

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ



TÜRKİYE'NİN GÖÇ VE İLTİCA YÖNETİM STRATEJİSİ:
KİLİS İNCELEMESİ

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Selma KARATEPE

HAZIRLAYAN
Mehmet AKTAŞ

Malatya-2022

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’NİN GÖÇ VE İLTİCA YÖNETİM
STRATEJİSİ: KİLİS İNCELEMESİ**

DOKTORA TEZİ

Mehmet AKTAŞ

**Danışman
Prof. Dr. Selma KARATEPE**

MALATYA-2022

ONUR SÖZÜ

Prof. Dr. Selma KARATEPE danışmanlığında doktora tezi olarak hazırlamış olduğum “ **Türkiye’nin Göç ve İltica Yönetim Stratejisi: Kilis İncelemesi** ” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını ve tezimde yararlandığım kaynakların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterildiğini belirtirim.

Mehmet AKTAŞ

Malatya, 2022



TEŐEKKÖR

Bu alıŐma hazırlık aşamasından son aşamaya gelmesinde emeği ve katkısı olan değerli hocalarım ve fedakâr aileme ayrı ayrı Őukranlarımı sunuyorum.

Bu kapsamda öncelikle doktora tez çalışma baŐlangıcından sonuna kadar her aşamasında kıymetli bilgi ve tecrübesiyle bana her daim yol gösteren, en zor anlarda dâhi engin tecrübe ve birikimiyle moral veren, akademik birikim ve tecrübesiyle ufkumu açan değerli hocam ve tez danışmanım bilhassa Prof. Dr. Selma KARATEPE'ye; tezin oluşum sürecinde değerli yorumları ve yapıcı eleştirileriyle katkılarını esirgemeyen hocalarım Prof. Dr. Abdullah KORKMAZ ve Prof. Dr. S. Mustafa ÖNEN'e teşekkür etmek istiyorum. Bu kıymetli hocalarımın Őahsında ilk eğitimimden bugüne kadar üzerimde emekleri olan eğitim kadrosundaki herkese teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Araştırma aşamasında mülakat ve ankete katılım göstererek değerli fikir ve görüşleriyle bu tez çalışmasının oluşumuna katkıda bulunan bütün katılımcıların her birine ayrı ayrı teşekkür ediyorum. Son olarak hayatımın her aşamasında sabır ve özverisiyle desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen sevgili eşim Selen AKTAŞ'a ve kızlarım Rüya Ülke ve Beren Ayda ile bugünlere gelmemi sağlayan annem ve babama hassaten teşekkürlerin en büyüğünü borçluyum.

Mehmet AKTAŞ

ÖZET

TÜRKİYE’NİN GÖÇ VE İLTİCA YÖNETİM STRATEJİSİ: KİLİS İNCELEMESİ

Mehmet AKTAŞ

Doktora Tezi

Danışman: Prof. Dr. Selma KARATEPE
İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı

İnsanlık tarihi kadar eski, sosyal bilimlerin disiplinleri arası ortak ilgi ve çalışma alanı göç olgusu, günümüzün değişen koşullarında artan çeşitlilik ve hacmiyle göç alan toplum ve devletlerin kamu düzenini ve toplumsal istikrarını etkilemektedir. Göç ve iltica mevzusu toplum, devlet ve devletler arası kuruluşların ilgi ve odak noktası olarak kamu politikası ve hizmet alanına dahil edilmiştir. Devlet ve toplumların göç yüküyle orantılı göç yönetim kapasitesine sahip olması kamu düzeni ve sosyal istikrarın temini bakımından gerekli olduğu kadar göç yükünün sosyoekonomik gelişime dönüştürülmesi için önemli bir fırsattır.

Araştırmanın konusu Türkiye’nin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren izlediği göç ve iltica stratejisinde değişim ve bu değişimin simgesi Göç İdaresi teşkilatının kitlesel göçlerde Kilis incelemesi üzerinden yeterliliği meselesidir. Araştırma kapsamında literatür taraması ile elde edilen bilgiler nitel ve nicel araştırma yöntemiyle sahadan toplanan bulgularla anlamlı bir bütünlük kazandırılarak göç ve iltica mevzusunda geliştirilen önerilere esas kılınmıştır.

Türkiye’nin göç ve iltica tarihi ve stratejisi incelendiğinde içsel kanuni düzenlemeler ve taraf olduğu ikili ve çoklu düzey anlaşma ve sözleşmelerin göç ve iltica stratejisi paralelinde belirlendiği görülmektedir. Bu anlamda, Türkiye’nin Cumhuriyetin ilanı hemen sonrasında nüfus mübadeleleri ve İskân Kanunuyla somutlaşan göç ve iltica yönetim stratejisi ilerleyen süreçte 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Katma Protokolüyle muhafaza edilerek ulus devlet kimliği oluşturma ve koruma amacını taşımaktadır. Ancak değişen içsel ihtiyaçlar ve dışsal koşullar mevcut göç yönetim stratejisi ve uygulamalarının gözden geçirilerek değişim için gerekli

zemini hazırlamıştır. Neticede, Türkiye'nin göç alan ülke olarak değişen içsel ihtiyacı ve dışsal faktörlerin artan etkisiyle çakışması göç ve iltica alanında kapsamlı değişikliklere yol açmıştır. Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde bahse konu değişim 2013 tarihli müstakil göç kanunu Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) çıkarılması ve ihtisas kurum Göç İdaresinin faaliyete geçmesiyle somutlaşmıştır. Bu değişiklikler aynı zamanda göç ve iltica tarihinde bir milattır. Ancak Türk iltica ve göç yönetim stratejisinde değişime gidilmesine rağmen bir yandan göç ve iltica stratejisinin temel dayanağı Doğu kaynaklı göçlere mültecilik kapısı kapalı tutulmaya devam edilirken diğer yandan göç ve iltica alanında değişim sürecini gölgeleyen önemli sorunlu alanlar varlığını sürdürmektedir. Bu anlamda Türkiye her ne kadar resmîyette göç stratejisinin temelini oluşturan Doğu kaynaklı mülteci yükü almama prensibini muhafaza etmesine rağmen fiilîyatta son yaşanan 2011 Suriye Krizinde olduğu gibi kendine sığınanları insani mülahazalarla geçmişte olduğu gibi fiilî mülteci olarak ülkesinde uzun yıllar kalmasına müsaade etmesi çelişik bir durumdur. Dolayısıyla Suriyeli sığınmacıların sonu gelmeyen misafirlik süreci resmî göç ve iltica stratejisine aykırı olması yanı sıra bu durumun kamu düzeni ve toplumsal istikrar üzerindeki olumsuz etki ve sonuçları göç ve iltica yönetiminin sorgulanmasına neden olmuştur.

Bu anlamda Türk göç ve iltica yönetim kurgu ve pratiğinin kitlesel göç yönetiminde yeterlilik tartışmalarına yanıt mahiyetinde nüfusuna oranla en fazla sığınmacıya kucak açan Kilis vilayeti üzerinden göç yönetimi incelenmiştir. Bu araştırma kapsamında bir yandan güncel tartışmaların odağında yer alan Suriyeli Sığınmacılar meselesinin analizinde bir yandan 'Göç Kuramları' perspektifinden yararlanılırken diğer yandan sığınmacılar sorunundan en fazla etkilenen Kilis vilayetinde mevcut göç yönetimin yeterliliği irdelenmiştir. Kilis vilayeti incelemesinden elde edilen bilgi ve bulgular ışığında yeni dönem göç ve iltica yönetim stratejisinin taşıyıcısı Göç İdaresi merkez ve taşra teşkilatına ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Göç ve İltica Yönetimi, Göç ve İltica Yönetim Stratejisi, Kilis Kitlesel Sığınma Yönetimi

ABSTRACT

MIGRATION AND ASYLUM MANAGEMENT STRATEGY OF TURKEY: KİLİS REVIEW

Mehmet AKTAŞ

Ph. D. Thesis

Advisor: Prof. Dr. Selma KARATEPE
Inonu University Institute of Social Sciences
Department of Political Science and Public Administration, Administrative Sciences

The phenomenon of migration, which is as old as the history of humanity, is a common interest and field of study among the disciplines of social sciences, affects the public order and social stability of the immigrant societies and states with its increasing diversity and volume in today's changing conditions. The issue of migration and asylum as interest and focus of society, state and interstate organisations is recently included in the field of public policy sphere and service. The fact that states and societies have the capacity to manage migration proportional to the burden of migration is important opportunity for the transformation of the migration burden into socio-economic development as well as necessary in terms of ensuring public order and social stability.

The subject of the research is the change in the migration and asylum strategy that Turkey has followed since the establishment of the Republic, and the adequacy of the Migration Administration, which is the symbol of this change, in mass migrations through Kilis examination. Within the scope of the research, the information obtained through the literature review was made the basis of the suggestions developed on the subject of migration and asylum, by gaining a meaningful integrity with the findings collected from the field with the qualitative and quantitative research method.

In this sense, While Turkey's migration and asylum history and strategy are examined, it is seen that the internal legal regulations and bilateral and multi-level agreements and contracts to which it is a party are determined in line with the migration and asylum strategy. Turkey's immigration and asylum strategy, embodied in the population exchanges and Settlement Law right after the proclamation of the Republic, aims to create and protect a nation-state identity by preserving it with the

1951 Geneva Convention and 1967 Additional Protocol thereafter. However, changing internal needs and external conditions have prepared the necessary ground for change by reviewing the current migration management strategy and practices. As a result, the changing internal needs of Turkey as a country of immigration and the overlapping with the increasing influence of external factors have led to extensive changes in the field of migration and asylum. The aforementioned change in the Turkish migration and asylum management strategy became concrete with the enactment of the independent immigration law, Foreigners and International Protection Law (YUKK), and the establishment of the specialized institution Migration Management. These changes are also a milestone in the history of immigration and asylum. However, despite the changes in the Turkish asylum and migration management strategy, on the one hand, the refugee door continues to be kept closed to the immigrants originating from the East, which is the main basis of the migration and asylum strategy, on the other hand, there are important problematic areas that overshadow the process of change in the field of migration and asylum. In this sense, although Turkey formally preserves the principle of not accepting the burden of refugees originating from the East, which forms the basis of its migration strategy, it is a contradictory situation that it actually allows those who took refuge in its country as de facto refugees for many years, as in the past, with humanitarian considerations, as in the recent 2011 Syrian Crisis. Therefore, the endless hospitality process of Syrian refugees is against the official migration and asylum strategy, as well as the negative effects and consequences of this situation on public order and social stability, causing the migration and asylum management to be questioned.

In this sense, as a response to the Turkish immigration and asylum management set-up and practice, in response to the adequacy in mass migration management, the migration management over Kilis province, which welcomes the most asylum seekers compared to its population, has been examined. Within the scope of this research, while analyzing the Syrian Refugees issue, which is at the center of current debates, on the one hand, the 'Migration Theories' perspective is used, on the other hand, the adequacy of the current migration management in Kilis province, which is most affected by the refugee problem, is examined. In the light of the information and findings obtained from the Kilis province study, suggestions have been developed regarding the

Migration Management central and provincial organization, which is the carrier of the new era migration and asylum management strategy.

Keywords: Migration and Asylum Administration, Migration and Asylum Administration Strategy, Kilis Mass Migration Administration



TÜRKİYE’NİN GÖÇ ve İLTİCA YÖNETİM STRATEJİSİ:

KİLİS İNCELEMESİ

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ.....	iii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	x
TABLolar LİSTESİ.....	xv
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xix
ŞEMALAR LİSTESİ.....	xix
HARİTALAR LİSTESİ.....	xix
KISALTMALAR.....	xx
ÖNSÖZ.....	xxi

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1.1. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ.....	1
1.2. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	3
1.3. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI.....	4
1.4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEM ve TEKNİKLERİ.....	6
1.5. VERİ TOPLAMA TEKNİKLERİ ve SÜRECİ.....	8
1.6. ARAŞTIRMA EVRENİ ve ÖRNEKLEMİ.....	8
1.7. ARAŞTIRMANIN SORULARI ve HİPOTEZLERİ.....	9

İKİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMANIN KAVRAMSAL ve KURAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1. GÖÇ ve İLTİCA OLGUSUNUN KAVRAMSAL BOYUTU	11
2.1.1. Göç.....	11
2.1.2. Zorunlu / Mecburi Göç.....	12
2.1.3. Bireysel ve Kitlesele Göç.....	12
2.1.4. İç ve Uluslararası Göç.....	13
2.1.5. Düzenli Göç.....	13
2.1.6. Düzensiz Göç.....	13
2.1.7. Göçmen.....	14
2.1.8. Mülteci.....	14
2.1.9. Sığınma(cı).....	15
2.1.10. Kitlesele Sığınma(cı) Göçü.....	15
2.1.11. Geçici Koruma.....	16
2.1.12. Geri Göndermeme.....	17
2.1.13. Geri Kabul.....	17
2.1.14. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı.....	18
2.1.15. Göç Yönetimi.....	18
2.1.16. Göç Yönetişimi.....	19
2.1.17. Küresel Göç Yönetişimi.....	20
2.2. GÖÇ ve İLTİCA OLGUSUNUN KURAMSAL BOYUTU.....	21
2.2.1. Ravenstein'in Göç Kuramı.....	22
2.2.2. Kesişen Fırsatlar Göç Kuramı.....	25

2.2.3. İtme-Çekme Göç Kuramı.....	26
2.2.4. Petersen'in Beş Tip Göç Kuramı.....	27
2.2.5. Merkez-Çevre Kuramı Göç Kuramı.....	29
2.2.6. İlişkiler Ağı Göç Kuramı.....	30
2.2.7. Uluslararası Göç Kuramları.....	32
2.2.7.1. Neo-Klasik Ekonominin Mikro ve Makro Göç Kuramı.....	34
2.2.7.2. Yeni Ekonomi Göç Kuramı.....	36
2.2.7.3. Göç Sistemleri Göç Kuramı.....	38
2.2.8. Göç Kuramları Perspektifinden Kitlesele Suriyeli Sığınmacılar Göçü.....	40
2.3. TÜRKİYE'NİN GÖÇ-İLTİCA TARİHİ VE STRATEJİSİ.....	66
2.3.1. Türkiye'nin Göç-İltica Tarihi ve Politikası.....	68
2.3.2. Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinde Değişim Süreci.....	81
2.3.2.1. Türkiye'nin Göç ve İltica Yönetim Stratejisinde 2013 Yılı Öncesi Dönem.....	85
2.3.2.1.1. Mevzuatta Göç ve İltica.....	90
2.3.2.1.2. Kalkınma Planlarında Göç ve İltica.....	98
2.3.2.1.3. AB Üyelik Sürecinde Göç ve İltica.....	105
2.3.2.2. Türkiye'nin Göç ve İltica Yönetim Stratejisinde 2013 Yılı Sonrası.....	111
2.3.2.2.1. Göç ve İltica Yönetim Stratejisinin Yasal Çerçevesi.....	112
2.3.2.2.2. Göç ve İltica Yönetim Stratejisine İlişkin Kurumsal Yapılanma.....	121

2.3.2.2.2.1. İçişleri Bakanlığı.....	125
2.3.2.2.2.2. Göç İdaresi Teşkilatı	128
2.3.2.2.2.3. Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD).....	137
2.3.2.2.3.Taşra (Yerelde) Göç Yönetimi.....	142
2.4. GÖÇ ve İLTİCA YÖNETİMİNDE SORUNLU ALANLAR.....	165
2.4.1. Yasa dışı Göçmenler, Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile Mücadele.....	166
2.4.2. Entegre Sınır Yönetimi.....	172
2.4.3. Geri Kabul Anlaşmaları Vize Politikası (Rejimi).....	179
2.4.4. Coğrafi Çekince Hakkından Vazgeçme.....	185
2.4.5. Göçmenlerin Uyum (Entegrasyon).....	187
2.4.6. Kitlese Zorunlu Göç / Sığınma(cılar).....	198
2.4.7. Suriyeli Kitlese Sığınmacılar ve Geçici Koruma.....	201

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALAN ARAŞTIRMASI: KİLİS İNCELEMESİ

3.1. KİLİS VİLAYETİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER	209
3.2. KİLİS GÖÇ/ SİĞİNMACILAR YÖNETİMİ.....	212
3.2.1. Suriye Krizi Öncesi (Sosyal Afete Hazırlık).....	214
3.2.2. Sığınmacıların Kilis'e İntikal Sürecinde Göç/Sığınmacılar Yönetimi.....	218
3.2.3. Afet ve Acil Durum Kapsamında Göç/Sığınmacılar Yönetimi.....	224
3.2.3.1. Göç/Sığınmacılar Yönetiminde Kilis AFAD	228

3.2.3.1.1. Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi.....	235
3.2.3.1.2. Elbeyli Geçici Barınma Merkezi.....	242
3.2.3.1.3. Seve Çadırkenti.....	247
3.2.3.2. Göç/Sığınmacılar Yönetiminde Kilis Göç İdaresi	248
3.2.3.3. Kilis'in Sığınmacı Yüğü (Kent Sığınmacıları).....	254
3.2.3.3.1. Demografik Etkiler.....	259
3.2.3.3.2. Ekonomik Etkiler.....	262
3.2.3.3.3. Eğitim, Sağlık, Sosyo-Kültürel Etkiler.....	272
3.2.3.3.4. Kent ve Sınır Güvenliğine Etkileri	294
3.2.3.3.5. Mülakat Sonuçlarının Değerlendirilmesi.....	308
3.3. GÖÇ BASKISINI AZALTMAYA YÖNELİK TEDBİRLER.....	369
3.3.1. Kilis İnsani Yardımlar Destek ve Koordinasyon Merkezi (İDEKOM).....	371
3.3.2. Sınır Güvenliğine Yönelik Fiziki Önlemler.....	374

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

4.1. SONUÇ.....	379
4.2. ÖNERİLER.....	387
KAYNAKÇA.....	392
EKLER.....	422
Ek-1: Araştırmada Kullanılan Anket Formu.....	422
Ek-2: Araştırmada Mülakat Gerçekleştirilen Kişiler ve Unvan Tablosu...429	
Ek-3: Kilis Valiliği Araştırma Onay Yazısı.....	430

TABLolar LİSTESİ

Tablo 2-1. Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Ülkesinden Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı).....	49
Tablo 2-2. Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Türkiye'ye Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı).....	50
Tablo 2-3. Kent Sığınmacıların Türkiye'ye Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı).....	50
Tablo 2-4. Kent Sığınmacılarının Kilis'e Göç Nedenleri (Ravenstein Göç Kuramı).....	51
Tablo 2-5. Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Göç Karar Aşamasında Ortam ve Durum (İtme-Çekme Kuramı).....	52
Tablo 2-6a. Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Suriye'nin Geleceğine İlişkin Kanaati (İtme-Çekme Kuramı).....	53
Tablo 2-6b. Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Kalış ve Dönüş İhtimali (İtme-Çekme Kuramı).....	53
Tablo 2-7a. Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörler (İtme-Çekme Kuramı).....	54
Tablo 2-7b. Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörlerden Etkilenme Düzeyi (İtme-Çekme Kuramı).....	54
Tablo 2-8. Kent Sığınmacıların Göç Kararı Öncesinde Ülkesindeki Ortam (İtme-Çekme Kuramı).....	55
Tablo 2-9a. Kent Sığınmacıların Göçünde Yasal Durum ve İmkanlar (İtme-Çekme Kuramı).....	55
Tablo 2-9b. Kent Sığınmacılarının Muhtemel Göçlere İlişkin Kanaati (İtme-Çekme Kuramı).....	56
Tablo 2-10a. Kent Sığınmacıların Kilis'te Kalma ve Ülkesine Dönüş Eğilimi (Kesişen Fırsatlar Kuramı).....	57
Tablo 2-10b. Kent Sığınmacıların Kilis ve Türkiye'den Ayrılma Eğilimi (Kesişen Fırsatlar Kuramı).....	57

Tablo 2-11. Öncüpınar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacı Göçünde Kilis'i Tercih Nedeni (İlişkiler Ağı Kuramı).....	59
Tablo 2-12. Merkez Bazı Mahallelerde Kent Sığınmacıların Dağılımı (İlişkiler Ağı Kuramı).....	60
Tablo 2-13. Suriyeli Sığınmacıların Göç Kuramları Perspektifinden Kilis'e Göçü....	65
Tablo 2-14. Osmanlı Topraklarına Gerçekleşen Göç Hareketleri.....	69
Tablo 2-15. Cumhuriyet Dönemi Türkiye'ye Göç Hareketleri.....	71
Tablo 2-16. İş gücü Alım ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları.....	75
Tablo 2-17. Türkiye'den Yurtdışına İş Gücü Göçü (1961-2005).....	87
Tablo 2-18. 1994 Yönetmeliğinde Sığınmacılar Yönetimi.....	97
Tablo 2-19. Göç Yönetiminde Merkez-Taşradaki Görevli Kurumlar.....	123
Tablo 2-20. Göç ve İltica Yönetiminde Değişim.....	130
Tablo 2-21. Göç İdaresi Başkanlığı (2021).....	132
Tablo 2-22. Suriye Sığınmacılar Yönetimi (2012- 2018).....	140
Tablo 2-23. Türkiye Sınır Yönetimi.....	175
Tablo 2-24. Sınır Yönetim Teşkilat Tasarısı.....	177
Tablo 2-25. AB Ülke Vatandaşlarının Türkiye'ye Vize Zorunluluk Rakamları.....	184
Tablo 2-26. MIPLEX Türkiye Uyum Başlık ve Skorları.....	195
Tablo 2-27. Yabancı Ülkelerdeki Suriye Uyruklu Sığınmacıların Sayısı.....	202
Tablo 2-28. Türkiye'ye Göç Eden Suriyelilerin Sayısı.....	204
Tablo 3-1. 2014–2019 Yılları Kilis İli Suriyeli Nüfusun Dağılımı.....	211
Tablo 3-2. Kilis Sığınma Yönetimi.....	213
Tablo 3-3. Kilis Muhtemel Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı.....	217
Tablo 3-4. 2011-2018 Yılları Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi.....	226
Tablo 3-5. 2018 Yılı Sonrası Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi.....	227
Tablo 3-6. Taşra Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi	229

Tablo 3-7. Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi 2012-2019 Ortalama Nüfus ve Maliyet.....	237
Tablo 3-8. 2012-2018 Yılları Sağlık Hizmeti Analizi.....	238
Tablo 3-9. 2015-2019 Yılları Kayıt Altına Alınan Sığınmacı Bilgileri.....	239
Tablo 3-10. 2012-2019 Yılları Eğitim Analizi.....	241
Tablo 3-11. 2012-2019 Yılları Yaygın Eğitim(Kurs Bilgileri).....	241
Tablo 3-12. 2013-2019 Yılları Arası Ortalama Nüfus ve Maliyet.....	243
Tablo 3-13. 2013- 2018 Yılları EGBM Sağlık Analizi	244
Tablo 3-14. Tablo 44: 2013-2019 Yılları EGBM Eğitim Analizi.....	245
Tablo 3-15. 2013-2019 Yılları Yaygın Eğitim (Kurs Bilgileri).....	246
Tablo 3-16. 2012-2019 Yılları Suriyeli Sığınmacı Sayısı.....	250
Tablo 3-17. Kilis İli Genel Yabancı Sayısı.....	251
Tablo 3-18. Kilis İli Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancı Sayısı.....	251
Tablo 3-19. Suriyeliler Yaş ve Cinsiyet Dağılımı.....	252
Tablo 3-20. 2012-2018 Yılları Kilis İl ve İlçeler Nüfus ve Yoğunluk.....	260
Tablo 3-21. 2012-2019* Yılları Kilis Sığınmacı Nüfus ve Oranlar.....	261
Tablo 3-22. 2019 Kilis Merkez Bazı Mahallelerde Türk/Suriyeli Nüfusu.....	262
Tablo 3-23. 2011-2019 Yılları Suriyeli Esnaf, Şirket ve SGK Kayıt Sayıları.....	269
Tablo 3-24. Suriyeli Şirket Sayıları (2019).....	272
Tablo 3-25. Kilis Suriyeli Öğrenci Sayısı (2019).....	279
Tablo 3-26. Kilis'te Suriyeli Öğrencilerin Okul Dağılımları (2019).....	281
Tablo 3-27. 2012-2019* Yılları Kilis Devlet Hastanesindeki Suriyeli Hastalar.....	288
Tablo 3-28. Suriyeli Hastalar-I (2'Nolu Göçmen Sağlığı Merkezi).....	289

Tablo 3-29. Suriyeli Hastalar-II (Bab-1 Şifa Göçmen Sağlığı Merkezi).....	289
Tablo 3-30. Kızılay Yardımları.....	291
Tablo 3-31. Kilis Roketli Saldırıların Bilançosu.....	299
Tablo 3-32. 2015 Yılı Suriyeliler Suça Karışanların Sayı ve Oranları.....	301
Tablo 3-33. 2016 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları.....	302
Tablo 3-34. 2017 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları.....	302
Tablo 3-35. 2018 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları.....	303
Tablo 3-36. 2015 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri.....	304
Tablo 3-37. 2016 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri.....	304
Tablo 3-38. 2017 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri.....	305
Tablo 3-39. 2018 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri.....	306
Tablo 3-40. Kilis Şehir Nüfusunda Türk ve Suriyeliler (2012-2019).....	346
Tablo 3-41. Suriyeli Hastalar.....	351
Tablo 3-42. 2011-2019 Yılları Kilis İŞKUR Geçici İstihdam Tablosu.....	359
Tablo 3-43. Asayiş Olayları Suriyelilerin Suça Karışma Oranları.....	362
Tablo 3-44. Kaçakçılık ve Organize Suçlar(KOM) İstatistikleri.....	362
Tablo 3-45. Sığınmacıların Kilis Vilayetine Etkileri (Özet).....	365
Tablo 3-46. Suriye Sınırındaki Hudut Olayları.....	377

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2-1. İtme-Çekme Kuramı.....	26
Şekil 2-2. Yıllara Göre Yakalanan Göçmenler.....	168
Şekil 2-3. Yıllara Göre Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti Mağdurları.....	170
Şekil 3-1. Suriyelilerin Kaldığı İlk 10 Şehir	249

ŞEMALAR LİSTESİ

Şema 3-1. Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı Yönetim Şeması.....	217
Şema 3-2. Kilis Valiliği Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi (AADYM).....	221
Şema 3-3. İçişleri Bakanlığı Yönergesinde Barınma Merkezleri Yönetimi.....	231
Şema 3-4. AFAD Yönergesinde Geçici Barınma Merkezlerin Yönetimi.....	233
Şema 3-5. Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi Yönetimi.....	235
Şema 3-6. Elbeyli Geçici Barınma Merkezi Yönetimi	243
Şema 3-7. Kilis Göç İdaresi Yönetimi (Teşkilat).....	249
Şema 3-8. Sığınmacı Eğitim-Öğretim Yönetimi.....	276
Şema 3-9. İDEKOM Teşkilat Şeması.....	372
Şema 3-10. Merkezi Düzeyde Göç ve İltica Yönetim Önerisi.....	388
Şema 3-11. Taşra Düzeyinde Göç ve İltica Yönetim Önerisi.....	389
Şema 3-12. Kilis Göç ve İltica Yönetim Önerisi.....	390

HARİTALAR LİSTESİ

Harita 3-1: Kilis İli Lokasyonu.....	210
Harita 3-2:Kilis Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi Lokasyonu.....	220

KISALTMALAR

AADYM	: Afet Acil Durum Yönetim Merkezi
AB	: Avrupa Birliği
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EGBM	: Elbeyli Geçici Barınma Merkezi Yönetimi
GAP İdaresi ÇATOM:	Güneydoğu Anadolu Projesi İdaresi Çok Amaçlı Toplum Merkezi
GBM	: Geçici Barınma Merkezi
GİB	: Göç Göç İdaresi Başkanlığı
GİGM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKY	: Geçici Koruma Yönetmeliği
GKA	: Geri Kabul Anlaşmaları
Kilis AFAD	: Kilis Valiliği Afet ve Acil Durum Müdürlüğü
Kilis Göç İdaresi	: Kilis Valiliği Göç İdaresi İl Müdürlüğü
Kilis İŞKUR	: Kilis Valiliği İş ve İşçi Bulma Kurum İl Müdürlüğü
İDEKOM	: Kilis Valiliği İnsani Yardımlar Destek Koordinasyon Merkezi
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
ÖGBM	: Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi Yönetimi
SYDV	: Kilis Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TCSBB	: Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı
YTB	: Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
1994 Yönetmeliği	: 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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

ÖNSÖZ

*“Coğrafya Kaderse,
Türkiye'nin Coğrafyası Keder'dir”*

İnsanlık tarihi kadar kadim göç olgusu birey ya da kitlelerin bir idari sınırı geçerek istemli veya zorunlu yer değiştirme hareketidir. Göç hareketi kırdan-kente, bölgeler arası, kıtalar arası, uluslararası herhangi yönde meydana gelerek kaynak, transit ve varış ülkelerin kamu düzeni ve toplumsal yaşamı üzerinde geçici veya kalıcı sonuçlara yol açmaktadır. Göçe yol açan temel saikler; ekonomik, toplumsal, siyasal, çevresel, kültürel ya da bireysel hatta günümüzde olduğu gibi doğal ve insan kaynaklı afetler olarak muhtelifdir. Göç olgusu geçmişte olduğu gibi günümüzde de dünya nüfus dağılımını (demografik), sosyoekonomik, etnik ve kültürel havza ve haritaları şekillendirmeye devam etmektedir. Nitekim bulunduğumuz çağın ‘göç çağı’ olarak nitelendirilmesiyle dikkatlerin üzerinde toplandığı göç ve iltica mevzusunda son birkaç on yıl içinde değişim neticesinde ülkemizde bürokratik örgütlenme içinde kamu hizmeti alanına dahil olmuştur.

Göçün aktörü insanoğlunun tarihten günümüze ülke içi ve ülkeler arası yer değiştirme hareketinin kapsam ve yoğunluğu her geçen gün artarak devam etmektedir. Nitekim son elli yılda göçmenlerin dünya nüfusuna oranı %50 artışla %3,5'e, göçmen stoku 3 kattan fazla artışla 84 milyondan 272 milyona ulaşarak 2050 yılında tahmin edilen göç hacmine otuz yıl önce ulaşılması bu trendin devam edeceğini göstermektedir (Peköz, 2021: 4-5). Çağımızda istenmeyen göç kapsamında mütalaa edilen kitlesel zorunlu göç hareketleri geçmişte olduğu gibi çoğunlukla belirli bir zorunluluktan kaynaklandığı görülmektedir. Günümüzde geçtiğimiz yüzyıldaki I. ve II. Dünya savaşlarının yıkıcı sonuçları ve en son 2011 Suriye Krizi sonrası ülke içi savaş ve kaotik ortam kitlesel zorunlu göçün tekrarlanmasına yol açmıştır. Yaşadığımız yüzyıl öncekilere nazaran saik ne olursa olsun gerek göçmen sayısı gerekse göçmen yerli nüfus oranının tarihsel olarak zirve yaptığı dönem olarak sunduğu gelecek projeksiyonuyla ulusal ve uluslararası gündemde göç ve iltica olgusunun önem ve özelliğini koruyacağını göstermektedir.

Çok uluslu, dilli ve etnik kökeni bünyesinde barındıran üç kıtada sınırlara sahip Osmanlı Devleti bakiyesi üzerine kurulan Türkiye'nin bulunduğu bölge ve komşu

ülkelerdeki bir türlü bitmek bilmeyen siyasi ve ekonomik istikrasızlıkların neden olduğu göç mevzusuna Osmanlı Devleti döneminde olduğu gibi günümüzde de devlet ve toplum aşınadır. Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasıyla devlet politikasının işlevsel aracı olan göç ve iltica mevzusunda gerek iç hukuki düzenlemeler gerekse taraf olunan uluslararası anlaşma ve sözleşmelere rastlanmaktadır. Nitekim Türkiye'nin Cumhuriyetten kuruluş yıllarından (1923) AB adaylık (1999) ve üyelik müzakere sürecine (2005) değin sürdürdüğü göç-iltica stratejisinin özünü dönemsel iç ve dış iktisadi ve siyasi koşullardan bağımsız olmayıp 'içe kapanık, mülteci yükü almamayı yeğleyen ve ulus devleti tahkim etme' oluşturmaktadır. Ancak 1990'lı yıllarda değişen küresel ve bölgesel koşullar Türkiye'nin göçmenleri çekim gücü coğrafi konum ve kültürel benzerlikleriyle birleşmesiyle göç ve iltica alanında uzunca süredir benimsenen devlet politikasında değişimi gerektirmiştir. Türkiye'nin göç alan ülke özelliği kazanmasına yol açan bireysel ve kitlesel göç akınları hız kazanarak devlet ve toplum gündemine giren uluslararası göç gerçeği içsel değişim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Türkiye'nin göç ve iltica alanında içsel değişim ihtiyacı uluslararası kuruluşlar ve bilhassa AB üyelik süreciyle çakışmasıyla 2013 tarihli müstakil göç yasasıyla göç ve iltica yönetim stratejisi değişim zeminine taşınmıştır. Böylece Türk göç ve iltica stratejisinin özünü oluşturan içe kapanık ve kayıtsızlık/umursamazlık tavrı yerini bölgesel (AB) ve uluslararası kuruluşlarla (BMMYK, IOM gibi) iş birliği, diyalog ve müzakerelere bırakmasıyla göç-iltica alanındaki köklü değişikliklere uygun vasat oluşmuştur. Türkiye her ne kadar 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine dayandırdığı göç-iltica alanındaki mülteci yükü almama prensibini muhafaza etse de 1994 Yönetmeliğiyle başlayan ve AB üyelik ve müzakere sürecinde pik yapan dış dünyayla etkileşime açık politik yaklaşım göç-iltica alanında tarihsel değişime yol açmıştır. Türkiye'nin değişen göç ve iltica yönetim stratejisinin temsil eden ihtisas kurum ve müstakil yasa aynı zamanda önceki dönemlerden ayrılan devlet politikasının da tezahürüdür. Ancak göç ve iltica alanında sorunlu alanların varlığı ve değişimlerin AB üyelik hedefi perspektifiyle yapılması olası AB üyeliğinin gerçekleşmemesi riskinin var olduğu düşünüldüğünde gelecekte belirsizlikler içerdiği de akılda tutulmalıdır.

Türkiye'nin Cumhuriyetten beri izlediği göç-iltica stratejisinde kırılmanın gerekçesi; maruz kaldığı uluslararası göç gerçeğiyle transit ülke konumundan varış ülkesi haline gelmesi yani içsel ihtiyaçların varlığı ve AB üyelik hedefinin gerektirdiği

göç ve iltica alanında yapılması gerekli reformların çakışmasıdır. 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun çıkarılması ve ihtisas kurumu Göç İdaresinin faaliyete geçmesi göç-iltica alanındaki değişen yönetim stratejisinin temel göstergesi ve taşıyıcısıdır. Düzenli ve düzensiz göç hareketlerini sivil, kapsamlı ve ulus içi-uluslararası iş birliğine açık şekilde tasarlanan hukuki ve idari zeminde yürüteceğini ilan eden Türkiye'nin tarihin en uzun ve yoğun sığınmacı sorununa yol açan 2011 Suriye Kriziyle resmi ve gayri resmi yaşam alanlarındaki olumsuzluklar mevcut göç yönetiminin yeterliliği tartışmalarına neden olmuştur. Türkiye'nin bilhassa sınır kentleri (Kilis, G.Antep, Ş.Urfa ve Hatay) ve metropollerinde demografik, ekonomik, sosyal yaşamda baskı ve etkileri yoğun olarak hissedilen Suriyeli Sığınmacılar meselesinin mevcut göç yönetimindeki değişimle çakışması kitlesel sığınma yönetim kapasitesini test niteliğindedir. Türkiye'nin göç yönetim stratejisinin değişimin somut yansıması Göç İdaresi taşra teşkilatının Suriye - Türkiye hattındaki sığınmacı göçünde sınır kenti Kilis'teki kitlesel sığınmacılar yönetiminde sahadan elde edilen veriler ışığında il göç yönetiminin kurumsal yeterliliğini irdeleyecek olan çalışmanın;

Birinci bölümünde, araştırmanın önemi izah edilerek araştırmanın amacı ve problemlerine geçilmiştir. Daha sonra sırasıyla araştırmanın sınırlılıkları, yöntem ve teknikleri, veri toplama süreci, araştırma evren ve örnekleme ve son olarak hipotezlere yer verilmiştir.

İkinci bölümünde, göç-iltica konusunu açıklayıcı kavramsal ve kuramsal çerçevesiyle başlamaktadır. Türkiye'nin Cumhuriyetten bugüne iltica-göç tarihi ve stratejisi ve izlediği göç yönetim stratejisindeki değişime yol açan koşullar üzerinde durulmaktadır. Türkiye'nin iltica-göç yönetim alanındaki değişim ve bu değişimde sorunlu alanlar içerisindeki kitlesel göç yönetimi yanı sıra taslak ve tasarı halindeki sorunlu alanlardaki alınan mesafe ve gelecekteki olası risklere değinilmektedir.

Üçüncü bölümünde, araştırmanın örnekleme olan Kilis vilayetinde saha çalışmasından elde edilen bilgi ve bulgularla değerlendirmelerin yapıldığı bölümdür.

Dördüncü bölümünde, üçüncü bölümdeki bilgi, bulgu ve değerlendirmeler ışığında sonuç ve önerilerin geliştirildiği bölümdür.

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bu bölümde, araştırmanın temel niteliklerini oluşturan; araştırmanın önemi, amacı ve problemleri, araştırmanın sınırlılıkları, yöntem ve teknikleri, araştırmanın varsayımları, veri toplama teknikleri ve süreci, araştırmanın evren ve örnekleme son olarak da araştırma hipotezleri başlıklarında sırasıyla yer verilmektedir.

1.1. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

İnsanlık tarihiyle yaşıt göç olgusunun kapsam ve boyutu yaşadığımız yüzyılda önceki dönemlere göre katlanarak devam ettiğinden gelecekte de ulus içi ve uluslararası gündemde varlığını ve önemini devam ettireceği öngörülmektedir. Küresel bir mesele olan göç kaynak, transit ve varış ülke ve toplumlarını çoğunlukla olumsuz sonuçlarıyla her açıdan etkilemektedir. Disiplinler arası ilgi ve çalışma sahası göç konusunda devlet ve devletler arası kuruluşların çözüm noktasında işbirliği ve görev paylaşımı gün geçtikçe artmaktadır. Klasik kamu hizmeti sunulan alanlardan ayrışan göç konusunda müstakil yasal düzenlemeler ve ihtisaslaşmış kurumların ihdasıyla göç kamu politika ve hizmet alanına dahil olmuştur. Göç olgusu eski ancak göçle ilgili kamu hizmetleri oldukça yenidir dolayısıyla disiplinler arası ilgi alanı, ulusal sınırları aşan boyutu, son derece değışken ve dinamik yapısı, artan ve çeşitlenen hacmi, göçün aktörü bireylerin bilinmez özellikleri, göçün yönetilmesi ve yürütülmesi güç bir kamu hizmet alanı olduğunu göstermektedir.

Göç hareketini gerçekleştiren birey ya da kitlelerin hedefi gelişmiş ülkelere yerleşmek olsa da Dünyadaki göçmen sayısının çoğunluğuna gelişmekte olan ülkeler ev sahipliği yapmaktadır. Göçmenlerin hedef ülkelere geçişinde transit ülkelerin coğrafi konumu, sosyoekonomik durumu ve uluslararası koruma mekanizmalarına erişme imkânı tanınması göç güzergâhını ve buna bağılı olarak güzergâhtaki ülkelerin göç yükünü belirlemektedir. Türkiye'nin jeo-stratejik konumu, göreceli sosyoekonomik istikrarı ve uluslararası koruma başvuru ülkesi olma özellikleri yanı sıra bilhassa son otuz yılda bölgesindeki yakın komşu ülkelerle tarihsel-kültürel bağların olduğu coğrafyadaki bir türlü bitmek bilmeyen siyasi, ekonomik istikrarsızlıklar ve sosyal

çekişmeler göç alan ülke özelliği kazanmasına yol açmıştır. Doğu-Batı, Güney-Kuzey göç rotasının merkezindeki Türkiye geniş insan kitlelerinin güven ve refah toplumu olarak adlandırılan AB'ye ulaşım güzergâhında geçiş hatta varış ülkesi olma nedeniyle uluslararası göç sorunuyla karşı karşıyadır. Türkiye'nin aldığı göç 1990'lardan itibaren verdiği göçü geride bırakarak göç alan ülke haline gelmiştir. Türkiye'deki göç olgusunun ciddiyeti istatistiki veriler ışığında çok daha açık görülmektedir. Nitekim TÜİK verilerine göre Türkiye'de düzenli göçmen olarak bulunan yabancı nüfusun Türk vatandaşlarına oranı 2000 yılında % 0.14, 2010'da % 0.26 iken 2016'da % 1'i aşarak 2018 sonunda % 1.50'ye kadar tırmanmıştır. Diğer yandan insanlık tarihinin en yüksek sığınmacı sorununa yol açan 2011 Suriye Krizi sonrası en fazla sığınmacıya kucak açan Türkiye nüfusunun % 4,4'üne ulaşan 3.6 milyon Suriyeli Sığınmacılar başta olmak üzere toplamda nüfusun yaklaşık % 6,6' sına tekabül eden çeşitli statüdeki 5 milyonu aşkın yabancıların (Yakar ve Südaş, 2019: 131) varlığı ve gelecekte kalıcı olma olasılığı göç ve iltica konusunun kamu düzeni ve toplumsal istikrar açısından taşıdığı önem ve ciddiyeti göstermektedir.

Bir başka anlatımla, Türkiye'ye 1990'lı yıllarda yoğunluk kazanarak sayıları artan ve amaçları çeşitlenerek gelen uluslararası göçmenlerin varlığı yanı sıra çevresindeki ülkelerin sosyal ve siyasi istikrarsızlığının sonucu- 2011 Suriye Krizinde olduğu gibi- kitlesel sığınmacılar yükünün kamu kesiminde yönetilebilirliği ve toplum tarafından taşınabilirliği (hazmetme) meselesi son derece önemlidir. Türkiye artan ve çeşitlenen göç yükünü taşıma amacıyla gerek içsel ihtiyaçların varlığı gerekse AB üyelik müzakere süreci gereklerinin çakışmasıyla göç ve iltica yönetim ve politika tarihinde milat sayılan 2013 tarihli müstakil göç yasasını (YUKK) çıkarmıştır. Bu anlamda müstakil göç yasası ve bu yasayla eş zamanlı kurulan ihtisas kurum (Göç İdaresi) göç yönetim stratejisinde önceki dönemle mukayese edildiğinde tarihsel kırılmanın da sembolüdür. Böylece göç ve iltica mevzu müstakil kamu politika ve hizmet alanı haline gelerek klasik kamu hizmetlerinden kapsam, etki ve sonuçları bakımından hâlihazırda ve gelecekte ülkenin iç ve dış politik ilişkilerini yakından ilgilendirdiğinden ayrılmaktadır. Ancak göç ve iltica yönetim stratejisinin yürütme vasıtası Göç İdaresinin bu haliyle bilhassa kitlesel göç yönetiminde yeterli olup- olmadığı oldukça güncel ve önemli akademik ve politik tartışma mevzudur. Nitekim, Türkiye'nin son otuz yılda göç alan ülke olması ve özellikle son on yılda mevcut göç

yükünün 2/3'den fazlasını Suriyeli Sığınmacıların oluşturması göz önüne alındığında göç-iltica alanında kitlesel sığınmacı göçlerinin yönetilmesi meselesi önem kazanmaktadır. Bu anlamda göç-iltica alanını temel kamu hizmeti haline dönüştüren müstakil yasa (YUKK) ve 29.10.2021 tarihinde Başkanlığa dönüştürülen ihtisas kurumu Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün (GİGM) kitlesel göçlerde yeterliliği kritik önemdedir. Türkiye'nin göç yükünün 2/3'den fazlasını oluşturan Suriyeli kitlesel sığınma yönetimin mevcut yasal ve kurumsal yapı içerisinde kontrol ve yönetimin araştırılarak gerekli iyileştirme ve geliştirmelerin ivedilikle yapılması kamu düzeni ve toplumsal istikrarın riske edilmemesi için elzemdir. Nitekim bu araştırmanın gerçekleştirilmesiyle; Kilis vilayetinde 2012-2019 yılları arasında yaşanan ve halen resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında olumlu-olumsuz etki ve sonuçların devam eden kitlesel sığınma sorunu bağlamında il göç yönetiminde kurumsal kapasite yeterliliği irdelenecektir. Kilis vilayet incelemesinden elde edilen veriler üzerinden Türkiye'nin iltica-göç yönetiminde gelinen noktada kitlesel sığınma göçlerin yönetiminde mevcut yapının yeterli olup-olmadığı hususu aydınlatılmaktadır. Nihayetinde Kilis kitlesel sığınma yönetimin analiziyle yapılması gerekli değişiklik önerileriyle yasal ve idari otoriteye ve yaşanan göç hareketinin göç kuramlarıyla test edilerek geçerliliğinin saptanmasıyla kamu yönetimi alanında bilimsel bilgi ve birikime katkı sağlanmaktadır.

1.2. ARAŞTIRMANIN AMACI

Türkiye'nin AB üyelik müktesebatın üstlenilmesi kapsamında gerçekleştirilen 2013 tarihli yasal ve idari değişiklikler tarihi nitelikte olduğu kadar göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılmanın tezahürüdür. Bu süreçte göç yönetim stratejisinde değişimin simgesi GİGM'nin (GİB) kitlesel göçlerde pratikte yeterliliğini test eden gelişme 2011 Suriye krizinin patlak vermesiyle ortaya çıkan Suriyeli Sığınmacılar meselesidir. Suriyeli kitlesel sığınmacılar meselesinin toplum ve devlet üzerindeki yük ve külfeti elbette Türkiye'nin coğrafi konumu, bulunduğu bölgedeki tarihi ve kültürel bağların varlığı ve kendi içsel cazip koşullarından bağımsız düşünülemez. Türkiye'nin göç edenler için taşıdığı bu cazip özellikler geçmişte olduğu gibi gelecekte de göç alan ülke potansiyelini koruyacağına güçlü işarettir. Keza Türkiye'nin artan ve çeşitlenen göç yükünü ifade eden içsel ihtiyaçların varlığı ile AB

üyelik sürecin gerektirdiği göç-iltica alanındaki yapısal değişim ihtiyacının çakışması sonrası göç ve iltica mevzuu müstakil kamu politika ve hizmet alanına dönüşmüştür. Yeni dönem göç ve iltica yönetim stratejisinin temel taşıyıcısı Göç İdaresi merkez ve taşra teşkilatının kitlesel göçlerde yeterliliğin ölçülmesinde Kilis vilayeti incelemesi turnusol kâğıdı işlevi görmektedir. Kilis vilayeti örneğinden hareketle kitlesel sığınmacıların şehre olumlu katkıları ve olumsuz etkilerini, mevcut yönetim yapısının göç yükünü taşıyıp-taşıyamadığından bahisle il göç yönetim kapasitesinin iyileştirilmesi/geliştirilmesi ihtiyacının saptanması önemli bir sorundur. Bir başka ifadeyle Kilis özelinden; uluslararası (kitlesel) göç sorununu taşınabilir ve yönetilebilir kılacak yerel dinamiklerin katkı ve katılımlarını mümkün kılan taşra göç yönetim yapısı oluşturulması gerekliliği araştırmanın odak noktasıdır.

Bu bağlamda araştırmanın temel amaçlarından birisi de Cumhuriyetin ilk yıllarından (1923) araştırma dönemine değin (2019) kronolojik olarak inceleyerek 2013 tarihinde gerçekleşen göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişimin ve bu değişime yol açan faktörleri saptamaktır. Türk göç-iltica yönetimindeki değişimin mevcut göç profili ve göç yükünü taşımada yeterliliğini somut olarak ortaya koymak amacıyla nüfusuna oranla en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapılan Kilis vilayeti örneklem olarak seçilmiştir. Türkiye-Suriye hattında tarihin en yoğun kitlesel göçünü bilimsel olarak göç kuramlarıyla analiz edilerek konuyu kamuoyu algıları ve gelişigüzel tartışmalardan bağımsız ve bilimsel zemine taşımak açısından önemlidir. Nihayetinde Kilis il göç yönetim incelemesi adlı çalışmanın amacı Türkiye'nin mevcut göç ve iltica yönetimin kitlesel göçlerde yönetim kapasitesinin yeterliliği irdelenerek merkez ve taşra teşkilatlarında ihtiyaç duyulan değişiklik önerisinin geliştirilmesidir.

1.3. ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Araştırma kapsamında Türk göç yönetim stratejisinde değişime ilişkin literatür taramasıyla elde edilen bilgilere dayanarak geliştirilen hipotezin sahadan elde edilen bilgilerle desteklenmesi amacıyla mülakat yöntemine başvurulmuştur. Ancak Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde değişime ilişkin konunun muhatabı konumundaki kişiler mülakat sorusu yöneltilenler içinde azınlıkta kalmıştır. Bu açıdan literatür çalışmasıyla elde edilen bilgileri bir kenara koyduğumuzda Kilis Göç İdaresi Müdürlüğü yetkililerine

yöneltlen sorularla elde edilen bilgilerle hipotezin desteklenmeye çalışılması önemli bir sınırlılıktır. Bunun yanı sıra mevcut göç yönetim kurgu ve pratiğinin yetersizliğine ilişkin hipotezle ilgili mülakat gerçekleştirilen grup; yerel dinamikleri temsil eden belediye, meslek örgütleri, sivil toplum kuruluşları yönetici ve temsilcileri ile birlikte Kilis Valiliğinde göç yönetiminde doğrudan görev ve sorumluluğu bulunan mülki idare amirleri ile il müdürlüklerindeki yönetici ve uygulayıcılarıdır (kamu çalışanları). Bu kişiler kurumlarında göç ve iltica konusunda ihtisas, yetki ve sorumluluk sahibidir. Her ne kadar mülakat gerçekleştirilen grup gerek yetki ve temsil gerekse ihtisas bakımından çalıştıkları kurumun en yetkim kişileri olmasına rağmen nüfusundan fazla sığınmacıya kucak açan ilde sığınmacılarla ilgili deneyim, görüş ve öneri sahibi kamu, yerel ve meslek kuruluşları, üniversite ve STK'larda görevli mülakat yapma imkanı olmayan binlerce kişi muhakkak olacaktır. Bu durum mülakat gerçekleştirilen kurum çalışanlarının en üst düzey yetkili temsilci özelliği taşımasına rağmen mülakatla görüşü alınamayan yetki ve sorumluluk açısından mülakat yaptığımız kişilere göre ikincil ve daha alt derece ve durumdaki kişilerin varlığı kısıtlılık olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte mülakat gerçekleştirilenlere ilişkin kamuda hiyerarşik düzen ve bürokratik kültür içerisinde yer alan memurların kurumlarına ve genel politikalara isabet eden konularda düşünce ve kanaatlerini genellikle açık olarak ifade etmeden kaçınarak (Aydın ve Coşkun, 2007: 121) öz eleştiri ve eleştiriden imtina etme gerçeğine/sınırlılığına rağmen sorular sohbet ortamında olabildiğince özgürce sorularak yanıtlar alınmıştır.

Araştırmadaki bir diğer kısıtlılık Kilis'te geçici koruma altındaki Suriyeli Sığınmacılardan 118.007 kişi içerisinde kitleyi temsil ve kendini ifade etme yeteneği olan kanaat önderi konumundaki sığınmacı içerisinde 199 kişiye anket soruları yöneltmesidir. Nitekim, 199 kanaat önderi aynı zamanda aile reisi olarak düşünüldüğünde yaklaşık nüfus olarak ildeki 16.858 Suriyeli ailenin % 0.012'sine, ildeki toplam nüfusun ise ancak % 0.0017'sine tekabül etmesi matematiksel (oransal) olarak önemli bir sınırlılıktır. Diğer yandan tercüman eşliğinde çevirisi yapılan anket soru formunda katılımcıların kişisel kimliklerini açığa çıkaracak soru olmamasına ve resmi makamlarla yanıtların paylaşma amacı olmadığı vurgulansa da ülkesinden kaçarak takip edilme korku ve endişesi yani sığınmacıların psikolojik travmatik hali

sorulara verilen cevaplara yansıma ihtimali önemli bir kısıt olarak karşımıza çıkmaktadır.

Nihayetinde, bu araştırma somut olaylarda ve belirli zaman diliminde bizzat soru yöneltilen muhatapların tecrübe ve algılarına dayalı olarak oluşturulduğundan subjektif düşünce ve algılamaların kaçınılmazlığı esasen temel kısıttır.

1.4. ARAŞTIRMA YÖNTEM ve TEKNİKLERİ

Bütün bilimsel araştırmalar araştırma alanına olarak uygun olarak, neyin nasıl yapılacağını ortaya koyan bilimsel yöntemle yapılır (Usta, 2019: 95). Bu anlamda araştırmada birbirinden bağımsız olarak nicel ve nitel araştırma yöntemlerine ayrı ayrı başvurulmuştur. Ancak hipotezleri destekleyici bilgiler ağırlıklı olarak nitel araştırma yöntemi mülakat tekniğiyle elde edilmiştir. Nitekim, nitel araştırmanın disiplinler arası konu olma özelliği taşıyan göç olgusunda araştırma sorunsalını bütüncül bir bakış açısıyla yorumlamayı ve incelemeyi mümkün kılarak değişken faktör olan insanın göç olgusuna yüklediği anlamları keşfetmeyi sağlaması bu yöntemin belirgin avantajı/özelliğidir (Altunışık vd., 2010: 302). Bu bağlamda araştırma hipotezlerini doğrulayan değerlendirmelere; nitel araştırma yöntemi mülakat tekniği ve nicel araştırma yöntemi anket tekniğiyle elde edilen veri ve bilgiler araştırma örnekleminde yapılan gözlemlerle birleştirilerek ulaşılmıştır. Bir başka ifadeyle araştırmanın odak noktasını oluşturan sorunsala ilişkin basılı ve internet ortamında bilgi kaynaklarıyla Kilis ilindeki kamu kurumları ve yerel dinamiklerin resmi evrak, rapor ve brifinglerden elde edilen bilgiler (içerik analizi) ile veri toplama aracı olarak anket ve görüşme tekniklerine başvurulmuştur.

Araştırmada nicel araştırma yöntemiyle evrende yer alan çok sayıda kişinin oluşturduğu kitleyle tipik olan ve kitleyi en iyi temsil ettiği düşünülen grup tabakalı rastgele örnekleme uygun olarak belirlenmiştir. Bu gruba tercümanlar aracılığıyla tez danışmanı ve tez izleme kurulu önerileri dikkate yararlanarak yöneltilen anket sorularına ilişkin alınan yanıtlarla katılımcılardan temsil ettiği kitleye özgü yanıtların elde edilmesi amaçlanmıştır. Bu anlamda EK-1'de yer alan anket sorularına yanıt verecek olan kişilerin seçiminde yaş, cinsiyet, eğitim durumu gibi kişisel durum ve

özellikleri göz ardı edilerek seçilen kişilerin temsil ettiği kitleyi yansıtabilme yeteneğine odaklanılmıştır. Kişilerin seçiminde Suriyeli Sığınmacılarla Kilis'te birlikte yaşayan halk ve görev yapan kamu görevlileri arasında köprü görevi üstlenmesi seçim kriteri göz önünde bulundurularak Kilis'teki 118 bin sığınmacıyı en iyi temsil etme özelliği taşımasına özen gösterilmiştir. Anket sorularına verilen yanıtlar derlenerek göç kuramlarının ne ölçüde Suriye-Türkiye (Kilis) hattındaki sığınmacı göçünde geçerli olduğu tespit edilmiştir.

Diğer yandan nitel araştırma yöntemi mülakat tekniğiyle hazırlanan sorularının yarı yapılandırılmış olması ve sohbet ortamında konunun özünden uzaklaşmaksızın görüşülen çoğunluğu kamusal unvan ve yetki taşıyan kişilerle konuşulması muhatapların kendi tecrübelerini özgürce aktarmasını sağlamıştır. Dolayısıyla mülakat tekniği sayesinde muhatapların araştırmanın odak noktasına ilişkin düşünce ve kanaatlerini gözlem imkânıyla beraber alınabilmektedir. Araştırmaya esas hipotezleri destekleyecek bölümün yer aldığı nitel araştırma yöntemine uygun olarak en yaygın veri toplama metodu yarı-yapılandırılmış mülakat soruları vasıtasıyla araştırma evreni örnekleminde detaylı bilgiler toplanmıştır. Ayrıca muhatap kişilerce resmi/gayri resmi sohbet ortamlarında yapılan görüşmelerden alınan düşünce kanaatlerine ek olarak kurumlarınca hazırlanan rapor ve dokümanlarla birlikte daha önceden erişilen bilgi ve dokümanların analizi yapılmıştır. Görüşme tekniği il göç yönetiminde doğrudan görevli ve uygulama aşamasında olan valilik hiyerarşisine dahil olan yetkililer ile valilik hiyerarşisine dahil olmamakla birlikte yerel dinamiklerin (belediye, meslek odaları, üniversite ve yerel sivil toplum oluşum) temsilcileriyle birebir ve grup ortamında görüşme imkânı sağladığından konunun akışına bağlı olarak farklı sorular sorma fırsatı tanınmasının yanı sıra gözlem imkânı sunmasıyla bilgilerin birinci elden toplanmasını sağlamaktadır. Araştırma alanı geniş olsa da konuyla ilgili yetki sahibi ve uygulayıcı konumda olan kişilerin çoğunluğunun görüşüne başvurulması il düzeyinde en yetkili kurum ve amirlerine ulaşılması bakımından mülakat tekniğinin önemini ortaya koymaktadır. Bunun dışında kamu hiyerarşisine dahil olmamanın verdiği özgürlük sayesinde belediye, üniversite ve meslek örgüt temsilcilerinin (yerel dinamiklerin) hem eleştirel bakış açısıyla yaşananları değerlendirmesi hem de geleceğe yönelik değerlendirme ve önerilerde bulunabilmesi oldukça kıymetli bilgilere ulaşılmasını sağlamıştır.

1.5. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI ve VERİ TOPLAMA SÜRECİ

Araştırmada başvuru alan veri toplama teknikleri araçlarındaki sonuçların güvenilir ve geçerli olması birtakım varsayımları gerektirmektedir. Araştırmada mülakat sorularını yönelttiğimiz kamu çalışanları, yerel dinamikler (belediye, üniversite ve meslek örgütleri, yerel sivil oluşumlar) ile ulusal ve uluslararası kuruluş yönetici ve temsilcilerinin sayısının yeterli olduğu ve verdiği cevapların gerçek algı ve tecrübelerini yansıttığı düşünülmektedir. Araştırmada tabakalı rastgele örneklem olarak seçilen ve anket soruları yöneltilen Suriyeli Sığınmacıların kitleyi yeterince temsil ettiği ve sorulan soruları tam olarak algılayarak kişisel görüş ve düşüncelerini ifade ederken temsil ettiği toplum algılarını yansıtmaya özen gösterdikleri düşünülmektedir.

Kilis vilayetinde barınma merkezinde bulunan ve kent sığınmacılığı olgusu içinde şehirde yaşam süren kanaat önderi konumdaki Suriyelilere 2018 yılı sonundan 2019 bahar ayları arasında sorulan anket sorularına verilen yanıtlar derlenerek araştırma hipotezi test edilmiştir. Araştırmada 2017-2019 yılları arasında muhtelif zaman ve tarihlerde Kilis vilayetinde kamu, yerel ve sivil toplum kurum ve kuruluşlarında yönetici ve uygulayıcı konumdaki kişilere nitel araştırma yöntemine uygun olarak yarı yapılandırılmış sorular yöneltilmiştir. Bu kişilerle derinlemesine görüşme (mülakat) tekniğiyle 2012-2019 dönemi arasında şehirde yaşanan Suriyeli Sığınmacı göçüne yönelik idari ve yasal tedbirlerin neler olduğu, uygulama aşamalarında kurumsal kapasitenin yeterli olup-olmadığından hareketle göç yükünü taşınabilir ve yönetilebilir yönetim kurgusunun nasıl olması gerektiği hususu ortaya konulmuştur.

1.6. ARAŞTIRMA EVREN ve ÖRNEKLEMİ

Kitleyi temsil edebilen hem araştırma hem de istatistiksel analizler açısından mihenk taşı olan ve belli sayıdaki alt gruplara ‘örneklem (örnek)’ denilmektedir (Adil, 2020: 138). Türkiye’nin göç yönetim stratejisinde yaşanan değişimin ne ölçüde taşrada kitlesel göçlerde işlevsel olduğunu ortaya koyabilmek amacıyla yola çıkılan bu araştırmada uygulamalı araştırma yöntemin gerçekleştirildiği araştırma evreni Türkiye ve araştırmanın örnekleme Kilis vilayeti olarak belirlenmiştir. Araştırma evren ve örneklemin belirlenmesinde Suriyeli kitlesel sığınmacı göçünden etkilenme düzeyi göz

önüne alınmıştır. Nitekim Dünya genelinde en fazla Suriyeli Sığınmacıya ev sahipliği yapan ülke olarak Türkiye araştırma evreni ve Türkiye’de nüfusuna oranla en fazla sığınmacı yükü taşıyan Kilis vilayeti araştırma örnekleme olarak belirlenmiştir. Bu açıdan, Kilis 2011 Suriye Krizi patlak verene kadar yüzyıllardır etnik ve kültürel olarak homojen nüfusa sahip, göreceli sosyal istikrara ve durağanlığın olduğu şehir iken, birkaç yıl içinde nüfusundan fazla sığınmacıya ev sahipliği yapmasıyla kamu düzeni ve sosyal istikrarı aniden bozulmuştur. Esasen Kilis vilayeti bir yandan Dünya genelinde Türkiye’yi ve Türkiye’de de coğrafi olarak Suriye sınırında yoğun kitlesel göçe maruz kalan sınır illerini (Ş.Urfa, G.Antep ve Hatay) temsil eden benzersiz örneklem özelliğini taşıırken diğer yandan mevcut göç yönetim teşkilatının kitlesel göçleri yönetme kapasitesi taşıyıp-taşımadığı açısından benzersiz bir örneklem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kilis vilayeti Türkiye’nin kitlesel sığınmacılar meselesinde örneklem olduğu gibi, Kilis’te yürütülen araştırma tarihlerinde (2017-2019) 2019 yılı Haziran ayında Suriyeli sayısı 118.007 olan sığınmacı mevcut kitleyi temsilen tabakalı rastgele örnekleme yoluyla seçilmiştir. Bu anlamda Öncüpınar Barınma Merkezinde bulunan 115 aile ve kanaat önderi konumundaki kişiler ile kent sığınmacıları olarak bilinen 84 aile ve kanaat önderi toplamda 199 Suriyeli Sığınmacı kitleyi temsil eden örneklemdir. Kilis İlinde barınma merkezlerinde ve şehirde yaşayan Suriyelilerden tabakalı rastgele örneklem olarak seçilen kitleyle homojen (benzeşik) konumdaki kişiler ile nicel araştırma yöntemi anket tekniğiyle Kilis’e yönelik kitlesel göç hareketinde göç kuramlarının geçerliliği sınanmaya çalışılmıştır.

1.7. ARAŞTIRMANIN SORULARI ve HİPOTEZLERİ

Araştırmanın gerçekleştirilmesiyle (sağlanacak yarar) göç kuramlarının Suriyeli kitlesel göçü açıklama yeteneğinin keşf edilmesi ve göç yönetim taşra teşkilatının kitlesel göçleri yönetme kapasitesinde eksikliklerin giderilmesi ihtiyacı ve gerekliliğinin vurgulanmasıdır. Bu bağlamda araştırmada aşağıdaki sorulara yanıt aranmaktadır.

Araştırma Sorusu 1: Göç kuramlarının, günümüzdeki kitlesel göçlerin analizinde geçerlilik düzeyi nedir?

Araştırma Sorusu 2: Türk göç ve iltica yönetim stratejisinin özü nedir ve Cumhuriyetten günümüze nasıl bir tarihsel çizgi izlemiştir?

Araştırma Sorusu 3: Türk göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişime yol açan faktörler nelerdir?

Araştırma Sorusu 4: Türk göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişim kapsamında gelinen noktada göç yönetimi nasıl şekillenmiştir?

Araştırma Sorusu 5: Kilis kitlesel sığınma yönetimi üzerinden incelenen mevcut göç ve iltica yönetim modeli kitlesel göçlerde yeterli midir ve nasıl bir modele ihtiyaç duyulmaktadır?

Diğer yandan Türkiye'nin göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişimin kurumsal yeterliliğini Kilis örneği üzerinden inceleyen araştırmada dört hipotez oluşturulmuştur. Hipotezlerden birisi göç kuramlarının Kilis özelinde test edilerek geçerliliğini ortaya koymak amacıyla oluşturulmuş, geriye kalan üç hipotez Türkiye'nin iltica-göç alanındaki değişen stratejisini ve bunun göstergesi olarak kurumsal kapasitenin taşra ayağında il göç yönetimindeki yeterliliğine odaklanılmıştır. Bu hipotezler aşağıda sıralanmıştır;

(H1) Türkiye'ye Kilis üzerinden gelen kitlesel Suriyeli Sığınmacıların göç analizi, göç kuramları perspektifinden değerlendirildiğinde müstakil olarak başvuru göç kuramları yetersiz kalmaktadır

(H2) Türkiye'nin göç ve iltica alanında 2013 yılında gerçekleştirdiği yasal ve idari değişiklikler Cumhuriyetten beri izlediği göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılmadır.

(H3) Kilis göç yönetiminin kitlesel sığınmacı yükünü taşıyamaması mevcut göç yönetimin kurumsal kapasite yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

(H4) Kilis'te yaşanan kitlesel sığınmacılar sorunu resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında etkileri halen hissedilen ve çoğunlukla olumsuz olan sonuçların kaynağıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMANIN KAVRAMSAL ve KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Araştırmanın bu bölümünde araştırma konusuna esas teşkil eden göç ve iltica olgusunun kavramsal ve kuramsal çerçevesi çizilerek; Türkiye'nin göç-iltica tarihi ve stratejisi, göç ve iltica alanında sorunlu alanlara ilişkin daha önceki çalışmalardaki bilgilere yer verilerek araştırma hipotezleri izah edilmektedir.

2. 1. GÖÇ ve İLTİCA OLGUSUNUN KAVRAMSAL BOYUTU

Disiplinler arası ilgi ve çalışma alanı göç mevzusunda müşterek kabul görmüş tanım olmadığından ortak bir terminoloji üretilmesi mümkün olmamaktadır. Her disiplin olgusu ilgisi ölçüsünde göç olgusunu ele aldığından kendi bilimsel yaklaşımına göre anlam yüklemektedir. Örneğin iktisat bilimi 'göç olayını geçim sağlamak üzere kişilerin yaşamının tamamının veya bir bölümünü başka bir yerleşim yerinde geçirmeyi', sosyoloji bilimi 'kişilerin ve kitlelerin coğrafi ve siyasi sınırların ötesinde başka topluluklara doğru hareketi' olarak tarif etmektedir (Tavas, 2015: 9). Araştırmada kamu yönetim perspektifinden ele alınan göç ve iltica konusunda sosyal bilimler alanında genel kabul görmüş temel kavramların tanımlamalarına yer verilmiştir.

2.1.1. Göç

İnsanoğlunun var olma tarihi kadar kadim geçmişle anılan göç olgusuna ilişkin kavramsallaştırma çabası sosyal bilim dallarına göre değişen farklı anlam ve tanımlamalara rastlanmaktadır. Nitekim göç kavramı Türk Dil Kurumunca Bilim ve Sanat Terimleri Sözlüğünde dahi 12 farklı bilim dalında tanımlama yapılan anlam zenginliğine sahiptir. Genel Türkçe Sözlükte göç "*ekonomik, toplumsal ve siyasi sebeplerle bireylerin veya topluluklarının bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret*" olarak tanımlanmıştır (TDK, 2005). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Göç Terimleri Sözlüğünde ise; "*göç bir kişinin veya bir grup insanın bir devlet içinde veya uluslararası bir sınırı geçerek yer değiştirme hadisesi*" olarak tarif edilmektedir. Göç eylemi süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirilmesiyle sonuçlanan nüfus hareketleridir. Göçün aktörü mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, ekonomik göçmenler, aile birleşimi

gibi farklı amaçlarla hareket eden kişiler olarak ifade edilse de en genel anlamda hepsi 'göçmen' olarak adlandırılmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019).

Literatürde bir ülkeye yönelen göç (uluslararası göç), bir ülkeden giden göç (dış göç) olayından nüfus kaybederek etkilenen ülke kaynak (menşe), geçici olarak göçe maruz kalan ülke geçiş (transit) ve göçün varış olarak hedeflediği ülke varış (hedef) ülkesi olarak adlandırılmaktadır (Uluslararası Göç Örgütü, 2009). Göç kavramı en basit tanımla insanoglunun bireysel ya da kitlesel olarak doğduğu ve yaşadığı yeri çeşitli nedenlerle veya amaçla terk ederek bir başka yere geçici veya daimî olarak yerleşmesi olayıdır. Göçü gerçekleştiren kişi veya kişi topluluklarının amaçlarına-niyetlerine, göçe neden olan saiklere, ülke sınırını aşp-aşmamasına, göçün yasal veya yasal olmayan yollardan gerçekleştirilmiş olmasına göre göçle ilgili yeni kavramlar üretilmiştir.

2.1.2. Zorunlu / Mecburi Göç

Göç hadisesi temel olarak birey veya kitlesel toplulukların gönüllü ya da zorla yer değiştirmesine göre ayrıma tabi tutulmaktadır. Göç hareketiyle amaçlanan daha iyi yaşam koşullarına kavuşmaksa gönüllü göç hareketinden ancak göç kişi(lerin) iradesi dışında gelişen olaylara dayanıyor ve çoğunlukla kişi(ler) varlığını korumak saikıyla hareket ediyorlarsa zorunlu göç hareketinden bahsedilebilir. Doğal ya da insan kaynaklı nedenlerden dolayı insan yaşamı ve refahına yönelik tehditlerin bir zorlama unsuru olduğu göç hareketi (Örneğin; mültecilerin, ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin hareketleri ve doğal, çevresel, kimyasal, nükleer felaketler, açlık ya da kalkınma projeleri nedeniyle gerçekleşen hareketler) zorunludur/mecburidir (Uluslararası Göç Örgütü, 2019).

2.1.3. Bireysel ve Kitlesel Göç

Göç olayını gerçekleştiren kişilerin birey ya da kitle olması yani çekirdek bir grup tarafından gerçekleştirilmesine göre yapılan ayırım yapılmaktadır. Bireysel göç kişilerin bireysel olarak veya aileleriyle birlikte göç ettiği durumları kapsamaktadır. Kitlesel programların aksine bu gibi hareketler genelde kişinin kendisi tarafından finanse edilerek birey, örgüt veya devlet desteğiyle göç gerçekleşebilir. Bireysel göçten farklı olarak kitlesel göç hareketi çoğunlukta bir toplumu göçe iten itici faktörler söz konusudur. Bu iten faktörler çok sayıda insanın bulunduğu sınırı geçerek bir başka

ülkeye varışına yani sığınmacılık olgusuna (istem dışı göçe) yol açar (Tümertekin ve Özgüç, 2004: 236).

2.1.4. İç ve Uluslararası Göç

Yeni bir ikamete sahip veya yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların aynı ülkenin bir bölgesinden başka bir bölgesine göç etmeleri iç göç, ulusal sınırları terk ederek yasal ya da yasal olmayan yollardan bir başka ülkeye geçmeleri dış (uluslararası) göçtür (Akıncı vd., 2015: 63). Bu göç hareketi döngüsel (geçici) veya daimî (kalıcı) olabilir. İç göçmenler vatandaşı oldukları menşe ülke içinde yer değiştirseler de yine menşe ülkede kalırlar (örneğin, kırsaldan şehre göç). Türkiye'nin kırsal bölgesinden kentsel bölgeye göç iç göç hareketidir olarak kır-kent nüfus oranının tersine dönmesine yol açmıştır. Günümüzde bilhassa küreselleşmenin sağladığı iletişim ve ulaşım kolaylıklarıyla bir ülkeden diğerine sınırları ve kıtaları aşan yönelimler artmıştır. Kişilerin geçici veya daimî olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya sürekli ikamet ülkesinden ayrılarak uluslararası bir sınırın geçilmesiyle uluslararası göç hareketi gerçekleşmiş olur. Uluslararası göç sınırları aşan düzenli (yasal) ve düzensiz (yasa dışı) göç hareketlerinin toplamıdır.

2.1.5. Düzenli Göç

Bireysel ya da kitlesel olarak gerçekleştirilen göçün yasal yoldan gerçekleştirilmesi düzenli göçtür. Göç hareketinin aktörü göçmen(ler)in menşe ülkeden çıkışı ve ev sahibi ülkeye seyahati, transit geçişi ve girişi düzenleyen kanun ve yönetmeliklere uygun olarak olağan ikamet yerinden yeni bir ikamet yerine yasal yollarla gitmeleriyle düzenli göç tamamlanmış olur. Göçün kaynak, transit ve varış ülkesine çıkış, giriş ve ikamet işlemlerinde gerekli prosedürlere uygun olarak tanınan, izin verilen yasal kanallar geçerli (pasaport, vize veya pasavan) kullanılarak gerçekleşen kayıtlı / yasal göç (documented migration) olarak da ifade edilmektedir (Uluslararası Göç Örgütü, 2009).

2.1.6. Düzensiz Göç

Düzensiz göç konusunda genel kabul gören bir tanım yoktur. Düzensiz göç tabiri yalın olarak yasa dışı göç hareketi kastedilmektedir. Göçmen(ler)in gönderen, transit ve kabul eden ülkelerin düzenleyici normlarının dışında gerçekleşen hareketliliği düzensiz

göç kapsamına girmektedir. Göç alan hedef ülkeler açısından düzensiz göç gerekli olan izin veya belgelere sahip olmadan bir ülkeye giriş yapan, bir ülkede kalan ve çalışan kişi(ler)in düştüğü durum ifade edilmektedir. Göç veren ülke açısından ise bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur (Mc Nevin, 2011: 18-19). Akademik, idari ve hukuki metinlerde düzensiz göçle-yasa dışı göç eşdeğer ifade olarak algılansa da ‘yasa dışı göç’ terimi daha çok göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle ilintili olarak kullanılmaktadır.

2.1.7. Göçmen

Göç kavramında olduğu gibi evrensel olarak kabul edilmiş bir ‘göçmen’ tanımı bulunmamaktadır. Göçmen terimi genellikle bireyin göç etme kararını zorlayıcı dış faktörlerin müdahalesi olmaksızın kendi özgür iradesiyle ve kişisel uygunluk sebepleriyle göçü gerçekleştiren aktör için kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu ifade maddi ve sosyal koşullarını iyileştirerek kendileri ve ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye hareket eden kişiler ve aile fertleri için geçerli kabul edilmiştir. En basit ifadeyle göç eylemini kişisel rahatlık amacıyla ekonomik nedenlerle kendi iradesi ve rızasıyla gerçekleştiren kişi olarak tanımlanabilir. Uluslararası Göç Örgütü Göç Terimleri Sözlüğünde göçmen sabit bir yeri veya ikameti olmayan ve genelde su, gıda veya otlak aramak amacıyla bir yerden başka bir yere göç eden genelde bir gruba mensup birey olarak tarif edilmektedir. Birleşmiş Milletler göçmeni, sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlamaktadır (Deutche Welle, 2018).

2.1.8. Mülteci

Göç eylemini kendi rıza ve tercihi dışında zorlayıcı nedenlerle gerçekleştirerek başka ülkeye iltica eden ve uluslararası korumadan yararlanma hakkı verilen kişiye mülteci denilmektedir. 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi Madde 14 (1); “*Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır*” ifadesiyle insan hakkı kavramı içerisinde mütalaa edilen mülteciliğe çeşitli sözleşme ve bildirimlerde yer verilse de üzerinde mutabık kalınan uluslararası belge Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951

Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 New York Protokolüdür. Bahse konu sözleşmenin 1A (2) maddesi ve 1967 Protokolünde mülteci, bu hukuki belgeler uyarınca Yüksek Komiserlik tarafından sağlanan Birleşmiş Milletler korumasından yararlanmaya hak kazanan kişidir. Kişiye mülteci statüsü tanınmasında *“ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istememesi koşullarından birisinin”* olması yeterlidir (Barkın, 2004: 334). Türk mevzuatında mültecilik statüsü Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ‘Türk soy ve harsına mensup kişilere’ özgü iken, 1961 yılında kabul edilen 1951 Cenevre Sözleşmesinden bugüne coğrafi olarak Doğu bölgelerinden gelenlere mültecilik statüsü kapalı tutularak sadece Batı kaynaklı zorunlu göçmenlere tanınmış bir statüdür. Bu anlamda 2011 Suriye Krizi sonrası ülkeye gelen Suriyeliler mültecilik kapsamında yer almamaktadır (Khalaf ve Ilgar, 2017: 41).

2.1.9. Sığınma(cı)

Sığınma(cı), mültecilik olgusuna yol açan zorlayıcı nedenlerin varlığıyla göç etmek zorunda kalmayı ifade eder. Uluslararası hukukta karşılığı bulunan sığınma(cı) zulme uğramış ya da uğrama tehlikesi nedeniyle vatandaşı olduğu ülkeden ayrılarak bir başka ülkeye sığınma/iltica etme durumudur. Sığınılan ve koruması talep edilen ülkenin geri göndermeme (non-refoulement) ilkesi ve uluslararası veya ulusal düzeyde tek taraflı tanıdığı mülteci haklarına dayalı olarak topraklarında verdiği bir koruma türüdür. Vatandaşı olduğu veya ikamet ettiği ülkede koruma sağlanamayan bilhassa ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle zulüm görmekten korkan kişiye sağlanan sığınma, ilgili kişi ya da kişilere sığınmacı (asylum seeker) denir (Tavas, 2015: 15).

2.1.10. Kitlesele Sığınma(cı) Göçü

Sığınmacılar can ve mal güvenliği endişesiyle vatandaşlık bağıyla mensubu olduğu ülkeden ayrılarak varış ya da hedef ülke topraklarına girmesiyle hukuken ve etnik-kültürel manada buldukları ülkenin yabancısı olurlar. Sığınmacıların yasal ya da yasa dışı yollarla sığındığı ülkenin yabancısı olarak hangi hak ve sorumluklara sahip olduğu, ne tür kamu hizmetlerinden faydalanacağı varış ülkesinin egemenlik hakkından

kaynaklanan tek taraflı belirleyeceği bir alan olsa da çoğunlukla taraf olunan insan haklarına dayalı uluslararası sözleşmelere dayalı olarak iç hukukta tanımlanmıştır. Kitlesele nitelikteki göç hareketleri tarihi kayıtlara göre zulüm altındaki insanların yaşadığı yeri terk etmek zorunda kalarak güvenli gördükleri bölge ve ülkelere sığınmasıyla ilgili pek çok referans verilebilir. Bundan 3500 yıl önce Hititler, Antik Yunanlılar, Babil ve Asurlular dönemlerine ait yazılı kaynaklarda mültecilerle ilgili bilgilere yer verilmektedir. Dini kaynaklı olarak Tevrat'ta Musevilerin Mısır'dan çıkışı, Kuran'da Müslümanların Mekke'den Medine'ye zorunlu göçü sayılabilir (Yaşar, 2017: 1-2). Göç sayısal yoğunluğuna göre tasnif edilecek olursa; bireysel veya kitlesele olarak ikiye ayrılmış, kitlesele zorunlu göçlerin sayısal olarak kısa sürede 100.000 kişinin bir yerden başka bir yere ani göç etmesi ve ayrıldıkları ülke nüfusunun en az % 1'inin göç hareketine katılmış olması kriteri öne sürülmektedir (Wood, 1994: 609).

Türk mevzuatında ve idari uygulamalarda 2011 Suriye Krizi sonrası ülkesindeki iç çatışma ve savaştan kaçarak açık kapı politikasıyla Türkiye sınırını geçmesine müsaade edilerek geçici koruma altına alınan Suriyelilerin durumu kitlesele sığınmacı göçüne örnektir. Suriyeli sığınmacılara Türk hukukuna göre mültecilik statüsü veril(e)mediğinden ilk önce hukuken karşılığı bulunmayan 'Suriyeli misafirler' ifadesi kullanılmış ancak daha sonra 'geçici koruma altındaki sığınmacı' ifadesi kullanılarak bir yandan hukuki hak ve sorumlulukları düzenlenmiş diğer yandan idari açıdan göç ve iltica yönetim içerisine alınmıştır.

2.1.11. Geçici Koruma

Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Sözlüğünde çatışma veya yaygın şiddet ortamlarından kitlesele olarak kaçıp gelen kişilere öncesinde bireysel statü belirleme işlemine tabi tutulmaksızın sığınılan devlet tarafından geçici koruma sağlamaya olanak sağlayan düzenleme veya mekanizma olarak tanımlanmaktadır (Şahin, 2018: 38). Türkiye uygulamasında geçici koruma Suriye'de meydana gelen iç karışıklıklar nedeniyle 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Türkiye'ye gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarıyla Suriye'den gelen vatansız kişiler ve mültecileri kapsamaktadır. Türk hükümeti tarafından 2011 Suriye Krizi nedeniyle ülkesini terk ederek Türk sınırına gelenlerin ülkeye koşulsuz kabulüyle geçici koruma prosedürü işletilmeye başlanmıştır. Göç hukukunda geçici koruma yabancılara yönelik tanımlanan koruma statüleri

arasında sayılarak bu kapsama girenlerin yararlanacağı hak ve hizmetlerin yasal sınırları çizilmiştir. Bu anlamda Türkiye’de bulunan Suriyeli Sığınmacılara mahsus olarak 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 91. maddesine istinaden 22.10.2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğiyle (GKY) geçici koruma statüsündekilerin hakları hukuki güvenceye kavuşturulmuştur. Yönetmelikte (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019). *“28/04/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyetinden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmıştır”* denilerek geçici korumanın Suriyelilere münhasır olduğu vurgulanmaktadır.

2.1.12. Geri Göndermeme

Uluslararası mülteci hukukunda mürteçilere koruma garantisini ifade eden geri göndermeme ilkesi; mülteci ya da sığınmacıların ülkeye yasal ya da yasal olmayan yollardan girişine bakılmaksızın her ne olursa olsun maddi ve manevi bütünlüğünün korunmasıdır. Göçmenin ölüm cezasına çarptırıldığı veya çarptırılacağı gibi yaşam hakkına işileceği, haklı nedenlere bağlı olarak kişilik ve onuruna yönelik baskı, şiddet göreceği ve zulme uğrayacağı durumlarda kesinlikle vatandaşı bulunduğu ülkeye gönderilmeyeceği düsturudur. İlgili kişi (ler) için ilk ve en önemli koruma aracı olan geri göndermeme ilkesi iç hukukta 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunda (YUKK) kendine yer bulmuştur. Geri gönderme yasağı YUKK’un 4. maddesinde temel bir ilke olarak düzenlenmiştir. Geri göndermeme ilkesinden murat edilen *“hiç kimsenin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tâbi tutulacağı ya da ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceği”* dir (Bayata, 2015: 74-75).

2.1.13. Geri Kabul

Türkiye-AB arasında göç-iltica mevzusunda sorunlu alanlarda müzakere konusu olan geri kabul meselesi AB’ye Türkiye üzerinden geçen düzensiz göçün önlenmesine yönelik mekanizmanın işletilmesidir. Nitekim geri kabul yoluyla yasa dışı yollardan bir ülkeye giren göçmenin geldiği ülkeye ya da transit olarak geçtiği ülkeye iadesi sağlanacaktır. Yasa dışı (düzensiz) göçmenin iadesi için önceden iki ülke arasında geri

kabul anlaşmasının yapılmış olması gerekir. Gelişmiş ülkeler göç veren gelişmekte olan ülkelerle geri kabul anlaşmaları yaparak düzensiz göçle etkin mücadeleyi amaçlamaktadırlar. Geri kabul anlaşmaları kaynak ve transit ülke ile varış ülkeleri göçün dışsallaştırması (externalization) kavramı içerisinde mütalaa edilmektedir (Şemşit, 2010: 191). Göç baskısına ve akınına maruz ülkeler göçmenlerin külfetlerinden kaçınmak ve geçiş (transit) ya da kaynak (menşei) ülkesine göçmenleri göndermek istemektedirler. İstenmeyen düzensiz göçün önlenmesi ve potansiyel göçmenlere caydırıcılık amacıyla düzensiz göçün yönetim ve kontrolünde etkili bir araç olarak kullanılmaktadır.

2.1.14. İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı

İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığında temel ayırım kişi(ler) rızasına dayanıp-dayanmamasıdır. Göçmen kaçakçılığında umuda yolculuğa çıkan göçmenlerin rızası söz konusu iken, insan ticaretinde zorla ya da kişinin çaresizliğinden yararlanarak alıkoyma yani göçmenin pür mağduriyeti söz konusudur. Göçmen kaçakçılığında ulus devletin sınırlarını yasal olmayan yollardan geçme suçu sonrası kural ihlali söz konusu iken, insan ticaretinde mağdur olan zorla (istismar) edilerek insan hakkı ihlaline uğrayan göçmenin kendisidir.

Düzensiz göç kavramı içerisinde yer alan insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı, göçmenlerin bir kısmının insan tacirleri eliyle zorla ya da kandırılarak yasal olmayan yollardan ülke sınırlarından geçiş yapması eylemidir. Güncel olarak Akdeniz havzasında kamuoyunu meşgul eden batan botlar ve yok olan yaşamlarla sık sık gündeme gelmektedir. İnsan tacirleri bu sayede milyonlarca dolar gelir elde ettiği yani ciddi kayıt dışı gelir kaynağı haline geldiğinden tüm çaba ve mücadelelere rağmen devam etmektedir (Yenidünya ve Alşahin, 2009: 1-3). İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığı sınır ihlali dışında ilgili ülkeler için kaçak istihdam, uyuşturucu ticareti, organ ticareti, çocukların cinsel istismarı ve fuhuş başta olmak üzere kamu düzeni ve huzurunu bozucu etkisi nedeniyle ciddi bir iç güvenlik sorunu haline gelmiştir.

2.1.15. Göç Yönetimi

Göç yönetimi, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) sözlüğünde devletlerin göçün tüm yönlerini dikkate alarak tek taraflı veya çoklu işbirliğiyle ulusal sınırlar içerisinde

sistemli karar ve faaliyetlerin tümüne olanak sağlayan siyasi, yasal ve idari kararların alındığı kamusal düzendir (Uluslararası Göç Örgütü, 2019). Göç yönetimi, göçmenlerin ülkeye girişinden önce çeşitli uygulamalar ve hukuki düzenlemelerle başlar; alınacak önlemler ve yapılacak kontrollerle göç sonrası yeni gelen insan topluluğunun temel ihtiyaçlarının karşılanması, toplumla entegrasyonunun sağlanmasına değin bir dizi siyasi karar ve idari uygulama aşamalarının bütünüdür (Kabakuşak, 2014: 6). Göç yönetimi kavramı, kısaca devletlerin uluslararası göç süreçleri üzerindeki kontrolü ve bu kontrolü sağlamaya yönelik politikalar olarak ifade edilebilir (Aktel ve Kaygısız, 2018: 584). Ulus devlet perspektifinden bakıldığında uluslararası göç, ulus devletin sınırlarına, egemenliğine ve vatandaşlarına karşı meydan okuma olarak algılanmaktadır. Çünkü ulus devlet açısından vatandaş asli unsur yani yerli; göçmen ise yabancı olarak algılanır. Özellikle güvenlik kavramının siyasi koşullarda dönem dönem öne çıkmasıyla göç olgusu, toplumsal düzene karşı bir tehdit unsuru olarak algılamaya başlanmıştır. Bu nedenle göç, ayrıca üzerinde durulması ve politika belirlenmesi gereken bir kamu yönetim alanıdır (Günay vd., 2017: 50-51).

2.1.16. Göç Yönetişimi

Göç alan ve veren ülkeleri ilgilendiren insan hareketleri küreselleşmenin etkisi ve ulaşım olanakları sayesinde sınırları hatta kıtaları aşmasıyla göç hareketleri uluslararası boyuta ulaşmıştır (Castles and Miller, 2008: 12). Ancak gelinen noktada sınır aşan göçlerde ulus devletin imkân ve kabiliyetinin yetersizliği nedeniyle ulus devletin göç yönetim anlayışı terk edilerek bölgesel ve küresel aktörlerin göç yönetim sürecine dahil olmuştur. Böylece ulus devlet, ulusal-uluslararası sivil toplum ve kuruluşlar ve devlet üstü organizasyonların birlikte yönetim kavramı etrafında bir araya geldiği sistem göç yönetişimi olarak telaffuz edilmektedir (Hamurcu ve Özden, 2019: 450).

Göç yönetimi ulusal sistem içerisinde devletin göç politikasına uygun olarak farklı statüdeki yabancılara yönelik tek taraflı yasal ve idari uygulamalar iken göç yönetişimi çok taraflı işbirliği içerisinde göç politikasının uluslararası sistem içerisinde şekillenerek uygulamaya dönüştüğü vasattır (Sandıklı ve Kaya, 2013: 72). Göç yönetişim kavramının ortaya çıkmasında ulus devletin uluslararası göç hareketleri karşısında yetersiz kalması neden olmuştur. Nitekim devlet ve devlet dışı kuruluşlar

arasında göç ve iltica alanında çeşitli konulardaki ikili ve çok taraflı anlaşma ve sözleşmelerin iç hukuk kurallarına olan üstünlüğü göç mevzuunda önceki dönemdeki ulus devletin tek taraflı karar ve politika geliştirme yeteneği önemli ölçüde zayıflamıştır (Hamurcu ve Özden, 2019: 451-452).

2.1.17. Küresel Göç Yönetişimi

Günümüzde göç olgusunun ulusal sınırları aşarak uluslararası boyutta yaygınlık kazanması nedeniyle göç yönetim kavramı önüne sıfat olarak bir de küresel kavramı eklenmiştir. Küresel yönetim kavramı özünde çok taraflı gelişmeler, çok bileşenli süreçler ve dünya ölçeğinde devlet dışı resmi ve resmi olmayan çok taraflı aktörlerin oluşturduğu sistemi ifade etmektedir. Ancak her ne kadar göç yönetişimi çok taraflı işbirliğini çağırırsa da kurumsal yapılanma ihtiyacı ve eksikliği öne çıkmaktadır. Ulus devletlerin konjonktürel olarak küreselleşmenin etkisiyle egemenlik alanını uluslararası örgütler ve ulus ötesi sivil oluşumlarla gittikçe artan paylaşımı bu dönemi önceki dönemlerden ayırtmaktadır. Geline noktada ulus devletlerin göç ve iltica gibi sınır aşan meselelerle başa çıkabilmesi için bölgesel hatta küresel örgütlerle işbirliği nihayetinde göç politika ve uygulamaları tek taraflı egemenlik hakkına dayalı yönetim yerine çoklu düzey yönetim anlayışıyla şekillenmesi küresel göç yönetişimi olarak ifade edilmektedir (Aktel ve Kaygısız, 2018: 580). Günümüzde ulus devletlerle göç ve iltica alanında karmaşık ve farklı düzeydeki göç yönetiminden bahsedilmektedir. Bu anlamda ulus devletleri aşan bölgesel ve küresel örgütlerden örneğin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Uluslararası İşçi Örgütü (ILO), Bern İnisyatifi göç ve iltica alanında söz sahibi olarak çeşitli düzeylerde çoklu yapılanmalarla işbirliği içerisinde politika geliştirilmesi küresel göç yönetim sistemini temsil etmektedir. Bu kuruluşlarla ulus devletlerin dahil olduğu küresel düzeyde geçerli ve benimsenmiş düzenli işleyen devletlerce ortak kabul görmüş göç yönetim sisteminden şimdilik bahsetmek mümkün değildir. Ancak ulus devletler ile devlet dışı veya uluslararası kuruluşların göç ve iltica alanında işleyen bir sistem içerisinde işbirliği ve diyalogun olduğu genel kabuldür (Şirin-Öner, 2018: 313 ve 325). Nitekim bu işbirliği ve iletişim ortamı küreselleşme ve bölgeselleşmenin derinleşmesiyle her geçen gün ulus devletlerin tek taraflı göç ve iltica politika ve uygulamalarını kısıtlamaktadır.

2.2. GÖÇ VE İLTİCA OLGUSUNUN KURAMSAL BOYUTU

Günümüzde devlet ve toplumların gündeminde üst sıralarda yer alan göç olgusu her ne kadar insanlık tarihi kadar eski olsa da göç olayını açıklamaya çalışan teorilerin (göç kuramları) çoğu ile 19 uncu yüzyılda karşılaşılmaktadır. Göç kuramlarının cevabını aradığı soru '*insanlar neden yer değiştirme ihtiyacı duyuyor*' ya da Faist'in (2003:19) üzerinde durduğu gibi '*neden dünyanın belirli bölgelerinde göç sayısı fazla iken diğer bölgelerinde azdır*' sorusuna insanların bireysel arzu ve istekleri ile toplumsal-siyasal koşulların hesaba katılarak yanıt bulunmasıdır. Göç kuramları göçe yol açan nedenler ve var olan göçün sürekliliğini sağlayan koşullar üzerinden yaşanan göç hareketini açıklamaktadır (Adil, 2020: 24). Göç olgusunun aktörü insanın göç kararı almasındaki bireysel nedenlere dayalı olarak göç hareketini analiz eden kuramların çoğu çağımızda değişen koşullar (küreselleşme, iklim değişikliği vs.) ve çeşitlenen göçlerde (beyin göçü vs.) insan aktörünün kararlarına yol açan esas bireysel nedenlerin bilinmezliği de bunlara eklendiğinde günümüzde devre dışı kalabilmektedir. Böylece göç alanında bilimsel bilgi kaynağı kuramlar gün geçtikçe analiz gücünü yitirmektedir. Sinha ve Ataullah'ın (1987: 23); '*göç kanunları fizik kanunları gibi kesin değildir*' söylemindeki gerçekten hareketle günümüzde yaşanan göç olgusunun temelinde yatan nedenlerin sayı ve çeşidinin artması göstermektedir ki evrensel kabule mazhar genel geçer bir kuram yoktur (Tekeli ve Erder, 1978: 22). Dolayısıyla günümüzde göç olgusunu anlamada ve yorumlamada başvurulan herkesçe kabul edilen göç kuramı bulunmamaktadır. Göç olgusunun her dönemin ekonomik, siyasi ve kültürel özgün koşullarına bağlı tahmin edilmesi yanı sıra günümüz toplumlarında çeşitlenen kitlesel göçlerde bile birbirine benzemez parçalı kırık yapıların iç içe geçmesi sonucu gerçekleşen göç hareketinin tahmin edilemezliği eklendiğinde geçmiş yüzyılda üretilen göç kuramlarının göç hareketlerini bütün yönleriyle analizini imkânsızlaştırmaktadır.

Göç hareketlerinin giderek artan çeşitlilik ve kapsamı, değişen amaç ve yönelimi sonucu kaynak, transit ve varış ülkesinde sosyoekonomik, siyasi, kültürel, demografik yaşam üzerinde kalıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Her göç (men) hareketi kendine özgü nedenler ve sonuçları içerisinde barındırması göçün tek bir kuram (teori) altında tüm yönlerinin anlaşılmasını ve etraflıca açıklanmasını zorlaştırmaktadır (İnce, 2019: 2581). Göç konusu sosyal bilimlerin ilgi ve inceleme alanı olarak sosyal bilimlerin farklı dal ve disiplinlerinin göç olgusunu tanım, kavramsallaştırma ve teorik çerçevesi de birbirinden

ayrışmaktadır. Göç kuramları çoğunlukla göç veren-alan yer arasında nedensellik bağı kurarak ekonomik sebepler, göç edilen yerdeki fırsatlar, göç edilen yerdeki sosyal bağlar, göç edenlerin cinsiyetlerine dayalı olarak hipotez oluşturma yani göç hareketini açıklamaya çalışmaktadır. Göç hareketi her ne kadar kendine özgü nitelikleri barındırsa da her çağın karakteristik özelliklerini de yansıtmaktadır. Göç kavramı üzerine yapılan çalışmalar ve çizilen kavramsal çerçeveler (kuramlar) göçün özgün yönü ve yaşanan çağın karakteristiğini birleştirdiği ölçüde başarılı olacağı aşikârdır. Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel göçünün göç kuramları üzerinden analiz edilmeye çalışıldığında tek bir kuramın yetersiz kalacağından göç hareketinin gerçekleştiği dönemin konjonktürel koşullarını hesap edebilen göç kuramlarının tamamından yararlanmayı gerektiren karma analiz biçimi en isabetli seçim olacaktır (Abadan-Unat, 2002: 4). Suriye-Türkiye hattındaki kitlesel sığınmacı göçü incelendiğinde; zorunlu nedenlere dayalı göç kararı alındığı, göçün zamana yayıldığı, sosyal ağların varlığıyla birlikte Türkiye'nin açık kapı politikası ve tarihi-kültürel bağların göçe süreklilik kazandırdığı diğer yandan küresel aktörlerin Suriye'deki çıkar çatışmasına girmesi gibi tahmin edilebilir nedenlere dayalı gerçekleşen kitlesel göç hareketi içerisinde her göçmen özelinde bireysel analizi gereken göç hareketine de rastlanabilmektedir. Netice de günümüz koşullarında gerçekleşen göç hareket analizinde yetersizliğine rağmen göç kuramları üzerinden izahına çalışılan Kilis vilayetindeki sığınmacı göçü bilimsel bilgi birikimi açısından gerekli olduğu kadar yasal karar mercilerin sağlıklı tahmin ve kararları için de önemlidir.

2.2.1.Ravenstein'in Göç Kuramı

On dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında sanayi devriminin artan etkileriyle bireylerin yaşam ve çalışma koşulları değişerek fabrikaların kurulması ve ulaşım vasıtalarının artmasıyla kırsaldan kente göç akınları başlamıştır. Ravenstein'in geliştirdiği kuram göç hareketini bu koşullarda sistematik olarak inceleyen ilk kuram olarak 1871-1881 yıllarındaki İngiliz nüfus sayımı istatistiki verileri üzerine kurgulanmıştır. Bahse konu kuram bu verilerden hareketle yedi göç kanuna dönüşerek '*The Laws of Migration*' adlı çalışmasında izah edilmiştir. Ravenstein çalışmasında William Farr'ın göç hakkındaki düşüncelerini yanlışlığını ortaya koyma gayreti kuramın çıkış noktasıdır. Farr, göçün hiçbir kesin kanuna bağlı olmaksızın yaşandığı fikrini savunmaktadır. Bu çerçevede Ravenstein'in çabası, göç olgusunun genel geçer kanunlarını bulmaya yöneliktir. Ravenstein'in çalışmasının değerli olarak

nitelenmesinin nedenlerinden bir diğeri de bu çalışmanın daha sonra yazılacak olan göç kuramlarına ve modellerine öncülük etmesidir. Nitekim, Ravenstein'nın 1885'te yayınlanan bu çalışması göçle ilgili kayda değer ilk bilimsel çalışma olma niteliğini taşımaktadır (Yalçın, 2004: 22). Ravenstein, 1885 ve 1889 yıllarında yayımladığı Göç Kanunları (The Laws of Migration) başlıklı iki makalesinde belirlediği yedi göç kanunu ortaya koymaktadır. Bu göç kanunları şunlardır (Çağlayan, 2006: 2-5);

1. Göç ve Mesafe: Kuramın ilk tezi göç kararı alınmasında ikamet edilen yer ile göç edilmek istenen yer arasındaki mesafenin uzunluğu belirleyici faktördür. Göçmenlerin büyük çoğunluğunun sadece bulunduğu ikamet yerinden kısa mesafeli bir yere göç edeceği savunulmaktadır.

2. Göç ve Basamakları: Göçmenlerin ikamet yeri ve gidilecek yer arasında mesafeye göre göç kararıyla başlayan göç hareketinin süreklilik kazanması göç basamaklarına dayandırılmaktadır. Göçmenlerin göç kararıyla kırdan-kente göç basamakları oluşur ve ilk basamaktaki hareketlenme domino etkisi meydana getirerek kır-kent arasındaki yerleşim yerlerinde birbirini iten/destekleyen bir göç döngüsü meydana getirir. Sanayileşme ve ticaretin gelişmesiyle birlikte, kentsel bağlamda meydana gelen hızlı ekonomik büyüme, kenti çevreleyen yakın yerlerdeki kişileri hızla kente çekmektedir. Ravenstein'e göre göç olgusunun bir boyutu, basamaklı bir şekilde seyrelen ve boşalan yerlerin yakın bölgelerden gelen göçmenlerce doldurulmasıyla oluşan dalgalar olarak ifade edilmektedir.

3. Yayılma ve Emme Süreci: Göç hareketinin süreklilik kazanarak göç olgusuna dönüşmesinde yayılma ve emme süreci devreye girerek birbirini destekleyerek el ele yürümektedirler. Göç hareketinin yayılma ve emme süreçlerinde bir amaç birlikteliği vardır. Ravenstein'e göre göç kendi başına amaç olamaz yani bireyler sadece göç etmek istedikleri için yer değiştirmezler. Göçmenler için esas amaç kentte gelişen ekonomik ve ticari faaliyetin getirisinden pay almaktır. Nihayetinde göçmenlerin göç kararı almasındaki hedefe ulaşıncaya göç kalıcılığa dönüşür ve yeni göçmenler için de yer açılmış olur.

4. Göç Zincirleri: Ravenstein'e göre yayılma ve emme süreci zamanla göç hareketi zincirleme göç ilişkisi oluşturarak göç alan yerleşim yerlerinin aynı zamanda göç de verdiğini belirtmiştir. Böylece her bir göç dalgası tetikleyici etki göstererek bir

başka göç dalgası yaratmaktadır. Göç zincirleri insanın yer değiştirme hareketinin başlayıp biten durağan bir hareket olmadığını aksine döngüsel dinamik bir hareket olduğunu göstermektedir.

5. Doğrudan Göç: Ravenstein ilk dört kanunda göç hareketinin süreklilik kazanarak göç olgusuna dönüştüğü basamaklı ve zincirleme bir göçten bahsetmektedir. Fakat Ravenstein'ın beşinci kanunu ilk dört göç kanunundan ayrılan doğrudan, uzun mesafeli ve basamaksız başka bir tür göçü anlatmaktadır. Uzun mesafeli göçlerde göç eden kişiler büyük ticaret ve endüstri merkezlerine yönelmekte ve basamaksız şekilde yayılma emme ve göç zincirleri süreci yaşanmaksızın doğrudan bu kentlere yerleşmeyi tercihi anlatmaktadır.

6. Kır-kent Yerleşimcileri Farkı: Göç kararının temelinde ekonomik ve refaha dayalı nedenler yattığından Ravenstein'a göre kentte yerleşik olarak yaşayanlar, kırsal kesimde yerleşik olarak yaşayanlardan daha az göç etme eğilimindedirler. Ravenstein'ın kuramı sanayileşme dönemi göçleri analiz ettiğinden kır-kent arasında süreklilik kazanan göç hareketinde kırsal bölgede yaşayanların göç etme eğilimi üzerine yoğunlaşmaktadır.

7. Kadın-Erkek Farkı: Ravenstein'ın son göç kanunu cinsiyete bağlı olarak değişir. Göç kararının ekonomik maliyeti ve külfeti nedeniyle erkekler kadınlara oranla daha uzun mesafeli, kadınlar da kısa mesafeli göçlerde erkeklere oranla daha fazla göç etme eğilimindedirler. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçişte fiziksel güce dayalı iş gücü ihtiyacı duyan üretim araçları ve kırsal bölgede kadın-erkek arası iş bölümü (rol dağılımı) erkeklerin göç kararı alan ve hareketini gerçekleştiren aktör olmasına neden olmaktadır.

Ravenstein'ın teorisi (kuramı) göç konusundaki ilk sistematik çalışmadır ve fayda-maliyet analizi ekseninde bireysel göç kararı alınması tezine yer veren diğer kuramlara da öncülük etmiştir (Özcan, 2016: 189). Kuram Avrupa'da 19. yüzyıl, Türkiye'nin aralarında bulunduğu Asya'da 20. yüzyılın ikinci yarısında başlayan sanayileşmenin duyduğu işgücü ihtiyacı ve kırsalda makineleşmenin yaygınlaşmasıyla bireysel tercihlere dayalı kırdan-kente göç olgusu analizinde geçerlidir. Ancak küreselleşen dünyada değişen üretim araçlarının ihtiyaç duyduğu işgücü, kadın-erkek rol değişimi vb. değişen koşullarda günümüzdeki nedenleri ve amaçları çeşitlenerek

daha karmaşık hale gelen göç olgusunun anlaşılması noktasında sanayileşme dönem koşullarında üretilen Ravenstein'in kuramı elbette tek başına yeterli olmayacaktır.

2.2.2. Kesişen Fırsatlar Göç Kuramı

Göç hareketiyle ilgili olarak üzerinde durulan bir diğer kuram sosyal aktör olarak bireyi merkeze alan kesişen fırsatlar kuramıdır. Bu kurama genel olarak bakıldığında; göç konusunda bireylerin kararları ve bu kararlara iten sebepler bağlamında sosyoekonomik fırsatları kovalayan mikro ölçekteki göçmenin yer değiştirmesine odaklanmaktadır.

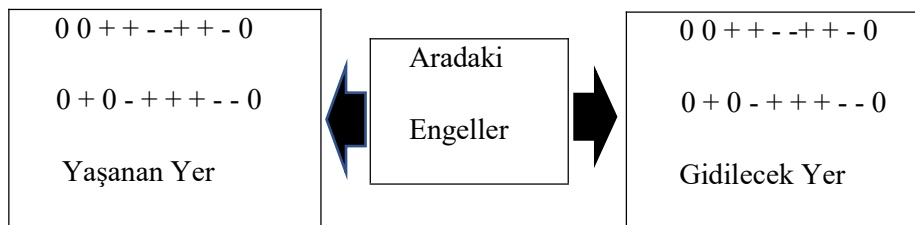
1940 yılında S.A. Stouffer Amerikan Sosyoloji Dergisinde 'Kesişen Fırsatlar: Hareketlilik ve Mesafeye İlişkin Bir Teori' isimli makalesinde göç olgusunu kendisinden önce çoğu bilim insanlarının çalışmasında göç-mesafe üzerinde durduğunun altını çizerek ilk kez matematiksel bir dile sahip kesişen fırsatlar (intervening opportunities) kuramından bahsederek diğer kuramlardan ayırmıştır. Stouffer yaptığı bu çalışmada, ABD Ohio Eyaleti Cleveland'ın anakent bölgesine ait 1935-1940 yıllarına ait nüfus istatistiklerini kullanmış ve bu istatistiklere göre evlerinden taşınan kişileri veri kabul ederek çalışmasını geliştirmiştir (Stouffer, 1940: 845-846). Kurama göre göç olgusunda önemli olan noktalar, göç edilecek mesafe ile göç edilecek yerdeki imkânlar ve bu imkânların miktarıdır. Stouffer kesişen fırsatlar kuramını çalışmasında göç mesafe arasındaki farkı önemsiz hale getiren fırsatlarla açıklamaktadır. Bahse konu kuramın hipotezi; iki yerleşim yeri arasındaki insanın verdiği göç kararını açıklarken insanın bulunduğu yer (A) ile gideceği yer (B) arasındaki fırsat farkları ile güzergâhta yer alan (A ve B bölgesindeki) alternatif yerlerin sunduğu olanakların tamamını kesişen fırsatlara dayandırılmaktadır. Buna göre göçmenin rasyonel hesaplamayla gidilecek yerdeki (B) fırsatlarla alternatif yerlerde bulunan bölgedeki (A ve B) kesişen fırsatları çıkararak göç kararı alındığı savunulmaktadır (Özcan, 2016: 190-191). Göç kararı gidilecek yerdeki fırsatlarla doğru, alternatif kesişen fırsatlarla ters orantılıdır. Kesişen fırsatlar kuramı göç kararında göç edilecek yer ile ikamet arasındaki mesafeyi değil, fırsatları esas almaktadır. Bu kurama göre gidilecek yer ile yaşanılan yer arasındaki mesafeyle gidilecek yerdeki imkânların düzeyi/kesişimi göçün yoğunluk ve hacmini belirlemektedir. Uluslararası göçlerde ülkeler arası mesafenin uzamasıyla aşılması gereken engellerin çoğalması göçü

caydırıcı olsa da gidilecek yerdeki fırsatların çokluğu/cazipliğine göre potansiyel göçmenler kar-zarar hesabı yaparak göç kararı almaktadır (Kapu, 2012: 15). Stouffer'ın teorisine getirilen temel eleştiri; gidilecek yer ile ikamet yeri arasındaki fırsatların miktarının nasıl hesaplandığının net olmaması ve göç kararını veren bireyler arasında rekabet olmamasından mütevellit işgücü ücretlerinin düşmeyeceği varsayımdır. Kuram her ne kadar matematiksel bir dile sahip olsa da göç kararı alınmasındaki fırsatların neler ve ne kadar olduğu hususu ve göç kararı verenlerin neden olacağı iş gücü arzının fazlalığı dolayısıyla düşen ücretleri göz ardı etmesi eleştirilmektedir (Yalçın, 2004: 30).

2.2.3. İtme-Çekme Göç Kuramı

Göç olgusunu daha önceki yıllarda itme-çekme kavramlarıyla izah eden çeşitli bilim adamları olsa da itme-çekme (pull-push) kuram formül ve içeriği ilk olarak 1965 yılındaki Göç Teorisi çalışmasıyla Everett Lee tarafından yazılmıştır. Lee, Ravenstein'in (1885) çalışmasından kendi çalışması (1965) arasında geçen yıllarda pek çok çalışma yapılsa da özünde göçmen kararına odaklanılarak Ravenstein'in kuramının tekrarından öte geçilemediğini eleştirisini dile getirerek göçle ilgili ilk formülasyonu üretmiştir (Todaro, 1980: 16). İtme-Çekme kuramına daha sonraki yıllarda bu kurama çeşitli kişiler tarafından katkılar yapılarak kuram geliştirilmiş olsa da Lee'nin ortaya koyduğu ilk formülasyon tamamıyla korunarak yapılan çeşitli katkılara rağmen kuramın temeli bozulmamıştır. Bu çerçevede Lee ilk olarak göçlerin karakteristik temel ortak özelliklerini ortaya koymaya çalışmış ve bunun için de göçe ait itici ve çekici faktörleri saptamış ve analizine temel oluşturacak dört temel faktör belirlemiştir (Aksoy, 2012: 295). Bunlar; (1) Yaşanan yerle ilgili faktörler, (2) Gidilmesi düşünülen yerle ilgili faktörler, (3) İşe karışan engeller, (4). Bireysel faktörler olarak sayılmaktadır.

