

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’NİN YENİ GÖÇMEN SİYASETİNİN
KURUMSAL YAPISI: GÖÇ İDARESİ GENEL
MÜDÜRLÜĞÜ

Seçkin BAYKAL

DANIŞMAN
DR. ÖĞR. ÜYESİ Levent YILMAZ

İZMİR - 2019

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Seçkin BAYKAL
Öğrenci No : 2015800240
Tez Başlığı : Türkiye'nin Yeni Göçmen Siyasetinin Kurumsal Yapısı: Göç İdaresi Genel
Müdürlüğü
Savunma Tarihi : 27/06/2019
Danışmanı : Dr.Öğr.Üyesi Levent YILMAZ

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>
Dr.Öğr.Üyesi Levent YILMAZ	- Dokuz Eylül Üniversitesi
Dr. Öğr. Üyesi A. Nazmi ÜSTE	- Dokuz Eylül Üniversitesi
Doç. Dr. Murat N. ARMAN	- Aydın Adnan Menderes Üniversitesi

İmza



Seçkin BAYKAL tarafından hazırlanmış ve sunulmuş olan bu tez savunmada başarılı bulunarak oy birliği() / oy çokluğu() ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Metin ARIKAN
Müdür

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’nin Yeni Göçmen Siyasetinin Kurumsal Yapısı: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü“ adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

..../..../.....

Seçkin BAYKAL

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

**Türkiye'nin Yeni Göçmen Siyasetinin Kurumsal Yapısı: Göç İdaresi Genel
Müdürlüğü**

Seçkin BAYKAL

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Bu çalışmada Türkiye'nin değişen göç ve göçmen siyaseti, göç yönetiminde yaşanan gelişim ve göç yönetiminin kurumsal yapısı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü incelenmiştir. Birinci bölümde göç ve göç terimleriyle ilgili tanımlar yapılarak göç kavram ve kuramları incelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye'nin göç tarihi incelenmiştir. Cumhuriyetin ilanı sonrası yaşanan göç hareketleri üç döneme ayrılmıştır. 1980 yılına kadar çoğunlukla Türk kökenli kişilerin mübadele yoluyla ülkeye gelmesi şeklinde gerçekleşen göçler, yerini daha çok sınır komşularından gelen yabancıların kitlesel göçlerine bırakmıştır. Bu süreçte göç yönetiminde idarî ve hukukî gelişmeler Avrupa Birliği etkisi üzerinden incelenmiştir.

Üçüncü bölümde göç yönetiminde atılmış en önemli adım olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve göç mevzuatına olan katkısı analiz edilmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş süreci ve teşkilat yapısı incelenmiştir. Türkiye'nin göç politikalarındaki değişimi ve göç yönetiminde kurumsal yapı ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Göç Yönetimi, Türkiye'nin Göç Tarihi, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

ABSTRACT

Master's Thesis

Institutional Structure of New Immigration Policy of Turkey: General

Directorate of Migration Management

Seçkin BAYKAL

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Administration

Public Administration Program

In this study, Turkey's changing politics of migration and immigration, developments in migration management and institutional structure of migration management are examined. In the first part of the study, making migration and migration terms related definitions, the concepts and theories of migration are examined.

In the second part, Turkey's history of migration is examined. Migration movements that occurred after the proclamation of the Republic is divided into three periods. Until 1980, migratory movements mostly happened by coming into the country through the exchange of people of Turkish origin. But it was replaced by the mass migration of foreigners coming from border neighbors. In this process, administrative and legal developments in migration management are examined through the influence of the European Union.

In the third chapter, the Law on Foreigners and International Protection, the most important step taken in the management of immigration, and its contribution to migration legislation are analyzed. The establishment process and organizational structure of the General Directorate of Migration Management were examined. The institutional structure of migration management is discussed with changes of the Turkey's immigration policy.

Keywords: Migration, Migration Management, Turkey's immigration history, General Directorate of Migration Management

TÜRKİYE’NİN YENİ GÖÇMEN SİYASETİNİN KURUMSAL YAPISI: İL GÖÇ İDARESİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
TABLolar LİSTESİ	x
ŞEKİLLER LİSTESİ	xi
 GİRİŞ	 1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇ KAVRAM VE KURAMLARI

I.GÖÇ VE NEDENLERİ	3
II.GÖÇ TERİMLERİ ve KAVRAMSAL FARKLILIKLAR	5
A. İç ve Dış Göç	6
B. Göçmen	6
C. Mülteci	6
D. Sığınmacı	7
III.ULUSLARARASI GÖÇÜN TARİHSEL GELİŞİMİ	9
IV.GÖÇ TÜRLERİ	11
V.ULUSLARARASI GÖÇ KURAMLARI	15
A. Ravenstein Göç Kuramı (The Laws of Migration)	15
1. Göç ve Mesafe	16
2. Göç ve Basamakları	16
3. Yayılma ve Emme Süreci	17

4. Göç Zincirleri	17
5. Doğrudan Göç	17
6. Kır ve Kent Yerleşimcileri Farkı	18
7. Kadın ve Erkek Farkı	18
B. İtme-Çekme Kuramı	19
C. Petersen Göç Kuramı	20
1. İlkel Göçler	21
2. Zoraki Göçler	21
3. Serbest Göçler	21
4. Kitlesele Göçler	22
D. Neo-Klasik Ekonomik Kuramı	22
E. Yeni Ekonomi Kuramı	24
F. Göç Sistemleri Kuramı	25
G. Merkez Çevre Kuramı	28
VI.GÖÇ ALANINDA ULUSLARARASI İŞ BİRLİĞİ ÇALIŞMALARI	29
A. Uluslararası Göç Örgütü	30
B. Uluslararası Göç Küresel Komisyonu	32
C. Küresel Göç ve Kalkınma Forumu	32
D. Bracero Program	34
E. Misafir İşçi Sistemi	35

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN GÖÇ SİYASETİ

VII.TÜRKİYE’NİN GÖÇ TARİHİ	37
A. Osmanlı Dönemi Göç Hareketleri	37
1. 1923-1950 Dönemi Göç Hareketleri	40
2. 1950-1980 Dönemi Göç Hareketleri	43
3. 1980 Sonrası Göç Hareketleri	47
VIII.TÜRKİYE’NİN GÖÇ MEVZUATI ve POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ	53
A. 1926 ve 1934 İskân Kanunları	53
B. Pasaport Kanunu	56

C. Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun	56
D. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Türkiye	57
E. Vatandaşlık Kanunu	59
F. 1994 İltica Yönetmeliği	60
G. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun	62
IX.TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİNDE AB ETKİSİ	63
A. Strateji Belgeleri	63
B. Katılım Ortaklığı Belgeleri	65
C. İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı	68
X.GÖÇ ALANINDA TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER VE İŞ BİRLİĞİ ÇALIŞMALARI	70
XI.TÜRKİYE’NİN GÖÇ SİYASETİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEĞİŞEN GÖÇ SİYASETİ VE GÖÇ İDARESİ

XII..... 6458 SAYILI YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU DEĞERLENDİRMESİ	78
A. Geri Gönderme Yasağı ve Coğrafi Çekince	79
B. Uluslararası Koruma Türleri	80
C. Geçici Koruma	82
D. Kabul Edilemez Başvuru	83
E. Hızlandırılmış Değerlendirme	84
F. Uluslararası Koruma Statüsünün Sona Ermesi	85
XIII.GÖÇ İDARESİ KURULUŞ SÜRECİ	85
XIV.GİGM’NİN TEŞKİLAT YAPISI	88
XV.BASINDA GÖÇ İDARESİ	94
XVI.TÜRKİYE’NİN YENİ GÖÇMEN SİYASETİNİN DEĞERLENDİRMESİ	97
A. Göç Türleri Üzerinden	97
B. Göç Kuramları Üzerinden	99
SONUÇ	101

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EURES	Avrupa İstihdam Hizmetleri
GFMD	Küresel Göç ve Kalkınma Forumu
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
SGDD	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TDK	Türk Dil Kurumu
UNCHR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ağlar, Mekanizmalar ve Göç Sistemleri.	s. 27
Tablo 2: 1923-1960 Yılları Arasında Türkiye’de Menşe Ülkesine Göre Yerleşik	s.42
Tablo 3: Türkiye’nin Avrupa Ülkeleri İle İmzalamış Olduğu Bilateral İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları	s.45
Tablo 4: Göç Mevzuat Tablosu	s.77

ŒEKİLLER LİSTESİ

Œekil 1: Yaşanan ve Gidilecek Yerdeki Faktörler ve Araya Giren Engeller	s. 20
Œekil 2: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı	s. 50
Œekil 3: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler	s. 51
Œekil 4: Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler	s. 51

GİRİŞ

Göç hareketlerinin tarihi insanlık tarihiyle bir tutulmaktadır. İnsanın olduğu yerde hareket söz konusu olmuştur ve günümüze kadar olan süreçte hareketin artarak devam ettiği söylenebilir. Göç hareketlerine bakıldığında ekonomik, sosyal, siyasal sebeplerle bireysel ya da kitlesel yer değiştirmeden bahsedilebilir. XV. Yüzyıl sömürgecilik hareketlerinin başlaması uluslararası göç hareketlerinin de boyut değiştirmesine neden olmuştur. Avrupalı devletlerin iş gücü ihtiyacının giderilmesi için başta Afrika olmak üzere gelişmemiş ülkelerden köle ticareti yapması uluslararası göç hareketlerinde önemli örneklerden biridir. XIX. yüzyıl sonlarına dek süren köleliğin bitmesiyle işgücü ihtiyacı Asya üzerinden karşılanmaya başlanmıştır. XX. yüzyıla gelindiğinde II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri göç hareketlerini de çokça etkilemiştir. Savaştan etkilenen ülkelerin ekonomik anlamda sorun yaşaması refah düzeyinin düşmesine ve göç kararının alınmasında etkili olmuştur. II. Dünya Savaşı'ndan 1970 sonrası yaşanan petrol krizine kadar geçen sürede iş gücü anlaşmaları küresel göç hareketliliğinin temelini oluşturmuştur. ABD ile Sovyetler arasında 1990 yılına kadar süren Soğuk Savaş döneminde güç kaybına uğrayan ülkelerden gelişmiş ülkelere kitlesel göç hareketleri gerçekleşmiştir.

Bu süreçte Türkiye özelinde farklı göç hareketleri gerçekleşmiş ve dönemsel değişen bir göç algısı oluşmuştur. Osmanlı döneminden itibaren kitlesel göç hareketleriyle karşılaşılacak bir coğrafyada göçe bakış ilk olarak köken üzerinden şekillenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ulus devlet modeli oluşturma çabası Türk ırkından gelenlerin ülkeye göçünün desteklenmesi sonucunu doğurmuştur. Yunanistan ile gerçekleşen nüfus mübadelesi bu ülkünün gerçekleşmesi yolunda bir adım olarak görülebilir. Ancak ilerleyen yıllarda da göç akınlarının devam etmesi göç yönetimi ihtiyacını doğurmuştur. 1945 sonrasında birçok ülkenin yaptığı gibi ikili anlaşmalar gerçekleştirilmiş ve ekonomi temelli bir göç politikası oluşturulmuştur. Dışarıya işçi gönderimi gerçekleştirildiği dönemde kayda değer bir dış göç hareketiyle karşılaşılmamıştır.

Türkiye için göçe bakışın değişiminin 1980 sonrası dönem olduğu söylenebilir. Öncesinde Türk ırkından olanların ülkeye gelişi ve bu kişilerin iskân edilmeleri üzerine kurulu bir göç yönetimi gerçekleşirken, göç hareketlerinin değişimi göç

yönetiminin de değişmesine sebep olmuştur. Sınır komşusu olunan ülkelerde yaşanan iç karışıklıklar Türkiye'ye yönelen göç akınlarının daha büyük boyutlarda gerçekleşmesine neden olmuştur. Başta İran ve Afganistan olmak üzere, Yugoslavya ve Sovyetlerden çok sayıda göç akını gerçekleşmiştir. Kitlesele göçler Türkiye için hukukî altyapının yetersizliğini ortaya çıkarmış, aynı zamanda yasa dışı göçle mücadelede bilinç düzeyinin yükselmesini sağlamıştır. Transit ülke konumunda bulunan Türkiye'nin bu göç hareketleriyle birlikte hedef ülke konumuna gelmesi göç yönetiminin giderek daha zorlu hale gelmesine sebep olmuştur.

2010 sonrası son dönemin en büyük nüfus hareketliliği yaşanmış ve 3.000.000 üzerinde Suriyeli göçü gerçekleşmiştir. Bu boyutta bir kitlesele göçün Türkiye için ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel anlamda yeni zorluklar yaratacağı kaçınılmazdır. Nitekim Suriye'den gelen göç dalgası Türkiye için göç yönetiminde atılacak adımların başlangıcı olmuştur. Uluslararası standartlara uygun bir göç yönetimi inşa etme hedefi koyulmuş ve bu hedef doğrultusunda atılan en önemli adım Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun çıkarılması olmuştur. Göç alanında çıkarılan en kapsamlı hukukî metin olan kanun göç yönetiminin tek elden sağlanarak küresel göç rejimiyle uyumlu hale getirilmesi amaçlanarak çıkarılmıştır.

YUKK ve göç yönetiminin gelişiminde Avrupa Birliği etkisi Türkiye için yadsınamaz bir gerçektir. AB üyeliğinin gerçekleşmesi için yapılan görüşmelerde uygulanması gereken gündem maddelerinin başında AB müktesebatına uyumlu bir göç yönetiminin sağlanmasının gerekliliği vurgulanmıştır.

YUKK çıkarıldıktan sonra kanunla birlikte göç konusunda atılmış en önemli adım Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması olmuştur. Göç yönetiminde kurumsal yapı ve iş birliğinin sağlanması amaçlanmış ve bu doğrultuda GİGM kurulmuştur.

Bu çalışmanın amacı ilk bölümde göçle ilgili temel kavram ve kuramların incelenmesi, ikinci bölümde Türkiye'nin göç tarihinin politika ve mevzuat üzerinden araştırılması ve son bölümde göç yönetiminin kurumsal yapısı olan GİGM'nin incelenerek Türkiye'nin göç politikalarından yaşanan değişimlerin değerlendirilmesidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI GÖÇ KAVRAM VE KURAMLARI

I. GÖÇ VE NEDENLERİ

Uluslararası göç XX. yüzyılda yaşanan iki dünya savaşı ve sonrasındaki Soğuk Savaş dönemiyle birlikte önemini giderek artırmış, küreselleşme sonrası dönemde ise hem ulusal hem uluslararası seviyede en önemli gündem maddesi haline gelmiştir. Öncelikle göçün tanımına baktığımızda en yalın haliyle; ekonomik, toplumsal, siyasal sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret tanımını kullanabiliriz (Türk Dil Kurumu, 2006: 1). *Bekir Sıtkı Baykal*'ın Tarih Terimleri Sözlüğü'nde, kalabalık toplulukların yurtlarını bırakarak yerleşmek üzere başka ülkelere gitmeleri (Baykal, 2000: 58) olarak tanımlanmıştır. En genel anlamıyla uluslararası göç belli bir ülkeden başka bir ülkeye doğru gerçekleşen nüfus hareketi şeklinde ifade edilmektedir (Petersen, 1978: 256). Göç tanımları her ne kadar farklılıklar gösterse de hemen hepsinin ortak paydasında insanın ve dolayısıyla toplumların hareketliliği temel alınmaktadır. *İlber Ortaylı* göçün ezelden beri var olduğunu ve göç hareketinin son bulmasının bir yerde o toplumun sona ermesi anlamına geldiğini vurgulamıştır (Ortaylı, 2005: 19).

Göç sözlük tanımlarından yola çıkılarak en basit haliyle açıklanmaya çalışılsa da üzerinde çalışan araştırmacılar ekseninde tanım genişleme ya da daralma emareleri göstermektedir. Bunlardan bazılarına bakıldığında az önce bahsi geçen insan ve toplumun hareketinin ve bu hareket olgusunun binlerce yıldır var olduğu ve bundan sonra da devam edeceği konularında ortak paydada buluşulduğu görülebilir. Göç kişilerin uzaktaki bir yere; en azından şu anda yaşadıkları şehir veya kasabanın uzağındaki bir yere, yeniden yerleşmesidir (Bartram ve diğerleri, 2017: 13). *Bartram*, *Poros* ve *Monforte* bu tanımlarıyla göçün her şeyden önce coğrafi bir olgu olmasından yola çıkmışlardır. Uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde yer değiştirmek. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dâhildir (Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 22). Uluslararası Göç Örgütü

(IOM) tarafından yapılan bu göç tanımında ise kavrama olan bakışın ulus devlet ve sınırlar üzerinden gerçekleştirildiği çıkarımı yapılabilir.

Göç, belirli bir dönem boyunca insanların önceki yerellikleriyle olan bağlarından feragat etmelerine sebep olan yer değiştirme sürecidir. Göç kavramını genel hareketlilikten ayıran temel faktör; kat edilen mesafe, bu mesafe kat edilirken harcanan süre olarak kabul edilebilir. Göç; insanların, sosyal, ekonomik, siyasal veya doğal nedenlerden dolayı coğrafi olarak yer değiştirmesi biçiminde de tanımlanabilir. Yapılan tüm bu farklı tanımlara baktığımızda az önce sözü geçen hareket olgusuyla beraber göçün temel belirleyicilerinin birey ve toplumsal yapı olduğu söylenebilir. (Adıgüzel, 2016; 3).

Farklı disiplinlerin ilgi alanına girmesiyle göç olgusunun tanımı her disiplinin kendi odak noktasından yola çıkarak farklılaşırken, göçün nedenleri de disiplinlerin ilgi alanlarına göre önem sırasında değişime uğramaktadır. Göçün başlıca nedenlerini; iktisadi, toplumsal, siyasal ve doğal nedenler olarak tanımlayabiliriz. Her ne kadar XX. Yüzyıl göç çağı olarak kabul edilse de insanlık tarihi kadar eski olan göç çoğunlukla ekonomik sebeplere dayandırılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Kanun koyucular, politika uzmanları ve halkın yaygın inancına göre, gelişmekte olan ülkelere gelen göç ekonomik gelişmenin eksikliğinden kaynaklanmaktadır (Massey, 1988; 383). Göç hareketlerinde yapısal değişime sebep olan en önemli faktör sanayileşme olarak kabul edilmektedir. Güvenlik, savaş veya barınma gibi sebepler bu yapısal değişik sonrası ekonomik faktörlerin gerisinde kalmıştır (Ataöv ve Osmay, 2007).

Sanayileşme sonrası artan iş gücü ihtiyacı geçmiş dönemlerde işçi göçü üzerinde büyük bir artışa sebep olmuş; küreselleşme sonrası dönemde ise daha iyi iş imkânları, daha yüksek ücretler gibi sebeplerle işçi hareketliliği göçün ekonomik sebepleri arasında yer almıştır. Göç edecek kişi kararını gideceği yerdeki ekonomik şartlara, kazanç olanaklarına ilişkin beklentilerine göre verir (Tekeli, 2008; 28). Ekonomik sebepler göç olgusunu açıklarken ilk başvuru kaynağı olsa da günümüzde Castles ve Miller'ın küreselleşmenin göçü kolaylaştırması yorumundan hareketle siyasal, sosyal ve ekolojik sebepler de göç kararında ekonomi kadar etkili hale gelmişlerdir (Castles ve Miller, 2014).

1980 sonrası dönemde tüm dünyada etkisini hissettiren terör olayları hem iç hem de dış göçü hızlandıran faktörler arasına girmiştir. Ulus devlet sınırları içerisinde

yaşanan siyasal istikrarsızlıklar ve önlenemeyen politik krizler ülkeler içerisinde yaşanan göç dalgasının uluslararası boyutlara taşınmasına sebep olmuştur. Din, ırk, dil, cinsiyet vb. çeşitli özelliklerinden dolayı kişi ya da grupların baskı görmesi, topluma olan aidiyetlerinin sarsılması sonucu bulundukları yeri terk etmeleri en sık yaşanan göç nedenleri arasında yer almaktadır. Ülkeler arasında yaşanabilecek anlaşmazlıklar, savaş ihtimalinin belirmesi ve geçmişte sıkça rastlanan ülke sınırlarının değişimi gibi unsurlar siyasal sebeplerin de göç hareketliliğinde ciddi bir faktör olduğu göstermektedir.

Aynı zamanda ülkeler arası sosyal gelişmişlik düzeyi farkları, göç eden birey ve topluluklara ekonomik kazanımdan daha fazlasını vadederken, göç sürecini hızlandıran faktörler arasında yer almaktadır. Tüm bu ekonomik, siyasal ve sosyal olgular göç tarihinde her zaman önemli yer tutmuşken, ekolojik nedenler özellikle teknolojik devrim sonrası göç nedenleri arasında en üst sıralara tırmanmaya başlamıştır. Doğal afetlerden kaynaklanan göç her ne kadar tarihin her döneminde var olsa da küresel ısınma ve iklim değişikliği son dönemde artan zorunlu göçün en önemli açıklayıcısı haline gelmiştir. İklim değişikliğiyle birlikte verimsizleşen tarım arazileri, doğal afetlerin sayısının ve yıkım gücünün artması sayısı milyonları bulan insanların yer değiştirmesine sebep olmuştur.

II. GÖÇ TERİMLERİ ve KAVRAMSAL FARKLILIKLAR

Yukarıda bahsedildiği gibi küreselleşmenin hızlanması göç kavramını daha popüler hâle getirmiştir. Farklı disiplinlerin göç kavramı ve kuramları üzerine yoğunlaşmasıyla temelde aynı kelimeler üzerinden açıklanmaya çalışılan göç terimleri arasındaki farklar belirginleşmeye başlamıştır. Göçmen, mülteci, sığınmacı vb. kavramların çoğunluk için aynı şeyi ifade etmesi küreselleşme sonrası artan göç dalgalarında entegrasyon konusunda sorunlara yol açmıştır. Özellikle ulus devletlerin bu tanımlar arasındaki farkları belirginleştirerek göç politikalarını oluşturmaları göç sorununun çözümünü kolaylaştıran bir etken olacaktır.

A. İ ve Dış Göç

“Ülke sınırları içerisinde bölge, kent, kasaba ve köy gibi bir yerden diğerine yerleşmek amacıyla gerçekleştirilen nüfus hareketini iç göç olarak tanımlayabiliriz” (Üner, 1972: 77). TDK tanımına baktığımızda ise; iktisadi, siyasi, sosyal nedenlerle ülke sınırları içerisinde bir bölge ya da kesimden başka bir bölge ya da kesime doğru akan nüfus hareketleri tanımlamasıyla karşılaşırız (TDK, 2011). Dış göç ya da bir diğer adıyla uluslararası göç; kişilerin geçici veya daimî olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad (alışılmış) olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları. Dolayısıyla uluslararası bir sınırın geçilmiş olması söz konusudur (Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü, 2009: 58).

B. Göçmen

IOM’ye göre, evrensel olarak kabul edilen bir göçmen tanımı bulunmamaktadır. Göçmen terimi genellikle, bireyin göç etme kararını, kendi özgür iradesiyle ve kişisel rahatlık sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar şekilde anlaşılmıştır (Adıgüzel, 2016: 4). Kişisel rahatlık amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsur olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durumları kapsadığı kabul edilir (Göç Terimleri Sözlüğü). Göçmen statüsü ise ev sahibi ülkenin göç kanunlarına göre bir göçmene verilen statü olarak ifade edilmektedir (Göç Terimleri Sözlüğü, 2009: 23). Dolayısıyla göçmen tanımı ülkeden ülkeye değişmekte ve her ülke kendi hukuk kuralları çerçevesinde statü konusunda karar aldıkları için uluslararası bir tanımda fikir birliğine varılması zor görünmektedir.

C. Mülteci

1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre mülteci; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu

önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişidir (Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, 43).

Sözleşme mülteci tanımını, mültecilerin hakları ve sorumluluklarını belirleyen en temel hukukî belgedir (SGDD-ASAM, 2018). Mültecilerin zorunlu göçe kalkışırken, diğer türdeki göçmenlerin ise makul olarak gönüllü bir biçimde göç seçimini yaptıkları ortak bir algıdır; çoğu mültecinin şiddetle karşılaştığı veya en azından bunun tehdidi ile yüz yüze geldiği kesinlikle doğru olmasına rağmen, bu ayrımı gerçekte uygulamak zordur (Bartram ve diğerleri, 2017: 229). Mültecilerin tanımları gereği korunmaya ihtiyaçları vardır ve bu ihtiyaç genellikle acildir.

Mülteci statüsü BMMYK (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği) tarafından aranan niteliklere sahip kişilere verilebilmekteydi. Ancak 10 Eylül 2018 tarihi itibarıyla BMMYK uluslararası koruma kaydı alma ve mülteci belirleme faaliyetlerini sonlandırarak her bir devletin kendi kurumları vasıtasıyla bu statüyü belirlemesine olanak sağladı. Türkiye özelinde Göç İdaresi 10 Eylül itibarıyla uluslararası koruma kaydı alma ve mülteci statüsü belirlemede tek yetkili kurum haline geldi (UNCHR, 2018).

D. Sığınmacı

Cenevre Sözleşmesi ve başvuru ülkenin yasaları çerçevesinde bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmek isteyen ve mültecilik statüsüne ilişkin yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kişilerdir. Bu terim genellikle, mülteci statüsü almaya yönelik başvuruların hükümet ya da BMMYK tarafından karara bağlanmasını bekleyen kişiler için kullanılır (Uluslararası Af Örgütü, 2018). Eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçelerle ülkede kalma izni verilmemişse bu kişiler ülkede düzensiz bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilirler (Çiçekli, 2009: 49).

Özellikle toplumun büyük bir kesiminde aynı anlamı ifade eden bu üç önemli kavramın dışında, Göç İdaresi'nin yayınladığı göç raporlarında geçen ve göç kavramının anlaşılmasında önem arz eden bazı kavramların da tanımlarını yapmak gerekmektedir.

Şarhlı Mülteci: *Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statü.* (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 62).

Düzensiz Göç: “Yabancıların yasa dışı yollarla bir ülkeye girişini, ülkede kalışını ülkeden çıkışını veya yasal yollarla girip yasal süresi içerisinde çıkmaması” (Türkiye Göç Raporu, 2016).

Düzensiz Göçmen: “Yasa dışı yollarla Türkiye’ye giren, Türkiye’de kalan ve Türkiye’den çıkan veya yasal yollarla girip yasal süresi içerisinde çıkmayan kişi” (Türkiye Göç Raporu, 2016).

Çalışma İzni: “Bir devletin yetkili bir mercii tarafından verilen, göçmen işçilerin ev sahibi ülkede çalışmasına geçerliliği süresince izin verilen hukuki belge” (Türkiye Göç Raporu, 2016).

Geçici Koruma: “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara sağlanan koruma” (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Madde 91)

İdari Gözetim Kararı: *Hakkında sınır dışı etme kararı alınanlardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye’ye giriş veya Türkiye’den çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsı belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye’den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından alınan karar* (Türkiye Göç Raporu, 2016).

İkincil Koruma: *Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statü (YUKK, Madde 63).*

İnsan Ticareti: *Zorla çalıştırmak veya hizmet ettirmek, esarete veya benzeri uygulamalara tâbi kılmak, vücut organlarının verilmesini sağlamak maksadıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle kişileri tedarik etmek, kaçırmak, bir yerden başka bir yere götürmek, sevk etmek veya barındırmak (Türkiye Göç Raporu, 2016).*

Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler: *“Silahlı çatışma, şiddet, insan hakları ihlalleri, doğal ya da insan yapımı felaketler sonucu uluslararası bir sınır geçmeksizin evlerini ve ikamet ettikleri bölgeyi terk ederek daha güvenli bir bölgeye göç etmek zorunda kalan kişiler” (Adıgüzel, 2016: 6).*

Son olarak kaynak, hedef ve geçiş ülke kavramları da göçün temel kavramları arasında yer almaktadır. Göçmenin ilk olarak ayrıldığı yer kaynak ülke, ülkesini terk ettikten sonra varmayı amaçladığı hedef ülke ve bu amacını gerçekleştirmeye çalışırken üzerinden geçtiği ve belli bir süre boyunca ikamet ettiği yer ise geçiş ülkesi olarak adlandırılmaktadır.

III. ULUSLARARASI GÖÇÜN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bugün göç kavramının açıklanmasında insanoğlunun tarih boyunca en temelde ekonomik sebeplerle hareketliliğinden bahsedilmiştir. İlk çağlardan itibaren avcı-

toplayıcı dönemle birlikte tüm insanlar ve topluluklar için göçebe yaşam modelinden bahsedilebilir. Temel ihtiyaçların karşılanması için neredeyse iki milyon yıllık, hiç durağan olmayan sürekli yer değiştirme durumu tespit edilebilir. Bu ihtiyaçların karşılanma çabası sırasında kullanılabilecek kaynakların kıtlığı ve dolayısıyla aşırı tüketimi, doğal afetler ve diğer iklim sorunları o dönemin insan topluluklarının mobilizasyonunun sürekli hale gelmesine sebep olmuşlardır. Bu da sürekli göç kavramının ilk çıkış noktasına bizi götürmektedir (Yalçın, 2004: 97)

Başlangıç noktası insanlık tarihi kadar eski olan göç olgusu, farklı dönemlerde yoğunlaşan göç dalgalarıyla günümüze kadar gelmiştir. İlk büyük göç dalgası için XVII. Yüzyılda baktığımızda, Avrupa devletlerinin emperyal güçler olarak ortaya çıkmasından I. Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemi kapsamaktadır (Durugönül, 1997: 96). İngiltere, Hollanda, Fransa, Portekiz ve İspanya kolonileşme faaliyetlerinde bulunmuşlardır. Kolonileştirmeye binlerce kişinin Avrupa'dan Afrika, Asya ve sonrasında da Amerika'ya göç ettikleri bilinmektedir (Yalçın, 2004: 100)

XVII. yüzyıl sonları ve XVIII. Yüzyılda, Avrupalı tüccarlar Kuzey Afrika'dan topladıkları köleleri Güney Amerika ve Karayip Adaları'na götürmüşlerdir. Bu büyük göç dalgaları dünya genelinde siyasal sistem ve ekonomik yapıda değişimlere neden olmuştur. Yine bu dönemde Avrupalı göçmenler gittikleri Kanada, Birleşik Amerika, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde yerlileri azınlığa düşürüp yeni devletler kurmuşlardır (Adıgüzel, 2016: 96).

Üçüncü büyük göç dalgasına ise Birinci Dünya Savaşı sonrası imparatorlukların dağılma sürecinde rastlayabiliriz. Habsburg ve Osmanlı İmparatorluklarının dağılması ile Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da homojen nüfusa sahip olmayan yeni devletler oluşmuş ve nüfusu homojenleştirme çalışmaları, baskın grup dışındaki etnik grupların zorunlu göçleri ile sonuçlanmıştır. Anadolu'ya göçler de bu dönem içinde değerlendirilir. Ayrıca, Rus Bolşevik Devrimi, Nazi Almanyası'nın Yahudi ve diğer etnik gruplara uyguladığı şiddet ve diğer ülkeleri işgal ederek Avrupa'ya yayılması sonucunda oluşan göçler de üçüncü dalga içinde yer alır (Yalçın, 2004: 101).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ise sömürge ülkelerin bağımsızlıklarını kazanması ile sömürgeci güçlerin çekilmesini kapsayan göçlerdir. 1945'ten 1960'lara kadar uzanan bu süreçte Almanya, savaş nedeniyle yerinden olan yirmi milyon

civarında insanın ülkeye geri dönüş göçünü y  amı tır. İngiltere’de ise İngiliz Milletler Topluluğu eski  yeleri olan ve yeni bağımsızlığını kazanan ülkelerden gelen Afrika, Karayip  lkeleri ile ba layan ve daha sonra Hindistan’la artarak devam eden g   hareketleri meydana gelmiştir. Bir milyondan fazla Fransız Cezayir’in bağımsızlığından sonra Fransa’ya geri dönmüştür. Hollanda’ya ise 1946-1975 yılları arasında Endonezya’dan y   otuz bin göçmen gelmiştir (Zimmerman, 2005: 1-14).

Yine İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Amerika ve Rusya’nın oluşturduğu iki kutuplu dünyada Latin Amerika  lkelerinin Amerika Birleşik Devletleri’nin siyasal egemenliğine girdiği söylenebilir. ABD bu ülkelerde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği etkisini mümkün olduğunca kırmak için sol hükümetlerin i ini zorlaştırarak iktisadi anlamda kendilerine bağımlı ülkeler yaratma çabasındaydı. Asya’da ise SSCB hegemonyasından bahsedebiliriz. Bu iki ülkenin belirli bölgelerde üstünlük kurma çabasıyla geçen dönemin sonunda Sovyetler bloğunun çöküşüyle birlikte ABD Ortadoğu’ya, Almanya Doğu Avrupa’ya girmeyi başardı. Bu g   mücadelesi bir kez daha hem iktisadi hem de siyasal yönden zayıflamış ülkelerden güçlü ve merkez ülkelere doğru g    sürekli hale getirdi (Cizreli, 2015: 36).

IV. G   TÜRLERİ

G   n tanımı ve tarihsel gelişimiyle birlikte g   n sınıflandırılmasında etki eden birçok faktörden s   edilebilir. Bu faktörler üzerinden güç kavramının türlerine geçtiğimizde temelde beş kategori üzerinden hareket edilmektedir. İlk olarak g   n temel kavramları kısmında da değinildiği üzere ülke sınırlarını baz alarak g   edilen ve terk edilen alanlar üzerinden i  ve dış g   ayrımı yapılabilir. Her ne kadar ilk bakışta bu iki kavramdan bahsederken ülke sınırlarının geçilmesi üzerinden tartışılsa da uluslararası g   n her zaman d   bir çizgi üzerinden ilerlediğini söyleyemeyiz. Özellikle Sovyetlerin ve Yugoslavya’nın geçirdiği değişim süreçleriyle birlikte g   için de değişen sınırlardan bahsedilebilir. Yine bugün bakıldığında AB (Avrupa Birliği)’nin Schengen vizesiyle sağladığı sınırları olmayan topluluk anlayışı aynı zamanda Avrupa dışından gelmekte olan göçmen, sığınmacı ve mülteci sayısız insan için daha çok kapanan sınırlar anlamına da gelebilmektedir (King, 2012: 7).

Göçe zaman kavramı üzerinden bakıldığında ise geçici (kısa süreli) ve kalıcı (uzun süreli) göç tanımlamaları yapılabilir. Kalıcı göç, bir bireyin bir daha geri dönmek amacıyla gerçekleştirdiği yer değiştirme olarak belirtilirken; geçici göç kişilerin öngörülebilir bir süre için yaşamlarını sürdürdükleri yerden ayrılmaları anlamına gelmektedir. Göç hareketleri incelendiğinde özellikle 2000 yılı sonrası döneme kadar kalıcı göçlerin çoğunlukta olduğu görülebilir. Ancak teknolojik ilerleme ve bu ilerlemenin ulaşım olanaklarını daha rahat hale getirmesiyle göç eden kişi ya da toplulukların ayrıldıkları ülkelere sık sık gitmelerini sağlamaktadır. Yine göç hareketinin düz bir çizgi üzerinden olmaması dolayısıyla hayatları boyunca farklı ülkelere yerleşmekte olan kişiler dahi ilk başta ayrıldıkları ülkelere dönme eğilimi göstermeye başlamışlardır (Koser, 2007: 8-9).

