daha çok tercih ettikleri, sigortasız işçi çalıştırmanın giderek yaygınlaştığı ve bu sorun ile ilgili hızlı bir çözüm üretilmesi gerektiği, ilçelerinde işkur masası olduğu ve göçmenlerinde sürekli bir şekilde iş müracaatında bulundukları dile getirilmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerde iş imkânı bulma amacı ile kurulan sistemlerden göçmenlerin de yararlandırıldığı, ancak çalışma

müsaadelerinin olmamasının ya da izin alma prosedürlerinin uzamasının büyük sorun teşkil ettiği, diğer taraftan kamu yararına çalışma programlarına göçmenlerin de dâhil edilmesinin meselenin çözümüne küçük bir katkı sunacağı belirtilmiştir.

Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş piyasasına katılımı için STK ile ortaklaşa eğitimler düzenledikleri, iş bulmaları konusunda yardımcı oldukları, iş yerlerini kanun çerçevesinde ruhsatlandırarak iş hayatına katılmalarına destek oldukları, iş hayatında karşılaştıkları sorunları çözüm noktasında hukuki manada danışmanlık yaptıkları belirtilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş piyasasına kazandırılması için uluslararası kuruluşların da desteği ile meslek eğitimi kursları verilebileceği ve Arapça ya da geldikleri ülkelerin dillerini bilmelerinin bir avantaj olarak kullanılabileceği bildirilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş piyasasına katılımı için öncelikle dil öğrenmeleri için kurslar açtıkları, diğer taraftan park ve bahçe işlerinde çalıştırmak üzere biner kişilik gruplar oluşturdukları, onları bu işlerde istihdam ettikleri ve bu sayede göçmenleri toplumda görünür hale getirdikleri belirtilmiştir.

Gaziantep Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin içerisinde çok maharetli ve iş ehli insanlar olduğu, sanayi ve ticaret odaları ile işbirliği içerisinde piyasanın ihtiyaç duyduğu ara eleman tespitine gidilebileceği, sigortasız işçi çalıştırmanın ve kayıt dışı açılan iş yerlerinin rekabet kurallarını zedeleyerek yerli firmaları zora soktuğu sosyal huzursuzluğa neden olduğu dile getirilmiştir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş hayatına atılabilmeleri için kuaförlük ve aşçılık başta olmak üzere yoğun kurs programının düzenlendiği, kursu tamamlayan birçok göçmenin iş imkânı elde ettiğinin gözlemlendiği, göçmenlerin diğer taraftan yerel halkın ticaretine canlılık getirdiği, yurtdışından gelen fonlardan malzeme alımının yerel halktan yapılmasının bölge ekonomisine katkı sunduğu dile getirilmiştir.

Mülteciler Derneği Başkanı ile yapılan mülakatta: Yabancı fonlarla meslek kursları açtıkları, kursların yarısının mültecilere yarısının da vatandaşlara yönelik olduğu, Türk vatandaşların kurslara ilgisinin göçmenlerden daha az olduğu, başlangıçta üçte bir olan

vatandaş katılımının daha sonra dörtte bire düştüğü, kurs alan bireylere günlük ücret (45 tl) ödendiği; boyama, dış cephe mantolama ve seramik gibi mesleki eğitim kurslarının devam ettiği, İŞKUR’la bağlantılı bir şekilde iş ihtiyacı olduğunda göçmenlerin işe yönlendirildiği belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca göçmenlerin istihdamı ve iş yerlerinin ruhsatlandırılması konusunda da yardımcı oldukları vurgulanmıştır. Mülakatta ayrıca mültecilere verilen çalışma izni bekleme sürelerinin çok uzadığı, çelişkili kararlar verildiği, bekleme sürelerinin uzamasının çalışma motivasyonunu kırdığı da vurgulanmıştır.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Kızılay Derneği göçmenlerin istihdam edilebilmesi için eğitilmeleri gerektiğine inandıkları, bu amaçla Türkiye genelinde Toplum Merkezleri (16 adet) oluşturdukları, merkez oluşturulurken göçmen yoğunluğunun baz alındığı, merkezlerde dil eğitiminin yanı sıra mesleki eğitimler ve başta bilgisayar olmak üzere çeşitli teknolojik kurslar verildiği, kalkınma ajandaları ve İŞKUR ile ortaklaşama istihdam projeleri uygulandığı, örneğin Mardin’de ki çilek, marul, bitki ve mantar yetiştirmeden aile başına 1.700 TL gelir elde edildiği ifade edilmiştir.

Walt (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Vakıf bünyesinde yapmış oldukları faaliyetler kapsamında göçmenlerin istihdamına ilişkin olarak belediyeler ile işbirliği çerçevesinde piyasada var olan işlere yönlendirme yaptıkları ve göçmenlerin işyerini ruhsatlandırmalarına yardımcı oldukları belirtilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş edinmelerinin kendilerinin spesifik konusu olmadığı, ancak göçmenlerin gelişmelerinin takip edilmesinin asli görevlerinin olduğu, Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından gerekli çalışmaların yürütüldüğü, istihdam kanallarının açılması için yasal düzenlemelerin yapıldığı, TURKUAZ Kart⁶⁰ uygulamasının istihdam konusunda önemli bir aşama kaydettiği dile getirilmiştir.

⁶⁰ 14 Mart 2017 tarih ve 30007 sayılı resmi gazetedeki yayımlanarak yürürlüğe giren Turkuaz Kart Yönetmeliği kapsamında verilen bir belgedir ve yönetmeliğin 5. maddesine göre a) Eğitim düzeyi, ücreti, mesleki bilgisi ve deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı ve benzeri nitelikleri itibarıyla yüksek nitelikli işgücü olarak değerlendirilen, b) Yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü, bilimsel ve teknolojik gelişmeye yaptığı katkı ve benzeri özellikleri itibarıyla yüksek nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen, c) Bilimsel ve teknolojik gelişmeye katkı sağlayan veya bilim, sanayi ve teknoloji alanlarında uluslararası düzeyde ülke menfaatleri açısından stratejik kabul edilen

GİGM Proje Grup Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin istihdamına ilişkin konuların GİGM asli görevi olmadığı, konu ile Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ilgilendiği, hali hazırda göçmenlerin istihdamına ilişkin bir sektörel analiz yapmaya çalıştıkları, TURKUAZ kartının sadece Hâlihazırdaki göçmenlere değil, Türkiye’ye göç etmek isteyen yüksek kalifiye göçmenlerin de istihdamına imkân tanıdığı belirtilmiştir.

GİGM Uyum Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlere istihdam sağlamanın kendilerinin asli görevi olmadığı, göçmenlere özel olarak bir istihdam politikasının geliştirilmesi gerektiği, ancak bunu yaparken mevcut halkın işsiz olduğu bir süreçte göçmenlere pozitif ayrımcılık yapmanın göç yönetimini başka açılardan (sosyal barış gibi) sıkıntıya sokabileceği, bu nedenle göçmenlerin daha çok vatandaşların tercih etmedikleri iş alanlarına (tarımda mevsimlik işçi, çobanlık, fabrikalarda toplama işleri gibi) yönlendirilmelerinin sürece katkı sunabileceği dile getirilmiştir.

GİGM Personel Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: GİGM ile ilgili yanlış yaygın bir kanı olduğu, genel müdürlüğün göçmenlerin bütün sürecini takip ettikleri ancak örneğin sağlık ve istihdam gibi konuların ilgili bakanlıklarca yürütüldüğü, ancak göçmenlerin çalışma izinlerinin kolaylaştırılması gerektiği dile getirilmiştir.

4.2.4. Eğitime İlişkin Bulgular

Göç yönetiminin bu boyutunda gelen göçmenlerin her yaşta eğitime tabi tutularak toplumsal hayatta kendi hayatlarını idame etmeyi başarabilen bir bireye dönüşmelerini içeren iş ve işlemlerin yer aldığı evreyi kapsamaktadır. Göç yönetiminin bu boyutunda ülkelerin göçmenlere yönelik eğitim olanakları sorgulanmakta ve özellikle çocukların ve gençlerin yarım kalan eğitimlerini tamamlamaları hedeflenmektedir.

AFAD Merkez yöneticisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin eğitiminin göç yönetiminin ilk evresinde başladığı, bu süreçteki eğitimlerin öncelikli olarak yetişkin eğitimi şeklinde verildiği, halk eğitim merkezleri öncülüğünde verilen eğitimlerin genel itibari ile rehberlik, meslek ve dil eğitimi şeklinde gerçekleştiği belirtilmiştir.

çalışmalar ve araştırmalar yapan bilim insanı veya araştırmacı, ç) Kültürel, sanatsal veya sportif faaliyetler açısından uluslararası düzeyde başarılı olan, d) Türkiye’nin veya Türk kültürünün uluslararası tanınırlığına veya tanıtımına katkı sağlayan, Türkiye’nin millî menfaatlerine ilişkin hususlarda uluslararası düzeyde faaliyette bulunan yabancılara verilebilir.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Eğitim konusunda Suriyelilerin sorunlarının olduğunu, proje gereği Suriyeli çocukların okullara dengeli bir biçimde dağıtıldığını, bu durumun bazı aksaklıklara yol açarak çocukların uzak okullara gitmek zorunda bırakıldığını, vatandaşın sandığı gibi yol yardımı ve servis ücretinin de ödenmediğini beyan etmiştir.

Aziz Mahmut Hüdayi Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: STK'ların göçmenlerin eğitimi, meslek öğrenmesi ve iş piyasasına katılımı noktasında devlete yardımcı olabileceği belirtilmiştir. Eğitim noktasında göçmenlere en büyük katkılarının özellikle mesleki anlamda hangi kurslara gidebilecekleri ve hangi sınavlara girmeleri gerektiği noktasındaki bilgilendirmelerinin olduğu vurgulanmıştır.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göçmenlerin eğitimi noktasında büyük rollerinin olabileceği, belediye olarak yapmış oldukları araştırmalarda birçok göçmen ailenin çocuklarını Türkleşecek endişesi ile okula göndermediklerinin tespit edildiği, bu çerçevede ikna çabalarının yapıldığı, yapılan çalışmalar sonucunda 1000 civarında okula giden öğrenci sayısının 12.000 rakamına ulaştığı ve yine bu öğrencilere yönelik yapılan anket çalışmalarında çocukların Suriye'de durum düzelse dahi Türkiye'de kalmak istediklerine dair sonuçlar alındığı belirtilmiştir.

İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin entegrasyonunda dil bilmenin önemli bir parametre olduğu, belediye bünyesinde göçmenlerin dilini konuşabilen personel bulundurma mesleki sınırlı olarak çözdüğü ancak bütün göçmenlerin belediyelerin öncülüğünde dil öğrenebilmelerine olanak sağlanmasının süreci hızlandıracağı belirtilmiştir.

İstanbul Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyenin eğitim faaliyetlerine aktif olarak katıldığı ancak eğitim faaliyetlerinin dil kursları ile sınırlı kaldığı, kapsamlı bir eğitimin de belediyelerin görevi olamayacağı ancak milli eğitim bakanlığınca yürütülecek faaliyetlere destek olunabileceği, açılan Arapça ve Türkçe kurslarının sosyal uyuma da katkı sunduğunun gözlemlendiği belirtilmiştir.

İstanbul Sultangazi Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik belediyelerin sunabileceği eğitim katkısının dil öğrenme noktasında olabileceği, yaptıkları anket çalışmalarında 15-30 yaş arası gençlerin Türkçe öğrenmeye çok istekli olmadıkları, 30 yaş üzeri göçmenlerin dil öğrenmekte zorlandıkları ve çocukların dil

öğrenimindeki ideal profili oluşturdıkları ve bu yaş grubunun okula devamlılığının sağlanması gerektiği ve bu noktada belediyelere büyük görevler düştüğü dile getirilmiştir.

İstanbul Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin çocuklarının eğitime devam edip etmediklerinin önemli olduğu ve okula gitmeyen çocukların tespitinin yapıp okula gitmelerinin sağlanması gerektiği bildirilmiştir.

İstanbul Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göçmenlerin eğitime katkı sunabilecekleri, özellikle halkeğitim tarafından yapılacak kurslara fiziki destek sunabilecekleri, kendilerinin de açtıkları bilgisayar kursuna 150 göçmenin müracaat ettiği ancak öğretmen eksikliği nedeni ile müracaat eden herkese hizmet verilemediği dile getirilmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Eğitimin temelde Milli Eğitim Bakanlığının işi olduğu ancak belediyelerin de kültür faaliyetlerine bilgi evleri ve spor merkezleri vasıtasıyla katkı sunabilecekleri, bunun yanı sıra mesleki eğitim kursları konusunda yardımcı olabilecekleri belirtilmiştir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin iş hayatına atılabilmeleri için kuaförlük ve aşçılık başta olmak üzere yoğun kurs programının düzenlendiği, kursu tamamlayan birçok göçmenin iş imkânı elde ettiğinin gözlemlendiği, diğer taraftan göçmenlerin entegrasyonuna katkı sunması için dil kursları düzenlendiği dile getirilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Mili Eğitim Bakanlığı ile ortaklaşa faaliyetler yürüttükleri, göçmenlere yönelik meslek edinme kursları açtıkları, şu ana kadar açılan kurslardan toplam kayıtlı 120.000 göçmenin faydalandığı, telefon ve sosyal medya üzerinden eğitim danışmanlığı yaptıkları, danışmanlık hizmetlerinin eğitim faaliyetleri ile sınırlı kalmadığı ve her alanda hukuki, psikolojik ve sosyolojik destekler sundukları, bu çerçevede aylık 750 göçmenin kendileri ile iletişime geçtiği belirtilmiştir.

Mülteciler Derneği Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin özellikle ilköğretim çağındaki çocuklarının eğitimlerini yakından takip ettikleri ve herbirinin okula gitmelerinin sağlanması için çaba harcadıkları; rehber öğretmenlerle ve ailelerle sürekli iletişim halinde olarak eğitim süreçlerinin takip edildiği, yetişkinlere yönelik

eğitim kurslarının verildiği, bütün bu faaliyetler yapılırken Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileri ile koordineli çalışıldığı belirtilmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Kızılay Derneği olarak okul çağındaki çocukların eğitim devamlılığını çok önemsedikleri, okula devam etmeyi yardımların bir ön şartı olarak belirledikleri, bu yaptırımın etkili olduğu ve çocukların okula gittikleri ve zararlı işlerden uzak durdukları belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca göçmenlerin eğitimini çok önemsedikleri bu amaçla Toplum Merkezleri oluşturdıkları, merkez oluşturulurken göçmen yoğunluğunun baz alındığı, merkezlerde dil eğitimi ve mesleki eğitimler verildiği, gençler için ayrı faaliyetler yürütüldüğü ve başta bilgisayar olmak üzere çeşitli teknolojik kurslar verildiği de ifade edilmiştir.

Walt (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Vakıf bünyesinde yapmış oldukları faaliyetler kapsamında özellikle kadınlara ve çocuklara yönelik özel eğitimler verdikleri, şu ana kadar eğitim verdikleri göçmen sayısının 1800 civarında olduğu belirtilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin eğitimlerinin kendilerinin spesifik konusu olmadığı, ancak göçmenlerin gelişmelerinin takip edilmesinin asli görevlerinin olduğu, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gerekli çalışmaların yürütüldüğü dile getirilmiştir.

4.2.5. Entegrasyona İlişkin Bulgular

Göç yönetiminin bu boyutunda gelen göçmenlerin hedef topluma entegre olmaları ve varolan kurallara uyum sağlamaları adına yapılan iş ve işlemleri içeren evreyi kapsamaktadır. Göç yönetiminin bu boyutunda ülkelerin uyum politikaları sorgulanmakta ve göçle beraber gelişen yeni toplum yapısının barış ve hoş görü içerisinde yaşamalarının sağlanması hedeflenmektedir.

AFAD Merkez yöneticisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin yerel halkla uyumu noktasında ciddi sorunlar yaşanmadığı ancak bazı faktörlerin uyumu ciddi anlamda etkilediğinin gözlemlendiği, bu faktörlerin başında etnik ve mezhep farklılıklarının geldiği, zamanla ülkede kötüye giden ekonomik şartların da göçmen-yerel halk uyumunu ciddi anlamda sekteye uğrattığı, meselenin partilerce çıkar malzemesi haline

getirilmesinin ise belirli bölgelerde var olan sosyal uyum sorununu ülke geneline yaydığını, ancak yine de yaşanan sorunların münferit sorunlar olarak kaldığı hiçbir sorunun yurtçapında reaksiyona dönüşen bir sorun olmadığı belirtilmiştir. Vatandaşların bütün medya yayınlarına ve parti açıklamalarına rağmen genel itibari devlet politikaları paralelinde hareket ettikleri de vurgulanmıştır.

İstanbul Beyoğlu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: entegrasyon konusunda Diyanet İşlerinin gücünden istifade edilebileceğinden, gelen Suriyelilerin çoğunun bizim gibi Müslüman olmasından dolayı topluma İslam dinin hoşgörüsüyle birlikte yaşama kültürü kazandırılabilceğinden bahsetmiştir.

Aziz Mahmut Hüdai Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: STK'ların göç yönetimi bağlamında en çok aktif rol alabilecekleri evrenin göçmenlerin barınması sürecinde olabileceği ve sonrasında özellikle savaş bölgelerinden gelen insanların yaşadıkları travmaları atlatmalarında STK'ların rehabilitasyon hizmeti verebileceği belirtilmiştir. STK'ların özellikle entegrasyon alanında kendi aralarında sürekli bir şekilde işbirliği içerisinde oldukları ve ana GİGM tarafından belirlenen stratejilere uyulduğu vurgulanmıştır. Özellikle yerel STK'ların daha çok göçmenlerin barınma sorunlarına odaklandıkları için toplumsal uyum noktasındaki başarılarının yabancı STK'lara oranla düşük olduğu belirtilmiştir. Ancak göçmenlerin sosyal uyumu ve toplumda göçmenlere karşı yönelik oluşturulan algı ve önyargının yıkılması için sözlü ve yazılı yayınlarla, saha çalışmalarıyla, işin içerisine toplumun sözüne itibar ettiği kişileri de katarak halklar arasındaki yakınlaşmayı sağlayacak daha kapsamlı çalışmalar yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir.

İstanbul Küçükçekmece Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Özellikle Suriyelilerin geceleri geç saatlere kadar oturup gürültü çıkardıklarını, bu yüzden komşularının genelde onlardan şikâyetçi olduklarına şahit olduklarını, bu durumun da uyumu zorlaştırdığını, diğer bir konu ise Türk çocuklarının Suriyeli çocukları dışladığını, bu durumun anne babaların bakış açısının çocuklara yansması olarak tezahür ettiğini ifade etmiştir. Yine Kızılay kart yardımının onları doğurganlığa sevk ettiğini, 2 çocuklu aileye yardım verilmeyip çocuk sayısının en az 3 olması gerekliliği bunun en bariz örneği olduğunu belirtmiştir.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyenin özellikle kadın ve çocuklara yönelik bir dizi faaliyetler düzenlediği, etkinlik kulüpleri

kurulduğu, yarışmalar düzenlendiği ve sosyal uyumun sağlanması için çaba harcandığı, göçmenlerin iskân hareketlerinin gözlemlenerek getto oluşturmalarının önüne geçilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin vücudun kılcal damarlarına benzetildiği mülakatta belediyelerin göçmenleri aile temelinde ele alabileceği ve projeler üretebileceği, bu nedenle belediyelerin yasal ve teknik alt yapıya kavuşturulması, yeterli bütçe aktarılması gerektiği vurgulanmıştır.

İnsani Yardım Vakfı (İHH) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Türkiye'nin göç olgusuna yabancı olmayan bir ülke olduğu, bu durumun Türkiye'nin hem devlet olarak hem de halk olarak göç hareketlerine karşı hoşgörülü ve göçmenlere karşı yardımsever olmasına aslında alt yapı oluşturduğunu, periyodik olarak yayımlanan "Dünyanın en cömert ülkeleri" anketlerinde Türkiye her zaman en üst sıralarda yer aldığını ve Türkiye'nin bu noktada yer almasında STK'ların önemli bir rolünün bulunduğunu, yaşanan göç hareketlerine yönelik yapılan yardımlar, uyum çalışmaları, halkı göçe ve göçmenlere karşı bilinçlendirmeye ilişkin çabaların hemen hemen hepsi STK'lar üzerinden yürütüldüğünü, STK'ların bu çalışmalarının göç yönetimine önemli bir katkı sağladığını, STK'lar olmaksızın bir devletin başarılı bir göç yönetiminden bahsedilemeyeceğini söylemiştir. Ayrıca göçmenlere yönelik yapılan uyum çalışmalarının, halkın göçe ve göçmenlere karşı bilinçlendirmeye ilişkin çabaların daha da yoğunlaştırıp sistemleştirmeleri için STK'ların göç yönetimine dahil edileceği bir sistem kurulması gerekliliği,. Türkiye'nin STK geçmişinin yüzyıllar öncesine dayandığı hususunu nazara alındığında işbirliğinin hiç de zor olmayacağını ifade etmiştir.

İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin entegrasyonun karşılıklı anlama ile mümkün olacağı, dilini konuşabilen personel bulundurmanın meseleyi sınırlı olarak çözdüğü, bunun için de dil öğretmenin önemli bir unsur olduğu, ancak bunu yaparken gelen insanların kendi kültürlerinin yok sayılamayacağı ve saygı gösterilmesi gerektiği, belediyeler eli ile göçmenlere verilecek adabı muaşeret derslerinin entegrasyonu hızlandıracağı, yapılan projelerin günü kurtaran değil kalıcı etkileri olacak şekilde planlanması gerektiği, göçmenlerin durumlarının belirsizliğinin ise entegrasyon sürecini zora soktuğu, bu anlayıştan hem göçmenlerin hem de göçü yöneten insanların kurtulması gerektiği belirtilmiştir.

İstanbul Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Belediyelerin göçmenlerin entegrasyonuna en büyük katkıyı sunabilecek kuruluşlar olduğu, kanunda herhangi bir görev tevdi edilmemesine rağmen göçmen-halk kaynaşmasını sağlamaya yönelik bir kısım etkinlikler yapıldığı, geri bildirimlerinin olumlu olduğu, göçmenlerin doğu vilayetlerinden gelen vatandaşları kendilerine daha yakın hissettikleri için onların yoğun olarak yaşadığı bölgelerde ikamet etmeyi tercih ettikleri belirtilmiştir.

Deniz Feneri Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Suriyeliler ile uyum içerisinde bir hayat sürülmesi adına iyilik projesi çerçevesinde binlerce okula ziyaret yapıldığını, yüzbinlerce öğrenciye seminer ve konferanslar verildiğini, göç ve yoksulluk sempozyumu düzenleyerek kamuoyu oluşturmaya çalıştıklarını ifade etmiştir.

İstanbul Sarıyer Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: İlçe sınırları içerisinde çok az sayıda göçmen olmasına rağmen entegrasyonun sağlanması için Türkçe kurslar açıldığı dile getirilmiştir.

İstanbul Bahçelievler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Uyum konusunda göçmenlere bazı adab-ı muaşeret eğitimlerinin verilmesinin gerekli olduğunu, erkeklerin iççamaşırı kullanmadıklarını ve fistan benzeri elbiseler giyerek yazın balkonlarda vatandaşları raatsız eden görüntüler sergilediklerini, ağır baharatlı yemek kokularından yine komşuların rahatsız olduklarını ifade etmiştir. Bunun yanında özellikle Suriyeli bayanların Türk erkekleri tarafından istismar edilip evlilik vaadiyle çocuk sahibi olduklarını belirtmiştir. Ayrıca Suriyeliler arasında korunmanın günah sayılmasından dolayı çok genç yaşta olmasına rağmen 6-7 çocuk doğurmuş kadın sayısının fazla olduğunu, bu durumunda ilerde ülke nüfusunda azınlık durumuna düşüleceği yönünde endişe uyandırdığını ifade etmiştir.

İstanbul Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin topluma kazandırılmasının belediyenin öncelikleri arasında olduğu, belediyenin göçmenler konusunda tecrübesinin çok eskilere dayandığı, bu anlamda göç biriminin kurulduğu ve hali hazırda AKDEM (Aile ve Kadın Danışma Merkezi) bünyesinde faaliyetlerini yürüttüğü, birimde yaklaşık 20 personelin çalıştığı, Türkçe derslerin verildiği, göçmenlerin ailelerinin ve çocuklarının sorunlarının yakından takip edildiği ve uyumu tesis etmenin gelecek yönetimini kolaylaştırmak olduğu belirtilmiştir.

İstanbul Fatih Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Uyum konusunda hala yapılması gereken çok şey olduğu, bir anda çok fazla göçmenin ülkeye girmesi nedeniyle hala bu duruma alışılmadığı ve vatandaşın yabancılara karşı çok tepkili olduğunu, özellikle Fatih’te bazı tabelaların Arapça olması bile vatandaşı çok rahatsız ettiği, uyum konusunda daha çok vatandaşa yönelik çalışmaların yapılması gerektiği, göçmenlerin uyum göstermeye meyilli olduğunu belirtmiştir.

Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik entegrasyon faaliyetlerine belediyelerin katkılarının yüksek olabileceği, bu anlamda bir kısım sosyal faaliyetler düzenledikleri, yapmış oldukları faaliyetlerden vatandaşların göçmenlere karşı yardımsever olmalarına rağmen önyargılı davrandıkları, bu ön yargının doğu kökenli vatandaşlarda daha düşük profilli olduğu, ancak bu ön yargıların ortadan kaldırılması için projeler geliştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

İnsani Yardım Vakfı (İHH) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Entegrasyon konusunda yapılanların yeterli olduğundan bahsedilemeyeceğini, entegrasyonun kültürler arası birbirini tanıma ve kabullenme ile ancak mümkün olacağını, bu durumun toplumunun içinden geçtiği sosyo-ekonomik koşullarla da ilgili olduğunu, göçmen gruplara duyulan güvensizlik ve kimi bölgelerde varlığından duyulan rahatsızlığın kaynaşmanın önündeki ciddi engeller olduğunu, dernek olarak entegrasyon konusunda yayımlar ile farklı kesimler arasında varolan güven uçurumunu azaltmaya çalıştıklarını, göçmen dernekleri ile dönemsel toplantılar yaparak sorunların karşılıklı çözülmesi konusunda ortak girişimlerde bulunduklarını ifade etmiştir.

Esenyurt Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin yaşadıkları topluma uyum sağlamalarının en önemli anahtarının dil öğrenmeleri olduğu ve bu çerçevede eğitim faaliyetlerine ağırlık verilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

Başakşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik halk arasında olumsuz bir bakış açısı olduğu, yapılan yardımların bazı vatandaşlarda huzursuzluk meydana getirdiği, Kızılay tarafından ödenen nakdi yardımlardan özellikle rahatsızlık duyulduğu, bu nakdi yardımların yurtdışındaki kuruluşlar tarafından fonlandığının halka anlatılması gerektiği, toplumsal uyum konusunda daha çok çabanın çocuklara yönelik olması gerektiği, tam bir uyumun yıllar alacağı ve bunun yetişkinlerde temin edilmesinin oldukça güç olduğu, diğer taraftan okullarda

Suriyeli çocuklara yönelik ötekileştirici davranışların gittikçe yaygınlaştığı, bu anlamda ivedi bir politika geliştirilmesi gerektiği ve böyle bir politikanın belediyeler olmadan başarıya ulaşamayacağı dile getirilmiştir.

Sadakataşı Derneği Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Ev sahibi halk ile göçmen halk arasında psikolojik ve sosyolojik adaptasyon sürecinin olması gerektiğini, Suriye ve diğer ülkelerden kitlesel göç akışı başladığından beri farklı sebeplerden dolayı çeşitli endişeler dile getirildiğini, bu olumsuz düşüncelerin üstesinden gelmek için ellerinden gelenin en iyisini yapmaya çalıştıklarını, göçmenlerin ev sahibi topluma adapte olması ve ev sahibi toplumun da göçmenleri benimsemesi için sosyal medya etkinlikleri ve kültürel etkinlikler organize ettiklerini beyan etmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin uyumu noktasında en önemli sorunlardan bir tanesinin halkta oluşan ön yargının olduğu, bu ön yargıyı ortadan kaldırmaya yönelik çalışmaların yapılması gerektiği, bu çerçevede konferans ve seminerler verilebileceği bildirilmiştir.

Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere götürülen her hizmetin entegrasyonun bir parçası olduğu, ancak okullarda çocuklara yönelik ön yargılı tavırların uyum sürecini sekteye uğrattığı bu çerçevede STK ile ortaklaşa projeler yürüttükleri dile getirilmiştir.

İstanbul Esenler Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Özellikle son dönemde basına da yansıyan anti göçmen açıklamaları halk arasında ayrımcılığın yayılmasına neden olduğu, özellikle kadınlar ve çocuklarda bu duygunun üst boyutlara çıktığı, bunun da entegrasyonu zora soktuğu, bu negatif gelişmeyi durdurmak adına izcilik kampları ve kardeşlik yemekleri dâhil bir dizi faaliyetler gerçekleştirildiği, ancak bu konuda caydırıcı yasal tedbirlerin geliştirilmesi ve halka bu insanların bir zorunluluk hali olarak göçtüklerinin anlatılması gerektiği dile getirilmiştir.

İstanbul Sultangazi Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerinin entegrasyonunun kamu hizmetlerinden yararlanmaları ile doğru orantılı olduğu, vatandaşlara götürülen hizmetlerin aynılarının onlara da sunulması gerektiği, göçmenlere gidecek gibi değil kalacak gibi politikalar geliştirmenin daha yararlı olacağı dile getirilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin entegrasyonunda belediyelere aktif görevler düştüğü, göçmenlerin insanca yaşam koşulları geliştirildikçe aidiyet hislerinin de daha güçleneceği ve bu çerçevede sosyo ekonomik durumlarının en iyi şekilde belediyelerce takip edilebileceği ve yine sorunlara en erken şekilde belediyelerce müdahale edilebileceği belirtilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin temelinde şu an barınma ve temel ihtiyaçların karşılanmasından ziyade uyumun sorun olduğu, bu çerçevede bir dizi projeler geliştirdikleri ve etkinlikler düzenledikleri dile getirilmiştir.

Gaziantep Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin uyum sorunun en önemli sorun haline geldiği, kendi sosyal ağlarını kurdukları, bu sosyal ağlardan istifade edilebileceği ancak gettolaşmanın önüne mutlaka geçilmesi gerektiği, Suriyeli kadınları ikinci eş almanın yaygınlaştığı ve bunun Türk aile yapısını ve huzuru tehdit ettiği, bu çerçevede bilgilendirici eğitimler verilmesi ve yasal kontrollerin sıklaştırılması gerektiği, dil öğrenmeye yatkın oldukları ve bunun iyi değerlendirilebileceği, başta trafik olmak üzere kurallara uymada gösterdikleri zafiyetlerin kamu düzenini ve toplumsal huzuru tehdit ettiği, bu çerçevede eğitim faaliyetleri geliştirilebileceği belirtilmiştir.

Gaziantep Şahinbey Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin entegrasyonunun iki boyutu olduğu, bunlardan birincisinin göçmenlerin topluma uyum sağlaması ve ikincisinin ise yerel halkta göçmenlere yönelik negatif ön yargının ortadan kaldırılması olduğu, göçmenlerin daha hızlı uyum sağlayabilmeleri için dil kurslarının açıldığı ve yerel halkın göçmenlere yönelik ön yargılarını kırmak için göçmene yapılan yardımların mümkün olduğunca yerel halka da yapılmaya çalışıldığı, diğer taraftan kadınlara ve çocuklara yönelik bir dizi faaliyetler gerçekleştirildiği dile getirilmiştir.

Mülteciler Derneği Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin özellikle çocuklarına ve kadınlarına rehabilitasyon desteği verdikleri; Kültür Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı yetkilileri ile sürekli koordine halinde projeler ürettikleri, gençlere yönelik etkinlikler düzenledikleri belirtilmiştir.

Süleyman Şah Derneği yetkilisi ile yapılan mülakatta: Sosyal uyumun birinci şartının eğitim olduğu, dil bilmenin uyumda önemli faktör olduğu, Türkçenin

yaygınlaştırılması gerektiği, sosyal hayata uyumun önemli olduğu, bu uyumu sağlamanın yolunun ise kültürlerin birbirlerini tanımlarına ve anlamalarına bağlı olduğu dile getirilmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin topluma uyum sağlayabilmeleri için dil eğitimlerine öncelik verdikleri, gençlik merkezleri kurdukları, savaşın beraberinde getirdiği ve özellikle çocuklar üzerinde etkili olan travmaları azaltmak için projeler geliştirdikleri ve geziler başta olmak üzere etkinlikler düzenledikleri ifade edilmiştir.

Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Faaliyetlerinin yardımlarla sınırlı olmadığı, göçmenlerin rehabilitasyonu ve toplumsal uyumuna ilişkin olarak yerel yönetimler ile işbirliği içerisinde bir dizi faaliyetler yürüttükleri dile getirilmiştir.

Walt (Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi) Vakfı Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Vakıf bünyesinde yapmış oldukları faaliyetler kapsamında yerel halkın ve göçmenlerin kaynaşmasına ilişkin bir dizi faaliyetler yürüttükleri, göçmenlerin entegrasyonunda göçmenler kadar yerel halkında duyarlı hale getirilmesinin önemli olduğu belirtilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Uyum konusunda GİGM olarak birçok faaliyet yürütüldüğü, uyum çalışmaları doğrultusunda yerel yönetimler ve STK ile sürekli bir şekilde irtibat halinde olduğu, faaliyetlerinin merkez tarafından da desteklendiği belirtilmiştir. Mülakatta ayrıca göçmenlerin entegrasyonunun sağlıklı bir göçmen profilinin oluşturulmasına bağlı olduğu, bunun da göçmenlerin rehabilite edilmelerinden ve eğitilmelerinden geçtiği vurgulanmıştır. Uyumun önemli bir parçası olan göçmenlerin sağlık sorunlarının çözümüne ilişkin olarak Göçmen Sağlık Merkezlerinin oluşturulduğu ve bu merkezlerden daha hızlı ve kaliteli hizmetin verilmesinin hedeflendiği, bu amaçla doktorların göçmenler özelinde eğitildiği ve tercüman görevlendirildiği, bütün bu hazırlıkların bir sonucu olarak da özellikle aşı faaliyetlerinin bu merkezler aracılığı ile çok hızlı yapıldığı dile getirilmiştir. Mülakatta dile getirilen önemli diğer hususlar 6458 sayılı yasanın uyumu bir entegrasyon başlığı olarak ele aldığı, aynı dine sahip olmanın uyumu kolaylaştırıcı bir faktör olduğu ancak bir kısım farklılıklardan dolayı meseleyi tamamen çözecek dinamiğe sahip olmadığı,

göçmenlerin yaşadıkları topluma tamamen uyum sağlamalarının hiçbir zaman gerçekleşmeyeceği ancak iyileşmenin zaman alacağı şeklinde hususlardır.

GİGM Proje Grup Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin uyum meselesinin Türkiye gündemine GİGM'nün kurulması ile birlikte girdiği, entegrasyon yerine uyum kavramını kullanmanın daha doğru olacağının benimsendiği, genel müdürlük içerisinde bu mesele ile ilgili bir birim oluşturulduğu (Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı), göçmenlerin kalıcılık ihtimali arttıkça uyum bahsinin daha çok önemli hale geldiği, göçmenlerin yaş küçük olanın yaşı büyük olana ve uzun süredir kalanın az süredir kalana oranla daha fazla uyumlu olduğunun gözlemlendiği, okul çağındaki çocukların uyum konusunda daha fazla mesafe katettikleri, uyum konusunda STK'lar ve uluslararası kuruluşlar ile sürekli irtibat halinde oldukları, yasal çerçevede hareket edilmesi için gerekli kontrollerin sürekli bir şekilde yapıldığı dile getirilmiştir.

GİGM Uyum Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Ülke olarak entegrasyon yerine uyum kelimesinin tercih edildiği, bu tercihin amacının göçmenlerden yaşadıkları toplum ile uyum içerisinde yaşamalarına olanak sağlamak olduğu, göçmenlerin fırsatlardan çok sorunlarla birlikte geldiklerinin farkında oldukları, dil öğrenmenin göçmenlerin uyum seviyesini artıracak, adabı muşaret öğretilmesinin halk arasındaki negatif algıyı kırabileceği, göçmenlere yönelik rehabilitasyon hizmetlerinin uyumun önemli bir saçı ayağı olduğu, uyum konusunda en büyük sorunlardan birinin halkta giderek yaygınlaşan ayrımcılığa yönelik tavırların olduğu ve bu algının yıkılmasına yönelik tedbirler geliştirmeye çalıştıkları, uyum konusunda kendileri kadar yerel yönetimlere ve STK'ya görevler düştüğü, bu güç odaklarının da uyuma katkı sunmaları için planlar geliştirdikleri ve ilerki süreçlerde daha etkin bir STK ve yerel yönetim anlayışının gelişeceği, bunun bir süreç olduğu ve zaman alabileceği dile getirilmiştir.

GİGM Personel Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: GİGM'nün uyum konusunda inisiyatif aldığı, başta BM ve AB olmak üzere uluslararası kuruluşların ilgili birimleri, Milli Eğitim Bakanlığı başta olmak üzere diğer kamu kuruluşları, STK ve yerel yönetimler ile sürekli işbirliği içerisinde oldukları dile getirilmiştir.

GİGM İstanbul İl Müdürü ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin uyumunda dil öğrenmelerinin önemli bir husus olduğu, belediyelere ve STK'ya önemli görevler düştüğü dile getirilmiştir.

4.2.6. Güvenliğe İlişkin Bulgular

Göç yönetiminin bu boyutunda gelen göçmenlerin güvenli bir şekilde yaşamaları ve kendilerinin hedef ülke için bir güvenlik sorunlu oluşturmamaları için yapılan iş ve işlemleri içeren evreyi kapsamaktadır. Göç yönetiminin bu boyutunda ülkelerin güvenlik noktasındaki hazırlık düzeyi sorgulanmakta ve gelen göçmenlerin herhangi bir suça bulaşmadan güvenli bir şekilde yaşamaları hedeflenmektedir.

İstanbul Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin açık kapı politikası doğrultusunda sadece kendilerinin değil Suriye ajanlarının da ülkeye geldiklerine inandıkları, bu durumun kendilerini çok rahatsız ettiği, bu nedenle davranışlarına dikkat ettikleri belirtilmiştir.

İstanbul Ümraniye Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere uygulanan politikaların başarıya ulaşamamasının en büyük tehlikesinin göçmenlerin kriminal bir zemine kaymalarının olacağı ve organize suç örgütlerinin de sadece sosyal uyumu değil aynı zaman da kamu güvenliğini de tehdit edebileceği dile getirilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Göçmenlere yönelik tedbirlerin yerel yönetimlerce de titizlikle takip edilmesi gerektiği, sürecin iyi yönetilememesi durumunda göçün bir güvenlik sorunu olarak ortaya çıkacağı, göçmen toplumun bugün kriminalize olmamasındaki en büyük nedenin onların sorunlarının çözümüne ilişkin çabalar olduğu, bu çabaların suç örgütlerinin kullanabileceği boşlukların oluşmasına mani olduğu dile getirilmiştir.

GİGM Eğitim Dairesi Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin bir güvenlik sorunu oluşturmadıkları, karıştıkları suçların çok az olduğu ve genel itibari ile kendi içlerinde meydana geldiği dile getirilmiştir.

İstanbul Fatih Belediyesi Yetkilisi ile yapılan mülakatta: Vatandaşların göçmenleri tehlikeli bulduklarını fakat göçmenlerin suça karışma oranlarının neredeyse yok denecek kadar az olduğunu, ilçede göçmenlerle vatandaş arasında yaşanan tek bir vaka olduğunu, Türklerle Suriyeliler birbirlerine girdiğini, Suriyelilerin dükkanları taşılandığını, fakat olay daha fazla kontrolden çıkmadan Suriyeliler için ikamet değişikliği yapıldığını ifade etmiştir. Ayrıca ilçede diğer ilçelerden farklı olarak Afgan Ürdün Cezayir ve Moldova'lı göçmenin de bulunduğu, yine düzensiz yani kaçak göçmen de fazla olduğu, bir düzensiz göçmenin yardım başvurusunda bulunduğu

zaman düzensiz göçmen olduğu tespit edilmesine rağmen emniyetle veya göç idaresi ile bir işbirliği mekanizması olmadığı için bunu tespit etmelerine rağmen sadece düzensiz göçmenlere yardımda bulunamıyoruz şeklinde beyanda bulunarak onları geri çevirdiklerinden bahsetmiştir.