Şekil 2-1: İtme-Çekme Kuramı



Kaynak: Çağlayan, 2006:73

Çağlayan'ın (2006:73)'te formülleştirdiği itme-çekme kuramı göçmenin yaşadığı yer ile gitmek istediği yerde itici ve çekici faktörlerin olduğunu varsaymaktadır. Şekil 2-1'de gösterildiği üzere '0'lar herkes için nötr, '+'lar olumlu ve çekici faktörleri, '-'ler itici faktörler olarak olumsuz faktörleri gösterir. Ancak bireysel ve sosyal yapılara göre itici ve çekici faktörler göreceli olduğundan göç kararı alanlara göre de değişebilir. Örneğin, göç kararı alınmasında gidilecek yerdeki sağlık kuruluşlarının kalitesi göç edenlerin tedavisi gereken kronik sağlık sorunları varsa çekici faktör olabilirken, sadece geçim kaygısıyla hareket edenler için nötr olabilir. Yaşanılan yer ile gidilmek istenen yer arasında itici ve çekici faktörlerin eşitliğinde ise aradaki engeller önem kazanmaktadır. Kuramı geliştiren Lee'ye göre aradaki engeller kişisel duruma göre değişen göçün beraberinde getireceği maliyet, risk ve engeller mikro, göçü engelleyecek hukuksal veya sosyal caydırıcılık durumlar makro olarak sınıflandırılmıştır. Lee göçü matematiksel olarak ifade etmeye çalışsa da göçün matematiksel olarak itme, çekme faktörlerin toplanıp-çıkarılmasına bağlı olamayacak kadar karmaşık olduğunu da vurgulayarak aradaki mikro-makro engellerin iyi incelenip hesaba katılmasını öne sürmektedir. Lee'nin kendi kuramına ait olarak belirlediği bu faktörler itme çekme kuramının temel işleyişini ve bileşenlerini oluşturmaktadır. Günümüzdeki göç olgusuna ve yaşanan çeşitli göç olaylarına genel anlamda bakıldığında, itme çekme faktörlerinin hala gerek iç göçler gerekse de dış göçler için işlediği görülmektedir. Bunun yanında günümüzdeki göçlerin artık Lee'nin bahsettiğinden daha da karmaşık hale geldiği de açıktır. Küreselleşme başta olmak üzere pek çok faktör göç olgusunu derinden etkilemekte ve değiştirmektedir.

2.2.4. Petersen'in Beş Tip Göç Kuramı

Göç olgusunu itme-çekme faktörlerine bireysel ve sosyal faktörleri ekleyerek açıklamaya çalışan göç kuramcısı Willam Petersendir. O'nun yaklaşımı daha önce geliştirilen kuramlardaki her insanın aynı olduğu ve aynı davranışı sergileyeceği yaklaşımına karşı çıkarak eğer her insan aynıysa '*neden bazıları göç ediyor da bazıları göç etmiyor*' sorusuyla itici faktörlerin altında yatan asıl sebeplerin ne olduğuna dikkat çekmektedir. Bu çerçevede, Petersen itme ve çekme prensibine bağlı kalarak bireysel ve sınıfsal farklılıkları da gözeterik 1958 yılında yayınladığı *A Typology of Migration* adlı makalesinde beş göç tipi oluşturmuştur (Peterson 1970: 55-65). Bunlar sırasıyla;

I. İlkel (primitive) Göçler: Bu göçler insan iradesi ve tercihi dışındaki nedenlere dayalı doğal evrenin kuraklık, iklim vb. itme etkisiyle oluşan toplu göç hareketleridir.

II. Zorunlu/Mecburi (forced) Göçler: Petersen, ilk göç tipinde ayırt edici özellik olarak doğanın yarattığı baskıyı kullanırken; ikinci göç tipi olan zoraki göç, devlet ya da benzeri yasal olmayan otoritenin (aşiret vs.) itici gücüyle gerçekleşmektedir. Petersen bu göç tipine örnek olarak Nazilerin Yahudileri göçe zorlamak için geliştirdikleri anti-semitik eylemleri, kanunları göstererek Yahudileri toplama kamplarına taşımak için geliştirdikleri politikaların insanları göç etmeye mecbur etmesini zoraki göçe örnek olarak vermiştir.

III. Yönlendirilen (impelled) Göçler: Bu göç tipinde ilkel ve zorunlu göçe yol açan doğal ya da sosyal koşullar göçün nedenini oluşturmaktadır. Fakat bu göç tipinde göçmenler göç edip etmeme konusunda kararı kendileri vermektedir.

IV. Serbest (free) Göç: Yukarıdaki göç tiplerinin serbest göçten farkı göç kararı alınmasında göçmenleri göçe zorlayan temel bir belirleyenin varlığıdır. Bu göç tipinde ise göçmenlerin irade ve tercihleri önem kazanarak zorunlu ya da yöneltilmiş kitlesel göçler dışında kalan bireysel tercihlerle ilerleyen kişisel göçleri tanımlamaktadır.

V. Kitlesel (mass) Göç: İnsanların yaşadıkları yerden toplu olarak ayrılarak başka bir yere yerleşmesini ifade eden kitlesel göçlerde, Petersen'e göre dünyadaki göçün öncü basamağı olan bu göç tipi, teknolojik gelişmeye ve ulaşım olanaklarıyla doğru orantılı olarak gerçekleşmektedir. Petersen dünyadaki ulaşım yollarının ve imkânlarının gelişmesiyle göçün kitlesel bir duruma geldiğini ifade etmektedir. Tüm bunların eşliğinde, Petersen'in çalışması özellikle bireysel ve toplumsal motivasyonu kapsadığı için göç sosyolojisi içerisinde anlamlı bir yer teşkil etmektedir. Ayrıca birden fazla faktör göç analizinde kullanmasına izin vermesi, yönlendirilen ve zoraki göç ayırımını başarılı bir şekilde gerçekleştirmesi Petersen'in kuramını günümüzdeki göçleri izlemeye ve anlamaya başarılı ve kullanılabilir kılmaktadır. Özellikle 2011 Suriye Krizi sonrası ülkede bulunan 22 milyonluk nüfusun 2/3'ünün ülke içi ve dışına yer değiştirme hareketi örneğinde olduğu gibi savaş ve sosyal baskılar sonucu gerçekleşen kitlesel zorunlu göçler Petersen'in göç kuram analiziyle anlaşılabilir.

2.2.5. Merkez-Çevre Göç Kuramı

Samir Amin, Immanuel Wallerstein, Andre Gunder Frank gibi bir çok düşünür tarafından geliştirilen göç kuramlarından ‘merkez çevre (center-periphery) kuramı’ ya da ‘bağımlılık okulu’ olarak da adlandırılmaktadır. Kuramın temelinde Marksist ekonomik eleştiri yer alarak dünya, merkez ve çevre olmak üzere ikiye ayrılmış ve bu ikili dünya birbirine ekonomik temelde bağımlı olarak var olabilmektedir (Gezgin, 1991:37). Modern ekonomiyle birlikte kapitalizmin de gelişmesine koşut bir durum olarak bağımlılık ekonomik temelli kapitalist bağlara dönüşmüştür. Merkezdeki kapitalist ülkelerin gelişimi çevredeki iş gücü ve ham madde arzı yüksek ve pazar konumundaki ülkelere bağımlıdır. Merkez ülkeler çevreden devamlı ucuz iş gücü ve ham madde temin ederek yine pazar konumundaki çevre ülkelere nihai ürün satarak kapital gelişimlerini sürdürmektedir. Kuramın tarihsel geçmişi sömürgecilik ve kolonyal devletler dönemine dayanmaktadır (Zhanadilova, 2018: 118-119). Merkez-çevre kuramı Marksist yaklaşımın yansıması olarak kapitalist sistemin bir parçası veya sonucu olarak iş gücünün merkez (gelişmiş) çevre (az gelişmiş) ülkeler arasında karşılıklı bağima (çekime) bağlı olarak göçün gerçekleştiği varsayımına dayanır (Özcan, 2016: 200).

Günümüzde üretim araçlarının değişen niteliği (bilgi ekonomisi), küreselleşme, ülkeler ve bölgeler arası iktisadi işbirlikleri bağımlılık temelli merkez-çevre ülkeler arası yaşanan göç analizine dayalı sade yaklaşımı sofistike hale getirerek küresel bağımlılıkla açıklanan iş gücü hareketlerinden söz edilebilir. Önceki yüzyılda kapital ekonomiyi temsil eden ülke ve bölgelerin sayı ve kapsamının artması XX. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak devam eden Uzak Doğu ülkelerinde olduğu gibi çevre ülkelerin merkeze taşınmasına neden olmuştur. Çağımız bilgi ekonomisinin ihtiyaç duyduğu beyaz yakalı/yüksek vasıflı göçlerin beyin göçüyle ifade edilmesi iki kutuplu siyasal bölünmüşlüğün yerine uluslararası şirketlerin yerini almasına değin değişen iktisadi ve siyasi koşullar bağımlılık temelli yaklaşımın göç analiz yeteneğini zayıflatmıştır (Çağlayan, 2006: 79-80). Sanayileşmenin ve üretim araçlarının duyduğu yoğun iş gücü ihtiyacına odaklanan kuram, bilgi toplumunda duyulan iş gücü ihtiyacının değişmesi, iç çatışma, savaşların yol açtığı kitlesel zorunlu göçler ve küresel iklim değişikliği vb. yeni ortaya çıkan göçleri anlama ve açıklamada kullanılamamaktadır. Kuramın kapital ekonomi ve ülkelerle iş gücü ve ham madde arzı yüksek çevre ülkeler arası bağımlılık ilişkisinde emek yoğun sektörlerde çalışan çocuk işçiler ile düşük ücretle çalıştırılan

kadın işçiler sorunu gibi sosyal sorunları göz ardı etmesi yani çevre ülkelerin sömürülmesiyle kalkınması engellendiği üzerinde durmamasıyla eleştirilmektedir. Gelinen noktada merkez-çevre (bağımlılık okulu) kuramı geçerliliğin azalmasında kuramın Batı merkezli sanayileşmenin hız kazandığı ulus-devlet dönemi koşullarına göre tasarlanmış olması yatmaktadır. Ancak günümüz koşullarında Toksöz'ün (2006: 17) de belirttiği gibi değişen faktörler; üretimin Batı'dan Doğu ülkelerine kayması, önce tek sonra iki kutuplu dünya düzenin çökmesiyle çoklu işbirliklerinin yaygınlaşması, ulus devletler yerine bölgesel ve küresel aktörlerin etkinliğinin artması, bilgi ekonomisinin ihtiyaç duyduğu insan sermayesi ve ham maddenin değişmesi kuramın geçerliliğini etkileyerek önemli ölçüde günümüz göç hareket analizinde ivme kaybettiğini göstermektedir.

2.2.6. İlişkiler Ağı Göç Kuramı

Buraya kadar anlatılan göç kuramları göçün sebepleri üzerinde durmaktadır. Kuramlar göç analizinde ekonomi temelli yaklaşıma başvurarak tarihsel boyutu ihmal etmektedir. Günümüzdeki göç olgusunun daha iyi anlaşılması bakımından mekân-zaman ilişkisini içeren tarihsel bir perspektifle sunulması gerekmektedir (Çağlayan, 2006: 85). Her ne kadar her göçün kendine özgü koşulları bulunsa da, farklı disiplinlerle aydınlatılması gereken yönleri de vardır. Bu bakımdan her göç hareketi kendine has koşullarıyla birlikte tarihsel süreç içerisinde yaşanmış diğer olay ve olgularla ilişkilendirilerek analiz edilmelidir. İlişkiler ağı kuramı diğer kuramlardan farklı olarak sadece göçü değil, göçmenleri de ele alan yaklaşımıyla geniş bir bakış açısı ortaya koymaktadır. Bu kuram uluslararası iş gücü göçüne yol açan nedenleri bir kenara bırakarak göçün zaman (süreç) ve mekânda (iki ülke arasında) gerçekleşmesine odaklanmaktadır. İlişkiler ağı kuramının özünü; göçmenlerin göç ettikleri ülkeler ile ana vatanları arasında kurdukları sosyal ağlar ve bu ağların göç olayını olguya dönüştüren göçün devamlılığını sağlaması oluşturmaktadır (Massey vd., 1993: 454). Bu sosyal ağlar göçmenlerin yeni yerleştikleri ülkelerde eski ve yeni göçmenler ile göçmen olmayan kişiler arasında ortak köken, soydaşlık ve dostluk bağları göçü başlatıp zamanla süreklilik kazandırmaktadır. Bu sosyal ağ yapısına göre ilk(öncü) göçmenler göç veren ve alan yerler arasında bir köprü oluştururlar. Aradaki bu ağ sayesinde yeni göçerler için cazip göç imkânı doğar. Yeni göç dalgaları bu ağı kullanarak ilk göç edenlerin deneyimlerinden yararlanırlar. Zaman ile göç kendini devam ettiren sınırsız

bir hal alır (Abadan-Unat, 2002: 34). Bu duruma en güzel örnek Almanya'ya göç eden Türk işçilerin kendi aralarında akrabalık, hemşehrilik bağıyla kurduğu ilişkiler ağında görülmektedir. İlişkiler ağı Türkiye'den Almanya'ya göç edenlerin uyum sağlamasını kolaylaştırarak (iş, kalacak yer bulunması) göç musluğunun açık kalmasını sağlamaktadır. Ancak başlangıçta göçü kolaylaştırarak sürekli hale getiren göçmen ağları sonrasında içinde bulundukları insanların kümelenmesini sağlayarak dışarıya karşı yalıtılmaktadır. Ağ sayesinde grup içerisindeki tüm üyeler ihtiyaçlarını kendi içerisinde karşılamakta ve göç ettikleri toplumla temastan kaçınarak orta ve uzun vadede uyum sorunlarına dönüşmektedir. Örneğin, Türkiye'den Almanya'ya göç ederek gidenlerden 30-40 yıl gibi uzunca süre yaşayıp kendi mahallesinden dışarı çıkmayan temel düzeyde Almanca dahi bilmeyen bazı insanların varlığı gibi ilginç örneklerle rastlanmaktadır.

İlişkiler ağının bir formülü ya da örgütleniş biçimi yoktur, ağlar ilk aşamadan itibaren kendiliğinden oluşur ve zamanla kendiliğinden gelişir. İlk göçlerden sonraki her göç ile gelişir büyüyerek devam eder. İlişkiler ağının en önemli özelliği göçü desteklemesi ve kurulan bu ağ sayesinde göçün ekonomik ve sosyal maliyetinin düşmesidir. Göç edilen ülkedeki yardımlaşma ve dayanışma mekanizmaları sayesinde yeni göçmenler hızla ülkeye uyum sağlamaktadır. Göçmen ilişki ağları göç edilen ülkedeki yaşama yumuşak bir geçişi sağlasa da, göçmen ailelerdeki değişimlerin yönetilememesi bir risk olarak ortaya çıkmaktadır. Göçmen aileler var olan ataerkil aile yapısını kaybederek, küreselleşmenin dayattığı ucuz iş gücü talebi karşısında tüm aile bireylerini çalışmaya zorlamaktadır. Bunu göçmenlerin daha fazla para kazanma istekleri ile aile yapısında değişimleri zorunlu hale getirmektedir (Çağlayan, 2006: 86-87). Nihayetinde ilişkiler ağı kuramı göçmen ağlarının ekonomik, sosyal, psikolojik ve kültürel bağlamda olumlu-olumsuz pek çok etkisi bulunmaktadır. Bu kuram altı önemli işlevi içeren önemli bir perspektif sunmaktadır. Bunlar Yalçın'ın (2004: 51-52) da saydığı üzere;

- i. Göçmenleri, göçün verdiği sıkıntıdan ve masraftan önemli ölçüde kurtarır*
- ii. Göçmenlerin kendi içinde kümelenmesi ile geldikleri yerle bağının devamını sağlarlar ve dış topluma karşı yalıtırlar*
- iii. Göçün başlangıç ve varış noktasını tayin ederek kimlerin göç edeceğini önceden belirlerler*

iv. Göç edilen yere hızlı bir uyum için ortam sağlarlar

v. Kendi vatanlarındaki göçmen adayları ve yeni göçmenler için göç edilecek yerle ilgili her türlü bilgileri, olanakları bildiren haber kanalı olarak çalışırlar

vi. Göçün hızı ve büyüklüğünü belirlerler

İlişkiler ağı kuramı diğer kuramların ihmal ettiği göçmen üzerinden göçü anlamaya çalışarak farklılığını ortaya koymaktadır. Diğer kuramlarda üzerinde dahi durulmayan göçmeni yani bireyi ön plana çıkartarak sadece yapısal nedenlerle göç olgusunu açıklamaktan kaçınır bunun yanında bireysel etkenleri katarak geniş bir analiz imkânı sunar. Bu anlamda ilişkiler ağ kuramı göç alan ve veren ülkeler özelinde komşuluk, akrabalık vb. formel olmayan bağlar sayesinde yaşanan göçü anlamaya yarayan çağımızdaki göç olgusunu en kapsamlı şekilde açıklayabilen kuram olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.7. Uluslararası Göç Kuramları

İnsanoğlunun birey ya da kitleler halinde ikametini geçici veya sürekli olarak değiştirmesini ifade eden göç hareketlerini analizine yönelik göç kuramlarının odak noktası göçe yol açan saikler, bireysel tercih ve tutumlar ile göçmenlerin uyumu sonrasında göçün süreklilik kazanıp-kazanmadığı meselesidir. Göç hareketlerini tüm yönleriyle açıklayabilen geçerli bir kuram (teori) bulma çalışmaları her dönem gündemde olsa da göç araştırmalarının çoğunda teorik çerçeveyi kullanma yerine ampirik çalışma ekseninde yürütülmesi göç kuramlarının sınanması sorgulanarak geliştirilmesine mani olmaktadır (Özcan, 2006: 195). Göç kuramlarının araştırmalarla iyileştirilerek analiz yeteneğinin artırılması yerine kuramların onaylamak için kullanılması kolaycılığı göç kuramlarının birbirinin eksikliğini giderecek tamamlayıcı şekilde kullanılması çağdaş göç yaklaşımını doğurmuştur (Todaro & Smith, 2012). Dünyanın herhangi bir yerinde tüm göç tipleri için kapsayıcı tek bir göç kuram olmadığı gerçeğiyle yaşadığımız yüzyıldaki değişen göçmen profili, küreselleşmenin sağladığı olanaklar, ulus devletlerin etkinliğinin azalması artan uluslararasılaşma çağdaş göç kuramlarının uluslararası göç üzerinde durmalarına neden olmuştur.

Her kuramın kendi dönemine özgü koşullara göre bina edildiği önceki bölümde sonraki dönemlerde değişen koşullar nedeniyle göç olayını yeterince izah edemediğinden değişen dönemsel koşullarda yeni kuramlar gündeme gelmeye devam

etmiştir. Göç kuramlarının ortaya çıkması ile ilgili pek çok çalışmaya rastlanmaktadır. Bunlardan Elma ve Şahin'e göre (2015:431) göç çok boyutlu bir olgudur ve kuramlar göçe neden olan ve göç kaynaklı sonuçları açıklamaya çalışmaktadır. Göç her dönemin kendine özgü siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel koşulların etkilerinden bağımsız değildir. Dönemsel koşullar kendine özgü göç hareketlerine onlarda yeni göç kuramlarının doğmasına yol açmaktadır. Yalçın'a (2004) göre (aktaran İnce, 2019: 2581) ise her disiplin göç olgusunu ilgi alanına giren boyutuyla incelenmekte, ilgi alanına girmeyen kısımları üzerinde yoğunlaşmamaktadır. Örneğin; iktisat bilimi göçün ekonomik sebep, sonuç ve etkilerini araştırırken siyaset bilimi ise göçün politik yönlerini ve dış politika üzerinde oluşturduğu etkileri analiz etmektedir. Buna benzer; sosyoloji bilimi de sosyal ilişkiler boyutunu, sosyal ağların göç üzerindeki rolünü, göçün ekonomik, sosyal ve kültürel boyunu ele alarak göç olgusunu daha kapsamlı bir biçimde ele almaya çalışmaktadır. Ancak bu dönemde de oluşturulan kuramlar içerisinde bulunan dönemin siyasi, ekonomik, bilgi teknolojileri, psikososyal vb. gerçekliklerin ürünü olmuştur. Sanayileşme ve şehirleşmenin eş zamanlı arttığı dönemde demografik insan hareketlerinin nedenlerine yoğunlaşan çoğunluğu 19.yüzyıl koşullarında üretilen göç kuramları küreselleşme ile ulaşım-iletişim olanaklarının artması, üretim araçlarının gerektirdiği iş gücünün farklılaşması, değişen beşeri istek ve talepleri ile kapsam ve çeşitlilik bakımından yeni boyut kazanmış, dinamik ve değişken bir göç olgusu ve göçmen profili ekonomik temelli nedensellik bağı ile açıklanamayacak kadar karmaşık hale gelmiştir.

Uluslararası göç teorilerinin başlangıcı neo-klasik ekonominin göç olgusuna mikro ve makro düzeydeki yaklaşımlarıdır. 1960'larda birey eksenli mikro-ekonomik yaklaşımların, 1970'lerde ise artan ekonomik durgunluk ve bunalımlar sonucu makroekonomik yaklaşımın ve 1990'larda küreselleşmenin hız kazanması ve kitle iletişim araçlarının hız kazanmasıyla uluslararası göçün ortaya çıkması ve yaygınlaşmasıyla bir önceki dönemde ortaya konulan kuramlar bu yeni durumu açıklamada yetersiz kalmıştır. Küreselleşmeyle birlikte bilgi ve bilinç düzeyi artan, kişi ve gruplar yeni sosyal ağlar ve kimliklerin ortaya çıkmasına yola açması göç olayı analizinde yeni parametrelerin etkisini hesap etmeyi gerektirmiştir.

2.2.7.1. Neo-Klasik Ekonominin Mikro ve Makro Göç Kuramı

1960-1970'li yıllarda Todaro ve Borjas tarafından ileri sürülen neo-klasik göç kuramı göç üzerine ilk sistematik yaklaşımla göçlerin ülkeler arası emek arz ve talep oranına bağlı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır (Güllüpmar, 2012: 57). Kurama göre rasyonel ve çıkarlarını azamileştirmeyi ilke edinen bireyin daha iyi yaşam standartları ve daha yüksek gelir düzeyine erişme amacıyla bir yerden başka yere göç ettiği varsayımına dayanmaktadır. Göç kararını veren birey maliyet/kâr denklemini kullanarak yaptıkları kazanç hesabına dayandırarak bulunduğu yerden başka bir yere taşınmaya karar vermektedir. Maliyet hesabında bir yerden başka yere yerleşmede katlanılacak her türlü maliyet ile kâr hesabında kazanılması umulan gelirlerin birbirinden çıkarılması sonucu göç kararı verilmektedir. Göç edilen yer, gelir-maliyet=kâr denkleminde farkın en çok olduğu yer olarak belirlenmektedir (Toksöz, 2006:17)

Uluslararası göçlerde rasyonalite düzeyi yüksek göçmenlerin beşerî sermayesini en iyi şekilde geliştirebileceği ülkeleri belirlerken, buldukları ülkeyle hedef ülke arasındaki farkı çok dikkatli hesaplayarak en yüksek kara ulaşma amacıyla göç kararı vermektedir. Göç kararı veren bireyler yasal yoldan seçtiği ülkeye gidecekse önceden dil öğrenme vs. hazırlık yaparken, yasal olmayan yollardan gideceklerse sınır dışı edilme vs. cezai müeyyide risklerini de önceden hesaba katmaktadırlar (Abadan-Unat, 2002: 7). Neo-klasik kuramın temel varsayımları Massey (1999: 35-36) tarafından şu şekilde sayılmıştır. Bunlar;

- i. Kuramın temel varsayımı insan hareketliliğine yol açan ülkeler arası istihdam politikaları ve ücret farklarıdır*
- ii. Kuramdaki göç aktörü beşeri sermayesi yüksek, iyi eğitilmiş ve vasıflı kişilerdir.*
- iii. Kuram uluslararası göçlere odaklanarak göçün maliyetini düşüren faktörler; bireysel nitelikler (vasıflı göçmenler), gidilecek yerdeki sosyal kabul düzeyi ile teknolojik imkânların kolaylaştırıcılığıdır*
- iv. Göçün temel nedeni ve hacmini; ücret ve istihdam farklılıklarına yol açan getiri (ücret) düzey farklılığı belirlemektedir*

Neo-klasik ekonomi göç kuramı basit bir anlatımla rasyonel bireyle göç hadisesini açıklıyor görünse de varılacak ülkenin bilinmeyen iç yasal düzenlemeleri, yabancılara karşı kamuoyu ve istihdam piyasasının yaklaşımını, dil ve kültür farklılığı sorunu vb. sınırlılıkların göz ardı edilmesi eleştirilmektedir. Nitekim sadece maliyet ve fayda analizine dayalı göç hadisesinin açıklanması sorunlu olduğu bir gerçek olsa da bu teori kişinin kendi bilgi ve becerilerini yaşadığı yere aidiyet bağlantısı olmadan sadece ekonomik gelir ve getiriye dönüştürmesi bakımından sınırlı bir yaklaşım önermektedir (Güllüpınar, 2012:61). Bu anlamda neo-klasik mikro kuramı günümüzde zorunlu yer değiştirme sonucu sığınma arayanlar ile mültecilerin göç kararı alması vb. göç türlerini kapsam dışında kalmaktadır. Kurama göre göç aktörlerinin yöneldiği genellikle gelişmiş ülkeler olduğundan, potansiyel göçmenlerin uyum ve entegrasyonuna yönelik gelişmiş ülkelerin göç politikalarının geliştirilmesine yardımcı olmaktadır.

Diğer yandan Neo-klasik Mikro Kuram göç hareketini rasyonel birey üzerinden açıklarken, Neo-Klasik Makro Kuram göçlerin ülkeler arası istihdam ve ücret farklılıklarından kaynaklandığını savunmaktadır. Bu kuramda göç hareketi emek piyasasında dengeleyici olarak görülmektedir. Göç hareketi veren-alan ülke arasındaki emek ücretinin dengelenmesine kadar süreceği öngörülmektedir (Bozdağ ve Atan, 2009: 164). Mikro kuramda odak noktası göç kararı veren rasyonel birey iken, makro kuramda göç kararındaki temel etken bölgeler ya da ülke içi/ülkeler arası göçte iş gücünde (emek) arz ve talep farklılığıdır. İktisat teorisinde üretimin iki önemli unsuru olan sermaye ve emek faktörlerinin ülke içinde ya da ülkeler arası dengesiz dağılımı sonucu sermayenin çok, emeğin az olduğu yerde ücretler yükselirken tersi olan yerde ücretler düşmektedir. Bu durumda ücretlerin düşük olduğu yerdeki işçiler daha yüksek ücret verilen yerlere doğru hareketlenir yani göç ederler. Bu durum iki farklı yerdeki emek piyasasındaki ücretlerde nihai dengelenme oluşuncaya kadar göç olayı devam eder ve aradaki farkın ortadan kalkmasıyla göç nihayetlenerek kapsamı belli olur (Güllüpınar, 2012: 58-59). Benzer şekilde Lewis (1966) uluslararası göçlerin ülkeler arası sermaye ve iş gücü arasındaki dengesiz dağılıma bağlamaktadır. Gelişmiş ülkelerde sermaye/ emek oranına göre sermaye ucuz, emeğin pahalı olduğu ekonomik durumun tersine gelişmekte olan ülkelerde emeğin ucuz olması sonucu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin istihdam piyasası dengesizliğinin yol açtığı ücret farklılıkları yani sermaye/emek dengesizliği sürdüğü sürece gerçekleştiğine dikkati çekmektedir (Polat ve Erdoğan, 2020: 213).

Makro kuram her ne kadar ülkeler arası uluslararası göçün ücret farkı kaynaklı olduğu teziyle kapsamlı analizini mümkün kılması yanı sıra kırdan-kente göç olgusu analizinde de işlevseldir. Kırsal bölgede tarımsal sektörde fazla, ucuz ve verimsiz olan iş gücü, kentsel hizmet ve sanayi sektörlerinde ihtiyaç duyulan iş gücü ihtiyacının kırsaldan-kente göçü sürekli kılmasıdır. İş gücü göçüyle özellikle sanayi sektörünün kırsaldaki bol, ucuz ve verimsiz emeği değerli kılmasıyla iktisadi kalkınma ve sosyal sermaye birikimini artırıcı etkisi olumludur (Ersoy ve Şengül, 2002: 30). Abadan-Unat (2002: 22)'e göre neo- klasik ekonomi göç kuramı;

- i. *Uluslararası iş gücü hareketi ülkeler arası ücret farklılığından kaynaklanır ve ücret farklılıkları devam ettikçe süreklilik kazanır*
- ii. *Uluslararası göçe iştirak eden vasıflı ve vasıfsız göçmenlerin göçe katılımı aynı değildir, ancak ücret farklılıkları her iki göçte de esas belirleyicidir. Bu fark giderilmesiyle göç hareketi de sona erer*
- iii. *hükümetler iş gücü piyasası arz ve talebiyle oluşan ücret farklılıklarını önleyerek göçlerin önüne geçebileceğinden emek piyasası ücret ve koşulların denetlenmesi ve gerektiğinde müdahale edilerek iyileştirilmesi tek çıkar yoldur*

Bir başka anlatımla, makro düzeyde uluslararası göç iş gücü piyasasının genelinde ya da belirli başlı sektörlerde emek fazlalığı olan az gelişmiş ya da gelişmekte olan bölge ya da ülkelere iş gücü azlığı olan ya da yeni gelişen sektörlerde nitelikli işgücü gereksinimi gelişmiş ülkelere doğru emek göçüne yol açmaktadır. Kuram uluslararası emek göçü üzerine kurulmuş ve onu açıklamaktadır. Özellikle ikinci dünya savaşı sonrası kıta Avrupa'sının lokomotif ülkeleri Almanya ve Fransa'nın Avrupa içi ve dışından aldığı göçlerle, ABD-Kanada'nın almaya devam ettiği nitelikli (beyaz yakalı) iş gücü göçleri ülkeler arası ücret farklılıkları sürdüğü sürece makro kurama uygun olarak emek göçlerinin süreceğini göstermektedir.

2.2.7.2. Yeni Ekonomi Göç Kuramı

Neo-klasik ekonominin mikro ve makro kuramları göçmenin rasyonelitesi üzerinden göç hareketini açıklamaya çalışmaktadırlar. Göç aktörü birey kâr/zarar ve göçün masraflarını kendi bireysel çıkarına uygun olarak hesaplayarak dış etkilere maruz kalmaksızın göç kararı almaktadır. Göç kararı rasyoneldir ve göçmenin ana vatanına bağlılığı, aile bütünlüğü ve sosyal ilişkileri vs. görünmeyen unsurlar göz ardı edilmiştir.

Neo-klasik kuramların geliştirildiği dönemdeki koşulların aksine 1990'lı yıllarda küreselleşmenin artan etkisi ile ülkeler ve kıtalar arasındaki sınırların öneminin azalmasıyla insan hareketleri kolaylaşmıştır. Küresel dünyadaki gelişmelerden anında haberdar olan insanın etrafındaki fırsatları takip edebildiği gibi muhtemel risklerden kaçınan bir aktör haline gelmiştir. Bu dönemde Oded Stark tarafından geliştirilen kuram göç kararını veren bireylerin grup ve aile etkisi veya çıkarına dayalı olarak verildiğini öne sürmektedir. Mikro-ekonomi modelinde göç kararı alan bireylerle birlikte aile ve grupların birlikte göç kararı verdiğini böylece aile içerisinde gelir getirme ihtimali en fazla olanların seçilerek ortak göç kararı üzerine bu kişilerin göç ettiğini savunmaktadır (Stark and David, 1985: 174-177). Göç kararının alınmasındaki amacın ailenin ayakta kalması ya da gelecekteki risklere karşı ailenin kendisini güvenceye alması girişimi olarak açıklanmaktadır. Buradaki temel varsayım ailenin ekonomik açıdan kırılğan bir coğrafyada ikamet etmesi ve göç eden bireylerin ailenin sigortası olarak görülerek gelecekte yaşanacak ekonomik kriz, tarımsal kuraklık vb. ailenin elde ettiği gelirin azalması durumunda göç eden bireylerin kazançlarıyla bu kaybın telafi edilmesine dayalı ayakta kalma stratejisine dayanmaktadır (Tavas, 2015: 45-46). Aile ya da grupların gelir getirici üyesini göç etmesiyle kendisini güvence altına alındığı tezine dayalı kurama göre göreceli olarak vasıflı ve de göç sürecinin gerektirdiği masraf ve riskleri üstelenebilecek üyeler göçe katılırken, daha düşük gelirli ve vasıfsız olanlar göç süreci dışında bırakılmaktadır. Göç kararı ve göçe uygun kişinin seçimi neo-klasik kuram aksine aile ve grubun ortak kararıyla belirlenmektedir (Güllüpnar, 2012: 62). Aile veya grup/aşiretin tarımsal faaliyetlere devam ederken olası kıtlık, kuraklık, ürün gelirinin azalması vb. faktörlerden kaynaklı hasıla kaybı sonrası varlığını sürdürmesi için göç eden ferdin kazancı önem kazanmaktadır. Burada neo-klasik kuramda gelirin veya karın maksimize edilmesi değil, aile veya grubun/aşiretin zor ekonomik koşullara düşme riskinin azaltılması düşünülmektedir. Göç riskli durumların varlığı ve yaygınlığı hissedildiği sürece devam etmekte ve diğer aile fertlerinin de potansiyel göçmen yapmaktadır. Kırsal bölgede yaşayanlar ile az gelişmiş ülke ve toplumda yaşayanların kentsel bölgelere ve gelişmiş ülkelere göçü bu kapsamda değerlendirilebilir.

Yeni ekonomi kuramı neo-klasik kuramdaki göç aktörü rasyonel bireyin finansal kaygılarını aile ve grup nezdine taşıyarak duygusal etkenleri eklemektedir. Bunlar Bozdağ ve Atan'ın (2009: 165) saydığı üzere;

- i. Kendi çıkarını bir kenara bırakarak aile veya grup çıkarını önceleyen; diğerkâmlık*
- ii. Kırsal hayattaki belirsiz koşullara karşı aile veya grubun ayakta kalma stratejisine uygun; güvence*
- iii. Kırsal ekonomide makinalaşma vb. sermaye gereken masrafların temini; birikimdir.*

Kırsal ekonomik düzende çoğunlukla aile işletmeciliği ile tarımsal gelir elde eden aileler de endüstrinin geliştiği bölgeye uyum sağlayacak aile bireylerinin seçilerek şehre göç etme kararı yani aslında gizli işsizliğin bulunduğu bir sektör ya da bölgeden ayrılarak iş aramaya giden kişilerin göçünü açıklamaktadır. Buradaki amaç gelir artışı ya da daha iyi standartlara sahip olmak değil, geride kalanlara yardımcı olmak ve olası gelir kaybı ve risklere karşı önlem almaktır. Bu kuramın açıkladığı göç hareketi Meksikalı çiftçilerin yeterli arazisi olmasına rağmen, yeterli sermaye ve birikime sahip olmadığı için Amerika'ya göç etmeleridir. Türkiye'de 1960 sonrası kırdan-kente ve yurt dışına yoğun işçi göçleri de göçün yeni ekonomi kuramına uyan yani bireyin aile ve aşiretin yararına uygun hareket ederek gerçekleştirdiği göç hareketleri olarak değerlendirilebilir.

2.2.7.3. Göç Sistemleri Göç Kuramı

Göç sistemleri kuramı uluslararası ilişkiler çerçevesinde, ekonomik ve politik temelli olarak geliştirilmiş bir kuramsal çerçevedir. Bu kurama göçe iki ya da daha fazla ülke karşılıklı olarak göçmen değişimiyle bir göç sistemi ve ilişkiler zinciri oluştururlar (Çağlayan, 2006: 82). Göç sistemleri kuramı ilişkiler ağı kuramındaki göçü kolaylaştıran ve teşvik eden bireysel ve ailevi bağların, toplumlar ve devletler arası sistemli bir temelde olmasıdır. Göçe dönüşen ülkeler arası önceden kurulan tarihsel bağlar; sömürgecilik, siyasi-ekonomik ilişkiler, kültürel yakınlık olabilir. Göç alışverişinde ülkeler arası mesafe önemini yitirir ve tarihsel bağların sağladığı aşinalık ön plana çıkar. Ülkeler arası göç hareketi geçmiş tarihi bağların etkisiyle gerçekleşse de güncel ülkeler arası siyasi münasebetlerinde olumlu olması beklenir.

Tarihsel ortak geçmişin sağladığı aşinalık ve güncel ülkeler arası olumlu ikili ilişkiler sayesinde insan hareketleri iş bulma örgütleri gibi resmi vasıtalar ile kaçakçılar gibi illegal yapılanmalar aracılığıyla göç edebilirler. Kurama göre makro ve mikro yapıların aynı yönde hareketiyle göç gerçekleşir. Makro planda ülkeler arası tarihi ve güncel olumlu ilişkiler ile iş gücü ihtiyacına uygun ekonomik ortam ile mikro plandaki göç aktörü bireyin daha iyi şartlarda çalışma ve yaşama stratejisine uygun göç etme bilgisi ve isteğinin bileşimi göçle sonuçlanır ve göçü devam ettirir. Massey vd. (1993: 454) göre kuramın temel varsayımları, şunlardır;

i. Ülkeler arası veya iki ülke arası gerçekleşen göç hareketinde mesafe önemsizdir ve göç daha önceki tarihi, ekonomik ve siyasi ilişkiler temelinde gerçekleşir

ii. Göç alan merkez, göç veren çevre ülkeler arası yaşanan sistemli göç hareketi çok kutuplu bir göç sistemine katkı sağlar

iii. Güncel siyasi ve ekonomik koşulların değişmesi halinde göç sistemi de buna uyum sağlar

Bu ilişki ve ilişkiler birbirine yakın iki ülke arasında gerçekleşebileceği gibi birbirleriyle aralarında hayli mesafe bulunan ülkeler ve bölgeler arasında da kurulabilir. Meksika ve Amerika Birleşik Devletleri arasındaki göç ve göçmen ilişkisi yakın coğrafi ülkelerde, Batı Afrika ve Fransa arasındaki göç ve göçmen ilişkisi de uzak iki coğrafya arasında gerçekleşen, göç sistemleri ilişkisine iyi birer örnek olabilirler. Göç sistemleri kuramları Fawcett'e göre ülkeler arası ağlar dört kategoride ele alınabilir (Tavas, 2015: 36).

(1) Devletlerarası İlişkiler: Devletlerin sahip olduğu siyasi-ekonomik yapısı ve ilişkileri temel çerçeveyi oluşturur. İki devletin ticari ilişkileri (ikili ekonomik yardımlar), üretim faktörlerinin dağılımı (iş gücü arz ve talebinin varlığı), turizm, eğitim-kültür iş birliği ve değişim programları yanı sıra siyasi birliktelik ve benzeşme, ortak dış politik yaklaşımlar, hukuksal kuralların benzerliğinin sağladığı aşinalık ve öngörülebilirlik göçü kolaylaştıran ve mümkün kılan amiller olarak sayılabilir.

(2) Kültürel Bağların Varlığı: Ülkeler arasındaki geçmiş tarihi birliktelik ve ortak kültürel miras ve bağların varlığı sayesinde kitle iletişim araçlarıyla iki taraf arasında canlı tutulması göç kabulünde/kararında önemli etkenlerdir.

(3) *Bireysel-Ailevi İlişkiler*: Gidilecek yerde aileden ve çevreden birilerinin olması göçü kolaylaştırmaktadır. Kişiler arası iletişim, yazışmalar ve dayanışmanın olması önemli etkenlerdir.

(4) *Sivil Toplum ve Ajanslar*: Göç konusunda çalışma yapan sivil toplum örgütleri ile ajansların varlığı (göç sürecini yöneten ve yönlendiren birim ve göçmen işçi sözleşmeleri), potansiyel göçmenleri göç hakkında bilgilendirmekte ve cesaretlendirmektedir. Modern dünyada devletlerin ikili anlaşmalar yoluyla emek piyasasının ihtiyaç duyduğu iş gücünü kayıtlı ve kurallı karşılanması göç sistemleri kuramı kapsamında Türkiye-Almanya devletler arası iş gücü alım anlaşmaları yoluyla 1960'lı yıllardan itibaren başlayan sayısı milyonları aşan işçi göçleri gerçekleşmiştir.

2.2.8. Göç Kuramları Perspektifinden Kitlese Suriyeli Sığınmacılar Göçü

Göç olgusu, sosyal bilimlerin; ekonomi, sosyoloji, psikoloji, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve kamu yönetim branşların ilgi alanına göre farklılaşabilen tanımlama, açıklama ve analizlerle izah edilmektedir. 19.yüzyıldan itibaren disiplinler arası çalışma ve ilgi alanı göç ve iltica konusunu bilimsel temelle izah etmeye çalışan pek çok kuram ortaya çıkmıştır. Her kuram ortaya çıktığı dönem ve koşullarda anlam ifade etmekte ve konuya ilgi duyanları kendi çerçevesinden sınırlı olarak aydınlayabilmektedir. Birey veya kitlelerin bir yerleşim yerinden ayrılarak başka bir yere yerleşmesini açıklamaya çalışan kuramlar üretildiği dönem göç hareket analizinde geçerli kabul edilse de ilerleyen dönemlerde değişen koşullarda yetersiz kalmıştır. Bununla birlikte kuramların geliştirdiği dönemde göç hareketinin aktörü insan (birey) ya da insanların (kitlelerin) değişen koşullara reaksiyonları ve göç kararına ilişkin ulus-devletlerin göç politikalarına göre değişen amaçları yanı sıra son yüzyılda artan küreselleşme, uluslararası örgütler ve sivil inisiyatiflerin göç sürecine müdahil olması göç alanında yeni ortaya çıkan pek çok aktör ve faktörlerin çeşitlenerek çoğaldığını göstermektedir. Bu nedenle üretildiği dönemsel koşulların ürünü göç kuramların göçü gerçekleştiren salt birey ya da kitleler üzerinden göç kararını açıklamaya çalışması ilerleyen dönemlerde değişen koşullarında çok aktörlü ve değişkenli göç analizinde yetersiz kalması doğaldır. Bilhassa günümüzde çeşitlenerek kitlese nitelik kazanan göç hareketleri incelendiğinde bireysel tercihlere bağlı göç kararına yol açan bilinmez nedenlerin çokluğu ve küreselleşmenin ve teknolojik gelişmelerin sağladığı fırsatların göç kararındaki etkisi önceki dönemlerdeki

koşullardan ayrılarak günümüz göç analizlerinde önceki dönemdeki koşulları esas alan göç kuramlarının yetersiz kalma sonucunu doğurmaktadır. Göç kararına müdahil aktörlerin çoğaldığı ve göçe yol açan faktörlerin çeşitlendiği bilinmezlik ortamında önceki dönemlere kıyasla devlet ve toplumlar arası ekonomik, kültürel ve siyasi işbirliklerinin yaygınlaşması yanı sıra öngörülemeyen ani gelişmelere (iklim değişikliği, deprem vb.) bağlı olarak göç kararı verildiği görülmektedir. Göç kararına dönüşen faktörlerin çeşitlenerek çoğaldığı vasatta müstakil olarak sınırlı analiz yeteneğine haiz her bir kuram yetersiz kalacağından kuramların tamamından yararlanmayı gerektiren karma yöntemle göç analizi benimsenmelidir (Abadan-Unat, 2002: 4). Nitekim kuramların göç analizi genellikle tek veya birkaç faktöre odaklanarak çoğunlukla ekonomik nedenlere dayandırılmaktadır. Halbuki kuramların kimisinde birey göçün ana aktörüdür kimisinde aile veya bir grup (aşiret vb.) bireyin kararında esas belirleyicidir, kimisinde de göçün ana sebebi ekonomiktir (işsizlik gibi itici faktörler) ya da ancak var olan sosyal ağlar veya ülkeler arası ilişkiler sayesinde göç hareketi başlar ve süreklilik kazanır. Bu farklı hipotezler göç kuramları üzerinde yapılan akademik çalışmaları bütün yaşamış, yaşanan ve yaşanacak (iklim değişikliği vb.) göçleri açıklama ve tahmin etme yeteneği olan şemsiye bir kuram olmadığı noktasında birleştirmiştir.

Bu açıdan göç kuramların günümüz göç analizinde yetersizliğine rağmen çoğunlukla dönemselsel iktisadi koşulların (itici faktörler) zorlukları/cazipliği (çekici faktörler) göç edilen yer ile ikamet mesafesini (göç masrafları) göçü kolaylaştıran faktörleri (sosyal ağlar) hesaplayarak cinsiyetler arası değişen göç tercihleriyle rasyonel bireyin kararını belirli düzeyde sınırlı da olsa izah ederek akademik bilgi birikimi sağlamaktadır. Göç kuramların sınırlılıkları bir kenara bırakılarak kuramların göç konusunda araştırmacıların işini kolaylaştırması ve yine göç konusunda politika yapıcı ve karar verici konumda olan aktör ve kurumların işine yarar bilgilerin elde edilmesine odaklanılmalıdır. Bunlar olduğu sürece kuramlar anlamlı, işlevsel ve yeterlidir. Bu bağlamda Suriyeli Sığınmacıların genel olarak Türkiye, özel olarak Kilis vilayetine sığınmacı göçünün nedenleri, göç süreci ve göçün yol açtığı sonuçları göç kuramlarına başvurularak anlaşılmaya çalışıldığında müstakil olarak her bir göç kuramının açıklama ve analizin yetersiz kaldığı görülmektedir (İnce, 2019: 2606). Göç kuramlarının yetersizliğinde kuramların ortaya çıktığı dönemselsel koşullarla Suriye göçüne yol açan günümüzde farklılaşan koşulların varlığı önemli bir etkidir. Ancak yine zorunlu göçe

yol açan nedenlere dayalı sığınmacı göçü yaşansa da kitlesel göçe yol açan zorunlu nedenlerle iç içe geçmiş ekonomik, sağlık, eğitim vb. nedenlerle göç edenlerle göç edenlerin kitlesel göç hareketi içinde kristalize olabileceği unutulmamalıdır. Suriyeli Sığınmacıların Türkiye ve Kilis'e kitlesel göç hareketleri göç kuramları hipotezleri üzerinden analiz edildiğinde her bir kuram müstakil olarak yetersiz olsa da akademik çalışma ve politika yapımcıların kararları için işe yarar pek çok çözümlere ulaşılabilecektir. Göç kuramları üzerinden Suriyeli kitlesel sığınma göç analizine aşağıda yer verilmektedir.

(I) Bunlardan ilki ve en eski kuram Ravenstein'in göç kanunlarına göre kitlesel sığınma göç analizinde göç-mesafe bağlantısı öne çıkmaktadır. Göç kararı sonrası gerçekleşen gerek kısa mesafeli göçler gerekse uzun mesafeli göçler ekonomik saiklerle göç edilen sanayi ve ticaret merkezlerin cazip olanaklarına erişme amacına yönelik olduğundan Suriyelilerin kitlesel zorunlu göçün nedenini doğru olarak teşhis etmemektedir. Ancak sayıları kısa sürede 3.6 milyonu aşan Suriyeli Sığınmacılar içinde sayısı az da olsa salt ekonomik refaha erişme amaçlı göç eden Suriyelilerin kitlesel göçmenler içinde olabileceği olasılığı yüksektir. Ayrıca Suriyelilerin sınır komşuluğu nedeniyle coğrafi yakınlık bakımından en yakın ülke Türkiye ve en yakın şehir Kilis'i tercih etmesinde açık kapı politikası bir kenara bırakılacak olursa 'göçmenler kısa mesafeli göç eder' (göç – mesafe) kurgusuyla da örtüşmektedir. Bununla birlikte Suriyelilerin ülke içi dağılımları incelendiğinde Suriye sınırında yer alan iller (G.Antep, Ş.Urfa, Hatay, Kilis) ve sosyoekonomik bakımdan gelişmiş sanayi-ticaret merkezlerinin yer aldığı (Adana, Mersin, İstanbul vd.) yoğunlaşması Ravenstein'in göçmenlerin sanayi-ticaret merkezlerine göç tezini doğrular niteliktedir.

(II) Göç kararı alınmasını kaynak ülkesindeki iten ve varış ülkesindeki çeken koşullarla izah eden itme-çekme göç kuramı açısından Suriyelilerin kitlesel göçü incelendiğinde; bireysel nedenler göz ardı edilerek kaynak ve varış ülkedeki refah düzeyi farklılığı (çeken) ve çatışmalı durumlar (iten) sığınmacı göçüne yol açmıştır. Suriyeli sığınmacıların gerek Türkiye'ye ve Kilis'e gerekse diğer ülkelere göç etmesi kuşkusuz iç savaş ve çatışmaların can ve mal güvenliğini ortadan kaldırmasıyla yani iten ve varılacak yerdeki ulaşılması amaçlanan faktörler etkisiyle gerçekleşmiştir.

(III) Kesişen Fırsatlar Kuramına göre göç kararı alınmasında göç mesafesi ile hedef ülkedeki imkânlar göçün yoğunluğunu belirlemektedir. Suriyeli Sığınmacılardan göçün kâr ve zararını hesaplayarak Türkiye'ye ve Kilis'e gelenler içinde sıcak çatışma ve iç savaş ortamından dolayı olarak etkilenecek rasyonel bir kararla gelenler olabileceği ihtimal dahilinde olsa da çoğunluğun sığınmacı olması bu kuramın çok sınırlı geçerli olabileceğini göstermektedir.

(IV) Petersen'in beş göç tipolojisinden yönlendirilmiş göçlere uyan Suriyelilerin göçü rejimin baskı ve saldırılarından ülkesinde yaşama imkânı kalmayan sığınmacılar baskı-şiddet ortamından komşu ülke olarak Türkiye'ye zorunlu ve yönlendirilmiş göç tasnifine uyarak göç etmişlerdir.

(V) İlişkiler Ağı Kuramına göre ise Türkiye-Suriye göç hattının kurulmasında iç savaş ve açık kapı politikası bir kenara bırakılırsa aslında gelenler içerisinde belirli bir kitlenin sosyal ağların etkisi veya desteğiyle yer değiştirdiğini göstermektedir. Kuramın hipotezi sonraki göçmenlerin aile birleşimi, aile ve yakınların tavsiyesi doğrultusunda daha önce Türkiye'ye ve Kilis'e gelen öncü göçmenlerin öneri ve desteklerini aldığından öncü göçmenlerin sonrakileri teşvik unsuru olduğunu vurgulamaktadır. Suriyeli sığınmacılar içerisinde etnik ve kültürel olarak yakın bağların varlığını gösterir emarelere Kilis vilayeti incelemesinde rastlanmaktadır. Bu durum Suriyeli Sığınmacılardan bir kesimin bu kurama uygun olarak hareket ettiğini göstermektedir.

(VI) Suriyelilerin göç hareket analizine Neo-Klasik Ekonominin Makro ve Mikro Kuramı emek arz-talep ve ücretler penceresinden incelendiğinde göç kararı alınmasında ilk etapta doğrudan ekonomik nedenler olmayıp dolaylı olarak ilerleyen dönemde ekonomik beklenti ve koşulların etkisiyle göç edenler olma ihtimali vardır. Nitekim Suriyeli Sığınmacılar içerisinde doğrudan iç savaşa dayalı nedenler dışında iç savaşın ekonomik döngüyü bozması, işsizlik ve istihdam soruna yol açması vb. ekonomik istikrarın bozulmasıyla özellikle vasıflı çalışanların rahat ve yüksek iş bulma amacıyla göç edebileceği göz önünde tutulmalıdır. Sığınmacılardan savaştan can ve mal güvenliği amacıyla ülkesini terk edenler içinde sınırlı da olsa küçük bir kesimin kristalize olarak Türkiye ve diğer Batı ülkelerine göçü bir realitedir.

(VII) Göçün Yeni Ekonomi Kuramı açısından Suriye-Türkiye arasındaki göç hareketi düşünüldüğünde; sığınmacılardan aile içerisinde gelir getirme olasılığı en

yüksek kişinin seçilerek göç etme ihtimali savaştan kaçanlardan ailesini geride bırakarak iş bulma umuduyla ülkesini ve ailesini terk ederek Türkiye'ye gelişi istisnai bir vaka olsa dahi ihtimal dahilindedir ancak Suriye-Türkiye hattındaki genel göç karakteristiğini asla yansıtmamaktadır.

(VIII) Göç Sistemleri Kuramı perspektifinden sığınmacı göçü incelendiğinde; Türkiye-Suriye arasında siyasi ve ekonomik temelli anlaşma ve ilişkiye dayalı olarak sistemli-düzenli göç olacağı varsayımı Esad rejimi ile Türk hükûmeti arasında ilişkilerin hızla kötüleştiği ve koparıldığı bir ortamda tamamen geçersizdir.

(IX) Dünya Sistemleri Kuramı açısından sığınmacı göç hareket analizinde; Suriye'de yaşananlar küresel gelişmelerden ve aktörlerden bağımsız ele alınamaz. Suriye'de rejimle muhalifler arasındaki anlaşmazlıkların zamanla iç çatışma ve savaşa dönüşmesi sonrasında küresel güçlerin Amerika ve Rusya dahil olması sonrası ülkedeki durum daha da kötüleşerek sosyal istikrarsızlık ülke geneline yayılmıştır. Suriye'de dış güçlerin çıkar temelli yaklaşımları halkın ülke içi ve dışına göç etmesinde önemli ve belirleyici rol oynamıştır.

Araştırmada başvurulan göç kuramları önermeleri ışığında Suriyeli Sığınmacı göç analizi üzerinden göç kuramların kitlesel göçlerde yeterliliği ölçülmeye çalışılmıştır. Kilis vilayetindeki Suriyeli Sığınmacı göç olgusunu bilimsel kuramlar üzerinden analizi sayesinde geçerli ve işe yarar sonuçlar elde edilerek araştırmaya bilimsel nitelik kazandırılacaktır. Kilis vilayeti kitlesel sığınmacı göç analizinde tutarlı ve işe yarar sonuçlar elde etmek için göç kuramlarına başvurarak analiz gücünden azami yararlanma gereklidir. Ancak göç kuramların her birine müstakil başvuru yerine Abadan-Unat'ın da tavsiyesine uygun olarak karma analiz yöntemi benimsenerek (Abadan-Unat: 2002: 4) bütünü oluşturan parçalar şeklinde başvurarak kuramların tamamından faydalanma anlamlı sonuçlara varmak için daha isabetli olacaktır.

2011 Suriye Krizi dünya kamuoyunun projeksiyonlarının en fazla sığınmacı göçüne maruz ülke olarak Türkiye'ye ve nüfusuna oranla en çok sığınmacıya ev sahipliği yapan Kilis şehrine çevrilmesine yol açmıştır. Suriyeli Sığınmacılar meselesinin iç ve dış kamuoyunda tartışma ve müzakerelerin odak noktası olarak ulusal ve uluslararası gündemin üst sıralarına yükselmesi konuya ilişkin bilimsel öneri ve sonuçlara ayrı bir değer ve önem kazandırmıştır. Suriyeli Sığınmacılar göçünün bilimsel

nitelikteki verilerle analizi gerek kamuoyunu doğru bilgilendirme ve yönlendirme gerekse karar verici ve uygulayıcılar bakımından önemi kritiktir. Bu anlamda kitlesel Suriyeli Sığınmacı göç araştırmalarında göç kuramlarına başvurulmaksızın sağlıklı ve doğru göç analizi olmaksızın düşünülemez. Ancak buradaki handikap göç kuramlarının çoğunun önceki yüzyılda geliştirilmesinden dolayı kuramların bu yüzyıldaki göç analizinde yetersizliğidir. Bu anlamda araştırmada Suriye-Türkiye hattında Kilis özelinde yaşanan kitlesel sığınmacı göçünü göç kuramlarıyla analizinde kuramların yeterliliği ve geçerliliğine ilişkin hipotez;

'(H1) Türkiye'ye Kilis üzerinden gelen kitlesel Suriyeli Sığınmacıların göç analizi göç kuramları perspektifinden değerlendirildiğinde müstakil olarak başvuru olan göç kuramları yetersiz kalmaktadır' şeklindedir.

Göç kuramlarının Kilis kitlesel sığınmacı göç analizinde yetersiz kaldığına dair hipotezi kanıtlayan araştırma örnekleminde elde edilen bulgu ve açıklamalar aşağıda verilmiştir. Ancak göç kuramlarının yetersizliği kuramlar aracılığıyla yapılan akademik çalışmaların bilimsel niteliğe sahip olmadığını göstermemektedir. Bilakis Kilis vilayetine yönelen Suriyeli kitlesel sığınma hareketi göç kuramlarına başvurularak her ne kadar sınırlıda olsa bilimsel bilgi ve veriye dönüştürülerek analizi yapılabilecektir. Türkiye'nin genel ve Kilis'in özelde yaşadığı Suriye kaynaklı kitlesel göç hareketi her ne kadar iç savaş kaynaklı/kökenli olarak temellendirilse de içerisinde barındırdığı bireysel bilinmez nedenleri de kapsayan parçalı kırık yapıların kitlesel göç içerisinde kristalize olması genel geçer önermeye engeldir. Suriyeli Sığınmacı göçünde kuramların yetersizliklerine rağmen göç kuramları üzerinden incelenmesi ve analiz edilmesi bilimsel bilgi birikimi ile politika yapıcılarının doğru teşhis ve kararları için gereklidir.

Dünya'da ve Türkiye'de yoğunluk ve kapsamı her geçen gün artan uluslararası (düzensiz) göç hareketlerinin kamu düzeni ve toplumsal yaşama ilişkin etki ve sonuçları kamu yönetim açısından yönetimi güç alanların başında gelmektedir. Göç ve iltica yönetimini zorlaştıran unsurların başında sürekli kapsam ve nitelik değiştiren göç hareketlerini öngörme/tahmin etme zorluğu gelmektedir. 21. yüzyıl geçen yüzyıldan devraldığı kıtalar, bölgeler ve ülkeler arasındaki göçe yol açtığı tahmin edilen farklılıklar; ekonomik (refah), insani gelişim seviyesi ve olanakları, iç güvenlik ve huzur, doğal ve çevresel (ekolojik) denge yanı sıra bireysel bilinmez tercih ve nedenler

olarak sıralanmaktadır. Bu sayılan nedenlere dayalı olarak göç olgusunun katlanarak devam ettiği gibi yapılan tahminlere göre gelecekte küresel ve yerel düzeyde dinamik bir alan olarak güncelliğini kaybetmeyeceğini göstermektedir. Türkiye'nin 1980'ler sonrasında bulunduğu coğrafi konum kaynaklı karşılaştığı uluslararası göç hareketleri içerisinde kitlesel sığınma; iç-dış politika, ekonomi, sosyal ve kültürel yaşamı etkilemektedir. 2011 Suriye Krizi sonrası Türkiye dünya göç tarihinde en uzun süreli ve en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan ülke olmuştur. Türkiye'nin sığınmacı yükü 81 şehre yayılsa da nüfusuna oranla en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan Kilis'in de içerisinde bulunduğu Suriye sınırındaki illerdir. Bu vilayetlerden Kilis coğrafi konumu ve sınıra yakınlığı nedeniyle sığınmacıların sınırı geçerek hem ülkeye girişlerinde geçiş hem de varış yeri konumundadır. Kilis'te şehir merkezinde ve geçici barınma merkezlerinde ikamet eden sayısı bir dönem (2016-2017) yerel halktan fazla olan sığınmacılar güncel olarak (2019) 14.600'ü barınma merkezlerinde olmak üzere şehir merkezi ve diğer ilçe ve köylerde olmak üzere toplamda nüfusunun % 82,8'ine denk gelen 118.007 sığınmacıya ulaşmıştır. Kilis'in tarihinde sayı ve süre bakımından yaşadığı en yoğun kitlesel sığınmacı akını ilk dönem yerel imkânlar, halkın misafirperverliği, yardım kuruluşlarının duyarlılığı, mülki idare amirleri yönetiminde kamu kesiminin seferber olması yani kamu görevlileri ile yerel halkın gayret ve çabalarıyla göğüslenmeye çalışılmıştır. Kilis sığınma yönetimi 2012 yılından itibaren kurulup faaliyete geçen geçici barınma merkezlerinde (sığınmacı kampları) düzenli-planlı bir yönetime evrilmiştir. Ancak barınma merkezleri dışında şehirde ayakta kalma mücadelesi veren kent sığınmacıların yönetimiyle ilgili kamu, mahalli imkân ve yardımlara havale edildiğinden düzensiz kent sığınmacılar yönetimi ortaya çıkmıştır.

Öncüpınar Barınma Merkezi (ÖGBM) ve Kilis şehir merkezindeki kent sığınmacılığı olgusuna yol açan Suriyeli Sığınmacı göç analizinde göç kuramları hipotezlerine başvurularak kuramların yeterliliği ölçülmektedir. Kilis kitlesel sığınmacı göçünün göç kuramlarıyla analizinde kitleyi en iyi şekilde temsil ettiği düşünülen 115'i barınma merkezinde ve 84'ü şehir merkezinde olmak üzere toplam 199 Suriyeli Sığınmacıya nicel araştırma veri toplama tekniği anket uygulanmıştır. Anketle elde edilen veriler değerlendirilerek göç kuramlarının Kilis özelinde yaşanan sığınmacı göçünde geçerliliği test edilmiştir. Kilis üzerinden Türkiye'ye gelen sığınmacıların çoğunluğu iç savaş kaynaklı göç kararı almış olsa da katılımcı 199 sığınmacıya

yöneltilen anket sorularıyla sığınmacı göçünün iltica kavramı kapsamına uygunluğu tespit edilmeye gayret edilmiştir. Böylece sığınmacıların göç kararı öncesinde buldukları koşulların zorunlu ya da gönüllülüğe etkisinden hareketle bu durumun göç kararına dönüşerek Kilis'i tercih etmelerinde hangi kuramın daha geçerli olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. 199 Suriyeli Sığınmacının Kilis vilayetine göç kararı göç kuramlarıyla müstakil analiz edildiğinde;

(I) Ravenstein'ın göçle ilgili açıklamalarında coğrafi ve siyasi nedenler üzerinde durarak göç kararı verenlerin çoğunlukla erkek olduğu ve göçmenlerin öncelikle kısa mesafeli göç eğilimi taşıdığı istisnai olarak uzun mesafeli göç edenler de olsa da nihayetinde göçmenlerin ekonomik amaçlı göç ettikleri savunulmaktadır. Ravenstein göç kuramı üzerinden Suriyeli kitlesel sığınmacı göç incelendiğinde;

a) Göç-Mesafe: Göçmenlerin çoğunluğunun kısa mesafeli göç eğiliminde olduğu varsayımı açısından Suriyelilerin ülke içi ve dışına olan göç kararı göç-mesafe ilişkisini doğrulamaktadır. Nitekim Suriye'deki çatışmalardan dolayı göç etmek zorunda kalan 14 milyon civarındaki Suriyeliden yaklaşık 7 milyonu ülke içi ve geriye kalanların 5.7 milyonu ülke dışı yakın komşu ülkelere ve yaklaşık 1 milyonluk kesim Avrupa ve Kuzey Amerika kıtasına göç etmiştir. Ülke dışına göç edenlerin 3.6 milyonu sınır komşusu Türkiye'ye ve 2 milyondan fazlası diğer yakın ülkelere göç ederken, Suriye'den uzak çoğunluğu AB üyesi gelişmiş ülkelerle (950 bin) Kuzey Amerika ülkelerine (50 bin) sığınanların sayısı 1 milyonu aşan ve oranı % 7-8 olması göç-mesafe ilişkisinin geçerliliğini göstermektedir (Erdoğan, 2019: 3). Zorunlu kitlesel göç kapsamında göç kararı alınmasında gidilecek yer ile ikamet edilegelen yer arası mesafenin yakınlığı, göçün masraf ve maliyeti, ulaşım imkânları vs. etkili olmaktadır. Kitlesel zorunlu göçlerde mesafeyle birlikte elbette sığınılan ülkelerin (hedef ülkenin) belirlenmesinde gidilecek ülkenin coğrafi yakınlığı dışında, gidilecek ülkenin göç politikaları (sığınmacılara yaklaşımı) ve toplumun kabulü (sığınmacılarla ortak dil, kültür ve tarihsel bağları) diğer önemli etkenlerdir. Suriyeli Sığınmacılar göçünde Türkiye ve diğer komşu ülkelerin belirlenmesinde coğrafi yakınlıkla birlikte devlet politikası ve toplumun kabulü önemli etkenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Suriyelilerin uzak mesafelerde yer alan AB ve ABD, Kanada gibi sosyoekonomik ve insani gelişim imkânları daha cazip ülkeleri daha az sayıda kişinin tercih etmesi

(yaklaşık 1 milyon) coğrafi açıdan uzaklıkla birlikte bu ülkelerin Suriyeli göçüne olumsuz yaklaşımlarıyla açıklanabilir.

b) Göç Basamakları: Sanayileşme ve ekonomisi gelişen yerlerin göçmenleri çekmesiyle boşalan yerlerin yeni göçmenlerce doldurulmasıdır. Suriyelilerin Türkiye içerisinde dağılımı incelendiğinde; ilk olarak coğrafi ve kültürel yakınlığın sağladığı aşinalık etkisiyle sınır illerine gelen sığınmacılar zamanla sanayi-ticaret merkezlerinin yoğun olduğu büyükşehirleri tercih etmesi Ravenstein'in basamaklı göç hipotezi ve göç-sanayi ve ticaret merkezi ilişkisini doğrulamaktadır. Türkiye'nin 81 şehrine dağılan Suriyeli Sığınmacıların sosyoekonomik imkânlarla sahip büyük şehirleri tercih etmesiyle boşalan yerlere Suriye'den gelen yeni göçmenlerce doldurulduğu söylenebilir. Suriyeli göçmenlerin tamamı Hatay, Gaziantep, Kilis ve Ş.Urfa illerindeki sınır kapılarından ülkeye giriş yaparak bir süre sınır kentlerinde kaldıktan sonra İstanbul, İzmir, Mersin, Adana, Konya gibi iş fırsatları sunan ticaret-sanayi merkezlerine göç etmesiyle sonraki gelenler de sınır illerinde önceki göçmenlerin yerini almışlardır. Türkiye geneli 3.6 milyonu aşan Suriyelilerin yaklaşık 1.5 milyonu 4 sınır ilinde ve % 90'dan fazlası büyükşehirlerde yaşamaktadır (Mülteciler Derneği, 2020). Suriyeliler güncel olarak bulunduğu ilk 10 şehirden Kilis dışındaki kentlerin tamamı metropol statüsünde olması basamaklı göç hipotezini doğrular niteliktedir.

c) Yayılma ve Emme Süreci: Ravenstein'a göre göç etmek amaç olamaz, bireyler sadece göç etmek istedikleri için yer değiştirmezler. Göçmenler için amaç, kentte gelişen ekonomik ve ticari faaliyetin getirisinden pay almaktır. İllerin ekonomik istihdam ve sosyal kabul kapasitesi yayılma ve emme sürecini doğrudan belirleyen faktörler olarak göç hacmini de belirlemektedir. Suriyelilerin ülkemize ve diğer komşu ülkelere olan göçün temelinde doğrudan ekonomik nedenler olmasa da ülkemize gelip-yerleşik düzen kurduktan sonra ekonomik kaygıların ağır basarak Suriyelilerin % 90'dan fazlasının büyükşehirlerin kent merkezini tercih etmeleri ve kırsal bölgelerde az sayıda Suriyelinin bulunmasından anlaşılmaktadır.

d) Göç Zincirleri: Ravenstein göre göç hareketi zamanla zincirleme olarak gelişerek göç alan yerleşim yerlerinin aynı zamanda göç de verdiğini belirtmektedir. Böylece her bir göç dalgası domino etkisiyle bir diğer göç dalgasını tetiklemektedir. Suriyelilerin önce sınır illerine oradan ülkenin geneline yayılması, yine ülkemiz

üzerinden AB ve diğer gelişmiş ülkelere yayılması zincirleme olarak göçün devamlılığını sağlamaktadır. Kilis özelinde ise barınma merkezlerinden-Kilis şehir merkezine ve Kilis şehir merkezinden metropol büyükşehirlerle, Türkiye'den AB ülkelerine doğru göç zinciri bulunmaktadır.

e) Doğrudan Göç: Ravenstein'in ilk dört göç kanunu dışında uzun mesafeli göçlerde, göç eden kişiler büyük ticaret-endüstri merkezlerine yönelmekte ve basamaksız şekilde doğrudan bu kentlere yerleşmeyi tercih etmektedirler. Bu duruma ülkesini terk eden 7 milyon Suriyeli sığınmacı yaklaşık %15'ini teşkil eden 900 bin-1 milyon civarında kişinin Avrupa kıtasının endüstri merkezi konumundaki Almanya ve Amerika kıtasından; ABD ve Kanada'ya göç etmiştir. Suriyeli sığınmacıların Suriye'den çok uzak Avrupa ülkeleri ve ABD-Kanada'ya göçü doğrudan göç kapsamında mütalaa edilebilirken diğer yandan Türkiye ve üçüncü ülkelerde belirli süre kaldıktan sonra kişinin kendi imkânları veya gideceği ülkelerin kabulü bağlı olarak uzak ülkelere gitmesi bu kapsamda doğrudan göç kapsamında değerlendirilebilir.

f) Kırsal Kent Yerleşimcileri Farkı: Ravenstein'a göre kentte yerleşik olarak yaşayanlar kırsal kesimde yerleşik olarak yaşayanlardan daha az göç etme eğilimi taşır. Suriyeli sığınma göçü bu eğilim kapsamında düşünüldüğünde iç savaş nedeniyle göç olduğundan gelenlerin ne kadarı şehir-ne kadarı kent merkezinden olduğunu bilme imkânı yoktur. Ancak Türkiye'nin güneyi-Suriye'nin kuzeyi Halep-Şam bölgesinden göç aldığından hem kentli hem de kırsal bölgelerdeki göçmenlerin Türkiye'ye geldiği bilinmektedir. Bu kanuna göre kadınlar kısa mesafeli göçlerde erkeklere oranla daha fazla göç etme eğilimindedirler. Suriyelilerin Türkiye'ye olan göçünde kadın-erkek oranı birbirine yakın eşit olduğundan cinsiyet analizi geçersiz kalmaktadır.

Tablo 2-1: Öncüpınar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Ülkesinden Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizi terk ederek sığınmacı olmanıza sebep nedir?		
İç savaş ve karışıklıklar	105	%91
Türkiye'nin uyguladığı açık kapı politikası ve sağlık, eğitim ve iş imkânları	10	%9
Toplam	115	%100

Tablo 2-2: Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Türkiye'ye Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizden ayrıldıktan sonra neden bir başka ülke değil de Türkiye'yi tercih ettiniz?		
Daha önce Türkiye'ye gelmem tercihimde etkili oldu (aşinalık)	5	%7
Ülkemle olan sınır komşuluğu ve coğrafi konum (yakınlık)	62	%54
Karma nedenler (açık kapı politikası, barınma, sağlık, eğitim, iş-istihdam)	48	%48
Toplam	115	%100

Araştırmada Tablo 2-1 ve 2-2'de Suriye'den ayrılarak Kilis üzerinden Türkiye'ye göç eden 115'i barınma merkezinde ve 84'ü kent sığınmacılığı olgusu içinde yer alan Suriyeli Sığınmacıların sorulara verdiği yanıtlar Ravenstein göç kuramı açısından değerlendirildiğinde; Öncüpnar Geçici Barınma Merkezinde (ÖGBM) mukim 115 Suriyeli Sığınmacıdan 105'i (%91) savaş nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kaldığını ve yalnızca 10 kişinin (%9) ekonomik amaçlarla birlikte eğitim, sağlık ihtiyacı nedeniyle ülkesini terk ettiği beyanı Ravenstein'in ekonomik amaçlı göç hipotezine sadece küçük bir kesimin (%9) uyduğunu göstermektedir. Türkiye'ye gelenlerin ise 62'si (%54) coğrafi yakınlık ve sınır komşuluğuna bağlı göçü kuramın göç-mesafe ilişkisi eğilimine uygundur. 115 kişiden neredeyse tamamına yakını 110'u ise coğrafi yakınlıkla birlikte Türkiye'nin sağlık, eğitim ve iş imkânları (göreceli cazip imkânları) ve uyguladığı açık kapı politikasının iç içe geçmesine bağlı olarak Türkiye'ye ve Kilis'e geldiği beyanı Ravenstein'in göç-mesafe ilişkisi ve ekonomik amaçlı göç hipotezine uymaktadır. Ancak kuram kapsamında ekonomik amaçlı göçlerin Suriyeli göçmenlerde düşük seviyede olmasına rağmen göç kararı aldıktan sonra Türkiye ve Kilis'e gelmeleri göç-mesafe ilişkisinin güçlü olduğunu göstermektedir.

Tablo 2-3: Kent Sığınmacıların Türkiye'ye Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizden ayrıldıktan sonra neden bir başka ülke değil de Türkiye'yi tercih ettiniz?		
Açık kapı politikasıyla sığınma imkânı verilmesi ve coğrafi yakınlık sebebiyle	25	%30
Aile ve yakınlarımız bizden daha önce Türkiye'ye gelmesi tercihte etkili oldu	23	%27
sosyoekonomik olarak acilen ayakta durma ihtiyacı ve huzur arayışı	15	%18
Diğer cevaplar (eğitim, sağlık, askerlik sorunu vb. bireysel nedenler)	21	%25
Toplam	84	%100

Tablo 2-3’de Ravenstein’in göç kuramına ilişkin Kilis şehir merkezinde kendi imkânlarıyla yaşayan kent sığınmacılarından 84 Suriyeliye göç-mesafe ve göç-sanayi/ticaret merkezlerine ulaşım ilişkisini ortaya koymak amacıyla sorulmuştur. 84 katılımcıdan 25’i (%29,7) coğrafi yakınlıkla birlikte göçü kolaylaştıran açık kapı politikası kapsamında Kilis üzerinden Türkiye’ye yöneldiğini, 15’i (%17,8) sosyal-ekonomik imkânları ve savaş dışı ortamı ifade eden sosyal huzur nedeniyle geldiklerini beyan etmektedir. Tablo 2-3’deki veriler yorumla genişletildiğinde 84 katılımcıdan 40’ının yani katılımcıların yarıya yakını (%47,6) oluşturan sığınmacının göç-mesafe ilişkisi içerisinde ekonomik amaçlı olarak Ravenstein’in göç kanunu çerçevesinde Suriye’den ayrılarak Kilis sınırından geçerek Türkiye’ye geldiğini ortaya koymaktadır.

Tablo 2-4: Kent Sığınmacılarının Kilis’e Göç Nedenleri (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Türkiye içinde neden Kilis şehrine gelmeyi ve yaşamayı tercih ettiniz?		
Ayrıldığımız ülke ve ikamet yerine yakın (mesafe) olması	30	%26
Kilis şehri ile yaşadığımız ülke ve ikamet yeri sınır komşusu olması	45	%39
Akraba ve yakınlarımızın Kilis’te ikamet etmesi	20	%17
Kilis’in sosyoekonomik yaşam olanakları göreceli kolay ve cazip olması	21	%18
84 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı	116	%100

Tablo 2-4’deki 84 kent sığınmacısının ülkesini terk ederek Türkiye’ye geldikten sonra Kilis şehrini tercih etme seçeneğine ilişkin soruya verdikleri çoktan seçmeli yanıt toplamı 116 olup bu rakamın içinde 45’i sınır komşuluğu ve 30’u Kilis’in yaşadığı yere yakın olduğu seçeneğini işaretlemiştir. Bu yanıtlardan anlaşılacağı üzere sığınmacılardan Kilis’e gelme sebep toplamı 116 rakamından 75’i yani neredeyse her 3 katılımcıdan 2’si (%65) göç-mesafe (coğrafi yakınlık ve sınır komşuluğu) ve ekonomik amaçla (ekonomik ve sosyal cazibeler) gerçekleşen göç tezini doğrular niteliktedir.

(II) İtme-Çekme kuramı göç kararı alınmasında gidilecek yerdeki çekici faktörler ile ayrılacak yerdeki iten faktörlere bağlı olarak (bölgeler arası gelişmişlik farkından kaynaklanan) göçün gerçekleştiği varsayımına dayanmaktadır. William Petersen’in itme-çekme kuramını geliştirerek önerdiği beş göç tipinden sosyal ve siyasal düzenin baskısıyla zorunlu (forced) göç ve savaş vb. sosyal istikrarı bozulmasıyla yönlendirilmiş (impelled) göç ve teknolojik gelişmelerin ulaşım imkânlarını

kolaylaştırmasıyla kitlesel (mass) göçlerin ortaya çıkmasından bahsetmektedir. Suriyelilerin kitlesel göçü iç savaşın kamu düzeni ve sosyal istikrarını bozan koşulların yönlendirdiği göç olarak gerçekleşmiş ve kitleselleşmesi günümüzde ulaşım ve iletişim kolaylığı olan yakın komşu ülkelere göçle vuku bulmuştur. Suriyeli Sığınmacılar özelinde ülkesini terk eden 7 milyon civarındaki sığınmacının Suriye rejiminin dolaylı baskısı ve iç savaştan kaynaklı bozulan siyasal ve sosyoekonomik yaşamın iten faktör olarak etkisiyle 5.7 milyonu yakın komşu ülkeler ve 900 bin-1 milyon kadarı gelişmiş ülkelere yönelmiştir. Sığınmacıların can ve mal güvenliği, huzur ve refah arayışları (Suriye ile gidilecek yerler arasındaki gelişmişlik farkı) ile 6 kıtada 127’den fazla ülke içerisinde Irak, Mısır, Sudan ve Etiyopya haricindeki ülkelerin genel olarak iç savaştan önceki Suriye’deki koşullardan daha iyi şartlara sahip olduğu malumdur.

Tablo 2- 5: Öncüplar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Göç Karar Aşamasında Ortam ve Durum (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Suriye’den ayrılmadan önce iç çatışma ve savaştan tam olarak nasıl etkilendiniz?		
Yaşanan olaylarda aile ve yakınlarımdan hayatını kaybedenler oldu ve can-mal güvenliği ortadan kalktığından ülkede yaşama imkanı kalmadı	112	%97
İç karışıklıklar veya savaşa bağlı olarak doğrudan ve dolaylı zarar görmedik	3	%3
Toplam	115	%100

ÖGBM’deki 115 Sığınmacıdan ülkesini terk ederek Kilis üzerinden Türkiye’ye gelenlerin itme-çekme kuramına göre göç kararı almasına ilişkin Tablo 2–1 ve Tablo 5’deki anket sorularına verdikleri yanıtlara göre; Tablo 2-1’de yer verildiği üzere 115 kişiden 105’i (%91) sığınmacılığa yol açan iten faktör olan iç savaş ve karışıklıklar nedeniyle Türkiye’ye geldiğini beyan etmektedir. Nitekim sığınmacılığa yol açan savaşın yol açtığı olumsuz koşulların yani iten faktörlerin ne ölçüde etkili ve geçerli olduğuna işaret eden ikinci soruya 115 katılımcıdan 112’si (%97) savaşa bağlı olarak can ve mal kaybına uğradığı ve yaşamın normalden uzaklaştığını söyleyerek zarar gördüğünü ifade etmektedir. Suriye’den Türkiye ve komşu ülkelere yaşanan kitlesel göç Esad rejimi ülkeyi yaşanmaz hale getirdiğinden W. Petersen’in yönlendirilmiş göç tarifine uymaktadır.

Tablo 2 - 6a: Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Suriye'nin Geleceğine İlişkin Kanaati (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Yakın gelecekte Suriye'deki koşullar geri dönüş için düzelmez/düzelir/kararsızım şeklindeki hangi seçenek sizin düşüncenize yakındır?		
Düzelmez (karamsarım)	42	%37
Düzelir (umutluyum)	54	%47
Kararsız (öngöremiyorum)	19	%16
Toplam	115	%100

Tablo 2 - 6b: Öncüpnar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacıların Kalış ve Dönüş İhtimali (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Ülkenizdeki koşulların düzelmesi halinde geri dönmek ister misiniz yoksa GBM'deki mevcut yaşam koşulları (Kilis) kalma eğiliminizi destekler nitelikte midir?		
Suriye'deki şartlar değişir ve ülke istikrara kavuşursa dönebilirim	69	%28
Burada kalmaktan memnunum ve geri dönmeyi şimdilik düşünmüyorum	66	%27
Barınma merkezinde bulunmaktan memnun değilim ancak iki tarafı düşündüğümde geri dönmeyi de düşünmüyorum	22	%9
Barınma Merkezindeki hizmetlerden memnunum geri dönüş için kararsızım	80	%32
Suriye ve Türkiye dışında daha iyi şartları taşıyan bir yeri tercih ederdim	10	%4
115 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı	247	%100

Ülkesini iten faktörlere bağlı olarak terk ederek Tablo 2 - 6a ve 6b'de Kilis'e gelenlerin çekici faktörlerden ne ölçüde etkilendiğinin ölçmek amacıyla sorulan Kilis'te ve Barınma Merkezlerinde memnun olup-olmadığı ve iten-çeken faktörlerin geçerliliğinin devam edip-etmediğini test etmek amacıyla yöneltilen sorulara alınan yanıtların analizinde; Katılımcılardan Suriye'den Kilis'e gelmelerine yol açan iten faktörlerin halen var olduğu ve devam ettiğini düşünenler sayısı 115 kişiden 42'dir (%36,5) ve bu sayıya iyimser yaklaşımla çekimser olanlarda eklendiğinde sayı 61'e kadar (%53,0) yükselmektedir. Kilis'teki çekici faktör olarak düzenli ve güvenli şartlarda yaşamdan memnun olanlar 66/115 (%57,4), memnun olmayanlar yani çekici faktörlerin olmadığını düşünenler ise 22/115(%19,1) seviyesindedir. Katılımcılara çekici faktörlere ulaşma niyet ve düşüncesinin gerçekleşip-gerçekleşmediğine dair

yöneltiren soruya barınma merkezlerindeki sunulan hizmetlerden memnun olanlar ise 80/115 (%69,5)'e ulaşmaktadır. Bunda hiç şüphesiz uzunca süredir dar bir alanda yaşamın zorluğu ve sıkışmışlığı olsa da devletin sunduğu (çekici faktörler) hizmetlerden özellikle sınır ötesindeki kamplardaki zor koşullar ile şehir merkezlerinde kendi ayakları üzerinde yaşam mücadelesi verenlerle Suriye'deki benzer durumda olanlarla kendi şartlarını mukayese ederek memnun oldukları düşünülmektedir.

**Tablo 2 -7a: Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörler
(İtme-Çekme Kuramı)**

Soru. İkamet yerinizde savaş koşullarından olumsuz olarak nasıl etkilendiniz?		
Evim yıkıldı veya zarar gördüğünden barınma sıkıntısı yaşadım	48	%57
sosyoekonomik yaşam bozuldu ve işimi kaybettim	29	%35
Çiftçilikle geçim sağlıyordum ve tarlamdan ürün kaldıramadım	6	%7
Ülkede iç karışıklıklar olmakla birlikte bulunduğum yerde etkisi yoktu	1	%1
Toplam	84	%100

**Tablo 2-7b: Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörlerden Etkilenme Düzeyi
(İtme-Çekme Kuramı)**

Soru. İkamet yerinizde savaşın olumsuz koşullarından doğrudan etkilendiniz mi?		
Savaştan doğrudan etkilendim	66	%79
Savaştan doğrudan etkilenmedim	18	%21
Toplam	84	%100

Tablo 2-7a ve 7b'de katılımcılardan şehir merkezindeki 84 kişinin benzer soruya verdiği yanıtlara itme-çekme kuramı açısından değerlendirildiğinde; 66 kişi (%78,6) iç savaşın varlığından mütevellit (iten faktör) göç kararı aldığını beyan etmiştir. Göçe yol açan (iten faktörlerin) doğrudan veya dolaylı etkisine yönelik soruya verilen yanıtlar şöyledir; Savaştan doğrudan etkilendiğini söyleyen 66 kişiden fiili olarak savaşın olumsuz etkisini hisseden 48 kişidir (%57,1). Yine 66 kişiden 29'u (%34,5) bozulan sosyoekonomik istikrara bağlı olarak işini kaybettiğini ve 6'sı da (%7,1) tarlasından ürün alamadığını yalnızca 1 kişi doğrudan veya dolaylı olarak hiç etkilenmediğini

söylemektedir. Bu durum katılımcıların neredeyse tamamının (%98,8) sığınmacı olmasına yol açan iten faktörler kaynaklı göç ettiğini ortaya koymaktadır.

**Tablo 2-8: Kent Sığınmacıların Göç Kararı Öncesinde Ülkesindeki Ortam
(İtme-Çekme Kuramı)**

Soru. Ülkenizi terk etmeye karar verdiğinizde gündelik yaşam nasıldı?		
Gündelik yaşamın olağan akışı bozulmuştu; can ve mal güvenliği yoktu	54	%64
Gündelik yaşam kısmen bozulmuştu; can ve mal güvenliği risk altındaydı	28	%33
Gündelik yaşam olağandı; bireysel önceliklerim vardı	2	%3*
Toplam	84	%100

*bu seçeneğin virgülden sonraki rakamı diğerlerinden büyük olduğundan yukarı yuvarlanmıştır

Tablo 2-8’de kent sığınmacılarına sığınmacılık olgusuna yol açan iten faktörlerin ne ölçüde gerçek ve geçerli olduğunu tespiti amacıyla yöneltilen soruya verilen yanıtlara göre; 84 kişiden 54 katılımcı (%64,3) gündelik yaşamın savaş etkisi altına girdiğini ifade eden gündelik yaşamın normal olmaktan uzaklaştığını, 28 katılımcı (%33,3) gündelik yaşamda kısmen eksiklik-aksaklıklar olduğunu ve yalnızca 2 katılımcı (%2,4) iç savaşın doğrudan ve dolaylı etkileri dışında olduğunu düşünmesi esasen kitlesel göçlerde bireysel nedenlerin iyi yetişmiş (eğitilmiş), ekonomik sermayesi yüksek ve aidiyet düzeyleri düşük bireylerin göçü genel eğilim dışında kalmasına iyi bir örnektir. Buna rağmen göç kararı alınmasında itici faktörlerin etkisini gösteren katılımcıların 82/84’ü (%97,6) yaşanan göç karakteristiğini göstermektedir.

**Tablo 2-9a: Kent Sığınmacıların Göçünde Yasal Durum ve İmkanlar
(İtme-Çekme Kuramı)**

Soru. Kilis üzerinden Türkiye’ye nasıl (yasal/yasa dışı) ve ne zaman geldiniz?		
Yasal olarak sınır kapısından giriş yaptım (gerekli belgelerle)	27	%64
Yasa dışı giriş yaptım (belgesiz)	57	%33
2016’dan önce açık kapı politikası sınır geçişlere açtı o sayede giriş yaptım	81	%96
2016’dan sonra sınır kapatıldı bir yolunu bulup sınırdan yasa dışı giriş yaptım	3	%4
Toplam	84	%100

Tablo 2-9b: Kent Sığınmacılarının Muhtemel Göçlere İlişkin Kanaati
(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Sınır geçişlere açık olsa yeni/ilave sığınmacıların geleceğini düşünüyor musunuz?		
Sınır geçişlere tekrar açılrsa veya sınır duvarı olmasaydı geçişler devam ederdi	65	%77
Suriye-Türkiye sınırında güvenli bölge oluşturulduğundan yeni göç olmazdı	19	%23
Toplam	84	%100

Tablo 2-9a ve 9b’de yer verilen bir başka soruda 84 kent sığınmacısı katılımcıdan 81’i 2011-2016 yılları arasında uygulanan açık kapı politikası (açık sınır politikası) kapsamında ülkeye giriş yaparken, 27’si belgeli (yasal) ve 57’si belgesiz (yasa dışı) olarak sınırdan geçmiştir. Ancak gerek açık kapı politikasını fiilen sona erdiren sınır güvenlik duvarının devreye alınması gerekse sınır ötesinde oluşturulan güvenli bölge nedeniyle Suriye’de kalanların Türkiye’ye gelemediğini beyan etmektedir. Bu katılımcıların 65’i (%77,4) fırsat olduğunda sınır ötesindeki Suriyelilerin Kilis üzerinden Türkiye’ye geleceğini ve 19’unun (%22,6) Türkiye’ye gelmeyeceğini düşünmektedir. Anket sorularına verilen cevapların toplamında Suriye’den ayrılmayı gerektiren sığınmacılığa yol açan (iten faktörlerin) ve Türkiye’deki sosyoekonomik ortam ve istikrarın/imkânların (çekici faktörler) varlığı ve yaygınlığını ortaya koymaktadır.

(III) Kesişen Fırsatlar Kuramı: Suriye’nin 2011 yılı öncesi yaklaşık nüfusu 22 milyon iken iç çatışma ve kargaşa ortam nedeniyle 1/3’ü ülke içi, 1/3’ü oluşturan 7 milyonluk nüfusun ülke dışına göçüyle sonuçlanmıştır. Ülke dışına göç eden 7 milyonluk nüfusun yaklaşık %85-90 arasında olduğu tahmin edilen 5.7 milyondan fazla kişi Türkiye ve diğer komşu ülkelere göç ederken yalnızca %10-15’lik nüfus ki çoğu Türkiye üzerinden yasal, kaçak veya mültecilik başvurusuyla Suriye’den uzak Avrupa ve Amerika kıtasına göç etmiştir. Suriyelilerden sayıları 900 bin-1 milyon arasında olduğu tahmin edilen bu kitlenin % 90’dan fazlasının çoğu Almanya olmak üzere diğer AB ülkelerine ve % 10’luk kesimin ise ABD ve Kanada’ya gitmiştir. Suriye’den çok uzak ülkelere göç eden sığınmacıların göç mesafesi- hedef ülkedeki imkânlar ve bu imkânların düzeyi arasında mukayese yaparak kesişen fırsatlar kuramına uygun olarak kar-zarar hesabıyla göç ettiği varsayılabilir. Kurama kapsamında Suriye’den ülke dışına

çıkan kitle içerisinde %10-15 arasındaki nüfusun beşeri ve ekonomik beklentisi yüksek Suriyeli Sığınmacının uzak mesafelere göç kararı aldığı anlaşılmaktadır. Suriyeli Sığınmacılardan Avrupa ve Amerika kıtasına gidenlerin beşeri ve ekonomik sermayesi ve beklentisi yüksek olduğu söylentisi yaygındır. Türkiye'ye ve Kilis'e gelen sığınmacıların beşeri ve ekonomik sermayesi ile Avrupa ve Amerika'ya gidenler kıyaslandığında burada olanların ihtiyaç içinde ve beşeri sermayesi düşük olduğu değerlendirilmektedir. Bu söyleme ilişkin "...Kilislilerin zengin ve varlıklı olan Suriyelilerin İstanbul vd. büyükşehirlere, fakir ve muhtaç olanları ise Kilis'te kaldığını düşünceleri..." sosyoekonomik gelişmişlik indeksinde 81 vilayet içerisinde 62.sırada yer alan Kilis'teki genel algı / yargısına uygun düşmektedir. Bu konuda bir başka araştırmada 731 kişilik 18 yaş ve üstü Suriyeli Sığınmacıya (Samur vd., 2019: 233) yöneltilen; "göçmen olarak yerleşme imkânı verilmesi durumunda aşağıdaki ülkelerden hangisinde yaşamayı tercih edersiniz?" sorusuna katılımcılarca verilen cevapların 410 kişi (%65,2) Türkiye, 128'i (%17,5) AB ve ABD olması genç kuşaktakilerin bile ancak her 100 kişiden yaklaşık 18'inin ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş ülkelere gitme arzusunda olduğunu göstermektedir.

Tablo 2-10a: Kent Sığınmacıların Kilis'te Kalma ve Ülkesine Dönüş Eğilimi
(Kesişen Fırsatlar Kuramı)

Soru. Suriye'de şartlar düzelse ülkenizdeki ikametinize döner misiniz yoksa Kilis'de mi kalırsınız?		
Ülkemdeki durumun normale dönmesi zor, Kilis'te kalmayı tercih ederim	81	%96
Ülke ve yaşadığım yerde yaşam şartları eskisi gibi olursa dönerim	3	%4
Toplam	84	%100

Tablo 2-10 b: Kent Sığınmacıların Kilis ve Türkiye'den Ayrılma Eğilimi

(Kesişen Fırsatlar Kuramı)

Soru. Türkiye ve Kilis'ten daha iyi imkânları olduğunu düşündüğünüz bir ülkeye gitme şansınız olsa Türkiye ve Kilis'te kalır mısınız yoksa yurt dışına mı gider misiniz?		
Kilis'te ve Türkiye'de kalmayı tercih ederim	82	%98
Kilis ve Türkiye'den daha iyi fırsatlar sunan bir ülkeye gitmek isterim	2	%2
Toplam	84	%100

Kilis özeli ve Türkiye geneli kesişen fırsatlar kuramın geçerliliğine ilişkin Tablo 2-10a ve 10b'deki veri analizine göre; 84 sığınmacıdan yalnızca ikisi (%2,4) fırsat bulursa Avrupa ve Amerika kıtasındaki gelişmiş ülkelere gideceğini beyan etmektedir. Türkiye'ye ekonomik ve sosyal imkânları nedeniyle göç ettiğini söyleyen 11 kişi (%13,1) ile birlikte 84 kişiden 81'i (%96,4) şartlar düzelse dahi Türkiye'de kalmayı tercih edeceğini geri dönmek istemediğini söylemektedir. Bu anlamda yine Tablo 2-6b'deki veriler bu kapsamda düşünüldüğünde uzunca süredir kalan ve kamp ortamının sıkışmışlığı içerisindeki Suriye dönmek isteyip-istemediği çoktan seçmeli sorulara yanıt veren 10 sığınmacının (%8,7) Suriye ve Türkiye seçeneği dışında daha müreffeh bir ülkede yaşam arayışı içerisinde olduğunu, imkân ve fırsat olsa bu koşulları sağlayan bir ülkede yaşamak istediğini söylemesi bu kuram içerisinde değerlendirilebilir.

(IV) İlişkiler (Göçmen) Ağları Teorisi; Göçmenlerin göç kararı alması ve ülke tercihlerinde eski göçmenlerle-yeni göçmenler arası dostluk- hemşehrilik, akrabalık, soydaşlık gibi ortak bağların uluslararası göçün zorluklarını (maliyetlerini) kolaylaştırarak göçe süreklilik kazandırmaktadır (Abadan-Unat, 2002: 18). İlişkiler ağı teorisi, daha önceki kuramların sosyoekonomik (ücret, istihdam vs.) temelli göç analizinden farklı olarak sosyal ağların göçü kolaylaştırdığı ve belli ülkeler arasında göçü sürekli hale getirdiği tezi ile ayrılmaktadır. İlişkiler ağı kuramı normal şartlarda iki ülke arasındaki göçün başlama ve süreklilik kazanmasını açıklamasıyla diğer kuramlara göre daha işlevseldir. Ancak Suriye'den komşu ülkelerle birlikte Türkiye'ye sığınmacıların gelmesinde ve Kilis sınırları içindeki dağılımları incelendiğinde iki ülke arasındaki göç güzergâhını açıklamada olağandışı koşullar olduğundan açıklama yeteneği azalmıştır. 2011 Suriye Krizi sonrası Türkiye'nin açık kapı politikası ile 29.04.2011 tarihinde Hatay'a gelen 252 kişilik ilk kabileyle başlayan nüfus hareketliliği 2019 Haziran sonu itibariyle 3.6 milyonu aşmıştır. Türkiye'ye gelen Suriyeliler ülke geneline yayılmakla birlikte ağırlıklı olarak sınır illeri ile büyükşehirlerde kalmayı tercih etmiştir. Bunda sınır kentleri ile metropollerin göreceli sosyoekonomik imkânlar ve sosyo-kültürel benzerliğin sağladığı toplumsal kabul koşulları yanı sıra Suriyelilerin daha önce göç eden öncü göçmenlerin kümelenmesi ve sonraki göçmenlerle arasındaki sosyal ağlarında kısmen etkili olduğunun göstergesidir.

Tablo 2-11: Öncüpınar Geçici Barınma Merkezindeki Sığınmacı Kilis’i Tercih Nedeni (İlişkiler Ağı Kuramı)

Soru. Neden Kilis’i gelmeyi tercih ettiniz?		
Kilis’in sınıra yakın olması (ulaşım kolaylığı)	62	%54
Kilis’te yaşayan aile ve akrabaların varlığı ve teşviki	4	%3
Kilis’te bulunan barınma merkezinde kalmak için nakledildim	41	%36
Kilis’te yakınların olduğu için barınma merkezini tercih ettim	8	%7
Toplam	115	%100

Tablo 2-11’de göçmenlerden daha önce gelenlerden daha sonra gelenlerin göç kararında teşvik unsuru olmasına ilişkin göçmenler arası dayanışma ve bilgi paylaşmanın yeni göç dalgalarına neden olduğu ilişkiler ağı kuramına uygun olarak aile ve akrabaları Kilis’te olduğu için Kilis’e geldiğini işaretleyenlerin sayısı 115 kişiden 8+4 toplamda 12 kişidir (%10,4). Bu oran sığınmacılardan her 10 kişiden 1’inin ilişkiler ağı kuramı çerçevesinde Kilis’e gelmediği anlamı taşıdığından sığınmacıların küçük bir kısmının bu teoriye uygun olarak Kilis’e göç kararıyla geldiği çıkarımı yapmak mümkündür. Ancak gelenlerin çoğunluğunun kendi istek ve talepleri dışında sığınmacılık olgusuna uygun olarak zorunlu göç kararıyla ülkesinden ayrılarak ülkeye giriş yapmaları ve barınma merkezine yerleştirildiği bilindiğinden ilişkiler ağı kuramının geçerliliğini tam olarak burada ölçmek mümkün olmamaktadır.

Tablo 2-3 ve 2-4’ de anket uygulanan kent sığınmacısı 84 kişiye ilişkiler ağı kuramın geçerliliği seçeneğini işaretleyen 84 kişiden 23’ü (%27,4) daha önce aile ve yakınları Türkiye’ye geldiği için Türkiye’ye gelmeyi tercih ettiğini söylemektedir. Yine Kilis’i tercih etme sebepleri çoktan 116 seçmeli yanıtlar içinde akraba ve yakınlarının teşvik ve varlığın işaretleyen 20 yanıtın (%17,2) ilişkiler ağı kuramının teziyle uyumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda ilişkiler ağı kuramın göç kararı sonrası sığınmacıların ikamet yeri tercihinde de etkili olduğunu gösteren Tablo 2-12’de yer verilen sığınmacıların mahalle dağılımları incelendiğinde ilişkiler ağı kuramın ülkeye girişten sonra kümelenerek akrabalık, komşuluk ve hemşehricilik ilişkisinin göçten sonra daha güçlü olarak ikamet yeri tercihinde etkisinin devam ettiğini göstermektedir.

Tablo 2-12: Merkez Bazı Mahallelerde Kent Sığınmacıların Dağılımı

(İlişkiler Ağı Kuramı)

Kilis Belediye Mahalleleri	Türk	Suriyeli
Aslan Mah.	197	251
Büyükkütah	247	505
Canpolat Paşa	264	278
Hindioğlu	320	383
İnnaplıkütah	310	414
İslambey	335	352
Ketenciler	305	442
Mihali	337	410

(V) Neo-Klasik Ekonominin Mikro ve Makro Kuramlarından mikro kuram rasyonel davranarak çıkarımı azamileştirmeyi ilke edinen bireyin daha iyi yaşam standartları ve daha yüksek gelir düzeyi amacıyla bir yerden başka yere göç ettiği varsayımına dayanmaktadır. Bu kuram ekonomik çıkar temelli yaklaşımıyla yaşanan Suriye göçünü doğrudan açıklama kabiliyetinden ziyade dolaylı olarak katkı sunmaktadır. Mikro kuramda odak noktası göç kararı veren rasyonel birey iken, makro kuramda göç kararındaki temel etken bölgeler ya da ülke içi/ülkeler arası göçte iş gücünde (emek) arz ve talep farklılığıdır. Bu kuramda mikro kuram gibi uluslararası nüfus hareketlerinin kaynağını ekonomik gerekçelere dayandırdığından sığınmacılığa yol açan daha çok çatışma nedeni Suriye göçünü açıklama potansiyeli oldukça zayıftır. Suriye’de savaş ve çatışma kaynaklı bozulan sosyoekonomik düzen sonrası ise vasıflı kişilerin iş bulması ise oldukça güç olduğundan savaşın istihdam piyasasını bozmasıyla işsizlik ve düşük ücretler nedeniyle göç eden birçok Suriyeli göçmen bulunmaktadır. Suriyelilerin iç savaş kaynaklı ama işsizlik, düşük gelir vb. ekonomik nedenlerden dolayı göç edenlerle ilgili Özkarslı’nın (2014) yapmış olduğu çalışmada, can güvenliğinden sonra gelen ilk sebep ekonomik nedenlerdir. Türkiye’nin Suriye’ye sınır illerine göç eden Suriyeli göçmenlerin de neredeyse yarısı işsiz kalarak göç etmiştir

Neo-klasik ekonomi mikro kuram için Tablo 2-3 ve 2-4’deki veriler yorumlandığında yani bu verilerin analizinden yapılan çıkarıma göre; Suriye’den

Türkiye ve Kilis'e gelen 84 kişiden 15'i (%17,8) Türkiye'yi ekonomik nedenler ve huzurlu olması ve 116 çoklu yanıt içinde 21'inin (%18,1) de Kilis'in yaşam koşullarının ekonomik olması göreceli cazip koşulları nedeniyle tercih etmesi bu kuram içerisinde (istihdam amaçlı/ekonomik nedenli göç olarak) değerlendirilebilir. Kitlesele sığınmacılar her ne kadar iç savaş koşulları nedeniyle göç etmek zorunda kalmış olsa da gelen her beş kişiden neredeyse birinin (%20) ekonomik koşulları dikkate alarak Kilis'in sosyoekonomik olarak göreceli cazip olarak algılandığını göstermektedir. Bu cazip algı gelenlerin ekonomik ve eğitim seviyesine göre iş bulma veya iş kurma olarak değişebilir. Nitekim Neo-klasik ekonomi mikro kuramı da göç kararında varılan yerdeki ücret ve gelir beklentisine göre göç kararı verildiğini vurgulamaktadır.

Neo-klasik ekonomi makro kuramı açısından göç hareket analizinde; Suriyeli Göçmenlerin çoğunun savaşın doğrudan veya dolaylı olarak olumsuz etkilemesiyle ülkesinden kaçarak veya savaşın olumsuzluklarından kaçınarak sığınmacı durumuna düştüğü malumdur. Ancak Suriyeli Sığınmacılar ülkesini terk etme kararı verdiğinde varış ülkelerinde kendi beşeri niteliklerine uygun iş arama yerine ilk etapta acil ihtiyaçlarını temin edecek vasıfsız işlere yönelmek durumunda kaldılar. Bu açıdan Türkiye'de vasıflarına uygun iş bulmak ve çalışma izni almak kısa sürede mümkün değildi. Bu süreçte eğitilmiş ve nitelikli kişilerden niteliğine uygun iş bulanlar olduğu gibi zamanla daha iyi şartlarda çalışmak ve gelir elde etmek amacıyla bireysel olarak Avrupa ve Amerika kıtalarına gitmek isteyenler olmuştur/olacaktır. Bu kapsamda olabileceği tahmin edilen 900 bin-1 milyon Suriyeli Sığınmacı Avrupa ve Amerika kıtasındaki ülkelere mültecilik başvurusuyla kabul edilenler arasında ülkeler arası iş gücü ücret farklılığını gözetleyerek kitle içerisinde gizlenmiş vasıflı sığınmacı olup- olmadığı bilgi ve verisine tam olarak erişmek mümkün değildir. Nitekim, Suriye'yi terk ettikten sonra Türkiye'ye gelenler içinde bir müddet sonra yüksek vasıflı göçmenler içerisinde daha iyi iş ve yüksek ücret alabileceği ülkelere yönelenler zaman içinde olabileceği ihtimal dahilindedir.

(VI) Göçün Yeni Ekonomi Kuramı mikro-makro neo-klasik ekonomi kuramındaki gibi göçü- ekonomik çıkar/fayda/ kârın maksimize edilmesi ilişkisine dayalı ancak göç kararının aile bireyleri ile birlikte kolektif olarak verildiği varsayımına dayanır. Yeni ekonomi kuramı diğer makro-mikro kuramla birlikte düşünüldüğünde Suriye göçünün anlaşılmasına sınırlı bir katkısı olacaktır. Suriye'den Türkiye'ye ve

Kilis'e ve Kilis'ten metropollere ve Türkiye'den Avrupa ve Amerika'ya basamaklı göç döngüsü içerisinde daha iyi iş ve ücretle istihdam amacıyla giderek geride kalan ailelerine ekonomik destek amacıyla gidenler tespit edilememekle birlikte bu kapsama girebileceği değerlendirilmektedir.

(VII) Göç Sistemleri Kuramı ise uluslararası ilişkiler çerçevesinde, ekonomik ve politik temelli olarak geliştirilmiş bir kuramsal bir çerçevedir. Bu kuram göç hareketinin iki ya da daha fazla ülke arasında karşılıklı olarak göçmen değişimiyle bir göç sistemi ve ilişkiler zinciri oluşturması üzerinden analiz yapmaktadır. Bu anlamda kuram, uluslararası göç hareketlerinin göç veren ve göç alan ülkeler arasındaki ekonomik, tarihsel ve siyasal ilişkilere bağlı olarak analizinde Suriyeli göçmenlerin ülke olarak Türkiye ve şehir olarak Kilis'i tercih ederek yaşanan göçü açıklamada işlevsel olmadığı düşünülmektedir. Suriyeli göçmenlerin ülke olarak en fazla Türkiye ve Türkiye'de ise Kilis'in de bulunduğu sınır illerinin tercih edilmesinde Türkiye'nin açık kapı politikası, coğrafi yakınlık yanı sıra ortak tarihi geçmişin sağladığı aşinalık iklimi iki ülke arasındaki göçlerde etkili olsa da yaşanan göç kitlesel zorunlu göçtür. Nitekim Suriyelilerin kitlesel olarak Türkiye'ye ve Kilis'e gelmesinde göç sistemleri kuramına göre analizi geçersizdir ancak iki ülke ve toplum arasında önceden kurulan siyasi ve sosyal bağlara dayalı olması ve devam etmesi kitlesel zorunlu göç içerisinde erimektedir. Dolayısıyla iki ülke arasında siyasi ilişkiler askıya alınmış ve yasal geçişler durdurulduğundan kuram kapsamında göç hareketine rastlanamaz.

(VIII) Dünya Sistemleri Kuramı (merkez-çevre kuramı) ise göç hareketlerinin esas kaynağını ekonomi ve siyasal güç dağılımının eşitsizliği olarak göstermekte, göçü sömürgeciliğin bir kalıntısı, bölgesel eşitsizliğin bir sonucu olarak gelişmiş ekonomik toplumlardaki sermaye sahipleri için bir ucuz işgücü temini olarak görmektedir (İnce, 2019: 2599). Kurama göre göç(nüfus) hareketlerinin kaynağı olarak küresel kapitalizmin sisteminin girdiği krize çare olarak Suriye'de yaşanan iç çatışmaların daha da körüklenerek küresel güçlerin müdahalesi ile durumun daha da kötüleşmesini sağlayarak silah satışları, enerji kaynaklarını kontrol etme amacıyla çıkar temin etmektir. Suriyeli 18 yaş ve üstüne basit örnekleme yoluyla 731 katılımcıya uygulanan bir anket çalışmasına göre Suriye Krizini nedeni ve kaynağı nedir sorusuna %56 Esad Rejimi derken geriye kalanlardan 13'lük bir kesim ABD'yi, yüzde 5'lik bir kesim Rusya'yı, yüzde 4'e yakın bir kesim İran'ı ve yine yüzde 4 dolaylarında bir kesim de diğer

devletleri sorumlu görmektedir. Katılımcıların %26'sı dış devletlerin müdahaleleri nedeniyle Suriye krizindeki en önemli sorumlu olarak küresel ve bölgesel güçlerin çıkar çatışmalarını yaşananların sorumlusu görmektedir (Samur ve Cihangir, 2019: 223). Dünya sistemleri kuramı Suriye'den yaşanan göçü küresel çıkar merkezli açıklamasıyla sorunun uluslar arası-devletler arası ilişkiler penceresinden analizi ile anlaşılmasına katkı sunmaktadır.

Türkiye'ye Kilis üzerinden gelen Suriyeli kitlesel sığınmacılar göçünün göç kuramlarıyla genel değerlendirilmesinde Tablo 2-14'de özetlendiği üzere her kuram kendi hipotezi üzerinden sınırlı bir analiz yeteneği göstermektedir. Suriyeli Sığınmacı göçü kuramlar içerisinde iten-çeken faktörler ekseninde daha fazla anlam kazansa da müstakil olarak tek bir kuram büyük resmin görülmesi fırsatı vermemektedir. Suriyeli Sığınmacıların ülke olarak Türkiye, il olarak Kilis'e gelmeleri analizinde başvurduğumuz kuramlar aynı olguyu açıklama çabasına rağmen dönemsel şartların ürünü olarak birbirinden farklı analiz ve hipotezlere sahiptir.

Bu açıdan göç kuramlarının her birisinin dönemsel geçerliliği ve sınırlı analiz yeteneği nedeniyle göç olgusunu açıklamada yetkin ve yeterli tek bir kuramın olmadığı akademik genel kabulü (İnce, 2019: 2581) Kilis kitlesel göç hareketinde de geçerlidir. Göç hareketlerini açıklama ve analizde müstakil olarak tek bir geçerli kuram olmadığından her dönemin konjonktürel (siyasi, ekonomik ve insani vb.) koşullarından etkilenmesi yanı sıra göç hareketinin kendi içerisinde barındırdığı parçalı ve kırık yapılar yaşanan büyük ve kitlesel nitelikteki göçü bile açıklamada tek bir göç kuramının yetersiz kalmasıyla sonuçlanmaktadır. Bu gerçekten hareketle göç kuramlarının tamamından yararlanmayı gerektiren karma analiz yöntemi göç hareketlerinin anlaşılması ve analizinde önerilmektedir (Abadan-Unat, 2002: 4 ve Massey vd., 1993: 432-433).