Göçün sınıflandırılmasında dikkat edilen faktörlerden bir diğeri de göçün boyutudur. Göç tarihine bakıldığında, ilkel zamanlarda bireysel ve toplumsal gelişmişlik düzeyinin düşük olmasıyla birlikte ekonomik, sosyal ya da doğa olaylarının yarattığı sorunlar karşısında kitlesel göç hareketleri dikkate çarpmaktadır. Ancak göçün tarihsel gelişimiyle birlikte baktığımızda son yüzyıl içerisinde ülke içerisindeki savaş, ekonomik sorunlar vb. problemlerin oluşturduğu kitlesel hareketler dışında, daha uzun süreye yayılan ve o yerleşim alanında yaşayan bireylerin kişisel iradelerinin etkin hale geldiği bir göç süreci yaşanmaktadır (Tekeli, 2007:447)

Thomas Faist'in göç sınıflandırmasında kullandığı kriterlerden bir diğeri de gönüllülük ve zorunluluk esaslarıdır. Zorunlu göç, kişinin yaşadığı yerden ekonomik sıkıntılar, açlık, siyasi sorunlar, iç savaş ve doğal afetlerin getirdiği yıkımlar sebebiyle göç etmeye zorlanmasıdır. Gönüllü göçe baktığımızda ise çoğunlukla bulunan yerdeki ortalama yaşam koşullarının kötüleşmesi, ekonomik olarak bireyin kendisine ve bakmakla yükümlü olduğu kişilere daha iyi şartlar sunabilmek adına başka bir ülkeye göç etmesini kapsamaktadır. Ancak burada *Kümbetoğlu*'nun söylediği gibi zorunlu ve gönüllü göç iç içe geçmiş kavramlardır. Kişinin geçim sıkıntısı çekmesi sebebiyle kendi iradesiyle göç kararı alması geçim sıkıntısı faktörü sebebiyle zorunlu göç olgusundan keskin çizgilerle ayrılamamaktadır (Kümbetoğlu, 2003:274).

Göçün sınıflandırılmasında son olarak göçün yasal olup olmaması ön plana çıkmaktadır. Göç eden kişinin göç alan ülkeye yine o ülkenin yasal mevzuatına uygun olarak giriş yaptığı ve sonrasında oturma, çalışma izinleri alarak yaşamını

sürdürmesidir. Bu noktada göçü kabul eden ülkeler açısından yasa dışı göçle mücadele kapsamında göç eden kişi sayısını kontrol altına almak öncelik taşımaktadır.

Yasa dışı göç, bir bireyin ya da topluluğun göç edecekleri ülkenin göç ve göçmenlik yasalarını ihlal ederek kaçak yollarla ülkeye giriş yapmaları ve ülkeye girdikten sonra da herhangi bir hukuki statüye sahip olmadan ya da önceden alınmış olan yasal izinler devam ettirilmemesine rağmen o ülkede kalmaya devam etmeleridir (Asar, 2004:248).

Thomas Faist'in bugün göç kavramını anlamada temelini oluşturduğu bu sınıflandırma biçimi dışında da çeşitli göç türleri bulunmakta. Her ne kadar son dönemde uluslararası göç tartışmalarında özellikle politik karmaşa ve iç savaş tehdidiyle yerinden edilen mülteci ve sığınmacılar ön planda olsa da, modern anlamda göç hareketlerinin temelini oluşturan en önemli öğelerden biri işgücü göçüdür. En yalın haliyle gelişmemiş ülkelerde yaşayan işçilerin daha iyi yaşam koşulları veya bu koşullara ulaşamasa bile daha çok para kazanabilmek için gelişmiş ülkelere yapmış oldukları geçici ya da kalıcı olabilen göç türüdür (Marfleet ve Blustein, 2011:9).

Yine son dönemde en önemli göç başlıklarından biri haline gelen iklim mülteciliğinden de bahsetmek gerekir. İnsanlık tarihi kadar eski olan göç ilk olarak kendini yiyecek ve barınma ihtiyacı sebebiyle göstermiştir. Dünyanın geçirmiş olduğu sanayi devrimi ve sonrasında gelen teknolojik devrimle birlikte iklim değişikliği son dönemin en önemli başlıklarından biri haline gelmiştir. Ozon tabakasının incilmesi, küresel ısınma ve iklim değişikliğiyle devam eden ve aynı zamanda doğal afetlerin sayısının ve şiddetinin artarak devam ettiği bu süreç birçok insanın yer değiştirmesine sebep olmaktadır.

Nuray Ekşi iklim ya da çevre mültecilerini üç tür üzerinden inceler. İlk olarak, özellikle doğal afetler sonrası belirli bir süre için yer değiştiren kişi ya da topluluklar için geçici yer değiştirme kavramını kullanmaktadır. İkinci türde kalıcı olarak yer değiştirenlerden bahseder. Çölleşme, kuraklaşma gibi doğal afetler yanında baraj yapımı gibi yaşanan bölgeyi kökten değiştirecek hamleler sonrası insanlar yaşadıkları yere geri dönüş olmadan terk etmektedirler. İkinci türde kritik olan nokta ise çoğunlukla insanlardan kaynaklı felaketler sonucu yer değiştirmelerin gerçekleşmesidir. Üçüncü olarak ise ülke değişiminden bahsedebiliriz. İlk iki türde bahsedilen geçici ya da daimî sorunlarla karşılaşıldıktan sonra refah seviyesi yüksek,

daha iyi yaşam şartları sunan gelişmiş ülkelere kalıcı olarak yapılan göç ile üçüncü tür olarak karşılaşılmaktadır. (Ekşi, 2016: 13-14).

İklim göçü ve iklim mültecileri ile ilgili tanımları yapmak ve sorunlardan bahsetmek görece kolay olsa da bugün bu iklim türüyle ilgili en önemli sorun statü sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi üzerinden değerlendirilen mülteci kavramı, konu iklim mültecilerine geldiğinde yeterli derecede kapsayıcı olamamaktadır. Daha önce değinildiği üzere gibi dini inanç, ırk, milliyet temelli sorunlardan dolayı ülkelerinden ayrılmak zorunda kalan ya da özellikle son dönemde olduğu gibi iç savaş tehdidi sebebiyle ülkelerini terk eden insanlar için kabul edilmiş bir mülteci tanımı bulunmakta. Yine aynı sözleşme üzerinden gidildiğinde mülteci statüsü verilmeyecek olan kişilerin de belirlendiği görülmektedir. Barışa ya da insanlığa karşı suç işleyenler, mülteci başvurusunda bulunduğu ülke dışında siyasi olmayan bir suç işleyenler ve BM prensiplerine aykırı davranışlarda bulunanlar olarak tanımlanabilir. Her iki durumda da BM Cenevre Sözleşmesi'nin iklim mültecileri için kapsayıcı olan bir metne sahip olmadığı görülmektedir.

Küresel ısınma ve iklim değişikliği konularının dünya gündemini bu kadar meşgul ettiği bir dönemde iklim mültecisi sayısının diğer sebeplerle göç eden insan sayısını geçebileceği tahmin edilmektedir. Şu anda da fazlasıyla örnek yaşanmakta ve hem doğal afetlerin hem de bu afetlerden dolayı yerinden olan insan sayısının gün geçtikçe artacağı öngörülmektedir (Ekşi, 2016:16-17; Ziya, 2012:239). Bu noktada *Walter Kälin*'in iklim değişikliğinin yol açması olası senaryolarına değinmek gerekir. İlk olarak sel, toprak kayması, kasırga gibi afetlerin artacağından bahsetmiştir. Devletlerin bazı bölgeleri tehlikeli statüsüne alarak orada insan yaşamına müsaade etmemesi. Tatlı su kaynaklarına ulaşmada güçlük çekme ve dahası o kaynağa ulaşılsa bile tuzlu su karışma olasılığının yüksek olması. Belki de en dikkat çekici senaryolardan biri ise iklim değişikliğinin sonucunda su ve besin gibi temel yaşamsal kaynaklara ulaşamaması ve bu sebepten silahlı çatışmaların meydana gelmesi (Ziya, 2012:236).

Gerek küresel olarak yaratmakta olduğu tahribat, gerek yakın gelecekte sebebiyet verebileceği sorunları itibarıyla iklim değişikliği bugün uluslararası göç tartışmalarında da hatırı sayılır bir yer işgal etmektedir. Bu sebepten iklim mültecileri sadece doğal afetler sebebiyle geçici olarak yer değiştiren bir grup değil, uluslararası

statüye ihtiyaç duyan bir çoğunluk haline gelmişlerdir. Atılacak ilk adımın iklim mültecilerinin haklarının belirleneceği bir yasal düzenlemeyle mülteci tanımlarının yapılması olarak gözükmektedir.

V. ULUSLARARASI GÖÇ KURAMLARI

Temel olarak göç kavramı ile ilgili yapılan çalışmalarda hukuki düzeyde hak ve özgürlükler üzerinden tanımlamalar yapılmış olsa da hala hemen herkesin üzerinde uzlaştığı bir göç, göç kuram ya da kavramlarından bahsetmek mümkün değildir. Farklı disiplinlerin inceleme alanına girmesi, göçe neden olan faktörlerin hem bireysel hem de toplumsal olarak farklılıklar göstermesi bu durumu oluşturan en önemli sebeplerdendir. O yüzden bugünün en önemli konularından biri olmasına rağmen genel kabul gören bir göç kuramından söz edemeyiz. Göçün tarihsel gelişimiyle birlikte göçe neden olan konuların çeşitlilik göstermesi ve farklı alanlardaki araştırmacıların çalışmalarında kendi disiplinleri üzerinden bir göç açıklaması yapması genel geçer bir olgu üzerinde buluşulmasını zorlaştırmaktadır. Tüm bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkan göç kuramlarına bakıldığında ise, göç ile ilgili yapılmış ilk çalışma olarak kabul edilen *Ravenstein*'in göç kuramı ilk akla gelen kuram olarak karşılaşılmaktadır.

A. Ravenstein Göç Kuramı (The Laws of Migration)

1885 yılında *Ravenstein* Göç Kanunları adını verdiği iki makaleden ilkinin yayınlamıştır. Diğerini de 1889 yılında sunan *Ravenstein*'in bu çalışması günümüzde birçok göç çalışmasını, oluşturulmaya çalışılan kuram ve modelleri etkilemeye devam etmektedir. Etkisinin bu denli büyük olmasında daha öncesinde göç ile ilgili herhangi bir çalışma bulunmaması ve temel kabul edilmesi önemli bir rol oynamaktadır.

Ravenstein yayınladığı makalelerde İngiltere'de 1871 ve 1881 yıllarında yapılmış nüfus sayımları üzerinden elde edilen verilerle çalışmış ve göç kanunlarını oluşturmuştur. Ayrıca nüfus sayımının *Ravenstein*'in çalışmasında yer verilen kısımlarına bakıldığında kişilerin doğum yeri, doğum yerinin sınır komşuları ve

Galler, İskoçya, İngiltere ülkelerinde oransal dağılımları göze çarpmakta. Bu detaylı çalışmayla birlikte *Ravenstein*'in yedi göç kanunu incelenebilir.

1. Göç ve Mesafe

Ravenstein'e göre göç eden kişiler çoğunlukla kısa mesafe üzerinde hareket ederler. Göçün kısa mesafeli olması (günümüzde bakacak olursak ulusal sınırlar içerisinde hareket etmek denilebilir) gidilen benzer yerlerde kendi içinde büyüyen göç hareketlerini oluşturacaktır. Bu göç dalgası da büyüdükçe ekonomik olarak daha fazla seçenek sunan büyük kent merkezlerine yayılacaktır.

Büyük merkezlere doğru uzanan bu göç dalgasında, göçün boyutu iş imkanları ve nüfus yoğunluğuyla anlaşılabilir. Göç edilen yerdeki yerli nüfusa yine o bölgedeki iş fırsatlarının oranına bakıldığında *Ravenstein*'e göre göçün ne boyutta olduğu da anlaşılacaktır.

2. Göç ve Basamakları

Yedi maddelik göç kanunları kuramına baktığımızda ilk ikisinin birbiriyle en çok ilişkilendirilebilecek olan maddeler olduğu savunulabilir. Kentleşme olgusunun sanayileşme sürecinin olağan parçası olduğu kabul edildiğinde, sanayileşme ile birlikte yaşanan ekonomik gelişim kent yaşamını geliştirmekte ve bu durumda da kent dışında yaşayan birey ve toplulukları kent içerisine çekmektedir. Bu sürecin yaşanmasında *Ravenstein* ilk olarak kente en yakın yaşam alanından göç dalgasının başladığını söyler. En yakın bölgeden çıkarak kentteki boş alanlara doğru göç edilmektedir. Sonrasında göçle birlikte nüfusu azalan yerde, yine oraya daha yakın bir bölgeden gelenlerin oluşturacağı göç dalgası olacaktır.

Ravenstein'in anlatımına göre ilk maddede bahsettiği kısa mesafeli göçlerin ikinci maddeyle birlikte daha anlaşılır hale geldiği iddia edilebilir. Her bir basamakta birbirine en yakın bölgeden göç alan merkezler sayesinde kent merkezlerinin nüfus yoğunluğunun arttığı bir kısa mesafe göç tipi karşımıza çıkmaktadır. Kent merkezleri en çekici bölgeler olarak nüfusunu katlarken, yine bu merkezlere en yakın yerlerden

göç dalgası oluşmakta ve göçün başladığı yerlerde oluşan seyrelme ise yine oraya yakın bir başka bölgenin göç vermesiyle tekrar dolmaktadır.

3. Yayılma ve Emme Süreci

Yayılma ve emme sürecinde, ilk maddede üzerinde durduğu yakın bölgeden kısa mesafeli göç dalgaları ve basamak ilişkisine bir neden-sonuç bağı kurmaya çalıştığı söylenebilir. Öncelikle sanayileşme süreciyle başlayan ve uluslararası göç tarihinde de incelenebileceği üzere işgücü ihtiyacı başlıca göç sebepleri arasında yer almaktadır. İlk adımda hiçbir birey ya da topluluk esas amaç olarak göç etmeyi arzulamaz. Göç amaç değil araç olarak kullanılmaktadır. Sanayileşme (hatta günümüze yaklaştıkça küreselleşme kavramını da dâhil edebiliriz) sonrası büyüyen kent merkezleri, bu merkezler dışında düşük refah seviyesiyle yaşayan kişi ve toplulukları kendine çekmeye başlar. Amaç göç etmek değil bu kent merkezlerine giderek daha iyi yaşam koşullarına ulaşmaya çalışmak, dolayısıyla da göçü bir araç haline getirmektir.

Süreç birbirini bu şekilde tamamlayan iki ayağa sahip hale gelmektedir. Öncelikle koşullarından sahip olmayan kişilerin göç arzusu yayılarak devam etmekte, sonrasında ise gidilmek istenen kent merkezleri tarafından göç dalgaları emilmektedir.

4. Göç Zincirleri

Ravenstein her bir göç dalgasının büyüyerek ilerleyeceğini ve zincirleme reaksiyon verecek bir şekil alacağını söylemektedir. Örneğin; her ne kadar kent merkezlerinin sürekli göç almasından bahsetse de kendi yaklaşımına göre bu bir zincir halini alacak ve aynı merkez göç veren konumunda da olacaktır. Böylelikle oluşan göç dalgaları diğer göç dalgalarının da habercisi olmaktadır.

5. Doğrudan Göç

Beşinci maddeye bakıldığında *Ravenstein*'in ilk dört maddeden farklı bir konuya hatta taban tabana zıt bir göç türüne değindiği söylenebilir. İlk maddeden

itibaren göçün mesafesinin kısa olduğunu, dolaylı yoldan her bir göç dalgasının en yakın bölgelere doğru hareket etmesiyle büyük kent merkezlerine ulaşacağından bahseden *Ravenstein*; burada mesafesi uzun ve direkt bir yolla sanayinin kalbinin attığı yerlere doğru olacağından bahseder.

Yine daha önce bahsettiği basamak ilişkisini ortadan kaldırarak doğrudan ticaret merkezlerine yönelik bir göç hareketi oluşacaktır. Mesafe ve basamak ilişkisi bakımından farklılıklar ortaya koyulduğunda ise dolaylı-doğrudan, kısa-uzun mesafeli bu iki göç modelinde de sonuç sanayi ve ticaretin geliştiği merkezlere giderek daha iyi şartlara ulaşım sağlamaktır.

6. Kır ve Kent Yerleşimcileri Farkı

Ravenstein daha önce de bahsettiği basamak oluşturan göç modelinde, kısa mesafeli göçe vurgu yapmış ve kent merkezine yakın olan yerlerdeki göç arzusuna dikkat çekmiştir. Kırsal bölgelerde yaşayan insanların göç eğilimlerinin kentlerde yaşayan insanlara göre çok daha fazla olduğunu belirtmektedir. Ticaret merkezi halini almış yerlere göç akışı olurken, zaten o bölgelerde yaşayan bireylerde bir göç hareketi mevcut değildir. Basamaklı bir göç dalgası oluştuğunda kırsal yerlerde nüfus hareketliliği yaşanırken, kentli insanlarda yer değişikliğinin yaşanmadığını iddia etmektedir.

7. Kadın ve Erkek Farkı

Son maddeye bakıldığında ise *Ravenstein*'in göç olgusuna cinsiyet kıyaslaması üzerinden baktığını görülebilir. Kısa mesafeli göç söylemine göre kadınların göç etme olasılığının erkeklere göre daha fazla olduğunu belirtmiştir. Aynı zamanda bu kısa mesafeli göçün iç göç şeklinde olacağını söyler. Ancak şartların değişmesi durumunda, göçün yurt dışı ve uzun mesafeli olması halinde yer değiştirmenin erkekler tarafından daha fazla yapılacağını ilave etmiştir.

Ravenstein yayınladığı iki makalesiyle neo-klasik kuramların temelini oluşturmayı başarmıştır. Ancak o dönemden itibaren gelişen ve değişen göç olgusunu dikkate aldığımızda göç kanunlarının görece sığ kalmış olabileceği söylenebilir. Daha

çok ekonomik temelli bir bakış açısıyla kanunlarını oluşturan *Ravenstein*, yazdığı iki makalesinde de İngiltere’de yapılmış nüfus sayımı ve sadece oradaki nüfus hareketliliğinden yola çıkmıştır. Bu sebeple dönemin İngiltere’si ve ülke içi göç hareketlerini anlamak için önemli bir kaynak olsa da ekonomik faktörlerin göçe olan etkisi dışındaki kuramsal altyapısı yetersiz kalabilmektedir. Süreç olarak bakıldığında ise; çalışmanın geçmişe dönük herhangi bir kaynağa sahip olmaması, her bir bireyin basit iktisadi yaklaşımla kendi refahı için en mantıklı seçimi yapacağı algısıyla ekonomik seviyesini yükseltmek için göç arzusu içerisinde olacağı iddiası fazlasıyla mikro düzeyde kalma riskini taşımaktadır (Castles ve Miller, 1998:20).

B. İtme-Çekme Kuramı

1966 yılında *Everett Lee* tarafından yazılan *A Theory of Migration* adlı makale *Ravenstein*’in çalışmasından sonra yine bugün birçok göç çalışması için temel kaynak durumundadır. Göç ve göçmen ilişkisine farklı bir açıdan yaklaşılmaya çalışan *Lee*, makalesinde göçün tanımını yaparken hareketin iç ve dış göç açısından kısıtlayıcı olmayan, istemli ya da istemsiz ve mesafe sınırı bulunmayan bir kalıcı ya da yarı-kalıcı değişim ifadelerini kullanmıştır. Mesafesinin ne kadar olduğu ne kadar zorluk barındırdığı bir kenara; her bir göç hareketi, bir çıkış noktası, bir varış noktası ve mutlaka arada ortaya çıkan engellerden oluşmaktadır (Lee,1966:49).

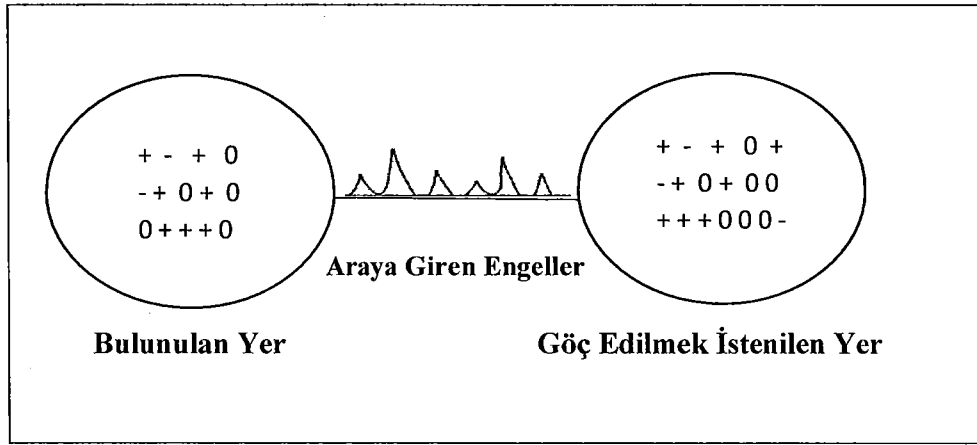
Yaptığı göç tanımıyla birlikte itme çekme kuramında göç edilmek istenen yerin sahip olduğu olumlu koşulların yarattığı çekme etkisiyle, terk edilmek istenen yerin barındırdığı olumsuz yaşam koşullarının sebep olduğu itici faktörler bulunmaktadır. *Lee*’ye göre ne göç edilmek istenen yer tamamen sorunsuzdur ne de terk edilmek istenen bölge bütünüyle sorunlu bir haldedir. Her iki yerin de olumlu-olumsuz tarafları vardır ve bunlar itici-çekici faktörleri oluşturur. Her iki taraf için de bu koşulların varlığı konuyu daha karmaşık hale getirmektedir.

Lee makalesinde göç süreciyle ilgili dört ana kavrama değinmiştir;

- a) Terk edilmek istenen alanla ilgili sorunlar
- b) Göç edilmek istenen yerle ilgili faktörler
- c) Süreçte ortaya çıkan engeller
- d) Bireysel faktörler

Ravenstein'den farklı olarak göç sürecinin çoğunlukla ekonomik yanına odaklanmamış, göçe sebep olabilecek sosyal, siyasi, doğal afet veya başka sebeplerin de faktör olabileceğinden bahsetmiştir. Ancak *Ravenstein*'in düşünceleriyle en benzer noktası bireyin kendisi için tüm bu olumlu olumsuz faktörleri süzgeçten geçirerek en doğru kararı verecek rasyonel kişi olduğunu belirtmesidir. Üzerinde en çok durduğu konulardan biri ise göçün belirleyicisi olan faktörlerle birlikte ortaya çıkan engellerdir. Göç edilecek mesafenin hem ekonomik hem de kişi ya da topluluğun fiziksel dayanıklılığıyla ilgili sorunlar çıkarması muhtemeldir. Bu noktada itici çekici faktörlerin değerlendirilmesin bireysel karar alma mekanizmasını ön plana çıkarmaktadır. Her birey, aile ya da topluluk göç kararında kendisini en çok etkileyecek olan faktörlere göre karar almaktadır. Örneğin; tek başına yaşayan bir kadın ya da erkek öncelikle ekonomik refahına göre almaya çalışırken, bir aile söz konusu olduğunda çocukların eğitim durumundan ailenin yaşam alanına kadar daha geniş bir pencereden bakmaya çalışacaktır (Adıgüzel, 2016: 26).

Şekil 1: Yaşanan ve Gidilecek Yerdeki Faktörler ve Araya Giren Engeller



Kaynak: Lee, 1966: 50.

C. Petersen Göç Kuramı

William Petersen 1958 yılında yazmış olduğu makalesinde göç sürecini *Lee*'nin makalesinde olduğu gibi itme-çekme faktörleri üzerinden değerlendirmiştir.

A Typology of Migration adlı makalesinde göç üzerindeki en önemli etkenlerden birinin ekonomi olduğuna vurgu yapmakta ve göç sürecini dört temel bileşen üzerinden açıklamaktadır.

1. İlkel Göçler

Aslında uluslararası göç tarihine de bakıldığında en sık kullanılan konu başlıklarından birini ilkel göçler olarak adlandırmıştır. Özellikle göçebe toplumların çoğunlukla yaşamak zorunda kaldığı kuraklık, kıtlık, doğal afetler gibi sebeplerin ilkel göçü oluşturduğundan bahseder (Petersen, 1958: 259).

2. Zoraki Göçler

İkinci sınıflandırmada doğal afet gibi insandan bağımsız ancak göç sürecini etkileyen faktörler yerine, insanın kendi oluşturduğu sosyal çevrenin göçün tetikleyicisi olduğunu belirtmektedir. Bu noktada makalesinde Nazi hükümetinin Yahudi karşıtı politikaları örneğinden yola çıkmakta ve devlet ya da başka bir sosyal kurumun belirli kişi ya da toplulukları göç etmeye zorlamasından bahsetmektedir. Bu sebeple zoraki göç kişinin kendi rasyonel kararlarını uygulayamadığı, bir dış faktörün neden olmasıyla göç etmeye zorlandığı bir göç sınıflandırmasıdır (Petersen, 1958: 261-262).

3. Serbest Göçler

Petersen serbest göç tipinde ilk iki türden farklı olarak bireyin kendi iradesiyle aldığı göç kararının etkili olduğundan bahseder. Doğal afetler ya da devlet gibi bir mekanizmanın baskısıyla özgür iradenin görece önemsizliğinden bahsettikten sonra serbest göç tipinde rasyonel karar almanın etkisine vurgu yapar. Dış etkenlerin varlığı tamamen devre dışı kalmasa da bireyi ya da topluluğu kesin bir şekilde göçe zorlayamaz. Bu noktada sosyal ve kültürel altyapısı yüksek entelektüel birey üzerinden örnek verir ve böyle kişilerin araştırma yapmak, yeni maceralara atılmak veya keşif yapabilmek amacıyla göç kararı alabileceklerinden bahseder (Petersen, 1958: 263).

4. Kitlel G  ler

Kitlel g    serbest göç sonrası yaşanan bir süreç olarak tanımlamaktadır. Hemen birçok alanda   nc  kişilerin varlığından bahseder ve bu   nc  kişiler sayesinde gelişmeye ihtiyaç duyulan alanlarda yaşanan başarıdan söz eder. G   konusunda da bireysel iradesiyle g   kararı alan kişilerin arkalarından gelebilecek olanlar için bir yol a tıklarını s  yer. Bu sayede g   kararı belirli şablona ulaşır ve  er evesi çizilmiş olur. Arkadan gelecek olanlar artık bu  ablonu takip ederek g   etmek istedikleri yere ulaşıp amaçları doğrultusunda daha bilinçli olarak hareket edebilirler. Makalesinde  sve 'te 1861 sonrası yaşanan göç dalgasını örnek vermektedir.

Binlerce insanın her yıl üçüncü Ükelere gitmeye çalışması demir yolları, deniz ulaşımı gibi alanlarda gelişim görülmesini sağlamıştır. *Petersen*'in kitlel g   tanımlamasına Türkiye'de sanayileşme sürecinde b  y   ehirlerde yaşanan gecekondulaşma süreci de örnek gösterilebilir. Yine aynı şekilde daha iyi i  ve yaşam koşulları için g   eden   nc  göçmenler sayesinde çoğunlukla aynı memleketten insanların göç hareketini devam ettirmesiyle hızlı nüfus artı ı yaşanmış, artan konut ihtiya ı gecekondulaşma sürecini doğurmuş ve bunlarla birlikte b  y   ehirler başkalaşım yaşayarak altyapı ve ulaşım gibi birçok sorunla mücadele etmek zorunda kalmıştır (Petersen, 1958: 263-264).

Geleneksel anlamda g   kuramlarına bakıldığında günümüzde g   hareketlerini tam olarak açıklamada yetersiz kalsalar da gün kavramsal arka planında temel bakış açısını oluşturdukları görülebilir. Bu isimlerin yanında ekonomik temelli g   kuramlarına da de inilmeli.

D. Neo-Klasik Ekonomik Kuramı

Kuram kendi içerisinde mikro ve makro model olarak iki başlıkta incelenirken mikro bakış açısı en temel haliyle bir insanın göç etme kararını daha fazla maddi gelir elde edebilir miyim sorusu üzerinden değerlendirdiğini iddia eder. G   etmek isteyen kişi gelir gider kalemlerini hesaplayarak kendisi için en doğru kararı vermeye çalışmaktadır. *Borjas* 1989 yılında yazdığı makalesinde g   teorisinde ekonomik yaklaşımların    önemli soru üzerinde hareket ettiğini belirtmiştir.  lk olarak göçmen

akınının yapısı, boyutu ve yönünü belirleyen faktörlere dikkat çekmiştir. Burada uluslararası gelir farklılıkları, gidilmek istenen ülkedeki politik unsurlar ve yine ülkenin göçmen politikaları bu soruya cevap oluşturmada bakılan ana başlıklardır (Borjas, 1989: 457).

İkinci sorusunda göçmenin gittiği ülkeye olan adaptasyonu sorusunu gündeme getirir. Göç eden kişi gittiği ülkede yabancı ve bazı durumlarda saldırgan bir çevre ile karşılaşır. Zamanla o ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerini öğrenmeye başlar ve bu da asimilasyon sürecini doğurur. Neo-klasik kurama göre en önemli nokta ekonomik koşullardır ve elde edilen gelirle asimilasyon süreci paralellik gösterir (Borjas, 1989: 458).

Üçüncü olarak ise göç sürecinin göç veren ve göç alan ülkelerdeki ekonomik etkisini sormaktadır. Uluslararası göç hareketleri hem göç veren hem de göç alan ülkelerin ekonomilerini etkilemektedir. Göç kararı aşamasında olan her birey kişisel çıkarlarını maksimize etmek için gelişmiş ülkelere doğru hareket etmeye çalışmaktadır. Bu da yine göç alan ve göç veren ülkelerin istihdam politikalarına da etki etmekte ve kişisel gelişimini artırmayı başaran bireylerin gittikleri ülkelerde istihdam olasılığını artırdıkları gözlemlenmektedir (Borjas, 1989: 459).

Neo-klasik ekonomik makro modelinde ise mikro modeldeki kâr-zarar analizi yaparak bireysel karar alma mekanizması yerine daha büyük ölçekte ekonomik olanakların adaletsiz dağılımından bahsedilmektedir. *Arthur Lewis*'in iktisadi kalkınma modeline dayanan bu modelde göçe sebep olan en önemli sebeplerden biri ülkeler arasındaki işgücü piyasa farklılıkları ve ücret dengesizliği olduğu savunulmaktadır. Gelişmemiş ülkelerde sermaye sıkıntısı yaşanırken işgücü fazlalığı bulunması, gelişmiş ülkelerde ise tam tersi sermaye fazlalığı varken işgücü talebinin karşılanamaması göç sürecine sebep olmakta ve dolayısıyla işgücünün gelişmiş ülkeye hareket etmeye çalışmasına olanak sağlamaktadır (Güllüpcinar, 2012: 58).

Kuramdaki en dikkat çekici nokta süreklilik arz eden bir göç akışıyla birlikte gelişmemiş ülkenin ücretlerinde artış, gelişmiş ülkenin ücretlerinde ise düşüş beklenmesi ve böylece göç kavramının dengeleyici bir unsur olarak görülmesi. Neo-klasik ekonomik model bu yaklaşımından dolayı eleştirilere maruz kalmıştır. Göç sürecindeki farklı faktörleri görmezden gelerek ekonomik karar alma şeklinde tekil bir yaklaşıma sığdırmaya çalışmış, yalnızca gelir-gider üzerinden karar vermeye çalışılan

ve piyasa sorunlarını denkleme dâhil etmeyen bir yaklaşım sergilemiştir (Özcan, 2017: 197).

E. Yeni Ekonomi Kuramı

Oded Stark'ın *David Bloom* ile 1985 yılında yazdığı makaleye dayanan yeni ekonomi kuramı, klasik bakış açısında yer alan işgücü ve sermayenin birbirini dengelerken göç mekanizmasını kullanan bakış açısını değiştirmektedir. Her ne kadar makalenin başında göç kararının kişinin kendi kararı olduğu ve özellikle özgür irade kavramı üzerinde durulsa da yeni ekonomi kuramı göç kararında öncülük edecek kişiye aile bireylerinin etkisine vurgu yapmaktadır (Stark ve Bloom, 1985: 173). Karar sürecinde öncelikle bireyin göç kararı alıp ailenin dâhil olması ilk akla gelen olsa da gelişmemiş ülkelerde yaşayan, düşük gelire sahip, sayıca fazla olan ailelerde kolektif bir karar alınarak aile üyelerinden bir ya da birkaçı için göç kararı alınabilmektedir (Abadan-Unat, 2006: 8).

Aile üyelerinin tamamının göç etmemesinde faydayı maksimize etmeye çalışırken, oluşabilecek potansiyel zararları da minimize etme düşüncesi yatmaktadır. Ekonomik olarak kazanç elde etmeye çalışan topluluk bunu dışarıda yapabilecek olanları gönderirken, ailenin bir kısmını da tutmaya devam eder. Bu sayede göç sırasında maliyet oluşturan ulaşım, barınma, iş bulma süresinin uzaması gibi sorunlar diğer aile bireylerinin katkılarıyla bertaraf edilebilir (Özcan, 2017: 202). Aynı şekilde geride kalan aile bireyleri göç eden kişinin göndermiş olduğu parayla hayatlarını idame ettirebilir ve yatırım ya da birikim yapma fırsatı bulabilirler.

Yeni ekonomi kuramı klasik kuramların bireyi ön plana çıkaran anlayışına göre göç kararını daha kolektif, aile üyelerinin katılımıyla alınan bir olgu olarak görmektedir. Bireyin faydasından ziyade topluluğun genel faydası önemli hale gelmekte ve ailenin genel ekonomik düzeyi artırılmaya çalışılmaktadır.

F. Göç Sistemleri Kuramı

Göç sistemleri kuramı temelde iki ya da daha fazla ülkenin birbirleriyle olan göç ve göçmen ilişkisine dayanmaktadır. Burada kurulan ilişki birbiriyle sınır komşusu olan iki ülke için olabileceği gibi, coğrafi olarak ilgi kurulamayacak kadar uzak olan ülkeler için de gerçekleşebilir. Bugün göç ve göçmen ilişkisi dendiğinde yakın ülkeler kapsamında ilk akla gelen örnek Amerika Birleşik Devletleri ve Meksika olacaktır ancak aynı zamanda Fransa gibi bir Avrupa ülkesinin de Afrika ülkeleriyle kurmuş olduğu göç ilişkisi göze çarpmaktadır (Çağlayan, 2006: 82).

Göç sistemleri kuramında iki ya da daha fazla ülke arasında kurulan ilişki çok farklı yollardan geçilerek kurulmuş olabilir. İşgücü ve sermaye hareketi sebebiyle, belirli bir dönem yaşanan askeri işgal üzerine kurulan ilişkiler göç ilişkisinden önce ülkeleri birbirine bağlamış olabilir. Günümüzde aralarında sömürge ilişkisi kurulmuş Cezayir-Fransa, Libya-İtalya gibi örnekler var olduğu gibi; Almanya ile Türkiye arasında emek göçü ve sermaye üzerinden kurulmuş göç sistemleri de göze çarpmaktadır (Adıgüzel, 2016: 32).

Göç sistemleri kuramında *Fawcett* ve *Faist*'in detaylı değerlendirmeleri bulunmaktadır. *Fawcett* 1989 yılında yazdığı makalesinde kapsamlı bir göç sistemleri tablosu oluşturmuş ve ilişkileri dört temel üzerinden açıklamaya çalışmıştır. İlk olarak devletlerarası kurulan ilişkilerde ekonomi ve politik çıkar ilişkilerinin etkin olduğunu vurgulamıştır. İki ülke arasındaki mal ve hizmet alışverişi, döviz dolaşımının etkinliği kurulan ilişkinin düzeyi açısından önemli veriler sunmaktadır. Bu sayede ithalat-ihracatla uğraşan kişilerin, yatırımlarını denetleyecek olan iş adamlarının, anlaşma imzalayacak bürokratların ya da kalifiye ara elemanların dolaşımı da hız kazanmakta ve iki ülke arasında kurulan ilişkiye farklı bir boyut kazandırmaktadır. *Fawcett* ikinci sıraya kitlesel kültür ilişkilerini koymuştur. Gazete, dergi, televizyon, sinema gibi medya araçları bir ülke hakkındaki bilgilerin çok geniş kesimlere ulaşmasını sağlayabilen kitlesel iletişim araçlarıdır. İletişim kanallarının açık olmasıyla bir ülke, kendi içerisindeki avantajlı hayatı dış dünyaya duyurabilmekte ve bir yabancı için göç sürecinde oluşabilecek psikolojik bariyeri aşağıya çekebilecektir (Fawcett, 1989: 673).