İnsani Yardım Vakfı (İHH) Temsilcisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetiminin yerel ve küresel stratejilerin şekillendirilmesi, insan ticareti ile mücadele, göç sağlığı, savunmasız göçmenler için yardım, sınır güvenliği ve göçmen kaçakçılığı da dâhil olmak üzere geniş bir alanda politikaları kapsadığını, bu yönüyle ayrı ayrı dallarda uzmanlaşmış STK'ların göçün bu çok boyutlu ihtiyaç listesine ilişkin belirli bir koordinasyon içinde hareket etmelerinin gerektiği, Türkiye'nin her gün dünyanın farklı bölgelerinde yaşanan zorunlu göçün geçiş noktası üzerinde olan bir ülke olduğu, göç hareketinin sağlıklı işleyebilmesi için sivil toplumun öncelikle herbiri belli alanlarda görev yapmak üzere hazır kıta çalışabilir durumda olmaları gerektiğini, STK'ların göç deneyimlerini sıcağı sıcağına raporlaştırarak ilgili kurumlara sunmasının gerektiğini ifade etmiştir.

GİGM Proje Grup Başkanı ile yapılan mülakatta: Göçmenlerin bir güvenlik sorunu oluşturduğuna dair istatistiksel bir veri bulunmadığı, güvenlik sorunlarının münferit olaylardan ibaret olduğu, terör örgütlerine katılmak için gelip ülkede ikamet alan AB vatandaşı ülkelerin güvenlik sorunu oluşturduğu, göçmenlerin kriminallikle özdeşleştirilmesinin adil bir yaklaşım olmadığı, suça karışmaları halinde bulunmalarına imkân sağlayan parmak izi ve biyometrik resim kayıtlarının ellerinde olduğu, kaydı olmayanların ise hızlı bir şekilde kayıt altına alınmaya çalışıldığı, bu kayıt sisteminin göçmenlerin suça bulaşmama eğilimi üzerinde etkili olabileceği dile getirilmiştir.

Türkiye Kızılay Derneği Göç Müdürü ile yapılan mülakatta: Göçmen çocuklarının dilendirilmesinin önemli bir güvenlik zaafiyeti doğurduğu, bu sorunu çözmek için sistem geliştirdikleri, çocuğunu dilendiren ailelerin yardımlarının kesileceğinin kendilerine tebliğ edildiği, bu yaptırımın sonuç verdiği, ayrıca okul devamlılığının da yardımlar için şart koşulduğu, çocukların okula devamlılığının sağlandığı ve bütün bu tedbirlerin sonucunda dilenme olaylarında ciddi düşüşler kaydedildiği dile getirilmiştir.

İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü Yetkisi ile yapılan mülakatta: Göç yönetiminde güvenliğin sınır güvenliği ile başladığı, sınır güvenliğine ilişkin radikal çözümlerin üretildiği, Suriye sınırına örülen duvarın bunlardan biri olduğu, ancak aynı tedbirin İran ve Irak gibi dağlık bölgelerden geçen sınırlara uygulamanın çok mümkün olmadığı, düzensiz göçün bir şekilde devam ettiği, İstanbul genelinde 1,5 milyona yakın göçmenin yaşadığını ifade etmiştir.

2019 yılında 11.123' adli ve 8293'ü idari olmak üzere toplam 19.416 sayıda göçmene İstanbul Emniyet Müdürlüğü tarafından işlem yapıldığı, adli ya da idari olayların göçmen nüfusuna göre kıyaslandığında %1'in altında kaldığı, yine 2019 yılında meydana gelen toplam 74 adli olaydan 18'inin organ ticareti, 14'ünün resmi belgede sahtecilik, 2'sinin örgüt kurmak, 2'si insan ticareti, 37'si göçmen kaçakçılığı şeklinde olduğu, işlem yapılanların 1638 kişininin Afgan, 2442 kişininin Pakistanlı, 730 kişininin Özbekistanlı, 2059 kişininin Suriyeli ve 938 kişininin ise Türkmenistan uyruklu olduğu, düzensiz göçmenin bir çok açıdan güvenlik tehlikesi barındırdığı, özellikle ülkeye girişlerinde kayıt alınamadığı için kendi beyanlarının esas alındığı, üzerlerinde kimliği doğrulayıcı belge olmadığı zaman yalan beyana başvurdıkları, bu nedenle geri göndermenin de sorun olduğu, özellikle Pakistan, Afganistan, Suriye ve Bangladeş gibi ülkelerde sorulan sorulara cevap alınacak muhatap bulamadıkları, ya soruların cevapsız kaldığı ya da teyit edilmediği, suçla mücadelede yapılan kayıtların büyük önem taşıdığı, parmak izi, biyometrik resim ve göz retina bilgilerinin kayda geçmesinin caydırıcılığının yüksek olduğu, düzensiz göçmenlerin de yakalandıkları andan itibaren yukarıda bahsi geçen bilgilerinin alındığı, göçmenlerin mobilitesinin yüksek olduğu ve bütün uygulamalara rağmen İstanbul gibi şehirlerin sunduğu ekonomik fırsatlar nedeniyle göçmenler için cazibe merkezi olmaya devam ettiği, göçmenlerin kayıt dışı çalıştırılmalarının başka bir güvenlik sorununu beraberinde getirdiği ve bu anlamda politikalar geliştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir.

BÖLÜM 5.

TARTIŞMA-ANALİZ VE GÖÇ YÖNETİMİ MODELİ ÖNERİSİ

Çalışmanın bu bölümünde uzman görüşmeleri sonucunda elde edilen bulgular literatürde yer alan veriler ile kurum ve kuruluşlarca yayımlanan istatistiki veriler ile kıyaslanarak tartışmaya açılarak analiz edilmiştir. Mülakatlar her ne kadar göç yönetimi ve rejimi, iskan ve barınma, istihdam, eğitim, entegrasyon ve güvenlik başlıkları altında yapılmış olsa da elde edilen bulgulardan söz konusu boyutlar detaylandırılarak ve alt başlıklar ayrılarak derinlemesine bir tartışma yapılması amaçlanmıştır. Tartışmaya konu her bir başlık katılımcıların yarı yapılandırılmış mülakatlarda ortaya koyduğu farklı bakış açılarından hareketle düzenlenmiştir. Elde edilen veriler doğrultusunda göç yönetimi özelinde tavsiyelerde bulunulmuş ve bir göç yönetişimi modeli önerilmiştir.

5.1. Tartışma-Analiz

5.1.1. Göç Yönetim Anlayışının Gelişmesi

Yapılan mülakatlarda belirtildiği üzere Türkiye’de göç yönetim anlayışı yaşanan göç olaylarına reaksiyon olarak gelişmiş ve 29 Nisan 2011 tarihinde başlayan büyük göç dalgası yeni göç modelinin oluşmasında önemli bir etkisi olmuştur (AFAD Merkez Yöneticisi). Başka bir ifade ile Türkiye’de göç sorunun akut bir şekilde ortaya çıktığı, devletin reaksiyonel hareket ettiği, yasal ve kurumsal olarak hazırlığı tam olmadan büyük bir göç dalgası ile karşı karşıya kaldığı, öngörülemez gelişmelerin ülkenin reaksiyon kapasitesini zorladığı, göç yönetiminin bu dönüşüm sürecine sadece EGM bünyesinde yabancılar polisi ile girmesinin merkezdeki hazırlıksızlık düzeyini de ortaya koyduğu, hızlı bir şekilde kurumsallaşmaya gidildiği, yasal mevzuatın yine aynı hızda çıkarıldığı, bu yönü ile iyi bir refleks gösterildiği, güvenlik odaklı bir göç

yönetimin anlayışından çok boyutlu bir göç yönetim anlayışına geçildiği belirtilmiştir (GİGM Proje Grup Başkanı, Kızılay Derneği Başkanı).

Hâlihazırda göç yönetiminde GİGM'nin merkezi bir organizasyon olduğu, illerde valiliklere bağlı olarak çalışan müdürlüklerce temsil edildiği, bütün iş ve işlemlerin 6458 sayılı YUKK kapsamında yürütüldüğü, illerdeki müdürlüklerin göreceli olarak inisiyatif dâhilinde çalıştıkları, politikaların merkezden belirlendiği, valilerin ilin şartlarına göre inisiyatif aldığı alanların olduğu, merkezin asli görevinin politika belirlemek ve faaliyetleri koordine etmek olduğu, göç yönetiminde her bakanlığa düşen görevler olduğu, bakanlıklar arası eş güdümün merkezde GİGM ve illerde valiler tarafından sağlandığı, GİGM ile il müdürlükleri arasında sürekli bir iletişim olduğu, yılda en az iki kere yapılan kapsamlı toplantılarla genel gidişatın sorgulandığı, illerdeki göç rejimine ilişkin bütün iş ve işlemlerin (başvuru alma, kayıt, kabul işlemleri, geçici koruma, yabancılara ikametgah vb.) müdürlüklerce yapıldığı, merkeziyetçi bir yapı olduğu için karar alma mekanizmasının hızlı olduğunu, bunun da sorunların çözümünde etkili olduğu, kadroların genç ve kalifiye personelden oluşmasının yönetimi daha kaliteli hale getirdiği, merkeziyetçi yapının her hangi bir sorun ile karşılaşmadığı dile getirilmiştir (GİGM Eğitim Daire Başkanı, GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM Personel Dairesi Başkanı, GİGM İstanbul İl Müdürü).

Başka bir mülakatta ise kurumsallaşmanın bir süreç olduğu ve sağlıklı bir gelişme yaşanması için çaba harcandığı dile getirilmiştir (GİGM Personel Dairesi Başkanı). Bu çerçevede yerel yönetim temsilcileri ile yapılan mülakatlarda yerel yönetimlerin de karar alma mekanizmalarına dâhil edilmesinin gerektiğinin altı çizilmiştir (Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde Türkiye'deki göç yönetimi yapılanmasında kurumların bir taraftan akut gelişmelere karşı şekillenirken diğer taraftan şekillenen kurumların zamanla politika üreten ve gerekli bilgilendirmeleri yapan konuma geldikleri belirtilmektedir (Callet-Ravat, 2015:114). Bu çerçevede göç yönetim anlayışının akut gelişmelere karşı hızlı bir şekilde revizyona uğradığı ve kurumsallaşmanın aynı paralelde şekillendiği birçok çalışma ile teyit edilmektedir. GİGM kurulmasının yanı sıra AFAD'ın harcama konusundaki özerk/esnek yetkilerinin olmasının sürecin iyi yönetilmesinde etkili faktörlerden biri olduğu belirtilmektedir (Erdoğan, 2017: 9). Sürecin efektif bir şekilde yönetilmesinde sahadaki personelin özverili çalışmasının etkili olduğu da literatürde yer almaktadır

(Erdoğan, 2015). Örneğin yapılan bir çalışmada göç yönetim algısı göçmenler nazarında sorgulanmış ve göç yönetim yapısından ziyade işleyişinin daha güçlü olduğunu ortaya koyulmuştur. 272'si erkek, 138'i kadın toplam 410 göçmenin katıldığı 5'li likert ölçeğine göre yapılan anket çalışması sonucunda göçmenlerin göç yönetim örgütlenmesini zayıf (ortalama 2,82), göç yönetim sisteminin işleyişini ise güçlü (ortalama 3,7) bulmuşlardır (Alakuş, 2018: 140).

Yine Akademisyenlerin Türkiye'deki göç yönetimi üzerine olan algılarını ölçmek için 5'li likert ölçeğinde yapılan bir çalışmaya katılan 105'i kadın ve 69'u erkek akademisyenin en yüksek puanlardan birini "Devlet kuruluşlarının rolü" (ortalama değer 4,59) ve "Devletin düzenli ve güvenli göç mekanizmasına geçişin etkisi" (ortalama değer 4,44) ifadelerine verdikleri görülmektedir (Aliu, 2019: 212).

Göç yönetiminde bütün kurum ve kuruluşların sürece dâhil edilmesinin gerekliliği kadar başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin de gerekli inisiyatifler tanımlanarak devreye girmesi gerektiği birçok platformda dile getirilmiştir (Erdoğan, 2017: 20). Belediyelerin sisteme dâhil edilmesini zorunlu kılan en önemli gerekçe olarak mahallelere kadar alana hâkim ve hem soruna hem de çözüme en yakın adresler olmaları gösterilmektedir (Daoudov, 2013: 8-9). AB'ye aday ülke olan Türkiye için "Avrupa Kentsel Şartı" isimli dokümanda yerel yönetimlere bu çerçevede sorumluluklar yüklenmesi, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını göç yönetimini de içine alacak şekilde genişlemeye zorlamaktadır (Sezer ve Bayram; 2017: 1013). Kaldı ki "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" çerçevesinde yerel yönetimlerin göç yönetimi alanında daha aktif olması da bir program dâhilinde benimsenmiştir.⁶¹ Diğer taraftan 30.11.1994 tarih ve 22127 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İltica Yönetmeliği'nde yerel yönetimlere bir görev tevdi edilmezken, 22 Haziran 2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan 16147 sayılı İltica Yönetmeliği Uygulama Talimatı'nda yerel yönetimlerin mültecilere yönelik yardımlar yaptığı belirtilmiş ve belediyelerin koordinasyon toplantılarına katılmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu durum belediyelerin dejure her ne kadar sistemin dışında tutulsa da defacto uygulamanın içerisinde olduklarını göstermektedir. Yönetmeliğin İçduygu ve Keyman (2000:392)

⁶¹ Eylem Planının 4.9.1 nolu maddesinde yerel yönetimlerin uyum ve insani yardım konularında rol üstlenmesi ve teşvik etmesi vurgulanırken 4.9.5 nolu maddesinde ise göçmenlerin istihdamı için kurs vb. gerekli olan adımlara belediyelerin de müdahil olması amaçlanmaktadır.

tarafından güvenlik kaygıları ile hazırlandığına dair vurgusu bu paradoksunu kaynağını açıklar niteliktedir.

Yerel yönetimleri mercek altına alan Bayrakçı (2014: 16-17) merkez kurumların taşra teşkilatlarının anayasal düzenlemeler doğrultusunda yerel oluşumlar olarak tanımlandığını vurgulasa da burada söz konusu olan belediyelerin kendileridir. Başka bir çalışmada da STK'ların sürecin olmazsa olmaz bir parçası oldukları, bazen ana aktör olarak devreye girdikleri bazen de köprü vazifesi gördükleri belirtilmiştir (Çam, 2014, 20-22; Rustamov, 2011: 33). Çalışmanın göç yönetim modelleri başlığı altında da ele alındığı üzere göç yönetiminin iki başlık altında toplandığı, birincisi göç rejimine ilişkin hususlar olduğu, ikincisinin ise göç rejimi dışında kalan iş ve işlemler olduğu, göç rejimine ilişkin iş ve işlemlerin merkezi kurumlar tarafından yürütülmesi gerektiği ve bunun dışında kalan işlemler için yerel yönetimlerin aktif olması gerektiği ABD ve Almanya örneklerinde ortaya konmuştur. Avrupa ülkelerinde özellikle yabancıların uyum konusunda yerel yönetimlerin üstlendikleri misyon çok güçlüdür (Kahraman, 2016: 132). Alman Anayasasının 73. Maddesi federal meclisin münhasır yasal yetkisi kapsamında göç rejimini merkezi hükümete bırakırken, 74. Maddesi eş zamanlı olarak mültecilerin iş ve işlemleri ve entegrasyon ağırlıklı konuları yürütülmesi için eyaletler yetkilendirmiştir. Sonuç olarak uzman görüşleri, literatür verileri, dünyadaki uygulamalar ve alandaki tecrübeler göç yönetiminde yerel yönetimlerin sürece daha aktif dâhil olmasına genel bir gerekçe oluşturmaktadır. Literatürde göçmenlerin kurumların işleyişi ile ilgili bir uyum sorunu yaşayıp yaşamadığı da ele alınmış ve İstanbul ili Fatih ilçesinde kayıtlı göçmenler üzerinde yapılan bir çalışmada göçmenlik statüsü ne olursa olsun göçmenlerin %90 civarında kurumlar ile uyumlu oldukları belirlenmiştir (Polat, 2020: 96).

Literatürde yer alan diğer önemli husus yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine dâhil edilmesidir. Yerel yönetimlerin göç yönetiminde siyaseti belirleme etkisini mercek altına almak amacı ile yapılan bir çalışmada yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine dâhil edilmesi durumunda seçmen memnuniyetinin dolaylı olarak sürece yön verebileceği saptanmıştır. Ülkede yaşayan göçmenlerin oy verme hakkı olmadığı için belediye hizmetlerine yön verme etkileri olmasa da göçmenlere götürülen hizmetlerin Türk vatandaşları üzerinde oluşturacağı olumlu etkilerin dahi süreci etkileyebileceği dile getirilmiştir (Bulut vd., 2017: 948-949). Ancak göçmenlerin özellikle yerel

düzlemde yürütülen hizmetlere yön vermesi noktasında hizmetlerden duyulan memnuniyeti sandığa yansıtmak için oy hakkına sahip olmaları gerektiği her geçen gün daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Hali hazırda İsviçre'nin Jura ve Neunburg Kantonlarında yabancılara yerel seçimlerde oy verme hakkı tanınmışken,⁶² Almanya'da da Kuzey Ren Westfalya Eyaletinde 2017 yılında göçmenlere seçim hakkı tanınmasına dair tartışmalar alevlense de 15 Mart 2017 tarihinde yapılan Eyalet Meclisi oturumunda reddedilmiştir.⁶³

Mülakat yapılan İstanbul ve Gaziantep Büyükşehir Belediyelerinin 2019-2024 Stratejik Planları incelendiğinde uluslararası göçmenlerin beraberinde getirdiği sorunların öncelikli konular arasında olduğu ve çözüm üretilmeye çalışıldığı görülmektedir. Örneğin İBB 2019-2024 stratejik planında da yer verilen kamuoyu yoklamalarında çalışanların, vatandaşların ve belediye paydaşlarının tamamı göçü dört önemli sorundan biri olarak göstermişlerdir. Stratejik planda göç hizmetleri öncelikli olarak ele alınmışsa da bu alanda kurumsallaşmaya yer verilmemiştir. Tersine göçün desteklenmesi ise en önemli strateji olarak benimsenmiştir. GBB 2019-2024 stratejik planında da benzer şekilde göç önemli sorunlar arasında listelenmiş ve İBB örneğinde olduğu gibi tersine göç en önemli strateji olarak benimsenmiştir. Sorunların çözümünde GBB'nin Göç Yönetimi Şube Müdürlüğünü kurması belediyenin güçlü yanı olarak belirtilirken, göçün devam etmesi bir zayıf durum olarak ele alınmıştır. GBB stratejik planında göç yönetimi ile ilgili önemli husus belediye içerisinde hizmet veren diğer kurumların faaliyetlerini göçmenleri de kapsayacak şekilde genişletilmesidir. Örneğin GASMEK (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları) bünyesinde verilen kursların göçmenler özelinde yaygınlaştırılması benimsenmiştir.

5.1.2. Göçmenlerin Kayda Alınması ve Kayıtların Kurumlarla Paylaşılması

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin hepsinin kayıt altına alındığı, kayıt altına alınırken parmak izi ve biyometrik resim dâhil bütün verilerin kayda geçildiği bildirilmiş (GİGM İstanbul İl Müdürü), ancak göçmenlerin kayda alınmasında sadece merkezi yönetimin (GİGM) yetkili olmasına dair farklı görüşler beyan edilmiştir. Görüşme

⁶² Daha detaylı bilgi için Jura ve Neunburg Kantolarının Bölgesel Anayasaları incelenebilir.

⁶³ (<https://www.n-tv.de/politik/NRW-aendert-Wahlgesetz-nicht-article19747644.html> E.T. 15.11.2020).

yapılanların büyük bir kısmı göçmenlerin kayıt işlemlerinin sadece GİGM tarafından yapılmasını uygun bulurken (Gaziosmanpaşa Belediyesi, Sarıyer Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi) bazıları tersi görüş beyan etmiş ve belediyelerin de kendi kayıt sistemlerini oluşturdukları ya da oluşturmaları gerektiği belirtilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Başakşehir Belediyesi Yetkilisi). Belediyelerin kendi kayıt sistemlerini oluşturmalarına gerekçe olarak da bazı belediye sınırları içerisinde bulunan göçmen sayılarının merkezi kayıt sisteminde belirtilenden fazla oluşu gösterilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi). Diğer taraftan en azından yerel yönetim sınırları içerisindeki göçmen varlığının belediyelerce bilinmesinin politika belirleme adına önemli olduğu da mülakatlarda belirtilmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi). Türkiye genelinde yardım faaliyetlerinde bulunan Kızılay Derneğinin ise kendi kaydını tuttuğu ve işlemlerini kendi kayıt sistemi üzerinden yürüttüğü mülakatlardan anlaşılmaktadır (Kızılay Derneği Başkanı). Mülakatlarda dikkat çeken diğer bir husus göçmenlerin demografik bilgilerinin yanısıra mesleki bilgi ve becerilerinin kayıt altına alınmasının iş piyasasında açık olan pozisyonlara yönlendirme adına önemli olduğu (Aziz Mahmut Hüdai Vakfı Yetkilisi, Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi), ancak göçle gelen insanların ne kadar kalifiye olursa olsunlar sağlanan iş olanakları ölçüsünde ekonomiye katkı sunabilecekleri dile getirilmiştir (AFAD Ulusalarsı Sivil Toplum Direktörü).

Literatür incelendiğinde göçmenlerin kayda alınmasının ve haklarında bilgi bankalarının oluşturulmasının önemi çok yerde vurgulanmaktadır. AB'nin göçmenlere yönelik oluşturduğu çok çeşitli konulardaki kayıt sistemlerinin güvenlik başta olmak üzere çok alanda data olarak AB'nin elini güçlendirdiği görülmektedir (Yılmaz, 2019: 21). Türkiye'nin de göçmenleri kayıt altına almada ciddi adımlar attığı görülmektedir. Ancak bu kayıt sistemlerine yerelde de ihtiyaç olduğuna dair görüşler her geçen gün artmaktadır. Örneğin İstanbul özelinde yapılan bir çalışmada Bağcılar, Büyükçekmece, Gaziosmanpaşa, Pendik, Sultanbeyli gibi belediyelerin kendi veritabanlarını oluşturdukları, başta yardımların mükerrerliğini önlemeyi amaçladıkları ancak sonrasında uyum faaliyetleri için de bu veri tabanından yararlandıkları görülmektedir.

Çalışmada ayrıca böyle bir veritabanının hangi belediyenin ne denli bir göçmen yükü altında olduğunu ortaya koymak ve gerekli hallerde o belediyelere bütçe aktarmak adına önemli olduğu vurgulanmıştır (Erdoğan, 2017: 61-62). Sonuç olarak hem yerel yönetimlerin kendi aralarında ve hem de yerel yönetimler ile merkezi kurumlar arasında oluşturulacak ortak bir veri tabanına ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Böyle bir sistemin oluşturulmasının göç yönetimi konusunda dile getirilen başta yardımların mükerrerliği ve sorunların tespiti olmak üzere birçok sorunu çözüme kavuşturabileceği değerlendirilmektedir.

Yapılan mülakatlarda merkezdeki kayıt sisteminin yerel yönetimler ile paylaşılmasının ve yardımların yerel belediyeler eli ile yapılmasının yardımları kolaylaştıracağı, mükerrerliği önleyeceği ve ilçelerdeki göçmen yığılmalarının önüne geçebileceği dile getirilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi,). Başka bir mülakatta ise sadece yardımların değil göçmenlerin sorunlarının da kayda alınması ve paylaşılması gerektiği, ancak bu sayede sahada aktif olan kamu ya da sivil kuruluşların yönlendirilebileceği ve etkinliklerinin artırılacağı belirtilmiştir (Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi). Ancak yapılan mülakatlarda göçmenlerin kayıt sistemindeki bilgilerin gizli tutulduğu ve yerel yönetimler ile paylaşılmadığı için göçmenlere yönelik yapılan yardımlarda mükerrerliğin önüne geçilemediği belirtilmiştir (Bayrampaşa Belediye Yetkilisi,).

Merkezi yönetimden olan personel ile yapılan mülakatlarda da gizlilik kuralının sorun oluşturduğunun farkında oldukları, bu kuralın göçmenleri korumak amacı ile getirildiği ve çözüm üretmeye çalıştıkları belirtilmiştir (GİGM Eğitim Daire Başkanı, GİGM Proje Grup Başkanı). Bazı kurum ve kuruluşların ise yardımlardaki mükerrerliği ortadan kaldırmak için kendi sistemlerini oluşturdukları dile getirilmiştir (Kızılay Derneği Yetkilisi,). Literatür incelendiğinde kayıtların paylaşılmamasının ve gizli tutulmasının yerel yönetimlerin gelecek dönem faaliyetlerini sağlıklı bir şekilde planlayamadıklarını gözler önüne sermektedir (Erdoğan, 2017: 71). Hatta bazı çalışmalarda kayıtlara ulaşılamaması belediyelerin kendisinden beklenen performansı sergileyememesinin gerekçeleri arasında sayılmaktadır (Kaypak vd., 2017: 1180).

5.1.3. Yasal Mevzuat ve Yerel Yönetimlerde Kurumsallaşmanın Önemi

Yapılan mülakatlarda yerel yönetimlerin göç yönetimine aktif katılması noktasında mevcut yasaları yeterli görürken (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı), özellikle yerel yönetim yetkilileri yasal düzenlemenin şart olduğunu dile getirilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Sarıyer Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi,). Bazı belediye yetkilileri ise yasal düzenlemenin gerekliliğini göçmenlerin kalıcılığına bağlamıştır (Gaziosmanpaşa Belediyesi,). Yine bazı belediye yetkilileri ise yasal mevzuattaki belirsizliklerin belediyelerde bir çekingenlik oluşturduğu, özellikle Sayıştay denetimine tabi olan harcamalardan rahatsızlık duyulduğu ve bütün kapasitelerini ortaya koyamadıklarını (Esenler Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Sarıyer Belediyesi Yetkilisi), bu nedenle 5393 sayılı kanunun 14 maddedeki vatandaş ifadesinin yeniden tanımlanması ve belediye faaliyetlerinin göçmenleri de kapsayacak şekilde revize edilmesi gerektiği (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi), çoğu belediyenin yasanın tanımladığı yetki ve sorumlulukların çok üzerinde inisiyatif olarak sorunu çözmeye çalıştığı (Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi) dile getirilmiştir.

Literatür de belediye kanununu göçmenlere hizmet götürme noktasında yeterli görenler olsa da (Çamur, 2017: 113), ortaya konan hâkim görüşe göre yerel yönetimlerin ve özelde belediyelerin göçmenlere hangi usul ve esaslara ve hangi alanlarda hizmet götüreceği büyük bir belirsizliktir ve belediyeler bu konuda çekimser davranmaktadırlar (Babaoğlu ve Kocaoğlu, 2017: 505; Kahraman, 2016: 143). 5393 sayılı kanunun ilgili maddelerinin yürütülen hizmetlerin göçmenlere de uzanmasına açık kapı bıraktığı, ancak bir zorunluluk öngörmediği için göçmenlere yönelik faaliyetlerde belediyeler arasında asimetric farklar oluşmaktadır.

Araştırmalarda bazı belediyelerin sınırları içerisindeki göçmenlerin %60'ına ulaşırken bazılarının %10 civarında kalması bu asimetric farkı teyit etmektedir. Yine Sayıştay denetimi gibi durumlarda mevcut yasanın kendilerini Sayıştay denetim elemanlarınca tenkitinden kurtarmayacağına dair endişe literatüre yansıyan diğer verilerdendir (Erdoğan, 2017: 40-81; Ersavaş Kavanoz ve Erdem, 2017: 1026-1027). Görüldüğü üzere belediyelerin göçmenlere hizmetlerine dayanak olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde zikredilen "Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.

Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar.” şeklindeki düzenlemeyi kıstas almaktadırlar. Ancak diğer taraftan aynı Kanunun 14. maddesinde zikredilen “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.” şeklindeki düzenlemede geçen vatandaş kavramı tereddütlerin dayanak noktasını oluşturmaktadır. Ancak hem bu madde içeriğinde hem de aynı kanunun 38. maddesi içerisinde zikredilen yoksul ve muhtaçlara yardım belediye başkanlığına bir görev olarak verildiği için göçmenlere hizmetlerde bu çerçevede yapılmaktadır. Bütün bu tartışmalardan anlaşılabileceği üzere belediye hizmetlerini düzenleyen 5393 sayılı kanunda bir revizyon gerekli görülmektedir ki böyle bir revizyon göç yönetiminin belediye çatısı altında kurumsallaşmasının da dayanak noktasını oluşturacaktır. Diğer taraftan meseleyi göç yönetimi modeline uygun bir örgütlenmeye gidebilmesi çerçevesinde değerlendirdiğimizde, belediyelerin göç yönetimi konusunda kanunen yetkilendirmesi gerekli bulunmaktadır. Çünkü literatürde belirtildiği üzere bir kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasında ya da var olan bir oluşumun kamu tüzel kişiliğinin sorgulanmasında kullanılan ölçütlerden birtanesi kanun ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma ölçütüdür (Gözler, 2003: 133-144; Gözübüyük ve Tan, 2004: 175).

Yapılan mülakatlarda yerel yönetimlerin kurumsal bir çatı altında göç hizmeti vermeleri durumunda daha etkin politika üretebilecekleri ve kalıcı tedbirler geliştirebilecekleri dile getirilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Bazı belediyeler ise kurumsallaşmanın bir arz talep ilişkisi olduğu ve tıpkı merkezi yapılanma örneğinde olduğu gibi göçmen varlığı ve beraberinde getirdiği sorunlara bağlı olarak yerelde de oluşturulabileceği dile getirilmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Sarıyer Belediyesi Yetkilisi,). Yine bazı belediye yetkilileri ise kurumsallaşmanın önemini göç yönetimi noktasında göçmenler için bir rehberlik adresi olabileceği şeklinde ifade etmişlerdir (Esenler Belediyesi Yetkilisi).

Merkezi yönetim temsilcileri de göçmenlerin bazı sorunlarını çözmede belediyeleri daha çok tercih ettiklerini dile getirerek belediyelerde bir irtibat noktasının oluşturulmasına dikkat çekmektedir (GİGM Personel Dairesi Başkanı). Literatürde de sıkça dile getirildiği üzere kurumsallaşma yaklaşımı (insitutionlism) örgütlerin kendi normları ve eylem kapasiteleri ile toplumun yapıtaşlarını oluşturduğunu iddia etmektedir (Meyer and Rowan, 1977) ve modern toplumların kaderi bu örgütlerin yapısına ve işleyişine bağlıdır (Kleinberg, 1994: 54-55). Göç yönetiminde kurumsallaşmanın bir zorunluluk olduğu uzman görüşlerinde de sıkça dile getirilmişti ve merkez otoritenin akut gelişmelere hızlı reaksiyon göstererek kurumsallaştığı vurgulanmıştır. Ancak aynı reaksiyonun yerel yönetimler düzleminde tam olarak ortaya konulamadığı ve yaygın bir şekilde kurumsallaşmaya gidilemediği görülmektedir (Görmez ve Eroğlu, 2017: 570). Oysa literatürde hâkim olan görüş yerel yönetimlerin hem kurumsallaşması ve hem de uzman personel ile yönetim sürecine dâhil olması şeklindedir (Duğan ve Gürbüz, 2018: 543).

Yapılan mülakatlarda bazı yerel yönetim temsilcileri edindikleri tecrübeye dayanarak oluşturulacak yerel yönetim modelinin Sosyal Hizmetler Müdürlüğü çatısı altında toplanması, ofis düzeyinde hizmet vermesinin yeterli olacağı, bu ofislerde tercüman, hukuk danışmanı, psikolog ve sosyolog bulundurulması gerektiği dile getirilmiştir (Esenler Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Mülakatlarda göç yönetim modeli oluşturulup, kurumsallaşmaya gidilmesinin sorunu tek başına çözemeyeceği, hali hazırda belediyelerde göçmenlere yönelik gönüllülük esasına göre yürütülen hizmetlerin profesyonellikten uzak olduğu ve oluşturulacak kurumlara atanacak personelin ehil kişilerden oluşması ve gerekli eğitimler verilerek hizmet standardı getirilmesinin de önemi vurgulanmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi).

Belediyelerin göç yönetimi noktasındaki rolleri net olmamasına rağmen kurumsallaşmaya gittikleri ve genellikle Sosyal Hizmetler bünyesinde yapılandırdıkları görülmektedir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Gaziosmanpaşa Belediyesi, Esenler Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Esenyurt Belediyesi Yetkilisi).

Literatürde yer verildiği üzere belediyelerin sadece birimler oluşturmadıkları aynı zamanda 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı resmi gazetede yayımlanan Kent Konseyleri Yönetmeliği çerçevesinde meclisler kurmaya çalıştıkları ve yönetmeliğin 4. maddesinde zikredilen “çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almaları” yaklaşımdan hareketle göçmenler konusunda da meclisler oluşturdıkları görülmektedir. Alanya Yabancılar Meclisi, Bursa Kent Konseyi Yabancılar Çalışma Gurubu, Antalya ili Konyaaltı Belediyesi Kent Konseyi bunların örneklerindendir. Kent konseylerinin uyum başta olmak üzere birçok hususta göç yönetimine katkı sunacağı çokça dile getirilmektedir (Çakırer-Özservet, 2015: 49). Ancak bu mekanizmanın dahi bütün belediyeler tarafından aktif olarak kullanılamadığı ve ortak yaşamın bir parçası haline gelen göçmenlerin karar alma mekanizmalarında etkin bir şekilde yer alamadıkları görülmektedir (Erdoğan, 2017: 43). Literatürde bu çerçevede dikkat çeken diğer bir husus mülakatlarda vurgulandığı gibi uzman personel eksikliğidir. Yabancı dil bilen personelin görevlendirildiği belediye sayılarının bile oldukça az olduğu dikkat çekmektedir (Erdoğan, 2017: 71).

5.1.4. Göçmenlerin Sıklıkla Yer Değiştirmesi ve Gettolaşma

Yapılan mülakatlarda kural gereği göçmenlerin kayıt altında alındıkları il sınırları içerisinde yaşamak zorunda oldukları, kamu hizmetlerinden yararlanabilmelerinin kayıtlı oldukları illerde mümkün olduğu, başka illere gitmelerinin özel izne tabi olduğu (GİGM İstanbul İl Müdürü), ancak şehirlerin gelişmişlik farkının bu uygulamayı zora soktuğu, özellikle iş imkânı kısıtlı illerde göçmenleri tutmanın zor olduğu, bu gerçeğin İstanbul gibi illeri göçmenler için cazip hale getirdiği, kayıtlı oldukları illere dönüş yapmaları için bir dizi projeler geliştirildiği ve kısmen de olsa başarı elde edildiği ama kontrol sürecinin zor olduğu, Antep ve Urfa gibi illerde yoğunlaşma nedenlerinin başında akrabalarının varlığı ve Arapça konuşulan iller olduğu için iş olanaklarının daha fazla olduğu da bildirilmiştir (GİGM Proje Grup Başkanı).

Göçmenlerin sadece iller arası mobilize olmaları değil, il sınırları içerisinde mobilize olmalarında sorun olduğu anlaşılmaktadır. Yapılan mülakatlarda göçmenlerin büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde sürekli yer değiştirdikleri, iş olanağının fazla ve konut fiyatlarının düşük olduğu semtlerin daha çok tercih edildiği (Esenyurt

Belediyesi Yetkilisi, Başakşehir Belediyesi Yetkilisi), ancak ikamet değiştirmelerinin süreci takip etmeyi zora soktuğu, bu yer değiştirmeleri ortadan kaldırmaya yönelik tedbirler geliştirilmesi gerektiği ve bu tedbirlerin başında yardımların kayıt bölgesi ile sınırlı kalmasının ya da belediye yardımlarına kayıt şartının getirilmesinin gelebileceği belirtilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi). Literatürde de benzer şekilde göçmenlerin sürekli bir şekilde yer değiştirdikleri, geçim şartlarının ucuz ve iş imkânlarının daha fazla olduğu illere doğru göç ettikleri, İstanbul'un bu illerin başında geldiği, hareketliliğin aynı gerekçe ile il içerisinde de devam ettiği, İstanbul özelinde Suriyeli göçmenlerin oranının örneğin Avrupa yakasında %86 iken Anadolu yakasında %14 olduğu belirtilmektedir.

Göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı Avrupa tarafındaki ilçelerde nüfusa oran %10'lara kadar çıkarken Anadolu yakası tarafındaki ilçelerde bu oran %1 civarındadır (Erdoğan, 2017: 35-83). Çalışmanın klasik göç teorileri başlığı altında etraflıca irdelenen karar-teorik yaklaşımı göçmenlerin bu hareketliliğinin bir süre daha devam edeceğini göstermektedir. Çünkü bir bölgede yaşayan göçmenlerin, bölgeyi genellikle uzun süreli olarak tanımları ve isabetli yargılarda bulunabilmeleri gerekmektedir. Oysa hedef bölge bilgileri kaynak bölgeye kıyasla daha az kesindir. Bir bölgenin avantajlarının ve dezavantajlarının tamamen anlaşılması ise ancak orada yaşayarak algılanabilmektedir.

Göçmenlerin sürekli bir şekilde yer değiştirmelerinin temelinde de bu yaklaşım yatmaktadır (Ritchey, 1976: 395). Çalışmanın klasik göç teorileri bölümünde irdelenen makroekonomi temelli yaklaşımlar, iş piyasası araştırması ve neoklasik mikroekonomik teorileri Türkiye'deki büyük göçmen kitlesinin (Suriyeli göçmenler) göç nedenine tam karşılık gelmese de ülke içerisinde devam eden uluslararası göçmen hareketliliğine açıklama getirebilmektedir. Bütün yaklaşımları içine alacak şekilde göçmen davranışları üzerinde yapılmış çalışmalarda irdelenen ekonomik nedenler (Massey vd., 1993: 434-445) ya da Ravenstein'in (1885: 167-235) ortaya koyduğu coğrafya temelli yaklaşımlar bu hareketliliğin bir süre daha devam edeceğine işaret etmektedir.

Yapılan mülakatlardan yurda düzenli olarak gelen göçmenlerin sağlık taramasından geçirildiği, öncelikli olarak kamu tesislerinde barınmalarına olanak tanındığı, kamu

tesislerinin yetersiz kalması durumunda ise spor salonlarının kullanıldığı, göçmenlerin yurda girmesi ile beraber barınma merkezlerinin ya da kampların kurulmaya başlandığı, kampların kurulması süresinin maksimum 3 ay sürdüğü, öncelikli olarak çadır kentlerin kurulduğu, gelen göçmenlerin kalıcılık durumlarına bağlı olarak alt yapısı olan barınma alanlarına sevk edildiği, daha önce çadır kent olarak kurulan alanların daha sonra alt yapı sorunları (kanalizasyon sistemi, elektrik ve su hatları) halledilmiş konteynar kentlere dönüştürüldüğü anlaşılmaktadır (AFAD Merkez Yöneticisi, Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi).

Belediyelerin göçmenlerin barınma sorununa çözüm bulma noktasında hareket alanının ise sınırlı olduğu (Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi) ve barınmaya ilişkin yardımların birkaç aylık kiranın ödenmesinin ötesine geçemediği mülakatlardan anlaşılmaktadır (Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi).

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin barınma sorununu çözmek için fiyatı daha düşük bölgeleri tercih ettikleri, zamanla belirli bölgelerde meydana gelen yığılmaların gettolaşmaya neden olduğu ve gettolaşmanın da birçok sorunu içerisinde barındırdığı, özellikle göçmenlerin uyumu konusunda büyük sorun oluşturduğu dile getirilmiştir (Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde gettolaşmanın yerel yönetimlerin genelinde bir sorun olarak algılandığı görülmektedir (Erdoğan, 2017: 111).