Bir başka anlatımla, göç kuramları gelişmiş ülkelerdeki sanayi devrimi, yaşanan savaşlar ve savaş sonrası toparlanma dönemlerde yaşanan kitlesel göçleri açıklama kabiliyetine haiz olup, günümüz değişen birey, toplum ve devlet yapısındaki meydana gelen ve karmaşıklaşan göçleri tam olarak açıklanması ve anlaşılmasında her bir kuram müstakil olarak yetersiz kalmaktadır. Birey veya kitlelerin bir yerleşim yerinden ayrılarak başka bir yere yerleşmesini açıklamaya çalışan kuramlar üretildiği dönemdeki

göçleri analiz etmede başarılı olsa da genelde Suriye'den Türkiye'ye, özelde ise Kilis'e yaşanan sığınmacı göçünün anlaşılmasında her bir kuram kendi başına yetersiz kalmaktadır. Ancak kuramlar müstakil olarak değil karma olarak kullanıldığı takdirde adeta yapboz parçaların birleşmesiyle büyük resmin ortaya çıkmasına katkı sunabilmektedir. Sığınmacı göçüne neden olan saikler müşterek gözükse de göçe katılanların tamamı homojen değildir. Uluslararası kitlesel göçlerde homojen bir görünüm ağırlıklı olsa da parçalı kırıklı yapıları temsil eden bireysel karar ve nedenlerin bilinmezliği gerçeğinden hareketle göçün aktörü insan ve insan topluluklarının amaç ve niyetlerinin ortak bir kanalda birikmesinden bahsedilemez. Nihayetinde göçe yol açan sosyal, siyasal, çevresel vs. kök nedenler yanı sıra küreselleşme ortamının sağladığı imkânlar göç hacim ve türlerini artırarak bilhassa kitlesel göçleri homojenlikten uzaklaştırarak heterojenleştirmektedir. Göçlerin heterojenliğinden kasıt önceki dönemlerden farklı olarak yaşadığımız yüzyılda göçe neden olan faktörlerin çeşitlenerek çoğalması ve göç aktörlerinin tercih ve amacındaki bilinmezlik unsurunun kitlesel göçlerin içinde gizlenmesidir. Bu nedenle kitleler içine gizlenmiş bireysel birbirine benzemez amaçların varlığına ilaveten varış ülkesindeki politik yaklaşım (göç politikaları), toplumsal kabul seviyesi, endişe ve ön yargıların varlığı son yüzyılda artan uluslararası örgütler ve sivil inisiyatiflerin sürece müdahil olması içe içe geçmiş tahmin edilmesi güç nedenlere işaret etmektedir. Bu bilinmezlik ortamındaki göçlerin önceki dönem koşullarında oluşturulan göç kuram parametrelerine başvurularak göç olgusunun anlaşılması ve anlatılması mümkün olmadığı gerçeği ortadadır. Günümüzde kitlesel göçlerin homojenliğini kaybettiği gerçeği ışığında araştırmanın mevzuu Suriye-Türkiye hattında Kilis özelinde yaşanan sığınmacı göçün anlaşılmasında başvuru göç kuramlarının sınırlı analiz yeteneği kitlesel göç hareket analizinde yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Göç kuramları müstakil olarak büyük resmin bir parçasını açıklama yeteneğine haiz olduğundan tamamından yararlanılması en iyi yöntemdir. Araştırmada Kilis sığınmacı göçünü tek başına açıklayacak müstakil kuram olmadığını gösteren Tablo 2 - 13'de özetlenen bilgi ve verilerden de çıkarılacağı üzere tek kuram yerine göç hareketinin farklı yönlerini açıklayarak parçadan bütüne ulaşmayı sağlayan yol takip edilmelidir. Neticede her bir kuramdan yararlanmak suretiyle yaşanan sığınmacı göçüne dair bilimsel bilgi birikiminde azami seviyeye ancak Abadan-Unat'ın (2002) da önerdiği karma analiz yöntemiyle ulaşılabileceği buna işaret etmektedir.

Tablo 2-13: Suriyeli Sığınmacıların Göç Kuramları Perspektifinden Kilis'e Göçü

Göç Kuramı	Göçün Nedeni ve Amacı	GBM'deki Katılımcılar	Kent Sığınmacısı Katılımcılar
Ravenstein	Bireysel tercihler	Bireysel tercih istisna, göç; kitlesel zorunlu	Bireysel tercih istisna, göç; kitlesel zorunlu
	Daha iyi yaşam koşullarına erişme	Bireysel tercihle GBM'ye gelen yok	%10,2
	Göç-Mesafe İlişkisi	Coğrafi yakınlık: %54	Coğrafi yakınlık: %47,5
İtme-Çekme	İtici ve çekici faktörler	İtici faktör: iç savaş koşulları (% 91)	İtici faktör: İç savaş koşulları (%97,8)
Kesişen Fırsatlar	Hedef ülke ile yaşanan yer arasındaki fırsatların çokluğu ve dağılımı	Yurt dışına göç etmeyi düşünenler: %2,4	Yurt dışına gitmeye sıcak bakanlar: %8,7
İlişkiler Ağı	Aile, yakın akraba ve hemşehricilik vb. sosyal ağların göçü kolaylaştırması	%10,4	%23,8
Neo-Klasik Ekonomi Makro	Ülkeler arası ücret-işgücü farkı	Suriye-Türkiye mukayese edilemez	Suriye-Türkiye mukayese edilemez
Neo-Klasik Ekonomi Mikro	Bireysel gelir/kar-zarar hesabı	sosyoekonomik amaçla gelenler çinde olabilir (%13)	İç savaş dışındaki nedenlerle gelenler içinde olabilir (%2,2)
Yeni Ekonomi	Aile ve toplum yararının gözetilmesi	Kitlesel zorunlu göçlerde kuram geçersiz, istisnai olabilir	Kitlesel zorunlu göçlerde kuram geçersiz, istisnai olabilir
Göç Sistemleri	İki ülke/toplum arası siyasi/sosyal bağlar	İki ülke/toplum arası göçe dönüşecek resmi ilişki yok	İki ülke/toplum arası göçe dönüşecek resmi ilişki yok
Dünya Sistemleri	Küresel ve bölgesel güçlerin çıkar temelli yaklaşımlarının Suriye'deki varlığı	Suriye'de bozulan istikrarda küresel ve bölgesel ülkelerin etkisi var ama göçe yol açmasını ölçmek zor	Suriye'de bozulan istikrarda küresel ve bölgesel ülkelerin etkisi var ama göçe yol açmasını ölçmek zor

Kaynak: Araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

2.3. TÜRKİYE’NİN GÖÇ-İLTİCA TARİHİ ve STRATEJİSİ

Osmanlı Devleti bakiyesi üzerine kurulan Türkiye’nin jeo-stratejik konumu siyasi ve ekonomik avantajlar sağlasa da göç-iltica mevzusunda Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren bireysel ve kitlesel insan hareketlerine zemin teşkil etmektedir. Türkiye’nin çevresindeki ülkelerle ortak tarihi geçmişinin sağladığı aşinalık ve refah toplumu Batı ülkeleri ile istikrarsızlıkların eksik olmadığı ülke ve bölgeler arasındaki coğrafi konumu dış (uluslararası) göç olgusuna ve sanayileşmenin belirli bölgelerde yoğunlaşması terör gibi içsel faktörler kendi içinde bölgeler arası yoğun iç göç olgusunu yol açmaktadır (Apan, 2006: 26). Bu anlamda, Türkiye’nin komşu ülkeler ve yakın coğrafyasındaki sıklıkla yaşanan siyasi istikrarsızlık, sosyoekonomik sıkıntı ve savaşlar sonucu geniş insan kitlelerinin güven ve refah toplumu olarak adlandırılan AB’ye geçişinde 1990’lı yıllarda ortaya çıkan transit (geçiş) ülke özelliği uluslararası göç meselesiyle tanışmasına yol açmıştır (Tepealtı, 2019: 126). Türkiye Cumhuriyet dönemi nüfus mübadeleleri bir kenara bırakıldığında kuruluşundan sonra uzunca süre göç veren ülkedir. Bilhassa ikinci dünya savaşı sonrası iş gücü açığı çeken Avrupa ülkelerinin çekim gücüyle 1960’lı yıllarda göç veren bir ülke iken iki kutuplu dünya düzenin bozulduğu 1990’lı yıllardan itibaren göç rotası üzerindeki cazip koşulların etkisiyle transit ve varış ülkesi özelliğiyle göç alan bir ülkeye dönüşmüştür (Dönmez Kara, 2015: 146). Türkiye’nin transit ve varış ülkesi olarak göç alan ülke olmasında; göreceli sosyoekonomik cazip olanakları, uluslararası koruma başvuru mekanizmaları bulunması ve AB üyeliğine aday ülke statüsü kazanması faktörleri etkilidir (İçduygu vd., 2014: 14).

Bir başka ifadeyle, Cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar geçen süreçte hem iç göç hem de dış göç hareketlerine sıkça rastlanmasına rağmen esas olarak 1990’lı yıllarda başlayan uluslararası göç hareketleri göçün içeriği ve yönü bakımından tarihsel ayrıma işaret etmektedir. Türkiye önceki dönemde göç veren ülke özelliği taşıırken bu dönemde uluslararası göçle tanışarak göç alan ülke olmuştur. Türkiye’de göçün kronolojik genel görünümü ise şöyledir; Cumhuriyetin kuruluşu hemen sonrası 1924’ten itibaren Türk-Yunan devletleri arası nüfus mübadeleleriyle başlayan göç hareketleri 1950’li yıllarda kırdan-kente iç göçe, 1961’de başlayan Avrupa (AB) ülkeleriyle imzalanan iş gücü alım anlaşmalarıyla iş gücü göçlerine, 1990’lı yıllarda artan yurt dışından çeşitlenen ve sayısı sürekli artan uluslararası göçlere (Doğu Avrupalılar, Güney ve Doğu orijinli düzensiz göçmenler) ve 2000’li yılların başından itibaren beyaz

yakalı işçiler, öğrenci ve Avrupa ülkelerinden emekli göçlerine dönüşmüştür (İçduygu vd., 2014: 225). Bu göç akımına son olarak 2011 Suriye Krizi sonrası 3.6 milyondan fazla kitlesel sığınmacı göçü eklenmiştir. Esasen Türkiye uzunca süre göç veren ülke iken göç alan ülkeye dönüşmesinde son otuz yılda özel ve özne koşullarında değişiklikler kuşkusuz etkili olmuştur. Türkiye'nin özel ve özne koşulları; istikrarlı Batı ile istikrarsız Doğu arasındaki jeo-stratejik konumu yanı sıra göreceli kayıt dışı ekonomisinin sunduğu istihdam olanakları, ortak tarihi geçmişin sağladığı kültürel aşinalık, AB'ye adaylık ve müzakere sürecindeki insan hakları alanındaki iyileşmelerin kümülatif toplamıdır ve bu durum göçmenler için cazibe (çekim gücü) oluşturması nedeniyle uluslararası düzensiz göç meselesine yol açmaktadır (Demirdizen, 2013: 328).

Dolayısıyla göç ve iltica mevzusunda Türkiye'yi cazip kılan iç ve dış faktörler göç yönetim stratejisinin gözden geçirmesini gerektirmiştir. Böylece göç ve iltica alanında kamu politika ve hizmetlerini belirleyen devlet politikası içsel ihtiyaç ve dışsal teşviklerle değişim yoluna girmiştir. Türkiye'nin artan ve çeşitlenen göç yükü ile AB adaylık ve üyelik süreci etkisi altında başlayan ve devam eden süreçte göç ve iltica alanındaki yasal ve idari ihdaslar/değişiklikler Cumhuriyetin ilanından beri uzun yıllardır sürdürülen geldiği göç ve iltica yönetim stratejisinde değişime işaret etmektedir (Acer vd., 2010: 49). Ancak AB üyelik hedefine bağlı yaşanan gelişmelerin olası AB üyeliğinin gerçekleşmemesi riskinin var olduğu düşünüldüğünde dışsal faktörlere bağlı değişim sürecindeki göç ve iltica yönetim stratejisinin geleceğinde riskli bir durumdur (İçduygu vd., 2014: 24). Türkiye'nin iltica ve göç alanındaki stratejisinde değişime yol açan dışsal faktörler bilhassa AB üyelik süreciyle birlikte küresel göç yönetişimin parçası olan diğer ulus üstü (BMMYK ve IOM gibi) aktörlerle 1990'lı yıllardan itibaren göç ve iltica mevzusunda (kitlesel sığınma) alanındaki yakın diyalog, iş birliği ve müzakere ortamı etkili olmaktadır. Bu dışa açılma sürecinde Türk iltica ve göç alanındaki idari ve hukuki reformların esas kaynağını AB'ye üyeliğinin gerektirdiği müktesebatin üstlenilme mecburiyeti oluşturmaktadır (Somuncu, 2006: 144-145).

Bir başka anlatımla, AB üyelik müzakere süreci bir yandan Cumhuriyetten beri sürdürülen göç ve iltica stratejisinde tarihsel kırılmaya zemin teşkil ederek iltica-göç alanında kapsamlı değişikliklere uygun vasatı hazırlarken diğer yandan Türkiye'nin artan göç yükü ve çeşitlenen göçmen profili karşısında mevcut idari ve hukuki mekanizmaların yetersizliği içeride içsel değişim ihtiyacının varlığını göstermiştir.

Böylece iltica-göç alanında değişimi gerektiren içsel ihtiyaçların varlığı ve değişimi hızlandırıcı dışsal faktörlerin kesişmesiyle iltica-göç stratejisinde değişim yoluna girilmiştir. AB üyelik perspektifiyle sürdürülen göç ve iltica yönetiminde değişim sürecinde küresel göç yönetim unsurlarıyla (BMMYK, IOM vb.) 1990'larda başlayan 2011 Suriye Krizi sonrası hızlanan yakın iş birliği ve diyalog ortamında ortak proje-programların geliştirilmesi göç-iltica alanın 'uluslararasılaşma' etkisine girdiğini göstermektedir (Güner, 2007: 81). Bu durum Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişim arayışında temelinde içsel ihtiyaçlarda farkındalığın oluşması yanı sıra küresel göç yönetim içerisinde BMMYK ve IOM gibi uluslararası kuruluşların ve AB'nin artan etkisine işaret etmektedir.

Netice itibariyle, Cumhuriyetin kuruluşu sonrası nüfus mübadeleleri bir kenara bırakıldığında Türkiye genellikle göç veren ülke iken, 1990'ların başından itibaren maruz kaldığı uluslararası göçlerle göç alan önce transit ardından adım adım hedef ülkeye dönüşmüştür. Geline nokta Türkiye'nin içe kapanık tavır-tutumla ulus devlet kimliğini koruma refleksiyle oluşturduğu iltica ve göç stratejisinde değişimin kaynağı içsel ihtiyaçların varlığı (uluslararası göç meselesi) yanı sıra göç-iltica konusunda bölgesel (AB üyelik perspektifi) ve küresel kuruluşlarla (BMMYK, IOM vb.) artan iş birliği-diyalog ve müzakerelerin oluşturduğu değişim iklimidir. Göç ve iltica alanındaki dışsal faktör ve içsel ihtiyaçlara ek olarak 2011 Suriye Krizi gibi beklenmedik olağanüstü gelişmelerin hızlandırıcı etkisiyle Cumhuriyetten itibaren göç ve iltica stratejisinde izlenen içine kapanık, kayıtsızlık ve güvenlik eksenli yaklaşımdan vazgeçmek durumunda kalınmıştır (Güzel, 2018: 102-103). Türk göç ve iltica yönetim stratejisi - her ne kadar mülteci yükü almama stratejisini ilkesel olarak muhafaza etse de- yasal ve idari açıdan AB müktesebatı üzerinden modern dünya örneklerine uyum kaygısıyla değişim sürecine girmiştir.

2.3.1. Türkiye'nin Göç - İltica Tarihi ve Politikası

Osmanlı Devleti tarihsel mirası üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyetinin bulunduğu Anadolu coğrafyasına Türklerin ilk ayak basması göçlerle olmuştur. Tarihi bakımdan pek çok kavim, millet, devlet ve medeniyete ev sahipliği yapan Anadolu topraklarının Türklerle tanışması 1020 yıllara kadar mazisi olsa da esas olarak 1071 Malazgirt Savaşından sonra Türk aşiret ve topluluklarına tamamen açıldığı kabul

edilmektedir. Anadolu'ya Türklerin göç ve dağılımı ise savaşlara bağlı fetihler ve taht kavgalarıyla şekillenmiştir. Selçuklu Devletinin Moğollar tarafından yıkılması üzerine Türkmen aşiret ve toplulukları Batıya yönelmiş ve Osmanlı Devleti bu göçlerle kurulmuş, genişlemiş ve nihayetinde toprak kayıplarına bağlı olarak göçlerle de dağılmıştır (Karpas, 2015, XXIII-XL). Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve ilerleme dönemlerinde Bizans topraklarına yönelen genişlemeci siyaseti ve fetih düşüncesiyle uç beyliklerine yerleştirilen akıncılar ve gönül adamları olarak bilinen dervişler göçün Batıya ve fethedilen topraklara doğru yayılmasını kolaylaştırmıştır (Kayapınar ve Ayönü, 2015: 30). Ancak Osmanlı Devletinin kuruluş ve yükselme dönemlerinde göçün yönü Doğudan-Batıya iken, 1683 Viyana Bozgunundan sonra tersine dönmüş ve sonraki yıllarda kuzeyde Ruslara karşı kaybedilen savaşlarda kitlesel hale gelmiş ve Kuzey (Kafkasya) ve Batı (Balkanlar) yönlerinden Doğu'ya (Anadolu) milyonlarca Müslüman-Türk ana vatana tersine (geri dönüş) kitlesel göç etmiştir (Barut, 2018: 164).

Tablo 2-14: Osmanlı Topraklarına Gerçekleşen Göç Hareketleri

Yıl	Göç Hareketi
1492	On binlerce Yahudi'nin İspanya'dan gemilerle kurtarılarak Osmanlı topraklarına getirilmesi/kabulü
1672	Thökoly Ayaklanması'nın ardından matbaacılığın öncüsü İbrahim Müteferrika ile itfaiyeciliğın öncüsü Kont Ödön Seçenyi (Seçenyi Paşa)'nin ve 1699 yılında Macar Kralı Thökölymre ve eşinin ilticası
1709	İsveç Kralı Şarl'ın beraberindeki yaklaşık 2 bin kişilik grupla birlikte Osmanlı Devleti'ne sığınması
1718	Macar Kralı II. Rakoczy Ferenc'in Osmanlı Devletine sığınması
1830	Polonya İhtilali'nin liderlerinden bugünkü Polonezköy'ün kurucusu Prens Adam Czartorski'nin 1841 senesinde Osmanlı'ya iltica etmesi
1849	Macar Özgürlük savaşını kaybeden Prens Lajos Kossuth ve yaklaşık 3 bin Macarın Osmanlı İmparatorluğuna gelmeleri
1856-1864	Rus Ordusundan kaçan yaklaşık 1.500.000 Kafkas nüfusun Osmanlı Devleti topraklarına kabul ve yerleştirilmesi
1917	Bolşevik İhtilali ardından 135 bin kişinin Osmanlıdan koruma talep etmesi

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018

Tablo 2-14’de yer verildiği üzere Osmanlı Devletinin sınırlarının genişlemesine paralel olarak siyasi ve sosyal anlaşmazlıklardan kaçanlara kucak açan açık kapı politikasıyla gayrimüslim azınlıklara sığınılacak liman olmuştur. Osmanlı Devletinin kitlesel sığınmacılara açılan kapısı 1492’de İspanya’dan kaçan sayıları yüz binlerle ifade edilen Yahudilerle başlayarak sonraki asırlarda taht kavgası sonrası siyasi kavgalardan kaçan gayrimüslimlere sığınılacak güvenli liman özelliğini sürdürmüştür (Berber, 2012: 1783)

Ancak devletin duraklama ve gerileme dönemlerinde kaybedilen savaşlar sonucu sınırlarının gerilemesiyle Balkanlar ve Kafkaslardan milyonlarca Türk- Müslüman kitlelerin ana vatan olarak Anadolu’ya göç ederek gelmeleriyle göç karakteristiği değişse de bugünkü toplumda misafirperverlik-kabul kültürü ve devlette mazluma kucak açma anlayışı/geleneği sürdürülmüştür. Göçlerle kurulan, genişleyen ve dağılan Osmanlı Devletinde sığınanlara kucak açma geleneği sonraki dönemde Türkiye Cumhuriyetine de sirayet ederek devam edegelmiştir.

Çok uluslu, dinli ve kültürel çeşitliliğin neden olduğu toplumsal heterojenliğe sahip Osmanlı Devletinin yıkılmasıyla kurulan Türkiye Cumhuriyetinin yaslandığı toplumsal yapının değişmesi göç ve iltica politikasına yansımıştır. Nitekim Cumhuriyetin ilk döneminden itibaren başlayan nüfus homojenleştirme yoluyla ulus-devleti tahkim etme devlet politikasında göç ve iltica önemli bir araçtır (Emgili, 2017: 34). Lozan anlaşmasındaki nüfus mübadelelerinde Rum-Türk nüfus takasıyla başlayan süreç, 1930’lu yıllarda Bulgaristan ve Romanya’dan getirilen Türk asıllı göçmenlerle devam etmiştir. Türkiye her ne kadar Cumhuriyetin kurulmasından 1990’lı yıllara değin sadece Türk soy ve harsına mensup olanları ülkesine kabule dayalı göç ve iltica stratejisi benimsemiş olmakla beraber jeopolitik konumu, farklı devlet ve milletlerle tarihi-kültürel bağları bu politikayı fiilen sürdürmesine müsaade etmemektedir. Nitekim 1990’lı yıllarda uluslararası göçe yol açan ve tetikleyen jeopolitik konum ve konjonktürel gelişmeler farklı etnik ve dini kökenlere mensup toplulukları geçmişte olduğu gibi ülkeye kabul geleneğinin sürdürülmesi ulus-devlet politikasına hizmet eden göç ve iltica stratejisiyle uyuşmamaktadır.

Türkiye’nin göç tarihi içerisinde izlediği göç-iltica politikası şayet Cumhuriyetten önceki dönem esas alınırsa Osmanlı’nın kuruluş dönemi 13.yüzyıla

kadar geriye gitmektedir (Karpas, 2015:27). Bu dönemde Osmanlı topraklarına yönelen göçlerin karakteristiğini genişleme döneminde siyasi sorunlardan kaçarak etnik ve dini olarak farklı olan sığınmacılar oluştururken, duraklama ve gerileme döneminde toprak kaybına bağlı olarak etnik ve dini olarak homojen toplumsal tabandaki kitleleri teşkil eden savaş muhacirlerinin ülkeye kabulüne dönüşmüştür (Kale, 2015: 155). Osmanlı Devleti kuruluş ve yükselme (ilerleme) dönemlerinde Türk soy ve kültürüne mensup kişilerin genişlemeci siyasetle kazanılan topraklara iskân politikasıyla yerleştirilmesi ve kendine sığınan gayrimüslimlerin kabulü benimsenmiş iken, genişleyen toprakların duraklama döneminde siyasi (taht kavgaları, rejim değişikliği vs.) ve sosyal sorunlardan kendisine sığınan gayrimüslimlerin kabulüne devam etmiştir. Ancak ilerleyen dönemde gayrimüslim sığınmacıların yerini toprak kayıplarına bağlı olarak daha önce Anadolu'dan gönderilen Türk soy ve kültürüne mensup kitleler olarak bunların Anadolu'ya dönüşü ve yerleştirilmesi şeklinde göç ve iltica politikasının içeriği değişmiştir. Osmanlı Devleti her iki dönemde de siyasi ve ekonomik güç bakımından bir nevi açık kapı politikası uygulayarak kendisine sığınanları ülkesine kabul politikası benimsemiştir. Osmanlı Devletinin yıkılması ve Türkiye Cumhuriyetinin kurulması sonrası soydaş ve dindaş olarak görülen Müslüman ve Türk soyundan Balkan ve Kafkaslardan Anadolu'ya gelenlerle bunların dışında etnik ve dini bakımdan farklı Hıristiyan din mensupları ve Almanların baskı ve zulümlerinden kaçan yaklaşık yüz bin Yahudi'nin göç ettiği ülke Osmanlı dönemine benzer şekilde güvenli liman yine Türkiye olmuştur (Aktel ve Kaygısız, 2018: 589).

Tablo 2-15: Cumhuriyet Dönemi Türkiye'ye Göç Hareketleri

Yıl	Göç ve İltica Hareketi	Sayı
1922-1938	Yunanistan	384 bin
1923-1945	Balkanlar	800 bin
1933-1945	Almanya	800
1988-1991	Irak	499.031
1989	Bulgaristan	345 bin
1992-1998	Bosna	20 bin
1999	Kosova	17.746
2001	Makedonya	10.500
04.2011- 06.2019	Suriye	3.6 milyon

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018

Tablo 2-15’de yer alan Cumhuriyet dönemi göç ve iltica politikasında ilk döneme ilişkin en önemli hadise Türk ve Rum kökenlilerin karşılıklı yer değiştirmesidir. Bu kapsamda 30 Ocak 1923’te Yunanistan ile yapılan ‘Türk ve Rum Nüfus Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol’ e binaen bazı istisnalar dışında (İstanbul’da oturan Rumlar ve Batı Trakyada oturan Türkler gibi) Türk ve Rumların mübadeleye tabi tutulmuştur (Okutan, 2009: 227-228). Türk göç ve iltica devlet politikasının işlevsel aracı mübadele kapsamında yaklaşık olarak 1 milyon 200 bin Anadolu Rum’u Türkiye’den ayrılmış ve 400 bin Rumeli Türk’ü Türkiye’ye gelmiştir (Aktar, 2012: 32). Cumhuriyetin ilk dönemlerinde ulus-devlet oluşturmaya yönelik belirlenen devlet politikasının işlevsel aracı göç ve iltica nüfus saflaştırma hedefine hizmet etmiştir. 1926 tarihli İskân Kanunu (yapılan eklemelerle 1934’ten itibaren) göç ve iltica politikası hukuki çerçeveye kavuşturularak Türk soyu ve kültürüne yakın olanların sığınmacı ve mülteci olarak ülkeye kabulünü kolaylaştırırken, diğer etnik ve kültürel kimliğe mensup olanların ülkeye girişini sınırlandırmıştır. Bu politikaların sonucunda Osmanlı Devletinin son yıllarından 1965’e kadar yaklaşık olarak iki milyon azınlığın Türkiye’den ayrıldığı tahmin edilmektedir (Okutan, 2009: 238-239). Cumhuriyetin ilk yıllarından II. Dünya Savaşı dönemi arasında istisnai ve az sayıda gayrimüslim ve Türk soy ve kültüründen olmayan sığınmacıyı kabul eden Türkiye’nin göç ve iltica politikası 1980’li yıllara değin yabancıların ülkeye giriş kapısını kapatmıştır. Ancak 1980 sonlarında komşu ülkelerdeki iç çatışma ve savaşlar sonrası kitlesel sığınmacı göçleri ile başlayan uluslararası göç olgusu devamında 1990’lı yıllardan günümüze Türkiye’ye yönelen yabancılarla göç alan ülkeye dönüşmüştür. Bu dönemde hızlanan ve çeşitlenen yabancı göçü; eski Doğu Bloku ülkelerinden çalışma ve eğitim amacıyla gelenler, Orta Doğu ve Kuzey Afrika menşeli düzensiz göçmenler ve son olarak 2011 Suriye Krizi sonrası 3.6 milyondan fazla Suriye Arap Cumhuriyeti uyruklu sığınmacılardan oluşmaktadır. Türkiye göç veren ülkeden göç alan ülkeye dönüşerek önceki dönemlerle kıyaslanmayacak kadar göç profili çeşitlenmiş ve göçmen sayısı giderek katlanmıştır. Türkiye’nin göç ve iltica süreci İçduygu vd. (2014: 53)’ya göre kronolojik olarak dört bölümde incelenebilir Bunlar;

- (i) İlk dönem 1923-1960 yılları arasındaki göç olgusu, ulus-devleti oluşturma ve sağlamlaştırma amacıyla devlet politikasının temel aracıdır

ve bu amaç doğrultusunda nüfus mübadeleleriyle gayrimüslimlerin ayrılarak yerine Türklerin ana vatana kabulü gerçekleştirilmiştir.

- (ii) İkinci dönemde göç politikası nüfus fazlalığının işsizlik sorununa yol açmasıyla istihdam sorunun çare aramak veya nüfus fazlalığını ekonomikleştirmek için 1960-1980 arasında başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerine devlet eliyle işçi göçleri gerçekleşmiştir.
- (iii) Üçüncü dönem 1980- (1994)1999 arasında Türkiye dışı göç verirken diğer dönemlerden ayrı olarak aynı zamanda dışarıdan göç de alarak göç alan ülke özelliği kazanmıştır. Ancak bu sefer göç Kuzey Afrika ve Orta Doğu ülkeleri ile Sovyetlerin dağılması sonucu bağımsızlığını kazanan Türki Cumhuriyetlerden ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinden sığınma, iş bulma ve eğitim amaçlı gelenler ile Avrupa'dan gelen emekli göçleridir. Türkiye göç alan ülke olarak 1994 Yönetmeliği (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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği) ile Cumhuriyetten bu yana ilk defa göç-iltica alanında müstakil yasal düzenleme yapmıştır.
- (iv) Son dönem ise 1999 ile 2013 arası ve sonrası devam eden dönemdir. Bu dönem Türkiye'nin AB adaylık statüsünün kazandığı ve üyelik müzakereleri çerçevesinde iltica ve göç alanınının 24.fasılada Adalet, Güvenlik ve Özgürlük başlığında göç-iltica alanındaki yükümlülükler müzakere sürecinde gündeme alınmıştır. Bu süreç sonunda 2013 yılında çıkarılan müstakil göç yasası 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve kurulan ihtisas kurumu Göç İdaresinin (GİB) faaliyete geçerek göç ve iltica alanında 'sivilleşme, ihtisaslaşma ve uluslararasılaşma' egemendir (Çalı, 2012: 48). Bu döneme damga vuran diğer olay Dünyanın ve Türkiye'nin yaşadığı en büyük sığınmacı sorununa yol açan 2011 yılında başlayan ve halen etki ve sonuçları devam eden Suriyeli kitlesel sığınmacılar sorunudur.

Türk göç ve iltica yönetim tarihinde ilk dönem 1923-1960 yılları arasındır. Bu dönemde Osmanlı Devletinin son dönemindeki toprak kaybına bağlı Türk soy ve kültürüne mensup kitlelerin ana vatana göçlerin kabulü Cumhuriyetin ilk yıllarında ulus-devlet amacına matuf olarak devam ettirilmiştir. Nitekim I. Dünya savaşı sonrası ulus-devlet anlayışına uygun toplumsal tabanın inşası dünyada yaygın olduğundan, Türkiye Cumhuriyeti de ulus-devlet hedefine uygun homojen etnik ve kültürel sosyolojik yapıyı oluşturmada göç politikasına başvurmuştur. Türkiye Cumhuriyeti kuruluşunda ulus-devlet olarak tasarlansa da esasında fiiliyatta tam anlamıyla bir ulus-devlet özelliği taşımamaktadır. Devletin sosyal olarak tam anlamıyla ulus-devlet olabilmesi için etnik açıdan homojenliği sağlanması gerektiğinden göç ve iltica politikasına başvurulmuştur. Cumhuriyetin ilanı hemen sonrasında nüfus mübadeleleri ile başlayan süreçte ilk etapta Türk ve Yunan Halklarının mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol kapsamındaki kabaca 500 bin Türkün ana vatana kabulü karşılığında 1,2 milyon Rum Yunanistan'a gönderilmiştir (Erder, 2014: 19). Devletin resmi göç politikasıyla ulusal sınırlar içerisinde devletin varlığının teminatı olarak gördüğü Türk soy ve kültürüne mensup kişilerin ana vatana kabulüyle ulus devletin simetrik sosyal izdüşümünde göç ve iltica önemli rol oynadığını göstermektedir. Bu dönemdeki göç ve iltica politikasının yasal dayanağı 1926 tarihli 885 sayılı İskân Kanunudur. Kanunun 2'nci maddesi ülkeye kabul edilecek göçmenleri tanımlamaktadır; *“Türk harsına dahil olmayanlarla... anarşistler, casuslar, çingeneler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar kabul edilmezler”* denilerek ülkeye kabulde *“Türk harsı”* (kültürü) şartı getirilmiştir. 1930'lı yıllarda İskân Kanununun 3'üncü maddesi *“Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler”* ifadesiyle mültecilerin kabulünü düzenlemektedir. Kanununun 7 inci maddesi *“Türk ırkından olup hükûmetten iskân yardımı istememeyi yazı ile bildiren muhacirler ve mülteciler”* ifadesiyle serbest ve iskânlı göçmen düzenlemesi yapılarak Türk ırkına mensup olma şartı ortaya konmuştur. 1934 tarih ve 1505/6599 sayılı İskân ve Nüfus İşlerinin İkmali Hakkında Tamiminin 4'üncü maddesi Batı Trakya'dan kaçak ya da yasal olarak gelmiş olan Türkler ve Türk kültürüne bağlı olanların vatandaşlığa kabul işlemlerinin yapılmasını emretmektedir (İnan, 2016:17-18). Bu kanun kapsamında Osmanlı Devletinden ayrılarak kurulan Balkan ülkelerindeki Türklerin ana vatan dönüşün sağlanmasında ulus-devletin toplumsal izdüşümün oluşturulması yatmaktadır.

Bu dönemde 1923-1938 yılları arasında Bulgaristan'dan 204.686, Yugoslavya'dan 111.273 ve Romanya'dan 113.720 serbest ve iskânlı göçmenin Türkiye'ye gelmesi sağlanmıştır. 1950-1952 yılları arasında Bulgaristan hükûmetinin Türk azınlığa baskı ve göçe zorlama politikaları sonucu 154.393 iskânlı *göçmen* olarak ülkeye kabul edilmişlerdir (Duman, 2009: 474-475). Türkiye'ye kabul edilen Türk soy, ırk veya kültürüne mensup göçmenler bu doğrultuda devlet politikasına uygun olarak devlet eliyle veya serbest göçmen sıfatıyla iskân edilerek vatandaşlığa alınmıştır. Cumhuriyetin birinci dönemini oluşturan 1923-1960 yıllarını kapsayan dönemde ulus devleti tahkim etme, nüfusu homojenleştirme devlet politikasını gerçekleştirmede göç ve iltica işlevsel araçtır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1960'lı yıllara kadar erken dönemde ulus-devlet inşasında izlenen göç-iltica politikasında ülke sınırları içinde türdeş nüfus oluşturarak nüfus artışını belli bir seviyeye gelmesini sağlamasını müteakip değişime gidilmiştir. Türkiye'deki nüfus artışının işsizlik sorununa yol açması ile II. Dünya Savaşı sonrası savaşın yıkıcı etkilerinden hızla uzaklaşarak ekonomik kalkınma ve gelişme hamlesi başlatan Avrupa ülkelerinin göçmen iş gücü taleplerinin kesişmesi bu dönemde belirleyicidir.

Tablo 2-16: İş Gücü Alım ve Sosyal Güvenlik Anlaşmaları

Ülkeler	İş Gücü Alım	Sosyal Güvenlik
Almanya	30.09.1961	30.04.1964
Avusturya	15.05.1964	12.10.1966
Belçika	12.07.1964	04.07. 1966
Hollanda	19.08.1964	05.04. 1966
İsviçre	01.05. 1969	01.01.1972
Fransa	08.04. 1965	20.01. 2009
İsveç	10.04. 1967	02.09.1977
Danimarka	13. 11. 1970	22.01.1976

Kaynak: Nakhoul, 2014: 83

İş gücü arz ve talebi ekseninde devlet (İİK) eliyle Tablo 2-16'daki yurt dışı ülkelere işçi (dış göç) gönderilmesiyle göç politikası bu kez ekonomik kalkınma aracı haline dönüşmüştür. Böylece Cumhuriyetin birinci dönemini oluşturan koşullar geçerliliğini yitirmiş ve hızlı nüfus artışıyla Türkiye'nin iş gücü arz fazlalığının işsizlik

sorununa dönüşmesi ve Avrupa ülkelerinin iş gücü ihtiyacın çakışması bu döneme damga vuran (iş gücü) göç hareketlerine yol açmıştır. 1962-1967 yılları arası I. Kalkınma Planında göç iş gücü ihracı işsizliği azaltma, işçi döviz akışı sağlama ve vasıfsız iş gücünün vasıf kazanarak geri dönüşü bağlamında kalkınma politikalarından birisi olarak değerlendirilmesi iş gücü göçlerinin devlet politikasının üst düzey karar metinlere yansımaları göstermektedir (Abadan-Unat, 2002: 56-59). Türkiye bu politikayı gerçekleştirme amacıyla Tablo 2-16'da yer verilen ülkelerden ilk olarak Federal Almanya ile 1961'de iş gücü göç anlaşmasıyla başlayan hükümetler arası ikili iş gücü alım anlaşmaları sırasıyla; Avusturya, Hollanda ve Belçika ile 1964'te, Fransa ile 1965'te, İsveç ve Avustralya ile 1967'de imzalanmıştır. Hükümetler arası çalışma ve ücret koşullarını düzenleyen iş gücü alım anlaşmalarının kapsamı biraz daha daraltılarak İngiltere ile 1961'de, İsviçre ile 1971'de, Danimarka ile 1973'te ve Norveç'le 1981'de imzalanmaya devam edilerek yurt dışına devlet eliyle iş gücü göçü devam ettirilmiştir (Nakhoul, 2014: 89-93). Hükümetler arası iş gücü alım anlaşmaları marifetiyle yurt dışına gönderilenler ağırlıklı olarak erkeklerdir ve rotasyon (bir yıldan sonra geri dönüş) ilkesine dayalı olsa da bu ilke pratikte uygulanmamıştır. Türkiye bu süreçte en çok işçiyi Almanya'ya göndermiştir. Ancak 1974'te patlak veren petrol krizi işçi göçünü olumsuz etkileyerek iş gücü alımı durma seviyesine gelince daha önce giden işçiler orada kalmıştır ancak yenisi de gönderilmemiştir. 1961-1973 yılları arasında yurt dışına gönderilen işçi sayısı Türkiye'deki iş gücünün %5'i kadardır ve toplamda 735.363 kişiye ulaşmıştır. Türkiye'nin 1964-1973 yılları arası ithalat ve ihracat rakamları işçi dövizleri mukayese edildiğinde iş gücü göçünün ekonomik önemi daha iyi anlaşılabilir. Nitekim Türkiye'nin 1964'te 537 milyon dolar ithalatı, 1973'de 2 milyar dolara ulaşırken, aynı dönemde ihracatı 410 milyon dolardan 1,3 milyar dolara ulaşmıştır. İşçi dövizleri ise 1964'te 8,1 milyon dolardan hızlı artışla 1973'te 1,18 milyar dolara erişmiştir (Kütük, 2015: 623). Devlet eliyle aracılığıyla Avrupa'ya gönderilen işçiler, Türkiye ekonomisi için önemli miktarlarda döviz göndermesi iş gücü göçü politikasıyla kalkınma stratejisinin gereğidir. 1961 yılında Almanya ile başlayan ve diğer ülkelerle devam eden iş gücü göçünün döviz dönüşü 1964'te ihracat gelirlerinin sadece yüzde 2'si kadar iken, 1971'de ihracatın yüzde 50'sini, 1973'te 90'ına ulaşmış ve dış ödemeler dengesindeki açığın fazlasıyla kapatılarak hatta ülkede döviz birikimi sağlayacak seviyeye ulaşmıştır (Atalay, 2005: 44). Bu dönemde devletin göç politikası işsizliği

azaltmak ve ekonomiyi hareketlendirmek amacıyla kullanmıştır. Ancak 1973 Petrol Kriziyle sarsılan Dünya ve Avrupa ekonomisi ilk tedbiri iş gücü göç anlaşmasının işleyişine müdahale olmuştur. Bu dönemde bozulan ekonomik koşulların etkisiyle durma noktasına gelen iş gücü göçü sonrasında Türkiye'nin uluslararası imajına darbe vuran 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin Avrupa ülkeleriyle siyasi ilişkilerin kesintiye uğramasıyla iş gücü alım anlaşmaları tamamen rafa kalkmış sadece aile birleşimleriyle ana vatandan Avrupa'ya göç devam edebilmiştir. 1980'lerin ortalarından itibaren Özal iktidarının başlattığı siyasi açılımla Türkiye'nin tek-yönlü Batı odaklı siyasi-ekonomik ilişkiler yerine çok yönlü siyasi-ekonomik politikalara bırakması sonucu devlet eliyle yurt dışına iş gücü ihracı terk edilerek yerine Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Eski Sovyet Bloku ülkelere özel şirketler müteahhitlik hizmetleri aracılığıyla iş gücü göçü devam ettirilmiştir (İçduygu vd., 2014: 209).

1923-1960 yılları arasında izlenen göç politikası Lozan Anlaşmasına dayalı nüfus mübadeleleriyle Balkanlardan gelen soydaşlarımızın ülkeye kabulü yoluyla türdeş bir nüfus oluşturma amacına matufken, 1960-1980 yılları arasında göç ve iltica politikasında dönemin iç ve dış koşulları etkisiyle değişikliğe gidilmiştir. Türkiye'nin etnik ve kültürel olarak homojen toplumsal yapının inşasında önemli rol oynayan göç ve iltica politikası sayesinde belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşması sonrası nüfusun işsizlik sorununa dönüşmesi politika değişikliğinin esas gerekçesidir. 1960-1980 döneminde istihdam ve iş bulma önem kazandığından ekonomik kalkınma ve gelişme hedefi doğrultusunda Avrupa ülkeleri ile yapılan göçmen işçi anlaşmaları marifetiyle yurt dışına iş gücü ihracı göç ve iltica politikasının temel amacına dönüşmüştür. Ancak bu dönemde de yurt dışından Türk soy ve harsına mensup kişilerin sayısı azalsa da ülkeye kabul temel politikası devam ettirilmiştir. Dolayısıyla 1980'li yıllara kadar göç karakteristiğini Türk soy, ırkı ve kültürüne mensup olanların ülkeye kabulü ve içerdeki fazla nüfusun işsizliği azaltmak amacıyla yurt dışına göçmen işçi olarak gönderilmesi oluşturmaktadır.

Türkiye'nin üçüncü göç dönemi 1980 yılında gerek ekonomik gerekse siyasi açıdan Türkiye'yi etkileyen askeri darbe sonrası başlamıştır. 12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası Türk siyasi tarihinde göç politikası devletin yönetim aracı olmaktan uzaklaşmış ve 1960-1980 döneminde devlet, işsizliği azaltmak ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla yurt dışına artık işçi gönderme uygulamasından vazgeçmiştir.

Devletin ekonomi yönetiminde göç politikasıyla istihdam sorununa çözüm bulma yerini yabancı yatırımların Türkiye'ye çekilmesi için girişimlere bırakmıştır. Bu dönem ekonomi yönetiminde devlet için 'müdahalesizlik dönemidir' ve devlet eliyle yurt dışına doğrudan işçi göndermek veya nüfus mübadeleleriyle homojen nüfus oluşturma gibi bir göç politikası artık yoktur. Ancak yurt dışına işçi gönderme özel şirketlerin çabalarına bırakılmıştır. Bu dönemde işçi göçü daha ziyade Sovyet sonrası bağımsızlığını kazanan Türki Cumhuriyetlere, Kuzey Afrika'ya ve Orta Doğu Ülkelerinedir (Çalı, 2012: 50). Özel şirketler marifetiyle yurt dışında işçi olmak isteyenler yurt dışındaki şirketlerle irtibat kurarak ekonomik amaçla göç etmişlerdir. 1960'lı yıllarda devlet eliyle ve ikili resmi anlaşmalarla yurt dışına giden işçi göçleriyle kıyaslandığında devletin bu dönemdeki göç politikaları müdahalesizlik olarak nitelendirilebilir.

1980'li yıllarda Türkiye'nin jeopolitik konumu öne çıkarak etrafında yaşanan savaşlar ve iç karışıklıkların doğrudan ve dolaylı göçlere dönüşmesi uluslararası göç sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde önemli olaylar 1979 Sovyetlerin Afganistan işgali, 1979 İran Devrimi, 1980-1988 İran-Irak Savaşı, 1991 Amerika'nın I. Körfez savaşı, 1992-1995 Yugoslavya'nın dağılmasıdır. Bu ülke ve bölgelerdeki iç savaş ve karışıklıklar Türkiye'ye yönelen göç hareketlerine dönüşmüştür. Bu dönemde ülkeler arası savaşlardan kaçan Afgan, Irak, İran ve Boşnak göçmenler, Sovyetlerin dağılması sonucu eski Doğu Bloku ülkelerden çalışmak üzere gelen yabancılar ile Afrika'dan sefalet ve çatışmalardan Batıya gitmek üzere ülkemize gelen transit göçmenler değişen göç ve göçmen karakteristiğini ortaya koymaktadır (Uzun, 2018: 141-142). Türkiye istikrarsız Doğu ile istikrarlı Batı arasında yer alması nedeniyle bu dönemde göçmenlerin transit (geçiş ülkesi) ve giderek fark edilen cazip koşullarıyla yavaş yavaş hedef ülke olmaya başlamıştır. Türkiye'nin düzensiz uluslararası göç ve göçmen sorunu bu dönemle başlamıştır. 1980'lerde başlayan ancak 1990'lı yıllarda hızla artan ve ortaya çıkan uluslararası düzensiz göç sorunu yani Türkiye'nin ilk defa uluslararası göç sorunuyla karşılaşarak göç veren ülkeden göç alan ülke özelliği kazanmasıyla iltica ve göç alanında Cumhuriyetten bugüne takındığı tavır ve tutum geçerliliğini yitirmeye başlamıştır. Bu üçüncü dönemde başlayan, hızlanan ve dördüncü dönemde somutlaşan yeni göç yönetim stratejisinin temelleri atılmıştır. 1994 İltica Yönetmeliği olarak bilinen düzenleyici işlem ile toplu olarak ülkemize gelen ve giren kitlesel sığınma akınlarına

karşı kayıtsızlıktan vazgeçilerek 1934 tarihli İskân Kanunundan sonra ilk defa yönetmelik seviyesinde de olsa ülkenin göç ve göçmen akınlarına karşı duruşunu ve politikasını ortaya koyan yasal bir düzenleme yapılmıştır. Yönetmelikle göç ve iltica yönetiminde uluslararası kuruluşlarla (BMMYK, IOM vb.) yakınlaşma ve işbirliğine gidilmesine açık kapı bırakılarak göç-iltica alanında içe kapalı ve kayıtsızlık stratejisi yerine dışa dönük ve gerçeklerle yüzleşen stratejiye doğru yavaşta olsa geçişin ilk adımıdır (Güleç, 2015: 91).

Türkiye'nin göç ve iltica stratejisinde değişim arayışının somutlaşması dördüncü dönemdeki AB adaylık ve müzakere sürecine rastlamaktadır. 1961 Ankara Anlaşmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile Türk Hükûmeti arasındaki anlaşmadan sonraki en önemli dönüm noktası 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin aday ülke statüsü kazanmasıyla AB-Türkiye ilişkilerinde yeni bir döneme girilmiştir. Türkiye'nin 1999 yılında kazandığı aday ülke statüsünü müteakiben 2005 yılında AB-Türkiye üyelik müzakereleriyle reform hareketleri hızlanmıştır. Türkiye-AB arası üyelik süreci müktesebatın üstlenilmesi kapsamında yasal ve idari reformlar pek çok konuda olduğu gibi göç-iltica alanında ciddi değişimlere yol açmıştır. Bu dönemde göç ve iltica konusunda üstlenilecek müktesebata uyum düzeyini gösteren yıllık ilerleme raporlarındaki hususların rehberliğinde ulusal eylem planları, göç ve iltica strateji belgeleri hazırlanmıştır. AB-Türkiye üyelik müzakereleri kapsamında göç-iltica alanında müstakil yasa ve ihtisas kurumun ihdasına giden yol haritası belirlenmiştir. Nihayetinde 2013 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çıkarılması ve ihtisas kurumun (GİGM) ihdasıyla Cumhuriyetin kurulmasından bu yana sürdürülen göç-iltica yönetim stratejisinde değişimi gösteren tarihsel kırılma yaşanmıştır (Kesgin, 2017: 297). Bu dönemde devletin göçle ilgili politikalarında yüzünü dışa dönmesi ve içsel ihtiyaçların farkına varması göç ve yabancılar hukuku sisteminde 'uluslararasılaşma ve demokratikleşme' olarak nitelendirilebilir (Elmas, 2016: 80). Türk göç ve iltica rejiminde tarihi nitelikteki değişimde AB üyelik sürecinden sonraki en önemli gelişme 2011 Suriye Krizinin kitlesel sığınmacı sorununa dönüşmesidir. Osmanlı bakiyesi üzerine kurulan Türkiye'nin mazlumlara ve kendine sığınanlara kucak açma devlet geleneği ve toplumsal kabul kültürü Suriyeli Sığınmacılar meselesinde tekrar harekete geçmiştir. Osmanlı döneminde olduğu gibi bir taraftan devlet politikasıyla Suriye'deki iç

karışıklıklardan kaçıp Türkiye'ye sığınanlara açık kapı politikasıyla kucak açarken diğer taraftan yeni göç-iltica stratejisini taşıyacak yasal ve kurumsal altyapısını kurmaya çalışmaktadır.

Netice itibariyle, Türkiye'nin göç-iltica tarihi ve izlediği politika her biri kendi dönemseller iç ve dış siyasi ve ekonomik koşullarda şekillenen devlet politikasının doğal yansımasıdır. Cumhuriyet dönemi hemen başlangıcında ulus-devlet kurma devlet politikasını tahakkuk ettirme saikiyle başvuru göç-iltica politikasında temel amaç sosyal tabakada milli kimlik ve aidiyetin oluşturulmasıdır. Bu anlayışın göç ile ilgili Türk mevzuatına yansıması 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanununda Türkiye'ye göç etme hakkının sadece "*Türk soyundan meskûn veya göçebe*" kişilere verilmesidir (Yılmaz, 2007: 250). Türkiye içsel ihtiyaçlarına uygun tanzim ettiği göç politikasını 1960'ların başına kadar katıksız sürdürmüştür.

II. Dünya savaşı sonrası yeni kurulan dünya düzeninde değişen şart ve koşullarda göç politikalarını şekillendiren ikinci gelişme Türkiye'nin göç politikalarının soğuk savaş döneminde NATO'ya girmesi ile beraber bir Batı cephesi (sınır) ülkesi haline gelmesiyle başlayan dönemdir. Türkiye'nin göç politikaları temel olarak güvenlik eksenine oturmuş ve göç politikaları tamamen güvenlik kurumlarının inisiyatifi altında gelişmiştir (Örselli ve Babahanoğlu, 2016: 2669-2670). Türkiye'nin göç politikalarını şekillendiren bu dönemdeki en önemli gelişme 1951 tarihli Cenevre sözleşmesine 1961'de taraf ülke olması devamında 1967 tarihli New York Protokolüyle muhafaza edilen çekince hakkına dayalı iltica-göç politikasıdır (ORSAM, 2012: 15-16). Bu dönemde uygulamalarını NATO politikalarına ve büyük ölçüde Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğu coğrafi çekinceye dayandırarak Doğu kaynaklı göçlere karşı önlem almıştır. Türkiye soğuk savaşın sona erdiği ve küreselleşmenin hız kazandığı 1990'lı yıllarda küresel göçün uluslararası yüzüyle tanışmasına değin göç ve iltica politikasını korumacı refleksle güvenlikçi temelde sürdürmüştür. 1980 sonrası başlayan ve 1990'larda hız kazanarak Türkiye'nin göç veren ülkeden göç alan ülkeye dönüşmesiyle göçün uluslararası yüzüyle tanışan Türkiye, uluslararası kuruluşlarla temasıyla başlayan dışa açılma süreci AB üyelik perspektifiyle ivme kazanarak göç ve iltica stratejisinde dışsal faktörlerin etkisiyle değişim yoluna girmiştir. Türkiye'nin göç-iltica politikalarının hukuki ve siyasi temelini oluşturan en önemli dışsal unsur olan 1951 Cenevre Sözleşmesi sonraki en önemli gelişme Türkiye'nin Avrupa Birliğine

adaylık ve üyelik süreci olmuştur (İçduygu vd., 2014: 300-301). Özellikle AB'ye üyelik müzakerelerinin başlamasıyla beraber göç politikaları AB göç politikalarının etki alanına girerek Cumhuriyetten bu yana izlenen içine kapanık korumacı tutum ve tavra göre şekillenen göç yönetim stratejisinden kopuş sürecine girilmiştir. Aslında AB üyelik ve müzakere süreci göç ve iltica stratejisindeki değişim motivasyonu olsa da esasen son otuz yılda tarihi geçmişi uluslararası göç olgusuyla karşılaşarak göç alan ülke özelliği kazanan Türkiye'nin içsel değişim ihtiyacı olduğu açıktır. AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği politik değişim ile göç-iltica yönetiminde yıllardır izlenen devlet politikasında (umursamazlık/kayıtsızlık stratejisi) değişim arayışı bileşimi/çakışması göç-iltica alanında yeni bir sayfa açılmasını gerektirmiştir. AB üyelik süreci etkisi altında göç ve iltica yönetim stratejisinde yeni bir döneme girilmesiyle; Türk hükûmeti aşamalı olarak AB müktesebat ve uygulamalarına uyum amacıyla yasal ve idari adımlar atmaya başlamıştır. Bunlardan ilki 2001 yılında göç-iltica alanında yol haritasını belirleyen kısa ve orta vadeli hedefleri belirleyen Katılım Ortaklığı Belgesidir. Bununla uyum süreci başlamış devamında 2002'de Göç, İltica ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücünün kurulması, 2003 tarihli İltica ve Göç Strateji Belgelerinin yayınlanması, 2005 yılı Ulusal Eylem Planı ilanı ve her yıl yayınlanan AB ilerleme raporlarıyla adım adım ilerlemiştir. AB süreci etkisi altındaki iltica-göç alanındaki çaba ve çalışmaların olgunlaşmasıyla (İçduygu vd., 2014: 250 ve 260); 2013 tarihli Türkiye'nin yeni bir göç ve iltica yönetim stratejisi benimsediğine işaret eden müstakil 6458 sayılı göç kanunu yürürlük kazanması ve ihtisas kurumu Göç İdaresinin faaliyete geçmesidir. Ancak Türkiye AB üyelik perspektifiyle bir yandan Cumhuriyetin kurulmasından beri sürdürdüğü göç ve iltica stratejisinden kopuşunu simgeleyen göç ve iltica alanındaki idari ve yasal değişikliklerin yürürlük kazandırılmasına çabalanırken diğer yandan 2011 Suriye Krizinin patlak vermesi sonrası sığınmacılar sorunuyla karşılaşması dikkatleri mevcut göç yönetiminin yeterliliğine çevrilmesine neden olmuştur. Göç ve iltica yasal ve idari yapısının kitlesel göç yönetiminde yeterliliğini sınavan 2011 Suriye Krizinin yol açtığı bir türlü sonu gelmeyen kitlesel sığınmacılar sorunu (Kayarlı, 2019: 76) Türk göç ve iltica alanındaki parametrelerin çokluğu ve öngörülemezliği göstermektedir.

2.3.2. Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinde Değişim Süreci

Türkiye'nin jeopolitik konumu, tarihsel geçmişi ve dönemsel siyasi ve iktisadi şartlar (iç ve uluslararası konjonktür) göç ve iltica alanında benimsediği stratejiye ilişkin

parametreleri oluşturmaktadır. Türkiye'nin AB adaylık ve üyelik sürecine kadar izlediği göç ve iltica stratejisi Osmanlı Devleti bakiyesi üzerine kurulan yeni Cumhuriyetin yaslandığı sosyolojik yapının homojenleştirilmesi amacı üzerine kurulmuş olduğundan (Aktel ve Kaygısız, 2018: 592) yani içsel konjonktür esas alındığından durağan bir seyir izlemiştir. Göç ve iltica stratejisinin belirlenmesinde ve bu stratejinin somut taşıyıcıları incelendiğinde Cumhuriyetin kurulmasından AB adaylık ve üyelik süreci arasında ulus-devlet kimliğini koruma refleksiyle hareket edilmiştir. Bu dönem stratejisinin taşıyıcısı kanun, kurum ve planlamalar ile taraf olunun uluslararası anlaşma ve sözleşmeler umursamazlık ve kayıtsızlık stratejisi (Acer vd., 2011: 54) etrafında şekillenmiştir. Bu kapsamda hem iç mevzuat ve kurumsal yapılanma ile kalkınma planları hem de uluslararası konjonktürün somut yansımaları niteliğindeki; anlaşma, sözleşme, iletişim ve işbirliği sürecinde AB adaylık, üyelik ve müzakere süreci göç ve iltica stratejisinin şekillenmesinde öne çıkan faktörlerdir. Dolayısıyla Cumhuriyetin kurulmasından günümüze değin göç iltica tarihi içerisinde incelenen Türk göç ve iltica yönetim stratejisinin belirlenmesi ve değişiminde 2013 tarihindeki yasal ve kurumsal yapılanma milat olarak karşımızda durmaktadır. Nitekim bu tarihi milat öncesi ve sonrasındaki iç ve dış konjonktürün etkilerini yansıtan bir nevi dönemsel koşulların ürünü niteliğindeki gerek mevzuat, kurumsal yapılanma ile üst düzey karar ve politika metinleri olan kalkınma planları gerekse AB üyelik sürecindeki hükümetlerin üst düzey karar metinlerinin irdelenmesi göç ve iltica stratejisinde değişime yol açan süreci anlama açısından önemli ve gereklidir.

Bu anlamda ilk olarak Cumhuriyetin kurulmasını müteakip ulus devlet kimliğinin inşasında göç politikalarına başvurulmuştur. Göç politikalarının işlevsel aracı nüfus mübadeleleri vasıtasıyla nüfusun saflaştırılması yani ulus devletin yaslandığı ulus milleti tahkim çalışmaları ilk adım olmuştur. Bu kapsamdaki nüfus mübadeleleriyle Batıdaki (balkan ülkelerindeki) Türkler ana vatana dönerken gayrimüslim nüfus Balkan ülkelerine gönderilmiştir. 1923-1960 yılları arasında kesintisiz uygulanan nüfus takas sonraki yıllarda hacimsel olarak azalsa da devam ettirilmiştir. Nitekim bu politika kapsamında; 1952-1969 yılları arasında Yunanistan'dan Türkiye'ye 24.625, 1968-1979 yılları arasında Türkiye-Bulgaristan Yakın Akraba Göçü Anlaşması çerçevesinde 116.521 ve 1989-1995 yılları arasında Bulgar rejimi baskısıyla 442.800 serbest iskânlı göçmenin Bulgaristan'dan Türkiye'ye gelmiştir (Tekin ve Altunsoy, 2019: 123). Ancak

1923-1960 yılları arasında izlenen nüfusun saflaştırılması amacını gerçekleştirmede başvurulan göç ve iltica politikaları değişen iç ve dış koşullarda anlamını yitirmeye başlamıştır. Nitekim bu anlamda ilk olarak II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik toparlanma hamlesi başlatan Avrupa ülkelerinin iş gücü ihtiyacı ve Türkiye'nin tarıma dayalı iktisadi yapıdan sanayi ve hizmet sektörlerine geçiş sürecinde kırsal alanda fazla iş gücü arzı yani karşılıklı ekonomik gerekçeler göç ve iltica politikasında yeni bir sayfa açılmasını gerektirmiştir (Doğan, 2011: 299). Bahse konu konjonktürde ilk olarak 1961'de Federal Almanya'yla ikili iş gücü alım anlaşmasıyla başlayan içerideki nüfusun ekonomik amaçla Avrupa ülkelerine gönderme devlet politikası doğrultusunda Türkiye'den Avrupa ülkelerine devlet eliyle iş gücü göçleri gerçekleştirilmiştir. Bu iş gücü göç akımı her ne kadar yaşanan Petrol Krizi etkisiyle 1973'lerde fiilen sona erse de 1980'li yıllar sonrası başlayan ve halen devam eden özel sektörün Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Eski Sovyet Bloku ülkelerine müteahhitlik hizmetleri kapsamında iş gücü göçüyle devam etmiştir.

Türkiye'nin Cumhuriyetin kurulmasından bugüne her dönem önemini koruyan göç ve iltica mevzusunun kapsam ve içeriği; göçün genel görünümü alınan göç kitlesel, vasıfsız ve düzensiz göç özelliklerini barındırırken verilen göç ise büyük ölçüde bireysel, vasıflı ve düzenli göç özelliği taşımaktadır. Türkiye göç tarihinde 1961-2008 yılları arasında Batı Avrupa ülkelerine 5 milyondan fazla işçi ve vasıflı olmak üzere toplamda 6 milyon göçmen ülke dışına gitmiştir. Diğer yandan bilhassa soğuk savaşın bitiminden sonra Türkiye'ye çalışma ve eğitim amacıyla gelen toplam göçmen stokunun 1.5 milyon kişi civarında olduğu tahmin edilmektedir. Bunlardan düzensiz göçmen olarak gelenler homojen olmayıp İçduygu vd. (2014: 21) tarafından üç farklı gruba ayrılmış ancak bunlara 2011 Suriye Krizi sonrası eklenen dördüncü grup Suriyeli Sığınmacılardır. Bunlar;

İlk grup, Türkiye üzerinden kara veya deniz yoluyla AB topraklarına geçmeye çalışırken yakalanan yasa dışı göçmenlerdir.

İkinci grup, Türkiye'ye çoğunlukla yasal yollardan vize sürelerini aşan veya yasa dışı çalıştıkları için yakalanan kişilerdir.

Üçüncü grup ise, Türkiye'ye uluslararası koruma başvurusu amacıyla gelen ve taleplerin reddi sonrası ülkelerine geri dönmeyerek 'yasa dışı' konumuna düşmüş kişilerdir.

Son olarak, 2011 Suriye Krizi sonrası Türkiye'ye gelen sığınmacı sayısının 3.6 milyonu aşan kitlesel sığınmacı göçüdür. Türkiye artan cazibesiyle yasal ve yasa dışı göçün uğrak noktası olarak göç alan ülke özelliği kazanarak sığınmacı göçüyle göç ve iltica tarihinde benzeri görülmemiş göçmen stokuna ulaşmıştır. Bu anlamda son otuz yılda göçmen stokuna ilişkin rakamlara göre; 1990 yılında düzenli ve düzensiz göçmenlerin toplam sayısı 1.163.700 iken, 2019 yılında bu rakam katlanarak 5.678.800 yabancıya ulaşmıştır (Amerikanın Sesi, 2018). Türkiye'de çalışma, eğitim ve yerleşme amacıyla çeşitli ikamet türlerinde bulunan yabancılara ilişkin son durum şöyledir; 1 milyondan fazla düzenli ve 3.6 milyonu Suriyeli Sığınmacı olmak üzere 4 milyondan fazla düzensiz göçmen olmak üzere toplamda 5 milyonu aşan göçmen stoku bulunmaktadır (Sözcü, 2019). Dolayısıyla Türkiye'nin son otuz yılda maruz kaldığı göçler devlet ve toplum üzerinde taşınması zor iktisadi ve sosyal bir yük haline gelmesi mevcut göç yönetim stratejisindeki işlevsizliği ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan gözden geçirilen önceki dönem göç-iltica stratejisi 1990'lı yıllarla başlayan ve halen devam eden iç ve dış iktisadi ve siyasi faktörler etkisiyle değişim sürecine girmiştir.

Bir başka ifadeyle, Bu dönemde iki kutuplu dünya düzeninin yıkılmasıyla patlak veren komşu ülkelerdeki savaş ve anlaşmazlıklara küreselleşmenin sağladığı kolaylıklar eklendiğinde uyruk bakımından çeşitlenen ve kitleselleşen göç hareketlerinin Türkiye'ye gelmesinin başlangıcı olmuştur. Türkiye'nin jeopolitik konumu ve göreceli cazip olanakları göç rotasında geçiş ve varış ülke özelliği kazanmasıyla uluslararası göç sorunu toplumsal ve kamusal politika ve hizmet alanında aniden ön sıralara yükselmiştir. Bu dönemde artan ve çeşitlenen göç yükünü taşımada kayıtsızlık stratejisinin sürdürülebilir olmadığı fark eden Türkiye içe kapanık kayıtsızlık tavrından vazgeçmek zorunda kalmıştır (Acer vd., 2011: 54-55). Nitekim 1990'lı yıllarda küresel göç yönetimi temsil eden uluslararası kuruluşlarla (BMMYK, IOM vb.) I. Körfez Savaşının yol açtığı sığınmacılar meselesiyle başlayan göç-iltica mevzusundaki uluslararası iş birliği ve yakınlaşmanın sağladığı vasatın devamında 2000'li yıllarda AB üyelik perspektifinin gerektirdiği reformlar yani dışsal koşulların göç-iltica alanında belirleyici olmasına neden olmuştur. Nihayetinde göç alan ülke özelliğinin içsel

ihtiyaçları ortaya çıkarması ve AB üyelik ve müzakere sürecinin mecburiyete dönüştürdüğü idari ve yasal değişikliklerin göç-iltica alanında tarihsel değişime zemin hazırlamıştır. Bu anlamda iç ve dış faktörlerin değişim çizgisinde çakışmasıyla göç yönetim stratejisinde değişim kaçınılmaz olmuştur ve 2013 yılında gerçekleştirilen idari ve yasal reformlar önceki dönemle mukayese edildiğinde Cumhuriyetten beri izlenen göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılma olarak değerlendirilmektedir (Özaslan, 2019: 266-267).

2.3.2.1. Türkiye'nin Göç ve İltica Yönetim Stratejisinde 2013 Öncesi Dönem

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1990'larda ortaya çıkan uluslararası göç meselesine değin göç ve iltica konuları esasen iç ve dış göç olarak tasnif edilmiştir. Dış göç öncesinde yurt dışındaki soydaşların mülteci olarak ülkeye kabulüyle içerideki nüfusun homojenleştirilmesi/benzeştirilmesi devlet politikasına hizmet ederken sonrasında artan nüfusun iş gücü arz fazlalığına yol açmasıyla yurt dışına göçmen işçi gönderilmesine dönüşmüştür (Abadan-Unat, 2002: 56-59). İç göç ise kalkınma planlarında kırdan-kent göç bağlamında değerlendirilerek iç göçün yol açtığı olumsuzlukları giderecek tedbirlere odaklanılmıştır. Kırdan-kente göçle ortaya çıkan çarpık kentleşme, altyapı eksikleri, gecekondu vs. sorunların teşhisi ve çözümü amacıyla ulusal politika ekseninde iç-göç konusu ele alınmıştır (Adil, 2020: 44). Göç ve iltica konusunda içsel ihtiyaçlarına uygun kanuni düzenlemeler bir kenara bırakıldığında Türkiye'nin politik duruşunu ikili, çok taraflı uluslararası anlaşma ve sözleşmeler belirlemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk-Yunan hükümetleri arasında imzalanan ikili nüfus mübadele (takas) anlaşmaları sonraki yıllarda Balkan ülkeleri Bulgaristan, Romanya, Yugoslavya ve diğer ülkelerle yapılarak Türk nüfus ülkeye getirilmiştir. Göç ve iltica politikasının içsel kanuni düzenlemelere ilk yansıması uzunca süre devlet politikasının taşıyıcısı olan 2510 sayılı İskân Kanunudur. Ayrıca iskân edilen insanların zamanla değişen istek ve ihtiyaçları karşılanması amacıyla 2510 Sayılı Kanuna ek olarak birçok kanun nizamname, bakanlar kurulu kararı ve genelgeler çıkarılarak göç ve iltica politikasına ilişkin yasal zemin güçlendirilmiştir (İnan, 2016: 24).

Cumhuriyetin kuruluşu sonrası nüfus mübadeleleri ekseninde sürdürülen göç ve iltica politikası ikili anlaşmalara dayalıdır. Ancak II. Dünya Savaşı sonrasında iki kutuplu dünya düzeninin kurulması ve devletler arası kuruluşların yaygınlaştığı çok

tarafli işbirliği zemini doğmuştur. Ulus devletler tek tarafli politikalarını etkileyecek ikili ve çok tarafli anlaşma ve sözleşmelerin tarafi olmaya başlamıştır. Türkiye modern dünyada bu gidişattan muaf değildir ve iltica-göç alanında ulus-devlet politikasına uygun temel stratejiyi terk etmeden uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve anlaşmalara imza atmıştır. Türkiye ilk olarak 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesine 1961 tarihinde onaylayan taraf ülke olarak '1 Ocak 1951' den önce meydana gelen olaylar sonucunda Doğu ülkelerinden gelenleri' mülteci olarak tanımayacağını ilan ederek Doğu kaynaklı göçlere kapısını kapatmıştır. Türkiye iltica ve göç politikasını dayandırdığı 1951 Cenevre Sözleşmesindeki 1967 New York Protokolüyle yapılan değişikle 1 Ocak 1951'den önceki olayları kapsayan tarihi sınırlama hakkında vazgeçmiş ancak Doğu kaynaklı göçlere kapılarını kapatan coğrafi sınırlama (çekince) hakkına dayanarak (Goularas ve Sunata, 2015:19) Avrupa dışından gelenlere mülteci statüsü tanımama prensibini koruyarak göç yükü almama stratejisini sürdürmüştür.

Türkiye'nin 1923-1960'lı yıllar arasında ulus devlet tahkiminde başvurduğu göç ve iltica politikası doğrultusunda Balkanlardaki Türk nüfusun ülkeye kabulüyle içeride oluşturulan türdeş nüfusun zamanla işsizlik sorununa dönüşmesi göç ve iltica alanında politika değişikliğine gidilmesine yol açmıştır. 1961 yılında Federal Almanya ile iş gücü alım anlaşmaları başlayan yurt dışına devlet eliyle işgücü gönderilme politikası değişen dönemsel koşulların etkisiyle göç stratejisinde 'ulusal kimlik güvenliği' yerine 'ekonomikleştirmenin' öne çıktığını göstermektedir (İçduygu vd., 2014:18 ve 184). Türkiye'den emek göçünün rotası yoğun olarak 1960-1973 yılları yurt dışına göçün en yoğun olduğu dönemdir. Bahse konu dönemde iş gücü anlaşmaları kapsamında % 82'si Avrupa ülkelerine bunların da % 84'ü Federal Almanya'ya yaklaşık 780 bin Türk vatandaşın göçü gerçekleşmiştir. 1973 Petrol Krizinin Avrupa ekonomisini olumsuz etkilemesiyle yavaşlayan iş gücü göçü 12 Eylül 1980 darbesiyle siyasi ilişkilerin bozulmasıyla tamamen durmuştur (Yavuz, 2013: 613). Ancak 1980'ler sonrası iş gücü göçü bu sefer devlet yerine özel sektör eliyle Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Eski Sovyet Bloku ülkelerine doğru devam etmiştir. Tablo 2-17'de yer verilen 1961-2005 yılları arası iş gücü istatistiklerine göre yaklaşık 2 milyon kişiye ulaşan yurt dışı iş gücü göçü; 1961-1980 yılları arası Avrupa, 1981-2000 yılları arası Orta Doğu ve Kuzey Afrika, 2000'li yıllar sonrası Eski Doğu Bloku ülkeler ağırlıklı olarak seyretmiştir.

Tablo 2-17: Türkiye’den Yurtdışına İş Gücü Göçü (1961-2005)

Göç Edilen Ülke	1961- 1980	1981- 1990	1991- 2000	2001- 2005	1961-2005
	Toplam, %	Toplam, %	Toplam, %	Toplam, %	Toplam, %
Avrupa Ülkeleri	803.443 87,8	2.612 0,6	20.112 4,4	16.561 9,1	842.728 42,4
Arap Ülkeleri	76.622 8,4	423.208 97,7	240.469 52,6	57.974 31,9	798.273 40,2
Avustralya	8.453 0,9	2.478 0,6	1.839 0,4	176 0,1	12.946 0,7
BDT Ülkeleri	- -	- -	65.936 14,4	89.623 49,3	155.259 7,8
Diğer Ülkeler	27.027 2,9	4.875 1,1	129.494 28,3	17.533 9,6	178.929 9,0
Toplam	915.545	433.173	457.550	181.867	1.988.135 100

Kaynak: İçduygu vd., 2014’den yararlanarak araştırmacı tarafından derlenmiştir

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2005 yılı kayıtlarına göre ise 1961’de başlayan iş gücü göçleri sonucunda 2.053.600’ü Almanya olmak üzere 37 ülkede Türkiye’nin 3.520.040 vatandaşı yurt dışında bulunmaktadır (Yıldırımoglu, 2005: 3 ve 13). 1961’de başlayan iş gücü göçü işsizliğe karşı beş yıllık kalkınma planlarında fazla olan iş gücünün ihraç edilmesi şeklinde ‘*ekonomik sorunlara demografik çözüm*’ olarak görülmüştür. Yurt dışına iş gücü göçü içeride istihdam piyasasını rahatlatmak ve vasıfsız iş gücü göçünün yurt dışında vasıflı hale gelerek geri dönüşünde nitelikli iş gücü kazanımı amaçları pek gerçekleşmese de yurt dışında çalışan işçilerin ülkeye gönderdiği dövizler ödemeler dengesinin sağlanmasında etkili olmuştur. 1971-1973 yıllarında yurt dışında bulunanların ülkeye gönderdiği döviz miktarı tarihin en yüksek seviyesine ulaşarak Türkiye’nin ihracatıyla elde ettiği dövizi aşmıştır. 1965-1990’lı yıllar arasında yurt dışından gönderilen dövizlerin ihracat rakamlarına oranı ortalama %60,3 olarak gerçekleşmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren işçi dövizleri rakamsal olarak artsa da ihracatın daha fazla artmasıyla 1991-2001 yılları arasında ortalama %28,4’e gerilemiştir (Çan, 2010: 2-3). Böylece 1960-1980 yılları arası devlet ve sonrası özel sektör eliyle işsizliğe çözüm bulmak ve döviz birikimi sağlamak üzere iş gücü arz fazlasının yurt dışına gönderilmesi politikası amacına önemli ölçüde ulaşmıştır. Türkiye’nin Cumhuriyetin kurulmasından 1990’lı yıllara değin devlet politikasının temel aracı olarak göç ve iltica alanında içsel ihtiyaçlara dayalı dönemin konjonktürel koşullarını dikkate alan ulus devlet kimliğini koruyan önce ‘*güvenlikçi*’ (Eren ve Çakran, 2017: 20) ve sonrasında artan nüfusun işsizlik soruna dönüşmesine çare arayan ‘*ekonomikleştirme*’ kavramları arasında şekillenmiştir.

Türkiye'nin Cumhuriyetten beri sürdürdüğü göç-iltica stratejisinde değişimi gerektiren esas neden; 1980'li yıllarda başlayan komşu ülke ve bölgelerdeki iç çatışmalar ve siyasi istikrarsızlıklardan kaçanların uluslararası göç olgusuna yol açmasıyla göç veren ülkeden göç alan ülkeye evrilmesidir. Türkiye'nin değişen göçmen profili ve göçmen sayısındaki artışa verdiği ilk tepki önceki dönemdeki göç ve iltica politikasını tayin ettiği içine kapanık dış dünyaya mesafeli tavır ve tutumdan vazgeçerek uluslararası kuruluşlarla (BMMYK, IOM vb.) yakın diyalog ve iş birliğine giderek göç ve iltica alanında kitlesel akınları kapsayan 1994 Yönetmeliği adıyla maruf ilk müstakil yasal düzenlemeyi hayata geçirmiştir (Parlak ve Şahin, 2015: 71). Bu anlamda kitlesel göçlere münhasır 1994 Yönetmeliğinden önce göç ve iltica konusu çeşitli kanun ve kararlarda atıfta bulunan, yer verilen veya değinilen tali bir alan olarak görülmekteydi. 1994 Yönetmeliğiyle göç ve iltica alanında müstakil olarak düzenleme yoluna gidilerek ülkeye toplu olarak sığınılacak kişilere ilişkin uluslararası kuruluşların katkıları yararlanarak çeşitli hükümler getirilmiştir. Ancak göç ve iltica konusu uygulamada önceki dönemde olduğu gibi güvenlik birimlerinin ilgilendiği konu olmayı sürdürmüştür. İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşu Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Daire Başkanlığı merkezde, Valiliklere bağlı İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi kurumsal göç ve iltica yönetimini teşkil etmeye devam etmiştir. Merkez ve taşra göç yönetimi düzenli ve düzensiz göç akınlarının kayıt işlemleri, ikamet tezkeresinin düzenlenmesi, misafirhanede barındırılması ve sınır dışı gibi bir dizi idari işlemi gerçekleştiren kurumsal yapısını 2013 yılına değin sürdürmüştür. Bunun yanı sıra düzensiz göçle mücadele kapsamında genelkurmayaya bağlı kara hudut birlikleri, içişlerine bağlı emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatı ve ilgisine göre gümrük teşkilatı göçmenlerle ilgili olarak kendi görev sahasına giren konularda yetki ve sorumluluk sahibi olarak görev yapmaktaydılar. Bu dönemde göç ve iltica konusunu düzenleyen mevzuatın dağınıklığı kadar güvenlik kurumları ağırlıklı ve parçalı bir kurumsal görünüm geçerlidir (Kara ve Kara, 2016: 11). 1994 Yönetmeliğiyle başlayan değişim sürecinde iltica-göç alanında içe kapanık tavır-tutumdan yerine dışa dönük uluslararası kuruluşlarla iş birliği arayışı sonrası ikinci adım AB adaylık ve üyelik sürecidir ki bu süreç Türkiye'nin göç-iltica alanındaki izlediği politikada kırılma vasatına yol açan esas katalizör olmuştur. 1990'lardaki artan ve çeşitlenen göçmenler göç veren ülkeden göç alan ülke özelliği kazanmasına yol açarak mevcut yasal ve

kurumsal altyapının yetersizliğini ifade eden göç-iltica alanında içsel ihtiyaçların farkına varılmasına neden olmuştur. Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde içsel değişim ihtiyacı göç ve iltica alanında yasal ve kurumsal altyapının hızla değişimini gerektiren AB sürecinde müktesebatın üstlenilmesi zaruretiyle birleşince Cumhuriyetin ilk yıllarından beri sürdürülen yönetim stratejisinde değişim kaçınılmaz hale gelmiştir (Güleç, 2015: 82-83). Cumhuriyetin ilanından bu döneme kadar sürdürülen parçalı, güvenlik eksenli ve kayıtsızlık (umursamazlık) stratejisi yerini yekpare (bütüncül), güvenlik ve insan hakları, özgürlük dengesine doğru evrilen ve inisiyatif alan ve daha da önemlisi AB üyeliğin koşulu olan ve üyelik perspektifi yörüngesinde göç-iltica alanı şekillenmiştir. AB üyelik yolunda olan göç ve iltica alanında ilk adım; Türkiye’de göç ve iltica politikası ve yasal ve idari değişimlere ilişkin ilk işaret olarak tekli kurumsal bir yapılanmada ortaya çıkan İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü kapsamında 18.06.2002 tarihinde oluşturulan Göç Çalışma Grubudur. Göç Çalışma Grubu ağırlıklı olarak düzensiz göçle mücadeleden sorumlu altı alt kurumdan temsilcilerden oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla; 1. Genel Kurmay Başkanlığı, 2. Dış İşleri Bakanlığı, 3. Gümrük Müsteşarlığı, 4. Emniyet Genel Müdürlüğü, 5. Jandarma Genel Komutanlığı, 6. Sahil Güvenlik Komutanlığıdır (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2003).

Göç Çalışma Grubu dağınık mevzuat ve parçalı kurumsal görünümü örten çatı birim olarak hükûmetin politik iradesinin kararlılığını yansıtan ilk somut kurumsal mekanizmadır. Bu çatıyı oluşturan kurumlar yakın uyum ve iletişimle göç yönetiminde sorumlu olarak ortaklaşa hareket ederek ileride kurulacak olan tekli kurumsal yapıya zemin hazırlayacaklardır. Hükûmetin AB adaylık yolundaki kararlı adımlarının devamında 2005 yılında Türkiye ile AB arasında üyelik müzakerelerine geçilmesiyle göç ve iltica konusunda birlik müktesebatının üstlenilmesi üst düzey karar metinlerine doğrudan yansımıştır. Bunlardan gerek Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) gerekse AB yıllık ilerleme raporlarını dikkate alarak oluşturulan ulusal eylem planları ve strateji belgelerinde göç-iltica alanında kapsamlı değişim iradesi yer almaktadır. Bahse konu üst düzey karar metinlerinin müşterek vurgusu müstakil göç ve iltica yasanın ihdası ve ihtisas kurumu Göç ve İltica Teşkilatının kurulması gerekliliğidir (TCSBB, 2006: 106). Hükûmet tarafından 2002 yılında oluşturulan çatı birim 2008 yılında İçişleri Bakanlığı koordinasyonuna bırakılarak İç İşleri Bakanlığı Müsteşarlık Makamına bağlı Göç ve İltica Bürosu adındaki birime dönüştürülmüştür (Üstübilici,

2017: 113). Böylece İçişleri Bakanlığı düzensiz göçle mücadele eden güvenlik kurumları dışında göç ve iltica alanında kapsamlı değişimlerin merkezi olmuştur. Bakanlık Göç ve İltica Bürosunun temel görevleri; kapsamlı bir göç yönetimine ilişkin kurumsal ve hukuki alt yapıyı oluşturmak, AB ile uyum içerisinde düzenlemeler yapmak, bakanlık üst yönetimine konuya ilişkin bilgi vermek ve dönemsel raporlar sunmaktır. 2013 yılında YUKK'un çıkarılması ve GİGM'nin kurulmasına değin Bakanlık İltica ve Göç Bürosu göç ve iltica alanında 2008-2013 yılları arasında göç ve iltica alanında yasal ve kurumsal adres olarak faaliyet göstermiştir.

2.3.2.1.1. Mevzuatta Göç ve İltica

Türkiye'nin göç ve iltica alanındaki izlediği devlet politikasını çıkarılan yasal düzenlemeler ile uluslararası anlaşma ve sözleşmeler oluşturmaktadır. Devletin ulus-devlet kimliğiyle vatandaşı olmayan yabancılara yaklaşımı içsel ihtiyaçlar ve dışsal etkilerle vücut bulan hukuki düzenlemeler marifetiyle belirlenmiştir. Bu açıdan devletin ülkeye yabancıları kabulünden (girişinden)- ülkeden ayrılmasına veyahut vatandaşlık kazanarak ülkede kalması hususları siyasi, ekonomik ve sosyal politika alanlarıyla yakından ilgili olup bunlar iç hukuktaki düzenlemelerle belirlenir (Yılmaz, 2007: 245). Türkiye şartlarında parlamento yetkisinde yer alan ancak mevcut hükûmetin siyasi tercihiyle çıkarılan yasal düzenlemeler parlamentoda nadiren mutabakatla veya siyasi karar mercilerin salt çoğunluğuyla mümkündür. Göç ve ilticaya ilişkin konuların devlet politikası olarak kamu hizmeti alanına taşınması ancak uluslararası anlaşma ve sözleşmelerin parlamentoda kabulü ve içsel kanun yapımıyla mümkün olmaktadır. Göç ve iltica alanındaki devlet politikasını yansıtan ilk yasal düzenleme 1926 tarihli İskân Kanununa 1934 tarihli eklemelerle ulus devletin ihtiyaç duyduğu homojen toplum oluşturma amacına yönelik tasarlanmıştır. (İçduygu, 2010: 30-36). Türk göç ve iltica politikası Cumhuriyetin ilk yıllarından II. Dünya Savaşı sonrası yeniden şekillenen dış siyasi konjonktüre kadar içsel koşul ve ihtiyaçlar etkisinde iken sonrasında dönemsel dış koşulları dikkate alan eksene geçiş yapmıştır. Bu anlamda İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve 1951 yılında yürürlüğe giren Cenevre Sözleşmesi mültecilik kavramı ve mülteci haklarını uluslararası zemine taşımıştır (Kayalarlı, 2019: 36-37). Türkiye'nin 1961'de onaylanarak taraf olduğu 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Katma Protokolünden önce göç ve iltica politikasının taşıyıcısı 1934 tarihli İskân Kanunu göç

ve iltica stratejisinin bina edildiği temel yasal düzenlemelerdir. Ancak Türkiye mültecilikle ilgili taraf olduğu uluslararası sözleşmeye rağmen önceki dönemde oluşturduğu ulus-devlet kimliğini koruma ve sosyoekonomik istikrarını gözeten temel yaklaşımı sürdürmüştür (Şimşek, 2017: 18). Bu yaklaşımın temelinde çalkantılı coğrafyada yer alan ve tarihi-kültürel bağların bulunduğu bölge ve ülkelerden ulus devlet kimliğini ve sosyoekonomik istikrarını bozucu göç riskinin varlığı yatmaktadır. Türkiye bu gerçeği merkeze alarak Doğu kaynakları göçmenlere mülteci statüsü tanımayacağını sadece Batı ülkelerinden gelenleri ülkeye kabul ve mültecilik statüsü vereceğini ilan ederek devlet politikasını gerek iç hukukunda gerekse taraf olduğu uluslararası anlaşma ve sözleşmelere yansıtmıştır. Böylece devletin göç ve iltica politikası pratikte Doğu ve Kuzey ülkelerinde Türk hars ve kültüründen olmayanların ülkeye gelme ihtimal ve külfetini red eden ancak Batı ülkelerindeki soydaşların mülteci olarak ülkeye kabulü üzerine kurulmuştur. Bu politik yaklaşım 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolünün parlamentoda onaylanmasıyla iç hukukun parçası olmasından 1994 Yönetmeliğine değin -ki o da esasında idari bir düzenleme veya tasarruftur- göç-iltica konusunda müstakil yasal bir düzenleme yapılmamasında etkilidir (İçduygu, 2010: 33).

Türk mevzuatında çeşitli kanunlarda dağınık halde yer alan yabancıların ülkeye giriş, kalış ve çıkışını düzenleyen teknik yasal düzenlemelerle çeşitli kurumlara verilen görev ve yetkiler dışında ihtiyaç duyuldukça (sorun yaşandıkça) yasal düzenleme yapılması benimsenmiştir. Kanunlar hiyerarşisinde en üstte yer alan 1982 Anayasasında doğrudan göç ve iltica ile ilgili düzenleme veya kesin ima/ifade olmasa da Anayasa insan haklarına saygıyı esas almış ve temel hak ve hürriyetlerin ancak uluslararası hukuka uygun olarak kanunla kısıtlanacağını hükme bağlamıştır. Anayasadaki hukuki metinde 'herkesin' ile başlayan hükümlerde muhatap olarak vatandaşlar yerine herkes kelimesinin tercih edilmesi bu hükümlerde muhatap olarak yabancıları da kapsadığı anlaşıldığından yabancıların temel hak ve hürriyetlerinin de ancak uluslararası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesi anlaşılmaktadır (Tavas, 2015: 316). Herkesin kişi hürriyeti ve güvenliğine sahip olduğundan bahisle kanunda açıkça belirtilmeden yabancı kişilerin de hürriyetlerinden mahrum edilemeyeceği hususu kanuni teminata kavuşturulmuştur. Yabancılarla T.C. vatandaşları eşit kabul edilerek kanunda açıkça belirtilen sınırlamayı gerektiren durumlar dışında hürriyetinin

kısıtlanamayacağı anayasal güvenceye bağlanmıştır. Hak ihlaline dayalı durumlarda devletçe tazminat ödeneceği hükmü yine yabancıları da kapsamaktadır. Ayrıca, herkesin insan olmasından kaynaklı yaşam hakkına, maddî-manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu, hiç kimseye işkence ya da kötü muamele yapılmayacağı ve hiç kimsenin insan onuruyla bağdaşmayacak bir cezaya veya muameleye tabi tutulmayacağı da anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Herkesin serbestçe yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olduğu bunun ancak ilgili kanuna dayanarak sayılan durumlarda; suç işlemesini önlemek, ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi sağlamak, kamu mallarını korumak amacıyla mahkeme kararıyla sınırlandırılabilmesine yer verilmiştir. Anayasamızda herkesin ifadesi kapsamında değerlendirdiğimiz ülkemizde bulunan yabancıların ayrımı gözetilmeden insan olmasından kaynaklı doğal hak ve hürriyetlere sahip olması genel bir ilke olup doğrudan göçmenler veya sığınmacılar kavramı yer almamaktadır.

Diğer yandan 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 14. maddesi resmi olarak “*Herkes zulüm karşısında başka memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkını haizdir*” hükmüyle insanların yaşadığı yer dışına çıkarak iltica etmesi insan hakkı olarak görülmüştür. Uluslararası insan hakları hukukunun temel taşı olan bildirge sığınma hakkını diğer insan haklarıyla beraber düzenlemiştir. Türkiye bu beyannameyi 6 Nisan 1949 tarihinde onaylamasıyla iç hukukuna dahil etmiştir (Hekimler, 2009: 6). Nitekim Anayasanın 90. maddesi son fıkrası usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğunu ve bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağını yani taraf olunan uluslararası anlaşma ve sözleşmeler iç hukukta bağlayıcı olduğunu vurgulamaktadır. Bu anlamda İltica ve göç alanında mültecilik ve sığınmacılıkla ilgili Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşma ve sözleşmelerden (Tavas, 2015: 316-320);

(i) 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 tarihli Sözleşmeye 1961 yılında taraf olan Türkiye mülteci konusunda tarihi ve coğrafi kısıtlama hakkını kullanarak sözleşme hükümlerini kabul etmiştir. 1 Ocak 1951 yılından sonra Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle sığınma arayanları mülteci olarak kabul eden Türkiye 1967 New York Protokolü ile tarihi sınırlamayı kaldırmış ancak coğrafi kısıtlamaya devam etmiştir. 1951 Sözleşmesi'nin en önemli unsurlarından biri, sığınmacıların

uluslararası hukukun temel kuralı olan zulüm riski olan yere geri gönderilmemesi (non-refoulement) ilkesinin metne girmesi ve çekince koyma yetkisinin taraf devletlere tanınmasıdır. Sözleşmenin 33' üncü maddesi "*Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir*" ifadesi ile geri-göndermeme ilkesi tanımlanırken, bu temel kuralın istisnası, oldukça ciddi şartlarda maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir: "*Bununla beraber, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez*" hükmüyle bu güvenceden yararlanamayacak sığınmacının tanımına yer verilmiştir (Kılınç, 2019: 31-32).

(ii) Türkiye, 1954 tarihli İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini 1950 yılında imzalamış ve 1954 yılında Kanun ile onaylamıştır. Sözleşmeye ek Protokollerde düzenlenen haklar ve özgürlüklerden göç ve ilticaya ilişkin vatandaşların sınır dışı edilmesi yasağı ve yabancıların toplu olarak sınır dışı edilmesi yasağı Protokolünü 19.10.1992 tarihinde imzalamıştır. Protokol No. 7'de ise '*Yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin usulü güvenceleri de içeren düzenlemedir*' ve Türkiye Protokolü 14.03.1985 tarihinde imzalamıştır.

(iii) Sığınmacıların Statüsüne İlişkin 1967 New York Protokolünü 1968 yılında imzalayan Türkiye mülteci kabulündeki coğrafi sınırlama hakkını kullanırken tarihi sınırlamadan vazgeçmiştir.

(iv) Tüm Göçmen İşçiler ve Ailesinin Korunması ve Hakları Sözleşmesi Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 18 Aralık 1990 tarih ve 45/158 sayılı kararını Türkiye 13 Ocak 1999 tarihinde imzalayarak taraf ülke olmuştur.

Türk mevzuatında çeşitli kanunlarda göç ve ilticaya ilişkin düzenlemelere rastlamak mümkündür. Son dönemde düzensiz göç hareketlerinin toplumun huzur ve güvenliğine ilişkin kaygılara yol açmasıyla daha çok caydırıcı ve cezai müeyyidelerden oluştuğu göze çarpmaktadır. Düzensiz göç hareketlerinin yol açtığı sorunlarla ilgili kanuni düzenlemeler şunlardır (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1025-1027);

(i) Türk Ceza Kanununda Göçmen Kaçakçılığı, 2002 yılında Türk Ceza Kanununda yapılan değişiklikler kapsamında göçmen kaçakçılığı suçu uluslararası suç olarak eklenmiştir. Bu suçun dayanağını BM tarafından 2000 yılında imzalanan “*Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi*” ve bu Sözleşmeye ek “*Göçmenlerin Kara, Deniz ve Hava Yollarıyla Kaçırılmalarına Karşı Protokol*” oluşturmaktadır. Göçmen kaçakçılığı, Ek Protokolde; “*doğrudan veya dolaylı olarak, mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek için, bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikametgâh sahibi olmadığı bir taraf devlete yasa dışı girişinin temini*” şeklinde tanımlanmıştır. 2005 tarihinde yapılan değişiklikle Türk Ceza Kanununun 80. Maddesi kapsamında insan ticareti tanımı yapılarak bu suç için 8 yıldan 12 yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası getirilmiştir. Yine 2006 yılında yapılan eklemeye insan ticareti tanımına “*fuhuş yaptırmak*” da eklenmiştir. Böylece, insan ticaretinin en önemli boyutu olan zorla fuhuşun 80. maddeden cezalandırılması sağlanmıştır. Yine 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun 79. maddesinde “*Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddî menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollardan; a) Bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına imkân sağlayan, b) Türk vatandaşı veya yabancıyı yurt dışına çıkmasına imkân sağlayan... Bu suçun bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi hâlinde, verilecek cezalar yarı oranında artırılır*” ifadeleri ile ülkenin hem kaynak, hem hedef, hem de transit olma niteliği üzerinden bahse konu suç ayrıntılandırılmış ve organize suçlar kapsamına alınmıştır. 2010 yılındaki değişiklikle suçun kapsamı genişletilerek Türkiye’nin, göçmen kaçakçılığı suçu ile etkin mücadele amacıyla 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun göçmen kaçakçılığı suçunu düzenleyen 79. maddesine eklenen yeni hükümlerle suçun teşebbüs aşamasında dahi olsa ceza verileceği ve mağdurların kötü muamelede bulunulması halinde cezanın artıracağı vurgulanmıştır (Yenidünya ve Alşahin, 2009: 2-4). İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığına ilişkin yasal düzenlemeler ışığında son yıllardaki değişiklikler Ceza Kanununda göçmen kaçakçılarının ve bu eyleme kalkışanların daha ağır şekilde cezalandırılmaları ve bu eylemin konusu olan göçmenlerin insan onurunun korunması ve istismarının önlenmesi amacını taşımaktadır.

(ii) 5682 sayılı Pasaport Kanunu ülkeye giriş-çıkışlara ilişkin düzenlemeler içermektedir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Kanunun yürürlüğe girmesi ile Pasaport Kanunu ve vize rejiminde değişiklikler yapılmıştır. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve uygulanmasını sağlayan “*Yabancıların Çalışma İzinleri*

Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği” ile “Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik” 02.10.2003 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Yapılan düzenlemelerle ülkemize yasal yollardan giren ve kalan yabancıların çalışma izinlerinin değerlendirilmesi ve yabancılara izin verme yetkileri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına devredilmiştir. Bu gelişmeyle ülke ihtiyaçları doğrultusunda yabancı çalıştırılmasına imkân sağlanmış, kaçak çalışmanın önüne geçilmiş, denetim ve takip mekanizması güçlendirilmiş, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesinde yetki tek merkezde toplanmıştır (Er, 2014: 189-190)

(iii) 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu 5, 8, 20, 29 ve 32 inci maddelerinde Türk Vatandaşlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı ile önemli değişiklikler yapılmıştır Yapılan değişiklikle evlenme yoluyla Türk vatandaşlığının doğrudan kazanılmasını zorlaştıracak ek hükümler getirilmiş ancak vatansız kalma hallerini doğuracak sonuçlardan da kaçınılmıştır (Erten, 2015: 27). Türk vatandaşlığının evlilik yoluyla kazanılması birtakım şartlara bağlanmıştır. Bunlar;

“Bir Türk vatandaşı ile evlenme, kendiliğinden Türk vatandaşlığını bahşetmez. Ancak, bir Türk vatandaşı ile evlenme nedeniyle Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılar, en az üç yıldan beri evli olmaları, fiilen birlikte yaşamaları ve evliliğin devamı kaydıyla, yurt içinde en büyük mülki idare amirliklerine, yurt dışında ise Türk konsolosluklarına yazılı olarak başvuru üzerine İçişleri Bakanlığınca yapılacak inceleme ve soruşturma sonucunda, aranan şartları taşıdıkları anlaşılan kişiler, bu durumun tespitine ilişkin karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanırlar ”

şeklinde şartlara bağlanarak aşamalandırılmıştır. Türk vatandaşıyla evlenen yabancıların evlenmekle eski vatandaşlığını kaybetmesi halinde Türk vatandaşlığını kendiliğinden kazanır denilerek vatansızlığın önüne geçilmektedir. Evlilik yoluyla Türk vatandaşlığını kazananların evlenmenin butlanına karar verilmesi halinde akitte hüsnü niyetli iseler Türk vatandaşlığını muhafaza edeceğine ve butlanına karar verilmiş evlenmeden olan çocuklar ana veya babaları hüsnü-niyetli olmasalar dahi Türk vatandaşlığını muhafaza edeceği kanuni teminatı getirilmiştir (Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü, 2018).

(iv) 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunu (1950) yabancıların ikamet ve seyahatleri düzenlenmiştir. Bu kanundaki dikkat

çeken husus içinde bulunulan dönemsel politika tercih ve koşullara uyum kaygısını yansıtan pek çok değişikliklere gidilmesidir. Ancak 6458 sayılı YUKK'un 11.04.2014 tarihinde yürürlüğe girmesiyle eş zamanlı 5683 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve bu alanda yeni bir sistem getirilmiştir.

Bu anlamda kapsamlı göç yönetimine geçişte Türkiye'nin göç-iltica alanında 1934 tarihli İskân Kanunundan sonraki ilk müstakil mevzuat düzenleme aynı zamanda yeni bir dönemin ilk işaret fişeği olan 1994 Yönetmeliğidir (Kaya, 2017: 58). Yönetmeliğin 3'üncü maddesi ülkeye sığınma amacıyla ya da üçüncü ülkelere geçmek isteyen kitlesel ya da bireysel sığınmacılarla ilgili tanımlamalara yer vermiştir. Bunlar (Çiçekşögüt, 2017: 8);

"-Mülteci: 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokole uygun olarak Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen, ülkesine dönemeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı,

-Sığınmacı: ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen ya da korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı,

-Muharip Yabancı Ordu Mensubu: Ülkeye kabul edilen veya ülkede ele geçirilen, mensubu bulunduğu silahlı kuvvetlerin bir üçüncü ülke ile savaş veya silahlı çatışma halinde bulunduğu asker kişiyi,

-Münferit Yabancı: Tek bir kişi veya anne, baba ve reşit olmayan çocuklardan oluşan bir aileyi " ifade etmektedir.

1994 Yönetmeliğinde tanımlar kısmında mülteci ve sığınmacı ayrımı yapılmasının nedeni Türkiye'nin 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme ve 1967 Protokolü çerçevesinde coğrafi kısıtlama hakkından kaynaklanmaktadır. Türkiye, Avrupa dışından gelenleri mülteci olarak kabul etmeme politikasını sürdürse de bu kişi(ler) sığınmacı olarak görülerek üçüncü ülkelere geçmek için mültecilik başvurusu yapma imkânı tanınmaktadır. Yönetmeliğin 5 ve 6'ıncı maddeleri sığınmacıların başvuru yapacakları makamları, başvuru sonrası bekleyecekleri misafirhane ya da serbest ikamete tabi tutulacağı yeri ve karar makamı olarak İçişleri

Bakanlığınca olumsuz karar verildiği takdirde 15 gün içerisinde valiliklere itiraz edilebileceğini ve sınır dışı kararlarını düzenlemektedir. Yönetmelikte müracaat ile ilgili sınırdan giriş yaptıktan sonra 5 (beş) gün içerisinde yetkili makamlara başvurulması istenmekte ve süresinde müracaat edilmediği takdirde iltica edenler sınır dışı edilme riski kısıtlayıcı olarak uluslararası toplum tarafından eleştirilmiştir. Sığınmacılara tanınan sürenin kısıtlayıcısı olması ve sürenin kaçırıldığı takdirde hak düşürücü riski taşıması dahası sınır dışı edilmenin temel insan hakkı ihlallerine yol açması sakıncalı bulunmuştur. Bu nedenle gerek uluslararası toplumun eleştirileri gerekse yabancıların idari yargıya başvurmaları sonucu önce 1999 yılında süre 10 (on) güne, ardından eleştirilerin devamı sonucu 2006 yılında yapılan değişiklik ile süre sınırlandırılması tamamen kaldırılmıştır (Güner, 2007: 92). Türkiye sığınmacı sorununda kendi imkân ve iradesi yanı sıra uluslararası toplumla uyuma önem vermektedir. Yönetmeliğin 7 inci maddesi ülkemizin karşılaştığı uluslararası göç gerçeğini yönetmede uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapılabileceği düzenlemesi içermesi oldukça dikkat çekicidir. Türk göç ve iltica yönetiminde şeffaf ve uluslararası standartlara önem gösteren yaklaşımla müstakil göç ve iltica yönetmelik düzeyinde de olsa mevzuat düzenlemesine gitmesi daha sonraki yıllarda karşılaşacağı Suriye krizi sonrası küresel göç yönetimiyle kuracağı bağın devam etmesini kolaylaştırmıştır. Ülkede sığınmacı veya üçüncü ülkeye mültecilik amacıyla geçiş amacıyla gelen yabancılara ilişkin iş ve işlemlerde küresel göç yönetimi temsil eden kuruluşlarla (BMMYK ve IOM) ve STK'larla göç yönetim alanında işbirliği yaklaşımı önceki dönemde cari olan dış dünyadan izole içe kapalı devlet politika ve yönetim anlayışından ayrılmaktadır (Firiş, 2010, 237-239).

Tablo 2-18: 1994 Yönetmeliğinde Sığınma Yönetimi

Merkez	Koordinasyon Kurulu (Devlet/İçişleri Bakanı Başkanlığında)
	I.Genelkurmay II.İlgili Bakanlık temsilcileri III.Kızılay
Taşra	Valilikler (Vali veya Vali yrd. Başkanlığında)
	Kamu Kurum Temsilcileri

Kaynak: 1994 Yönetmeliğinden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Bu anlamda önceki dönem göç ve iltica yönetim politikasından ayrışmayı gösteren Tablo 2-18'de yer alan merkez ve taşra sığınma yönetim kurgusunda kamp ve

ileri toplama merkezindeki valilikler gözetimindeki sığınmacı yönetiminin sığınmacıların halkla temas ve (ulusal ve uluslararası) ziyaretçi kabulüne müsaade edilmesi yönetimde iç ve dış kamuoyuna şeffaflık mesajı olarak dikkat çekmektedir. Yönetmelik kapsamında kamp içerisindeki sığınmacıların yararlanacağı temel insan hak ve hürriyetlerinden; din ve vicdan özgürlüğü, sağlık hizmetleri, haberleşme hürriyeti teminat altına alınmıştır. Kamp ve ileri toplama merkezlerinin yönetimi merkezde devlet veya içişleri bakanı koordinasyonunda genelkurmay ve ilgili bakanlık temsilcileri ve Kızılay'ın temsil edildiği koordinasyon kurulu, taşrada ise vali ya da vali yardımcısı başkanlığında benzer bir kurul eliyle iş ve işlemler yürütülecektir.

2.3.2.1.2. Kalkınma Planlarında Göç ve İltica

Göç ve iltica konusunda hükümetlerin politik söylemlerinin kamusal alana taşınarak somut hedeflere dönüştüğü üst düzey karar metinlerinden en kapsamlı olanı kuşkusuz kalkınma planlarıdır. Bunlar hükümet politikasının bir nevi somut devlet politikasına dönüşmesinin göstergesidir. Nitekim kalkınma planları hükümetin çeşitli konularda gerçekleştirmeyi amaçladığı gelişmeler ve hedefler manzumesidir (Ayten ve Dede, 2003: 195). 1961 yılından itibaren Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasıyla kurumsal olarak planları hazırlayan ve uygulamasını takip eden kalkınma planların göç ve iltica konusuna yaklaşımı genel olarak değerlendirildiğinde;

VIII. Kalkınma Planına kadar dış göç konusu gündem olmayıp genellikle iç göç olgusunun yani kırdan-kente göçte yaşanan sosyal, ekonomik ve kentleşmeye yönelik sorunların tespiti, çözümler ile yurt dışında yaşayan gurbetçi Türk vatandaşlarının anavatana bağlılıklarının sürdürülmesi, sosyoekonomik katkılarının devamı ve sorunlarına yönelik çözümleri içermektedir. AB üyelik sürecinde müktesebatın üstlenilmesi amacıyla göç- iltica alanında yaşanacak değişim ve değişikliklere dair ilk işaretleri taşıyan kalkınma planları incelendiğinde ise;

(i) VII.Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) göç ve iltica olgusu birlikte ele yararlanarak (TCSBB, 1995: 53); *“Ülkemiz, özellikle son yıllarda yurt dışından göçlere, sığınmalara ve kaçak işçi akımına maruz kalmış ve göç alan bir ülke niteliği kazanmıştır. Gelen kişilerin demografik, sosyal ekonomik niteliklerini belirleyen istatistiklerin olmayışı, bu konu ile ilgili iktisadi ve sosyal politikaların geliştirilmesini güçleştirmektedir”* ifadeleriyle göç ve ilticanın uluslararası düzensiz göç hareketlerine yol açtığına değinilmiştir. Türkiye sadece göç veren değil

göç alan bir ülke konumuna da geldiği vurgulanmaktadır. Bunun dışında tamamen önceki kalkınma planlarında olduğu gibi iç göç olgusunun yol açtığı sorunlar ile yurt dışında yaşayan gurbetçi Türklerle ilgili tespit ve hedeflere yer verilmiştir.

(ii) VIII.Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) AB aday statüsü ve adaylık süreci içerisinde reformların hız kazandığı siyasi dönemin ürünü olarak bu planlama döneminde göç ve iltica konusunda yer alan hususlar (TCSBB, 2000: 78-79);

“Ülkemize yurt dışından gelen göçmen, sığınmacı ve kaçak işçilerin demografik ve sosyoekonomik özelliklerinin tespiti ve takibine imkân verecek etkin bir kayıt sistemi geliştirilecektir. Ülkemize yurt dışından gelen göçmen, sığınmacı ve kaçak işçilere ilişkin yeterli bir kayıt sisteminin oluşturulamamış olması sebebiyle, söz konusu kişilerin demografik ve sosyoekonomik özelliklerinin tespiti ve takibi mümkün olamamaktadır”

Bu kalkınma planında göç alan ve veren ülke profili çizilerek gerekli idari ve yasal çalışmalardan bahsedilmesi göç-iltica alanında AB etkisinin kalkınma planlarına ilk yansıması olarak dikkat çekmektedir. Daha önceki planlama döneminde iç göç ve yurt dışında yaşayan gurbetçi vatandaşlar (göçmen işçiler) konu başlıkları geleneği bu dönemde de sürdürülmüştür. İç göçün ve içe bağlı sorunların/ fırsatların devam ettiği ve de yurt dışında yaşayan Türklerle ilgili yapılması istenen çalışmaların verimli olmadığı anlaşılmaktadır. İç göç konusuyla ilgili hususlar ise; kentlerde artan nüfus ve çarpık kentleşme ve nüfus dağılımı, gelir bölüşüm ve dağılımın bozulması, aile yapısında yaşanan değişimin sosyal hizmet ve yardımlara etkisi hasılı kamu ve de yerel hizmet (belediyeçilik) alanlarındaki yetersizlik ilişkilendirilmiş ve kurumlar arası koordinasyon ve işbirliği eksikliğine vurgu yapılmıştır.

Bir diğer husus daha önceki kalkınma planlarında yer verilmeyen ancak gelişmekte olan ülkelerin kanayan yarası beyin göçü kavramı ilk kez kendine yer bulmuştur. Beyin göçünün önlenmesi amacıyla nitelikli iş gücünün yurt içinde kalmasını sağlayacak çalışma imkânları oluşturulmasından bahsedilmiştir. İlerleyen kısımlarda ülkemizin ihtiyaç duyduğu alanlarda beyin göçünün teşvik edilmesi ve nitelikli iş gücü için cazip imkânlardan bahsedilerek, tersine beyin göçünü de içine alan ve uluslararası göç kapsamında nitelikli iş gücünün özendirilmesi önemli bir yaklaşım olarak göze çarpmaktadır.

(iii) IX. Kalkınma Planında (2006-2013) uluslararası göçe daha geniş yer verilerek göç-iltica konusunda tespit ve hedeflere yer verilmiştir. Göç ve iltica konusunda Türkiye'nin göç yükünün müstakil bir kurum eliyle yönetilmesi ihtiyacı vurgulanarak göç-güvenlik ekseninde ele alınmıştır. 'Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi' başlığı altında bir önceki dönemde yasa dışı göç ve iltica hareketleri ile bağlantılı terör, insan ticareti, organize suçlar ve madde bağımlılığıyla mücadelede ilerleme kaydedilmesine rağmen plan hedeflerinin gerisinde kaldığı ifade edilmiştir. Planda yer alan "yasa dışı göç ve iltica hareketleriyle etkili bir mücadele amacıyla müstakil bir Göç ve İltica Teşkilatı kurulacak ve sınırlarda barınma ve geri gönderme merkezlerinin yapılması ile ilgili yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılacaktır" ifadeleri uluslararası göç olgusunun ciddiyetinin farkında olduğu ve yeni bir kurumsal yapılanmaya AB uyum ve müzakere sürecindeki üstlenilen taahhütlere bağlı olarak (Göç ve İltica Teşkilatı) gidileceği belirtilmektedir (TCSBB, 2006: 98). Ülkemize yönelen düzensiz göçmenlerin çeşitli güvenlik sorunlarına yol açtığı ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Aslında yıllardır göç-güvenlik ilişkisi üzerinde uzmanlaşan kurumlarımızın birikim ve tespitlerinin kalkınma planına yansımaları doğaldır ancak bu ilişkinin planlama dönemlerine geç yansıdığı da bir gerçektir. Türkiye bölgesindeki 1979 İran Devrimi ve 1979 Afganistan'ın işgal gelişmeleriyle başlayan ve 1990'larda iki kutuplu dünya düzeninin yıkılmasıyla hızlanan kitlesel insan hareketlerinin (uluslararası göç) odak noktasıdır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018). Bir diğer önemli husus göç hareketlerinin kontrol ve yönetiminde güvenlik eksensiz ve parçalı görüntünün yol açtığı verimsizlik ve sıkıntıların çözümü noktasında gerekli yasal ve idari değişikliklerin yapılması gerektiğine yer verilmesidir (TESEV, 2015: 61). Böylece ülkemizin modern ve uluslararası toplumla uyumlu yasal çerçeve ve idari teşkilata kavuşacağı dile getirilmektedir. Plan sonunda göç-gelişme ekseninde göç yönetimine değinerek Avrupa ve gelişmiş ülkelerin politikasına benzer olarak iktisadi kalkınma ve gelişme hedefi doğrultusunda göç yönetiminin amacını tarif etmektedir.

(iv) X. Kalkınma Planı (2014-2018) içerisinde iltica-göç konusu müstakil (özel) konu başlığı olarak ele yararlanarak Göç İhtisas Raporu özel bir komisyon marifetiyle hazırlanmıştır. Göç ve ilticaya ilişkin akademik söylemle dünya tarihi aynı zamanda göçler tarihi olduğu, Türkiye'nin gelişen ekonomisinin neden olduğu cazibe, tarihi ve coğrafi konumundan kaynaklı göç akınlarına maruz kalması gibi bilinen tespitlere yer

verilmiştir. Bu açıdan göç sorunun fırsatlara dönüştürmek için öncelikle devletin bu alanda bir düzenleme, kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasalara sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Raporun devamında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) göç alanında yabancıların hak ve özgürlükleriyle ilgili ilk müstakil yasal düzenleme olması Türkiye'nin konuya verdiği önemi gösterdiğine yer verilmiştir. Kanunun içeriği incelendiğinde; -her ne kadar Doğu'dan gelenleri mülteci olarak kabul etmese de - uluslararası koruma arayan sığınmacılara insan hakları temelli bir yaklaşım gösterildiği, düzensiz göçle ilgili göçmenlerin hakları ile kamu düzeninin dengelenmesi bir arada düşünüldüğü anlaşılmaktadır. YUKK'un göç ve iltica alanını yönetebilmek amacıyla kapsamlı bir bakış açısıyla göçmen haklarına saygılı ve insan odaklı bir yaklaşım sergilemesinin altı çizilerek yapılan yasal düzenlemenin takdirle karşılandığı belirtilmektedir. Raporun devamında göçle ilgili mevcut durumla birlikte yapılması icap eden yasal ihtiyaçlar mukayese edilerek güncel gelişmelere cevap verebilecek yeni düzenlemeler yapılması ihtiyacından bahsedilmiştir. Şöyle ki, Türkiye göç alan bir ülke konumuna geldiğinden, bu durumdan hareketle ulus aşan yurttaşlar ile ilgili bir rejim ihtiyacı bulunmaktadır. Göç ile ilgili konular her zaman insan odaklı bir çerçeveye yerleştirilmeli ancak güvenlik boyutu da ihmal edilmemesi ilkesine dikkat çekilmektedir (TCSBB, 2013: 56-57).