Bu iki unsur dışında aile-birey ilişkilerine de dikkat çekmektedir. Aile içerisinde göç kararı alan bireyin göç ettiği yerden aile üyeleri ve akrabalarıyla iletişim

halinde kalması göçün olumsuz etkilerini azaltabilecek kıstaslardan biri olarak görülmektedir. Son olarak *Fawcett* makalesinde göçmen bürolarından da bahseder. Göç kararını kolaylaştıran bir etmen olarak karşımıza çıkan büro ya da acenteler sayesinde göç hareketinde bilgi akışı sağlanabilir, göç eden kişinin uyum süreci kolaylaştırılarak alınacak olan geri dönüşlerle göç alan ülkenin göç politikaları da iyileştirilebilir (Fawcett, 1989: 675).

Fawcett göç sistemleri kuramında dört kategori kullanırken aynı zamanda somut, maddi, düzenleyici olmak üzere üç tip sınıflandırma yaparak başlıklandırmış ve tablo halinde sunmuştur.

Tablo 1: Ağlar, Mekanizmalar ve Göç Sistemleri.

Bağlantı Kategorileri Bağlantı Türleri	Devletler Arası İlişkiler	Kitlesel Kültür Bağlantıları	Aile ve Bireysel Bağlantılar	Göç Ajansı Aktiviteleri
Somut Bağlantılar	Ticari ve Finansal Akımlar İkili Teknik ve Ekonomik Yardım	Uluslararası Medya Yayınları	İşçi Döviz Akımları Göçmenlerin Yazışmaları	İşe Alma Resmi İşçi Döviz
Düzenleyici Bağlantılar	Dış ve İç Göç Bağlantıları Geçici İşçi Politikaları	Dış Göç Düzenleyici Normlar Göçmenlerin Toplumsal Kabulü	Ailevi Yükümlülükler Topluluk Dayanışması	Göç Sürecini Yöneten Kural ve Düzenlemeler Göçmen İşçilerin Sözleşmeleri
İlişkisel Bağlantılar	İş Gücü Arz ve Talebi Ekonomik Bağımlılık	Kültürel Benzerlik Değer Sistemlerinin Bağdaşması	Göçmenlerin ve Göçmen Olmayanların Görece Sosyal Durumları	Göç Alan ve Göç Veren Ülkelerdeki Ajans Faaliyetleri

Kaynak: Fawcett, 1989: 674.

G. Merkez Çevre Kuramı

Immanuel Wallerstein tarafından ortaya koyulan merkez çevre kuramı bağımlılık kuramı ya da dünya sistemleri kuramı olarak da adlandırılmaktadır. Sadece bir göç kuramı olarak değerlendirilemeyecek olup aynı zamanda uluslararası ilişkiler ve ekonomi alanlarını da kapsayan bir kuramdır. Temelde kapitalist dünya düzeni üzerinden göçü doğal bir sonuç olarak görür ve göçün etkilerini bunun üzerinden tartışılmaktadır. Öncelikle merkez çevre ayrımı yapılırken gelişmiş ülkeler merkez ülke, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler çevre ülke olarak adlandırılmaktadır. Kapitalist dünya düzenini kuramının merkezine alan *Wallerstein*'e göre; göç kapitalist sistemin kaçınılmaz bir sonucudur (Wallerstein, 1995: 136).

Kurama göre, kapitalizmin yarattığı eşitsizliğin sonucu olarak gelişmiş ülkelerin artan büyüme ihtiyaçlarının karşılanabilmesi ve gelişmemiş ülkelerdeki insanların daha iyi yaşam koşullarına ulaşma arzuları bu insanların küresel Pazar ekonomisine dâhil olmalarını sağlamıştır. Gelişmiş ülkelerde bulunan ve küreselleşme sonrası dönemle birlikte çok uluslu şirketler haline gelen sermaye sahipleri kâr oranlarını artırmak için hareket ederken, bunu sağlamanın en önemli yollarından biri olan ucuz iş gücü ihtiyacını gelişmemiş ülke vatandaşlarından karşılamaktadırlar (Massey ve diğerleri, 1993: 24). Az önce belirtilen tanımlarla birlikte çevre ülkeler merkez ülkeler için beşerî kaynak sağladığı gibi aynı zamanda hammadde ihtiyacı için de kaynak durumundadırlar (Cizreli, 2015: 33).

Merkez ülkelerin çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak için çevre ülkeyi kullanması dönemsel olarak farklı şekillerde ortaya çıkmıştır. 16. Yüzyılla birlikte yaşanan ticari ve ekonomik gelişmeler merkez-çevre kuramında sömürü kapsamında değerlendirilmektedir. Emek ihtiyacının karşılanması sanayi devrimi sonrası fabrikalarda çalıştırılan işçilerle sağlanırken, küresel pazar hareketleriyle birlikte çevre ülkeye yapılan yatırımlar sonucu o ülkede ucuz iş gücüne ulaşılmaktadır. Merkez ülkenin sahip olduğu sermayeyi gelişmemiş çevre ülkeye getirmesi o ülke içerisindeki küçük çaplı iş çevrelerinde olumsuz bir etki yaratır. Yatırım sonrası sağlanan istihdam sayesinde görece işsizlik oranında olumlu etki oluşsa da küçük ve orta ölçekteki işletmelerde yaşanan tahribat çevre ülke ekonomisi için daha büyük sorunlara sebebiyet vermektedir. Böylece geleneksel üretim ilişkisi bozulmakta ve istihdamın

olanaklarının azaltmış gibi gözükmeye olanak sağladığı işsizlik rakamları artmaktadır. İşsizlik rakamlarının artmasıyla yaşam koşulları kötüleşen bireylerin göç kararı verme olasılıkları artacaktır (Çağlayan, 2006: 80).

Merkez ve çevre ülke arasında kurulan bu ticaret odaklı ilişki, kurama neden bağımlılık kuramı da dendiğini daha iyi anlatmaktadır. Bir tarafta hammadde ve iş gücü ihtiyacı karşılanan merkez ülke sermayesi varken, diğer tarafta maliyetlerin düşmesiyle daha ucuz olarak ürünleri tüketmekte olan çevre ülkeden bahsedilebilir. Merkez ülke zaten elinde bulundurduğu birikmiş sermayeyi büyütmek isterken, çevre ülke gelişmiş ülke sınıfına ulaşarak ekonomik büyümesini sağlamak ve hem bireysel hem de toplumsal refah seviyesini yükseltmeye çalışmaktadır. Bu sebeple birbirleri ile kurdukları ilişki karşılıklı çıkar sağlamaya çalışılan ve birbirine bağımlı olunan bir ilişki haline gelmektedir. Çevre ülkeden merkez ülkeye doğru ekonomik eşitsizlik ve refah dağılımı farkları sebebiyle gerçekleşen göç hareketleri, bu farklar ortadan kalkmadığı sürece devam edecektir (Güllüpmar, 2012: 70).

VI. GÖÇ ALANINDA ULUSLARARASI İŞ BİRLİĞİ ÇALIŞMALARI

Uluslararası göç kavramı insan ve insanın hareketiyle başlamış kabul edilmekle birlikte, farklı disiplinlerin alanına girip hemen bütün ülke ve devletlerin en önemli konularından biri olması uzunca bir süreç gerektirmiştir. Bugün özellikle AB ve BM gibi uluslararası kurum ve kuruluşların göç politikası oluşturma süreçlerinde ulus devletleri teşvik ettikleri hem de öncü rol üstlendikleri görülebilmektedir. Soğuk Savaş'ın bitmesiyle birlikte küreselleşme sürecinin hızlanması coğrafi sınırların ortadan kalkmasına, göç süreçlerinin hızlanması ve boyutunun artmasına neden olmakla birlikte, göç konusunda yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası iş birliği çalışmalarının giderek artmasına da neden olmuştur.

Göç alanındaki iş birliği çalışmalarına bakıldığında yapılan ilk çalışmaların iş ve işçi göçü üzerinden olduğu söylenebilir. Günümüzde modern anlamda göç hareketlerinin de başlangıç noktasının Sanayi Devrimi ve sonrasında Avrupa ülkelerinin ucuz iş gücü ihtiyaçlarını karşılamak için Avrupalı tüccarlar aracılığıyla Afrika ve Asya başta olmak üzere büyük göç hareketlerine sebep oldukları görülmüştür. Artarak devam eden işçi değişimi politika oluşturma sürecinde iki ya da

daha fazla devletin yerel, bölgesel ya da ulusal düzeyde kurduğu ortaklıkların büyük anlaşmalara yol açmasını sağlamaktadır. İkili ya da daha fazla ulus devletin katılımıyla sağlanan anlaşmalarda çoğunlukla bir ülke işçi sayısının yetersiz olduğu alanda göçmen işçiler üzerinden iş gücü kaynağı tahsis ederken, diğer yanda bulunduğu ülkede sahip olduğu yaşam koşullarından memnun olmayan işçilerin de daha iyi koşullara sahip olmasına olanak sağlamaktadır. Ekonomik boyutunun yanı sıra ülkeler arasındaki ilişkilerin de gelişmesine olanak sağlanırken, göç politikası oluşturma ve göç yönetimi konusunda da yasal düzenlemelerin varlığının artmasına katkıda bulunmaktadır.

A. Uluslararası Göç Örgütü

Bugün dünya genelinde göç denildiğinde akla gelen ilk örgüt Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütü'dür. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) 1951 yılında kurulmuş ve İkinci Dünya Savaşı sonrası yerinden edilmiş yaklaşık 11 milyon insan için Avrupa ülkelerine yardım etmeyi amaçlamış ve yaklaşık 1 milyon göçmenin yerleştirilmesinde rol oynamıştır. IOM kendi açıkladığı programında öncelik verdiği konuları aşağıda belirtildiği şekilde sıralamaktadır.

- Göç konusunda uluslararası desteğe ihtiyaç duyan bireylere güvenilir, esnek ve maliyet konusunda yarar sağlayacak şekilde yardımcı olmak,
- Uluslararası hukuk kurallarına uygun olarak göç süreçlerinin belirli bir düzene bağlı ve insan haklarına saygılı şekilde yönetilmesine destek olmak
- Ulus devletlere, uluslararası kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine araştırma ve teknik konularda destek sağlamak; uluslararası, bölgesel ve ikili iş birliği çalışmalarında daha rahat çalışma koşullarına olanak sağlamak
- Göç konusuna yapılacak katkıyı artırmak için devletlerin göç odaklı çalışmalarına katkı sağlayarak ekonomik ve sosyal gelişimin sağlanmasına destek vermek
- Düzensiz göçle mücadele kapsamında devlet, toplum ve göçmenlerin bilinçlendirilmesi, bilgi paylaşımının artırılmasıyla birlikte yapılacak uygulamalardan en yüksek verimin alınmasına çabalanması

- Göç olgusunun bilgi paylaşımı, veri elde edilmesi, araştırma yapılması, uygulama olanakları ve bunların paylaşımında temel birikimi oluşturma amaçlanması
- Göç alanında uluslararası diyalogun güçlendirilmesi için hem bölgesel hem de küresel tartışmaların önünü açmak, uluslararası göç olgusunun oluşturduğu fırsatların ve yarattığı sorunların anlaşılabilirliği, doğru tanımların yapılarak uluslararası iş birliği için gerekli olan çözümlerin verimli şekilde kullanılabilmesini sağlamak
- Devletleri, göçmenlerin yeni çevrelerine adapte olmaları konusunda desteklemek
- Bireylerin talepleri doğrultusunda ihtiyaçları gözetilerek herhangi bir kriz anında göçmenlere destek sağlamak ve bunun için uluslararası bir düzen kurabilmek adına çalışmalar yürütmek
- Mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, göçmenler gibi dezavantajlı kişiler için uyum sağlama programlarını oluşturmak, gönüllü dönüş için istekli olanların daha rahat hareket edebilmelerini sağlamak ve bunları yaparken yerel toplulukların ihtiyaç ve isteklerin göz ardı etmeden çalışmalar sunabilmek
- Başta kadın ve çocuklar olmak üzere insan kaçakçılığı ile mücadele konusunda devletlere destek olmak ve bunu uluslararası hukuk kurallarıyla entegre şekilde sürdürmek
- İşçi göçüyle birlikte diğer göçler ve kısa dönem hareketler için devletlerin uygulamalarının desteklenmesi (IOM, 2018).

IOM kendi misyonu çerçevesinde uluslararası göç ve sınırlar konusunda temel kurum olma işlevini sürdürmeye devam etmektedir. Herhangi bir bağlayıcı durumdan söz edilemese de devletlere uluslararası göç ve onun sorunlarıyla mücadelede sağlamış olduğu teknik destek, iş birliği çalışmalarının sağlanmasında oynadığı rol küresel düzeyde kabul gören bir göç yönetimi anlayışının ortaya çıkışında kilit rol oynamaktadır. Bununla birlikte IOM konusunda olumsuz değerlendirmelere de rastlanmakta. *Castles*; IOM'nin kurumsal olarak kayda değer bir değişim yaratacak kapasiteye sahip olmadığını söylemektedir (*Castles ve diğerleri*, 2014: 18). Buna karşın eğer uluslararası bir göç yönetimine ihtiyaç duyuluyorsa bunu sağlayabilecek

kadar güçlü bir kapasitenin IOM tarafından sağlanabileceği de birçok kişi tarafından belirtilmekte (Martin, 2014: 124).

B. Uluslararası Göç Küresel Komisyonu

Göç alanında uluslararası iş birliği dendiğinde dikkat çeken kuruluşlardan bir tanesi de Uluslararası Göç Küresel Komisyonu (Global Commission on International Migration) olarak kabul edilebilir. 2003 yılında dönemin BM Genel Sekreteri ve birçok farklı devletin katılımıyla kurulmuştur. 19 üyenin varlığı, farklı ülke ve bölgelerden gelen geniş çaplı bir göçe bakış ve yine göç alanında gelişmiş uzmanlaşmanın ortaklaşa kullanımı amaçlanmıştır.

Komisyonun kendi belirlediği plan çerçevesinde öncelik verdiği konu başlıklarına bakacak olursak; tüm bölgeleri kapsayacak şekilde hükümetlerin ve diğer kuruluşların göçle ilgili politikalarının en iyi uygulamaların incelenmesi, göçle ilgili çeşitli konu başlıkları üzerinden iş birliği çalışmalarının yürütülmesini sağlamak. Çalışmalar için üzerinde durulan konulara baktığımızda; kalkınma, ticaret, insan güvenliği, uluslararası iş birliği, özel sektörün dâhiliyeti, medyanın rolü, ulusal ve uluslararası güvenliğin sağlanması gibi başlıkları görmekteyiz. Komisyonun öncü rol üstlenerek birçok bölgesel çalışmaya liderlik ettiğini ve göç çalışmalarında kısa sürede eserler ortaya çıkmasına vesile olduğunu belirtebiliriz. 31 Aralık 2005 tarihi itibarıyla de faaliyetlerini sonlandırmış olup yaklaşık iki yıl boyunca yaptığı çalışmalarla literatüre katkıda bulunmuştur (IOM, 2018).

C. Küresel Göç ve Kalkınma Forumu

2006 yılında ABD'nin New York eyaletinde gerçekleştirilen Uluslararası Göç ve Kalkınma Konusunda Yüksek Düzeyli Diyalog Toplantısı (High Level Dialogue on International Migration and Development) göç konusunda hem göç alan hem göç veren ülkelerin kalkınmalarının sağlanması, göç olgusunun yarattığı sorunların çözümünde daha sistemli olabilmek adına bir forum gerçekleştirme fikrinin ortaya atıldığı ve BM'nin göç alanında öncü olduğu ilk büyük toplantı olma özelliğini taşımaktadır (Göç İdaresi, 2018). Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (Global Forum

on Migration and Development) bu toplantının en hızlı çıktısı olarak kabul edilebilir (Rother, 2012: 179).

Forumun en dikkat çekici özellikleri arasında bağlayıcı olmaması, hiyerarşik bir düzen içerisinde hareket edilmemesi gibi başlıkları sayılabilir. Forumun en temelde ulaşmak istediği amaç sadece göç üzerinden hareket etmeyip kalkınma faktörünün önemini vurgulamak ve farklı düzeylerde iş birliği çalışmalarının sayısının daha yüksek seviyelere çıkmasını sağlamak olarak kabul edilebilir. GFMD toplantılarının ana hatlarına bakıldığında genel olarak üzerinde durulan konu başlıkları aşağıda belirtildiği şekliyle özetlenebilir.

- Forum sadece göç üzerinde değil aynı zamanda kalkınma olgusu üzerinden hareket ettiği için öncelikli alanlar arasında emek göçü yer almaktadır. Bu sebeple işçi göçü akışının belirli bir düzene sokulması, güvenlik açığının giderilmesi, kalifiye işçiye ihtiyaç duyulan alanlarda istihdamın sağlanması
- Her ne kadar düzensiz göçmenlerin de kalkınma olgusuna katkı yapmaları söz konusu olsa da göç sürecinden etkilenen ülkeler ve diğer sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte mümkün olduğunca düzensiz göçün önüne geçilmesi için çalışmalar yapılması
- BM tarafından hazırlanan sözleşmeler yoluyla göçmen işçilerin haklarının eşit ve adil bir şekilde korunmasına özen gösterilmesi
- Yapılmış olan uygulamalardan diğer ülke ve durumlara uyumlaştırılacak olanların alınarak yaygınlaştırılması ve bu sayede göç ve göç akımlardan yüksek düzeyde fayda sağlanmaya çalışılması
- Ülkeler ve akademi, sivil toplum kuruluşları, uluslararası alanda faaliyet gösteren kuruluşlar, göçmenler gibi sürecin paydaşı olan topluluklarla göç ve kalkınma konusunda ortaklıkların inşasını sağlamak
- Göç ve kalkınma alanında ulusal, bölgesel, uluslararası iş birliği çalışmaları için yeterli bilginin toplanması, sınıflandırılması ve eksik görülen alanlarda gelişim sağlanması için çalışmalar yapılması
- Göç ve kalkınma alanında yürütülen projeler, ortaya atılan politikalar için veri toplanması ve toplanan verilerin istatistiki sonuçlarıyla düzenli ve düzensiz göç ilişkisi için ülkelerin bilimsel çalışmalar yapmasına katkı sunulması

- Toplantılara katılım hususunda sadece hükümet temsilcileriyle sınırlı kalınmaması, sivil toplum kuruluşlarının ve azınlık hakları savunucuları gibi diğer paydaşların da toplantılarda yerini almasının özendirilmesi
- Göç ve kalkınma alanında uluslararası gündem ve önceliklerin belirlenmesinin sağlanması (<https://gfmd.org/process/background>, 2018; Toksöz,2014: 32-33).

D. Bracero Program

İş birliği konusunda ilk dikkat çeken büyük ölçekli anlaşmanın Meksika ve ABD hükümetleri arasında imzalanan Bracero Anlaşması bir diğer adıyla Acil Tarım İşçisi Programı olduğu söylenebilir. Bracero Anlaşması İkinci Dünya Savaşı'nın tarımda çalışan işçi sayısında yarattığı azalma sorununu çözebilmek için imzalanmış ve 1942 yılında yürürlüğe girmiştir (Birdal, 2012: 152). Bracero anlaşmasına savaş dönemi oluşan kriz ekonomisine geçici bir çözüm arayışı olarak bakılırken, önemli bir süre boyunca Meksika'dan Amerika'ya olan göçlerde kurumsal yapının temeli haline gelmiştir. Programın bir diğer önemi ise; program yürürlüğe girmeden önce iki ülke arasındaki göçmen akışı düzensiz ve mevsimsel işçilik üzerinden ilerlerken, programla birlikte ilk kez iki ülke tarafından uluslararası bir anlaşmayla tanınmış işçiler iş gücü göçünü gerçekleştirmişlerdir (Griego, 1996: 50).

O dönemin şartlarına bakıldığında iki ülke arasında güçlü olanın anlaşma şartlarında üstünlük kurma ve daha çok kazanç elde etmesi düşünülebilecekken, Bracero programında Meksika'nın işçi sağlayan taraf olarak kendini ABD'ye karşı koruma içgüdüleriyle hareket ettiği söylenebilir. Anlaşmada ön plana çıkan en önemli maddelerden biri Meksika'dan sağlanacak işçi sayısının Meksika'nın kendi tarımsal üretimine zarar vermeyecek ölçüde olması gerekliliğinin ortaya konmasıdır. Meksika hükümeti kendi vatandaşlarının haklarının korunmasında garanti isterken aynı zamanda ısrarcı olduğu diğer konu başlıklarını da anlaşmaya dahil etmeye çalışmıştır.

- Yazılı bir sözleşmenin olması zorunluluğu
- Her iki ülkenin de yazılı anlaşmaya uyma zorunluluğu
- Temel sayıda işçi alımı

- Yol parası ve geçim kaynağının Amerikan hükümeti ya da işveren tarafından karşılanması
- İşçilere kalıcı olarak yer tahsis edilmesi
- En dikkat çekici olanlardan bir tanesi ise, daha önce Meksikalı işçilere karşı ayrımcılık, ırkçılık gibi sorunlarla karşılaşılan Teksas gibi eyaletlere karşı yaptırım uygulama talebi (Griego, 1996: 51-52).

Sonuç olarak anlaşma Meksika'nın talepleri doğrultusunda şekillenmiş ve dört yıl boyunca yürürlükte kalmıştır.

E. Misafir İşçi Sistemi

Yine İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Bracero programına benzer nitelikte Federal Almanya'nın iş gücü ihtiyacı için oluşturulmuş Misafir İşçi Sistemi göze çarpmaktadır. Genellikle Türkiye ile kurduğu işçi göçü ilişkisiyle ön plana çıkan Federal Almanya için yabancı işçi kavramı daha önceye dayanmaktadır. 1955 yılından itibaren Almanya birçok yabancı ülkeden işçi alımı yapmıştır. İkili iş birliği çalışmalarının örneklerini oluşturan bu süreçte ilk anlaşma Federal Almanya ile İtalya arasında imzalanmıştır. 1955 yılında imzalanan bu ilk anlaşmayla Federal Almanya öncelikle tarım ve inşaat sektörlerinde yaşadığı iş gücü sıkıntısını aşmayı amaçlamıştır. Programın başarılı şekilde devam etmesiyle yabancı iş gücüne ihtiyaç duyulan diğer alanlarla birlikte genişleme devam etmiş, 1960 yılında Yunanistan ve İspanya, 1961 yılında Türkiye, 1964 yılında yine İspanya ve 1968 yılında Yugoslavya ile imzalanan anlaşmalarla devam etmiştir (Birdal, 2012: 158).

Göç olgusu üzerinden iki ya da daha fazla tarafın ortak bir politika oluşturma sürecine girmesi sadece göç üzerinden açıklandığında yetersiz kalmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerini üzerinden atmaya çalışan Federal Almanya, misafir işçi sistemiyle birlikte sadece ekonomik gelişim ya da iş gücü ihtiyacı için değil aynı zamanda diğer ülkelerle barışçıl ilişkilerini geliştirmek için de bir fırsat yaratmıştır denilebilir. 1955 sonrası dönemle birlikte Federal Almanya ekonomisi ortalama her yıl için yüzde 10 ekonomik büyüme verilerine sahip olurken, artan iş gücü ihtiyacının karşılanması için göçmen işçi alımı yapılması gelecek olan işçilerde de yaşam

koşullarının standardı bakımından soru işaretlerine sebep olmuştur. Alman hükümetinin misafir işçilerin maaş ve çalışma şartlarında Alman işçilerle aynı koşullarda olacaklarının garantisini vermesiyle sistemin önünün daha da açılmış olduğu iddia edilebilir (Hansen, 2003: 25; Martin, 1997: 485).

Savaş sonrası dönemde ekonomik gelişimini sağlamaya çalışan ve yıllık büyüme rakamlarında olumlu sonuç alan Federal Almanya gibi bir ülkenin birçok farklı ülkeden misafir işçi alımı yapmasının sebepleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- İlk olarak; iş gücüne katılan nüfusun giderek yaşlanması, eğitim seviyesinin yükselmesiyle birlikte işçilerin daha iyi çalışma koşulları talep etmesi,
- İkinci olarak; Alman Hükümeti'nin göçmen işçi alımına gerek kalmayacak şekilde mevcut işçilerin çalışma koşullarını iyileştirmesi, daha yüksek maaşlar verilmesi ya da işverenlere verilecek teşvikin artırılması gibi planlar konusunda savaş sonrası kırılgan ekonomide hareket etme konusundaki isteksizliği,
- Diğer Avrupa ülkelerinin göçmen işçiler için daha rahat ulaşım konusunda ellerini kuvvetlendirirken Almanya'nın geç kalmaktan endişe duymaya başlaması,
- Son olarak 1960 ve sonrasında döviz kurları sabit tutulurken, birçok Avrupa ülkesinin para birimleri de değersizleştirilirken Almanlar kendi birikimlerini yurt içinde tutmaya karar vermişlerdir. Aynı zamanda ABD tarafından yapılan yatırımların da Almanya odaklı olmasıyla birçok yeni iş imkânı oluşmuş ve misafir işçi sisteminin gerekliliği ortaya çıkmıştır (Martin, 1997: 486).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN GÖÇ SİYASETİ

VII.TÜRKİYE’NİN GÖÇ TARİHİ

Tarihi boyunca Türkiye’nin göç alan, göç veren ve göç hareketi içerisinde transit ülke konumunda olan bir sınıflandırma içerisinde yer aldığını söylemek mümkün. Bugün çoğunlukla Cumhuriyetin ilanından sonra ülkenin yaşadığı iç ve dış göç hareketleri göçe olan bakış açısını, göç yönetiminde uygulanan politikaların şekillenmesini belirlese de Osmanlı dönemi içerisinde yaşanan belli başlı nüfus hareketleri de Türkiye’nin göç seyrinde çok önemli bir yer tutmaktadır. Göç yolları üzerinden bulunan Anadolu toprakları hemen her yüzyıl içerisinde göç hareketlerine tanıklık etse de Türkiye tarihi açısından göç hareketleri genel hatlarıyla Osmanlı dönemi ve Cumhuriyetin ilanı süreci, II. Dünya Savaşı sonrasında 1990 yılına kadar olan süreç ve 1990 sonrası küreselleşmeyle birlikte artan göç hareketleri (Adıgüzel, 2016: 36). Ancak son yüzyıldaki göç hareketlerinden önce Osmanlı döneminde daha önce yaşanmış belli başlı göç hareketlerine bakmak da ülkenin göç politikalarını geliştirmede yaşadığı deneyimlerin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olabilecektir.

A. Osmanlı Dönemi Göç Hareketleri

Modern göç hareketleriyle XX. Yüzyıl süresince karşılaşılan Türkiye daha öncesinde Osmanlı döneminde de mülteci ve sığınmacı akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Osmanlı gibi döneminin en büyük devletlerinden biri olmayı başarmış ve jeopolitik konumuyla dikkat çeken bir ülke kendini sık sık hem göç alan hem göç veren ülke konumunda bulmuştur. Yaşanan savaşlar, fetihlerin yapılması gibi etkenler ekonomik, sosyal, doğal afet gibi nedenlerle de birlikte çeşitli nüfus dalgalanmalarını ve yer değiştirmeleri beraberinde getirmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 34).

İstanbul’un fethinin göç hareketleri ve göçmenlerin entegrasyonu bakımından tarihsel örnekler arasında önemli bir yere sahip olduğu söylenebilir. Fetih sonrası İstanbul’un nüfusu 50.000 rakamının biraz üzerindeyken, Fatih Sultan Mehmet şehrin toparlanabilmesi adına Osmanlı’ya ait topraklardan İstanbul’a bir nüfus hareketi

gerçekleştirmiştir. Göç eden Yahudiler hem ekonomik olarak kalkınma sağlayabilecekler hem de farklı dinlere mensup insanların bir arada yaşaması örneğiyle hoşgörü ortamının sağlanmasında ana aktörler olabileceklerdir (Rozen, 2010: 45).

Osmanlı döneminin en göze çarpan göç hareketlerinden bir diğeri ise bu sefer ülke sınırları dışından İspanya'dan gelen Yahudi göçü olarak kabul edilebilir. Engizisyon döneminde İspanya'dan sürgün edilen Yahudiler Osmanlı Devleti'ne sığınmışlardır. Yahudi göçüne bakıldığında kaynakların özellikle Sefarad (İspanya ve Portekiz Yahudileri) göçü rakamları konusunda farklılık gösterdiği söylenebilir. 100.000 ile 800.000 arasında değişen rakamlarla gerçekleşen bu göç hareketliliğinde din faktörü başı çeken faktör olmuştur. Engizisyon mahkemelerinin oluşturduğu baskıcı ortam altında din değiştirerek Katolikliği kabul etmeleri istenen Yahudilerin bir kısmı bunu kabul etmek zorunda kalarak dinlerini değiştirirken diğer bir kısmı ise tüm hayatlarını geride bırakarak göç yolunu tercih etmişlerdir (Gülyüz, 2015: 64).

Rozen'in İstanbul'da bulunan Yahudilerin tarihlerine dair incelemesinde daha çarpıcı bir akış göze çarpmaktadır. İspanya'dan ayrılan Yahudilerin bir bölümü de Portekiz'e göç etmeyi tercih etmiş ancak dinî değerler üzerinden yaşadıkları baskı ortamı burada da devam etmiştir. Yine aynı şekilde dinlerini değiştirmek istemeyen yüz binin üzerindeki Yahudi yeni bir göç dalgasıyla birlikte Osmanlı topraklarına göçmüştür. O dönemin şartlarında Orta Çağ'ın baskıcı yapısı ve engizisyon mahkemelerinin varlığı Osmanlı Devleti'nin çok ciddi bir göç dalgası yaşamasına sebep olmuştur (Rozen, 2010: 46-47). Yine Rozen'in anlattıklarına bakıldığında, Osmanlı'da bulunan Yahudiler eğer kendi dinlerinden vazgeçmek istemiyorlarsa İslâm dininin egemenliği altında yaşamak ve kendi dinlerinin buyruklarını İslâm'ın koruyuculuğu altında gerçekleştirmek mecburiyetindelerdi. Sonuçta Fatih Sultan Mehmet'in fetih sonrası kenti hareketlendirme çabaları sonuç vermiş ve alınan göçler, göçmenlerin entegrasyonunda başarıya ulaşılmasıyla XVI. Yüzyıla gelindiğinde 400.000 binin üzerinde bir İstanbul nüfusuna ulaşılmıştır. Dini bakımdan entegre edilmeye çalışılan göçmenlerin aynı zamanda ev ve iş yerleri verilerek ekonomik ve sosyal hayatta da etken olmaları sağlanmıştır (Tekeli ve Erder, 1978: 46).

XV. ve XVI. yüzyıllar için Karpat, Osmanlı devletinin yaşadığı göç hareketlerini ilerleyen dönemlerde de devam ettireceği, iskân politikasının öğrenilip uygulanmaya başladığı dönem olarak nitelendirmektedir. Dönemin en dikkat çekici

göç hareketlerinde önceliğin, hem Anadolu topraklarındaki nüfus yoğunluğunu başta Rumeli olmak üzere dağıtmak hem de yine Rumeli topraklarında oluşturulmaya çalışılan egemenliğin pekiştirilmesi adımlarının öne çıktığı söylenebilir. Yahudi göçlerinde değinildiği üzere, her ne kadar İslam dininin egemenliği altında da olsa kendi dinlerinin buyruklarını yerine getirebilen azınlıklar hem Osmanlı nüfusunu artırmış hem de farklı kültürleri içerisinde barındıran bir medeniyetin inşasında rol oynamışlardır (Karpas, 2015: XXIX).

Osmanlı Devleti'nin yaşadığı yakın dönem göç hareketlerine bakıldığında imzalanan Küçük Kaynarca Antlaşması ve yaşanan Osmanlı-Rus Savaşı'nın başlangıç noktası olduğu söylenebilir. Savaş ve antlaşma koşulları ile Kırım başta olmak üzere toprak kaybeden Osmanlı Devleti, kaybettiği topraklardan ayrılmak zorunda kalan Müslüman nüfusun göç etmesiyle karşı karşıya kalmıştır. Ruslar tarafından Kırım'ın 1783 yılında alınmasıyla çok sayıda Tatar Müslüman Osmanlı Devleti'ne göç etmiştir (Barut, 2018: 163).

1828-1829 yıllarında yaşanan Osmanlı-Rus savaşı ile de bir başka göç dalgasına sebebiyet verildiği söylenebilir. Rus birliklerin gelişi ile Rumeli bölgesinde yaşayan halkın can ve mal güvenliğinin tehlikeye girmesi birçok kişinin göç kararı almasına sebebiyet vermiştir. Bu dönem yaşanan savaşın en önemli etkisi olarak oluşturduğu iç göç dalgası örnek verilebilir ancak yine aynı savaşın bir parçası olarak Osmanlı içerisinde yaşamakta olan Rum ve Bulgar pek çok insanın Rus birlikleri tarafından Rusya'ya gönderilmesi hadisesi de iç göç unsuru kadar önemlidir. Göçe zorlanan bu nüfus sayesinde Rusya kendisi için ekonomik ve sosyal fayda sağlarken diğer devletlere karşı artıracak askeri güç ile bu zorunlu göç hareketinden fayda sağladığı iddia edilebilir (Gülsoy, 1993: 21-23).

1853 yılında gelindiğinde Osmanlı-Rus gerilimi tekrar gün yüzüne çıkarak, 1856 yılında Paris Antlaşmasıyla sona erecek Kırım Savaşı'nın yaşanmasına neden olmuştur. Belki de Osmanlı'nın o döneme kadar yaşadığı en büyük göç akınıyla karşılaşması sonucunu da doğuran Kırım Savaşı sonrası Rus İmparatorluğu altında yaşayan 300.000 Kırım Tatarından yaklaşık olarak 200.000 kişinin Osmanlı'ya göç ettiği söylenmektedir (Williams, 2000: 79-80). Sonuçları açısından sadece göç eden kişi ve toplulukların hayatını kökten değiştirmesi değil, aynı zamanda göç esnasında hayatî tehlikelerin de yaşanması bakımından zorunlu göçün uluslararası anlamda da

önemli bir örneğine şahit olunmuştur denilebilir. Yine savaş sonrası süreçte 1860 yılıyla birlikte Nogay ve Çerkes göçmenlerin Osmanlı'ya göç etmeye çalışması ortaya çıkardığı insanî dramlar açısından da kritik öneme sahiptir. Soğuk hava koşulları sebebiyle birçok ailenin yaşamını yitirdiği bu göç hareketi hem zor koşullar altında gerçekleştirilen süreç içinde hem de sonrasında gelen çok sayıda göçmenin ülkeye entegrasyonu konusunda Osmanlı Devleti'ni bir hayli zorlamıştır (Demirtaş, 2011: 20-21).

Osmanlı ile Rusya arasında yaşanan savaşlarda Osmanlı'ya belki de en önemli yenilgi yaşatan savaş ise 1877-1878 yıllarında gerçekleşen Osmanlı-Rus Savaşı (93 Harbi) denilebilir. Açıklanan rakamlara bakıldığında bu savaş sonrası göç etmek zorunda kalan kişi sayısı 1.253.000 olarak göze çarpmaktadır (Ağanoğlu, 2001: 33). Önceden beri Çerkes göçleriyle zaten karşı karşıya kalmış olan Osmanlı Devleti göçle ilgili önlemler alarak Anadolu'ya yerleşen göçmenler için sağlık hizmeti sağlamaya çalışmış ve barınma ihtiyaçlarını gidermeyi amaçlamıştır. Öte yandan savaşın sonunda Berlin Antlaşması imzalanmış ve bunun üzerine Bulgar Prenslığı kurulmuştur. Bu gelişmelerin üzerine bir kez daha göç akınlarına maruz kalan Osmanlıda toplum değişime uğramaya devam etmiştir (Efe, 2018: 22).