Tablo 6. Türkiye’deki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı

İL SIRA	İLLER	KAYIT EDİLEN SURİYELİ	İL SIRA	İLLER	KAYIT EDİLEN SURİYELİ
1	ADANA	248.817	42	KAHRAMANMARAŞ	92.138
2	ADİYAMAN	22.021	43	KARABÜK	1.075
3	AFYONKARAHİSAR	10.489	44	KARAMAN	825
4	AĞRI	1.168	45	KARS	183
5	AKSARAY	3.650	46	KASTAMONU	3.124
6	AMASYA	904	47	KAYSERİ	77.521
7	ANKARA	97.741	48	KIRIKKALE	1.810
8	ANTALYA	2.448	49	KIRKLARELİ	993
9	ARDAHAN	111	50	KIRŞEHİR	1.532
10	ARTVİN	38	51	KİLİS	108.316
11	AYDIN	7.956	52	KOCAELİ	55.009
12	BALIKESİR	4.783	53	KONYA	115.568
13	BARTIN	306	54	KÜTAHYA	1.940
14	BATMAN	15.387	55	MALATYA	29.565
15	BAYBURT	22	56	MANİSA	13.548
16	BİLECİK	614	57	MARDİN	88.780
17	BİNGÖL	1.063	58	MERSİN	216.253
18	BİTLİS	1.216	59	MUĞLA	11.235
19	BOLU	3.379	60	MUŞ	1.551
20	BURDUR	7.989	61	NEVŞEHİR	10.900
21	BURSA	176.953	62	NİĞDE	5.329
22	ÇANAKKALE	5.398	63	ORDU	901
23	ÇANKIRI	761	64	OSMANİYE	48.175
24	ÇORUM	2.868	65	RİZE	1.059
25	DENİZLİ	12.349	66	SAKARYA	15.323
26	DİYARBAKIR	23.138	67	SAMSUN	6.991
27	DÜZCE	1.754	68	SİİRT	4.303
28	EDİRNE	1.068	69	SİNOP	192
29	ELAZIĞ	11.941	70	SİVAS	3.514
30	ERZİNCAN	114	71	ŞANLIURFA	421.156
31	ERZURUM	1.097	72	ŞİRNAK	14.956
32	ESKİŞEHİR	5.400	73	TEKİRDAĞ	12.558
33	GAZİANTEP	450.618	74	TOKAT	1.031
34	GİRESUN	209	75	TRABZON	3.406
35	GÜMÜŞHANE	88	76	TUNCELİ	38
36	HAKKARİ	5.155	77	UŞAK	2.490
37	HATAY	435.416	78	VAN	2.226
38	İĞDIR	89	79	YALOVA	3.877
39	ISPARTA	6.270	80	YOZGAT	4.944
40	İSTANBUL	507.482	81	ZONGULDAK	649
41	İZMİR	146.768		TOPLAM	3.610.022

(GİGM, 19.09.2020)

Gettolaşmanın nedenlerini inceleyen çalışmaların çoğunda varılan ortak neden göçmenler ile yerel halk arasındaki gelişmişlik ve imkân farkları olduğunu ortaya koymuştur (Alarçin, 2019: 156). Ancak bu sorunun göçmen alan bütün gelişmiş

devletlerin ortak sorunu olduğu gör÷lmektedir (Erbaş, 2019). Türkiye’deki Suriyeli göçmenlerin mekânsal yoğunlaşmasını araştıran İnce (2018: 63) söz konusu yoğunlaşmaların gettolaşmaya dönüşebileceği ve bu dönüşümünde toplumsal çatışma başta olmak üzere birçok riskleri barındırabileceğini vurgulamıştır. Gettolaşma ile mücadelede Van Kempen ve Özükren (1998: 1643) hükümet kadar yerel yönetimlere merkezi bir rol biçerken, Gregory ve arkadaşları (2009: 673) İtalya’da 2006 senesinde yerel yönetimlerin bazı yerlerde uyguladığı tampon bölge uygulamasının gettolaşmayı nasıl tetiklediğini gözler önüne sermektedir. Bu çerçevede Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin 2019-2024 Eylem Planında yer alan “Göçmenler için tampon (geçici) yerleşim merkezleri kurularak, bunların topluma aşama aşama entegre olması sağlanabilir.” şeklindeki ibarenin de benzer şekilde gettolaşma riski taşıdığı söylenebilir ve yerel yönetimlerin bu çerçevede bilgilendirilmeleri önem arz etmektedir.

Yapılan m÷lakatlarda göçmenlerin barınma sorunun önündeki en büyük engellerden birinin göçmenlere uygulanan yüksek kira bedellerinin olduğu ve kontrol mekanizmaları ile bunun önüne geçilmesinin gerektiği vurgulanmıştır (İstanbul Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi). Bir çözüm önerisi olarak da sosyal proje kapsamında ilgili bakanlıklar ile imzalanacak protokoller dâhilinde sadece göçmenlere yönelik konut edindirme çalışmalarının yapılabileceği dile getirilmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde kiralardaki artışın yerel yönetimlerin genelinde bir sorun olarak algılandığı gör÷lmektedir (Erdoğan, 2017: 111). Diğer taraftan Alarçın (2019: 163) tarafından şanlıurfa ve Gaziantep’te yerel halk ve göçmenler ile yapmış olduğu m÷lakatlar sonucunda bir paradoksu ortaya koymaktadır. Özellikle Gaziantep’te yükselen göçmen karşıtlığına karşılık artan kira gelirlerinden fayda elde etme çabasının süreci karmaşık hale getirdiğini ve kar-zarar hesaplamasının sürecin nereye evrileceğine karar vereceğini belirtmektedir.

5.1.5. Stk’lar ve Göçmen Ağları

Yapılan m÷lakatlarda STK’nın göç yönetiminde mutlak surette aktif olması gerektiği (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Esenyurt Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi), ancak

hali hazırda yabancı STK'nın yerel STK'dan daha aktif ve etkin bir şekilde devrede olduğu (Esenler Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi), diğer taraftan göçmenlerin kendi ağlarını kurdukları ve oluşturdukları STK aracılığı ile işlerini yürüttükleri, bu ağların verdiği bilgilere daha çok itibar ettikleri dile getirilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi,). Ancak bazı STK yetkilileri STK faaliyetlerinin GİGM gözetiminde yapılması gerektiğinin altını çizmiştir ve gelen göçmenler içerisinde bulunan kanaat önderlerinden yararlanılması gerektiğini belirtmiştir (Süleyman Şah Derneği Yetkilisi). Başka bir mülakatta ise yerel yönetimler ile STK ağları arasındaki işbirliğinin bir zorunluluk olduğu yerel yönetimlerin STK ağlarına, STK'nın da yerel yönetimlerin imkân ve kabiliyetlerine (araç gereç vs.) ihtiyaç duydukları dile getirilmiştir (Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi).

Başka bir mülakatta yerel STK'nın süreç içerisinde güçlü olması gerektiği, bunun da kaynaklarının genişliğine bağlı olduğu, kaynakları artırmak için derneklere yapılan bağışlarda % 5 civarında vergi muafiyeti olduğu, bunun vatandaşa iyi bir şekilde anlatılması gerektiği ve şeffaf bir politika izlenmesi durumunda STK bağışlarının artabileceği ve göçmenlerin çözümüne ilişkin olarak daha fazla kaynak aktarılabileceği dile getirilmiştir (Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi). Göçmen ağları tesirini çalışma alanında göstermektedir. Yapılan mülakatlarda göçmenlerin iş olanaklarının oldukça kısıtlı olduğu, bundan en önemli faktörün dil bilmemek olduğu (Esenler Belediyesi Yetkilisi), yoğun olarak yaşadıkları yerlerde iş yerleri açarak hayatlarını ikamet etmeye çalıştıkları, özellikle Pakistan ve Afganistan uyruklu göçmenlerin geri dönüşüm sektöründe aktif rol aldıkları, göçmen ağlarının kendi tedarik zincirlerini oluşturdukları, bu tür tedarik zincirlerinin illegal hizmet ağlarını beraberinde getirdiği ki bunların başında kendi ulaşım sistemlerinin geldiği bildirilmiştir (Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi).

Çalışmanın yeni göç teorileri bölümünde ele alındığı üzere sosyal ağlar göç fenomenin önemli karar alıcı mekanizmalarındandır. Massey (1990: 17) sosyal ağların göçün her kademesindeki karar almalarda önemli bir faktör olduğunun altını çizmektedir. Sosyal ağlar göçmen grupların kümelenmesine yol açtığı için (Berardo, 1967: 544) aynı kümelenmelerin çalışma hayatı dâhil her alanda hissedildiğini görmek mümkündür. Sahadaki aktörlerce bu hakikatin dikkate alınması önem arz etmektedir.

Yapılan mülakatlardan STK'ya göç yönetim sürecinde en çok ihtiyacın göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlarının karşılanması döneminde düştüğü (Mülteciler Derneği Başkanı), özellikle göçmenlerin temel ihtiyaçlarının tespitinde yabancı dil bilen insanların istihdam edildiği STK'nın ciddi görevler üstlendiği anlaşılmaktadır (AFAD Merkez Yöneticisi, AFAD Uluslararası Sivil Toplum Direktörü). STK'ların gıda, barınma ve eğitim yardımları yanında kamplarda sosyal ve dini dokuyu güçlendirecek mescid, yetimhane, okul gibi yapılar inşa ettikleri de belirtilmiştir (Aziz Mahmut Hüdaî Vakfı Yetkilisi). Yerel yönetim temsilcileri ise mülakatlarda STK'ya bu alandaki hizmetlerinde personel ve araç gereç desteği sunduklarını vurgulamışlardır (Başakşehir Belediyesi Yetkilisi, Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi).

Yapılan mülakatlardan göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlarının karşılanmasında dış kaynakların önemli yer tuttuğu anlaşılmaktadır (AFAD Merkez Yöneticisi, Kızılay Derneği Yöneticisi). Ancak toplamda fazla gözüken yurt dışı yardımların mevcut göçmenleri finansa edecek kadar olmadığı, yerel kaynakların seferber edildiği (İstanbul Başakşehir Belediyesi Yetkilisi), yardımların dünyanın her yerinden geldiği, koordineli bir şekilde ihtiyaç sahiplerine ulaştırıldığı, ancak bazen yardımların özellikle Suriye sınırları içerisinde yabancı ajanslar ya da kuruluşlar tarafından dağıtıldığını, bunun da yabancıların bölgedeki nüfuzlarını güçlendirdiği belirtilmiştir (AFAD Uluslararası Sivil Toplum Direktörü). Diğer taraftan belediyelerin kendi bütçelerini kullandıkları uluslararası yardım kuruluşları ile herhangi bir temasa geçmedikleri, kanunun da bu noktada izin vermediği belirtilmiştir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi). Bu sorunun çözümü için ise bazı yerel yönetimlerin STK'yı köprü olarak kullandıkları görülmektedir (Esenyurt Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde bazı belediye ve STK'nın göçmenlere yönelik faaliyetlerinde yurt dışı finans kaynaklarından azami derecede istifade etmeye çalıştıkları, bu kurumların sadece batı merkezli olmadığı, dünyanın her yerinden kurum ve kuruluşların sürece dâhil oldukları ve fonlama yapan kurum ve kuruluşların başında American Bar Association, Alman Teknik İşbirliği Kurumu (GTZ) çatısı altında kurulan Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu (GIZ), Maya Vakfı, Sınır Tanımayan Doktorlar, Uluslararası Sağlık Çalışanları Derneği (International Medical Corps), Tayvan Vakfı, Tzu-Chi International Medical Association, Uluslararası Af Örgütü, Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA), EBRD (Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası) gibi örgütlerin geldiği görülmektedir (Callet-Ravat, 2015: 114-115). Ancak bazı yerel

yönetimlerin STK'yı köprü yaparak bu kuruluşların fonlarından azami derecede istifade ederken, bazı yerel yönetimlerin ise bu tür işbirliği faaliyetlerin tedirgin oldukları ya da pasif kaldıkları görülmektedir (Erdoğan, 2017: 89)

Yapılan mülakatlardan göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçların karşılanmasında her vatandaşa olduğu gibi eşit mesafede davranılması gerektiği (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi), ancak belediyelerin üstlendikleri rollerin çeşitli faktörlerden etkilendiği, göçün geldiği kaynak ülkeye yakın belediyelerin meseleye kayıtsız kalamadıkları (Şahinbey Belediyesi Yetkilisi), iktidara yakın partilerin belediyelerinin sürece daha aktif dâhil oldukları, belediyelere bu çerçevede zorunlu bir görev atfedilmediği için gönüllü belediyelerin daha fazla destek sundukları, belediyelerin imkân ve kabiliyetlerinin durumuna göre göçmenlere yardımın boyutunun değiştiği, STK ile işbirliği içerisinde olan belediyelerin göçmenlere daha fazla hizmet götördükleri görülmektedir (AFAD Merkez Yöneticisi, AFAD Uluslararası Sivil Toplum Direktörü). Diğer taraftan yardımların yerel otoritelerce kayıt altına alınarak dağıtılmasının göçmenlerin ülke ya da il içerisindeki mobilizasyonunun önüne geçebileceği ve yapılan planlamaların daha doğru işleyebileceği vurgulanmıştır (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi).

Mülteci ve göçmenlerin sahip oldukları temel hakların savunucuları olarak sivil toplum kurumları (STK) önemli bir misyon yüklenmektedir. STK'lar mülteci ve göçmenlerin kendisi veya soydaşlarınca da oluşturulabilmektedir ve salt göçmen haklarının savunucusu bir kuruluş şeklinde de varlıklarını sergileyebilmektedirler. Bunun haricinde ulusal veya küresel kurumlardan fon elde etmek amacıyla kuruldukları gibi, ağ tipi bir yapılanma içerisinde kurulan, herhangi bir kurumdan fon elde etmeyen özkaynaklarıyla finanse edilen yapılar biçiminde de meydana gelebilmektedirler (Toksöz vd., 2012: 111).

Göç yönetiminden sorumlu yöneticiler ile yapılan mülakatlarda göçmenlerin temel ihtiyaçlarını gidermenin bakanlığın asli görevi olmadığı, ancak bu anlamda hem belediyeler hem de STK ile işbirliği içerisinde oldukları, temel ihtiyaçların giderilmesinin elzem olduğu ve ülkenin tüm imkânlarının seferber edilmesi gerektiği (GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM Personel Dairesi Başkanı), illerde kurulan vefa grubu çalışmalarının göçmenleri de kapsayacak şekilde yönlendirildiği dile getirilmiştir (GİGM İstanbul İl Müdürü). Literatür incelendiğinde yerel yönetimlerin

göç yönetiminin en çok bu boyutunda devreye girdikleri ve göçmenlerin sosyo-ekonomik sorunlarına çare bulmaya çalıştıkları görülmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 54). Ancak belediyelerin meseleye aynı ölçüde yaklaşmadıkları da yine literatürde üzerinde durulan konuların başında gelmektedir.

Siyasi sebeplerin dışında belediyelerin ortaya koydukları hizmetler arasındaki asimetrik farkın sınır bölgelerinde olan belediyeler ile diğer belediyeler arasında meydana geldiği gözlemlenmektedir (Özütürk, 2019: 74).

Yapılan mülakatlarda göç yönetiminin her evresinde yurtdışı yardımların önemli yer tuttuğu, bir kısım kamu kurum ve kuruluşları (AFAD ve yerel yönetimler gibi) ile STK'nın (Kızılay Derneği ve diğer bütün STK) göç yönetimine ilişkin faaliyetlerini uluslararası kuruluşlar (BM ve AB gibi) başta olmak üzere yurt dışından gelen yardımlarla fonladıkları belirtilmiştir (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı, AFAD Yetkilisi, Kızılay Derneği Yetkilisi, Mülteciler Derneği Başkanı, Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi). Bazı yerel yönetim yetkililerince gelen fonları harcarken toplumsal reaksiyonun önüne geçmek için yerel halkın temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik pay ayrıldığı dile getirilmiştir (Şahinbey Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde ülkelerin göç sorunu ile tek başlarına baş edemeyecekleri, geline süreçte uluslararası işbirliğinin bir zorunluluk haline geldiği, AB gibi güçlü ekonomiye sahip oluşumların dahi göç sorununun üstesinden gelmek için ortak göç politikası uyguladıkları, Türkiye'nin de AB sürecinde bu ortak yapıya entegre olmaya çalışmasının bu gerçeğin bir tezahürü olduğu vurgulanmaktadır (Tavas, 2015: 366).

Akademisyenlerin Türkiye'deki göç yönetimi üzerine olan algılarını ölçmek için 5'li likert ölçeğinde yapılan bir çalışmaya katılan 105'i kadın ve 69'u erkek akademisyenin en yüksek puanları "Devletin bölgesel ve uluslararası işbirliği yapması" (ortalama değer 4,71), "Devletin komşu ülkelerle işbirliği yapması" (ortalama değer 4,66), "Devletin AB kurumları ve ajansları ile işbirliği yapması" (ortalama değer 4,56), "Devletin BM kurumları ve ajansları ile işbirliği yapması" (ortalama değer 4,50) ve "STK'lar, uluslararası kuruluşlar ve yabancı devletlerin yardımı" (ortalama değer 4,40) ifadelerine yer verdikleri görülmektedir (Aliu, 2019: 212).

5.1.6. Belediyelere Bütçe Tahsisi

Yapılan mülakatlarda göçmenlere yönelik yürütülecek faaliyetler için belediyelere göçmen sayısına bağlı olarak ilave bir bütçe tahsis edilmesi gerektiği dile getirilmiştir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi, Esenler Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi,). Belediyelere bütçe aktarılması gerektiği merkezi kurumlarca da uygun görülmektedir.

Yapılan mülakatlarda birçok meselenin aslında yerelde çözüldüğü, kendilerinin de yereldeki pozisyonlarını güçlendirmeye çalıştıkları, bazı ilçelerde dahi müdürlük açtıkları, ancak belediyelerin bu sürecin dışında tutulamayacağı, çoğu zaman göçmenlerin sorunlarının çözümünde ilk durak yerlerinden biri olduğu, bu nedenle belediyelerin göç yönetiminin içerisine biraz daha fazla dâhil edilmesi ve barındırdığı göçmen sayısına göre mali olarak desteklenmesi ve kaynak aktarılması gerektiği belirtilmiştir (GİGM Proje Grup Başkanı). Mülakatlarda ayrıca yerel yönetimlere aktarılan paraların miktarının nüfusa göre tayin edildiği, göçmenlerin de nüfus içerisinde gösterilmesinin sorunun çözümüne katkı sunabileceği dile getirilmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi, Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi, Şahinbey Belediyesi Yetkilisi).

Literatür incelendiğinde belediyelerin gelir kaynaklarının kısıtlı olduğu, borçlanma dışında iki gelir kaynağının olduğu, bunlardan birincisinin kendi öz gelirleri olduğu, ancak öz gelir kaynağının yeterli olmadığı ve belediyelerin öz gelir miktarını artırmadaki ve harcama kalemini tayin etmedeki yetkilerinin kısıtlı olduğu, ikincisinin belediye sınırları içerisinde kayıtlı nüfusa göre genel bütçeden aktarılan kaynaklar olduğu ve bu kaynakların toplam gelirin belediyelerde %52'sini ve büyükşehir belediyelerinde %65'ini oluşturduğu görülmektedir (Arıkboğa, 2016: 287-288). Göçmenlerin genel bütçeden aktarılan kaynağa esas teşkil etmemesi belediyelerin hizmetlerini yerine getirirken zorlanmalarına neden olduğu zaman zaman belediye başkanlarınca da dile getirilmektedir. Diğer taraftan yeterli bütçe aktarılmamasına rağmen yerel yönetimlerin göç yönetimi bağlamında hizmet beklenmesi sistemin çelişkisini ortaya koymaktadır (Oytun ve Gündoğar, 2015: 36). Bazı araştırmacılar göçmenlerin nüfusu dikkate alınmadan belediyelere bütçe tahsisinin adaletsizliğe yol

açtığını, bu uygulama ile kentin yerli sakinlerinin hizmetlerinden kısma anlamına geldiğini belirtmektedir (Şahin ve Söylemez, 2017: 967).

Ülke genelinde belediyeler, geçici koruma altında bulunmakta olan Suriyelilere, bütçelerinin büyüklükleri nispetinde değişmekte olan yardımları temin etmektedirler. Bahse konu yardımlar bazı zaman kömür, gıda, yiyecek şeklinde meydana gelirken, bazı zamanlarda da barınma ve eğitim yardımları şeklinde değişiklik sergilemektedir. Bunların haricinde Valiliklerin yönetiminde yer alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakfınca da ayni ve nakdi yardımlar gerçekleştirilmektedir (Lotfi ve Çelik, 2019: 110).

Gaziantep, Hatay ve Kilis illerinde örneğin su ve atıksu noktasında göçmenlerin beraberinde getirdikleri yükü inceleyen bir çalışmada artan yerel nüfusun çok ötesinde su ve kanalizasyon yatırımlarının gerçekleştirildiği, ileride yapılması planlanan çalışmaların dahi oluşan akut durum nedeni ile öne alındığı saptanmıştır (Karakaş-Ulusoy, 2017: 1045). Oysa Avrupa'daki uygulamalarda genel bütçeden aktarılan paylar hesaplanırken göçmenlerin de dâhil olduğu nüfusların dikkate alındığı gözlemlenmektedir (Erdoğan, 2017: 76).

TBMM Göç ve Uyum Raporunda (2018: 263), Suriye'de yaşanan iç savaştan ve çatışmalardan kaçmış olan Suriyelilerin ülkemize sığınmış olmalarıyla birlikte bilhassa illerin nüfus yapılarını ve yerel idarelerin hizmet kapasitelerini önemli ölçüde arttırıldığı belirtilmiştir. Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik pek çok belediye tarafından giyecek, yiyecek, battaniye ve diğer gereken materyalin temini kapsamında yardımlar gerçekleştirilip, yardım kampanyaları düzenlendiği rapor edilmiştir. Bundan başka belediyeler, Suriyelilerin sağlık ve eğitim başta olmak üzere kamu kuruluşlarına ulaşabilmeleri adına İl Müdürlüklerine bir sevk sistemi meydana getirerek yapılacak faaliyetleri kolaylaştıran bir rol üstlendiği ifade edilmiştir. Yine belediyelerce kitlesel göç akınlarının sosyal kriz ve çatışmalara sebep vermemesi adına sosyal etkinlikler oluşturulup, bu kapsamda projeler sürdürüldüğü belirtilmiştir.

Ülkemizde belediyelerin mültecilere dair faaliyetlerinde yeterli bütçelerinin bulunmayışı, bahse konu bireylere yardıma bulunmak gereğiyle yapılmakta olan harcamaların mali denetlemelerinde problem meydana getirebileceği düşüncesi belediyeleri birtakım STK'lar meydana getirerek mültecilere dair araştırma ve çalışmalar yapmaya yönlendirmektedir. Sığınmacıların gereksinimlerini ve taleplerini

tespit eden STK'lar belediyelerin hukuki siyasi ve mali nedenlerce gerçekleştiremediği faaliyetleri belediye ortaklığı sayesinde yapabilmektedirler (Bahçeci ve Uzun,2017: 204).

5.1.7. Kurumlararası Koordinasyon ve Yapılan Yardımların Hedefe Ulaşma Düzeyi

Yapılan mülakatlarda göç yönetiminde koordinasyona vurgu yapılmış, göç yönetimi farklı bakanlıkların görev alanlarını da içine aldığı için koordinasyonun bir zorunluluk olduğu (GİGM Eğitim Daire Başkanı, GİGM Proje Grup Başkanı), ancak koordinasyonun merkezi kurumlarla sınırlı kalmayıp yerel yönetimleri ve STK'yı da içine alacak şekilde dikey ve yatay koordine mekanizmalarının geliştirilmesinin gerektiği belirtilmiştir (Sarıyer Belediyesi Yetkilisi, Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi). Bazı yerel yönetim ve STK yetkililerince mevcut koordinasyon mekanizmasının iyi işlediği (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Mülteciler Derneği Başkanı), bazı yerel yönetim ve STK yetkililerince ise oldukça yetersiz olduğu dile getirilmiştir (Esenler Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Esenyurt Belediyesi Yetkilisi, Başakşehir Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi, Gaziantep Şehit Kamil Belediyesi Yetkilisi). Bazı STK'ların yerel yönetimlerle işbirliği ve koordinasyonu protokoller ile kurumsallaştırdıkları mülakatlardan anlaşılmaktadır (Walt Vakfı yetkilisi). Literatür incelendiğinde çok boyutlu koordinasyonun önemi hemen her fırsatta dile getirilmektedir (Çakı, 2018: 97-98).

Mülakatlarda hemen her katılımcının ortak görüşü yapılan yardımların kontrol altına alınabilmesi ve mükerrerliğin önlenmesi için yapılan yardımların bir veri tabanında kayıt altına alınmasının gerekliliğidir. Kızılay gibi sivil toplum kuruluşlarının Kızılaykart gibi geliştirdikleri sistemlerle yardım faaliyetlerini Türkiye genelinde kontrol altına aldıkları beyan ederlerken (Kızılay Derneği Yetkilisi) yerelde faaliyet gösteren derneklerin de yardımlarını kayıt altına aldıkları ancak faaliyet bölgeleri dâhilinde kontrol edebildikleri belirtilmiştir (Mülteciler Derneği Başkanı).

Yapılan mülakatlardan yardımların doğru hedefe ulaşma düzeyinin yüksek olduğu, bu oranın dünya genelinde yolsuzluk ve yönetim eksikliği gibi nedenlerden %40

civarında kaldığı, sürecin şeffaf yönetilmesinin ve kontrol mekanizmalarının yardımların doğru hedefe ulaştırılmasında etkili olduğu belirtilmiştir (AFAD Merkez Yöneticisi). Yardımların mükerrerliğinin ise önemli bir sorun olduğu, geliştirilen bir kısım yöntemlerin mükerrerliğin önüne geçemediği, yardım yapan kurum ve kuruluşlar arasında entegre bir kontrol sistemi oluşturulmadığı sürece sorunun çözülemeyeceği dile getirilmiştir (AFAD Merkez Yöneticisi). Diğer taraftan alanda hizmet veren STK'lar fazla olduğu için hangi bölgelere ne tür yardımların yapılacağı devlet kurumlarının koordinasyonu ile yapılmasının STK'ların kamplardaki rolünü daha etkili kılacağı vurgulanmıştır (Aziz Mahmut Hüdai Vakfı Yetkilisi). Yapılan mülakatlarda ise bu doğrultuda bir irade ortaya konduğu, illerde hangi özel ihtiyaç sahibi nerde oturuyor, neye ihtiyacı var, ne kadar yardım yapılmış diye kapı kapı gezildiği, hepsinin kaydının ve takibinin il müdürlüklerince yapıldığı, yardımlarda bulunan STK'ların kaydının il müdürlüklerince tutulduğu, bütün yardımların valilik kontrolünde olduğu belirtilmiştir (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı).

Göç yönetimini zora sokan en önemli faktörlerden birinin düzensiz göçmenler olduğu (GİGM Eğitim Daire Başkanı, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi), özellikle yardım ile ilgili faaliyetlerde düzenli göçmenler yerel yönetimlerden yardım talebinde bulunurken düzensiz göçmenlerin bulunmadıkları, bunun da durum tespitini zorlaştırdığı dile getirilmiştir (Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde yapılan yardımların hedef kitleye ulaştırılması ve etkinliğinin sağlanması ile kamunun iyi işleyişi ve STK'ların duyarlılık düzeyleri arasında anlamlı bir ilişki olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkiyi Örgel (2018) dünyanın farklı yerlerinde yardım faaliyetlerinde bulunan Türkiye İşbirliği ve Kalkınma Ajansı (TİKA) yetkilileri ile yapmış olduğu mülakatlarda etraflıca ortaya koymaktadır. Bu ilişkinin bir sonucu olarak Sarver (2007: 79-80) başta Etiyopya olmak üzere birçok Afrika ülkesinin artan dış yardımları istenilen düzeyde kullanamadığına dikkat çekmektedir.

5.1.8. Göçün Ekonomik Fırsat Yönü, İstihdamı ve Göçmenlerin Çalışma Hayatındaki Sorunları

Yapılan mülakatlarda göçün sadece bir ekonomik yük olarak görülemeyeceği, bazen de ekonomik fırsatları beraberinde getirebileceği, Suriye göçünün başlangıçta çok büyük girdilere sebep olduğu, göçün beraberinde getirdiği bir kısım avantajların ülke genelinde hissedilemese bile özellikle kamp çevresindeki ekonomileri canlandırdığı, bunun en büyük örneklerinden birinin Gaziantep'te yaşandığı belirtilmiştir (AFAD Merkez Yöneticisi). Kendi ana dillerini bilmelerini bölgesel ticaret adına önemli bir avantaj teşkil ettiği ve bunun iyi kullanılması gerektiği de mülakatlarda vurgulanmıştır (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi). Ancak literatürü incelediğimizde göçmenlerin kendi işletmelerini açmalarının bölgede faaliyet gösteren yerel halka ait işletmeleri olumsuz etkilediği ve halkın bundan rahatsızlık duyduğuna dair gelişmeler de yaşanmaktadır ki bunun bir örneği Hatay'da yaşanmıştır (Lordoğlu, 2016: 71). Fakat göçmenlerin ekonomik bir fırsat olup olmadığına geldikleri toplumun ekonomik durumunun karar verdiği aşikârdır. Nitekim ünlü ekonomist David Card (2005: 300-323) göçmenleri ekonomi için hepten kötü bir durum olarak görülemeyeceğine dair bir tez ortaya atsa da bu tezini gerekçelendirirken göç edilen toplumda ihtiyaç duyulan kalifiye olmayan işçi ihtiyacını nazara almaktadır.

Ülke içerisindeki iller arası gelişmişlik ya da iş imkânları arasındaki farkın dahi göçmenlerin ekonomi için bir fırsat mı sorusunun cevabının bölgesel olarak farklılaşabileceği gerçeğini beraberinde getirmektedir. Bütün bu bölgesel farklılıklar göçmenlere ait bazı meselelerin yerel düzlemde ele alınması gerektiğini göstermektedir.

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin kayıtdışı çalışmasının hem rekabet kurallarını zedeleyerek ekonomiyi olumsuz yönde etkilediği (Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi), hem de toplumsal huzursuzluğa sebebiyet verdiği, bu nedenle kayıt dışı istihdamın önüne geçmek için çok yönlü kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi). Göçmenlerin kayıt dışı çalıştırılmaları başka mülakatlarda da bir emek hırsızlığı olarak görülmüş ve sorunun yasal düzenlemelerle aşılabileceği bunun için de göçmenlerin sigortalı çalışmalarının önünün açılması vurgulanmıştır (Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi). Mülakatlarda göçmenlere çalışma müsaadesi alınması ve ruhsatlandırma prosedürlerinin

hızlandırılması da bir çözüm olarak ortaya konmuştur (Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Literatür incelendiğinde İstanbul özelinde yapılan bir çalışmada Alo 153 hattına gelen ve konusu göçmenler olan şikayetlerin başında dilencilikten sonra kayıt dışı ya da çocuk yaşıta göçmenlerin çalıştırılması konusunun geldiği, şikayet olmadan da duruma müdahale edilmediğinin belirtildiği görülmektedir (Erdoğan, 2017: 35,83). Toplumun göçmenlerin kayıt dışı çalıştırılmaları kadar, kayıt dışı çalıştırılarak daha düşük ücret ödenmesinden de rahatsız olduğu görülmekte ve vatandaşlara çalışma karşılaştığı ödenen ücretin aynısının göçmenlere ödenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Yapılan mülakatlardan yerel yönetimlerin göçmenleri geçici işlerde istihdam ederek gelir elde etmelerine çaba harcadıkları görülmektedir. Örneğin Sarıyer'de pandemi sürecinde yardım paketlerinin kolileme işlemlerinin göçmenlere verildiği, ancak bu sorunun daha yapısal tedbirler ile çözülmesinin gerektiği dile getirilmiştir (Sarıyer Belediyesi Yetkilisi). Yine Sultangazi'de göçmenlerin belediye İŞKUR ortaklaşa çalışması sonucunda 400 kadar göçmene istihdam sağlandığı belirtilmiştir (Sultangazi Belediyesi Yetkilisi). Diğer taraftan kamu yararına çalışma programlarına göçmenlerin de dâhil edilmesinin sürece olumlu katkı sunacağı dile getirilmiştir (Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Örneğin göçmenlerin Gaziantep'de park ve bahçe işlerinde çalıştırmak üzere biner kişilik gruplara ayrıldığı, onları bu işlerde istihdam edildikleri ve bu sayede göçmenleri toplumda görünür hale getirdikleri belirtilmiştir (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi). Yine başka bir örnekte Mardin'deki çilek, marul, bitki ve mantar yetiştirmeden aile başına 1.700 TL gelir elde edildiği ifade edilmiştir (Kızılay Derneği Göç Müdürü).

Yapılan mülakatlarda meslek edinme kurslarının göçmenlerin iş bulabilme şanslarını yükselttiği, bunun için de göçmenlere yönelik meslek edindirici kurslar düzenlenmesinin göçmenlerin istihdam sorununu çözmeye ciddi katkı sunabileceği dile getirilmiştir (Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Mülteciler Derneği Başkanı, Kızılay Derneği Göç Müdürü). Diğer taraftan göçmenlerin meslek edinmeleri için açılacak kursların yurtdışı fonlar ile de finansa edilebileceği ve sistemin buna müsaade ettiği dile getirilmiştir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi).

Literatür incelendiğinde görüldüğü üzere göçmenlerin meslek edinmelerine yönelik kurslar açılmasının sadece eğitim kurumlarından beklenemeyeceği ve yerel yönetimlerin de bu çerçevede inisiyatif almaları aşıkardır (Süleymanov, 2016: 48-49). Göçmenlerin meslek edinmelerini Woods ve Kayalı, (2017: 6) yerel yönetimler dâhil sahadaki tüm aktörler için bir bürokratik zorunluluk görmektedir. Örneğin Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2019-2024 strateji planında GASMEK (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitim Kursları) bünyesinde verilen kursların göçmenler özelinde yaygınlaştırılması benimsenmiştir.

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin kendilerine iş yeri açma eğiliminde de oldukları, bu nedenle ruhsatlandırma işlemlerinin hızlandırılmasının sürece olumlu katkı sunacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin bu çerçevede ciddi anlamda aktif rol aldıkları, göçmenlere danışmanlık yaptıkları ve STK ile işbirliği içerisinde eğitimler verdikleri ve ruhsatlandırma işlemlerini hızlandırma çabası içerisinde oldukları görülmektedir (Sultanbeyli Belediyesi Yetkilisi, Esenyurt Belediyesi Yetkilisi, Esenler Belediyesi Yetkilisi, Walt Vakfı Yetkilisi, Mülteciler Derneği Yetkilisi). Literatür incelendiğinde göçmenler küçük işletmeler açma eğiliminde oldukları, bu işletmelerin genellikle gastronomi ve hizmet sektörü ağırlıklı olduğu, yine daha varlıklı olanların kuyumculuk işletmeleri açtıkları görülmektedir (Erdoğan, 2017: 35-83).

Yapılan mülakatlardan göçmenlerin iş edinmelerinin GİGM'nün spesifik konusu olmadığı, ancak göçmenlerin gelişmelerinin takip edilmesinin asli görevlerinin olduğu, Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı tarafından gerekli çalışmaların yürütüldüğü, istihdam kanallarının açılması için yasal düzenlemelerin yapıldığı, TURKUAZ Kart uygulamasının istihdam konusunda önemli bir aşama kaydettiği ve TURKUAZ kartının sadece Hâlihazırdaki göçmenlere değil, Türkiye'ye göç etmek isteyen yüksek kalifiye göçmenlerin de istihdamına imkân tanıdığı dile getirilmiştir (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı, GİGM Proje Grup Başkanı).

Başka bir mülakatta göçmenlerin istihdamına ilişkin konuların GİGM asli görevi olmadığı, konu ile Aile, Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığının ilgilendiği, hali hazırda göçmenlerin istihdamına ilişkin bir sektörel analiz yapmaya çalıştıkları, göçmenlere özel olarak bir istihdam politikasının geliştirilmesi gerektiği, ancak bunu yaparken mevcut halkın işsiz olduğu bir süreçte göçmenlere pozitif ayrımcılık yapmanın göç yönetimini başka açılardan (sosyal barış gibi) sıkıntıya sokabileceği, bu

nedenle göçmenlerin daha çok vatandaşların tercih etmedikleri iş alanlarına (tarımda mevsimlik işçi, çobanlık, fabrikalarda toplama işleri gibi) yönlendirilmelerinin sürece katkı sunabileceği dile getirilmiştir (GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM Personel Dairesi).

Ülkemizde yabancıların çalışması, 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun kapsamında gerçekleştiriliyordu. 28.07.2016 tarih ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunuyla birlikte 4817 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 6735 sayılı Kanunun çıkarılma gerekçesi önceki düzenlemenin yabancıların vasıflarına uygun faaliyetlerde iş görmesine imkân verecek esnek bir yapıda bulunmaması ve bu tarafla da kayıt dışı çalışma şartlarına neden olması olarak gösterilmektedir (Korkmaz, 2017: 60).

Ayrıca 13.10.2014 gün ve 6883 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmuş olan Geçici Koruma Yönetmeliğinin 29. Maddesine dayanarak hazırlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” 15.01.2016’da resmi gazetede yayımlanmıştır. Yönetmelik kapsamınca, geçici koruma içinde bulunan yabancılar, sahip bulundukları geçici koruma belgesinde kayıtlı ikamet ili sınırları kapsamında çalışabilmelerine imkân tanımaktadır. Çalışma izni müracaatlarında ise işyerindeki geçici koruma verilen yabancı sayısı, mevcut çalışmakta olan Türk vatandaşı sayısının %10’unu geçemeyecek şekilde istihdam edilmelerine müsaade edilmektedir. Yine toplamdaki çalışanı ondan az bulunan çalışma yerlerinde geçici koruma statüsünde bulunan çalışan rakamı en fazla bir kişi olabileceği yönünde başka bir kota daha getirilmiştir. Yönetmelik ile birlikte getirilmiş olan istihdam kotasının tatbik edilememesinin şartı olarak, işverenin bağlı bulunmuş olduğu Çalışma ve İş Kurumu Müdürlüğünden alacağı aynı işi yapabilecek Türk vatandaşının olmadığını göstermekte olan bir belgenin alınmasıdır. Bu düzenleme, istihdam kotasının istisnai halinin temini adına bahse konu belgenin çalışma izni müracaat tarihinden evvelki bir aylık periyodu içermesi halini kapsamaktadır. Bundan başka yönetmeliğe göre, geçici koruma statüsünde bulunan yabancılar asgari ücretin altında iş gördürülmeyecektir .

5.1.9. Göçmenlerin Eğitimi ve Hukuki Danışmanlık

Yapılan mülakatlardan göçmenlerin eğitiminin iki başlık altında toplandığı, yetişkinlere eğitimin dil kursları ve mesleki kurslar şeklinde geliştiği (AFAD Merkez Yöneticisi), işin bu boyutunda yerel yönetimlerin aktif rol aldıkları ve STK ile işbirliği içerisinde kurslar organize ettikleri (Aziz Mahmut Hüdai Vakfı, Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi, Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Şahinbey Belediyesi Yetkilisi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Kızılay Derneği Göç Müdürü), diğer taraftan çocukların okul eğitimlerindeki devamlılığın önemli bir husus olduğu ve belediyelerin bu çerçevede de aktif görevler üstlendikleri ve aileleri çocuklarını okullara göndermeye teşvik ettikleri görülmektedir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Sultangazi Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Mülteciler Derneği Yetkilisi, Kızılay Derneği Göç Müdürü).

Mülakatlarda ayrıca çocuklara ve kadınlara yönelik özel eğitimlerin gerekliliğini altı çizilirken (Walt Vakfı Yetkilisi), merkezi kurum yetkilileri tarafından göçmenlerin eğitimlerinin kendilerinin spesifik konusu olmadığı, ancak göçmenlerin gelişmelerinin takip edilmesinin asli görevlerinin olduğu, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından gerekli çalışmaların yürütüldüğü dile getirilmiştir (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı). Bir başka mülakatta ise yaş ve cinsiyet ayrımı yapmadan bütün göçmenlerin eğitilerek sağlıklı bir bireye dönüştürülmelerinin uyum için önemli olduğu vurgulanmıştır (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı). Literatür incelendiğinde göçmen çocuklarının okullaşmasına yönelik çabaların sonuç verdiği açıkça görülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığının verilerinden anlaşıldığı üzere örneğin Suriyeli göçmenlerin okul çağında olan çocuklarının 2014-2015 eğitim yılında okullaşma oranı %30,42 iken bu oranının 2019-2020 eğitim yılında %63,29 oranına yükseldiği görülmektedir.⁶⁴ Almanya'da özellikle göçmen çocukların eğitim süreçlerinin takip edilmesi, kendilerine eğitimde ve mesleki olarak yetiştirilmede şans eşitliği tanınması için kamu yararına çalışan ve kamu tarafından ya da vakıflar tarafından finanse edilen ajansların kurulduğu görülmektedir. Kısa adı RAA olan bu STK'lar Bölgesel İş Ajansı (Regionale Arbeitsstelle) adı altında hizmet vermektedirler. Belediyeler ile işbirliği yaptıkları ve hizmet alanlarının sadece

⁶⁴https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_01/27110237_OCAK_2020internet_BulteniSunu.pdf internet adresinden Suriyeli göçmenlerin okullaşmalarına ilişkin geniş bilgi alınabilir (E.T. 12.11.2020).

göçmen olan çocukları değil göçmen olmayan çocukları da mercek altına alarak okullarda demokratik bir eğitim ikliminin oluşmasını teşvik ettikleri görülmektedir. Göçmen çocuklarının okula devam edip etmedikleri de yine bu kuruluşlar tarafından takip edilmektedir.⁶⁵

Yapılan mülakatlardan göçmenlerin en temel ihtiyaçlardan birinin de hukuki danışmanlık olduğu ve bu çerçevede STK ve yerel yönetimlerin inisiyatif aldıkları görülmektedir (Mülteciler Derneği Başkanı). Literatür incelendiğinde göçmenlere hukuki danışmanlık faaliyetlerinin en yaygın olduğu ülkenin Birleşik Krallık olduğu görülmektedir. Çalışmanın göç yönetim modelleri başlığı altında da incelendiği üzere Birleşik Krallıkta STK olarak kurulan danışmanlık firmalarının faaliyet alanları göç rejimi konularına kadar uzanmaktadır. Bu denli geniş bir perspektifte olmasa da göçmenlerin danışmanlık ihtiyacı hissettiği alanlar oldukça fazladır. Bu çerçevede STK'ların danışmanlık hizmeti vermeleri noktasında imkân ve kabiliyetlerini geliştirmelerine ihtiyaç bulunmaktadır. Ancak yine Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi faaliyetlerinin çerçevesinin kanunla iyi çizilmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Nitekim Birleşik Krallık'da yürütme pozisyonundaki merkez teşkilatı olan OISC'nin görevleri sahada çalışan göç danışmanlarının görev alanlarını belirlemek, etkinliklerini artırmak ve faaliyetlerinin kurallara uygunluğunu denetlemek şeklinde özetlenebilir.