(v) XI. Kalkınma Planında (2019-2023) dış göç başlığı altında ele alınan göç ve iltica konusunda AB ve uluslararası işbirliği vurgusu öne çıkmaktadır. Buna ilişkin Plandaki hususlar (TCSBB, 2019: 155 ve 188); *“Savunma, güvenlik, terörle mücadele ve düzensiz göç başta olmak üzere stratejik konularda ikili düzeyde veya çok taraflı platformlarda Türkiye ve AB arasında ortak politika ve işbirliği faaliyetleri geliştirilecektir”* ve *“Göç alanında uluslararası yardımların yönetiminde planlama, uygulama ve takip için kurumlar arası işbirliği güçlendirilecek, ulusal kuruluşların uluslararası fonlardan doğrudan faydalanması yönünde kapasite geliştirilecektir”* şeklinde olması dışa faktörleri dikkate alan politika izleneceğine işaret etmektedir. Plan içerisinde göç yönetiminin kurumsal yapısı güçlendirilecek ve etkinliği artırılması ve göçmenlerin uyumu konularında ayrıntıya girilmeden hedefler ortaya konulmaktadır.

Türk göç ve iltica politikasının en üst düzey metinleri kalkınma planlarında VIII. Kalkınma Planında göç alan ülke özelliği kazanmasına yol açan ilk kez ele alınan

uluslararası göç ve iltica mevzuunda ilgili akademik çalışmalarda sıkça şikâyet edilen veri eksikliklerine değinilerek göç ve ilticayla ilgili uygun politika, vizyonun geliştirilerek, hizmet sunumunda veri eksikliğinin önemli bir sorun oluşturduğuna yer verilmiştir. Daha önceki kalkınma planlarında göç-güvenlik ilişkisine odaklanarak düzensiz göçlerin iç huzur ve istikrarı bozucu etkisinin önüne geçecek tedbirlere yer verilirken, bu planda ilk defa göçe maruz gelişmiş ekonomisi gelişmiş ülkelerin yaklaşımlarına benzer olarak göç-kalkınma ilişkisine yer verilmektedir. Çağdaş dünya göç yönetiminde göçmenler faydalanılması gereken insan gücü olarak görülerek göçmenlerin kendileri varış ve kaynak ülkeleri için sosyoekonomik fayda sağladığı tespitleri önemsenerak gelişen ülkelerdeki bakış açısıyla karşılıklı yarar ilkesine uygun olarak göçün sorun değil kazanç olarak görülmesine değinilmektedir (Genç vd., 2019: 481-482). Her plan döneminde yurt dışındaki gurbetçilerimizle ifadeler özel ihtisas raporunda da yer almıştır. Türkiye yurt dışındaki insan potansiyelinden diğer göç veren ülkeler gibi çeşitli formlarda yararlanması üzerinde durulmuştur. Diğer taraftan bu anlayış kesinlikle yurt dışında Türk varlığından tek taraflı bir yaklaşımla fayda sağlama aksine onların günümüzün transnasyonel ortamında yaşadıkları ülkelerde güçlendirirken Türkiye ile olan sosyal, ekonomik ve kültürel bağlarının pekişmesine ve ortaya çıkan yeni alanlar vasıtasıyla o ülkelerle, Türkiye'nin her alanda işbirliğine katkıda bulunacak nitelikte olması vurgulanmıştır.

Ülkemize yönelen yasa dışı göçmenler Doğu sınırlarımızdan yasa dışı yollardan ülkemize gelen Doğu'da; Pakistan, Bangladeş, Burma ve Afganistan uyruklu yabancılar ile son dönemde Güney'de; Suriye ve Kuzey Afrika'dan güney kara ve deniz sınırlarımızdan yine yasa dışı yollardan gelen Filistin, Somali uyruklu yabancılar oluşturmaktadır (Deniz, 2014: 185). Türkiye bir taraftan düzensiz göçmenlerin geçiş ve varış yeri olarak caydırıcılık güç ve imkanlarını artırırken diğer taraftan AB'nin düzensiz göçle mücadele kapsamında göçmenlerin transit ve kaynak ülkeye geri gönderilene dek insan haklarına dayalı standart prosedür ve uygulamalarına uyumu gözeterek yabancıların temel insani gereksinimlerin karşılandığı geri gönderme merkezinde barındırılmalarını devreye almıştır. Türkiye'nin düzensiz göç yönetiminde insani mülahazaları merkeze alması gerek uluslararası imaj-itibari gerekse kamusal düzen ve toplumsal huzurun korunması bakımından dikkat çekicidir. Söz konusu yabancıların ülkemize girişinden-sınır dışı edilmesine kadar geçen süre sosyal riskler ve

mali külfetleri içermektedir. Bu nedenle, ülkemizin özellikle doğu ve güney doğu sınırlarımızın güçlendirilmesi, yasa dışı geçişlerin engellenmesine yönelik her türlü alt yapı çalışmalarının ivedilikle yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Bir başka anlatımla, kapsamlı bir göç ve iltica yönetimine geçişte gerekli olan yasa dışı göçmenlerin ülkemizde kaldığı süre içerisinde insan haklarına uygun koşullar içerisinde tutulması ve düzensiz göçün sınırdan ülkeye girişinin engellenmesi eş güdüm içerisinde sürdürülmelidir. Düzensiz göçmenlerin insan hakları odaklı bir yaklaşımla temel ihtiyaçlarının karşılanacağı kabul barınma ve geri gönderme merkezlerinin planlanması ve ihtiyaca göre sayılarının ve niteliklerinin artırılması gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Nitekim, Başbakanlık Makamınca imzalanan İltica-Göç Ulusal Eylem Planı uyarınca, öncelikle Türkiye'nin Doğu bölgelerinde daha sonra ise iç bölgelerde Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezleri ve Mülteci Misafirhanelerinin tesis edilerek faaliyete geçirilmesi öngörülerek modern dünya örneklerindeki mekanizmaların kurulmaya çalışılması AB etkisinin somut göstergesidir. *'Temel Amaç, Politika ve Eylemlerin Dönüşüm Alanlarına Göre Tasnifi'* bölümünde yurt dışında yaşayan Türkler, AB fonlarından göç-iltica alanında yararlanması, yerel halkın göçle ilgili bilgilendirilmesi, güvenilir istatistiki veri toplanması, düzensiz göçle mücadele, tersine beyin göçü gibi konularda yapılması gerekenlere yer verilmiştir. Bunlarla ilgili ayrıntılarda üç milyonu Almanya'da olmak üzere yurt dışındaki yaklaşık altı milyon vatandaşımızın diasporaya dönüştürülmesinden bahsedilmektedir. Almanya başta olmak üzere yurt dışındaki vatandaşlarımızın daha önceki planlarda yurt dışında yaşayan Türklerin sosyal, kültürel ihtiyaçları ve haklarının korunmasına, ekonomik birikimlerinin ülkeye gelmesi vs. konulara odaklanırken, bu planda değişime gidilerek yurt dışında yaşayan Türklerden diaspora oluşumuna gidilmesine vurgu yapılmaktadır. Bu çerçevede ülkemize siyasi ve mali destek sağlaması için eğitim, saygınlık, örgütlenme ve istihdam açısından yurt dışındaki Türklerin gelişimlerine katkıda bulunulması öne çıkmaktadır. Göç ve iltica alanında ise ülkemize ekonomik, sosyal ve güvenlik yönünden zarar veren göçmen kaçakçılığı, insan ticareti faaliyetleri ile etkin ve sürekli mücadele sürdürülürken, yurt dışında yaşayan Türk gençlerinin hem meslek eğitimi hem de üniversite için teşvik edilmeleri, bu alanda önlerindeki dil, uyum gibi engellerin kaldırılması konularına yer verilmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin kanayan yarası olan beyin göçüne de yer verilerek üniversite eğitimi asıl hedef olsa da, bu

konuda dengeli bir politikayla tersine beyin göçünün sağlanmasına yönelik teşvik ve imkân oluşturmanın altı çizilmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018).

Türkiye'nin yabancılara yönelik barınma hizmetleri sağlamasını ifade eden '*Sosyal İçerme*' başlığında; Ülkemizin AB üyeliğinde orta vadeli taahhüdü 1951 tarihli sözleşmeye koyduğu çekince coğrafi sınırlandırmanın kaldırılması hususu da dikkate yararlanarak '*Kabul ve Geri Gönderme Merkezlerinin*' sayısı ihtiyaç duyulan ölçüde planlanması yer almaktadır. Düzensiz göç yönetiminde göçe kaynak ve transit olan ülkelerle insani mülahazaları terk etmeden geri kabul mekanizmaları oluşturarak ülkelere geri gönderilmesine kadar barındırılmasını ifade eden geri gönderme uygulamalarını geliştirilmesi gerekmektedir. Bu merkezlerin yerlerinin tespiti sırasında kamu kurumları, STK'lar ve yerel halkla istişare edilmesi ve bilimsel tetkiklerin yapılmasıyla daha sonra ortaya çıkacak yabancı düşmanlığı, dışlayıcı ve benzeri gerilimlerin ortaya çıkma ihtimalinin büyük ölçüde önüne geçebileceği öngörülmektedir. '*Göç Alanında Beşerî Sermayenin Güçlendirilmesi ve Kamu Yönetim ile Adalet Hizmetlerinin Geliştirilmesi*' başlığında; göç-iltica konusunda ilk olarak VII. Kalkınma Planında göçmenlere yönelik bilgi ve veri eksikliğini giderecek standart oluşturucu (EUROSTAT benzeri) TÜİK'e sağlıklı bir şekilde aktarılabilmesi için çalışmalar yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır. Göçmenlerin veri ve bilgilerinin sağlıklı tutulmasıyla uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin gereksinimleri konusunda ilgili tüm ulusal ve yerel ölçekteki kamu kuruluşların ve kamuoyunda farkındalığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda gerekli eğitim çalışmaları, sınır güvenliği, göç ve iltica konularındaki yasal düzenlemeler ile yeni yapılanmaların süratle tamamlanarak göçmenlerin orijin ve varış ülkesi güzergâhında sağlıklı analiz yapılabilmesi için sağlıklı veri ve bilgi altyapısı oluşturulacaktır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018). Göç ihtisas raporu kapsamlı bir yaklaşımla yaşanan ve ileride yaşanmaya devam edecek olan iç, dış göç ve çoğunlukla uluslararası yasa dışı göçün önlenmesi ve mücadele edilmesinde kapsamlı bir göç yönetiminde nelerin yer alması ve neler yapılmasına dair siyasi ve bürokratik vizyonu ortaya koymaktadır. Kalkınma Planları içerisinde genellikle sınırlı olarak yer verilen göç ve ilticaya ilişkin X. Kalkınma Planı Göç İhtisas Raporu (2014-2018) oldukça detaylı bir çalışma ve bu Türkiye'nin son dönemde ve halen devam eden yeni göç ve iltica yönetim stratejisini taşıyacak yasal ve idari değişikliklere rehber olma özelliği göstermektedir.

2.3.2.1.3. AB Üyelik Sürecinde Göç ve İltica

Göç ve iltica konusu ulus devletlerin devlet politikası ve hükûmetlerin politik kararlılığına bağlı olarak şekillenebilen yani üst düzey politik kararlılık gerektiren etki ve sonuçları bakımından ulus devlet sınırlarını aşan önem derecesi yüksek kamusal politika alanıdır. Göç ve iltica alanı her ne kadar dönemsel iç ve dış koşullardan etkilense de ulusal sınırlar içerisinde hükûmetlerin politik yaklaşımı en önemli belirleyicidir (Ağca, 2019: 1). Cumhuriyetten itibaren devlet politikasıyla şekillenen göç-iltica alanında ilk ve en üst karar merci hükûmetlerdir (bakanlar kurulu). Göç-iltica alanına ilişkin hususların üst düzey karar metinleri kalkınma planları ve hükûmet programlarında yer alabilmesi, yasal ve idari düzenlemelerin yapılması ve uygulanmasında hükûmetin yaklaşım ve kararlılığı şarttır.

Cumhuriyetten bugüne izlenen göç-iltica stratejisine ilişkin kanun, kararlar ve uluslararası anlaşma ve sözleşmeler hükûmetlerin politik kararlılığıyla gerçekleşebilmiştir. Türkiye'nin 1990'lı yıllarda ortaya çıkan uluslararası göç meselesine tarihsel yaklaşımın ürünü içsel kaygı ve tecrübelerle dayalı içine kapanık dış dünyaya mesafeli duruşunu bir kenara bırakarak uluslararası deneyim ve iş birliğiyle başlayan dışa açılma süreci hükûmetin vizyonu ile mümkün olmuştur. Hükûmet kararlılığını gerek şart olarak gösteren son ve güncel örnek; AB üyelik müzakere sürecinde müktesebatın üstlenilmesi amacıyla yapılması gerekli yasal ve idari reformlar içerisinde 24. Fasılda Adalet-İçişleri fasıllarında yer alan göç-iltica konusu temel kamu politika alanı görülerek bürokratik örgütlenmeye dönüşmesidir. Türk kamu yönetim sistemindeki göç-iltica alanındaki parçalı ve dağınık örgütlenme yerine bütüncül ve kapsamlı yaklaşımla göç teşkilatının kurulmasıyla sonuçlanan gelişmelerin yol haritası üst düzey kararlı tutumun eseridir. 2013'teki göç yasası ve teşkilatına dönüşen yolda kilometre taşı niteliğindeki adımlar hükûmetin ilan ettiği 2001, 2003 ve 2008 yılları ulusal programlar ile Göç, İltica ve Dış Sınırların Korunması Strateji Belgeleri gibi üst düzey karar metinleridir (Kesgin, 2017: 245). Bunlardan ilki 2001 Yılı Bakanlar Kurulu Kararıyla (Ulusal Program) başlayan AB-Türkiye adaylık ve müzakere sürecinin göç-iltica konusundaki ilk resmi üst düzey belgedir. Bakanlar Kurulunun 19.03.2001 *tarihli '2001/2129 sayılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'* la AB etkisiyle

değişim sayacı ilerlemeye başlamıştır (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019). Böylece AB üyelik sürecinde göç-iltica alanında hükûmet söylemleri ete kemiğe bürünerek somutlaşmıştır. Bu manada Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyelik süreci içinde kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen reform çalışmalarını kapsamaktadır. Söz konusu program bu alanda yapılabilecek çalışmaların genel çerçevesini çizen yönlendirici bir nitelik taşımaktadır. Ulusal programdaki yer alan hedeflerin takibi ve gerçekleştirilmesi hükûmet adına sorumluluk ilişkin koordinasyon görevi AB'den sorumlu bakana bağlı AB Genel Sekreterliğine verilerek siyasi kararlılık bürokratik aşamaya bırakılarak kurumsallaşma tercih edilmiştir. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarının müktesebatın uyumu konusunda aldığı mesafe AB Genel Sekreterliğine düzenli bilgi akışı ve periyodik raporlamalar yoluyla ölçülerek hükûmet kararlılığın takip ve sorumluluğu düzenli işleyen bürokratik yönetime bırakılmıştır.

Hükûmetin göç-iltica alanında değişim yolundaki niyet ve kararlılığını pekiştiren sonraki yol haritaları 2003 ve 2008 yıllarındaki ulusal programlardır. Bahse kano ulusal programlar aynı amaçla önceki programlarda yer alan hükûmetin iradesini tazelediği, ufak-tefek eklemeler olsa da öz olarak önceki programlardaki gibi kamu kesimi için bir yol haritası çizilerek takvime bağlanmıştır. Bu bağlamda 2003 yılı Ulusal Programda; 2003 yılı Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin Ulusal Programıyla Adalet ve İçişleri başlığı altında Türk Hükûmeti tarafından teknik olarak yapılanlar, yapılması gerekenler ve çekinceleri içermektedir (Güleç, 2015: 93). Göç ve İltica konusunda Adalet ve İçişleri bölümünde 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde; iltica alanında AB mevzuatına uyumun başlatılması öncelik olarak belirlenerek devamında detaylı olarak yasal, idari, kurumsal ve personelin eğitimi yapılması gibi planlanan bir dizi değişiklikler takvime bağlanmıştır. Bunlar arasında sığınmacı ve mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi, bu alandaki idari ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. AB'ye uyum kapsamında göç-iltica alanında yasal düzenlemenin yapılması ve idari teşkilatlanmanın tamamlanmasına yönelik 2002 yılında oluşturulan İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü kontrolünde çalışma grupları oluşturulmuş ve bu çalışma gruplarınca her üç konuda ülkemizin strateji belgeleri hazırlanmıştır. Bu kapsamda yapılacak yasal düzenlenmelerde 1951 Cenevre Sözleşmesinde tanınan coğrafi

kısıtlama hakkı muhafaza edilerek ve gelecekte doğrudan sığınmacı ve mülteci akımını teşvik etmeyecek ve külfet paylaşım dengesi sağlandıktan sonra tekrar ele alınacağına da değinilmiştir. 2003 Ulusal Programında göç ve iltica alanındaki öncelikler olarak (ORSAM, 2012: 22);

“- İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi,

-Sınır Yönetimi ile İlgili AB Mevzuatına Uyum Sağlanmasına Devam Edilmesi ve Schengen Müktesebatının Uygulanması İçin Hazırlık Yapılması,

-Vize Mevzuatı ve Uygulamasının AB Mevzuatı ile Uyumlu Hale Getirilmesine Başlanması,

- Yasa Dışı Göçle Mücadeleye Yönelik Olarak AB Mevzuatının ve En İyi Uygulamalarının Kabul Edilmesi ve Uygulanması” başlıkları olarak belirlenmiştir.

Bu öncelik alanların belirlenmesinde hiç kuşkusuz AB tarafından eleştirilen ve göç-iltica alanında değişiklik yapılması talep edilen konu başlıkları dikkate yararlanarak yapılan, yapılması gereken idari, yasal ve kurumsal değişiklikler takvime bağlanmış ve yapılamayan (yapılması sakıncalı görülen) çalışmalardan oluşmaktadır.

2005 yılı Ulusal Eylem Planı, AB müktesebatının göç ve iltica alanında üstlenilmesi amacıyla Türkiye'nin önemli yol haritalarından birisi olarak AB üyelik ve müzakere sürecinde göç-ilticaya ilişkin politika, uygulama ve mevzuatında çeşitli değişiklikler meydana getirecek önemli belgedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2018). Plân kapsamı dağınık haldeki en son 1994 Yönetmeliğiyle belirlenen Türkiye'nin iltica ve göç mevzuat ve sisteminin, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi için yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeler, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için gereken yatırımlar ve alınması gereken tedbirleri içermektedir. Ulusal Eylem Planında ele alınan Ulusal Programlarda başlıklar halinde ele alınan konular şunlardır (Mülteciler Derneği, 2018);

“-AB Müktesebatına Uygun İltica Mevzuatının Gerekliliği (1994 Yönetmeliğinin ihtiyacı karşılamaktan uzak olması nedeniyle yerine AB müktesebatına uyumlu İltica Kanununun yürürlüğe konmasıdır)

-Sığınmacıların Kabulündeki İzlenen Usulde Başvuru Makamı (1994 Yönetmeliğinde sığınma başvuruları valilikler bünyesinde emniyet müdürlükleri yabancılar şubesince yürütülmesine ilaveten,

başvuru yapılacak birimlere “bölge merkezleri” eklenmiş ancak bundan neyin kastedildiği veya bunu gerçekleştirecek bölge merkezi bugüne kadar oluşturulmamıştır)

-Sığınmacıların Entegrasyonu ve Mali Yardımların Sağlanması (1994 Yönetmeliğine göre sığınma talebinde bulunan kimselere yönelik uyum ve entegrasyon sistemi kurulması ve entegrasyon programları hazırlanması gerektiği planda belirtilmiştir)

-Kurumsallaşma Eksikliğinin Giderilmesi (Kurumsallaşmanın iltica konusunda sağlanması; mülteci ve sığınmacılar konusunda sorumlu olacak, iltica başvurularını değerlendirecek yeni bir ‘Sığınma ve Göç Kurumu’ oluşturulması öngörülmektedir.”

Bu şekilde iltica alanında da kurumsal yapılanma gerçekleştirilmiş olacaktır. Göç ve iltica alanında siyasi kararlılığı yineleyen ama teknik hususları ihtiva eden bir diğer belge 2008 yılı Ulusal Programıdır. Bahse konu programda Türkiye-AB müzakere sürecinde göç ve iltica alanında uyuma ilişkin ‘Öncelik 24.2 Türkiye’nin “İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının’ uygulanması konusunda işleyen bir takvimde AB müktesebatla uyumlu ‘bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren’ kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıklara yer vermiştir. Bunun yanı sıra yasa dışı göçle mücadele konusunda uluslararası standartlarla uyum içerisinde kapasitenin artırılması şeklinde önceki ulusal programlarda yer alan hedeflere yer vermeye devam edilmiştir (Güner, 2007: 87). Ulusal program amacı doğrultusunda yapılacak idari ve yasal değişiklik takvimi içerisinde ‘25.03.2005 tarihinde Başbakanlık Makamınca imzalanarak yürürlüğe giren ‘İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında’ taahhüt edildiği üzere Türkiye’nin iltica, göç ve yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB müktesebatı ve sistemleri ile uyumlu hale getirilmesini içermektedir. Bu uyumlaştırma sürecinde yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken yatırım projeleri ve alınması gereken tedbirleri öngörmektedir. İçişleri Bakanlığına bağlı bir İltica ve Göç Bürosu (yeni bir göç ve iltica biriminin tesisi) 2008 yılında müsteşarlık makamına bağlı oluşturulmuştur (Menekşe, 2018: 198). Daha önceki ulusal programlar ve eylem planında iltica ve göç olarak ele alınan konu başlığına yabancılar eklenmiş ve iltica, göç ve yabancılar konusunda Türk mevzuatının mevcut coğrafi kısıtlamanın korunarak AB müktesebatına uyumlu hale getirileceği tekrarlanmıştır. 2008 yılı Ulusal Programında göç ve iltica alanında alt öncelikler (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019) ;

“- İçişleri Bakanlığına bağlı bir iltica ve göç biriminin kurulması, bu alanda çalışacak personelin uzmanlık statüsünde istihdamı,

-Kitlesel akınlarda (toplu nüfus hareketleri) takibi ve değerlendirilmesi amacıyla iltica ve göç birim kapasitesinin artırılması,

-İltica ve göç birimi hizmet binasının temini,

-Düzensiz (yasa dışı) göç konularında görev yapan personelin eğitimi ile yabancı geri gönderme merkezlerinin kurulması 2009-2010 yıllarında yapılması” planlanmıştır.

Sonuç olarak, ulusal eylem planları AB müzakere sürecinde iltica-göç alanında, mevcut iltica politikası ve sisteminde önemli eksiklerin giderilmesi ve ihtiyaç duyulan değişikliklerin yapılması suretiyle AB’ye tam üyelik perspektifini güçlü şekilde destekleyen ve yürürlüğe konan hükûmet kararlarıdır (Aydemir ve Gökberk, 2017: 1461). İltica konusunda köklü değişiklikler öneren hükûmet politikaların somut yansımaları olan bu planlar; iltica politikası, entegrasyon, kurumsallaşma, mevzuat değişikliği gibi birçok alanda kapsamlı düzenlemeleri içermektedir. Türkiye’nin son yıllarda artan iltica yükü karşısında uzunca süre gösterdiği kayıtsızlık bir kenara bırakılarak kalıcı ve istikrarlı iltica politikasına doğru evrilmesinde planlar önemli bir hazırlık aşamasıdır.

AB müktesebatının üstlenilmesi sorumluluğu ile hareket eden hükûmetin kısa ve orta vadeli hedeflerini ihtiva eden 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesini (2003 de revize edildi) imzalamasıyla; kısa vadede yasa dışı göçle mücadele, orta vadede ise AB müktesebatının kabul edilerek yürürlüğe konması hedeflenmiştir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019). Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi doğrultusunda görevli kurumsal bir takip mekanizması kurulması ve göç-iltica alanında çalışmalar yapmak ve stratejiler belirlemek üzere farklı devlet kurumlarının bir araya geldiği özel bir görev gücü oluşturmuştur. Görev gücünün sınır kontrolü, göç ve iltica alanında faaliyet göstermesi yanı sıra bu alanlarda genel bir strateji geliştirmek amacıyla ‘sınırlar’, ‘göç’ ve ‘iltica’ başlıklarında üç çalışma grubu göç-iltica alanında görevlendirilen görev gücünün kuruluşunun (2002) ardından bu alanda yapılacakları gösteren yol haritası strateji belgeleri oluşturulmuştur. Bu çerçevede Türkiye’de; Nisan 2003’te Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi ve Ekim 2003’te Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji

Belgesi (İltica Strateji Belgesi) ile Türkiye’de Göç Yönetimi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi (Göç Strateji Belgesi) hazırlanmıştır (Özçürümez ve Şirin, 2011: 39).

İltica Strateji Belgesine göre ilticadan sorumlu olacak kurumsal yapı ile iç mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesinde temel ilkeler adı altında belirlenmiştir (Yabancılar İletişim Merkezi, 2019). Yapılacak değişikliklerde amaçların neler olduğu ayrıntılı olarak sayılarak çerçeve (süzgeç) oluşturulmuştur. Strateji belgesinde AB ilerleme raporlarında yer verilen hususlardan kurumsal yapılanma eksikliğini giderileceği hususunun altı çizilerek, kurulacak yeni birimin görev ve üstleneceği fonksiyona (kurumlar arası eş güdüm) yer vermiştir. İltica başvurularının değerlendirilmesi ve iltica işlemlerinin yürütülmesi amacıyla karar alma sorumluluğuna sahip AB teknik ve mali desteğiyle ayrı bir ihtisas kurumu oluşturulacağı ifade edilmiştir. Strateji Belgesinin son kısmında tedbirlere yer verilmiştir. İltica kanununun Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve AB müktesebatına uyumlu olması prensibiyle yapılacak olan yasal düzenlemelerin uygulamasında bulunacak kamu görevlilerinin eğitimi ile zihinsel bir dönüşümün de hedeflendiği anlaşılmaktadır. Sonuç olarak iltica alanında yasal ve idari değişikliklerin hangi amaçlara yönelik olarak yapılacağına dair bir çerçeve niteliği taşıyan strateji belgesi, iltica alanındaki AB ve uluslararası kuruluşlarla (küresel göç yönetimiyle) uyumun gözetildiğini iç ve dış kamuoyuna ilan etmektedir.

Türkiye'nin göç yönetimi alanında katılım öncesi süreçte AB politikalarıyla uyumlu bir politika geliştirilmesi amacıyla çıkarılan diğer üst düzey metinler strateji belgeleridir. Göç Çalışma Grubunca hazırlanan ve İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü tarafından son şekli verilen ilk strateji belgesi Göç Strateji Belgesidir. Bu belgede yer verilen hususlar incelendiğinde (Yabancılar İletişim Merkezi, 2019); İlk olarak göç yönetiminde mevcut durum tespiti yapılarak AB’nin inşa etmeye çalıştığı ortak göç politikası ekseninde AB’nin bir güvenlik, adalet ve özgürlük alanı olarak oluşturma çabalarıyla (yaklaşımıyla) uyumu gözeten gerekli mevzuat çalışmaları ve yapılması icap eden değişiklikler tespit edilmiştir. AB üyelik perspektifiyle şekillenen göç-iltica stratejisi doğrultusunda küresel göç yönetim (uluslararası kuruluşlar) aktörleriyle diyalog ve iş birliği çalışmalarına devam edilerek orta vadede AB’ye uyum kapsamında yapılacaklar listesi tek tek sayılmıştır. Bu kapsamda ele

alınacak mevzular; geri kabul anlaşmaları, vize uyumu, yasa dışı göç ve insan ticaretiyle mücadele şeklinde sayılarak sınırların etkin kontrolü ve yönetimine ilişkin Entegre Sınır Yönetimi Strateji Belgesini yayınlanmıştır. Bu dönemde strateji belgeleri üzerinden AB'ye göç ve iltica alanını uyumlaştırma süreci derinleşerek devam ettirilmiştir. Nitekim Türkiye'nin 2013 tarihli kapsamlı göç yönetim stratejisine geçiş öncesi göç-iltica alanında izleyeceği AB üyelik perspektifli yol haritasında strateji belgeleri önemli yer tutmaktadır.

2.3.2.2. Türkiye'nin Göç ve İltica Yönetim Stratejisinde 2013 Yılı Sonrası

Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uzun yıllar iltica ve göç konusunda mülteci yükü almama politikası gereği kayıtsızlık (umursamazlık) üzerine kurulu göç ve iltica stratejisinin değişen iç ve dış koşullarda yeniden şekillenmesi kaçınılmazdır. Nitekim, 1990'lı yıllarda değişen uluslararası siyasi ve iktisadi konjonktürle beraber yoğunluk ve kapsamı artan göç olgusu karşısında ulus devletler göç politika ve uygulamalarında yetersizliğin farkına varmaya başlamıştır (Castles and Miller, 2008: 12). Türkiye'ye komşu ülkeler ve yakın coğrafyasındaki siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklardan kaçarak gelen yabancıların sayı ve kalış süresindeki artış trendi uluslararası göç meselesinin gün yüzüne çıkmasına neden olmuştur. Türkiye'nin uluslararası göçün bilhassa ani ve yoğun kitlesel göç şeklinde yüzüyle tanışması karşısındaki yasal ve idari mekanizmaların yetersizliği (hazırlıksızlık) gerek içsel yasal ve kurumsal altyapının yetersizliğinin farkına varılmasına gerekse uluslararası toplumun eleştiri ve baskılarına yol açmıştır (ORSAM, 2012: 8). Bu dönemde değişen iç ve dış koşulların etkisiyle önceki dönemdeki ulus devleti koruma refleksiyle belirlenen göç ve iltica yönetim stratejisi yerine AB ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve diyaloga açık zeminde değişim ihtiyacıyla belirlenen göç ve iltica yönetim stratejisi ikame edilmeye başlanmıştır. Bu amaçla 1934 tarihli İskân Kanundan sonra göç ve iltica alanında ilk müstakil düzenleme olan 1994 Yönetmeliğiyle başlayan değişim adımı AB üyelik perspektifiyle ivme kazanarak göç ve iltica yönetim stratejisinde değişime yol açmıştır. Ancak bu değişim adımlarına rağmen göç-iltica stratejisinin temelini oluşturan 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama hakkından vazgeçilmemiştir. Türkiye'nin 1990'lı yıllardan itibaren karşılaştığı uluslararası göç meselesinin üstesinden ulus-devletçi anlayışı sürdürerek başa çıkamayacağı anlaşıldığından küresel göç yönetişimi temsil eden örgütlerle (BMMYK, IOM vb.) başlayan iş birliği ve yakınlaşmasını

gerektirmiştir. Bu işbirliği ve diyalog süreci göç ve iltica alanının kurumsal ve yasal altyapısındaki eksikleri ortaya çıkarmasıyla kitlesel göçlere münhasır 1994 Yönetmeliğin çıkarılmasıyla değişim yolunda ilk somut adım atılmıştır. Türk göç ve iltica yönetiminde dış etkilere açılmanın devamında AB'ye üyelik adaylık (1999) ve müzakere süreci (2005) dışsal koşulların etkisinin pik yaparak iltica ve göç alanında esaslı köklü değişikliklere yol açmıştır (Akdağ, 2007: 161). Ancak bu dönemdeki değişimin kapsamı mülteci yükü almadan imtina eden tarihi rezervin korunması dikkatli bir seyir izlediğini göstermektedir. Nitekim bir taraftan uzunca süre göç ve iltica politikasının üzerine bina edildiği 1951 Cenevre Sözleşmesindeki Doğu kaynaklı mülteci yükü almama temel prensibi muhafaza edilirken diğer yandan idari ve yasal değişikliklerle modern dünyayla uyumu gözetilen göç rejimine geçme amacını bir arada taşımaya özen gösterildiği anlaşılmaktadır. Nihayetinde Cumhuriyetten AB üyelik müzakere süreci arasında istikrarlı bir kayıtsızlık (umursamazlık) stratejisi izleyen Türkiye'nin göç ve iltica stratejisinde (Acer vd., 2011:54) değişikliğe gitme ihtiyacı göç alan ülke olma gerçeğiyle AB müktesebatının üstlenilme sürecinde mecburiyete dönüşmüştür (Güleç, 2015: 92). Göç ve iltica yönetim stratejisinde 2002 yılında oluşturulan Görev Gücü birimiyle başlayan ulusal eylem planları, programlar ve strateji belgeleriyle somutlaşan değişim adımları hızlanarak 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve Göç İdaresinin (GİGM) kurulmasıyla noktalanmıştır. Dolayısıyla Türk göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişimi simgeleyen 2013 tarihli müstakil yasa (YUKK) ve ihtisas kurumu (GİGM) önceki dönemlerdeki sistemsiz esnek politik yaklaşımın mukayese edildiğinde göç-iltica alanında tarihsel kırılmayı temsil etmektedir.

2.3.2.2.1. Göç ve İltica Yönetim Stratejisinin Yasal Çerçevesi

Türkiye'nin uluslararası göç gerçeği karşısında önceki dönem yasal ve idari altyapısının yetersiz kalmasıyla ortaya çıkan kapsamlı göç- iltica kanunu ve müstakil ihtisas kurum ihtiyacı salt içsel ihtiyaç olmayıp diğer yandan AB müktesebatına ve modern dünya örneklerine uyumun da gereğidir. Türkiye'nin son otuz yılda göç alan ülke özelliği kazanmasına yol açan hızla artan ve çeşitlenen göç yükünü taşıyacak yasal ve idari mekanizma eksikliği içsel ihtiyaç olması yanı sıra AB-Türkiye arasında üyelik müzakerelerinin değişmeyen mevzudur. Türk göç ve iltica politika ve yönetiminde kapsamlı reform çağrısı AB tarafından Türkiye'nin reform karnesi niteliğindeki AB

yıllık ilerleme raporlarında rutin olarak yer almaktadır. Bu eleştiri ve önerileri dikkate alarak AB müktesebatına uyum amacıyla hazırlanan ulusal eylem planları, programlarda ve strateji belgelerinde iltica-göç alanında yapılması düşünülen yasal ve idari değişiklikler mütemadiyen taahhüt edilmiştir. İltica ve göç alanında gerek AB tarafı gerekse Türk tarafı iltica kanunu ve ihtisas kurumu kurulmasında hemfikirdir. Nitekim 2002-2009 yılları arasında AB üyelik ve müzakere sürecinde kapsamlı reformların habercisi ulusal eylem planları, strateji belgelerinde ve kalkınma planlarında yer verilen hususlar adım adım olgunlaştırılarak 2009 yılında hazırlanan göç ve iltica kanun tasarısı 2012 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. AB üyelik motivasyonu ile on yıldan fazladır sürdürülen hazırlıkların olgunlaştırıldığı 6458 sayılı YUKK 04.04.2013 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 11.04.2013 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlük kazanmıştır. Yeni dönem göç rejimini temsil eden YUKK'un yürürlük kazanmasıyla ihtisas kurumu Göç İdaresi (GİGM) eş zamanlı olarak kurulmuştur. Böylece Türkiye Cumhuriyeti Devletiyle vatandaşlık bağı bulunmayan kişilerle (yabancılarla) ilgili birçok konuyu düzenleyen, göç teşkilatlanmasını açığa kavuşturan YUKK hükümleri yayımlandığında diğerleri ise geçiş süreci öngörülerek yayımından bir yıl sonra 11.04.2014 tarihinde yürürlüğe girmesi göç ve iltica yönetiminde yeni bir dönemin başlangıcıdır (Erten, 2015: 4). Göç ve iltica alanında yüzünü dış dünyaya çevirerek içe kapanık tavır ve tutumdan vazgeçen yeni dönem göç yönetim stratejisinin taşıyıcısı YUKK'un kanun gerekçesinde değişim ihtiyacı açıklanmıştır. Bunlar (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019) ;

“Ülkeler arası düzenli(yasal) ve düzensiz (yasa dışı) göç kapsamına giren artan insan hareketlerinin önemli bir politika alanı haline gelmesiyle, Türkiye'nin jeopolitik konumu ve sosyoekonomik imkânlarının artan göç yükü ve transit ülke konumundan varış ülkesine evrilmeye yol açtığından 1995-2010 yılları arasındaki düzenli ve düzensiz göç rakamlarının katlanarak arttığı, mevcut yasal düzenlemelerin ve idari uygulamaların yetersiz kaldığından yeni ve kapsamlı bir göç rejimine ihtiyacı gösterdiği vurgulanarak müstakil, derli-toplu yönetim ve uygulamalara olanak sağlayacak daha önceki Ulusal Programlar ve Kalkınma Planları gibi üst düzey metinlerce tespit edilen hususları ihtiva eden ve iltica- göç alanında modern toplumlarla ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve uyumu temin edecek ihtisaslaşmış idari yapılanma ve hukuki çerçevenin ihtiyacının altı çizilmiştir. Türkiye'nin son dönemde hedef ülke durumuna gelmesi, yabancı göçlerinde yaşanan artışlar ve düzensiz göçlerin varlığı, idari yetersizlikleri de beraberinde getirmiştir. Bu sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla 6458 sayılı kanun

çerçevesinde İç İşleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.”

Kanun gerekçesinden de anlaşılacağı üzere Türkiye göç ve iltica alanında 1990’lı yıllardan itibaren başlayan yoğunluk ve kapsamı artan göç yükü karşısında değişikliğe gidilmesine yol açan içsel ihtiyacın farkındadır. Türkiye Cumhuriyetin kurulmasından sonraki 1960-1990’lı yıllar arasında göç veren ülkedir ve ülkeye gelenler ise sadece Türk soyundan olanlardır. Ancak bu eğilim 1990’lı yıllarda tersine dönerek doğu, güney ve kuzey ülke menşeli ülkelerdeki yabancıların transit ve varış ülkesi Türkiye artık bundan sonra göçmenlerin tercih ve çeşitlenen profilleriyle rağbet edilen ülke olarak uluslararası göç sorunu karşılaşılarak farklı milletlerden göç alan ülkeye dönüşmüştür. Türkiye’nin göç alan ülke özelliği kazanması ve sayısı artarak çeşitlenen göçmen profilini taşıyacak yasal ve idari mekanizma ihtiyacı AB sürecinin gereği olduğu kadar içsel kamu düzeni için gerekli olduğunu YUKK’un gerekçesinde teyit edilmektedir. 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu son dönemde göç yönetiminde yaşanan en önemli gelişmedir. Türkiye’nin göç rejiminde esaslı değişikliklere yol açan YUKK temel olarak üç bölümden oluşmaktadır.

1. Yabancılar

2. Uluslararası Koruma

3. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün Kurulması, Teşkilat Yapısı ve Görevleri

Türkiye’nin göç yönetim rejimini değiştiren YUKK’un tanımlar kısmınının 3 üncü maddesi 1’inci fıkranın (1) bendinde “*Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası koruma*” kavramlarından bahsederek düzenli, düzensiz göç ve uluslararası koruma arayan (sığınmacı) göçmenler olmak üzere yabancıları üç kategoriye ayırmaktadır (Şeker vd., 2014: 109). Göç olayına konu olan göçmenler hukuki terminolojide ‘yabancılar’ tabiriyle ifade edilerek ülkeye girişinin yasal olup-olmadığına göre düzenli – düzensiz göç (men) olarak ikiye ayırmış ve bunlara uluslararası koruma arayan sığınmacı ve mültecileri de eklemektedir. Türkiye’ye yabancıların giriş ve çıkış giriş hakkıyla ilgili YUKK’dan önce yürürlükte

olan 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanuna göre ülkeye girişi yasaklanmamış olan yabancılar gerekli şartlar altında Türkiye’de ikamet ve seyahat serbestisine sahip olduğu hükmü yer almaktaydı. Yine 1982 Anayasasının 23’üncü maddesine göre temel bir hak olarak yabancıları da içerisine alacak şekilde herkesin seyahat özgürlüğüne sahip olduğu bu hakkın kısıtlanması Anayasanın 16’ncı maddesinde yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesi bilinmektedir. Böylece YUKK’dan önce dağınık ve yetersiz olarak yapılan yasal düzenlemeler kaldırarak kapsamlı, tutarlı ve çağa uygun hak ve kısıtlamalar getirilmiş oldu (Arslan, 2002: 139). Bu anlamda yabancıların yasal ve yasal olmayan yollarla ülkeye girişi düzenlenerek yasal ve yasal olmayan göçmenliği, YUKK’un 7’inci maddesinde kimlerin ülkeye girişine izin verilmeyeceği ve 9’uncu maddesinde Türkiye’ye giriş yasağının gerekçesi, kararı alacak makamlar ve süresi ayrıntılı belirlenmiştir (Resmi Gazete, 2013). Bunlar;

“(1) Başkanlık, gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak, Türkiye dışında olup da kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından Türkiye’ye girmesinde sakınca görülen yabancıların ülkeye girişini yasaklayabilir.

(2) Türkiye’den sınır dışı edilen yabancıların Türkiye’ye girişi, Başkanlık veya valilikler tarafından yasaklanır.

(3) Türkiye’ye giriş yasağının süresi en fazla beş yıldır. Ancak, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehdit bulunması hâlinde bu süre Başkanlıkçe en fazla on yıl daha artırılabilir.

(4) Vize veya ikamet izni süresi sona eren ve bu durumları yetkili makamlarca tespit edilmeden önce Türkiye dışına çıkmak için valiliklere başvuruda bulunup hakkında sınır dışı etme kararı alınan yabancıların Türkiye’ye giriş yasağı süresi bir yılı geçemez.

(5) 56’ncı madde uyarınca Türkiye’yi terke davet edilenlerden, süresi içinde ülkeyi terk edenler hakkında giriş yasağı kararı alınmayabilir.

(6) Başkanlık, giriş yasağını kaldırabilir veya giriş yasağı saklı kalmak kaydıyla yabancının belirli bir süre için Türkiye’ye girişine izin verebilir.

(7) Kamu düzeni veya kamu güvenliği sebebiyle bazı yabancıların ülkeye kabulü Başkanlıkçe ön izin şartına bağlanabilir kısıtlamalar yapılması için yasal imkân getirilmiştir.”

YUKK’ta ülkeye yasal yollardan giren ve kalan düzenli göçmenler için ikamet izni ikinci bölümde ‘İkamet’ başlığı altında 19-49’uncu maddelerde düzenlenmiştir. İkamet izni alma zorunluluğu vize süresi sonunda ya da 90 günden fazla ülkede kalacak

yabancılar için getirilmiş ve ikamet izni verildikten sonra 6 ay içinde kullanılmazsa iptal edileceği uyarısı yapılmıştır. İkamet izninden muafiyet, başvuru şekli ve makamı, talebin reddi, iptali veya uzatılmaması halleri tek tek sayılmış ve çalışma izninin ikamet izni yerine geçmesi gibi kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Düzenli göçmelerin ülkede kalışı ‘ikamet izin çeşitleri’ ve şartları 30’uncu madde ve devamında sayılmıştır (Resmi Gazete, 2013). Bunlar; “ (1) İkamet izni çeşitleri şunlardır:

- a) Kısa dönem ikamet izni
- b) Aile ikamet izni
- c) Öğrenci ikamet izni
- ç) Uzun dönem ikamet izni
- d) İnsani ikamet izni
- e) İnsan ticareti mağduru ikamet izni”

Düzenli göçmenlerin ülkede kalış şart ve sürelerini tayin eden uzun dönem ikamet izni dışındaki diğer ikamet izinleri sınırlı (sürelili) olduğundan uzun dönem ikamet izni önem kazanmaktadır. Yasal olarak ülkeye giren ve kalan yabancılardan son üç yılda sosyal yardım almamak şartıyla 8 (sekiz) yıl kesintisiz olarak ülkede kalanların kanunda sayılan diğer koşulları taşıması kaydıyla Bakanlığın onayı ve valilikler tarafından süresiz ikamet izni verileceği öngörülmüştür. Uzun dönem ikamet izni alanların Türk vatandaşlara tanınan hak ve ödevlerden; askerlik yapma zorunluluğu, seçme-seçilme hakkı, kamu memuriyetine girme, araç ithal edebilme dışında yine özel kanunlardaki düzenlemeler hariç sosyal güvenliğe ilişkin haklardan istifade edebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Yabancıların uzun dönem ikamet hakkının sona erdiren kamu düzeni veya kamu güvenliğine aykırı hareket etme ve geçerli bir mazereti olmaksızın bir yıldan fazla yurt dışında bulunmasıdır.

YUKK’un üçüncü bölümünde uluslararası toplumun üzerinde durduğu ‘*Vatansızlığı*’ düzenlemektedir. Bu düzenleme ile ülkeye yasal ya da yasal olmayan yollarla gelenlerden vatansızlığın tespiti halinde yasal ikamet hakkı ve kimlik belgesi verilerek vatansızlıktan kaçınılarak yabancının koruma altına alınmaya özen gösterildiğini göstermektedir. Bu kapsamda tespiti yapılan vatansız kişi kimlik belgesi ile ikamet izni başvurusu yapma hakkı, kamu düzenini bozmadığı takdirde sınır dışı edilmeme güvencesi ve çalışma izni başvurusu yapma hakkına sahiptir.

YUKK'un ülkeye yasal yollardan girmeyen ya da yasal yollardan girişle birlikte kalış süresini geçiren yabancılarla ilgili dördüncü bölüm 'Sınır Dışı Etmeyi' düzenlemektedir. Sınır dışı etme kararı Bakanlığın (Genel Müdürlüğün) talimatı üzerine veya resen valiliklerce alınır. Hakkında sınır dışı etme kararı alınan yabancı, bir avukat tarafından temsil edilmiyorsa kendisi veya yasal temsilcisi, kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında bilgilendirilir. On beş gün içerisinde mahkemeye başvurulabilir ve mahkeme on beş gün içerisinde itirazı karara bağlar. Haklarında sınır dışı kararı verilecekler 54'üncü ve 55'inci maddelerde sayılmıştır (Resmi Gazete, 2013). Bunlar;

"MADDE 54- a) 5237 sayılı Kanununun 59 uncu maddesi kapsamında sınır dışı edilmesi gerektiği değerlendirilenler,

b) Terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar,

c) Türkiye'ye giriş, vize ve ikamet izinleri için yapılan işlemlerde gerçek dışı bilgi ve sahte belge kullananlar,

ç) Türkiye'de bulunduğu süre zarfında geçimini meşru olmayan yollardan sağlayanlar,

d) Kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar,

e) Vize veya vize muafiyeti süresini on günden fazla aşanlar veya vizesi iptal edilenler,

f) İkamet izinleri iptal edilenler,

g) İkamet izni bulunup da süresinin sona ermesinden itibaren kabul edilebilir gerekçesi olmadan ikamet izni süresini on günden fazla ihlal edenler,

ğ) Çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilenler,

h) Türkiye'ye yasal giriş veya Türkiye'den yasal çıkış hükümlerini ihlal edenler,

ı) Hakkında Türkiye'ye giriş yasağı bulunmasına rağmen Türkiye'ye geldiği tespit edilenler,

i) Uluslararası koruma başvurusu reddedilen, uluslararası korumadan hariçte tutulan, başvurusu kabul edilemez olarak değerlendirilen, başvurusunu geri çeken, başvurusu geri çekilmiş sayılan, uluslararası koruma statüleri sona eren veya iptal edilenlerden haklarında verilen son karardan sonra bu Kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakkı bulunmayanlar,

j) İkamet izni uzatma başvuruları reddedilenlerden, on gün içinde Türkiye'den çıkış yapmayanlar,

k) (Ek: 3/10/2016-KHK-676/36 md.) Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilenler.

(2) (Değişik: 3/10/2016-KHK-676/36 md.) Bu maddenin birinci fıkrasının (b), (d) ve (k) bentleri kapsamında oldukları değerlendirilen uluslararası koruma başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler hakkında uluslararası koruma işlemlerinin her aşamasında sınır dışı etme kararı alınabilir.

Sınır dışı etme kararı alınmayacaklar ise;

MADDE 55 – (1) 54'üncü madde kapsamında olsalar dahi, aşağıdaki yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınmaz:

a) Sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar

b) Ciddi sağlık sorunları, yaş ve hamilelik durumu nedeniyle seyahat etmesi riskli görülenler

c) Hayati tehlike arz eden hastalıkları için tedavisi devam etmekte iken sınır dışı edileceği ülkede tedavi imkânı bulunmayanlar

ç) Mağdur destek sürecinden yararlanmakta olan insan ticareti mağdurları

d) Tedavileri tamamlanuncaya kadar, psikolojik, fiziksel veya cinsel şiddet mağdurları” olarak sınıflandırılarak kanuni sınır dışı etmeye istisnalar getirilerek mağdur göçmenler için insani koruma refleksiyle ikinci yol açılmıştır.

yasa dışı göçmenlerin ülkeden ayrılış işlemlerine kadar temel insan haklarından faydalanması, insani koşullarda geçici konaklama merkezinde tutularak insan hak ihlallerinin önüne geçilmesi, gerek göçmenlerin maddi ve manevi sağlığı gerekse ülkenin göç rejiminin uluslararası standartlarla uyumunun sağlanarak imaj-itibarının korunması açısından önemli bir tedbir mekanizmasıdır. YUKK'taki düzensiz göçmenlerin faydalanacağı insani koşulları sağlamak üzere 22.04.2014 tarihli Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne bağlı kabul ve barınma merkezleri (1994 Yönetmeliğinde sığınmacı ve mülteci misafirhaneleri) kurulması planlanmıştır. Bu anlamda düzensiz göç yönetiminde kurulması planlanan kabul ve barınma merkezleriyle ilgili 'Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi

Hakkında Yönetmelik' çıkarılmıştır. Yönetmelikle geri gönderme merkezlerinin işletim, işletirme ve denetimine ilişkin protokol esaslarının belirlenmesi, bu merkezlerde verilecek hizmetlerin çeşit ve niteliği, denetimi, kurumlar arası işbirliği ile çalışanların görev ve sorumluluklarıyla, mali konulara ilişkin usul ve esasları belirlenmiştir.

YUKK'un Üçüncü Kısım birinci bölümünde 'Uluslararası Koruma' kısmında uluslararası koruma ve çeşitlerini tanımlanmaktadır. 1994 Yönetmeliğinde olduğu gibi mülteci tanımı 1951 Cenevre Sözleşmesine uygun olarak Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylardan zulme uğrayan ya da uğrama korkusu olanlar için mülteci statüsü verilmesi ülkemizin göç ve iltica politikasındaki rezervi koruması ve AB üyelik perspektifine bağlamasıyla açıklanabilir. Türkiye'ye uluslararası koruma başvuru yapma amacıyla gelen yabancıların yararlanacağı 4 (dört) statü uluslararası koruma çeşidini oluşturmaktadır (Resmi Gazete, 2013). Bunlar;

“1.Mülteci: Avrupa da meydana gelen olaylardan kaçarak ülkemize sığınan, yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.

2.Şartlı Mülteci: Avrupa dışında meydana gelen olaylardan ülkemize sığınan ve BMMYK tarafından mülteci başvurusu alınan ve üçüncü ülkeye yerleştirilmek üzere olan vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilmektedir.

3. İkincil Koruma: Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,

b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,

c) 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.

4. Geçici Koruma: Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.”

6458 sayılı YUKK'un yürürlüğe girmesi ile uluslararası koruma türleri arasına giren geçici korumaya ilişkin YUKK'un 91'inci maddesine istinaden Bakanlar Kurulunun 13.10.2014 tarihinde çıkardığı GKY kitlesel sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen ya da geçen ve ayrıldığı ülkesine geri dönemeyen Suriyelileri kapsamaktadır. Bunların kitlesel sığınmacı olarak acil korunma ihtiyacıyla ülkeye gelmesiyle bireysel olarak başvuruların mümkün olmadığından bahisle sağlanacak olan geçici korumanın usul ve esasları geçici koruma statüsünde belirlenmiştir. Geçici koruma kapsamındakilerin; ülkeye kabulü, kalışı, hak (sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler tercümanlık ve benzeri hizmetler) ve yükümlülükleri, ülkeden ayrılışında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğine varan çeşitli hususlar Geçici Koruma Yönetmeliğiyle (GKY) düzenlenmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019).

Türkiye'nin yeni göç rejimini temsil eden YUKK öncesi dönemde göç ve iltica yönetim stratejisi ulus devlet kimliğini koruma refleksiyle 1934 tarihli İskân Kanunu bir kenara bırakıldığında konjonktürel içsel ihtiyaca uygun yapılan idari düzenleme ve kararlar dışında kalıcı bir düzenlemeden imtina edilmiştir. 1990'lı yıllarda ilk kez ortaya çıkan uluslararası göç olgusuyla değişen vasatta Türkiye tarihsel içe kapanık tavır ve kayıtsızlık politikasını bir kenara bırakarak küresel göç yönetim unsurlarıyla yakın diyalog ve ortak programlar gerçekleştirmeye başlamıştır. Göç ve iltica alanında dış etki ve katkılara açıklık 2000'li yıllarda AB adaylık ve üyelik süreci etkisiyle olgunlaşarak 2013 tarihli kapsamlı yasal ve idari reformlara ortam hazırlamıştır. Bu dışsal unsurların sonuncusu ise 2011 Suriye Krizi sonrası güncelliğini koruyan kitlesel sığınmacılar meselesidir. Suriyeli kitlesel sığınmacılar sorunu göç ve iltica yönetiminde değişim ihtiyacını hızlandırıcı etki yapmıştır. Bu tetikleyici dışsal koşulların varlığının etkisiyle içeride siyasal karar mercileri göç ve iltica konusundaki mutabakatıyla 2013 tarihinde yasalaşan YUKK ile yeni bir döneme geçilmiştir (Aygün ve Kaya, 2016: 99). YUKK ile Türk göç ve iltica yönetiminde hukuki ve idari değişim arayışları olgunluk seviyesine erişmiştir. Bu sayede göç ve iltica alanı müstakil yasal çerçeve ve ihtisas kurumu vasıtasıyla klasik kamu politika ve hizmet sahasına dahil olmuştur.

2.3.2.2.2. Göç ve İltica Yönetim Stratejisine İlişkin Kurumsal Yapılanma

Bir ülkenin göç ve iltica stratejisinin belirlenmesi süreci her şeyden önce dönemin iç ve dış siyasi koşullarıyla yakından ilgilidir. Göç ve iltica alanı ulusal sınırları aşan etki ve sonuçlar nedeniyle dışsal etkilerin varlığı kaçınılmazdır ancak nihayetinde ulus devletlerin egemenlik hakkı çerçevesinde politik yaklaşım/ tercih doğrultusunda şekillenir. Nitekim göç- iltica politikası ve uygulamaları üst düzey kararlığı ifade eden siyasal karar mercilerin politik tavır ve yaklaşımına göre anlam ve önem kazanır. Dünya devletlerinde olduğu gibi Türk göç-iltica yönetiminin ilk ve en önemli aktörü hükûmettir (Çakı, 2018: 66). Hükûmetin siyasi güç, vizyon ve politik kararlılığıyla vücut bulan yasal ve idari düzenlemeler sayesinde göç-ilticadan sorumlu teşkilatın varlığı ve yetkisi netleşebilecektir. Türkiye'nin iltica ve göç stratejisinde önceki dönemde dağınık ve güvenlik kurumları ağırlıklı çok başlılığın yol açtığı kurumlar arası koordinasyonsuzluk ve iletişim-işbirliği sorunları yıllardır süregelen yapısal sorunlardır (Işıkçı, 2017: 32). Buna ilaveten yerel dinamikleri, ulusal ve uluslararası STK ve kuruluşları, üniversiteleri yok sayan içine kapanık ve aşırı merkezîyetçiliğin yansımalarıyla güvenlik kurumları ağırlıklı merkezîyetçi yapılanma hükûmet politika ve tercihlerinin doğal yansımasıdır. YUKK ile birlikte dışa dönük, iş birliğine açık, farklı yasal ve idari statüdeki kurum ve kuruluşlarla iletişime önem veren, modern dünya örnekleriyle uyumu gözetilen sivil, ihtisaslaşmış idari teşkilatlanma ve yönetime geçilebilmesi için hükûmetin vizyon ve kararlı tutumu şarttır (Örselli ve Babahanoğlu, 2016: 2068).

Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yönetim sistemi içerisinde göç -iltica alanında devlet politikasını belirleyen en üst karar merci- 2011 Suriye Krizi örneğinde olduğu gibi Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) istisnai durumlardaki bazı kararlarını saymazsak- Cumhurbaşkanı başkanlığındaki bakanlar kuruludur. 16 Nisan 2017'de yapılan Anayasa değişikliği referandumuyla parlamenter sistemdeki hükûmet sistem yerine Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişle bakanlar kurulu revizyona uğrayarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi olarak isim değişikliğine uğramıştır. Ancak parlamenter sistemde olduğu gibi yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı bundan böyle başbakanlığın lağvedilmesiyle başbakanlığın kullandığı idari ve siyasi gücün temerküz ettiği Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemindeki yine Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu göç ve ilticaya ilişkin en üst düzeydeki kararların verildiği

merci olmuştur (Turan, 2018: 53). Nitekim hükûmet olma sorumluluğu göç ve ilticaya ilişkin hükûmet politikasının oluşumunda anayasa ve yasalara, kalkınma planları gibi temel düzenleyici metinlere uygun yapılması, uyulması ve denetiminde birinci düzeyde sorumluluk bakanlar kurulunda iken yeni hükûmet sisteminde Cumhurbaşkanlığı Hükûmetindedir. Parlamenter Hükûmet sisteminde kurumsal yapılanmaya gidilmesi ancak kanunla mümkün olduğundan her hangi bir kamu hizmetini üstlenecek yeni bir kurumun kurulması, teşkilatlanıp, görev ve yetkilerinin ekseriyeten TBMM’de iktidar çoğunluğuna sahip siyasi karar mercilerinin isteği veya nadiren siyasi mutabakatla yapılabiliyordu. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemine geçiş sonrası parlamentonun kanun çıkarmasına ihtiyaç kalmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısında (merkez ve taşra) değişiklik imkânı getirilmiştir (Güler, 2018: 317). Böylece göç ve iltica alanında görevli İçişleri Bakanlığı ve Göç İdaresinin yetki, görev ve teşkilat yapısına ilişkin düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağından en üst politik karar merci Cumhurbaşkanlığı Hükûmetidir. Böylece göç yönetiminden nihai sorumlu siyasi ve idari sorumlu Cumhurbaşkanlığı hükûmeti göç-iltica konularında üst düzey politik kararlar, kalkınma planı vb. üst düzey karar metinleri, uluslararası sözleşme ve anlaşmalar, devlet ve hükûmetler arası ikili ve çoklu işbirliği üst düzey kararları vermektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemi öncesinde göç-iltica alanında görevli esas kurumlar İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü-Hudut, Yabancılar ve İltica Daire Başkanlığı) ile Başbakanlık AFAD’tır (2018 Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemiyle İçişleri Bakanlığına bağlandı). Ancak göç yönetim stratejisindeki değişimin etkisiyle 2013 yılından itibaren Emniyet Genel Müdürlüğü kademeli olarak 18.05.2015 tarihine kadar görevlerini Göç İdaresi (GİGM) merkez ve taşra teşkilatına devretmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 46). Göç ve iltica yönetiminde ihtisas kurum Göç İdaresinin kurulması ve faaliyete geçmesi (11.04.2013) öncesinde 28.04.2011 tarihinden itibaren ülkeye kabul edilen Suriyeli Sığınmacılar ve vd. statüdeki göçmenlere yönelik iş ve hizmetlerin sunulması için istişari karar merci Göç Kurulu oluşturulmuştur. Kurula üye bakanlıklar ve kamu kurum/kuruluşları ilerleyen yıllarda hükûmetin göç politikasına uygun olarak kendi teşkilat yapısında göçmenlerden sorumlu ihtisas birimleri kurarak örgütlenmeye gittiği görülmektedir. Göç Kurulu üyesi bakanlık ve kamu kurumları

bünyesinde stratejik planlardaki amaç ve hedefleri gerçekleştirmek, Cumhurbaşkanlığı hükûmetinin göç-iltica politikasına uygun ve uyumlu iltica-göç alanında ilgili birimler ihdas edilerek göç yönetimi içerisinde yerini almıştır. Dolayısıyla Türk göç ve iltica yönetiminde 2013 yılı YUKK'un ihdası ve GİGM'nin faaliyete geçmesi tarihsel kırılma olması yanı sıra kısa sürede çeşitli bakanlık ve kurumların göçmenlere münhasır birimler kurmaları, personel ve bütçe ayırmaları göç ve iltica yönetimin kurumsal kapasitesinin hükûmetin politik yaklaşımıyla genişlediğini göstermektedir.

Tablo 2-19: Göç Yönetiminde Merkez-Taşradaki Görevli Kurumlar

Cumhurbaşkanlığı Hükûmeti (Merkez)
İçişleri Bakanlığı (Göç Kurulu, Göç İdaresi ve AFAD*)
Dış İşleri Bakanlığı (Göç, İltica ve Vize Genel Müdürlüğü)
Kültür ve Turizm Bakanlığı (Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Bşk.)
Millî Eğitim Bakanlığı (Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğüne bağlı Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı)
Sağlık Bakanlığı (Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü- Göçmen Sağlığı Dairesi Bşk.)
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler (Aile ve Toplum Hizmetleri Gn. Md. bağlı Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psiko-sosyal Destek Daire Başkanlığı)
Diyanet İşleri Başkanlığı (Din Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı Göç ve Manevi Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı)
Koordinatör Vali(lik)**-Valilikler (Taşra)-
İl Göç İdaresi ve İl AFAD*

*2011-2018 yılları arasında Suriyeli Sığınmacılar yönetimindeydi

**2012'de Koordinatör Valilik müessesesi kuruldu ancak 2015'te kaldırıldı,

Kaynak: Araştırmacı tarafından derlenerek oluşturulmuştur

Bu anlamda 2013 yılında GİGM'nin kurulmasıyla başlayan süreçte beş yıl gibi kısa sürede (2013-2018) Göç Kuruluna üye bakanlık ve kurumlar Tablo 2-19'daki kendi ihtisas birimlerini oluşturmuştur. Göç ve iltica yönetiminde değişimde kuşkusuz içsel istek ve ihtiyaçlar önemli yer tutmaktadır. Nitekim, Türkiye'ye yönelen düzensiz göçlerin çeşitlenerek (göç yükünün) artması eski kurum ve kurullarla yürütülmesinin mümkün olmadığı içeride değişim için gerekli farkındalığı sağlamıştır. Bununla birlikte uluslararası toplumla ilişkilerin ve iş birliğinin yaygınlık kazanması bilhassa AB üyelik sürecindeki müktesebatın üstlenilmesi kapsamında yasal ve idari değişikliklerin yapılması

zarureti dışarıdan bakıldığında göze çarpmaktadır. Bu iç ve dış konjonktürün çakışmasıyla değişime uygun vasatın doğması müteakiben göç-iltica alanında köklü değişiklikler getiren 11.04.2013 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çıkarılmıştır. YUKK ile Türkiye'nin göç ve iltica alanında dağınık yasal ve kurumsal yapısı yerine kapsamlı yasal çerçevede faaliyet gösterecek sivil ihtisas kurumu Göç İdaresi (GİGM) ihdas edilmiştir. Esasında yeni göç rejimini temsil eden kurum Göç İdaresinin teşkilat, yetki ve görevleri incelendiğinde Başkanlık statüsü taşıyan kurumlardan ayrılmaktadır. Nitekim GİGM'nin merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlanması, ulusal göç politika ve stratejilerini belirleme yetkisi, çeşitli bakanlık ve kurumları ilgilendiren konularda koordinasyon yetkisi, uluslararası kuruluşlarla temas kurabilmesi hususları bakımından kamu teşkilatlanma geleneği içerisinde benzersiz yetki ve görevlerle donatılması dikkat çekicidir (Işıkcı, 2017: 37). Tablo 2-20'de merkezi düzeyde göç yönetiminde Göç İdaresi dışında merkezde göç ve iltica alanında münhasır konularda veya konjonktürel olarak görevli ve yetkili merkezi düzeyde kurumlara yer verilmiştir. Bunlardan ilki yurt dışında bulunan Türk vatandaşları ve yurt içindeki yabancı öğrencilerin muhatap kurum Başbakanlığa bağlı 06.04.2010 tarihinde kurulan (Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlandı) Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığıdır (Küçükyağcı, 2017: 481). Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB) gurbetçi vatandaşlar ve Türkiye'ye gelen yabancı öğrenciler gibi iki münhasır konuda görevli olarak göç-iltica yönetim kurgusunda yer alarak görev (hizmet) alanı bakımından göç yönetim şemsiyesi altında çalışmaktadır. İkincisi ise 2011 Suriye krizinden sonra kitlesel sığınma yönetiminden 29.04.2011'den 01.01.2018 tarihine değin hükûmet adına sorumlu olarak görev yapan 25.05.2009'da kurulan (AFAD) Afet ve Acil Durum Başkanlığıdır (Karaca ve Dinçer, 2013: 29). Göç yönetiminde ana aktör Göç İdaresi (GİGM), ancak GİGM'nin kuruluşundan önceki aktör AFAD'ın özellikle 2011 Suriye Krizinin sığınmacılar sorununa dönüştüğü 2011-2015 yılları arasında iltica alanında ana aktör iken 2015-2018 arasında Göç İdaresiyle müşterek aktör olarak hükûmet tarafından rol ve görevi tayin edilmiştir. Bunlarla birlikte Göç Kuruluna üye olan bakanlıkların Tablo 2-20'de görüleceği üzere kendi teşkilatları içerisinde Suriyeli Sığınmacılar göçünde doğrudan görevli ve yetkili birimleri kurmaları merkezi düzeyde göç yönetim politikalarına uyumun gözetildiğini göstermektedir. Bakanlıkların ve ilgili merkezi

kurumların her ne kadar kitlesel Suriyeli Sığınmacılarla ilgili de olsa kendi sorumluluğunu taşıyacak ihtisas birimleri kurmaları hem göç-iltica alanında yönetim boşluğunu azaltmış hem de merkezi düzeyde göç ve iltica yönetim ve politika geliştirme kapasitesini artırmıştır.

2.3.2.2.1. İçişleri Bakanlığı

Köklü bir geçmişe sahip, ülke güvenliği ve kamu düzenini sağlamakla görevli İçişleri Bakanlığı bünyesinde mülki, askeri ve mahalli idareleri barındırmaktadır. Merkezi idarenin (bakanlıkların) taşra kuruluşlarının hiyerarşik amiri valilerin birincil amiri (valilerin atama ve özlük işlemleri) konumunda olması aynı zamanda yerel yönetimlerin (belediye, il özel idare ve büyükşehir statüsü dışındaki köyler) üzerindeki vesayet yetkisiyle idarede bütünlüğü ve yeknesaklığı sağlama görev ve yetkisi bakanlığın merkezi idare içerisinde üstün konumunu göstermektedir. İçişleri Bakanlığı keza iltica ve göç alanında güvenlik ve asayiş kurumları vasıtasıyla yıllardır görev yapmaktaydı. Göç İdaresi kurulmadan önceki göç rejiminde de bakanlık merkezde emniyet genel müdürlüğü ve taşrada valilikler aracılığıyla göç (yabancılar) konusunda söz sahibiydi. Ancak YUKK ile inşa edilen yeni göç rejiminde iltica ve göç alanında hükûmetçe izlenecek politika ve stratejilerin belirlenmesi gibi üst düzey politik kararların bakanlıkça belirlenmesi ve icra edilmesi sorumluluğunu genişletmiştir. Bakanlığın parlamenter sistemde hükûmet çatısı altında göç konusunda siyasi ve idari sorumluluğunu 2013 yılında icraya başlayan Göç İdaresi (GİGM) ve 2018’de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçilmesiyle İçişleri Bakanlığına bağlanan AFAD’la kurumsal kapasitesi artmıştır. Bakanlığın göç ve iltica politikaların belirlenmesinde Göç Kurulu ve göç ve iltica yönetiminde ihtisas kurumu Göç İdaresi ve kitlesel sığınmacıların sorumluluğunu bir müddet taşıyan ve halen sınır ötesinde sorumluluğu bulunan AFAD’ın teşkilat yapısında yer alması kurumsal yönetim kapasitesini göstermektedir.

Türk kamu yönetimi teşkilatlanma ve karar alma geleneğinde birden fazla bakanlık ve kurumu ilgilendiren hususlar müşterek karar verme mercileri kurul veya komisyonlar marifetiyle yapılmaktadır. 6458 sayılı Kanunıyla kurulan (md.105) Göç Politikaları Kurulu; İçişleri Bakanın Başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar (Aile ve Sosyal Hizmetler), (mülga) Avrupa Birliği, Dış İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik,

Kültür ve Turizm, Maliye (Hazine ve Maliye), Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme (Ulaştırma ve Altyapı) bakanlıkları müsteşarları (bakan yardımcısı), Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşmaktaydı (Kara ve Kara, 2016:12). Ancak Göç Politikaları Kurulu Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişle 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle kaldırılarak 13 Eylül 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Göç Kurulu olarak yeniden yapılandırılmıştır. Göç Kurulu, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 522'inci maddesinin 1'inci fıkrası (h) bendine şu şekilde eklenmiştir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020); “*Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanır*” hükmü amirdir. Göç Kuruluyla ilgili YUKK'ta; Kurul Başkanının çağrısı üzerine her yıl en az bir kez toplanacağı ve kurulun başlıca görevleri YUKK (md.105/3)'ta ayrıntılı olarak sayılmıştır (Resmi Gazete, 2018). Kurulun görevleri; “

- a) *Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek*
- b) *Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak*
- c) *Kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek*
- ç) *İnsani mülahazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye girişi ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek*
- d) *Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile Tarım ve Orman Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işler için gelecek yabancılara ilişkin esasları belirlemek*
- e) *Yabancılara verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek*
- f) *Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek*
- g) *Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almaktır.*”

Göç yönetim ve politikasında sadece alınan kararları uygulayan ya da yasadaki amir hükümleri takip ederek rutin iş ve işlemler yürütmenin ötesinde güncel gelişmeleri

inceleyen ve yapılması gereken değişiklik ve alınması gereken tedbirlerin tartışılması hiç kuşkusuz sadece gc yönetiminde değil kamu yönetiminde de oldukça dikkate değer bir durumdur. Kurul, olağan olarak başkanın çağrısı üzerine yılda bir kez veya gerektiğinde başkanın çağrısıyla olağanüstü toplantılar da yapabilmesi ve toplantı gündeminin üyelerin görüşü de yararlanarak başkan tarafından belirlenmesi merkezde gc ve iltica alanında müşterek karar alma ortamı oluşturulmaya çalışıldığını göstermektedir. Kurula ye kurumlar arasında koordinasyon fonksiyonu yüklenmesi daha önceki gc ve iltica yönetimindeki dağınık ve parçalı yönetim ve uygulamaların önüne geçmek için tasarlandığını düşündürmektedir. Kurulun sekreteryaya hizmetlerinin Gc İdaresi Genel Müdürlüğünce yürütülmesi ihtisas kurumun yürütme vasıtası olmasıyla merkezde karar alma, uygulamada takip kolaylığı ve yönetimde bütünlüğün sağlanmasını kolaylaştırmaya yöneliktir. Kurula icrai karar yetkisi tanındığı konular yanı sıra diğer bakanlık ve kurumların uygulayacağı genel politika ve stratejilerin belirlenmesi ve takibi, kurumlar arası koordinasyon ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapma gibi temsil fonksiyonu gibi geniş bir yelpazede görevler ve yetkiler de verilmiştir. Gc Kurulu bir yandan merkezde gc ve ilticaya ilişkin bakanlıklar ve ilgili kurumların müşterek iştişareye dayalı karar alma modeli temsil ederken diğer yandan bakanlığa diğer bakanlık ve kurumlar üzerinde gc ve iltica alanında eşitler arasında birinci konumu sağlamaktadır.

Gc ve ilticayla ilgili kurumların bakanlık çatısı altında olması bakanlığın st düzey karar metni stratejik planlarına da yansımıştır. Bu anlamda Bakanlığın gc ve iltica konusuna yaklaşım ve sorumluluk bilincini gösteren 2015-2019 ve 2019-2023 yılları stratejik planları incelendiğinde; stratejik planların misyon kısmında (İçişleri Bakanlığı, 2014 ve 2019) “ *Bakanlığın; temel hak ve hürriyetleri esas alarak i güvenlik, sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlama, etkili sınır yönetimi ve gc politikalarını oluşturma, kamu hizmetlerinin koordinasyonu ile etkin il ve ilçe yönetimini tesis etme, mahalli idarelerin hizmet standartlarını yükseltme, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini sunma ve sivil toplumu destekler ve görevlerini insan odaklı olarak ifa etmek*” şeklindeki ifadeleri düzensiz gc hareketlerine karşı sınır ve kıyı emniyetini sağlama ve etkili sınır yönetimi ve gc politikaları oluşturmayı öncelikli görev alanı ilan ettiği görülmektedir. Bakanlığın kuruluş (varoluş) gerekçelerinden birisi olarak etkili gc politikaları takip edeceğine dair taşıdığı iddia ve gc yönetiminde verilen görevi yerine getirmede siyasi kararlılık vurgusu gc

yönetimine verilen önem ve sahiplenmenin göstergesidir. Planlarda, bakanlığın misyonunu gerçekleştirme yolunda güçlü yönler analizinde ise çok geniş bir yelpazede (güvenlikten- nüfusa, göçten- sivil topluma vb.) görevleri sayılarak göç konusu bakanlığın sahip olduğu birikim ve taşradaki yaygın erişim ağı (81 il valiliği ve 892 ilçe kaymakamlığı) güçlü yönlerinden birisi olarak görülmektedir. Ancak ülkemizin bulunduğu coğrafi bölge ülkelerinde yaşanan istikrarsızlıkların, ülkemize yönelik kitlesel göç hareketlerine (Suriyeli Sığınmacılar örneğinde olduğu gibi) sebebiyet vermesi kamu düzeni ve toplumsal istikrarını olumsuz etkilemektedir. Bu durumun farkında olan Bakanlık Türkiye'nin yasa dışı göçe ilişkin transit ülke konumundan hedef ülke durumuna gelme ihtimalini göç konusunda yumuşak karnını oluşturan tehdit olarak görmektedir. Türkiye'nin tarihi-kültürel bağların yoğun olduğu coğrafyadaki bitmek bilmeyen siyasi ve sosyal istikrarsızlıklar göç-iltica yönetiminde istikrarlı ve öngörülebilir bir yük tahmini ve buna bağlı politika ve strateji geliştirme önünde yapısal engel olduğu malumdur. Bakanlık stratejik planlarında stratejik amacın; iç güvenlik, göç ve sınır yönetimi hizmetlerinin insan hakları çerçevesinde etkinleştirilmesiyle huzur ve güven ortamının sağlanabileceği vurgulanmaktadır. Bakanlığın göç ve sınır yönetimini insan hakları ekseninde yürüteceğini ilan etmesi Türk devleti ve toplumun tarihsel tutumu, uluslararası toplumun beklentisi ve uluslararası taahhütlerle uyumlu bir yaklaşımdır. Bu anlamda iç güvenlik ve huzur ortamını göç ve sınır yönetimiyle ilişkilendirerek göç yönetiminde etkili güvenlik politikalarına başvurulacağı vurgulanmaktadır. İçişleri Bakanlığı stratejik planlarında göç ve ilticaya ilişkin misyon, vizyon bildirimi, güçlü-zayıf yönler analizinde, hedefler bölümünde yer vermesi göç ve ilticaya ilişkin hususlara Bakanlıkça verilen önem ve değeri somut olarak ortaya koymaktadır.

2.3.2.2.2. Göç İdaresi Teşkilatı

2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunuyla (YUKK) kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) öncesi Türkiye'nin düzenli ve düzensiz göç yönetiminde politika belirleme ve uygulama fonksiyonlarını üstlenen bütüncül bir yapılanmadan bahsetmek mümkün değildir (Önen ve Kahraman, 2017: 146). Göç ve iltica konusu uzunca bir dönem güvenlik ekseninde bırakılması kayıtsız kalınan ve gerektiğinde kontrol edilmesi gerekli bir alan olduğu düşüncesiyle güvenlik birimlerine havale edilmiştir. Bunun dışında vize vb. göç ve ilticayla yakından ilintili politika

unsurları dış ticaret ve turizm gelirlerini artırma ve yakın coğrafyalarla tarihi-kültürel ve siyasi-ekonomik bağlar kurma kaygısıyla göç ve iltica alanından ayrı tutulmuştur. Göç yönetimiyle ilintili konu başlıklarında esasında ekonomi ve dış politikanın işlevsel aracı olarak görülerek iç ve dış politik konjonktürel ortamla uyumlu ancak parçalı ve dönemsel çıkarlara hizmet eden yönetim anlayışı egemendir (Aldemir vd., 2017: 1135). Türk göç ve iltica alanı uzunca süre düzensiz göç ekseninde hassasiyet gösterilen güvenlik sorunu telakki edilen politik yaklaşım ürünü olarak kurumsal adresi merkezde İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğünün Hudut İltica ve Yabancılar Dairesi Başkanlığı ile taşra uzantısı Valiliklere bağlı İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesidir. Göçmenlere yönelik politikaların esas uygulayıcısı emniyet birimleriyle birlikte münhasır konularda genelkurmay hudut birlikleri, sahil güvenlik ve jandarma teşkilatları, gümrük, tarım ve hudut sağlık birimleri göç ve iltica kamusal alanında görev yapmaktaydı. Yeni dönem iltica ve göç rejimini temsil eden YUKK'tan önce (Baykal ve Yılmaz, 2020: 634) gerek yasal yollardan Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanun ve Vize Kanunu kapsamına giren yabancılarla gerekse düzensiz göçmenlerin ülkeye girişinden-çıkışına dek uygulanacak resmi prosedürler düzensiz göç yönetiminde görevli kurumlarca (emniyet yabancılar şube) yerine getirilmekteydi. Göç ve iltica yönetiminde uzunca süre yabancılarla muhatap güvenlik birimi yabancıların ülkeye yasal girişi, ikamet vb. rutin iş ve işlemleri, yasa dışı göçmenleri kontrol altına alarak toplama merkezlerine yerleştirme ve gerektiğinde sınır dışı etme konularında çalışmıştır. Bu durum düzenli (yasal)-düzensiz (yasa dışı) göçmenlerin ayırt etmeksizin merkezde ve taşrada güvenlik eksenli kamu kurumları tarafından yürütülmesi sonucunu doğurduğundan güvenlikçi-kontrolcü ve dağılık göç yönetimi uzunca süre sürdürülmüştür (Karatepe ve Aktaş, 2017: 2142). Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde AB üyelik süreci 2002'den 2013'e yaşanan hızlı değişimle İçişleri Bakanlığına bağlı 04.04.2013 YUKK ile kurulan Göç İdaresi teşkilatı sivil ihtisas kurumu olarak güvenlikçi ve dağılık idari yapılanmanın tasfiyesini temsil etmektedir. Parlamenter Hükûmet Sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sisteminde de 4'nolu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 15.07.2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Göç İdaresi, İçişleri Bakanlığı bağlı ve ilişkili kuruluş olarak merkezi göç yönetiminde ihtisas kurum iken, 29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî

Gazete'de yayımlanan 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlüğün statüsü Başkanlık olarak değiştirilmiştir. 2013 tarihli YUKK'taki teşkilat yapısı, görev ve yetkileri 2018 tarihli 4'nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesindekiyle mukayese edildiğinde önemli ölçüde korunarak yeniden düzenlenmiştir (Resmi Gazete, 2019). Başkanlığa (GİB) dönüştürülen Genel Müdürlük (GİGM) merkez teşkilatı yeniden düzenlenmiş ancak taşra ve yurt dışı teşkilatı korunmuştur. Türk göç ve iltica rejiminde politika belirlemede merkezde Cumhurbaşkanlığı Hükûmeti uygulamada 2013 yılındaki değişikliğe kadar İçişleri Bakanlığı bağlı kuruluşu Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar dairesidir/ birimiydi. Türk göç ve iltica yönetiminde neredeyse on yıllık (2002-2013) AB müktesebatın üstlenilmesi çalışmalarının mahsulü olarak Tablo 2-20'deki kurumsal görünümüne ilişkin değişim geçiş sürecini özetler niteliktedir.

Tablo 2-20: Göç ve İltica Yönetiminde Değişim

Eski Göç Rejimi	Geçiş Süreci	Yeni Göç Rejimi
Bakanlar Kurulu (Merkez)	Bakanlar Kurulu (Merkez)	Bakanlar Kurulu (Merkez)*
İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü-Hudut, ve Yabancılar Dairesi)	Görev Gücü (2002), İltica, Dış Sınırlar ve Göç Çalışma Grupları, Göç ve İltica Bürosu (2008)	İçişleri Bakanlığı (Göç Kurulu ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü**)
Valilik (Taşra)	Valilik (Taşra)	Valilik (Taşra)
İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi	İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi ve İl Göç İdaresi Müdürlükleri	İl Göç İdaresi Müdürlükleri

* 16.04.2017'de kabul edilen ve 09.07.2018'de fiilen icraya geçen Cumhurbaşkanlığı hükûmeti, Göç ve iltica yönetiminde en üst düzey mercii olarak parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulunun yerini almıştır.

**29 Ekim 2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Müdürlüğün statüsü Başkanlık olarak değiştirilmiştir.

Kaynak: Araştırmacı tarafından derlenerek hazırlanmıştır

Bu açıdan 2002 yılında İltica, Göç ve Dış Sınırları Koruma Görev Gücüne bağlı altı kurum temsilcisinin yer aldığı Göç Çalışma Grubuyla başlayan ihtisas birim kurma gayretleri adım adım ilerlemiştir. Göç ve İltica Çalışma Grupları 15.10.2008 tarihinde İçişleri Bakanlığına bağlı 'İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesinin Geliştirme ve

Uygulama Bürosuna dönüşerek Göç İdaresinin vücuda gelmesine nüve teşkil eden hedefe giden yoldaki kilometre taşı olmuştur (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019). Nitekim bu değişim arayışının altyapısını ve motivasyonu içsel ihtiyaçlar ve AB üyelik sürecinde mündemiçtir. Bilhassa AB üyelik müzakere süreci Türkiye'nin göç-iltica alanında yapması gereken idari ve yasal düzenleme vurgusu gerek AB yıllık ilerleme raporlarında gerekse hükûmetçe hazırlanan ulusal programlarda, göç ve iltica strateji belgelerinde mütemadiyen yer almaktadır. Böylece hükûmetin AB üyelik perspektifiyle başvurduğu reform hamlelerinin parçası olarak Türk göç ve iltica yönetiminde kurumsal yapılanma ve kapasite oluşturma çabaları 2002'de başlamış ve nihayet 2013 yılında 6458 sayılı YUKK'un çıkarılmasıyla olgunluk seviyesine erişmiştir. YUKK'un 103'üncü maddesine göre göç-iltica ve yönetimi alanında belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak iş ve işlemleri yürütmek ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmak üzere merkezi düzeyde görevli ve sorumlu, taşrada icrai kurum olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) teşkilatı kurulmuştur. GİGM, bu görevlerini merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı eliyle yürütecektir. Yurt içinde merkezde daire başkanlıkları, 81 il ve 148 ilçe müdürlüğü, yurt dışında göç ataşelikleri (Aktel ve Kaygısız, 2018: 596) marifetiyle 18.05.2015 tarihinden itibaren taşrada il emniyet müdürlükleri yabancılar şubesi tarafından yürütülen iş ve işlemler tamamen devir yararlanarak Başkanlık taşra teşkilatı il müdürlükleri tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Kilis Göç İdaresi Müdürlüğü Brifing, 2019).

Genel Müdürlüğün 29.10.2021 tarihinde Başkanlığa dönüştürülmesi öncesi klasik kamu hizmetlerine getirilen göç ve iltica alanında rutin yönetim dışında politika ve strateji geliştirme, uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve kurumlar arası koordinasyon sağlaması kamu yönetim geleneği içerisinde klasik Genel Müdürlük statüsünün çok ötesinde olması dikkat çekicidir. Bu manada GİGM'nin üst düzey sorumluluklarını ifade eden YUKK'un 103 ve 159' uncu maddelerinde; “ *Bakanlar Kurulunca göç ve iltica alanındaki belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak çalışır ve gerektiğinde kurumlar arası koordinasyon sağlar, yine göç-iltica alanında mevzuat ve idari kapasitenin geliştirilmesi ve politika ve stratejilerin belirlenmesinde çalışır. Düzenli, düzensiz göçmenler ile vatansızlara ilişkin iş ve işlemler ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve çalışmalar yapma*” (Resmi Gazete, 2018) şeklinde sorumluluk ve yetkileri sayılarak klasik kamu kurumu ötesinde konumlandırılmıştır. GİGM'nin klasik hizmet sunan kamu kurumu gibi rutin çalışmalarını yürütme görevi

yanı sıra uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapma, göç ve iltica alanında küresel gelişmeleri takip etmesi amacıyla yurt dışı teşkilatına yer verilmesi dikkate değer bir durumdur. GİGM'nin bünyesinde müşterek düşünme, karar ve eyleme geçmeye göre tasarlanan çeşitli bakanlık ve kurumların temsilcilerinin yer aldığı kurul ve komisyonların yer alması yine klasik kamu teşkilatlanma geleneği dışında eşine az rastlanır özelliklerdir. Nitekim bu durum Türk göç yönetim tarihinde Cumhuriyetten beri sürdürülen içe kapanık ve dış gelişmelere kayıtsız kalınan uzunca bir dönemde kapandığını ve yeni bir dönemin başladığının en kuvvetli işaretlerinden birisidir.

Tablo 2- 21: Göç İdaresi Başkanlığı Teşkilat Şeması

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI- Göç Kurulu				
BAKAN YARDIMCISI-İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Kurulu				
BAŞKAN				
Taşra Teşkilatı	Merkez Teşkilatı		Yurt Dışı Teşkilatı	
İl Göç İdaresi Müdürlüğü	Hukuk Müşavirliği		Göç Müşavirliği	
İlçe Göç İdaresi Müdürlüğü	Özel Kalem Müdürlüğü		Göç Ataşeliği	
İl ve İlçe Göç Koordinasyon Kurulu	Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği			
	Rehberlik ve Denetim Başkanlığı			
	İç Denetim Birimi			
	Göç Araştırmaları Merkezi			
	Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı			
BAŞKAN YARDIMCISI		BAŞKAN YARDIMCISI		
Uyum ve İletişim Müdürlüğü	Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü	Yabancılar Genel Müdürlüğü	Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Gn.Md.	Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü
Daire Başkanlıkları	Daire Başkanlıkları	Daire Başkanlıkları	Daire Başkanlıkları	Daire Başkanlıkları

Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2021

Bu açıdan klasik Genel Müdürlük teşkilatı ötesinde verilen görev ve sorumluluklar bundan sonra 29.10.2021 tarihli 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Tablo 2-21'deki Başkanlık teşkilatıyla yürütülecektir. Göç İdaresi teşkilatıyla birlikte göç ve iltica yönetiminde ihdas edilen göç danışma kurulu ve düzensiz göçle mücadele koordinasyon kurulu 15/07/2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 158'inci maddesiyle yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle GİGM kuruluşunda yer alan sürekli komisyon ve kurullardan; Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu ve Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016: 34) kaldırılarak

Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu adında yeni bir kurul oluşturulmuştur. Ancak ilerleyen süreçte 29.10.2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 85 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Genel Müdürlüğün statüsü Başkanlık olarak değiştirilmesiyle eş zamanlı olarak Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu kaldırılmıştır. Yine GİGM'nin kuruluşunda YUKK'un 105'inci maddesiyle ihdas edilen Göç Politikaları Kurulu Cumhurbaşkanlığı hükûmet Sistemine geçişle birlikte 02.07.2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle kaldırıldıktan kısa süre sonra 13.09.2018 tarihli 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 'Göç Kurulu' adıyla yeniden kurulmuştur. Göç Kurulunun görevleri (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021); Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır.

04.04.2013 tarihli YUKK'la kurulan ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle İçişleri Bakanlığına bağlı Genel Müdürlük olarak görev ve yetkileri ; Kararnamenin 158'inci maddesinde “ 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 ” görevleri sayılan GİGM'nin yerine 29.10.2021 tarihinde alan GİB'in görev ve yetkileri ise aşağıda sayılmaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021). Bunlar ;

- “1) Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek
- 2) Göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek
- 3) 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek
- 4) İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek
- 5) Türkiye'de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek
- 6) Uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek

7) Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek

8) Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek

9) 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

10) Mevzuatla verilen diğer görevleri yürütmek.”

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde de İçişleri Bakanlığına bağlı olmayı sürdüren Tablo 2-21'deki Göç İdaresi Başkanlığına dönüştürülen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü teşkilat yapısı mukayese edildiğinde; yurt dışı teşkilatında herhangi değişiklik olmadığı ancak taşra teşkilatında il ve ilçe müdürlüklerine il ve ilçe koordinasyon kurullarının eklendiği görülmektedir. Merkez teşkilatında genel müdürlüğün lağvedilerek kurulan başkanlığa doğrudan bağlı danışma ve denetim birimleri; hukuk müşavirliği, basın ve halkla ilişkiler müşavirliği, iç denetim birimi, rehberlik ve denetim başkanlığı, dış ilişkiler daire başkanlığı, göç araştırmalar merkezi ve özel kalem müdürlüğü kurulmuştur. Bu birimlere kamu bürokratik örgütlenmesinde bakanlık ve özerk kurumların teşkilat yapılanmasında rastlandığından idari olarak güçlü ve etkin bir teşkilata dönüştürme amacına işaret etmektedir. Bunun dışında genel müdürlük statüsünde iken daire başkanlığı seviyesinde olan üç birim ile yeni oluşturulan iki birim genel müdürlüğe dönüştürülerek iki başkan yardımcısına bağlandığı görülmektedir. Bunlardan Uyum ve İletişim Daire Başkanlığından Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğüne dönüştürülerek Göç Politika ve Projeleri Daire Başkanlığı, İletişim Daire Başkanlığı, Kamu Kurumlarıyla İş Birliği ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, Sivil Toplum ve Yabancı Topluluklarla İlişkiler Daire Başkanlığı, Uyum Faaliyetleri Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü bağlanmıştır. Uluslararası Koruma Daire Başkanlığı Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğüne dönüştürülerek Geçici Koruma Daire Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Daire Başkanlığı, Menşe Ülke Araştırmaları Daire Başkanlığı, Uluslararası Koruma Daire Başkanlığı, Yeniden Yerleştirme ve Gönüllü Geri Dönüş Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü oluşturularak bağlanmıştır. Yabancılar Daire Başkanlığı Yabancılar Genel

Müdürlüğüne dönüştürülerek kamet İzinleri Daire Başkanlığı, Sınır Kapıları Yabancı İşlemleri Daire Başkanlığı, Türk ve Akriba Toplulukları Daire Başkanlığı, Vize Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü oluşturularak bağlanmıştır. Düzensiz Göçle Mücadele Daire Başkanlığı ise Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü şeklinde isimlendirilerek Düzensiz Göçmen İzleme Daire Başkanlığı, Geri Gönderme Merkezlerinin Yönetimi Daire Başkanlığı, Kamu Güvenliği ve Giriş Yasakları Daire Başkanlığı, Sınır Dışı İşleri Daire Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğü şeklinde alt birimler oluşturulmuştur. Son olarak karar destek birimleri olarak Genel Müdürlük statüsünde yer alan daire başkanlıkları yeniden ihdas edilen Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü çatısı altında toplanmıştır. Bunlar Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Eğitim Daire Başkanlığı, Personel Daire Başkanlığı ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığıdır.

Türk kamu yönetim örgütlenme geleneği incelendiğinde bağlı veya müstakil başkanlıkların rol ve fonksiyonu genel kural olarak bakanlık ve hükûmetlerin belirlediği politika kararları uygulayıcısı olarak dizayn edildiği bilinmektedir. Ancak kuruluşunda GİGM'ye ve sonrasında yerini alan GİB'nin kamu yönetim örgütlenme ve karar alma geleneği dışında neredeyse müstakil kamu kurumu (müstakil müsteşarlık/özerk başkanlık gibi) hatta bakanlık seviyesinde göç ve iltica alanında rol biçildiği söylemek mümkündür. Nitekim Göç İdaresi teşkilat yapısı incelendiğinde kamu bürokratik örgütlenmesi içinde hiçbir genel müdürlüğe/başkanlığa (Emniyet Genel Müdürlüğü ve Diyanet hariç) verilmeyen yurt dışı teşkilatı kurma imkânı verilmesine buna işaret etmektedir. Bu geniş teşkilat yapısı zamanla genel müdürlük teşkilat kalıbına dar gelen göç yönetimi kuruluşundan on yıl bile geçmeden başkanlığı dönüştürülerek gerek merkez ve taşrada genişleyen örgütsel hacmi gerekse yurt dışı teşkilatlanmasında yer verilen göç ataşelikleriyle klasik bürokratik örgüt özelliğini fazlasıyla aşmıştır. Bu açıdan özellikle yurt dışı teşkilatının gerek AB tarafı ve diğer ülkeler gerekse uluslararası kuruluşlarla ikili ve çoklu düzey işbirliği, toplantı vb. ortak çalışmalar yapma imkânı rutin iş ve işlemlerden ziyade dış dünyayla göç-iltica alanında sürekli temas halinde olma yeteneği diğer kamu kurumlarından üstün ve ayrıcalıklı bir konuma delalet etmektedir. Esasen İçişleri Bakanlığı teşkilatı içerisinde yer alan GİGM'nin GİB dönüşmesi öncesi bünyesinde merkeziyetçi kurumlara göre esnek idari ve mali özerkliğe haiz katma ve özel bütçeli kurumlarda olduğu gibi strateji, insan kaynakları ve

hukuk müşavirliği birimlerin bulunması katı hiyerarşik idari yapılanmadan kaçınıldığını gösteren bir başka örnektir. Bunun yanı sıra GİGM'nin teşkilat yapısı içerisinde müşterek düşünme ve karar vermeyi amaçlayan kurul ve komisyonların olması da makro bakış açısıyla iltica ve göç alanında görev ve yetkili olan ilgili kamu kurumları arasında koordinasyon görevi verilerek yine üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır (Taş vd., 2017: 1379). Merkezi idare teşkilatında birden fazla kurumu ilgilendiren konularda karar alma, sevk-idare ve koordinasyon yetkileri yasal olarak veya teamülle ilgili Cumhurbaşkanlığına, bakanlıkça ya da Cumhurbaşkanlığı makamının bizzat veya yetkilendirdiği kurum-kuruluş marifetiyle sağlanacağı idari teamüllerce malumdur. Ancak çeşitli bakanlık ve kurumları ilgilendiren konularda YUKK ile doğrudan koordinasyon yetkisinin önce GİGM'ye sonrasında yerine geçen GİB'ye verilmesi göç-iltica alanında faaliyet yürütecek kuruma tanınan üstünlük ve ayrıcalık yasal çerçeveye taşınarak belirlenmiştir. Daha da önemlisi doğrudan bakanlar kurulunca (Cumhurbaşkanlığı Kabinesi) belirlenen göç politika ve stratejilerine uyma, takip etme görev ve yetkisi çok üst düzey bir sorumluluktur. Cumhurbaşkanlığı Hükûmet kararları öncelikle ilgili bakanlığın yürütme sorumluluğunda olduğundan Göç İdaresinin doğrudan hükûmet kararlarının muhatabı ve yürütücüsü konumuna getirilmesi idarenin alışlagelmiş karar alma ve yerine getirme geleneği dışında istisnai bir yetkilendirme değildir. Göç İdaresine tanınan ayrıcalıklı yetki ve görevlerden Türkiye'nin iltica ve göç yönetiminin işleyiş ve icrasında bürokratik hantallık ve kurallara boğmadan göç ve iltica gibi anlık değişen ve de uluslararası boyutu olan konuda hızlı hareket edebilen ani ve anlık çözümler üretme fırsatı veren esneklik ihtiyacıyla açıklanabilir. Bununla birlikte GİB'nin bağlı olduğu İçişleri Bakanlığı gibi mülki, askeri ve mahalli idareler üzerinde hiyerarşik ve vesayet gücü olan bakanlığın güç, tecrübe ve imkânlarının göç ve iltica alanına taşınarak henüz yeni kurulan GİGM'ye önemli bir idari ve siyasi desteğin sağlandığı görülmektedir. Bu ayrıcalıklı yetkilendirmeye göç ve iltica kamu hizmetini deruhte eden GİGM'nin, Türkiye'nin göç yönetim ve politikasında AB üyelik perspektifinden kaynaklanan atfedilen önem derecesi kadar kendi içsel istek ve ihtiyaçların da dikkate alındığını göstermektedir. Göç ve iltica alanında uzunca süredir sürdürülen mümkün olduğunca külfetten kaçınmayı ve fırsat oldukça istifadeyi ifade eden '*güvenlikçi ve ekonomikleştirme*' kavramlarıyla özetlenebilecek mülteci yükü almama prensibi göç gerçeğine kayıtsız kalan yönetim anlayışını doğurmuştur. Ancak

gelenen iç ve dış koşullarda yetersizliği ve geçersizliği anlaşılan yönetim yaklaşımı yerine göç ve iltica konusunu tüm boyutlarıyla ele alan ve kapsamlı bir çözüm ihtiyaç ve gerçeğine evrilen yaklaşımın ikamesi söz konusudur. Bu iç ve dış faktörlerin oluşturduğu ortak değişim ikliminde kurulan GİGM'ye üstün ve ayrıcalıklı yetkiler verilmesinin temelinde değişen iç ve dış koşullara uyumu gözetilen yeni bir göç ve iltica yönetim stratejisine geçiş niyetine bağlanabilir (Goularas ve Sunata, 2015: 29-30).

Bir başka anlatımla, Göç İdaresi kamu yönetim sistemi içerisinde güvenlik, eğitim, sağlık vb. klasik kamu hizmetleri alanlarında hizmet sunan kurumların merkezden ve yerinden teşkilatlanma geleneğine uygun olarak göç ve iltica alanında benzeri bir teşkilatlanmaya gidilmiştir. Ancak her ne kadar Göç İdaresi idarenin merkeziyetçi örgütlenme ve karar alma geleneği içerisinde konumlandırılmış olsa da göç-iltica konusunun sınırları aşan yönü (uluslararasılaşma), AB müzakere sürecinin (bölgeselleşme) bir parçası olması ve uluslararası kuruluş ve örgütlerle (küresel göç yönetişim) olan işbirliği çoklu nedenleriyle klasik kamu kurumlarından ayrılmaktadır. Bu ayrışmayı diğer kamu kurumlarında görülmeyen teşkilat yapısı ve imtiyazlı yetkilerden çıkarmak mümkündür. Nihayetinde Göç İdaresi bünyesinde yer alan strateji ve politika geliştiren kurullar (ülke içi ve dışı kurum-kuruluşlarla işbirliği imkânı), klasik kamu kurumlarından üstlendiği misyonu aşan teşkilat yapısıyla kamu yönetim sistemi içerisinde ayrılarak göç ve iltica kamu hizmetlerinin icra ve işleyişinde esneklik sağlamaktadır. Göç İdaresi esasında düzensiz ve düzenli göçlerde yetki, personel ve imkânlarla rutin işleri yürütmek üzere tasarlanmıştır. Ancak 2011 Suriye Krizi sonrası ülkeye gelen kitlesel sığınmacı göçünde taşra göç yönetimindeki aksaklıklar kamuoyunda, akademik ve politik tartışmalarda kitlesel sığınmacı göç yönetiminde mevcut imkân ve kapasitesinin yeterliliğinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Bu ihtiyaç ve amaçlar doğrultusunda göç ve iltica alanında daha güçlü bir kurumsal teşkilat oluşturma saikiyle GİB, GİGM'nin yerini almıştır.

2.3.2.2.2.3. Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)

Türkiye'nin afet yönetiminde 2009 yılına kadar görevli ve yetkili kurumların dağılımı afet yönetiminde koordinasyon sorununa yol açtığından merkez ve taşra teşkilatında değişime gidilmiştir. Böylece afet yönetimine ilişkin merkezde Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet

İşleri Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü görevli kurumlar iken bunlar kapatılarak yerlerine 5902 sayılı Kanunla merkezde Başbakanlığa bağlı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) kurulmuştur. Merkezdeki tekli kurumsal yapılanmaya uygun olarak taşrada kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan savunma sekreterliği, savunma uzmanlığı birimleri ve il sivil savunma müdürlükleri kaldırılarak yerine doğrudan valiye (valiliklere değil) bağlı Başbakanlık AFAD'ın taşra teşkilatı olarak il afet ve acil durum müdürlükleri kurulmuştur (Aktel, 2010: 2-3). 5902 sayılı AFAD kuruluş yasası gerekçesinde; ülkede çok başlı ve dağınık bir yapılanmayı gösteren afet yönetimi tek bir çatı altında toplanarak 2009-2018 yılları arasında önce Başbakanlığa, Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemine geçiş akabinde 2018'den itibaren İçişleri Bakanlığına bağlı tekli kurumsal yapılanma sürdürülmüştür (Yazılıtaş, 2015: 573). AFAD bir yandan rutin faaliyetlerini Başbakanlığa bağlı teşkilat olarak fiilen Başbakan Yardımcısına bağlı faaliyetlerini kendi teşkilatıyla yerine getirirken diğer yandan afet öncesinde ilgili kurum ve kuruluşlar arasında hükûmet adına işbirliği ve koordinasyonun sağlama görevini de üstlenmiştir (Afet ve Acil Durum Başkanlığı, 2019). Buradan anlaşıldığı üzere merkez ve taşrada afet yönetim ve planlaması tek elden yapılması benimsenerek önceki döneme göre afet yönetim örgütlenme ve işleyişinde değişim gerçekleştirilmiştir. AFAD afet yönetim kapsamında merkez ve taşra teşkilatıyla üstlendiği kamu hizmetlerinin rutin işleyişi yanı sıra merkez teşkilatı içerisinde diğer bakanlık ve kurumların temsilcilerin yer aldığı kurullara yer verilmesiyle afet ve acil durum yönetiminde kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon merci olmuştur. Bu kurullardan Afet ve Acil Durum Yüksek Kurulu, Afet ve Acil Durum Koordinasyon Kurulu ve Deprem Danışma Kurulu afet yönetimine ilişkin üst düzey politikaların belirlendiği ve kararların alındığı kurul olarak tasarlanmıştır (Resmi Gazete, 2013).

Başbakanlık AFAD'ın merkez ve taşrada önceki dönemdeki kriz merkezinin yerini alan Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi (AADYM) afet ve acil durumlarda yönetim ve koordinasyon merkezidir. AADYM'lerin yönetim ve koordinasyon kapsamındaki afet ve acil durumlar; deprem, sel gibi doğal ve insan kaynaklı acil durum ve afetler yanı sıra toplumun gündelik hayatını olumsuz etkileyebilecek iltica ve nüfus hareketleridir. Afet ve acil durumların meydana gelmesi halinde AADYM kendiliğinden faaliyete geçerek olağanüstü durumların normalleşmesine değin faaliyette

bulunması öngörülmektedir. AADYM'lerin merkezde kuruluş ve çalışmalarına ilişkin Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezi Yönetmeliği 6'ncı maddesi I sayılı cetvelde afet ve acil durumların türüne göre görevli bakanlıklar ile kurumların (genelkurmay) asgari daire başkan düzeyinde katılımı öngörülmüştür (Afet ve Acil Durum Başkanlığı, 2011). Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde; *“merkezde afet ve acil durum hizmetlerini yürütmek üzere, bakanlıklarda müsteşar veya yetkilendirecekleri yardımcılarının, illerde valinin, kurulması valilerce gerekli görülen ilçelerde ise kaymakamın başkanlığında afet ve acil durum yönetim merkezleri kurulur”* denilmektedir. Merkezde AFAD Başkanı başkanlığında I sayılı cetveldeki ilgili bakanlıklar ve genelkurmayın asgari daire başkanı katılımıyla irtibat birimi olarak 7/24 esasına göre çalışması tasarlanan AADYM'nin taşra ayağı ise 81 kentte vali veya kaymakam başkanlığında ilgili kurumların görevli personellerinden oluşmaktadır. Taşra AADYM'ler afet ve acil durum öncesi, sırası ve sonrasında il düzeyinde çalışmaların tek merkezden yürütülmesi yanı sıra il içi kurumlar arası bilgi paylaşımı ve eş güdümün sağlanması ve merkezde AFAD başkanlığı hatta hükûmetle iletişim ve bilgi aktarımı sağlanması eski adıyla kriz yönetim merkezinin fonksiyonu üstlendiği görülmektedir.

2011 Suriye Krizi öncesi ülkedeki olumsuz gelişmelerin Türkiye'ye yansıma ihtimali ulusal güvenlik sorunu ve tehdit algısı görülerek Milli Güvenlik Kurulu (MGK) tarafından takip edilmeye başlanmıştır (Hürriyet, 2011). Türkiye'nin Suriye'deki iç çatışma ve savaşın yayılarak Suriye'ye sınır illere sığınma amaçlı nüfus hareketine dönüşeceği öngörüsü üzerine MGK sınır illerindeki AFAD Müdürlükleri üzerinden idari tedbir ve hazırlıkların yapılmasını planlamasıyla AFAD merkez ve taşra teşkilatı fiilen sığınmacı meselesinde görevli kurum olmuştur. Suriye'deki siyasi krizin artarak iç savaş ve çatışmalara dönüşmesiyle ülke dışına doğru insan hareketlerinin ülkemiz sınır kentlerine yansıma kuvvetli ihtimali acil durum kapsamında değerlendirilerek görevli ve yetkili kurum AFAD olmuştur. Suriyeli kitlesel insan hareketi ihtimalinin 29.04.2011 tarihinde gerçekleşme dönüşmesiyle hükûmet açık kapı politikası ilan etmiştir. Hükûmetin iltica stratejisi geçicilik üzerine kurulduğundan ülkeye sığınanların koşulsuz kabulü ve geçici koruma sağlama altına alınması ve kısa sürede geri dönüşlerin sağlanmasıdır. Bu kapsamda ilk olarak Türkiye-Suriye sınırını geçmesine izin verilen 252 kişilik Suriyeli Sığınmacı kafilesi Hatay'ın Yayladağ ilçesinde AFAD tarafından oluşturulan geçici sığınma kampına yerleştirilmiş ve AFAD sığınma yönetiminde ana

aktör olarak çalışmaya başlamıştır. Hükûmetin sığınma politikasının uygulayıcısı AFAD Suriyeli kitlesel sığınmacılar yönetiminde 2011-2018 yılları arasında faaliyet göstermiştir. Başbakanlık AFAD Başkanlığı hükûmet adına afet ve acil durumlarda tek yetkili merci olarak AADYM'ler üzerinden görev yapmıştır. Tablo 2-22'de oluşturulan sığınma yönetimi kapsamında Merkezde AADYM, AFAD Başkanının başkanlığında gerektiğinde başkanlığın bağlı olduğu başbakan yardımcısının onayıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin çalışmalarına dahil edilerek faaliyet göstermiştir.

Tablo 2-22: Suriye Sığınmacılar Yönetimi (2012- 2018)

Başbakanlık AFAD (Merkez)			
AADYM			
Barınma Merkezleri		Kent Sığınmacıları	
Çadirkent	Konteynır Kent	Kent Merkezi (belediye)	Kırsal (köy)
Valilik AFAD Müdürlükleri (Taşra)			
İl AADYM ve Suriyeliler Yardım Komisyonu*			
Barınma Merkezleri		Kent Sığınmacıları	

*Mayıs 2014'ten itibaren vilayetlerde sığınmacılar için Komisyon kurulmuştur

Kaynak: Ayçiçek ve Tecer (2014:48) derlenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Taşra ayağında afet afet-acil durum merkezi vali ya da görevlendirdiği vali yardımcısının başkanlığında ilgili kurum temsilcilerin katılımıyla afet ve acil durumlarda müdahalenin koordine edilmesi şeklinde planlanmıştır. Bu anlamda Kilis AADYM; 7/24 saat esasına göre çalışan, afet acil durumlarda kararlar alan, uygulamaları izleyen ve il içi koordinasyon ve işbirliği ortamında il dışı merkezle (merkez AADYM) bilgi akışı ve iletişim faaliyetlerini sürdürmüştür (Kilis AFAD Brifing, 2019).

Esasında AFAD'ın sığınmacılar yönetiminden sorumlu aktör olması Arap Baharı olarak adlandırılan yönetim karşıtı halk hareketlerin Suriye'nin kuzeyine sıçraması sonrası güney sınırlarına gelen kitlesel sığınmacılar sorunu neden olmuştur (Malkara, 2017: 43). Hükûmetin 28.04.2011 tarihinde kendisine sığınanları açık kapı politikasıyla kabul ederek geçici koruma sağlayacağını açıklaması üzerine 29.04.2011'de Hatay İli Yayladağ İlçesine gelmesine izin verilen 252 kişilik Suriyeliyle başlayan süreçte gelinen noktada Haziran 2019 itibariyle 3.6 milyondan fazla sığınmacı ülkeye kabul edilmiştir (Kaya ve Çolakoğlu, 2020: 596). Suriyelilerin ülkeye kabulü esasında Osmanlı'dan itibaren devam edegelen ülkeye sığınanlara kucak açma geleneği

hükûmetin açık kapı politikasıyla sürdürülmüştür. 2011 Suriye Krizinin sınırlarımıza yönelen iltica sorununa dönüşmesi acil durum kapsamında değerlendirilerek sığınmacılar yönetiminde yönetim ve koordinasyon merkezde Başbakanlık AFAD ve taşrada Valilik-AFAD Müdürlüklerince yürütülmüştür. Bir başka anlatımla, 2011 Suriye Kriziyle başlayan kamu düzeni ve sosyal hayatı ciddi olarak etkileyen insan kaynaklı afet veya acil durum hali (toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan olayların acil müdahaleyi gerektirmesi) olarak tanımlanması AFAD'ın sığınmacılar yönetiminde ana aktör olmasına yol açmıştır. AFAD Başkanlığı afet ve acil durumlarda 7/24 esasına göre çalışan AADYM'yi harekete geçirerek 29.04.2011 tarihinden sığınmacılarla ilgili yönetim ve koordinasyon görevlerini tamamen Göç İdaresine devredeceği 2018 yılına kadar görev yapmak durumunda kalmıştır. AFAD sığınma yönetiminde hükûmet adına idari kararları alan ve yasal çalışmaları yapan en üst merci olarak fiilen geçici barınma merkezleri (çadır ve konteyner kent) üzerinden sığınma yönetimini gerçekleştirmiştir. AFAD geçici barınma merkezleri dışında kalan kent sığınmacılığı olgusuna yol açan sığınmacılara yönelik hak ve hizmetlerin yasal olarak belirlenmesi, uygulamanın takip ve koordinasyonu görevlerini de yerine getirilmiştir (Orhan ve Gündoğar, 2015: 34). Merkezde olduğu gibi taşrada Valilik AFAD'lar sığınma yönetiminde görevli ve yetkilidir. Sığınma yönetimi uygulamada sınır illerinde kurulan geçici barınma merkezlerindeki sığınmacılar ve kent sığınmacılarına yönelik AFAD kontrolündeki Suriyeliler Yönetim ve Koordinasyon Komisyonları marifetiyle yapılmıştır.