1. 1923-1950 Dönemi Göç Hareketleri

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfus mübadelelerinin etkisiyle nüfus çeşitliliği azalmış ve ulus devlet modelini yerleştirmeye çalışan bir Türkiye profili göze çarpmaktadır. Osmanlı'nın özellikle 19. Yüzyıl boyunca maruz kaldığı göçler sonrasında son dönemlerinde de yaşadığı mübadele süreçleri göç konusunun Türkiye'deki anlamında önemli bir yer tutmaktadır. 1912-1913 yıllarında gerçekleşen Balkan Savaşları bir kez daha ülke nüfuslarında ciddi değişimler yaşanmasına sebep olmuştur. Dönemsel açıdan bakıldığında birçok ülkenin kendi nüfusunu homojen bir yapıya ulaştırmaya çalıştığı ve bunu da ya kendi içinde bulunan yabancı uyruklu kişi ya da toplulukları zorlama yoluyla göndermeye çalışarak ya da bir diğer ülke ile anlaşma yoluna giderek gerçekleştirmeye çalıştıkları söylenebilir. Mübadele gerçekleştirmek için sağlanan anlaşmalara ilk örnek olarak Bulgaristan ile Osmanlı arasında 1913 yılında imzalanan anlaşma örnek verilebilir. Bu anlaşma sonucunda

Bulgaristan'da yaşayan 48.570 Müslüman Osmanlı'ya göç ederken Osmanlı'dan ise 46.764 Bulgar Bulgaristan'a gitmiştir (Ağanoğlu, 2001: 121-122; Özgür, 2008: 51).

Balkan Savaşları'nın yaşandığı dönemde Osmanlı aynı zamanda diğer ülkelerden de göç almaya ve göç vermeye devam etmiştir Savaş sürerken Yunan egemenliğine geçen topraklarda yaşayan Müslümanların Osmanlı topraklarına geliş savaşın bitimiyle artmış ve bunun üzerine Osmanlı Devleti de gelen Müslümanları Anadolu'da Rum nüfusun yoğun olduğu bölgelere yerleştirme kararı almıştır. Bu kararlar birlikte Osmanlı'da yaşayan Rum nüfusun da harekete geçmesi karşılıklı bir göç dalgası yaşanmasına sebep olmuştur. Bu durumun sonucunda Osmanlı ve Yunan yetkililer mübadele fikri konusunda anlaşma sağlamışlardır. Her ne kadar mübadele fikri konusunda ortak karara varılsa da yapılan çeşitli oturumlarda karşılıklı olarak talep edilenlerin yerine getirilememesi mübadele fikrinin sonuçsuz kalmasına yol açmıştır. Her ne kadar başarısız bir girişim olarak bahsedilebilir olsa da 1914 yılında teşebbüs edilen bu girişim ilerleyen dönemlerde gerçekleştirilecek mübadelenin yolunu açmayı başarmıştır (Çetin, 2010: 153-156).

Cumhuriyetin ilanına kadar olan süreçte Osmanlı-Rus savaşları başta olmak üzere Müslüman-Hristiyan geriliminin giderek yükselmesi önceki örneklerde görüldüğü üzere savaş koşullarının en çok hissedildiği yerlerde bulunan Müslümanların Anadolu'ya, Anadolu'da yaşayan Hristiyanların da Anadolu dışındaki bölgelere göç isteği artarak devam etmiştir (İçduygu ve diğerleri, 2014: 100). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bahsedilmesi gereken ilk göç hareketi de Türkiye ile Yunanistan arasında gerçekleşen mübadele hareketi olmuştur. 30 Ocak 1923 tarihinde imzalanan "Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol" ile sayıları 1.200.000 civarı olan Anadolu'da yaşayan Rum ile Yunanistan'da yaşayan 400.000 dolayında Müslüman yer değiştirmiştir (Yalçın, 2004: 109). Zorunlu göç olgusunu içinde barındıran mübadele kapsamında yer değiştirme eylemi mensup olunan dini inanış çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 1927 yılına kadar çeşitli rakamlarla nüfus mübadelesi iki ülke arasında devam etmiştir (Adıgüzel, 2016: 81).

Dönemin koşullarına göre bakıldığında I. Dünya Savaşı sonrası ulus devlet modelinin benimsendiği dönem olması bakımından mübadele olgusu eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Nüfus mübadelesinin etnik temizlik amacıyla yapıldığı en önemli eleştirilerden biri olarak kabul edilebilir. Zorunlu göç uygulaması her şekilde

göç ettirilen kişi ya da topluluklar için sahip oldukları tüm hayatın terk edilmesi ve bilinmeyen bir geleceğe doğru gidiş olarak yorumlanabilir. Göçmenlerin istek ve eğilimlerinin dikkate alınmadığı zorunlu göç uygulaması bu yönüyle eleştirilse de I. Dünya Savaşı sonrası dönemde 19. Yüzyıl gerilimlerinin de birikmiş etkisiyle birlikte oluşabilecek kötü sonuçlara nazaran daha barışçıl bir yol olarak da genel kabul görebilmektedir. *Ortaylı* da yazısında etnik temizlik iddiasının yanlış olduğunu, Yunan devletinin kendi ülke nüfusunu artırmak fikrini diğer büyük devletlere de benimsetmesiyle mübadelenin gerçekleştiğine vurgu yapmıştır (Efe, 2018: 21; Ortaylı, 2017).

Türkiye'nin göç tarihine bakıldığında, Balkanlardan göçlerin yüksek oranlarla en azından Soğuk Savaş'ın başlangıcı olan 1960'lı yıllara kadar sürdüğü söylenebilir. Daha önceki dönemlere oranla göreceli barış ortamı içerisinde ve karşılıklı çıkar ilişkilerinin dinamikleri altında Balkanlardan Müslüman göçleri devam etmiştir. 1923 ile 1960 yılları arasında yapılan incelemelere göre Türkiye'ye gelen göçmenlerin %98'ini Balkan göçmenleri oluşturmaktadır. Balkan göçünün bu denli geniş çaplı olmasında kaynak ülkelerde yaşanan politik istikrarsızlığın giderilememesi, dini inanç, yakın kültürel ve dil bağlantıları ile muhtemel akrabalık ilişkileri önemli etkenler arasında gösterilebilir. Aynı zamanda Türkiye'nin göç ve göçmen konusuna bakışında Balkanlar ile olan bağların da etkisiyle Balkan göçmenlerine karşı olan olumlu tutumu da faktörler arasında gösterilebilir (Akgündüz, 1998: 111-112).

Tablo 2: 1923-1960 Yılları Arasında Türkiye'de Menşe Ülkesine Göre Yerleşik Yabancıların Sayısı

Ülkeler	1923-1933	1933-1960	1923-1960
Bulgaristan	101,507	272,971	374,478
Yunanistan	476,720	23,788	480,508
Romanya	33,852	87,476	121,351
Yugoslavya	108,179	160,922	269,101
Diğer Ülkeler	-	31,466	31,466
Toplam	700,258	576,667	1,276,925

Kaynak: Akgündüz, 1998: 112.

Cumhuriyetin ilanı sonrası dönemde dikkat çeken göç dalgalarından biri de akademi dünyası içerisinde olmuştur. Yeni bir ulus inşa ederken on yılı geriden bırakan Türkiye, üniversite reform programını gerçekleştirmek için yeterli sayıda akademisyene sahip değildir. 1933 yılında reform programı kapsamında Darülfünun'un İstanbul Üniversitesi'ne dönüştürülmesi sürecinde akademisyen kaynağının bir bölümü yabancı akademisyenler tarafından karşılanmıştır. Nicelik bakımından belki de bir göç dalgası dahi sayılamayacak bu yer değiştirme aslında günümüzde çokça gündemde olan beyin göçü kavramının en önemli örneklerinden biri olarak kabul edilebilir. Dönemin Nazi Almanyası'ndan kaçmak isteyen bilim insanlarına Türk hükümeti sığınma ve çalışma hakkı vererek Türkiye'ye gelmelerini sağlamıştır. Alman akademisyenlere ek olarak Fransa, Avusturya ve İtalya'dan da az sayıda akademisyen Türkiye'ye göç etmiştir. 1933 yılı sonunda İstanbul Üniversitesi'nde çalışmakta olan yabancı akademisyen sayısı 85 olarak karşımıza çıkmaktadır. Beyin göçü olarak nitelendirilebilecek bu göç dalgası sayesinde hem üniversite reformu gerçekleştirilmiş hem de birçok alanda gelişme sağlanmıştır (Akgündüz, 1998:113; Öztürk, 1999: 70-72). Yabancı bilim insanları her şeyden önce öğrenme teknikleri konusunda bir fark yaratmışlardır. Üniversite ve fakülte kütüphanelerinin kaynak bakımından zenginleşmesine katkı sunarken verdikleri eğitim sayesinde farklı branşlarda çok sayıda öğrenci yetiştirerek birçok alanda nitelikli insan sayısının artmasına da katkıda bulunmuşlardır (Namal, 2012: 15-17).

Türkiye'nin göç tarihine bakıldığında modern anlamda göç hareketlerinin 1950 ve sonrasında gerçekleştiği söylenebilir. Osmanlı döneminden itibaren yaşanan göçlerle birlikte modern göç hareketlerinin başlangıcına kadar hem Balkanlardan göç almaya hem de kentleşme arzusundaki yeni ulus devletin iç göçlerine tanıklık edilmiştir. 1950 sonrası dönemle birlikte Türkiye hem göç veren hem göç alan hem de transit ülke konumunda yer almıştır.

2. 1950-1980 Dönemi Göç Hareketleri

Türkiye için göç olgusunun iyiden iyiye ön plana çıktığı dönem olarak II. Dünya Savaşı sonrası bölüm ele alınabilir. Savaş sonrası ekonomik ve sosyal

faktörlerin etkisiyle Türkiye için yurt dışına doğru bir göç hareketi oluşmaya başlamıştır. 1960'lı yıllara kadar çoğunlukla bireysel denemelerin başarıya ulaşmasıyla gerçekleşen yurt dışı göçleri 1960 sonrası yapılan ikili anlaşmalarla yoğun bir işçi göçü dalgası halini almıştır. Diğer Avrupa ülkeleri savaş sonrası dönemde sürekli ikili anlaşmalar üzerinden işçi göçü akımını sağlarken, Türkiye'de ise Almanya'ya yapılan göç özelinde ikili anlaşmalar öncesi bireysel olarak göç etmeye çalışan işçiler mesleki becerilerini geliştirmeleri için çağırılmışlardır. Bunu yaparken araçlar kullanılmış olup, bu araçlar da çoğunlukla ya daha önceden gidilecek bölgeye yerleşmiş meslek erbapları ya da eşleri o ülke vatandaşı olan iş insanları olmuşlardır (Abadan-Unat, 2002: 40).

1960 yılıyla birlikte planlı ekonomi döneminin başladığı Türkiye'de göç olgusu da geçtiğimiz on yıllık dönemdeki gibi kişisel çabaların ürünü olmaktan çıkmaya başlamış ve bir devlet politikası olarak ele alınmaya başlanmıştır. İşgücü hareketinin ülke ekonomisine sunacağı katkı ön plana çıkarılmış ve sağlanacak döviz getirisiyle birlikte kalkınma odaklı bir anlayışın hâkim kılınması istenmiştir. Böylece artık devlet tarafından da desteklenen işgücü göçü daha büyük ve sistematik bir dalga haline gelmiştir (Naz, 2015: 52).

Türkiye'nin işgücü göçü üzerine yaptığı uluslararası anlaşmalar sadece Almanya ile sınırlı kalmamıştır. Endüstri devrimi sonrası işgücü ihtiyacını karşılarken Batı Avrupa üzerinden gelen göçmenlerden faydalanan Avrupa ülkeleri II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Türkiye başta olmak üzere Yugoslavya ve Yunanistan gibi ülkelere yönelmişlerdir. Almanya ile yapılan anlaşma sonrası işgücü göçünün ekonomik faydalarından yararlanmaya devam etmek isteyen Türkiye diğer Avrupa ülkeleri ile de benzer anlaşmalar sağlamıştır (Görmezöz, 2011: 41).

Tablo 3: Türkiye'nin Avrupa Ülkeleri İle İmzalamış Olduğu Bilateral İşgücü ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları

Ülkeler	İşgücü Anlaşmaları	Sosyal Güvenlik Anlaşmaları
Batı Almanya	30 Eylül 1961	30 Nisan 1964
Avusturya	15 Mayıs 1964	12 Ekim 1966
Belçika	15 Temmuz 1964	4 Temmuz 1966
Hollanda	19 Ağustos 1964	5 Nisan 1966
İsviçre	-	1 Mayıs 1969
Fransa	8 Nisan 1965	20 Ocak 1972
İsveç	10 Mart 1967	2 Eylül 1977
Danimarka	-	13 Kasım 1970

Kaynak: Abadan-Unat, 2002: 42.

1950 sonrası dönemle birlikte Türkiye göç veren ülke konumuna geçse de Osmanlı'dan süregelen göç alan ülke özelliğini de yitirmemiştir. Balkanlardan gelen göç dalgalarının devam ettiği bölümlerde Bulgaristan'dan 1950 yılında gelen 100.000 üzerindeki aile Türkiye'ye göç etmiştir. Ayrıca 1980 öncesi dönemde de yine Bulgaristan ile yapılan ikili anlaşma çerçevesinde yine 100.000 kişinin üzerinde bir göç akını olmuştur. 1960-1980 arası dönemde resmi kayıtlarda geçmemesine rağmen Yunanistan'dan da Türk kökenli 20.000 ailenin Türkiye'ye yerleştiği söylenmektedir (Kirişçi, 2000:9).

Avrupa ülkeleriyle olan ikili anlaşmalar ve diğer yandan gelmeye devam eden göçlerle birlikte dengeli bir nüfus politikası da oluşturmaya çalışan Türkiye için 1973 yılı diğer birçok ülke için olduğu gibi değişken ve kırılgan bir yıl olmuştur. Patlak veren petrol krizi sebebiyle Avrupa ülkelerinin yaşanan olumsuz ekonomik koşullardan etkilenmesi ve işçi alımlarını son derece azaltması ve hatta durdurması Türkiye içerisindeki istihdam rakamlarını olumsuz etkilemiştir. Bunun üzerine Orta Doğu ülkelerinin petrol kaynakları sebebiyle zenginleşmesi ve dolayısıyla işgücüne olan ihtiyaçlarının artması Türkiye'deki vasıflı işgücü için yeni bir fırsat ve göç haritası anlamına gelmekteydi (İçduydu ve diğerleri, 2014: 200).

Tablo 3 üzerinden de görülebileceği gibi petrol krizi sonrası işçi alımını neredeyse sonlandıran Avrupa ülkeleri daha önce bünyesine kazandırmış olduğu işçiler sebebiyle sosyal güvenlik anlaşmaları imzalamaya başlamıştır. Krizin faturası sadece yeni göçmen işçi alımının önünün kesilmesi değil, aynı zamanda birçok işçinin de işini kaybetmesi olmuştur. 1970’li yıllarda mevcut göçmen işçilerin sağlık bakımı, doğum yardımı, işsizlik maaşı ve emeklilik gibi sosyal haklara kavuşması için yapılan anlaşmalar sayesinde kalıcı bir politika için de daha sağlam temellerin atıldığından bahsedebiliriz (Abadan-Unat, 2002: 46-47).

II. Dünya Savaşı sonrası dönem Türkiye için sadece dışa göç verme değil aynı zamanda yoğun bir iç göç dalgasının da yaşandığı dönemi temsil etmektedir. Bu dönem içerisinde kırdan kente göç şeklinde göç dalgaları oluşmuştur. Gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerdeki kır ve kent yaşamlarının altyapısal olarak farklılık göstermesi yaşanan iç göç dalgasının başlıca sebeplerindendir. Aynı zamanda Türkiye’nin yaşamış olduğu tarımda makineleşme süreci tarımsal istihdamın azalmasına ve dolayısıyla iş bulma umuduyla kente göç edilmesine sebep olmuştur. Yine 1950 sonrası dönemde hükümetlerin başlıca odak noktası olan sanayileşme denemeleri, büyük şehirlerde yapılan sanayi yatırımlarının kırdan yaşayan insanlar için yeni iş olanaklarının gelişmesini sağlamış ve bu sayede iç göçün temel dinamiklerinden biri haline gelmiştir (Önder, 2018: 100).

Sanayileşme döneminde devletin temel politikası sanayinin gelişmesi ve ülkenin ekonomik altyapısının sanayi ile güçlendirilmesi olurken, bu durum kente olan göç akınıyla birlikte sağlıklı bir kentleşme yapısı da meydana çıkarmıştır. Gecekondulaşma hızlı bir şekilde etkisini gösterirken sanayileşmenin sağladığı istihdam oranı göç edenlere oranla düşük kalınca istihdam sorunu da baş göstermiştir (Doğan, 2011: 297). Dönemin göçleriyle ilgili bir diğer nokta ise ulaşım olanaklarının artmasıyla göç hızının doğru orantılı olmasıdır. Uluslararası göç teorilerinde de her zaman değinildiği gibi ulaşım imkânlarının artmasıyla Türkiye içerisinde de kırdan kente göç artmıştır. Tekeli’ye göre ise ulaşım olanaklarının artması sadece iç göç hızını artırıcı etkisi sebebiyle değil, aynı zamanda kırdan yaşayan üreticinin mallarını kentli tüketiciye ulaştırabilmesinin önü açılmış ve bu sayede yerel piyasadan çıkmayı da başardığı için kente göç olgusu devamlılığını korumuştur (Tekeli, 2008: 75-77).

3. 1980 Sonrası Göç Hareketleri

1973 yılında yaşanan petrol krizi göçmen işçi alımlarını durdurmasına rağmen Almanya başta olmak üzere işçilerin göç etme çabaları devam etmiştir. Aile buluşması şekline dönüşmüş bir göç hareketi oluşmaya başlamış, daha önceden çalışmak için yurt dışına göçen işçinin ailesi ya siyasal mülteci olmaya çalışıp başvuru yaparak ya da kaçak yollarla ülkeye giriş yaparak tekrar ailesini birleştirmeye çalışmıştır. Türkiye’de 1980 ve 1990’lı yıllarda yurt dışına göç hareketlerinin genel olarak ailelerin tekrar birleşmesi şeklinde gerçekleştiği söylenebilir (Kirişçi, 2003: 91-92). Bununla birlikte 1980 yılında gerçekleştirilen askeri darbe sonrası ülkeden kaçak yollarla yurt dışına geçmeye çalışan kişi sayısında da artış meydana getirmiştir. Aynı zamanda darbe sonrasında birçok Avrupa ülkesine siyasî mültecilik için başvuru yapan Türk vatandaşlarının sayısı da oldukça artmıştır (Somuncu, 2006: 110).

1980 yılı Türkiye için uluslararası göç hareketlerindeki konumunun değişmesi açısından önem taşımaktadır. Daha önce çoğunlukla verdiği işgücü göçleri sebebiyle modern anlamda göç hareketleri başladıktan sonra göç veren ülke konumunda bulunurken, 1980 sonrası dönemle birlikte yurt dışından aldığı göçlerle göç alan ülke konumuna geçmiştir. Türkiye her ne kadar Osmanlı döneminden itibaren göç alma konusunda yabancılığı olmayan bir ülke olsa da aldığı göçler farklılık göstermektedir. Daha öncesinde özellikle Balkanlar başta olmak üzere yakın ülkelere Türk etnik kökenine sahip kişi ve toplulukların göçlerine ev sahipliği yapan ülke için, 1980 sonrası göçler daha çok dönemin siyasal koşulları sebebiyle sınır ülkelerden gelen yabancı uyruklu kişilerin göçleri halini almıştır (İçduygu, 2006: 71-72).

Küreselleşme sürecinin de iyiden iyiye hissedilmeye başlandığı süreçte göç alan (hedef) ülke haline gelen Türkiye’de 1980 sonrası dönemde Ortadoğu ve Afrika’dan göç akınları gerçekleşmiştir. Bu dönemde en büyük göç akınlarından ise İran’da Şahın devrilmesiyle Humeyni rejiminden kaçarak Türkiye’ye sığınmak için gelen İranlılar oluşturmaktadır. Belirli bir süre Türkiye’ kalıp daha sonra Avrupa ülkeleri veya Kuzey Amerika ülkelerine göç etmeye çalışmışlardır. Bu dönemde İran’dan gelen sığınmacıların sayısının kesin olarak bilinmese de 1.500.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir (İçduygu, 2005: 7; Buz, 2008: 12).

Dönemin ön plana çıkan göç hareketlerine bakıldığında; ilk olarak 1979 yılından Sovyetlerin Afganistan'ı işgali sonrası Türkiye'ye sığınan Afganlar dikkati çekmiştir. Ancak Türkiye'ye oranla daha çok Avrupa ülkelerine geçiş yapmışlardır. Aynı yıllarda Bulgaristan'da asimilasyon çalışmalarının yapılmasından dolayı 500.000 dolaylarında Türk, Türkiye'ye sığınmacı olarak gelmiştir. 1979-1988 yılları arasında gerçekleşen İran-Irak savaşı da Türkiye'nin göç tarihinde önemli bir yer tutmaktadır. 1988-1991 yılları arasında Irak'tan 600.000 kişi sığınmak için gelmiş ve korunma sağlamıştır. Yine o dönemde gerçekleşen Halepçe katliamı da göç eden kişi sayısının artmasında önemli bir etken olmuştur (Manneart, 2003: 2-4).

1990'lı yıllarda Yugoslavya'da yaşanan iç karışıklık ve ülkenin bölünmeye doğru gitmesiyle birlikte Bosna Hersek olayları sonrası 20 bin kişinin Türkiye'ye sığınma yoluyla geldiği belirtilmektedir. Bunlarla birlikte 1999 yılındaki Kosova Savaşı da Türkiye'ye gerçekleşen kitlesel göç hareketlerinin başlıca sebepleri olmuştur. Özellikle Bosna Hersek savaşından sonra ülke nüfusunun yüzde 35'lik bir kısmı başka ülkelere kaçma girişiminde bulunmuş ve Türkiye de 25 bin kişinin gelişiyi karşı karşıya kalmıştır (Deniz, 2011: 95).

Sovyetlerin dağılması sonrası ise Türkiye bir kez daha kitlesel bir göç hareketiyle karşı karşıya kalmıştır. Ancak Sovyet ve Doğu Avrupa ülkelerinden çoğunlukla iltica ve yasa dışı göç dalgalarına maruz kalındığı söylenebilir. Moldova, Gürcistan, Ukrayna, Rusya gibi ülkelerde yaşayan insanlar dağılma sonrası içinde bulundukları son derece kötü ekonomik koşullardan kaçarak daha iyi yaşam standartlarına ulaşma umuduyla özellikle Türkiye'ye gelmeye çalışmışlardır. Yasa dışı göçün olumsuz sonucu olarak bu ülkelere gelen kadınların birçoğu ev hizmetleri ya da tekstil gibi sektörlerde çalışma imkânı bulmuş, bir kısmı ise fuhşa sürüklenmiştir (Alan, 2016: 43).

1990 ve sonrası dönem için Türkiye'nin transit ülke olarak kendisine yer edinmesini sağlayan göç hareketleri de meydana gelmiştir. İran ve Irak'tan gelen çok sayıda sığınmacının Türkiye'yi Avrupa ülkelerine geçiş amaçlı kullandığı gibi aynı zamanda Asya ve Afrika'dan da çok sayıda kaçak göçmen Türkiye'ye giriş yapmaya çalışmıştır. Öncelikli hedefleri ise ülkede kalıcı olmak değil, esas olarak gitmek istedikleri gelişmiş ülkelere bir kapı olarak gördükleri Türkiye'yi transit ülke olarak kullanmaktır. Ancak tüm bu grupların içerisinde kaçak yollarla ülkeye giriş yaparak

İltica başvurusunda bulunanlar da vardır. İltica başvurusu reddedilenler ekonomik, sosyal ya da siyasi nedenlerle kendi ülkelerine dönmek istemedikleri için kaçak yollarla ülkede kalarak iş bulmaya ya da yine çoğunlukla Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere başka bir ülkeye geçiş yolları aramaktadırlar (İçduygu, 2003: 18).

2000’li yıllara gelindiğinde transit ülke olma özelliğini koruyan Türkiye’de Asya ve Afrika başta olmak üzere yasa dışı göç sorunuyla mücadele etmeye devam etmiştir. 1995-2009 yılları arasında Türkiye 800.000 düzensiz göçmenin yakalanmasını sağlamış ve bunların yarısının da ülkeyi başka bir ülkeye geçiş için kullanan transit göçmenler olduğu düşünülmektedir (İçduygu, 2010: 7). Özellikle Avrupa ülkelerinin düzensiz göçle mücadele kapsamında sıkı önlemler almasıyla birlikte Türkiye’nin transit ülke güzergâhı olarak kullanılması da artış göstermiştir. 2014 yılına kadar belirli bir standartta ilerleyen rakamların özellikle son beş yıllık periyod içerisinde büyük bir artış gösterdiği göze çarpmaktadır. Her dönem düzensiz göçle karşılaşan Türkiye’de 2000 yılı sonrası dönemde özellikle komşu ülkelerde yaşanan siyasi istikrarsızlık, ekonomik sıkıntılar ve iç savaş tehlikesi de düzensiz göçmen rakamlarının her zaman fazla çıkmasında etken olmuşlardır. Komşu ülkelere göre bölgede istikrarlı yapısı ve AB ülkeleriyle olan ilişkileri sebebiyle de hem göç alan hem de transit göç konumunda kalmaya devam etmektedir (Kartal, 2008: 61-62). Aşağıdaki tabloda on üç yıllık dönemde Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmenlerin rakamları gösterilmektedir.

Şekil 2: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmenler
(10.01.2019 tarihi itibarıyla)



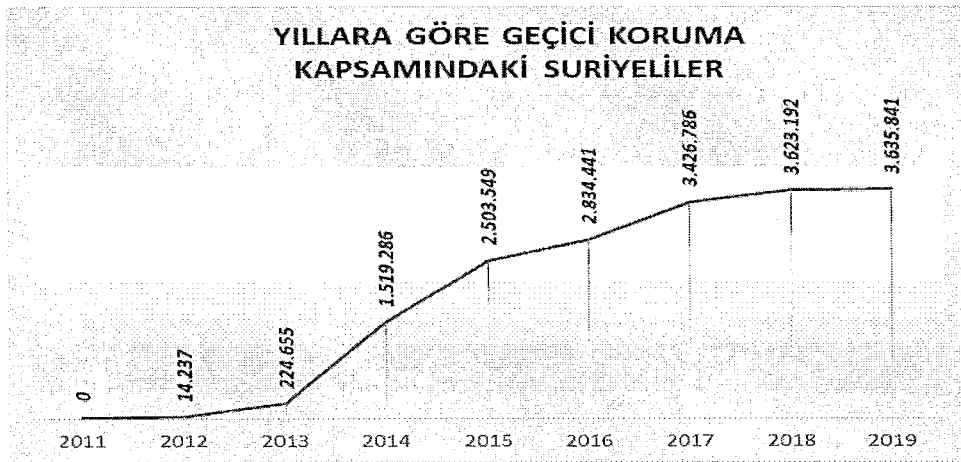
Kaynak: GİGM, 2019.

Bir yandan 1990 sonrası gelen kitlesel göçler diğer yandan da düzensiz göçmenler ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele eden Türkiye’de 2010 yılıyla birlikte Arap Baharı etkisini göstermeye başlamıştır. Tunus’ta meydana gelen olaylarla başlayan ve literatürde kendine Arap Baharı olarak yer bulan halk hareketleri 2011 yılı itibarıyla Suriye’de de etkisini hissettirmiştir (Malkara, 2017: 43). Suriye’de halkın ayaklanarak yönetime karşı bir mücadeleye girişmesiyle birlikte yönetim tarafından sert bir müdahale ile bastırılma çabası silahlı çatışmaların yaşanmasına sebep olmuştur. Sürecin uzaması sonrası uluslararası devletlerin de katılımıyla Suriye’de son dönemin küresel boyutta en büyük göç dalgası yaşanmıştır. Çok sayıda insanın öldüğü bölgede milyonlarca insan zorunlu olarak göç etmek durumunda kalmıştır (İnce: 2018: 43).

Coğrafi olarak birbirine yakın ülkelerden herhangi birinde oluşan iç savaş gibi büyük bir tehlike doğal olarak göç hareketlerini tetiklemektedir. Küreselleşme sonrası dönemde kendisine coğrafi olarak yakın ülkelerin siyasi istikrarsızlıkları sebebiyle kitlesel göçlerle karşı karşıya kalmış olan Türkiye için Suriye iç savaşı yaşadığı en büyük kitlesel göç hareketine sebep olmuştur. Suriyelilerin kalabilmeleri için kamplar

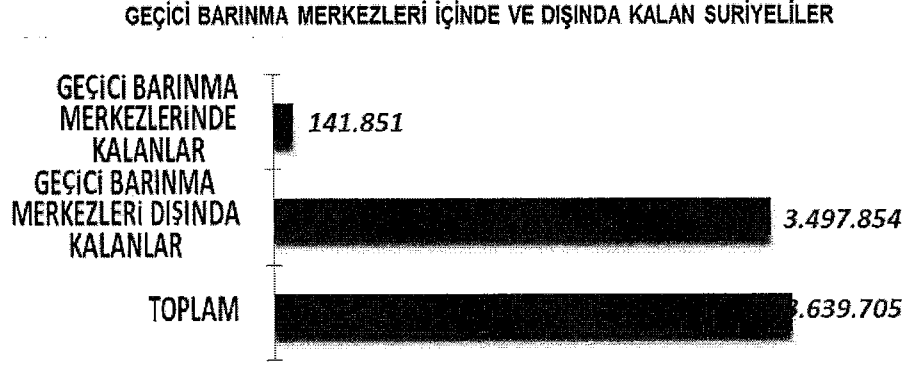
kurulmuş olup, AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı) koordinasyonu ile birlikte sığınmacıların ihtiyaçları karşılanmaya çalışılmıştır. Ancak gelen Suriyeli sığınmacı sayısının kampların karşılayabileceğinin çok ötesinde olması sebebiyle birçok sığınmacı kamplardan çıkmış ve yaşamını Türkiye'nin farklı illerinde sürdürmeye çalışmaktadırlar (Dönmez Kara, 2015: 291-292). BMMYK tarafından 2018 yılı sonunda paylaşılan verilere göre Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyeli sığınmacı sayısı 3,6 milyondur (Unhcr, 1: 2018). 2018 sonlarına doğru Türkiye faaliyetlerini durduran Unhcr (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği) sonrası tüm veriler Göç İdaresi tarafından paylaşılmaya başlanmıştır. Aşağıdaki rakamlarda da Şubat 2019 itibarıyla Suriyeli sığınmacıların kamplardaki ve kamp dışındaki sayıları verilmiştir.

Şekil 3: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



Kaynak: GİGM, 2019.

Şekil 4: Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler



Kaynak: GİGM, 2019.

1980 sonrası dönemde iç göç hareketleri de devam etmiştir. Özellikle bölgeler arası kalkınmışlığın farklı olması, sanayileşme sürecindeki kırdan kente göç hareketlerini bir bakıma devam ettirmiştir. Öncelikle bulunulan ilin kır bölgesinden kent merkezlerine, sonrasında ise başka bir kente doğru iç göç hareketleri yaşanmıştır. İç göçler üzerine yapılan çalışmalarda klasik göç teorilerinin anlatılarına uygun sonuçların çıktığı gözlemlenmiştir. Temel sebepler olarak; ekonomik seviyenin düşük olması ve işsizlik, daha iyi yaşam standartlarına sahip olma isteği ve kendisinden sonra gelecek kuşaklarına daha iyi bir yaşam sunabilme arzusu (Şen, 2014: 238).

Bu dönemin iç göç çalışmalarına bakıldığında son nüfus sayımının yapıldığı yıl olan 2000 yılının temel alındığı söylenebilir. Özellikle 1995-2000 yılları arasında gerçekleşen iç göç hareketlerinin yarıdan fazlasının kentten kente şeklinde gerçekleşmesi sonucuna da ulaşılmıştır. Bu noktada Türkiye için iç göç hareketlerinde kırdan kente göçün devam etmesi ve dolayısıyla kentin çekici faktörleri olduğu kadar artan nüfusun beraberinde getirdiği sorunlar sebebiyle itici faktörlerin de etkisini hissettirdiği söylenebilir. Bu faktörlerin etkisiyle dönem içerisinde her ne kadar kentler arası yer değiştirme azalarak devam etse de kentten kıra göçlerin de yaşanmaya başladığı görülmektedir (Bahar ve Bingöl, 2010: 48; Güreşçi, 2010: 80).

Sonuç olarak 1980 sonrası dönemle birlikte Türkiye yurtdışından gelen farklı kitlesel göçlerin etkisine maruz kalmış ve tarihten getirdiği göç tecrübesini kullanmaya

gayret göstermiştir. Bulunduğu bölgedeki coğrafi ve siyasi konumu gereği dünya üzerinde en çok sığınmacı barındıran ülke konumuna gelmiştir. Bu süreçte yine iç göç hareketleri de devam etmiş ve kentsel yaşam etkisini iyiden iyiye hissettirmiştir. Kırsal bölgelerdeki nüfus yoğunluğu düşerken kentsel nüfusun artması hem olumlu hem olumsuz sonuçlar doğurmuş ve tersine göç hareketleri de meydana gelmiştir (Başel, 2007: 539-540).

VIII. TÜRKİYE’NİN GÖÇ MEVZUATI ve POLİTİKA OLUŞTURMA SÜRECİ

Uluslararası göç hareketleri insanlık tarihiyle bir tutulmakta ve her dönem önemini korumaktadır. Özellikle XX. Yüzyıl içerisinde modern anlamda göç hareketlerinin başlamasıyla bundan en çok etkilenen devletler başta olmak üzere birçok ülke için göç politikası oluşturma ve göç yönetimi en önemli konu başlıklarından biri haline gelmiştir. Tarihi boyunca bulunduğu coğrafi ve siyasî konum gereği kitlesel göçlerle karşılaşmış Türkiye için de göç politikası oluşturma süreci düşünüldüğü kadar geçmişe dayanmamaktadır. Türkiye’nin Osmanlı döneminden itibaren göç alan ülke konumunda bulunurken zamanla transit ve göç veren ülke konumunda da yer alması göç yönetiminde bakış açısının ve uygulanan politikaların da belirli dönemlerde değişmesine sebep olmuştur. Aynı zamanda Cumhuriyetin ilanı sonrası bir ulus inşa etme süreciyle birlikte ülke içi dinamikler de göç politikası süreçlerini etkilemiştir.

A. 1926 ve 1934 İskân Kanunları

Cumhuriyetin ilanı sonrası Yunanistan’la yaşanan mübadele süreci en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Ulus devlet modelinin dünya genelinde benimsenmesiyle birlikte Türkiye de bu süreçte yerini almış ve göç politikasını da ulus inşasına bağlı şekilde oluşturmaya başlamıştır. Dışarıda yaşayan Türk kökenlilerin ya da Türk kültürüne yakınlığı bulunanların ülkeye göçü teşvik edilmeye çalışılmıştır (Kirişçi, 2000: 93). Bu doğrultuda göçmenlerin iskânı üzerine çalışmalar yürütülmeye başlanmıştır.

Yoğun göç dönemlerinde gelen göçmenler için yerleşim ağını oluşturmak adına Osmanlı döneminden itibaren iskân siyaseti uygulanmaya çalışılmıştır. İskân, *Halaçoğlu* tarafından beşerî yerleşme olarak tanımlanmaktadır (Halaçoğlu, 2006: 1). Kent Bilim Terimleri Sözlüğü'nde ise iskân; yerinden edilmiş birey ya da toplulukların yeni yerlerine gitmeleri, konut sahibi olabilmeleri ve istihdam edilmeleri üzerine tanımlanmıştır (Keleş, 1998: 140; Emek İnan, 2014: 84). İskân siyaseti Osmanlı'da fetihlerin yaşanması sonrası uygulanan nüfusun yer değiştirmesi işlemlerinden beri önem verilen bir konu olmuştur.