5.1.10. Yerel Halk İle Uyum - Stk'ların ve Yerel Yönetimlerin Uyumda Rolü

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin yerel halkla uyumu noktasında ciddi sorunlar yaşanmadığı ancak bazı faktörlerin uyumu ciddi anlamda etkilediğinin gözlemlendiği, bu faktörlerin başında etnik ve mezhep farklılıklarının geldiği, zamanla ülkede kötüye giden ekonomik şartların da göçmen-yerel halk uyumunu ciddi anlamda sekteye uğrattığı, meselenin partilerce çıkar malzemesi haline getirilmesinin ise belirli bölgelerde var olan sosyal uyum sorununu ülke geneline yayıldığını, ancak yine de yaşanan sorunların münferit sorunlar olarak kaldığı hiçbir sorunun yurtçapında reaksiyona dönüşen bir sorun olmadığı belirtilmiştir.

Vatandaşların bütün medya yayınlarına ve parti açıklamalarına rağmen genel itibari devlet politikaları paralelinde hareket ettikleri de vurgulanmıştır (AFAD Merkez

⁶⁵ <https://www.raa-mv.de/en/content/introduction> internet adresinden söz konusu STK'nın iş ve işleyişlerine ilişkin geniş bilgi alınabilir (E.T. 12.11.2020).

Yöneticisi, Esenler Belediyesi Yetkilisi). Yine göçmenlerin kalıcılık ihtimali arttıkça uyum bahsinin daha çok önemli hale geldiği, göçmenlerin yaşı küçük olanın yaşı ileri olana ve uzun süredir kalanın az süredir kalana oranla daha fazla uyumlu olduğunun gözlemlendiği, okul çağındaki çocukların uyum konusunda daha fazla mesafe katettikleri mülakatlarda geçen önemli hususlardır (GİGM Proje Grup Başkanı). Meselenin başka açıdan değerlendirildiği diğer bir mülakatta göçmenlerin fırsatlardan çok riskler ve sorunlarla beraber geldikleri, bu sorunların başında entegrasyonun geldiği ve konunun hassasiyetine binaen entegrasyon bahsinin uyum başlığı altında ele alındığı dile getirilmiştir (GİGM Uyum Dairesi Başkanı).

Yapılan mülakatlarda göçmenlere yönelik uyum faaliyetlerinin yerel vatandaşları da kapsayacak şekilde planlanması gerektiği, yerel halkta hakim olan ön yargıların ortadan kaldırılmasının ve ayrımcılığın giderilmesinin uyum sürecine ciddi katkılar sunacağı, bu doğrultuda sözlü ve yazılı yayınlara ağırlık verilmesinin hayati olduğu belirtilmiştir (Aziz Mahmut Hüdayi Vakfı Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Ümraniye Belediyesi Yetkilisi, Walt Vakfı Yetkilisi). Başka bir mülakatta karşılıklı diyaloga dikkat çekilmiş ve göçmenlerin entegrasyonun karşılıklı anlama ile mümkün olacağı, dilini konuşabilen personel bulundurmanın meseleyi sınırlı olarak çözdüğü, bunun için de dil öğretmenin önemli bir unsur olduğu, ancak bunu yaparken gelen insanların kendi kültürlerinin yok sayılamayacağı ve saygı gösterilmesi gerektiği, belediyeler eli ile göçmenlere verilecek adabı muaşeret derslerinin entegrasyonu hızlandıracağı, yapılan projelerin günü kurtaran değil kalıcı etkileri olacak şekilde planlanması gerektiği, göçmenlerin durumlarının belirsizliğinin ise entegrasyon sürecini zora soktuğu, bu anlayıştan hem göçmenlerin hem de göçü yöneten insanların kurtulması gerektiği belirtilmiştir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Şahinbey Belediyesi Yetkilisi, GİGM Uyum Dairesi Başkanı).

Önceleri göçmenlerin yaşamış oldukları problemler ve içerisindeki yer aldıkları toplumla bütünleşebilmeleri hususunda gerçekleşen araştırmalarda, başlarda mültecilerin içerisinde bulunmuş oldukları topluma uymalarında adaptasyon kavramı kullanılmaktadır. Günümüzde göçmenlerin yeni kültüre uyum sağlayabilmelerinin yanında etnik kültürlerini de sürdürebilmelerini kapsayan entegrasyon olgusu kullanılmaya başlanmaktadır. Zira aynı devletin sınırlarında yaşamakta olan bu kültür

gruplarıyla kurulmuş olan iletişimde kültürler arası nitelik taşımaktadır (Kartarı 2006: 12).

Literatür incelendiğinde uyumun tek taraflı zor olduğu, uyumun tarafların karşılıklı birbirlerini anlamaları il mümkün olacağı anlaşılmaktadır. Çakırer-Özservet ve Kanbar (2017: 1280) göçmen öğrencilerle yüzyüze yapmış oldukları bir çalışmada uyumun anahtarı olarak yerel halk-göçmen diyalogu gösterilmiş ve birçok sorunu çözdüğü dile getirilmiştir. Göçmenler kadar yerel halkın da uyum konusunda eğitilmesi gerektiği belediyeler özelinde yapılan çalışmalardan da anlaşılmaktadır (Erdoğan, 2017: 93). Hem yerel yalın hem de göçmenlerin göçmenli topluma uyumu konusunda belediyelerin en etkin aktör olabileceğine dair kanaat daha güçlüdür (Erdoğan ve Dağlı Erdoğan, 2017: 1176).

Göçmenlerin kalıcılığının içinde bulundukları topluma uyum noktasında önemli bir faktör olduğu literatürde de sıkça yer almaktadır. Gelen göçmenlerin kalıcı olup olmayacağının cevabı ise çalışmanın klasik göç teorileri bölümünde etraflıca incelenen karar teorik yaklaşımında gizlidir. Ritchey (1976: 395) tarafından karar teorisi çerçevesinde maliyet-fayda yaklaşımı, stres adaptasyon yaklaşımı ve oryantasyon modu yaklaşımı olmak üzere farklı yaklaşımı listelemektedir. Alarçin (2019: 160) Şanlıurfa ve Gaziantep'te yaşayan uluslararası göçmenler ile yapmış olduğu mülakatlar sonucunda göçmenlerin geri dönebilmeleri için aile reisinin kararının artık yetmeyeceği ve Türkiye'de belirli bir geçmişi olan ailenin diğer fertlerinin kararlarının kalma yönünde daha dominant olacağını tespit etmiştir. Yine karar teorisi çerçevesinde geçerli olan stres adaptasyon yaklaşımı açısından da göçmenlerin stres-adaptasyon dengelerinde yer yer gerilimler hâkim olsa da bir dengenin sağlandığıdır.

Mülakatlarda İstanbul'da doğu kökenli vatandaşların göçmenlerle uyumunun daha üst seviyelerde olduğunu teyit edecek bulgulara başka çalışmalarda rastlanmaktadır. Örneğin Alarçin (2019: 164) aynı çalışmasında yerel halk ile göçmenler arasındaki stresin ekonomik nedenlerden kaynaklansa da gruplar arasındaki kültürel yakınlığın bir adaptasyon etkisi gösterdiğini tespit etmiştir. Şöyle ki iş olanaklarının daha fazla ve ekonomik durumun daha güçlü olduğu Gaziantep'teki göçmen yerel halk geriliminin, iş olanaklarının daha az ve ekonomik durumun daha zayıf olduğu Şanlıurfadan daha yüksek olduğu belirlenmiştir. Bu sonuç da göçmenlerin uyumu noktasında etkili olan sosyal gerilimin yerel olarak farklı olabileceğini göstermektedir

ki bu da yerel politikaların geliştirilmesi gerektiğini gözler önüne sermektedir. Böyle bir politika geliştirmenin en etkin aktörlerinin de yerel yönetimler olacağı aşîkârdır. Literatür incelendiğinde mülakatlarla benzerlik gösterdiği tespit edilen diğerk bir husus göçmenlerle ortak yaşama toplumun her katmanında mesafeli bakılmasıdır.

Literatürde yer alan diğerk önemli husus göçmenlerin uyum sorununu sadece yerel halk ile değil kendi aralarında da yaşadığıdır. İstanbul ili Fatih ilçesinde kayıtlı göçmenler üzerinde yapılan bir çalışmada göçmenlerin içinde yaşadıkları toplum ile uyum sorunu yaşamadığını belirtenlerin oranı 81,4 iken, uyumsuzluğun varlığından bahsedenlerin oranı %18,6 olarak tespit edilmiştir. Ancak çevresinde kendi ülke vatandaşlarından oluşan göçmenlerin, çevresi Türkler'den oluşan göçmenlere oranla daha fazla toplumsal uyum sorunu yaşadıkları görölmektedir (Polat, 2020: 96).

Diğerk taraftan Türklerden oluşan çevreye sahip göçmenlerin daha uyumlu olması bir sebep mi bir sonuçmu tartışma konusudur. Çünkü bir çok çalışma sosyal çevresi kendi vatandaşlardan oluşan göçmenlerin uyum süreçlerinin uzadığını ortaya koymaktadır (Karasu, 2016; Koyuncu, 2014; Harunoğulları ve Cengiz, 2014; Yıldırım alp vd., 2017; Süleymanov, 2016). Gerilimin kaynağı toplumun hangi katmanı olursa olsun bu çerçevede birinci ödev belediyelere düşmektedir (Duğank ve Gürbüz, 2018: 536; Çoban, 2018: 211). Yerel yönetimlere bu çerçevede sorumlulukları gereğı iki yönlü bir iletişim kurması hayati öneme sahiptir (Yayınoğlu, 2005: 196).

Yapılan mülakatların neredeyse tamamında dil öğrenme uyumun anahtarı olarak gösterilmiş ve hem STK'ya hem de yerel yönetimlere görevler düştüğü belirtilmiştir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Esenyurt Belediyesi Yetkilisi, Şahinbey Belediyesi Yetkilisi, Süleyman Şah Derneğı yetkilisi, Kızılay Derneğı Göç Müdürü, GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM İstanbul İl Müdürü). Sınırları içerisinde çok az sayıda göçmen olan belediyelerin dahi göç yönetimine kayıtsız kalmadıkları ve göçmenlere ilk etapta dil öğretmeye çalıştıkları göze çarpmaktadır (Sarıyer Belediyesi Yetkilisi).

Literatür incelendiğinde birçok araştırma göçmenlerin Türkçe öğrenmelerinin ve çeşitli konularda eğitilmelerinin uyum için önemli bir eşik olduğunu göstermiştir (Erdoğan, 2017: 93). İstanbul ili Fatih ilçesinde kayıtlı göçmenler üzerinde yapılan bir çalışmada göçmenlerin çalışma hayatına atılmaları bir uyum göstergesi olarak kabul edilmiş ve dil bilen yabancıların %55,2 oranında çalıştıkları saptanırken bu oran dil

bilmeyenlerde %44,8 olarak belirlenmiştir. Çalışma izni olan yabancıların Türkçe seviyelerinin ise %82 oranında çok iyi ya da iyi olduğu saptanmıştır. Türkçesi çok iyi ya da iyi olanların ise %63,6 oranında 5 yıldan fazla Türkiye’de kaldıkları belirlenmiştir. Türkçesi çok iyi ya da iyi olanların ikamet izni olanlar arasında daha yaygın olduğu (%65), bu oranın uluslararası korumalı göçmenler arasında % 52,2, düzensiz göçmenlerde 40,2 ve geçici korumalı (Suriyeli) göçmenler arasında %23,8 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Düzensiz ve uluslararası korumalı göçmenler arasında Türkçe konuşulan bölgelerden gelen göçmenlerin çoğunlukta olmasının etkisi ortaya konmuştur (Polat, 2020: 80-86). Sonuçlardan da anlaşıldığı üzere dilin uyumun bir anahtarı olduğu kabul edildiğinde, göçmenin hangi statü ile Türkiye’de bulunduğu bir anlamı kalmamaktadır. Uyum ile alakalı en birinci sorun olarak Türkçenin daha az konuşulduğu göçmen gruplarına yoğunlaştığı görülmektedir. Göçmenlerin dil öğrenmelerine yönelik sorumluluğun sadece eğitim kurumlarına yüklenemeyeceği ve yerel yönetimlerin de bu çerçevede inisiyatif almaları aşîkârdır (Süleymanov, 2016: 48-49).

Yapılan mülakatlarda göçmenlerin daha uyumlu bir yapıya kavuşturulabilmesi için rehabilite edilmelerinin gerektiği ve bu aşamada da STK’ya ciddi görevler düştüğü dile getirilmiştir (Aziz Mahmut Hüdaî Vakfı Yetkilisi, Mülteciler Derneği Başkanı, Uluslararası İşbirliği ve Yardımlaşma Derneği Yetkilisi, GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM İstanbul İl Müdürü). Diğer taraftan göçmenlerin durumlarının en iyi belediyeler tarafından etüt edilebileceği, daha uyumlu bir yapıya kavuşturulabilmesi için halk ile kaynaştırılması ve içinde bulundukları halkın yapısının iyi anlatılması gerektiği, bu aşamada da yerel yönetimlere ciddi görevler düştüğü dile getirilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi, Zeytinburnu Belediyesi Yetkilisi, Esenler Belediyesi Yetkilisi, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi, GİGM Uyum Dairesi Başkanı, GİGM İstanbul İl Müdürü). Ancak kanunda böyle bir görev tevdi edilmemesine rağmen belediyelerin bu çerçevedeki faaliyetleri sık sık uyguladıkları ve göçmenlerin yerel halk ile kaynaşmasına özel çaba harcadıkları görülmektedir (Bayrampaşa Belediyesi Yetkilisi, Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi).

Literatür incelendiğinde yerel yönetimlerin uyum konusuna bakışında farklılıklar oluştuğu, çok az sayıda belediye göçmenlerin uyum sağlamalarının onların burada

kalmalarının da yolunu açacağına inandıklarından uyum konusunda geri planda dursalar da belediyelerin çoğunun göçmenlerin entegrasyonunu önemsedikleri ve bu anlamda çaba sarfettikleri görülmektedir (Erdoğan, 2017: 93). Konu uyum olduğunda yerel yönetim ve STK işbirliğine birçok çalışmada rastlamak mümkündür (Şahin ve Söylemez, 2017: 968). Bu iş birlikleri uyum konusunda yerel yönetimlere ve STK'ya düşen ortak görevi gözler önüne sermektedir. Değişik kültürlerin hem kendilerini korumak hem de yeni toplumla bir arada hayat sürmek istediklerinde bunu sağlamak adına entegrasyondan başka bir yol bulunmamaktadır (Bilgin 2007: 265).

Akademisyenlerin Türkiye'deki göç yönetimi üzerine olan algılarını ölçmek için 5'li likert ölçeğinde yapılan bir çalışmaya katılan 105'i kadın ve 69'u erkek akademisyenin en yüksek puanlardan birini "Sivil toplum kuruluşları (STK)'ların rolü" (ortalama değer 4,24) ve "Yerel yönetimlerin rolü" (ortalama değer 4,05) ifadelerine verdikleri, buna karşılık "İçişleri Bakanlığı GİGM'nin yetkilerinin arttırılmasının önemi" (ortalama değer 3,74), GİGM'nin oluşturduğu göç kurulunun yetkilerinin arttırılması (ortalama değer 3,70) ve "Göç İdaresi İl Müdürlüğü'ne bağlı alt birimin yetkilerin arttırılması" (ortalama değer 3,51) şeklindeki ifadelere verilen puanların ise düşük kaldığı görülmektedir (Aliu, 2019: 212).

Yapılan mülakatlardan yardımların zaman zaman yerel halkın tepkisini çektiği, bu nedenle yardım yaparken bölgenin içerisinde bulunduğu ekonomik durum da göz önüne alınarak yapılmadı gerektiği dile getirilmiştir (AFAD Uluslararası Sivil Toplum Direktörü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetkilisi). Bazı belediyelerin de bu gerçeğin farkına vararak yardım yaparken yerel halka da benzer yardımları yaptıkları görülmektedir (Şahinbey Belediyesi Yetkilisi, Arnavutköy Belediyesi Yetkilisi, Şahinbey Belediyesi Yetkilisi). Diğer taraftan özellikle Kızılay tarafından yapılan nakdi yardımların genel bütçeden değil uluslararası kuruluşlar tarafından fonlandığının da topluma anlatılması gerektiği mülakatlarda dile getirilmiştir (İstanbul Başakşehir Belediyesi Yetkilisi, Kızılay Derneği Yetkilisi). Başka bir mülakatta ise yardımın sınırının iyi tayin edilmesi gerektiği, göçmenler özelinde konunun temel ihtiyaçlar ile sınırlı tutulması gerektiği, onlar için bir gelecek kurma boyutuna geçerse maksadın aşılmış olabileceği ve bunun da sosyal huzursuzluklara sebep olabileceği dile getirilmiştir (GİGM Personel Dairesi Başkanı). Literatür incelendiğinde genel itibari ile göçmenlere sivil toplum örgütlerinin ve uluslararası

kuruluşların yardım yapması daha çok benimsenirken, devlet yardımlarının istenilen düzeyde karşılık bulmadığı görülmektedir.

5.1.11. Uzun Vadeli Politikaların Gerekliliği ve Güvenlik

Yapılan mülakatlarda bazı belediye sınırları içerisinde bulunan göçmenlerin sayısının oldukça fazla olduğu ve durumlarının çok iç açıcı olmadığı, belediye tarafından yapılan yardımların yetersiz kaldığı, göçmenlerin günlük ihtiyaçlarının karşılanması ile sürdürülebilir bir göç idaresinin sağlanamayacağı, gelir getirici iş alanlarına yönlendirilerek yükün hafifletilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Gaziosmanpaşa Belediyesi Yetkilisi). Nitekim bazı belediyelerde bu yönde alınan tedbirler neticesinde hali hazırda göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlara dair bir sorunlarının olmadığı, bu ihtiyaçların giderilmesinin sistematik bir hal aldığı ya da göçmenlerin kendilerini idame edecek hale geldikleri bildirilmiştir (Şehitkâmil Belediyesi Yetkilisi). Mülakat yapılan hem İstanbul hem de Gaziantep Büyükşehir Belediyelerinin 2019-2024 yılı strateji planları incelendiğinde göç sorunlarında diğer alanlarda olduğu gibi uzun vadeli tedbirlerin geliştirilmesi noktasında bir irade ortaya konduğu görülmektedir.

İstatistiki verilerden anlaşıldığı üzere göçmenlerin bir güvenlik riski oluşturmadıkları (GİGM Eğitim Dairesi Başkanı), bu sonuçlar üzerinde en etkili faktörün ise tutulan kayıtlar olduğu, göçmenlerin suça karışmaları halinde bulunmalarına imkân sağlayan parmak izi ve biyometrik resim kayıtlarının caydırıcı olduğu, kaydı olmayanların ise hızlı bir şekilde kayıt altına alınmaya çalışıldığı dile getirilmiştir (GİGM Proje Grup Başkanı). Diğer taraftan göçmenlerin açık kapı politikası doğrultusunda sadece kendilerinin değil Suriye ajanlarının da ülkeye geldiklerine inandıkları, bu durumun kendilerini çok rahatsız ettiği, bu nedenle davranışlarına dikkat ettikleri belirtilmiştir (Bağcılar Belediyesi Yetkilisi ve Ümraniye Belediyesi Yetkilisi). Bir başka mülakatta göçmenlere uygulanan politikaların başarıya ulaşamamasının önündeki en büyük tehlikesinin göçmenlerin kriminal bir zemine kaymalarının olacağı ve organize suç örgütlerinin de sadece sosyal uyumu değil aynı zaman da kamu güvenliğini de tehdit edebileceği dile getirilmiştir (Ümraniye Belediyesi Yetkilisi).

Göçmenlerin güvenlik boyutu ile ilgili olarak en önemli sorunun dilencilik olduğu görülmektedir. İstanbul özelinde yapılan bir çalışmada Alo 153 hattına gelen ve konusu göçmenler olan şikayetlerin başında dilencilik geldiği görülmektedir (Erdoğan,

2017: 35-83). Göç ile suç arasındaki ilişkiye odaklanan araştırmaları bir bütün halinde inceleyen Kızmaz (2018a: 562-599) mülakatlar ile benzer bir şekilde uluslararası göçün bir suç nedeni olarak görülemeyeceğini ortaya koymuş ve bir çok faktörün bu ikisi arasındaki ilişkiyi etkilediğini saptamıştır.

Göçmenlerin ve hedef toplumun demografik özellikleri, göçe sebep olan nedenlerin çeşitliliği, hedef toplumdaki reaksiyon kapasitesi, yönetim kapasitesi, kültürel uyumda meydana gelen farklılıklar, göçmenler arası kuşak farkı önemli faktörler arasında sıralanmaktadır. Aynı araştırmacı başka bir çalışmada Türkiye’deki Suriyelilerin suça bulaşma durumlarını mercek altına almış ve Suriyelilerin karıştığı adli olayların ve haklarında verilen mahkumiyet kararlarının 2014-2017 yılları arası için genel sayılara oranla %1’in altında olduğunu saptamıştır. Örneğin yaklaşık 2 milyon Suriyelinin (Toplam nüfusun %2,5’i) 2015 yılında adli olaylardan dolayı toplamda Suriyelilere verilen mahkumiyet kararlarının bütün mahkumiyet kararları içerisinde oranının % 0,59 şeklinde gerçekleştiği görülmektedir (Kızmaz, 2018b: 403). Mülakatlarda örtüştüğü üzere göçmenlerin duyduğu güvenlik kaygılarının başında ise Suriye istihbaratı El Muhaberat gelmektedir (Erdoğan ve Ünver, 2015: 67-68).

5.2. Göç Yönetişimi Modeli Önerisi

5.2.1. Modelin Teorik Arka Planı: Yönetişim

Avrupa ve Amerika’da neoliberal politikalarla birlikte gerçekleşen dönüşüm süreci, sosyal, siyasi, kültürel ve iktisadi alanda önemli değişimlere neden olmuştur. Yönetişim, bahse konu değişim ve dönüşüm sürecinin yönetim sahasına yansımakta olan boyutu şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Gümüş, 2009:1).

1990’lı yıllardan başlayarak kamu yönetimi literatürüne giren, karar alma ve uygulanma süreçlerine toplumdaki diğer aktörlerin de dâhil edilmesini ifade eden yönetim olgusu, İlk kez 1989 yılında Dünya Bankasının Afrika kıtasının kalkınmasına odaklanmış olan raporunda kullanılmıştır (Stoker, 1998: 18). Dünya Bankasının 1989 senesinde yayımlamış olduğu “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth; A Long Term Perspective Study” isimli raporunda kullanılmış olan kavram, başta Dünya Bankası olmak üzere belli başlı uluslararası

organizasyonların vermiş olduğu katkılarla, süreç içinde anlam ve kapsam olarak genişleyerek derinleşmiştir (WorldBank, 1989: 60-61).

Doksanlı yıllardan itibaren sosyal ve siyasi teörinin önemli tartışma konularından biri durumuna gelmiş olan yönetişimin kullanım alanının birçok çalışma sahasının konusu olmakla birlikte, kavramın yerel, ulusal ve küresel yönetime kadar genişlemesi bir tek anlamından söz edilmesini zorlaştırmaktadır (Güzelsarı, 2004: 15).

Yönetişim olgusunun kökenleri aslında çok öncelere dayandığını belirten Gündoğan (2010: 15), kavramın yansız olmasından dolayı iyi ya da kötü şeklindeki sıfatlarla beraber anılmakta olduğundan bahsetmekle birlikte, İngilizcesi “governance” olan yönetişimin tarihsel olarak, hükümet etmek, yönetmek manasında kullanıldığını işaret etmektedir (Gündoğan, 2010: 15). Kamu yönetimi sözlüğünde yönetim: “Bir toplumsal, politik sistemdeki tüm paydaşların ortak çalışmaları sonucunda elde edilmiş olan sonuçların meydana getirdiği yapı ve sistem” olarak ifade edilmektedir (TODAİE, 1998, 274).

Yönetişim olgusu, yönetimden yeni bir yönetme biçimine doğru geçiş; yeni yönetim süreçleri, yeni yasalar ve yönetim esasında önemli bir değişime işaret etmektedir (Rhodes, 1996:652). Yönetişim halkın talepleri doğrultusunda devletin sunduğu hizmetlerin daha verimli ve kaliteli bir biçimde gerçekleştirilebileceğinin iddiasında bulunan sistemlerin bütünüdür (Ateş ve Şahin, 2020: 237). Yönetişim merkezi, hiyerarşik ve tek taraflı bir sistemden, çok aktörlü, desantralize, yatay bir yönetim sistemini ifade eder. Yönetişim, içerisinde bulunduğumuz çağda pek çok sahada gün geçtikçe daha da önem kazanmakta olan bir yönetim şekli olmuştur. Yönetimde uygun ve verimli bir planlamanın sağlanabilmesi adına yönetişimin önemli etkisi olduğuna ilişkin çalışmalarda mevcuttur (Şaylan, 1998: 119).

Yönetişimle birlikte klasik devlet anlayışından kaynaklı olumsuzlukların giderilmesi hedeflenmektedir. Bu noktada yönetim esasında devletten bağımsız bir yönetim biçimi olmaktan ziyade, devletin yapısı ve işleyişi içerisindeki aksaklıkların giderilmesi için bir alternatif olduğundan bahsetmek mümkündür. Bürokratik yönetimden farklı olarak yönetim, kamunun karar alma ve uygulama bakımından tek belirleyici olduğu bir yönetimden ziyade karar alma mekanizmalarının çoğullaştığı bir yönetim şeklidir. Bu yeni yönetim biçiminin unsurları karar mekanizmalarında klasik

yönetim anlayışı yerine yerelliğin esas alınarak sivil toplumun ön planda tutulduğu bir anlayış olduğu ifade edilmektedir (DPT, 2007: 29).

Günümüzde toplum, siyasi erk ve ortak gayenin varlığı unsurlarından meydana gelen klasik yönetim yaklaşımının yeterlilik düzeyi bir takım gelişmelerden dolayı sorgulanmaktadır. Tekeli'nin (1996: 23-24) yaptığı çalışmaya göre, bu gelişmeler sanayi toplumunda bilgi toplumuna geçiş, Fordist üretim sisteminden esnek imalata geçilerek hız elde edilmesi ve ulus-devletler dünyasının yerini küresel dünyaya devretmesiyle birlikte postmodernizmin, modernizmin yerini almaya aday olması olarak sıralanmıştır. Bahse konu gelişmelerle birlikte yönetimde bir dönüşüm söz konusu olmaktadır.

Yönetişim kamu hizmetinin tek bir otorite tarafından yerine getirilmesinden ziyade, farklı rolleri bulunan paydaş kurumlarla birlikte koordinasyon içerisinde icra edilmesi gerekliliğinden bahsetmektedir. Bu gereklilik, sistem içerisindeki her paydaşın olumlu ve olumsuz durumlardan etkilendiği ve her paydaşın fayda üretebilecek bir çıktıya sahip olduğu varsayımından gelmektedir. Bundan dolayıdır ki yönetişim, merkezi yönetimlerin tek bir karar alma mekanizmasını sunduğu yönetim biçimlerinin yerini halkın ve sivil toplumların kamu politikalarına dâhil olduğu bir sistem olması nedeniyle modern toplumun mecburi bir istikameti olduğundan bahsedilebilir (Ateş ve Şahin, 2020: 240). Bu bağlamda yönetişim devletin merkezinde yer alan yönetim fonksiyonlarının yerel otoritelere devredilmesine imkân tanırken, kamu politikalarında kamunun dâhil olmadığı ağların da yer alması konusundaki gerekliliği ortaya koymaktadır (Ateş ve Şahin, 2020: 252). Yönetişim sayesinde bürokrasiden kaynaklanan aksaklıkların merkezi yönetimler tarafından değil de çok aktörlü bir yönetim mekanizmasıyla birlikte yönetilmesiyle giderilebileceğinden bahsedilmektedir (Övgün, 2010: 59). Devlet yönetişimci anlayış çerçevesinde, kendisi yapmaktan ziyade paydaşları yapabilir hale getirip, yönetsel etkinliği arttırmaktadır (Övgün, 2010: 60). Bu bağlamda yeni yönetim biçiminin en önemli özelliği devlet dışı aktörlerin şimdiye kadar gerçekleştirilen karar alma mekanizmalarına dâhil edilmesidir.

Yönetişim olgusunun küresel, bölgesel, ulusal, yerel boyutlarının yanında, iktisadi – yönetsel – siyasi – çevresel – kültürel boyutları da yer almaktadır. Bu sebeple yönetişim fonksiyonu kamu ya da özel, devlet içi ya da dışı, ulusal veya küresel

aktörler aracılığıyla gerçekleşir. Bundan başka bahse konu faktörlerin ya da toplumların arasındaki yeni etkileşimsel bağlantılarının meydana gelmesini ve biçim almasını sağlar. Bilhassa değişik sahalarda gün yüzüne çıkmış küresel etkilerle beraberinde idarenin, uzman idareciler aracılığıyla tanımlanan teknik bir yapı olmaktan ziyade, toplumsal aktörlerle tanımlanan süreçler bütününe evrilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır (Çukurçayır, 2002).

Demokratikleşmenin önem kazanmasıyla birlikte, özel sektör ve STK'ların karar almada etkili statülere gelmeleri gerekliliğine dair inanç, devlet haricinde sürece iki yeni aktörün katılımını gerekli kılmaktadır. Başka bir deyişle yönetim olgusu kamu idaresinin sivil topluma açılıp, kamusal karar alma mekanizmasının önemli bir bileşeni olması gerekliliğini ifade eder. Toksöz (2008: 17) yönetim, karar alma süreçlerine STK'lar, meslek odaları, özel sektör kurumları ve üniversiteler gibi bir takım grupların dâhil edilerek, idarecilerin anlaşmacı, şeffaf, hesap verebilir, etkili ve işbirlikçi bir yönetim anlayışına sahip olma süreçlerini kapsadığından bahsetmektedir.

Yönetişimin önemli bir işleviyse temsil problemine çözüm sunabilme kapasitesidir. Yönetişim devlet ile sivil toplumu farklı aktörler şeklinde değerlendirmek yerine, bir bütünün yarısı olarak ele almaktadır. Bazen birbirlerine rakip unsur olarak dahi değerlendirilebilen devlet ve sivil toplumu, yönetim olgusu iki ortak şekilde ele almaktadır (Önder, 2013: 320).

Yönetişim olgusunun dayanmış olduğu en önemli unsur yeni bir yönetim algısı ve kamu idarelerinin tekrardan yapılandırılması gerekliliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gerekliliği karşılayabilmek, etkili, verimli bir yönetim sistemi meydana getirilip işlerlik kazandırmak adına genel görüş birliği sağlanmış, saydamlık, hesap verilebilirlik, adem-i merkezîyetçilik, etkili katılım şeklinde yönetim prensiplerine dayandırılması gerektiğinden bahsetmek mümkündür. (Cesur, 2011: 811)

Yönetişim, yönetilenlerle yönetenlerin rollerini tekrardan tespit edilerek, hiyerarşinin minimuma indirildiği, tüm aktörlerin karar alma sürecine dâhil olduğu bir yapıya işaret etmektedir. Yönetişimin temel hedeflerinden biri de yönetimle toplumun ortak payda altında birleşmelerini sağlamaktır (Töremen ve Kılıç, 2015: 272). Dolayısıyla yönetim ile birlikte kamusal karar alma ve yönetim mekanizmaları değişmektedir. Yönetişim olgusu çok aktörlü, katılımcı, karar alma ve uygulanması sürecine tüm aktörlerin dâhil edilmesi olarak anlam kazanmaktadır.

Çok boyutlu bir kavram olan yönetişimin mekânsal boyutlarından biri olan ve çalışmada önerilen modelin de temelini oluşturan “yerel yönetişim”, yönetişim sürecinin yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşim içerisinde gerçekleştirilmesidir (Bıçkı ve Sobacı, 2011: 219).

Küresel ve ulusal düzlemde uygulanma sahası bulmuş olan yönetişimin, yerel yönetimlerde de yaygın bir hale gelmesiyle birlikte literatüre dâhil edilen “yerel yönetişim” olgusu, (Lamba ve Kerma, 2016: 91) yerel yönetim düzeyinde rol oynamakta olan aktörler arası etkileşimi ve bu aktörlerin aktif bir biçimde yönetimde bulunmasını belirtmek için kullanılmakta olan bir kavram şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu yeni yönetim modelinin geliştirilmesinde, başta küreselleşme olgusunun dayatmış olduğu değişim baskısı olmakla birlikte, katılım bilincinin gelişmesi, temsili demokrasinin eksikliklerinin giderilmesi gibi faktörlerin etkili olduğunu söylemek mümkündür (Lamba ve Kerman, 2016: 91-92).

Yerel yönetişim olgusu, yerelde devlet idarelerinin ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelmesiyle oluşan yeni bir yönetim modeline işaret eder (Şengül, 1999: 12). Başka bir deyişle yerel yönetişim, yönetişim sürecinin yerel yönetimlerle beraber kurgulanıp yeni bir modelin meydana gelmesi adına karşılıklı etkileşimi zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle yerel yönetişim, yerel kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezden yerele doğru bir yetki aktarımı olarak da öngörülmektedir (Sobacı, 2007: 226).

Yönetişim olgusunun yerel düzeyde daha özel bir uygulama şekli olan yerel yönetişim (Kavilli, 2004: 162), yönetişim sürecinin yerel yönetimler bağlamında sürdürülmesi olarak karşımıza çıkmakla birlikte (Sobacı, 2007: 226), merkezi idareyi, yerel idareleri ve STK’ları yönetimin paydaşları olarak ele almaktadır (Kerman vd., 2011: 15). Yerel yönetişimin özünü meydana getiren ilk unsur, halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler oluştururken, ikinci unsur sivil toplum kuruluşları (STK)’dır (Kaypak, 2012: 186).

Eryılmaz’a (2014: 60) göre yönetişim, merkezi ve yerel yönetim ünitelerinin yanı sıra özel teşebbüslerin ve STK’ların da yer almış olduğu bir yönetim sistemi olmakla birlikte, toplumu yönetip yönlendirme hususundaki dengenin sivil topluma doğru kaydığı, özel sektör ve STK’ların da yönetimin bir aktörü biçiminde kabul edilmiş olduğu çok aktörlü bir yönetim biçimi şeklinde karşımıza çıkar. Yerel yönetişim

kapsamında ise yerel yönetimlerden beklenen, yerel seviyede kamu, özel kesim ve STK'lar şeklindeki çok aktörlü yapılanmaların yönetime dâhil edilmesidir. Zira yönetim, hiyerarşik yönetim yapısından karşılıklı etkileşime dayanan yönetim sürecine geçmeyi gerekli kılmaktadır. Bu süreçte devletin vazifesi aktörlerin aralarındaki iletişimi temin ederek, karşılıklı ilişkiler arasında düzenleyici görev üstlenmektir (Ökmen ve Baştan, 2004: 223). Karar alma safhasında yönetim prensibi merkezi idarenin haricindeki aktörlerinde bu sürece dâhil edilmesini öngören bir yaklaşımı savunur (Demir ve Yavaş, 2015: 56; Kerman vd., 2011: 16).

Yönetişimin yerel bağlamda bir yansıması olan yerel yönetişimin gerçekleşmesi adına merkezi yönetimin belli tedbirler alması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin karşılamakla yükümlü bulundukları hizmetin özelliğine göre, mali olanakları dâhilinde, kiralama, hizmet sübvansiyonu ve vergi teşvikleri şeklinde değişik araçlara başvurmaktadırlar. Bu yeni anlayışta kent yönetimi yerel yönetim, yerel sermaye ve yerel sahada etkili bulunan sivil toplum kuruluşları olmak üzere üç boyutlu bir görünüm elde etmiştir: Bundan dolayıdır ki, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiye bu yeni aktörler ilave edilmiştir (Şengül, 1999: 12).

Ulusal boyutu haricinde yönetişimin yerel boyutuna işaret eden yerel yönetim, yerel yönetim sürecinin yönetim kavramıyla bütünleşmiş olduğu bir olguyu temsil etmektedir (Palabıyık, 2004: 73-74). Yerel yönetim, yönetim sürecinin yerel yönetimlerle karşılıklı etkileşim içerisinde gerçekleştirilmesi gerekliliğini işaret etmekle birlikte, mevcut sistemdeki yerel politikaların meydana gelmesi ve yerel kamusal hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerden ziyade özel kesim ve sivil toplumun katılım düzeyini tartışmalı bir hale getirmiştir (Palabıyık, 2003: 253-267).

Kapsam itibarıyla oldukça geniş bir kavram olan yönetişimin yerel bağlamdaki önemli bir yansıması olan yerel yönetim, yerelde oluşturulacak yönetsel ilişkilerin hiyerarşik bir yapılanmadan ziyade, eşitler arasında koordine biçiminde meydana gelmesini belirtmektedir. Bundan dolayıdır ki yerel yönetim, merkezi idareyle yerel yönetim, yerel yönetimle de STK'ların ve özel sektörün aralarında dengeli, katılımcı ve koordineli bir iş bölümüne dayanmaktadır (Doğan, 2016: 80).

Buradan hareketle yerel yönetim, yerel yönetimlerin sorumlu bulundukları hizmetlerin tamamının kendilerinin yapmasını değil de, toplumdaki diğer paydaşlarla birlikte yapabilirliğinin sağlanmasını öngörmektedir. Bu da yönetim olgusunun çok

ortaklı, işbirlikçi ve etkileşime dayanan yapısının yerel düzleme aktarılmasını ve yerel düzeyde problemlerin çözülmesinde yeni bir yönetim mekanizmasının gerekliliğini göstermektedir (Bıçkıcı ve Sobacı, 2011: 227).

Kamu hizmetlerine duyulan ihtiyaçla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak gösterdiği artış, yerel yönetimlerin alternatif hizmet arzı yöntemlerini tercih etmesini beraberinde getirmiştir. Hal böyle iken yerel yönetimler, sağlamakla sorumlu oldukları hizmetlerin özelliği ve hizmetten yararlanacak olanların durumları çerçevesinde ve mali olanakları dâhilinde, kiralama, hizmet temini ve vergi teşvikleri biçiminde özel sektör ile işbirliği içerisinde hizmetler sunmaktadır. Yerel yönetimlerin, uzman personel ile kaliteli, etkin ve ucuz hizmet sağlamak adına alternatif yöntemleri kullanarak kamu hizmetlerini özel sektör eliyle gerçekleştirildiği uygulamalar her geçen gün artmaktadır. Göç yönetişimi modeli çerçevesinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması başlığında detaylıca bahsedilen ve özel uzmanlık gerektiren bazı hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi adına özel sektörden hizmet satın alma yöntemine başvurulması halinde yönetişimin diğer bir unsuru olan özel sektörün dolaylı olarak sürece dâhil edilmesi sağlanmış olacaktır. Yine özel sektörün göç yönetişimi modelinde yer almasına imkân sağlayan diğer bir yöntem ise, özel sektör kuruluşlarının göç alanında faaliyetleri bulunan sivil toplum kuruluşlarına yapılan bağışlar doğrultusunda belli oranlarda vergi muafiyeti tanınması şeklinde bir yasal düzenlemenin yer almasıyla mümkün olabilecektir.

Göç yönetiminin en önemli boyutlarından birinin göçmenlerin barınma ve temel ihtiyaçlarının karşılanması ve istihdamıdır. Çalışmada da vurgulandığı üzere çok katmanlı yönetişim modeli bir çözüm adresidir. Özel sektörü bu çok katmanlı yönetim anlayışının dışında tutmak mümkün gözükmemektedir. Fakat modellemede kamu yönetişimi bağlamında özel sektörün rolüne yer verilmese dahi başta şirketlerin göçün doğası gereği beraberinde getirdiği sorunlara katkıları yadsınamaz bir gerçektir. Mikro ekonomi temelli göçlerin doğrudan adreslerinin iş piyasası olduğunu düşündüğümüzde özel sektörün bu modelin dışında tutulması elbetteki ki mümkün olamayacaktır.