Sonuç olarak 2009 yılında kurulan esasında Türkiye'nin afet ve acil durumlara ilgili çalışmalarını tek çatı altında topladığı AFAD hükûmet adına kurumlar arası işbirliği ve koordinasyondan sorumlu kurum olarak tasarlanırken, yaşanan sığınmacı kriziyle (2011) birlikte merkezde bakanlıklar ve ilgili kurumlar, sivil toplum örgütleri arasında eş güdüm ve koordinasyonu gerçekleştirmeye başlamıştır. Suriyeli Sığınmacılar yönetiminde AFAD 2011-2018 yılları arasında geçici barınma merkezlerinde sığınmacılara sunulan hizmetlerle kent sığınmacılarına yönelik hak ve hizmetlerde idari karar ve tasarrufları belirleyen ana aktör olarak görev yapmıştır (Kızılova, 2014: 115). Cumhurbaşkanlığı Hükûmet sistemiyle 2018 yılında Başbakanlığın lağvedilmesiyle İçişleri Bakanlığına bağlanan AFAD'ın acil durum kapsamında görev alanına dahil ettiği sığınma yönetim kapsamındaki yönetim,

koordinasyon vs. çalışmalarını Göç İdaresine 2018 yılında tamamen devrederek göç(sığınmacılar) yönetimi alanından ülke içinde çekilmiştir. Ancak Türkiye'nin Suriye Krizi politikalarına uygun olarak AFAD halen sığınma yönetiminde sınır ötesinde barınma merkezlerinin kurulum, işletim ve insani yardım organizasyonlarının koordine görevleriyle faaliyetlerine devam etmektedir.

2.3.2.2.3. Taşra (Yerelde) Göç Yönetimi

Taşra (yerelde) göç yönetimi, merkezi başkent (merkezi hükûmet) uzantısı olarak taşrada hangi yetkili birimler marifetiyle icra edildiğidir. Taşra göç yönetim kuruluşları merkezi göç politika ve kararlarını pratiğe döken uygulayıcısı olarak düzenli ve düzensiz göçmenlerle ilgili rutin iş ve işlemleri mütemadiyen yerine getiren yasal ve fiili aktörlerden oluşmaktadır. Merkezde alınan kararları eyleme dönüştüren otoriteler sırasıyla; koordinatör valilik, valilikler (il afad ve il göç idareleri) yasal aktör ve yerel idarelerden belediyeler fiili aktördür. Bunlar içinde taşra göç yükünün yasal sorumlusu valiliklerdir. Nitekim valilikler yabancılara yönelik hak ve hizmetlerin uygulayıcısı konumdaki kurumların (il göç idareleri ve kısmen il afad'lar) hiyerarşik amiridir ve yabancılarla doğrudan muhatap konumuyla devletin yabancılara karşı ilk yüzüdür. Taşra göç yönetim kuruluşların yürüttüğü çalışmalar Türk göç ve iltica yönetim görünen yüzü olarak iç ve dış kamuoyunda tenkit ve takdir edilen olumlu ve olumsuz algılara dönüşen yürürlükte olan mevzuatın pratikte yeterliliğini görmeyi sağlayan önemli bir göç yönetim laboratuvarıdır.

Türk kamu yönetimi içerisine eklenen göç ve iltica hizmetleri merkezden ve yerinden yönetim esasına dayanarak merkezi idarenin taşra örgütü valiliklere bağlı geleneğine uygun olarak teşkilatlanıp yürütülmektedir. Anayasanın 123 ve 126 ıncı maddeleri merkezi idarenin taşra uzantısı il idare şube başkanlarının hiyerarşik amiri vilayet yönetiminde (vali) yerine getireceği genel kural olsa da hizmetlerin verimliliği gereği yeni yönetim kademelerine (bölge ve koordinatörlük vb.) de açık kapı bırakılmıştır. Her ne kadar merkezi idarenin taşra teşkilatlanması il yönetim (valilik) sistemi üzerine bina edilse de merkezi idareye hukuken valilikler arası koordinasyon amaçlı yeni yönetim kademesi kurma imkânı verilmiştir (Sayan, 2013: 6-7). *Koordinatör Valilik* kavramına ilişkin ayrıntıları içeren ilk defa Polatoğlu tarafından 1985 yılında '*İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli*' adlı

akademik çalışmada önerilmiştir. Esasen koordinatör valilik; il ve bölge kuruluşlarının sürdürdüğü hizmetlerin ortak bir denetim ve gözetim altında sürdürmesi yani eş güdüm sağlamak için önerilmiş yeni ilave bir mülki kademe olarak düşünülmemiştir. Koordinatör Valiliğin sorumlu olacağı illerin homojen bölgeler (ekonomik, sosyal, demografik, tarımsal üretim ve bitki örtüsü vb.) olmasına dikkat edilmesine vurgu yapılmıştır (Polatoğlu, 1985: 27-28). Diğer bir anlatımda 'koordinatör valilik'; il ve merkezi idare arasında yeni bir mülki kademe olmayıp belirli bir bölgede işbirliği ve koordinasyon sağlanarak kamu yatırımlarında verimlilik ve hız kazandırılması amacına matuftur. Bu anlamda il valisinin hiyerarşik olarak amiri konumunda olmayan ancak eşitler arası birinci olarak telakki edilerek belirli alanda vilayeti aşan yetkilere sahip olan ara kademe olarak düşünülmüştür. (Bulut, 2002: 17). Ancak Koordinatör Valilik uygulaması kamu yatırımları dışında geçmişte iç güvenliğin önem kazandığı terörle mücadele OHAL bölge valisi ve deprem bölgesinde afet yardım ve çalışmalardan sorumlu atanan afet bölgesi koordinatör valisi il valisiyle birlikte geçici süreli il yönetim sistemiyle yan yana bulunduğu görülmektedir. Türk kamu yönetiminde koordinatör valilik uygulamasına yakın tarihinde 1997-2010 yılları arasında yürürlükte kalan Genel Kurmay Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında kamuoyunda Emasya Protokolü olarak bilinen iş birliği protokolünde 'koordinatör valilik' ifadesi yer verilmiştir. Bahse konu protokole göre birden fazla ili içerisine alan güvenlik olaylarında içişleri bakanı tarafından gerekli görülen durumlarda ilgili valiler arasından geçici olarak bir valinin görevlendirilmesinde sorumlu makam olarak koordinatör valiliğe yer verilmiştir (Milliyet, 2010). Kamu yönetim sistem içerisinde olağanüstü durumlarda başvuru istisnai uygulama koordinatör valilik müessesine güncel olarak bölge kalkınma ajansları ve su yönetim havzalarında rastlanmaktadır. Koordinatör vali, sosyoekonomik açıdan bir gruplamaya dayanan 26 bölgede kurulan bölge kalkınma ajansların karar organı yönetim kurulu başkanlığının il valilerinin dönüşümlü başkanlığı ve tarım ve orman bakanlığı su yönetim havza uygulamalarında görülmektedir (Çetin, 2017: 88). Bu yönetim tecrübelerinden hareketle Suriyeli Sığınmacılar yönetiminde hükümet tarafından koordinatör valilik müessesine başvurulmuştur. 2011 Suriye Krizi sonrası kitlesel akınlara muhatap ve maruz Türkiye'nin düzensiz göç yönetiminde taşrada sorumlu (muhatap) il valilikleri olsa da hükümet ile valilikler arası eş güdüm ve koordinasyon ihtiyacı doğmuştur. Bu dönemde hükümetle Suriyeli Sığınmacılarla ilgili

idari bağıın oluşması amacıyla koordinatör valilik müessesini devreye sokularak 2012 yılında Suriyelilere ilişkin iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu koordinatör vali atanmıştır. Koordinatör Valinin yetki, görev ve sorumluluklarıyla ilgili Başbakanlık 21.09.2012 tarih ve 8020 sayılı talimat yazısı ile Suriyeli mülteciler konu başlıklı yazısıyla belirlenmiştir. Bahse konu talimat; Suriyeli Sığınmacılara yönelik çeşitli bakanlıklar, valilikler, belediyeler, kurum-kuruluşlar, Kızılay ve sivil toplum örgütleri arasında ortaya çıkabilecek sorunlara çözüm üretilmesi ve sığınmacıların bulunduğu barınma merkezlerinde (kamplar) koordinasyonu sağlamak üzere koordinatör vali görevlendirilmiştir (Tunca ve Karadağ, 2018: 52). Göç-iltica alanında sığınmacılar yönetimine ilişkin hükümetçe ayrı ve geçici bir idari koordinasyon birimi olarak öngörülen koordinatör valilik deneyimi koordinatör valinin yaklaşık 2.5 yıl sonra 2015 yılında görevden ayrılması ve yerine görevlendirme yapılmadığından fiili olarak kendiliğinden sona ermiştir (Haberler, 2015).

Merkezi idarenin taşra yönetimi; *Valiliklere* bağlı bakanlıkların ve ilgili kurum-kuruluşların taşra teşkilatlarından (il idare şube başkanlıklarından) oluşmaktadır. Valinin hiyerarşik amirliğinde merkezi idarenin (bakanlıkların) taşra uzantısı il idare şube başkanlıkların faaliyetlerini sürdürmeleri genel kuraldır. Valilik taşrada Cumhurbaşkanlığını temsil etmesi yanı sıra ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisi konumuyla taşradaki tüm birimlerin (askeri ve adli teşkilat haricinde) hiyerarşik amiridir (Güler, 2009: 252). İl yönetim sistemi olarak adlandırılan hiyerarşik düzen içinde merkezi göç ve sığınma yönetiminden sorumlu İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi ve AFAD'ın taşra uzantıları il göç idareleri (2015) ve il afad müdürlükleri (2009) kurulmasını müteakiben valilik hiyerarşisi içerisine dahil olmuşlardır. Bunun yanı sıra Göç Kurulunda yer alan bakanlık ve kurumların taşra uzantısı il müdürlükleri de valilik hiyerarşik amirliğinde keza faaliyet göstermektedir. Düzensiz göçle mücadele eden emniyet, jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının keza birinci derece güvenlik amiri validir. Göçmenlere yönelik proje ve program uygulayan yardım ve destek sağlayan sivil toplum kuruluşları faaliyetlerini yerine getirirken valilik izni veya işbirliği olmaksızın faaliyete geçemeyeceğinden valiliklerin STK'lar üzerinde örtülü amirliği söz konusudur. Suriyeli Sığınmacıların barındığı kampların yönetimi doğrudan valilikçe belirlenen mülki idare amirlerinden vali yardımcısı ya da kaymakam tarafından yerine getirilmektedir (Afet ve Acil Durum Başkanlığı, 2015). Valilikler il yönetim sistemi

içindeki taşra göç ve iltica yönetim uzman kuruluşları il afad ve il göç idarelerinin doğrudan hiyerarşik amiri iken, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim, sivil toplum kuruluşları vd. aktörlerin proje ve faaliyetlerine izin veren ve denetleyen nihai otoritedir (Gözübüyük, 2010: 105-106). Nihayetinde taşra göç ve iltica yönetiminde ihtisas kurumlarından yerel, ulusal ve uluslararası kuruluşlarına kadar geniş yelpazede faaliyette bulunan tüzel kişilikler valiliğin doğrudan veya dolaylı amirliği altında çalışmaktadır. Neticede valilik otorite ve hiyerarşik amirliğindeki taşra göç yönetiminde esas aktör valiliklerdir.

Taşra göç ve iltica yönetimi uygulamada valilik hiyerarşik amirliğindeki ihtisas kurumlarından il göç idaresi müdürlüğü (148 ilçede kaymakamlıklara bağlı ilçe göç müdürlükleri) doğrudan görevli ve sorumlu iken il afad'lar Suriyeli Sığınmacılarla ilgili genel yetkili olarak görev yapmaktadır. Bunların dışında göç ve iltica yönetiminde görev ve yetkili pek çok kurum kendi görev sahasına münhasıran görev yapmaktadır. Bunlar il sağlık, il milli eğitim, il emniyet ve jandarma, aile, çalışma ve sosyal hizmetler il müdürlüğü, il sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı (kaymakamlıklara bağlı ilçe sosyal yardımlaşma vakfı), İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞKUR) il müdürlükleri münhasıran kendi görev alanlarına giren konularda mülteci ve sığınmacılara yönelik valilik yönetim ve denetiminde faaliyet göstermektedir. Göç yönetiminde doğrudan yetkili ve görevli il göç idaresi müdürlükleri ve dolaylı sorumluluğu bulunan il müdürlükleri üzerinde valiliklerin hiyerarşik amirliği bulunması taşra ayağında valiliğin icrai gücünü göstermektedir. Ayrıca valiliklerin yerel yönetimlerden il özel idaresinin başı ve temsilcisi olması yanı sıra belediyeler, meslek örgütleri ile sivil toplum kuruluşları üzerinde genel yönetim ve denetim yetkisi iltica ve göç alanında il düzeyinde istikrarlı ve bütüncül politika izlenmesini sağlamaktadır.

Suriyeli Sığınmacılara yönelik göç ve iltica yönetim yapılanması dinamik bir süreci göstermektedir. İl göç idareleri her ne kadar 2013'te kurulup fiilen 2015 yılında faaliyetlerine başlasa da öncesinde 2011'de sığınmacıların ülkeye kabulüyle AFAD tarafından sığınma yönetimine başlanmış idi. Nitekim 29.04.2011 tarihinden itibaren Türkiye'ye kabul edilen Suriyeli Sığınmacıların iş ve işlemleri merkezde ve valilikler bünyesinde afad'lar tarafından üstlenilmiştir. Valilikler AFAD'lar 'Suriyeli Misafirler İl Koordinasyon Merkezini' kurarak geçici koruma altına alınan Suriyeli Sığınmacılara yönelik kamu hizmetlerini yürütmek, yönetmek ve koordine etmek üzere göç idareleri

sığınma yönetimine dahil olmasına değin üstlenmiştir (AFAD ve Göç İdaresi Brifingler, 2019). Bu açıdan taşra göç ve iltica yönetim ihtisas kurumu değışse dahi nihai otorite valiliklerin gözetim ve denetimindeki göç ve iltica yönetiminde geçiş dönemi sorunlarını saymazsak otorite boşluğundan söz edilemez. Taşra sığınma yönetimi fiilen vali(lik)lerin himayesinde olup pratikte mülki idare amirleri (vali yardımcısı veya kaymakamlar) koordinasyon ve yönetimindeki geçici barınma merkezleri (GBM) aracılığıyla gerçekleştirilmeye devam etmektedir. Kilis vilayet incelemesinde Suriyeli Sığınmacı stokundaki öngörülemeyen artış neticesinde barınma merkezleri kapasitesinin dolmasıyla kent sığınmacılığı olgusu ortaya çıksa da bu durum sığınma yönetim kurgu ve pratiğinde değışikliğe yol açmamıştır. Taşra sığınma yönetimi merkezi idarenin (hükümet) yayımladığı 13.10.2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğine (GKY) göre; Suriyeli Sığınmacılardan GBM’de kalanlar (sığınmacı kampları) ile kent sığınmacılarına yönelik sunulacak hak ve hizmetler uygulanması valiliğın hiyerarşik amirliğindeki ilgili kurumlarca yerine getirileceğini düzenlemektedir. Bahse konu GKY’nın 26-32’inci maddelerinde valiliklerin yönetim ve denetiminde ilgili kurumlarca Suriyeli Sığınmacıların faydalanacağı hak ve hizmetler ayrıntılı olarak sayılmaktadır (Topal, 2015: 15-17). Esasen GKY’da valilik hiyerarşik amirliğindeki geçici barınma (sığınmacı) kampları standartları belirlenmiştir. Buna göre il afad’lar yönetimindeki kamplarda ve kamp dışında bulunan sığınmacılara yönelik hak ve hizmetlerin nasıl ve kimler (kurumlar) eliyle yerine getirileceğinde valilik hiyerarşik amirliğinde tereddüt olmayıp sadece yasal teminata kavuşturulmuştur.

Taşra sığınma yönetim kurgusu ve pratiği valilikler bünyesinde 29.04.2011 tarihinde ilk sığınmacı kafilesinin ülkeye kabulüyle fiilen AFAD Müdürlükleriyle başlamış, 18.05.2015 tarihinde kademeli olarak ve 01.01.2018’de ise tamamen il göç idarelerine devredilmiştir. Merkezde Başbakanlık AFAD ve sonrasında İçişleri Bakanlığı GİGM sığınma yönetiminde hizmet sunan kurumların genel koordinasyon sorumluluğunu yürütmüştür (Ayçiçek ve Tecer, 2018: 58). Geline noktada sığınma yönetim ihtisas kurumu il göç idareleri düzenli ve düzensiz göçmenler/ yabancılarla ilgili her türlü iş ve işlemleri doğrudan yapan ya da koordine eden yabancılarla ilk muhatap mercilerdir. Müdürlükler taşra göç yönetimine ilişkin geniş yelpazede pek çok görevi icra etmektedir. Bunlardan ilk akla gelenler; Suriyeli Sığınmacıların ilk kayıt başvuru yeri olarak geçici kimlik belgesi düzenleme yetkisi, iltica başvurularını

gerçekleştirme, uluslararası koruma başvurularında BMMYK ofisleriyle iletişim kurma, tercümanlık hizmeti verme, ihtiyaç sahibi olanlarla ilgili diğer kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarını harekete geçirme, yasal olmayan yollarla ülkeye girenlerle ilgili idari gözetim, geri gönderme merkezlerinin işletilmesi ve sınır dışı kararlarının alınması vs. idari prosedürleri valilik adına yapan, yaptıran ya da teklif eden konumda olarak tasarlanmıştır. Nihayetinde valiliklerin sığınma yönetiminden sorumlu ihtisas kurumu AFAD veya il göç idaresi olsun hiyerarşik amirliği tartışmasıdır.

Taşra göç yönetiminde yasal olarak doğrudan sorumluluğu bulunmayan ancak yabancıların yerel halkla birlikte faydalandığı yerel hizmetleri sunan *Belediyeler* imkân ve kabiliyetleriyle göç yönetiminde fiili aktör olarak kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Belediyeler her ne kadar idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar olsa da kararları idarenin vesayet ve bütünlüğü ilkesince valilik gözetim ve denetiminden geçmektedir. Bu anlamda belediyelere taşra göç yönetiminde yürürlükteki mevzuatta neredeyse yasal olarak doğrudan hiçbir görev ve yetki verilmesi de yabancıların belediye hizmet ve faaliyetlerinin yararlanıcısı olması belediye-sığınmacı direkt ilişkisini doğurmaktadır. Diğer yandan yabancıların yerel halkla bir araya gelmesinden mütevellit sorun ve sıkıntıları göğüslemek zorunda kalan belediyeler yasal olarak göç yönetim içerisinde olmamasının geçerliliği bulunmamaktadır. Belediyelerin gerek yabancılar doğrudan hizmet sunan kurum olması gerekse yerel halkla yabancılar arasında köprü görevi üstlenmesi (uyum süreci) taşra göç ve iltica yönetiminin doğal aktörü olduğunu göstermektedir. Bu minvalde taşra göç yönetiminde belediyelerin tavır, tutum ve yaklaşımı yabancılarla yerel halkın barış ve huzur içerisinde uyumun sağlanması ve korunması açısından önemlidir. Yerel halkı temsil gücünü elinde bulunduran yönetim ve karar organlarıyla belediyelerin yabancılarla birlikte hemen hemen tüm yaşam alanlarını paylaşan vatandaşlar arasındaki konumu dolayısıyla yabancı düşmanlığı ve ayrımcılık vb. göçmen karşıtı duygu ve yaklaşımların önlenmesinde katkı ve etkisi önemlidir. Yabancılarla yerel halkın sivil ve resmi yaşamın tüm katmanlarını paylaştığı taşrada (yerelde) göç-iltica konusunda belediyelere bu gerçekliğe rağmen yasal olarak hiçbir görev verilmemesi çelişkili ve hatalıdır (Kahraman vd., 2019: 45). Nitekim belediyelerin sunduğu hizmetler, görev ve yetkilerine ilişkin 5216 ve 5393 sayılı temel belediye yasalarında göçmenlerle ilgili belediyelerin herhangi bir sorumluluğuna

rastlanmamaktadır. Bu kurgusal eksikliklere rağmen taşra göç yönetiminde belediyeler sunduğu iş ve hizmetlerle ve daha da önemlisi yabancıların uyumu süreciyle birlikte göçmen karşıtı duyguların ve eylemlerin önlenmesinde fiili aktör olduğu gerçeğini değiştirmemektedir (Duğan ve Gürbüz, 2018: 536). Taşra göç yönetimine ilişkin belediyelerle ilgili yasal atıf YUKK'un "*Yabancılar ve Uluslararası Korumaya İlişkin Ortak Hükümler-Uyum*" başlığı altında Genel Müdürlüğün mali imkânlar ölçüsünde yabancıların toplumla olan uyumlarını kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırılması amacıyla yerel yönetimlerin öneri ve katkıları alınabileceği şeklindedir. YUKK'un 96'ncı maddesindeki düzenlemede belediyeler; uyum süreci ve içeriğinin planlanmasında sadece istişari görüş alınan kurum olarak görülerek göç yönetimi içinde cılız bir sorumluluk verilmiştir (Erdoğan, 2017: 41). Bunun dışında YUKK 104'üncü maddesinde Genel Müdürlüğün görevleriyle ilgili konularda içerisinde yerel yönetimlerin de olduğu pek çok kurum ve kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyon sağlayacağından bahsedilmiştir. GİGM'ye kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlama yetkisi tanınarak belediyelerle diğer kurumlarla birlikte gerektiğinde göç yönetimine iş birliği ve koordinasyon amacıyla dahil edebileceği varsayımı belediyelere zayıf bir rol biçildiğini göstermektedir. GİB'nin tek taraflı olarak belediyelere kısıtlı bir rol verilmesinin somut bir karşılığı bulunmamaktadır. Ancak uluslararası kuruluşlar hatta özel sektörün de aynı amaçla belediyelerle birlikte zikredilmesi belediyelerin göç yönetim faaliyetlerinde -GİGM (GİB) ihtiyaç duyması halinde- tamamlayıcı konumda tutularak, planlama, politika geliştirme, strateji belirleme gibi en önemli yönetim fonksiyonları dışında bırakılması taşra göç yönetim ayağında ciddi bir eksikliklerdir. Dünyanın göç alan gelişmiş ülkeleri ve AB'de göç alan üye ülkelerdeki belediyelere göç yönetiminde doğrudan sorumluluk verilerek bilhassa göçmenlerin toplumla (yerel halkla) bütünleşmesinde önemli rol ve fonksiyon verilmesi aksine Türkiye'de neredeyse belediyelerin yok sayılması bilhassa göç alan AB üye ülke örnekleriyle bağdaşmamaktadır (Akman, 2018: 457). Taşra Suriyeli iltica yönetiminde 2019 yılı rakamlarıyla kayıtlı 3.6 milyondan fazla sığınmacının ikamet yerleri göz önüne alındığında belediyelere rol ve görev verilmemesi hatalıdır. Nitekim Suriyeli Sığınmacıların sadece % 1,7'sine denk gelen yaklaşık 63 bin kişinin belediye hizmet alanı dışındaki AFAD sığınmacı kamplarında

kalmakta geriye kalan en az 3.6 milyon Suriyeli Sığınmacı büyük şehirlerde ve merkez ilçelerde yaşamlarını sürdürmektedir. Bu sığınmacı gerçeğine karşın belediyelerin yasal olarak hiçbir sorumluluğu olmaması ciddi çelişki ve eksikliği ortaya koymaktadır (Özservet, 2015: 95). Belediyelerin göç ve sığınma yönetiminde pratikte hâlihazırda kendi sakinleriyle birlikte göçmenlere sunmak durumunda kaldığı neredeyse tüm yerel hizmetlerden faydalanmaktadır. Bunlar; iskân, yol, su, kanalizasyon, ulaşım hizmetleri, sosyal yardımlar ve eğitsel-kültürel faaliyetler ve zabıta gibi kent düzenini bozma faaliyetlerinden (dilencilik, seyyar satıcılık vs.) karşı önleyici hizmetlere varıncaya kadar yasal bir zorunluluk olmaksızın ve ilave kaynak almaksızın belediyelerce yerine getirmek durumunda bırakılmıştır. Belediyeler ürettiği hizmetlerin maliyetini büyük ölçüde iller bankası tarafından nüfusuna göre ayırdığı (gönderdiği) paylardan karşıladığından göçmenlerle yerel halkın belediyeçilik hizmetlerini paylaştığı yerleşim yerlerinde hizmet kalitesinde düşüş kaçınılmazdır. Suriyeli kitlesel sığınmacıların ülke içi dağılımları metropollerde ve sınır kentlerde ciddi nüfus artışına yol açmıştır. Ancak bu durum resmi kayıtlara göre ödeneklerin dağıtıldığı tabelaya yansımadağı için belediyelerin fiiliyatta sakinlerine kişi başı daha düşük harcama yapmak zorunda kaldığı ya da yapılan hizmetlerden daha çok kişinin yararlanarak kullanım yoğunluğuna yol açtığından ülke genelinde vatandaşların belediyeçilik hizmetlerinden yararlanmasında eşitsizliğe yol açmıştır (ORSAM, 2015: 9). Belediyelerin göç-iltica yönetiminde doğrudan sorumlu tutulmayıp göçmen kaynaklı sorunlarla baş başa bırakılması yani belediyelere görev, yetki ve kaynak verilmemesi idarenin kusursuz sorumluluk ilkesine benzer yetkisiz sorumluluk fiili durumun yaşanmasına yol açarak göç yönetim taşra ayağında yönetim açığına dönüşmüştür.

Gelinen noktada belediyelerin yetkisiz sorumluluğunda bulunan göçmenlerden yoğun kitlesel Suriyeli Sığınmacı göçüne maruz belediyeler iç göç olgusunun yol açtığı çarpık kentleşme, altyapı hizmet ihtiyacı ve sosyal uyum problemi, kentlilik bilinç eksikliğinden kaynaklanan pek çok sorunla uğraşırken göçmen kaynaklı sorunlar bunlara eklenmiştir. Suriyeli Sığınmacıların ani ve yoğun göçü kentlerin kamu düzeni ve toplumsal yaşamını altüst etmesi gerçeği Suriyeli Sığınmacılar her ne kadar 81 vilayete yayılsa da bilhassa sınır şehirleri ve metropollerde kümelenmesi sorunların belirli şehir ve bölgelerde yoğunlaştığını göstermektedir. Suriyeli Sığınmacıların kentlerdeki ilk etkisi demografik nüfus artışı ve kümelenmenin yol açtığı sorunlardır.

Nitekim, 2019 yılına göre nüfusuna oranla en çok Suriyeli Sığınmacı barındıran vilayet Kilis (%82,8) ve en fazla Suriyeli barındıran vilayet 547.943 kişilik sığınmacı nüfusuyla(%3,5) İstanbul'dur. Suriyeli Sığınmacılardan Gaziantep'te 445 bin (nüfusun %21,4'ü), Hatay'da 432 bin (nüfusun %26,8'si) ve Şanlıurfa 429 bin (nüfusun %21,1'i) kişi ağırlıklı olarak kent merkezlerinde kümelenerek yerleşmiştir. Sığınmacıların kentsel külfetleriyle ilgili 2015 yılında Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) işbirliğiyle hazırlanan Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri adlı raporda kentlerdeki yoğunluklarına göre göçle gelenlerin belediye bütçeleri üzerinde ek %10 maliyete sebep oldukları belirtilmektedir (ORSAM ve TESEV, 2015: 36). Yerel yönetimle bir taraftan göç kaynaklı ilave yükü karşı karşıya kalmasıyla temel belediye hizmetlerinde yerel halk aleyhine hizmet kalite ve miktarı azalırken diğer taraftan sosyal yardım bütçesinin önemli bir kısmından kentteki çocuk, yaşlı, engelli gibi dezavantajlı hemşehrilerine sunması gereken hizmetlerden kısıntıya gitmek durumunda kalmıştır. Bu durum sosyal yardım veya yatırım bütçesinin bir kısmından vazgeçmek suretiyle sığınmacılara gıda, sıcak yemek hizmeti ve barınma malzemeleri gibi temel insani gereksinimler için ilave harcama yapmasıyla yerel hizmetlerdeki nicelik ve nitelik düşüşü yerel halkın hoşnutsuzluğuna yol açmıştır (Mutlu, 2016: 163). Bunun yanı sıra gündelik iş yürütümü (mesai) dışında kaynak ve personel ayırarak doğrudan kendi bütçesinden ve yerel, ulusal yardım kuruluşları ve hayırseverlerin desteği için yardım organizasyonları vb. etkinlikler düzenleyerek daha çok sığınmacı bulunan illere yardımlar gönderilmesine de katkı sağlamışlardır. Belediyelerin göç yönetiminde görev ve yetki verilmese de göçmen hareketlerinin kentteki her alanda hissedilen olumsuz sonuçlarıyla baş etmek ve sığınmacıların uyumu kapsamında dil ve meslek kursları gibi faaliyetlerde de rol üstlenmek durumunda kalmışlardır. Belediyelerin Suriyeli Sığınmacılar meselesinde olduğu gibi göçmenlerin akut ihtiyaçlarının karşılanması kendiliğinden gelişen rolün ötesinde yasal olarak göç yönetim düzeni içerisinde olmaları gerekliliği ortadadır (Akman, 2018: 459-460). Türkiye'nin güney doğu sınır illerini ve metropol şehirlerini etkileyen ve etkileri konjonktürel olarak devam eden Suriyeli kitlesel sığınmacılar sorunuyla kent merkezlerine gelip yerleşen yüz binlerce sığınmacılar yönetiminde bütünlüğün sağlanmasında belediyelerin yasal olarak ivedilikle göç yönetim alanına taşınmalıdır.

Türkiye'nin göç ve iltica yönetiminde değişimde uluslararası konjonktür ve işbirliklerin bilhassa AB üyelik perspektif etkisi tartışmasıdır. Türk göç ve iltica stratejisinde değişimin esin kaynağı AB üyesi ve göç alan ülkelerindeki belediyeler ve bölgesel yönetim örnekleri incelendiğinde; Hollanda Amsterdam'da 'Kültürel Çeşitlilik Bürosu', İngiltere Birmingham kentindeki 'Toplum İlişkileri Kurulu, Sürekli Danışma Formu ve Eşitlik Bölümü', İtalya Bolonya'da 'Bolonya ve Yetki Alanındaki Üçüncü Ülkelerin Vatandaşları Metropol Formu', Almanya Frankfurt'ta 'Çok Kültürlülük İşleri Bürosu', İspanya Madrid'de 'Belediye Kültürler Arası Arabuluculuk Birimi', Avusturya Viyana'da 'Entegrasyon Evi' belediye birimlerinin göçmenler için fonksiyon icra ettiği görülmektedir (Kahraman vd., 2019: 47-49). Bu yaklaşım Türkiye uygulamasıyla mukayese edildiğinde uluslararası göç sorunu yaşayan AB üyesi ülkelerin belediye ve bölgesel yönetimlere sorumluluk vererek çözüm geliştirdiğini göstermektedir. Bu anlamda göç yönetiminde merkezi ve yerel kurumların birlikte yetki ve rol paylaşımının gerektiği bakımdan ülkemize örneklik teşkil etmektedir. Ancak göç yönetim kurgu ve işleyişinde belediyelere görev ve yetki verilmediği gibi göçmenler belediyecilik hizmetlerinden bedelsiz yararlanarak ilave yük yerel yönetimlerin üzerinde bırakılmıştır. Buna ilişkin 179 belediyenin üyesi olduğu Marmara Belediyeler Birliği Raporunda şu ifadeler yer verilmiştir (MMK, 2015: 7);

“Belediyelere merkezi yönetim tarafından genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payın temel kriteri nüfustur. Belediyelerin sosyal yardım bütçeleri de belediye sınırları içerisinde ikamet eden Türk vatandaşlarının nüfusuna göre hesaplanmaktadır. dolayısıyla mültecilere yardım sağlamak için belediyelere ek finansman sağlanmamaktadır ve belediyeler finansal yetersizlikler sebebiyle mültecilerin ihtiyaçlarını karşılamada sıkıntı çekmektedir.”

Göç yönetim kurgu ve işleyişinde hiç değilse taşra ayağında temel icrai kararlarda yerel yönetimlere görev ve yetki verilmesi dahi göç yönetiminin bir parçası olarak münhasır uyum vb. konularda belediyelere imkân ve kabiliyetleriyle orantılı yasal görev verilmelidir (Murat ve Taşkesenlioğlu, 2009: 127). Sığınmacıların yoğun olarak bulunduğu sınır illeri ve metropol belediye uygulamaları incelendiğinde ne kadar yasal olarak belediyelere görev ve yetki verilmesi de valiliklere bağlı il göç idareleri ve afad müdürlükleri belediyelerle iş birliği içerisinde çalışmaktadır. Bununla birlikte göç ve iltica yönetimi içinde formel olarak yer almamasına rağmen göçmenlerin varlığına bağlı sorun ve sıkıntılara katlanarak sosyal yardım faaliyetleri, uyum vb. etkinliklerle

tedbirler geliştiren yerel yönetim kuruluşları (Kaypak vd., 2017: 1181) ve bazı belediyelerin kendi stratejik planlarında göç konusuna yer vermeleri merkezi düzeydeki göç yönetim stratejisini belediyelerin taşraya taşıma çabalarını göstermektedir. Türk göç ve iltica yönetiminde yasal olarak görev verilmeyen belediyeler temel belediyeçilik hizmetlerinden, doğrudan dolaylı sosyal yardım ve hizmetlere, yerel halkla uyum ve entegrasyon faaliyetlerine değin geniş yelpazede kendiliğinden gelişen rol ve görevleri yerine getirerek taşra göç yönetiminde fiilen çalışmaktadır. Bu fiili durumun yasal çerçeveye taşınması taşra göç yönetim kapasitesini kuşkusuz artıracaktır.

1990'lı yıllarda uluslararası göç gerçeğiyle tanışarak göç veren ülkeden göç alan ülkeye evrilen Türkiye'nin Cumhuriyetten bu yana izlediği mülteci yükünden kaçınan iltica ve göç stratejisi AB üyelik perspektifiyle yapılan idari ve yasal değişikliklerle değişime uğramıştır. Yeni göç ve iltica rejiminde her ne kadar taşra göç yönetiminde yerel yönetimlere (belediyelerin) neredeyse hiçbir rol ve görev verilmemesi eksikliğine rağmen AB üyelik perspektifiyle yapılan yasal ve idari değişiklikler önceki dönemle mukayese edildiğinde tarihi açıdan yeni bir dönemin başlangıcı olduğuna dair hipotez;

(H2) Türkiye'nin göç ve iltica alanında 2013 yılında gerçekteşirdiği yasal ve idari değişiklikler Cumhuriyetten beri izlediği göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılmadır.

Nitekim, bu hipotezi destekleyen gelişmeler aşağıda izah edilmektedir.

Bu anlamda, insanlık tarihiyle yaşıt disiplinler arası ilgi ve tartışma mevzusu göç ve iltica alanı günümüzde göç alan gelişmiş ülkelerde kamu politika ve hizmet alanları arasına dahil olmuştur. Kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun ihtiyaçlarına uyumlu biçimde görölmesi kamu hizmetlerinin dört genel ilkesinden birisi uygun olarak (Altunok, 2017: 297-298) Türk göç ve iltica kamu hizmeti alanına 11.04. 2013 tarihli YUKK ile girmiştir. Nitekim göç ve iltica alanın kamu politika ve hizmetleri arasına alınmasında kuşkusuz değişen koşullar ve kamusal ihtiyaçları ifade eden içsel ihtiyaçlarla birlikte dışsal faktör AB üyelik süreci etkilidir. Bu anlamda göç yönetim kapsama giren yıllık ortalama 40 milyonu aşan insan hareketi içerisindeki 5 milyondan fazla çeşitli statülerde düzensiz ve düzenli göçmen stokunun bulunduğu Türkiye'nin göç ve iltica alanında kapsamlı değişiklikler içsel ihtiyaçların boyutunu ortaya koymaktadır (Anadolu Ajansı, 2020). Diğer yandan göç ve iltica konusunun ulusal

sınırları aşan yönünü uluslararası toplumla bütünleşme bilhassa AB üyelik perspektifi oluşturmaktadır. Bu açıdan gerek içsel ihtiyaçların varlığı gerekse dışsal faktörün değişim noktasında kesişmesiyle gündeme gelen göç ve iltica alanı yasal karar merci tarafından kamu politika ve hizmet yönetim alanına taşınmıştır. Nitekim Türkiye'nin son 30 yılda göç veren ülkeden göç alan ülkeye evrilmesi içsel ihtiyaçlar konusunda siyasal ve bürokratik karar mercilerde farkındalığa yol açmıştır. Bu farkındalığın göç ve iltica yönetim stratejisinde önceki dönemde izlenen içsel korumacı ve kayıtsızlıkla sürdürülemeyeceğinin fark edilmesi ve dışsal faktörlerin teşviki yani iç ve dış koşulların aynı noktada kesişmesi sonucu iltica ve göç stratejisinde tarihsel tavır ve tutumundan vazgeçilmek durumunda kalınmıştır. Nihayetinde Türkiye göçle ilgili uluslararası kuruluşların eleştiri ve önerilerini dikkate alarak asıl önemlisi AB üyelik sürecinde müktesebatın üstlenilmesi kapsamında göç ve iltica alanını kamu hizmetine dönüştüren yasal ve idari adımlar atmıştır.

Kamu kesiminde klasik hizmet sunulan alanlarda (eğitim, sağlık, güvenlik vb.) yönetim stratejisi kavramı kavramsal planlamayı ifade etmektedir. Nitekim olayları kendi akışına bırakmak yerine belirli amaç ve prensipler etrafında yönlendirilmesi bir stratejinin varlığının işaretidir. Yönetim stratejisi örgütlerin uzun vadeli belirlemiş amaçları gerçekleşmesini temin edecek tesadüfiliğe yer bırakmayan prensiplerin örgütsel parçaları bir arada uyumlu tutmasıdır (Ülgen ve Mirze, 2004: 33). Türkiye'nin göç yönetim stratejisi içerdiği amaç ve prensipler bakımından Avrupa dışından gelenlere mültecilik kapısını kapalı tutan mülteci yükü almama amacı üzerine kurulmuş idi. Bu amaç doğrultusunda uzun yıllar göç-güvenlik (tehdit algısı) ilişkisi içerisinde ele alınan göç olgusunun yönetimine ilişkin kalıcı ve kapsamlı yasal ve idari düzenleme yapımından imtina edilerek 1994 Yönetmeliğine değin 1934 tarihli İskân Kanunu dışında yasal düzenleme yapılmadığı gibi konu idari olarak güvenlik bürokrasına havale edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'nin göç yönetim stratejisi topraklarına yönelecek göçmenlere mültecilik statüsünü kapalı tutarak göç yükü almama ve Avrupa'dan geleceği düşünülen Türk-soy ve kültüründen olanlara mültecilik statüsü tanıyarak ulus devlet ve millet kimliğini koruma üzerine kurulmuştur. Ancak göç tarihi incelendiğinde uygulamada 1951 Cenevre Sözleşmesindeki geri göndermeme ilkesi uyarınca sığınmacıların geri gönderilememesi ve mültecilik başvuruları yapma imkânı verilmesi

göçmenlerin uzun yıllar Türkiye’de fiili mülteci olarak kalmasına yol açmıştır (Acer vd., 2011: 51-52).

Bu açıdan 2011 Suriye Krizinin patlak vermesiyle sayı ve süre bakımından dünyanın en yoğun sığınmacı stoku Türkiye’nin göç yükü almama stratejisindeki temel amacı fiilen geçersiz ve işlevsiz kılmıştır. Türkiye’nin istikrarlı Batı ve istikrarsız Doğu ve Güney ülkeleri arasında yer alan coğrafi konumu komşu ülkelerle yakın tarihi geçmişi ve derin kültürel bağları göç yükü almama stratejisini esneten hatta işlevsizleştiren diğer yapısal faktörlerdir. Bu faktörler Türkiye’yi göç veren ülkeden göç alan ülkeye evrilmesine yol açarak değişen koşulların doğurduğu içsel ihtiyaçları gündeme taşımıştır. Göç ve iltica alanında ulus devletlerin ikili ve çok taraflı ulus üstü kuruluşlarla artan diyalog, işbirliği ve müzakere ortamı değişen uluslararası konjonktürün ulus devletler üzerindeki artan etkisini de beraberinde getirmiştir. Türkiye göç alan ülkeye dönüşmesiyle uluslararası göç örgütleriyle (BMMYK, IOM vb.) yakın teması ve daha da önemlisi 2000’lerde bölgesel (AB) siyasi ilişkilerin sağladığı vasatta göç ve iltica stratejisini gözden geçirerek değişim yoluna girmiştir. Bu anlamda göç ve iltica alanındaki değişim ikliminin esas motivasyon kaynağı AB’ye üyelik kapsamında göç ve iltica alanında müktesebatın üstlenilmesi mecburiyeti oluşturmaktadır. Türkiye’nin yeni göç rejiminin göstergesi ve taşıyıcısı 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa (YUKK) giden kilometre taşları AB-Türkiye üyelik sürecinde üst düzey belge ve metinlerde döşenmiştir. Böylece YUKK ile göçmen ve mülteci hakları uluslararası standartlarla uyumun gözetilerek dağılık, karmaşık ve yetersiz yasal ve idari yapı yerine kapsamlı, etkin ve sivil bir iltica ve göç yönetimi ikame edilmeye çalışılmıştır. Bu kanunla ayrıca Türkiye’nin göç yönetim stratejisinde değişimin adresi ve yürütücüsü Göç İdaresinin (GİB) 81 İlde, 148 İlçede ve yurtdışında teşkilatlanmıştır. GİGM’nin (GİB) yasal düzenlemelerle birlikte üst düzey karar metinlerinde kuruma biçilen misyon aşıkardır. Bunlardan 2017-2021 ve 2019-2023 Stratejik Planları misyon, hedef, amaçlar ve vizyon bildiriminde özetle (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019) ;

“ 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 korunmasına varan bir dizi göç-iltica alanındaki ilgili iş ve işlemleri yürütürken, göç-iltica alanındaki ana aktör olarak bu alandaki çalışmaların

uzmanlık sahibi, yenilenmeye ve uluslararası işbirliğine açık, güncel bilgileri ve gelişmeleri yakından takip eden; kısacası süreçlerin dinamik yapısına ayak uydurabilen mekanizmalar tarafından yönetilebilmesini bizzat sağlayacaktır”

ifadeleri GİGM'nin yeni dönemde Türk göç ve iltica yönetim stratejisinin taşıyıcısı olarak stratejik kamu hizmeti sunan özelliğini somutlaştırmaktadır.

Araştırmanın ikinci bölümünde yer alan Cumhuriyetten-AB adaylık ve üyelik sürecine Türkiye'nin izlediği göç yönetim stratejisi kronolojik olarak ele alındığında yaşanan değişim daha iyi kavranabilir. Bu anlamda Cumhuriyetin ilk yılları sayılabilecek 1923-1960 yılları arası ulus devlet kimliğini tahkim devlet politikası doğrultusunda gerçekleştirilen nüfus mübadeleleri ve İskân Kanunu göç ve ilticanın devlet politikasının işlevsel bir aracı olduğunu göstermektedir. Bu dönemin en önemli dışsal unsuru 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Katma Protokolündeki coğrafi kısıtlama temeline dayalı mülteci yükü almama prensibinin göç ve iltica stratejisinin özünü oluşturmasıdır. Cumhuriyetten bugüne ulus devlet kimliği oluşturma ve muhafaza etme amacına matuf göç ve iltica alanında her ne kadar temel ilkeler muhafaza edilse de dönemsel hal ve koşulların esnetici etkisine de rastlamak mümkün. Nitekim 1960'lı yıllardan itibaren Türk işçilerinin AB üyesi ülkelere devlet eliyle (göçün ekonomikleştirilmesi) gönderilmesi dönemsel iç ve dış koşulları dikkate alan göç ve iltica politikası izlendiğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin göç tarihi incelendiğinde 1923-1990'lı yıllar arasında göç veren ülke kimliği ağır basarken 1990'lara gelindiğinde Türkiye'nin gören ülkeden göç alan ülkeye dönüşmesiyle hızla göç yükünün arttığı göze çarpmaktadır. Bu dönemde başlayan kitlesel ve bireysel göçlerin karakteristiğini civar ülkelerden siyasi ve sosyal anlaşmazlıklardan kaçarak iş bulma ve güvenlik amacıyla gelenler oluşturmaktadır. Türkiye'nin göç alan ülke olmasıyla değişen göç karakteristiğine yol açan dışsal gelişmeler sırasıyla şunlardır; 1980-1988 İran-Irak savaşıyla başlayan yakın coğrafyasındaki istikrarsızlık, 1989 Sovyet Rejiminin çökmesiyle Kafkaslardan çalışma amacıyla gelenler, 1989 Bulgaristan'dan zulümden kaçarak gelenler, (1991) I. ve (2003) II. Körfez Savaşından kaçarak sığınanlar, 1992-1995 Sırp-Boşnak savaşından kaçarak gelenler başta olmak üzere Afrika ve Afganistan ülkelerinden sefaletten kaçarak Türkiye'ye gelenler oluşturmaktadır (Deniz, 2011: 94). Türkiye'nin ilk defa karşılaştığı uluslararası düzensiz göç gerçeği AB ülkelerine geçmek amacıyla gelenlerin önce

transit sonrasında zamanla ülkedeki cazip koşulların varlığının fark edilmesiyle varış ülkesi olmaya başlamıştır. Türkiye'ye yasal ve özellikle yasa dışı yollardan gelen yabancıların sayısının ve profilinin geçmişle mukayese edilmeyecek ölçüde çeşitlenerek artmasında, Türkiye'nin göreceli insan hakları ve ekonomik açıdan kaynak ülkelere göre cazip koşullar sunması yanı sıra uluslararası koruma başvurusu yapma imkânına sahip olması nedenlerin birleşimi yatmaktadır (Nurdoğan vd., 2017: 218). Türkiye 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesiyle her kadar göç ve iltica stratejisinin temelini oluşturan mülteci yükü almama ilkesinden vazgeçmese de küresel göç yönetişimini temsil eden BMMYK ve IOM gibi uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği ve diyalogla başlayan ve AB adaylık/üyelik perspektifiyle hızlanarak devam eden süreç yeni göç yönetim ikliminin oluşmasına neden olmuştur. Bu süreçle birlikte göç ve iltic alanındaki kapsamlı idari ve yasal değişiklikler eski göç rejimini terk ettiğini göstermektedir. Bu anlamda Cumhuriyet dönemi 1934 tarihli İskân Kanundan sonra 1994 Yönetmeliğine değin uzunca süre içsel düzenleme yapmaksızın korumacı yaklaşımını sürdürmüştür. 1994 Yönetmeliği olarak adlandırılan müstakil yasal düzenleme kapsamında sığınmacı göçüne münhasır kamusal sorumluluklar ayrıntılı olarak sıralanarak bu tavır ve tutumdan vazgeçtiğini göstermektedir. Bahse konu yönetmelikle Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren güvenlikçi-korumacı bir yaklaşımla güvenlik kurumları sorumluluğuna bırakılan uluslararası göç(men) konusunda sivil idare olarak valiliklere sığınmacı kamplarının yönetimi verilerek göç ve iltica yönetiminde ihtisaslaşma yolunda somut ilk adımlar atılmıştır.

Bu anlamda Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde değişimin esas ve esin kaynağı AB adaylık (1999) ve üyelik müzakere sürecinin (2005) resmen başlamasıyla adalet-içişleri faslı altındaki göç-iltica alanında yapılması gerekli yasal ve idari değişiklikler oluşturmaktadır. 2002 yılında göç-iltica alanında AB müktesebatına uyum çerçevesinde İltica, Göç, Dış Sınırların Korunması Görev Gücü kapsamında oluşturulan Göç Çalışma Grubu geçici de olsa ilk idari ihtisas birimidir. İçişleri (Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik), Dış İşleri, Milli Savunma (Genel Kurmay), Ticaret (Gümrük Teşkilatı) Bakanlıkları temsilcileri bir araya gelmesiyle oluşturulan Göç Çalışma Grubu yetersiz, güvenlik ağırlıklı, dağınık mevzuat ve parçalı kurumsal görünümü değiştirmeye yönelik hükümetin politik iradesinin ve kararlılığının ilk somut yansımasıdır. Bu çatıyı oluşturan kurumlar yakın uyum ve iletişim içerisinde göç

yönetiminden sorumlu olarak müşterek hareket ederek ileride kurulacak olan tekli, kapsamlı, sivilleşmiş yasal ve idari yapıya zemin hazırlamışlardır. Göç Çalışma Grubuna ek olarak İltica, Göç ve Dış Sınırlar alt çalışma grupları (2003) oluşturularak yakın gelecekte yapılacak yasal ve idari değişikliklere dönüşen iltica, göç ve dış sınırların korunması strateji belgelerini hazırlamışlardır. Türkiye'nin AB adaylık sürecinde iltica ve göç alanında müktesebatın üstlenilmesine yönelik Türkiye Ulusal Programlarına (2005) strateji belgelerindeki hususlar girmiştir. 2006 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından Ulusal Programdaki hususların yürürlüğe girmesi için çıkarılan Uygulama Talimatı ve 2008'de İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Bürosunun kurulması önemli dönüm noktalarıdır. Bu sayede eylem planlarındaki hususların takibi sağlanmış ve ileride kurulacak olan Göç İdaresine giden yolda hazırlıkları yapmak üzere idari bir birim olarak tesis edilmiştir. Göç ve iltica alanındaki değişim çabalarında AB etkisi 3 Ekim 2005 tarihli üyelik müzakere süreciyle giderek artarak üst düzey karar metinlerine sirayet etmiştir. AB müzakere sürecinde göç ve iltica konusunda birlik müktesebatının üstlenilmesi amacıyla Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) Göç ve İltica Teşkilatı kurulmasına yönelik hedefe yer verilmiştir. İçişleri Bakanlığı koordinasyonunda yürütülen çalışmaların adresi 2008 yılında faaliyete geçen İç İşleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu adındaki birimdir. Göç ve İltica Bürosunun temel görevleri kapsamlı bir göç yönetimine ilişkin kurumsal ve hukuki alt yapıyı oluşturmak, AB müktesebatına uyum içerisinde düzenlemeler yapmak, Bakanlık üst yönetimine konuya ilişkin bilgi vermek ve dönemsel raporlar sunmak olarak tarif edilmiştir. Göç ve İltica Bürosu idari olarak GİB ve yasal olarak YUKK'ü hazırlayıcı birim olarak 2008-2013 yılları arasında faaliyette bulunmuştur. Böylece Türkiye'nin 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanma sonrasında 2002 yılında Göç-İltica ve Dış Sınırların Korunması Grubuyla başlayan, 2005 yılı müzakere sürecine geçilmesiyle ulusal programlar ve strateji belgeleriyle hızlanan göç-iltica alanındaki reform yolculuğu (taahhütler) adım adım ilerleyerek kapsamlı değişimin temelini oluşturmuştur. Nihayetinde Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılmayı temsil eden (2013) göç-iltica alanında müstakil bir yasa (YUKK) ve ihtisas kurumunun (GİGM) kurulmasıyla AB üyelik perspektif etkisi pik noktaya ulaşmıştır. Ancak göç ve iltica alanında 11.04.2013 tarihli yaşanan yasal ve idari değişim her ne kadar 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi çekince hakkından

resmi (prosedürel) olarak vazgeçilmese de Türk göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılma gerçekleşmiştir. Yeni dönem göç rejiminin temsilcisi YUKK ve uygulayıcısı GİGM merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatıdır. 18.05.2015 tarihinde göç-iltica konusunda iş ve işlemler emniyet müdürlüklerinden devralınmasıyla taşrada da tamamen sivil ve ihtisaslaşmış göç yönetimine fiilen geçilmiştir.

Yeni dönem Türk göç ve iltica yönetim stratejisinin taşıyıcısı GİGM'nin teşkilat, yetki ve görevleri incelendiğinde klasik kamu örgütlenmesi içerisinde nispeten üstün ve ayrıcalıklı olduğu görülmektedir. Bu minvalde merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı olan Göç İdaresi, yurt dışı teşkilata sahip Emniyet Genel Müdürlüğü ve Diyanet İşleri Başkanlığından sonra üçüncü kamu kurumudur. Bunun yanı sıra Göç İdaresinin sekreteryasını üstlendiği çeşitli bakanlık ve kurumların temsilcilerinin yer aldığı Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Göç İdaresinin müstakil yasa YUKK'un uygulayıcısı olarak göç yönetiminde hükûmetin belirlediği göç strateji ve politikalarını yerine getirmesi yanı sıra Göç Kuruluna üye bakanlık ve kurumların koordinasyon merkezi konumunda tasarlanmıştır. Bu açıdan yeni dönem göç ve iltica yönetim stratejisinin taşıyıcısı Göç İdaresiyle birlikte merkezde Suriyeli Sığınmacılara ilgili AFAD ve yurt dışındaki Türk vatandaşlarıyla yurt içindeki yabancı öğrencilerle ilgili Yurt Dışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı (YTB) göç ve iltica alanında münhasır yetki ve görevlerle çalışması merkezde kurumsal kapasitenin artırıldığını göstermektedir. Bunlara ilaveten Türk göç ve iltica yönetimi ana aktörü GİGM'nin (GİB) dışında Göç Kuruluna üye bakanlık ve kurumların teşkilatı içerisinde son birkaç yılda Suriyeli Sığınmacıların varlığı ve sayısının hızla artması nedeniyle göçmenlerle ilgili müstakil birimler (daire başkanlıkları) kurdukları görülmektedir. Türk göç ve iltica rejimini yürütecek müstakil ve bağlı pek çok kurumun neredeyse son birkaç yılda kurularak faaliyete geçmesi esasında yaşanan tarihi değişimin merkezi kamu yönetimine yayılarak kurumsallaşmanın arttığını göstermektedir.

Türkiye'nin göç yönetim tarihi ve stratejisinde tarihsel kırılmayı ifade eden idari ve yasal değişikliklerin temel motivasyonu AB üyelik perspektifi olsa da 1990'lı yıllardan itibaren yabancıların sayı ve çeşitliliğindeki sürekli artışın yol açtığı göç yükünü

taşıyacak ve ihtiyaç duyulan yasal ve idari boşluğun doldurulması yani içsel ihtiyacının farkına varılmasıdır. AB üyelik ve müzakere süreci sonrasında 2011 Suriye Krizinin patlak vermesiyle ülkeye gelmeye başlayan ve güncel olarak 3.6 milyonu aşan Suriyeli Sığınmacı yükü planlanan idari ve yasal değişimi hızlandırmıştır. Nitekim Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişimi yansıtan müstakil yasa ve ihtisas kurum ihtiyacı; gerek AB üyelik ve müzakere sürecinde gerekse kalkınma planlarında ve hükümet programları gibi hükümet politika/kararlılığını yansıtan üst metinlerde göç yönetiminde içerisinde istikrarlı olarak yer almıştır. Hükümetlerin üst düzey politika metinlerinin tüm merkez ve taşra kamu bürokrasına şamil hale getiren kalkınma planlarında göç ve iltica konusu incelendiğinde;

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), göç ve iltica (sığınma) mevzusunun birlikte ele alınması henüz farkındalık düzeyinde olduğu anlaşılmaktadır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), AB adaylık statüsü ve üyelik sürecinde reformların hız kazandığı siyasi dönemin ürünü olarak düzensiz göç konusuna değinilerek ayrıntıya girilmeden yapılması gerekli ilk işin göçmenlerin bireysel özelliklerini ve bilgilerini içeren sağlıklı veri tabanı oluşturmak olduğu vurgulanmıştır. Bu kalkınma planında göç alan ve veren ülke profili çizilerek gerekli idari ve yasal çalışmalardan bahsedilmesi göç-iltica alanında AB etkisinin üst düzey politika metnine ilk yansımasını göstermektedir.

IX. Kalkınma Planında (2006-2013), uluslararası göçle ilgili tespit ve hedeflere yer vermeye devam etmiştir. Planda 'Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi' başlığı altında bir önceki dönemde yasa dışı göç ve iltica hareketleri ile bağlantılı terör, insan ticareti, organize suçlar ve madde bağımlılığıyla mücadelede ilerleme kaydedilmesine rağmen plan hedeflerinin gerisinde kalındığı ifade edilmiştir. Planın devam edilen bölümde uluslararası göç olgusunun ciddiyetinin farkında olduğu ve yeni bir kurumsal yapılanmaya AB uyum ve müzakere sürecindeki üstlenilen taahhütlere bağlı olarak (Göç ve İltica Teşkilatı) gidileceği belirtilmiştir. AB müzakere sürecinde ilerleme raporlarında, ulusal program ve strateji belgelerinde defaatle yer alan göç ve iltica kanunu ve ihtisas kurum ihtiyacı bu kalkınma planına olduğu gibi yansımıştır.

X. Kalkınma Planında (2014-2018), iltica-göç konusu müstakil (özel) konu başlığı olarak ele alınmış ve Göç İhtisas Raporunun sonuç ve değerlendirme bölümünde,

göç ve ilticaya ilişkin değinilen hususlar biraz daha ayrıntılandırılarak özel bir komisyon marifetiyle rapor hazırlanmıştır. Raporunda göç ve ilticaya ilişkin hususların akademik birikim, uluslararası kuruluşların eleştirisi ve önerileri ve daha ziyade AB üyelik etkisiyle ele alındığı görülmektedir. Bahse konu ihtisas raporunda göç ve iltica konusunda; dünya tarihinin aynı zamanda göçler tarihi olduğu, Türkiye'nin gelişen ekonomisinin neden olduğu cazibe, tarihi ve coğrafi konumundan kaynaklı göç akınlarına maruz kaldığı tespitlerine yer verilerek göç sorunun fırsatlara dönüştürmek için öncelikle devletin bu alanda bir düzenleme, kurumsal altyapı ve güncel gereksinimlere cevap verebilecek yasalara sahip olması gerektiği vurgulanmıştır (TCCB Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020). Raporun devamında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) göç alanında yabancıların hak ve özgürlükleriyle ilgili müstakil yasal düzenleme olması Türkiye'nin konuya verdiği önemi gösterdiği ifadesine yer verilmiştir.

XI. Kalkınma Planı (2019-2023), iltica ve göç alanında kurumsallaşmanın güçlendirilmesi, göçmenlerin ülkeye uyumu ve AB ile uluslararası işbirliğinin gerekli olduğu hususlarını içererek içe dönük göç yönetiminden dış açık göç yönetişimine doğru evrilmeye işaret etmektedir.

Türk göç ve iltica yönetiminde içsel konjonktürel ihtiyaç ve AB üyelik etkisiyle gerçekleştirilen değişiminin dönemsel olmadığını gösteren belgelerden birisi de kurumsal stratejik planlardır. Esasında stratejik yönetimin en önemli göstergesi ve aracı olan stratejik plan yalın tanımla; kurumsal stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yapılan esnek ve uzun vadeli planlardır. Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde yaşadığı değişimin göstergesi olan kurumsal ve yasal çerçevedeki değişikliklerin bürokratik aşamaya taşınarak devamlılığını sağlama bakımından stratejik planlar önemlidir. Göç-iltica konusunda İçişleri Bakanlığı ve ihtisas kurumu Göç İdaresinin yasal ve kurumsal çerçevede üstlendiği sorumluluğunu stratejik planlarına aktararak somutlaştırması bunu göstermektedir. Bunlardan ilki 2010-2014 yılı İçişleri Bakanlığı Stratejik Planı incelendiğinde; Stratejiler bölümünde iltica ve göç yönetimini etkinleştirmek amacıyla yeni bir birim kurulacağı ilan edilmektedir. Performans göstergesi olarak iltica ve göç yönetimini de içeren 'Entegre sınır yönetimi, İltica ve göç yönetimi kanununun yasalaşma tarihi' kriteri belirlenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2010). Plan

dönemi içerisinde 11.04.2013 tarihinde iltica ve göçten sorumlu ihtisas biriminin kurulmuş ilişkili kanun tasarısı (YUKK) yasalaşmış ve ihtisas kurumu (GİGM) merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı kurularak faaliyete geçmiştir. Bu açıdan göç-iltica konusu GİGM sorumluluğu altına girmeden önce dağıtık görünümdeki güvenlik bürokrasisine bırakılmıştı. Diğer yandan 29.04.2011’de fiilen başlayan sığınma yönetimi Başbakanlık AFAD Başkanlığı yönetim-koordinasyonuna bırakılmasıyla başlayan sivilleşme ve ihtisaslaşma adımı doğrultusunda 2013’te merkez teşkilatı ve 2015’te taşra teşkilatı faaliyete geçen ve de 2018’de AFAD’dan sığınma yönetiminin tamamen devralınmasıyla GİGM göç ve iltica yönetiminde tek yetkili ihtisas kurumu olmuştur.

2015-2019 yılları arasındaki İçişleri Bakanlığı Stratejik Planında ise bakanlığın misyonu içerisinde alınan göç-iltica konusuna (İçişleri Bakanlığı, 2015) ; “ İçişleri Bakanlığı; temel hak ve hürriyetleri esas alarak iç güvenlik, sınır, kıyı ve karasularımızın muhafaza ve emniyetini sağlama, etkili sınır yönetimi ve göç politikalarını oluşturma, kamu hizmetlerinin koordinasyonu ile etkin il ve ilçe yönetimini tesis etme, mahalli idarelerin hizmet standartlarını yükseltme, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerini sunma ve sivil toplumu destekleme görevlerini insan odaklı olarak ifa eder ” ifadeleri içerisinde göç politikaları oluşturma görevinin bakanlığın kurulmasından beri yürüttüğü temel kamu hizmetleri arasında sayılması iltica-göç konusu bakanlığın ana hizmet faaliyet konularından birisi haline getirilmiştir. Planın devamında bakanlığın Güçlü- Zayıf Yönler ile Tehditler-Fırsatlar analizinde (İçişleri Bakanlığı, 2015); “ Bakanlığın çok geniş bir yelpazede (güvenlikten-nüfusa, göçten- sivil topluma vb.) görevlerinin olması ” içerisinde göçün de yer aldığı bakanlığın güçlü yönlerden birisi olarak göç alanı da zikredilerek devamında ‘bölge ülkelerde yaşanan istikrarsızlıkların, ülkemize yönelik kitlesel göç hareketlerine sebebiyet vermesi ve iç güvenliğimizi olumsuz etkilemesi ” coğrafi konumdan kaynaklı göç hareketleri ve bunların ülkemizi hedef ülke haline getirme güçlü olasılığıyla birlikte zayıf yönler arasında sayılmaktadır. Stratejik amaç ve hedefler bölümünde stratejik amaç (1)’de; ‘İç Güvenlik, Göç ve Sınır Yönetimi Hizmetlerinin İnsan Hakları Çerçevesinde Etkinleştirilmesi ile Güven ve Huzur Ortamını Sağlamak’ insan haklarına dayalı göç yönetimine vurgu yapılmıştır. Stratejik amaç (4) “Hizmet Sunumunda Bilgi Teknolojilerini Etkin, Verimli ve Güvenli Olarak Kullanmak” başlığının alt başlığında “Nüfusa ilişkin kayıt sistemleri; doğum, ölüm, iç ve dış göçe ilişkin verilerin güncel olarak takip edilmesine imkân verecek şekilde geliştirilecektir” denilerek göç-iltica

alanında verilerin güncel olarak tutulmasına yönelik bilgi işlem altyapısı kurulacağı teknik bilgisi verilmektedir.

2019-2023 tarihli Bakanlık Stratejik Planında bir önceki plana ilaveten; Orta Vadeli Program (2019-2021) döneminde (İçişleri Bakanlığı, 2019) “*Verilen Görev/İhtiyaçlar*” başlığı altında “*Entegre sınır güvenliği sistemi oluşturularak düzensiz göçün önlenmesi, kaçakçılık, organize suçlar ve terörle mücadeledeki etkinliğin artırılması*” düzensiz göçün iç güvenliği olan olumsuz etkilerinin azaltılması amacına yer verilmektedir. 2019-2023 Stratejik Plan Amaçlar-Hedefler bölümünde 2019 yılı hedefi (İçişleri Bakanlığı, 2019) “*İç Güvenlik, Göç, Sınır Yönetimi, Afet ve Acil Durum Hizmetlerinin Koordinasyonunu Evrensel İnsan Hakları Çerçevesinde Etkin Bir Şekilde Yürüterek Güven ve Huzur Ortamını Sağlamak*” olarak belirlenerek göç yönetiminde bakanlığın insan haklarına dayalı olarak diğer kurumlarla iş birliği-koordinasyon sağlama görevi olduğu vurgulanmaktadır. Bakanlığın stratejik planında “*etkin bir göç yönetimi oluşturulması amacına yönelik olarak ülkemizde yasal olarak ikamet eden ve uluslararası koruma kapsamında olan yabancılara dair gerekli görülen alanlarda politikaları belirleyen Milli Göç Politika Belgesi hazırlanması*” düzenli göçmen-düzensiz göçmen (yabancılar) ayrımı yapılarak düzenli göçmenlere yönelik temel politikaları belirleyen milli göç politika belgesi hazırlanma ihtiyacına değinilmektedir (İçişleri Bakanlığı, 2015).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığının insan hakları odaklı göç yönetim stratejisi amacı doğrultusunda 2017-2021 Stratejik Planını hazırlayarak “*Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında Türkiye'nin göç alanındaki paradigma değişikliğinin neticesinde insan hakları odaklı etkin bir göç yönetimini gerçekleştirmeyi*” amacına yer vermektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017). Stratejik Planın hazırlanma gerekçesi olarak Türkiye'nin göç alanındaki paradigma değişikliğine gitmesi olarak ifade edilmesi, kurumsal (bürokratik) düzeyde göç yönetim stratejisindeki uzunca süredir devam eden umursamazlık (kayıtsızlık) ve dağınık (parçalı) yönetimin terk edilerek yerine göç gerçeğiyle yüzleşen ve onu kontrol altına alarak yönetme amacına matuf ihtisaslaşmış kurum olma hedefinin benimsendiğini göstermektedir.

Araştırmada Türk göç ve iltica rejiminde merkezdeki değişimin taşrada karşılığını keşfetme ve kitlesel göçleri yönetme yeteneğini ölçme amacıyla Kilis Göç İdaresi Müdürü, Öncüpınar ve Elbeyli GBM Yönetici Yardımcıları, göç uzman ve uzman yardımcılıyla mülakat gerçekleştirilmiştir. Kilis vilayetinde göç yönetiminde görevli ve yetkili katılımcılara Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişime ilişkin sorulara verdikleri yanıtlarla taşradaki göç yöneticilerinin Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişim algısını tespit ve taşradaki kurumsallaşmanın göç yükünü taşıma yeteneği keşfetme amacı güdülmektedir. Bu amaçla Kilis Göç İdaresi İl Müdürü ile ÖGBM ve EGBM Yönetici Yardımcılarına göç ve iltica yönetiminde yetkililere yöneltilen sorular ve yanıtları özetle şu şekildedir;

Soru: Yaşanan değişimi (YUKK ve GİGM'nin kurulması) AB etkisi de olsa tarihsel açıdan stratejik değişim olarak görüyor musunuz?

“ Türk göç yönetiminde yaşanan değişimde başlangıçta AB üyelik etkisi olsa da Türkiye zaten uzunca süredir değişim arayışı içindedir. Bunda özellikle 1980-1990 sonralarında komşu ülkelerden kitleler halinde gelen düzensiz göçmenler ve çalışma, eğitim ve diğer turistik amaçla düzenli göçmen olarak gelenlerin sayısının katlanarak devam etmesi etkilidir. Göç ve ilticaya ilişkin kamusal hizmetlerin aynı zamanda düzensiz göçle mücadele eden Emniyet Müdürlükleri Yabancılar Şubesinde yürütülmesi yetersizlik olduğu gibi iç kamuoyu ve dış dünyadaki imaj açısından olumsuzdu. Nitekim göç-ilticanın güvenlik kurumları eliyle yürütülen iş ve hizmetlerin uluslararası olumsuz algısı ve eleştirilerin AB sürecinde daha etraflıca düşünme ve karar verme fırsatı sağlamıştır. Ancak elbette Türk göç politikası tarihsel açıdan bakıldığında son yaşananların kırılma niteliğinde olduğu, zira ilk defa müstakil yasa yapılmış ve yabancılara yönelik iş ve işlemlerin derli-toplu hale getirilmiş ve de müstakil ihtisas kurum olan GİGM'in kapsamlı yetkiler ve geniş teşkilat ve uzman personelle donatılması göç yönetim stratejisinde değişimin tezahürüdür. ”

Katılımcılarla yapılan görüşmede değişimin kaynağı veya katalizörü olarak görülen AB sürecinin kesintiye uğraması veya ilişkilerde bozulması halinde göç yönetiminde gelinen noktadan dönüş riski taşıyıp-taşımadığı sorusuna katılımcılar arasında görüşler farklılaşsa da göç yönetimini kökten etkileyecek bir durum olmadığı kanaati yaygındır. Çünkü yaşanan değişimde dışsal faktör AB etkisi de olsa devlet politikasıyla içsel ihtiyaçlar konusunda mutabakatla şekillen yeni göç rejimi göç yükü devam ettiği sürece varlığını sürdürecektir.

Soru: Gelineen noktada AB üyelik ve müktesebatın üstlenilmesi mi, içsel faktörler mi daha baskın olarak Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde tarihi kırılmaya yol açmıştır?

“ 2002 yılından bu yana yaşanan ve 2011 Suriye Krizi sonrası hızlanarak 2013 yılında çıkarılan YUKK ve GİGM'nin kurulması tarihsel bir değişimdir. Bu süreçte (AB, BMMYK ve IOM) dışsal faktörlerin etkili olduğu ancak esas değişimin içsel dinamikler ve ihtiyaçlar doğrultusunda olduğu...”

şeklindeki ifadeleri iltica ve göç alanındaki değişimin esas neden ve kaynağı AB etkisi gerçeğiyle kısmen örtüşmesi göç idaresi çalışanların öncelikle kurumsal aidiyet ve akademik çalışmalarla sınırlı haşır-neşir olmasıyla açıklanabilir.

Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde tarihsel kırılmaya/değişime yol açan temel faktör AB üyelik sürecinde (üyelik stratejisinin bir parçası olarak) müktesebatın üstlenilmesi öne çıkmaktadır. Bu anlamda Türkiye- AB tarafı arasında ilerleme raporlarındaki eksiklik ve öneriler üst düzey karar metinlerinin temel çerçevesini oluşturmaktadır. AB ilerleme raporlarındaki hususlar dikkate alarak hazırlanan ulusal programlar, strateji belgeleri, ulusal eylem planları, kalkınma planları ve hükümet programlarında yer verilen taahhütlere uygun olarak gelinen noktada göç yönetiminde yasal ve idari değişikliklere gidildiği görülmektedir. Nitekim her AB ilerleme raporunda göç-iltica alanında yasal ve kurumsal değişiklik yapılması gerekliliğinden bahsedilmesi göç ve iltica yönetim stratejisinde tarihsel kırılmanın çıpası olmuştur. Böylece Cumhuriyetin ilanından AB üyelik bağlamındaki ilişki dönemine kadar göç-iltica alanında kayıtsızlık (umursamazlık) politik yaklaşımın ürünü parçalı ve güvenlik eksenli yönetim terk edilerek yerine yekpare(bütüncül), güvenlik ve insan hakları, özgürlük dengesine doğru evrilen, sivil-ihtisaslaşmış modern dünyayla uyumu gözeten göç rejimi ikame edilmektedir. Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişimin kaynağı her ne kadar içsel ihtiyaçların varlığını kavrayan politik kararlılık olsa da esas motivasyon kaynağı AB üyelik perspektifine bağlı üyelik stratejisinin bir parçası olarak göç-iltica konusunu kapsayan taahhütlerdir. Ancak bu hususta gelecekte Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişimi etkileyecek risklerin başında da AB perspektifiyle ivme kazanarak yaşanan değişimin AB ve uluslararası ilişkilerde yaşanacak bozulmaların olası olumsuz yansımaları hesaba katılmalıdır. Bu riskin varlığı dışında Türkiye'nin maruz kaldığı kitlesel göçlerin devamı ve düzensiz göç alanındaki sorunlu

alanların (coğrafi çekinceden vazgeçilmesi ve geri kabul anlaşmasındaki çekincelerin gerçekleşmesine bağlı olarak) bu değişime zarar verebileceği ihtimalinin varlığı da gözden kaçırılmamalıdır.

2.4. GÖÇ ve İLTİCA YÖNETİMİNDE SORUNLU ALANLAR

Dünyanın göç alan ülkeleri göç yönetim alanında ülkelerine yönelen düzensiz göçmenlerin kontrol ve yönetilebilirliği meselesine odaklanmaktadır. Düzensiz göç (menler); ülkeye yasa dışı yollardan giren ya da yasal yollardan girmekle birlikte kalış süresini geçirerek (vize süresinin dolması, ikamet izninin bitmesi vs.) yasa dışı duruma düşen kişilerin düştüğü durumdur. Günümüze artan ülkeler arası nüfus hareketliliğinde artış trendinde olan yasa dışı göç(menler) sorunu gelişmiş ülkelerdeki nüfusun her on kişiden biri ve gelişen ülkeler nüfusunun her yetmiş kişiden birisi seviyesine ulaşmıştır. 2000-2017 yılları arasında %49'luk artışla 258 milyona ulaşan dünya göçmen nüfusunun çoğunluğunu yasal olmayan yollarla yani yasa dışı göçmen olarak ya da göçmen kaçakçılığı mekanizması ile başka bir ülkeye giriş yapanlar oluşturmaktadır (Anadolu Ajansı, 2018). Düzensiz göçmenlerin sınır ihlaliyle başlayan yasa dışılık; geçiş ve varış ülkelerinde asayiş ve kaçakçılık alt suç kategorilerinde yer alan suçların potansiyel kaynağı olarak ulusların kamusal düzen ve toplumsal huzurunu tehdit etmektedir. Düzensiz göç yönetimi ya da yasa dışı göçle mücadelede varış ülkesi olan gelişmiş ülkelerle transit ve kaynak gelişmekte ve az gelişmiş bölge ve ülkeler arasında en önemli müzakere konu başlıklarıdır. Düzensiz (yasa dışı) göçmenler varış ülkelerin sosyal istikrarını, (asayiş) güvenlik ve kültürel kimliğin korunması kaygılarını tetikleyen iş gücü piyasasında kayıt dışı istihdamdan çarpık kentleşmeye varan pek çok sorunlara kaynaklık etmektedir. Düzensiz göç kapsamında suç kategorisindeki göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti suçları ulus devletlerin iç hukukunda ciddi bir egemenlik ve güvenlik ihlali olduğu kadar önemli bir ekonomik sektör haline gelmiştir. Nitekim Birleşmiş Milletler (BM) ajansları ve STK'ların verileri her yıl dünya çapında sayıları 4 milyona yakın insanın göçmen kaçakçılığına konu olduğu ve bu suçtan elde edilen gelirin yıllık ortalama 7 milyar US\$'a ulaştığı tahmin edilmektedir. EUROPOL 2016 verilerine göre sadece 2015 yılında AB topraklarına düzensiz göç rotalarıyla ulaşan bir milyondan fazla göçmenin -ki bunların yarıya yakını Suriyeliler oluşturmaktadır-

yüzde 90'dan fazlasının yolculukları esnasında göçmen kaçakçılarından yardım aldığı saptanmıştır (Memişoğlu, 2019: 45).

Türkiye bulunduğu coğrafi konum, son yıllardaki ekonomi ve insan hak ve özgürlükler alanındaki olumlu gelişmeler, uluslararası koruma mekanizmalarına erişme imkânı sunması düzensiz (yasa dışı) göçmenler için artan cazibesi bu sorunun gelecekte de varlığına işaret ediyor. 2009-2019 yılları arasında yakalanan düzensiz göçmen sayısı % 1324'lük artışla 34.345'ten 454.662 binlere ulaşması sorunun ciddiyetini göstermektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019). Türkiye'nin düzensiz göç yönetimi veya yasa dışı göçle mücadelesindeki konu başlıkları Tepealtı (2019: 133)'nin da saydığı üzere;

- Yasa dışı Göç, Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticaretiyle Mücadele*
- Entegre Sınır Yönetimi*
- Geri Kabul Anlaşmaları*
- Coğrafi Çekince Vazgeçme* olarak sıralanmaktadır.

Göç ve iltica yönetimindeki sorunlu alanlar dışarıda gerek başta AB-Türkiye ilişkilerin seyrinde gerekse ikili ve çoklu devletler arası ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve ilişkilerde değişmeyen konu başlığı olması yanı sıra içeride politik tartışma ve kamuoyu gündemini meşgul eden mevzu olarak gelecekte de devam etmesi kuvvetle muhtemeldir. Bu açıdan Türkiye'nin iltica ve göç alanındaki idari ve hukuki altyapısı içerisinde düzensiz göçle mücadelenin kontrol ve yönetimi içsel kamu düzeni ve toplumsal huzurun sağlanabilmesi kadar dış ilişkilerde bilhassa AB üyelik hedefinde aşılması gereken zorlu engeller olması bakımından da önem arz etmektedir. Düzensiz göç yönetiminde sorunlu alanlar konu başlığı iç ve dış politik gündemin değişmeyen mevzusudur. Göç ve iltica alanındaki sorunlu alanların kontrolü iç güvenlik ve huzurun korunması ve sağlıklı sürdürülebilir dış ilişkiler açısından kritik önemdedir.

2.4.1. Yasa Dışı Göç, Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti ile Mücadele

Türkiye'nin istikrarsız Doğu ve Güney (Afrika) ile istikrarlı Batı arasında geçiş güzergâhındaki konumundaki uzun kara ve deniz sınırları hudut kontrol ve güvenliğinin sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Doğu-Batı kavşağındaki Türkiye'nin hudutları; Bulgaristan ile 269, Yunanistan ile 203, Suriye ile 877, Irak ile 378, İran ile 529, Azerbaycan (Nahcivan) ile 18, Ermenistan ile 325 ve Gürcistan ile 276 km olmak üzere

toplam 2875 km uzunluğunda kara ve 6808 km uzunluğunda deniz sınırları bulunmaktadır (İlim ve Medeniyet, 2019). Bu sınırlarda 30 kara, 8 demiryolu, 83 deniz ve 62 hudut kapısı olmak üzere toplam 183 hudut kapısı düzensiz göçün yönetimini (kontrol ve mücadeleyi) zorlaştıran en önemli yapısal sorun olarak görülmektedir (Demir, 2018: 71). Konuyu zorlaştıran diğer nedenler sosyal ve siyasi istikrarı kırılgan coğrafyada yer alan ve hata yapma lüksü olmayan ülke olarak düzensiz göçle mücadele veren güvenlik kurumlarının dağınıklığıdır. Bu anlamda Millî Savunma Bakanlığına bağlı Genel Kurmay Başkanlığı emrinde kara hudut birlikleri, İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlık teşkilatları, Ticaret Bakanlığına bağlı gümrük teşkilatı merkezde ve taşrada valiliklere bağlı güvenlik unsurları parçalı ve dağınık sınır kontrol ve yönetim kurgusunu göstermektedir. Bu farklı güvenlik kaygıları ve tecrübelerine sahip birimlerin yasa dışı göçle ilgili bütüncül bir yaklaşımla yönetim ve koordinasyon içerisinde çalışması her zaman mümkün olmadığından sınır yönetim istikrarını zedelemektedir (Akman ve Kılınç, 2010: 16 ve 19). Türkiye'nin sınır yönetimindeki zorlukların kaynağı yapısal sorunlarına ilaveten yasa dışı göç güzergâhında yasa dışı göçmenler ve göçmen kaçakçılarının uğrak noktası olması zafiyetini katmerleştirmektedir. Türkiye'nin göç rotasındaki konumunu gösteren Uzak Doğu ülkelerinden; Bangladeş'ten Pakistan'a, Afganistan'a, Afrika'dan Somali ve Eritre'ye varan bir dizi kaynak ülkelere, AB bölgesinden İskandinavya ülkelerine (İsveç ve Norveç) varan varış (hedef) ülkeler arasındaki coğrafi konumu nedeniyle bekleme ve geçiş (köprü) ülkesi olmasına yol açmıştır. Bir başka anlatımla, Türkiye sosyal ve siyasi istikrarsızlığa bağlı iç çatışmalar ve ağır insan hakları ihlalleri, açlık ve sefaletin oluşturduğu göçü tetikleyen itici faktörler ile sosyoekonomik istikrar vaat eden insani yaşam koşulları sunan çekici faktörlere sahip ülkeler arasında geçiş (transit) ülkesi konumundadır. Ancak son yıllarda gelişen ekonomisinin sağladığı (kayıtsız) iş olanakları, ortak tarihi geçmişten kaynaklı dini ve kültürel benzerliğin sağladığı aşinalık, iç savaş ve çatışmalardan kaçanlar için uluslararası koruma başvurusu yapma imkânları nedeniyle varış (hedef) ülkesi olmaya doğru hızla evrilmektedir. Türkiye'ye transit olarak gelen yasa dışı göçmenler (toplam yasa dışı göçmenlerin % 62'si) ve hedef ülke olarak seçen yasa dışı göçmenler (toplam yasa dışı göçmenlerin % 28'i) Türkiye'nin oldukça cazip bir ülke haline gelerek hedef ülke haline geldiğini göstermektedir (UTSAM, 2012: 25).

Şekil 2-2: Yıllara Göre Yakalanan Göçmenler



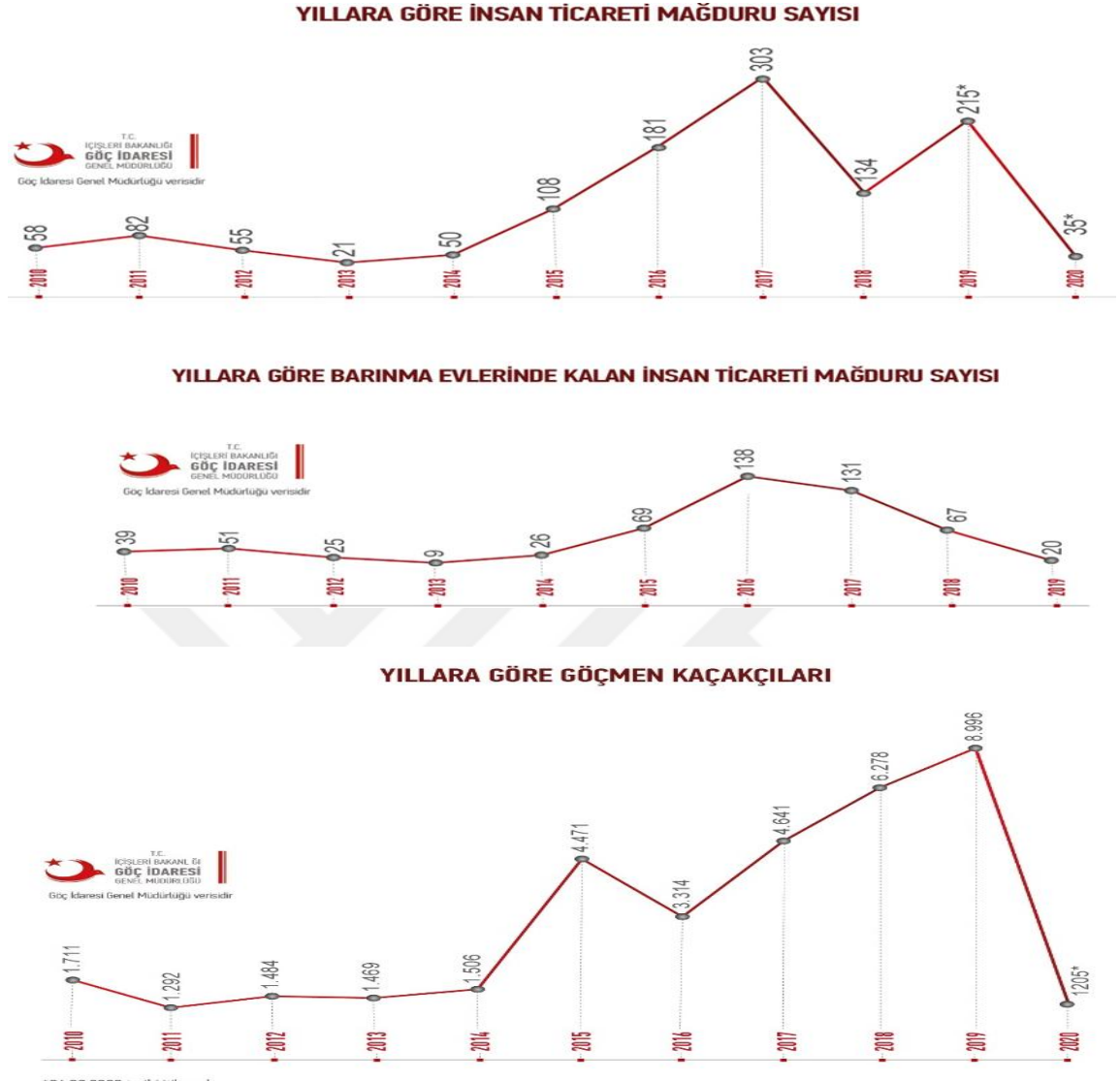
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Türkiye'nin yasa dışı göçle mücadele sorunu yakalanan göçmenlere ait Şekil 2-2'deki veriler incelendiğinde daha net anlaşılmaktadır. Bu anlamda yasa dışı göç ilişkili rakamların ilk elde edildiği 1998-2000 yılları arasında yıllık ortalama yaklaşık 30 bin göçmen sayısı katlanarak 100 bin rakam sınırına dayanması Türkiye'nin artan cazibesinin ve hedef ülkeye dönüştüğünün somut göstergesidir. 2000-2014 yılları arasına kadar çoğunlukla azalan ve inişli-çıkışlı bir grafik izlenen yasa dışı göç rakamları; AB'yle üyelik müzakerelerinin başladığı ve yürütüldüğü dönemde azalarak 50-60 bin bandında bir süre dengelense de devamında 2009-2014 yılları arasında 30-40 bin rakamı arasına kadar gerilemiştir. Ancak yaşanan 2011 Suriye Krizi etkisiyle 2014 yılından başlayarak yeniden tırmanışa geçen kaçak göçmen sayıları hızlı bir artışla yeniden 100 binli rakamların üstüne tekrar ulaşmıştır. 2016 yılından itibaren 175 binli rakamlardaki yasa dışı göç artış trendi kısa sürede katlanarak sadece son 3 yıl içinde 2.5 kattan fazla artışla 2019 yılında 454 binli rakamlara tırmanarak tarihi rekor seviyesine erişmiştir. Bu durum Türkiye'nin düzensiz (yasa dışı) sorunun ciddiyetini gösterdiği gibi gelecekte de sorunun katlanarak devam edeceği riskine işaret etmektedir.

Yasa dışı göçmenlerin güzergâh boyunca göçmen kaçakçılarından yardım ve destek aldığı bilindiğinden göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti suçuna odaklanılmasını gerektirmektedir. Göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti suçu her ne kadar yasa dışı göç literatüründe benzer anlamda kullanılsa da hukuki anlamda kesin olarak birbirinden ayrılmaktadır. Aslında her iki suç kapsamında sömürülen (haksız faydalanma) ya da onuru kırılan insandır. Ancak sömürüye konu olan her iki suç türünde de yabancı

insanın iradesi ve isteğinin olup-olmadığı önem kazanmaktadır (Yiğittepe ve Çaykara, 2019: 85). Göçmen kaçakçılığında yabancının rızasıyla onun mal varlığından temin edilen maddi faydalanma iken, insan ticaretinde kişinin isteği olmaksızın insan onuruna aykırı olarak zorla çalıştırarak maddi menfaat temin edilmesi söz konusudur. Göçmen kaçakçılığı bizzat suçu kişinin rızasıyla gerçekleştiğinden suça iştirak eden göçmenler cezai sorumlulukla karşı karşıya kalırken, insan ticaretinde kişinin rızası olmadığından cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. Göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti birlikte uluslararası suçlar kategorisinde aynı bölümde yer almaktadır (Değirmenci, 2006: 59 ve 77). Bu iki uluslararası suçla mücadeleyle korunmak istenen insan hakkı ve onuru yanı sıra suçun gerçekleştiği yer yani sınırları ihlal edilen devletin egemenlik hakkıdır. Türk hukuk ve ceza sisteminde göçmen kaçakçılığıyla münhasır ilk düzenleme 2002 yılında Türk Ceza Kanununun (TCK) 765 inci maddesinde yapılan 03.08.2002 tarih ve 4771 sayılı Kanun'un 2. maddesinin (b) bendiyle Kanun'un 201. maddeden sonra gelmek üzere göçmen kaçakçılığına ilişkin 201/a maddesi ilave edilmesidir. Nitekim bu düzenlemeden önce işlenen fiiller TCK 313'üncü maddesi kapsamına alınarak cürüm işlemek üzere teşekkül oluşturmak şeklinde görülerek cezalandırılıyor idi. Ancak yapılan değişiklikle TCK'da yer alan göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti (md. 79 ve 80) suçları olarak tecziye edilmeye başlanmıştır. Göçmen kaçakçılığı suçunu işleyenlere 2 ila 5 yıl arasında ağır hapis ve adli para cezası kesilmesi ve suç işlemede kullanılan araçlar ve elde edilen maddi menfaatin müsadere edilmesine karar verilme yolu açılmıştır. Ancak Türk hukuk sistemine yasa dışı göçü caydırıcı cezalar eklenmesine rağmen bulunduğu çalkantılı coğrafyada uzun karer ve deniz sınırları olan ülkemizin göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadele kapsamında suçun vuku bulduğu yere göre asayiş sorumluluğuna göre farklı kurumların eliyle yapılması sorunu çözülememiştir. Yasa dışı göçle mücadeleye ilişkin ortak güvenlik politikası, tecrübe ve bilgi paylaşımı ve koordinasyon sorunu yanı sıra farklı güvenlik kaygıları ve anlayışından kaynaklı sorunlar olsa da son yıllarda istatistiki bilgilere dayanarak kurulan mekanizmalar sayesinde bazı iyileşmeler göze çarpmaktadır (Yenidünya ve Alşahin, 2009: 1-2).

Şekil 2-3: Yıllara Göre Göçmen Kaçakçılığı ve İnsan Ticareti Mağdurları Sayısı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Bu anlamda insan ticareti mağdurlarıyla ilgili Şekil 2-3’de yer verilen Göç İdaresi veri analizine göre; 2005-2019 yılları arasında 1.874 insan ticareti mağduru yakalanmıştır. 2005 yılında 248 olan mağdur sayısı, 2010’da 58’e kadar gerileyerek 2015 yılına değin yatay bir seyir izlerken 2015 yılından itibaren inişli-çıkışlı grafik izleyerek 2017’de tarihin en yüksek seviyeli rakamı 303’e kadar yükselmiştir. Sonraki yıllar düşüşe geçen insan ticareti mağdur sayıları 2018’de 134 ve 2019’da 215 olarak gerçekleşmiştir. GİB insan ticareti mağdurlarının çoğunlukla kadın ve çocuklardan oluşmasını dikkate alarak önleyici ve koruyucu mekanizme geliştirmiştir. Göçmen kaçakçılarının hedefinde yer alan korunmasız yabancıların dillerini kültürlerini

bilmediği bir ülkede ayakta kalma mücadelesine destek vermek için Ağustos 2015'te Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER 157) hizmet vermeye başlamıştır. GİGM (GİB) bünyesinde 7/24 hizmet veren ALO 157 yardım hattı sayesinde 20 Ağustos 2015- 6 Nisan 2017 tarihleri arasında 7 bin 94 hayat kurtarıldığı belirtilmektedir (Yabancılar İletişim Merkezi, 2018). İnsan ticareti mağdurları için Ankara ve Kırıkkale'de sığınma evlerinde barınma imkânı verilmesiyle insan ticareti mağdurlarının yarından fazlasının konaklamadan yararlandığı rakamlardan anlaşılmaktadır.

Göçmen kaçakçılığı suç analizinde ise; 2008-2010 yılları arası Emniyet ve Jandarma Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele birimleri verilerine göre 2000 rakamının biraz üzerinden 1680'lere kadar gerilediği ve kırsal bölgede görev yapan jandarma bölgesinde daha fazla göçmen kaçakçılığına rastlanırken, 2010 yılında kırsal ve kentsel alandaki rakamlarda eşitlenme ve sonraki yıllarda emniyet bölgesindeki göçmen kaçakçılığında yoğunlaşma görülmektedir. Buradan hareketle göçmen kaçakçılarının nüfusu yoğun şehirlere doğru rotayı kaydırıldığı düşünülebilir. Göç İdaresi 2010-2019 yıllarındaki verilerine göre; 2010-2014 yılları arasında 1400 rakamlara yakın seyreden göçmen kaçakçılığının Suriye krizinin etkisiyle 2015'den itibaren sonraki yıllarda hızlı artış eğilimine girerek 2019 yılı sonunda 9 binli rakamlara yaklaşarak tarihi zirvesine erişmiştir. Türkiye'ye gelen yasa dışı göçmenlerin daha ziyade ekonomik nedenlerle ülkelerini terk ederek ülkemize ya da ülkemiz üzerinden Avrupa'ya gitmek istedikleri bilinmektedir. Yasa dışı göçmenlere dair veriler analiz edildiğinde ağırlıklı olarak genç ve erkek olduğu, ilkokul seviyesi ve altında eğitim durumuna sahip oldukları ve ekonomik amaçla yola çıktıkları tespit edilmiştir. Yasa dışı göçmenlerin; Doğu Avrupa ülkelerinden ev ve iş yerlerinde çalışmak üzere gelenler, ikinci grupta transit olarak Orta Doğu ülkeleri, Asya (Afganistan, Pakistan gibi) ve Afrikalılar (Nijerya, Somali gibi) ülkemize gelenler ve üçüncü grupta yer alan iltica talebi reddedilip ülkesinde dönmeyen ve ülkemizde kalanlar olarak üç gruptur (İçduygu, 2003:12). Göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadele kapsamındaki rakamlar ve gelişmeler 2011 Suriye Krizi örneğinde olduğu gibi bölgesel ve küresel çıkar çatışmalarının yaşandığı bölge ve ülkelerdeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar devam ettiği sürece yasa dışı göç hareketlerinin itici faktörlere bağlı devam edeceğinin göstermektedir. Türkiye'nin artan cazibesi ve coğrafi konumu bir kenara bırakıldığında sınır yönetiminde yapısal sorunlarını gidermeye çalıştığı adımların sıklaştırması

(entegre sınır yönetimine geçiş) ve ikili-çok taraflı görüşme ve anlaşmalarla düzensiz göçün azaltılması vb. tedbirler hiç şüphesiz düzensiz göçle mücadelede gücünü ve kabiliyetini artıracığı değerlendirilmektedir.

2.4.2. Entegre Sınır Yönetimi

Düzensiz göçle mücadelede veya düzensiz göçün kontrol ve yönetiminde göçmenlerin ülkeye geçiş noktası olan sınırların güvenliğinin sağlanması hiç şüphesiz mühimdir. Ulus devletin egemenliğinin başladığı nokta hudut güvenliğinin yeterliliğinden şüphe edilmeyen teşkilat ve bu teşkilatın her türlü teknolojik imkân ve uzman personelle donatılması çağın gereğidir. Bu anlamda hudutlardan sorumlu entegre sınır yönetimi; egemen bir devletin kendi iç güvenliğinin başladığı yer olan sınırdaki insan, mal ve eşyaların geçişinde başta sınır güvenliği olmak üzere diğer yasalar ve idari tedbirlerin eksiksiz olarak uygulanması şeklinde tarif edilmektedir (Uluslararası Göç Örgütü, 2019). Entegre sınır yönetimi, bir başka tanımla sınırların her türlü tehdit ve tehlikelere rağmen etkin kontrolünün sağlandığı kurum ve kurallar bütünüdür. hakim kılınmasıdır (Akçadağ, 2012: 34). Göç-iltica alanında düzensiz göçle mücadelede kapsamında başvuru alan entegre sınır yönetimi ulus devletin sınır ve iç güvenliğinin sağlam temellere dayandırılması kadar gerçek sığınmacı ve mağdur yabancıların tespiti bakımından gereklidir. Nitekim dayanaksız sığınma başvurularının ayıklanarak sığınmacıların hızlı ve doğru tespitiyle acil ve hızlı koruma sağlanması gerekse göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti suçlarının ülkeye girişinden önce önlenmesinde entegre sınır yönetimi önemli bir koruma mekanizmasıdır.

Türkiye'nin coğrafi konumundan kaynaklı uzun deniz ve kara sınırları etrafındaki uzak ve yakın komşu ülkelerin sınırları koruma konusunda kayıtsızlığı ve bölgesindeki sosyal ve siyasi istikrarsızlığın sıklıkla vuku bulması nedeniyle her zaman korunması güç sınırlara sahiptir. Türkiye 2.875 km'lik kara sınır ve 6808 km'lik deniz sınırı uzunluğun bulunduğu alanda 183 hudut kapısında sınır güvenliğini sağlamaya çalışmaktadır. Türkiye'nin uzun sınırlarına ilaveten kara sınırlarındaki engebeli arazi yapısı yıllardır süregelen terör ve kaçakçılık sorununa uygun ortam sağlamaktadır. Yakın tarihi geçmişte kitlesel sığınmalara yol açan 1980-1988 Irak-İsrail Savaşı, 1991'de I. Körfez ve 2003'te II. Körfez Savaşıyla Irak'ın ABD tarafından işgali ve son olarak 2011 Suriye krizinde olduğu gibi güney sınırlarımızda ulusal güvenliğimizi

tehdit eden terör yapılanmaları eksik olmamıştır. Türkiye'nin sınır yönetimini zorlaştıran coğrafi şartlar (doğal nedenler) dışında farklı yasal altyapıda çalışan çeşitli kurumların varlığı dağınık ve karmaşıklığı (yapısal sorunlar) sınır yönetimindeki sorunları artırdığından (Savaşeri, 2014:126) entegre sınır yönetim ihtiyacı ortadadır.

Türkiye'de hâlihazırda sınır güvenliği ve yönetimi yıllardır çeşitli güvenlik birimlerine havale edilerek yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Bütüncül ve sivil bir yapıdan uzak parçalı ve güvenlikçi bir görüntüye sahip sınır yönetiminde görevli kurumlar çalışmalarını yürüttükleri farklı yasal altyapı, farklı eğitim ve eğilime sahip personel yapısının getirdiği uyumsuzluklarıyla dikkat çekmektedir (Kaya, 2013: 7). Sınır güvenliği ve yönetiminde görevli kurumlar; İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı), Kara Kuvvetleri Komutanlığına bağlı hudut birlikleri ile Ticaret Bakanlığına bağlı Gümrük teşkilatıdır. Emniyet Genel Müdürlüğü sınır kapılarından insan giriş ve çıkışların (pasaport ve vize) kontrolü ve yasa dışı göçmenlerin sınır dışı kararlarının uygulanması, Ticaret Bakanlığı teşkilatı ise mal(emtia) giriş-çıkışlarını, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ise sınır kapıları dışındaki kara sınırların korunması, Sahil Güvenlik Komutanlığı deniz sınırlarının korunmasından sorumludur. Ayrıca sınır kapılarında ve deniz sınırlarındaki insan sağlığına ilişkin kontrol görevi Sağlık Bakanlığı, veterinerlik, bitki sağlığı, gıda ve yem güvenliği alanındaki kontrollerde Tarım ve Orman Bakanlığı teşkilat ve personelleri tarafından yapılmaktadır. Ancak sınır güvenliği perspektifinden Türkiye'de sınır güvenliğinin idaresinden sorumlu otoritenin İçişleri Bakanlığı olduğu anlaşılmaktadır. Bakanlık bu görevini pratikte taşrada valiler ve kaymakamlara bağlı güvenlik birimleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Ancak sınır makamları olan mülki idare amirlerinin kara sınırlarının güvenliğinden ve korunmasından sorumlu olan kara kuvvetlerine bağlı sınır birlikleri ile sahil güvenlik unsurları üzerinde doğrudan amirlik yetkileri bulunmamaktadır. Bu durum sınır yönetiminde var olan parçalı yapıya bir de çok başlılık ve koordinasyon sorunu eklemektedir (Savaşeri, 2014: 119-120).

Türkiye'nin AB ile adaylık ve müzakere sürecinde düzensiz göçün engellenmesi ve düzensiz göçle mücadele alanında uyum çalışmaları kapsamında 2002 yılında 'İltica, Göç ve Dış Sınırların Görev Gücü' birimi kurularak entegre sınır yönetimi üç başlıktan birisi olarak belirlenmiştir. Görev Gücü ilk olarak 2003 yılında Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesini hazırlamış ve hükûmet tarafından bu hususlar

strateji belgesi olarak ilan edilmiştir. Strateji belgesi tüm sınırların asker olmayan, profesyonel ve sivil bir gözetim birimi tarafından yönetimi ve denetiminin sağlanmasını önermektedir. Dış sınırların ihtisaslaşmış sivil bir teşkilat marifetiyle yönetimi, Türkiye'nin AB'ye üyelik perspektifiyle hazırladığı ulusal programlarda da teyit edilerek reformun getireceği külfetin AB'nin siyasi ve mali desteğiyle aşılması düşünülmektedir. Bu kapsamda entegre sınır yönetimine geçişte prova niteliği taşıyan Fransa-İngiltere Konsorsiyumu ile 'Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Destek Sağlamak Amacıyla Eylem Planı Geliştirilmesi' isimli eşleştirme (twinning) projesi gerçekleştirilmiş akabinde 2006 yılında proje hazırlanan 'Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı' onaylanmıştır. Plan kapsamında 2014 yılına kadar AB müktesebatına uyumun tamamlanması ve yeni kurulacak olan sivil sınır yönetim teşkilatının tek yetkili otorite olarak faaliyete geçmesi öngörülmüştür. Bu anlamda 2008 yılındaki ulusal programda 2011 yılına kadar yasal altyapının tamamlanması hedefi tekrar edilmiştir. 2009 yılına gelindiğinde 'Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Ulusal Eylem Planının Uygulanmasına Yönelik Taslak Yol Haritası' hazırlanması çalışmalarına, entegre sınır yönetimi ile ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla yeniden oluşturulan Dış Sınırlar Görev Gücü öncülüğünde çalışmalar tamamlanmıştır. Ayrıca yeni kurulacak olan sınırlardan sorumlu kolluk teşkilatının kurulmasına yönelik çalışmalar halen devam etmektedir (Akman ve Kılınç, 2010: 20-21). Bu çerçevede 26.05.2010 tarihli 2010/15 sayılı Başbakanlık Entegre Sınır Yönetimiyle ilgili olarak Genelge yayımlanmıştır. Bahse konu Genelgeyle; Türkiye'nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, Türkiye'de Dış Sınırların Korunmasına Yönelik Strateji Belgesi, Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Eylem Planı, Reform İzleme Grubu Kararları, Katılım Ortaklığı Belgeleri, İlerleme Raporları gibi ulusal ve uluslararası belgelerdeki yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi hususları talimata bağlanmıştır. Genelgeyle dış sınırlarda strateji ve politika geliştirme, kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesi gereken hususların uygulanmasını izleme ve değerlendirme ve de üst düzeyde koordinasyon ve işbirliği sağlamak üzere Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Bahse konu kurul; İçişleri Bakanlığı müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısının başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Dış İşleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı,

Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve İller İdaresi Genel Müdürlüğünden kurumları adına karar vermeye yetkili üst düzey temsilcilerin katılımıyla oluşturulmuştur (Resmi Gazete, 2010). Kurulun yılda en az iki defa toplanarak çalışması ve gerekli gördüğünde, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri, meslek birlikleri ve özel sektör temsilcilerini toplantılarına davet edebileceği ifade edilerek hükümet kararlılığı tazelenildiği anlaşılıyor.

Tablo 2-23: Türkiye Sınır Yönetimi

I. Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu (Cumhurbaşkanı veya İçişleri Bakanı: Karar Mercisi)
II. Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu (İçişleri Bakan Yardımcısı: Yürütme Vasıtası)
III.Ortak Risk Analiz Merkezi (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Sınır Yönetim Daire Başkanlığı:Koordinasyon Fonksiyonu)

Kaynak: Genelgeden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

2010 tarihli Başbakanlık Genelgesinden sonra ikinci yasal düzenleme 01.02.2016 tarihli Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkındaki Yönetmeliktir. Yönetmelikte Tablo 2-23'deki Türkiye'nin sınır yönetim kurgusu teşkil edilmiştir. Bunlar; sınır yönetimi alanında görevli kamu kurum ve kuruluşları arasında işbirliğini ve koordinasyonu geliştirmek amacıyla Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu, Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu, Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezidir ve yönetmelikte bunların kuruluşuna dair usul ve esasları düzenlemektedir (Resmi Gazete, 2016). Yönetmelik, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğüne Koordinasyon Kurulunca belirlenen politika ve stratejiler doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında sınır yönetimine ilişkin gerekli koordinasyonu sağlamak görevi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle yaşanan idari ve yasal değişikliklerden etkilenen sınır yönetim konusunda 14.02.2019 tarihli Yönetmelikle yapılan değişiklikle (md.9); Entegre Sınır Yönetim Koordinasyon Kurulu Cumhurbaşkanı veya İçişleri Bakanı başkanlığında, Dış İşleri, İçişleri, Milli Savunma, Sağlık, Tarım-Orman, Ticaret ve Ulaştırma-Altyapı Bakanları katılım sağlayacağı düzenlenmiştir. Kurulun yılda bir defa veya kurul başkanı çağrısı üzerine toplantı yapılacağına kararlaştırılması önem derecesi artırılan sınır yönetim

konusunun bürokratik (teknik) aşamadan siyasi (hükûmet politikası) karar merci aşamasına taşındığını göstermektedir. Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu ve Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu oluşturulmuştur. Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulunun görevleri;

“ sınırlarımızın yasa dışı faaliyetlere karşı korunması ve güvenliğinin sağlanması, ülke içinde ve uluslararası alanda işbirliğinin geliştirilmesi ile sınır yönetimine ilişkin her türlü karar ve tedbirleri almak ve uygulanmasını takip etmek ve 25/7/1997 tarihli ve 97/9707 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmeliğin 18 inci maddesinde düzenlenen Merkez Güvenlik Kurulu ile Uygulama Kurulunda karara bağlanamayan hususlar ile bu kurullardan gelen öneriler hakkında nihai karar verilmesi ” olarak sayılmıştır.

Yönetmeliğin 10. maddesinde Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu belirlenmiştir. Kurul; İçişleri bakan yardımcısı başkanlığında, dış işleri, milli savunma, sağlık, tarım-orman, ticaret, ulaştırma ve altyapı bakan yardımcıları, MİT Başkan Yardımcısı, Avrupa Birliği Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, Kara Kuvvetleri Harekât Başkanı, Harita Genel Müdürü, Göç İdaresi Genel Müdürü, Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdüründen oluşmaktadır. Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezine İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde sınır güvenliğine ilişkin ilgili kurumlardan bilgi ve veri toplama ve paylaşırma vd. görevler verilmiştir. Türk kamu yönetim sistemi içerisinde idari olarak; 2002 yılında İltica, Göç ve Dış Sınırların Korunması Görev Gücü içerisinde yer alarak başlayan sınır yönetim işleri, 2008 yılında İçişleri Müsteşarlık makamına bağlı Sınır Yönetim Bürosuna devredilmiş, 2015 yılında büro İçişleri İller İdaresi Genel Müdürlüğüne bağlı Sınır Yönetimi Daire Başkanlığına dönüşmüştür. Yönetmelikte 2019 yılındaki değişiklik sonrası sınır yönetiminde üst yönetim şekillendirilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı veya İçişleri Bakanı başkanlığındaki Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu, İçişleri Bakan Yardımcısı başkanlığındaki Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu ve Ortak Risk Analiz Merkezinden oluşturulduğu görülmektedir. Sınır yönetimine ilişkin yasal çalışmalar ise; yol haritası niteliğindeki dış sınırların korunması strateji belgesindeki (2003) hususların 2010 yılının sonlarına gelindiğinde somutlaşmasıyla yayınlanan Başbakanlık Genelgesi devamında 2016 yılındaki Yönetmelikle (2009 değişiklikler) yasal zemin genişletilmiştir. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca AB müktesebatına sınır

yönetimi alanında uyum kapsamında 2018 yılında sınır yönetiminin güvenlik birimlerinden sınır muhafaza teşkilatına devrini öngören bir kanun taslağı hazırlanmıştır. Taslak da yer alan şekliyle Tablo 2-24’de oluşturulan sınır yönetim teşkilatı, Türkiye’nin kara ve deniz sınırlarının ve sınır kapılarının korunması, giriş-çıkışlarda kamu düzen ve güvenliği tesisini, yasa dışı göç ve insan ticareti ile mücadelede kolluk görev ve yetkilerini kullanacağından bahisle kurulacak teşkilatın amacı ortaya konulmaktadır.