Göç politikası bağlamında kurumsallaşma için ise ilk olarak 1860 yılında kurulan İdâre-i Umumiyye-i Muhâcirîn Komisyonu örnek gösterilebilir. Kırım Savaşı'nın da etkisiyle göçün boyutu kitlesel hale gelmiş ve göç yönetiminin daha rahat yapılabilmesi için böyle bir komisyon kurulmuştur. Komisyon tarafından İskân-ı Muhacirin Talimatnâmesi çıkarılarak göç ve göçmen yönetimi konusunda bir düzen getirilmesi açısından ilk örneklerden kabul edilebilecek yönetmelik ortaya koyulmuştur (Barut, 2018: 169). İlerleyen dönemlerde göç hareketlerinin zayıflamaya başlaması sebebiyle komisyona son verilmiştir. Ancak Balkan Savaşı sonrası yeni bir kitlesel göç ile karşılaşılması sonrası İskân-ı Aşair ve Muhacirîn Müdüriyeti Umumiyesi ismiyle bir kez daha göç konusunda kurumsallaşma yoluna gidilmiştir (Alan, 2016: 61-62).

İlerleyen zamanda İttihat ve Terakki dönemi ile I. Dünya Savaşı sonrası dönemde iskân uygulamaları sürmüştür ve o dönemki ülke nüfusunun yaklaşık olarak üçte birinin yer değiştirdiği düşünülmektedir (Dündar, 2007: 245-252; Emek İnan, 2016: 16). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte nüfus mübadelesi sonucu bir kez daha kitlesel göçle karşılaşılması sonrası 1926 tarihinde Cumhuriyetin ilk göç düzenleyici belgesi ortaya çıkmıştır. İlk çıkan bu kanun sadece ülkeye gelecek olan göçmenler için değil, aynı zamanda ülke içerisinde bulunan göçebe aşiretlerin, yeterli yaşam koşullarına ulaşamamış olanların kır ve kent yerleşimi açısından daha düzenli ve sağlıklı koşullarda yaşaması amacıyla çıkarılmıştır (Kaygısız, 2013: 105-106).

Osmanlı'nın son dönemiyle birlikte oluşturulan kurumlar ve çıkarılan yasalara bakıldığında göç mevzuatının oluşturulması da iç ve dış politika etkisinden nasibini almıştır. Osmanlı döneminde dini kimlik üzerinden Müslüman nüfusun varlığı iskân siyasetinde etkili olurken, Balkan Savaşı'nın sonrasında yayılan milliyetçi düşünceyle

birlikte hem ulus inşası hem de göç yönetimi Türk kimliği üzerinden gerçekleşmeye başlamıştır (Kaygısız, 2013: 105). Yine 1926 tarihinde çıkarılan kanunda da kimlerin ülkeye giriş yapamayacağı belirtilmiş olup ulus kimliğinin inşasında rol oynamıştır (İçduygu ve diğerleri, 2014: 119).

1934 tarihine kadar çeşitli düzenlemelerle yola devam edilirken esas itibariyle iskân siyasetinin düzenlenmesi yeni kanunla olmuştur. 21 Haziran 1934 tarihli İskân Kanunu ile muhacir tanımı yapılmış ve Türkiye'ye yerleşmek için gelen göçmenlerin iskân işlemleri bu kanun doğrultusunda yürütülmeye başlanmıştır. Kanunda muhacir; Türkiye'ye yerleşmek için dışarıdan gelen Türk soyundan gelen kişiler, aşiretler ve Türk kültürüne bağlılığı olanlar şeklinde tanımlanmıştır. Tanımın önemi ise sadece bu kişilere göç etme hakkının tanınmasıdır ve dolayısıyla yine sadece bu kişiler için iskân ve vatandaşlık hakkından söz edilebilir. Diğer yandan muhacir tanımından farklı olarak ülkeye zorunlu sebeplerden gelen ve yerleşmek niyeti bulunmayan kişiler ise mülteci olarak tanımlanmıştır (Alan, 2016: 62).

Kanun oluşturulurken sadece dışarıdan gelenlerin değil aynı zamanda 1926 düzenlemesinde olduğu gibi ülkede sağlıklı koşullarda yaşayanların da iskân sorunu çözülmeye çalışılmıştır. Özellikle İstanbul ve Doğu Karadeniz'de bazı bölgelerde nüfus yoğunluğu hesaplanmış ve iskân planlamasının dışında bırakılmıştır. Yunanistan ile yapılan mübadele sonucu göçmenler gelmeye devam ederken, Bulgaristan ve Romanya'dan da göç akını meydana gelmiştir. Gelenlerin iskânında ise nüfus yoğunluğu dikkate alınmış, Trakya ve Doğu Anadolu başlıca sevk yerleri arasında yer almıştır. (Duman, 2009: 478-479).

İskânlar gerçekleştirilirken temel alınan bir başka konu da güvenlik konusudur. Dönemin şartları düşünüldüğünde Bulgaristan'ın Trakya üzerine herhangi bir imkân doğduğunda saldırı gerçekleştireceği korkusu gelen Türk kökenli göçmenleri yerleştirmede nüfus yoğunluğu ile dikkate alınmıştır (Duman, 2009: 480). 1935 yılında Bulgaristan'dan gelen yaklaşık 95.000 kişi hem yapılan muhacir tanımı kapsamında hem de güvenlik endişesiyle birlikte Trakya bölgesine yerleştirilmişlerdir (Sallan-Gül, 2002: 87). Son olarak kanunda göçmen ve muhacirlerin hangi şartlarla toprak sahibi olabilecekleri, tapu alma ve vergi ödeme gibi konular da dâhil edilmiş olup diğer yandan hangi durumlarda sınır dışı kararının alınabileceği de belirtilmiştir.

Genel güvenlik, siyasi ya da idari şartlara uyulmaması durumunda ülke dışına geri gönderme üzerinde durulmuştur.

B. Pasaport Kanunu

Yabancıların iskânı ile ilgili düzenlemeler belirli aralıklarla yapılan ekleme ya da değişikliklerle devam etmiştir. 1950 yılına gelindiğinde yurt dışından ülkeye giriş yapacaklar için belirli bir nizam öngören pasaport kanunu yürürlüğe girmiştir. 5682 sayılı Pasaport Kanunu ilk 3 maddesinde ülkeye giriş için Türk vatandaşları ve yabancıların sahip olmaları gereken belgeler ve bu belgelerin muadilleri belirtilmektedir. 4. Maddede ise pasaport ya da vesikası olmadan veya belirtilen şartlara uygun olmayan pasaport ya da vesikasız gelecek olanların sınır dışı edilecekleri hükmü bulunmaktadır. Yine aynı kanunun kaldırılmış olan 8. Maddesinde Türkiye'ye giriş yapmaları yasaklanmış kişi ve gruplar sayılmıştır (Dönmez Kara, 2015: 166; Gürkan, 2006: 83).

Kanunda aynı zamanda cezai durumlar da belirtilmiştir. 33. Maddede Türkiye Cumhuriyeti sınırlarını pasaport veya yerine geçebilecek bir belgeyle terk eden veya bunu deneyen kişi ve kişiler hakkında para cezasıyla birlikte 3 aya kadar da hapis cezası öngörülmektedir. Sonraki maddede ise giriş yapılırken yine pasaport ya da yerine geçebilecek bir belge yoksa hem Türk vatandaşları hem de yabancılar için para cezalarıyla birlikte hapis cezası öngörülmüş, yabancılar içinse cezanın bitiminin ardından sınır dışı edilecekleri belirtilmiştir. 35 ve 36. Maddelerde ise Bakanlık tarafından belirlenen sınır kapıları dışından giriş yapmaya çalışanlara da para cezası ya da 1 aydan 6 aya kadar hapis cezası verileceği ve aynı zamanda bu kişileri kara, hava, deniz taşıtlarıyla giriş yapılmaması gereken noktalara taşıyanlar için ise 1 aydan 2 yıla kadar hapis cezası verilebileceği hükmedilmiştir (Akkuşoğlu, 2006: 129; 5682 Pasaport Kanunu Resmî Gazete, 1950: 2370).

C. Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun

5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun 1950 yılında Pasaport Kanunu'ndan kısa bir süre sonra yürürlüğe girmiştir. Pasaport

Kanunu'nda belirtilen şartlara uygun şekilde Türkiye'ye gelen yabancılar seyahat ve ikamet etme haklarına sahiptirler (5683 Sayılı Kanun, 1950: M. 1). Kanunun üçüncü maddesi uyarınca Türkiye'de bir aydan fazla kalacak olan yabancıların ikamet izni almaları zorunlu tutulmuştur. 1998 yılında dokuzuncu madde üzerinde değişikliğe gidilmiş ve ikamet tezkeresinin süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Kanuna göre ikamet tezkeresinin süresi dolduktan sonra ise en fazla 4 defa yenilenebilir (5683 Sayılı Kanun, 1950: M. 3-9).

Kanunun 19 ile 26. maddeleri arasında yabancıların Türkiye'yi terke davet ya da sınır dışı edilmeleri ile ilgili hallere değinilmektedir. 26. maddeye göre bir yabancı sınır dışı edilmesine rağmen tekrar ülkeye girmeye çalışması durumunda para cezası verilerek bir kez daha sınır dışı edilecektir. Kanunun dikkat çeken maddelerinden olan madde 17'de ise siyasi mültecilerle ilgili bir karara yer verilmiş ve siyasi sebeplerden dolayı Türkiye'ye sığınan yabancıların yalnızca İçişleri Bakanlığı'nın müsaade ettiği yerlerden birinde ikamet edebilecekleri belirtilmiştir. Son olarak 1998 yılında getirilen ek madde ile sınır komşusu ülkelerden gelen soydaşların usul ve fûruunun (üst ve alt soyunun) Türkiye içerisindeki ikamet ve seyahatleriyle ilgili düzenlemeleri yapmak üzere İçişleri Bakanlığı görevlendirilmiştir (5683 Sayılı Kanun, 1950: 2380; 1998: 2381).

D. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Türkiye

1951 yılında imzalanan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme ile ilk kez evrensel bir metinle resmî olarak mülteci tanımı yapılmıştır. İlk bölümde de bu sözleşme uyarınca yapılan mülteci tanımında konu edildiği gibi ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunması, ülkesinin korumasından yararlanamaması ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istememesi gibi sebepler mülteci tanımı için gerekmektedir. Türkiye sözleşmenin hazırlanış aşamasında yer almasına hatta taslak hazırlanırken yapılan toplantıda başkan yardımcılığı pozisyonunda yer almıştır. Ancak buna rağmen Türkiye sözleşmeyi 10 yıl gecikmeli olarak 1961 yılında onaylamıştır (Urk, 2010: 34). Türkiye imzaladığı bu sözleşme ile uluslararası koruma sistemine girmiş ancak

sözleşmeyi onaylarken bazı çekinceler koymuştur ve bu çekinceler aşağıda belirtilmiştir.

- Sözleşmenin herhangi bir hükmünden Türkiye’de bulunan mültecinin Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasına sahip olduğu anlamı çıkarılamaz.
- Daha önce imzalanan 1926 ve 1928 tarihli iki sözleşmeye taraf olunmadığı belirtilmiştir. Bu anlaşmalar Rus ve Ermeni mülteciler ile Suriye asıllı mülteciler ile ilgilidir.
- Sözleşmenin 1. Maddesinde geçen 1 Ocak 1951’den önce gerçekleşen olaylar ifadesi 1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da gerçekleşen olaylar olarak onaylanmıştır.
- Madde 1’in c bendinde bulunan vatandaşı bulunduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle yeniden yararlanırsa veya vatandaşlığı kaybettikten sonra kendi arzusuyla yeniden kazanırsa şeklinde ifade edilen bölümde sadece kişinin kendi isteği ve talebi değil aynı zamanda bahsi geçen devletin de kabulünün gerekliliği konusunda çekince koymuştur (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, 1961: 181; Kaygısız, 2013: 108).

Türkiye’nin coğrafi çekince koyarak sadece Avrupa’dan gelenleri mülteci olarak kabul etmesi ülkeye gelen çoğu sığınmacının da Avrupa dışındaki ülkelerden gelmesi sebebiyle onlara kendi hukuk çatısı altında geçici sığınma hakkı tanımaktadır (Ekşi, 2014).

Devam eden süreçte 1951 yılında yapılan sözleşme uyarınca yapılan mülteci tanımı ve tanınan hakların 1951’den önce yaşanan olaylarla sınırlı tutulması, mülteci ve sığınmacı sayısının yaşanan yeni olaylar sebebiyle artış göstermesi sonucu etkisiz kalmaya başlamıştır. Bu sebeple Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü ortaya çıkmıştır. Protokol sonucunda sözleşmede geçen 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar ibaresi çıkarılmıştır. Bu şekliyle hem tarih sınırlaması hem de coğrafi sınırlama ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Çünkü protokole taraf olacak ülkelerin herhangi bir sınırlama koyamayacakları belirtilmiştir. Ancak 1951 sözleşmesinde coğrafi çekince koymuş ülkelerin protokole de aynı sınırlamayla katılabiliyor oluşu tezat bir durum yaratmaktadır. Böylelikle Türkiye de sözleşmeye

koymuş olduğu coğrafi sınırlamayı 1967 protokolüyle de sürdürmüştür (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1017-1018).

Cenevre Sözleşmesi'ne koyulan coğrafi çekincenin önemli örneklerinden birini İçduygu belirtmiştir. Coğrafi çekince koyulmasının ardından mültecilerin; sözleşme mültecileri, sözleşme dışı mülteciler ve etnik Türk mülteciler ya da ulusal mülteciler olarak üç gruba ayrıldığını belirtmiştir. Buna göre daha önce de belirttiğimiz gibi 1979 yılında devrim sonrası ülkelerini terk eden İranlılar Türkiye'ye gelmiştir. Ancak sözleşmeye gereği mülteci statüsü alamayan grup bir süre turist statüsüyle Türkiye'de kalmışlardır. Sonrasında belirli sayıda sığınmacı BMMYK vasıtasıyla üçüncü bir ülkeye yerleştirilirken büyük çoğunluğu kendi çaba ve çevrelerini kullanarak başka bir ülkeye geçiş yapmaya çalışmışlardır (İçduygu, 2000: 360).

E. Vatandaşlık Kanunu

5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu ile Türk vatandaşlığı hakkında hükümler verilmiştir. Yabancı tanımı da yapılarak vatandaşlığın hangi hallerde kazanılacağı belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler kanunda yabancı olarak tanımlanmıştır. Bu kişilerin vatandaşlık kazanabilmeleri için aşağıdaki şartları sağlamaları gerekmektedir.

- Kendi millî kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak,
- Başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz olarak beş yıl ikamet etmek,
- Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek,
- Genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak
- İyi ahlak sahibi olmak,
- Yeteri kadar Türkçe konuşabilmek,
- Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak,
- Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartları aranır (5901 Sayılı Kanun, 2009: 10443).

1964 yılında yürürlüğe girmiş olan 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 5901 sayılı kanunla birlikte değişen maddeleri olmuş ve evlenme yoluyla kazanılan vatandaşlığın şartları zorlaştırılmaya çalışılmıştır. Türk vatandaşı ile evlenmenin vatandaşlık kazanımı sağlamayacağı belirtilirken en az üç yıldır evli olan ve evliliği devam eden kişilerin başvuru yapabilecekleri kanunda yer almıştır (Erkiral Tavas, 2015: 325).

F. 1994 İltica Yönetmeliği

Daha önce de değinildiği üzere Türkiye geçmişi boyunca göç hareketlerini yaşamış ancak bunlar çoğunlukla Türk uyruklu göçmenlerle sınırlı kalmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise özellikle coğrafi olarak yakın olunan ülkelerde yaşanan ekonomik, siyasî, sosyal sorunlar sebebiyle yabancı uyruklu kişi ve grupların gelişle karşılaşmıştır. Kitlemel göç hareketlerinin de etkisini artırmasıyla göç hukuku konusunda çalışmalara ağırlık verilmiş ve bu konudaki eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda yapı taşlarından birini oluşturacak *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* 1994 yılında yürürlüğe girmiştir (Aktel ve Kaygısız, 2018: 593).

1994 yönetmeliği hukuki dayanak olarak Türkiye'nin taraf olduğu Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nü almış ve buna göre hazırlanmıştır. Türkiye için uluslararası koruma (iltica) alanında ilk hukukî belge olması açısından önem taşımaktadır. Yönetmeliğin ilk iki maddesi amaç ve kapsam bölümlerinden oluşmaktadır. İltica ya da sığınma amacıyla sınırlara gelen yabancılar ve olası nüfus hareketleri için uygulanacak usullerin ve usulleri yerine getirmekle yükümlü kurumların belirlenmesi amaçlanmıştır (1994 İltica Yönetmeliği, Madde 1-2). Mülteci ve sığınmacı kavramlarının hukukî bir metinde yer alması bakımından da önem arz etmektedir. Cenevre Sözleşmesi'ne koyulan coğrafi sınırlama burada da devam ettirilmiş ve üçüncü maddede mülteci tanımı yapılırken Avrupa'da meydana gelen olaylar eklemesi yapılmıştır. Sığınmacı tanımına ise Avrupa'da meydana gelen olaylar

kısmı çıkarılarak mülteci olma şartlarını taşıyan kimseler dâhil edilmiştir (1994 İltica Yönetmeliği, Madde 3).

Yönetmeliğin ilk halinde 4. Madde altında sığınmacıların geldikleri günden itibaren on gün içerisinde valiliklere başvuru yapmaları gerektiği belirtilmiştir. Ancak sonrasında bu süre içerisinde başvuru yapmamış sığınmacıların üçüncü bir ülkeye sığınma hakkı kazansalar dahi sınır dışı edilmeleri tartışmaları beraberinde getirmiştir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1027). Oluşan mağduriyetler çerçevesinde 2006 yılında *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 Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik* çıkarılmıştır. 4. maddede yer alan on günlük süre makul olan en kısa sürede şeklinde değiştirilmiştir. Yine başvuruların gecikmeden yapılması ve gecikme olma durumunda sebeplerinin açıklanma gerekliliği getirilmiştir.

1994 yılındaki yönetmelikte yer alan sığınmacılarla yapılacak mülakatların ve karar verme yetkisinin İçişleri Bakanlığı'ndan alınarak valiliklere verilmesidir. Yetki devri esasına göre yapılan bu değişiklikle birlikte mülakat evrakı ve mülakatçının görüşü İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Gerekli olan diğer işlemler İçişleri Bakanlığı'nın talimatına göre gerçekleştirilecektir. Değişikliklerden bir diğeri ise barınma, iâşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul gibi vb. hususlarda BMMYK ve IOM gibi iş birliği yapılabilecek kuruluşlar arasına sivil toplum kuruluşlarının da katılmış olmasıdır (2006 Yönetmeliği, Madde 7).

Yönetmeliğin 8. maddesine baktığımızda coğrafi çekinceye benzer şekilde bir savunma mekanizmasının devreye girdiği söylenebilir. Sınırlara yabancıların gelmeye başlaması halinde nüfus hareketliliğinin sınırdan durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esas alınmıştır. Konuyla ilgili makamların etkin bir şekilde gerekli önlemleri alacakları belirtilmiştir (1994 Yönetmeliği, Madde 8).

Aynı yönetmeliğin 10. maddesinde Türkiye'de iltica talep eden yabancıların ya da sığınmacıların ülke içerisinde kalacakları süre boyunca devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulacakları belirtilmiştir. Bir sonraki maddede ise yine mülteci ve sığınmacıların ülkeye giriş yaptıktan sonra barınmalarını sağlayabilmek adına kurulacak kamplara değinilmiş ve bu kampların mümkün olduğunca sınırlara yakın

bölgelere kurulacağı söylenmiştir (1994 Yönetmeliği, Madde 10-11). Genel hatlarıyla mülteci ve sığınmacılarla ilgili düzenlemeleri hayata geçiren yönetmelik 2013 yılında YUKK (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu) yayınlanana kadar Türkiye'nin göç yönetiminde çok önemli bir yer tutmuştur.

G. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

Türkiye'de bulunan yabancıların çalışmalarını izne bağlamak ve yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemek amacıyla 06.03.2003 tarihinde 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Mülteci ve sığınmacıların da dâhil olduğu yabancılar için farklı kurum ve kuruluşlar ile Bakanlıkların vermiş olduğu çalışma izinleri tek bir kurum çatısı altında toplanmaya çalışılmıştır. Bu kanunla daha öncesinde oluşturulan mevzuatın ve uygulamada yaşanan sorunların giderilmesi amaçlanmıştır. İzinlerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda toplanmasıyla yine bu bakanlığın hazırladığı uygulama yönetmeliği de işleyiş için hazırlanmıştır (Gözüküçük, 2014: 19).

Kanun ilk olarak bir yabancının Türkiye'de bağımlı ya da bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin alma zorunluluğunu belirtmektedir. Bu zorunlulukla birlikte kanunda çalışma süreleri düzenlenmiştir. Bu arada hem izin zorunluluğunun belirtildiği 4. maddede hem de sürelerin belirlendiği 5. maddede "*Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe*" ibaresi yer almaktadır. 5. maddede bir yabancıya verilecek çalışma süresinin en çok 1 yıl olabileceği öngörülmüştür. Uzatma işlemi için yabancının aynı işyerinde ve aynı meslekte olması şart koşulmuş ve 3 yıl süreyle uzatma yapılabileceği belirtilmiştir. 3 yılın sonunda yapılan mesleğin aynı olma şartı dururken yabancı dilediği yerde çalışabilecek ve yasal çalışma süresi 6 yıla kadar uzatılabilecektir. Diğer yandan çalışmak üzere gelen yabancının eş ya da çocukları da yabancıyla birlikte 5 yıl kanuni ve kesintisiz ikame şartını sağladıkları takdirde çalışma izni almaya hak kazanmaktadırlar (4817 Sayılı Kanun, 2003: 8362).

Kanunda 8. maddeye baktığımızda ise çalışma sürelerinin istisnai hallerine yer verilmiştir. İstisnalar arasında dikkat çekici olanlara baktığımızda ilk olarak 2510 sayılı İskân Kanunu'na göre muhacir, mülteci veya göçebe olarak kabul edilen

yabancılar kanunda öngörülen süreden bağımsız olarak çalışma izni verilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca AB üyesi ülke vatandaşları da kanundaki sürelerden bağımsız çalışabilirken yine bunların AB üyesi olmayan eş ve çocukları da aynı kapsama alınmıştır. Maddenin son bendinde ise “*Kanunla yetki verilen Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca sözleşme veya ihale usulleriyle mal ve hizmet alımı, bir işi yaptırılması veya bir tesisin işletilmesi işlerinde çalıştırılacak kilit personel niteliğindeki yabancılar*” kanunda belirlenmiş sürelerden bağımsız izin verilebileceği söylenmiştir (4817 Sayılı Kanun, 2003: 8363).

IX. TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİNDE AB ETKİSİ

Uluslararası göç hareketleri incelendiğinde savaşlar ve fetihler üzerinden gerçekleşen bölgesel yer değiştirmelerin XX. yüzyılla birlikte yerini hem bireysel hem de kitlesel göçlere bıraktığı sonucuna varılabilir. Daha iyi yaşam koşullarına sahip olabilmek adına ulaşım imkânlarının da gelişmesiyle daha sık ve daha yoğun göç hareketleriyle karşılaşmakta. 1980 sonrası dönemde küreselleşmenin de etkisini artırmasıyla ülkeler arası siyasî, sosyal ve ekonomik farklılıklar daha çok göze batmakta ve bu sebeple göç hareketleri de etkisini artırarak hissettirmektedir. Bu süreçte nasıl ki Türkiye kendisini artarak gelen göç dalgalarıyla karşı karşıya bulduysa AB ülkeleri için de göç yoğunluğunun artışından bahsedilebilir.

Göç hareketlerinin artmasıyla birlikte göç yönetiminin önemi daha iyi anlaşılırken AB de kendi göç politikasını oluşturmuştur. Türkiye gibi göç konumu değişmiş hem göç alan hem de transit ülke konumuna gelmiş bir ülke uluslararası göç yönetimi konusunda AB için önem arz etmektedir. Türkiye’nin AB’ye tam üyelik için müzakereler yürütmesi de göç alanında oluşturduğu politikalar üzerinde AB’nin yadsınamaz bir etki oluşturmaya sebep olmaktadır (Şen ve Özkorul, 2016: 94).

A. Strateji Belgeleri

Türkiye’nin AB üyeliği kapsamında Genişleme Strateji Belgeleri düzenlenmiştir. 1998 yılından itibaren günümüze kadar her yıl olmak üzere oluşturulan belgelerde göç ve iltica konusu da önemli bir yer tutmaktadır. Strateji

belgeleri Türkiye'nin AB müktesebatına uyum çerçevesinde gerçekleştireceği uygulamalar için temel ilke, strateji ve öncelikleri belirlemektedir. "*Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi*" adıyla resmi olarak kabul edilen belgede temel unsurlar şu şekilde sıralanmıştır (Strateji Belgesi, 2002).

- Ulus, ırk, din gibi sebepler nedeniyle iltica başvurularının reddedilmemesi ve üçüncü güvenli ülke arayışlarının devam etmesi,
- Sınır güvenliği kapsamında, yasa dışı göçün önlenme çalışmaları içerisinde ülke sınırlarına bir şekilde ulaşmayı başarmış yabancıların iltica ya da sığınma başvurusunda bulunmalarına imkân tanınması,
- İltica başvurularında herhangi bir zaman sınırlaması koyulmaması,
- Mülteci ya da sığınma başvurusu için herhangi bir dayanağa sahip olmayan ya da zulüm görmediği üçüncü güvenli ülkeden gelenler için hızlandırılmış prosedürün devreye sokulması,
- Cenevre Sözleşmesi uyarınca geri göndermeme ilkesinin aynı şekilde devam ettirilmesi,
- Mültecilerin hak ve sorumluluklarının yasal çerçevede netleştirilmesi ve bunlar belirlenirken tutarlı hareket edilerek gerekli fiziki, teknik ve idari yapının zemininin hazırlanması.

Ortak katılım belgelerine de çokça konu edildiği üzere bahsedildiği gibi bir kez daha temel ilkelerle birlikte kurumsallaşmanın önemi vurgulanmış ve ayrı bir ihtisas komisyonu kurulması gerektiği vurgulanmıştır. Hukuki anlamda destek konusunda özellikle kadınlar, çocuklar ve yaşlılar için kadın mülakatçıların ya da tercümanların bulundurulması özel önlemler alınması konusu yine gündem maddelerinden biri olmuştur. Külfet paylaşımı başlığı altında ise AB tarafından en çok dikkat çekilen coğrafi çekince konusu yer almıştır. Kısıtlamanın kaldırılması sonrası Türkiye için oluşabilecek yükün somut rakamlarla ortaya konması gerektiği söylenmiştir. Maddi destek için sadece kısıtlamanın kaldırılması sonrası ülkeye gelecek mülteci sayısı değil aynı zamanda müktesebata uyum çerçevesinde ortak katılım belgelerinde sayacağımız tesislerin de maliyetinin hesaplanması vurgusu Türkiye tarafından yapılmıştır (Strateji Belgesi, 2002).

AB göç politikalarına uyumla birlikte hem yasal göç yönetimi ve uygulamalarının kalite ve kapasitesinin artırılması amaçlanırken hem de yasa dışı göçle mücadele konusunda AB standartları yakalanmaya çalışılmaktadır. Yasa dışı şekilde ülkeye giriş yaparken ya da yaptıktan sonra yakalanan yabancıların, yakalandıktan itibaren sınır dışı edilene kadar geçen süre içerisinde insani gereksinimlerinin karşılanması AB standartlarının yakalanması açısından kritik öneme sahiptir. Bu sebeple ülkeden çıkarma prosedürü daha kolay hale getirilmeli ve bunu sağlamak için idari kapasitenin gücü artırılmalı denilmelidir (Strateji Belgesi, 2002).

Yasa dışı göçle mücadelede sınır güvenliğinin sağlanması mevzuat oluşturulması kadar önem arz etmektedir. Bu bağlamda Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve göç yönetiminde etkin olabilecek diğer kurum çalışanlarının bilgi düzeylerinin yeterli hale gelebilmesi için eğitim programlarının hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ek olarak eğitim programlarına hâkim ve savcılarının da katılımlarının sağlanmasının önemi belirtilmiştir (Strateji Belgesi, 2002).

Ortak Katılım Belgeleri'nde detaylandırılan konu başlıkları dışında Strateji Belgesi'nde çalışma, öğrenim ve aile birleşimi yoluyla ülkeye gelen kişi ve gruplara da değinilmiştir. Ülkeye kabul ve ikamet olanaklarının belirlenmesi, topluma entegrasyonlarının sağlanması, statülerinin net bir şekilde belirlenerek haklarının tanımlanması yasal göç düzenlemeleri ve göç yönetimi açısından önem arz etmektedir (Strateji Belgesi, 2002).

B. Katılım Ortaklığı Belgeleri

1999 yılındaki Helsinki Zirvesi sonrası tam üyelik süreci için aday ülke olmasıyla birlikte Türkiye'nin göç politikası da önemli bir viraja girmiş ve düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. İlk olarak 2001 yılında Türkiye tarafından imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nde göçle ilgili maddeler göze çarpmaktadır. Belgenin imzalanması sonrası 19 Mayıs 2003 tarihinde tekrar gözden geçirilmiş ve AB'ye tam üyelik için gerekli mevzuatın uygulanabilmesi için bir takvim düzenlenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa ve uzun vadede yapılması

gerekenler başlıkları halinde belirtilirken Türkiye'nin göç düzenlemelerinde etki yapacak konular Adalet ve İçişleri başlığı halinde aşağıdaki şekilde belirtilmiştir.

- Kısa vadede ilk olarak beklenen Türkiye'nin yasa dışı göçle mücadele kapsamında güçlü bir politika ortaya koyması ve Avrupa Topluluğu ile bir geri kabul anlaşması yapılması yönündedir.
- Yasa dışı göçle mücadele kapsamında AB müktesebatına uyumlu olacak şekilde etkin bir sınır yönetimi geliştirmek ve bu doğrultuda kamu yönetiminin kapasitesinin geliştirilmesi (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003: 15-16).
- Belgenin orta vade bölümünde göçle ilişkilendirilebilecek kısımlara baktığımızda ise;
- Schengen Bilgi Sistemi ve Europol'e tam katılım sağlanabilmesi, mevzuatın sağlıklı uygulanabilmesi adına bağımsız bir denetçi kuruluşun da oluşturulması dâhil olmak üzere idari kapasite oluşturulması,
- Vize konusunda mevzuat ve uygulama çalışmalarının AB müktesebatına uyum çerçevesinde devam ettirilmesi,
- Kabul, geri kabul, sınır dışı etme gibi uygulamaların müktesebatta kabul edilerek yasa dışı göçle mücadele için uygulanması,
- Kısa vadede belirtilen sınır yönetiminin Schengen müktesebatının uygulanabilmesine hazırlık amacıyla AB müktesebatına uyumlaştırma çalışmalarına devam edilmesi,
- 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyulan coğrafi çekincenin de kaldırılarak iltica alanında AB müktesebatına uyumun devam ettirilmesi,
- İltica başvurularının alım ve değerlendirme sisteminin daha iyi hale getirilmesi,
- Sığınmacılar ve mülteciler için barınma imkânı verilmesi ve sosyal desteğin sağlanması gibi maddelere yer verildiğini görmekteyiz (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003: 21).

İlerleyen dönemle birlikte 2006 yılında bir kez daha Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi yayınlanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nin özelliği gereği ihtiyaçlar özelinde güncellenmeye devam etmektedir. Daha önceki belgelerde olan maddelerden aday ülkenin gerçekleştirmiş olduğu kısımlar çıkarılırken geriye kısımlar yeni bir

ajanda üzerinden devam etmektedir. 2006 yılında yayınlanan belgeye baktığımızda sonra bahsedeceğimiz Ulusal Eylem Planı'nın uygulamaya konulmasıyla ilgili bir ekleme görülmektedir. Geri kabul anlaşması yapılmasının aciliyeti vurgulanırken kolluk kuvvetlerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesinin önemine vurgu yapılmıştır (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2006). Dikkat çeken noktalardan biri ise profesyonel bir sivil sınır muhafız teşkilatı kurulmasına yönelik adımlar atılmasının beklenmesidir. Sınırların mayından temizlenmesi başta olmak üzere Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planı oluşturularak ivedilikle uygulamaya konulması talep edilmiştir. Ayrıca, Euro sahteciliğinin önlenmesi adına gerekli yetkilerin verildiği bir birimin oluşturulması da belgeye eklenen maddeler arasında yer almıştır (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2006: 14-15).

Son olarak 2008 yılında bir kez daha Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi yayınlanmıştır. Göç konusunda bir kez daha İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasının önemine vurgu yapılarak bir yol haritasının kabulüne ilişkin çabaların sürmesi ve yasa dışı göçle mücadele konusunda kapasite artırımının uluslararası standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi hususlarına değinilmiştir. Önceki belgelerden farklı olarak AB müktesebatı ile uyumlu geniş kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için çalışmalara başlanması gerektiği belirtilmiştir. Aynı zamanda çıkarılacak kanunun içerisinde bir iltica otoritesinin de kurulması maddesinin yer alması gerektiği söylenmiştir. Önceki belgede yer alan sınır yönetimiyle ilgili bu sefer de Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı için çaba gösterilmesi istenirken yeni bir sınır kolluk kuvvetinin de kurulması talep edilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2008: 12-13).

Belgelerde yinelenen konuların en önemlilerinden biri ise Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'nde koymuş olduğu coğrafi çekince. 2006 ve 2008 yıllarında da coğrafi çekincenin kaldırılarak mültecilerin entegrasyonu konusunda AB müktesebatıyla uyumlu şekilde devam edilmesi konuları tekrarlanmıştır. Ayrıca sermayenin serbest dolaşımı kapsamında yabancı yatırımların önünde engel teşkil edecek uygulamaların kaldırılması talep edilmiştir. 2008 yılında daha önceki belgelerden farklı olarak işçilerin serbest dolaşım hakları da belgeye eklenmiş ve Kamu İstihdam Hizmetlerinin, Avrupa İstihdam Hizmetleri (Eures) ağına

katılabilmesi için gerekli şartların sağlanması gerektiği vurgulanmıştır (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2008: 14).

C. İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı

AB müktesebatına uyum kapsamında 2003 yılında Türkiye tarafından oldukça kapsamlı bir Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. İlk olarak Türk mevzuatının mevcut durumu paylaşılmış ve bunun altında müktesebata uyum çerçevesinde yapılması gerekenler paylaşılmıştır. İlk olarak mevcut mevzuatta yer alan göç kavramları ile AB müktesebatında yer alan kavramlar arasındaki farklılıkların giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Sonrasında ise yasa dışı göçle mücadele kapsamında mevcut durumdaki 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nda müktesebata uyum çerçevesinde gerekli değişikliklerin yapılacağı belirtilmiştir (Ulusal Eylem Planı, 2005: 4).

2004 yılında ise Türkiye için keskin dönüm noktalarından biri olan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. 25 Mart 2005 tarihinde kabul edilerek yayınlanmıştır. İlk olarak Danimarka ve İngiltere ortaklığında TR-02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesi bu planın temelini oluşturmuştur. Projenin hedefi göç mevzuatının AB müktesebatına uyumunun sağlanması olarak açıklanmıştır. Projede Türkiye'nin ulusal mevzuatındaki boşluklar analiz edilmeye çalışılmış, iltica ve göç alanındaki kurumsal yapı değerlendirmeye alınmıştır (Erkiral Tavas, 2015: 301). Ulusal Eylem Planı'nda ise proje çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetler açıklanmıştır (Ulusal Eylem Planı, 2005).