Göç yönetişimi modeli çerçevesinde özel sektörün sisteme olası katkılarından bahsedilmekle birlikte, model merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sivil toplum

kuruluşları özelinde kurgulanıp, yetki, görev ve koordinasyon söz konusu kurumlar arasında tanımlanmıştır.

5.2.2. Göç Yönetişimi Modeli Oluşturma Gerekçesi

Çalışmada literatür taraması sonrasında, göç yönetiminde rol alan merkezi yönetim kuruluşu yetkilileri, yerel yönetim yetkilileri ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri ile gerçekleştirilen mülakatlardan elde edilen verinin işlenmesiyle ulaşılan bulgulara, yine literatürde yer alan nicel araştırmalardan elde edilen sayısal verilerin eklenmesi sonucunda, Türkiye’de göç yönetimi alanında tespit edilen sorunları çözmeye yönelik yeni bir modelin geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

07 Kasım 2016 tarihinde Şanlıurfa’da gerçekleştirilen “Göç Yönetiminde Yerel Düzeyde Koordinasyonu Güçlendirme Çalıştayı’nda göç yönetmindeki sorunlar aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

1. Kurumlar Arası Koordinasyon Eksikliği
2. Kamu-Özel-Gönüllü Kuruluşların İletişimsizliği
3. Kaynak Planlaması Gerekliliği
4. İç-Dış Paydaşların Birlikteliği Gerekliliği
5. Suriyeli Vatandaşlardan Aktif İşgücü İçerisinde Yer Alan Çalışma Çağındaki Bireylerin İş Hayatına Entegrasyonu
6. Sosyal Uyum Sorunu
7. Göç Politikalarında Yönetimsel Başarının Sağlanması Gerekliliği
8. Mülteci ve sığınmacılara Yönelik Bilgilendirme ve Yaşam Alanlarının Oluşturulması ihtiyacı (2016 Çalıştay Raporu).

2016 yılında gerçekleştirilen Çalıştay sonrası tespit edilen sorunların bugün hala varlığını sürdürmesi merkezi hükümetin, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının göç problematiği karşısında gösterdikleri ortak çabanın yeterlilik düzeyinin sorgulanması ihtiyacını doğurmuştur.

Göç sorununun çok boyutlu doğası gereği kurumları arasında koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Bu konuya Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Komisyonu raporunda da değinilerek (GCIM, 2005: 4) uluslararası göçün yönetişimi konusunda öngörülen yaklaşımlar ve stratejilerden önceki bölümde bahsedilmiştir.

Merkezi yönetimin İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü marifetiyle geliştirdiği göç yönetim sisteminde, politikaların iller düzeyinde uygulanması konusunda merkezi yönetim kuruluşları, özel sektör kuruluşları, mülki idare birimleri, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının birbirleriyle gerektiği ölçüde iletişim halinde bulunmamaları, koordinasyon yetersizliğine yol açmaktadır. Birçok ilde sivil toplum kuruluşları faaliyetlerini kendi imkânlarıyla ve gönüllülük esasına dayalı olarak gerçekleştirmekle birlikte, mülki idare ve yerel yönetimler ile koordinasyonu sürekli ve etkin bir şekilde sağlanıldığı bir yönetim sisteminde, bu faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği artacağı aşîkârdır. Aynı şekilde, her ne kadar mevzuatta göç konusunda yetki ve rolleri tam olarak tanımlanmamış olsa da, büyük potansiyeli bulunan yerel yönetimlerin yönetim çerçevesi içerisinde göç yönetim sürecine dâhil edilmesi önem arz etmektedir.

Ülkemiz jeopolitik ve jeostratejik konumu itibarıyla göç almaya devam edeceği aşîkârdır. Ülkemizin konumu, büyüklüğü, mevcut göçmen sayısı dikkate alındığında bundan sonraki süreçte ihtiyaç duyulan sahalarda nitelikli göçün ülkemize kazandırılması ve mevcut durumun ülke menfaatlerine göre yönetilmesi için, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak göç yönetiminde yapısal değişiklik gerekli görülüp, çalışmada merkezi yönetimde, taşra teşkilatlarında ve yerel yönetimlerde önerilen modelin uygun olacağı düşünülmektedir.

Geliştirilecek modelin temel gerekçelerinden biri de, ülke genelinde göç yönetiminde yaşanan yönetim sorunlarına çözüm aramak ve göçe dair tüm paydaşların dâhil edildiği yönetim modeli oluşturmaktır. Türkiye’de göçün yönetildiği görülmekle birlikte kaynakların etkin ve verimli kullanımı, gelen göçmenlerin mesleki becerileri, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri doğrultusunda değerlendirilmeleri bakımından, yönetim faaliyetleri açısından boşluk olduğundan bahsetmek mümkündür. Bu anlamda ülkemizde göç niceliksel olarak yönetilmekle birlikte, niteliksel olarak da göç yönetimi konusunda bir takım reformlara ihtiyaç duyulduğu söylenebilir.

Türkiye’de kurumsallaşma, 29 Nisan 2011 tarihinde başlayan büyük göç dalgasına bağlı olarak göç rejimine ilişkin alanlarda yoğunlaşmıştır. Göç yönetimine ilişkin bütün iş ve işlemler 04/04/2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında yürütülmektedir. Genel politikalar İçişleri Bakanlığı Göç

İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından belirlense de göçün çok boyutlu yapısı gereği, ilgili bütün bakanlıkların sürece dâhil edilmesi gerektiği görülmektedir. Kurumsallaşma hiç şüphesi zaman alan bir süreçtir. Huntington (1968: 12) kurumsallaşmanın öneminden bahsederken kurumsallaşmayı, kurumların değer ve istikrar elde ettiği bir süreçtir olarak betimlemektedir. Huntington’a göre bir kurumun ve alt birimlerinin hiyerarşik ve fonksiyonel bakımdan çoğalarak karmaşıklaşması, kurumsallaşma düzeyindeki artış ile ifade edilmektedir (Huntington, 1965: 71). Bu anlamda önerilen modelde göç yönetimine dair kurumsal yapılanmaların hiyerarşik ve fonksiyonel bakımda çoğaltılarak göçmenlerin sorunlarına çözüm olabilecek şekilde revize edilmesi bir gereklilik olarak değerlendirilebilir.

Bu açıklamalar doğrultusunda göç sürecinin iyi yönetilebilmesi ve bir devlet politikası haline getirilebilmesi için bir takım yeni kurum ve kurulların ihdas edilmesinin yanında, bunlara kanunen tanımlanmış görev yetki ve sorumluluklar verilmesi ve kurumlararası koordinasyonun sağlanması gerekli görülmektedir. Ayrıca oluşturulacak kurulların üyelerinin de göçün yönetiminde paydaş kabul edilen kurum ve kuruluşları kapsayacak şekilde revize edilerek göç yönetiminden, göç yönetişimi anlayışına doğru evrilmesi gerekliliğinden bahsetmek mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde göç yönetişimi modeli kapsamında kurulması öngörülen Cumhurbaşkanlığı Politikalar Kurulu, İl Göç Kurulu, İlçe Göç Kurulu, üyeleri, görev, yetki ve koordinasyon ağına ilişkin kurgulanan sistem açıklandıktan sonra, göç yönetişiminde paydaş kabul edilen yerel yönetimlerin oluşturulan modele entegre olmasını sağlayacak kurumsal ve yasal revizyonlardan değinilerek, sivil toplum kuruluşlarının modeldeki konumu ve fonksiyonundan bahsedilecektir.

5.2.3. Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulu

Türkiye yüzyıllardır göç alan bir ülke olmakla birlikte, son dönemde Suriye iç savaşı nedeniyle kitlesel göçe maruz kalması sonucunda, göç yönetimi anlamında kurumsallaşmaya gidilmiş ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Göç yönetimi, yapısı gereği birçok kamu kurumunu ilgilendiren faaliyetleri gerektirdiğinden 6458 sayılı YUKK 105. Maddesi gereğince sekreteryası GİGM tarafından yapılmak üzere Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. Yılda en az bir defa toplanması öngörülen İçişleri Bakanının başkanlığında, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, Millî Eğitim, Aile ve Sosyal Politikalar, Sağlık,

Ulaştırma, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşmaktadır. 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 105 inci maddesiyle ihdas edilen Göç Politikaları Kurulu, İçişleri Bakanı başkanlığında; 15 Şubat, 26 Nisan, 16 Kasım ve 28 Aralık 2017 tarihleri ile 20 Şubat 2018 tarihlerinde olmak üzere beş toplantı gerçekleştirmiştir.

Bu kurulun görevine 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 71. maddesi gereğince son verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, 703 sayılı KHK ile kaldırılan Göç Politikaları Kurulu 13 Eylül 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Göç Kurulu" ismiyle yeniden yapılandırılmıştır.

Göç Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 522. maddesinin 1. fıkrasının h bendine eklenmiştir. İlgili madde "Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşları temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanır" hükmü amirdir.

"Göç Kurulu, yeni yapısıyla ilk toplantısını 21 Kasım 2018 tarihinde İçişleri Bakanı başkanlığında gerçekleştirmiştir. Göç Kurulu, yeni yapısıyla toplantılarını; 21 Kasım 2018, 24 Ocak 2019, 12 Temmuz 2019 ve son olarak 19 Eylül 2019 tarihlerinde İçişleri Bakanı başkanlığında gerçekleştirmiştir.

Kurul kendine verilen görevler doğrultusunda aldığı kararlar

- Göç strateji belgesi oluşturulması amacıyla hazırlıklara başlanması,
- "Türkiye'nin Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nın kabul edilmesi,
- Muhtelif Kurullarda, ikamet izinlerine ilişkin görevi kapsamındaki konularda düzenleme yapılması,
- Göç alanında mevcut durumu ayrıntılarıyla ortaya koyan Göç Eylem Planı kurul üyelerine sunulması şeklindedir.

Göçmenlerin eğitilmesi, toplumsal hayata uyum göstermesi, barınması, istihdamı gibi konular birçok devlet kurumunun görev ve yetki alanına girmektedir. Bu sürecin arzu edilir bir şekilde yönetilememesi halinde milli birliğimiz adına tehlike arz edeceği aşîkârdır. Yapılan saha çalışmalarından da anlaşılacağı üzere kurumlararası arasında güçlü bir koordinasyonun varlığından bahsetmek mümkün değildir.

Göç önceki bölümlerde sıkça bahsedildiği üzere çok boyutları olan bir süreç olduğu için, göç yönetimi konusu da esasında birçok bakanlığın konusuna giren bir süreç yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok Bakanlığın müsteşarlık düzeyinde temsil edildiği İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde ihdas edilen Göç Politikaları Kurulu, kurulduğu tarih olan 04/04/2013'ten, 02 Temmuz 2018'e kadar beş yıllık bir dönem içerisinde toplam 5 defa toplandığı görülmüştür.⁶⁶ Dolayısıyla idari birimler arasında koordinasyonu sağlayacak devlet organizasyon yapısı içerisinde bir yapıya duyulan ihtiyacı karşıladığından bahsedilememektedir. Ayrıca teşkilat şemasındaki yeri itibarıyla İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde temsiliyeti olduğundan bahisle, alınan kararların bağlayıcılık ve uygulanma düzeyi konularını tartışmalı hale getirmektedir. Dolayısıyla bu kurulun alınan kararların göç yönetiminin konusuna giren diğer bakanlık tarafından da bağlayıcılığı açısından hiyerarşik olarak daha etkin bir yapı içerisinde olması, daha sık toplantıların düzenlendiği ve kuruldaki diğer bakanlık üyelerinin de daha yüksek temsiliyetinin sağlandığı bir sisteme dönüştürülmesi gerekliliğinden bahsedilebilir.

Saha çalışması kapsamında kamu kurumları yetkilileriyle yapılan mülakatlarda görüldüğü üzere, Türkiye'nin belirli bir göç politikasının varlığı hakkında şüpheler bulunmaktadır. Üst politika belirsizliğinin taşrada ve yerelde sorunların daha da büyüyerek çoğalmasına yol açtığından bahsetmek mümkündür. Çalışmanın bu başlığında, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde konuya ilişkin yapılacak bir düzenleme ile İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Göç Kurulunun tasfiye edilerek, üyelerinin en üst düzeyde temsiline olanak sağlayan ve göç yönetişime uygun bir biçimde revize edilen Cumhurbaşkanlığı Politikalar Kurulu kurulması önerilmektedir.

Göç yönetim modelinde aşağıda yazılı üyelerden oluşan ve göç konusunda kısa, orta ve uzun vadeli politikalar belirlemek ve bu politikaların tüm taşra teşkilatlarında kurumlararası koordinasyon ile uygulanmasını sağlayacak olan bu kurul ile Cumhurbaşkanlığı Politikalar Kurulu sayısı 10'a çıkmış olacaktır.

21/01/2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 16/04/2017 tarihinde gerçekleştirilen halk oylaması ile

⁶⁶ <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>, (Erişim tarihi, 20.10.2020)

kabul edilmiştir. Anayasa değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Anayasal düzlemde yapılan bu değişiklik doğrultusunda başta 700 ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” başta olmak üzere yeni hükümet sistemine ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁷ Cumhurbaşkanlığı sisteminde, yürütme yetkisi Devletin başı olan Cumhurbaşkanına aittir ve Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilecektir.⁶⁸

İlgili yasal düzenlemeler sonrasında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin idari teşkilatlanması gerçekleştirilmiştir.⁶⁹ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısından Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulmuş ve bu kurullara politika yapımına ilişkin bazı temel görevler tanımlanmıştır.

10/7/2018 tarih ve 30474 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre halihazırda, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu olmak üzere 9 politika kurulu yer almaktadır. Kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- b) Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.

⁶⁷ 07/07/2018 tarih ve 30471 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete ve 09/07/2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete.

⁶⁸ T.C. Anayasası madde 104.

⁶⁹ 10/07/2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete

- c) Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- ç) Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- d) Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- e) Cumhurbaşkanlığı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- f) Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil, toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- g) Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmak.
- ğ) Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.⁷⁰

Kurulması önerilen Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulu'nun başkanı Cumhurbaşkanı'dır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirebilir. Göç Politikaları Kurul üyeleri İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Aile Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanı, Sağlık Bakanı, Millî Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Diyanet İşleri Başkanı, Göç İdaresi Genel Müdürü, İşkur Genel Müdürü, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürü, MİT Başkanı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı, Afad Başkanı, Kızılay Başkanı, Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı olarak önerilmektedir. Kurulun 3'er aylık periyotlar halinde toplanması öngörülmektedir. Gerekli görüldüğünde konusuna göre diğer bakanlar, göç konusunda çalışmalar yapan öğretim üyeleri ile yine göçmenlere yönelik faaliyetleri bulunan sivil toplum kuruluşu temsilcileri, Cumhurbaşkanı'nın daveti üzerine kurul birleşimine katılabilir. Kurulun sekreteryasını Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yürütür.

Göç Politikalar Kurulunun aşağıda yer alan konular üzerinde bir üst politika oluşturması önerilmektedir.

⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Madde 20-22.

- ✓ Olağan ve olağanüstü dönemlerde göçmen, mülteci veya sığınmacı kabülüne karar vermek
- ✓ Göçe kaynaklık eden ülkeler ile işbirliği programları geliştirmek. Bu programlar çerçevesinde Türkiye'ye yönelik olası göç hareketlerine dair stratejiler ve uzun vadeli hedefler belirleyerek milli göç politikası ortaya koymak.
- ✓ İlgili kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının koordinasyonunu arttırıp göç yönetim sistemi oluşturmaya yönelik politikalar belirlemek.
- ✓ Göçmenlere ait verilerin kurumlar arası paylaşımına ilişkin standartları belirlemek.
- ✓ Göç alanında faaliyetler yürüten ve göçmenlere hizmet veren sivil toplum kuruluşlarının rol ve kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik politikalar geliştirmek.
- ✓ Ülkemizde göç konusunda faaliyet gösteren yabancı sivil toplum kuruluşlarını tespit edip, çalışma usul ve esasları konusunda politika belirlemek.
- ✓ Göç yönetiminin yerel boyutu kapsamında yoğun göç alan kentlerde merkezi yönetimin yerel yönetimlere kaynak aktarımı ve diğer alanlarda destek olması yönünde politikalar geliştirmek,
- ✓ Sosyal Yardım Programından yararlanan göçmenlerin işgücüne geçişini sağlayan politikalar üretmek ve bireylerin insani yardıma bağımlılığını asgariye indirmek amacıyla istihdama katılımı yönünde stratejiler geliştirmek.
- ✓ Göçmenlere yönelik iş üretmek amacıyla hangi meslek eğitimi çalışmaları sürdürüleceğine karar vermek ve göçmenlerin istihdam olanaklarının arttırılmasına yönelik uluslararası işbirliği ve yatırım çalışmaları geliştirilmesine yönelik politikalar geliştirmek.
- ✓ Kentlerde barınma olanaklarının nitelikli bir biçimde sağlanabilmesi için hangi bölgelerde kiralık sosyal konutlar üretilmesi konusunda politika geliştirmek
- ✓ Mevcut göç yönetiminin temel aktörü T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve taşra teşkilatı kapasitesini gereksinimleri doğrultusunda güçlendirerek, ilgili kurumlarla eşgüdümü sağlayacak politikalar üretmek.⁷¹

⁷¹ 11. Kalkınma Planı Dış Göç Politikası Özel İhtisas Raporunda da benzer hükümlere yer verilmiştir.

Göç sorununun çok boyutlu doğası gereği merkezi yönetim kurumları arasında koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Bu kurumlara ek olarak yerel yönetimleri temsilen Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı ile sivil toplum örgütlerinin temsilini sağlayan Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürü'nün ve Kızılay Başkanı'nın Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunun üyesi olması önerilmiştir.

5.2.4. İl Göç Kurulu

5442 Sayılı İl İdaresi Kanuna göre Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Yine aynı Kanuna göre Valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere resen emir ve talimat verirler. Bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunda alınan kararların il düzeyinde uygulayıcısı olarak vali başkanlığında il göç kurulu oluşturulması önerilmektedir. Kanunun verdiği bu yetki kapsamında Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunda alınan kararların il düzeyinde uygulanmasını sağlamak adına ilgili bakanlıklar valilere talimat vermesi ile göç yönetişimi modelinin il düzeyinde uygulanmasını sağlayan birimlerin valilikler olması önerilmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu Valilerin hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenleyen 9. Maddede Valilere ayrıca aşağıdaki yetkiler tanınmıştır;

c. Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve talimat ve emirleri yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.

e) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

f) Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

Hükümlerinin bulunduğu,

Bu itibarla herhangi bir mevzuat değişikliğine ihtiyaç duyulmaksızın kanunun ilgili maddelerinde açıkça verdiği yetkiye dayanarak vali başkanlığında il göç kurulunun oluşturulması modelde önerilmektedir. İl göç kurulu he ay en az bir defa olmak üzere olağan olarak toplanır. Vali, büyükşehir belediye başkanı, il belediye başkanın çağrısıyla da olağanüstü toplanabilir. Üyeler Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl

Müdürü, İşkur İl Müdürü, İl Milli Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü, İl Emniyet Müdürü, İl Jandarma Alay Komutanı, İl Müftülüğü, Göç İdaresi İl Müdürü, Büyükşehir Belediye Başkanı veya İl Belediye Başkanı, Sivil Toplumla İlişkiler İl Müdürü, Afad İl Temsilcisi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı İl Müdürü Kızılay İl Temsilcisi'nden oluşmaktadır. İl düzeyinde göç konusunda faaliyet gösteren diğer sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de üyelerin talebiyle kurul toplantılarına davet edilebilir.

İl Göç Kurulunun Görevleri:

- ✓ İlçe göç kurullarında sosyal doku saha çalışmaları kapsamında ilçelerde yaşayan göçmen sayısı, mesleki durumları, eğitim seviyeleri, sağlık durumları, engellilik durumları ve istihdam durumlarına dair verilerin yer aldığı raporları birleştirilerek Göç İdaresi İl Müdürlüğü vasıtasıyla Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kuruluna iletmektir.
- ✓ İl genelinde, ilçe göç kurulundan saha çalışmalarıyla göçmenlerin profilini çıkaran raporlar kapsamında aşırı yoğunlaşma olan ilçelerde atıl kapasitedeki göçmenlerin sayısını tespit etmektir. Bu atıl kapasitede olan göçmenlerin eğitim ve meslek durumuna göre istihdam alanında farklı bir ilçede ihtiyaç duyulması halinde yer değiştirilmesini sağlamaktır.
- ✓ Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunda alınan kararların ilgili bakanlıkların talimatı doğrultusunda il düzeyinde uygulanmasını sağlamaktır.

5.2.5. İlçe Göç Kurulu

Bu başlıkta Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunda alınan kararların ilçe düzeyinde uygulayıcısı olarak ilçe kaymakamı başkanlığında İlçe Göç Kurulu oluşturulması önerilmektedir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda Kaymakamların hukuki durumları, görev ve yetkileri düzenleyen 31. Maddede

- a) Kaymakam kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir;
- e) Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur;

f) Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir;

g) Kaymakam, ilçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dâhil memur ve müstahdemlerden ilçenin genel ve mahalli hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine hâlel getirmemek şartıyla valiliğe teklif suretiyle isteyebilir. Valilikten alınacak emir üzerine bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler;

Hükümlerinin bulunduğu,

Bu itibarla kanunun ilgili maddelerinin verdiği yetkiye dayanarak ilçe teşkilatlanması olarak kaymakamı başkanlığında ilçe göç kurulunun oluşturulması modelde önerilmektedir.

Kurulun üyeleri, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı İlçe Müdürü, İş Kur İlçe Müdürü, İlçe Milli Eğitim Müdürü, İlçe Sağlık Müdürü, İlçe Emniyet Müdürü, İlçe Jandarma Komutanı, İlçe Müftüsü, Göç İdaresi Başkanlığı İlçe Sorumlusu, İlçe Belediye Başkanı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı İlçe Müdürü, Sivil Toplumla İlişkiler İlçe Müdürü, Afad İlçe Temsilcisi, Kızılay İlçe Temsilcisinden oluşmaktadır. Bu kurul her ay en az bir defa olağan olarak toplanır. Kaymakam veya belediye başkanın çağrısıyla da olağanüstü olarak toplanabilir.

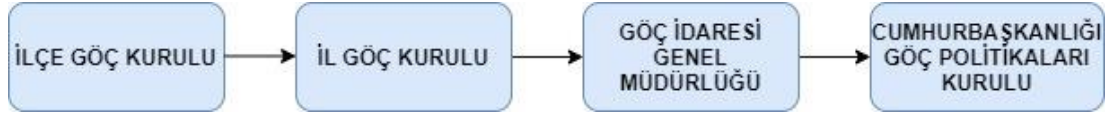
İlçe Göç Kurulunun Görevleri:

- ✓ Sosyal doku saha çalışmaları kapsamında ilçede yaşayan tüm göçmenlerin kayıt altına alınması çalışmalarını sağlamaktır. Bu amaçla İlçe Göç Kurulunda bulunan kamu kurumlarından yeterli sayıda ve dönüşümlü olarak görev alacak saha elemanı tahsis edilmesini sağlamaktır.
- ✓ Sosyal doku saha çalışmaları kapsamında aşırı yoğunlaşma olan yerlerdeki atıl kapasitedeki göçmen sayısını tespit etmek ve İl Göç Kuruluna bildirmektir.
- ✓ Göçmenlere yönelik faaliyetleri bulunan Stk'larla işbirliği içerisinde olmak.
- ✓ İlçede yer alan sivil toplum kuruluşlarının hangi göçmene ne çeşit yardımda bulunduğu kayıtlarına alınmasını sağlamak.
- ✓ Belediyelerde göçmenlerden gelen talep ve şikâyetleri kayıt altına alıp İl Göç Kuruluna iletmek.

- ✓ Belediyeler ile ilçede faaliyetleri bulunan STK'ların göçmenlere yönelik yaptıkları ayni ve nakdi yardımlar ile diğer sosyal ve kültürel faaliyetleri İl Göç Kuruluna rapor etmek.
- ✓ İl Göç Kurulunda verilen görevleri yerine getirmektir.

5.2.6. Göç Yönetişimi Modelinin İşleyiş Mekanizması Ve Fonksiyonları

Göç yönetim modelinde kurulması önerilen İlçe Göç Kurulu, İl Göç Kurulu ve Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunun işleyiş mekanizması ve raporlama sistemi aşağıda şekil 8'de gösterildiği gibidir.



Şekil 8. Göç Yönetişimi Modelinin İşleyiş Mekanizması

Bu kurulların tek tek göç yönetim modeli içerisindeki fonksiyonlarına değinmek sistemin işleyiş mekanizmasının anlaşılması açısından faydalı olacaktır.

5.2.6.1. İlçe göç kurulunun fonksiyonu

İlçe Göç Kurulunun temel görevi sosyal doku saha çalışmaları kapsamında ilçede yaşayan tüm göçmenlerin kayıt altına alınması çalışmalarını sağlamaktır. Bu sayede ilçede yaşayan göçmen sayısı, mesleki durumları, eğitim seviyeleri, sağlık durumları, engellilik durumları ve istihdam durumlarına dair veriler elde edilmiş olacaktır. Bu amaçla İlçe Göç Kurulunda bulunan kamu kurumlarından yeterli sayıda ve dönüşümlü olarak görev alacak saha elemanı tahsis edilmesini sağlamaktır.

Saha çalışmasından elde edilen veriler Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunca belirlenen esaslar çerçevesinde başta yerel yönetimler olmak üzere göç yönetişimi modeli içerisinde yer alan tüm kamu kurumlarıyla paylaşılacaktır.

Sosyal doku çalışması neticesinde ilçenin gerçek ihtiyacı olan nitelikli göçmen durumu ve bunların nerde istihdam edileceği tespit edileceği gibi o ilçede atıl olan göçmen sayısı da tam rakamıyla belirlenebilecektir. Ayrıca aşırı yoğunlaşma olan

yerlerdeki atıl kapasitedeki göçmenlerin tespiti ve ilçedeki istiap haddini aşmış göçmen sayısı dâhil, ilçeye ait tüm veriler il göç kuruluna bildirilecektir. Aynı zamanda o ilçede ihtiyaç halinde eğitim ve meslek durumuna göre nitelikli göçmen talebinde de bulunulabilecektir.

Ayrıca tüm ilçede sivil toplum örgütlerinin hangi göçmene ne kadar yardımda bulunduğu tespit edilecektir. Ayrıca ilçe genelinde sivil toplum örgütlerinin koordinasyonunu sağlayarak, onlardan gelen geridönüşler çerçevesinde politikalar belirlenmesi imkânı doğacaktır.

5.2.6.2. İl göç kurulunun fonksiyonu

İl Göç Kurulu, İlçe Göç Kurullarınca saha çalışmalarından elde edilen raporlar kapsamında aşırı yoğunlaşma olan ilçelerde atıl kapasitedeki göçmenlerin eğitim ve meslek durumuna göre istihdam alanında farklı bir ilçede ihtiyaç duyulması halinde yer değiştirilmesini sağlayacaktır. Bu raporlar aynı zamanda Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne iletilmek suretiyle göçmenlerin sektörel olarak ihtiyacı olan farklı illere yönlendirilmesi sağlanacaktır.

İl Göç Kurulu, sosyal doku saha çalışmaları kapsamında ilçelerde yaşayan göçmen sayısı, mesleki durumları, eğitim seviyeleri, sağlık durumları, engellilik durumları ve istihdam durumlarına dair verilerin yer aldığı raporları birleştirilerek Göç İdaresi Genel Müdürlüğü vasıtasıyla üst politikaların belirlenmesi adına Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kuruluna iletilecektir.

İl genelinde sivil toplum kuruluşlarının koordinasyonu sağlanarak, yapılan yardımların çeşitleri ve boyutları sayısal olarak ortaya konulması sağlanacaktır.

5.2.6.3. Cumhurbaşkanlığı göç politika kurulunun fonksiyonu

Göç önceki bölümlerde sıkça bahsedildiği üzere eğitim, istihdam, barınma, uyum ve güvenli gibi çok boyutları olan bir süreç olduğu için, göç yönetimi konusu da esasında birçok bakanlığın konusuna giren bir süreç yönetimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle söz konusu kurulun ihdası ile ilgili bakanlıkların karşılıklı istişare ile göç özelinde karar alınmasına imkân tanıyan bir üst düzey kurul oluşmuş olacaktır.

İl Göç Kurullarından göçmenlere ilişkin gelen veriler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nde birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kuruluna iletilmesiyle birlikte bu kapsamlı veriler doğrultusunda;

Göçmenlere yönelik ülke genelinde iş üretmek amacıyla hangi meslek eğitimi çalışmaları sürdürüleceği, göçmenlerin istihdam olanaklarının arttırılmasına yönelik ne türde yatırım çalışmaları gerçekleştirileceği, sosyal yardımlardan yararlanan göçmenlerin işgücüne geçişini sağlayan ne politikalar geliştirilmesi gerektiği ortaya çıkmış olacaktır. Ayrıca bu kurul marifetiyle bireylerin insani yardıma bağımlılığını asgariye indirmek amacıyla istihdama katılımı yönünde kararlar alınmış olacaktır.

Bir ülkenin göç rejimi ile göç yönetimi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Bu kurul sayesinde ülkenin göç yönetim potansiyeli ve göç sorunun boyutları tam olarak tespit edileceğinden göç rejimine ilişkin alınacak kararlara da gerekçe oluşturulacaktır.

5.2.7. Yerel Yönetimler İçin Göç Yönetişimi Modeli Kapsamında Yeniden Yapılanma Önerileri

Yapılan mülakatlar ve literatür verileri bir bütün halinde incelendiğinde göç yönetimi konusunda yerel yönetimlerin sürece daha aktif olarak katılması gerektiğinin altı çizilmektedir. Anılan zaman dilimi ve oluşan şartlar içerisinde göç yönetiminin gerekçesini, şeklini ve tarzını en iyi postmodern kamu yönetimi teorileri açıklamaktadır. Çünkü meşruiyetin gerçek manada sorgulandığı, demokratik hukuk devletinin ilkelerine riayetın öneminin vurgulandığı, yerel yönetimlerin yanı sıra STK'ları da içine alan çok aktörlü ve katılımcı kamu yönetimi anlayışının geliştiğı dönem bu dönem olmuştur (Genç, 2010: 152). Dönemin kamu yönetimlerinin içermesi gerektiğı prensipleri listeyeleyen Osborne ve Gaebler (1992) merkezin değil yerel aktörlerin güçlü olduğı bir yönetim anlayışının geliştirilmesine vurgu yapmaktadır.

Yerel yönetimlerin aktif katılımı başta uyum olmak üzere çoğu alanda bir zorunluluk gerektirirken, geri kalan alanlarda ise yerel yönetimler iletişim ve koordinasyon içinde olunması gereken aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ne göç yönetimine dair kanun ve yönetmelikler ne de yerel yönetimlerin faaliyetlerinin dizayn edildiğı kanunlar belediyelerin göç yönetimi konusundaki yetki ve sorumluluklarını tam olarak ortaya koymamaktadır. Ortaya çıkan durum ise özellikle belediyelerin yaşanan sürecin

dışında tutulamayacağını gözler önüne sermektedir. Yerel yönetimlerin ise kendilerinden beklenen bu görevde ya mevzuat eksikliğinden dolayı çekinerek çok aktif olmadıkları ya da bütün riskleri göze alarak kurumsallaşmaya gittikleri görülmektedir. Bütün bu yaşanan asimetrik yönetim farklılıklarından hareketle yerel yönetimlerin göç yönetimindeki rolünü tam olarak ortaya koymak için kanuni düzenleme önerilmektedir. Revizyona hem 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda ve hem de 5393 sayılı Belediye Kanununda ihtiyaç bulunmaktadır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun metninde yerel yönetimler Uyum başlığı (Madde 96/1) altında;

“Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.”

şeklinde geçmektedir. Kanun metninden de anlaşılabacağı üzere yerel yönetimler uyum konusunda dahi doğrudan bir aktör olarak tanımlanmamaktadır. Aynı kanun maddesinin 2. fıkrasında “yabancıların ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilmesi” uygun görülürken, bu kursların yaygınlaştırılmasının konu edildiği 3. fıkra da yerel yönetimlere açıkça yer verilmemiştir:

“Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır.”

Kanunun 96. maddesinde de görüldüğü üzere yerel yönetimler uyum konusunda bir aktör olarak değil öneri ve katkılarından yararlanılacak bir kuruluş olarak görülmektedir. Yine göçmenler için düzenlenecek kurslar noktasında da yerel

yönetimlere biçilmiş her hangi bir rol bulunmamaktadır. Söz konusu kanunun ilgili maddesinin düzeltilerek, yerel yönetimlerin uyum ve kurs konularında yerel düzlemdeki aktörler olarak tanımlandığı bir metne dönüştürülmesi önerilmektedir. Böyle bir düzenleme ile yerel yönetimlerin uyum ve eğitim konularında kurumsallaşmaya giderken kanun ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma ölçütü de karşılanmış olacaktır.

Göç yönetiminde belediyelerin devreye girdiği en önemli boyutlardan bir tanesi göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanması noktasındadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde zikredilen;

“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır... Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar.”

şeklindeki düzenlemeyi kıstas alan belediyeler yürütülen hizmetleri göçmenleri de içine alacak şekilde genişletmektedirler. Diğer taraftan aynı yasanın 14. maddesinde zikredilen;

“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.”

şeklindeki düzenlemede geçen vatandaş kavramı tereddütlerin dayanak noktasını oluşturmaktadır. Ancak hem bu madde içeriğinde hem de aynı kanunun 38. maddesi içerisinde zikredilen yoksul ve muhtaçlara yardım belediye başkanlığına bir görev olarak verildiği için göçmenlere hizmetlerde bu çerçevede yapılmaktadır. Ancak hem mülakatlardan hem de literatürde yer alan verilerden anlaşıldığı üzere belediyelerin genelinde Sayıştay denetimi dâhil bir kısım tereddütler söz konusudur. Bu nedenle kanunun ilgili maddelerinin göçmenleri de içine alacak şekilde revize edilmesi önem arz etmektedir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda ve 5393 sayılı Belediye Kanununda yapılacak revizyonlarla kanuni dayanak noktası oluşturulacaktır.

Kurumsal yapının şekli ve görevleri hakkında mülakatlar ve literatür verileri bu konuda ciddi ipuçları vermektedir.

Belediyelerin göçmen yükleri arasında asimetrik farklılıklar bulunmaktadır. Ancak göçmen yükü ne olursa olsun yerel yönetimlerde göçmen konularında bir adresin oluşturulması ve oluşturulacak kurumlar aracılığıyla ile yönetim kültürünün gelecek kuşaklara taşınması önemlidir. Lee (1966: 47-57) tarafından ortaya konan makroekonominin itme-çekme teorisinde ele alındığı üzere göç bir tarafın cazibesini yitirmesi ve diğer tarafın da cazibesini artırması sonucu oluşan bir toplumsal difüzyondur. Birçok mülakatta ve literatür verisinde de dile getirildiği üzere göç sorununa en temel çözüm göçlere sebep olan itme faktörlerinin ortadan kaldırılması ve geri göçün sağlanması için kaynak bölgelerdeki çekmek faktörlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Göçmen yoğunluğu olsun ya da olmasın yerel yönetimler bünyesinde oluşturulan birimlerin bu çerçevede bilimsel araştırmalara da öncülük etmeleri sağlanabilir.

Yapılan mülakatlar ve literatür verileri yerel yönetimlerin göç yönetimi hususunda üstlenebilecekleri görevleri gözler önüne sermektedir. Uzmanlık gerektiren bu görevler personel istihdam edilerek yerine getirilebileceği gibi hizmet de satın alınabilir. Öncelikli olarak yapılan iş ve işlemlerin koordinasyona ihtiyacı bulunmaktadır. Koordinasyonu sağlamak üzere oluşturulacak bölüm hem kurumlar arası koordinasyonu hem de göçmenlere yönelik başta yardımlar olmak üzere diğer bütün iş ve işlemlerin koordinasyonunu üstlenebilir.

Uyum, göç yönetiminin en önemli konu başlıklarından biri olduğu ve yerel yönetimlere de bu çerçevede büyük görevler düştüğü görülmektedir. Uyum ile özel ilgilenecek bir bölüm oluşturularak hem göçmenlerin sosyal uyumu sağlanabilir hem de yerel halkın ön yargılarının ortadan kaldırılması hususunda mesafe alınabilir.

Göçmenlerin kayıt işlemi hususunda merkezi otoritelerin yetkiyi ellerinde tutmaları göç rejimi açısından doğru bir uygulama olsa da yapılan planlamalar göçmen davranışlarını engelleyememekte ve göçmen hareketliliği devam etmektedir. Bu hareketliliğin sonucu olarak da ortaya bir resmi bir de resmi olmayan sonuçlar çıkmaktadır. Resmi olmayan sonuçlar planlamayı olumsuz etkilemekte ve geleceğe dair projeksiyonları yanıltmaktadır. Bu nedenle strateji ve planlama bölümleri bu

çerçevede oluşan boşluğu doldurabilir ve yerel yönetimler özelinde ihtiyaç duyulan veri bankalarını oluşturabilirler.

Eğitim hiç şüphesiz toplumun herkesimi için ve her alanda ihtiyaç duyulan bir olgudur. Yerel yönetimlerin eğitim konusunda hizmet veren birimleri bulunmaktadır. Strateji ve planlama bölümleri göçe konu eğitimleri (ki buna meslek edinme kursları dahil) planlayabilir ve organize edebilirler.

Göçmenlerin iş yeri kurma, evlenme, nüfus vatandaşlık işleri, mülk edinme, denklik işlemleri vb. konularda danışmanlık hizmetleri aldıkları görülmektedir. Göç yönetim birimlerinde bir hukuki danışmanlık bölümünün oluşturulması göçmenlerin geleceklerini kurmalarına yardımcı olabilir.

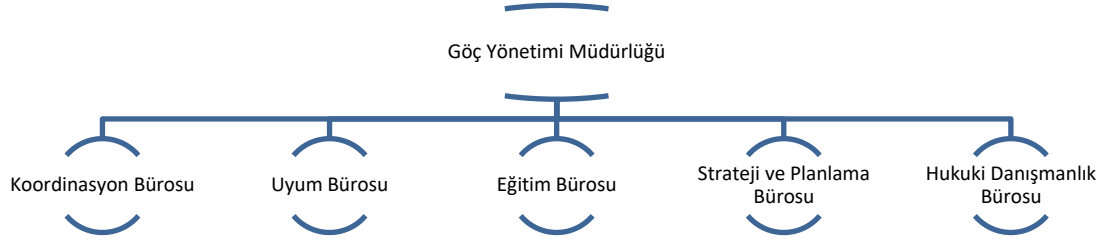
Mülakatlardan ve literatür verilerinden anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerde göç yönetimine ilişkin oluşturulan yapıların genel itibari ile sosyal hizmetler birimlerinin altında yapılandırıldıkları görülmektedir. Sosyal hizmetler büyükşehir belediyelerinde daire başkanlığı, diğer belediyelerde ise şube müdürlüğü seviyesinde temsil edilmektedirler.

Göçmenlere sağlanacak bu hizmetlerin yasal bir mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilmesi adına Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte III Sayılı Liste: Diğer Müdürler (B, C, D Ve F1 Grupları) Kadro Unvanları Listesine⁷² Göç Yönetim Müdürünün de eklenmesi önerilmektedir.

Göçmen sayısı 5000 ve üzeri olan ilçelerde ‘‘Göç Yönetim Müdürlüğü’’nın kurulması, göçmen nüfusunun 5000’den az olduğu ilçelerde ise ‘‘Göç Yönetim Şefliği’’nin kurulmasının önerilmektedir. Ayrıca kurulacak olan şeflik veya müdürlükte ihtiyaca göre 1 veya 1’den fazla tercüman, sosyolog veya psikolog ve hukuki danışmanın istihdam edilmesi önerilmektedir.

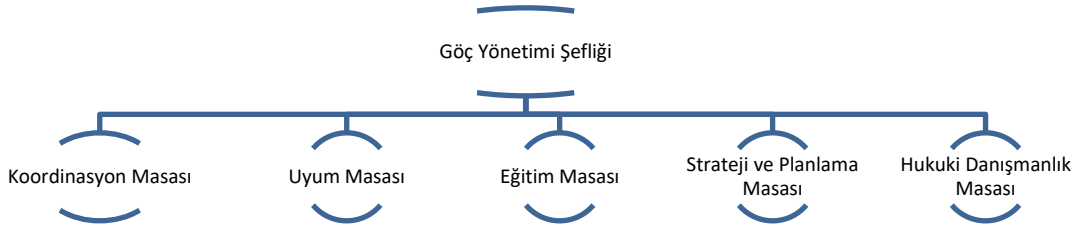
Yine belediye kanunlarında yapılacak düzenleme ile belediyelerin Sosyal Yardım Müdürlüğü bütçesinin yüzde onuna kadar olan kısmını belediye Meclisi’nin kararıyla göçmenler üzerinde kullanılmasına dair hüküm eklenmesi önerilmektedir.