Tablo 2-24: Sınır Yönetim Teşkilat Tasarısı

İçişleri Bakanlığı		
Sınır Muhafaza Teşkilatı		
Merkez	Taşra	Yurt dışı

Kaynak: Kanun Tasarısından yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Taslağın 1. maddesine göre, kurulması öngörülen yeni sınır biriminin adı ‘Sınır Muhafaza Teşkilatı Başkanlığıdır. Teşkilat, üniformalı ve silahlı bir sınır kolluğu olarak İçişleri Bakanlığına bağlı olacak; merkez, taşra ve yurt dışı birimlerinden meydana gelecektir. Teşkilat Başkanı vali unvanlı olacak ve kendisinin biri mülki idare hizmetlerinden olmak üzere iki yardımcısı olacaktır (Köktaş, 2011:21). Sınır Muhafaza Teşkilatına verilen görevlere ilişkin geçiş dönemi öngörülerek yürütmekte olduğu görev ve yetkileri ile gerekli araç ve gereçler Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından en geç 4 yıl, Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı kara sınırlarının korunması ve güvenliği konusundaki görev ve yetkilerini, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren;

“a) Yunanistan ve Bulgaristan kara sınırlarında en geç beş (5) yıl içinde;

b) Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan ve Suriye kara sınırlarında en geç on (10) yıl içinde;

c) İran ve Irak kara sınırlarında Bakanlar Kurulunun uygun göreceği tarihe kadar Sınır Muhafaza Teşkilatına devretmesi öngörülmüştür (Geçici m. 3) ”

Mevzuat çalışmalarından diğeri ise Sınır Muhafaza Teşkilatının aşamalı olarak sınırların korunması işini devralması planlandığını göstermektedir. AB ve gelişmiş ülke örnekleriyle uyumlu olarak tasarlanan Tablo 2-24’deki Sınır Muhafaza Teşkilatının

kurulması ve faaliyete geçmesiyle; iç güvenlik kurumları arasında görev ve yetki paylaşmasından kaynaklı sorunların giderileceği, tek elden sivil idare emri altında etkin sınır güvenliği sağlanması amaçlansa da henüz taslak yasalaşmamıştır (Köktaş, 2011: 24)

Türkiye'nin etkin sınır yönetimi ve kontrolü yasa dışı insan hareketliliği ve emtia kaçakçılığını önleme iç güvenlik ve egemenlik hakkının doğası gereği olduğu gibi aynı zamanda AB müktesebatına uyum sürecinde göç-iltica alanında gözden geçirmesi gereken konu başlıklarındandır. AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet (Schengen) alanı dış sınırların korunması sayesinde iç sınırların kaldırılarak insan hareketlerinin serbestleşmesiyle etkin işleyebileceği tezine uygun olarak birliğe katılmak isteyen aday ülkelerin Schengen Anlaşmasına uygun olarak kendi mevzuat ve uygulamalarını düzeltmeleri gerekmektedir (Akman ve Kılınç, 2010: 10). dolayısıyla Türkiye'nin müzakere sürecinde aday ülke olarak Schengen müktesebatına uygun sınırların korunmasıyla ilgili alınması istenen önlemleri alması reform sürecinin parçasıdır. AB üyelik sürecinde iltica-göç alanında yapılması gereken Türkiye'nin sınır yönetimini yeniden yapılandırmasıdır. Yapılacak sınır yönetimi reformuyla ülkemizde sınır yönetimi alanında sivil otoriteye bağlı tek bir kurumun yetkilendirilmesiyle mevcut olan çok başlılık giderilerek hızlı ve etkili sınır yönetimi tesis edilecektir. Bu çerçevede sınır muhafaza teşkilat kanun tasarısında yer aldığı gibi sivil, ihtisaslaşmış, profesyonel bir kolluk birimi olarak Türkiye'nin kara sınırları ile tüm sahillerin korunmasını ve kara, deniz ve hava sınır kapılarının genel yönetim ve denetimi sağlanacaktır. Türkiye'nin uzun hudut sınırlarında fiziki olarak çetrefilli arazi yapısında bulunan hudut kapılarında görevli kurumların parçalı ve dağınık yapısını ortadan kaldırmayı amaçlayan ilgili yasal düzenlemeleri (genelge ve yönetmelik) olsa da köklü değişiklikleri getirecek olan henüz yasalaşmayan kanun tasarısı son 10 yılda değişim çabalarının hukuki aşamada yoğunlaştığını göstermektedir. Göç ve iltica alanında düzensiz göçle mücadelede yapısal sorunların farkında olan Türkiye'nin, önümüzdeki dönemde sınır yönetimindeki değişimi hukuki aşamadan uygulama aşamasına taşınmasıyla; entegre sınır yönetiminde görevli çok başlı-dağınık kurumsal yapı yerine bütüncül, ihtisaslaşmış kurum eliyle teknolojik imkanların azami kullanıldığı fiziki tedbirlerin artırıldığı entegre sınır yönetimine geçilecektir. Entegre sınır yönetimin kurulumuyla bir taraftan düzensiz göçle mücadelede sorunlu alandaki konu başlığının ortadan kalkmasını sağladığı gibi

diğer taraftan AB Schengen alanındaki standartlara ulaşarak üyelik sürecinde Türkiye'nin dış kredibilitesini daha da önemlisi kendi sınır ve ulusal güvenlik kapasitesini güçlendireceği düşünülmektedir.

2.4.3. Geri Kabul Anlaşmaları ve Vize Politikası (Rejimi)

Geri Kabul Anlaşmaları (GKA) düzensiz göçü önlemek maksadıyla son dönemde göç alan devletlerin devletlerin başvurduğu uluslararası koruyucu tedbir mekanizmasıdır. GKA'lar son dönemde özellikle göç alan, transit ve kaynak ülkeler arasında güncel müzakere konusu olarak karşılaşılsa da esasen ilk olarak 19.yy'ın hemen başında Almanya (devletleri) ile Prusya arasında imzalanmıştır. Avrupa devletleri arasında II. Dünya savaşına kadar imzalanan GKA'larda savaş dönemlerinde toprak kaybına bağlı olarak yerinden edilen halkların vatandaşı olduğu ülkeye dönüşü/iadesi sağlanmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası ise üçüncü ülke vatandaşlarının geri iadesiyle kapsam genişlemiştir (Batır, 2017: 588). Günümüzde GKA'lar AB'nin düzensiz göçle mücadele stratejisinin önemli bir parçası olarak transit ve kaynak ülkelerle işbirliği ile düzensiz göçün caydırılması/önlenmesine odaklanmıştır. Avrupa Birliği serbest dolaşım alanına yönelen düzensiz göçten transit ya da kaynak ülkeye geri göndererek kurtulmayı tercih etmesi AB'nin göç ve iltica konusunda GKA'lar aracılığıyla izlediği politika 'güvenlikleştirme' ve 'dışsallaştırma' kavramlarıyla ifade edilmektedir. GKA'lar AB'ye yönelen düzensiz göçü birlik sınırları dışında tutarak(dışsallaştırma) AB kimliğinin korunması (güvenlikleştirme) amacı doğrultusunda göç güzergâhındaki tüm ülkelerle imzalanması şeklinde gündemde yer almaktadır. Bu anlamda AB düzensiz göçle mücadele stratejisi kapsamında üyelik sürecindeki Türkiye'den de bir an önce geri kabul anlaşması için görüşmelere başlaması ve geri kabul anlaşmasını uygulamaya yönelik tedbirler almasını istemektedir. Bu doğrultuda geri kabul anlaşması Türkiye üzerinden birlik sınırlarına geçen düzensiz göçün mümkün olduğunca engellenmesi veya Türkiye üzerinden gelen göçmenlerin Türkiye'ye geri gönderilmesi temeline oturmaktadır (Şemşit, 2010: 254). Türkiye- AB arası göç ve iltica konusunda uzun müzakereler sonucu 'vizesiz Avrupa' önerisi karşısında dış politika tercihiinde önemli bir değişikliğe giderek 2013 yılı sonunda Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmasını (ABGKA) imzalamıştır. Ancak anlaşmanın Türkiye'nin Avrupa'nın düzensiz göçmen deposu olacağı yani Türkiye'nin çok sayıda üçüncü ülke vatandaşı olan göçmeni kabul etmek durumunda kalacağı ve ciddi bir

külfete yol açacağı endişesi bulunmaktadır (Göçmen, 2014: 22 ve 38). Türkiye'nin bu külfetle karşılaşmamak ve üçüncü ülke vatandaşlarını kendi ülkelerine geri göndermek için o ülkelerle arasında uygulanabilir ikili geri kabul anlaşmalarının bulunması gerekmektedir. Türkiye bugüne kadar yalnızca 13 ülkeyle (Suriye, Yunanistan, Kırgızistan, Romanya, Ukrayna, Pakistan, Rusya, Nijerya, Yemen, Moldova, Bosna-Hersek, Belarus ve Karadağ) geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. Türkiye geri kabul anlaşması yürürlüğe girdiğinde, AB'den iade edilen göçmenler bu ülkelerden olduğu takdirde Türkiye kaynak ülkesine göndererek düzensiz göç yükünden kurtulabilecektir (Saliji, 2018: 61). Böylece GKA'lar üçlü mekanizmanın çalıştırılmasına imkân vererek; göçmenin varış ülkesinden transit ülkeye oradan da kaynak ülkesine dönüşü sağlayacaktır. Ancak henüz geri kabul anlaşması imzalanmayan ve geri kabul anlaşması imzalanmasa da fiili olarak uygulanamayan siyasi istikrarsızlık ve sefaletin kol gezdiği Türkiye'nin güney ve doğusundaki ülkelere mensup vatandaşların AB tarafından iade edilmesi durumunda riskli bir durum söz konusudur. Kaldı ki, GKA imzalanan ülkelerin siyasi ve ekonomik olarak kırılgan durumu yanı sıra Türkiye'yle olan inişli-çıkışlı politik ilişkileri koruyucu mekanizmanın işlevselliğini etkileyecektir. Sığınmacıların mensubu olduğu ülkesinde can ve mal güvenliğine dair kaygılarının olması da 'geri göndermeme' ilkesi kapsamına girdiğinden var olan belirsizlik ve güçlükleri daha da artırmaktadır. Bu tür durumlarda üçüncü ülke vatandaşlarının ülkelerine iadesi sadece gönüllü geri dönüş seçeneğini tercih etmesiyle mümkün olabilecektir. Siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın olduğu ülkenin vatandaşı ülkesine dönmek istemezse -ki büyük ihtimalle dönmeyi tercih etmeyeceğinden- Türkiye'de kalması tampon ülke olma ihtimali beraberinde ciddi bir külfet riski taşımaktadır (Bozkurt, 2016: 399-400). Türkiye'nin AB'yle imzaladığı ancak henüz yürürlük kazanmayan GKA anlaşmasının içerisinde barındırdığı riske ilişkin istatistikî verilere bakıldığında geleceği ilişkin kaygıların gerçeklik ihtimali daha net anlaşılabilir. Bu açıdan Türkiye'nin düzensiz göç istatistikî rakamlarına bakıldığında sadece 2015 yılında 880 bin düzensiz göçmen yasa dışı yollardan Avrupa'ya geçerken yakalanmıştır. Geri kabul anlaşmasının yürürlüğe girmesiyle 880 bin göçmenden Avrupa'ya Türkiye üzerinde gittiğini beyan edecek olanların Türkiye'ye iade edilmesi gerekecektir. Türkiye kendi topraklarına yönelen veya topraklarını transit olarak kullanan 2016 yılında yakaladığı 174.446 göçmenden 130 binden fazlası geri kabul anlaşması imzalanamayan Suriye, Afganistan ve Irak

uyrukludur. Türkiye AB'ye geçmeden yakaladığı düzensiz göçmenlerle başa çıkmaya çalışırken birde buna Avrupa'dan iade edilenler eklenecektir. Bu konuda kötümser tahminde bulunarak sayıları yüz binleri bulan göçmenlerin her yıl Türkiye'ye iade edilmesiyle kamu düzeni ve toplumsal huzurun bozulacağı endişesi taşınması doğaldır. Ancak gerçekte Yunanistan ile Türkiye arasındaki yürürlükte olan geri kabul anlaşmasına göre Yunanistan Ocak-Eylül 2015 arasında yakalanan 8.727 düzensiz göçmenin iadesi başvurusunda bulunmuş, Türkiye ise 2.395 göçmeni geri almayı kabul etmiş fakat nihayetinde bu kişilerden yalnızca 8 göçmen Türkiye'ye geri gönderilebilmiştir. Türkiye-Yunanistan arasındaki GKA örneğinden hareketle AB-Türkiye arasındaki GKA'dan da benzer bir tablo olduğu takdirde fazla karamsar olmaya gerek olmadığını göstermektedir (Ekinci, 2016:28). AB'nin sınır güvenlik (FRONTEX) ajansı etkili uygulamaları sayesinde 2013 yılında yakalanan düzensiz göçmen sayısı daha önceki yıllarda 56 binler seviyesinden 12 binli rakamlara gerilemesi geri kabul anlaşmasının tamamen yürürlüğe girmesi sonrası kâbus yaşanmayacağı konusunda güçlü işaretlerdir. Türkiye gibi AB'ye geçişte transit ülke olan Ukrayna örneğine bakıldığında her yıl 10 binden fazla yasa dışı göçmen Ukrayna makamlarınca yakalanmakta ve daha fazlasının AB'ye geçtiği tahmin edildiği halde 2013 yılında sadece 94 kişi Ukrayna'ya iade edilmiştir. Kaldı ki AB diğer kaynak ve transit ülkelerle yaptığı geri kabul anlaşmaları ile yakalanan kaçak göçmenleri transit ülkelere değil doğrudan kaynak ülkelere göndermektedir (Rumeli Gözlemcisi, 2015).

Bir diğer risk AB'nin düzensiz göç konusunda dinamik karar alan yapısı gelecekte Türkiye aleyhine karar verilmeyeceğine dair bir garanti olmamasıdır. AB'ye gelen sığınmacılar için yeterince güvenilir olmadığı düşünülen transit üçüncü ülkelere geri gönderilmemesi prensibi temel kural iken, AB Konseyinin uluslararası korumaya ilişkin 2013/32/EU sayılı direktifi sığınmacıların transit üçüncü ülkelere geri gönderilmesine imkân vermektedir. AB prensipte her ne kadar sığınmacılar için transit üçüncü ülkeleri yeterince koruma sağlayamayacağı nedeniyle iade için uygun görmese de bu geçici bir durum olup değişebilir. Nitekim, 2016 yılının ilk aylarında başlarında Yunanistan hükümetinin Almanya ve Fransa hükümetlerinin de desteğiyle Türkiye'yi güvenli üçüncü ülke ilan etmeye karar vermesiyle Türkiye üzerinden Ege adalarından AB sınırlarına geçiş yapanları GKA mekanizmasıyla geri almayı kabul etmesi nedeniyle yakın bir gelecekte Yunanistan üzerinden Türkiye'ye geri gönderilme girişimlerinin ağır

bir yük doğurması muhtemeldir (Ekinçi, 2016: 29-30). Sonuç olarak AB açısından sığınmacıların iadesinde Türkiye'yi güvenli üçüncü ülke olmasıyla Türkiye üzerinden geçerek AB'ye giden iltica başvurusu yapanların tamamını iade etmesi oldukça riskli bir durumdur. GKA kapsamında Türkiye'ye tam olarak kaç kişinin geri gönderilmesi mevzusundaki belirsizlik anlaşmanın barındırdığı en önemli risktir. Bu riskin azaltılması için Türkiye'nin sığınmacılar içinde ekonomik amaçlı düzensiz göçmenleri ayıklayıp caydırıcı tedbirleri artırması ve kaynak ülkelerle uygulanabilir GKA'lar imzalamaya ve etkin uygulamalara hız vermesi gerekmektedir. Türkiye'nin jeopolitik konumunda taraf olduğu anlaşma ve sözleşmelerin külfeti ağır olduğu genel kabulünü teyit eden son yaşanan Suriyeli Sığınmacılar meselesinde olduğu gibi çevresindeki aniden patlak verebilecek ortamın yol açabileceği büyük göç dalgaları her an ihtimal dâhilindedir. Türkiye ile istikrarı bıçak sırtında olan üçüncü ülkeler arası imzalanan GKA'lar; Türkiye'ye gelecek veya iade edilecek her sığınmacının kaynak ülkesine geri gönderilemediği müddetçe Türkiye'de kalması demektir. Bu risk karşısında Türkiye'nin toplumsal huzuru ve kamu düzeni tehdit altındadır. Türkiye'nin GKA külfetini AB ve kaynak ülkelerle adil yük paylaşımı yapabilmesi büyük önem taşımaktadır. Türkiye-AB arasında vize serbestine bağlanan GKA'ların tam işlemesi iyimserliğin korunması esas olmakla birlikte gelecekte büyük göç dalgalarına yol açacak krizler veya Schengen vize rejiminin çökmesi durumunda Türk vatandaşlarının vizesiz AB'ye seyahatini ifade eden vize serbestliğini kazanım olmaktan çıkabilecektir. Bu hususta vurgulanması gereken Türkiye-AB arasındaki GKA Türk vatandaşlarına sağlanacak vize serbestisi süreciyle birlikte bir paket olarak kabul etmesi ve fesih yetkisinin var olmasıdır. Nitekim Türkiye tarafının beklentilerinin karşılanmaması veya yüksek sayıda göçmen iade ihtimalinin gerçekleşmesi halinde Türkiye'nin tek taraflı olarak feshetme yetkisine haiz olması esasen iplerin AB tarafında olmadığını göstermektedir (Batır, 2019: 601). Neticede Türkiye-AB arasında imzalanan GKA'nın ve yürürlüğü Türk vatandaşlarının vizesiz AB'ye geçişini garanti altına alan vize serbestisine bağlı olarak iki taraf arası güvene dayalı bu mevzu belki de tam üyeliğin gerçekleşmesine değin gündemde yer almaya devam edeceği aşikârdır.

Türkiye ile AB üye ülkeler arasındaki vize rejimine bakıldığında 12 Eylül 1980 darbesine kadar AB üye devletlerin neredeyse tamamı Türk vatandaşlarından kısa süreli ziyaretlerinde vize istememiştir. Avrupa Birliği üye ülkeleri ile Türkiye siyasi

ilişkilerinde 12 Eylül 1980 darbesi kırılmaya yol açarak vize alanına doğrudan yansımıştır. Türkiye’den siyasi sığınma amacıyla Avrupa Birliği ülkelere müracaat edenlerin sayısının hızlı artışıyla bu ülkeler Türk vatandaşlarına vize zorunluğu getirmesiyle sonuçlanmıştır. Avrupa ülkeleri ve toplumunda Türk vatandaşlarına olumsuz yargıların kalıcı hale gelmesini vize rejimi temsil etmektedir. Bu çelişik durum aday ülke statüsü (1999) ve (2005) üyelik müzakerelerinin başladığı ülke özelliği kazanmasına rağmen AB tarafından Türkiye’ye vize uygulanan istisnai tek ülke olmasından kaynaklanmaktadır. Kaldı ki üyelik hedefi gerçekleşse bile AB tarafı gerekli görüldüğü takdirde vize rejiminde Türk vatandaşlarının serbest dolaşımını kısıtlayıcı tedbirleri devam ettirme olasılığı yüksek ihtimal dahilindedir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2015). Türkiye-AB arası inişli çıkışlı ikili siyasi ilişkilerine mahkûm olan vize serbestisi dış politik konjonktürel ilişkilerin şekillendirdiği ortamda iltica-göç alanındaki geri kabul anlaşmasına bağlanması teknik bir konu olmanın ötesinde vize meselesinin güncel gelişmelerden bağımsız olmadığına delalet etmektedir. AB tarafının aday ülke statüsündeki Hırvatistan, İrlanda gibi ülke vatandaşlarının kısa süreli ziyaretleri için tanıdığı vize muafiyetini Türk vatandaşları için tanımaması konunun teknik olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte vize başvurusu yapan Türk vatandaşlarının % 95’inin AB’ye vize alabilmesi tamamen ön yargılı olmadığını göstermektedir (Durğut; 2019: 48). Diğer yandan vize meselesine AB perspektifinden bakıldığında ise Türkiye’nin mevcut vize politikası sadece AB vatandaşları için değil Türkiye’ye seyahat etmek isteyen herkes için esnek ve aynı zamanda karmaşık bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Bu açıdan AB üyesi ülke vatandaşlarının Türkiye’ye yapılan girişleri Tablo 2-25’de Özsöz (2013: 37)’ün belirttiği üzere üzere 3 kategoride incelemek mümkündür. Bunlar;

1. Türkiye’ye vizesiz girebilen ve süresi mahdut (genellikle 3 ay) Türkiye’de kalabilen ülke vatandaşları,

2. Türkiye’ye girişten önce vize alması gereken ülke vatandaşları,

3. Türkiye sınır kapılarında değişen ücretler karşılığında vize alabilen ülke vatandaşlarıdır

Tablo 2-25: AB Ülke Vatandaşlarının Türkiye'ye Vize Zorunluluk Rakamları

Vizeye tabi AB vatandaşları		Vizeden muaf olan AB vatandaşları	
AVUSTURYA	505.560	BULGARİSTAN	1.492.073
BELÇİKA	608.071	ÇEK CUMH.	223.986
GKRY	18.924	DANİMARKA	391.312
MACARİSTAN	94.409	ESTONYA	35.459
İRLANDA	110.863	FİNLANDİYA	195.083
POLONYA	428.440	FRANSA	1.032.565
PORTEKİZ	46.606	ALMANYA	5.028.745
SLOVAKYA	126.974	YUNANİSTAN	669.823
İSPANYA	278.164	İTALYA	714.041
HOLLANDA	1.273.593	LETONYA	45.725
BİRLEŞİK KRALLIK	2.456.519	LİTVANYA	69.520
LÜKSEMBURG	14.034		
ROMANYA	385.055		
SLOVENYA	39.899		
İSVEÇ	617.811		
MALTA (ücretsiz)	6.397		
TOPLAM	5.948.123		10.961.528

Kaynak: İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu:66

Bu durum Tablo 2-25'e göre 2012 yılında AB üye ülkelerinden Türkiye'ye gelen yabancıların 2/3'ü (yaklaşık 11 milyon) vizeden muaf, 1/3'ü (yaklaşık 6 milyon) vizeye tabi tutulduğunu göstermektedir. Bundan dolayı Türkiye - AB arasındaki göç ve iltica alanında vize diyalogu üyelik sürecinde teknik mesele olmaktan çıkarak siyasal düzeyde ilişkilere bağlı kritik konu başlıkları arasına girdiğinin işaretidir. Türkiye tarafından AB'ye bakıldığında ortaklık hukukuna açıkça aykırı olarak yürütülen vize rejimi tutarsız, ayrımcı yaklaşım ve uygulamaların ürünü eleştirisini doğrular niteliktedir. AB tarafından bakıldığında ise Türkiye üye ülke vatandaşlarına uyguladığı farklı vize rejimi sonucu ülkeye giriş yapan turistlerin 2/3'ü vizeden muaf tutulurken, 1/3'ü vizeye tabi olması AB tarafından ayrımcılık eleştirisine uygun düşmektedir. Türkiye-AB vize diyalogu alanında bir diğer sorun; Türkiye'nin üçüncü ülkelere yönelik vize politikasındaki izlediği bağımsız yoldur. AB'nin istenmeyen ülkeler (kara) listesinde yer alan Orta Doğu, Afrika ve Kafkas ülkelerine yönelik Türkiye'nin pragmatist

davranarak ikili ticari ve kültürel bağları geliştirmeye yönelik esnek ve liberal vize politikası benimsemesi tutarsız yaklaşım olarak görülmektedir.

Gelinen noktada AB-Türkiye iltica-göç alanındaki sorunlu alanda yer alan GKA ve vize serbestisi mevzu teknik konu olmaktan öte iki taraf arasında siyasi ilişkilerde karşılıklı güvene bağlı olarak üyeliğin tamamlanmasına dek masada yer alacağı düşünülmektedir (Köse, 2015: 16). Güncel olarak 2013 yılı sonunda imzalanan AB-Türkiye GKA'nın uygulanması vize serbestisine bağlanmıştır. Türkiye- AB vize diyalogu sürecinde GKA'ların kabulüne bağlanan vize serbestisi 2016 yılında paraflanmıştır. Ancak AB-Türkiye tarafında son yıllarda ilişkilerde yavaşlama ve inişli-çıkışlı siyasi ilişkiler süreci doğrudan etkilediğinden imzalanan anlaşmalar yürürlük kazanmamıştır. AB-Türkiye vize diyalogu konusu hukuki anlamda incelendiğinde AB tarafı GKA gibi araçlara vize serbestisini bağlaması, üyelik gerçekleşse bile kısıtlayıcı tedbirlere başvurabileceğini açıklaması AB-Türkiye ortaklık hukukuna açıkça aykırıdır. Türkiye de Ortaklık Anlaşması ve Karma Protokolü by pass ederek hem AB ülkelerine farklı uygulamalar yaparken, hem de AB tarafından vize getirilen ülkelere serbest bağımsız esnek vize politikası uygulaması AB tarafınca eleştirilmektedir. Türkiye-AB tarafı arasında karşılıklı siyasi güven ve ilişkilerin gidişatına bağlı/bağımlı vize rejimi konusunda teknik/hukuki bir çerçeveden uzaklaşıldığı bir ortama girilmiştir.

2.4.4. Coğrafi Çekince Hakkından Vazgeçme

Türkiye-AB arası düzensiz göç alanında tartışma konusu diğer husus coğrafi çekince hakkından vazgeçilerek mülteci tanımındaki kısıtlayıcılığın kaldırılması meselesidir. Türk göç ve iltica stratejisinin uluslararası dayanak ve temelini oluşturan Türkiye'nin 1951 yılında imzaladığı ve 1961'de onayladığı Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesinde yer alan coğrafi çekince hakkıdır. Bu kısıtlayıcı hak Türk ulus devlet kimliğini koruma refleksinin yansımasıdır. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi çekince ve tarihi sınırlama hakkından (mülteci almaktan kaçınma iltica politikasından) 1967 New York Katma Protokolüyle tarihi sınırlama hakkından vazgeçerek sadece coğrafi çekince (sınırlama) hakkını muhafaza etmiştir. Türkiye bu hakkına dayanarak Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ülkesine sığınanları mülteci olarak kabul ederken, Avrupa dışından gelenleri mülteci olarak kabul etmemektedir. Türk göç ve iltica stratejisinin temelini oluşturan coğrafi çekince hakkını korumadaki amaç istikrarsız coğrafyaya yakınlık ve ülkelere komşuluk

sebebiyle mülteci yükü almamak istememesi politikasıdır (Latif, 2002: 21). Türkiye'nin iltica-göç özünü oluşturan coğrafi sınırlama prensibi uluslararası kuruluşlar ve AB-Türkiye ilişkilerinde 1990'lı yıllardan beri sorun teşkil etmektedir. Türkiye'nin uzunca süredir sürdürdüğü coğrafi hakkı kapsamında iltica stratejisini oluşturan bu hakkı nedeniyle uluslararası kuruluşlar ve örgütlerce eleştirildiğinden bu hakkın AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi için 2005 yılında kabul edilen Ulusal Eylem Planıyla terk edileceğine dair ilk işareti vermiştir. Bahse konu eylem plan doğrultusunda Türkiye ilticaya ilişkin politika, uygulama ve mevzuatında AB müktesebatına uyumu sağlayacak değişiklikleri gerçekleştirme iradesini deklare etmiştir. Buna göre plan kapsamında Türkiye iltica ve göç mevzuatı ve sistemini kapsamlı olarak gözden geçirerek üyelik hedefini gerçekleştirmeye yönelik gerekli yasal ve idari tedbirleri almayı taahhüt etmektedir. Türk göç ve iltica stratejisinde köklü değişime yol açacak iltica ve göç alanındaki coğrafi çekincenin kaldırılması meselesi şarta bağlı olsa da nihai hedef olarak ortaya konulmuştur. Nitekim Ulusal Eylem Planında coğrafi çekincenin kaldırılması Türkiye'ye Doğu kaynaklı mülteci akınının teşvik edilmeyecek tedbirlerin alınması ve AB'nin olası mülteci yükünde külfet paylaşması şartına bağlanmaktadır (Güner, 2007: 81-88).

AB tarafından göç ve iltica alanında değişikliği talep edilen coğrafi çekince meselesi Türkiye'nin coğrafi çekince hakkından vazgeçmesi transit ülke konumu güçlendirerek düzensiz göçmenlere karşı caydırıcılık yerine cazibenin ikamesi riskini taşımaktadır. Türkiye'nin jeo-stratejik konum ve göreceli cazip koşulların oluşturduğu çekim gücü Doğu kaynaklı göçmenlerin ülkeye gelmesine ancak Türkiye'den mülteci statüsü alamadığından Batıya yönelmesine neden olmaktadır. Türkiye'ye gelenler sığınma talebi için BMMYK'ya başvurarak ve kabul olursa üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeyi beklerken ülkede bir süreliğine geçici olarak kalabilmektedir. Türkiye şayet iltica politikasının özünü oluşturan 1951'den beri sürdürdüğü coğrafi çekince hakkından vazgeçerse taraf olduğu Cenevre Sözleşmesinin gereğince kendisine sığınanları mülteci statüsü vererek sözleşme hükümlerini eksiksiz uygulamak durumunda kalması ciddi külfet ve riskleri beraberinde getirecektir. Nitekim Türkiye sözleşme hükümlerine göre mültecilik statüsü vereceği göçmenlerin ikamet, eğitim, çalışma, sosyal güvenlik, seyahat gibi konulardaki haklarını karşılamak durumunda kalacak, birçok alanda mültecilere kendi vatandaşlarına tanıdığı hakları tanıması söz

konusu olacağından mülteciler konusundaki ekonomik, hukuki ve siyasi sorumlulukları artacaktır. Aynı zamanda ülkede yasal olarak bulunan bir mülteciler, ulusal güvenlik veya kamu düzeni vb. sebepler dışında sınır dışı edilemeyecektir (Goularas ve Sunata, 2015: 28-29). Türk iltica stratejisinin temelini oluşturan coğrafi çekince hakkı aynı zamanda AB-Türkiye arasında iltica-göç alanında AB'nin düzensiz göçün dışsallaştırarak 'Kale Türkiye (castle Turkey)' tezi stratejisini gerçekleştirme endişesiyle siyasi tartışma konusudur (Zorlu, 2020: 343). Türkiye'nin iltica-göç alanındaki temel stratejisinin işlevsel dayanağı olan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine taraf olduğu 1961'den bugüne muhafaza ettiği coğrafi çekince hakkı; Doğu ve Güney ile Batı arasında göç güzergâhında geçiş ülkesi olan Türkiye'nin varış/hedef ülkesi olmasını güçlendirerek göç yükünün katlanması riskini barındırmaktadır. Sadece son 2011 Suriye Krizi örneğinden hareketle coğrafi çekince hakkı kaldırılmış olsaydı; yurt dışına sığınanların Suriyelilerin Türkiye'yi tercih edeceği varsayımıyla bu durumda sığınmacıların fiili mülteciliği hukukileştirecek ve sosyoekonomik ve siyasal bakımdan Türkiye'nin geleceğini çok daha ciddi olarak olumsuz etkileyecekti. Kaldı ki coğrafi çekince hakkına rağmen Türkiye çoğunluğu Suriyeli olmak üzere 4 milyondan fazla düzensiz göçmene ev sahipliği yapmaktadır. Türkiye-AB arasında düzensiz göç alanında müzakere konusu olan coğrafi çekince hakkından vazgeçilmesi mevzuu GKA'nın yürürlüğe girmesi üyeliğin gerçekleşmesine değin iki taraf arasında müzakere başlıklarından olacağı tartışmasıdır.

2.4.5. Göçmenlerin Uyum ve Entegrasyonu

Düzensiz göçle mücadelede caydırıcı mekanizmalarla göçmenlerin ülkeye girişinin engellenmesi esas olsa da ülkede bulunan göçmenlerin buldukları süre içerisinde kamu düzenine uygun davranarak yerel halkla barış ve huzur içerisinde tutulması süreci uyum (entegrasyon) olarak adlandırılmaktadır. Göçmenlerin uyumu veya entegrasyonundan yalın olarak göçmenlerin gittikleri yerde yabancısı olduğu kamusal düzene uygun davranmasını ve toplumla uyumlu yaşamasını temin edecek kamusal tedbir ve uygulamaların bütünü anlaşılmaktadır (Ekşi, 2016: 11). Bu anlamda 'Göçmenlerin yaşadığı yere uyumu veya entegre olmasından ne murat edilmelidir' sorusu uyumun temel amacını basitçe ortaya koymaktadır. Göçmenlerin yabancısı olduğu yerde temel ihtiyaçlarının çözülmesi hedefiyle uyum politikalarının geliştirilmesi gerektiğine dair literatürde pek çok akademik çalışma ve rapora

rastlanmaktadır. Bunlardan göçmenlerin uyumu konusuna sistematik bir yaklaşım getiren Alexandra Fielden'in (2008) hazırladığı raporda (Özservet, 2015: 104-105) yabancıların yaşadığı yere uyumun kalıcı bir çözüm olarak görülmesi ve uyumun mutlaka yerel yönetimleri hatta yerel halkın da katılımını içerecek şekilde üç koşulun bir arada olması gerektiğinden bahsetmektedir. Bahse konu önerilen uyum sürecindeki yabancıların bulunduğu yerde Fielden'a (2008) göre üç koşul bir arada olmalıdır. Bunlar;

Birincisi, hak ve hizmetlere erişmesini sağlayacak yasal bir statüsünün olması,

İkincisi, sosyoekonomik bağlamda sürdürülebilir yaşam koşullarına sahip olması,

Üçüncüsü, yaşadığı yerdeki toplumun yabancıları kabul etme özelliği ve yabancının sosyal-kültürel yaşama uyum arzusunda olmasıdır.

Uluslararası göç hareketinde yabancıların transit veya varış ülkesine adım atmasıyla başlayan uyum süreci göçmenlerin bir ülkenin kültürel ve toplumsal dokusunu bozduğuna yani göç alan ülkenin kamu düzen ve güvenliğine ilişkin riskler barındırdığından üzerinde durulmaktadır. Bu nedenle, göçmenlerin göç alan toplumların yaşam tarzına (görünmeyen kurallar) ve kamu düzeni (yazılı kurallarına) uyum sağlaması düzensiz göçün önlenmesinden sonraki en önemli konu başlığıdır. Türkiye'nin göçmenlerin uyumuna yaklaşımı (politikası) GİB'nin uyum stratejisi belgesinde açıklanmıştır. Bundan anlaşılacağı üzere yeni göç ve iltica rejimi içerisinde ilk defa yer alarak göçmen kabul eden AB ve gelişmiş ülkelerin temel yaklaşımı göçmen-suç, göçmen-işsizlik ve göç-kalkınma ilişkisi bağlamında göçmenlerin buldukları ülke kamu düzeni ve toplumsal huzurunu koruma refleksinden ayrılmaktadır (Özer ve Yıldırım, 2019: 32). Nitekim, göç alan gelişmiş ülkelerin göçmenlerin uyum veya entegrasyonundaki nihai amacı niteliksiz göçmenlerin sosyo-kültürel ve sosyoekonomik açıdan kendi toplumlarına benzeşmesi yoluyla (Özcan, 2007: 24) göçmenlerin devlet ve toplum üzerindeki sosyoekonomik maliyetin azaltılması ve nitelikli(vasıflı) göçmenlerin vatandaşlık ve benzeri statü verilerek sosyoekonomik katkıya dönüştürülmesidir (Kara ve Taşçı, 2019: 267). Böylece göçmenlerin bireysel özellikleriyle bulunduğu ülkenin sosyoekonomik ihtiyaçlarına uygun beşeri sermaye arasındaki dengenin kurulması bağlamında uyum süreci devreye girdiği düşünülebilir.

Düzensiz niteliksiz göçmenlerin ekonomik katkısından önce dikkat çekilen husus ülkenin huzur ve güvenliğine olan olumsuz etkisidir. Bu açıdan düzensiz niteliksiz göçmenlerin gelişmiş ülkelerin hem kamu düzeni ve güvenliğine hem de istihdam piyasasına olan negatif etkisi göçle ilgili paylaşılan istatistiki verilerle sıkça yer almaktadır. Göçmen-suç ve göçmen-işsizlik ilişkisini doğru orantılı denklemde gösteren pek çok araştırma ve rapor yayınlanmıştır. Bunlardan AB'nin en fazla göç alan ülkesi Almanya örneğine göre; yabancılar halkın %9'unu oluştururken, suç oranında %33'e, işsizlik oranı Alman orijinli olanlarda %7 iken, göçmen kökenli olanlarda %15'e, yine AB'nin bu anlamda ikinci sıradaki ülkesi Fransa'da yabancılar %8'lik nüfusu oluştururken, suç oranları %26 seviyesine, işsizlik oranı Fransız orijinlilerde %9, göçmen kökenli olanlarda %20'e ulaşmaktadır (Koçak ve Gündüz, 2016: 72). Her ne kadar göç ve göçmen akımıyla karşılaşmak göçmen-suçlu ve göçmen-işsizlik bağlamında külfet ve risk gibi görünse de diğer yandan toplumsal algı ve dikkatlerden uzak tutulsa da dünyanın ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş ülkelerindeki göçmenlerin sosyoekonomik yaşamın önemli parçası haline gelerek ciddi katkı sağladıkları malumdur. Yapılan pek çok araştırmalar bu faydayı teyit etmekle birlikte insan hareketlerinin doğası gereği elbette göçmen kaynaklı riskler ve sorunlar olacaktır keza aynı ihtimal yerleşik vatandaşlarla ilgili de söz konusudur. Göçmenlerin varış ülkesi sosyoekonomik düzenine uyumun sağlanması göç-kalkınma ilişkisi içerisinde analiz edilerek göç-ekonomik büyüme doğru orantısıyla sonuçlandığı rakamlarla ortaya konulmaktadır. Günümüzde çelişik bir tutum olarak göze çarpsa da göç alan ülkeler bir yandan ülkelerine yönelen düzensiz göçü durdurmak veya azaltmak için caydırıcı önlemlere başvururken diğer yandan önceki göçmenlerin beşeri ve ekonomik katkılarının kendi sınırları içinde kalmasına uğraşmaktadır. Nitekim, göç alan ülkelerin kazandığı yeni beşeri sermayenin ekonomik büyümeyi artırmasına ilişkin çeşitli araştırma ve raporlarda ekonomik büyüme-göç ilişkisi kesindir. Bunlardan 1986-2006 yılları arasında 22 OECD ülkesindeki bir araştırma artan göçün ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini ortaya koymaktadır Göçmenlerin sadece ekonomik katkısına bakıldığında örneğin Avrupa'daki ekonomik katkısına göre her %1'lik göçmen artışı, %1,25-1,50 arasında ekonomik büyümeye, farklı coğrafyalardaki ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerin yer aldığı tabloya göre ise %1'lik göçteki artışın ekonomik büyümeyi %3,32'ye varan ekonomik büyümeye dönüştüğü hesaplanmıştır (Sevinç vd.,

2016: 399-402). Göç veren ülkeler açısından verilen dış göç kısa vadede iş gücü ve sermaye kaybı demek iken Güney vd., 2013: 43-44), Boubtane vd. (2013) orta ve uzun vadede geri dönüş göçleri neticesinde nitelikli insan sermayesi ve işçi dövizleri gibi girdilerle ekonomik kayıpları telafi ederek kazançlı çıkmaktadır (Çelik ve Irmak, 2018: 69).

Bu anlamda göçmenlerin uyumu mevzusunda Türkiye göçmen sayısı ve profili bakımından gelişmiş ülkelere ayrıldığı gibi belirlediği uyum politikası da Batı ülkelerindeki entegrasyonu hedefleyen ve çok kültürlülüğü esas alan temel uyum yaklaşımlarından kesin olarak ayrılmaktadır. Türkiye'nin göçmenlerin uyumundan anladığı; pratik uygulamalara bakıldığında daha ziyade geçici koruma altında yaşayan Suriyelilerin Türk toplumuyla bir arada huzur içerisinde gündelik yaşamına devam etmesini temin etmeye dönük olduğu görülüyor (Yıldırım ve Özer, 2019: 39). Göçmenlerin uyumu yasal ve idari olarak GİGM'nin (GİB) görevleri arasına yararlanarak yabancıların bulunduğu yerde kamu düzeni ve toplumsal değerlerine uyum sağlaması amaçlanmaktadır. Bu konuda YUKK'ta GİGM'ye (GİB) ülkenin ekonomik imkânları ölçüsünde diğer kamu kurum kuruluşları, yerel yönetimler, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğine gidebileceğinden bahsedilmektedir. Esasen göçmenlerin bir süreliğine bulunduğu ülkenin kamu düzenini sağlayan kurallar ve toplumsal yaşamın olağan akışına ilişkin koşulları öğrenmesi, benimsemesi ve uygun davranışlar sergilemesi konusu çok taraflı işbirliği ve çalışmayı gerektiren alan olduğundan sadece merkezi idarenin üzerine bırakılması isabetli olmamıştır. Nitekim, GİGM'nin rutin işlerinde yoğunlukla karşı karşıya kalan taşra dahil imkân ve kabiliyetleri uyum gibi kapsamlı politika ve uygulamalar gerektiren uyum alanında açıkça yetersizlikle (Babaoğlu ve Kocaoğlu, 2017: 505) eleştirilmektedir. Göçmenlerin uyumunda merkezi idare adına GİGM'nin politik çerçeveyi belirleyen bir konumda kalarak uygulamaları göçmenlerin yaşadığı yerdeki valilikler ve bilhassa büyükşehir statüsündeki belediyeler hatta yerel dinamikleri temsil eden kurum ve kuruluşlarla müştereken yapması yabancıların yaşadığı şehre uyumu gibi çok taraflı katkı ve katılımı gerektiren bir meselede daha isabetli olacağı aşikardır. YUKK'ta merkezi idareye bırakılan göçmenlerin uyumu meselesi kurgu ve içeriğinde yerel unsurların katkı ve katılımlarının yok denecek kadar az olması sakıncalı olduğu kadar iltica ve göç alanındaki değişikliklerin ilham kaynağı AB üye ülke örnekleriyle de

uyumsuzdur (Ateş, 2020: 25). Nitekim göçmenlerin dini, etnik ve kültürel bakımdan yabancıları oldukları sosyal ortamda buldukları yer resmi makamları ve yerel halkla birlikte yaşamayı ancak yaşadığı yerdeki kamu, yerel kurumların desteği ve yerel halkın olumlu yaklaşımı sayesinde istenen seviyede öğrenebileceği bilinmektedir. Göçmenlerin buldukları yerde yerel halkla birlikte yaşam alanlarını paylaşmaları sosyal, ekonomik ve kültürel olarak bazı sıkıntılar ve istenmeyen sonuçlar doğurması tabiidir. Bu sorun ve olumsuz sonuçların olduğu yerdeki resmi makamlar ve onların iş birliği içerisinde olduğu yerel yönetimler başta olmak üzere meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleriyle müşterek çözüm arayışında olması uyum sürecini daha sağlam ve etkili bir zemine taşıyabilir. Türkiye'nin her bölgesinin dinamikleri ve yabancıları yaklaşımı aynı olmadığı gibi yabancıların bulunmasından kaynaklı sorun ve sonuçlar da aynı değildir. Yerel halkın hassasiyetleri, çekinceleri ve desteklerinin hangi noktada olacağına dair bilgi ve tecrübe ancak yerelde hizmet veren kurum ve kuruluşları ile halkın katılımıyla oluşan sivil toplum örgütleri tarafından vakıf olunabilecek bir husustur. Göçmenlerin yaşadığı yer ve toplumuna uyumu konusunda geliştirilecek program, projeler ve yapılması gereken çalışmalarda mutlaka yerel dinamiklerin katkı ve katılımı sağlanmasına yönelik yasal ve kurumsal altyapı eksikliği giderilmelidir. Yabancıların bulunduğu yerde halkla iç içe olan yerel yönetimlerin inisiyatif alma seçeneğine yer bırakmadan Avrupa ülkelerinde olduğu gibi ilgili kanunlara hüküm eklemek suretiyle belediyeleri uyum süreci içerisinde dahil edecek yasal ve kurumsal altyapı değişiklikleri yapılmalıdır. Mevcut yasal ve kurumsal altyapı YUKK'ta göçmenlere yönelik yararlanacakları hizmetler, sosyal ve kültürel iletişim alanlarında kurslar, uzaktan eğitim yoluyla bilgilendirme faaliyetlerinde kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapılacak aktörler olarak sayılarak yerel yönetim kuruluşlarını kapsam dışında tutulmuştur (Daoudov, 2015: 62). Bilhassa büyükşehir belediyelerin bulunduğu illerde yoğunlaştığı bilinen göçmenlerin topluma uyumu konusunda elinde bütçe, insan kaynağı ve pek çok sosyokültürel etkinlikleri gerçekleştirme imkânı bulunan belediyelerin kamu kurumlarına göre daha hızlı ve esnek karar alma kabiliyeti de eklendiğinde uyum faaliyetlerine yönelik denklem dışında tutulması ciddi bir eksiklik. Belediyeler hâlihazırda hemşehri kimliği taşıyan yerel halkın şehre uyumu ve şehrin sosyokültürel yaşamının içerisine çekmek ve tutmak için kaynak harcayarak pek çok etkinlik yapmaktadır. Bu çalışmalarla yerelde birlik-

beraberlik temasının işlenerek zıtlık ve karşıtlıkları yok ederek şehirde yaşayanlara kentlilik kimliği (hemşehri bilinci) aşılmasıyla olası sosyal sorunların önüne geçilmektedir. Aynı şehirde yaşayan hemşehri ile bir süreliğine onunla birlikte yaşamak durumunda olan yabancının kaynaştırılması yaşanan ve yaşanması muhtemel sosyal sorunların önüne geçilmesinde şüphesiz yerel yönetimlerin yaklaşım ve uygulamaları toplumun geneli üzerinde psikolojik olarak da çok etkili olacaktır. Yabancıların uyumunda amaç yabancıların bulunduğu yerde yerel halkla ahenk içerisinde sosyal yaşamı paylaşması anlaşılmaktadır. Bu amacın tahakkuku ise yerel imkânların harekete geçirilmesiyle yabancı ve ev sahibi toplum arasında uyum ve ahenkle toplumsal huzur ve istikrar teminiyle mümkündür. Belediyelerin uyum sürecinde olmasını gerektirir en önemli yasal güç ve sorumluluğu 5393 sayılı kanunun 13'üncü maddesinde Hemşehri hukukuna ilişkin düzenlemede yatmaktadır (Özservet, 2015: 95);

“ Madde 13- Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur. Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır ”

hükümleriyle yerelde belediyelerin yetki ve görevleri arasında hemşehriler arasında toplumsal uyumun sağlanmasına yer verilmektedir. Herkesin yaşadığı yerin doğal hemşehrisi unvanı verilmesiyle belediyenin hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesinde çalışmalar yapacağına, hemşehrilerin belediye yardımlarından yararlanacağına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Herkes ifadesi kanunun 14'üncü maddesinde yer alan belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde; *“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur”* ifadesi hizmetlerin kapsamı ya da hedefi sadece 5393 sayılı Belediye Kanundaki hemşehri hukukuna göre yerelde yaşayan vatandaşlara özgü olduğu anlaşılmaktadır. Yani göçmenler (yabancılar) hemşehri kavramı içerisinde yer almayıp bu kapsam dışında bırakılmıştır (Özservet, 2015: 96). Burada yapılması gereken YUKK'un Uyum konusunu düzenleyen 96'ncı maddesinde Başkanlık tarafından geliştirilen politikaların gerçekleştirilmesi devamında YUKK'un 104.

maddenin (f) bendinde uyum süreçlerinde GİGM'nin görev ve yetki alanına bırakılan uyum konusunda yasal sorumluluğun belediyeleri de içerecek şekilde genişletilmesidir.

Yabancıların uyumu merkezîyetçi 04.04.2013'den GİGM'nin Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı sonrasında ise 29.10.2021'den itibaren GİB'in Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü planlama ve icrasına bırakılan ve yerel yönetimler ve diğer yerel aktörler devre dışı bırakıldığı mevzudur. Esasen uyum faaliyetlerinin planlanmasında yerel yönetimlerden sadece 'öneri ve katkılarla' sınırlı rolüyle yabancılara yönelik sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulmasında işbirliği yapılacak aktörler arasında kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte belediyelere de yer verilerek (m.96/3) yerel yönetimler uygulama kısmında uyum süreci dışında tutulmuşlardır (Bahçeci ve Uzun, 2018:12). Göçmenlerin uyumu sürecinde yapılması gereken göçmenlerin fiili yaşamlarını sürdürdükleri yer belediyelerin uyum sürecinde katkılarının sağlanması için 5393 ve 5216 sayılı belediyelerle ilgili temel kanunlarına hemşehri kapsamına şehirde yaşayan fiili hemşehri yabancıların da eklenerek yerel yönetimlere sorumluluk verilmesidir. Türkiye'nin yaşadığı göç hareketlerini daha iyi yönetme ihtiyacıyla beraber AB müktesebatına uyum sağlamak amacıyla çıkarılan YUKK'un uygulama kısmında değişiklik yapılmalıdır. Bu sayede Avrupa ülkelerinde olduğu gibi geniş imkânları, esnek hareket etme ve karar serbestisine sahip yerel halk tarafından seçilen belediyelere rol ve yetki verilmesi yabancıların uyumu konusundaki yasal ve kurumsal eksikliği giderilecektir (Daoudov, 2015: 4).

Göçmenlerin uyumu konusunda bir diğer husus uyumun içeriği meselesidir. Bu anlamda somut olarak sadece YUKK'un 96/2 inci maddesinde ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuk sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve sorumluluklarının temel düzeyde anlatıldığı bilgilendirici kurslara yer verildiği görülmektedir (Resmi Gazete, 2013). Bu durumda uyumun içeriğinden yabancıların yaşamak durumunda kaldığı ülke ve topluma ilişkin temel düzeyde bilgiler verilme amacı taşıdığı anlaşılmaktadır. Göçmenlerin kurslar aracılığıyla bilgilendirilmesi elbette uyum süreci içerisinde olması gerekli ancak gerçekçi olmak gerekirse asla yeterli değildir. Nitekim insan doğası gereği tecrübe etmeden, yaşamadan yabancı olduğu yerde sadece bilgi sahibi olarak uyum sağlaması beklenemez. Kaldı ki, bilgi ve iletişim teknolojilerinin oldukça yaygın olduğu günümüzde yabancılar bir ülkeye gelirken o ülke ve toplum hakkında temel düzeydeki bilgilere formel veya informal yollardan kolayca edinerek sonrasında ülkeye

gelmektedir. Türkiye'ye gelen düzensiz göçmen profiline bakıldığında kültürel ve dini açıdan yakınlık, uluslararası koruma başvurusu yapma olanağı ve Türk toplumunun yardımseverliği ve kayıt dışı ekonomik düzen içerisinde çalışma olanağı gibi sebeplere dayanarak ülkemize geldikleri bilinmektedir (Tepealtı, 2019: 129). Buradan göçmenlerin uyum kursları sayesinde elde edecekleri temel düzeydeki bilgilere ülkeye gelmeden önce erişerek Türkiye'yi tercih ettikleri anlaşılmaktadır. Türkiye'nin uyum politikasını yürüten Göç İdaresinin belirlediği uyum stratejisine göre göçmenlerin uyumundan entegrasyon ve asimilasyon amaçlanmadığı göçmenlerle Türk toplumun harmonizasyonu amaçlandığı vurgulanmaktadır (Kara ve Taşçı, 2019: 294). Ancak yabancıların uyum sürecinde somut olarak bahsedilen kursların mali ve ekonomik açıdan şartlara bağlanması bütçe ve kaynak ayırma konusunda isteksizliğe işaret etmektedir. Uyum sürecinde yerel imkânlar bir kenara bırakılıp uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği yapılacağı hususuna yer verilmesi sebeplerinden birisi olası mali külfette yük paylaşımı, özellikle uluslararası kuruluşların göçmen ve mültecilere yönelik çeşitli proje ve programlarından mali olarak yararlanma isteği olabilir. Nihayetinde uyum kurgu ve içeriğindeki önemli eksiklere çare olmaktan bu yaklaşım uzak olduğundan gelineen noktada Türk göç ve iltica yönetiminde dar kapsamlı/yetersiz bir uyum modeli ortaya konulduğu aşikârdır.

Göçmenlerin uyumu konusunda kurgusal eksiklik/zayıflığı bir kenara bırakırsak pratikte Türkiye'nin GİGM (GİB) ve taşradaki il göç idaresi müdürlükleri aracılığıyla yürütmeye çalıştığı uyum politikasının amacı maruz kaldığı Suriyeli kitlesel göçmenlerin Türk toplumuyla ahenkli ve kamu düzeniyle uyumlu yaşaması olduğu anlaşılmaktadır. Göç İdaresinin 2018-2023 Uyum Strateji Belgesi hazırlaması ve 2019 yılının uyum yılı ilan edilmesinin altında bu amaç yer almaktadır. Ülkede bulunan yabancıların neredeyse 4/5'ini oluşturan Suriyelilerin yerel yönetimler, kamu kurumlarının sağladığı hizmetlere erişiminde standart sağlanması aynı yaşam alanını paylaştığı Türk toplumuyla sosyal istikrarın yakalanarak (Ergun, 2018: 81) Suriyeli yabancılarla yerel halk arasında barışık ve huzurlu ortamın tesisi uyumun çerçevesini oluşturmaktadır. Ancak planlanan ve hedeflenen uyumla ilgili gelişmiş ülkelerle yapılan mukayeseli araştırma ve verilere bakıldığında güncel ve çeşitli araştırma ve çalışmalar yapılsa da alınan sonuçlar AB standartlarının oldukça gerisinde kalmaktadır. Göçmenlerin uyumuna yönelik Türkiye- Avrupa ülkeleri uygulamaları Merkezi

Brüksel’de bulunan Göç ve Entegrasyonu Politika İndeksi (MIPEX), 2014-2015 yılı Türkiye Göç ve Entegrasyon Karnesi sonuçları bakımından Türkiye 38 ülke arasında yer almaktadır. Göçmenlerin uyumu alanında konu başlıklarında; iş piyasasına erişim, aile birleşimi, eğitim, sağlık, siyasal katılım, sürekli ikamet, vatandaşlığa geçiş, ayrımcılığın önlenmesi konu başlıklarında mevzuat ve uygulamalarıyla son sırada yer alınması Türkiye-AB müzakere sürecinin çetin olacağına işaretler (MIPEX, 2015). Nitekim, Tablo 2-26’daki 25 puanla AB ülkeleri içinde son sıradaki Türkiye’nin uyum konu başlıkları analizine göre; Türkiye’de yabancılarına iş piyasasına erişim ve işçi hakları konusunda Avrupa şartlarının oldukça altında ve yasal olarak yabancıların Türkiye’de çalışma prosedürlerini tamamlaması çok güç olduğu görülmektedir.

Tablo 2-26: MIPEX Türkiye Uyum Başlık ve Skorları

• Rank: 38 out of 38	
• MIPEX Score:	25
• LABOUR MARKET MOBILITY	15
• FAMILY REUNION	49
• EDUCATION	5
• HEALTH	32
• POLITICAL PARTICIPATION	11
• PERMANENT RESIDENCE	27
• ACCESS TO NATIONALITY	34
• ANTI-DISCRIMINATION	26
80-100 – Favourable, 60-79 - Slightly favourable, 41-59 - Halfway favourable	
21-40 - Slightly unfavourable, 1-20 – Unfavourable ,0 - Critically unfavourable	

Kaynak: MIPEX, 2015

Nitekim, 4817 sayılı Yabancıların Çalıştırılmasına İlişkin Kanuna göre çalışma izni almak için öncelikle Türk vatandaşları tarafından doldurulamayan pozisyon olması gerekmekte iken yabancıların kamuya girme hakkı verilmemiş ve sosyal güvenceden faydalanabilmesi için de ülkeler arası ikili anlaşma şartı var. Avrupa’da yabancıların mesleki eğitim ve İŞKUR gibi kamu istihdam hizmetlerine o ülke vatandaşlarıyla yasal eşit erişim garantisi var iken Türkiye’de yabancılar içinde sadece Suriyelilere münhasır bir yıllık tarım ve ziraat sektörlerinde geçici olarak çalışmalarına yasal kolaylık getirilse de iş piyasası hareketliliğine 15/100 puan verilmiştir.

Türkiye’de bulunan yabancıların aile birleşimiyle ilgili YUKK’taki hükümlerin AB’nin ilgili direktifiyle uyumsuz olması bu kategoride AB ortalamasının altında 49/100 puan verilmesine yol açmıştır.

Türkiye’deki yabancıların eğitime erişimi uyum tablosunda en zayıf karne olarak durmaktadır. Bu konuda AB ile kıyaslama yapıldığında; Avrupa’daki yabancıların temel uyum eğitimi dahil her türlü eğitim olanağına erişimi planlanmış iken Türkiye’de yabancılara sadece zorunlu eğitim hakkı verilerek onun dışında yabancı çocuklar için farklı bir müfredat ve eğitim olanağı bulunmamaktadır. Millî Eğitim Bakanlığının Suriyelilerin örgün ve yaygın eğitim kurumlarından faydalanması konusunda ciddi ilerlemeler olsa eğitime erişim alanında 5/100 puan verilmiştir.

Türkiye’deki genel ve yerel siyasi katılım kanalları yabancılara kapalıdır yani yabancılar seçimlerde aday olamaz ve oy kullanamazlar. Ancak MİPEX değerlendirme kapsamındaki Avrupa ülkelerinin çoğunda durum tersidir ve oradaki ortalama puan 33 iken, Türkiye’ye 11/100 puan alabilmiştir. Yabancı vatandaşların yerel yönetimlerde yer almaları mümkün değil sadece Alanya Belediyesinde kent konseyinde başkanın yanında sembolik olarak sivil ve aktif yabancılar yer almaktadır. YUKK’a bakıldığında göç yönetimindeki kurullarda hükûmet temsilcileri, uzmanlar, uluslararası aktörler ve STK’lar varken yabancıların temsilcileri hiçbirinde herhangi gibi göçmen temsilcisi yer almamaktadır.

Türkiye uzun dönemli ikamet konusunda yine Avrupa standartlarının gerisindedir. Temel göçmen yasası YUKK’ta her ne kadar daha önceki dönemlere göre açıkça statüler ve ikamet izinleri ilan edilse de uzun dönemli ikamet şartlarını Göç Kurulu belirlemektedir. Bu anlamda yabancıların 8 yıllık kesintisiz ikamet şartı ve son 3 yılda herhangi sosyal destekten yararlanmama şartını taşıdıktan sonra uzun dönemli ikamet hakkı söz konusu iken AB’de bu süre 5 yıl ve her hangi şart olmadığından Türkiye’ye uzun dönemli ikamet kategorisinde 27/100 puan verilmiştir.

Türkiye’deki yabancıların vatandaşlığa geçişi entegrasyon politikalarıyla uyumsuzdur. Nitekim, Avrupa ve diğer gelişmiş ülkelerde vatandaşlık uyum sürecinin bir parçası ve sonucudur hal böyle olunca yabancıların uyum sürecindeki motivasyonu yüksektir. Ancak Türkiye’deki yabancıların çocukları doğsa da çocuklar vatandaş olamıyor ve vatandaşlığa geçişte daha fazla şart var (zorluk) ve vatandaşlıktan çıkarılma

ve vatansız olma riski daha yüksektir. Son yıllarda istisnai vatandaşlık yoluyla Suriyeli ağırlıklı vatandaşlığa kolay geçiş imkânı, evlilik yoluyla ve mülk edinme yoluyla vatandaşlığa kabul uygulamalarıyla çeşitlendirme ve kolaylaştırma söz konusu olsa da puan 34/100 verilmiştir.

Yabancıların ayrımcılığa karşı korunması kriterinde MPIEX ülkelerinin tersine Türkiye’de ikamet izni alanların ayrımcılığa karşı korumada mahsus bir yasa ve özel yetkili eşitlik kurum eksikliği vardı ancak 24 Mayıs 2016 tarihinde yayınlanan 65. hükümet Programı’nda, Ayrımcılıkla Mücadele Politikaları başlığı altında *‘Tüm insanlık için büyük tehdit oluşturan ayrımcılık, ırkçılık, yabancı düşmanlığı...’* ifadesine yer verilerek hükümet nezdinde kararlılığın vurgulanması açısından önemlidir. Bu doğrultuda Millî Eğitim Bakanlığın yabancıların ayrımcılığa maruz kalmadan yaygın, örgün ve mesleki eğitim almalarına yönelik tedbirleri (genelge vs.) ile Göç İdaresinin yabancıların 7/24 danışmanlık veren ‘ALO 157 YİMER’ uygulaması ve uyum strateji planı doğrultusundaki etkinlikleri ve de Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun faaliyet ve çalışmalarında ayrımcılığa karşı idari ve kurumsal tedbirlerin arttırıldığını göstermektedir. Bu kategoride skor 26/100 olsa da son yıllardaki kurumsal çalışmaların skora yansımadağı da göz önünde tutulmalıdır.

Göç alan ülkelerin göç ve entegrasyon politika ve uygulamalarını belirli göstergelerle ölçen Migrant Integration Policy Index (MIPEX)’in 2015 verilerine göre Türkiye’nin uyum karnesi zayıftır (Yıldız, 2019: 262). Ancak göçmenlerin uyum ve entegrasyonu alanında iyileştirmeler hızla devam etmektedir. Nitekim MIPEX 2019 yılı Türkiye skorunun 2015 yılındaki 25’den 43’e ulaşması neredeyse son 5 yılda 18 puanlık artış %70’lik iyileşmeye tekabül etmektedir (MIPEX, 2019). Türkiye’nin yabancıların uyumu ve entegrasyonu alanında Göç İdaresince Uyum Strateji Belgesi ve 2019 yılını Uyum Yılı ilan edilmesi ve uygulamaları gelecek yıllardaki MIPEX skorundaki iyileşmeleri desteklemektedir. Türk uyum politikasının en üst düzey metni uyum strateji belgesinin özü ve ruhu siyasi haklara değinen vatandaşlıkla sonuçlanan bir uyum yol haritası yerine yabancıların geçici olarak ülkede kalacağı varsayımı üzerine bina edilmesiyle Avrupa örneklerinden ayrışmaktadır. Türk toplumu ile yabancıların sosyal huzur ve istikrarını gözeterek Avrupa ülkeleriyle aradaki makası kapatmak yerine içsel politik yaklaşımla hazırlandığından uygulama sonrası MIPEX skorlarında iyileşmeye kuşkusuz katkı sağlayacaktır. Ancak AB-Türkiye arası göç rejiminde göçmenlerin

uyum ve entegrasyonu konusunda sosyo- ekonomik temelli politik yaklaşım, kurgu ve içerik farkı gelecekte iki taraf arasında sorun olacaktır. AB'nin göç alan üye ülkeleri önce yasal ve sonra yasa dışı uluslararası göç gerçeğiyle II. Dünya Savaşı sonrasında başlayarak karşılaşması ve demografik bakımdan göçmenlere ihtiyacı nedenleriyle göçmenlerin uyumu konusunda ciddi bilgi birikimi ve tecrübeyle yasal ve kurumsal altyapısını çok önceden inşa etmiştir. Ülkelerin tekil tecrübelerine ilaveten göç ve iltica konusunun birlik nezdine taşınmasıyla göçmenlerin uyumu meselesinde imkân ve kapasite artışı yaşanmıştır (Eren ve Çakran, 2017: 13). Nitekim 1990'lardan itibaren bu sorunla aniden karşılaşan Türkiye'nin AB ülkelerine oranla düşük göçmenleri sosyoekonomik hazmetme kapasitesi yanı sıra göçmenlerin uyum ve entegrasyonundaki kurgu ve içerik eksiklerine yerel dinamikleri dışlayan hem merkeziyetçi yönetim geleneği eklendiğinde AB-Türkiye arası göçmenlerin uyumu farkı derinleşmektedir. Türkiye'nin göçmenlerin uyumu meselesinde AB standartlarına ulaşılması kısa vadede mümkün gözükmediğinden AB-Türkiye arasında göç ve iltica alanında epey müzakere konusu olacağı kesindir.

2.4.6. Kitlesele Zorunlu Göç /Sığınma(cılar)

Düzensiz göçler içerisinde kaynak, transit ve varış ülke ve toplumları her açıdan sarsan kitlesele zorunlu göç; insanoğlunun kitlelele halinde yaşadığı yeri zorunlu sebeplerden ötürü geçici ya da kalıcı olarak terk etmesiyle gerçekleşir. Sığınmacı göçlerinin kitlesele olarak kabul edilmesi için sayısal olarak kısa sürede 100.000 kişinin bir yerden başka bir yere aniden yer değiştirmesi ve kitlenin ayrıldıkları ülke nüfusunun en az % 1'ini oluşturması kriteri öne sürülmektedir. Kitlesele zorunlu göçlerin arkasındaki saikleri açıklamaya çalışan Wood'a göre mülteci akınına yol açan sığınmacı göçleri üç ana nedene bağılı gerçekleşmektedir (Wood, 1994: 609-615). Bunlar;

- *Siyasi çalkantılar, savaş ve savaşın yol açtığı baskı ve işkence,*
- *Ekonomik ve ekolojik krizin normal yaşam koşullarını tehdit etmesi,*
- *Etnik ve dini nedenli ayrılıkların fiili çatışmalara yol açmasıdır.*

Kitlesele zorunlu göçlele ilgili bir diğere araştırmacı Kunz (Şahin, 2018: 21) zorunlu göç hareketlerini göç edeceklerin can ve mal güvenliğine ilişkin buldukları koşulların zorluk seviyesine (tahammül) göre iki farklı kategoride ele almıştır;

- *Koşullar tahammül edilebilir ve risklerin olduğu seviye de iken alınan göç kararı; Planlanmış Zorunlu Göç,*

- *Koşullar tahammül sınırını aşıyor ve riskli durumlar fiili tehditlerin yaşanmasına dönüşmüş ise; Akut Zorunlu göç olarak tanımlanmaktadır.*

Kitlesel nitelikteki göç hareketleri sadece bugünün konusu olmayıp tarihsel niteliktedir. Nitekim en eski göç türü olarak tarihi kayıtlara göre kitlesel zorunlu göç; zulüm altındaki insanların yaşadığı yeri terk etmek zorunda kalarak güvenli gördükleri bölge ve ülkelere sığınması hadisesidir. Kitlesel göç aktörü mültecilere bundan 3500 yıl önce kadim medeniyetlerden Hititler, Antik Yunanlılar, Babil ve Asurlular dönemlerine ait yazılı kaynaklarda rastlanmaktadır. Dini kaynaklı olarak Tevrat'ta Musevilerin Mısır'dan çıkışı, Kuran'da Müslümanların Mekke'den Medine'ye kitlesel zorunlu göç kavramıyla ilgili ilk akla gelenlerdir (Yaşar, 2017: 1-2). Karpat'a göre geçmişte olduğu gibi günümüzde de dünya tarihi boyunca yaşanan kitlesel göçler sonucunda bugünkü milletler ortaya çıkmış, milletlerin yeni kültürel ve siyasi kimliği benimsemeleriyle dünyanın biçimlenmesinde göçler önemli rol oynamış, Amerika ve Avustralya gibi ülkeler göçler sayesinde oluşmuşlar (Karpat, 2005: 13). Modern çağda gelişen ülkelerin nüfusunun önemli bir kısmı kitlesel göçmenlerden oluşmasıyla yerel halk ve göçmenlerin etkileşimiyle gelecekte farklı kültürel kimlikler, siyasi akımlar ve devlet yönetim şekilleri oluşmaya da devam edeceğini göstermektedir.

Türkiye'nin kitlesel göç tecrübesi Osmanlı Devleti (dönemsel siyasi ve askeri güçle orantılı) dönemine dayanmakla birlikte göç sosyolojisi farklıdır. Osmanlı Devleti'nin göç sosyolojisi heterojen iken Türkiye Cumhuriyeti'nin göç sosyolojisi homojendir. Osmanlı Devleti'nin kurulmasından yıkılmasına değin iç göç, dış göç ve zorunlu göçler nüfus hareketliliğinde önemli yer tutarken aynı şekilde Cumhuriyet döneminde de Türk göç ve iskân politikasında devletin iç ve dış siyasetinde kitlesel iç-dış göçler önemini koruyarak konjonktüre bağlı olarak değişim göstermiştir (İçduygu vd. 2014: 53). Osmanlı Devleti genişleme ve duraklama dönemlerinde kendisine sığınanların etnik ve dini kimliğine bakılmaksızın insani gerekçelerle etnik ve dini farklı kimliklerin ülkesine kabul politikası izlerken zamanla devletin siyasi ve askeri gücünün azalmasına ve sınırların gerilemesine bağlı olarak Türk soy ve kültüründen olanların ülkeye kabulüne dönüşmüştür. Kitlesel göçler Osmanlı topraklarında kurulan Türkiye Cumhuriyeti döneminde de nüfus mübadeleleri gibi ikili anlaşmalarla resmi olarak

sadece Türk kültürüne bağlı kitle ve bireyleri kapsar şekilde devam edegelmiştir. Ünlü islam sosyoloğu İbn Haldun'un '*coğrafya kaderdir*' meşhur deyişi ve Fransız coğrafyacı ve jeo-politika uzmanı Yves Lacoste'un '*coğrafya ilk önce savaş çıkarmaya yarar*' söylemi birleştirildiğinde (Turan, 2009: 180), Türkiye'nin coğrafi konumundan kaynaklı Doğu ile Batı, Güney ile Kuzey arasında geçiş noktası olması kitlesel göçlerin çekim merkezi olmasına yol açmaktadır. Bu durum ülkenin geçmişte, bugün olduğu gibi gelecekte de kitlesel sığınmacılar ve düzensiz göçmenlerle karşılaşmaya devam edeceğine işaret etmektedir. Tarihin her döneminde kendine sığınanları insani ve vicdani bir yaklaşımla farklı etnik ve kültüre mensup sığınmacıları ülkesine kabul politikası Osmanlı'dan tevarüs edilen '*mazlumlara kucak açma geleneği*' Cumhuriyet Döneminde de devam etmektedir (ORSAM, 2012: 16). Yakın tarihte pek çok kitlesel sığınmacının limanı Osmanlı Döneminde olduğu gibi Anadolu yani Türkiye'dir. Bunlardan yoğunluk ve hacmi itibariyle öne çıkanlar; II. Dünya Savaşı sırasında Nazi Almanya'sından gelen sığınmacı göçleri, 1980-1988 arasında Irak-İran savaşına bağlı göçler, I. ve II. Körfez savaşında Irak'tan ülkemize kitleler halinde gelenler, 1990'larda Balkanlarda Yugoslavya'nın iç savaş ve dağılma sürecinde Boşnaklar, Afrika ülkelerinden iç karışıklık ve istikrasızlıklardan gelenler, Eski Doğu Bloku ülkelerinden yaşamak ve çalışmak için gelenlerin Türkiye'yi tercih etmesi tarihsel kabul geleneğinin devamına işaret etmektedir (Çakı, 2018: 30-31). Nitekim düzensiz göçmen olarak ülkemize gelen sığınmacılardan 2011 yılında Suriye'de başlayan ve ne zaman biteceği belli olmayan Suriye'deki Esad rejiminin baskı ve zulümlerinden ülkemize gelenler bunun son örneğidir. Bu kapsamda ülke dışına çıkan Suriyelilerin yarısından fazlasını oluşturan 3.6 milyon sığınmacı Türkiye'nin açık kapı politikası ilan ederek kendisine sığınanları kabul edeceğini deklare etmesiyle ülkeye gelmiştir. Türkiye kendisine sığınanları ülkesine kabulünde insani ve vicdani yaklaşımı içeren tarihsel duruşu yanı sıra yasal olarak iç hukukun parçası olan 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf ülke olarak sığınmacıların üçüncü bir ülkeye yerleşene dek ülkesinde kalmasına ve uluslararası koruma başvuru yaparak beklemesine fırsat vermektedir (Mülteciler Dayanışma Derneği, 2014: 47). 2011 Suriye krizi sonrası gelenlerin kısa sürede sayısının çokluğu ve iç savaş devam ettiği sürece bireysel başvuru prosedürleri fiilen uygulanma imkânı olmadığından hareketle sığınmacıların kitlesel gelişi devam edeceğinden hükûmetçe Suriyelilere münhasıran ilk etapta 28.04.2011 tarihinde geçici koruma statüsü

sağlayacağını ilan ederek acil koruma sağlamıştır. Suriyeli Sığınmacılarla ilgili ilerleyen dönemde yasal düzenlemeler yapılarak geçici koruma statüsünden ne anlaşıldığını (haklar, hizmetlere erişim ve kısıtlamalar) açıklığa kavuşturmuştur.

2.4.7. Suriyeli Kitlesele Sığınmacılar ve Geçici Koruma

1971 yılından beri aralıksız olarak Esad ailesi ve Baas Partisi tarafından yönetilen ve Türkiye'nin en uzun kara sınırına sahip güney komşu ülke Suriye, Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla yeni bir denge anlayışı içerisine girerek Batı'yla yakınlaşmaya çalışmıştır. 11 Eylül 2001 saldırısıyla doğrudan ABD ve dolaylı olarak AB'nin Ortadoğu'daki rejimlere mesafe koyması ve meşruiyetini tartışmaya açması üzerine Esad rejimi Türkiye'yle yakınlaşma içerisine girerek Batının dışlayıcı tavrına karşı alternatif mecra arayışına girmiştir. Bu durum Türkiye-Suriye hükümetler arası ikili siyasi ve ekonomik ilişkilerin ve halklar arası komşuluk, akrabalık ve kültürel bağların canlandırılmasında dönüm noktası olmuştur. Ancak kısa süre sonra Esad Rejiminin 2011 yılındaki halk ayaklanmalarını kanlı şekilde bastırması sonrası ikili ilişkiler hızla bozularak ülkeler arasında iletişim ve diyalog köprüleri tamamen atılarak tarihin en soğuk/gergin dönemine girilmiştir (Köseoğlu ve Çevikoğlu, 2014: 9-10). Türkiye'nin olaylar başlamasından itibaren uluslararası kamuoyu nezdinde ve ikili görüşmelerde yaptığı reform çağrılarının sonuçsuz kalması akabinde muhalif gruplara ve halka yakın insani ve siyasi yaklaşımı sonucu Esad rejimiyle - Türk hükümeti arasında ilişkilerin hızla bozulmasıyla sonuçlanmıştır. 2011 Suriye Kriziyle başlayan savaştan kaçan muhalifler ve sivil halkın Türkiye topraklarına gelmesiyle (sığınmacıların kabulü) sonu gelmeyen misafirlik süreci başlamıştır

Bir başka anlatımla, Kuzey Afrika'da Tunus ve Mısır'dan başlayarak yönetim (rejim) karşıtı halk hareketleri tüm bölgeyi etkileyerek 15 Mart 2011 tarihinden itibaren Suriye'ye de sıçramıştır. Suriye Arap Cumhuriyetinde iç kargaşanın giderek yayılmasıyla ilk önce ülke içinde güvenli bölgelere iç göçle başlayan kitlesele göç hareketleri olayların ülke içinde yayılmasıyla ülke dışına Türkiye, Lübnan ve Irak gibi komşu ülkelere kitlesele göç(sığınma) hareketlerine dönüşmüştür. Suriye krizi etkilediği insan sayısının çokluğu, sürenin uzunluğu ve yayıldığı coğrafya bakımından dünyanın son yüzyılda yaşadığı en büyük insani kriz (Dulkadir, 2017: 27-28) olarak telaffuz edilmektedir. Dünya üzerinde mültecilerle ilgili çalışan BMMYK Komiseri Antonio

Guterres; “insanoğlunun bu son yüzyılda gördüğü ve yaşadığı en büyük insani dram (krizdir)” (Health World News, 2019) nitelemesiyle göç çağında kitlesel göçlerin öne çıktığını göstermektedir. Buna göre 2011 Suriye Krizi etkisiyle yerinden edilmiş nüfus 2019 yılı itibarıyla dünya nüfusunun %1’ine denk gelerek bir önceki yıla göre %11,2 artışla tarihin en yüksek rakamı olarak 79.5 milyona ulaşmıştır. Türkiye ise Dünya’da %92’si Suriyeli olmak üzere yaklaşık 4 milyon sığınmacıya ev sahipliği yapan ülke olmuştur.

Tablo 2-27: Yabancı Ülkelerdeki Suriye Uyruklu Sığınmacıların Sayısı

Total Persons of Concern by Country of Syrian Asylum Seekers: 5,718,489					
Location name	Source	Data date		Population	
Turkey	<i>Government of Turkey</i>	7 November 2019	66,1%	3.744.489	
Lebanon	<i>UNHCR</i>	7 November 2019	16,1%	918.974	
Jordan	<i>UNHCR</i>	“	“	11,4%	654.266
Iraq	<i>UNHCR</i>	“	“	4,1%	231.831
Egypt	<i>UNHCR</i>	“	“	2,3%	129.779
Other (North Africa)	<i>UNHCR</i>	“	“	0,01%	9.150

Kaynak: UNCHR, 2019

Dünya genelinde 79.5 milyonun yerinden edildiği ortamda Tablo 2-27’de Suriyeli Sığınmacıların ülkeler arası dağılıma göre mülteci akınına yol açan ülkeler sıralamasında ülkesini terk eden 7 milyon civarındaki Suriye Arap Cumhuriyeti ,uyruklular oluştururken mülteci kabul eden ülkeler arasında da son 5 yıldır Türkiye birincidir (Anadolu Ajansı, 2020). Suriye iç karışıklıklar ve insani kriz öncesi 2011 yılında yaklaşık 22 milyon olan nüfusa sahip iken, yaşanan iç çatışma ve huzursuzluk ortamında 1 milyondan fazla kişinin öldüğü ve bu nüfusun yaklaşık olarak %33’üne tekabül eden 7 milyonluk nüfusun ise ülkesi dışına zorunlu göç etmek durumunda kaldığını tahmin edilmektedir. 2011’den günümüze Suriye’de yaşanan iç karışıklıkların iç çatışma ve savaşa dönüşmesi sonucu; 13.1 milyon Suriyeli Sığınmacı

yaşadığı yeri terk ederek 6 milyonu ülke içi ve 7 milyondan fazlası ülke dışına göçle yer değiştirmiştir. Ülkesini terk ederek yakın komşu ülkelere sığınanların %66,1 'ini teşkil eden yaklaşık 3.6 milyonu kitlesel olarak Türkiye'ye, geriye kalan 2 milyonu aşkın sığınmacı diğer yakın konumdaki ülkelere sığınmışlardır (TRT Haber, 2019). Dünyadaki mülteci üreten ilk 5 ülke toplam mültecilerin sayısının yaklaşık % 70'ini oluştururken, bu beş ülke içinde Suriyelilerin oranı ise %47'yle neredeyse yarısıdır. 1990'lardan sonra Afrika, Orta Doğu, Balkanlar ile Eski Doğu Bloku ülkelerindeki ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar sonucu kitlesel ve bireysel göç hareketlerine maruz kalması Türkiye'nin uluslararası göç (sığınmacılar) sorunun kaynağını göstermektedir. Türkiye'nin coğrafi konumu avantaj ve dezavantajları beraberinde getirdiğinden göç konusunda Batıya geçişte transit ülke iken göreceli sosyoekonomik istikrarıyla Doğu ve Afrika'dan yasa dışı yolla gelen düzensiz göçmenler için hedef ülke olmaya doğru hızla evrilmiştir. Türkiye'nin düzensiz göç ve sığınmacılar sorunun kaynağı coğrafi konumundan, göreceli sosyoekonomik istikrara sahip olması, göçmenlerle tarihi ve kültürel bağlar ve aşinalıktan kaynaklanmaktadır (İçduygu vd., 2014: 235). Türkiye'ye yasa dışı yollarla gelen veya yasal olarak gelse de vize bitimiyle menşe ülkesine dönmek istemeyen var olan düzensiz göçmenler ve de insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı sorunu Suriye krizinin etkisiyle hız kesmeden devam etmiştir. 2011 Suriye krizi bağlamında kendine sığınan sığınmacıları kabul eden Türkiye günümüzde 81 vilayete yayılan sığınmacılar sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'nin kriz öncesi ve sırasında diplomatik çabalarının sonuçsuz kalması sonrası kendi sınırlarına gelen Suriyeli Sığınmacılara koşulsuz kucak açma söylemi tahminlerin ötesinde sığınmacı ülkesi olmasıyla sonuçlanmıştır. Bu anlamda ilk olarak 252 kişilik sığınmacının Hatay Cilvegözü sınır kapısından içeriye alınmasından günümüze Tablo 2-28'de yer aldığı üzere 3.6 milyonu aşan sığınmacı stokuna ulaşılmıştır.

Tablo 2-28: Türkiye'ye Göç Eden Suriyelilerin Sayısı

2011	252
2012	14.237
2013	224.655
2014	1.519.286
2015	2.503.549
2016	2.834.441
2017	3.426.786
2018	3.623.192
2019	3.576.370

Kaynak: Mülteciler Derneği, 2020

Suriyeli Sığınmacılar ülke geneline yayılsa da ağırlıklı olarak sınır illerinde (Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve Kilis) ve metropollerde yoğunlaşmıştır. Sığınmacıların AFAD tarafından kurulan geçici barınma merkezlerinde kalması tasarlanırken sayının hızla ve öngörülemeyecek şekilde artması kent sığınmacılığı olgusuna dönüşmüştür. Gelinen noktada barınma merkezlerinin tasfiyesi neticesinde sığınmacıların %1,78'ini teşkil eden 138 bin sığınmacı barınma merkezlerinde ve yaklaşık 3.6 milyona varan Suriyelilerin %98,22'si şehirlerde yaşamaktadır (Mülteciler Derneği, 2020). Suriye krizi sığınmacı krizi olduğu kadar düzensiz göçmen (yasa dışılık) ve göçmen kaçakçılığı ana başlıklarında sorunların kaynağı olduğu kadar buna bağlı can ve mal emniyeti başta olmak üzere kaçakçılık, uyuşturucu, evrakta sahtecilik gibi diğer alt suç kategorilerinde artışların da nedenidir (Tunca, 2018: 60-61). Suriye krizinin pik yaptığı Suriye'den ülkemize ve ülkemiz üzerinden AB bölgesine geçmek isteyen ve yakalanan düzensiz göçmen rakamları dikkat çekicidir. Nitekim sadece 2014-2016 yılı rakamları dikkate alındığında sırasıyla; %42, %50 ve %40 oranlarıyla Suriyelilerin yakalananlar içerisinde yarıya yakın ve sıralamada ilk sırada yer almaktadır. 2017-2018- 17.04.2019 dönemleri arasında ise sırasıyla %29, %13, %9 oranında Suriyeli olması bu oranın azalmasında krizin tepe (peak) daha önceki yıllarda noktasına ulaşmasına bağlı gerilediğini göstermektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019). Bu gerçeğin yanı sıra Suriye'deki iç savaşın daha önce pik yaparak olayların düşüşe geçmesi ve 2016 yılı sonlarında yapımı önemli ölçüde bitirilen sınır duvarı ile güvenli bölgedeki hayatın normalleştirilmesine yönelik çalışmaların etkili olduğu bilinmektedir.

Araştırmada geçici koruma statüsü verilerek ülke olarak Türkiye, il olarak Kilis'teki Suriyelilerin sığınmacı göçü; irade esasına göre değerlendirildiğinde çoğunlukla zorunlu göç ancak kimi zaman Türkiye'yi başka ülkelerle kıyaslayıp da (sınır komşuluğu, ekonomik nedenler vs.) bireysel tercih edenlerinde olmasıyla gönüllü olanlara da rastlanmaktadır. Yaşanan göç yoğunluk esasına göre 'kitlesel', ülke sınırları esasına göre ise 'uluslar arası', gelenlerin ülkeye girişi tek taraflı izinle olması ve gelenlerin vize, pasaport gibi belgelerle ulusal sınırlardan yasal prosedürlere tabi olmaksızın gelmeleriyle yasal göçmen olarak gelenlerle mukayese edildiğinde ayrılmaktadır. Bu açıdan Suriyeli Sığınmacıların geçiciliğinin sayı ve süre bakımından belli olmaması yani ülkede kaldıktan sonra ayrılma zorunluluğunun olmaması bir başka deyişle geçici olarak ülkeye kabul edilenlerin ne zaman döneceğinin belli olmaması (belirsizlik) birlikte değerlendirildiğinde 'düzensiz göç' tanımına daha uygun düşmektedir (Ağlargoç ve Yardımcı, 2019: 536). Suriyelilerin geçici koruma altına alınmasıyla Türk hukuk ve idari hayatına giren geçici korumaya (temporary protection) ilişkin ilk uluslararası tecrübe 1990'lı yıllarda Yugoslavya'nın dağılma sürecinin yol açtığı kitlesel göç ve sığınma hareketlerine karşı kalıcı çözümler geliştirilene dek sağlanan geçici bir tedbir ve güvence olarak öngörülmüştür (Çiçekli, 2014: 313). Geçici koruma şemsiyesi altında bireysel ve çoğunlukla Suriye Krizinde olduğu gibi dünyada her saniyede bir kişinin ülkesini terk etmesiyle (Deutsche Welle, 2017) kitlesel olarak yani bireysel sığınma ve başvurma prosedürleri uygulanma imkânı olmadığı, güvenlik başta olmak üzere temel insani gereksinimlerinin karşılanması ve geri göndermeme ilkesi çerçevesi içinde tanımlanan statüdür. Geçici korumaya ilişkin BMMYK'nın hazırladığı 'Uygulamaların Minimum Standartları' dışında geçici koruma prosedürüne ilişkin uluslararası standartları belirleyen bir çalışma bulunmamaktadır. Bahse konu rehber niteliğindeki çalışmada sığınmacı kabulü eden ülkelerin geçici koruma altındaki sığınmacılara yönelik sunacağı hak, hizmetler ve yardımlara ilişkin bir dizi öneri niteliğinde kararı içermektedir (Şahin, 2018: 38-39). Geçici koruma mekanizmasının Türkiye uygulaması ise 28.11.2011 tarihli Bakanlar Kurulu kararında Suriye'den gelenlere geçici koruma sağlanacağı ifade edilen kitlesel sığınmacılarla ilgili 30.03.2012 tarihli "*Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge*"yle hukuki zemine taşınmıştır (Göç

İdaresi Genel Müdürlüğü, 2014). Kitlesele sığınma durumlarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının karşılanması amacıyla sığınan ülkeye erişimin sağlanması, zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi ve insan haklarına uygun temel asgari standartların sağlanması karşılığı olan ‘geçici koruma’ yönergenin ruhunu oluşturmaktadır. Mevcut mevzuatta geçici koruma rejimi YUKK’ta “*Geçici Koruma*” başlıklı 91 inci maddesinde tanımlanmaktadır. 6458 sayılı YUKK’ta sığınmacı kavramı yerine çeşitli ikamet izinlerine tabi yabancılar arasında mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri tasnifine gidilerek prensip olarak ülkeye sığınanların mensubu olduğu ülkeye geri gönderilmeyeceği yani sığınmacı kişi (lerin) can ve mal güvenliğinin teminat altında olduğu ifade edilmiştir. Geçici koruma kavramı ilk kez yasal düzeyde YUKK’un IV. Bölümünde yer alan Geçici Koruma ve Uluslararası Korumaya İlişkin Diğer Hükümler Başlığı altında geçici koruma ifadesiyle yer almaktadır. YUKK’ta geçici korumaya ilişkin (Resmi Gazete, 2013) ;

“ MADDE 91 –(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesele olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılarla geçici koruma sağlanabilir.

(2) Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesele hareketlere karşılanacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” denilerek işlemlerin GİB tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır.”

İçişleri Bakanlığı bünyesinde YUKK ile kurulan Göç Kurulunun görevleri arasında ‘*kitlesele akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek*’ sayılmıştır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün görevleri arasında (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2013) :

“ Göç Politikaları Kurulunun sekreteryasını yapmak ve kararlarını uygulama ve kitlesele akınlarda bu kişilere sağlanacak geçici korumanın kapsamı ve uygulamasına dair iş ve işlemleri yürütmek” yer almaktadır.

Genel Müdürlüğün (Başkanlığın) YUKK’un 91’inci maddesine istinaden geçici korumaya ilişkin Bakanlar Kurulu tarafından geçici koruma statüsü verilen fiili olarak Suriye Krizi nedeniyle ülkemize kitlesele olarak sığınanlara ilişkin ayrıntılı tanımlama ile sunulacak hak ve hizmetlere ilişkin Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) 22.10.2014’te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Geçici koruma kapsamına alınan Suriyelilere ilişkin

YUKK'ta sayılan statülerden yararlanamayacağından Yönetmeliğin geçici 1.maddesinde; “*Nisan 2011'den itibaren Suriye'den ayrılarak Türkiye'ye gelen Suriye vatandaşları ile vatansız kişiler ve mülteciler geçici koruma kapsamındadır*” denilerek hukuki statüye kavuşturulmuştur. Yönetmelik kapsamındaki yabancılara ayrıca sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerin sağlanacağı belirtilmiş ve bu konuda ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir (Topal, 2015: 13-18). Böylece Türkiye, sınırlarına toplu olarak gelen Suriyelileri ülkesine kabul ederek ilk aşamada o an yürürlükte olan 1994 Yönetmeliğine göre sığınma imkânı sağlamıştır. AB Geçici Koruma Yönergesi esaslarını dikkate alarak (Kirişçi ve Karaca, 2015: 308) Türkiye'ye 30 Mart 2012 tarihli Yönergeyle başlayan yasal düzenleme adımı 11.04.2013 tarihli YUKK'un 91'inci maddesine dayanarak 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 sayılı GKY ile kapsamlı ve müstakil bir zemine taşınmıştır. Nitekim GKY'le hukuki temele kavuşturan geçici koruma kavramı kapsamına kitlesel olarak Suriyeliler geçici koruma statüsüne yararlanarak, geçici koruma statüsüne alınanların sorumlulukları ile sağlanacak hak ve hizmetler yasal çerçeveye kavuşturulmuştur (İhlamur-Öner, 2014: 43). Suriyeliler geçici koruma kapsamına alınmasıyla geçici koruma statüsündeki yabancı kavramı kullanılmaya başlanarak daha önce resmî açıklama ve yazışmalarda, akademik ve günlük dilde kullanılan ‘mülteci’ veya ‘sığınmacı’ ya da ‘misafir’ kavramlarının yol açtığı kafa karışıklığı ortadan kaldırılmıştır.

Suriye Krizi sadece Türkiye'nin iç sorunu olmaktan öte Türkiye ile AB arasında göç ve iltica alanında sorunlu alanlara eklenmiştir. 2011 Suriye Krizinden sonra Suriyelilerin geleceği ve düzensiz göçün yönetimi önemli AB-Türkiye diyalog ve müzakere konu başlıkları arasına dahil edilmiştir (Yüksel, 2014: 182). Türkiye'nin olayların patlak verdiği ilk andan itibaren açık kapı politikasını ilan ederek ülkeye sığınanları kabulün sosyoekonomik külfet ve maliyetin başta AB olmak üzere uluslararası toplum tarafından karşılanmaması önemli bir sorundur. Türkiye'nin Suriyeli göçmenlere yönelik kendi bütçesinden doğrudan insani yardım harcamaları (daha çok barınma merkezlerinde bulunanların giderleri ile şehirde yaşayan Suriyelilerin sağlık giderleri) 12,1 milyar doları bulmuştur. Bu miktara, belediyeler, Kızılay vd. STK'lar ve vatandaşların bireysel yardım ve bağışları ilâve edildiğinde 40 milyar dolar civarında olduğu söylenmektedir (Al-Monitor, 2019). Türkiye, Küresel İnsani Yardım 2016 ve

2017 Raporuna göre, 2015 ve 2016 yıllarında ABD'nin ardından en çok uluslararası insani yardım yapan ikinci ülke iken, 2017 ve 2018 yıllarında milli gelirinin % 0,85'ine denk gelen insani yardımlarla birinci ülke durumundadır (Anadolu Ajansı, 2018). Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar külfet paylaşım çağrılarını kapsamında 15 Ekim 2015 tarihinde Türkiye-AB Ortak Suriye Eylem Planı yapılmış ve Suriyeli göçmenlere Türkiye'de kullanılmak üzere şartlı 3+3 milyar toplamda 6 milyar avro'nun 2025 sonuna kadar gönderilmesine karar verilmiştir. Türkiye'nin hükûmetçe ifade edilen 40 milyar dolarlık yardımın yanında AB'nin sağladığı katkının yaklaşık 3.2 milyar dolar (2.7 milyar avro) % 8 düzeyinde kalması (Kamu Bülteni, 2019) Suriye Krizinin insani ve sosyal yükünün paylaşımında AB başta olmak üzere uluslararası toplumun Türkiye'yi yalnız bıraktığı söylemini doğrulamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ALAN ARAŞTIRMASI: KİLİS İNCELEMESİ

Bu bölüm araştırma örneklemini Kilis vilayetinde 2010-2019 yılları arasında icra edilen kitlesel sığınma yönetime ilişkin yapılan tespitlerin sahadan elde edilen veri ve bilgiler ışığında elde edilerek önerilerin geliştirildiği bölümdür.

3.1. KİLİS VİLAYETİNE İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Türkiye'nin Suriye sınır hudundaki vilayetlerden Kilis coğrafi olarak bulunduğu Güneydoğu Anadolu Bölgesinde genel nüfusu, nüfus artış hızı ve yüz ölçüm özellikleriyle en küçük sınır kentidir. Kilis'in coğrafi konumu doğusunu oluşturan Fırat Nehri ve batısını sınırlayan dağlık geçitleri yüzyıllardır ticari ve kültür bakımından zengin Mezopotamya topraklarına doğal geçiş güzergâhında olmasını sağlamıştır. Kadim medeniyetlerin kavşak noktasında bulunan Kilis'in ismine Makedon kaynaklı 'Cyrrus, Kiris, Killiz' olarak rastlanmakla birlikte Türkçeleşmesi VIII. Yüzyılda bölgeye gelen Türkmenler tarafından kullanılan Kilis ifadesinin 'düz, perdalanmış' anlamı taşıdığı tahmin edilmektedir (Beşe, 2013: 2). Kilis adı yazılı kayıtlarda ilk kez X. Yüzyılda Arap tarihçi Kudafe b. Cafer'in bir eserinde rastlanılmakta ve Roma ile Arap Devleti arasında kullanılan 'El-Kilis' ifadesi sınır kalesi anlamında geçmektedir. Osmanlı dönemindeki kayıtlarda ise 'Killiz' olarak yazılmıştır (Helvacıkara, 2012: 19). Kilis'in İslam ve Türk topraklarına katılmasından itibaren sivil göçler ve askeri faaliyetler bakımından sınır/geçiş yeri özelliği kazanmıştır. Osmanlı'nın Suriye'den çekilmesi ve Fransızlarla yerel halkın verdiği mücadele ile düşmandan kurtarılan Kilis sınır ili olarak doğal topoğrafik yapısı sayesinde hiçbir engel olmaksızın Ortadoğu (Mezopotamya) ve Kuzey Afrika (Mısır) ulaşım yolu başlangıcındadır (Ergeç, 2012: 87). Kentin tarihi geçmişinde geçiş güzergâhı özelliğini doğrularcasına kadim Mezopotamya, Asur, Pers, Hitit ve Roma uygarlıklarına ait kalıntılar bulunmaktadır. Kilis uzunca süre Bizans hâkimiyetinde iken 639'da önce İslam topraklarına sonrasında 1097'de bir dönem Türklerin eline geçse de (Demirkent, 1992: 382), 1516'da Osmanlıların Memluk hâkimiyetine son vermesiyle Türk hakimiyeti istikrar kazanabilmiştir. Osmanlı'nın güney sınırlarında güvenliğin sağlanmasında stratejik noktalardan biri olan Kilis,

107.080 Suriyeliyle birlikte şehir merkez nüfusu 225.113'e ve nüfus yoğunluğu 356'ya ulaşmıştır. Böylece 81 şehir içinde sığınmacılardan önce nüfus yoğunluğu bakımından sıralamada 25. basamakta iken Suriyeli Sığınmacıların varlığından sonra 3.sıradaki 350 km²'lik nüfus yoğunluğu sahip İzmir şehrini (Nüfusu, 2020) sıralamada geçerek yerini alması ne denli zor ve ağır bir sığınmacı yükünün şehrin omuzlarında kaldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 3-1: 2014–2019 Yılları Kilis İli Suriyeli Nüfus Dağılımı

Yıl	Geçici Barınma Merkezlerindeki Suriyeli Sayısı	Kent Merkezindeki Suriyeli Sayısı	İldeki Suriyeli Toplam Sayısı	İl Nüfusu	İl Nüfusuyla Karşılaştırma (%)
2014	37.576	59.951	97.527	128.781	75.73
2015	33.771	85.209	118.980	130.655	91
2016	36.470	85.857	122.327	130.825	93.5
2017	26.395	105.486	131.881	136.319	96.74
2018	14.730	101.257	115.987	142.541	81.37
2019	10.927	107.080	118.007	142.490	82.82

Kaynak: Kilis Göç İdaresi İl Müdürlüğü ve İl Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü verilerinden araştırmacı tarafından derlenmiştir

Bu anlamda Tablo 3-1'deki veriler Kilis vilayetinin 2011 Suriye Krizi sonrası 819 kişilik sığınmacı kafilesiyle başlayan sığınmacı göçü sonrası muazzam demografik değişimi ortaya koymaktadır. Bu anlamda kitlesel sığınmacı göçüyle nüfusu hızla artan kentte 2016 ve 2017 yıllarındaki sığınmacı stokunun kent merkezinde bulunan nüfusu aşması oldukça dikkat çekicidir. Kilis halkının kentte azınlığa düştüğü durumun nedeni ani göçlerin barınma merkezleri kapasitesini aşması ve sonucu yeni gelenlerin şehir merkezine yönelerek yerel halkla birlikte zoraki paylaşmasıdır. Neticede Kilis'in demografik yapısındaki yerel halk aleyhine bozulmaya neden olan Suriyeli Sığınmacı nüfusunun hızlı artışı Haziran 2019 sonunda (%82,8) nüfusuna oranla birinci, 118.007 kişilik sığınmacı nüfusuyla sayısal olarak 81 vilayet arasında Kilis 10' uncu sıraya ve ülke geneli nüfus yoğunluğu sıralamasında 3. sıraya kadar yükselmesine neden olmuştur (Kilis Göç İdaresi Müdürlüğü Brifing, 2019).

3.2. KİLİS GÖÇ/SIĞINMACILAR YÖNETİMİ

Kilis ilinin coğrafi konumu/sınıra yakınlığı Suriye-Türkiye hattındaki sığınmacı göçünde ülkeye giriş (nakil) kapısı olması doğal sonucunu doğurduğundan 2011 Suriye Krizi sonrasında Hatay’la birlikte en yoğun sığınmacı göçün geçiş rotası olmuştur. Suriyeli Sığınmacıların kente gelmesi halinde geçici barınma merkezlerinde kalması planlanırken sığınmacı sayısını ani artışıyla barınma merkezlerindeki kapasitesi kısa sürede dolmuş ve yeni gelen sığınmacılar kent merkezine hazırlık yapılmaksızın yönelmesi sorunların kaynağı olmuştur. Böylece 17.03.2012 tarihinde şehirde tek bir sığınmacı yok iken 2014 yılından itibaren birkaç yıl boyunca şehrin sığınmacı yükü/sayısı yüz binleri aşarak şehir merkezindeki yerel nüfus azınlığa düşmüştür. Sığınmacıların nüfusu Haziran 2019 itibarıyla il genel nüfusunun %82,8’ini oluşturmaktadır (Kilis İl Göç İdaresi Brifing, 2019). Binlerce yıllık etnik ve kültürel Türk şehri kimliğiyle bilinen Kilis tarihinin sayı ve süre bakımından maruz kaldığı en yoğun kitlesel sığınmacı akını gelenlerin kısa sürede döneceğine inanılan geçicilik algısına dayalı olarak yönetilmiştir. Bu minvalde Kilis’te Suriyeli Sığınma yönetimi; barınma merkezlerinde bulunan sığınmacıların bireysel ve toplumsal ihtiyaçları kamu personeli ve kaynaklarıyla karşılandığı düzenli sığınma yönetimi ve barınma merkezleri dışındaki kent sığınmacıların ihtiyaçlarının mülki, mahalli yöneticileri ve sivil toplum kuruluşların teşkil ettiği düzensiz ve dağınık sığınma yönetimi şeklinde görünüm arz etmektedir. Neticede Kilis’teki sığınma yönetimi sığınmacıların bulunduğu yer ve yönetim bakımından ikiye ayrılmıştır. Bunlardan birincisi geçici barınma merkezlerinde kalanların (sığınmacı kampları) hak ve hizmetlerden bedelsiz ve planlı karşılandığı düzenli barınma merkezleri yönetimidir. Kitlesel sığınma yönetiminin ikincisi Öncüpınar ve Elbeyli barınma merkezleri dışındaki şehirde kendi imkânlarıyla ayakta kalma mücadelesi veren sığınmacılarla ilgili kamu, mahalli imkân, sivil toplum kuruluş, yerel halkın yardım ve desteklerine bırakılan düzensiz kent sığınmacı yönetimidir. Kilis kitlesel sığınma yönetimi Tablo 3-2’de yer verilen kurguya göre ikili yapı görünümünde olsa dahi nihai sorumluluk Valilik ve valiliğin gözetim ve denetimindeki dönemsel koşullara göre AFAD ve Göç İdaresi Müdürlüklerindedir.

Tablo 3-2: Kilis Göç/Sığınmacılar Yönetimi

Kilis Valiliği (Valisi)			
İl AFAD Müdürlüğü/İl Göç İdaresi (Müdürleri)			
I.Geçici Barınma Merkezleri Yönetimi(düzenli)		II. Kent Sığınmacıları Yönetimi (düzensiz)	
a. Öncüpınar G.B.M.	b. Elbeyli G.B.M.	a.Kent Merkezindekiler	b. Kırsaldakiler

Kaynak: Kilis AFAD ve Göç İdaresi Brifinglerden araştırmacı tarafından derlenmiştir

Kilis kitlesel sığınmacılar yönetiminde düzenli ve düzensiz ikili yönetim görüntüsü içinde dönemsel hal ve şartlara göre ayırım yapmak gerekirse ilk dönem sığınmacıların şehre gelmeye başladığı 18.03.2012 tarihiyle sığınmacıların yasal statüsü, hak-hizmetler ve sorumluluklarını belirleyen geçici koruma yönetmeliğinin çıkarıldığı 13.10.2014 tarihi arasındaki süreci kapsamaktadır. Bu dönem içerisinde barınma merkezleri dışındaki kent sığınmacılarına yönelik yasal yetki ve sorumluluklar tam olarak oluşturulamadığından iş ve işlemler geçici tedbirler mahiyetindeki idari talimat ve genelgelerle daha ziyade kişisel/kurumsal inisiyatiflerle AFAD yönetim ve koordinasyonunda yürütülmeye çalışılmıştır. Birinci dönem içerisinde barınma merkezlerindeki sığınmacılarla ilgili yasal çerçeve hızla belirlenerek düzenli yönetim uhdesinde hak ve hizmetlerde standart sağlanmıştır. Ancak bu durum iki farklı yönetim düzeni içerisinde hak ve hizmetlerden faydalanan Suriyeli Sığınmacıların ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Kitlesel sığınma yönetiminde bir yandan Bakanlar Kurulunca 13.10.2014 tarihli GKY'nin çıkarılması diğer yandan göç yönetiminden esas sorumlu ihtisas kurumu GİGM'nin kurulması ve taşra teşkilatının faaliyete geçmesi sonrası Suriyeli Sığınmacılar yönetiminde yasal ve kurumsal altyapı güçlendirilerek belirsizlikler önemli ölçüde giderilmiştir (Topal, 2015: 14-15). Ancak idari ve hukuksal düzenlemelerin uygulamaya aktarılmasının zaman alması Kilis kent sığınmacı yükünün mülki amirler, mahalli yönetim ve halkın üstünde kalmasına yol açmıştır. Diğer yandan Kilis sığınmacılar yönetiminde ikili yönetim kadar iki başlı görüntüde vardır. Nitekim 18.03.2012'de fiilen Kilis AFAD'la başlayan kitlesel sığınmacı yönetim ve koordinasyonu 03.12.2015'te Kilis Göç İdaresinin faaliyete geçmesiyle AFAD-Göç İdaresi müşterek sorumluluk dönemini ortaya çıkarmıştır. Ancak bu iki aktörlü yönetim 01.01.2018'den itibaren Kilis AFAD'ın sığınmacı yönetim alanından tamamen çekilmesiyle son bulmuşsa da kafa karışıklığına yol açmıştır (Ertan ve Ertan, 2015: 15-16). Kilis AFAD tarafından Göç İdaresine bırakılan barınma merkezleri düzenli

yönetimi ve barınma merkezi dışındaki kent sığınmacılarının bulunduğu alanda kendiliğinden oluşan düzensiz kitlesel sığınma yönetimi varlığını sürdürmüştür.

3.2.1. Suriye Krizi Öncesi Yönetim (Sosyal Afete Hazırlık)

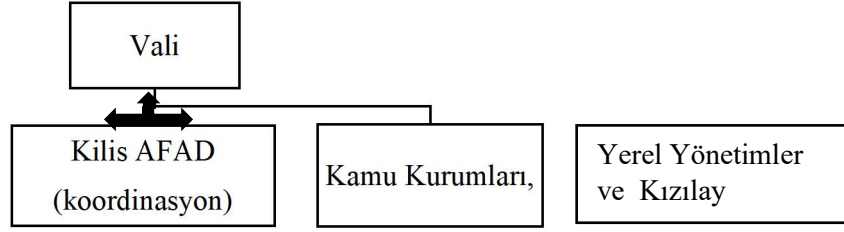
Türkiye'nin geçmişte Suriye'yle ikili siyasi ilişkileri inişli-çıkışlı yol izlese de, 2001-2011 yılları arasında Esad rejimi ile Türk Hükûmetinin kurduğu tarihin en yakın ilişki ortamında hükûmetler arası ortak toplantılar, vizesiz ziyaretler ve ticaret amaçlı sınır geçişlerinin kolaylaştırmasıyla iki toplum arasında yakın siyasi, ticari ve kültürel köprüler kurulmasını sağlamıştır. Ancak bu on yıllık devlet ve toplum ilişkilerindeki bahar havası Arap Baharı olarak adlandırılan yönetim karşıtı halk hareketlerinin Suriye'ye sızmasıyla hızla bozularak iki ülke arasındaki on yıllık bahar havası yerini soğuk ve gerilimli kışa bırakmıştır (Eskioğlu, 2019: 77). Ancak buradaki esas mesele Türkiye'nin 911 km'lik en uzun kara sınırında bulunan güney komşusu Suriye ile yaşadığı siyasi gerilim ortamı değil ülkedeki siyasi ve sosyal istikrarsızlığın hızla insani krize dönüşerek Suriye'nin (Türkiye'nin güney illerine) kuzeyine sızma ihtimalidir. Nitekim Suriye'deki krizin Türkiye'nin sınır güvenliği ve sınır illerinin genel güvenliğine yansıma ihtimali ulusal güvenlik tehdidi olarak görülerek ulusal güvenlik politikalarının ve tehdit algılarının belirlendiği ve takip edildiği Milli Güvenlik Kurulu (MGK) gündemine girmesine neden olmuştur. Suriye'deki siyasi ve sosyal istikrarsızlığın sınır illerine yoğun nüfus hareketlerine dönüşme ihtimaline karşı 2010 yılı içerisinde MGK nezdinde ilk hazırlıklar yapılmaya başlanmıştır. Suriye'deki iç çatışmaların kitlesel göç hareketlerine dönüşmesi ülkemize yönelik ulusal güvenlik tehdidi oluşturacağından MGK Güven 2010-Milli Kriz Yönetim Tatbikatı hazırlanmıştır. MGK tatbikatın özünü Suriye'den Türkiye'ye muhtemel nüfus hareketlerin ulusal güvenlik tehdidi olarak algılanması oluşturmaktadır. MGK tarafından hazırlanan tatbikat ve senaryoda; sınırlarımıza yönelen toplu sığınmacı hareketlerinin zamanla sayısındaki artış tehdidinden bilhassa sınır illerine yönelik nüfus hareketine dönüşme olasılığı olarak bahsedilmektedir. MGK'nın merkezi düzeydeki tehdit algısına uygun olarak Suriye'ye sınır bölge illerinde Valilik- Afet ve Acil Durum (AFAD) Müdürlüklerince il düzeyinde olası senaryoya göre Suriye Krizi öncesi hazırlık çalışmaları kapsamında hazırladığı tatbikat senaryosunun muhatabı ve uygulayıcısı Valilik-AFAD'lardır. Kilis'in de aralarında bulunduğu sınır illerine yönelik hazırlık

toplantıları öncesi 10-14.05.2010 tarihinde bir heyet Kilis'in de aralarında bulunduğu Suriye'ye sınırı olan illere teknik bir gezi sonrasında AFAD yetkilileriyle istişari toplantı ve görüşmeler yapılmasıyla fiilen hazırlıklar başlamıştır. Kilis'le ilgili hazırlanan 25.06.2010 tarihli sonuç raporunda; olası nüfus hareketlerine ön hazırlık olarak il düzeyinde göçmenlerin yerleştirileceği yerler, ilin önemli tesislerinin durumu ve korunması vb. önemli hususlar göz önüne alınmıştır. MGK'nın sınır illerine yönelik ön hazırlık çalışmaları devamında 12.10.2010 tarihli senaryoda Suriye sınırındaki illere yönelik gelecek projeksiyonu içerisinde ele yararlanarak sınırı geçmeye yönelik olası insan hareketleri senaryosuna ilişkin nüfus hareketine katılacak kişi sayısı üzerinden çeşitli ihtimallere yer verilmiştir. Sınırdaki illerin bu senaryodaki rakamlara ve gelişmelere göre nasıl bir refleks gösterdiği/göstermesi gerektiği tatbikatla ilgili çeşitli zaman ve tarihlerde MGK ile Valilikler adına AFAD Müdürlükleri üzerinden yazışma ve mesaj emirleriyle ileride yaşanması muhtemel göç hareketine karşı taşranın (Suriye'ye sınır olan iller) müteyakkız olması sağlanmaya çalışılmıştır. Tatbikat senaryosunda Kilis-Gaziantep-Hatay-Şanlıurfa Vilayetleri çalışma grubu olarak belirlenmiş ve olası nüfus hareketlerinde bu vilayetlerin tatbikata uygun il nüfus hareketleri eylem planı yaparak hazırlıklı olması istenmiştir (AFAD Yıllık Brifing ve Toplantı Tutanakları, 2010 - 2011).

Merkezi düzeyde MGK tatbikat ve senaryoları ışığında Suriye Krizi kaynaklı sınır güvenliği ve iç güvenlik tehdit algısı altındaki illerden Kilis Valiliğince, Suriye Krizinin derinleşmesini müteakiben kente yönelecek göç hareketlerine yönelik ilk hazırlık çalışması Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planıdır. Plan, Suriye'de devam eden siyasi istikrarsızlığın iç çatışmaya dönüşmesi sonrası ülkemiz sınırına gelecek sığınmacılara yönelik yapılacak iş ve işlemleri yapacak kurumların tespiti ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması teknik hususlarını içermektedir. Planın yasal dayanakları arasında 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, 1941 tarihli 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun, 1994 İltica Yönetmeliği, Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği gibi temel kanuni düzenlemeler yer almaktadır. Plandaki hususların yönetimi Kilis Valiliği adına vali yardımcısı gözetim ve denetiminde eski dönemde kriz merkezinin yeni dönemdeki karşılığı Afet Acil Durum Yönetim Merkezince (AADYM) yerine getirileceği belirlenmiştir. Kilis AADYM yönetiminde

Suriye'deki gelişmeler üzerine muhtemel senaryo çizilerek şehre yönelecek nüfus (sığınmacı) hareketinde kabul ve yerleştirme odaklı çalışmalara yer verilmiştir. Planda AFAD temel sorumlu kurum olarak tespit edilmiş ve gerektiği durumlarda destek sağlamak üzere yardımcı kuruluşlar belirlenmiştir (Kilis Valiliği AFAD Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planı, 2010). Planın gerekçe kısmında Suriye'de rejimin sert tedbirlere başvurması yanı sıra uluslararası toplumun kayıtsızlığı, dış müdahale ve terörist grupların etkinliği nedenleriyle sivil halkın savunmasızlığı sonucu ülkeden ayrılarak en yakın ülke olan Türkiye ve Türkiye üzerinden AB'ye geçişleri tahminlerine yer verilmiştir. Suriye'deki politik istikrarsızlığın ulusal güvenliğimize yönelik tehdit algısına yol açmasından hareketle muhtemel göç hareketlerinin Kilis şehrini de içine alarak yerelde sorunlara yol açabileceğinden kriz yönetimi dahil her türlü senaryoya kurumların hazırlıklı olmaları istenmiştir. Suriye-Türkiye arasındaki sınırın mayınlı olması nedeniyle sınırdan insan geçişlerinin Öncüpınar ve Çobanbey sınır kapılarından olabileceğinden sınır (kapılarının) güvenliği sağlandığı sürece göç hareketleri bireysel ve aile bazında kalacağı ve kitleselleşmeyeceği varsayımında bulunulmuştur. Aksi durumda sınırlara yönelecek olası yoğun göç hareketleri kriz hali olarak tanımlanarak öncelikle sığınmacıların ulusal ve sınır güvenliğimize tehdit olabileceği düşüncesiyle sınırda tutulması, sınırlı sayıda sığınmacının ayıklanarak güvenli şekilde ülkeye kabulü, yerleştirilmesi (barınma merkezleri) ve geri gönderilmesi şeklinde planlanmıştır. Planın ana kurgusu; ilk olarak sınıra gelenlerin sınır ve ulusal güvenlik bakımından tehdit olabileceği varsayımıyla sınırda tutulması ve sınırdan geçseler dahi 1994 Yönetmeliğine göre geri gönderilmesine dayandırılmıştır. Ancak sığınmacıların ülkeye kabulüyle iki ülke arası siyasi krize dönüşmesi halinde AADYM'nin yönetim ve gözetiminde sürecin yönetileceği ve gelenlerin kayıt altına yararlanarak (iaşe-ibate) ihtiyaçlarının karşılanarak yapılan çalışmaların şeffaf bir şekilde ulusal-uluslararası basında yer alması gibi ayrıntılara da yer verilmiştir. Şema 3-1'deki İl Eylem Planında Valilik AFAD koordinasyonunda yerine getirilecek görev ve sorumluluklar yerel yönetimler, kamu kurumları ve Kızılay arasında paylaştırılmıştır. Buna göre sınırı geçen sığınmacıların Kilis'e gelmesi veya alınması halinde hangi kurumun ne yapacağı İl Eylem Planına uygun alt detay plan yapmaları da talimatlandırılmıştır (Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planı, 2010).