- Aile Birleşimi Semineri
- Proje Yönetimine İlişkin Seminer
- Danimarka, Çek Cumhuriyeti, İrlanda ve Birleşik Krallık'a Çalışma Gezisi
- Avrupa Birliği'nde İltica Müktesebatı Konulu Birinci İltica İzleme Semineri
- Avrupa Birliği'nde İkamet ve Çalışma İzinleri Konulu Seminer
- Avrupa Birliği'nde Entegrasyon İşlemleri Konulu Seminer
- Avrupa Birliği'nde İltica Müktesebatı Konulu İkinci İltica İzleme Semineri
- Proje Bütçelendirme Konulu Seminer
- İnsan Kaynakları ve Eğitim İhtiyaçlarının Belirlenmesine İlişkin Seminer (Ulusal Eylem Planı, 2005).

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ile Türkiye, AB müktesebatına uyum çerçevesinde yol haritasını belirlemiştir. Genel hatlarıyla uygulanacak yasal ve idarî düzenlemelere yer verilmiştir. Yeterli fizikî alt yapının oluşturulabilmesi için alınacak önlemlerden bahsedilmiş ve etkinliği artırması için gerekli olan yatırımlara değinilmiştir. Öncelikle göç yönetimi konusunda kurumsallaşmaya önem verileceği vurgusu yapılırken bir İltica İhtisas Birimi oluşturulması gerekliliği maddelere eklenmiştir. O dönem için mevcut ihtisas birimi olan Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı yapılacak çalışmalar çerçevesinde güçlendirilmeye çalışılacaktır denilmiştir. Ayrıca söz konusu kurum ya da kuruluşlarda görev alacak personelin istihdam edilme şekilleri ve alacakları eğitim konularında da düzenlemelere gidileceği belirtilmiştir (Ulusal Eylem Planı, 2005). Bu noktada yapılacak çalışmaların Mülteci Statüsü Belirleme usullerine olan hâkimiyetle güçlenebileceği belirtilirken AB Mali Yardım Programları çerçevesinde gerçekleştirilmesi gereken yatırımlar belirtilmiştir. Bu projeler arasında; az önce sözü edilen personelin eğitimi için eğitim akademisinin kurulacağı belirtilmiştir. Menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesisi kurularak sığınmacı hakkında ve gerekli diğer konularla ilgili bilgilerin elektronik ortama aktarılması gerekliliği vurgulanmıştır. Geri gönderme merkezlerinin tesis edilmesi, sığınmacı kabul, barınma merkezlerinin ve mülteci misafirhanelerinin açılması da yatırımlar içerisindeki yerini almıştır (Ulusal Eylem Planı, 2005).

Plânda yapılacak yatırımların da sınırları belirlenmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda sözü edilen sığınmacı kabul, barınma merkezlerinin ve mülteci misafirhanelerinin öncelikle ülkenin doğusunda, sonrasında ise iç bölgelere kurularak faaliyete geçmeleri gerekmektedir. Bu merkezler 750 kişi kapasiteli olacak ve yedi ilde faaliyet göstererek bir bakıma bölge merkezleri olarak kurumsallaşacaklardır (Ulusal Eylem Planı, 2005).

Eylem planına dâhil edilen konulardan biri 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un 17. maddesi olmuştur. Siyasî sebeplerle Türkiye’ye sığınan biri yalnızca İçişleri Bakanlığı tarafından izin verilecek yerlerde ikamet edebilir maddesi müktesebata uyum çerçevesinde değiştirilmek istenmiştir. Cenevre Sözleşmesi’nde geçen, mültecilerin de yabancılar gibi ikamet ve

seyahat etme hürriyetlerinden yararlanmaları maddesiyle çelişki içerisinde yer almasından dolayı değiştirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Güner, 2007: 90-91).

Son olarak mülteci hukukunda da çokça geçen hızlandırılmış usule değinmek gerekir. İltica talepleri değerlendirilirken belli başvuruların bu yönde olacağı ve kadınlar, yaşlılar, çocuklar gibi bazı grupların bu usul üzerinden değerlendirilecekleri belirtilmiştir. Hızlandırılmış bir prosedür üzerinden karar mekanizması oluşturma hem statü alacakların mümkün olan en kısa şekilde alabilmeleri hem de reddedileceklerin bir an önce itiraz makamlarına başvurabilmeleri açısından önemine değinilmiştir. Planda itiraz mekanizmasının başvuran herkese açık ve erişilebilir olmasının gerekli olduğu yazmaktadır. İtiraz edecek kişi ya da gruplar için iyi bir itiraz usulünün belirlenmesi gerekmektedir. Esas ve usul yönünden dosya incelemesi yapılacak denilirken idari düzenlemeler için şu başlıklar verilmiştir;

- İtiraz hakkına başvuran kişilerin kendilerini temsil edeceklerle ulaşımalarının rahat bir şekilde gerçekleşmesi,
- Başvuran kişinin mali yönden bir temsilci elde etme durumu yoksa ücretsiz avukatlık hizmetinin sağlanması ve bu kararın barolarca alınması gerektiği,
- Sığınma prosedürü içerisinde yer alan ancak refakate sahip olmayan küçük yaştakiler için yine ücretsiz hukuki yardımda bulunulması.

Bu noktada Güner'in belirttiği üzere Anayasa'nın 125. maddesinde geçen *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"* ibaresinden yola çıkarak sığınmacı ve mültecilerin dava açma hakkına sahip olduklarını söyleyebiliriz. Plan içerisinde de bu tarz davaların ivedilikle çözüme kavuşturulması gerektiği belirtilmiş ve hızlandırılmış usulün önemine vurgu yapılmıştır.

X. GÖÇ ALANINDA TÜRKİYE'NİN TARAF OLDUĞU ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER VE İŞ BİRLİĞİ ÇALIŞMALARI

Göç hareketlerinin giderek artan etkisiyle ulus sınırların aşılması konunun küresel hale gelmesini sağlamıştır. XX. Yüzyılda yaşanan iki dünya savaşıyla birlikte yer değiştirmenin daha büyük boyutlara ulaşması göç yönetiminin de uluslararası hale gelmesine sebep olmuştur. AB başta olmak üzere ulus üstü kurum ve yapılar

aracılığıyla göç yönetiminde daha iyi model arayışı her zaman devam etmektedir. Bu doğrultuda yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde anlaşmalar yapılarak iş birliği çalışmaları geliştirilmiştir. Türkiye özelinde de mümkün olduğunca küresel ölçekte yapılan çalışmalara iştirak sağlanmış ve göç yönetimi modeli oluşturulmaya çalışılmıştır.

Türkiye için iş birliği çalışmaları ve anlaşmalar bakımından önemli örneklerden birini ikili iş gücü anlaşmaları oluşturmaktadır. Almanya başta olmak üzere birçok ülkeyle yapılan anlaşmalar işçi göçünün kayıt altına alınmasıyla ve hem istihdam sağlanması hem de diğer ülkelerle kurulan ilişkilerin geliştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Uluslararası anlamda ise ilk bahsedilmesi gereken sözleşme 1951 Cenevre Sözleşmesi olmalıdır. Günümüze kadar gelen süreçte Türkiye gibi taraf olan ülkelerin göç yönetimlerinde temel kaynak görevini sürdürmeye devam etmektedir denilebilir.

İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (1954) de Cenevre’de sonra taraf olunan temel metinler arasında gösterilebilir. Bugün göç mevzuatı oluşumunda mülteci, sığınmacı ve göçmenlere tanınan haklar her şeyden önce insan hakları sözleşmesiyle sabit temel haklar olma özelliği taşımaktadır. 1965 tarihli Her Türlü Irk Ayrımcılığının Önlenmesine İlişkin Sözleşme de Türkiye tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Temelde herkesin yasalar önünde ırk, cinsiyet, din, dil ayrımı yapılmaksızın eşitliğini savunan metnin 22. Maddesine Türkiye çekince koyarak taraf olmuştur. Madde 22;

“İki ya da daha fazla Taraf Devlet arasında bu Sözleşme’nin yorumlanmasını ya da uygulanmasını ilgilendiren ve görüşmeler ya da Sözleşme’de açıkça belirtilen yöntemler yoluyla çözümlenemeyen herhangi bir uyuşmazlık, taraflar bir diğer çözüm yolunda uzlaşamazlarsa, uyuşmazlığa taraf devletlerden birinin talebiyle, karar alınmasını teminen Uluslararası Adalet Divanı’na intikal ettirilir.”

ifadesini içerir ve Türkiye 2002 yılında sözleşmeyi bu maddeye çekince koyarak imzalamıştır (Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, 1972). Anlaşmazlıkların Uluslararası Adalet Divanı’na götürülmeden önce her şartta Türkiye Cumhuriyeti’nin açık muvafakatının olması gerektiği vurgulanmıştır.

Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (1966) bir diğer taraf olunan sözleşmeler arasındadır. Herkesin kişisel ve siyasal haklarıyla birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını kullanarak özgürlüğe kavuşabileceğini söyleyen metin cinsiyet eşitliğinin de altını çizmektedir. Sözleşmeye taraf devletlerin eşit iş yapan herkese eşit ücret ödemeyi taahhüt ettiği ve özellikle kadınların erkeklere sunulan çalışma koşullarından daha aşağıda şartlarda çalıştırılmayacağını beyan ettiği kabul edilmektedir. Günümüz çalışma şartlarında çalışanların haklarının düzenlenmesi konusunda birçok maddeye yer verilmiş olup halkların kendi kaderini tayin hakkından eğitimle ilgili maddelere kadar birçok konuyu bünyesinde barındırmaktadır (Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, 1966).

Türkiye bu sözleşmeyi de bir çekince koyarak yürürlüğe sokmuştur. Sözleşmenin 13. Maddesinde;

“Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, ana-babaların veya -bazı durumlarda- yasal yoldan tayin edilmiş velilerin çocukları için, kamu makamlarınca kurulmuş okulların dışında, Devletin koyduğu ya da onayladığı asgari eğitim standartlarına uygun diğer okulları seçme özgürlüğüne ve çocuklarına kendi inançlarına uygun dinsel ve ahlaki eğitim verme serbestliklerine saygı göstermekle yükümlüdürler”

ifadesi için Türkiye anayasasının 3, 14 ve 42. Maddelerini gerekçe göstererek uygulama hakkını saklı tutar.

Evrensel sözleşmelerin çoğuna coğrafi çekince koyarak taraf olan Türkiye birçok proje anlaşması, sözleşme ve protokol yaparak süreci yönetmeye çalışmaktadır. 1923 yılında Yunanistan ile gerçekleştirilen mübadele sürecinden itibaren yapılan anlaşmaların bazı örnekleri aşağıda belirtilmiştir.

- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi Arasında İş Birliği Anlaşması (2000)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü Arasında Örgütün Türkiye'deki Hukuksal Durumu, Ayrıcalıkları ve Dokunulmazlıkları Hakkında Anlaşma (2003)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu Arasında İmzalanan "Devlet İstatistik Enstitüsü'nün Uluslararası Göç

Alanında Araştırma ve Veri Analiz Kapasitesinin Artırılması" Konulu Proje Anlaşması (1997)

- Türkiye Cumhuriyeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadelede İş Birliği Anlaşması (2001)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Avustralya Hükümeti Arasında Çalışma ve Tatil Vizesine İlişkin Mutabakat Muhtırası (2007)
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan Sahil Güvenlik Alanında İş Birliği Anlaşması (2002) gibi sayısız örneklerle karşılaşmaktayız.

Son olarak küresel ölçekte imzalanan anlaşmalardan Palermo Konvansiyonu'na bakmakta fayda olacaktır. Palermo Konvansiyonu (Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi) Türkiye tarafından 2003 yılında imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin amacı; küresel ölçekteki suçlarla mücadelede daha etkin yollar izlenebilmesi amacıyla iş birliğinin geliştirilmesidir. Sınır aşan nitelikte suçlar grubuna mahkûmiyeti 4 ve daha fazla yıl gerektiren ağır suçlar, örgütlü suç grubuna katılma, kara para aklama, yolsuzluk ve adaletin engellenmesi suçları alınmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019).

Bu noktada önemli olan kısım ise sınır aşan suç kabul edilmesi için bir suçun ulus sınırlar bakımından ne şekilde işlenmesi gerektiğinin belirtilmesidir. Suç birden fazla devlette işlendiğinde, suç tek devlette işlenmesine rağmen hazırlanma ve planlama gibi kısımların önemli bir bölümünün başka bir devlette gerçekleşmesi halinde, suç tek devlette işlense de birden fazla devlette suça karışmış örgütlü bir suç grubunun varlığı halinde veya suç tek devlette işlenmesine rağmen başka bir devlette önemli etkileri olduğunda sınır aşan suç kapsamına girmektedir (Palermo Konvansiyonu, 2003).

Görüldüğü üzere Türkiye küresel ölçekte iki ya da daha fazla devletin taraf olduğu birçok sözleşme, anlaşma ve protokolü benimsemiş ve uygulamaya koymuştur. AB tam üyelik müzakerelerinin de yadsınamaz etkisiyle göç politikası oluşturma

sürecinde hem mevzuat hem de uygulama bakımından uluslararası iş birliğine önem verilmiştir.

XI. TÜRKİYE’NİN GÖÇ SİYASETİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Coğrafi konumu ve dolayısıyla siyasî pozisyonu sebebiyle göç hareketlerinde yaşanan yoğunluğun etkisi Türkiye’de daimî hissedilmiş ve hissedilmeye de devam etmektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nun sınırlarını oldukça genişleterek diğer ülkelerle kurmuş olduğu ilişkiler de göç hareketlerinin yaşanmasında etken olmuştur. Fetihlerin gerçekleştirilmesi sadece değişen sınırlar bakımından değil, aynı zamanda ülke içerisinde yaşanacak nüfus hareketleri bakımından da büyük önem taşımaktadır. Ancak Osmanlı dönemi için yaşanan en büyük göç hareketlerinden biri başka bir ülkede yaşanan sıkıntılardan dolayı olmuştur. Engizisyonundan kaçan Yahudiler Osmanlı’ya sığınmış ve yaşamlarını burada devam ettirmişlerdir.

O dönem için özellikle yönetim modellerinin din üzerinden şekillendiği düşünülürse, dinî kimliklerini kaybetmemek için göç eden Yahudilerin Müslüman topraklarına sığınmaları şaşırtıcı gelebilir. Ancak göç olgusuna bakış açısında kalkınmacı bir zihniyetin izlerine rastlamak mümkündür. İstanbul’a yerleştirilen Yahudilerin şehir hayatına canlılık getirmeleri ve ekonomik faaliyetlerde yer almaları ülke refahı için önemli görülmekte. Hatta Güleriyüz’ün aktardığına göre II. Bayezid Yahudi göçmenler üzerinden Kral Ferdinand için kendi ülkesini yoksullaştırırken benim ülkemi zenginleştirdi demiştir (Güleriyüz, 2015: 65). Kimlikler üzerinden değil ülke yönetimi bakımından katma değer yaratmanın önemiyle bir göç politikası benimsenmiştir.

Osmanlı ve Türkiye için esas göç dalgaları 19. Yüzyılla birlikte başlamıştır denilebilir. Osmanlı gerileme döneminde özellikle Osmanlı-Rus savaşları ve I. Dünya Savaşı’na giden süreçte yaşanan Balkan Savaşlarıyla göç dalgaları devam etmiştir. Bu noktada daha önceki bölümlerde de belirttiğimiz üzere İttihat ve Terakki’nin iskân politikaları göç yönetiminde etkili olmuştur. Milliyetçilik akımının yayılmasıyla da birlikte ulusal kimlik inşası göç hareketlerini tetiklemiştir. Bu noktada önemli olan göç edenlerin Türk kimliğine sahip olmalarıdır. Gelen Türk kökenli göçmenlerin iskânı için hem ülke ekonomisine katkı hem de nüfus dengeleri gözetilmiştir. Arslan’ın

Mahmut Şevki Paşa'nın günlüğünden aktardığına göre; öncelikle Balkanlardan gelen Türklerin Anadolu'ya yerleştirilmesi düşünülmüş ancak yüksek maliyet sebebiyle vazgeçilmiştir. Bunun üzerine göçmenlerin Üsküdar ile İzmit arasına yerleştirilerek oluşturulacak meyve bahçeleri sayesinde de Avrupa'ya meyve ihraç etmek düşüncesi oluşmuştur (Arslan, 2008: 86). Diğer taraftan da göçmenlerin yerleştirildikleri hiçbir yerde çoğunluk olarak bulunmadıkları bir gerçektir. Bir kez daha göç ve göçmene bakış açısı ekonomi ve istihdam üzerinden olduğu kadar ülke içerisindeki nüfus dengesi de gözetilerek geliştirilmiştir.

Cumhuriyet dönemine bakıldığında ise Yunanistan ile yapılan nüfus mübadelesi göç siyaseti bakımından büyük önem teşkil etmektedir. Bir kez daha Türk kökenli göçmenlerin gelişi I. Dünya Savaşı sonrası tüm Avrupa'da etkisi hissedilen ulus devlet ve dolayısıyla ulus kimlik inşası üzerinden değerlendirilmiştir. Çıkarılan iskân kanunlarıyla hem göçmenlerin yerleşimleri sağlanmış hem de modernleşme çabası içinde olan ülkenin kent ve kır yaşamı düzenlenmeye çalışılmıştır.

1960'lı yıllarda yaşanan işçi gönderimine bakıldığında da geniş açılı bir göç yaklaşımı gözükmemekte ve istihdam gibi ekonomik sorunların çözüm yolu olarak göç olgusu ön plana çıkmaktadır. Yapılan anlaşmalarla birçok ülkeye işçi gönderimi yapılmış ancak krizlerin etkisiyle yaşanan sıkıntıların çözümü gecikmiştir. Sonrasında gerçekleşen sosyal güvenlik anlaşmalarıyla işçilerin hakları korunmaya çalışılmıştır. Süreç içerisinde Cenevre Sözleşmesi'ni imzalayan Türkiye coğrafi çekince tutumunun 1967 protokolünde de sürdürmüştür. Ancak Türkiye için esas göç politikası oluşturma süreci 1980 sonrası dönem için bahsedilebilir.

Önceki dönemlerde Türk kökenli göçmenlerin iskânı ile politikasını uygulayan Türkiye için artık yabancı göçmenler dönemi başlamıştır. İran Devrimi sonrası ilk büyük akına şahit olunurken Sovyetlerin dağılmasıyla birçok ülkeden göçmen Türkiye'ye gelmiştir. Göç akınlarıyla birlikte sorunların da baş göstermesiyle Türkiye mevzuatını geliştirme çabası içine girmiştir. Ulusal düzenlemeler ve taraf olunan uluslararası sözleşmeler vasıtasıyla göç yönetimi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Daha önceki dönemlere göre artık göç için ekonomiye katkı bakımından çıkılmış ve önceliğin güvenlik algısına dönüştüğü söylenebilir. Sığınmacı, göçmen, mülteci gibi tanımlamaların net bir şekilde yapılarak yasa dışı göçle mücadele etmeye çalışan bir Türkiye görüntüsü ortaya çıkmıştır.

Coğrafi çekince koyularak mülteci ve sığınmacı tanımlarının farklılaşması özellikle Suriye göçü sonrası daha net anlaşılmaktadır. Siyasi olarak istikrarsız bir bölgede yer alan Türkiye için Orta Doğu'dan gelen ya da Afrika'dan transit ülke olarak kullanmak için gelen sığınmacılara haklarının tanınması hem demografik hem güvenlik algısı bakımından pek mümkün gözükmemektedir. AB ile ilişkiler Avrupalı devletlerin sığınmacı akınına uğrama endişesiyle gerilmekteyken Türkiye sınırda yaşanan iç savaş tehlikesiyle komşu ülkelerinden sığınmacı akınlarını karşılamaktadır. AB'nin güvenlik algısıyla yönettiği göç politikası Türkiye için 1980 sonrası dönemde ülke içinde yaşanabilecek olası sorunlarla birlikte hem nüfus dengesi gözetmek hem de AB ile birlikte mali külfetin paylaşımı konusunda güvenlik algısıyla göç yönetimi üzerine gerçekleşmiştir.

Aşağıda Cumhuriyetin ilanı sonrasında göç yönetiminde hukukî ve idarî alanda yapılan düzenlemeler verilmiştir.

Tablo 4: Göç Mevzuat Tablosu

1926 İskân Kanunu	Ülke içerisinde dağınık halde yaşayan aşiretlerin yerleştirilmesi amaçlanmıştır. Açık kapı politikası benimsenmiş, muhacirlerin toprak ve ev sahibi yapılarak üretime katkı sağlanması istenmiştir.
1934 İskân Kanunu	Güvenlik odaklı yaklaşım ortaya çıkmıştır. Üretime katılımları devam ettirilirken I. Dünya Savaşı sonrası Trakya'nın işgal edilme olasılığı sebebiyle tampon bölge amaçlı iskân siyasetinin benimsenmesi.
Pasaport Kanunu	Göç siyaseti bakımından herhangi bir bakış açısı bulunmamakla birlikte yabancıların gerçekleştirmesi gereken işlemlerin hukukî zemini hazırlanmaya başlanmıştır.
Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun	Ülkede 1 aydan uzun kalacak yabancılarla ikâmet şartı getirilerek kayıt altına alınma gerçekleştirilmiştir. Siyasi mülteciler ayrı ele alınmış ve sadece İçişleri Bakanlığı'nın izin verdiği yerlerde ikâmet edebilecekleri belirtilmiştir.
Vatandaşlık Kanunu	Güvenlik odaklı yaklaşım sonucunda yabancıların vatandaşlık kazanma şartları zorlaştırılmış ve daha içe dönük bir politika ortaya çıkmıştır.
1994 İltica Yönetmeliği	Mülteci ve sığınmacılarla ilgili ilk hukukî metin oluşturulmuştur. Savunma mekanizması geliştirilmeye devam edilmiş ve sınırlarda yaşanacak nüfus hareketliliğinde sığınmacıların durdurulacağı belirtilmiştir.
Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun	Genel olarak iş hukukunda yabancıların hakları belirtilmiştir. Kritik nokta ise İskân Kanunlarında muhacir, mülteci ve göçmen olarak tanımlanan (Türk soyundan gelen kişiler) kişilerin kanunda belirtilen sürelerden bağımsız olarak çalışmalarına izin verilmesidir.

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEĞİŞEN GÖÇ SİYASETİ VE GÖÇ İDARESİ

XII.6458 SAYILI YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU DEĞERLENDİRMESİ

Cumhuriyetin ilanı sonrası mübadele süreci ve ülke içi iskân meseleleriyle uğraşılmış ve Türkiye için bir göç yönetimi süreci başlamıştır. Mevzuat ve uygulama bakımından oldukça yavaş işleyen dönemler sonrası AB üyeliği bir bakıma sıçrama etkisi yaratmış ve göç akınları karşısında politika oluşturma konusunda AB etkisi iyiden iyiye hissedilmiştir. Küreselleşme sonrası dönemde gerçekleşen göç hareketlerinin Türkiye üzerinde etkili olmaya başlamasıyla Türkiye transit ülke konumundan çıkarak hedef ülke haline de gelmeye başlamıştır. Bu konum değişikliği ulusal mevzuatın uluslararası göç rejimiyle uyumlu hale getirilmesi için itici faktör olmuştur.

Arap Baharının yaşanması sonrası komşu ülkelerde yaşanan siyasî istikrarsızlık Türkiye'nin karşılaştığı göç hareketlerinin başka bir boyuta evrilmesinde etken olmuştur. Daha önce karşılaşılmamış boyutlarda gerçekleşen Suriye kaynaklı göç akını göç yönetiminde yeni adımlar atılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu noktada göç mevzuatının değişimi açısından 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) Türkiye'nin göç serüveninde çok önemli bir yer tutmaktadır.

6458 sayılı YUKK incelendiğinde, ilk olarak dikkat çeken AB göç mevzuat ve politikalarının etkisinin gittikçe daha hissedilir olmasıdır. Önceki bölümde değindiğimiz Katılım Ortaklığı Belgeleri başta olmak üzere AB'ye tam üyelik süreci göç yönetimi konusunda etkili olmuş ve mevzuatın gelişimi açısından önemli bir rol oynamıştır. YUKK'un genel gerekçesinde de AB etkisine yer verilmiştir. Küreselleşme sonrası dönemde yoğun göç hareketleriyle karşılaşılması ve ülkenin hedef ülke haline gelişi kanunun gerekçesinde yer alan bir başka konu olmuştur. Gerekçede değinilen bir diğer konu ise, özellikle yabancıların ülkeye giriş, çıkış ve ülke içerisindeki hukukî statüleriyle birlikte sahip oldukları hak ve yükümlülüklerin eski kanunlar vasıtasıyla yürütülmesinde yaşanan sorunlardır.

YUKK tasarısı ile çoğunlukla idarî düzenlemelerle yürütülen konular kanun boyutunda ele alınarak uluslararası standartlarda bir göç yönetiminin hedeflendiği belirtilmiştir. Ayrıca giderek büyüyen bir sorun haline gelen düzensiz göçle mücadele için de hukukî temelin güçlendirileceği vurgusu yapılmıştır. İnsan haklarına ve AB müktesebatına uyumlu, ihtiyaçlar doğrultusunda hukukî, idarî ve fizikî alt yapının oluşturulup etkin bir göç yönetiminin sağlanacağı da YUKK gerekçesinde belirtilmiştir (YUKK Gerekçe, 2013: 1-3).

11 Nisan 2013 tarihinde Resmî Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren YUKK Türkiye için göç yönetiminde değişikliklerin sağlanmasında önemli bir adım olmuştur. Örneğin daha önce göç ile ilgili mevzuat kısmında sözü edilen Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı zamanda Pasaport Kanunu’nda bulunan bazı hükümler de YUKK kapsamında yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer yandan YUKK, önceleri çoğunlukla idarenin eylem ve işlemleri üzerinden yürütülen göç yönetiminde hukukî boşluğun giderilmesi bakımından önem arz etmektedir. Başta ülke dışından olmak üzere ülke içerisinde de sığınma hukukuyla ilgili gerçekleştirilen işlemlerin kanunî bir temele dayanmaması eleştiri konusu olmuştur. Bu sebeple YUKK hem kanunî dayanak işlevini yerine getirmiş hem de göç yönetiminin temelini oluşturacak kapsamlı bir düzenleme olarak ortaya çıkmıştır (Aygün ve Kaya, 2016: 99).

A. Geri Gönderme Yasağı ve Coğrafi Çekince

Kanunun mülteciler ve özellikle sığınmacılar için en dikkat çeken kısımlarından biri dördüncü maddede geçen geri gönderme yasağıdır. Maddede yer alan; *“Bu kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza ya da muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez”* ifadesi sığınmacı hukuku bakımından önem arz etmektedir (YUKK, 2013: M.4). Genel hatlarıyla bakıldığında ülkelerinde yaşadıkları sorunlar sebebiyle kişilerin toplu yer değiştirmesi, göç edilen ülke için maddî ve manevî bir sorumluluk getirmektedir. Kitlesele göçe maruz kalan ülkeler için kaynak

yetersizliği sebebiyle yaşanabilecek olumsuzluklar veya sığınmacıların toplumsal uyumunda meydana gelebilecek sorunların da bu maddeyle birlikte bertaraf edilmeye çalışıldığı söylenebilir (Kaya ve Eren, 2014: 58).

Türkiye açısından göç mevzuatı kapsamında önemli başlıklardan bir diğeri ise coğrafi çekince olmuştur. 1951 Cenevre Sözleşmesi itibariyle günümüze kadar olan süreçte coğrafi çekince konusunda herhangi bir değişikliğe gidilmemiş ve YUKK düzenlemesiyle de bu konuda geri adım atılmamıştır. AB ile yürütölen üyelik müzakereleri ve göç yönetiminde uluslararası standartlara ulaşma çabasının birbirlerine etki ettiği söylenebilir. YUKK öncesinde de göç yönetimi konusunda çeşitli uluslararası metinlerde Türkiye tarafından coğrafi çekince koyulması AB tarafından eleştirilmiş ve bu konu Katılım Ortaklığı Belgelerinde veya Strateji Belgelerinde sıklıkla dile getirilmiştir. YUKK 61. Madde incelendiğinde bir kez daha önceki metinlerde olduğu gibi evrensel mülteci tanımı yapılmış ancak tanımın başında Avrupa ölkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle ibaresi yer almaya devam etmiştir. (YUKK, 2013: M.61).

B. Uluslararası Koruma Türleri

Mülteci hakları bakımından kanunda yer alan önemli gelişmelerden bir tanesi de 62. Maddede şartlı mülteci tanımının yapılmasıdır. Özellikle komşu ölkelerinde siyasî, ekonomik ve sosyal istikrarsızlıkların yaşanması Türkiye için coğrafi çekince konusunda geri adım atılmamasına sebebiyet vermektedir. Şartlı mülteci tanımında, mülteci tanımlanırken olduğu gibi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yapılan mülteci tanımı kabul edilmiş olup maddenin başlangıcına Avrupa ölkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ibaresi eklenmiştir. *Şartlı mülteci* statüsü Türkiye'nin koymuş olduğu coğrafi çekince sebebiyle Türk hukukuna özgü bir koruma statüsü olarak karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2015: 72).

Şartlı mülteci ile mülteci tanımları arasında kanunî anlamda tek fark, mülteci statüsünün elde edilmesine sebep olan olayların Avrupa ölkelerinde meydana gelme şartı bulunurken şartlı mülteci statüsü için bakılacak olayların Avrupa ölkeleri dışında gerçekleşmesi aranmaktadır (YUKK, 2013: M.61-62). Ancak iki tanım arasındaki farktan ziyade şartlı mülteci bahsinin geçtiği 62. Maddeye eklenen son cümle kritik

bir detaya yer vermektedir. Şartlı mülteci tanımından sonra, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir kısmı, tanım dışında diğer bir farkı oluşturmaktadır. Eklenen bu kısım ile birlikte uluslararası koruma açısından bakıldığında başvuru hakkı düzeyinde herhangi bir değişikliğe sebep olunmasa dahi, Türkiye açısından Avrupa dışından gelen sığınmacılara şartlı mülteci statüsü verilmesi kendilerine geçici misafir gözüyle bakıldığına işaret olarak kabul edilebilir (Çelik, 2015: 76).

Şartlı mülteci statüsü üzerinden yapılan bir eleştiriye de değinmek gerekmektedir. Türkiye’nin coğrafi kısıt koyarak Cenevre Sözleşmesi’nde olmayan yeni bir tanıma sebebiyet vermesi, uluslararası anlaşma hükümleri ile çelişki oluşturma konusunda eleştiri oklarını çekmiştir. *Eksi*’nin aktardığına göre, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nde (AİHM) Türkiye aleyhine dava açılmıştır. Gerekçe olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi uyarınca sözleşme hükümlerinin herhangi bir ayırım yapılmaksızın herkes için eşit olarak uygulanması maddesine zıt düşülmesi gösterilmiştir. Ancak dava sonucunda mahkeme Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni coğrafi çekinceyle imzalamasından dolayı böyle bir ayırma gidilmesinin herhangi bir kural ihlaline sebebiyet vermediğini belirtmiştir (Eksi, 2015:49).

Aynı zamanda Türkiye için 1951 sözleşmesine koyulan coğrafi çekincenin oluşturduğu hukukî boşluğun da doldurulduğu iddia edilmektedir. Mülteci statüsü verilmesi hususunda çekinceden dolayı daraltılan kavram sebebiyle bu statüyü alamayanlar açısından yeni bir hukukî statü oluşturulmuştur. AB tarafından sürekli dikkat çekilen çekincenin kaldırılması baskısının şartlı mülteci statü oluşturularak az da olsa bertaraf edilmesi fikrinin benimsendiği söylenebilir. Bu sayede Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle sığınmacı durumunda olan ancak mülteci statüsü alamayanlar için, ülke içerisinde belirli bir süre barınmalarını sağlayacak hukukî bir dayanak oluşturulduğu da ifade edilebilir (Dost, 2014: 47-49).

YUKK kapsamında yer alan uluslararası koruma biçimlerinden bir diğeri ise *ikincil koruma* statüsüdür. Türkiye için göç düzenlemelerine baktığımızda daha önce herhangi bir yönetmelik ya da uygulamada yer almayan ikincil koruma YUKK ile Türk hukuka giriş yapmıştır. 63. Maddede kendine yer bulan ikincil koruma için gerekli şartlar şu şekilde sıralanmıştır.

- Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;
- Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezasına infaz edilecek,
- İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir (YUKK, 2013: M.63).

Bu noktada kanunda belirtilen diğer koruma türleri kapsamına alınamayan sığınmacılar için daha detaylı bir madde eklenerek hukukî statüye kavuşturulmalarının amaçlandığı söylenebilir

C. Geçici Koruma

YUKK içerisinde uluslararası koruma türleri her ne kadar bu üç başlık üzerinden incelense de 2011 yılı sonrası yaşanan Suriyeli göçü göç yönetiminde hukukî adımların atılması ihtiyacını doğurmuştur. Kanunun dördüncü bölümünde koruma türlerinden farklı olarak Geçici Koruma ve Uluslararası Korumaya İlişkin Diğer Hükümler başlıklı kısım yer almaktadır. 91. Maddede; “ Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir “denilmektedir. Bu şekliyle geçici koruma kavramı Türk hukukunda ilk kez YUKK içerisinde yer almıştır (YUKK, 2014: M.91).

Kitlesel göç akınları sebebiyle düzenlenen geçici korumadan bireysel olarak gelen yabancılara yararlanamayacağı sonucu çıkmaktadır. 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği, hukukî altyapıyı detaylı bir şekilde hazırlamıştır. Geçici koruma altında bulunanların hak ve yükümlülükleri düzenlenerek sağlık, eğitim, çalışma vb. haklardan yararlanma biçimleri de belirtilmiştir (Erdem, 2017: 337-338).

Bu noktada GKY'nin (Geçici Koruma Yönetmeliği) çıkarılmasında Suriyeli göçü ciddi bir faktör olsa da yönetmeliğin Suriyeliler için çıkarılmadığını belirtmek gerekir. Herhangi bir coğrafi çekince söz konusu olmamakla birlikte, göçün nereden geldiği önemli olmaksızın şartlar sağlandığı takdirde hak ve yükümlülüklerden eşit şekilde yararlanılması söz konusudur. Aynı zamanda hem YUKK hem de geçici koruma yönetmeliği açısından kitlesel göçlerin çıkış nedenleri de herhangi bir şekilde sınırlandırılmamıştır. Bu sınırlamanın getirilmemesi, hangi sebeple olursa olsun göç etmek durumunda kalmış kitlelerin sığınma arayışlarının sonuçlanabilmesi ve geçici korumadan yararlanabilmeleri için hukukî bir zemin oluşturma çabası olarak yorumlanabilir (Zenginkuzucu, 2018: 50).

Geçici koruma noktasında yönetmelik uyarınca dikkat çekilmesi gereken noktalardan biri ise yönetmeliğin 6. Maddesinde, aynı YUKK 4. Maddede olduğu gibi *geri gönderme yasağının* bulunmasıdır. Bireysel anlamda statü verilemeyerek geçici koruma rejimi altına alınanların uluslararası koruma sayesinde giderilebilecek ihtiyaçları, bu şekilde karşılanmaya çalışılmış ve insanî yönden olumlu bir gelişme olarak nitelendirilmiştir. Ancak geçici korumanın diğer koruma türlerine daha dar kapsamlı olması ve en önemlisi kişiye bu koruma altındayken ikamet izni verilemiyor oluşu eleştiri noktalarından başlıcasını oluşturmaktadır (GKY, 2014: M.6; Karaca, 2018: 147).

D. Kabul Edilemez Başvuru

YUKK içerisinde yer alan önemli başlıklardan bir diğeri ise *kabul edilemez başvuru* kısmıdır. Kimlerin başvurusunun kabul edilemeyeceğinin sınırları çizilmiştir. Örneğin, diğer maddelerde sözü edilen ilk iltica ülkesinden gelen bir bireyin koruma türlerinden herhangi biri yaptığı başvuru kabul edilemez olarak değerlendirilmektedir. Çünkü ilk iltica ülkesinde olması sebebiyle mülteci statüsüne sahip ve geri göndermeme ilkesi uyarınca etkin korumaya halen dahil olan kişinin yeni bir korumadan faydalanması mümkün değildir ve ilk iltica ülkesine geri gönderme işlemi uygulanır (YUKK, 2013: M.72).