⁷² <https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarih=2020-04-08>, (Erişim Tarihi: 30.12.2020)



Şekil 9. Göç Yönetimi Müdürlüğü

Göçmen sayısı 5000 ve üzeri olan ilçelerde belediye bünyesinde oluşturulacak göç yönetim birimlerinin Şekil 8’de görüldüğü gibi “Göç Yönetimi Müdürlüğü” olarak kurumsallaşması önerilebilir.



Şekil 10. Göç Yönetimi Şefliği

Göçmen sayısı 5000’e kadar olan ilçelerde belediye bünyesinde Şekil 9’da görüldüğü gibi “Göç Yönetimi Şefliği” olarak kurumsallaşması önerilebilir.

Belediyeler göçmenlere yönelik faaliyet alanlarını sadece sosyal yardımlar ile sınırlamayıp, daha bütüncül bir yaklaşımla aşağıdaki hizmetlerde bulunması öngörülmüştür.

- ✓ STK’lar ile koordineli yardım programlarının yürütülmesi
- ✓ Göçmenlerin hukuki yükümlülükleri ve sorumlulukları alanında mevzuat bilgilendirmelerinin yapılması,
- ✓ Göçmenlerden gelen taleplerin değerlendirilmesi ve İlçe Göç Kuruluna iletilmesi
- ✓ Aile Hekimliği ve hastane hizmetleri hakkında genel bilgilendirmelerin yapılması,

- ✓ Engellilere yönelik rapor işlemlerinde danışmanlık yapılması,
- ✓ Okula devam etmeyen eğitim çağındaki yabancı uyruklu öğrencilerin eğitime kazandırılması çalışmaları,
- ✓ Ailelere yönelik Türkçe ve Mesleki eğitimlerinin yaygınlaştırılması,
- ✓ Yabancı uyruklu öğrenciler ile ilgili işlerde eğitim kurumları arasındaki koordinasyona destek olunması,
- ✓ Nitelikli eleman çalıştırmak isteyen firmalar ile çalışmak isteyen göçmenlere yönelik iletişim ağını kurulması,
- ✓ Kent kültürü hakkında bilgilendirmenin yapılması,
- ✓ Yerel halk ile göçmenler arasında iletişim ağının güçlendirilmesi,
- ✓ Sanat, spor ve kültürel alanda nitelikli göçmenlerin tespit edilmesi ve ilgili kurumlara yönlendirilmesi.⁷³

Yine ilçe göç kurulunun üyesi olması nedeniyle yapılan çalışmaların kurula aylık toplantılarda rapor edilmesi ve kurulla çalışmalarında işbirliğinin sağlanması belediyelerin göç yönetişimi anlamında mevzuatta tanımlanması gereken yeni görevlerindendir. Bu bağlamda belediyeler, bu hizmetlerin tümünü doğrudan kendisi yürütmek yerine, uzmanlık gerektiren alanlarda yönetim anlayışı çerçevesinde özel sektörden hizmet temin etmek suretiyle gerçekleştirebilir.

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çerçevesinde belediyelere genel bütçeden pay aktarılmaktadır ve bu hesaplanırken kanunun 2/5. Maddesindeki hüküm esas alınmaktadır:

“Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir.

⁷³ Dağlı (2018: 19-39) tarafından listelenen uygulama örnekleri göç yönetiminde yerel yönetimlerin rolleri özelinde yeniden yorumlanmıştır.

Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.”

Yasa metninden de anlaşıldığı üzere belediyelere genel bütçeden aktarılan miktarda ana kıstas belediye sınırları içinde bulunan kayıtlı vatandaşların nüfusedir. Göçmenler ise bu nüfusa dâhil değildir. Bu yönü ile özellikle göçmenlerin yoğun olduğu belediyelere ilave mali sorumluluklar yüklendiği yapılan mülakatlarda ve literatürde sıkça dile getirilmektedir. Söz konusu yasa metninde revizyona gidilerek belediyelere merkezi idareden ayrılan paydan göçmen nüfusunun da dikkate alınması önerilmektedir. Bu sayede ilçedeki göçmen yükü hafifletilmiş ve yerel yönetimlerinin reaksiyon kapasitesini yükseltilmiş olacaktır.

5.2.8. Göç Yönetişim Modelinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü

Kampların dışında yaşamakta olan sığınmacı ve mültecilere devletin eliyle yapılan yardımların yetersiz bulunduğu hallerde STK’lar destek vermektedir. Ülkemizde bulunan STK’ların Suriyelilere yaptıkları yardımlar genel olarak giyecek, yiyecek ve barınma şeklindeki başlıca gereksinimlerin giderilmesi bağlamında olmaktadır. Bunların yanında Sivil Toplum Kuruluşlarının psiko sosyal destek, meslek edindirme eğitimleri ve sosyal uyum konularında aynı yardımları da yer almaktadır. Sivil Toplum Kurumları bahse konu hizmetleri yerine getirirken gereksinim hissettiği mali desteği genel olarak yereldeki iş çevrelerinden, belediyeden ve şehrin sakinlerinden toplamış olduğu bağışlarla karşılamaktadır (Akman, 2018: 455).

Göç yönetişimi modelinin önemli bir saçı ayağı olan sivil toplum örgütlerinin modele entegre edilmesi adına öncelikle sivil toplum kuruluşlarının en üst düzeyde temsiline olanak tanıyan Cumhurbaşkanlığı Göç Politikaları Kurulunda Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürünün Kurula dahil edilmesi önerilmektedir. Ayrıca İl Göç Kurulunda, Sivil Toplumla İlişkiler İl Müdürünün, İlçe Göç Kurulunda ise Sivil Toplumla İlişkiler İlçe Müdürünün yer alması sivil toplum kuruluşlarının göç yönetişimi modelinin her kademesinde yer almasını sağlayacaktır.

Ayrıca saha çalışmalarında sivil toplum kuruluşlarının göçmenlere yönelik faaliyetlerinin genelde gıda ve giyecek yardımıyla sınırlı olduğu görülmüştür. Sivil toplum kuruluşlarının öngörülen model ile belli uzmanlık alanlarında çalışmaları faydalı olacaktır. Örneğin entegrasyon konusunda, eğitim konusunda, gıda ve giyecek yardımı konusunda belirli sivil toplum kuruluşları görev aldığı takdirde, her STK'nın göçmenlere yönelik sadece ayni veya nakdi yardımda bulunması yerine uzun dönemde fayda sağlayacak konularda göçmenlere yönelik faaliyetlerde bulunması mümkün olacaktır. Tabi bahsedilen nitelikte branşlara göre çalışma sahası belirlemek adına sivil toplum kuruluşları arasında bir koordinasyon da gerekli görülmektedir.

Böylece Stk'lar göçmenlere yönelik faaliyet alanlarını yalnızca sosyal yardımlar ile sınırlı tutmayıp, daha bütüncül bir yaklaşım tarzı ile geniş bir alanda görev dağılımı esaslı çerçevesinde faaliyetlerini sürdürebileceklerdir.

İlçede göçmenlere yönelik sosyal doku saha çalışmalarında, ilçe göç kurulunda saha elemanı tahsis edilmesi sürecinde özellikle göçmenlerin dilini konuşabilen STK'lardan gönüllü kişiler de görev alabilir.

Yapılan mülakatlarda belediyelerin uluslararası fonlara direk müracaatının mümkün olmadığı ve bu tür fonlardan yararlanamadıkları görülmektedir. Bu nedenle bazı belediyeler paydaş olarak STK'larla işbirliği yapmak suretiyle söz konusu fonlardan yararlandıkları tespit edilmiştir. STK'lar bu anlamda daha aktif kullanılarak göç yönetimindeki faaliyetlere dış finansman sağlanmanmasında aracı olabilir ve belediyelerde mevcut imkân ve kabiliyetleri ile STK'ların bu tür fonlara müracaatında elini güçlendirebilir.

5.2.8. Göç Yönetişimi Modelinin Sunduğu Çözüm Önerileri

Göç yönetim modelini bir bütün halinde değerlendirdiğimizde aşağıda yer alan çözüm önerilerini sunmaktadır;

- ✓ Merkezi yönetim yetkilileri, yerel yönetim yetkilileri ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımını sağlayan yerel düzeyde istişare mekanizması sunulmuş olacaktır.
- ✓ İl veya ilçede atıl durumda olan göçmenin başka bir ilde veya ilçede sektörel olarak ihtiyaç duyulması halinde istihdamı gerçekleşmiş olacaktır.

- ✓ Nitelikli eleman çalıştırmak isteyen firmalar ile çalışmak isteyen göçmenlere yönelik iletişim ağı kurulmuş olacaktır.
- ✓ Ülke genelinde işsiz göçmen sayısı net bir biçimde ortaya konulmuş olacaktır.
- ✓ İlçe Göç Kurullarından gelen tüm raporlar İl Göç Kurulunda birleştirilerek Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne iletilecektir.
- ✓ Ülkedeki göçmenlerin tamamını kayıt altına alabilecek ve insani yardım kuruluşlarının gerçekleştirdiği faaliyetlerin, bu faaliyetlere yönelik istatistikî verilerin tamamının yer aldığı ortak kayıt sistemi ve ortak veri tabanı oluşturulmuş olacaktır.
- ✓ Bu veri tabanı sayesinde mükerrer yardımlar önlenecek ve bu suretle kaynakların etkili ve verimli dağıtılması sağlanmış olacaktır.
- ✓ Ortak veri tabanı sayesinde her kurumun göçmenlere yönelik kendi veri tabanını oluşturmasından kaynaklanan zaman ve işgücü kaybı önlenmiş olacaktır.
- ✓ İlçe Göç Kurulu göçmen konusunda çalışan STK'larla işbirliği içerisinde olacaktır.
- ✓ Belediyeler ve ilgili tüm kurum ve kuruluşlar göçmenlere yönelik yaptıkları ayni ve nakdi yardımlar ile diğer sosyal ve kültürel faaliyetleri İlçe Göç Kuruluna rapor edecektir.
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimindeki yeri mevzuatta tanımlanmış ve göç yönetimine dair kurumsal yapının oluşturulması sağlanmış olacaktır.
- ✓ İlçe Göç Kurulunda yapılan tüm faaliyetler İl Göç kuruluna rapor edileceği için il sınırları dâhilinde göçmenlere yönelik kaymakamlık, valilik, il belediyesi/büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve sivil toplum kuruluşlarının birbirinden habersiz şekilde mükerrer yardım yapmasının önüne geçilmiş olacaktır.
- ✓ Bu sistemle sürekli aynı kişilere yardım yapıp gerçek ihtiyaç sahiplerinin göz ardı edilmesi önlenmiş olacaktır.
- ✓ Bu model sayesinde ülke genelinde göçmenlere yapılan harcamaların ayni ve nakdi olarak toplam miktarı belirlenmiş olacak ve bu sayede gelecek dönem planlamalarına projeksiyon tutacaktır.
- ✓ Sivil toplum kuruluşlarının yaptıkları yardımlar kayıt altına alınabilecektir.
- ✓ STK'larla koordineli yardım faaliyetleri gerçekleştirilebilecektir.

- ✓ STK'ların sistemli bir biçimde belirli sahalarda (eğitim, sağlık, entegrasyon v.b.) göçmenlere yönelik yardım faaliyetlerinde bulunmalarına imkân sağlanacaktır.
- ✓ Göç yönetim modeli ile STK'lar göçmenlere yönelik faaliyet alanlarını yalnızca sosyal yardımlar ile sınırlı tutmayıp, daha bütüncül bir yaklaşım tarzı ile geniş bir alanda görev dağılımı esası çerçevesinde faaliyetlerini sürdürebilmesi imkânı doğacaktır.

SONUÇ

Uluslararası göçü açıklayan teorilerin kıyaslamaları göstermiştir ki teoriler birbirlerini tamamlayıcı niteliktedirler. Başka bir deyişle uluslararası göçün ortaya çıkışını ve sürekliliğini hesaba katmak için yaygın olarak kabul edilen tek bir teori yoktur. Teorisyenlerin inceledikleri örneklem çerçevesinde bakış açıları yansıtılmaktadır.

Uluslararası göç sosyo-ekonomik ve siyasi nedenlere bağlı olarak yaşanmaya devam etmektedir. Göç süreçlerinin iyi yönetilmesi göçmen davranışlarının anlaşılmasına bağlıdır. Teoriler göçmen davranışları hakkında ciddi veriler sunmaktadır. Göç teorileri ile ilgili yorumlar göstermiştir ki devlet tarafından iyi yönetilen bir göçün negatif etkileri devlet tarafından iyi yönetilemeyen bir göçten daha düşüktür (Koser, 2007: 54-70). Gelişen dünya şartları ve göç sorununun çok boyutlu doğası çok katmanlı bir göç yönetişimini zorunlu kılmaktadır.

Predtetschenski ve Milinski tarafından geliştirilen ve insan akışının su akışına benzetildiği yaklaşımda, tıpkı suyun yönetiminde olduğu gibi, göç bağlamında yeniden yorumlandığında bu akışın iyi yönetilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çünkü sosyo-ekonomik ve politik anlamda bölgeler arasındaki farklılıklar bir eğime neden olmakta ve insan akımını kaçınılmaz kılmaktadır. Bölgeler arasındaki yönetim farklılıkları da bir eğime neden olabilmekte ve bir göçe neden olan sosyo ekonomik faktörleri etkileyebilmektedir. Bu çerçevede süreci iyi yönetmek, sorunları çözmek ve yoksulluğu gidermek için bir yöntem olarak da görülebilir (Grindle, 2004: 525–548).

Ülkeler kendi modellerini oluşturlarken tarihi tecrübelerinden istifade ettikleri gibi hükümet sistemleri ve yönetim kültürüne bağlı olarak da modeller ortaya koymaktadırlar. Fakat ülkelerin hükümet sistemleri ne olursa olsun göçün beraberinde getirdiği sorunların çok benzer olduğu görülmektedir. Eyalet yapılarının hâkim olduğu sistemler bir bütün halinde incelendiğinde öncelikli olarak eyalet hükümetlerinin bazı politik konulara yasal olarak düzenleme yetkilerinin olması ya da başka bir açıdan

değerlendirildiğinde merkezi hükümetlerin bazı politik alanlara müdahalesinin sınırlı olması yerel yönetimleri güçlü kılmaktadır.

Eyalet hükümetlerinin konumları gereği ulusal meclislerden ziyade bölge meclislerine hesap veriyor olmaları da yerel yönetimlerle sıkı bir işbirliği ve koordinasyonu zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan başta Türkiye olmak üzere merkezi hükümetlerin güçlü olduğu hükümet sistemleri içerisinde yerel yönetimlere merkezi hükümetlerin müdahalesi hem yasal hem de teknik olarak her politik alanda kendini hissettirmektedir. Bunun da doğal bir sonucu olarak federal ve üniter sistemler içerisinde faaliyet yürüten yerel yönetimlerin başta göç olmak üzere politik konulara yaklaşımlarını ve bu süreçleri yönetme tarzlarını karşılaştırmak zorlaşmaktadır. Ancak uluslararası göç olgusu federal sistemlerde de merkezi bir sorun olarak tanımlanmakta ve entegrasyon süreçleri ise genel olarak eyaletler tarafından yönetilmektedir.

Türkiye’de göç yönetiminin kökleri çok eskiye dayansa da, İmparatorluk döneminde sürekli bir şekilde geçici komisyonlar tarafından yönetilen ve bir asra yakın bir süre devam eden komisyonlarla yönetim anlayışının, göç yönetimi bağlamında elde edilen tecrübeleri sonraki dönemlere aktarma konusundaki eksiklikten dolayı daimi kurumların tesis edilmesinin geciktiği değerlendirilebilir.

Bugün ki göç yönetim anlayışı yaşanan göç olaylarına reaksiyon olarak gelişmiştir ve 29 Nisan 2011 tarihinde başlayan büyük göç dalgası yeni göç yönetiminin oluşmasında önemli bir etkidir. Türkiye’nin reaksiyon kapasitesini zorlayan uluslararası göç sorunu akut bir şekilde ortaya çıkmasına rağmen, Türkiye göç yönetimi anlamında aynı hızda kurumsallaşmaya gitmiştir. Bu süreç içerisinde güvenlik odaklı göç yönetimi anlayışından, göçün birçok boyutunun ele alındığı bir göç yönetimi anlayışına doğru dönüştürme gayretleri hala varlığını sürdürmektedir.

Hâlihazırda göç yönetiminin merkezinde İçişleri Bakanlığı’ı bünyesinde kurulu olan GİGM bulunmaktadır ve yerel düzlemde illerde valiliklere bağlı olarak çalışan müdürlüklerce temsil edilmektedir. Göç yönetimine ilişkin bütün iş ve işlemler 6458 sayılı YUKK kapsamında yürütülmektedir. Genel politikalar GİGM tarafından belirlense de ilgili bütün bakanlıkların sürece dâhil edilmesi gerektiği görülmektedir. Bu çok aktörlü düzlemde koordine görevi GİGM tarafından üstlenilmiştir. İllerdeki müdürlüklerin ise göreceli olarak insiyatif dâhilinde çalıştıkları, illerdeki göç rejimine ilişkin bütün iş ve işlemlerin (başvuru alma, kayıt, kabul işlemleri, geçici koruma,

yabancılar ikametgâh vb.) müdürlüklerce yapıldığı görülmektedir. Akut gelişmelere bağlı olarak ülkeye giriş yapan göçmenlerle birlikte göç yönetimi anlamında mevcut kapasitenin üzerindeki yüke rağmen, yetişmiş insan gücünün ve özverinin kurumsal tecrübeden kaynaklı sorunların aşılmasında önemli faktör olmuştur.

Postmodern kamu yönetimi yaklaşımları modern kamu yönetimi yaklaşımlarında olduğu gibi reaksiyoneldir ve kamu yönetimini gelişen dünya şartları doğrultusunda yeniden yorumlanmaktadır. Bir yönetim modelini oluşması süreç sonucunda meydana gelmektedir. Devletler belli sorunlarla yüzleştikten sonra yasal düzenlemeye birlikte gerekli kurumsallaşmayı gerçekleştirmektedir. Yönetim modellerinin oluşturulması, günün şartlarında sorundan ne anlaşıldığı ile ilgili bir konudur. Göç yönetim birimlerinin tarihi süreç içerisinde farklı birimler altında kurumsallaşması koşulların değişmesi ile alakalıdır. Nitekim ABD ve Osmanlı örneklerinde olduğu gibi 19. yüzyılda göç yönetim birimlerinin Maliye ya da Ticaret Bakanlığı altında toplanması, bu dönemde göçü öncelikle finanse edilmesi gereken bir süreç olarak değerlendirilmesinden kaynaklandığı görülmüştür. Zamanla dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte göçle beraber gelen güvenlik kaygısı, göç yönetim yapılanmasının içişleri ve güvenlik birimleri altında gerçekleştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bugün teknolojinin gelişmelerle birlikte parmak izi, retina taraması gibi yöntemlerle göçmenlerin kayıt altına alınması, göçmenlerin suça karışma oranlarının endişe uyandıracak bir boyutta olmadığını net bir biçimde ortaya koymuş ve güvenlik dışında problemler ön plana çıkmıştır. Ve hatta sorunun boyutları şu anki idari sistem içerisindeki yapılanmayı da bir gün tartışmalı hale getirebilir ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı göç yönetimine ilişkin sorunların çözüm adresi olarak yeniden yorumlanabilir.

Kurumsallaşma hiç şüphesi zaman alan bir süreçtir. Huntington (1968: 12) kurumsallaşmanın öneminden bahsederken kurumsallaşmayı, kurumların değer ve istikrar elde ettiği bir süreçtir olarak betimlemektedir. Huntington'a göre bir kurumun ve alt birimlerinin hiyerarşik ve fonksiyonel bakımdan çoğalarak karmaşıklaşması, kurumsallaşma düzeyindeki artış ile ifade edilmektedir (Huntington, 1965: 71). Bu anlamda önerilen modelde göç yönetişimine dair kurumsal yapılanmaların hiyerarşik ve fonksiyonel bakımda çoğaltılarak göçmenlerin sorunlarına uzanacak şekilde revize edilmesi bir gereklilik olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de kurumsallaşma akut gelişmelere bağlı olarak göç rejimine ilişkin alanlarda yoğunlaşmıştır. Yerel yönetimlerin rollerinin yasal olarak tanımlanması istenilen düzeyde tartışılmamıştır. Ancak Suriyeli göçmenlere verilen geçici koruma statüsü yerini kalıcı bir statüye dönüştürdükçe yerel yönetimlerin rolüne ilişkin tartışmalarda ivme kazanmıştır.

Belediyelerin göç yönetim sisteminde daha aktif olması gerektiğine dair tezler daha çok göçmenlerin uyum konularına odaklanmaktadır. Belediyelerin göçmenlerin yerelde yaşayacakları sorunlara ve o sorunların çözümlerine de diğer bütün kurumlardan daha yakın oldukları görülmektedir.

Yerel yönetimler kadar STK’ların da sürecin olmazsa olmaz bir parçası oldukları, bazen ana aktör olarak devreye girdikleri bazen de köprü vazifesi yaptıkları görülmektedir. STK tarafından üstlenen hizmetlerin de kanuni çerçevesinin tam çizilmesine duyulan ihtiyaç her platformda dile getirilmektedir.

Göçmenlerin özellikle yerel düzlemde yürütülen hizmetlere yön vermesi noktasında hizmetlerden duyulan memnuniyeti sandığa yansıtmak için oy hakkına sahip olmaları gerektiği her geçen gün daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Hali hazırda İsviçreninin Jura ve Neunburg Kantonlarında yabancılara tanınan yerel seçimlerde oy verme hakkının gelecekte daha fazla tartışılır hale geleceği aşikârdır.

Kaynak ülkede göçe iten sebepleri ortadan kaldırarak göçü yavaşlatma ya da tersine göçü sağlama hali hazırda gelişmiş bütün ülkelerin artan uluslararası göç sorunu bağlamında üzerinde durdukları önemli çözüm yöntemleri arasında yer almaktadır. Türkiye’de yerel yönetim temsilcileri de bu çerçevede ulusal bir politika geliştirilmesini sıklıkla dile getirmektedirler. Türkiye’nin bu yöndeki çabalarının da her geçen gün daha fazla arttığı gözlemlenmektedir.

Türkiye göçmenleri kayıt altına alma noktasında hızlı bir dönüşüm ortaya koymuş ve geliştirdiği sisteme göçmenlerin parmak izi ve biyometrik resim verilerini dâhil etmesi AB’nin örnek uygulamaları ile benzerlik göstermektedir. Ancak oluşturulan kayıt sisteminin özellikle yasa dışı faaliyetlerle mücadele konusunda ciddi yararlar sağlarken, aynı faydayı yardımların mükerrerliğini engelleme ve göçmenlerin yereldeki sorunlarının tespiti noktasında gösteremediği görülmektedir. Genel kanaat kayıt işleminin GİGM tarafından yapılması şeklindedir. Ancak bu veri tabanının yerel yönetimlerin de kullanacağı şekilde revize edilmesi gerektiği de her platformda

belirlenmektedir. Özellikle göçmenlerin kayıtları üzerine oluşturulan yasal gizlilik şartının belediye hizmetlerini engelleyecek şekilde yorumlanması tartışmaların ana maddelerinden birini oluşturmaktadır. Tartışmaların odağındaki diğer bir konu ise kayıt sistemine göçmenlere yönelik yürütülecek uyum, eğitim ve istihdam faaliyetleri kapsamında kullanılabilecek bilgilerin de ilave edilmesi şeklindedir.

Göçmenlerin kayıt sistemindeki bilgilerinin, yerel yönetimler ile paylaşılması, göçmenlere yönelik yapılan yardımlarda mükerrerliğe sebep olmakla birlikte, belediye sınırları içerisinde bulunan göçmen sayılarının merkezi kayıt sisteminde belirtilenden daha fazla olduğu gerekçesiyle veya yapılan yardımları kayıt almak adına, yerel yönetimler tarafından kendi kayıt sistemlerini oluşturdıkları görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerce kayıtların gelişigüzel bir şekilde tutulmasının yanında insan kaynakları sarfiyatına da sebep olmaktadır. Kayıt sisteminin oluşturulmasında yerel yönetimlerin yer aldığı yönetim modeliyle, ilçe sınırlarındaki göçmenlerin detaylı bilgilerinin kayıt altına alınabileceği, yardımlarda mükerrerliği önlenilebileceği, ilçelerdeki göçmen yığılmalarının önüne geçilebileceği ve benzer kayıtları farklı kamu kurumlarındaki personellerin tutmasından kaynaklı zaman ve işgücü kaybının önlenilebileceği düşünülmektedir. Bu anlamda göçün doğası gereği görev sahasına giren birçok konuyla yüz yüze kalmış olan yerel yönetimlerin, yasal mevzuatta tanımlanmış bir görev verilmemesi esasında kurumsal yıpranma giderlerini de arttırdığını söylemek mümkündür.

Tarihi tecrübelerin ve kültürel zenginliğin de etkisiyle Türkiye'nin mevcut göç sorununa yönelik reaksiyon kapasitesi her ne kadar ihtiyaçlara cevap verecek boyutta olsa da artan göçmen sayısı ve kalıcı hale dönüşmeleri bu kapasiteyi zorlamaktadır. Diğer taraftan yasal ve idari düzenlemeler ile yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin göç yönetimine dâhil edilmelerinin reaksiyon kapasitesini artıracığı belirtilmektedir.

Ancak yerel yönetimlerin göç yönetimine aktif katılması noktasında mevcut yasaların durumu tartışma konusudur. Kanuni metinlerin yeterli olduğunu belirtenler olsa da belediyeler arası uygulamalarda asimetrik farklara neden olduğu ortadadır. Kamu yönetiminin bürokrasiye ilişkin kuramları ve kurumların kanun ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulma ölçütü yasal metne ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Bu yasal düzenlemelerin yapılması ve yerel yönetimlerin kurumsal bir çatı altında faaliyetlerini organize etmeleri önemlidir. Yerel yönetimlerin kurumsal bir çatı altında göç hizmeti vermeleri durumunda daha etkin politika üretebileceklerinden ve kalıcı tedbirleri ancak bu sayede geliştirebileceklerinden bahsetmek mümkündür. Göçmenlerin bazı sorunlarını çözmede belediyeleri daha çok tercih etmeleri belediye bünyesinde bir adres belirtmeyi de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin hem kurumsallaşması ve hem de uzman personel ile yönetişim sürecine dâhil edilmeleri önem arz etmektedir. Hâlihazırda örnek uygulamalarda göç yönetiminin genel itibari ile sosyal hizmetler bünyesinde yürütülmesi göçmenlerin belediyelere müracat nedenlerini ve göçmenlere yönelik meselenin boyutunu ortaya koymaktadır. Ancak belediyelerin göçmenlerin akut sorunlarının çözüldüğü mecralar olduğu kadar sorunlarının da tartışıldığı alanlar olması gerektiği çok defa dile getirilmektedir. Belirli belediyelerde de uygulamaya konduğu üzere kent konseylerinin bir kısım Avrupa ülkelerinde olduğu gibi efektif kullanılarak göç yönetimine katkı sunması sağlanabilir.

Uluslararası göçmenler Türkiye içerisinde de yer değiştirmeye devam etmektedirler. Göçmenler sistem gereği her ne kadar kayıt altında alındıkları il sınırları içerisinde yaşamak zorunda olsalar da, şehirlerin gelişmişlik farkının bu uygulamayı zora soktuğu görülmektedir. Özellikle iş imkânı kısıtlı illerde göçmenleri tutmak zorlaşmakta ve İstanbul gibi illere göç akımı devam etmektedir. Bunun yanı sıra hala Türkiye’de göçmenlerin istihdamına ilişkin veriler resmi kayıtlarda yer almamaktadır.

Göç akımında etkili olan diğer bir faktörün ise sosyal ağlar olduğu görülmüştür. Gaziantep ve Urfa gibi illerde göçmenlerin yoğunlaşma nedenleri bu illerin sınır bölgesinde bulunması, akrabalarının varlığı ve Arapça konuşulan iller olduğu şeklinde listelenmektedir. Klasik göç teorileri de bu hareketliliğin normal olduğunu ve bir süre daha devam edeceğini ortaya koymaktadır.

Göçmen ağları tesirini her alanda göstermektedir. Kamunun yetişemediği alanlarda özellikle göçmen ağlarının devreye girdiği ve kamunun üstlenmesi gerektiği rolleri üstlendiği görülmektedir. Bu çerçevede yapılacak en önemli çıkarım kamunun merkezi veya yerel kurumları ile her alanda varlığını hissettirip göçmen ağlarının rollerini kısıtlamaktır. Çünkü göçmen ağlarının faaliyetlerinin yer yer yasa dışına çıkacak kadar cüretkâr olduğu gözlemlenmektedir.

5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” çerçevesinde belediyelere genel bütçeden pay aktarılmaktadır ve bu hesaplanırken kanunun 2/5. Maddesindeki hüküm esas alınarak yerel halkın nüfusu baz alınmaktadır. Göçmenlerin bu sayının dışında tutulması bir kısım belediyelere ciddi mali yükler getirdiği gibi, bir kısım vatandaşların da hizmet alma noktasında hak kaybına uğratıldığı görülmektedir. Söz konusu kanun maddesinin göçmenleri de içine alacak şekilde revize edilmesi önemlidir.

Göç yönetişimi çok katmanlı bir yapıyı gerektirdiği için uluslararası kuruluşlarla ve komşu ülkeler başta olmak üzere diğer ülkeler ile işbirliği önemlidir. Uluslararası fonların aktif olarak kullanılması sadece ulusal reaksiyon kapasitesini artırmamaktadır. Aynı zamanda yardımların yurt dışı kaynaklı olmasının bilinmesi yerel halk tarafından göçmenlere karşı gelişen tepkinin de önüne geçmektedir.

Türkiye’de bulunan göçmenlerin barınmaları noktasında alt yapı eksikliğinin olmadığı görülmektedir. Türkiye dünyada eşine ender rastlanır şekilde 4 milyonun üzerinde göçmeni çadır kent uygulamasına sıkça başvurmadan barındırmayı başarmıştır. Alanda elde edilen verilerden de anlaşıldığı üzere göçmenlerin barınma yeri bulma sıkıntılarından çok, kiraların artışına bağlı olarak barınma yerinin finansmanında zorlandıkları görülmektedir. Kira enflasyonunun en önemli sebebi ise hiç şüphesiz ev arzının talep doğrultusunda akut bir şekilde bozulması olmuştur. Bu nedenle göçmenlerin barınma sorununu çözmek için fiyatı daha düşük bölgelere yönelmeleri belirli bölgelerde göçmen yığılmalarına neden olmuş ve gettolaşma riski baş göstermiştir. Göç yönetişimi bağlamında yerel yönetimlere en çok ödevin düştüğü meselelerden birinin de bu olduğu söylenebilir.

Göçmenlerin sorunları temel ihtiyaçlar ile sınırlı değildir. Göçmenlerin iş yeri kurma, evlenme, nüfus vatandaşlık işleri, mülk edinme, denklik işlemleri vb. konularda danışmanlık hizmetlerine de ihtiyaç duydukları görülmektedir. Yine mevcut sistemde, göç yönetiminde yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde hiçbir şekilde yer almadığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen performansı imkân ve kabiliyetleri doğrultusunda gösterebilmeleri adına göç yönetiminde karar alma sürecine katılımı gerekmektedir. Bu anlamda yerel yönetimlerin göçmenlere kapsamlı hizmetler sunmasına imkân tanıyan ve göç yönetiminde karar alma sürecine dâhil edildiği bir yönetişim modeli önerilmiştir.

Göçler beraberinde sadece sıkıntılar değil bazen ekonomik fırsatlar da getirmektedir. Türkiye'ye Suriye göçünde benzer şekilde başlangıçta çok büyük girdilere sebep olduğu, göçün beraberinde getirdiği bir kısım avantajların ülke genelinde hissedilemese bile özellikle sınıra yakın illerde ekonomileri canlandığı gözlemlenmiştir. Başlangıçta göçe toplumsal reaksiyon gösterilmemesinin temelinde de bu yatmaktadır. Ancak zamanla göçmenlerin faydadan daha çok külfete dönüşmesi toplumun göçmenlere karşı tutumlarının değişmesinde etkili olmuştur. Bu sonuç gösteriyor ki göç olgusunda kar zarar analizi sadece kaynak ülkelerde göç kararlarında ortaya çıkmamaktadır. Hedef toplumun göçü kabülünde de benzer mekanizmalar işlemektedir.

Göçmenlerin ekonomik olarak hedef ülkede meydana getirdiği tartışmaların başında kayıt dışı çalışma gelmektedir. Göçmenlerin kayıtdışı çalışmaları hem rekabet kurallarını zedeleyerek ekonomiyi olumsuz yönde etkileyebilmekte, hem de yerel halkın iş imkânının daralmasından dolayı toplumsal huzursuzluğa sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle kayıt dışı istihdamın önüne geçilmesi için çok yönlü kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi ve bu kontrol mekanizmalarına yerel yönetimlerin de dâhil edilmesi gerekmektedir. Nitekim göçmenler ile ilgili olarak belediye şikâyet hatlarına dilencilikten sonra en çok kayıt dışı ve çocuk yaşta istihdamın konu olması hem sorunun boyutunu hem de belediye biçilen rolü ortaya koymaktadır.

Uluslararası göçü açıklayan segmentasyon teorisi veya ikili işgücü piyasası göç türüne göre göç profilini ortaya koymaktadır. Uluslararası büyük çaplı göçlere konu olan göçmenlerin genel itibari ile vasıfsız kişilerden oluştuğu görülmektedir. Bu durumda göçmenler özelinde meslek kurslarının yaygınlaştırılmasını zorunlu kılmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi hemşehrilerini meslek sahibi yapmaya yönelik açtığı kursları göçmenleri de içine alacak şekilde planlamaları göçmenlerin iş piyasasına katılmalarında etkili olmaktadır. Bu uygulamanın yaygınlaştırılmasının benimsendiği belediyelerin 2019-2024 stratejik planlarından anlaşılmaktadır. Ancak bu kurs faaliyetlerinin meslek eğitimleri ile sınırlı kalmayıp yetişkin ve çocuk eğitimlerini de kapsayacak şekilde de genişletilmesi gerektiği sahadaki uygulamalardan anlaşılmaktadır.

Göçmenlerden mali durumu yerinde olanlar kendi iş yerini açma eğilimindedirler. Ancak süreç içerisinde ruhsatlandırma işlemlerinin uzaması iş gücü kaybına neden olmaktadır. Yerel yönetimlerin bu çerçevede ciddi anlamda aktif rol aldıkları, göçmenlere danışmanlık yaptıkları ve STK ile işbirliği içerisinde eğitimler verdikleri ve ruhsatlandırma işlemlerini hızlandırma çabası içerisinde oldukları görülmektedir.

ABD yeşil kart ve AB mavi kart uygulamalarında olduğu gibi Türkiye de turkuaz kart uygulamasını devreye sokmuştur. Bu uygulama Türkiye'nin göç yönetimi kapsamında bir anlayış değişikliğine gittiğinin göstergesidir. Uygulama özellikle neoklasik mikroekonomik göç teorilerinin açıkladığı göç nedenleri doğrultusunda Türkiye'yi sadece nitelikli insan göçü veren bir ülke konumundan çıkarmış nitelikli insan göçü almayı hedefleyen bir ülke konumuna taşımıştır.

Entegrasyon, göç yönetiminin önemli başlıklarındandır. Türkiye batılı ülkelerin aksine entegrasyon yerine uyum kavramını tercih etmiş ve bir arada yaşayan halkların uyum içerisinde varlık sürdürmelerini benimsemiştir. Göçmenlerin ülkedeki topluma uyumu kadar türk toplumunun da göçmenlere önyargısız ve kucaklayıcı davranmasının sağlanması konusundaki çabalar da sürekli bir artış gözlemlenmektedir. Konusu uyum olan her türlü faaliyete özellikle STK ve yerel yönetimlerin aktif bir şekilde katıldıkları gözlemlenmektedir. Çok geniş yelpazeye sahip uyum faaliyetlerinin iyi düşünülüp planlanması ve uygulanması gerektiği de çok defa dile getirilmektedir. Bu neden dahi yerel yönetimlerin göç yönetişimi konusunda uzmanlaşması ve kurumsallaşması gerektiğini etraflıca açıklamaktadır. Göçmenlerin içinde bulundukları topluma uyum sağlamanın onların ülkedeki kalıcılıklarının önünü açacağı şeklindeki kanaatlerin yerel yönetim düzleminde dillendirilmesi esasında meselenin geldiği boyutu açıklamaktadır.

Göç alan hemen bütün gelişmiş ülkelerde dil öğrenmek uyumun anahtarı olarak kabul edilmekte ve dil kursları düzenlenmektedir. Türkiye'de göçmenlere yönelik açılan dil kurslarının istenilen düzeyde yaygınlaşmadığı gözlemlenmektedir. Dil öğrenimi ve sosyal uyum için özellikle ilköğretim çağındaki çocukların okul devamlılığının sağlanması önemlidir ve alandaki uygulamalardan belediyelerin bu çerçevede önemli çalışmalar yaptığı da görülmektedir. Türki Cumhuriyetlerden gelen göçmenlerin Türkçeyi öğrenmelerinin fazla zaman almadığı ancak diğer bölgelerden gelen göçmenlerin uzun süre dil sorunu yaşadıkları birçok platformda dile getirilmektedir.

Bu anlamda Türkiye açısından dil öğretme seferberliği başlatılması önemlidir. Bazı ülkelerin uzun zamanda ulaştığı göçmen sayısına Türkiye az bir zamanda ulaşmıştır. Kursların belirli bir süreliğine yoğun bir şekilde açılmasının gerekliliği ortadadır. Bu denli bir kurs programının organize edilmesinde belediyeler mühim roller üstlenebileceklerini sahadaki örnek faaliyetler göstermektedir.

Türkiye’de bulunan göçmenlerin güvenlik konusunda ciddi riskler oluşturmadıkları istatistiki verilerden anlaşılmaktadır. Saha çalışmaları da halkın göçmenlerden güvenlik hususunda tedirgin olmadıklarını ortaya koymaktadır. Dilencilik en fazla şikâyet olunan güvenlik sorunlarının başında gelmektedir. Göçmenlerin ve hedef toplumun demografik özellikleri, göçe sebep olan nedenlerin çeşitliliği, hedef toplumdaki yönetim kapasitesi, kültürel uyumda meydana gelen farklılıklar, göçmenler arası kuşak farkı göçmenlerin suça bulaşmaları üzerinde etklili önemli faktörlerdir. Birçok göçmen çatışma bölgelerinden ya da devlet işleyişinin zayıf olduğu bölgelerden gelmiş olmalarına rağmen suça bulaşma oranlarının düşüklüğünün Türkiye’deki yönetim kapasitesinden de kaynaklandığı söylenebilir. Kayıt sisteminin varlığının ve kontrollerin etkili faktörler olduğu da aşikârdır. Yerel yönetimlerin güvenlik konusundaki en büyük katkıları dilencilik faaliyetlerinin ve yasalara uymayan işletmelerin denetlenmesi şeklinde olabilir.

Bu çalışma ile göç yönetimi etraflıca tartışmaya açılmıştır. Çalışmadan elde edilen veriler, sonrasında göç yönetimi alanında yapılacak olan birçok çalışma için bir başlangıç noktası oluşturabilir. Çalışma yerel yönetimler bağlamında İstanbul ve Gaziantep illeri ile sınırlı tutulmuştur. Benzer çalışmalar farklı illeri kapsayacak şekilde tekrarlanabilir. Bunun yanında, önerilen göç yönetişimi modeli geliştirilebilir ve pilot bölgelerde uygulanabilir. Nitel olarak yapılan bu çalışmanın boyutları nicel çalışmalar ile sorgulanabilir. Çalışmalara genişlik ve derinlik kazandırılırken yerel halkın ve göçmenlerin de görüşlerine yer veren ölçekler geliştirilebilir. Bu sayede çok boyutlu göç yönetişimi çerçevesinde yürütülen hizmetlerin beklenen faydayı sağlayıp sağlamadığı ölçülebilir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Y. (2016). *Göç Sosyolojisi*, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- AB Genel Sekreterliği (2011). AB Antlaşması ve AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, (İngilizce, Fransızca ve Almanca versiyonlarından Genel Sekreterlik tarafından tercüme edilmiştir), Ankara: Ofset Fotomat, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).
- Ağanoğlu, H.Y. (2001). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanlar'ın Makûs Talihi Göç*, İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- Airriess, C.A. (2016). *Contemporary Ethnic Geographies in America*, London: Rowman and Littlefield.
- Akman, K. (2018). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, ss.452-466
- Aktan, C.C. (2012). Sinerjik Yönetim: Organizasyonlarda Sinerji Etkisi, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1: 260-280.
- Alakuş, E. (2018). *Türkiye'de Göç Yönetimi Ve Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.
- Alarçın, K. (2019). *Uluslararası Göç Hareketleri'nde Türkiye'nin Konumu; Uluslararası Göç Ve İç Göçün Karşılılaşması, Kentsel Gerilim: Şanlıurfa Ve Gaziantep Örneği*, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Alba, R. and Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aliu, A. (2019). *Balkanlar Ve Türkiye'de Yetkilendirme, Göç Yönetişimi ve İşbirliği: Avrupa Birliği Hukuku Perspektifinden Göç ve Sığınmacıların Sorunları*, Doktora Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Dış Ticaret Enstitüsü, İstanbul.