Şema 3-1: Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı Yönetim Şeması



Kaynak: Kilis İl Eylem Planından yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

İl Eylem Planı yönetim ve işleyişi il yönetim sistemine uygun olarak Vali'ye bağlı ve fiilen görevlendireceği vali yardımcısı vasıtasıyla sevk idaresindeki görevli kurumlara bırakılmıştır. Tablo 3-3'de görüldüğü üzere plan kapsamında görev ve sorumluluklar verilen kurumlar detaylı olarak yer almaktadır. Bundan hareketle sığınmacıların Kilis vilayetine gelmesi sonrası yapılacak tüm iş ve işlemler ilgili kurumlarla eşleştirilerek düzenli sığınma yönetim kurgusu ve işleyişin planlandığı anlaşılmaktadır.

Tablo 3-3: Kilis Muhtemel Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı

Plan Kapsamındaki Faaliyetler	Görevli Kurumlar
Güvenlik	İl Jandarma, İl Emniyet ve Tabur Komutanlığı
Sağlık	Sağlık Müdürlüğü
Kimlik-kayıt	İl Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü
Barınma Merkezi Fizibilite	Çevre ve Şehircilik Md.'lüğü ve İl Özel İdaresi
İtfaiye	Kilis Belediyesi
İaşe	Kızılay
Elektrik vs.	Toroslar Yedaş
Yönetim ve Koordinasyon	AFAD
Eğitim	Milli Eğitim Müdürlüğü
Din Hizmetleri (cenaze vs.)	İl Müftülüğü
Sosyal Yardımlar	İl SYDV
Psikososyal destek	İl Aile ve Sosyal Politikalar Müdürlüğü

Kaynak: Araştırmacı tarafından Kilis İl Eylem Planından yararlanarak oluşturulmuştur

Netice itibariyle Kilis kitlesel sığınma yönetimi MGK'nın tatbikat ve senaryosuna uygun olarak önceden riskli görülen illerin hazırlıklı tutulması kapsamında

Muhtemel Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı yapılarak sürecin koordinasyonu İl AFAD Müdürlüğünde AADYM üzerinden planlanmıştır. Ancak araştırma kapsamında yapılan görüşmeler gerekse incelenen resmî belgelerden anlaşılan; kurumların uygulama aşamasında konunun ciddiyetinin kavramadığı bir başka ifadeyle ileride yaşanacak yoğun kitlesel sığınma hareketlerinin yaşanmayacağı varsayımı veya sınırlı sayıda sığınmacının sınırı geçeceği tahminine göre kurum ve kurum mensupları hareket etmişlerdir. Bu hazırlıksızlık durumu acil ve afet yönetiminde risk yönetimi safhasında isabetsiz öngörü nedeniyle olaylara hazırlıksız yakalanmanın olayın yıkıcılığı kadar yaşanan kayıpların artmasına neden olduğu genel kabulüyle örtüşmektedir. Bu açıdan Kilis vilayetinde kitlesel sığınma risk yönetim ve hazırlık safhasındaki kurumların yetersiz öngörü ve hazırlıkları kitlesel sığınma göçü kaynaklı sorun ve sıkıntıların resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında katmerleşmesi nedenlerinden birisi olmuştur.

3.2.2. Suriyeli Sığınmacıların Kilis Vilayetine İntikal Sürecinde Göç/Sığınma Yönetimi

MGK tatbikat ve senaryoları doğrultusunda Kilis Valiliğince sınır ötesinde yaşanan iç savaş ve çatışmaların yayılarak Suriye'nin kuzeyindeki Kilis sınırına sıçrama ihtimali üzerine muhtemel nüfus hareketleri il eylem planı yapılmıştı. Plan, kitlesel sığınma yönetim tasarımı yapılarak görevli kurumların ana plana uygun hazırladığı alt detay uygulama planlarıyla ileride yaşanabilecek göç hareketlerine yönelik bilgi ve istişare amaçlı toplantılar üzerinden sığınma yönetimine ilişkin ön hazırlıkları içermektedir. İl eylem planıyla birlikte somutlaşan hazırlıkların hemen öncesinde Kilis'e yönelik olası nüfus hareketi öncesinde 02.11.2011 tarihinde Hatay İli Reyhanlı-Altınözü Çadır kente teknik gezi yapılarak Kilis'te barınma merkezi (kamp) yeri tayin edilmiştir. 17.11.2011 tarihli Kilis Valiliğinde vali yardımcısı başkanlığında AADYM'de tüm kamu kurumların temsilcilerinin katılımıyla yapılan toplantıda Hatay İlinden Kilis'e nakledilmesi planlanan Suriyeli Sığınmacılarla ilgili toplantı yapılarak hazırlıklara devam edildiği anlaşılmaktadır. Öncüpınar Gümrük Sahasında Nüfus Hareketleri İl Eylem Planına göre sığınmacılar için planlanan yerleşim projesi fizibilite raporu ve projesi kurumların görüşleri yararlanarak 23.11.2011 tarihinde vali yardımcısı başkanlığında tamamlanmıştır. 23.11.2011 tarihli Kilis Valiliği AFAD tarafından hazırlanan Muhtemel Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı, Suriye'deki kargaşa ve karışıklıkların genelde ülkeye özelde ise sınır illerinden Kilis'e yönelebilecek göç

dalgası ve buna bağlı ortaya çıkacak risklerin ve ihtiyaçlara yönelik idari hazırlık niteliğindedir. Plan, muhtemel sığınmacı akınına karşı risk yönetiminin ilk aşaması tehdit algısı ve bunun tehlikeye dönüşmesini temsil eden idari hazırlık faaliyetidir (Kilis AFAD Müdürlüğü Nüfus Hareketleri İl Eylem Planı, 2011). Suriye’de cereyan eden rejim karşıtı gösterilerin iç savaşa dönmesiyle ortaya çıkacak muhtemel sığınmacı akınına karşı önceden hazırlanan il sığınma yönetim master planı niteliğindeki il eylem planı ve alt detay planlar incelendiğinde planlara esas temel varsayımın gerçekleşmediği anlaşılmaktadır. Nitekim Kilis’in yönetim ve yük taşıma kapasitesini fazlasıyla aşan sığınmacı yüküyle karşılaştığı ilerleyen dönemde bu durum kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Valiliğin göç hareketlerine yönelik plan düzeyindeki hazırlık çalışması dışında sığınma yönetiminde pozisyonunu belirlediği merkezi düzeyde Başbakanlık AFAD Başkanlığıyla kurduğu resmi iletişim ve toplantılardır. Bu anlamda yönlendirilen Kilis Valiliğine 29.12.2011 tarihinde AFAD tarafından Kilis’e konteyner kent kurulacağı resmi olarak bildirilmesiyle gerek MGK senaryo ve tatbikatlarında gerekse il eylem planında sığınmacıların sınırda tutulması amacını boşa çıkarmıştır. Böylece sığınmacıların sınırda tutulma ihtimali ortadan kalkmasıyla barınma merkezlerinde sınırlı sayıda kısa süreliğine kalması öngörülen sığınmacı öngörüsü kendiliğinden gerçekleşmiştir. 06.01.2012 tarihli Kilis Valiliği AADYM toplantısında; Hatay İlinde bulunan Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının Kilis vilayetine sevk edilerek iskânlarına yönelik Öncüpınar Gümrük sahası bitişiğinde geçici barınma merkezi oluşturulmasına yönelik emniyet tedbirleri ve planlama toplantısıyla Kilis’in sığınmacılara ev sahipliği yapacağı kesinleşmiştir (AFAD Brifing, 2010 ve 2011).

Kilis iline sığınmacıların geleceğinin kesinleşmesiyle önemli ölçüde geçersiz kalan il eylem planı sonrasında Kilis vilayetine sığınmacı göçü başlamıştır. Sığınma yönetimi ilk etapta 1994 Yönetmeliği kapsamında düşünülmüş ve sonrasında Türkiye’de Suriyeli Sığınmacılar yönetimi 30.03.2012 tarihli *‘Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge’ye* göre iş ve işlemler yürütülmeye başlanmıştır. Kilis’te Yönergenin 18. maddesi ve 2. bendine uygun olarak vali yardımcısı başkanlığında komisyon kurularak daha önce İl AFAD Müdürlüğü AADYM’nin yerini sığınmacılar komisyonu olarak sığınmacılarla ilgili yönetim ve alınacak kararlar ile yürütülecek iş ve işlemlerin bu

komisyon marifetiyle yapılmaya başlanmıştır. İçişleri Bakanlığı Suriyeli kitlesel sığınmacılarla ilgili yönergesiyle birlikte kitlesel sığınmacılar yönetiminde merkezi düzeyde en üst yetkili ve görevli Başbakanlık AFAD Başkanlığınca ‘Ülkemize Geçici Koruma Statüsünde Kabul Edilen Yabancılara Yönelik Uygulanacak İş ve İşlemlerin Yürütülmesine Dair Rehber’ yayımlanarak sığınmacı yönetiminde ilgili kurumların görev ve sorumlulukları tayin edilmiştir. AFAD’ın yayınladığı rehberde göre Kilis barınma merkezine sevk yapılacağı önceden bildirilen geçici koruma statüsü verilen Suriyeli Misafirlerin (sığınmacıların) kabulü, barınma merkezine sevki ve sağlanacak hizmetler (güvenlik, iaşe, sağlık, eğitim vs.) belirlenerek valiliklere (İl AFAD) barınma merkezlerin işletim ve yönetimi bırakılmıştır (Öncüpınar GBM Brifing, 2018). Öncüpınar Hac Konaklama Tesisi olarak bilinen Suriye sınırına sıfır denecek noktada TOKİ- AFAD iş birliği ile Harita 3-2’de kurulan Öncüpınar Geçici Barınma Merkezine (konteynır kent ya da sığınmacı kampı) 17.03.2012 tarihinde Hatay’dan sevk edilen sığınmacıların kampa yerleştirilmesiyle Kilis sığınmacılara fiili olarak ev sahipliği yapmaya başlamıştır.

Harita 3-2: Kilis Öncüpınar Sığınmacılar Geçici Barınma Merkezi Lokasyonu



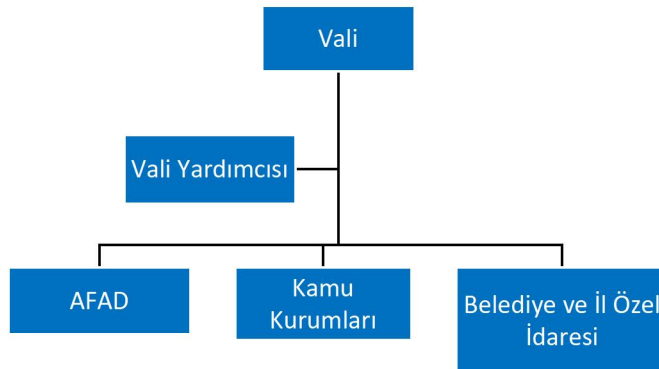
Kaynak: 140 Journos, 2016

Kilis Vilayetinde 18.03.2012’de AADYM’deki toplantıyla fiilen çalışmaya başlayan sığınma yönetimin yeterliliğine ilişkin görüşülen AFAD Müdür Vekilinin aşağıdaki ifadelerinden anlaşılacağı üzere Kilis kitlesel sığınma yönetim kurgusundaki eksiklikler icrasındaki zafiyetlere yol açmıştır.

“ Kitlesele sığınma yönetim 18.03.2012 tarihinde AFAD AADYM'deki toplantıyla fiilen çalışmalarına Vali başkanlığında başladı. Suriye sığınmacı akınına kriz hali olarak tanımlanarak sığınma yönetimindeki ilk idari kararlar alındı. Sığınma yönetim icrasında; İl AFAD müdürlüğündeki AADYM ana aktör ve ilgili kurumlar paydaş olarak belirlenerek 7/24 esasına göre yapılan görevlendirmeler yapıldı. Ancak uygulamada sığınma yönetiminin barınma merkezinde kalanlarla sınırlı olacağı yanlışlığı yaygınlaşınca AADYM'de kamu kurumları ve yerel yönetimler yetkin ve yeterince personel görevlendirmede. Böylece sığınma, uygulamada AFAD'ın yetki ve sorumluluğunda işlerin sorunsuz yürüdüğü ve yürüyeceği öngörüsüne havale edildi ve ilgili kamu kurumları ve yerel idarelerin katkı ve katılımı sağlamadı ve fiili olarak sığınma yönetimi kurum olarak AFAD'ın üzerinde kaldı.”

Kitlesele sığınma yönetimi il eylem planında olduğu gibi 17.03.2012'de ilk sığınmacı kafilesinin barınma merkezine yerleştirilmesiyle Şema 3-2'de oluşturulan Vali(lik) amirliğinde AFAD koordinasyonunda kamu ve yerel kurumların katılım ve katkısını esas alan katılımcı yönetim anlayışıyla faaliyete geçmiştir. Ancak bu kurgunun pratiğe dönüşmediğini yani bu yönetim kurgusundaki kurumların isteksizlik vb. nedenlerle yeterli katılım ve katkıyı göstermemesi gelecekte yaşanacak olan kent sığınmacılığı olgusundaki sığınma yönetiminde kurumsal kapasite eksikliği ortaya çıkmasıyla sığınma yönetimindeki idari zafiyet ve yetersizliğin faturası kendini gösterecektir.

Şema 3-2: Kilis Valiliği Suriyeli Sığınmacılar Yönetim Şeması (AADYM)



Kaynak: İl AFAD Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Bir başka anlatımla, esasen kitlesele sığınmacı krizi öncesi hazırlanan Valilik İl Eylem Planı ve alt detay uygulama planları incelendiğinde; Kilis'e yönelecek nüfus hareketlerinin öncelikle sınırda durdurulması şayet mümkün olmaz ise sınırlı sayıda

geçişe müsaade edilerek geçici barınma merkezlerinde sağlanacak geçici iskânın AFAD Müdürlüğü görev ve sorumluluğunda ilgili kurumların katkı ve katılımıyla bir nevi komisyon marifetiyle sığınmacı yönetimi tasarlanmıştır. Planlara uygun olarak ilk sığınmacı kafilesinin Kilis'e geldiği 18.03.2012 tarihinde Vali başkanlığında Şema-3'de oluşturulan kurumların temsilcileri İl Afet Acil Durum Yönetim Merkezinde toplantı gerçekleştirilerek, Kilis'te henüz yeni kurulan barınma merkezinde sığınmacıların iskânı acil durum yönetimi kapsamına alınmıştır. İl Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezinde (Kilis Valiliği Suriyeliler Yönetim Komisyonu) toplanılmış ve ilgili kurumlardan 7/24 esasına uygun görevlendirme yapılsa da sığınmacıların barınma merkezlerinde kalmasıyla fiili olarak barınma merkezlerinde düzenli yönetimle işler yürütülmüştür. Suriyeli Sığınmacıların iskânına 18.03.2012'de Öncüpınar Barınma Merkezi (ÖGBM) ile 30.06.2013'de Elbeyli Geçici Barınma Merkezinin (EGBM) açılmasıyla barınma merkezlerinin yeterli olacağı ve sığınmacı yükünün şehrin resmi ve gayri resmi yaşamını etkileyeceği öngörülmemiştir. Ancak 2014'ten itibaren barınma merkezleri kapasitesinin hızla dolmasıyla yeni gelen sığınmacıların kontrolsüzce ve yeterince hazırlıklı yapılmaksızın kente giriş yapmaya başlamaları kent sığınmacılığı sorununa yol açmıştır. Sığınmacıların şehre 18.03.2012-13.10.2014 tarihleri arasında planlı sonrasında kontrolsüzce aniden gelmesiyle gerek İl AADYM'nin faal olarak çalıştırılmaması gerekse işlerin vali, vali yardımcısı, il müdürü ve barınma merkezlerinde görevli kurum ve sınırlı sayıdaki personellerin üzerinde bırakılması yeterli idari kapasite oluşumuna mani olmuştur. Bununla birlikte sığınmacı sayısının hızla artışıyla yerel halkın ve yerel yönetimler başta olmak üzere ilgili kamu kurumlarının plansız ve hazırlıksız sığınmacı göçüyle karşılaşması şok etkisi yapmıştır. Sığınmacıların kamu ve yerel hizmetler üzerinde aşırı talep ve kullanımı Kilis'in resmi ve gayri resmi yaşamını altüst etmeye bu dönemde başlamıştır. Bu dönemde oluşan kitlesel sığınma yönetimi ikili (düalist) görünümündedir. Bunlar;

- I. Sığınmacıların kaldığı geçici barınma merkezlerinde hak ve hizmetleri planlı sağlayan Düzenli Sığınma Yönetimi
- II. Kamp dışında ağırlıklı olarak kent merkezi ve az sayıda kırsal bölgede ikamet eden kent sığınmacılarına yönelik hizmetlerin kamu kurumları, yerel, ulusal ve uluslararası yardım kuruluşlarının birbirinden bağımsız ve dağınık halde sunulduğu Düzensiz Sığınma Yönetimidir.

Kilis kitlesel sığınma yönetiminde yer alan kurumların yetkilileriyle gerçekleştirilen görüşmeler ve incelenen resmi dokümanlardan anlaşıldığı üzere; barınma merkezlerinde mülki idare amiri (vali yardımcısı veya kaymakam) başkanlığında İl AFAD Müdürü koordinasyonunda ilgili kurumlardan görevlendirilen personellerden müteşekkil düzenli yönetim kurgulanarak hayata geçirilmiştir. Suriyeli Sığınmacıların bireysel ve toplumsal ihtiyaçları barınma merkezlerinde oluşturulan düzenli yönetim marifetiyle karşılandığından sığınmacıların varlığı sorun olmamıştır ancak şehir merkezinde kendi imkânlarıyla ayakta kalma mücadelesi veren kent sığınmacı sayısının hızla artması nedeniyle kentte resmi ve gayri resmi yaşam alanları bu durumdan olumsuz etkilendiğinden sığınmacıların varlığı sorunların kaynağına dönüşmüştür. Kilis kitlesel sığınma yönetim kurgu ve işleyişi kendiliğinden ikili(düalist) yapıya evrilmiştir. Bunlar barınma merkezlerinde kayıtlı sığınmacıların bulunduğu tahsisli bütçesi ve görevli personeliyle faaliyet gösteren düzenli sığınma yönetimi ve şehir merkezinde nüfus artışı kontrol edilemeyen kent sığınmacılarına yönelik hak ve hizmetleri sağlamakla görevli kurumların yetersiz fiziki, beşeri ve finansal kaynakla faaliyet göstermeye çalıştığı dağınık sığınmacı yönetimidir (Kilis AFAD Brifing, 2011-2012).

Böylece barınma merkezinde kalanlar düzenli yönetimde sorunla karşılaşmaz iken kent sığınmacılığı olgusuna yol açan sığınmacılarla muhataplık sığınma yönetiminde dağınıklık ve koordinasyon sorunları yönetsel zafiyete işaret etmektedir. Kitlesel sığınma yönetimindeki bu handikap ortaya çıktıkça geçici de olsa çözüm arayışına gidilmiştir. Nitekim barınma merkezindeki sığınmacılarla kent sığınmacılarına yönelik yardım faaliyetlerinde koordinasyon sorunu/ihtiyacının giderilmesi amacıyla AFAD Başkanlığı tarafından Nisan 2014'ten itibaren Valilik AFAD'larca komisyon oluşturularak aylık rutin toplantı yapılarak sosyal yardım konusunda kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşları arasında uyum ve koordinasyon sorunu giderilmeye çalışılmıştır. Merkezi idare adına Başbakanlık AFAD tarafından vilayetlerde sığınmacı yönetiminde idari dağınıklığın giderilmesi amacıyla Suriyeliler Yardım ve Koordinasyon Komisyon teşkilinden daha önce keza Kilis'te sığınmacı yönetiminde koordinasyon amacıyla komisyon çalışmaktaydı. Nitekim 21.06.2013 tarihinden itibaren vali yardımcısı başkanlığında oluşturulan komisyon marifetiyle kentte sosyal yardımlara münhasır resmi kurumlar ve sivil toplum kuruluşları arası işbirliği ve koordinasyon sağlanmaya

başlanmıştır (Kilis AFAD Brifing, 2013). Bu durum kentte varlığı ve sayısı her geçen gün artarak kesin sığınmacı sayısının net olmadığı vasatta sığınmacılara yönelik sosyal yardımlarda bulunan kamu, yerel ve sivil toplum kuruluş temsilcileri düzenli olarak aylık işbirliği, bilgilendirme ve koordinasyon toplantılarının yapılması yerel düzeyde koordinasyon soruna çözüm arayışının göstergesidir. Ancak yardım faaliyetleri dışında ilgili kurum-kuruluşların, yerel yönetimlerin, yereldeki sivil toplum örgütleri, üniversite vs. arasında sağlanmaya çalışılan koordinasyonun sosyal yardımlarla sınırlı kalarak diğer konulara taşınmaması sığınma yönetiminde dağınıklığın devam etmesine neden olmuştur. Buna rağmen sosyal yardımlarla sınırlı dahi olsa Kilis sığınma yönetiminde kamu-yerel ve sivil sektörün ortak çalışma yeteneği kazandırması bakımından faydalı olmuştur ve bu sayede Valilik kurumlar arası sosyal yardımlar alanındaki dağınıklığın önemli ölçüde önüne geçerek yardımların daha adil yapılmasını sağlamıştır. Ancak sığınmacıların sayısının sürekli kontrolsüzce artması ve düzenli kamplardan daha fazla kişinin şehirde toplu kullanım alanlarında, ev ve iş yerlerinden bozma sağlıksız yapılarda iskânı vd. sorunların kronikleşmesine, kurumsallaşamayan dağınık ve ikili yönetim yapısı sorunların giderek büyümesine yol açmıştır. Barınma merkezleri düzenli yönetimi ile kent sığınmacıları dağınık yönetimi arasındaki makasın sürekli artmasıyla il düzeyinde sığınmacılar yönetiminde yaşanan sorun ve sıkıntılar zamanla azalmayıp bilakis artarak ilerleyen süreçte kentte etkisi halen devam eden sorun ve sıkıntılara dönüşmüştür.

3.2.3. Afet ve Acil Durum Kapsamında Göç/Sığınmacılar Yönetimi

Afet ve acil durum; toplumun gündelik olağan hayatını kesintiye uğratan can ve mal kayıplarına yol açan doğal ya da insan kaynaklı etkisi ve sonuçlarının telafisi yıllara yayılabilen olaylardır. Afet ve acil durum ayrımı yaşanan doğal ya da insan kaynaklı olayın yıkıcı etkisi ve sonuçlarının meydana geldiği yerdeki toplumun kendi imkânlarıyla üstesinden gelip-gelememesine bağlıdır. Şayet yıkıcı sonuçlar mahalli imkânlarla ortadan kaldırılabiliirse acil durum, mahalli imkânların ötesinde dışarıdan destek gerekiyorsa afet olarak adlandırılmaktadır (Şahin, 2018: 69). Afet ve acil durum olayları insan faaliyetlerini ve normal yaşamı kesintiye uğratarak can ve mal kaybına yol açtığından afete maruz ya da afeti yaşayan topluluğun afetin yıkıcı etkilerin giderilmesi (Ergünay, 2005:10) kamu gücü ve imkânlarıyla mümkündür. Bu anlamda kamusal hizmet alanına giren afet ve acil durum yönetim müdahale, iyileştirme ve

normalleşme safhalarındaki faaliyetleri kapsamaktadır. Afet yönetim kurgusu belirli bir silsilede; zarar azaltma- hazırlık- olaya müdahale- iyileştirme safhalarını içererek şekilde yürütülmektedir. Afet yönetiminden sorumlu uzman kuruluş (AFAD) toplumun tümünü kapsayacak şekilde planlanmasını, yönlendirilmesini, desteklenmesini, koordinasyonunu, mevzuat ve kurumsal yapıların oluşumunu ve kaynakların etkin ve verimli kullanımından sorumludur (Kilis AFAD Brifing, 2019). Afet ve acil durum kavramları 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının (AFAD) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda bir araya getirilerek kamu yönetiminde tanımlanmıştır. Buna göre acil durum (Resmi Gazete, 2009);

“ Toplumun tamamının veya belli kesimlerinin normal hayat ve faaliyetlerini durduran veya kesintiye uğratan ve acil müdahaleyi gerektiren olaylar ve bu olayların oluşturduğu kriz hâli’ olarak tanımlanmış ve devamında acil durum yönetimi, ‘acil durumun meydana gelmesinden hemen sonra başlayarak, etkilenen toplulukların tüm ihtiyaçlarını zamanında, hızlı ve etkili olarak karşılamayı amaçlayan yönetim sürecidir ”

denilerek yönetim süreci acil durum olarak değerlendirilen bir olayın meydana gelmesiyle başlar ve acil durumu gerektiren nedenler ortadan kalktığından kendiliğinden sona ermektedir. Afet yönetim kavramı, afetlerin önlenmesi ve zararlarının azaltılması amacıyla bir afet olayının zararlarını azaltma, hazırlıklı olma ve müdahale ve iyileştirme aşamalarında yapılacak faaliyetlerini planlanması ve uygulanmasını gerektiren çok aktörlü (kurum kuruluşların kaynaklarının ortak amaçları etrafında yönetilmesi) ve kapsamlı yönetim şeklidir (Afet ve Acil Durum Başkanlığı, 2021).

Sosyolojik açıdan afetler ve sosyal afet kavramı ise; sosyal afet olarak terminolojide afetlerin gerçekleşme nedenine (kökeni) bağlı olarak Şahin ve Sipahioğlu (2002) tarafından sosyal afetler insan kaynaklı olarak savaş, soykırım, göç ve terör saldırıları gibi sebeplere bağlı afet türü olarak tanımlanmaktadır. Böyle bir tanımlama olmasa bile afet riskinin gerçekleşmesine veya acil durumun afete dönüşmesine bağlı olarak ortaya çıkan zarar toplumun tamamı ya da belirli bir bölümünün normal yaşamını kesintiye uğratarak sosyal afetin yaşanmasına neden olur. Toplum hayatını kesintiye uğratan afetlerin yol açtığı sonuçlar sadece afetin büyüklüğü ve yoğunluğuyla değil aynı zamanda gerçekleştiği yerdeki toplumun sosyolojik ve psikolojik kırılganlıklara bağlı olarak da değişmektedir (Varol, 2016: 1435). Afetler doğal veya beşeri (teknolojik) kaynaklı olsa da sonuçları toplumsal yapı üzerinde olacağından toplumun gelecekteki

sosyal yapısı üzerinde değişikliklere yol açarak sosyal afete dönüşme riski taşımaktadır. Türkiye afet yönetimi içerisinde kriz yönetimi kapsamında doğal afetlerle (özellikle depremler) ilgili uzunca süreden beri kamu politikası olarak kriz yönetim çalışmaları yapmaktadır. Afet yönetim tarihi 1939 yılı Erzincan depremiyle başlamış ve doğal afetlerle ilgili olarak birçok yasal düzenlemelere gidilmesi sonucunu doğurmuştur (Aktel ve Çağlar, 2007: 151). Ancak kitlesel akımların (göçler) afet (kriz yönetimi) kapsamına alınması Suriye krizi sırasında yaşanan göç dalgasıyla gerçekleşmiştir. Afet ve acil durum yönetim kapsamına alınan Suriyeli kitlesel sığınmacılara sunulacak hizmetlerin koordinasyonu AFAD Başkanlığına verilmiştir. Sığınmacıların ülkeye ilk kabulünden bugüne kadar BMMYK'nın Mart 2019 tarihli verilerine göre 22 milyonluk nüfusun yaklaşık 1/3'ü ülkesini terk etmiş ve bunların yarısından fazlası (3.6 milyon) Türkiye'ye sığınmıştır. 2011 Suriye Krizin yol açtığı kitlesel sığınmacılık Türkiye'nin göç tarihinde en uzun süreli ve en fazla sayıda maruz kaldığı kitlesel göç dalgası (sığınmacı nüfusu) olarak tarihte yerini almıştır (Nurdoğan vd., 2017: 228). Türkiye insan kaynaklı göçü sosyal afet telakki ederek afet ve acil durum yönetim kapsamında Başbakanlık AFAD Başkanlığı yönetim koordinasyonunda sığınma yönetimini oluşturmuştur.

Tablo 3-4: 2011-2018 Yıllarındaki Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi

Merkez:	Başbakan Yardımcısı (Hükümet adına)
	AFAD Başkanlığı - AADYM
	Merkez Suriyeliler Komisyonu (Bakanlık ve İlgili Kurum Temsilcileri)
Taşra:	Valilikler-İl AFAD Müdürlükleri ve İl Göç İdareleri*
Geçici Barınma Merkezleri (26 vilayette)	Kent Sığınmacıları (81 vilayette)

*Göç İdareleri 25.05.2015'te taşra iltica ve göç yönetiminde faaliyete geçmiştir

Kaynak: Kilis AFAD ve Kilis Göç İdaresi Müdürlükleri dokümanlarından derlenip araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-4'de yer aldığı üzere ilk etapta merkezde AFAD koordinasyonunda ilgili bakanlık ve kurumların temsilcilerinin yer aldığı komisyonun görevlendirildiği sığınma yönetiminde taşrada geçici barınma merkezleri içinde ve dışındaki sığınmacıların sorumluluğu İl AFAD Müdürlüklerine verilmiştir. Türkiye'nin 2011 Suriye Krizinde açık kapı politikasıyla kendisine sığınanları geri göndermeme prensibiyle kabul edeceğini deklare etmesini müteakip 29.04.2011'de ilk sığınmacı 252

kişilik kafilenin Hatay-Yayladağı'ndan ülkeye giriş yapmıştır. Esasen Türkiye'nin Suriyelilerle ilgili sığınmacı politikası tarihsel mazlumlara kucak açma geleneğine dayanmaktadır. Suriye'den Türkiye'ye ilk etapta 252 kişiyle başlayan sığınmacı kabul süreci sınırla sayıda sığınmacının geleceği ve gelenlerin kısa sürede geri döneceği varsayımına dayalıdır. Bu amaçla geçici barınma ve dönüşler sınır illerinde kurulacak kamplar üzerinden planlanmıştır. Böylece Türk Suriyeli Sığınmacılar politikasının özünü geçicilik algısı oluşturmaktadır (Pirinççi, 2018: 46). Ancak Türkiye'deki resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında etkisi hissedilmeden kısa sürede ülkesine geri döneceği tahminine dayalı kabul politikası işe yaramamıştır. Bilakis barınma merkezlerin kapasitesinin kısa sürede dolması yeni gelen sığınmacıların ülke geneline yayılmasıyla kent sığınmacılığı olgusuna yol açmıştır. Bu açıdan ülke geneli 81 vilayete yayılan kitlesel sığınmacılar resmi ve gayri resmi yaşam alanlarını derinden etkileyerek çoğunlukla olumsuz sonuçlara özellikle sınır illerinde ve büyükşehirlerde sosyal afete yol açmıştır. Sığınmacıların ülkeye ilk geliş tarihi 29.04.2011'de 252 olan sayısı Haziran 2019'da 3.6 milyonu aşarak çözülmeyi bekleyen sığınmacılar soruna dönüşmüştür (Şahin, 2018: 84). Türk iltica yönetimi ana aktörü AFAD 2011 yılından itibaren ülkeye giriş yapan Suriyeli Sığınmacılar için AFAD'ın kurduğu 10 ildeki 26 barınma merkezinde sayısı bir dönem 272 bine ulaşan (Acil ve Afet Durum Başkanlığı, 2014) barınma merkezlerinde ve dışındaki Suriyeli Sığınmacılardan sorumlu kurumdur. AFAD'ın sığınma yönetimindeki sorumluluğu Göç İdaresinin merkez ve taşra teşkilatını faaliyete geçmesiyle önce Göç İdaresiyle paylaşımli ve sonra Tablo 3-5'de görüldüğü gibi AFAD sığınmacılar yönetimindeki görev ve yetkilerini 01.01.2018'de tamamen Göç İdaresine devretmesiyle sona erdirilmiştir.

Tablo 3-5: 2018 Yılı Sonrası Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi

İçişleri Bakanlığı- Göç Kurulu	
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (Göç İdaresi Başkanlığı)*	
Valilik- İl Göç İdaresi Müdürlükleri -İl Göç Koordinasyon Kurulu**	
Kaymakamlık- İlçe Göç İdaresi Müdürlükleri -İlçe Göç Koordinasyon Kurulu***	
I.Geçici Barınma Merkezleri Yönetimi	II. Kent Sığınmacıları Yönetimi

* , ** ve *** 29.10.2021 tarihinden itibaren Başkanlığın kurulmasıyla taşra teşkilatına eklenmiştir.

Kaynak: Kilis AFAD ve Kilis Göç İdaresi Müdürlükleri Brifinglerden derlenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Bir başka anlatımla, Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar yönetiminde ilk dönem acil durum kapsamına alınan sığınmacı göçüne karşı hükümet AFAD'ı görevlendirmiştir. AFAD merkez ve taşrada ilk sığınmacı kafilesinin ülkeye giriş tarihinden 29.04.2011-01.01.2018 tarihinde geçici barınma merkezlerinin Göç İdarelerine devrine değin sığınma yönetiminde esas otoritedir. Göç İdaresinin 2013'te merkez, 2015'te taşra teşkilatlarının faaliyete geçmesiyle kendiliğinden dahil olduğu sığınma yönetiminde geçici barınma merkezlerinin 2018 yılında tamamen devriyle AFAD sığınma yönetim alanından tamamen çekilerek yerini Göç İdaresine bırakmıştır. GİGM'nin ise 29.10.2021 tarihli değişiklikle Başkanlığa dönüştürülmesiyle sığınmacılar yönetimi son şeklini Tablo 3-5'de görüldüğü üzere almıştır.

3.2.3.1. Göç/Sığınmacılar Yönetiminde Kilis AFAD

Türkiye'nin afet yönetiminden sorumlu AFAD'ın taşra teşkilatı il afet ve acil durum müdürlükleri 5902 sayılı yasanın üçüncü bölümünde yer almaktadır (Resmi Gazete, 2009). İl afet ve acil durum müdürlükleri ilk etapta (İl AFAD) merkezi idare teşkilatının taşradaki kurum ve kuruluşlarından farklı olarak bütçesi il özel idarelerine ve hiyerarşik amirliğin doğrudan valiler (valilik değil) tarafından yapılması diğer taşra teşkilatından farklı kurulmuştur. Ancak 29 Mart 2014 mahalli idareler seçimi sonrası 30 ildeki AFAD'lara bütçe sağlayacak il özel idarelerinin lağvedilmesiyle İl AFAD'lar bütçe yönünden klasik taşra teşkilatı olarak bütçesi merkezden ve hiyerarşik olarak valiliklere bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu anlamda Kilis AFAD Müdürlüğü Kilis Valiliğine bağlı olarak afet ve acil durum öncesi, sırası ve sonrasında görevli olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (Kilis AFAD Brifing, 2019). İl AFAD'ın çalışma ve iş yürütümü 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna dayalı olarak çıkarılan Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi Yönetmeliğiyle düzenlenmiştir. Yönetmelikle daha önceki kriz yönetim merkezlerini kaldırılarak yerine Afet Acil Durum Yönetim Merkezleri (AADYM) kurularak yurt içinde ve yurt dışında meydana gelen afet ve acil durumlarda ulusal ve yerel düzeyde müdahale buna ilişkin hazırlık faaliyetlerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi amaçlanmıştır. Bahse konu yönetmelik toplumu etkileyen afet ve acil durumlarda merkezde Başbakanlık AADYM ve taşrada 81 ilde AADYM'lerin kuruluşu, görev ve sorumlulukları ve bunlar arasındaki koordinasyon ve iş birliğine ilişkin esasları ayrıntılı olarak belirlenmiştir (md 1-2). İl AFAD'ların insan, teknoloji ve

doğal kaynaklı toplumsal yaşamı olumsuz etkileyen afet ve acil durum kapsamındaki olaylarda AADYM üzerinden olayların normale dönmeye değin 7/24 görev esasına göre çalışması planlanmıştır (Resmi Gazete, 2011). Bu anlamda 2011 Suriye Krizinin yol açtığı kitlesel sığınmacı sorunu öncelikle sınır illerinde toplumsal yaşamı olumsuz etkilemesi üzerine sığınmacıların varlığı insan kaynaklı afet ve acil durum kapsamına yararlanarak hükümetçe merkezde Başbakanlık AFAD, taşrada Valilik İl AFAD'lar Göç İdarelerinin faaliyete geçmesine değin tek yetkili aktör olarak görev yapmıştır.

Türkiye'nin 2011 Suriye Krizinin yol açtığı kitlesel akınları yönetme stratejisi açık kapı politikasıyla kendisine sığınanların ülkeye insani gerekçelerle koşulsuz kabulü ve gelenlerin Suriye'de istikrarsızlık sürdüğü sürece sığınanların kalış ve kısa süre ülkede geri dönüşü öngörüsü (geçicilik) üzerine bina edilmiştir (Perspektif, 2020). Türkiye'nin sınır illerinde kurulan çadır ve konteyner kentlerde sayıları on binlerle ifade edilebilecek sığınmacıların kısa süreli barınma vd. insani ihtiyaçlarının karşılanması ve ülkelerinde durum düzeline geri döneceği tahmini üzerine bina edilen sığınma politikasını sınır illerinde geçici barınma merkezleri temsil etmektedir (Yaylı ve Coştan, 2017: 309). Suriyeli Sığınmacıların barınma merkezlerine yerleştirilerek geçici iskânı sonrasında geri gönderilmesi iltica politikası ilerleyen süreçte çökmüş ve sığınmacıların yaklaşık % 90'dan fazlasının kent merkezlerine yönelmesiyle kent sığınmacılığı olgusu ortaya çıkmıştır. Böylece taşrada Valilik AFAD sevk ve idaresinde sığınmacılar yönetimi barınma merkezlerinde ve dışında kalanlar olarak ikili yapıda sürdürülmek durumunda kalmıştır. Tablo 3-6'da yer verildiği üzere Suriyeli Sığınmacıların 2014 yılından itibaren 81 vilayete yayılmasıyla taşra sığınmacılar yönetimi; Kent Sığınmacıları Yönetimi ve Barınma Merkezlerinin Yönetimi olarak il valiliklerine bağlı AFAD'lar tarafından yürütülmüştür.

Tablo 3-6: Taşra Suriyeli Sığınmacılar Yönetimi

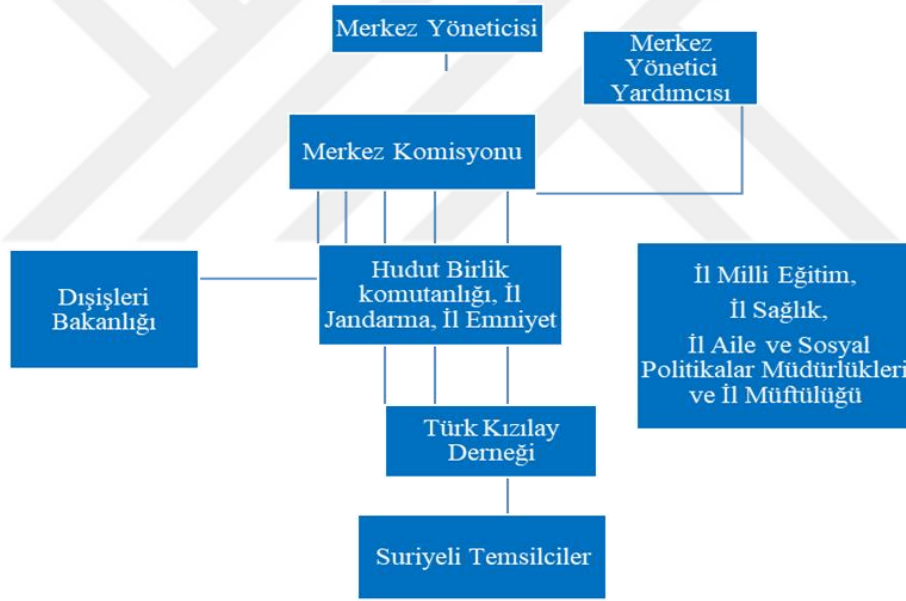
I.Kent Sığınmacılar Yönetimi	II. Barınma Merkezleri Yönetimi
Vali- Vali Yardımcısı	Vali adına Barınma Merkezi Yöneticisi (Mülki İdare Amiri)- Yönetici Yardımcısı (AFAD)
İl AFAD Müdürü- Şube Müdürü	Merkez Komisyonu(Kamu Kurum Temsilcileri)

Kaynak: Kilis AFAD ve Kilis Göç İdaresi Müdürlükleri Brifinglerden derlenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Kilis Valiliğince, MGK'nın tatbikat ve senaryolarında Suriye Krizinin sınır illerine yönelecek nüfus hareketlerine dönüşmesine karşı önlem olarak AFAD Müdürlüğü üzerinden sığınmacı akını öncesi ilk hazırlıklara 2010 yılında başlanmıştır. Suriye'deki krizin sığınmacı akınına dönüşme ihtimalinin belirmesi üzerine 2011 yılında Kilis Valiliği Muhtemel Nüfus Hareketleri Eylem Planı hazırlanmış ve AFAD İl Müdürlüğü koordinasyonunda ilgili kurumların alt detay uygulama ve hazırlık planlarıyla ilk hazırlıklar somut plan düzeyine taşınmıştır. Sığınmacıların Kilis'e sevk edilmesinden bir gün önce (17.03.2012) İl Valiliği bu durumu acil durum olarak ilan ederek, AFAD Müdürlüğünde Afet Acil Durum Yönetim Merkezi faal hale getirilerek 7/24 esasına göre ilgili kurumları temsilen yapılan görevlendirmelerle fiilen AADYM çalışmaya başlamıştır. Daha önceki hazırlıklarda gerek senaryo ve tatbikatlarda gerekse planda sığınmacıların sınır ötesinde tutulması ve mümkün olmadığında sınır gerisinde geçici olarak iskânı ve geri gönderilmesi varsayımı sığınmacıların Kilis'e kabul ve yerleştirilmesiyle boşa çıkmıştır. Bilhassa Suriyeli Sığınmacıların sınır ötesinde durdurma varsayımına dayalı il eylem planının boşa çıkmasıyla sığınmacıların iskânı aşamasına geçilmek zorunda kalınmıştır. Kilis'e gelecek sığınmacıların iskânı amacıyla sınıra en yakın yerde İçişleri Bakanlığı Yönergesine göre Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi Yönetimi oluşturularak fiilen sığınmacıların yönetimi icraya başlamıştır. Kilis Valiliği 17.03.2012'de faaliyete geçen Öncüpınar Konteynerkent Yönetiminde 06.04.2012 tarihli görevlendirmeler yapılarak barınma merkezinin yönetim şeması belirlenmiştir. Sığınmacıların ilk olarak 18.03.2012 tarihinde Kilis'e gelmesiyle başlayan süreç 2014 yılından itibaren sığınmacı sayısının öngörülemez artışı Kilis'in resmi ve gayri resmi yaşamın tüm alanlarında olumsuz etkileri kitlesel kent sığınmacılığı olgusuna yol açmıştır. Suriyeli Sığınmacılardan sorumlu ve yetkili idari otorite AFAD'ın barınma merkezleri üzerinden sığınmacı yönetim kurgusu sığınmacıların kısa sürede geri gönderileceği tahminine (geçicilik varsayımına) dayalı olduğundan gerekli hukuksal ve idari düzenlemeler ihtiyaç duyuldukça yapılma yoluna gidilmiştir. Ancak sürecin uzaması ve tahminlerin çok ötesinde sığınmacının Kilis'e gelmesi nedeniyle GBM'lerin kapasitesinin kısa sürede dolması dönüm noktası olmuştur. Türkiye genelinde olduğu gibi sığınmacıların yol açtığı bu durum Türkiye'nin karşılaştığı kitlesel akınlar karşısında kendi gerçeklerine uygun kitlesel göç yönetim stratejisi olmadığı gerçeğini göstermektedir. Sığınma yönetiminin yasal dayanak

ihtiyacı kamu politika ve yönetimindeki reaktif idari karar ve yasal düzenleme yapma alışkanlığına uygun olarak ihtiyaç oldukça yapılmaya yeğlenmiştir. Bu anlamda merkezi idare adına sığınmacıların ülkeye girişinden nerdeyse bir yıl sonra 30.03.2012 tarihli ‘Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge’ İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur. Şema 3-3’teki Yönergenin kapsamında kitlesel sığınmacıların taşrada barındırıldığı merkezlerinin yönetim, yetki ve görevleri yer almaktadır. Yönergenin dördüncü bölümünde barınma merkezlerinin kurulması ve yönetimi düzenlenmiş olup; merkezlerin valilikler tarafından kurulup-işletileceği veya Kızılay’a işletmesinin devredilebileceği seçeneğine de yer verilmiştir.

Şema 3-3: İçişleri Bakanlığı Yönergesi Barınma Merkezleri Yönetim Şeması



Kaynak: Araştırmacı tarafından ÖGBM Brifingden yararlanarak oluşturulmuştur

Merkezde barındırılan yabancılar arasından yönetimle-iletişim ve hizmet kalitesini sağlama amacıyla sığınmacılar arasından kadın ve erkek temsilci belirlenmesi katılımcı bir yöntemle işaret etmektedir. Merkezin yöneticisi vali tarafından görevlendirilen bir mülki idare amiri olup, merkez yöneticisi teklifiyle yönetici yardımcısı vali tarafından görevlendirilecektir. Merkezlerde sunulacak hizmetlerin

yürütülmesini sağlamak üzere yönetici başkanlığında merkez komisyonu kurulmuştur. Komisyonda; Dış İşleri Bakanlığı, Hudut Komutanlığı, İl Jandarma, Emniyet, Sağlık, Milli Eğitim, AFAD, Aile ve Sosyal Politikalar, Müftülük ve Türk Kızılay'ı temsilcilerinden oluşacağı gerektiğinde diğer müdürlüklerden daimi üye görevlendirilerek her hafta toplantı yapılacağı hükme bağlanmıştır. Vilayette birden fazla merkez olması halinde vali yardımcılarında birisinin koordinatör olacağı ve GBM'lerde komisyonun sağlık (psikososyal hizmetler), eğitim, spor, idari-destek hizmetleri ile haberleşme hizmetleri sunulacağı ve alınan komisyon kararlarının vali onayına bağlanması barınma merkezlerin kurulumu, işletilmesi ve yönetimine ilişkin iş ve işlemlerin yürütümüne yasal bir çerçeve sağlamaktadır. Yönergeyle esasında kitlesel sığınma ve barınma merkezlerinde idari standart oluşturulması amaçlanmış ancak tavsiye niteliğinde uygulama mahalline (valiliklere) havale edilmiştir (Öncüpnar GBM Brifing, 2018). Bu durum taşra kitlesel sığınma yönetiminde yasal boşluğun giderilerek idari uygulamada standart oluşturma amacını göstermektedir. Ancak ilerleyen süreçte İçişleri Bakanlığı yönergesi GBM'lerin kurulma, yönetim ve işletilmesine yönelik AFAD Başkanlığının yönetmelik, genelge vb. idari düzenleme ve idari kararları sonucu uygulamaya aktarılmadan kadük kalmıştır. Bakanlık yönergesi merkezde sığınmacılar yönetiminde anlık ve ani gelişen Suriyeli Sığınmacılarla ilgili kısa süreli boşluğun doldurulması fonksiyonu ötesine geçmediği görülmektedir.

Esasında Suriyeli Sığınmacı yönetim politikasının temel aracı GBM'lerin gerek içinde gerekse dışında kalan sığınmacılarla ilgili en üst idari merci ilk etapta merkezde Başbakanlık AFAD Başkanlığı ve taşra ayağında Valilik AFAD Müdürlükleri şeklinde tasarlandığından Göç İdaresinin merkez ve taşrada kurularak faaliyete geçmesiyle uygulamada iki başlı yönetimin kendiliğinden ortaya çıkmıştır. 6458 sayılı YUKK uyarınca İçişleri Bakanlığı GİGM'nin sekreteryasını yürüttüğü Göç Kuruluna kitlesel akınlarda geçici koruma sağlanan kişilere uygulanacak yöntem ve tedbirleri almakla yetkili ve sorumlu olarak belirlenmesi göç politikalarını belirleme aşamasında da uygulamada olduğu gibi iki başlı bir yapının varlığı sonucunu doğurmuştur (Ayçiçek ve Tecer, 2018: 59). Nitekim sığınmacı politika ve yönetiminde ikili (düalist) kurgu ve uygulama; (I) barınma merkezindeki sığınmacılar ve (II) şehir merkezindeki sığınmacılar şeklinde ayırım kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Sığınmacılar yönetiminde geçici barınma merkezleri ve kent sığınmacıları yönetim arasında hak ve hizmetler

bakımından yaşanan derin uçurumda denge kurulması ve kent merkezlerindeki sığınmacılara yönelik hak ve hizmetlerde yasal bir çerçeveye kavuşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bir başka ifadeyle, geçici koruma statüsünden tam olarak ne anlaşılması gerektiği sorunun çözümüne yönelik (YUKK) 91’inci maddesine dayanılarak 13.10.2014 tarihli GKY çıkarılmıştır. GKY’de Suriyelilerin geçici koruma statüsünde ülkede kalış izni, hak ve hizmetlere erişimi hususları belirlenerek görevli bakanlıklar ve kurumları belirleyerek sığınmacılar yönetimine yer verilmiştir. Bu hak ve hizmetleri sağlayacak Kilis’teki GBM’lerin kurulması, yönetilmesi ve bu merkezlerde verilecek hizmetlerde standart sağlanabilmesi amacıyla 04.11.2015 tarihinde Başbakan Yardımcısı onayı sonrası Şema 3-4’te yer verilen ‘Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge’ çıkarılmıştır (Öncüpınar GBM Brifing, 2018). Kitleli sığınma yönetimi pratikte Kilis vilayetinde 2012-2014 yılları arasında barınma merkezlerinde kalan sığınmacıları kapsar iken 2014’ten itibaren tahminlerin ötesinde sığınmacının şehre gelişiyle barınma merkezleri kapasitesinin dolması sonucu kent sığınmacılığı olgusuna yol açmıştır. Bu dönemde sığınmacıların yaklaşık 1/3’ü düzenli GBM’lerde ve 2/3’ü GBM’ler dışında il merkezinde iptidai koşullarda kalmaya başlamıştır (Kilis Göç İdaresi ve AFAD Brifingler).

Şema 3-4: AFAD Geçici Barınma Merkezlerin Yönetim Şeması

Vali	
Vali Yardımcısı (Mülki İdare Amiri) Yönetici	
Yönetici Yardımcısı	
Eğitim Hizmetleri ve Spor Faaliyetleri Birimi	Tercümanlık Hizmetleri Birimi
Sağlık Hizmetleri Birimi	Yazı İşleri Birimi
Temizlik ve Çevre Sağlığı Hizmetleri Birim	Muhasebe ve Satın Alma Hizmetleri Birimi
Sosyal Hizmetler Birimi	Teknik Hizmetler Birimi
Lojistik ve Dağıtım Hizmetleri Birimi	İtfaiye Hizmetleri Birimi
Din Hizmetleri Birimi	Özel Güvenlik Hizmetleri Birimi
Mahalli İdareler ve Kayıt Kabul Birimi	

Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifingden alınmıştır

AFAD Başkanlığının genel yönetim ve koordinasyonunda illerde ise valiliklerin yönetim ve kontrolündeki geçici barınma merkezleri kısa süreli barınma yerleri olarak düşünüldüğünden aradan geçen uzunca süre geçici barınma merkezlerin neredeyse kalıcılığa dönmesiyle gerek ciddi sosyoekonomik yük(maliyet) getirmesi gerekse sığınmacıların dış dünyadan bağımsız izole bir yaşam sürmeleri sığınmacıların ülkede kalma olasılığı düşünüldüğünde toplum ve kamu düzenine uyum sorununa yol açması sakıncalı bir durumdur (Orhan ve Gündoğar, 2015:16). Sığınmacıların koşulsuz kabulü ve geçici koruma statüsüne alınması AFAD kontrolünde ağırlıklı olarak sınır illerinde kurulan sığınmacı kamplarında iskânına dayalı ‘insan hakları mülahazası ve sığınmacıların ülkede geçiciliği’ iltica stratejisinin temel prensipleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’nin kendisine sığınanlara insan hakları ve uluslararası hukuk çerçevesinde açık kapı veya sınır politikasıyla koşulsuz kabulünü ifade edilen sığınma politikasına (Kirişçi, 2014: 7) uygun olarak Kilis’te gerek ÖGBM (2012) ve EGBM (2013) ve gerekse barınma merkezi dışındaki sığınmacıların sevk ve idaresi İl Valiliğine (AFAD) bırakılmıştır.

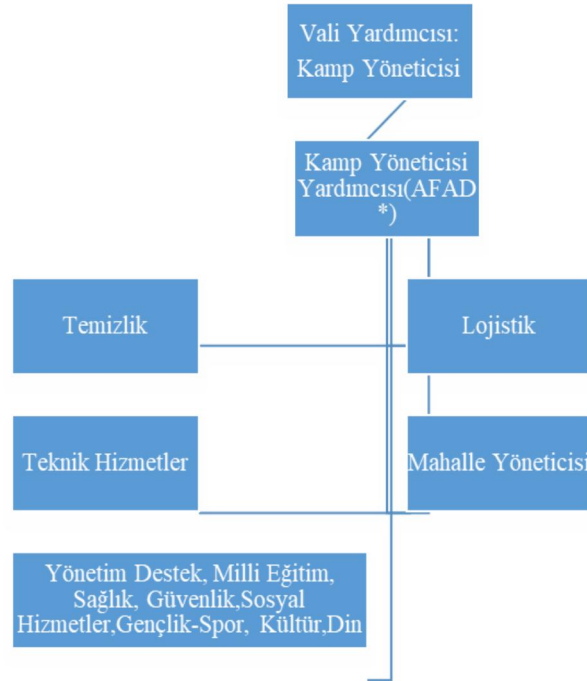
Netice de sığınmacıların Kilis’e geliş yılı 2012 ve araştırmanın bitiş yılı 2019 yılları arasında Kilis Valiliği sığınmacılar yönetimi incelendiğinde; 2012-2015 yılları arasında sığınma yönetiminde tek aktör AFAD’tır. Göç İdaresinin 2015 yılında Kilis’te kurularak faaliyete geçmesiyle sığınmacılar yönetiminde ikili yönetsel yapı ortaya çıksa da iltica yönetiminde ana aktör İl AFAD’tır. 2015-2018 yılları arasındaki sığınmacılar yönetimi AFAD sevk ve idaresinde ve Göç İdaresi Müdürlüğü arasında görev paylaşımının neden olduğu iki başlı yönetim görünür olmuştur. Bu dönemde vilayetteki sığınmacılar Öncüpınar ve Elbeyli GBM’ler içerisindeki ve kamp dışındaki kent sığınmacıları olarak ikili yönetim kurgusu kendiliğinden oluşmuştur. Nihayetinde sığınmacılar yönetimi uygulamada barınma merkezlerinde düzenli bir yönetim çatısı altında iken barınma merkezleri dışında kent sığınmacılığı olgusu içerisinde yaşayanlar ilgili kurumlar, yerel yönetimler, yardım kuruluşları ve yerel halkın omuzlarında düzensiz bir yönetim içerisinde kalmıştır (Ayçicek ve Tecer, 2018: 48). 2015-2018 yılları arasındaki sığınmacılar yönetimi AFAD sevk ve idaresinde ve Göç İdaresi Müdürlüğü arasında görev paylaşımının neden olduğu iki başlı yönetimle yapılmaya devam edilmiştir. AFAD tarafından yönetimi sürdürülen Öncüpınar ve Elbeyli GBM’lerin 2018 yılında Göç İdaresine devrine değin düalist yönetim yapısı

sürdürülmüştür. 2018 yılında Göç İdaresinin barınma merkezlerinin işletim ve yönetimini tamamen devralınmasıyla kent sığınmacıları yönetiminde olduğu gibi barınma merkezleri yönetiminde Göç İdaresinin esas aktör olmasıyla sığınmacılar yönetiminde iki başlılık sona erdirilmiştir.

3.2.3.1.1. Öncüpinar Geçici Barınma Merkezi (ÖGBM)

Kilis düzenli sığınma yönetimi mülki idare amiri sevk-idaresinde ilgili kamu kurum temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan komisyon marifetiyle sığınmacıların iskan edildiği barınma merkezlerinde icra edilmektedir. Merkezi idare adına AFAD'ın ve Kilis Valiliğin sığınma yönetim planlaması doğrultusunda 18.03.2012 tarihinde ilk sığınmacı kafilesinin kentte gelmesiyle düzenli sığınma yönetimin ilk örneği olan Öncüpinar Geçici Barınma Merkezi (ÖGBM) faaliyete geçmiştir. ÖGBM kapatıldığı 2019 yılına değin Şema 3-5'de gösterildiği gibi Kilis Valiliğince görevlendirilen vali yardımcısına bağlı komisyon tarafından idaresi gerçekleştirilmiştir.

Şema 3- 5: Öncüpinar Geçici Barınma Merkezi Yönetimi



*01.2018'den itibaren ÖGBM Yönetici Yardımcısı İl Göç İdaresi tarafından görevlendirilmiştir

Kaynak: Öncüpinar GBM Brifing, 2019

Kilis Valisinin görevlendirdiği vali yardımcısının ÖGBM'nin yöneticisi olduğu ve AFAD'ı temsilen bir görevlinin yönetici yardımcısı olarak bulunduğu kampta sunulan kamu hizmetlerinin sorumlusu ilgili kamu kurum yöneticisi ve çalışanlarının teşkil ettiği komisyon marifetiyle yönetim sağlanmaktadır. Barınma merkez yönetim şeması ve işleyişi belirleyen kurallar AFAD tarafından belirlenmiştir. ÖGBM'de merkezi idarenin taşra teşkilatı ve yerel idareler tarafından sunulan hizmetlerin birleştirilerek sunulduğu görülmektedir. Sığınmacıların barınma, güvenlik vb. temel insani gereksinimleri yanı sıra kişisel rehabilitasyonu, gelişim talepleri ve toplumsal nitelikteki ihtiyaçları bedelsiz olarak karşılanmaktadır. Şema 3-5'da yer verilen ÖGBM yönetim komisyonu; İl Valisi tarafından görevlendirilen vali yardımcısının amirliğinde, İl AFAD'ın (01.01.2018'den itibaren İl Göç İdaresi temsilcisi) görevlendirdiği yönetici yardımcısı ve il milli eğitim müdürlüğü, il sağlık müdürlüğü, il emniyet müdürlüğü, il aile ve sosyal politikalar müdürlüğü, il gençlik ve spor hizmetleri müdürlüğü ve il müftülüğünden birer temsilciden oluşmaktadır. ÖGBM'de kamu kurum temsilcilerinden oluşan komisyon eğitim, sağlık, çevre temizliği, kişisel gelişim, spor faaliyetleri gibi geniş yelpazedeki hizmetleri yerine getirmesi yanı sıra konteyner kentte barınan Suriyelilerden seçilen temsilcilerin yönetim ile sığınmacılar arasında köprü görevi görmesi katılımcı modeli çağrıştırmaktadır. BMMYK ve diğer uluslararası kuruluşlar olmak üzere barınma merkezlerine ziyaretin açık ve şeffaf olduğu ortamın cazip olarak göçü tetiklediği eleştirisi/övgüsü kampın ulaştığı yüksek hizmet standardına işaret etmektedir (Ihlamur - Öner, 2014: 44). Kilis'in düzenli sığınmacılar yönetiminde ve Türkiye'de kurulan ilk barınma kampı özelliği taşıyan Öncüpınar GBM Tablo 3-7'deki verilere göre ÖGBM'de 18.03.2012 tarihinde 3.639 sığınmacıyla başlayan nüfus hareketi dönemsel olarak Kasım 2016'da 16.340'la en yüksek sayıya ulaşmıştır. 2017 yılında 14.046 kişilik ortalamaya ulaşan ÖGBM'de, son 7 yıllık ortalamaya göre 10 binden fazla sığınmacı barınmıştır. ÖGBM'de kişi başı yıllık maliyet 2012 yılında 9.387 TL iken, 2018 sonu itibariyle 2.826 TL'ye gerilemesi ilk yıllardaki kurulum maliyeti yanı sıra ihtiyaçların çokluğu ile bunların kamu kaynakları ile karşılanma yoluna gidilmesinden kaynaklanmaktadır. ÖGBM'de sonraki yıllarda uluslararası ve ulusal yardım kuruluşlarının yardımları ile sığınmacıların kamp içi ve dışı çalışarak elde ettiği gelirle ihtiyaçlarını kendileri karşılama yoluna gitmeleri olarak gösterilebilir.

Tablo 3-7: ÖGBM’de 2012-2019 Yılları Ortalama Nüfus ve Maliyet

Yıllar	Ortalama Nüfus	Kişi Başı Maliyet (TL)
2012	3.639	9.387,27
2013	13.834	5.296,13
2014	13.752	3.759,48
2015	11.744	3.013,51
2016	11.310	2.635,06
2017	14.046	2.967,85
2018	10.449	2.826,23
30.06.2019*	4.233	827,38

Kaynak: ÖGBM Brifing’den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

ÖGBM’de kalan sığınmacıların bireysel istek ve toplumsal ihtiyaçları barınma merkezindeki eğitim, sağlık, sosyal tesislerdeki çalışanlarca yerine getirilmektedir. Barınma merkezinde kalanların temel ve mesleki eğitim ile hobi amaçlı kurslar ve çalışabilecekleri iş olanakların sağlanması şehirde kendi ayakları üzerinde yaşam mücadelesi veren kent sığınmacılarla derin uçurumun oluşmasına yol açmıştır. BM tarafından kamp koşullarından ‘yüksek standartlı acil müdahale’ ifadesiyle övgüyle söz edilse de sığınmacılar arası derin imkân farklılıkları yerelde eleştiri konusudur (UNCHR, 2015). Ülkeye açık kapı politikasıyla geçici koruma statüsüyle kabul edilen Suriyeli Sığınmacıların statü, hak ve sorumluluklarını düzenleyen 13.10.2014 tarihli GKY’nin çıkarılmasına değin barınma merkezlerinde kamu hizmetleri AFAD tarafından alınan geçici nitelikteki idari karar, çıkarılan yönerge ve genelgelere göre yürütülmüştür. ÖGBM’de GKY’ye göre sağlık, eğitim, güvenlik ve sosyal hizmetler vali yardımcısı başkanlığındaki komisyon tarafından sağlanmaktadır. Yönetmeliğin ‘Sağlık Hizmetleri’ başlıklı 27. maddesi sığınmacıların sağlık hizmetlerinden nasıl faydalanacağını düzenlenmektedir. Buna göre sığınmacılardan geçici geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında Sağlık Bakanlığının kontrol ve sorumluluğunda sağlık hizmetleri yürütülmektedir. Bakanlık 05.08.2016 tarihinden itibaren Suriyeli Sığınmacılara sunulacak sağlık hizmetleri merkezde Türkiye Halk Sağlığı Kurumu çatısı altında kurulan Göçmen Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı, taşrada ise İl Sağlık Müdürlükleri Halk Sağlığı Göçmen Sağlığı Birimi aracılığıyla yürütmektedir (Gültaş,

2018: 196). Suriye sığınmacılar Türk vatandaşlarına benzer şekilde koruyucu, tedavi edici, acil sağlık hizmetleri şeklinde ve Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) kapsamında bedelsiz olarak yararlanmaktadır. Suriyeli Sığınmacılar temel ve acil sağlık hizmetlerinden bedelsiz faydalanması esas iken, ikinci ve üçüncü basamaktaki sağlık hizmeti bedelleri ise AFAD tarafından karşılanacaktır. Tablo 3-8’de yer verilen sağlık hizmetlerine ilişkin 2012-2019 yılları arasında ÖGBM’de Sağlık Birim Sorumlusuyla yapılan görüşmede;

“Sağlık hizmetleri tablolarından anlaşılacağı üzere sıradan Kilisliilere sunulan sağlık hizmetlerin fazlası var, eksiği yok dedirtecek kadar sığınmacıların bedelsiz ve kolay sağlık hizmetine erişim ortamı sağlanmıştır. Ancak bu kolaylık ve ucuzluğun yol açtığı, sağlık giderlerinin artış, sağlık hizmet talebi yerli halk ve kent sığınmacılarıyla mukayese edildiğinde aşırı kullanım yoğunluğu dönüştüğü de bilinen vakadır”

Tablo 3-8: 2012-2018 Yılları Sağlık Hizmeti Analizi

Yıl/(Sığı nmacı sayısı)	Polikli Hasta Sayısı	Kronik Hasta	Acil Hasta	Devlet Hasta esine Sevk	Aşılanan Öğrenci	Aşılan an Bebek	Okullarda Yapılan Sağlık Taraması	Aile Planla ması Kadın
2012								
(3.639)	66.117	195	15.380	1.190	1.124	1.310	2.047	580
2013								
(13.834)	68.815	216	16.890	1.275	1.250	1.127	2.815	785
2014								
(13.752)	70.756	256	18.113	1.681	1.320	1.235	2.980	658
2015								
(11.744)	71.804	274	17.865	1.790	1.075	957	2.780	635
2016								
(11.310)	69.380	245	18.750	1.685	1.096	1.010	2.650	675
2017								
(14.046)	72.964	228	16.694	1.653	1.127	1.064	2.440	714
2018								
(10.449)	60.242	306	11.384	1.235	1.265	1.265	1.850	815

Kaynak: ÖGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-8'deki veri analizine göre; ÖGBM'deki sağlık merkezi veri analizi polikliniklere müracaat edenlerin sayısının yıllık 60-70 bin bandına ulaşarak hekim başına düşen hasta sayısı hekim sayısının iki kat artmasıyla oluşan rakamsal büyüklüğün 2300'lerden 1044'lere kadar gerilemesine rağmen kampta kalan bir kişi kent sığınmacıları ve yerel halktan daha fazla yani yılda ortalama 6 kez sağlık hizmetinden yararlanmıştı. Burada yine de ambulansla hastaneye sevklerin ortalama 1.500'ler civarında kalması daha da önemlisi 15-18 bin arasında acil sağlık hizmetine olan müracaat sayısı yanı sıra barınma merkezinde poliklinikte ortalama 70 binleri bulan muayene sayısının devlet hastanesi üzerinde aldığı yükü göstermesi bakımından önemlidir. Yine barınma merkezinde aşılama, tarama ve aile planlaması faaliyetleri aile sağlığı merkezleri üzerinde oluşabilecek yoğunluğun önüne geçmiştir (ÖGBM Brifing, 2019).

Tablo 3-9: 2015-2019 Yılları Kayıt Altına Alınan Sığınmacı Bilgileri

Yıllar	Yeni Doğum	Yeni Kayıt	Ölüm	Gönüllü Geri Dönüş	Firar	Kendi İsteğiyle Ayrılan	Başka Kampa Gönderilen
2015	412	1.077	41	386	6.244	439	173
2016	433	1.924	25	109	14.989	247	4.546
2017	484	203	36	248	30.254	1.250	199
2018	394	61	14	68	635	4.645	37
2019	11	4	0	11	3	1	8
Toplam	1.734	3.269	116	822	52.125	6.582	4.963

Kaynak: ÖGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-9'daki 2015-2019 yılları arasındaki ÖGBM Mahalli İdareler ve Kayıt Kabul Birim verilerine göre; doğum sayısı 2018 yılında bir miktar gerileyerek 394'e düşse de artış eğilimi korunmakla birlikte 412 - 484 rakamları arasında seyrederken ve ölüm vakası 2015'de 41, 2016'da 25, 2017'de 36 ve 2018'de 14 rakamları arasında dalgalı bir seyir izlemiştir. ÖGBM'den firar ederek veya firari duruma düşerek ayrılanların sayısı her yıl düzenli olarak artarak 2015'te 6.244, 2016'da 14.989 ve 2017'de 30.254'e ulaşmıştır. ÖGBM'de kalanların barınma merkezinden iş, ziyaret vd.

amaçlarla sınırlı süreliğine ayrılmaları ve geri dönüşleri izne tabi olup ayrılış gün ve saati, dönüş gün ve saati ihlal edildiğine dair teknik olarak firar kaydı girilmesi gerektiğinden rakamlar yüksek çıkmaktadır. Ancak bu eğilim 2018’de hız keserek 635’e düşerken, kendi isteği ile kamptan ayrılanlar aynı dönemde yıllar itibariyle sırasıyla; 2015’de 439, 2016’da 247, 2017’de 1.250 ve 2018’de 4.605’e yükselmesi sığınmacılar arasındaki kampın yakın zamanda kapatılacağına bilinmesi yani BMMYK ile GİB işbirliğinde kamptan ayrılmayı teşvik projesi sayesinde gerçekleştiği değerlendirilmektedir. 2015-2019 yılları arasında sırasıyla ÖGBM’den ayrılan veriler; ilk yıl (2015) başka kampa gönderilenler 4.546, sonraki yıllar sırasıyla 2016’da 199, 2017’de, 2018’de 378’dir. Gönüllü geri dönüş kapsamında ise sırasıyla 2015’de 386, 2016’da 109, 2017’de 248 ve 2018’de 68 rakamlarına ulaşmıştır. Bu verilerden hareketle bazı dönemsel istisnai durumlar haricinde kampta yaşayanlar her ne kadar dar ve kısıtlı bir ortamda toplumdaki izole olarak yaşasalar da Suriye’deki ve Türkiye içinde kendi imkânları ile yaşam savaşı verdiği bir ortamda düzenli ve güvenli bir yönetim içerisinde bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının karşılanmasından memnun olduklarını göstermektedir. Nitekim her türlü kamu ve yerel hizmetlerin sunulduğu ÖGBM yönetim altında sayıları yıllar içerisinde de değişse de 300-400 arasındaki personelin sığınmacılara yönelik tam ve kısmi mesai ile çalışmakta ve hizmet vermesi kent sığınmacılığı olgusu içerisinde kalanlara göre oldukça ayrıcalıklı bir durumdur.

Kilis’te Suriyelilere sunulan eğitim hizmetleri Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. maddesine göre geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında Milli Eğitim Bakanlığı koordinasyonunda yürütülmektedir. ÖGBM kurulduğu 18.03.2012’den itibaren temel, mesleki ve hobi amaçlı eğitim ortam ve imkânını sığınmacılara sunmaktadır. Barınma Merkezi Yönetim içindeki Eğitim birimi tarafından sunulan hizmetler kapsamında Duruel (2016: 1405-1406)’in saydığı üzere;

- (i) *Çağ nüfusuna göre okul öncesi, ilk ve orta kademe örgün eğitim,*
- (ii) *Tüm yaş gruplarının talep ve ihtiyacına yönelik dil eğitimleri, meslek edindirme, beceri ve hobi amaçlı yaygın eğitim sunulmaktadır.*

Tablo 3-10: 2012-2019 Yılları Eğitim Analizi

Eğitim-Öğretim Yılı	Derslik Başına Düşen Öğrenci Sayısı	Öğrenci Sayısı	Suriyeli Öğretmen Sayısı	Türk Öğretmen Sayısı	Öğretmen Başına Düşen Öğrenci Sayısı
2012-2013	25,54	3.117	-	-	-
2013-2014	39,36	4.802	-	-	-
2014-2015	37,032	4.518	135	145	16
2015-2016	38,95	4.753	130	140	17
2016-2017	34,77	4.242	135	149	14
2017-2018	36,26	4.424	149	151	14
2018-2019	22,12	2.699	100	136	11

Kaynak: ÖGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-11: 2012-2019 Yılları Yaygın Eğitim (Kurs Bilgileri)

	Kurslar	Kurs Sayısı	Erkek Kursiyer	Bayan Kursiyer	Toplam Kursiyer
1	Tekstil	2	0	1.240	1.240
2	Bayan Kuaförlüğü	2	0	588	588
3	Bilgisayar	2	858	1.182	2.040
4	Erkek Kuaförlüğü	2	204	0	204
5	Elektrikçilik	1	24	0	24
6	Demir Doğrama (Kaynakçılık)	1	40	0	40
7	Mobilya Dekorasyon	1	24	0	24
8	Basketbol	1	832	0	832
9	El Sanatları	1	0	184	184
10	Halı Dokuma	2	0	363	363
11	Sanatsal Mozaik	2	16	32	48
12	Resim	2	8	16	24
13	Judo	1	480	0	480
14	Tekvando	1	630	0	630
15	Türkçe Dil	-	1.481	1.737	3.218

16	Satranç	1	15	0	15
17	Toplam	21	4.612	5.352	9.954

Kaynak: ÖGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

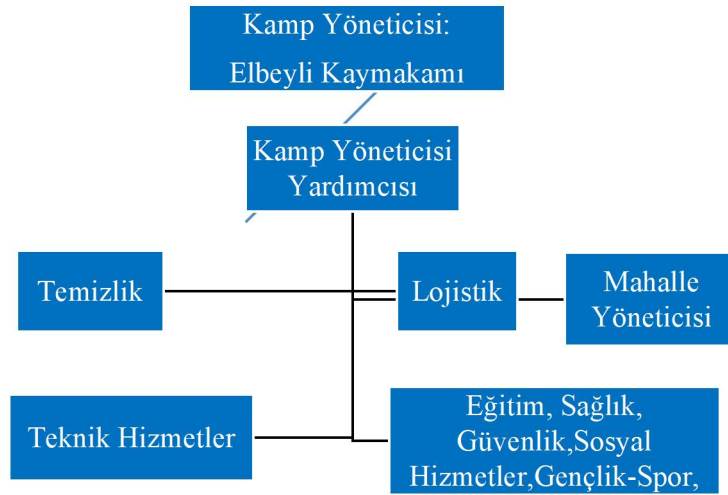
Tablo 3-10 ve 3-11’de yer verilen ÖGBM’de 2012-2013 eğitim-öğretim yılında başlanan eğitim-öğretim faaliyetleri ile Haziran 2019 yılları arasında sığınmacıların faydalandığı eğitim hizmetleri ve sosyal olanaklarına bakıldığında eğitim-öğretim ve sosyal-kültürel kurslardan kolay ve yeterince yararlandığı görölmektedir. 2013-2019 yılları arasında örgün ve yaygın eğitime katılanlara ilişkin veri analizinde; kreşte 2.356, anaokulunda 2.422, ilkokulda 6.885, ortaokulda 5.337, lisede 2.269 öğrenci ve özel eğitim gereken 86 öğrenciyle birlikte telafi –takviye ve yetiştirme kurslarında 9.954 olmak üzere toplamda 28.555 öğrenci eğitim-öğretim imkânlarından faydalanmıştır. Sığınmacıların eğitim-öğretim sürecinde 649’u Türk ve 721’i Suriye uyruklu toplam 1370 öğretmen görev yaparken öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ortalama 14’e tekabül etmektedir. Derslik başına düşen öğrenci sayısı ise 2012-2013’de 26 iken, sonraki yıl 39’a yükselerek yatay bir seyir izlemiş ve kampın % 60 civarında Aralık 2018’de boşalmasıyla 22’ye kadar gerilemiştir. Tablo 3-11’deki sosyal kültürel, mesleki ve hobi amaçlı kurslardan yetişkinler 16 branşta 21 kursa katılım gösteren 3.650’si erkek, 5535’i kadın olmak üzere toplamda 9.185 sığınmacı bireysel gelişim ve mesleki yetenek kazandırma yoluyla eğitim sürecinden faydalanmıştır. Geçici barınma merkezlerinde örgün ve yaygın eğitim-öğretim çağında olan sığınmacıların şehir merkezinde yaşayanlardan kıyaslanamayacak derecede farklı olarak tamamına yakını örgün ve yaygın eğitimden faydalanırken aynı dönemde Kilis’te bulunan sığınmacı çocuklar ve yetişkinler arasındaki eğitim-öğretim olanaklara erişim tablosunu göstermektedir. ÖGBM’deki çocuklar ve yetişkinler 18.03.2012’den itibaren temel, beceri ve hobi amaçlı her türlü eğitim-öğretim ortamından faydalanırken, kent sığınmacılığı olgusu içindeki akranları ancak 13.10.2014 tarihli GKY ile birlikte kademeli olarak okul ve kurs merkezlerinden faydalanmaya başlaması sığınmacılar arasında imkânlara erişim fırsat farkını göstermektedir.

3.2.3.1.2. Elbeyli Geçici Barınma Merkezi (EGBM)

Kilis düzenli sığınma yönetim kapsamında Elbeyli Geçici Barınma Merkezi (EGBM) sığınmacı sayısının artmaya devam etmesi sonucu ÖGBM’nin kapasitesinin

dolması sonrasında yeni bir barınma merkezi ihtiyacı ortaya çıkmasıyla 03.06.2013 tarihinde devreye girmiştir. EGBM Türkiye-Suriye sınırındaki Elbeyli-Beşiriye Köyü yanında 25.000 barınma kapasiteli olarak Kilis'teki ikinci geçici barınma merkezi (sığınmacı kampı) olarak hizmete açılmıştır. EGBM Şema 3-6'da gösterilen Kilis Valiliğince görevlendirilen Elbeyli Kaymakamının kamp yöneticiliğinde oluşturulan komisyon marifetiyle 2013-2019 yılları arasında Tablo 3-12'de yer alan ortalama yıllık ortalama 20 bin civarı sığınmacının ikamet ettiği ÖGBM'den sonra kurulan ikinci geçici sığınmacı iskân yeridir.

Şema 3-6: Elbeyli Geçici Barınma Merkezi Yönetimi



Kaynak: EGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-12: 2013-2019 Yılları Arası Ortalama Nüfus ve Maliyet

Yıllar	Ortalama Nüfus	Ortalama Kişi Başı Maliyet
2013	17.260	3.287,40 TL
2014	24.888	3.301,45 “
2015	25.650	1.627,25 “
2016	23.186	1.912,21 “
2017	17.914	2.482,23 “
2018	12.355	2.596,98 “
30.06.2019	10.493	234,85 “

Kaynak: EGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo:3-13 2013- 2018 Yılları EGBM Sağlık Analizi

Yıl	Sığınmacı	Hekim Başına Düşen Kişi sayısı	Hekim Sayısı	Muayene Sayısı
2013	17.260	1.917	9	26.045
2014	24.888	2.765	9	123.917
2015	25.650	2.850	9	128.489
2016	23.186	2.646	9	137.474
2017	17.914	1.990	9	125.204
2018	12.355	1.235	10	109.002

Kaynak: EGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Sığınmacıların sağlık hizmetinden yararlanıcı sayısı kampta kalanların sayısına bağlı olarak değişken olsa da kampta kalanlar Öncüpınar'da olduğu gibi bedelsiz ve kolay sağlık hizmetlerine erişim imkânı sayesinde ilk yıl bir kenara bırakıldığında artan trendle birlikte kişi başı yılda ortalama 6 kez sağlık hizmetinden faydalanmıştır. Tablo 3-13'deki sağlık analizine göre hekim başına düşen hasta sayısı 1900-2800 arasında değişirken, 2018 yılında kamptan ayrılanların sayısının artmasına bağlı olarak yarı yarıya düşüşle 1200'lere kadar gerilemiştir. EGBM'deki 2015-2018 yılları arası sırasıyla insan hareketliliğine ilişkin veri analizinde; doğum sayısı 2015'de 633, 2016'da 381, 2017'de 62 ve 2018'de 107 olmak üzere toplamda 1220'dir. Bu veriler kampta doğurgan nüfusun gittikçe azaldığına işaret etmektedir. Diğer yandan ölüm vaka sayıları 2015'de 46, 2016'da 31, 2017'de 23 ve 2018'de 18 olmak üzere toplamda 123'dür olması sığınmacı nüfusun arttığını göstermektedir. EGBM'den ayrılarak zamanında geri dönmeyenlerin (fırar) sayıları yıllar itibariyle 2015'de 2423, 2016'da 5184, 2017'de 3980 ve 2018'de 836 olmak üzere toplamda 12.485'e ulaşmıştır. EGBM'de gönüllü geri dönüşle Suriye'ye dönenlerin sayısının 2018 ve 2019' da 0'dır

ancak toplamda 738'e ulaşmıştır bu durum geri dönüş eğiliminin azaldığı hatta yok seviyesine ulaştığı anlaşılmaktadır. Bu açıdan kendi isteği ile kamptan ayrılan sayısı toplamda 13.176 kişidir ve bunların 8.336'sının BM ile GİGM arasındaki kamptan ayrılanlara verilen maddi desteğin etkisiyle 2018 yılında gerçekleşmiştir.

Tablo 3-14: 2013-2019 Yılları EGBM Eğitim Analizi

Dönem	Kreş	Anaokul	İlkokul	Ortaokul	Lise	Kurslar	Özel eğitim	Türk öğretmen	Suriyeli öğretmen	Öğretmen başına düşen öğrenci sayısı
2013-2014	612	400	1.200	500	917	0	21	66	130	18
2014-2015	512	440	1.500	750	1331	0	20	70	125	23
2015-2016	724	500	1.650	680	1.707	0	18	68	127	27
2016-2017	171	603	1.800	478	1.509	0	18	116	120	19
2017-2018	111	823	2.108	1.258	1.100	160	15	161	121	19
2018-2019	53	427	1.521	1.365	549	220	15	170	122	14
Toplam	2.183	3.193	9.779	5.031	7.113	380	107	651	745	20

Kaynak: EGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-14 ve 3-15'de yer alan çocuk ve yetişkinlerin eğitimine ilişkin veri analizine göre; 2013-2014'den ve 2018-2019 yıllarına değin eğitim-öğretim döneminde kreş eğitiminden 2.183, ana okulundan 3.193, ilkokulda 9.779, ortaokulda 5.031, lisede 7.113, kurslarda 380, özel eğitimde 107 öğrenci olmak üzere toplamda 27.786 öğrenci yaygın ve örgün eğitimden faydalanmıştır. ÖGBM eğitim birimi sorumluluğunda 651'i Türk ve 745'i Suriyeli öğretmenin görev yaptığı barınma merkezinde öğretmen başına düşen öğrenci sayısı 20, derslik başına düşen öğrenci sayısı yaklaşık 40 olarak gerçekleşmiştir. Eğitim birimi sorumluluğunda yetişkinlere(bayan-erkek) yönelik dil, mesleki ve hobi amaçlı 7 daldaki 870 kurstan 3.940 erkek ve 16.380 bayan olmak üzere toplamda 20.320 sığınmacı faydalanmıştır.

Tablo 3-15: 2013-2019 Yılları Yaygın Eğitim (Kurs Bilgileri)

sıra	Kurslar	Kurs Sayısı	Erkek Kursiyer	Bayan Kursiyer	Toplam Kursiyer
1	Tekstil	197	-	2.955	2.955
2	Bayan Kuaförlüğü	44	-	1.100	1.100
3	Bilgisayar	64	400	560	960
4	Erkek Kuaförlüğü	36	540	-	540
5	Elektrikçilik	-	-	-	-
6	Demir Doğrama (Kaynakçılık)	-	-	-	-
7	Mobilya Dekorasyon	-	-	-	-
8	Basketbol	-	-	-	-
9	El Sanatlar	300	-	7.500	7.500
10	Halı Dokuma	75	-	1.875	1.875
11	Sanatsal Mozaik	-	-	-	-
12	Resim	-	-	-	-
13	Judo	-	-	-	-
14	Tekvando	-	-	-	-
15	Türkçe Dil	154	3.000	2.390	5.390
16	Toplam	870	3.940	16.380	20.320

Kaynak: EGBM Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Sığınmacıların ÖGBM ve EGBM’de her türlü bireysel ve toplumsal talep ve ihtiyaçları kamu kaynakları ve personeli marifetiyle bedelsiz olarak karşılandığı aşikardır. Düzenli sığınma yönetim politikasının işlevsel araçları EGBM ve ÖGBM konteyner kentte konaklayanlar ile şehir merkezindeki kent sığınmacıları arasında imkan ve hizmetlerden yararlanma bakımından derin bir fark ortaya çıkmıştır. Konuyu ilişkin kamplardaki görevli kamu idarecilerinden Öncüpınar ve Elbeyli Barınma Merkezi yönetici yardımcılarıyla yapılan görüşmede barınma merkezinde kalan Suriyelilerin ilgili aşağıda yer alan düşünce ve kanaatleri bu gerçeğin altını çizmektedir;

“Sığınmacılar şehirde yaşayanlara göre kıyaslanmayacak kadar iyi koşuldalar, hiçbir bedel ödmeden düzenli her türlü kamu hizmetini alıyorlar, günlük olarak kamp içi ve dışında çalışabilecekleri işlerden de gelir sağlıyorlar. Burada Suriyeli doktor, sağlıkçı, öğretmen, usta öğretici, din görevlisi...Türklerle birlikte görev yapıyor, mesleklerini yaparak gelir elde etme yanı sıra meslek kursları ile meslekte öğrenebiliyorlar. Barınma merkezi merkezi

denetimi Valilik denetimi yanı sıra önce AFAD sonra kampların devri ile GİB tarafından yapılmakla birlikte, Türkiye'ye AB ve diğer uluslararası kuruluşlar(BM vs.) adına yurt dışından pek çok siyasi ve bürokratik üst düzey kişilerce ziyarete açık, yılda birkaç kez gelip buradaki sığınmacılarla görüşüyorlar yani şeffaf ve denetlenebilir bir yapı var... Şehirde yaşam mücadelesi veren sığınmacılardan kampa talep ve rağbet var, burada kalanların memnuniyet oranı ve geleceğe bakışında pozitiflik şehirde yaşayanlara göre daha yüksek, ancak bir gün gelecek ve kamp kapanacak o zaman burada izole, her türlü ihtiyaçları karşılanan insanlar kendi ayakları üzerinde durmakta zorlanacak, uyum sorunu çekecek şimdilik tek risk bu..."

Nihayetinde Kilis sığınmacı yönetimi düzenli barınma merkezlerinde mülki idare amiri tarafından sevk-idare edilen ilgili kamu kurum temsilcilerinin yer aldığı bir nevi komisyon eliyle yapılmaktadır. GBM'de kalanların ihtiyaç ve taleplerin karşılanması maksadıyla çıkarılan GKY ile standart oluşturularak öngörülen hizmetler sunulmaktadır. ÖGBM ve EGBM'de kalanlar sıkışık ortamda kamp hayatının sıkıcılığı dışında bir sorunla karşılaşmamıştır ancak bu durum uzun süreli kamp yaşam konforuna alışan sığınmacıların kamptan zorunlu veya gönüllü ayrılmaları halinde Türk toplumuyla uyum sorununa yol açması kaçınılmazdır.

3.2.3.1.3 Seve Geçici Barınma Çadırkenti

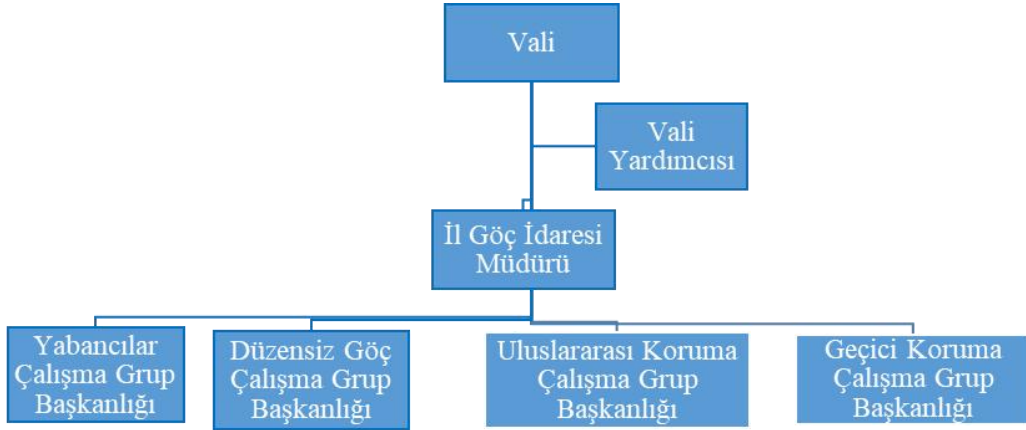
02.07.2013 tarihli Kilis Valiliği kararıyla oluşturulan İl Afet ve Acil Yardım Komisyon Başkanlığının kararıyla 15.000 bin kapasiteli 17.03.2012'de faaliyete geçen Öncüpınar Barınma Merkezi ve 25.000 kapasiteli 03.06.2013 tarihinde Elbeyli Geçici Barınma Merkezinden sonra hızla artan sığınmacı göçüne karşı önlem olarak düşünülmüştür. Bu amaçla sığınmacı nüfus hareketliliğinin tahmin edilenden fazla sayıda Kilis'e gelmesi sonucu geçici iskân amacıyla Çadırkent ve Konteyner Kent Kurulum ve Yönetim Standartlarına uygun olarak Kilis İl Merkezine bağlı Acar Köyünde 10.000 kişilik (Seve Kampı) Geçici Barınma Merkezi (çadırkent) kurulma kararı verilmiştir. Düzenli barınma merkezlerine yerleştirme öncesi ve kapasite artışı sonucu geçici bekleme noktası olarak tasarlanan Seve Geçici Barınma Çadırkenti geçiş noktası olarak öngörülmüştür. Kilis dışında diğer illerde konteyner kentlerin kurulması ve kent sığınmacılığı olgusunun yaygınlaşması sonrası kısa süreli kullanım dışında Seve Çadırkenti kitlesel sığınma yönetim içerisinde fiilen atıl kalmıştır (Kilis AFAD Brifing, 2013).

3.2.3.2. Göç/Sığınmacılar Yönetiminde Kilis Göç İdaresi

Türk göç ve iltica yönetim ihtisas kurumu 11.04.2013 tarihli 6458 sayılı YUKK ile kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğüdür ve aynı kanununun 106. maddesi GİGM'nin merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatını düzenlemektedir. Bu kapsamda taşra teşkilatı yönetmeliği çıkarılarak 81 vilayette il müdürlüğü teşkilatı kurulmuştur. İl göç idareleri, GİGM'nin taşra teşkilatı olarak hiyerarşik olarak il yönetim sistemi içerisinde merkezi idare taşra teşkilatlarında olduğu gibi Valiliklere ve uygulamada görev dağılımıyla bağlı oldukları vali yardımcılarını yönetiminde çalışmaktadır. GİGM, YUKK'un yayımlanmasıyla eş zamanlı kurularak faaliyete başlarken taşra uzantısı müdürlüklerin kurulup faaliyete geçmesi 2015 yılı içerisinde çeşitli tarihlerde kademeli gerçekleşmiştir. İl göç idareleri yeni kurulan teşkilatın taşra uzantısı olarak resmîyette 18.05.2015 tarihi itibarıyla daha önce il emniyet müdürlükleri yabancılar şube müdürlüklerinde yürütülen iş ve işlemleri devralarak fiilen göç yönetimini üstlenmiştir. Bu anlamda Kilis vilayetinde kurulan Göç İdaresi diğer vilayetlerdeki müdürlüklerden biraz gecikmeli olarak 03.12.2015 tarihinde faaliyete geçebilmiştir. Kilis Göç İdaresi göç ve iltica alanında vilayette esas görevli ve yetkili ihtisas kurumu olarak ilk etapta sığınma yönetimini yürüten İl AFAD'la birlikte Suriyeli Sığınmacılar yönetim sorumluluğunu paylaşmak durumunda kalmıştır. Ancak ilerleyen süreçte göç ve iltica alanında geçiş dönem sonrası sığınma yönetim alanındaki müşterek sorumluluk sona ererek 01.01.2018 tarihinden itibaren tek yetkili kurum olmuştur.

Kilis Göç İdaresi il yönetim sistemi içerisinde göç ve ilticadan sorumlu ihtisas kurumu olarak görevlerini Şema 3-7'de görüldüğü üzere müdürlüğe bağlı çalışma grup başkanlıklarıyla sürdürmektedir. GİGM'nin taşra teşkilatı olarak 03.12.2015 tarihinde faaliyete geçen Kilis Göç İdaresinin Şema 3-7'de yer verilen Suriyeli Sığınmacılarla ilgili ihtisas birimi Geçici Koruma Çalışma Grup Başkanlığıdır. Kilis Göç İdaresi Geçici Koruma Çalışma Grup Başkanlığı 17.03.2012 tarihinden itibaren Kilis'e sığınma amacıyla gelen geçici koruma altında bulunan Suriyeli Sığınmacılarla ilgili biriken iş ve işlemleri birden devralmasıyla Müdürlükte en yoğun ve kritik birim haline gelmiştir. Yeni ihdas edilen kurum çalışanların gerek nicelik gerekse nitelik olarak yetersizliği (çalışanların iş ve kamu tecrübesi olmayışı) ve biriken ve de sürekli artan iş yüküyle mukayese edildiğinde Kilis Göç İdaresinin ne denli zor şartlarda faaliyete geçtiği ortaya çıkmaktadır.

Şema 3-7: Kilis Göç İdaresi Yönetimi (Teşkilat)Şeması



Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Nitekim Müdürlüğün sorumluluk alanındaki Suriyeli yabancılarla ilgili Şekil 3-1'de yer verildiği gibi; Suriyeli yabancıların yerli nüfusa oranı %82'ye ulaşmıştır. Bu durum Kilis'in sığınmacı yükü bakımından Türkiye'de nüfusuna oranla 1. ve Suriyeli nüfusun bulunduğu iller arasında ise 10. sırada yer alması sonucunu doğurmuştur.

Şekil 3-1: Suriyelilerin Kaldığı ilk 10 Şehir



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Tablo 3-16: 2012-2019 Yılları Suriyeli Sığınmacı Sayısı

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
13.068	39.931	47.849	123.205	122.327	131.881	115.915	117.235

Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Göç İdaresinin faaliyete geçmesine değin sürekli artış göstererek biriken sığınmacı yüküne ilişkin Tablo 3-16'daki veriler durumun ciddiyetini gösterir niteliktedir. Kilis Göç İdaresi kurulmasından bir yıl önceki sığınmacı sayısı 47.849'den kurulmasından bir yıl sonra 122.327'ye ulaşmıştır. Buna göre kentte kayıtlı Suriyeli sığınmacı nüfusu 18.03.2012'de ÖGBM'nin açılmasıyla 819 kişi iken sığınmacı sayısı kısa sürede katlanarak 2016 ve 2017'lerde Kilis nüfusunu geçmiştir. Kilis vilayetinde bulunan kayıtlı sığınmacı 2012'den 2019'a yaklaşık 9 kat artış göstermiştir kaldı ki Türkiye'ye Kilis üzerinden giriş yapıp bir süre konakladıktan sonra başka kentlere dağılan sığınmacılar bu rakama dahil edilmemiştir. Kilis Göç İdaresinin iş ve işlemlerini sürdürdüğü yabancıların neredeyse tamamı geçici koruma altında bulunan Suriyeli Sığınmacılardan oluşmaktadır. Kilis'te bulunan Suriyelilerin %85'i il merkezinde ikamet etmektedir. Suriyelilerin nüfus yoğunluğu bakımından 1/3'ü barınma merkezlerinde ve 2/3'ü kent merkezi arasında bölünmüştür. Ancak ilerleyen süreçte barınma merkezlerinin külfeti ve sığınmacılar için uzun süreli izole yaşamın sakıncaları göz önüne alınmasıyla GİGM ile BMMYK arasındaki kamp dışı yaşamı teşvik eden proje geliştirilerek barınma merkezleri önemli ölçüde boşaltılarak sığınmacı yükü şehir merkezine kaymıştır. Bu kapsamda Aralık 2018'e kadar Öncüpınar ve Elbeyli Barınma Merkezlerinde 25 bin civarında sığınmacı kalırken kamptakilerin genel sığınmacı nüfusuna oranı ilk etapta %21,4'e, proje kapsamında kampta kalanların sayısı 14 binlere gerilemesiyle %12'lere kadar gerilemiştir. Bu anlamda Türkiye genelinde 81 vilayete dağılan Suriyelilerden 2017 Aralık ayı sonunda 228.251 kişi kamplarda barınıyor iken kamp dışına teşvik projesiyle kamplardaki Suriyeli sayısı 2019 başında 136.880'e gerilemiştir. Böylece Türkiye geneline yayılan 3.6 milyon Suriyeli Sığınmacıdan 136.880'i kamplarda (%3,8), geriye kalan 3.46 milyonun (%96,2) şehirlerde yaşadığı düşünüldüğünde Kilis'te kamplarda kalanların oranı Türkiye ortalamasının oldukça üzerindedir. Kilis'te kamptan ayrılanlar başka şehirlere gitmek yerine Kilis şehir

merkezini tercih ederek daha önceki ‘kent mülteciliği olgusu kapsamına giren sığınmacı sayısı artış göstermiştir.

Tablo 3-17: 2019 yılı Kilis İli Genel Yabancı Sayısı

Geçici Koruma	İkamet İzinli	Uluslararası Koruma	İl Yabancı Nüfusu	İl Türk Nüfusu	İl Genel Nüfusu
117.235	767	5	118.007	142.541	260.548

Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019

Tablo 3-18: 2019 Yılı Kilis İli Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancı Sayısı

İlçe	Toplam
Merkez	100.026
Elbeyli	17. 524
Musabeyli	301
Polateli	156
Genel Toplam	118.007

Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-17 ve 3-18’de Kilis’in kitlesel sığınmacı yükünü yansıtan rakamlar 2012’den 2019’a 7 yıl içerisinde geline noktaı ortaya koymaktadır (Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019). Kilis’te bulunan sığınmacıların demografik özellikleri Türkiye geneliyle kıyaslandığında şehrin göç yükü dolayısıyla Kilis İl Göç İdaresinin sorumluluğun ağırlığı daha net anlaşılabilir. 30.06.2019 itibariyle Türkiye geneli geçici koruma altındaki yaklaşık 3.6 milyon Suriyeli Sığınmacının Türk nüfusuna oranı %4,40’iken Kilis’teki 118.007 Suriyelinin il genel nüfusuna oranı %82’dir. Kilis’i sırasıyla; % 21,85 ile Şanlıurfa (444. 923), %26,73 ile Hatay (430. 357),) %21,16 ile Gaziantep (429.302) oranlarıyla takip etmektedir. İstanbul ise 548.483 Suriyeli nüfusuyla ilk sırada yer alsa da şehir nüfusuna oranı %3,64’te kalmıştır (Mülteciler Derneği, 2019). Türkiye geneli 5 milyon civarında olduğu tahmin edilen yabancı nüfusun; 3.6 milyonu (%72) geçici koruma altındaki Suriyeli, 938.482’si (%18,6) ikamet izinli, 114.537’i (%2,3) uluslararası koruma başvuru sahibidir.

Tablo 3-19: Suriyeliler Yaş ve Cinsiyet Dağılımı

Yaş ve Cinsiyet	Toplam Sayı
0-17 yaş grubu (çocuk)	53.454
18-64 yaş grubu (yetişkin)	59.454
65+ yaş grubu (yaşlı)	3.810
Kadın	53.358
Erkek	61.877
Toplam	117.235

Kaynak: Kilis Göç İdaresi Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

2012 yılında 13.068 kayıtlı Suriyeli bulunan Kilis vilayetinde Haziran 2019'da 118.007 yabancı nüfusun 117.235'i (%99,4) geçici koruma statüsündeki sığınmacılar oluşturmaktadır. Kilis'te sığınmacıların yaş ve cinsiyet durumunu gösteren verilerin yer aldığı Tablo 3-19 ile Türkiye genelinde bulunan sığınmacı nüfus ortalamasıyla yaş ve cinsiyet özellikleri bakımından mukayese edildiğinde; Kilis'teki genel sığınmacı nüfusun 117.235 kişinin (%52,8) 61.877 erkek, (%47,2) ve 55.358 kadınlardan oluşmaktadır. Türkiye genelinde yaşayan 3.6 milyondan fazla Suriyelinin ortalaması ise nüfusun % 54,3'e tekabül eden 1.953.784'ü erkek ve %45,7'sini oluşturan 1.651.831'i kadınlardan oluşmaktadır. Kilis'teki sığınmacılardan çocukları temsil eden 0-17 yaş aralığında yer alan 53.454 kişi (%45,6), yetişkinlerin yer aldığı 18-64 yaş grubu aralığındaki 59.971(%51,2) ve üretken nüfus dışında yer aldığı düşünülen 65+yaş üzerindeki nüfus ise 3.810 kişidir (%3,2). Aynı yaş grubu Türkiye geneliyle mukayese edildiğinde 0-18 yaş aralığında Türkiye'deki Suriyelilerin sayısı 1.655.381 kişi (%45,9), 18-64 yaş aralığındakiler 1.783.441 (%52,1) kişi ve 65 yaş ve üzerinde ise 71.178 (% 2) kişidir. Bu açıdan yaş grubu sayı ve oranlar bakımından Kilis ile Türkiye geneli mukayese edildiğinde sayı ve oranların birbirine yakın olduğu görülmektedir.

Bir başka anlatımla, Kilis Göç İdaresi 03.12.2015 tarihinde faaliyete geçmesiyle barınma merkezlerindeki sığınmacıların yönetim sorumluluğunu üstlenen AFAD'la müştereken Suriyeli Sığınmacılar yönetimine kendiliğinden dahil olmuştur. Müdürlüğün faaliyete geçtiği dönem çalışma ortamı yoğunluktan ibarettir. Nitekim Müdürlüğün sorumlusu olduğu sığınmacıların sürekli artış gösteren sayıları ve sorunları sıradanlaşmıştır. Müdürlük sığınma yönetiminde rutin ve rutin dışı iş ve işlemler, kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon görevlerini gerek tecrübe

Suriyeli Sığınmacılar yönetimine kendiliğinden dahil olmuştur. Müdürlüğün faaliyete geçtiği dönem çalışma ortamı yoğunluktan ibarettir. Nitekim Müdürlüğün sorumlusu olduğu sığınmacıların sürekli artış gösteren sayıları ve sorunları sıradanlaşmıştır. Müdürlük sığınma yönetiminde rutin ve rutin dışı iş ve işlemler, kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon görevlerini gerek tecrübe gerekse sayısı yetersiz meslek memurları ve geçici görevlendirmeye çalışan emniyet ve diğer kurumlardan alınan personellerle yürütmektedir. Böylece ağır iş yükü altında kurularak faaliyete geçen Kilis Göç İdaresi 03.12.2015- 01.01.2018 tarihleri arasında sığınma yönetiminde uzmanlık ve tecrübe gerektiren iş ve işlemleri yürütmek durumunda kalmıştır. Bu minvalde Müdürlük bir yandan Kilis vilayetinde il merkez nüfusunu aşan Suriyeli Sığınmacıların bireysel ve toplumsal taleplerine diğer yandan Suriyeli Sığınmacılar yönetimine kendiliğinden dahil olmuştur. Müdürlüğün faaliyete geçtiği dönem çalışma ortamı yoğunluktan ibarettir. Nitekim Müdürlüğün sorumlusu olduğu sığınmacıların sürekli artış gösteren sayıları ve sorunları sıradanlaşmıştır. Müdürlük sığınma yönetiminde rutin ve rutin dışı iş ve işlemler, kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon görevlerini gerek tecrübe gerekse sayısı yetersiz meslek memurları ve geçici görevlendirmeye çalışan emniyet ve diğer kurumlardan alınan personellerle yürütmektedir. Böylece ağır iş yükü altında kurularak faaliyete geçen Kilis Göç İdaresi 03.12.2015- 01.01.2018 tarihleri arasında sığınma yönetiminde uzmanlık ve tecrübe gerektiren iş ve işlemleri yürütmek durumunda kalmıştır. Bu minvalde Müdürlük bir yandan Kilis vilayetinde il merkez nüfusunu aşan Suriyeli Sığınmacıların bireysel ve toplumsal taleplerine diğer yandan diğer kurumlardan alınan personellerle yürütmektedir. Böylece ağır iş yükü altında kurularak faaliyete geçen Kilis Göç İdaresi 03.12.2015- 01.01.2018 tarihleri arasında sığınma yönetiminde uzmanlık ve tecrübe gerektiren iş ve işlemleri yürütmek durumunda kalmıştır. Bu minvalde Müdürlük bir yandan Kilis vilayetinde il merkez nüfusunu aşan Suriyeli Sığınmacıların bireysel ve toplumsal taleplerine diğer yandan Suriyeli Sığınmacılar yönetimine kendiliğinden dahil olmuştur. Müdürlüğün faaliyete geçtiği dönem çalışma ortamı yoğunluktan ibarettir. Nitekim Müdürlüğün sorumlusu olduğu sığınmacıların sürekli artış gösteren sayıları ve sorunları sıradanlaşmıştır. Müdürlük sığınma yönetiminde rutin ve rutin dışı iş ve işlemler, kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon görevlerini gerek tecrübe gerekse sayısı yetersiz meslek memurları ve

geçici görevlendirmeyeyle çalışan emniyet ve diğer kurumlardan alınan personellerle yürütmektedir. Böylece ağır iş yükü altında kurularak faaliyete geçen Kilis Göç İdaresi 03.12.2015- 01.01.2018 tarihleri arasında sığınma yönetiminde uzmanlık ve tecrübe gerektiren iş ve işlemleri yürütmek durumunda kalmıştır. Bu minvalde Müdürlük bir yandan Kilis vilayetinde il merkez nüfusunu aşan Suriyeli Sığınmacıların bireysel ve toplumsal taleplerine diğer yandan Müdürlük sığınmacılarla ilgili AFAD'la rol ve yetki açısından müşterek çalışırken 01.01.2018'de Öncüpınar ve Elbeyli GBM'lerde kalan yaklaşık 25 bin sığınmacının yönetimini AFAD'tan devralmasıyla sığınma yönetiminde tek yetkili aktör olmuştur. Müdürlüğün vilayette göç ve iltica yönetiminden sorumlu ihtisas kurumu olarak diğer vilayetlerdeki benzerleriyle mukayese edildiğinde yoğun çalışma ortamı içerisinde ağır bir yük ve sorumluluk taşıdığı ortadadır. Esasen Kilis'te kurulan İl Göç İdaresi Hatay, Gaziantep ve Ş. Urfa illeri bir kenara bırakılacak olursak kurumsal kapasitesini aşan sorumluluk ve iş yüküyle faaliyete geçer geçmez karşılaşmak durumunda kalmıştır. Kilis Göç İdaresinin kurumsal tecrübe ve kapasitesini aşan sığınmacı yüküyle faaliyet gösterirken ilave yük olarak AFAD tarafından sığınmacılara yönelik yürütülen işleri devralmasıyla iş hacmi katlanmıştır. Müdürlüğün göç-iltica yönetiminde üstlendiği sorumluluklar; ildeki kamu, yerel ve meslek örgütlerinin Suriyelilerle ilgili sorunları ile çalışmalarında rehberlik ve koordinasyon, barınma merkezlerinin yönetimi, gündelik rutin iş ve işlemler, şehirde faaliyet gösteren yardım kuruluşları yardım komisyon toplantılarının yürütülmesi (koordinasyon), ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve toplantıların organize edilmesi (BMMYK vd. kuruluşlarla işbirliği), Suriyelilere yönelik sosyal uyum ve entegrasyon çalışmalarına yönelik çalışmalar (sosyal uyum ve entegrasyon) gibi bir birine benzemeyen her birisi ayrı bir uzmanlık ve tecrübe gerektiren konu başlıklarında- kurulmasından henüz birkaç yıl geçmemişken- il düzeyinde Valiliğin göç yönetiminden sorumlu ihtisas birimi olarak faaliyetlerini sürdürmek durumunda kalmıştır.

3.2.3.3. Kilis Vilayetinin Kent Sığınmacıları Yüğü

2011 Suriye Krizinin kitlesel sığınma hareketine yol açmasıyla Dünyada Türkiye, Türkiye'de nüfusuna oranla Kilis en fazla sığınmacı barındıran yer konumundadır. Türkiye'nin sığınmacı ülkesi olmasında kuşkusuz hükümetin ilan ettiği koşulsuz kabul politikası yanı sıra sığınmacıları kendisine çeken coğrafi yakınlık ve ortak tarihin geliştirdiği kültürel aşinalık faktörleri etkilidir. Bu doğrultuda 29.04.2011 tarihinde 252

kişilik sığınmacının Hatay İli Yayladağı İlçesinde çadır kente yerleştirilmesiyle başlayan süreçte güncel olarak 3.6 milyonu aşan sığınmacı stokuna ulaşılmıştır. Suriyeli Sığınmacı yükünün ülke geneline giderek yayılmasında geçicilik varsayımıyla ilan edilen açık kapı (iltica) politikası doğrultusunda ülkeye sığınanların koşulsuz kabulü etkilidir (Ulusoy, 2019: 296-297). Kilis vilayeti hükûmetin kabul politikasıyla sığınmacılara kucak açması sonrası Suriye sınırında yer alan Hatay, Gaziantep ve Şanlıurfa illeriyle birlikte sığınmacıların ülkeye gerek giriş-geçişinde gerekse kalışında nüfuslarına oranla en çok sığınmacıya ev sahipliği yapmak durumunda kalmıştır. Esasında Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar yönetiminde temel varsayımı; 100 bin kişilik muhtemel göç dalgasının kısa süreli geliş ve kalışına yönelik sınırdaki tampon bölge ya da sınır illerinde geçici barınma merkezleri kurularak gelen sığınmacıların bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarını karşılanması ve Suriye'de istikrarın kısa sürede sağlanmasıyla gelenlerin geri dönüşü öngörüsüne dayanmaktadır. Bu amaçla oluşturulan kitlesel sığınma yönetim politikası sığınmacıların Türk toplumundan izole olarak geçici barınma merkezlerinde (sığınmacı kamplarında) düzenli ve planlı yönetim kurgusu içerisinde geliş, kalış ve geri dönüşü şeklinde tasavvur edilmiştir (Kaya, 2020: 597). Suriyeli Sığınmacıların sayısının ve kalış süresinin sınırlı olarak öngörülmesinde, Arap Baharı adlı yönetim karşıtı halk hareketlerinin yönetimleri kısa sürede iktidardan ayrılmasıyla sonuçlandığından aynı sonucun kısa sürede Suriye'de de yaşanarak Esad rejiminin iktidardan ayrılmasıyla bozulan istikrarın tekrar sağlanacağı temel varsayımı yatmaktadır. Bu nedenle ülkeye geleceği tahmin edilen (yüz bin civarında) sığınmacının kısa süre de (bir yıldan az süre) içerisinde geri döneceği tahmini üzerine Türkiye Suriyeli Sığınmacılarla ilgili stratejisini geçicilik varsayımı üzerine inşa etmiştir. Ancak gelinen nokta şunu göstermektedir; Türk sığınma stratejisi geçicilik varsayımını bir kenara bırakarak sığınmacıların kalıcı olabileceği gerçeğiyle yüzleşerek katılımcı modelde uyum süreciyle yeniden belirlenmelidir (Erdoğan, 2019:145-146). Ancak 2011 Suriye Krizi Suriye'deki muhalifler- rejim arasındaki iç karışıklık olmaktan çıkarak zamanla ABD ve AB'nin (küresel güçlerin) siyasi ve askeri olarak Rusya ve İran'ın da müdahil olmasıyla durum iç savaş olmaktan çıkmıştır. 2011 Suriye Krizinin bölgesel ve küresel aktörlerin müdahalesiyle siyasi sorumlusu Esad rejiminin kısa sürede iktidardan ayrılmayacağı anlaşılmış ve iç çatışma ve savaş giderek ülke geneline yayılmasıyla sürecin uzamasına ve yakın gelecekte bitmeyeceğini göstermektedir (Deniz, 2013: 325).