Kabul edilemez başvuru altında değerlendirilen bir başka başlık ise güvenli üçüncü ülkeden gelenler için oluşturulmuştur. Kişinin ciddi zarar görme tehlikesi

bulunmuyorsa, hayatı ya da hürriyeti din, ırk, tabiiyeti gibi sebeplerle tehlike altında değilse, işkence ya da onur kırıcı cezaya tabi tutulacağı ülkeye geri göndermeme ilkesi uygulanıyorsa, burada mülteci statüsü almış ya da mülteci olarak sözleşme hükümlerince koruma hakkı elde etmeye uygunsa geldiği ülke güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmektedir. Bu kapsamda kabul edilemez başvurular kişilere ya da yasal temsilcilerine iletilerek idari işlem uygulanmakta ancak kişilerin itiraz hakları da saklı tutulmaktadır (YUKK, 2013: M.74).

E. Hızlandırılmış Değerlendirme

Göç yönetimi ve göç etmek durumunda kalmış bireyler açısından karar alma süreçlerinde zaman kavramı da büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda YUKK içerisinde de hızlandırılmış değerlendirme maddesiyle bir düzenlemeye gidilmiştir. 79. Madde uyarınca hızlandırılmış değerlendirmeye tabi tutulabilecek ve kapsam dışında kalan kişiler belirtilmiştir. Hızlandırılmış değerlendirme için başvuran kişinin başvuru esnasında sunduğu gerekçeler arasında uluslararası korumayı gerektirecek konulara hiç değinmemiş olması aranan şartlardan bir tanesini oluşturmaktadır. Sahte belge kullanımı veya olumsuz sonuca yol açabilecek belgelerin kasıtlı saklanması şartlardan bir diğeridir. Kimliğinin tespit edilmesini kasıtlı olarak güçleştirenler, sınır dışı edilmek üzere idarî gözetim altında tutulanlar, daha önce sınır dışı edilmiş olanlar da yine hızlandırılmış değerlendirmeye tabi tutulacaklar arasındadır (YUKK, 2013: M.79).

Hızlandırılmış değerlendirme içerisinde refakatsiz çocuklar için bir madde koyulmuş ve bu kapsamda olanların başvurularının hızlandırılmış olarak değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir. Sürecin işleyiş biçimine de yer verilmiş ve başvuru tarihinden itibaren en geç üç gün içinde mülakat yapılacağı ve mülakat sonrasında da en geç beş gün içerisinde karar verileceği belirtilmiştir (YUKK, 2013: M.79).

F. Uluslararası Koruma Statüsünün Sona Ermesi

Son olarak YUKK kapsamında dikkat çekilmesi maddelerden biri de 85. Maddedir. Uluslararası koruma hakkı kazanmış kişinin hangi şartlar altında bu hakkı kaybedeceği düzenlenmiştir. Vatandaşı olduğu ülkeye geri dönmüş veya dönmese bile korumasından tekrar faydalanmaya başladıysa, daha önceden kaybettiği vatandaşlığı geri kazanmışsa, başka bir ülkeden yeni bir vatandaşlık kazanmış ve korumasından da faydalanmaya başladıysa, koruma statüsünü kazanmasına sebep olan şartlar ortadan kalktıysa uluslararası koruma statüsünün sona ereceği belirtilmektedir (YUKK, 2013: M.85).

Madde içerisinde ikincil koruma statüsünün sona erme durumu da düzenlenmiştir. Bu statünün verilmesine zemin hazırlayan koşulların ortadan kalkması veya önemli ve kalıcı şekilde değişim yaşanıp yaşanmadığına bakılarak uluslararası korumanın sürekliliğinin değerlendirileceği belirtilmiştir. Belirtilen şartların değerlendirme süreci sonunda kişinin kendisi, yasal temsilcisi ya da avukatına tebliğ edilme suretiyle işlem gerçekleştirilir (YUKK, 2013: M.85).

XIII. GÖÇ İDARESİ KURULUŞ SÜRECİ

Göç hareketlerinin uluslararası alanda artmasıyla birlikte göç yönetimi devletler bazında giderek artan bir öneme sahip olmuştur. Türkiye için özellikle küreselleşme sonrası dönemde yaşanan mülteci akınları göç ve göç yönetimi konusunda adım atılmasını elzem hale getirmiştir. Cumhuriyet sonrası dönemde yaşanan göç akınları öncelikle kaçak göç ve göçmenlerin yönetilmesi üzerinden değerlendirilirken coğrafi olarak içinde bulunulan konumun kitlesel göç hareketlerine sebep olmasıyla uluslararası standartlarda bir göç yönetimi geliştirme çabası içine girilmiştir. 2013 yılında çıkarılan ve Türkiye'nin yeni göç yönetimi düzeninde temel noktayı oluşturan YUKK aynı zamanda yine göç yönetimi için kanunî düzenlemelerin yanında idarî düzenlemelere de yer vermiştir. Göçmenler ve diğer koruma arayan sığınmacıların hakları düzenlenirken kurumsal düzeyde de gelişim sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda YUKK 103. Maddede Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) kuruluşu düzenlenmiştir (GİGM, 2017).

Madde 103: *Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.*

Göç İdaresi'nin kuruluşunu sağlayan maddeden de anlaşılacağı üzere sadece göç yönetimi konusunda uzmanlaşmış bir birim kurulması hedeflenmiştir. Modern anlamda göç hareketleriyle karşılaşılmadan önce genellikle İskân Kanunları ve gündelik idarî müdahaleler üzerinden yönetilen göç hareketleri için daha düzenli bir yapı oluşturma hedefinden bahsedilebilir. 103. Maddenin ilk kısmında geçen göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak bölümü ülkenin göç yönetimi açısından değişim habercisi olarak kabul edilebilir.

Türkiye için 2000'li yıllara gelene dek göç yönetimi konusunda gözle görülür bir değişim ve gelişim yaşanmadığı söylenebilir. Cumhuriyet sonrası belirli aralıklarla göç dalgalarıyla karşılaşılmasına rağmen göç yönetimi konusunda kayda değer bir adım atıldığı söylenemez. 1923 yılında gerçekleşen nüfus mübadelesi sonrası belli ölçeklerde gerçekleşen göç dalgaları, 1990'lı yıllarda Yugoslavya ve Sovyet Rusya'da yaşanan ülke içi sorunlarla Türkiye'yi etkilemeye devam etmiştir. Ancak 2011 yılında Arap Baharının yaşanması Türkiye için göç yönetimi konusunun daha önemli hale gelmesine sebep olmuştur.

Arap Baharı sonrası Suriye'den gerçekleşen göç hareketinin Türkiye'nin daha önce karşılaşmadığı ölçekte olması, göç yönetiminin gelişiminde önemli bir dönemeç olmuştur. Öte yandan 2000 yılından Suriyeli göçüne kadar geçen sürede büyük rakamlarda göç hareketliliği yaşanmasa da AB üyeliği için gösterilen çaba göç yönetimi alanında da kendisini hissettirmiştir. 2003 yılında hayata geçirilen İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı hem göç hareketlerinin düzenlenmesinde hem de AB müktesebatına uyum konusunda önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Ayrıca eylem planı dışında, Strateji Belgeleri ve Katılım Ortaklığı Belgeleri de Türkiye'nin gelişen göç yönetiminde önemli rol oynamıştır.

2013 yılına kadar olan süreçte yaşanan göç hareketleri ve düzenlenmeye çalışılan idarî uygulamaların, ciddi bir farklılık yarattığı söylenemez. Ancak Türkiye için yaşanmış en büyük kitlesel göç olarak kabul edilebilecek Suriyeli göçü yönetsel anlamda değışiklik yapılması adına en önemli itici güçlerden biri olmuştur. 2013 yılında çıkarılan YUKK öncesine kadar koordineli bir şekilde işleyen bütüncül bir göç yönetiminin varlığından söz edilememektedir. Her ne kadar Yunanistan ile gerçekleştirilen nüfus mübadelesi döneminde göç yönetimi konusunda ilk kurumsal örneklere rastlansa da çoğunlukla İçişleri Bakanlığı ve emniyet güçleri üzerinden yürütölmeye çalışılan bir göç yönetim süreci görölmektedir. 1960'lı yıllarda yurt dışına işçi gönderimi döneminde ise Dışişleri Bakanlığı ve İşçi Bulma Kurumu işleyişi sağlamıştır (Küçükyağcı, 2017: 9). Bu noktada göç yönetiminde dönemsel gelişmelerin farklı idarî yapılar ve gündelik uygulamalar üzerinden yönetölmeye çalışıldığı sonucuna varılabilir.

Yönetsel anlamda gelişme kaydedilmesinin gerekliliğı Suriye'den gelen böyle büyük bir göç dalgasıyla daha hissedilir hale gelmiştir. Ülkeye giriş yapan milyonlarca insanın hukukî anlamda statülerinin belirlenmesi; sağlık, eğitim, istihdam gibi başlıca alanlarda ortaya çıkabilecek sorunların çözölmesi açısından süreç kurumsallaşma ihtiyacını giderek artırmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün baş aktör olduğu göç yönetiminde yeni yaklaşımların geliştirilerek sorunlara daha etkin çözümler bulma arzusu GİGM'nin kuruluşunda temel sebeplerden biri olmuştur (Akman, 2018: 455).

GİGM kuruluş sürecinde amaçlanan temel noktalardan biri sadece koordineli şekilde işlenmesi amaçlanan bir göç yönetimi oluşturmak değil, aynı zamanda dışa verilen göçün de kontrol edilebilmesi ve göç olgusu üzerinde stratejik yönetim biçiminin geliştirilmesidir. Küreselleşme öncesinde geçiş ülkesi konumunda olan Türkiye'nin hedef ülke haline gelmesiyle uluslararası standartlara uygun bir göç yönetimi inşa etmek, alanında uzmanlaşmış kişilerin istihdamını sağlamak ve bu sayede etkin bir göç yönetimi modeli inşa etmek hedefleri GİGM'yi doğurmuştur (Öztürk ve Tekiner, 2017: 154).

Göç yönetiminde yeniden yapılanmaya gidilmesiyle açık kapı politikası uygulayan Türkiye için insan hakları odaklı bir yaklaşım GİGM'nin kurumsal varlığıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu noktada böyle bir idarî teşkilatlanmaya

gidilmesinin önceleri Emniyet Genel Müdürlüğü ve kolluk kuvvetleri aracılığıyla yürütülmekte olan göç yönetiminin sivil bürokratik yapıya dâhil edilmeye çalışıldığı yorumu yapılabilir. Kurum ülkenin göç politika ve stratejilerini belirleme konusunda destek vermek ve belirlenen politikaları uygulamakla görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda yabancıların ülkeye giriş ve çıkış işlemlerinden ikametlerine, sınır yönetiminden yasa dışı göçle mücadeleyle kadar birçok konuda GİGM kurularak yetkili merci haline gelmiştir.

XIV. GİGM'NİN TEŞKİLAT YAPISI

YUKK Türkiye'nin göç siyasetinde en önemli yapı taşı oluştururken hem GİGM'nin kuruluşu düzenlenmiş hem de teşkilat yapısı belirlenmiştir. Göçmen ve mülteci haklarının yasal çerçeveye alınmasıyla birlikte idarî düzenleme gerçekleştirilerek öncesindeki karmaşık yapı bütünleşik bir hale getirilmeye çalışılmıştır. 103. Maddeyle kuruluşu sağlanan GİGM'nin görev ve yetkileri 104. Maddede belirtilmiştir.

- Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,
- Göç Politikaları Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek,
- Göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek,
- İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Türkiye'de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- Uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

- Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek,
- Mevzuatla verilen diğer görevleri yürütmek (YUKK, 2013: M 104).

Kurum kanunda belirtilen görev ve yetkileri uyarınca kolluk kuvvetleri tarafından yürütülmekte olan işlemleri devralmış ve mevzuat gelişimiyle birlikte diğer kamu kuruluşlarının göç alanında koordineli bir şekilde çalışması doğrultusunda görevlendirilmiştir. Yetki ve sorumluluğun güvenlik güçlerinden alınarak sivil bürokratik bir yapıya devredilmesiyle güvenlik eksenli göç yönetimi algısının açık kapı politikası paralelinde değişmeye başladığı söylenebilir.

GİGM dışında aynı kanunun 105. Maddesi uyarınca Göç Politikaları Kurulu oluşturulmuştur. İçişleri Bakanı'nın başkanlık ettiği kurulun üyeleri Göç İdaresi Genel Müdürü ve bakanlıklardan gelen müsteşarlardır. Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları yanı sıra Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları Başkanı da kurul üyesi konumundadır. Hükümet sisteminin değişmesi sonrası bakanlıkların kapatılması veya isim değiştirmesiyle birlikte kurulun ismi de Göç Kurulu olarak değiştirilmiştir (703 Sayılı KHK, 2018). Göç Politikaları Kurulu'nun görevleri kanunda aşağıda belirtildiği şekilde sıralanmıştır:

- Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak,
- Kitlemel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek, insani mülahazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek,

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin yabancı işgücü ihtiyacına ilişkin esasları belirlemek,
- Yabancılar verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek,
- Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek,
- Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak (GİGM, 2013).

GİGM ve Göç Politikaları Kurulu'nun görev ve yetkilerine bakıldığında GİGM tarafından yürütülecek işlemlerin sekreteryaya üzerine kurulduğu ve göç politikalarının belirlenmesinde etkin olmayacağı yorumu yapılabilir. Genel hatlarıyla Göç Politikaları Kurulu ve İçişleri Bakanlığı üzerinden stratejik anlamda verimli bir göç politikası oluşturulması hedeflenmiştir. GİGM kurul ve bakanlığın ardından hem uygulanması beklenen politikaların takipçisi hem de tüm idarî işlemlerin sorumlusu olarak ortaya çıkmaktadır.

GİGM kanunda belirtilen esaslara göre merkez, taşra ve yurtdışı birimlerinde teşkilatlanmaktadır. Genel müdür ve iki genel müdür yardımcısı başta olmak üzere 81 ilin tamamında taşra teşkilat oluşumu tamamlanmış ve bunların yanında hizmet birimleri ile sürekli kurul ve komisyonlara da yer verilmiştir (GİGM, 2019). YUKK 113. Maddede genel müdürlüğün sürekli kurul ve kuruluşları arasında; Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu yer almaktadır. Göç Danışma Kurulu aşağıda belirtilen şekilde oluşturulmaktadır.

Göç Danışma Kurulu: Kurula Bakanlık Müsteşarı ya da kendi görevlendireceği müsteşar yardımcısı başkanlık etmektedir. Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıkları kurulda daire başkanı seviyesinde temsil edilmektedirler. Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, Yabancılar Dairesi, Uluslararası Koruma Dairesi, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi ve Göç Politika ve Projeleri Dairesi başkanları, BMMYK Türkiye Temsilcisi, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye

Temsilcisi, göç konularıyla ilgili beş öğretim elemanı ve göç alanında çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur (YUKK, 2013: M. 113).

Kurulun görevleri göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında uygulanması düşünülen yeni uygulamaları değerlendirmek, göç yönetiminde bölgesel ve uluslararası gelişmelerin takibini sağlayarak Türkiye'ye olan etkilerini incelemek ve göç mevzuatı konusunda yapılan çalışmaları değerlendirmektir. Görüldüğü üzere geniş kapsamlı bir üye profili sağlanarak oluşturulmuş kurulun görev tanımları belirlense de aldığı kararların tavsiye niteliğinde olması kurul üzerinden etkinlik tartışmasına sebep olabilecektir.

Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu: Genel müdürlük tarafından atanan bir temsilcinin başkanlığında çalışan komisyonda Adalet ve Dışişleri bakanlıklarından görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanı yer almaktadır. BMMYK Türkiye Temsilci'nin de gözlemci olarak davet edilebileceği komisyonun temel görevi uluslararası koruma başvurularını değerlendirmektir (YUKK, 2013: M. 115). Genel müdürün koordinasyonu altında çalışan komisyon özellikle Suriye'den gelen büyük göç dalgası sonrası mülteci ve sığınmacı statülerinin değerlendirilmesi ve sonuca bağlanması açısından önem arz etmektedir.

Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu: Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısı başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıkları ile Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı, ilgili kolluk birimleri ve GİGM'nin en az daire başkanı seviyesindeki temsilcilerinden oluşur (YUKK, 2013: M. 116). Kurulun öncelikli görevleri düzensiz göçle mücadele kapsamına kolluk kuvvetleri arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlamak, ülkeye kaçak şekilde giriş yapılan bölgeleri tespit ederek kaçak göçün önlenmesi üzerine çalışmalar yapmak ve düzensiz göçle mücadele kapsamında alınabilecek önlemlerin geliştirilmesini sağlayarak mevzuat oluşumuna katkıda bulunmaktadır. Kurulun aldığı kararların diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından öncelikli olarak değerlendirilmesi göç yönetiminde daha etkin bir şekilde yer almasını sağlamaktadır.

Sürekli kurul ve komisyonların yanı sıra GİGM merkez teşkilâtına tabi olan hizmet birimleri bulunmaktadır. Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, Göç Politika ve Projeleri Daire Başkanlığı, Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı ve Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı şeklinde sıralanmıştır (GİGM, 2019).

Hizmet birimleri içinde idarî kurumların standart işleyişleri dışında öne çıkanlar arasında öncelikle Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı dikkat çekmektedir. Suriye’den gelen göç dalgasının ciddi boyutlara ulaşması sonrası birçok Suriyeli sığınmacının barınma merkezlerinden ayrılarak şehirlerde yaşaması adaptasyon sorununu gündeme getirmiştir. Sağlık, eğitim gibi başlıca konular dışında dil bariyerini aşmak ve yabancıların topluma entegrasyonunu sağlamak açısından uyum çalışmalarının geliştirilmesi GİGM açısından öncelikli hale gelmiştir.

GİGM tarafından yayınlanan 2018 yılı faaliyet raporuna bakıldığında merkez ve taşra teşkilatında toplam 10.796 personelin çalıştığı görülmektedir. Bu personel büyüklüğüyle birlikte 2015 yılında hayata geçirilen Göç-Net uygulaması teknolojik altyapının kitlesel göçlerin yönetilmesinde hazır hale getirilmesi açısından önem arz etmektedir. Türkiye için yeni göç politikasının temel öğelerinden biri bürokrasiyi mümkün olduğunca azaltarak hızlı ve verimli işlem süreçleri oluşturmaktır. GİGM internet sitesi üzerinden e-ikamet ve e-vize hizmetlerini sunmaktadır. Ancak teknoloji kullanımı ve işlemlerin hızlı gerçekleşmesi çerçevesinde bu iki hizmet dışında başka bir e-hizmet uygulamasının olması eleştiri konusu yapılabilir. Çoğunlukla bilgilendirme amacıyla kullanılan internet sitesinin daha çok hizmeti bünyesinde barındırmasıyla mülteci ve sığınmacılar açısından süreçlerin daha hızlı ilerleyeceği söylenebilir (Mursül, 2016: 135-137).

GİGM ve teşkilat yapısında önem teşkil eden unsurlardan bir diğeri ise stratejik planlama ve stratejik yönetimdir. Göç hareketlerinin yapısının karmaşıklaşması stratejik yönetimi tüm AB üye devletlerinde olduğu gibi Türkiye için de çok önemli

bir konuma getirmektedir. Bu doğrultuda GİGM önderliğinde 2017-2021 dönemi için stratejik plan hazırlanmış ve kamuoyuyla paylaşılmıştır (GİGM, 2016).

Strateji Planı hazırlanırken bir kez daha AB etkisi göze çarpmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgeleri ve AB-Türkiye İlerleme Raporları başta olmak üzere AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmeye çalışılan göç yönetimi, stratejik yönetim hedefi doğrultusunda ön plana çıkarılmıştır. GİGM için planın en önemli katkılarından biri GZFT Analizi yapılması olmuştur. Teşkilatın zayıf ve güçlü yönlerinin belirlenmesi ile fırsat ve tehditlerin ortaya konması gelişim sağlanması açısından kıymetli bir adım olarak kabul edilebilir.

Analizde göç yönetiminde sistematik bir yaklaşımın benimsenmesi, 81 ilde örgütlenmenin kısa sürede tamamlanması, Göç-Net başta olmak üzere teknolojik imkânlardan yararlanılması, çok taraflı projeler yardımıyla göç yönetiminin iyileştirilmeye çalışılması gibi güçlü yönlere değinilmiştir. Teşkilatın zayıf yönlerinde ise henüz bir kurum kültürünün oturmamış olması, yurt dışı teşkilatlanma çalışmalarının hâlâ tamamlanmamış olması, fizikî altyapının yetersiz kalması gibi konulara yer verilmiştir. En dikkat çekici zayıflıklardan biri ise kurumun yaptığı çalışmaların kamuoyuyla paylaşılmasında eksiklik yaşandığı bu sebeple de kurumun tanınırlığının istenen seviyede olmadığı belirtilmiştir (Stratejik Plan, 2017: 56-57).

GİGM uluslararası standartlarda bir göç yönetimi oluşturmak için teşkilat yapısını geliştirmeye ve sağladığı imkânları daha fazla duyurmaya gayret göstermektedir. Personel sayısını artırmak ve personelin daha eğitimli ve nitelikli duruma gelmesini sağlamak için de çalışmalarını sürdürürken ikamet, vize ve iskâna dair işlemlerin daha hızlı şekilde sonuçlandırılması, düzenli göç strateji belgesi oluşturularak hem mevzuat iyileştirme hem de personelin bilgi düzeyinin artırılması, düzensiz göçle mücadelenin etkin bir şekilde sürdürülmesi, bütçenin dengeli kullanımıyla birlikte hem iç hem de dış paydaşların katılımıyla gerçekleştirilecek projelerin hızlı şekilde hayata geçirilmesi gibi hedefler strateji belgesinde yer alarak teşkilat gelişiminde önemli pay sahibi olmuştur (Strateji Belgesi, 2017: 69).

XV.BASINDA GÖÇ İDARESİ

GİGM'nin yürüttüğü işlemler, yapmış olduğu faaliyetlerin kamuoyuyla paylaşımı ve güçlü bir iletişim kurma hedefi müdürlük bünyesinde yer alan merkez teşkilat içerisindeki hizmet birimlerinden Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

Söz konusu iletişime örnek teşkil eden basın açıklamaları, haberler ve duyurulardan bahsetmeden önce Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığının görevlerinden bahsetmek yerinde olacaktır. Uyum ve iletişim dairesi başkanlığı, müdürlüğün yabancı kişi ya da toplumların ülkemiz ile olan iletişim ve uyumlarına dair işlemleri düzenlemek ve yürütmek, müdürlüğün faaliyetleri ile ilgili konu ve durumlar hakkında kamuoyunu bilgilendirmek, görev alanına giren halk ile ilişkiler ve basın ile iletişimi planlamak, düzenlemek ve yürütmek ile son olarak genel müdürlüğün vermiş olduğu diğer görevleri yerine getirmek görevlerini üstlenmektedir (GİGM, 2015).

Göç olgusu sadece göç eden kişi ya da gruplar için değil göç alan ülke ve o ülkede yaşayan insanlar için de uyum sürecini içermektedir. Kitlesel göç akınları karşısında oluşabilecek negatif tutumun en aza indirilmesinde toplumsal bilinç düzeyinin artırılması ve iletişim kanallarının açık tutulması önemli bir yer tutmaktadır. Bu doğrultuda GİGM basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerine önem vermiş ve faaliyetlerini kamuoyuyla paylaşmıştır. Ulusal basın ve GİGM internet sitesi aracılığıyla çok sayıda göç ve göç idaresi haberi paylaşılmaktadır. Öncelikle haberlerin büyük çoğunluğunun uyum konusu üzerinden şekillendiği söylenebilir. GİGM tarafından gerçekleştirilen *Uyum Mahalle Buluşmaları* etkinlikleri kapsamında kültürel ve sosyal çalışmalar yapılarak farklı toplumlardan gelen kişi ve toplulukların adaptasyonu ön plana çıkarılmıştır (GİGM, 2019).

Göç olgusu ve göç yönetiminin doğru şekilde anlatılması amacıyla sık sık diğer kurum ve kuruluşlarla birlikte projeler gerçekleştirilmiş ve aşağıda belirtildiği şekillerde haberleştirilmiştir.

- TED Üniversitesi'nin kariyer günü etkinliğine katılması,

- Yabancılar İletişim Merkezi olan YİMER'in hizmet içi eğitim programının planlanması, yapılması ve duyurulması,
- Ülkemiz ile Birleşik Krallık arasındaki göç diyalogunun düzenlenmesi,
- İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı ile Uluslararası Çocuk Merkezi (ICC) ile ortaklaşa düzenlenen insan ve çocuk ticareti ile mücadele edilmesine dair konferansın düzenlenmesi (GİGM, 2019).

Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı'nın son dönemde yaptığı çalışmalar ve haberlerden özet olarak bahsedildikten sonra ulusal basında yer alan haberlerden bahsetmekte yarar vardır. Bu bağlamda ulusal basında yer alan haberleri başkanlık basın haberleri, TV haberleri ve internet haberleri olmak üzere üçe ayırmıştır.

Basında yer alan haberlerden bahsedilecek olursa, yabancı öğrencileri bilgilendirme toplantısı, Çankırı'da yabancılar arasındaki okullaşma oranının arttırılmasına dair projenin yayınlanması; yasadışı göç sorunlarının tartışıldığı toplantı, kaçak göçmenlerin yakalanması gibi örneklerle karşılaşılmakta.

Suriyelilerin ülke ekonomisine katkısı, umut tacirlerinin Suriyeli mültecilerin ölümüne neden olmasına dair haber, kaçak göçmen sayısındaki artışın fazlalığı, Çanakkale'de kaçak sayısının artmasına dair haber, emniyette mülteci operasyonu, dağ taş kaçak dolu haberi Çanakkale'de kaçakların yakalanmasıyla ilgili haberlerin fazlalığı dikkat çekmektedir. Medyanın toplum üzerindeki etkisi düşünüldüğünde, çoğunlukla olumsuz algı oluşmasına sebep olabilecek kaçak göç ve göçmen haberlerinin yoğunluğu söz konusudur.

Televizyonlarda yapılan haberlere bakıldığında, Camdan Yüreklar kısa film yarışması, Ahıska Türklerinin Türkiye'ye dönmesi, Suriye sınırında yaşanan geçiş krizi; Muğla'da kaçakların şişme botla kaçarken yakalanması; Sağlık Bakanlığı, AFAD ve Türk Kızılayı'nın Suriyeli sığınmacılar için güncel verilerin paylaşılması gibi haberler görsel basında yazılı basına oranla haber çeşitliliğinin sağlandığını göstermektedir. Şanlıurfa'nın Akçakale ilçesinde tersine göç başlamasıyla ilgili haber, göç dalgası ve sınır güvenliği konusunun Bakanlar Kurulu toplantısında ele alınması, Antalya Manavgat'ta çok sayıda mültecinin yakalanması gibi haberlerde televizyon ekranlarında kendine yer bulmuştur.

İnternette yer alan haberlere bakıldığında, Türkiye'ye gelen yabancılara 'Göç-Net' kolaylığı ile ilgili haber, Suriyeli sığınmacı çocuğun müzik dehası çıkmasıyla ilgili haber, Afganların cenazelerinin ülkelerine gönderilmesi, iyi ki Türkler var haberinin yayınlanması; Yermuk'te Filistinli vatandaşların açlıktan ölmesiyle ilgili haberin yayınlanması gibi örneklerle karşılaşmaktadır.

Uyum ve iletişim dairesi başkanlığının diğer halkla ilişkiler yollarına bakılacak olursa duyurular ve faaliyetlerin yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda duyuru şeklinde yapılan kamuoyu bilgilendirmelerinde kuruma alım sınavlarının, görevde yükselme sınavlarının duyurulması, ikamet başvurusu yapan yabancılara ikamet uzatmalarını alıp işlemlerini yapması, mali ve faaliyet raporlarının kamuoyu ile paylaşılması, yapılan ikili anlaşmaların ve ülkeler arası anlaşmaların yapılmasının yer aldığı görülmektedir. Başkanlığın faaliyetleri olarak yer alan bilgilendirmelerde ise trafik haftası gibi özel gün ve haftaların, farklı seslerle uzun ince bir yoldayım gibi etkinliklerin sunulması, faaliyet raporları ve yüz doksan farklı milletin buluşma noktası büyüksün Türkiye gibi haberler ile göç faaliyetlerinin verilmesi görülmektedir.

GİGM için bakıldığında kendi internet sitesinde de kurum ve kurum işleyişi üzerinden değil, göç ve göçmen üzerinden bir medya ilişkisi kurulduğu anlaşılmaktadır. Türkiye'nin yeni göç ve göçmen siyasetinde başrolde yer alan kurumun medya ile kurduğu ilişkinin kurumsal anlamda kendisini ön plana çıkaracak şekilde kurulamadığı görülmektedir. Kurumun hazırlamış olduğu 2017-2021 Strateji Planı içerisinde de tanınırlık problemi zayıf yönler kısmında ele alınmaktadır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı kurulan GİGM 2013 sonrasında ülkenin göç yönetiminde lider kurum olmasına rağmen standart bir kamu kuruluşu bakışıyla karşılaşmış ve medya kullanımını sığınmacı, mülteci kavramları ekseninde yer etmiştir.

Televizyon, yazılı basın ve sosyal medya kullanımında kitlesel göçlerin gerçekleşme ihtimali çoğunlukla korku duygusuyla verilmiştir. Düzensiz göçle mücadele kapsamında hava, kara, deniz yoluyla ülkeye giriş yapmaya çalışan kaçak göçmenler basında yer bulurken GİGM tarafından bu konuda yapılacak projeler, alınacak önlemler vb. konular haberlerde kendine yer bulamamıştır. Bu doğrultuda kurumun göz önünde olması ve tanıtımını artırabilmesi için medyada kendine daha fazla yer bulmayı hedeflemesi yerinde olacaktır.

XVI. TÜRKİYE’NİN YENİ GÖÇMEN SİYASETİNİN DEĞERLENDİRMESİ

A. Göç Türleri Üzerinden

XV. yüzyılın sonunda gerçekleşen Yahudi göçüyle birlikte günümüze kadar nüfus hareketleriyle karşılaşan Türkiye için göç üzerinden politika oluşturmak veya göçü yönetmek kavramları daha yeni kavramlar olarak kabul edilmektedir. Geçmiş dönemlerde transit ülke olarak kabul edilen ve genellikle geçiş ülkesi olarak kullanılan Türkiye son dönemde yakın coğrafyada yaşanan sorunların etkisiyle hedef ülke konumuna gelmiştir. Önceleri belirgin bir göç yönetiminden bahsedilemezken hedef ülke olmanın getirdiği zorluklar göçe ve göç yönetimine bakış açısını da değiştirmiştir.

Cumhuriyet ilân edildikten sonra iskân politikaları vasıtasıyla hem iç göç hareketleri hem de Yunanistan ile gerçekleşen nüfus mübadelesi yönetilmeye çalışılmıştır. İç göç hareketlerinde iskân politikasının amacının güvenlik ve düzen sağlanması olduğu söylenebilir. Nüfus mübadelesi ise aynı uyruktan kişi ve toplulukların ülkeye gelişi ve homojen toplum yaratma düşüncesi üzerinden şekillenmiştir. Göç türleri üzerinden bakıldığında zorunlu ve yasal göçle karşılaşmıştır. Ülkeler arası gerçekleşen anlaşma sonrası iki taraf da için de uzun süreli olacak bir göç hareketi gerçekleşmiştir. *Koser’in* bir daha geri dönmek üzere yapıldığını söylediği kalıcı göç, her ne kadar kendi sınıflandırmasında kişinin dönüş isteğiyle sonuçlansa da Türkiye’nin yaşadığı nüfus mübadelesi kalıcı ve zorunlu göç için verilebilecek en önemli örneklerden olmuştur.

1950 sonrası dönemde Türkiye için zorunlu göç kavramının yerini gönüllü göç olgusuna bıraktığı söylenebilir. Temelde zorunlu göçün nedenleri arasında sayılabilecek ekonomik zorlukların işçi göçüyle gönüllü göç akını sağladığı görülmektedir. Başta Almanya olmak üzere birçok Avrupa ülkesiyle imzalanan ikili anlaşmalar ülke dışına işgücü göçü verilmesini sağlamıştır. Ülke dışında çalışarak daha yüksek maddi kazanç sağlamayı hedefleyen işçilerin hem kendileri hem de aileleri için almış oldukları göç kararı aynı zamanda ülke politikası haline gelmiştir. Ülkeye döviz girişinin sağlanacak olması göç ve göçmene bakışın ekonomi temelli olmasına sebep olmuş ve 1970lerde yaşanan petrol krizine kadar bu politika sürdürülmeye çalışılmıştır.

Türkiye için göçün neden ve sonuçları kadar boyutu da önemli dönüm noktalarını oluşturmaktadır. *Tekeli* ilkel zamanlarda gerçekleşen göç hareketlerini kitlesel göç sınıfı içerisinde değerlendirirken, modern zamanlarda gerçekleşen göç çoğunlukla bireylerin kişisel karar ve hareketleri üzerinden gerçekleşmektedir. Türkiye'nin de buna benzer süreçlerden geçtiği söylenebilir. Küreselleşme öncesi dönemde mübadele ve 1950 yılında Bulgaristan üzerinden gerçekleşen göç dışında kitlesel göç sınıfına alınabilecek bir göç hareketinin varlığından söz edilemez. Bu durum ülke için göç yönetiminin gerekliliği konusunda yavaş hareket edildiği sonucunu doğurmaktadır. 1980 sonrasında önceki dönemlere göre farklılaşan göç hareketleri gerçekleşmeye başlamıştır. Sınır komşusu olunan ülkelerin yaşadığı iç sorunlar Türkiye'nin yabancı uyruklu kişi ve grupların kitlesel göçüyle karşılaşmasına sebep olmuştur.

Başta İran olmak üzere, Afganistan'dan çok sayıda yasadışı göç hareketine maruz kalmıştır. Yugoslavya'da yaşanan iç karışıklıklar, Sovyetlerin dağılması gibi sebepler Türkiye'nin kitlesel göç akınlarıyla düzenli şekilde karşılaşmasına sebep olmuştur. Hedef ülke olarak gelineen noktada en büyük göç akını da Arap Baharı sonrası Suriye'den gerçekleşmiştir. Sayıları milyonu bulan göç akını karşısında açık kapı politikası uygulanmış ve hayatı tehlikede olan Suriyeli sığınmacılar ülkeye sığınmacı olarak giriş yapmışlardır.

Göç boyutunun değişmesi göç yönetiminde değişimi zorunlu kılarken, sosyal ve kültürel alanda da uyum sorunları aşılmaya çalışılmaktadır. AB üyeliği kapsamında 2000 yılı sonrasında göç yönetiminde adımlar atılmaya çalışılmış ve büyük göç dalgaları da en sonunda hukukî ve idarî anlamda daha düzenli bir göç yönetiminin oluşturulması hususunda etken olmuştur.

Göçlerin bu kadar büyük boyutta ve daha sık gerçekleşmesi yasa dışı göç akınlarıyla mücadeleyi artırmıştır. Bir yandan GİGM'nin kurulmasıyla sivilleşen göç yönetiminin varlığından söz edilirken diğer yanda kolluk kuvvetlerinin yasa dışı göçle olan mücadeleye ağırlık vermesi sağlanmıştır. Avrupa ülkeleri için mültecilere karşı uygulandığı iddia edilen duvar örme Türkiye için söz konusu olmamıştır.