- Almanya İltica Yasası (1993). Almanya İltica Yasası, Resmi gazete ilanı (BGBl. I 1993 S.1361).
- Almanya Yabancılar Yasası (1965). Almanya Yabancılar Yasası, Resmi gazete ilanı (BGBl.I 1965, S.353).
- Araz, N. (1974). *Başlangıçtan Bugüne Dünya Tarihi*, İstanbul: Kaynak Kitaplar Basın Yayın.
- Arı, K. (2008). *Büyük Mübadele: Türkiye''ye Zorunlu Göç*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl 2016, Cilt 13, Sayı 33, 276-297.
- Ashutosh, I. and Mountz, A. (2011). Migration Management for the Benefit of Whom? Interrogating the Work of the International Organization for Migration, *Citizenship Studies* 15, no. 1: 21–38.
- Atalay, M. (2008). *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Ankara Üniversitesi.
- Ateş H. ve Yavuz Ö. (2017). (G)Öçmen (Ö)Tekileştirme ve (Ç)Ok Kültürlülük, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.22, Göç Özel Sayısı: 1287-1301.
- Ateş ve Banazılı M. A., (2019). Modern, Postmodern ve Postbürokratik Kamu Yönetimi Yaklaşımları, *ASSAM Uluslararası Hakemli*, Cilt: 6, Sayı: 13: 55-64.
- Ateş H. ve Şahin B. (2020). Yönetişim Ve İçi Boş(Altılan) Devlet: Devletsiz Kamu Yönetimine Doğru, *Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi*, Cilt 75, No.1: 235 – 257
- Babaoğlu, C. ve Kocaoğlu, M. (2017). Kentli Sığınmacılar Meselesi ve Belediyeler. *Türk İdare Dergisi*, 485: 497-516.
- Babuş, F. (2006). *Osmanlı’dan Günümüze Etnik – Sosyal Politikalar Çerçevesinde Türkiye’de Göç ve İskân Siyaseti ve Uygulamaları*, İstanbul: Ozan Yayıncılık.
- Bae, J., Douka, K., and Petraglia, M. D. (2017). On the origin of modern humans: Asian perspectives, *Science*, 358: 1-7.
- Bailey A. (2005). *Making Population Geography*, London: Arnold.

- Bahçeci, H.I., Uzun, Ş., (2017). Türkiye’de Uluslararası Göç Ve Yerel Politika, *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 192-208.
- Balcı, M.A. (2017). Time fractional capital-induced labor migration model, *Physica A* 477: 91–98.
- Baltacı, A. (2018). Nitel Araştırmalarda Örneklem Yöntemleri ve Örnek Hacmi Sorunsalı Üzerine Kavramsal Bir İnceleme. *BEÜ SBE Dergisi*, 7(1), 231-274.
- Barkan, Ö. L. (1949). Türkiye’de Muhacir İskân İşleri ve Bir İç Kolonizasyon Planına Olan İhtiyaç, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, I/4 (Ekim 1948 - Temmuz 1949): 204 -223.
- BAMF (2019). BAMF Genel işleyişi, <https://www.bamf.de/DE/Behoerde/behoerde-node.html> (Erişim Tarihi, 20.10.2019)
- BAMF (2005). The Impact of Immigration on Germany’s Society, Nürnberg: Federal Office for Migration and Refugees Migration and Integration Research Department (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/illegally-resident/de-finalstudy-eng_en.pdf (Erişim Tarihi: 11.02.2020).
- Basch, L., Glick Schiller, N. and Blanc-Szanton, C. (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation States*, New York: Gordon and Breach Publ.
- Baykal, B.S. (1961). *Yeni Zamanda Avrupa Tarihi*, Ankara: TTK Basımevi.
- Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler*, Konya: Dizgi Ofset Matbaacılık.
- Beaman, M. (1924). Current Legislation: The Immigration Act of 1924". *American Bar Association Journal*. 10 (7): 490–492.
- Belli, A. (2016). Devlet, Kamu Politikaları Ansiklopedisi. (Ed. H. Altunok, F. G. Gedikkaya), Ankara: Nobel Yayınları 70-74.
- Bennett, M.T. (1966). The immigration and nationality (McCarran-Walter) Act of 1952, as Amended to 1965, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 367.1: 127–136
- Berardo, F.M. (1967). Kinship Interaction and Communications Among Space-Age Migrants, *Journal of Marriage and the Family*: 541-553.

- Berg, L. and Spehar, A. (2013). Swimming against the tide: why Sweden supports increased labour mobility within and from outside the EU. *Policy Studies* 34(2): 142–161
- Berninghaus, S. and Seifert-Vogt, H.G. (1991). *International migration under incomplete information: a microeconomic approach*, Heidelberg: Springer Verlag.
- Betts, A. (2011). *Global Migration Governance*, New York: Oxford University Press.
- Bıçkı, D., Sobacı, Z. (2011). Yerel Yönetimden Yerel Yönetişime: Post-Fordizm Bağlamında Yerel Yönetimleri Anlamak, *Yönetim Bilimleri*, (9:2): 247-266.
- Bilgin, Nuri. (2007). *Kimlik İnşası*, İzmir: Aşina Kitaplar.
- Bingöl, H.M. (2019). *İngiltere’de Göçmen Öğrenciler İçin Geliştirilen Eğitim Politikalarının İncelenmesi*, Bursa Uludağ Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
- Bogdan, R. C. and Biklen, S. K. (1998). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*, Boston: Allyn and Bacon.
- Bogue, D.A. (1977). *A Migrant’s-Eye View of the Costs and Benefits of Migration to a Metropolis* (Ed. Brown, A.A. and Egon Neuberger) NewYork: Academic Press: 167-182.
- Bosswick, W. (2000). Development of asylum policy in Germany, *Journal of Refugee Studies* 13: 43–60.
- Bourdieu, P. and Wacquant, L.J.D. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*, Polity Press, Cambridge.
- Boyd, M. (1989). Family And Personal Networks İn İnternational Migration: Recent Developmentsand New Agendas, *International Migration Review* 23: 638-670.
- BPB (2020). *Göç (Migration)*, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/> (Erişim Tarihi; 12.11.2020).
- Bradley, M. (2017). The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime. *Refuge: Canada’s Journal on Refugees*. 33 (1): 97-106.

- Brown, L. and Moore, E. (1970). The Intra-Urban Migration Process: A Perspective, *Geografiska Annaler*, 52B: 1-13.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Bulman-Pozen, J. (2014). Partisan Federalism. *Harvard Law Review* 127 (4): 1077-1146.
- Bulut, Y., Akın, S. ve Dönmez, D. (2017). *Göç ve Mülteci Sorunlarının Çözümünde Yerel Siyasetin Etkisi*. Göç ve Yerel Yönetimler içinde (ss. 931-952). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Elazığ.
- Bunyan, T. (1993). *Statewatching the new Europe. A handbook on the European state*, Cardiff: Statewatch.
- Burgers, J. and Engbersen, G. (1996). Globalisation, Migration and Undocumented Immigrants, *New Community*22(4): 619–35.
- Büyüköztürk, Ş., Akgün, Ö. E., Karadeniz, Ş., Demirel, F. ve Kılıç, E. (2013). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Pegem Akademi.
- Calavita, K. (2006). Collisions at the intersection of gender, race, and class: Enforcing the Chinese exclusion laws. *Law and Society Review*, 40 (2): 249–282.
- Callet-Ravat, L. (2015). *Suriyelilere Yönelik Çalışmalarında Yerel-Uluslararası Eşgüdüm ve Tamamlayıcılık*, Ed.: Yakup Bulut, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü, 1 . Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Card, D. (2005). Is The New Immigration Really So Bad? *Economic Journal*, Cilt 115, Sayı 506: 300-323.
- Castles, S. (2000). International migration at the beginning of the twenty-first century: Global trends and issues, *International Social Science Journal*, Vol. 52(165): 269-281.
- Castles, S. and Miller. M.J. (1993). *The Age of Migration*, London: Palgrave.
- Castles, S. ve Miller, M.J. (2008). *Göçler Çağı, Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri* (Çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

CBP (2019). *U.S. Customs and Border Protection* <https://www.cbp.gov/> (Erişim Tarihi, 20.10.2019)

Cesur, A. (2018). Yönetişim Perspektifinden Kent Konseylerinin Kent Yönetimindeki Rolü ve İşlevselliği, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 11 Sayı: 55, Volume: 11: 809-816.

Chmiliar, I. (2010). *Multiple-case designs*. (Ed. A. J. Mills, G. Eurepas & E. Wiebe), Encyclopedia of case study research (pp 582-583). USA: SAGE Publications.

CIS (2019). *U.S. Citizenship and Immigration Services*, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>. Erişim Tarihi 05.07.2019

Cohen, R. (1996). *Introduction*. (Ed. Cohen, R.), Cheltenham: Edward Elgar: xi–xvii.

Commission of The European Communities (2002). *Biannual Update of the Scoreboard to Review Progress on the Creation of an Area Of "Freedom, Security And Justice" In The European Union (Second Half Of 2002)* (COM (2002) 738 final), <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0738:FIN:EN:PDF>., (Erişim Tarihi: 16.11.2020) (Erişim Tarihi: 13.12.2020).

Commission of The European Communities (2005). *Legislative proposals adopted by the Commission*, (C236, 24.9.2005). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2005:236:FULL&from=EL> (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

Commission of The European Communities (2008). *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, (L 348 98, 24.12.2008, s. 98–107) https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2008.348.01.0098.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2008%3A348%3ATOC , (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

Commission of The European Communities (2015). *European Union: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration*, 13 May 2015, COM(2015) 240, <https://www.refworld.org/docid/555c861f4.html>, (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

- Conner, W. (1986). *The Impact Of Homelands Upon Diasporas*, (Ed. Sheffer, G.) London: Croom Helm: 16–46.
- Council of Europe (1981). *Recommendation No. R (1981) 16 on the Harmonisation of National Procedures Relating to Asylum*, 5 November 1981, (1981) 16 , <https://www.refworld.org/docid/47fdfb0533.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020)
- Council of Europe and Parliamentary Assembly (1976). *Recommendation 773 (1976) on the situation of de facto refugees*, 26 January 1976, 775 (1976), <https://www.refworld.org/docid/4720706b2.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020)
- Council of the European Union (1994). *Second activity report on the Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum (Cirea) (Text adopted by the Council on 20 June 1994)* OJ C 274, 19.9.1996, p. 55–57, [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919\(17\)&qid=1607863738248](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:31996Y0919(17)&qid=1607863738248), (Erişim Tarihi: 15.11.2020).
- Council of the European Union (2003). *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, 18 February 2003, OJ L. 50/1-50/10; 25.2.2003, (EC) No 343/2003, <https://www.refworld.org/docid/3e5cf1c24.html>, (Erişim Tarihi: 14.11.2020).
- Council of the European Union (2004). *Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network*, (L 64 , 2.3.2004, s.1). <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:064:0001:0004:EN:PDF> (E.T. 13.12.2020)].
- Council of the European Union (2009). *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, (L 155, 18.6.2009, s. 17–29), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0050>, (Erişim Tarihi: 22.11.2020).
- Council of the European Union (2013). *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU) No 604/2013, <https://www.refworld.org/docid/51d298f04.html>, (Erişim Tarihi: 14.11.2020).

- Cox, A.B. and Miles, T. (2017). *Legitimacy and Cooperation: Will Immigrants Cooperate with Local Police Who Enforce Federal Immigration Law?*, New York University working paper. New York: New York University School of Law.
- Crawford, C.O. (1966). Family Attachment, Family Support for Migration and Migration Plans of Young People, *Rural Sociology*, 31,3: 293-300.
- Creswell, J.W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, Sage Publication Inc.
- Crisp, J. (2003). *A new asylum paradigm? Globalization, Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime*, Geneva: UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 100.
- Current Legislation (1925:). Outstanding Features of the Immigration Act of 1924. *Columbia Law Review*. 25 (1): 90-95.
- Çağatay, S. (2003). Citizenship Policies in Interwar Turkey, *Nations and Nationalism* 9 (4): 601-619
- Çağrı, A. (2005). *Afganistan'dan Zeytinburnu'na Yolculuk*, 8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 1. Baskı, Haziran 2006, İstanbul.
- Çakı, A. (2018). *Geçmişten Bugüne Türkiye'nin Göç Politikası Ve Suriyeli Göçmenler Bağlamında Göç Yönetişimi*, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Çakır, S. (2011). Geleneksel Türk Kültüründe Göç ve Toplumsal Değişme, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 24: 129-142.
- Çakırer-Özservet, Y. (2015). Modern Göçebeler Olarak Göçmenler, Mekan ve Şehre Uyum, *Sosyoloji Divanı*, Yıl. 3, Sayı. 6: 41-54.
- Çakırer-Özservet, Y. ve Kanbar, M.S. (2017). *Yerel Uyum Politikalarını Göçmenlerle Oluşturmak: Göçmen Öğrencilerin Uyuma İlişkin Görüşleri. Göç ve Yerel Yönetimler içinde* (ss. 1280-1292). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Elazığ.
- Çam, F. (2014). *Avrupa Birliği Göç Politikaları: Makedonya, Bulgaristan ve Türkiye*, Ankara: Alter Yayıncılık.

- Çamur, A. (2017). Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Sorumluluğu: İzmir Örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (2): 113-129.
- Çavuşoğlu, H. (2007). Yugoslavya-Makedonya Topraklarından Türkiye'ye Göçler ve Nedenleri, *Bilig Bahar*, 2007, Sayı:41: 127-130.
- Çoban, B. (2018). Türkiye'de İşsizlik Profili Bağlamında Suriyeli Gençlerin İstanbul İşgücü Piyasasına Katılım Sorunları. *Çalışma ve Toplum*, 1: 193-216.
- Çukurçayır, M. A. (2003). *Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, Çağdaş KamuYönetimi I* (Ed: Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayıncılık, 2003: 259-275.
- Çukurçayır, M. A. (2002). Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Konya: Çizgi Yayınları.
- Daddow, O. (2013). Margaret Thatcher, Tony Blair and the Euroskeptic Tradition in Britain, *The British Journal of Politics and International Relations*, 15, 210–227.
- Dağlı, Z. (2018). *Göçmenlerin Uyum ve Rehabilitasyonunda Örnek Bir Model: KADİM*. (Ed. H. Ateş ve T. Ovalı), Göçmenler, Yerel Halk ve Paydaşların Gözüyle Göç Yönetimi Düzce Örneği içinde (ss.19-39), Ankara: Nobel Yayınları.
- Danış, A.D. (2010). *İstanbul'daki Iraklı Göçmenlerin Parçalı Eklemlenme Sürecinde Toplumsal Ağlar* (Ed. Pusch, B. ve Wilkoszewski) İstanbul: Kitap Yayınevi: 191-225.
- Daniels, R. (2001). *Two Cheers for Immigration*. Cumber Hill, Oxford, England: Rowman & Littlefield.
- Daniels, R. and Graham, O.L. (2001). *Debating American Immigration, 1882-present*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Daoudov, M. (2015). *Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü* (Ed. Yakup Bulut). Uluslararası Göç ve Mülteci Uyum Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü (ss. 39-65). Kocaeli: Umuttepe Yayınları. 1. Basım.
- DaVanzo, J. (1980). *Microeconomic Approaches to Studying Migration Decisions*, Santa Monica: Rand Corporation.
- Davey, L. (2009). Durum Çalışması Değerlendirmelerinin Uygulaması (Çev: Gökçek, T.). *Elementary Education Online*, 8(2): 1-3

- de Graauw, E. and Bloemraad, I. (2017). Working Together: Building Successful Policy and Program Partnerships for Immigrant Integration, *Journal on Migration and Human Security* 5(1): 105-123.
- De Jong, G.F. and Gardner, R.W. (1981). *Migration Decision Making*, New York: Pergamon.
- DeJong, G.F. and Fawcett, J.T. (1981): *Motivations for Migration: An Assessment and a Value-Expectancy Research Model* (Ed. De Jong, G.F., Gardner, R.W.) New York: Pergamon: 13-58.
- DeLuca, Wood ve Rosenblaat (2019). Why Poor Families Move (And Where They Go) Reactive Mobility and Residential Decisions, *City and Community* 18/2: 556-593.
- Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 9: 23-62.*
- Demir, K.A., Yavaş H. (2015). Kent Konseyleri İle Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme, *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, Cilt: 4 Sayı: 7, s. 49-62*
- Demirtaş, M. (2009). Kırım Savaşı ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk ve İskânları. *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi (TAED)*, 16(41), 215-238.
- Denhardt, J.T., Larry-Delacruz, E.R. and Andonoska, L. (2009). Barriers to Citizen Engagement in Developing Countries, *International Journal of Public Administration*, 32: 1268-1288.
- Denhardt, R.B. and Catlaw, T.J. (2015). *Theories of Public Organization*. The United States of America: Cengage Learning.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2001). The New Public Service: Putting Democracy First, *National Civic Review*, Vol. 90, No. 4, ss. 391-400.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform, *International Review of Public Administration*, Vol. 8, No. 1: 3-10.

- Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2007). *Governance Processes and the New Public Service: An Issue Paper Presented for the ASPA Strategic Planning Process*, Arizona: Arizona State University.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2721, Ankara.
- DHS (2014) 1891: Immigration Inspection Expands
<https://www.cbp.gov/about/history/1891-immigration-inspection-expands> (Erişim Tarihi: 02.05.2020).
- Dodd, S.C. (1950). The Interactance Hypothesis. A Gravity Model Fitting Physical Masses and Human Groups, *American Sociological Review*, 15: 245-256.
- Doeringer, P. and Piore, M. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, MA: Lexington.
- Doğan, H. (2014). Çağdaş Kariyer Karar Verme Yaklaşım ve Modellerinin İncelenmesi, *Türkiye Sosyal Politika ve Çalışma Hayatı Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6: 100-130.
- Doğan, K.C. (2016). Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım, *İGÜSBD*, Cilt: 3 Sayı: 2: 73- 99.
- Doğan, K.C. (2017). Postmodern Kamu Yönetiminin Kuramsal Temelleri Çerçevesinde Yönetişim Yaklaşımı: Literatür Taraması, *Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Yıl: Ocak 2017 Cilt-Sayı: 10(1): 27-45*
- DPT (2007). *Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Yayın No: 2721, Ankara.
- Dublin Convention (1997). *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities ("Dublin Convention")*, 15 June 1990, Official Journal C 254,19/08/1997,p.0001-0012, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020).
- Duğan, Ö. ve Gürbüz, S. (2018). Suriyeli Sığınmacıların Sosyal Entegrasyonuna Yönelik Bir Araştırma. *Turkish Studies*. 13/26: 529-546.

- Durugönül, E. (1997). *Sosyal Değişme, Göç ve Sosyal Hareketler*, Toplum ve Göç II. Ulusal Sosyoloji Kongresi, Ankara: DİE: 95-100.
- Dustmann, C. and Weiss, Y. (2007). Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK, *British Journal of Industrial Relations* 45: 236–256.
- Dündar, F. (2001). *İttihat ve Terakki'nin Müslümanları İskân Politikası (1913-1918)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Efe, H. (2017). *Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye'de Yaşanan Göçler ve Etkileri*, International Congress of Management Economy and Policy Uluslararası Bilimsel Kongresi, 17-18 Kasım, İstanbul.
- Erbaş, H. (2019). *Gidişlerden Kaçışlara Göç ve Göçmenler: Kuram Yöntem ve Alan Yazıları*, Ankara: Phoenix Yayınları.
- Erdoğan, M. M. ve Ünver, C. (2015). *Türk İş Dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler Konusundaki Görüş, Beklenti ve Önerileri*. Ankara: Matsa Basımevi- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.
- Erdoğan, M. ve Kaya, A. (2015). *Giriş: Türkiye'nin Göç Tarihi, 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (Ed. Erdoğan, M. ve Kaya, A.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları: 15-35.
- Erdoğan, M.M. (2015). *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M.M. (2015). *Türkiye'ye Kitleli Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler*, *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (Ed. M. Murat Erdoğan- Ayhan Kaya), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erdoğan, M.M. (2017). *Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri, Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği*, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Erdoğan, M.M. (2018). *Türkiye'deki Suriyeliler, Toplumsal Kabul ve Uyum*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, O. ve Dağlı Erdoğan, F. (2017). *Türkiye'de Mültecilerin Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü*. Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Elazığ, ss.1169-1178.

- Eren, A. C. (1966). *Türkiye’de Göç ve Göçmen Meseleleri: Tanzimat Devri, İlk Kurulan Göçmen Komisyonu, Çıkarılan Tüzükler*. İstanbul: Nurgök Matbaası.
- Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L., and Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry: A guide to methods*. Sage Publications, Inc.
- Ermağan, İ. (2019) Dünyada Göç Politikaları ve Yönetimi, Bilimevi Dış Politika Dergisi, Sayı: 7, s.101-121.
- Ersavaş Kavanoz, S., ve Erdem, N. (2017). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin İmkanlar ve Sınırlılıklar Bağlamında Mültecilere Yönelik Politikaları: Trabzon Örneği*. Göç ve Yerel Yönetimler içinde (ss.1020-1035). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Elazığ.
- Eryılmaz, B. (2014). *Kamu Yönetimi, Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Kocaeli Üniversitesi: Umuttepe Yayınları.
- Es, M.ve Ateş, H. (2004). Kent Yönetimi, Kentleşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (48):206-248.
- Espinosa, K. and Massey, D. (1997). *Undocumented Migration and the Quantity and Quality of Social Capital* (Ed. Pries, L.), Vermont: Ashgate Publishing Company: 106-138.
- eu-LISA (2018). *Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (L 295, 21.11.2018, s. 99). (EU)No1077/2011, https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2018.295.01.0099.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2018%3A295%3AFULL (Erişim Tarihi: 22.11.2020).*
- Eurodac (2013). *Regulation (Eu) No 603/2013 Of The European Parliament And Of The Council of 26 June 2013*, (L 180, 29.06.2013, s. 1) <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:180:FULL&from=LV>, (Erişim Tarihi: 21.11.2020).
- European Asylum Support Office (2010). *Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European*

Asylum Support Office, (L 132, 29.5.2010, s. 11). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2010.132.01.0011.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2010%3A132%3ATOC , (Erişim Tarihi: 22.11.2020).

European Council (1999). *Resolution on the extraordinary European Council meeting on the area of freedom, security and justice (Tampere, 15-16 October 1999)* OJ C 54, 25.2.2000, p. 93–94 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999IP0116>, (Erişim Tarihi: 16.11.2020).

European Council (2002). *Presidency Conclusions Seville European Council 21 and 22 June 2002*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_02_13 , (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

European Council (2015). *Special meeting of the European Council*, 23 April 2015 – statement <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>, (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

European Pact on Immigration and Asylum (2008). *European Pact on Immigration and Asylum* of 24 September 2008 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ajl0038> (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

European Parliament (2015). *Resolution (2015/2660 RSP) on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies* [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)) (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

European Parliament and Council of the European Union (2009). *Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals*, (L 168, 30.6.2009, s. 24–32) https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2009.168.01.0024.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2009%3A168%3ATOC, (Erişim Tarihi: 20.11.2020).

EUROSUR (2013). *Regulation (EU) No 1051/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 amending Regulation (EC) No 562/2006 in order to provide for common rules on the temporary reintroduction of border control at internal borders in exceptional circumstances*, (L 295, 6.11.2013, s. 1)

https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.295.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A295%3ATOC, (Erişim Tarihi: 21.11.2020

Faist, T. (1995a). *Sociological Theories of International Migration: The Missing Meso-Link*, ZeS-Arbeitspapier, 17.

Faist, T. (1995b). *A Preliminary Analysis of Political-Institutional Aspects of International Migration: Internationalization, Transnationalization, and Internal Globalization*, ZeS-Arbeitspapier, 10/19.

Faist, T. (1997). *The Crucial Meso-Level* (Ed. Hammar, T., Brochmann, G., Tamas, K. and Faist, T.) Oxford: Berg: 187-217.

Faist, T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford: Oxford University Press.

Fawcett, J.T. (1989). Networks, Linkages, and Migration Systems, *International Migration Review*, 23,3: 671-680.

Fawcett, J.T. and Arnold, F. (1987). *Explaining Diversity: Asian and Pacific Immigration Systems* (Ed. by Fawcett, J.T. and Cariño, B.V.), New York: Center for Migration Studies: 453-473.

Fayol, H. (2012). *Genel ve Endüstriyel Yönetim* (Çev.), İstanbul: Adres Yayınları.

Fenton, J. (2017). *Baltimore Prosecutors Told to Consider Consequences for Prosecuting Illegal Immigrants for Minor Crimes*, *Baltimore Sun*, April 28 (<https://www.baltimoresun.com/news/crime/bs-md-ci-states-attorney-immigrants-20170428-story.html>, (Erişim Tarihi: 01.05.2020).

Fiedler, F.E. (1974). The Contingency Model—New Directions for Leadership Utilization, *Journal of Contemporary Business*. 3 (4): 65–80.

Foreman-Peck, J. (1992). A political economy model of international migration, 1815-1914, *The Manchester School* 60: 359-376.

Freymeyer, R., & Ritchey, P. (1985). Spatial Distribution of Opportunities and Magnitude of Migration: An Investigation of Stouffer's Theory, *Sociological Perspectives*, 28(4), 419-440.

- Frontex (2004). *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, (L 349, 25.11.2004,s.1)https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2004.349.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2004%3A349%3ATOC , (Erişim Tarihi: 21.11.2020)
- Frug, G. and Barron, D. (2006). International Local Government Law, *The Urban Lawyer* 38 (1): 1-62.
- Fuller, T.D., Kamnuansilpa, P. and Lightfoot, P. (1990). *Urban Ties of Rural Thais*, *International Migration Review*, 24,3: 534-562.
- Galle, O.R. and Taeuber, K.E. (1966). Metropolitan Migration and Intervening Opportunities, *American Sociological Review* Vol. 31, No. 1: 5-13.
- Gamlen, A. (2011). *Diasporas* (ed. Betts, A.), New York: Oxford University Press.
- GAO (2011). U.S. *Citizenship and Immigration Services Could Better Assess Its Grant Program*. Washington, DC: GAO. (<http://www.gao.gov/products/GAO-12-274>, (Erişim Tarihi: 01.05.2020).
- GCIM (2005). *Migration in an inter connected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on International Migration.
- Geiger, M. and Pécoud, A. (2014). International Organizations and the Politics of Migration, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, no. 6: 865–887.
- Gerken, H.K. (2010). Federalism All the Way Down, *Harvard Law Review* 124 (1): 1-74.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gezici Yalçın, M. (2017). *Göç psikolojisi*, Ankara: Pharmakon Yayınevi.
- GİGM (2020). *Göç Kurulu*, <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>, (Erişim tarihi, 20.10.2020)
- Gilbert, L. (2014). Reconceiving Citizenship: Noncitizen Voting in New York City Municipal Elections as a Case Study in Immigrant Integration and Local Governance, *Journal on Migration and Human Security* 2 (3): 223-250.

- Gillman, H., Graber, M.A. and Whittington, K.E. (2012). *American Constitutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Ginsberg, Y. (1979). Rural-Urban Migration and Social Networks, *International Journal of Comparative Sociology*, 20, 3: 241-252.
- Glick Schiller, N. (2015). Explanatory frameworks in transnational migration studies: the missing multi-scalar global perspective, *Ethnic and Racial Studies*, 38/13: 2275-2282.
- Glick Schiller, N., Basch, L. and Blanc-Szanton, C. (1992). *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered*, New York: New York Academy of Sciences.
- Glick Schiller, N., Basch, L. and Blanc-Szanton, C. (1995). From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration, *Anthropological Quarterly*, Vol. 68, No. 1: 48-63.
- Goldin, C. (1994). *The political economy of immigration restriction in the U.S., 1890 to 1921*, (ed. Goldin, C. and Libecap, G.) Chicago: University of Chicago Press, pp. 223-257.
- Goldring, L. (1996). *Blurring the Border: Transnational Community and Social Transformation in Mexico- U.S. Migration* (Ed. Chekki, D.) Research in Community Sociology, Vol. VI, JAI Press: 69-104.
- Goldring, L. (1997). *Power and Status in Transnational Social Spaces* (Ed. Pries, L.) Vermont: Ashgate Publishing Company: 162-187.
- Goodsell, C.T. (1993). Reinventing Government or Rediscover it?, *Public Administration Review*, Volume 53/1, : 85-87.
- Görmez, K., ve Eroğlu, H.T. (2017). *Küreselleşme, Göç, Göç Yönetimi ve Türkiye*. Göç ve Kamu Yönetimi içinde (ss. 561-575). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Elazığ.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku. Cilt: I*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2004). *İdare Hukuku, Cilt.1*, Ankara: Turhan Kitapevi.

- Graham, E. (2000). The past, present and future of population geography: reflections on Glenn Trewartha's address fifty years on, *Population, Space and Place* 10: 289–294.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, 78, 6: 1360-1380.
- Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M. and Whatmore, S. (2009). *The dictionary of human geography* (5th edition). Chichester: A John Wiley and Sons, Ltd. Publication.
- Grindle, Merilee (October 2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 17 (4): 525–48.
- Gulasekaram, P. and Ramakrishnan, K. (2013). Immigration Federalism: A Reappraisal. *New York University Law Review* 88 (6): 2074-2145.
- Gulick, L. (1937). *Notes on the Theory of Organization* (Ed. Gulick, L. and Urwick, L.), New York: Institute of Public Administration.
- Gurak, D.T. and Caces, F. (1992). *Migration networks and the shaping of migrationsystems*, (Ed. Kritz, M.M., Lim, L.L. and Zlotnick, H.), Oxford: Clarendon Press: 150-176.
- Güçbilmez, E. (1964). Toplum Kalkınması Pilot Bölge Çalışmaları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 19 (03): 143-161.
- Gül, H. (2013). *Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler, Dünya'da Yerel Yönetimler*, (Ed. Murat OKCU, Hüseyin Özgür), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Güleryüz, A. (2015). *Geçmişten Günümüze Anadolu'ya Yahudi Göçü, Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler Kitabı*, (Ed. M. Murat Erdoğan- Ayhan Kaya), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Güllüpınar, F. (2013). *Göç Olgusu ve Uluslararası Göç Kuramları* (Ed. Suğur, N.), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- Gümüş, F.(2009). *Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım ve Tuzla Kent Konseyi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi ,Haliç Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, İstanbul.

- Günay E., Atılgan D., Serin E. (2017). Dünyada ve Türkiye’de Göç Yönetimi, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 7(2), 37-60.
- Gündoğan, E. (2010). *Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutları*. H. E. Oğuz, T. H.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Geta Tartışma Metinleri Serisi, AÜ Sbf.
- Habiçoğlu, B. (1993). *Kafkasya’dan Anadolu’ya Göçler ve İskânları*, İstanbul: Nart Yayınları.
- Haksever, A. (2014). *Federal Almanya’da Göç ve Entegrasyon Politikaları*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Dış İlişkiler Ve Yurtdışı İşçi Hizmetleri Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Harunoğulları, M. ve Cengiz, D. (2014). *Suriyeli Göçmenlerin Mekânsal Analizi: Hatay (Antakya) Örneği*, TÜCAUM VIII. Coğrafya Sempozyumu 23-24 Ekim, 2014. Ankara.
- Haug, S. (2008). Migration Networks and Migration Decision-Making, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34: 4: 585-605.
- Hawley, A.H. (1950) *Human Ecology: A Theory of Community Structure*. New York: Ronald Press.
- Hawley, A.H. (1981). Human Ecology: Persistence and Change, *American Behavioral Scientist*, 24 (3), 423–444.
- Hicks, J.R. (1932). *The Theory of Wages*, London: Palgrave Macmillan.
- Higham, J. (1963). *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism*. 2nd ed. New York: Atheneum.
- Higham, John. (1988). *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. Rutgers.
- Hirschman, Albert O. (1993). Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History, *World Politics*. 45 (2): 173–202.
- Hirschman, C. and Massey, D. (2008). *Places and peoples: the new American mosaic*, (Ed. Massey, D.) New York: Russell Sage Foundation: 1-22.

- Hitchcock, W.I. (1997). France, the Western Alliance, and the Origins of the Schuman Plan, 1948–1950, *Diplomatic History* 21/4: 603–630.
- HM Government, (2018). *The UK's future skills-based immigration system*, Presented to Parliament.
- Ho, C.G.T. (1993). The internationalization of kinship and the feminization of Caribbean migration: The case of Afro-Trinidadian immigrants in Los Angeles, *Human Organization* 52: 32-40.
- Hocaoğlu, B. (2011). *Bulgaristan'dan Türkiye'ye Yönelik Göçler ve Göçmen Yerleşme Alanlarında Sosyo-Ekonomik ve Mekânsal Özellikler*, Doktora Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Hoffmann-Nowotny, H.J. (2002). Social and political tensions in migration processes, *Migration: a European journal of inter-national migration and ethnic relations*, 2002, No. 33-35: 37-49
- Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?*, Public Administration, 69, (Spring), 3-19.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20168375.pdf>,
(Erişim Tarihi:26.08.2019).
- <https://www.resmigazete.gov.tr/fihrist?tarikh=2020-04-08>,
(Erişim Tarihi: 30.12.2020).
- <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>.
(Erişim Tarihi 05.07.2019).
- Huntington, S. (1965). Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma, Çeviri: Ergun Özbudun, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: XXII-XXIII, Sayı: 1-4, 55-107.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, CT: Yale University Press.
- IC (2019). *Immigration Enforcement*, <https://www.gov.uk/government/organisations/immigration-enforcement/about> (Erişim tarihi, 22.10.2019).

- ICE (2019). *U.S. Immigration and Customs Enforcement* <https://www.ice.gov/> (Erişim tarihi, 20.10.219)
- ICIBI (ICIBI). *The Independent Chief Inspector of Borders and Immigration*, <https://www.gov.uk/government/organisations/independent-chief-inspector-of-borders-and-immigration/about> (Erişim tarihi, 22.10.219)
- Idyorough, A.E. (2015). *Sociological Analysis of Social Change in Contemporary Africa*, Makurdi: Aboki Publishers.
- IOM (2019). *Baseline Assessment in İstanbul Province Analysis Report*, May- July 2019.
- Ipsos M., Ipsos MORI EU Referendum Prediction Poll, <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/ipsos-mori-eu-referendum-prediction-poll>, (Erişim Tarihi: 06.09.2019).
- İçduygu, A., (2004). *Türkiye’de Kaçak Göç*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- İçduygu, A. ve Biehl, C. (2012). *Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi*, (Ed. İçduygu, A.), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları: 9-73.
- İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö.F. (2014). *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2013: Ulus Devlet Oluşumundan Ulus Devlet Ötesi Dönüşümlere*, İstanbul: Koç Üniversitesi Koç Araştırmaları Merkezi Mirekoç Raporları.
- İçduygu, A. ve Keyman, E.F. (2000). Globalization, Security, and Migration: The Case of Turkey, in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Volume 6, No. 3, : 383- 398.
- İnan, C.E. (2014). Türkiye’de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden İnceleme, *Yönetimve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* –Sayı:22: 82-103.
- İnce, C. (2018). *Uluslararası Göç Bağlamında Türkiye’deki Suriyeli Göçmenlerin Mekânsal Yoğunlaşması*, Ankara: Iksad Publications.
- İnginar, A. (2010). *Bulgaristan’dan Türk Göçü (1985-1989)*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul.

- İpek, N. (1994). *Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri, 1877-1890 (C. 73)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- İpek, N. (2013). *Osmanlı Devleti'nin Göç ve İskân Politikaları*. N. İpek ve M. Taştemir (Ed.), *Osmanlı'da İskân ve Göç içinde*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Janda, K., Berry, J.M. and Goldman, Jerry (1989). *The Challenge of Democracy, Government in America*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Jansen, C.J. (1970). *Migration: A Sociological Problem* (Ed. Jansen, C.J.), New York: Pergamon Press.
- Jedlicka, D. (1978). Opportunities, Information Networks and International Migration Streams, *Social Networks*, 1: 211-284.
- Jennissen, R. (2007). Causality Chains in the International Migration Systems Approach, *Population Research and Policy Review* 26 (4): 411-436.
- Johnston, M.F., Karageorgis, S. and Light, I. (2013). Mexican Population Growth in New US Destinations: Testing and Developing Social Capital Theories of Migration using Census Data, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39: 9, 1479-1505.
- Joppke, C. (1999). *Immigration And The Nation State*, Oxford: Oxford University Press.
- Kabakuşak, D. (2014). *Küresel Göç Yönetişimi Çerçevesinde Türkiye'de Göç Olgusunun Kurumsallaşması, Quo Vadis: Sosyal Bilimler –Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı*, Artvin.
- Kahraman, S. (2016). *Türkiye'de Göç Yönetişimi Ve Suriyeli Sığınmacılar*, Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Kaiser, B. (2012). 50 Years and Beyond – The Mirror of Migration: German Migrants in Turkey, *Journal of International Affairs, Special Issue, Vol. 16*: 103-124.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları.

- Kale, B. (2015). *Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri*. (Ed. M. M. Erdoğan ve A. Kaya), Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler içinde (ss. 155-169). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kale, M ve Nur, İ. (2016). Karl Marx Ve Marksist Teori Açısından Eğitim Ve Toplumsal Cinsiyet. *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13 (1): 40-55.
- Kalkan, D. (2007). *Sovyetler Döneminde Kazakların Göç Hareketleri ve Anadolu'da (Altay Köyü'nde) İskân Edilişleri*. Türklük Bilimi Araştırmaları, (21) , 0-141
- Kalm, S. (2010). *The Politics of International Migration Management*, (ed. Geiger, M. and Pécoud, A.), London: Palgrave Macmillan: 21-44.
- Karakaş-Ulusoy, C. (2017). *Türkiye'deki Sınır İllerinde Suriyeli Mülteciler ve Yerel Yönetimlerin Su Yönetimi Sorunu*. Göç ve Yerel Yönetimler içinde (ss. 1036-1048). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Elazığ.
- Karasar, N. (2012). *Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Karasu, M.A. (2016). Şanlıurfa'da Yaşayan Suriyeli Sığınmacıların Kentle Uyum Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21 (3): 995-1014.
- Karpat, K. H. (2002a). *Muslim Migration*. (Ed. K. H. Karpat), Studies on Ottoman Social and Political History: Selected Articles and Essays içinde (ss. 311-323). Leiden: Brill.
- Karpat, K. (2015). *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (Ed. M. Murat Erdoğan- Ayhan Kaya), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbulYusuf, S. (2005). Türkiye'ye Yönelik Soydaş Göçü ve Sonuçları, 8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Zeytinburnu Belediye Başkanlığı, 1. Baskı, Haziran 2006, İstanbul, s.XXXIII-XL.
- Kartari, Asker (2006). *Farklılıklarla Yaşamak Kültürlerarası İletişim*, Ankara: Ürün Yayınevi.
- Kasaba, R. (2012). *Bir Konargöçer İmparatorluk Osmanlı'da Göçebeler, Göçmenler ve Sığınmacılar*, Ayla Ortaç (Çev.), Kitap Yayınevi, İstanbul.

- Kavili A., S. (2004). *Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim*, Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bildiriler Kitabı:159-173.
- Kaya, A. (2016). *İslam, Göç ve Entegrasyon*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kaya, Y. (2015). *Çerkesler-III. Sürgün ve Soykırım*, İstanbul: Baskı Evi Matbaa.
- Kaypak, Ş., Bimay, M., ve Yılmaz, V. (2017). *Uluslararası Göç ve Mülteci Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü: Batman Örneği*. Göç ve Yerel Yönetimler içinde (ss. 1179-1194). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Elazığ.
- Kaypak, Ş. (2012). Yerel Yönetimlerde Katılımcı/Müzakereci Demokrasi Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 8, Sayı 17: 171-196.
- Kerman, U.; Altan Y; Aktel M.; Lamba M.(2011). *Yerel Yönetişim ve Kent Konseyleri*, Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 6-7 Mayıs 2011, Bursa: 13-30.
- Kennedy, J.F. (1964). *A Nation of Immigrants*, New York: Harper and Row.
- Kerwin, D. (2016). How Robust Refugee Protection Policies Can Strengthen Human and National Security, *Journal on Migration and Human Security* 4 (1): 83-140.
- Kılıç S. (2013). Örneklem Yöntemleri, *Journal of Mood Disorders*, Volume: 3, Number: 1, 44-46.
- Kırılmaz, A. ve Erol, M. (2018). İran Diasporası'nda Kadın Üzerine Bir Okuma. *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi*, 2 (2) , 14-43.
- Kızmaz, Z. (2018a). Göç ve Suç Arasında Bir İlişki Var Mı?: Bütüncül Bir Bakış. *BEÜ SBE Dergisi*,7 (2): 562-599.
- Kızmaz, Z. (2018b). Suriyeli Sığınmacılar: Güvenlik Kaygıları ve Suç. *BEÜ SBE Derg.*,7 (2): 392- 431.
- Kleinberg, B. (1994). *Urban America in Transformation: Perspectives on Urban Policy and Development*, Sage Publications.