B. Göç Kuramları Üzerinden

Türkiye için ilk olarak *Ravenstein* 'in kuramları üzerinden gidildiğinde iç göç hareketlerinin daha net anlaşılabilceği söylenebilir. Göç konusunda en temel akademik çalışmalardan biri olan Göç Kanunları ilk olarak mesafe üzerinde durmaktadır. Cumhuriyet'in erken dönemlerinde iskân sağlanması amacıyla dağınık durumda olan aşiretler kendilerine uygun yakın şehir merkezlerine yerleştirilmişlerdir. Sanayileşme sürecinin hızlanmasıyla kent merkezlerine kırdan göç akınları oluşmaya başlamış, düşük refah seviyesinde yaşayan bireyler aileleriyle birlikte göç kararı almışlardır. Bu durum Türkiye için gecekondulaşma üzerinden doğrudan çarpık kentleşme sorunu yaratmıştır. Önceleri kısa mesafe içerisinde gerçekleşen göç hareketleri 1960 sonrası dönemde doğu-batı eksenli büyük şehirlere doğru olmuştur.

Everett Lee'nin itme-çekme teoremi yurt dışına işçi gönderimiyle bağdaştırılabilir. Öncelikle göç kararının ekonomik temellerine dayandırılması hem işçinin kendisi ve ailesi için aldığı kararı hem de işgücü göçünün teşvik edilerek ülke politikası haline getirilmesini anlamlandırmaktadır. İç göç kararında da ekonomik koşullar en temel sebeplerden birini oluştursa da Türkiye göç tarihi için Avrupa ülkeleriyle yapılan ikili anlaşmalar ekonomik kalkınma ve istihdam yaratma üzerine dayanmaktadır. Aynı zamanda gelişmekte olan ülke konumundaki Türkiye'den gelişmiş ülkeye göç edilmesi yine aynı teoremde bulunulan yer ile gitmek istenen yer arasındaki fayda analizini de ispat eder niteliktedir.

Sanayileşme ve kentleşme süreci nüfus kontrolü kavramını da beraberinde getirmiştir. Erken Cumhuriyet döneminde nüfus artırma amaçlanarak ekonomik kalkınma hedeflenirken, yurt dışına işçi gönderilen süreçte yurt içinde nüfus ve aile planlaması kavramları yer etmiştir. Modern ve gelişmiş bir toplum yaratma konusunda büyük nüfusun engel teşkil ettiği algısı yerleşmiş ve dışa göç verme bu bağlamda bir fırsat olarak ortaya çıkmıştır.

Borjas'ın neo-klasik ekonomi kuramı mikro boyutta göç hareketlerini anlamlandırmada yardımcı olacaktır. Lee ile ekonomi temelli yaklaşımı benzerlik gösterirken kuramında sorduğu göçmenin gittiği ülkeye uyum sağlayıp sağlayamadığı sorusu kitlesel göçler açısından önem arz etmektedir. Suriye'den gelen göç dalgasının sosyal ve kültürel anlamda sorun yaratması hem sığınmacılar hem de ülkede yaşayan

vatandaşlar için uyum konusunu gündeme getirmektedir. *Borjas* bu noktada ekonomik kazancın adaptasyon sağlamada temel faktör olduğunu iddia etmektedir. Ancak göçmen için kazanç ne kadar çok olursa uyum sürecinin bir o kadar asimilasyon sonucuna ilerleyeceği belirtilmiştir. Türkiye açısından bakıldığında Suriye'den gelen yoğun göç dalgası, Avrupa ülkeleriyle sığınmacı paylaşımında yaşanan sorunlar, üçüncü ülkelere geçmeye çalışılması gibi faktörler uyum konusunun arka planda kalmasına sebep olmaktadır. Ancak çoğunlukla siyasilerin dile getirdiği nitelikli iş gücünün ülkede tutularak ekonomiye katkı sağlanması fikri uyum sürecinin de hızlanması anlamına gelebilir. *Borjas*'ın görüşü doğrultusunda içinde bulunulan konumda bu fikir tabana yayılmasa da göçmen ve sığınmacıların hem kendilerine hem de ülke ekonomisine katkı sağlamaları uyum sürecini hızlandırıcı bir etki yapabilir.

Son olarak Wallerstein'in merkez-çevre kuramına bakmak gerekmektedir. Kapitalizm var olduğu sürece göçün mecburi bir sonuç olduğu ileri sürülürken gelişmemiş ülkelerde yaşayan kişilerin küresel Pazar ekonomisine dâhil olma arzusuna atıf yapılmıştır. Teori temelde gelişmiş ülkeler ile gelişmemiş ülkelerin birbirlerine olan bağımlılıklarına dayanmaktadır. Gelişmiş ülke sermayesini büyütme çalışırken gelişmemiş ülke ekonomik düzeyini geliştirmeye çalışmaktadır.

Türkiye özelinde 1950-1970 dönemi yurt dışına işçi gönderimi merkez-çevre kuramıyla doğrudan ilgilidir denilebilir. Ayrıca bugün kitlesel göçler üzerinden ülkelerin sığınmacı kabul etme kriterleri de kuramı açıklar niteliktedir. Suriye göçü üzerine Türkiye'de bulunan sığınmacıların Avrupa ülkelerine geçişlerinde eğitim düzeyleri ve sahip oldukları meslekler en önemli kriterler olarak göze çarpmaktadır. Türkiye'nin göç ve göçmene bakışı bu kriter ve kuram üzerinden değerlendirilecek düzeyde değildir. Düşük seviyede de olsa yabancıların nitelikli iş gücünden yararlanma algısının yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak insan hakları yönünden açık kapı politikası desteklenip teşvik edilirken nitelikli iş gücünün elde tutulamaması göç yönetimi açısından bir eksiklik olarak kabul edilebilir.

SONUÇ

Göç öncelikle hareket etme üzerinden tanımlanırken, göç hareketlerinin başlangıcı insanlık tarihiyle eş tutulmaktadır. Tarihin en eski dönemlerine gidildiğinde bile sürekli yer değiştirmelerin yaşandığı belirtilmektedir. Doğa olayları sebebiyle yaşanan çevrenin zarar görmesi, kıtlık yaşanması gibi sebepler sonucu yer değiştirerek yaşamsal faaliyetlerin devamı sağlamaya çalışılmıştır. Günümüze kadar olan süreçte göç hareketleri artarak devam etmiş ve hemen tüm ülkelerin en önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Bu çalışmada da göç kavramı ve nedenleriyle birlikte Türkiye özelinde yaşanan göç dalgalarının seyri ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü sonrası kurumsallaşan göç yönetiminin idarî ve hukukî boyutları incelenmeye çalışılmıştır.

Modern anlamda göç hareketlerinden 17. Yüzyıl içerisinde yaşanan işgücü göçüyle bahsetmek mümkündür. I. Dünya Savaşı ve sonrasına kadar çeşitli Avrupa ülkelerinin işçi ihtiyacını gidermek için yoğun sayıda işçinin göçü söz konusu olmuştur. Emperyal güçlerin sanayileşme sonrasında yoğun işgücü ihtiyacı için başvurduğu bu yol sonrasında çok çeşitlenen ve boyutu değişen göç hareketleriyle devam etmiştir.

Akademik olarak Ravenstein tarafından yapılan ilk çalışma sonrası literatür oldukça zenginleşmiş ve derinleşmiştir. Özellikle göçe sebep olan nedenlerin ortaya konulması, göç sonrası oluşması muhtemel sorunların çözülmesi adına birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Ekonomik, siyasi, sosyal ve hatta doğal afetler gibi çeşitli sebeplerin irdelenmesi göç olgusunun anlaşılmasında katkı sağlamıştır. Genel geçer hatlarıyla göç türleri belirlenmiş ve sebep-sonuç ilişkisiyle göç kavramının daha detaylı şekilde anlaşılmasının yolu açılmıştır.

Göç türlerinin belirlenmesi öncelikle göçle ilgilenen farklı akademik alanlardan olan sosyoloji için belirleyici olmuştur. Sosyolojinin toplum ve insan arasındaki etkileşimi incelemesi göçe neden olan davranışların belirlenmesine olanak sağlamıştır. Doğal afet, kuraklık, sel vb. çevresel faktörlerin yanında bireysel karar almayı hızlandıran ekonomik, sosyal ve siyasi sebepler göçün nedenleri arasında yer almış ve bu sebepler üzerinden göç türleri belirlenmiştir. Akademik çalışmalar vasıtasıyla çeşitlenen neden ve türler arasında ekonomi en başta gelmeye devam

etmiştir. Bir göç hareketi söz konusu olduğunda diğer bütün sebeplerden önce ekonominin en temel etken olduğu düşüncesi günümüzde de geçerliliğini koruyan bir sav olmayı sürdürmektedir.

Ulus devlet modelinin 20. Yüzyılda yaşanan iki dünya savaşıyla birlikte yerleşmesi ve sınırların keskin bir şekilde çizilmesi göç hareketliliğini yavaşlatan bir faktör olmuştur. Ancak teknolojik gelişimin sürmesiyle işçi ihtiyacı bir kez daha baş göstermiş ve işçi değişimleri yaşanmaya başlamıştır. Savaşların etkisiyle insan haklarının evrensel anlamda güçlendirilmeye çalışılması hukukî metinlerin oluşmasına katkı sağlarken 1960 sonrası işçi değişimleri sayesinde de göç alanında idarî düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Hukukî gelişimin sağlanmasıyla tanımlamalar yapılmış ve farklılıklar belirginleşmiştir. Farklı sebeplerin doğurduğu göç hareketleri göçmen, sığınmacı, mülteci gibi farklı kavramların da doğmasına yol açmıştır. Uluslararası belgelerde tanımlar yapılırken statü belirlemeyle birlikte göç yönetiminde belirli bir düzenin oluşumu sağlanmıştır. Göç alanında uluslararası iş birliği çalışmaları ilk olarak bu dönemde belirmiş ve iki ya da çok taraflı çalışmalar yapılarak göç hareketleri düzenlenmiştir.

İlk iş birliği çalışmalarının işçi hareketliliği üzerinden olması devletler boyutunda göç ekonomisinin değerini yansıtmaktadır. Birçok ülkenin 1960-1970 döneminde anlaşmalar imzalaması ve hatta bu işçilerin haklarını korumak adına sosyal güvenlik anlaşmalarının imzalanması hukukî gelişimin sağlanmasına da katkıda bulunmuştur. ABD ile Meksika arasında gerçekleştirilen Bracero Programı bu konuda öncü olarak kabul edilebilir. Sonuç odaklı bir hareketin ürünü olan programla her iki ülke ekonomik gelişim sağlamak için kontrollü bir göç dalgası oluşturmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye özelinde göç hareketleri incelenmiştir. Osmanlı döneminden bu yana göç hareketlerine aşina olan bir coğrafya için süreç belirli kırılmalarla ilerlemiştir. İlk olarak 15. Yüzyılda gerçekleşen Yahudi göçünün Osmanlı'da ticaret ve sosyal yaşama etkisi dikkat çekmektedir. Bilinçli bir politikayla İstanbul'a yerleştirilen göçmenler o dönemin şartlarında din ve uyruk odaklı bir değerlendirmeye tabi tutulmamış ve her iki taraf için de kazanç elde edilecek bir politika izlenmiştir. Cumhuriyet ilânına kadar olan süreçte uygulanacak olan İskân politikası bu dönemlerden itibaren öğrenilmeye denenmeye başlanmıştır. İlerleyen

süreçte Osmanlı-Rus ilişkileri yaşanan göçlerin temel sebebini oluşturmuştur. İki ülke arasında yaşanan savaşlar çok sayıda insanın yer değiştirmesine sebep olmuştur. 1923 yılına kadar olan süreçte birçok kez karşılaşan iki ülke sebebiyle çok sayıda göç yaşanmış ve Osmanlı için gelen göçmenlerin topluma uyum sağlamaları zorlu bir mücadeleye sebep olmuştur.

Cumhuriyetin ilanı sonrası Türkiye tarihi için çok önemli olan Yunan nüfus mübadelesi gerçekleşmiştir. Uzun yıllar belirli aralıklarla devam eden süreç modern Cumhuriyetin oluşmasına da katkı sağlamıştır. Ulus inşa etme sürecinde olan Türkiye için Müslüman ve Türk kökenlilerin ülkeye dönmesi ve yabancıların ülkeden ayrılmasının siyasi bir araç olarak kullanıldığı yorumu da yapılmaktadır. Türkiye'nin yaşamış olduğu mübadele Koser'in kalıcı göç kuramıyla örtüşmektedir. Türk kökenli kişilerin ülkeye dönerek temelli yerleşmeleri ve bunun iki ülke arasında yapılan anlaşmadan kaynaklanması zorunlu ve kalıcı göç olgusunun tipik örnekleri arasında sayılmasına sebep olmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleşen iç göç hareketlerinde dikkat edilen husus dağınık şekilde yaşayan aşiretlerin en yakın merkezlere yerleştirilmesidir. Sonrasında daha iyi yaşam koşulları için daha uzak ve büyük şehirlere göç akınları başlamıştır. *Ravenstein*'in kanunları çerçevesinde ilk olarak kısa mesafeli göçler gerçekleşirken sanayileşme ve kentleşmenin hızlanmasıyla uzak yerlere göç edilmiştir.

1950'li yıllara gelene dek Balkanlardan gelen göçlerle ve nüfus mübadelesi sonucu yeni Cumhuriyeti yaşayan Türkiye için kayda değer başka bir dış göç hareketi gerçekleşmemiştir. Ülke içerisinde dağlık bölgelerde yaşayanların iskânına odaklanılmış ve şehir hayatı oluşturulmaya çalışılmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası birçok ülke gibi Türkiye de ikili anlaşmalar yaparak ekonomi temelli bir göç hareketliliği yaşamıştır. İşçi göçü sağlanmış, bu sayede hem ülke içindeki işsizlik rakamları inmiş hem de ailelerin varlığı sebebiyle ülkeye döviz girişi amaçlanmıştır.

1960'lı yıllara gelindiğinde ise ülke için oldukça yeni olan bir durumla karşılaşmıştır. Sanayi bakımından gelişmiş ülkelerin işgücü ihtiyacını karşılamak için başka ülkelere işçi alımı yapması Türkiye için de oldukça büyük bir deneyim yaşatmıştır. Başta Almanya olmak üzere çeşitli anlaşmalar yapılmış ve Türkiye'den çok sayıda işçi ülke dışına çıkmıştır. Sonrasında gelen sosyal güvenlik anlaşmalarıyla birlikte bazı göç eden işçiler bulundukları ülkede yaşamlarını sürdürüp sonrasında

ailelerini de yanlarına alırken bazıları Türkiye'ye dönüş yapmıştır. Bu dönem için Türkiye'nin göç veren ülke konumuna geçtiği söylenebilir.

1950-1980 arası dönemde Türkiye için iç göç hareketleri de ciddi bir öneme sahiptir. Dışarıya işçi gönderimi gerçekleştirirken ülke içerisinde de sanayileşme adına atılan adımlar bir iç göç dalgasına sebep olmuştur. Gelişmiş büyük illere yapılan iç göç hareketleriyle ciddi bir gecekondulaşma problemi oluşmuş ve bugün bile ülkenin çözmek için uğraştığı kalıcı bir soruna dönüşmüştür. 1973 yılında yaşanan petrol krizi etkisiyle ülkelerin işçi alımını durdurması da belirli bir süre için dış göç hareketlerinin önünü kesmiştir.

1980 yılına kadar bu şekilde ilerleyen süreç küreselleşme etkisiyle Türkiye'nin daha yoğun göç hareketlerine maruz kalmasıyla devam etmiştir. Başta İran olmak üzere Afrika'dan da çok sayıda sığınmacının gelmesiyle Türkiye için göç alan ülke konumuna geçilmesi sonucu doğmuştur. Yugoslavya ve Sovyetlerin de dağılmasıyla küreselleşme dönemi uluslararası göç hareketlerinin daha önce hiç ulaşmadığı boyutlara ulaşmasına sebep olmuştur.

Türkiye için bu dönem sadece göç alan değil aynı zamanda transit ülke olarak konumlandığı bir dönemdir. Afrika ve bazı Orta Doğu ülkelerinden gelen göçlerde çoğunlukla Türkiye bir geçiş ülkesi olarak kullanılmak istenmiş ve Avrupa ülkeleri geçiş hedeflenmiştir. Bu süreçte Türkiye için en önemli konu düzensiz göçle mücadele halini almıştır. Kaçak göçmenlerin yakalanması ve geri gönderilmesi hedeflenmiştir.

2011 yılındaki Arap Baharına kadar olan süreçte çeşitli göç hareketlerine maruz kalırsa da Türkiye için sistematik bir göç yönetiminden bahsedilemez. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren İskân Kanunları aracılığıyla göç yönetilmeye çalışılmıştır. Bunun dışında ikincil düzenlemelere gidilmiş ancak çoğunlukla Vatandaşlık Kanunu, Pasaport Kanunu gibi düzenlemelerle yabancıların da hak ve yükümlülükleri düzenlenmeye çalışılmıştır.

Göç olgusu iş birliği gerektiren çok düzlemli ve karmaşık bir yapıya sahip olmasıyla ön plana çıkmaktadır. Türkiye'nin uygulamakta olduğu ve yetersiz kalan prosedürlerin 2000 sonrası dönemde daha büyük sorunlara yol açma ihtimali sebebiyle bir yandan yeni bir göç yönetimi anlayışı çalışmaları da başlamıştır.

AB ile devam eden üyelik çalışmalarının göç alanına da yansmasıyla Türkiye için yeni bir göç modeli döneminden bahsedilebilir. Uluslararası sözleşmelerde coğrafi

çekince koyarak güvenlik endişesi üzerinden politika geliştiren ülke için açık kapı politikası uygulaması sebebiyle daha modern ve kapsamlı bir göç yönetimi düşüncesi ağır basmıştır. AB tarafından ortaya koyulan uluslararası standartlara uygun göç yönetim modeli geliştirilmesi hedeflenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgeleri, Strateji Belgeleri gibi metinlerde bu uluslararası standartlar belirlenmiş Türkiye için bir yol haritası olmuştur. Ancak 2013 yılına gelene kadar siyasi ya da idarî düzeyde belirgin bir gelişme yaşanmamıştır.

Arap Baharının etkisiyle Türkiye için tarihindeki en büyük göç dalgası meydana gelmiş ve Suriye'den çok sayıda sığınmacı sınır kapılarına dayanmıştır. Türkiye'nin en sonunda göç politikası oluşturmak ve göç yönetiminde kurumsal düzeyde gelişim sağlaması daha önce karşılaşmadığı boyuttaki göç dalgası sayesinde olmuştur. 2013 yılında çıkarılan YUKK ile daha önce sadece ikincil düzenlemeler ve İskân Kanunlarıyla yürütülen göç yönetimi tek çatı altında toplanmıştır. Mülteci ve sığınmacıların haklarının net şekilde belirlenmesi açısından büyük değer taşıyan kanun aynı zamanda Türkiye için de korumacı bir düzlemdir.

Coğrafi çekinceyi burada da devam ettiren Türkiye için en büyük baskı görme sebebi gelen Suriyeli sığınmacılara mülteci statüsü vermemesinden kaynaklanmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin çıkarılmasıyla Suriyeli sığınmacıların mülteci statüsü elde etmesinin yolu tıkanmış ve bu durum AB ile olan görüşmelerde eleştirilmiştir. Ancak Türkiye'nin böyle bir göç politikası belirlemesinde içinde bulunduğu coğrafi konum oldukça etkili olmuştur.

Kendisine komşu olan ülkelerin siyasi anlamda istikrar sahibi olmaması Türkiye için her zaman kitlesel göç tehlikesinin var olması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla mülteci statüsü verilmesi hususunda gelecekte olabilecek yoğun göçler işaret edilerek altından kalkılamayacak bir yükün oluşabileceği söylenmektedir. Aynı zamanda AB ile yapılan görüşmelerde de Türkiye'nin transit konumu hatırlatılmış ve güvenlik gerekçesiyle sığınmacı kabulünü mümkün olan en düşük seviyede tutan AB ülkeleri ile ortak hareket etme arzusu dile getirilmiştir.

YUKK sonrası dönemde bütüncül bir göç yönetiminin oluşması için idarî düzenlemeler hayata geçirilmiş ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Göç yönetimini tek çatı altında toplamaya çalışılmış ve idarî tüm işlemler GİGM'ye devredilmiştir. Kolluk kuvvetleri tarafından yürütülen işlemlerin müdürlüğe devri

öncelikle güvenlik eksenli göç yaklaşımı algısını değiştirme konusunda da etkin olmuştur. Elbette güvenlik konusu göç alanında Türkiye'nin öncelik verdiği konu başlığı olmaya devam etmektedir ancak toplumda yaratılan algının değişimi ve göç kontrolünün sağlanması açısından önemli bir değişim yaşanmıştır.

Sivil bürokratik bir yapı olan GİGM göç alanında politika ve stratejileri uygulamak görevlendirilmiştir. Göç mevzuatının gelişmesini sağlamak, düzensiz göçle mücadele gibi başlıca görevler verilmiş ve yeni dönemde göç yönetiminde tek sorumlu yetkili haline getirilmeye çalışılmıştır. Herhangi bir yabancının, statüsü ne olursa olsun işlemleri GİGM tarafından yapılmakta ve bu sayede daha önceki sistemsiz ve karmaşık yapının yerine bütüncül ve düzenli bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Tüm illerde örgütlenerek hem merkezi hem de yerel düzeyde göç yönetimini uygulayan GİGM önceliği göç konusunda uzmanlaşmış personelin istihdamına vermekte ve altyapı çalışmalarını sürdürmektedir. Özellikle verilerin kayıt altına alınmasında büyük role sahip müdürlük göç konusunda istatistikî bilgilerin tek elde toplanmasını da sağlamıştır.

GİGM için siyaset ve idare ayrımının bulanık yaşandığı bir kurum olarak söz edilebilir. Her ne kadar göçle ilgili hemen her konuda yetkili merci haline gelmiş olsa da politika belirleme ve karar alma süreçlerinde ne konumda olduğu tam olarak belirlenememiştir. Mevcut görünümüyle İçişleri Bakanlığı'na bağlı ve bakanlık tarafından belirlenen politikaları uygulayan idarî yapıya sahip GİGM göç politikası oluşturulmasında geri planda kalmıştır. Kuruluşundan itibaren göç konusunda en önemli yapı olarak benimsenen bir kurumun bürokratik görevlerinin yanı sıra siyaseten karar alma süreçlerine daha çok katılması beklenebilir.

Politika belirleme sürecinde geri kalınmasının yanı sıra kurumun medya ile kurduğu ilişki ve tanınırlık sorunu da gözden geçirilmelidir. Medyanın Türkiye özelinde yapmış olduğu haberler göç ve göçmen üzerinden gerçekleşirken, göç yönetiminde lider kurum olan GİGM kendine yer bulamamaktadır. Yasa dışı göçle mücadelede alınacak önlemler, mülteci ve sığınmacıların uyumunun sağlanması, yabancıların hukukî hakları gibi birçok konuda projeler üretilirken hem karar süreçlerinde etkin rol oynamak hem de medya üzerinden tanıtım sağlanarak göz önünde olmak kurumun en önemli hedefleri arasında yer almalıdır.

KAYNAKÇA

Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Abadan-Unat, N. (2006). *Bitmeyen Göç*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Adıgüzel, Y. (2016), *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Ağanoğlu, H. Y. (2001). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanların Makûs Talihi Göç*. İstanbul: Kum Saati.

Akgündüz, A. (1998). Migration to and from Turkey, 1783–1960: Types, numbers and ethno-religious dimensions. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 24(1): 97-120.

Akkuşoğlu, D. B. (2006). *Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinde Yasa Dışı Göç Sorunu*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aktel, M. Ve Kaygısız, Ü. (2018). Türkiye'de Göç Yönetimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 23(2): 579-604.

Alan, B. P. (2016). *Türkiye'nin Göç Yönetimine Yaklaşımı: Mevzuat ve Uygulama*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Aybay, R. (2005). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Aygün, M. Ve Kaya, C. (2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 7(1): 87-142.

Bahar, O. Korkmaz Bingöl, F. (2010). Türkiye’de İç Göç Hareketlerinin İstihdam ve İşgücü Piyasalarına Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 15(2): 43-61.

Barut, I. (2018). Osmanlı Dönemi’nde Gerçekleşen Göçlerin Kurumsallaşma ve Göç Politikaları Üzerindeki Etkileri. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*. 40(2): 161-190.

Başel, H. (2007). Türkiye’de Nüfus Hareketlerinin ve İç Göçün Nedenleri. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. (53): 515-542.

Borjas, J. G. (1989). Economic Theory and International Migration. *The International Migration Review*. 23(3): 457-485.

Buz, S. (2008). Türkiye’deki Sığınmacıların Sosyal Profili. *Polis Bilimleri Dergisi*. 10(4): 1-14.

Castles, S. ve Miller, M. J. (1998). *The Age of Migration*. Londra: Mcmillan.

Castles, S., De Haas, H., Miller, M. (2014). *The Age of Migration*. International Population Movements in the Modern World. Basingtoke: Palgrave.

Castles, S., Miller J., M., De Haas, H. (2014). *The Age of Migration International Population Movements In The World*. New York: Palgrave Macmillan.

Cizreli, B. (2015). Dünya Sistemleri Bağlamında Batının Göç Haritası. *Sosyoloji Divanı Dergisi*. 6: 31-54.

Commission of The European Communities. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0700:FIN:EN:PDF>, (02.04.2019).

Çağlayan, S. (2006). Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (17): 68-91.

Çelik, N. B. (2015). Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan Veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 6(3): 67-148.

Çetin, N. (2010). 1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 24: 149-175.

Çiçekli, B. (2009). *Göç Terimleri Sözlüğü*. Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü Yayınları.

Demirhan, Y., & Aslan, S. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*. 5(1): 23-62.

Demirtaş, M. (2011). Osmanlıya Gelen Kırım ve Kafkasya Göçmenlerinin Sorunları. *Bilig-Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*. 57: 17-44.

Deniz, O. (2011). 1990 Sonrasında Türkiye'ye Yönelen Sığınma Hareketleri ve Etkileri. *TÜCAUM VI. Ulusal Coğrafya Sempozyumu Bildiriler Kitabı* (ss. 93-102), Düzenleyen Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi. Ankara. 3-5 Kasım 2010.

Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (30.03.2019).

Doğan, M. (2011). Türkiye'de Uygulanan Nüfus Politikalarına Genel Bakış. *Marmara Coğrafya Dergisi*. 23: 293-307.

Dost, S. (2014). Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukukî Durumu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 4(1): 27-69.

Dönmez Kara, C. Ö. (2015). *Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye'nin Politikaları*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Çanakkale: Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Duman, Ö. (2009). Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları (1923-1938). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*. 43: 473-490.

Durugönül E. (1997). *Sosyal Değişme, Göç ve Sosyal Hareketler II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları.

Efe, H. (2018). Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye’de Yaşanan Göçler ve Etkileri. *Sosyal Bilimler Metinleri*. 1: 16-27.

Ekşi, N. (2015). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.

Ekşi, N. (2016). İklim Mültecileri. *Göç Araştırmaları Dergisi*. 2(2): 10-58.

Ela Özcan, E. D. (2017). Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme. *İş ve Hayat Dergisi*. 2(4): 183-215.

Emek İnan, C. (2014). Türkiye’de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 22: 82-102.

Ergüven, N. S. ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 62(4): 1007-1062.

Erkural Tavas, O. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi (Bir Model Önerisi)*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Global Forum on Migration & Development. https://gfmnd.org/process/background_
<https://gfmnd.org/>, (30.12.2018).

Görmezöz, G. (2011). Uluslararası Göç ve Tarihsel Gelişimi. *İstihdamda 3i Dergisi*. 3: 38-43.

Griego, M. G. (1996). *The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States 1942-1964*. San Diego: University of California.

Güleryüz, N. A. (2015). Geçmişten Günümüze Anadolu'ya Yahudi Göçü. *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (ss.47-75). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Güllüpinar, F. (2012). Göç Olgusunun Ekonomi-Politiği ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*. 2(4): 53-85.

Gülsoy, U. (1993). *1828-1829 Osmanlı-Rus Savaşı'nda Rumeli'den Rusya'ya Göçürülen Reâyâ*. Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü.

Güreşçi, E. (2010). Türkiye'de Kentten-Köye Göç Olgusu. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*. 11(1): 77-86.

Gürkan, M. (2006). *Sosyolojik Açıdan Göç ve Yasadışı Göç Hareketleri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kırıkkale: Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Halaçoğlu, Y. (2006). *XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

International Organization for Migration. <https://www.iom.int/global-commission-international-migration>, (28.12.2018).

İçduygu, A. (2000). The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey. *International Social Science Journal*. 52(165): 357-367.

İçduygu, A. (2005). *Transit Migration in Turkey: Trends, Patterns and Issues*. European University Institute.

İçduygu, A. (2006). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları*. İstanbul: TÜSİAD Yayınları.

İçduygu, A. ve Sert, D. (2010). Irregular Migration at Two Borders: The Turkish-EU and Mexican-U.S. Cases. *German Marshall Fund Immigration Paper Series*: 1-18.

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö. F. (2014). Türkiye'nin uluslararası göç politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere. *MiReKoc Araştırma Raporları*. 1: 2014.

İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Eylem Planı. [https://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](https://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf), (02.04.2019).

İnce, C. (2018). Uluslararası Göç Politikaları: Temel Konular ve Sorunlar. *Toplumsal ve Siyasal Bilim Araştırmaları* (ss. 4-51). İksad Yayınevi.

İskân Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf>, (22.03.2019).

Karpat, K. (2015). Önsöz. *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (ss. XXIII-XL). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kartal, H. (2008). *Avrupa Birliği'nin Yasa Dışı Göç Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Kavaklı Birdal, N. B. (2012). The Bracero and European Guestworker Programs Revisited: A Comparative Analysis. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. (4): 149-164.

Kaya, İ. Ve Eren, E. Y. (2014). *Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri*. Ankara: SETA Yayınevi.

Kaygısız, Ö. (2013). *AB'nin Dışallaştırma Stratejisinin Türkiye'nin Düzensiz Göç Politikalarına Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Girne: Girne Amerikan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Keleş, R. (1998). *Kent Bilim Terimleri Sözlüğü*. Ankara: İmge Kitapevi.

King, R. (2012). *Theories and Typologies of Migration: An Overview and a Primer*. Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).

Kirişçi, K. (2003). Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration. *Mediterranean Politics*. 12(1): 91-97.

Kirişçi, K. (2006). Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices. *Middle Eastern Studies*. 36(3): 1-22.

KOSER, K. (2007). *International Migration: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Kümbetoğlu, B. (2003). Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar. *Uluslararası Göç, Toplumsal Cinsiyet ve Güvenlik* (ss. 271-298). İstanbul: Bağlam Yayınları.

Lee, E. (1966). A Theory of Migration. *Demography*. 3(1): 49-53.

Malkara, F. (2017). *Arap Baharı Sonrası Akdeniz 'de Yaşanan Düzensiz Göçün Avrupa Birliği Kapsamında Güvenlik Boyutu ve Uluslararası Hukuk Açısından İncelenmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Martin, S. (2014). *International Migration: Evolving Trends From the Early Twentieth Century to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*. 19(3): 431-466.

Namal, Y. (2012). Türkiye'de 1933-1950 Yılları Arasında Yükseköğretime Yabancı Bilim Adamlarının Katkıları. *Journal of Higher Education & Science/Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*. 2(1): 14-19.

Naz, Y. (2015). *Türkiye 'nin Uluslararası Göç Politikası ve Uluslararası Göçün Türkiye 'deki Güncel Sorunları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Ortaylı, İ. (03.09.2017). Her mübadele bir yaradır, izi kalır. *Hürriyet Gazetesi*. <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/ilber-ortayli/her-mubadele-bir-yaradir-izi-kalir-40568075>, (01.02.2019).

Ortaylı, İ. (2005). Genel Göç Olgusu. *Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler* (ss.19-22), Düzenleyen Zeytinburnu Belediye Başkanlığı. 8-11 Aralık 2005.

Önder, Z. K. (2018). *Türkiye 'de İç Göç ve Kamu Politikaları İlişkisi*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Özgür, G. (2008). *Balkan Savaşları ve Sonrasında Bulgaristan ve Osmanlı Devleti Arasında Nüfus Göçü*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü.

Öztürk, A. O. (1999). Bir Sığınak Yeri Olarak Türkiye Alman Araştırmacıların 1933-1945 Göçü. *Selçuk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi (SEFAD)/Selçuk University Journal of Faculty of Letters*. (13): 69-74.

Pasaport Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5682.pdf>, (22.03.2019).

Petersen, W. (1958). A General Typology of Migration. *American Sociological Review*. 23(3): 256-266.

Rother, S. (2012). Standing in the shadow of civil society? *The 4th Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Mexico. International Migration*. 50(1): 179-188.

Rozen, M. (2010). *İstanbul Yahudi Cemaati'nin Tarihi (1453-1566)*. Çev. Serpil Çağlayan. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Sallan-Gül, S. (2002). Dış Göçler, Yoksulluk ve Türkiye'de Göçmenlere Yönelik Yardımlar. *İnsan Hakları Yıllığı*. 23-24: 79-93.

Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği. <http://sgdd.org.tr/wp-content/uploads/2017/05/Turkiye-de-Itica-Sureci.pdf>, (12.10.2018).

Somuncu, B. (2006). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Stark, O., Bloom, D. E. (1985). The New Economics of Labor Migration. *The American Economic Review*. 75(2): 173-178.

Şen, M. (2014). Türkiye’de İç Göçlerin Neden ve Sonuç Kapsamında İncelenmesi. *Çalışma ve Toplum Dergisi*. 40(1): 231-256.

Şen, Y. F. ve Özkorul, G. (2016). Türkiye–Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme. *Göç Araştırmaları Dergisi*. (4): 86-119.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. <https://www.hmb.gov.tr/palermo-konvansiyonu>, (09.04.2019).

T.C. Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>, (25.03.2019).

Tekeli, İ. (2007). Türkiye’nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler. *Kökler ve Yollar Türkiye’de Göç Süreçleri* (ss. 44-60). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Tekeli, İ. (2008). *Göç ve Ötesi*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekeli, İ., Erder, L. (1978). *Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

Toksöz, G. (2015). Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum. *İDEALKENT*. 5(14): 29-37.

Türk Vatandaşlığı Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>, (26.03.2019).

Türkiye Göç Raporu. http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu_.pdf, (16.12.2018).

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. <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeligi.pdf>, (29.03.2019).

Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Statüleri Altındaki Yabancıların Sınır Dışı Edilmeleri. *Bursa Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 37(2): 141-166.

Unhcr Turkey Operational Update- November. <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2019/02/UNHCR-Turkey-Operational-Update-November-2018-Final.pdf>, (04.02.2019).

United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/tr/multeci-statusu-belirleme>, (26.12.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees. <https://www.unhcr.org/tr/turkiyedeki-multeciler-ve-siginmacilar>, (16.03.2019).

Urk, M. (2010). *Göç Olgusu Bağlamında Mülteciler, Sığınmacılar ve İnsan Hakları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Wallerstein, I. (1995). *After Liberalism*. New York: The New Press.

Williams, B. G. (2000). Hijra and Forced Migration From Ninteenth Century Russia to the Ottoman Empire. *Cahiers Du Monde Russe*. 41(1): 79-108.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, (07.04.2019).

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun.
<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4817.pdf>, (15.03.2019).

Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun.
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5683.pdf>, (25.03.2019).

Yalçın C. (2002). Çokkültürcülük Bağlamında Türkiye’den Batı Avrupa Ülkelerine Göç. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*. 26(1): 45-60.

Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Anı Yayıncılık.

Zenginkuzucu, D. M. (2018). Türkiye’de Geçici Koruma Rejiminin Uluslararası Ölçütler Çerçevesinde Bir Değerlendirmesi. *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu*. 1: 37-62.

Zimmerman, K. F. (2005). Introduction: What We Know About European Migration. *European Migration What Do We Know* (pp. 1-15). New York: Oxford University Press.

Ziya, O. (2012). Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. 99: 229-240.

29.05.2009 Tarihli Türk Vatandaşlığı Kanunu. 12.06.2009 Tarihli 27256 Resmi Gazete.