- Kobrin, F.E. and Speare, A. (1983). Out-Migration and Ethnic Communities, *International Migration Review*, 17, 3: 425-444.
- Kocacık, F. (1980). *Balkanlar'dan Anadolu'ya Yönelik Göçler (1878-1890)*. Osmanlı Araştırmaları, 1(1), 137-190.
- Korkmaz, M. (2017). Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri ve Değerlendirmeler, *Sosyal Güvençe Dergisi*, 7(13), 57-83.
- Koser, K. (2007). *International Migration*. Oxford: Oxford University Press.
- Koyuncu, A. (2014). *Kentin yeni misafirleri Suriyeliler*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Köksal, Ü. (2004). *Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçler (1923-1960)*, Bilim Uzmanı (Tarih) Unvanı Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Kritz, M.M. and Zlotnik, H. (1992). *Global Interactions: Migration Systems, Processes, and Policies* (Ed. Kritz, M.M., Lim L.L. and Zlotnik, H.) Oxford: Clarendon Press: 1-18.
- Kritz, M.M., Lim, L.L. and Zlotnik, H. (1992). *International Migration Systems. A Global Approach*, Oxford: Clarendon Press.
- Kubat, D. and Novontny H. J. (1981). Migration: towards a new paradigm, *International Social Science Journal*, Vol. XXXIII, no 2: 307–329.
- Kurgun, A., Özdemir, A., Kurgun, H., & Bakıcı, Z. (2008). Belediyelerde Hizmet Yeterliliğinin ve Hizmet Kalitesinin Artırılmasını Etkileyen Faktörlerin Analizi: İzmir Karşıyaka Belediyesinde Uygulama. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (2): 29-54.
- Kutlu, A.G. (2020). Dünyada Göç Yönetimi ve Türkiye'nin Göçmenleri. Göçü Nasıl Yönetmeli?, *Göç ve Güvenlik Bağlamında ABD'nin Göç Tarihi ve Politikaları*, s. 155-194.
- Kümbetoğlu, B. (2005). *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*, İstanbul.
- Lamba, M. ve Kerman, U. (2016). Kent Konseylerinin Belediye Meclislerinde Gündem Belirlemede Etkisi: Antalya, Afyonkarahisar ve Burdur Örneği. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:8. Sayı:16. s. 89-106.

- Layton-Henry, Z.(1995). *Britain: The Would-Be Zero Immigration Country In Controlling Immigration: A Global Perspective*, eds WA Corneilus, PL Martin & JF Hollifield, Stanford: Stanford University Press.
- Lee, E.S. (1966). A Theory of Migration, *Demography*, Vol. 3, No. 1: 47-57.
- Levitt, P. (1998). Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion. *The International Migration Review*. 32 (4): 926–948.
- Levy, M.B. and Wadycki, W.J. (1973). The Influence of Family and Friends on Geographic Labor Mobility: An International Comparison, *The Review of Economic and Statistics*, 55: 198-203.
- Lin, N. (1976). *Foundations of Social Research*, USA: Mc Graw-Hill.
- Lincoln, YS. and Guba, EG. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Lind, M. (1995). *The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolution*. New York: The Free Press.
- Luibhéid, E. (2002). *Entry Denied: Controlling Sexuality at the Border*. U of Minnesota Press.
- Lotfi, S. Ve Çelik G., S. (2019). *Ekonomi ve Çalışma Yaşamı Bağlamında Sığınmacı ve Göçmenlerle Sosyal Hizmet, Kuramsal ve Uygulama Boyutları İle Türkiye’de Sığınmacı Mülteci ve Göçmenlerle Sosyal Hizmetler*, Der. Filiz Göktuna Yaylacı, London: Transnational Press.
- Mabogunje, A. L. (1970). Systems approach to a theory of rural–urban migration. *Geographical Analysis*, 2 (1): 1–18.
- MAC (2019). *The Migration Advisory Committee*, <https://www.gov.uk/government/organisations/migrationadvisorycommittee/about> (Erişim Tarihi, 20.10.2019)
- MacCrimmon, K.R. (1968). *Decision making among multiple –attribute alternatives: A Survey and Consolidated Approach*, RAND Memo-randum, RM-4823-ARPA.
- MacDonald, J.S. and MacDonald, L.D. (1974). *Chain migration, ethnic neighborhood formation, and social networks*, (Ed. Tilly, C.) Boston: Little, Brown: 226-236.

- Mak, J., Roberts, B. and Zimmerman, C. (2020). Coping with Migration-Related Stressors: A Systematic Review of the Literature. *Journal of Immigrant and Minority Health*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10903-020-00996-6>, (Erişim Tarihi: 26.11.2020).
- Marconi, G. (2012). *İtalya, Göç Veren Bir Ülkeden Göç Alan Bir Ülkeye*, (Ed. İçduygu, A.), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları: 115-167.
- Martin, P., Abella, M. and Kuptsch, C. (2006). *Managing Labor Migration in the Twenty-first Century*, Yale University Press New Haven and London.
- Masanz, S.D. (1980). *History of the Immigration and Naturalization Service: A Congressional Research Service Report*, Washington, D.C.: GPO.
- Massey, D. (1999). International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State, *Population and Development Review*, Vol. 25, No. 2: 303-322.
- Massey, D.S. (1990). Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration, *Population Index*, 56,1: 3-26.
- Massey, D.S. (2003). *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003: 1-41.
- Massey, D.S. and España, F.G. (1987). The Social Process of International Migration, *Science New Series*, Vol. 237: 733-738.
- Massey, D.S. et al. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, 19,3: 431-466.
- Massey, D.S. ve Espinosa, K. E. (1997). What's driving Mexico-U.S. migration? A theoretical, empirical, and policy analysis. *American Journal of Sociology*, 102 (4): 939-999.
- Massey, D.S., Alarcón, R., Durand, J. and González, H. (1987). *Return to Aztlan. The Social Process of International Migration from Western Mexico*, Berkeley: University of California Press.

- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J.E. (1998). *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.
- Massey, D.S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrinoand, A. and Taylor, J.E. (1994). An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case, *Population and Development Review*, 20, 4: 699-749.
- MEB(2020).HayatBoyuÖğrenmehttps://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2020_01/27110237_OCAK_2020internet_BulteniSunu.pdf (Erişim Tarihi 12.11.2020).
- Meissner, D. and Kerwin, D.M. (2009). *DHS and Immigration: Taking Stock and Correcting Course*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Melendez, E. (1994). Puerto Rican migration and occupational selectivity, 1982-88, *International Migration Review* 28: 49-67.
- Merriam, S. B. (2013). *Nitel Araştırma: Desen Ve Uygulama İçin Bir Rehber* (3. Baskıdan Çeviri, Turan, S.). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Meyer, J., and Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, S. 83: 340-363.
- Meyer-Ortmanns, H. (2003). Immigration, Integration And Ghetto Formation, *International Journal Of Modern Physics C*, vol. 14, No. 03: 311-320.
- Miles, M. B. and Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Sage Publications, Inc.
- Mincer, J. (1978). *Family Migration Decisions*, *Journal of Political Economy*, 86: 749-773.
- Ministry of Housing, *Communities and Local Government*. (2017). £18 Million extra funding for council services. Press Release. <https://www.gov.uk/government/news/18-million-extra-funding-for-council-services>., (Erişim Tarihi: 29.07.2019) .
- Molho, I. (2013). Theories of Migration: A Review, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 60, No. 5: 526-556.

- Motomura, H. (2011). The Discretion that Matters: Federal Immigration Enforcement, State and Local Arrests, and the Civil-Criminal Line. *UCLA Law Review* 58 (6): 1819-1858.
- Moya, . (1999). *Cousins and Strangers: Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*. Berkeley: University of California Press.
- Mulder, C.H. (1993). *Migration Dynamics: A Life Course Approach*, Amsterdam: PDOD Publications.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, İstanbul, Yapıkredi Yayınları.
- Nauck, B. (1989). Assimilation Process and Group Integration of Migrant Families, *International Migration*, 27: 27-48.
- Neuman, W. L. (2012). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar*, I-II-III. Cilt, İstanbul: Yayın Odası.
- NTV (2017). *NRW seçim kanunu değiştirmiyor*, (<https://www.n-tv.de/politik/NRW-aendert-Wahlgesetz-nicht-article19747644.html>) (Erişim Tarihi: 15.11.2020).
- Nuck, B. and Settles, B.H. (2001). Immigrant and Ethnic Minority families: An Introduction, *Journal of Comparative Family Studies*, Vol. 32, No. 4: 461-463.
- OISC (2019). *Office of the Immigration Services Commissioner*, <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-immigration-services-commissioner/about> (Erişim Tarihi, 20.10.219)
- Olejarova, E. (2007). *Labor Migration as a Socio-Economic Phenomenon - Slovakia and The Czech Republic in a Comparative Perspective*, Master's Thesis, Central European University, Department of International Relations and European Studies, Budapest:
- Oltmer, J. (2016). *Migration im 19. und 20. Jahrhundert*. 3. Aufl. München: R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA.
- Oytun, O., ve Gündoğar, S. S. (2015). *Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri*. Ankara: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi Raporu, No: 195.

- Öğüt, A. ve Öztürk, Y.E. (2007). Yönetimin Bilimleşme (Scientization) Sürecine Katkıları Açısından Chester Irving Barnard ve Herbert Alexander Simon: Betimleyici ve İlişkilendirici Bir Çalışma, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Konya, Sayı 14: 29-46.
- Ökmen, M., Baştan S. (2004). *Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler*, *Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Bildiriler Kitabı: 209-243.
- Önder, Ö. (2013). Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel Katılım, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, Cilt 9, Sayı 18: 311-326.
- Örgel, F. (2018). *İnsani Yardım Çalışmaları Ve Uluslararası Politikalar*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Övgün B. (2010) *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Ankara
- Özdemir, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1): 323-343.
- Özer, A. (2014) Frederick Taylor'ın Görüşlerini 21. Yüzyıl Yönetim Mantığı İle Yeniden Okumak, *Verimlilik Dergisi*, Sayı 2: 41-72.
- Özerim, G. (2017). Göç Konusunun Birleşik Krallık'ta AB Referandumu Sürecindeki Yeri, Erol Esen ve Duygu Şekeroğlu (Ed.), *BREXIT– Elveda Avrupa İngiltere'nin AB'den Ayrılmasından Sonra Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye-AB İlişkilerinde Fırsatlar ve Tehditler*, Siyasal Kitapevi.
- Özgür, U. (2007). *Bulgaristan Türklerinin 1950-1951 Yıllarında Türkiye'ye Göçleri*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İstanbul.

- Özütürk, Ş. (2019). *Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul Ve Uyum Sürecinde Stk'ların Göç Yönetimindeki Rolü: Denizli İli Örneği*, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi, Aydın.
- Palabıyık, H., (2004). *Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim Ve Uygulamaları İle Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar, Yerel ve Kentsel Politikalar* (Ed: Akif Çukurçayır ve Ayşe Tekel), Konya: Çizgi Kitabevi, 2003: 225-277.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar, *Amme İdaresi Dergisi*, 37, 1: 63-85.
- Palloni, A., Massey, D.S., Ceballos, M., Espinosa, K. and Spittel, M. (2001). Social capital and international migration: a test using information on family networks, *American Journal of Sociology*, 106 (5): 1262-1298.
- Patton, Q.M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, London: Sage Pub.
- Perry, J.L. (2007). Democracy and the New Public Service, *The American Review of Public Administration*, Vol. 37, 1, ss. 3-16.
- Petersen, W. (1958). A General Typology of Migration, *American Sociological Review*, 23: 256-266.
- Petrov, A.N. (2007). Revising The Harris-Todaro Framework to Model Labour Migration From the Canadian Northern Frontier, *Journal of Population Research*, Vol. 24, No. 2: 185-206.
- Pew Charitable Trusts (2014). *Immigration and Legalization: Roles and Responsibilities of States and Localities*. Philadelphia: Pew Charitable Trusts. (http://www.pewtrusts.org/~media/legacy/uploadedfiles/pcs_assets/2014/immigrationandlegalizationreport2014pdf.pdf), (Erişim Tarihi:01.05.2020).
- Piore, M.J. (1979). *Birds of Passage. Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pohjola, A. (1991). Social Networks - Help or Hindrance to the Migrant? *International Migration*, 29: 435-444.

- Polat, S.S. (2020). *Türkiye'nin Yeni Göç Yönetiminin Uyum Politikaları Bağlamında Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Poot, J., Alimi, O., Cameron, M.P. and Mare, D.C. (2016). *The Gravity Model of Migration: The Successful Comeback of an Ageing Superstar in Regional Science*, IZA Discussion Paper No. 10329: 1-24.
- Portes, A. (1995). *Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview* (Ed. Portes, A.) New York: Russell Sage Foundation: 1-41.
- Portes, A. (1997). Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities, *International Migration Review*, 31,4: 799-825.
- Portes, A. and Rumbaut, R. (1996). *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley CA: University of California Press (2nd ed.).
- Portes, A. and Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and Immigration. Notes on the Social Determinants of Economic Action, *American Journal of Sociology*, 98: 1320-1350.
- Pries, L. (1999). *New Migration in Transnational Spaces*, (Ed. Pries, L.), Vermont and Aldershot: Ashgate Publishing.
- Pries, L. (2004). Determining the Causes and Durability of Transnational Labour Migration between Mexico and the United States: Some Empirical Findings, *International Migration Vol. 42* (2): 3-39.
- RAA (2020). *Regional Agency for Education, Integration and Democracy (RAA)* <https://www.raa-mv.de/en/content/introduction> (Erişim Tarihi: 12.11.2020).
- Ramakrishnan, S.K. and Colbern, A. (2015). The California Package: Immigrant Integration and the Evolving Nature of State Citizenship. *Policy Matters* 6 (3): 1-19.
- Ravenstein, E.G. (1885). The Laws of Migration, *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48. No.2: 167-235.
- Ritchey, P.N. (1976). Explanations of Migration, *Annual Review of Sociology*, 2: 363-404.

- Roberts, B.R. (1995). *Socially Expected Durations and the Economic Adjustment of Immigrants* (Ed. Portes, A.) New York: Russell Sage Foundation: 42-86.
- Rhodes, R. A. W., (1996), *The New Governance: Governing Without Government*, *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Rodriguez, C. (2008). The Significance of the Local in Immigration Regulation, *Michigan Law Review* 106 (4): 567-642.
- Rodriguez, C. (2011). *The Integrated Regime of Immigration Regulation*. In *Writing Immigration: Scholars and Journalists in Dialogue*, (Ed. Roberto Suro and Marcelo Suarez-Orozco, Berkeley), CA: University of California Press: 44-61.
- Rodriguez, C. (2015). Toward Détente in Immigration Federalism. *Journal of Law & Politics* 30 (3): 505-526.
- Rodriguez, C. (2017). Enforcement, Integration, and the Future of Immigration Federalism, *Journal on Migration and Human Security* Volume 5 Number 2 (2017): 509-540.
- Roseman, C.C. (1983). A Framework for the Study of Migration Destination Selection, *Population and Environment*, 3: 151-165.
- Rosenblum, M. and Meissner, D. (2014). *The Deportation Dilemma: Reconciling Tough and Humane Enforcement*, Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Rosenfield, H.N. (1956). The Prospects for Immigration Amendments. *Law and Contemporary Problems*, vol. 21, no. 2: 401-426.
- Rouse, R. (1992). *Making Sense of Settlement: Class Formation, Cultural Struggle, and Transnationalism among Mexican Migrants in the United States* (Ed. Glick Schiller, N., Basch, L. and Blanc-Szanton, C.). New York: New York Academy of Sciences: 25-52.
- Rustamov, S. (2011). *Global Governance of Migration*, Linköpings Universitet Master Thesis, Sweden.
- Salik, K.M., Qaisrani, A., Umar, M.A. and Ali, S.M. (2017). *Migration futures in Asia and Africa: economic opportunities and distributional effects – the case of Pakistan*, Working Paper, PRISE.

- Salier, L. (1995). *Law as Harsh as Tigers: Chinese Immigrants and the Shaping of Modern American Immigration Law*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Sampson, R.J. and Sharkey, P. (2008). Neighborhood Selection and the Social Reproduction of Concentrated Racial Inequality, *Demography* 45 (1): 1–29.
- San, C. (1971). *Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Ankara: Ankara İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi Yayınları.
- Sandell, S.H. (1977). Women and the Economics of Family Migration, *Review of Economics and Statistics*, 59: 406-414.
- Sandıklı, A. ve Kaya, E. (2013). Barış Kavramına Yönelik Teorik Yaklaşımlar ve Küresel Yönetişim, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 12 (23): 59-79.
- Sarver, R. (2007). Counterpoint: UN MDGS and U:S: AID to Africa: İneffective and Unrealistic. *International Social Science Review*: 79-86.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*, New York: Princeton University Press.
- Saydam, A. (1997). *Kırım ve Kafkas Göçleri (1856-1876)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Saydam, A. (1997). *Kırım ve Kafkas Göçleri, 1856-1876*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Schengen Agreement (1985). *European Union, Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, Schengen Agreement*, 14 June 1985, Official Journal L 239, 22/09/2000 P.0013-0018, 2000A0922(01), <https://www.refworld.org/docid/3ddcb75a4.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020).
- Schengen Implementation Agreement (1990). *Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders ("Schengen*

Implementation Agreement"), 19 June 1990, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38a20.html>, (Erişim Tarihi: 13.11.2020).

Seferov, R. ve Akış, A. (2008). Sovyet Döneminden Günümüze Ahıska Türklerinin Yaşadıkları Coğrafiyaya G  lerle Birlikte Genel Bir Bakış. *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, (24): 393-411.

Serrano, J.P., Iglesias, M. and Alle, J.J.F. (2012). *Ispanya, G   Veren Bir  lkeden Bir Göçmenler  lkesine* (Ed.   duygu, A.), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları: 243-297.

Sezer,  . ve Bayram, T. (2017). *Mülteci Politikaları ve Mültecilere Sunulan Kamu hizmetlerinde Yerel Yönetimlerin Rolü*, G   ve Yerel Yönetimler içinde (ss. 1002-1019). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Elazığ.

Sezik, M. (2017), *Yurt Dışı Zorunlu G  lerin Türkiye Kentleri  zerindeki Etkileri*, KAYES 2017 Sempozyumunda Sunulan Tepli in Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş Hali, Kahramanmaraş.

Shields, G.M. and Shields, M.P. (1989). The Emergence of Migration Theory and a Suggested New Direction, *Journal of Economic Surveys*, 3: 277-304.

Shughart, W., Tollison, R. and Kimenyi, M. (1986). The political economy of immigration restrictions, *Yale Journal on Regulation* 51: 79-97.

SIS-I (2005). *Council Decision of 16 March 2005 establishing a secure web-based Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services* (2005/267/EC), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32005D0267> (Erişim Tarihi, 13.12.2020).

SIS-II (2006). *Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System*, (L 381, 28.12.2006, s. 4). <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.2006.381.01.0004.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2006%3A381%3ATOC> (Erişim Tarihi: 21.11.2020)

Simon, H.A. (1974). Yönetimde Yeni Karar Verme Bilimi,  ev. M. Tosun, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3.

- Simon, H.A., Smithburg, D.W. and Thompson, V.A. (1991). *Public Administration?*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Sirkeci, İ. (2005). *Irak'tan Türkmen Göçleri ve Göç Eğilimleri*, Global Strateji Enstitüsü, Ankara.
- Sjastaad, L.A. (1962). The Costs and Returns of Human Migration, *The Journal of Political Economy*, 70: 80-93.
- Skeldon, R. (1997). *Migration and Development: A Global Perspective*, London: Longman.
- Sly, D.F. (1972). Migration and the Ecological Complex, *American Sociological Review*, 37: 615-628.
- Smith, Adam (2018). *Ulusların Zenginliği (Çev. Şükrü Alpagut)*, İstanbul: Say Yayınları.
- Smith, D.M.and Blanc, M. (1995). *Some Comparative Aspects Of Ethnicity and Citizenship in the European Union*, (ed. Martiniello, M.) Aldershot: Avebury: 70–92
- Smith, D.P. and King, R. (2011). *Editorial Introduction: Re-Making Migration Theory*, *Population Space Place* 18: 127–133.
- Smith, R. (1995). *"Los Ausentes Siempre Presentes". The Imaging, Making and Politics of a Transnational Community between Ticuani, Puebla, Mexico, and New York City*, New York: Columbia University, Phd. Dissertation.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, *Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1*: 219-236
- Sönmez, V., ve Alacapınar, F.G. (2011). *Örneklendirilmiş Bilimsel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Speare, A., Goldstein, S. and Frey, W. (1974). *Residential Mobility, Migration, and Metropolitan Change*, Camb. Mass: Ballinger.
- Speare, A.J. (1971). A Cost-Benefit Model of Rural to Urban Migration in Taiwan, *Population Studies*, 25: 117-130.
- Speare, A.J. (1974). *Residential Satisfaction as an Intervening Variable in Residential Mobility*, *Demography*, 11: 173-188.

- Stark, O. (1984). Migration Decision Making: A Review Article, *Journal of Development Economics*, 14: 251-259.
- Stark, O. (1991a). *Labor Migration and Risk Aversion in Less Developed Countries* (Ed. Stark, O.) Oxford: Basil Blackwell: 46-61.
- Stark, O. (1991b). *On Migration and Risk in Less Developed Countries* (Ed. Stark, O.) Oxford: Basil Blackwell: 39-45.
- Stark, O. and Taylor, J.E. (1989). Relative Deprivation and International Migration, *Demography*, 26: 1-14.
- Stewart, Q.J. (1950). The Development of Social Physics, *American Journal of Physics* 18: 239-253.
- Stoker, G. (1998), Governance As Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, No:155: 17-28.
- Stouffer, S. (1940). Intervening opportunities: a theory relating mobility and distance, *Amer. Soc. Rev.* 5: 845-867.
- Stouffer, S.A. (1962a). *Intervening Opportunities and Competing Migrants*, Stouffer, S.A., *Social Research to Test Ideas*, Glencoe: 91-112.
- Stouffer, S.A. (1962b). *Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*, Stouffer, S.A., *Social Research to Test Ideas*, Glencoe: 69-91.
- Strauss, A. L. ve Corbin, J. (1990). *Basic of qualitative research: grounded theory producers and techniques*. Newbury Park, CA: Sage
- Subaşı M. ve Okumuş K. (2017). Bir Araştırma Yöntemi Olarak Durum Çalışması, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(2): 419-426.
- Suğur N. (2009). *Sosyolojide Araştırma Yöntemleri ve Teknikleri*, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınlar, No: 1963, Eskişehir.
- Suro, R. (2015). California Dreaming: The New Dynamism in Immigration Federalism and Opportunities for Inclusion on a Variegated Landscape, *Journal on Migration and Human Security* 3(1): 1-25.
- Süleyman Erkan, (1993), *Kırım, Kafkasya ve Doğu Anadolu Göçleri (1878-1908)*, Doktora Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun

- Süleymanov, A. (2016). *Sultanbeyli İlçesindeki Suriyelilerin Yaşam Deneyimleri*. İstanbul: Suriyeli Mülteci Çocuklarla El Ele Projesi Sonuç Raporu: 1-51.
- Şahin, A. ve Söylemez, A. (2017). *Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlarında Göçle Gelenler/Mülteciler. Göç ve Yerel Yönetimler içinde* (ss. 963-972). Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Elazığ.
- Şahin, C. (2001). Yurt Dışı Göçün Bireyin Psikolojik Sağlığı Üzerindeki Etkisine İlişkin Kuramsal Bir İnceleme, *Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 21 (2): 57-67.
- Şaylan, G. (1998). *Devletin Yeniden Yapılanması; Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları*, TUBA Yayınları, Ankara.
- Şahin, N. (2006). XIX. Yüzyıl Sonrasında Anadolu’ya Yapılan Göç Hareketleri ve Anadolu Coğrafyasındaki Sosyo-Kültürel Etkileri, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: VIII, Sayı:1, Afyon.
- Şen, F. (1994). *The Economic, Social and Political Impact of Turkish Migration*. (Ed. Spencer, S., Immigration as an Economic Asset. The German Experience) Stoke-on-Trent: IPPR/Trentham Books: 93-106.
- Şengül, H. T. (1999). Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 3, Temmuz: 3-19.
- Şengül, T. (1999). Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C: 8, S: 3: 3-19.
- Tahir, J. (2017). Multiculturalism: A Comparative Study of British Political Parties, *Journal of European Studies*, 33(1), 71–89.
- Tareen, S. (2015). *Gov. Rauner’s Immigration Message Leaves Advocates Perplexed*, Chicago Tribune, March 22.
(<http://www.chicagotribune.com/news/local/breaking/chi-bruce-rauner-immigration-illinois-20150322-story.html>, (Erişim Tarihi: 01.05.2020).
- Tavas, O.E. (2015). *Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi (Bir Model Önerisi)*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Taylor, J.E. (1986). *Differential Migration, Networks, Information, and Risk*, Research in Human Capital and Development, Greenwich, Conn: JAI Press, Vol. 4: 147-171.
- TBMM Göç ve Uyum Raporu, 2018.
- TDK (2005). *Türkçe Sözlük*, Ankara: TDK Yayınları.
- Tekeli, İ. (1990). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi, *Toplum ve Bilim*, 50: 49–71.
- Tilly, C. and Brown, C.H. (1967). On Uprooting, Kinship, and the Auspices of Migration, *International Journal of Comparative Sociology*, 8: 139-164.
- Timmer, A.S. and Williamson, J.G. (1998). Immigration policy prior to the 1930s: Labor markets, policy interactions, and globalization backlash, *Population and Development Review* 24: 739-772.
- Todaie (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Todaie Yayınları: Ankara.
- Todaro, M. P. (1969). A Model for Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries, *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 59(1): 138-148.
- Todaro, M.P. (1976). *Internal Migration in Developing Countries: A Survey*, Geneva: International Labor Office.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Toksöz, G. (2014). Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum, *İdealkent*, 5(14), 29-37.
- Toksöz, G., Erdoğan, S., Kaşka, S. (2012). *Türkiye’de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Iom Proje Raporu.
- Töremen, F., Kılıç, M. (2015). Okullarda Yönetişim: Hesap Verebilirlik Ve Şeffaflık Önündeki Engeller, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 4: 271-281
- Treaty establishing a Constitution for Europe (2004). *Treaty establishing a Constitution for Europe Protocols and Annexes FINAL ACT OJ C 310*, 16.12.2004,p.1474,https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2004.310.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATO C, (Erişim Tarihi: 17.11.2020).

- Treaty of Lisbon (2007). *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon*, 13 December 2007 OJ C 306, 17.12.2007, p. 1–271 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> (Erişim Tarihi, 13.12.2020).
- Treaty of Maastricht (1992). *Treaty on European Union (consolidated version) EU Treaty (Maastricht 1992)* OJ C 340, 10.11.1997, p. 146–147 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:11997M>, (Erişim Tarihi, 16.11.2020).
- Treaty of Nice (2001). *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts* OJ C 80, 10.3.2001, p. 187 <https://eurlex.europa.eu/legacontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2FTXT>, (Erişim Tarihi, 16.11.2020).
- Tuncer, T. (2015). *1949-1964 Yılları Arasında Doğu Türkistan'da İstiklal Mücadelesi ve Türkiye'ye Yapılan Göçler*, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Urry, J. (2000). *"Metaphors". Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*. London and New York: Routledge.
- USCIS (2019). *U.S. Citizenship and Immigration Services* <https://www.uscis.gov/> (Erişim Tarihi, 20.10.219)
- Ünalın, T. (1998). *Türkiye'de İçgöçe İlişkin Veri Kaynaklarının Değerlendirilmesi* (Ed. İçduygu, A.), İstanbul: Tarih Vakfı: 91-103.
- Üskül, Z. (1995). Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1 Sayı 4: 21-31.
- Van Hear, N. (2010). Theories of Migration and Social Change, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36/10: 1531-1536.
- Van Kempen, R. ve Özüekren, A.ř. (1998). Ethnic segregation in cities: New forms and explanations in a dynamic world. *Urban Studies*, 35 (10): 1631-1656.
- VIS (2008). *Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the*

- exchange of data between Member States on short-stay visas, (L 218, 13.08.2008, s.60)https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2008.218.01.0060.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2008%3A218%3ATOC , (Erişim Tarihi: 21.11.2020).
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.
- Voicu, A. (2009). Immigration And İntegration Policies in UK. Romanian J. Eur. Aff., 9,71,http://beta.ier.ro/documente/rjea_vol9_no2/rjea_vol_9_no2_immigration_and_integration_policies_in_uk., (Erişim Tarihi: 29.07.2019).
- Wacquant, L.. (2004). What is a ghetto? Building a sociological concept. *Revista de Sociologia e Política*: 155-164.
- Waldinger, R. (1999). *Network, bureaucracy, and exclusion: recruitment and selection in an immigrant metropolis*, (Ed. Bean, F.D. and Bell-Rose, S.), New York: Russell Sage. 228-259.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic Administration, *American Political Science Review*, 46 /01: 81-103.
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*, Garden City, N.Y.: Doubleday and Company, Inc.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları* (Çeviren, Taha Parla), İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weisberger, B.A. (2000). *America Afire: Jefferson, Adams, and the Revolutionary Election of 1800*, New York City: William Morrow.
- Wilbert, C. (1992). *The Use of Social Networks in Turkish Migration to Germany* (Ed. Kritz, M.M., Lin, L.L. and Zlotnik, H.) Oxford: Clarendon Press: 177-189.
- Wolpert, J. (1965). Behavioral Aspects of the Decison to Migrate, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*: 159-169.
- Woodrow, W. (1961). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, Vol 2, June 1887: 197-222, Türkçe Çevirisi: *İdarenin İncelenmesi*, (Çev. Nermin Abadan), Seçme Parçalar, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği: 53-73.

- Woods, A. ve Kayalı, N. (2017). *Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü*. İstanbul Politikalar Merkezi: Sabancı Üniversitesi Kampusu.
- World Bank, (1989). *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, Washington D. C.
- Yağar F. ve Dökme S. (2018). Niteliksel Araştırmaların Planlanması: Araştırma Soruları, Örneklem Seçimi, Geçerlik ve Güvenirlilik, *Gazi Sağlık Bilimleri Dergisi*, 3(3): 1-9
- Yakut, K. (2015). *Kırım Tatarları ve Nogayların Osmanlı İmparatorluğu'na Göçleri (1783-1922)*. M. M. Erdoğan ve A. Kaya (Ed.), Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler içinde (ss. 121-132). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Yayınoğlu Eraslan, P. (2005). Bir Yerel Yönetim Kuruluşunda Halkla İlişkileri Örgütlenmesi ve Yönetimi. *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, 23: 195-212.
- Yıldırım, A., ve Şimşek, H. (2008). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım alp, S., İslamoğlu, E. ve İyem, C. (2017). Suriyeli Sığınmacıların Toplumsal Kabul ve Uyum Sürecine İlişkin Bir Araştırma. *Bilgi*, 35: 107-126.
- Yıldız A. (2017). Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık, *Göç Araştırmaları Dergisi*, Cilt:3, Sayı:1, 36-67.
- Yılmaz, A. (2018). Göç Ve Kent: Göç Olgusuna Kozmopolitan Bir Bakış. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 6: 103-109.
- Yılmaz, F.J. (2019). *Avrupa Birliği'nde Bilgi İşlem Kayıt Sistemlerinin Göç Yönetimi Üzerindeki Etkisi*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yin, R. (1984). *Case study research: design and methods*. (3. Basım). California: Sage Publications.
- Zipf, G.K. (1946). The P1*P2/D Hypothesis: On the Intercity Movement of Persons, *American Sociological Review*, XI: 677-686.

Zlotnik, H. (1992). *Empirical Identification of International Migration Systems* (Ed. Kritz, M.M., Lin, L.L. and Zlotnik, H.) Oxford: Clarendon Press: 19-40.

EKLER

Ek 1: MÜLAKAT SORULARI

SİYASAL VE YÖNETSEL BOYUTU

- ✓ Ulusal göç politikasını ve göç yönetim yapılanmasını değerlendirir misiniz?
- ✓ Göç yönetiminde merkezîyetçi bir anlayıştan söz edebilir miyiz?
- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına güvenlik açısından cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına güvenlik açısından cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına sosyal açıdan cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına sağlık açısından cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına işgücü piyasası açısından cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Türkiye'nin kısa vadeli göç politikasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- ✓ Türkiye'nin orta vadeli göç politikasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- ✓ Türkiye'nin uzun vadeli göç politikasını nasıl değerlendiriyorsunuz?
- ✓ Göç sorunun çözümünde komşu ülkeleri ile olan ilişkiler istenilen düzeyde midir?
- ✓ Göç sorunun çözümünde kaynak ülkeleri ile olan ilişkiler istenilen düzeyde midir?
- ✓ Göç sorunun çözümünde hedef (AB) ülkeleri ile olan ilişkiler istenilen düzeyde midir?
- ✓ Akut göç gelişmelerine ilişkin uluslararası destek ne düzeydedir?
- ✓ Göçmenlerin yeniden hayata döndürülmesine ilişkin faaliyetlerin uluslararası düzeyde fonlanması ne düzeydedir?

- ✓ Yerel otoritelerin göç yönetimine katkısını yeterli buluyor musunuz?
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimine daha fazla müdahil olmasını nasıl değerlendirirdiniz?
- ✓ Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi göç yönetimi konusunda koordinasyon içinde midir?
- ✓ Yasal olarak yeni bir düzenlemeye yerel düzeyde ihtiyaç var mı?
- ✓ Yerel otoritelerin göç yönetimine ilişkin imkân ve kabiliyetlerini yeterli buluyor musunuz?
- ✓ Yerel otoritelerin göç yönetimine ilişkin imkân ve kabiliyetleri neler?
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimine dâhil olmasında teknik alt yapı hazır mı?
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimine dâhil olmasında bilgi birikimi yeterli mi?
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimine dâhil olmasında yetişmiş insan gücü var mı?
- ✓ Yerel yönetimlerin göç yönetimine dâhil olmasında fiziki imkânlar (bina vs) yeterli düzeyde midir?
- ✓ STK'lar göçmenlere ilişkin faaliyetlerinde yasal bir zeminde mi hareket etmektedirler?
- ✓ STK göçe ilişkin faaliyetlerinin denetlenmesi nasıl yapılmaktadır?
- ✓ STK'ların göç yönetimine daha fazla muhtemel katkıları neler olabilir?
- ✓ STK'ların yerel yönetimlere sunabileceği katkılar neler olabilir?

EKONOMİK BOYUTU

- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına mali açıdan cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Göçmenlerin konut problemlerini aşmalarında uygulanan politikalar yeterlidir?
- ✓ Göçmenlerin konut problemlerine yerel yönetimler nasıl katkı sunabilir?
- ✓ Göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasında karşılaşılan sorunlar nelerdir?
- ✓ Göçmenlerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasında yerel yönetimlerin rolü yeterli mi?
- ✓ Göçmenlerin iş piyasasına kazandırılmasına ilişkin politikaları değerlendirir misiniz?

- ✓ Göçmenlerin iş piyasasına kazandırılmasında yerel yönetimler gerekli donanıma sahip mi?
- ✓ Göçmenlerin sorunlarının çözümüne ilişkin ulusal mali hazırlık düzeyi nedir?
- ✓ Göçmenlerin sorununun çözümüne ilişkin yerel yönetimlerin yeterli bütçesi var mı?

SOSYO-KÜLTÜREL BOYUTU

- ✓ Türkiye'nin mevcut kapasitesi göç sorunsalına sosyal açıdan cevap verecek düzeyde midir?
- ✓ Göçmenlerin eğitime ilişkin faaliyetleri yeterli buluyor musunuz?
- ✓ Göçmenlerin eğitime yerel yönetimler nasıl katkılar sunabilir?
- ✓ Göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin merkezîyetçi faaliyetler nelerdir ve önemi nedir?
- ✓ Göçmenlerin entegrasyonuna yerel yönetimler nasıl katkılar sunabilir?
- ✓ Göçmenlerden kaynaklı ulusal düzeyde bir güvenlik algısından bahsedebilir miyiz?
- ✓ Göçmenlerin yeniden hayata döndürülmesine ilişkin faaliyetlerin fonlanması ne düzeydedir?
- ✓ Kamplarda STK'lar ne ölçüde rol alabilmektedir?
- ✓ Göçmenlere yönelik entegrasyon anlamında diğer STK larla işbirliği içerisine giriyor musunuz?
- ✓ Özellikle savaş bölgelerinden gelenlerin sosyalleşmeleri için ulusal ve yerel düzeyde yapılan çabalar ne düzeydedir?

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı: Aslı COŞKUN

Uyruğu: T.C.

EĞİTİM

-Yıldız Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslar İlişkiler Bölümü.

-Anadolu Üniversitesi Adalet Yüksek Okulu

-İstanbul Medeniyet Üniversitesinde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yerel Yönetimler ve Şehircilik Yüksek Lisansı.

-İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde Doktora.

İŞ TECRÜBESİ

-Karacan Eğitim Kurumunda Kpss Anayasa ve İdare Hukuku Okutmanlığı.

-Murat Eğitim Kurumlarında Kpss Anayasa ve İdare Hukuku Okutmanlığı.

-Maliye Bakanlığı Vergi Müfettişi.

-2014- Belediyesinde Müfettiş.

YABANCI DİLLER

İleri düzeyde İngilizce.

YER ALDIĞI PROJELER

-Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Çalıştayı - Denetim Masası (2018)

- Düzce Valiliği Göç Yönetimi Projesi (2018)
- Düzce Valiliği Bağımlılıkla Mücadele Projesi (2019)
- Marka Sosyal Projelerin Etkinliği Araştırması (2020)
- Belediyesi Stratejik Planı (2015-2019)

YAYINLAR

Kitap Bölümleri:

- Coşkun A. (2018)‘ *Düzce’de Göç Yönetimi İle İlgili Paydaşların Görüşleri: Bir Mülakat Analizi*’. (Ed. H. Ateş ve T. Ovalı), Göçmenler, Yerel Halk ve Paydaşların Gözüyle Göç Yönetimi Düzce Örneği içinde (ss. 225-252), Ankara: Nobel Yayınları.
- Coşkun A. (2020). ‘ *Gençliğe Yönelik Projeler*’. (Ed. Z. Dağlı), Bir Kamu Hizmeti Olarak Sosyal Kalkınma Projelerinin Etkinlik ve Verimliliği içinde (ss. 15-30), Ankara: Nobel Yayınları.
- Coşkun A. (2020). ‘ *Yönetişim Yaklaşımı*’. (Ed. H. Ateş), Kamu Yönetimi Teorileri Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara içinde (ss. 209-226), Ankara: Savaş Kitapevi
- Ateş H., Coşkun A. (2020). ‘ *Türkiye’de Göç Yönetimi*’. (Ed. A. Cihan, İ. Armağan ve H. Genç), Dünyada Göç Yönetimi ve Türkiye’nin Göçmenleri: Göçü Nasıl Yönetmeli? içinde (ss. 49-75), İstanbul: Akademik Kitaplar Yayınları.
- Coşkun A. (2021). ‘ *Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Gerçekleştirdiği Gençlik Projeleri*’. (Ed. H. Ateş) içinde (ss. 22-33). İstanbul: 4T Yayınevi.

Makale ve Bildiriler:

- ‘Mukaddime’de İnsan, Toplum ve Toplumsal Yaşam Üzerine İnceleme’, Medeniyet Araştırmaları Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 6 Yıl: 2018, s. 85-101. (<https://dergipark.org.tr/en/pub/mad/issue/35962/505298>)
- Bir Kamu Politikası Olarak Bağımlılık ile Mücadelede Yeni Yaklaşımlar ve Başarılı Örnekler, Düzce Üniversitesi Sempozyumu Özet Kitapçığı 2018 (<http://dubam.duzce.edu.tr/Sayfa/21460/bildiri-kitabi>)
- ‘Göç ve Güvenlik: Düzce Örneği’ Gaziantep Üniversitesi Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu, (Kaysem 13) Özet Kitapçığı, 2019, (<https://www.nobelyayin.com/sunumlar/KAYSEMOZET.pdf>).