Dolayısıyla Türkiye Suriye Krizinin Arap Baharı yönetim karşıtı hareketlerden farklı seyir izlemesiyle Türkiye'nin iltica politikasındaki temel varsayımı (geçicilik tahmini) tutmamıştır. Türkiye'nin sığınmacı kampları aracılığıyla sınırlı sayıdaki Suriyelilere kısa süreli ev sahipliği yapacağı öngörüsüne bağlı geliştirdiği Suriyeli Sığınmacılar stratejisi gün geçtikçe boşa çıkmasıyla sığınmacı yükü giderek artmıştır. Suriye krizinin sığınmacılar soruna dönüşmesinden birkaç yıl sonra sayıları bir milyonu bulan Suriyeli Sığınmacıların sayısı düzenli kampların kapasitesini çoktan aşmış ve sığınmacıların başta sınır illeri olmak üzere ülkenin 81 vilayetine yayılmasıyla göç yükü sivil halkın, yerel idarelerin, yardım kuruluşları ve kamu kurumlarının omuzlarına yük binmiştir. Suriyeli Sığınmacılar yerel halk ile hiçbir uyum sürecine tabi tutulmaksızın doğrudan yerel halkla kamusal ve özel yaşam alanını birlikte yaşama mecburiyetinde kalması yani sığınmacıları toplumsal yaşam ve kamu düzeni içerisinde ahenk ve uyum içerisinde tutacak sürecin planlanmaması pek çok sorun ve sıkıntının yaşanmasına yol açmıştır.

Türk iltica stratejisinin temel aracı düzenli barınma merkezlerinde (kamplarda) yaşayan Suriyeliler ve şehir merkezlerindeki kent sığınmacıları kamu düzeni ve toplumsal yaşam üzerindeki etki ve sonuçlar bakımından ayrılmaktadır. Suriyeli Sığınmacıların demografik ağırlığına bağlı olarak bulunduğu yer kamu ve özel yaşam alanlarını derinden etkilediği malumdur. Suriyeli Sığınmacıların ülkeye ilk giriş tarihi 29.04.2011'de Hatay ilindeki 252 kişilik varlığı aradan geçen sekiz yıl sonra 25.04.2019'da 81 vilayete dağılarak 3.6 milyona ulaşması sığınmacı yükünün ulaştığı seviyeyi ortaya koymaktadır. Nitekim, sığınmacılardan düzenli yönetim içerisinde kamplarda kalanların kentlerde dağınık olarak yaşam mücadelesi veren kent sığınmacılarına oranı sürekli düşüş göstermesi sığınma yönetiminde sığınmacı yükünün topluma sirayet etmemesi planının işlemediğini gösteriyor. Bahse konu barınma merkezlerinde kalan sığınmacıların toplam sığınmacı stokuna oranı 2011-2014 yılları arasında %20'ler seviyesinde iken, 2014-2018 yılları arasında %10'lara, güncel olarak ise 25.04.2019 tarihi itibarıyla %3'lere kadar düşmesi hatta %1'lere düşüşün tahmin edilmesi (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019) yükün yerelde toplum üzerinde kaldığını göstermektedir. Sığınmacıların barınma merkezleri dışına taşmasıyla ortaya çıkan kent sığınmacılığı olgusu içindeki sığınmacılar uyum sürecine tabi olmaksızın Türkiye geneline yayılarak bireysel ve toplumsal beklenti ve ihtiyaçların karşılanması mülki makamlar, mahalli yönetimler nihayetinde yerel halkın omuzlarına bırakılması buna

işarettir (Esen, 2019: 176). Suriyelilerin barınma merkezleri dışında yerel halkla hiçbir uyum ve hazırlık sürecine tabi olmaksızın birlikte yaşama zarureti farklı etnik ve kültürel özellikleri olan iki toplumun resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında etkileşimi kaçınılmazdır. Suriyeli sığınmacılarla yerel halkın kamusal ve yerel hizmet ve imkânları paylaşmaya başlamasıyla başta güvenlik, eğitim, sağlık, ekonomi alanlarında olmak üzere pek çok alanda doğal olarak sosyal sorunları da beraberinde getirmiştir (Ulusoy, 2019: 277). Bir başka ifadeyle yerel halk, yerel idareler ve kamu kurumları sığınmacıları Türkiye genelinde olduğu gibi Kilis'te de kalıcı olarak görmemiş ve ev sahibi psikolojisiyle savaş mağduru ve mazlumu olarak gördükleri sığınmacıların mağduriyeti ve gelenlerin kısa sürede geri döneceği düşüncesiyle katlanma yolunu seçmiştir. Ancak zamanla geçiciliğin uzamasıyla iki toplumun bir arada yaşam alanını zoraki paylaşımı kamu ve yerel hizmetlerdeki aşırı kullanımla sığınmacı kaynaklı sorunlar gün yüzüne çıkmasıyla ilerleyen süreçte toplumdaki sığınmacılara karşı sabır ve katlanma duygusu yerini öfke ve kızgınlığa bırakmıştır. Suriyelilerin varlığı ev sahibi toplumda göçmenlerin sorun ve sıkıntıları kaynağı olduğuna dair algı zamanla gelişerek toplumsal zihne yerleşmesine neden olmuştur. Suriyeli sığınmacı-yerel halk arasındaki ilişki ilk dönemdeki sabır ve merhamet duygularının azalmasıyla zamanla daha çok güvenlik ve ekonomi endişesi ekseninde gelişerek sığınmacılara karşı genellikle olumsuz bakış açısına yol açmıştır. Göçmenlerin güvenlik sorununa yol açtığı, ekonomik ve sosyal bir yük olduğu düşüncesi yanı sıra diğer alanlardaki olumsuzlukların kaynağı olarak görülmesi esasen göç alan toplumların müşterek ön yargı ve algısıdır (Castles and Miles, 2008: 20). Nitekim Türk toplumunun göç sosyopsikolojisi de dünya genelinde göçe maruz toplumlarda olduğu gibi göçmenlere yönelik olumsuz (tedirgin) bir bakış açısıyla göçmen-güvenlik, göçmen-işsizlik, göçmen-salgın hastalık gibi olumsuz eşleştirmelerle göçmenlere (yabancılara) karşı negatif eğilim içerisindedir (Kızmaz, 2018: 399). Aslında farklı dil, din ve etnik-kültürel kimliklerin göçmen-ev sahibi sıfatıyla karşılaşmasının ya da farklılığından mütevellit karşıtlığı ya da çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır. Göç alan toplumdaki bireyler ve kurumlar bu farklılıklar üzerinden göçmeni ötekileştirmekte, toplumsal huzur ve kamu düzenini bozma riski barındırdığı düşüncesiyle göçmene karşı olumsuz bir tavır ve tutum içerisine girmektedir. Bu durum göçmenlerin varış ülkesinde uyum ve entegrasyonunu güçleştirdiği gibi güvenlik kaynaklı hadiselerin yaşanmasıyla aradaki soyut kaygıların

somut göçmen karşıtlığı, nefret ve ırkçılığa dönüşme risklerini barındırmaktadır (Karasu, 2018: 337). Göçmenlere yönelik yerel halk ve kamu görevlilerinin bu olumsuz ortamda sağlıklı düşünme ve hizmet sunmalarını zorlaştırdığı gibi toplumsal huzur ve barış ortamını da zedelenmektedir. Kilis'teki sığınmacılara bu riskler göz önüne alındığında olumsuz tavır ve tutumların zamanla nefret, ayrımcılık ve ırkçılığa dönüşmemesi ve göçmenlerin yaşadığı topluma uyum sağlama yeteneğinin körelmemesi için toplumsal algıya yönelik idari tedbirler önem kazanmaktadır. Valiliğin bu süreçte ilgili birimi olarak basın ve halkla ilişkiler biriminin doğru, zamanında ve etkili, kurumlar arası ve topluma bilgi akışı sağlama yanı sıra bilhassa kamuoyu algısına yön veren kitle iletişim araçlarında üslup ve içeriğin kontrol ve yönlendirilmesi gerekliliğini göstermektedir. Göç ve iltica yönetimi etkin ve sağlıklı işleyişi, göçe ilişkin karar ve eylemlerin toplumsal tabanda karşılık bulması açısından da göçmen-ev sahibi toplum arasındaki iletişim araçlarının bilinçli ve sorumlu davranması önemlidir. Suriyelilerle ilgili yerel ve ulusal görsel, yazılı medya ve sanal paylaşımlarda olumsuz temalı haberlere yer verilmesi, kamu kesimi ve yerel hizmet sunanların işini zorlaştırdığı gibi göçmen karşıtlığı ve nefret duyguların yol açarak Türk-Suriyeli toplumları arasındaki insani ve vicdani yaklaşımı zayıflatarak toplumsal huzur ve güveni risk altına sokmaktadır. Suriyeli algısıyla ilgili pek çok araştırma yapılmış ve bunların sonuçları (önerme ve tespitleri) birbirine yakındır. Bunlardan doktora tez çalışmasında incelenen medya içerik analizinde 857 haberden, 375'inin suç ve adli olaylarla ilgili yer verilmesi, sosyal medya paylaşımlarında Türk toplumunun endişe ile takip ettiği vatandaşlık-suç-işsizlik konularında dikkat çekici paylaşımların yapılması (Şahin, 2018: 121 ve 129) toplumsal algının yönetimini olumsuz etkilemektedir.

Dünya'nın her yerinde göçmenler sınırdan girdikten itibaren ikamet olarak seçtiği yerleşim yerinin ilk olarak demografik yapısını ve şehirleşmeyi (imar ve kent düzenini) yerel halkla yaşamın çeşitli alanlarını paylaşarak etkiler (Yaşar, 2017: 21-24). Suriyelilerin varlığı kentleşme sorunları olan Kilis vilayetinde ilk olarak hızlı nüfus artışıyla çarpık kentleşme ve gecekondulaşma, sağlıksız yapıların meskenleşmesiyle kendini göstermiştir. 1995 yılına kadar Gaziantep İline bağlı bir ilçe iken il statüsü kazanan Kilis düzenli kentleşme çabası içerisinde iken, çoğunluğu Suriye kırsal bölgelerinden gelen ve sayıları bir dönem yerleşik nüfusu aşan ve şehrin belirli semt ve mahallerinde kümelenen Suriyeli Sığınmacılar Kilis'in düzenli imar ve iskân çabalarını

menfi etkilemiştir. Sığınmacıların 17.03.2012 tarihinde Kilis vilayetine getirilerek toplumdan izole olarak barınma merkezlerinde kalacağına yönelik toplumsal beklenti ve idari planın boşa çıkmasıyla kent sığınmacılığı olgusu ortaya çıkmıştır. Kilis vilayetinde barınma merkezlerinin kapasitesinin kısa sürede dolmasıyla Suriye-Türkiye sınırındaki Kilis'e gelen ve kalan ve de Kilis üzerinden başka il ve bölgelere gitmek isteyen Suriyelilerin şehir merkezinde dağınık iskânı çeşitli sıkıntı ve sorunlara kaynaklık etmiştir.

Bu durum kamu ve yerel kaynakların yetersizliğini beraberinde getirerek yerel halkın konforunu olumsuz etkilemiştir. Kilis Belediyesinin yerleşik nüfusa göre planlayıp sunduğu hizmetlerin kullanıcıları kısa sürede neredeyse iki katına çıkmasıyla yerel halkın faydalandığı hizmetlerin nicelik ve niteliği düştüğü gibi fert başına ödenek alan Kilis Belediyesinin ödenekleri yetersiz kalmıştır. Suriyelilerin varlığı zamanla kuraklık etkisi gibi doğal ve çevresel etkenlerle birleşmesiyle içme suyu ve kanalizasyon sorunları baş göstermesiyle şehrin imkân ve kapasitesini aşan kullanıcı yoğunluğu doğal olarak içme suyu ve atık su gibi temel hizmetlerde kıtlık ve yetersizliğe neden olmuştur (Cincikci, 2016). Suriyelilerin geçiş güzergâhında yer alan sınır kenti Kilis vilayetinde bir süre sığınmacılar camiler, parklar, okullar gibi toplu kullanım yerlerinde bir kısmı da şehrin sağlıksız yapılarda mahalle ve semtlerde kümelenmeleriyle şehirdeki huzur ve sükûn bozulmuştur. Kilis şehir merkezindeki sığınmacı sayısının 2014 yılı sonrası ani artışla kent merkezindeki yerel nüfusu aşması beklenmedik bir gelişme olarak resmi ve sivil yaşamda şok etkisi yaratmıştır. Kilis göç ve iltica yönetimi Valiliğin hiyerarşik amirliğinde ihtisas kurumları AFAD ve Göç İdaresi, kamu kurumları ile belediye yani vilayetteki resmi kurumların kurumsal kapasite ve planlama eksikliği kamu ve özel yaşam alanlarında yaşanan sorunların kontrol ve yönetimini zorlaştırmasında önemli rol oynamıştır. Kitleli sığınmacıların demografik yapıyı değiştiren kent merkezi ağırlıklı yerleşimi Kilis'in kamu düzeni ve toplumsal huzurunu derinden etkileyerek resmi ve gayri resmi yaşam alanında çoğunlukla olumsuz sonuçların kaynağı olmuştur.

3.2.3.3.1. Demografik Etkiler

Suriyeli Sığınmacıların varlığının ilk etkisi demografik yapı ve özellikleri üzerinde meydana getirdiği etkilerdir. Nitekim Güneydoğu Anadolu Bölgesinde (GAP)

nüfus artış hızı en düşük -hatta bazı yıllar eksi nüfus artış hızına sahip- Kilis vilayeti, Suriyeli Sığınmacıların barınma merkezleri kapasitesinin dolmasıyla yeni gelenlerin doğrudan kentsel yaşam alanına dahil olması sonrası il genel nüfus ve nüfus yoğunluğu hızla katlanarak artmıştır. Bu açıdan Kilis'te Tablo 3-20'deki veriler esas alındığında sığınmacı nüfusun mevcut nüfusa eklenmesiyle il genel nüfusu ikiye katlanarak temel nüfus istatistiklerinde (kadın-erkek oranı, doğurganlık oranı, yaş dilimi vs.) ciddi değişiklikler meydana gelmiştir.

Tablo 3-20: 2012-2018 Yılları Kilis İl ve İlçeler Nüfus ve Yoğunluk

İl/İlçeler	Yüzölçümü	2012 Nüfus	2012 Yoğunluk	2018 Nüfus	2018 Yoğunluk
Kilis Merkez	610	99.056	162	116.034	190
Musabeyli	340	13.871	40	14.620	42
Elbeyli	238	5.943	25	6.526	27
Polateli	218	5.448	25	5.190	25
Toplam	1.412	124.320	86	142.541	101
Türkiye	780.043	75.627.384	98	82.003.822	107

Kaynak: Kilis Göç İdaresi ve Kilis Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü Brifinglerden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-20'de yer alan verilerin analizinde; Sığınmacıların varlığından bir önceki yıl 2012'de il genel nüfusu 124.320 kişiden oluşan Kilisliilerin %79'u şehir merkezinde ve geriye kalan %21'i ise ilçe ve köylerde ikamet ederken nüfus yoğunluğu 86/km²'dir. Sığınmacıların varlığının en fazla hissedildiği 2017 yılına gelindiğinde; Kilis'in genel nüfusu 136.819 kişiye ulaşarak il genel nüfusunun %82,3'ü şehir merkezinde ve geriye kalan %17,7'si ise ilçe ve köylerde ikamete ederken nüfus yoğunluğu 99/ km² ve kent merkez nüfus yoğunluğu 190 km² olarak gerçekleşmiştir. Ancak 2017 yılı Suriyeli Sığınmacı nüfus hesaba katıldığında; il genel nüfusu 268.700'e, kent merkez nüfusu 241.305'e, il genel nüfus yoğunluğu 179 km²'ye ve kent merkez nüfus yoğunluğu 356 km²'ye kadar yükselmiştir. Kilis'te bulunan Suriyelilerin il genel nüfusuna oranı %96,74'tür ve bu durum 2017 yılında sığınmacıların demografik yapıdaki en yüksek oran ve rakama ulaştığı anlamına gelmektedir. Kilis'te 2017 yılı sonrası Suriyeli nüfus azalış eğilimine girmesine rağmen toplumsal ve kamusal yaşam içerisinde azalış hissedilir seviyede değildir çünkü 2019 yılında Kilis'te bulunan

sığınmacıların oranı il genel nüfusuna oranı %82,8 olarak halen yüksek bir seviyededir (Kilis Nüfus ve Vatandaşlık, Göç İdaresi Müdürlükleri Brifingler, 2019).

Tablo 3-21: 2012-2019* Yılları Kilis Sığınmacı Nüfus ve Oranları

İl Merkezi/GBM'ler	2012	2014	2016	2017	2018	2019*
Kilis Merkez	0	59.951	85.857	105.486	101.257	-
Kilis GBM'ler	819	37.576	36.470	26.395	14.370	-
Toplam	819	97.527	122.327	131.881	115.987	118.007
İl Nüfusu	124.320	128.586	130.655	130.825	136.819	142.541
Suriyeli Oranı (%)	0.1	75.8	93.6	100.8	84.8	82.8

*30.06.2019 tarihli Kilis Göç İdaresi Müdürlüğü verileridir

Kaynak: Kilis Nüfus ve Vatandaşlık İşleri ve Göç İdaresi Müdürlükleri Brifinglerden araştırmacı tarafından derlenmiştir

Tablo 3-21'deki Kilis'in demografik yapısını değiştiren sığınmacıların varlığına ilişkin diğer verilere göre; 17.03.2012 tarihinde 819 kişilik ilk sığınmacı kafilesinin ÖGBM'ye yerleştirilmesiyle başlayan sığınmacı varlığı 03.06.2013'te Elbeyli İlçesi sınırlarında ikinci GBM'nin açılmasıyla sayısı hızla katlanarak 2014 yılında 37.576'ya ulaşmıştır. Sığınmacı sayısının artış eğilimi sürdüğünden Kilis vilayetinde özellikle 2014 yılı sonrası sığınmacı nüfusun hızlı artışıyla nüfusundan fazla sığınmacıyı (2016 yılı içerisinde geçici bir dönem) barındıran şehir özelliği kazanarak demografik yapı yerel halk aleyhine bozulmasına yol açmıştır. Sığınmacı sayısının kısa sürede katlandığını gösteren resmi verilere göre; Mart 2012'de Kilis'te sadece 819 Suriyeli Sığınmacı varken bu rakam Nisan 2013'te 14 binlere ve 19 Nisan 2014 tarihinde Kilis'te Öncüpınar ve Elbeyli GBM'lerde barınan sığınmacı sayısı 37.678'e ulaşmıştır. Öncüpınar GBM ve Elbeyli GBM'lerdeki 40 bine yakın Suriyeli Sığınmacı toplumdaki izole olduğundan kamu düzeni ve toplumsal huzura olumsuz etkisi olmadığı gibi iktisadi olarak katkı sağlamıştır. Kilis şehrinde yaşayan kayıt altına alınmış Suriyeli sayısı Ekim 2014'de 98 binlere bir yıl sonra 2015 yılının Kasım ayında bu rakamın 120 bine yükselmesi 40 bin kişinin barınma merkezlerinde iskân edilebildiği bilindiğinden kent sığınmacı stokundaki hızlı artışı anlamaya yeterlidir. Kilis Valiliğinin Nisan 2016'da yaptığı resmî açıklamaya göre bu rakam 130 binleri bulmuştur. Kilis'te özellikle 2014'den sonra Suriyeli Sığınmacıların varlığı ve sayısındaki hızlı artışla

birlikte nüfus artış trendi hep yukarı yönlüdür. Kilis'teki kitlesel sığınmacı nüfusun en fazla olduğu 2016-2018 yılları arasında; 2016'da şehir merkez nüfusu 130.825 ve kayıtlı sığınmacıların sayısı 122.327, 2017'de yerel nüfus 136.819 ve kayıtlı sığınmacı nüfus 131.881, 2018 yılında şehir merkez nüfusu 142.541 ve kayıtlı sığınmacı sayısı ise 115.987'ye gerilemiştir. Haziran 2019'de kayıtlı sığınmacı sayısı ise küçük bir artışla 118.007 olarak gerçekleşmiştir. Nitekim sığınmacı sayısındaki önlenmez artışın barınma merkezleri kapasitesini aşmasıyla yeni gelen sığınmacıların aniden kent merkezine yönelerek yerleşmesi ve dağınık halde yaşam sürmelerine bağlı etki ve sonuçlar Kilis resmi ve gayri resmi yaşamında dönüm noktasıdır. Bu anlamda geçici barınma merkezlerinin kapasitesinin dolmasıyla ortaya çıkan kent sığınmacılığı olgusu göç yönetiminin de sorgulanmasına yol açmıştır. (Kilis Nüfus ve Göç İdaresi Brifingler, 2019).

Tablo 3-22: 2019 Kilis Merkez Bazı Mahallelerde Türk/Suriyeli Nüfusu

Kilis Belediye Mahalleleri	Türk	Suriyeli
Aslan Mah.	197	251
Büyükkütah Mah.	247	505
Canpolat Paşa Mah.	264	278
Hindioğlu Mah.	320	383
İnnaplıkütah Mah.	310	414
İslambey Mah.	335	352
Ketenciler Mah.	305	442
Mihali Mah.	337	410

Kaynak: Kilis İl Nüfus Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü Brifingden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Suriyelilerin kent merkezi ağırlıklı yerleşimleri Kilis kent içi nüfus yoğunluğunu artırarak Türkiye geneli sıralamada çarpıcı istatistiki sonuçlara yol açmıştır. Sığınmacı nüfusuyla il geneli 179 km²'lik, belediye hudutları içindeki mahallelerde 356 km²'lik nüfus yoğunluğuna ulaşan Kilis nüfus yoğunluğu bakımından 81 il içerisinde 2012 yılı

öncesinde 25. basamakta iken, sığınmacıların gelişiyile birlikte 2019 yılı sonunda 11. basamağa kadar yükselmiştir. Sığınmacı nüfus yoğunluğunda sadece kent merkezi (belediye hudutları) esas alındığında ise 3.sıradaki 350 km²'lik yoğunluğa sahip İzmir vilayetini geçerek 356 km²'lik yoğunlukla onun yerini almıştır. Kilis'in demografik yapısının yerli halk aleyhine bozulması yüzyıllardır etnik-kültürel homojen nüfusun yaşadığı bazı mahallerde yerli halkın azınlığa düşmesini gösteren Tablo 3-22'deki geçici durumun gelecekte de kalıcı olma ihtimali toplumu tedirgin etmektedir.

3.2.3.3.2. Ekonomik Etkiler

Suriyeliler iltica politikasının temelini oluşturan geçicilik algısını yansıtan ve ilk etapta sığınmacılara tanınan misafirlik statüsünün hukuken karşılığı yoktur. Bu geçicilik algısının tezahürü olarak Suriyeli sığınmacılara sunulacak temel hak-hizmetlere ilişkin yasal sorumluluklar ve sorumlu kurumlar sığınmacıların ülkeye kabul tarihi 28.04.2011 ile GKY'nin çıkarıldığı 13.10.2014 tarihi arasında Başbakanlık AFAD, ilgili bakanlık ve kurumların konjonktürel ihtiyaca uygun geçici idari karar ve düzenlemelerle belirlenmiştir. Ancak beklentilerin aksine geçiciliğin uzaması ve yakın gelecekte Suriye'de durumun değişeceğine ilişkin emarelerin bulunmaması geçicilik algısını zayıflatarak geçici misafirlik statüsüyle kaim palyatif ve anlık çözüme yönelik idari tedbirlerin gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Böylece Suriyeliler sığınma politikası geçicilik ekseninin sıyrılarak gerçekçi zemine taşınarak buna ilişkin bütüncül yasal düzenleme ve idari tedbir ihtiyacına dönük adımlar atılmıştır. Bu anlamda resmi ve gayri resmi yaşamın tüm katmanlarında etkileri yoğun olarak hissedilen sığınmacı gerçeğinin geçici olmadığı gerçeğiyle yüzleşilerek sığınmacılara yönelik sunulacak hak ve hizmetleri bütünlüğe kavuşturan 13.10.2014 tarihli GKY çıkarılmıştır. GKY ile ilk olarak sığınmacıların hukuki karşılığı olmayan 'misafirlik statüsüne' son verilerek uluslararası hukukla uyumu gözetilen 'geçici koruma statüsü' ikame edilmesiyle kamu kurumlarının sorumlulukları belirlenmiştir. Suriyeli sığınmacılara yönelik hukuken karşılığı olmayan misafirlik ifadesinden vazgeçilmesiyle geçici koruma statüsünün devreye alınması sayesinde sığınmacıların bireysel ve toplumsal ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağını gösteren sağlık, eğitim, sosyal yardımlar gibi kamu hizmetlerinden faydalanma ve emek (iş) piyasasına erişme vb. hususlar hukuki güvenceye kavuşturulmuştur (Tunç, 2015: 41). Buna göre geçici koruma altındaki Suriyelilere iş piyasasına erişim imkânı getirilse de ayrıntılı düzenleme 15.01.2016 tarihli 'Geçici

Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik' ile yapılmıştır. Yönetmeliğe göre (Resmi Gazete, 2016) ;

“- Geçici koruma altındaki Suriyeli yabancılar geçici koruma belgesi aldıkları il sınırları içerisinde çalışabileceklerdir,

- Geçici koruma sahibi kişilerin çalışma izin belgesi ile verilen çalışma izin süresi bir yıllık olacak ve yenilenmesi süre-şartına bağlı olacak,

- Çalışma izin belgesi alan Suriyelinin çalıştığı iş yerinde istihdam kotası gereğince Türk Vatandaşına oranı % 10'u geçemeyecek,

- Türkiye İş Kurumu tarafından düzenlenen kurs ve programlar (mesleki eğitim ve iş başı eğitime) katılım için en az 6 aylık geçici koruma statüsü süresinin doldurulmuş olması gereklidir”

Korkmaz (2018: 64-65)'in da saydığı üzere geçici koruma altındaki Suriyelilerin ekonomik yaşama kazandırma ya da çalışma hayatına katılımında üç farklı istihdam seçeneği vardır. Bunlar;

-Şirket kurarak işveren olma,

-Esnaf ve zanaatkârlık yaparak çalışma ve işçi çalıştırma,

-Bir iş yerinde çalışmadır (istihdam edilme).

Nitekim Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’de ekonomik faaliyette bulunmaları GKY öncesinde kayıtsızlığa mahkûm iken yönetmelikle kısmen de olsa ekonomik hayata kayıtlı katılım sağlanmasının önü açılmıştır. Ancak hukuki olan bir hakkın pratiğe dökülmesi zaman aldığından yapılan araştırmalarda gerek Türk ekonomisinin kayıtsız çalışma imkânı sunması gerekse kronik bazı sorunlar (dil vb.) kayıt dışı istihdam seçeneğinin bir süre daha devam edeceğini ortaya koymaktadır. Bu anlamda örneğin Türkiye geneli sığınmacıların ülkeye giriş tarihi 28.04.2011 ile 15.01.2016 tarihleri arasında Suriyelilerin demografik yapısı dikkate alındığında yaklaşık 600-700 bin civarında Suriyelinin (çocuk işçiler dahil) iş gücü piyasasına dahil olması sığınmacıların kayıtlı istihdam piyasasına geçişin kolay olmayacağına örnektir. Esasında çalışma hayatına işveren ve çalışan olarak katılımı amaçlanan Suriyeli sığınmacıların Türkiye genelinde olduğu gibi Kilis’te karşılaştıkları ilk sorun dil sorunudur. Nitekim 2015 yılında 105 Suriyeliyi kapsayan araştırmaya göre Suriyelilerin 49’u (%46,7)

Kilis'te dil sorunu yaşadığını, 56'sı (%53,3) ise herhangi bir dil sorunu yaşamadıklarını belirtmişlerdir. Ancak geçiciliğin uzamasıyla ekonomik faaliyet içerisinde dil öğrenmenin hızlanacağı düşünüldüğünde dil sorunun gittikçe azalacağı da aşikârdır (Paksoy vd., 2016: 793). Suriyeli Sığınmacıların istihdam piyasasına dahil olmalarında dil sorununda sonraki diğer sorun Türk-Suriyeli çalışanların ortalama ücret ve istihdam edilme konusunda karşı karşıya gelmeleri yani istihdam piyasasında haksız rekabet sorunudur. Suriyeli Sığınmacıların istihdam piyasasında varlığı yerleşik ve kayıtlı çalışan Türk vatandaşları açısından dezavantajlara yol açmaktadır. Suriyelilerin iş gücü piyasasına kontrolsüz bir şekilde girmesi emek piyasalarındaki baskıları artırarak Türk işçiler aleyhine ücretlerin düşmesi ve iş kaybına, Suriyeliler arasında -eğitim süreci dışında kalan- çocuk işçiliğin yaygınlaşmasına ve iş gücü piyasasındaki kayıt dışılığın artmasına yol açmıştır (Kaygısız, 2017: 8-9). Geçici koruma altındaki Suriyeli Sığınmacıların işveren, esnaf-zanaatkâr ve işçi olarak ekonomik hayata katılımında yasal ve bürokratik engeller de kayıt dışılığı artırmaktadır. Sınai, ticari ve esnaf-zanaatkâr olanların iş yeri açma çalıştırma, üretim belgesi, mesleki yeterlilik belgeleri almaları ve vergi mükellefi olmadaki resmi prosedürlerin çokluğu ve zorluğu yanı sıra iş yerlerinde Arapça tabela ve yazılar kullanmaları, kayıtsız çalıştıklarına dair algının olması yerel halkın ve vergi vs. gibi yasal yükümlülüklerin yerine getirilmemesi haksız rekabete yol açması esnafın tepkisini çekerek iki toplum arasında tepkiye (öfke duygusuna) yol açmaktadır (Çetin, 2016: 1008).

Bir başka anlatımla, Suriyelilerin şehirlere yerleşerek yaşamaya başlamaları başlangıçta kendi kazanımlarını kullanarak yaşama tutunmasını sağlarken sürecin uzamasıyla kişisel birikimlerinin tükenmesiyle çalışmak zorunda kalmışlardır. Ancak yasal olarak çalışmanın zorlukları ve Türkiye'de % 32'lik kayıt dışı istihdam gerçeğinden hareketle vasıfsız işlerde düşük ücretlerde kayıtsız olarak çalışma (çalıştırılması) bilinen bir gerçektir. Kilis gibi alt ve orta gelir grubunun sosyoekonomik yapıda ağırlıkta olduğu şehir vasatında sığınmacıların il nüfusa oranı düşünüldüğünde Suriyelilerin kayıtsız istihdam piyasasına girişi Kilisli ücretli çalışanları diğer vilayetlerdeki ücretlilerden daha fazla olumsuz etkilemiştir. Neticede istihdam piyasası yerel halk aleyhine daralmış, ücretler düşmüş ve işsizlik artmasıyla özellikle gündelik ve kısa süreli vasıfsız iş piyasasında Suriyelilerin görünür olmasıyla yerli nüfus iş ya da ücret kaybı yaşaması yerel iş gücü piyasasındaki Kilisli çalışanları oldukça olumsuz

etkilemiştir. Bu açıdan Suriyelilerin kayıtlı çalıştırılma prosedürlerinin zorlukları, Türkiye'nin %32'leri bulan kayıt-dışı istihdam gerçeğinden hareketle Suriyeli çocuk ve gençlerin fazlalığı ve iş gücünün ucuzluğu ağırlıklı olduğu hizmet ve üretim sektöründe istihdam edilmeleri yerli iş gücünün ücretlerin düşmesi ve iş kaybına yol açarak istihdam piyasasındaki olumsuz algıyla birlikte diğer yandan T.C. Merkez Bankası raporunda olduğu gibi Suriyeliler iş gücü piyasasında yerini aldığı Türklerin kayıt dışı çalışma oranını yaklaşık sadece %2,2 oranında düşürdüğü tespiti örtüşmemektedir. Yine Dünya Bankasının benzer raporunda kayıt dışı sektörde yerli işçilerin yerini alan her 10 Suriyeli ortalama 6-7 yerli kayıtsız işçiyi işinden etmekle birlikte 3-4 yeni ve kayıtlı istihdam yaratmaktadır (Korkmaz, 2018: 70). Kayıt-dışı sığınmacıların bir süre sonra yerel halkın kayıtlı istihdamına hizmet ettiği gerçeği her ne kadar araştırmalarla ortaya çıksa da Kilis'te dar istihdam olanakları ve yerel halkın algıda seçicilikle sığınmacılar kaynaklı ekonomik zorluklar yaşadığı algısını koruduğu yaygın bir kanaattir.

Suriyelilerin varlığı ve hızla artan nüfusu istihdam piyasası dışında emlak piyasasında talep yoğunluğuna yol açarak şehirde kiralık ev ve iş yeri bulmak zorlaşmış ve kira fiyatlarındaki ani artışlar şehirde kirada oturan alt ve orta gelir grubu ile memurları ve de kiralık iş yerlerinde faaliyet gösteren esnaf ve zanaatkarları zor durumda bırakmıştır (Ceritoğlu vd., 2015: 18). Kilis'te sığınmacı kaynaklı ev ve işyeri kiralari kaynaklı yerel enflasyondaki artış toplumsal algısına ilişkin bu konudaki yapılan yerel bir araştırmaya göre halkın %82'si Suriyelilerin varlığı ve çokluğundan dolayı aşırı talep nedeniyle günlük tüketim mal fiyatlarında artış (enflasyon yaşandığı) kanaatin yaygınlığını göstermektedir (Yaşar, 2017: 67). Bir başka araştırmaya göre “Suriyeliler Kilis'te ev kiralalarının artmasına neden oldu mu?” sorusuna katılımcıların %93,5'i evet arttı, %4,3'ü kısmen evet, %1'i hayır artmadı geriye kalan %1,2'si ise fikrim yok şeklinde yanıtlaması sığınmacıların emlak piyasasına olan olumsuz etkilerin yerelde ne denli yüksek seviyeye ulaştığına çarpıcı bir örnektir. Yine “Suriyeliler Kilis'te işyeri kiralalarının artmasına neden oldu mu?” sorusuna katılımcıların %80,7'si “evet arttı”, %8,7'si “kısmen evet”, %1,4'ü “hayır artmadı”, %9,3'ü ise “fikrim yok” şeklinde, “Suriyeliler Kilis'te değişik işlerde çalışması yerel halkın işsizlik oranını artırdı mı?” sorusuna katılımcıların %75,3'ü “evet arttı”, %15,3'ü “kısmen evet”, %4,7'si “hayır artmadı”, %4,6'sı ise “fikrim yok” şeklinde cevap vermiştir (Paksoy vd., 2015: 167).

Suriyelilerin buldukların yerin ekonomisine göre değişen artıları ve eksileri doğaldır. Ancak ucuz iş gücü olarak istihdam piyasasına olan etkileri emek-yoğun ağırlıklı sektör ve yerlerde yol açtığı ortak etkisi; ucuz iş gücü ve ücretlerin düşmesi, ev ve iş yeri kiraların artışı ile gıda fiyatlarında yerel enflasyona sebep olmasıdır (Orhan ve Gündoğar, 2015: 17). Suriyelilerin bulunduğu ilin sosyoekonomik özelliklerine, iş gücü-istihdam piyasasının derinliğine ve Suriyelilerin il nüfusuna oranına bağlı olarak istihdam ve işsizlik oranlarındaki değişimler şehirden-şehire hatta bölgeden-bölgeye değişim göstermektedir. Bu konuda yapılan araştırmalardaki ampirik bulgulara göre; Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı Şanlıurfa ve Mardin’de işsizlik oranı arttığı tespit edilirken, Gaziantep ve Kilis illerinde tersinde durum yaşandığı (Sağıroğlu, 2016: 135) tespit edilse de yerel algı bilakis tam tersi yöndedir. Örneğin Öztürkler ve Türkmen’in (2015: 20) Gaziantep İline ilişkin araştırmasına göre; 2013 yılında Gaziantep’te yıllık enflasyon oranı Türkiye ortalaması %7,4 iken, %8,8 ile %1,4 puan üzerine çıkarak Türkiye birinciliğine yükselmiştir.

Suriyelilerin varlığı ve oransal dağılımı ilk etapta istihdam piyasası ve yerel enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri zamanla yerini ilave nüfusun ekonomik yaşamın canlanmasına yönelik olumlu katkılarına bırakmıştır. Bu anlamda Suriyeli sığınmacıların bulunduğu yer ekonomisine olumlu yönde yapmış olduğu etkiler; Suriye’den birikimlerini getirerek tüketim ve yatırım yoluyla ekonomiye katmaları ve ihracat alanında görölmektedir. Suriyelilerin günlük tüketim harcamaları ve yatırım yaparak kurduğu şirketlerin üretim ve dış satım (ihracat) faaliyetleri özellikle sınır illerinde bölge ekonomisini canlandırmıştır. Suriyelilerin kendi kurdukları ya da ortağı olarak katıldıkları şirketlerin Türkiye’de üretilen malları Suriye ve Orta-doğu pazarına ulaştırmaları sınır illerinin ihracatını artırmıştır (Üstün, 2016: 6). Bu anlamda Suriyelilerin Kilis’e gelerek yerleşmeleri zamanla sosyoekonomik hayata katılmalarıyla kurulan şirketlerin sayısı ve sermaye akışına (sıcak para dolaşımı), yerelde ticari ilişkiler ve ihracatta zamanla olumlu değişikliklere dönüşmüştür. Nitekim Suriye krizinin patlak vermesi sonrası Türkiye’nin Suriye’ye olan ihracatı birkaç yıl içinde ciddi olarak gerilemesine paralel olarak 2011 Suriye Krizi öncesi Kilis’in genel ihracat rakamı yaklaşık 30 milyon dolar iken kriz sonrası bu rakam 11 milyon dolara kadar düşmüştür (Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Brifing, 2019). Bu durum 124.000 nüfuslu küçük bir sınır ili için ihracattaki bahse konu azalış önemli bir gelir kaybıdır ve Kilis

gibi sınır ticaretin yoğun olduğu şehirlerde kişi başı gelirin düşmesiyle daha fazla hissedilir olmuştur. Bu dönemde Kilis ekonomik açıdan bakıldığında sınır ticaretine bağlı olarak ihracatında büyük düşüş Kilis ekonomisini ciddi anlamda olumsuz etkilenmiştir. Ancak birkaç yıl sonra durum tersine dönerek Kilis'te sığınmacıların sosyoekonomik bakımından kısa sürede hissedilen olumsuz etkileri zamanla yerini olumlu ekonomik fırsatlara bırakmıştır (Şanlıöz, 2016: 143).

Suriyelilerin Kilis ekonomisine doğrudan katkısı esasında Kilis'e gelerek GBM'lere yerleşmesiyle eş zamanlı olarak başlamıştır. Bu durum sığınmacı kampı (GBM) bulunan diğer kentler içinde geçerlidir nitekim sığınmacıların 2011-2018 yılları arasında ortalama yaklaşık %10'u 10 ildeki 26 sığınmacı kampında yaşamıştır. Kamplarda yaşayan Suriyelilere sunulacak hizmetler ve gündelik ihtiyaçların bulunduğu yerden temin edilmesiyle yerel esnafın geliri artmasıyla birlikte her kampta ortalama 300 kişiye yakın kişinin toplamda 600 civarında yerel halktan kişinin kısmi ve tam zamanlı doğrudan istihdamı yerel ekonomiyi olumlu etkilemiştir. Özellikle Kilis gibi sanayi üretim ve istihdamının az olduğu yerlerde (Kilis Organize Sanayi Bölgesindeki istihdamın 1200 civarında olduğu düşünüldüğünde) ciddi bir istihdam ve ekonomik gelir kaynağıdır. Bu gelir kaynağına kamplarda yaşayan Suriyelilere ve doğrudan Suriye'ye yapılan insani yardımların yerel firmalar tarafından tedarik edilmesi de dâhil edildiğinde sığınmacı krizi bir anlamda zamanla yerel ekonomik fırsatları da beraberinde getirmiştir. Kilis Ticaret Müdürüyle yapılan Suriyelilerin Kilis ekonomisine etkilerine ilişkin yapılan görüşmede açıkça ifade ettiği üzere;

“Suriyelilerle ilgili ilk dönem kayıtsızlığın kamu tarafında da olduğunu kaç esnaf, şirket ve çalışan olduğuna ilişkin çalışmalara 2017 itibariyle ancak başlanabildiğini, ticari hayattaki Suriyelilere dair sağlıklı istatistiki verilere erişilmenin zor olduğunu, Suriyelilerin Türk ortaklı veya Türk ortağın resmi işvereni olarak kayıtsız ortak ve işçi olarak çalıştığını, hizmet sektöründe kayıtsız istihdamın yaygın olduğunu ancak giderek kayıtlı çalışan ve işveren olmaya başladıklarını yerel esnafın haksız rekabet söylemi olsa da Suriyeli ucuz iş gücü, tüketici ve ortak olarak görmeye başladığından Suriyelilerin varlığından rahatsız olmadığı aksine ekonomik-ticari olarak şehri canlandırdığını gördüklerini...”

yönündeki ifadeleri ekonomik ve ticari olarak Suriyelilerin şehre olumsuz etkilerinden ziyade ekonomik katkılarının öne çıkmaya başladığına işaret etmektedir.

Tablo 3-23: 2011-2019 Yılları Suriyeli Esnaf, Şirket ve SGK Kayıt Sayıları

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Esnaf	-	-	-	-	-	-	310	-	531
Şirket	7	5	6	25	31	-	110	-	257
SGK	-	-	-	-	-	-	57	121	405

Kaynak: Kilis SGK ve Ticaret İl Müdürlüğü Brinfinden araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Suriyeli esnaf ve işverenlerin 2012-2014 yılları arasında savaşın travmatik etkisi, şehre uyum sağlama, şahsi birikim ve yardımlarla gündelik yaşamını idame ettirmesi ve savaşın kısa sürede sona ereceği beklentisiyle ülkelerine geri dönme arzusu birleştirildiğinde mesleğini icra edecek ortamın ve ihtiyacın tam oluşmamasıyla sınırlı sayıda işletme faaliyet göstermiştir. 2014 yılından başlayarak 2014-2017 yılları arasında geçiciliğin uzaması, yardımların ve şahsi birikimlerin tükenmesiyle şehrin ticari olanaklarına aşinalık faktörlerinin etkisiyle Suriyeli esnaf ve şirket sayılarında kayıtsız esnaf ve işyerlerinin kayda alınması dikkate alındığında patlama yaşanmıştır. Tablo 3-23’de yer verilen Kilis’te kayıtlı Suriyeli varlığına göre; 2014 yılına kadar 25’i 2014 yılı olmak üzere kurulu 43 şirket varken, 2017 yılı itibarıyla şirket sayısı 110’a ulaşmıştır. Aynı dönemde Suriyeli esnaf sayısı 310 olup Türk esnaflara oranı yaklaşık %14’tür. Kilis Ticaret İl Müdürlüğü’nün 2017-2019 yılları arasını kapsayan çalışmasında; 2017 yılında kayıt altına alınan esnaf sayısı 310 ve şirket sayısı 110 iken, 2019 yılında Suriyeli esnaf sayısı 531’e ve şirket sayısı 257’ye ulaşmıştır. Kendi nam ve hesabına çalışarak SGK’ya prim ödeyerek kayıtlı çalışan Suriyeli sayısı 2018’de 121 iken, 2019’da 405 kişiye ulaşmıştır. Esnaf ve zanaatkarların 2017’de 144’ü 15-35, 122’si 35-45 ve 42’si de 45-60 yaş grubunda iken, 15-35 yaş grubu 248’e, 25-45 yaş grubunda 160’a ve 45-60 yaş grubunda 108’e yükselmesi iş hayatına katılımın tüm yaş gruplarında arttığına işaret etmektedir. Ancak iş yeri büyüklüğü ve ciro değerlendirmesine bakıldığında; 310 kişiden çoğunluğu olan 205’inin 0-20 m²’lik dükkânlarda yoğunlaştığı ve 118 kişinin 10-200 TL arasında ciro elde ettiği, 110 kişinin 201-500 TL günlük ciroya sahip olması aslında Suriyeli esnafların %70’den fazlasının ancak geçindiğini ve sermaye birikimi yapamadığını göstermektedir. Suriyeli Esnafların

Kilis'te işlerinden memnuniyet oranının arttığı; 2017'de %7 iken, 2019'da %78'e ulaştığı görülmesinde para kazanmadan ziyade bağımsız çalışarak yardım almadan kendi ayaklarının üzerinde durma duygusundan kaynaklanan tatmin olabileceğini de akla getirmektedir. Yine ülkesinde geri dönmek isteyenlerin oranı 2017'de 289 kişi ve %62 iken, 2019'da 154 ve %29'a gerilemesinde güvenli bir ortamda çalışmak ve yaşamak istemeleri yani Suriye'deki güvensizlik ortamının devam etmesinden kaynaklanmaktadır (Kilis Ticaret İl Müdürlüğü Brifing, 2019). 2017-2019 yılı esnaf ve işletme sahibi verileri mukayese edildiğinde Suriyelilerin Kilis'in ticari hayatına katılım hızının artan ivmeyle devam ettiği ortadadır. Bu dönemde sığınmacı algısında geçicilik duygusunun kalıcılığa evrildiği şehrin ticari imkânlarını tanıma vb. içsel faktörler yanı sıra Valilik resmî kurumlar üzerinden yaptığı denetimlerin etkisinin bileşimini yansıtmaktadır. Nitekim bu sayede 2017'de 57'si kayıtlı, 253'ü kayıtsız faaliyet gösteren 310 olan esnaf sayısı, 2019'da 111'i kayıtlı, 420'si kayıtsız olmak üzere 531'e yükselmesiyle kayıtlı çalışma oranı %18,4'den %20,9'a yükselmiştir (Kilis Ticaret ve SGK İl Müdürlükleri Brifingler, 2019).

Kilis SGK Müdürüyle yapılan Suriyelilerin çalışma hayatına olan etkilerine ilişkin görüşmede ifadesi;

“ Suriyelilerin istihdam hayatına katılımı her geçen gün artıyor, ilk geldiklerinde kayıtsız çalışma yaygın iken yapılan denetim ve uyarılar ve bilinçlenmenin etkisiyle kayıtlı istihdama hızla geçerek çalışma hayatına kayıtlı katılımın belirgin artışı önümüzdeki yıllarda da artarak devam edeceği” şeklindedir.

Kilis Sosyal Güvenlik Kurumundan (SGK) alınan verilerde 2018 yılı Suriyelilerin kuruma müracaat etmeye başladığı dönemin başlangıcı olması nedeniyle tercih edilmiştir. Suriye uyruklu çalışma izin belgesi olanların SGK'ya kayıt başvurusu 2018'in ilk ayında 136 iken yıl sonunda 236'ya yükselmiş, Türk vatandaşlarında ise bu rakam 19.940 olarak gerçekleşmiştir. İş yeri açan BAĞ-KUR kaydı yaptıran Suriyeli sayısı 2018 başında 121 iken, yıl sonunda 3 kattan fazla artışla 377'ye ulaşmış iken bu rakam Türk vatandaşlarında ise 6.258 olarak gerçekleşmesi istihdam ortamı Türk vatandaşlar aleyhine daralsa da il genelinde kayıtlı istihdamın artmasına yol açmıştır. Türk vatandaşlarına oranla kayıtlı çalışanların düşük olmasında, yasal çalışma izni almanın zorluğu, kayıtsız çalışma alışkanlığı ve kayıtsız çalıştırma duygusunun ağır basması (cazipliği) nedenleri ağır basmaktadır. Suriyelilerden esnaf olarak faaliyet

gösterenlerin kayıtlı çalışmada daha istekli olmalarında maddi imkânların olması, kalıcılık duygusunun oluşmaya başlaması ile çalışma izni belgesi gibi yasal yollardan kayıt almaya göre SGK sisteme kayıt olmanın verdiği kolaylık rol oynamaktadır. Suriyelilerin önemli bir kısmının yasal yoldan ihracatla Suriye ve iç piyasaya satışla diğer illere ticaret yapmasının kayıt gerektirmesi gibi faktörler yanı sıra sığınmacılık ve geçicilik duygusunun verdiği güvencesizliğe çare arama duygusunun gelişmesi yanı sıra Valilik (SGK)'nın konuya sıkı denetimleri ile yapıcı yaklaşımı söylemek mümkündür (SGK Müdürlüğü Brifing, 2019).

Suriyelilerin Kilis ticari yaşamına ilişkin etkisini yansıtan bir araştırmaya göre; *“Suriyelilerin Kilis’e gelmesi ticari gelirlerinizi artırdı mı?”* sorusuna esnaf ve iş adamlarının %32,8’i *“evet arttı”*, %24,4’ü *“kısmen evet”*, %33,2’si *“hayır artmadı”*, %2,1 bu konuda *“fikrim yok”* şeklinde bu soruyu cevaplarırken, %11,8’i ise *“cevapsız”* bırakmışlardır. *“Suriyeliler, Kilis’te ticaretin canlanmasına katkı sağladı mı?”* sorusuna katılımcıların %46,3’ü *“evet”*, %26,3’ü *“kısmen evet”*, %18,6’sı *“hayır”*, %8,8’i ise *“fikrim yok”* şeklinde cevap verildiği görülmüştür (Paksoy vd., 2015: 164). Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Başkan ve Genel Sekreteri Suriyelilerin ekonomik hayata olan etkilerine dair görüşmede;

“Kilis’te Suriyeli müteşebbis, Türk ortaklı şirketler, iş hayatına katılımında ciddi artışlar söz konusu, bu durum istihdam ve ekonomik canlanmayı da beraberinde getiriyor. Emek-yoğun sektörlerde kayıtlı-kayıtsız istihdam oranı çok yüksek öyle ki bazı üyelerimiz Suriyeliler olmasa dükkânı açamayacak, üretim ve hizmet veremeyecek kadar Suriyeli çalışanlara bel bağlamış durumda öyle ki Suriyeliler aniden geri giderlerse tüm sektörleri sıkıntıya sokar. Gelmeleri ekonomik hayatı alt üst ettiği gibi aniden gidişleri de alt üst edecek seviyeye ulaştı. Ekonomik hayata katılım özellikle sınır ticaretinde müşterek iş yapmaya dönüştü buda ihracatımıza ciddi katkı sağlıyor. Kilis halkı ekonomik olarak sıkıntıları yaşadı, yaşamaya devam ediyor bu işten kazançlı çıkanlara göre Suriyeliler nimet, hayat pahalılığından şikâyet eden dar gelirliler için külfet söylemine rastlarsınız ancak gelecekte kalıcı olarak vatandaşlığa alınmaları yüz yıllardır Türk sınır şehri olan şehrin sakinlerini rahatsız ettiği” şeklinde ifadeleri kullanılmıştır.

Bu konuda Tablo 3-24’deki Kilis Ticaret ve Sanayi Odası verilerine göre; 2017 yılında 7’si Türk ortaklı olmak üzere 29 şirket kurulmuş iken 2019’da bu sayı 53’ü Türk ortaklı olmak üzere 141 şirkete yükselmesi Suriyelilerin ekonomik yaşama olan katkılarını da ortaya koymaktadır.

Tablo 3-24: Suriyeli Şirket Sayıları (2019)

Şirket Kurucu Uyuşu	Tüzel Kişiler(şirketler)	Gerçek Kişiler (şahıslar)	Toplam
Türk Ortaklı	744	707	1.451
Suriye Ortaklı	206	12	218
Toplam	950	719	1.669

Kaynak: Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Brifing

Kilis Ticaret ve Sanayi Odası verilerine göre ise 2017’de odaya kayıtlı Suriyeli firma sayısı 65’den 25.03.2019 tarihinde 259’a yükselmiş, bunların da 12’si kapasite raporu olarak üretim-istihdam yaparken, geri kalanı ticari faaliyetlerle iştilal etmektedir. Odanın raporunda Suriyeli ortak ya da sahipli kurulan firmaların şehre sermaye getirmesi ve istihdama katkı sağlaması olumlu olarak değerlendirilirken önceki yıllar istatistiki verilerle kıyaslandığında hızlı bir artış yaşandığı görülmektedir. Nitekim Haziran 2019 sonunda Kilis’te faaliyet gösteren 950 şirketten 206’sı Suriye uyruklu olması Suriyeli şirket oranının %21,4’e, toplamda ise 1669 şirketten 218’si Suriye uyruklu olarak %13,1’e yükseldiği düşünöldüğünde şehrin ekonomik yapısında Suriyelilerin şirket kurma veya şirket ortağı olarak söz sahibi olmasının geldiği aşamayı gösteriyor. Bu yönelimin ileride daha da artacağı tahmini ile demografik yapıdaki yerli halk aleyhine olan bozulmanın girişimcilik sahasına da sıçradığını ve Kilisli ticaret ve sanayi erbabının ihtiyatlı bir iyimserlik içerisinde olduğu anlaşılmaktadır (Suriyelilerin Kilis Ekonomisine Etkileri TSO Raporları, 2016-2019). Suriyeli esnaf ve çalışanların, sanayici ve ticaretle uğraşan işverenlerin en önemli talebi vatandaşlık almak, mesleki yeterliliğe ilişkin belge almanın kolaylaştırılması, Kilis’te Türk esnaf ve işverenlerin haksız rekabet ortamının sona erdirilerek Suriyelilerin hızla vergi ve sosyal güvenlik sistemine dahil edilmesi ve faaliyetlerinin denetlenmesi, tabelalarda ve işyerlerinde Arap dili yerine Türk diline geçilmesi yanı sıra çırak bulunmayan esnaf ve zanaatkarların çocuk ve genç nüfusu fazla olan Suriyelilerden eleman temini yetiştirilmesi olarak sıralanabilir.

3.2.3.3.3. Eğitim, Sağlık, Sosyo-Kültürel Etkiler

Eğitim-öğretim nesillerin istendik davranış ve yetenek kazandırılmasıyla gelecekte toplumun sosyoekonomik refah seviyesinin belirlenmesinde, sosyal huzur ve istikrarı sağlayacak beşerî sermayesinin oluşması ve korunmasında kuşkusuz en etkili araçtır (Günkör ve Özdemir, 2017: 71). Eğitim-öğretim içeride ulus devletin sosyolojik olarak yaslandığı toplumsal tabanın kimlik ve aidiyet gerek oluşumunda gerekse bunun sistemli olarak nesiller arası aktarımındaki önemi dışarıda ise göç alan toplumların yabancıısı göçmenlerin kamu düzeni ve toplumsal yaşama uyumunda rolü ortaya çıkmaktadır. Göç alan topluma ait kamusal düzene ilişkin yazılı kurallar ve toplumsal pratik yaşama ilişkin yazılı olmayan kuralların öğrenilmesinde eğitim-öğretim faaliyetleri kuşkusuz öne çıkmaktadır. Dolaysıyla Türkiye'ye gelerek 81 vilayete dağılan Suriyeli Sığınmacıların bulunduğu yere mahsus toplumsal geleneklere ve kamusal düzene ilişkin kuralları öğrenerek iki toplum arasında toplumsal huzur ve istikrarı sağlayacak uyum sürecinde eğitim-öğretim hizmetleri anahtar konumundadır. Bu anlamda Suriyeli Sığınmacıların eğitim-öğretim ihtiyacı eğitim-öğretimde nicelik ve nitelik sorunların yoğun olarak tartışıldığı ortamda sorun alanına eklenmiştir. Sığınmacıların eğitim-öğretim hizmetleri kapsamına dahil olmasıyla karşılaşılan ilk sorunlar yetersiz derslik, yetkin personel ve müfredat sorunlarıdır. Suriyelilerin demografik özellikleri incelendiğinde Türk eğitim-öğretimine şok etkisi yaptığı anlaşılmaktadır. Nitekim sığınmacıların yaklaşık %70'inin kadın ve çocuklardan oluşması ve %50'den fazlasının iş gücü piyasasında çalışacak yaş aralığında yer alması ve yaş ortalamasının 22.5 olarak Türk toplumuna göre yaklaşık 10 yaş genç olması örgün (dil ve akademik) ve yaygın (mesleki ve beceri) eğitime olan ihtiyaçlarının Türk toplumuna göre daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır (Erdoğan, 2019: 30). Sığınmacıların demografik yapısından kaynaklı sorunlar çeşitli rapor ve akademik çalışmalarda vurgulanmaktadır. Bunlardan Kalkınma Bakanlığının 2016-2018 dönemini kapsayan Suriyelilerin genel eğitim durumu ve ihtiyaç analizi çalışmasına göre; Suriyelilerin %33'ü okuma-yazma bilmemekte, %42'si okur-yazar olduğunu (%13 diplomasız, %28 ilk, orta ve lise diplomalı), %26'sı ise yanıt vermediğinden nüfusun yarısından fazlasının okur-yazar ve diplomasız olduğu ortaya çıkmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2016: 6). Sığınmacıların okur-yazarlık ve diploma sorunları elbette ülkelerinde iç savaş koşullarında kesintiye uğrayan eğitim-öğretim faaliyetleri ve Türkiye'ye gelmeleriyle dil sorunu yaşamaları ve eğitim-öğretim hizmetlerinin

sunumundaki gecikmeyle yakından ilgilidir. Nitekim Suriyelilerin savaştan önce ilkokula gidenlerin oranı %99, ortaokula gidenlerin oranı %82 ve kız-erkek okullaşma oranının eşit olduğu düşünüldüğünde yaşanan göçün eğitim-öğretim çağındaki nüfusa olan olumsuz etkisi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. 28.04.2011'de 252 kişilik kafilenin ülkeye kabulüyle başlayan süreçte hızla sayıları milyona ulaşan sığınmacıların eğitim-öğretim ihtiyacı ilk dönem göz ardı edilse de GKY'nın yürürlüğe girmesinden birkaç yıl sonra Türkiye'deki okullaşma oranı %63'ler seviyesine ulaşmıştır (Dumam, 2019: 354). Ancak bu oranın sağladığı iyimserliğe rağmen önemli bir nüfusun eğitim-öğretim süreci dışında kalarak kayıp nesil gerçeğine dönüştüğü vakadır.

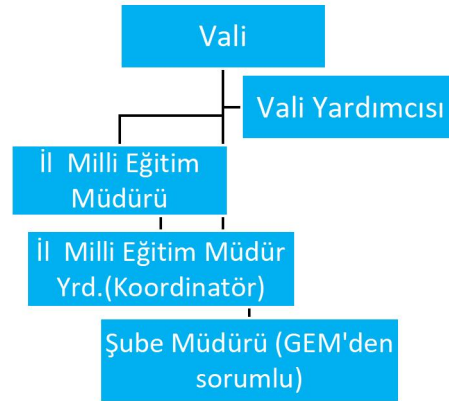
Suriyelilerin örgün ve yaygın eğitim kurumlarından faydalanmasında yaşanan sorunların diğer bir kaynağını aile yapısı ve sığınmacılık olgusuna yol açan koşullar oluşturmaktadır. Sığınmacıların Türk toplumundan farklı olarak çok eşli ve çocuklu aile yapısı, şehirde sağlıklı yapılarda paylaşımlı odalarda kalmaları, çocukların erken yaşta çalışmak zorunda kalmaları yanı sıra gelenler içinde özel ihtiyaç sahibi olanlar, yetim-öksüzler ve savaşın acılarını erken yaşta hissedenlerin psikolojik travmatik hali göze çarpan önemli sorunlardır. Bu durumun oluşturduğu dezavantajlı ortamda Türk eğitim-öğretim sistemi ve eğitim kadrosu Suriyelilerin bulunduğu özel duruma uygun pedagojik yaklaşım göstermelerini gerekmektedir. Bununla birlikte Suriyelilerin ülkesinde bulunduğu süre içerisinde bilhassa tarih alanında Türkiye karşıtı müfredata bağlı eğitimin yol açtığı olumsuz yargıların sakıncaları da dikkate alınmalıdır (Coşkun ve Emin, 2018: 5-6). Ancak Kilis gibi yoğun göçe maruz kalan illerin diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi eğitim-öğretim alanında hazırlıksız yakalanması Suriyelilerin ihtiyaç duyduğu eğitim - öğretim ortamının sağlandığı söylenemez. Eğitim-öğretim çağındaki olanlara yönelik eğitim eksikliğinin neden olduğu telafisi güç kayıplar gelecekte daha iyi anlaşılacaktır. 17.03.2012'de 819 kişilik ilk sığınmacıların barınma merkezine yerleştirilmesiyle ilk etapta barınma, iaşe ve sağlık vb. acil niteliğindeki hizmetlere odaklanan Kilis kitlesele sığınma yönetimi zamanla eğitim-öğretim, sosyal hizmetler vb. ikincil sayılabilecek hak ve hizmetlere uygun fiziki mekân oluşturma ve personel görevlendirmesi marifetiyle gerek çağ nüfusun gerekse yetişkinlerin örgün ve yaygın eğitimden düzenli olarak yararlanmasını sağlamıştır. Ancak barınma merkezleri kapasitesinin dolmasıyla barınma merkezleri dışında kalan kent sığınmacılarından eğitim-öğretim çağındaki olanlara bir süre kamusal imkân ve kaynaklarla sistemli eğitim-

öğretim ortamı sağlanamamıştır. Bu süreçte Suriyelilerin eğitim-öğretim ihtiyacı bu süreçte yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının ilgi ve inisiyatifinde standart dışı müfredat ve fiziki ortamlarda kontrolsüzce yapılmıştır (Gencer, 2017: 841). Bu duruma bir de sığınmacıların eğitim çağındaki çocuklarının fazlalığı ve yaşadıkları travmanın psikolojik etkileri hesaba katıldığında gelecekte sığınmacıların kalıcı olması durumunda eğitim-öğretim süreci dışında kalanların ciddi sorunlara yol açabileceği yüksek olasılıktır. Eğitim-öğretim çağ nüfusun okullaşamaması çocuk işçiler sorunu başta olmak üzere aynı kuşakta bulunan çocuklarda özgüven ve beceri eksikliğine buna bağlı Türk toplumuna uyum sağlama zorluğuna dayalı çeşitli sorunlara yol açtığı aşikârdır (Harunoğulları, 2016: 40-41). Kilis vilayetindeki sığınmacı çağ nüfus 17.03.2012-13.10.2014 tarihleri arasında sığınmacıların statüsünün belli olmaması ve gelenlerin sayısal fazlalığına bağlı olarak okullaşamamıştır. Bu dönem milli eğitime bağlı eğitim yöneticileri ve kurumlarının sorumluluğunun belirsizliği, ildeki derslik sayısı vb. fiziki olanakların, eğitici ve destek personelinin hâlihazırda eğitim alan Türk öğrencilere göre tasarlanmış olması nedenleriyle eğitim-öğretim alanında tam anlamıyla yokluk veya yetersizlik dönemidir (Duruel, 2016: 1405). Suriyeli öğrenciler ve velilerinin ihtiyaç duyduğu eğitim milli eğitim kurumları dışında belediyeler ve STK'ların kendince ürettiği çözüm; Suriyeli öğretmenler eliyle plansız ve müfredat standardının olmadığı bir ortamda karşılanma şeklindedir (Kutlu, 2015: 11). Bu dönemde (2012-2014) yetkili kurum Kilis Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından herhangi bir yönlendirme, destek ve denetim yapılmadığından tam bir plansızlık ve kayıtsızlık söz konusudur. Kilis vilayetinde okul çağındaki nüfusun eğitim-öğretim faaliyetlerinden sorumlu ihtisas kurumu Kilis Milli Eğitim Müdürlüğüdür. Müdürlük diğer kamu hizmetlerinde olduğu gibi bakanlığın belirlediği politika doğrultusunda il yönetim sistemi içerisinde çalışmaktadır. Dolayısıyla müdürlüğün sığınmacıların eğitimi konusunda faaliyet gösterebilmesi için bakanlığın veya merkezi hükûmetin çıkaracağı yasal düzenleme ve idari talimatlara ve bunları pratiğe dökmesi için bakanlıkça gönderilecek bütçe ve personele gereksinim duymaktadır. GBM içindeki çağ nüfus hemen okullaşırken, kent sığınmacılığı olgusu içindeki çağ nüfus gerek yasal altyapı gerekse fiziki ve personel eksikliği nedenleriyle bir müddet okullaşamamıştır. 13.10.2014 tarihli GKY'de sığınmacıların eğitim-öğretim ihtiyacı milli eğitim bakanlığına görev verilmesiyle kent

sığınmacılığı tanımı içindekilere sunulacak örgün ve yaygın eğitim faaliyetlerinin pratiğe dökülmesi zaman almıştır.

Esasında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından barınma merkezleri dışındaki Suriyelerin eğitimine ilişkin GKY'den önce genelge çıkartarak sığınmacıların eğitim ihtiyacında farkındalık oluşturmaya yönelik tedbir almaya çalıştığı görülmektedir. Bahse konu 26.04.2013 tarihli 'Ülkemizde Kamp Dışında Misafir Edilen Suriye Vatandaşlarına Yönelik Tedbirler' Genelgesi adından da anlaşılacağı üzere valiliklere kamp dışında yaşayan Suriyelilerin çocuklarına yönelik faaliyet gösteren mekânların ve eğitim aldıkları yerlerin güvenli olup olmadığının tespit edilmesidir. MEB'in bu süreçteki taşra teşkilatının Suriyelilerin eğitim-öğretiminden sorumlu olduğu anlamı taşıyan 23.09.2014 tarihli 21 sayılı 'Yabancılarla Yönelik Eğitim- Öğretim Hizmetleri' genelgesi göçmenlere sunulacak eğitim hizmetlerini detaylandırarak bir standart oluşturmaya yöneliktir. Bahse konu genelge Suriyeli çocukların eğitim sorununun çözümü Şema 3-8'de sığınmacıların eğitim yönetim kontrolündeki sığınmacı çağ nüfusa özgü geçici eğitim merkezlerinin (GEM) açılması öngörülmüştür.

Şema 3-8: Sığınmacı Eğitim-Öğretim Yönetim Şeması



Böylece Suriyeli çağ nüfusunun Türk akranlarından izole eğitim alması uygulamasından vazgeçilerek 2016-2017 eğitim-öğretim yılından itibaren ilk, orta ve lise kademesine yeni başlayan Suriyelilerin eğitim-öğretiminde GEM uygulamasına son verilerek Suriyeli çağ nüfus devlet okullarına alınmıştır. Bundan böyle MEB'in Suriyeli Sığınmacılar eğitim politikası Suriyeli öğrencilerin izole değil Türk öğrencilerle aynı sınıflarda karma eğitim verilen modeldir. Ancak karma eğitim politikası doğrultusunda 2016-2017 eğitim-öğretim yılından itibaren 1., 5. ve 9. sınıf okul çağındaki Suriyeli

çocuklar GEM'ler yerine Türk çocuklarıyla birlikte karma sınıflarda eğitim alması eğitim-öğretim alanındaki sorunların Türk öğrencilere sirayet etmesine neden olmuştur (Tanrıkulu, 2018: 2587-2588).

Bir başka ifadeyle Türk ve yabancı öğrencilerin eğitiminde sorumlu otorite MEB'in genelgesinin temel eğitim kanunu dışındaki yasal dayanağı GKY'nin 28. maddesidir ve bu madde uyarınca geçici koruma statüsü verilen Suriyelilere eğitim hakkı verilerek Milli Eğitim Bakanlığı koordinasyonunda taşrada Şema 3-8'deki idari yapıya bağlı eğitim kurumları faaliyete başlamıştır. 13.10.2014 tarihli GKY'den hemen önce çıkarılan 23.09.2014 tarihli 21'nolu Bakanlık Genelgesi Suriyeli öğrencilere eğitim hakkı verilmesini hayata geçirmeği amaçlamıştır. Genelgedeki talimatla valiliklerin gözetiminde il milli eğitim müdürlükleri sorumluluğunda il içerisinde eğitim-öğretim çağındaki çağ nüfusun ve yetişkinlerin eğitimi ilk olarak Suriyeli öğrencilere münhasır açılan Geçici Eğitim Merkezleri (GEM) vasıtasıyla karşılanma yoluna gidilmiştir. GEM kapsamında Kilis'te sayısı çeşitli yerlerde oluşturulan 19 adet GEM'de ve okullarda Türk-Suriyeli öğrencilerin birlikte eğitim-öğretim almaya başlamıştır. Bunun yanı sıra yetişkinlere yönelik Türkçe dil öğretimi için halk eğitim merkezlerinde kurslar açılmıştır. Suriyelilerin eğitim-öğretiminin milli eğitim müdürlüğü sorumluluğuna verilmesiyle ortaya çıkan öğretmen, derslik vb. acil ihtiyaçlar bakanlık kaynakları yanı sıra külfet paylaşımını gösteren AB fon destekli 'Suriyeli Öğrencilerin Eğitim Projesi' mali destekleri yoluyla çözülmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak iki farklı toplum ve kültürün çocuklarının aynı sınıfta ve okulda dil ve uyum problemin azaltılmasına yönelik eğitimcilerin eğitimi ve Suriyeli öğrencilerin dil ve akademik bilgi eksikliği ve esas kronik sorun olan kültürel farklılıkların kısa sürede aşılacak sorunlar olmadığı malumdur. Bunlara ilaveten Suriye Baas rejimin resmi eğitim müfredatında Türkiye'nin tarihi geçmişiyle ilgili olumsuz rejim propagandası gibi olumsuz faktörlerin varlığı gibi yapısal sorunlar yaşandıkça öğrenilmiştir. Bu süreçte eğitim-öğretim faaliyetlerinin milli eğitim müdürlüğü uhdesindeki gerek GEM'ler gerekse karma eğitim modeline alınmasından önceki dönemi karakterize eden belediye ve STK'larca yürütülen sistemsiz veya esnek eğitim-öğretim modelin takip ve incelenmesi amacıyla İzinsiz Eğitim Kurumları Komisyonu oluşturularak denetim yoluna gidilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak 2014-2016 yılı arasında düzenli planlı olarak eğitim-öğretim faaliyetlerine başlanmaya çalışılsa da dil

sorunu, fiziki derslik ve öğretmen yetersizliği, Suriyeli çağ nüfusun fazlalığına yönelik temel hazırlıklar yapılamadığından geçiş döneminde kısmen eğitim-öğretim hizmeti verilebilmiştir. 2016 yılından itibaren milli eğitim müdürlüğü sığınmacıların eğitim-öğretimi konusuna vakıf olduğunu söylenebilir. Nitekim müdürlük bu doğrultuda il milli eğitim müdür yardımcısı başkanlığında Kilis Suriyeli Öğrenciler Koordinasyon Merkezi kurmuştur. Bu dönemde geçici eğitim merkezleri ile birlikte Türk okullarında Suriyeli çocuklar bakanlığın sığınmacılar eğitim politikasına uyum sağlama amacıyla karma eğitim sürecine dahil edilmiştir. Suriyeli çocukların Türk eğitim sistemine entegre edilmesiyle mevcut derslik, öğretmen sayısı ve destek personel yetersizliği katlanarak devam etmiştir. Kilis'te kitlesel sığınmacı çocukların eğitim-öğretim sorununa yönelik çözüm adımları Türk öğrencilerin sorunlarına dönüşmüştür. Türk öğretmenlerle Suriyeli öğrencilerin arasındaki dil sorunu, dil ve kültür farklılığına sahip Suriyeli öğrencilerle iletişim sorunu istenen eğitim-öğretim ortamı yakalanamadığı gibi üstelik Türk öğrencilerin akademik başarısında dramatik bir düşüş başlamıştır. 2016-2019 yılları arasında GEM'lerdeki izole eğitimin sonlandırılarak yerine ikame edilen karma eğitim modeliyle Türk ve Suriyeli öğrenciler birlikte eğitim-öğretim sürecine alınması Kilis'te birçok okulda Türk öğrencilerin azınlığa düşmesi sonucunu doğurmuştur. Karma eğitimdeki yetersiz dil ve akademik seviyedeki Suriyeli öğrencilerin varlığı eğitim-öğretim kalitesinin Türk öğrenciler aleyhine gerilemesiyle akademik başarı ortalaması düşmüştür (Milli Eğitim Müdürlüğü Suriye Koordinasyon Merkezi Brifing, 2019). Nitekim Tablo 3-25 ve 3-26'daki verilerin analizinde; 2016-2017 eğitim-öğretim döneminden itibaren geçilen karma eğitim modelinin Kilis eğitim-öğretimine getirdiği yük ve Türk öğrenciler aleyhine gelişen dezavantajlı durum ayrıntılarıyla yer almaktadır. 2016-2017 eğitim-öğretim yılından itibaren Suriyelilerin eğitimine münhasır oluşturulan GEM'ler kapatılarak karma eğitime geçilmesiyle devlet okullarında Suriyeli-Türk öğrencilerin birlikte eğitim-öğretime tabi tutulması dönüm noktasıdır. Kilis'te kalabalıklaşan karma sınıflar derslik, öğretmen ve destek personel yetersizliği gibi fiziki yetersizliklere, Türk-Suriyeli öğrencilerin birlikteliği sınıflarda akademik standart eğitim seviyesinin düşmesine yol açmıştır.

Tablo 3-25: Kilis'te Suriyeli Öğrenci Sayısı (2019)

Okul Adı	Suriyeli Öğrenci Sayısı	Okuldaki Toplam Öğrenci Sayısı	Suriyeli Öğrenci Oranı	Türk Öğrenci Oranı
Kartalbey İlkokulu	613	1.230	%49,83	% 50,17
Öncüpınar Hürriyet Anadolu İmam Hatip Lisesi	483	515	%93,78	% 6,22
Mehmet Uluğ Can Ortaokulu	467	1.320	%35,37	%64,63
İl Özel İdare İmam Hatip Ortaokulu	448	475	%94,31	%5,69
Hürriyet İlkokulu	445	925	%48,10	% 51,90
Eyüp Gökçe Anadolu İmam Hatip Lisesi	375	444	%84,45	%15,55
Hasan Ünlüoğlu İlkokulu	341	728	% 46,84	% 53,16
Aslanbay İlkokulu	302	664	%45,48	%54,52
İnönü İlkokulu	302	659	% 45,82	%54,18
Cumhuriyet Ortaokulu	274	601	%45,59	% 54,41
Mehmet Zeki Taşçı İlkokulu	256	664	%38,55	%61,45

Nihat Başoğlu Ortaokulu	250	807	%30,97	%69.03
Kilis Anadolu İmam Hatip Lisesi	241	678	% 35,54	%64,46
Hoca Ahmet Yesevi İmam Hatip Ortaokulu	240	393	%61.06	%38,94
Mehmet Keçik Ortaokulu	216	421	%51,30	% 48,7
Mehmet Ferhat Koçarslan İlkokulu	211	520	%40,57	%59,43

Kilis'te yetersiz derslik, öğretmen ve destek personeli en önemli göze çarpan sorun olduğundan merkezi bütçe ve atama dışında Milli Eğitim Bakanlığı kaynak ve destek arayışına girmiştir. Bakanlıkla AB arasında 2016 yılına imzalanan 'Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonun Desteklenmesi Projesi (PICTES)' kapsamında 872 bin olarak hesaplanan okul çağı gelmiş çocukların örgün eğitime dahil edilmesi kapsamında aralarında Kilis'in de bulunduğu 23 ilde GEM'ler ve okullardaki Suriyeli çocukların Türkçe dil öğretilmesi amacı doğrultusunda merkezi ödenek ve imkanlara ilaveten iş birliğine gidilmiştir. Kilis'te İl Milli Eğitim Müdürlüğündeki Suriye Koordinasyon Merkezi koordinasyonunda 231 öğretmen ile 91 destek personeli olmak üzere toplamda 332 kişi, 16.145'i okullarda 5847'si YOBİS'de kayıtlı olan toplamda 21.992 Suriyeli öğrenciye hizmet vermek üzere ücretleri proje kapsamında karşılanmıştır. Suriyeli öğrencilerin Türk öğrenciler arasında dil, kültürel ve akademik gelişim seviye farklılıkları Suriyeli akranlarının telafi ve uyum eğitimi almadan karma sınıflara alınmasına rağmen Suriyelilerin okullaşma oranı %52'ye ulaşabilmiştir (İl Milli Eğitim Müdürlüğü Brifing, 2019). Bu durum eğitim çağındaki Suriyelilerin neredeyse yarısının temel, akademik ve mesleki eğitim dışında kaldığı anlamına gelerek

Suriyeli kayıp nesil gerçeğinin sığınmacıların ülkemizde kalıcı olması durumunda önemli bir sorun olacağı kesindir.

Tablo 3-26: Kilis’te Suriyeli Öğrencilerin Okul Dağılımları (2019)

Kilis İl Milli Eğitim Müdürlüğü Okul Türlerine Göre Öğrenci Sayıları									
	Çağ Nüfus	Suriyeli Öğrenci Sayıları		Toplam	Türk Öğrenci Sayıları	Genel Toplam	Öğrenci Oranları		
		E-OKUL	YOBİS				Suriyeli Öğrenci Oranı	Türk Öğrenci Oranı	
MERKEZ	Anaokul	1.143	3	1.146	2.688	3.834	%30	%70	
	İlkokul	5.998	3.074	9.072	9.850	19.260	%47	%53	
	Ortaokul	3.951	930	4.881	8.865	13.746	%35,5	% 64,5	
	Lise	1.351	463	1.814	7.183	8.997	%20	%80	
	Toplam	12.443	4.470	16.913	28.586	45.499	%37	% 63	
POLATELİ	Anaokul				127	127			
	İlkokul					555	555		
	Ortaokul					520	520		
	Lise					1.197	1.197		
	Toplam		27			2.399	2.399		
MUSABEYLİ	Anaokul					255	255		
	İlkokul					1.236	1.236		
	Ortaokul					1.092	1.092		

	Lise					285	285		
	Toplam		18			2.868	2.868		
ELBEYLİ	Anaokul		429	0	429	49	478		
	İlkokul		1.596	507	2.103	252	2.355		
	Ortaokul		1.177	753	1.930	304	2.234		
	Lise		455	117	572	936	1.508		
	Toplam		3.657	1.377	5.034	1.541	6.575	Okullaş a- mayan Öğrenc i Sayısı	Okullaş ma Oranı
	Genel Toplam	42.668	16.145	5.847	21.947	35.394	59.770	20.721	%52

Kaynak: Kilis Milli Eğitim Müdürlüğü Suriyelilerin Eğitimi Koordinasyon Merkezi Brifing

Suriyeli-Türk öğrencilerin iki farklı toplumun çocukları olarak birlikte karma eğitim modelinde eğitim almasıyla okullardaki Suriyeli öğrenci oranları Türk öğrenciler aleyhine bozulmuştur. Nitekim Tablo 3-25 ve 3-26'daki veriler anaokulunda neredeyse her 3 çocuktan 1'i Suriyeli, ilkokulda her 2 çocuktan 1'i, ortaokulda her 3 çocuktan en az 1'i, Lise 'de 4 öğrenciden 1'i Suriyelidir ve genel ortalama ise Kilis'teki her 100 öğrenciden 37'si Suriye uyruklu olduğunu ortaya koymaktadır. Suriyeli öğrencilerin anaokulu ve ilkokulun birinci ve ikinci sınıfında Türk öğrencilerle birlikte eğitim alması sorun olmazken daha sonrasında özellikle ortaokul ve lisede yetersiz Türkçe ve akademik formasyonla sınıfta standart bir öğrenci kitlesinin olmamasından dolayı öğretmenlerin öğretme güçlüğüne, Türk öğrencilerin akademik başarısının gerilemesine, derslik başına ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısını artmasına, kimi okullarda ikili eğitime geçilmesiyle Türk öğrenci ve velilerin tepkisini çekmektedir. Esasında Suriyelilerin çok çocuklu olması, kalabalık ailelerde sağlıklı barınma koşullarında yaşaması, aile içinde yeterince önemsenmemesi gerçeğine diğer olumsuz koşullar eklendiğinde Kilis'teki karma eğitim Türk öğrencilerin akademik başarısını aşağıya

çekmesi beklenen bir sonuçtur. Diğer yandan Kilis'in kent ve sınır güvenliğindeki konjonktürel olumsuz gelişmeler eğitim-öğretimdeki sorunların katmerleşmesine yol açmıştır. Bu anlamdaki olumsuz gelişme 2016 yılı Ocak – Ağustos ayları arasında sınır ötesinden terör örgütlerince yapılan füze saldırıları sonucu şehirdeki genel güvenliğin geçici de olsa kaybolmasıyla 2015-2016 yılı ikinci yarısında zaten güçlüklerle yürütülen eğitim-öğretim faaliyetleri kesintiye uğrayarak okullar tatil edilmek zorunda kalınmıştır. Suriyelilerin eğitim-öğretiminden sorumlu İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı ve Şube Müdürüyle konuya ilişkin görüşmede açıkça ifade edildiği gibi;

“ Suriyelilerin eğitim-öğretim meselesinde 2014 öncesi dönemin kayıp dönem olduğunu ve bu dönemde STK ve belediyelerin Suriyeli çocuklara yetersiz ortamlarda ve standart müfredat olmaksızın denetimsiz faaliyette bulduklarını, 2014-2016 yılları arasında İl Milli Eğitim Müdürlüğü olarak Geçici Koruma Yönetmeliği ve Bakanlığın aldığı karar ve gönderdiği genelgeler doğrultusunda çalışılmaya başlansa da Suriyeli öğrencilerin sayısal fazlalığı, uyum ve dil sorunları, yetersiz personel ve fiziki ortam eksikliğinin kronik sorunlar olarak nitelikli bir eğitimi engellediği, 2016'dan bugüne gelindiğinde ise Türk öğrencilerle birlikte Suriyelilerin aynı derslik ve okulu paylaşması, kimi okul ve sınıflarda Türk öğrencilerden fazla dil ve uyum sorunu yaşayan öğrencilerin aynı eğitimi alması ile Kilis nüfus olarak küçük bir il ve öğrenci akademik başarısı uzun yıllar ilk 10'larda seyreden, hatta ilk 3'te yer alan İlin genel eğitim sıralamasındaki yeri Suriyeli çocuklarla birlikte eğitim almaya başlaması ile Türk öğrencilerin dolayısıyla Kilis'in akademik başarısı gerilemesiyle 2019 yılında 55.sıraya kadar gerilemesine neden olduğu” ndan yakınılmıştır.

Kilis'te sığınmacıların geliş tarihi 17.03.2012 ile araştırmanın yapıldığı 30.06.2019 tarihleri arası eğitim-öğretim çağındaki Suriyelilere sunulan eğitim hizmetleri ve eğitim-öğretim koşulları bakımından genel değerlendirilmesi şöyledir;

17.03.2012-13.10.2014 tarihleri arasındaki dönemde barınma merkezleri dışındaki Suriyeli öğrencilerin eğitim ihtiyacı konusunda yasal boşluk ve idari imkânsızlıklar nedenleriyle Kilis Milli Eğitim Müdürlüğüne denetim faaliyeti dışında hiçbir çalışma yapılamamıştır. GKY'nin çıkarılması sonrası 2014'ten karma eğitime geçilen 2016 yılları arasında MEB'in Suriyelilerin eğitim politikasına uygun olarak GEM'lerde başlayan eğitim-öğretim faaliyetleri 2016-2017 eğitim yıllarından itibaren karma eğitime geçilmesiyle Suriyeli çağ nüfusun fazlalığına ve dil ve akademik seviye farklılıkları Türk öğrenciler aleyhine Kilis'in eğitim-öğretim vasatını aşağı çekmiştir.

Kilis'e sığınmacıların geldiği ilk dönemlerde eğitim-öğretim ihtiyacı gönüllülük esaslı sistemsiz çalışmalar dışında hiç karşılanmamış ve ilk gelenler eğitim süreci dışında kalarak kişisel ve mesleki eğitim çağını kaçırılması yanı sıra marjinal işlerde çalışmaya yönelmiş ve (çocuk işçiler sorunu) kayıp kuşak olgusuna dönüşmüştür. Kilis Milli Eğitim Müdürlüğü yaşanan göç dalgasına hazırlıksız yakalanması merkeziyetçi planlama ve yönetim anlayışıyla açıklanabilir bu açmazdaki yönetici ve eğitim kadrosu eğitim-öğretim alanında çağ nüfusun okullaştırılması için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasında geciktiğinden kayıp nesil sorunu sığınmacıların kalıcı olmaları durumunda Türk toplumu için de endişe kaynağıdır. MEB merkez ve taşrada gerek 2014/21 Genelgesi gerekse 13.10.2014 tarihli GKY sonrası Suriyelilerin eğitim-öğretim kapsamı arasında alınmasına yönelik yasal ve idari boşluğu önemli ölçüde giderse de fiziki mekân, eğitimci kadro yetersizliği, müfredat karmaşası, dil ve akademik gelişim farklılıkları kısa sürede çözülebilecek sorunlar olmadığı malumdur. Kaldı ki MEB yasal eksiklikleri gidermeyi müteakip ihtiyaç duyuldukça idari tedbirlere başvurma alışkanlığı yani idarenin proaktif davranmaması var olan sorunların büyümesinin nedenidir. Suriyelilerin eğitimine ilişkin gerekli yasal ve idari tedbirler kapsamında; geçici koruma statüsüne bağlı eğitim-öğretim ihtiyacının karşılanması amacıyla merkezde Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğretim Genel Müdürlüğüne bağlı kurulan Göç ve Eğitim Daire Başkanlığı oluşturularak sığınmacıların eğitim-öğretimine özgü birim ihdas edilmiştir. Bununla birlikte sığınmacıların eğitim-öğretiminde merkezi bütçe ve personele ilaveten dış fon arayışıyla projeler geliştirilmiştir. Bu anlamda MEB-UNİCEF işbirliği ortak projeleri ve AB fon desteklerinden alınan maddi desteklerle oluşturulan örneğin Suriyeli Öğrencilerin Türk Eğitim Sistemine Entegrasyon Projesinde olduğu gibi sığınmacı çocukların eğitiminden görevli ekip illerde koordinasyon sağlaması için oluşturulmuştur (Tanrıkulu, 2018: 2596). MEB tarafından belirlenen eğitim-öğretim politikasına uygun olarak Kilis İl Milli Eğitim Müdürlüğü merkezi sığınma yönetim yapılanması paralelinde taşrada il milli eğitim müdür yardımcısı yönetiminde Suriyeli Öğrenciler Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. Suriyeli öğrencilerin eğitimine münhasır oluşturulan birim ve yetkilendirme vasıtasıyla bir yandan milli eğitim merkez-taşra arasında sığınmacı eğitim örgütlenmesinde uyum ve koordinasyonun sağlama diğer yandan uygulamada eksikliklerin tespit ve çözümün kolaylaştırılmaya çalışıldığı söylenebilir.

Suriyeli öğrencilerle ilgili 2014-2016 yılları arasında yürütülen eğitim-öğretim çalışmaları planlı olmaktan öte deneme-yanılma yoluyla geçici eğitim merkezlerinde yürütülmüştür. Bu kapsamdaki öğrencilere yönelik ortak müfredatın olmadığı, yetersiz derslik, öğretmen ve destek personeli ve de PICTES (AB projesi) vb. uluslararası maddi fon destekleri vasıtasıyla uygulamada karşılaşılan eksikliklerin giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu süreçte geç de olsa 2016 yılından itibaren sığınmacıların eğitiminde görevli öğretmen ve idarecilere hizmet içi eğitim seminerleri verilerek psikolojik ve pedagojik olarak hazırlanmasına çalışılmıştır. Bu iyileştirmelere rağmen 30.06.2019 tarihi itibarıyla geleneksel noktada Suriyeli öğrencilerin yarısına yakın (%48) okullaşmadığı ve marjinal işlerde çalışmaya devam ettiği, okullaşan Suriyelilerin dil yetersizliği nedeniyle okul başarısının olumsuz etkilediği, bazı okullarda sayısal fazlalık nedeniyle ikili eğitime geçildiği (İlkokullar genelinde Suriyeli öğrenci oranı %47), derslik başına düşen öğrenci sayısının dramatik olarak artmasıyla eğitim-öğretimde istikrarsızlıkların kısmi iyileştirilmelere rağmen devam ettiğini göstermektedir. Nitekim araştırma kapsamında gerçekleştirilen görüşmeler ve saha gözlemler yanı sıra incelemesi yapılan pek çok araştırma ve raporda; sığınmacıların sayısal varlığı ve oransal fazlalığı nedeniyle Kilis vilayetindeki eğitim kadrosu ve velilerin Türk öğrenciler aleyhine bozulan eğitim-öğretim ortamından memnun olmadıklarını hususunu teyit etmektedir. Kilis vilayetinde sığınmacıların demografik özellikleri ve sığınma yönetiminin idari ve hukuki hazırbulunuşluk seviyesine bağlı olarak eğitim-öğretim yönetimi dönemsel olarak değerlendirildiğinde; 17.03. 2012- 13.10. 2014 tam düzensizlik veya kayıtsızlık (umursamazlık) dönemi, 13.10.2014-2016 kısmi düzensizlik yönetim dönemi, 2016-2017 yılı eğitim-öğretim döneminin ikinci yarısında oluşturulan Suriye Koordinasyon Merkezi sonrası düzenli ve planlı yönetim olarak göze çarpmaktadır.

Geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim vb. temel hak ve kamu hizmetlerinde olduğu gibi geçici koruma yönetmeliğine göre kayıt altında alındıktan sonra sağlık hizmetleri, sosyal hizmet ve yardımlardan Türk vatandaşları gibi faydalanabileceği yasal güvenceye kavuşturulmuştur (GKK 27. ve 30.md). Suriyeli sığınmacıların faydalanacağı sağlık hizmetleri GKY öncesi AFAD 2013/8 sayılı Suriyeli Misafirlerin Sağlık ve Diğer Hizmetleri Hakkında Genelgesiyle düzenlenmiştir. Bahse konu genelgenin 1.maddesi; Türk vatandaşlarına benzer şekilde koruyucu,

tedavisi gereken ve acil sağlık hizmetleri Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) kapsamında ücretsiz olarak verilmesini teminat altında almaktadır. Sığınmacıların varlığı, sayısının artışı ve gelecekte kalıcı olma olasılığını göz önüne alarak sağlık hizmetlerini daha esaslı bir çerçeveye taşıyan GKY sonrası Sağlık Bakanlığı 25.03.2015 tarih ve 2875 sayılı sığınmacılara yönelik verilen sağlık hizmetlerinin sunumunu düzenleyen ‘Geçici Koruma Altına Alınanlara Verilecek Sağlık Hizmetlerine Dair Esaslara Ait Yönerge’si çıkarılmıştır. Böylece geçici korunanların yararlanacağı birinci basamak sağlık hizmetlerinin halk sağlığı müdürlüklerince yerine getirileceği düzenlenerek milli eğitim bakanlığında olduğu gibi yetkilendirme ve görevlendirme yapılmıştır (Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing, 2019). Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında Acil Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne taşrada Halk Sağlığı Müdürlükleri bu tarihten itibaren sığınmacılara sunulacak sağlık hizmetlerinde yetkili ve sorumlu birimdir. Bakanlık 25.08.2016’da Suriyeli Sığınmacılara sunulacak sağlık hizmetlerinde merkezde Türkiye Halk Sağlığı Kurumu çatısı altında oluşturulan Göç Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı ihdas edilerek ihtisaslaşmaya gitmiştir (Gültaç vd., 2018: 196). Ancak Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle yeniden yapılandırılan bakanlık ve kurum teşkilatlanmaları doğrultusunda 25.08.2017’de Sağlık Bakanlığı Teşkilatını düzenleyen 694 sayılı Kanun Hükmü Kararnamede Türkiye Halk Sağlığı Kurumu ve taşra halk sağlığı müdürlüklerin kaldırılmıştır. Bu surette yapılanma sonrası sığınmacıların sağlığından sorumlu birimler; merkezde Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, taşrada il sağlık müdürlüklerine bağlı halk sağlığı başkanlığı içerisinde yer alan göçmen sağlığı birimidir (Türk Sağlık Sen, 2018).

Suriye’de milyonların ülke içi ve dışına göç etmesine yol açan iç savaşın bireyler ve kitleler üzerindeki ilk yıkıcı etkisi; bütün maddi birikimlerini bir anda kaybederek savaşın yol açtığı travmayla psikolojileri sarsılan sığınmacıların acil ve tedavisi gereken sağlık sorunları ve sosyal yardım ve hizmet ihtiyacıdır. Kilis’e gelerek sığınan Suriyelilerin yoksulluk, özel hizmet ihtiyacı ve sağlık sorunları yaşanan göçten hemen sonra acil hissettikleri ve hızla karşılanması gereken acil sorun ve ihtiyaçlardır. Ancak bu durum dar gelirlielerin sosyal tabakayı oluşturduğu Kilis’te kamu, yerel ve sivil toplum örgütlerinin sunduğu sağlık, sosyal hizmet ve yardımlardan faydalanan sığınmacılarla yerel halkın karşı karşıya gelmesine neden olmuştur. Sığınmacıların geçici olduğu algısıyla sosyal yardım ve hizmetlerin paylaşılması yerel halk katlanma

duygusuyla hareket ettiğinden ilk dönem sorun olmamış ancak sürecin uzamasıyla yerel halktan yardım ve hizmetten faydalanan kesimde sığınmacılara yönelik olumsuz eleştiriler ve algılara sebep olmuştur (Cengiz, 2015: 117). Kilis'te sosyal hizmet ve yardımların devletin, Kızılay ve diğer ulusal ve uluslararası STK'ların sığınmacıları kayırdığı ve ücretsiz sağlık hizmeti sunduğu (katkı payı ödemeksizin) bazı branşlarda yoğun sağlık hizmet talebinde (acil, anne-çocuk sağlığı, kadın doğum vb.) bulunmaları sorunların kaynağıdır. Nitekim sığınmacıların Kilis'e gelişinden kısa süre içerisinde artan sağlık hizmet ihtiyacı ve talebi karşısında mevcut sağlık altyapısı ve personel sayısının sabit olduğu göz önüne alındığında yerel halkın sağlık ve sosyal hizmet kalitesini olumsuz etkilemesi doğaldır. Bunun yanı sıra ani ve kitlesel sığınmacı olarak gelenlerin bulaşıcı hastalık taşıdıkları inancı, hijyen sorunları, kaldıkları sağlıksız yapıların hastalıklara davetiye çıkardığı söylentileri Kilislerin sağlık ve sosyal yardım-hizmetler bakımından rahatsız etmiştir (Aydoğan ve Metintaş, 2017: 41). Sağlık hizmetleri konusunda Suriyelilerin şehre gelişi mevcut sağlık fiziki ve beşeri imkânlarının Suriyeliler ve Suriye'den gelen ağır yaralılarla beraber kullanılmaya başlanması sığınmacıların yerel halka nazaran sağlık hizmetlerinde aşırı kullanım ve faydalanması sonucunu doğurarak yerel halkın sağlık hizmetlerinden memnuniyetsizliğine yol açmıştır. Bu açıdan Suriyelilerin yoğun sağlık hizmet talebinin yerel halkı rahatsız etmesine ilişkin Kilis Ticaret ve Sanayi Odasının Suriyeliler Raporunda;

“ Kilis devlet Hastanesi adeta bir savaş hastanesini andırmaktadır. Ambulanslar sürekli hareket halinde, Suriye'den sürekli yaralılar ve cenazeler gelmektedir. Ağır yara almış, bacağı veya kolu kopmuş yaralılara halkın gözü önünde müdahale edilmeye çalışılmaktadır. Kan revan içerisinde hastalar sedyelerde dolaştırılmakta ve hijyen olmayan bu ortamda Kilislilere poliklinik hizmetleri sunulmaya çalışılmaktadır” şeklinde yer almaktadır.

Tablo 3-27'de ayrıntılı olarak yer verilen veri analizinde; 2012-2019 yılları arası sığınmacıların sağlık hizmet taleplerindeki ulaştığı yoğunluk seviyesini göstermektedir. Suriyelilerin sayısal ve oransal artışı demografik yapının Türk vatandaşları aleyhine bozulmasına yol açmasına paralel olarak sağlık hizmetlerinde barınma merkezlerinde bulunan polikliniklerle il merkezinde bulunan Suriyelilere mahsus göçmen sağlığı merkezlerine rağmen Kilis Devlet Hastanesinde 2013 yılından itibaren ciddi yoğunluğa yol açmıştır. Suriyeli Sığınmacıların kişi başı sağlık hizmet talebindeki yoğunluk Türk vatandaşlarından daha fazla olması haklı yakınmaların kaynağıdır.

Tablo 3-27: 2012-2019* Yılları Kilis Devlet Hastanesi Suriyeli Hastalar

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Toplam
Muayene Sayısı	11.697	29.615	49.029	85.503	76.070	136.871	146.134	32.640	567.559
Acil Poliklinik	7.013	20.316	36.805	44.767	54.076	63.273	48.706	10.992	285.948
Yatan Hasta	2.798	5.725	8.727	9.287	10.120	10.703	9.060	1.739	58.159
Ameliyat Sayısı	11.864	23.990	20.370	27.370	36.455	27.813	27.521	3.010	178.393

* 2019 yılı Ocak ve Şubat ayları verileri

Kaynak: Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing

Nitekim 2011 Suriye Krizine kadar Güneydoğu Anadolu Bölgesinde nüfusu artış hızı en düşük şehir Kilis'te 2012 yılı sağlık hizmetlerine ilişkin rakam ve oranlar Suriyelilerin kitlesel olarak Kilis'e gelmeleri sonucu ortaya çıkan rakam ve oranlar karşılaştırılınca toplumsal tepki ve hoşnutsuzluğun kaynağı anlaşılmaktadır. Suriyeli Sığınmacıların aşırı sağlık hizmet talebi ve yoğunluğunda demografik artışa paralel artış beklenirken sadece 2012-2013 yılları karşılaştırıldığında bile artışların tahminlerin ötesine geçmesi trendin birkaç istisna hariç hep yukarı yönlü olması bunu yerel halkın sağlık hizmetlerindeki şikayetlerini haklı kılmaktadır. Bu anlamda Suriyelilerin sağlık hizmet talebini yansıtan Tablo 3-27'deki veri analizine göre; 2012 yılında muayene sayısı 11.697' iken yaklaşık %253 artışla bir sonraki yıl 2013'te 29.615'e fırlamış, acil poliklinik sayısı 7.013'ten %290 artışla 20.316'ya ulaşmış, yatan hasta sayısı 2.798'den %205 artışla 5.725'e, ameliyat sayısı ise 11.864'den %202 artışla 23.990 rakamına ulaşmıştır. Sonraki yıllar ise Kilis'te yaşayanların maddi imkânı olanların bu yoğunluktan en yakın il olan Gaziantep'e gitmelerine rağmen artış trendi hız kesmeden sürmüştür. Bu dönemde muayene sayısı 2018 yılında 146.134'e ulaşarak rekor kırmış ve artışın ilk yaşandığı 2013'ye kıyasla %494 artış göstermiştir. Suriyelilerin acil polikliniğe müracaat sayısı 2017 yılında 63.273'e ulaşarak 2013'e kıyasla %311 artışla, yatan hasta sayısı ise %187'lik artışla 10.703'e, ameliyat sayısı ise 2016 yılında %151

artışla 36.455 rakamına ulaştığı görülmektedir. Kilis Devlet Hastanesindeki aşırı yoğunluğu azaltmak amacıyla Suriyeli Sığınmacılara I, II ve III. basamakta verilecek sağlık hizmetlerinden Kilis'te I. basamak sağlık hizmeti vermekte olan 4 (dört) adet Göçmen Sağlığı Merkezi kurulmuştur. Bunlardan 2 (iki) tanesi Öncüpınar ve Elbeyli kamplarında, 2 (iki) tanesi ise Kilis merkezinde bulunan 2 nolu Kazım Karabekir ve Bab-ı Şifa Göçmen Sağlığı Merkezidir. 2'nolu Kazım Karabekir Göçmen Sağlığı Merkezi Kilis Devlet Hastanesinin yükünü azaltmak ve sağlık hizmetinde yığılmayı azaltmak amacıyla 31.03.2016 tarihinde hizmete açılmıştır. Ancak Tablo 3-28'deki verilere ulaşılmasına rağmen yerel halkla sığınmacıların müşterek yararlandığı devlet hastanesinin yoğunluğunu bir nebze azaltmıştır (Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing, 2019).

Tablo 3-28: Suriyeli Hastalar-I (2 Nolu Göçmen Sağlığı Merkezi)

Yıllık Veriler	2016	2017	2018	2019*	Toplam
Muayene sayısı	8.838	22.872	31.222	6.580	69.512

* 2019 yılı Ocak ve Şubat ayları verileri

Kaynak: Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing

Sağlık Bakanlığınca yürütülen Sıhhat projesi kapsamında yapılan Bab-ı Şifa Göçmen Sağlığı Merkezi 26.05.2017 tarihinde hizmete açılmıştır. Bab-ı Şifa göçmen sağlığı merkezi Tablo 3-29'daki verilerden anlaşıldığı üzere 2'nolu fiilen göçmen sağlığı merkezi olarak hizmet veren birimle birlikte Türk vatandaşlarının devlet hastanesindeki yoğunluk kaynaklı şikâyetlerini azaltmaya yönelik hizmet vermeye devam etmektedir (Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing, 2019).

Tablo 3-29: Suriyeli Hastalar-II (Bab-ı Şifa Göçmen Sağlığı Merkezi)

Yıllık Veriler	2017	2018	2019*	Toplam
Muayene sayısı	58.238	123.313	26.981	208.532

* 2019 yılı Ocak ve Şubat ayları verileri

Kaynak: Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing

Kilis'te göçmen sağlığı merkezlerinin açılması Kilis Devlet Hastanesinin yük ve yoğunluğunu azaltarak yerel halkın sağlık hizmetlerinde aşırı kullanım ve sıra-kuyruk vb. yakınmalarını azaltmak, Suriyeli hekim ve hemşirelerin istihdamı ile iletişim sorunu ortadan kaldırarak Suriyelilerin kaliteli hizmet almasını sağlamaktır. 2016 ve 2017 yıllarında devreye giren göçmen sağlığı merkezlerinin Kilis Devlet Hastanesinde yığılma-yoğunluğun azaltılarak yerel halkı rahatlattığı, çalışan hekim ve diğer sağlık çalışanlarının daha az iletişim sorunu yaşayarak daha verimli hale geldiği söylenebilir. Kilis'te bulunan sığınmacıların sağlık hizmetleri üzerindeki etkisini araştıran çalışmada görüşülen sağlık çalışanları aşağıda yer alan görüşleri konuyu özetler niteliktedir (Aslan vd., 2018: 52-54) ;

“ İlk dönemler dil ve kültür sorunu baş gösterse de yoğunluğun hızla artması ile iş yükü hızla artarak başka sorunları da beraberinde getirdi ilk olarak fiziki mekân yetersizliği ortaya çıktı. Ek bina vs. yapılırsa da sağlık personel ihtiyacı hissedilmeye başlandı, hastaneye gelen hasta profili değişerek yerel halkın müracaatı azalarak Türk hastalar başka şehirlere gitmeye başladılar, ağır yaralı hasta sayısı fazlalaştı, bulaşıcı hastalıklar ile Kilis'te daha önce görülmeyen vakalar görülmeye başlandı...”

Suriyelilerin Kilis'e geldiklerindeki acil barınma, beslenme ve özel durumlarına ilişkin sosyal yardım ve hizmet ihtiyaçları ertelenmesi mümkün değildir. Kilis'teki sığınmacıların GKY öncesi yasal boşluğun olduğu dönemdeki sosyal yardım ve hizmet ihtiyaçları kamu kurumları öncülüğünde, yerel halk, belediye ve yerel, ulusal ve uluslararası yardım kuruluşlarının seferber olmasıyla gündelik acil ihtiyaçları karşılanma yoluna gidilmiştir. GKY'nın çıkarılmasıyla sosyal yardım ve hizmetlerden yasal olarak yararlanma hakkı tanınan Suriyelilere yerel halktan dar gelimli kişilerin ve toplumun olası tepkilerine yol açmama düşüncesi nedeniyle Kilis Valiliği Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) kaynakları sınırlı ve acil olmak kaydıyla kullanılmaya özen gösterilmiştir. Sığınmacılara yönelik devlet sosyal yardımları sınırlı olarak yapılırsa da sürecin uzamasıyla devlet, belediye, STK yardımları ve yerel halkın destekleri sürdürülmüştür. Bu durum yerel tecrübeler ve yapılan araştırmalarda göçmenlere yapılan yardımlar aynı ihtiyaç içerisinde bulunan yerel halkı çoğunlukla rahatsız etmesi (Tunç, 2015: 48) iki toplum arasında barışçıl ortamı zedeleme ihtimali sosyal yardımlarda devlet kaynakları yerine sivil toplum ve hayırseverler, duyarlı halkın

üzerinden sosyal yardımların yapılması yolu izlenmiştir. Suriyelilere yapılan sosyal yardımlarla ilgili Kilis Valiliği SYDV Müdür Vekilinin görüşü;

“Kilis SYDV olarak Suriyelilere yardım yapacak olsak muhtaç durumunda olan Türklere yardım yapamazdık çünkü şehre gelen 80 binden fazla Suriyelinin tamamına yakını savaş mağduru ve ihtiyaç sahibiydi, birde SYDV olarak yardımları devlet yardımı olarak toplumda bilindiğinden tepkileri de beraberinde getirebilirdi, sadece kışlık ilave olarak ile gelen kışlık kömür yardımı yaptık ve bunun dışında bir yardımda bulunmamaya çalıştık ” şeklinde olması durumu özetler niteliktedir.

Tablo 3-30: Kilis Kızılay Yardımları

Veri Dönemi	Projenin Adı	Fonlayıcı	Yararlanıcı Hane Sayısı	Yararlanıcı Kişi Sayısı	Yapılan Yardım Tutarı
Kızılay Kart Koordinatörlüğü-2011 Suriye Kriz Yardım Verileri	Gıda kartı kamp dışı programı	BM Dünya Gıda Programı	2.109	11.151	5.648.714,00 ₺
	Gıda kartı kamp içi programı	BM Dünya Gıda Programı	5.519	37.356	39.838.610,00 ₺
	Şartlı eğitim yardım programı	Echo-n-Norveç hükûmeti	0	10.909	7.360.840,00 ₺
	Sosyal uyum yardım programı	Echo	6.712	36.534	95.104.660,00 ₺
Genel Toplam			14.340	95.950	147.952.824 ₺

Kaynak: Kilis Kızılay Operasyon Başkanlığı Suriyeliler Yardım Raporu

Bu dönemde devlet adına yardımlar SYDV'ler dışında Kızılay üzerinden yapılmaktadır. Kızılay'ın 2012-2019 yılları arasında aynı yardımlar dışında nakdi olarak

çeşitli fon ve kaynaklardan elde ettiği yardımlara ilişkin Tablo 3-30'da yer alan veriler 14.340 aileye toplamda 147 milyon TL'lik yardımda bulunulduğunu göstermektedir (Kilis Kızılay Operasyon Başkanlığı Suriyeliler Yardım Raporu, 2019). Sığınmacıların faydalandığı devlet sosyal yardımları (SYDV) dışında yardım yapacak kuruluşların belirli bir düzen ve disiplin içerisinde yardım dağıtım sağlanmasına yönelik İl AFAD Yardım ve Koordinasyon Birimi oluşturularak sosyal yardımların devlet kontrol ve koordinasyonuna alınmıştır. Kilis'teki sığınmacıların faydalanacağı sosyal yardımların dağıtım işleyişi; sosyal yardım ve destek vermek isteyen sivil toplum kuruluşunca başvuru talep formunun Koordinasyon Birimine müracaatı müteakip izin alınması sonrası İl AFAD Müdürlüğü üzerinden sosyal yardımların sığınmacılara ulaştırılması şeklindedir.

Valiliğin yardım kuruluşlarına yönelik yardımlarda iş birliği, bilgi ve tecrübe paylaşım aylık toplantıları gerçekleştirerek sosyal yardım dağıtım aşamasında kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlanması amaçlanmıştır. Sosyal yardımlara ilişkin aylık düzenli koordinasyon toplantıları yapılarak kamu kurum kuruluşları, belediye, sivil toplum kuruluşlarının sosyal yardımların dağıtımında dağınık yönetim ve uygulamaları azaltmıştır (Kilis AFAD Brifing, 2013). Valiliğin sosyal yardım ve destekleri koordine etmesi Suriyelilerin her ne kadar ihtiyaçlı olduğu gerçeği bilinse de zamanla sığınmacıların kalıcılığa dönmesiyle yerelde sosyal yardım ve desteklerde sığınmacıların kayırıldığı düşüncesinin oluşmasına mani olamamıştır.

Devlet sosyal yardımları dışında sosyal hak ve hizmetleri yerine getiren Kilis Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne görevlendirilen sosyal psikolog ve sosyal çalışmacılar hizmet alanına giren konularda rutin görüşme, çalışma ve aile ziyaretleri yanı sıra dezavantajlı gruplara yönelik (refakatsiz çocuklar, kadınlar, yetimler, engelliler ve yaşlılar) hizmet vermektedir. Suriyeli Sığınmacıların aile ve toplum yapısına etkileri ve sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili görüşülen Kilis Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Müdürü ve aynı zamanda Kilis Ortak Akıl Topluluğu mensubuyla yapılan genel değerlendirme görüşmesinde;

“ Kilis 2012 yılında başlayan 2014 yılında şehrin kaldıramayacağı sığınmacı yüküne maruz kalan yerli halk, yerel yönetim ve kamu kurumları adına sivil toplum kuruluşları olarak raporlar hazırladık, yayınladık sorunlar-çözüm önerilerini dile getirerek sesimizi duyurmaya çalıştık ancak sorunlar yaşandıkça çözüm bulunmaya çalışıldı. Kilis'in

demografik yapısına bağılı olarak her şey değışti; Sokağı çıktığınızda, hastaneye, alışverişe gittiğinizde, okulda...aklınıza gelebilecek her yerde Suriyeli Sığınmacılar yerli halkın yaşam alanlarını kısıtladı, kadınlar-çocuklar ve aileler tedirgin oldu. Toplumsal yaşam alışkanlıkları bir birine benzemeyen iki farklı toplum bir arada uyum sürecini yaşayarak öğrendi. Kilisliler savaş mağduru yardıma muhtaç sınır komşusu olarak gördükleri Suriyelileri zaten kısa sürede ülkelerine geri dönecekler gözüyle ilk zamanlar her şeyini paylaşsa da ilerleyen süreçte zorunlu misafirlik ev sahibinde yorgunluk, bıkkınlık ve öfkeye dönüştü. Çok eşli ve küçük yaşta çocukların evliliği, gece geç saatlere kadar sokak ve caddelerde kalabalık ve yüksek sesle gezme alışkanlıkları vs. gibi farklılıklar sorun olmaya başladı, Kilis'in Türk ve homojen kültürel yapısı yerine Arap-Türk toplumunun heterojen olarak bir arada olduğu bir toplumsal yapının gelecekte de devam edip etmeyeceği büyük endişe konusudur. Diğer yandan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü olarak korumaya muhtaç çocuk, yaşlı ve özel ihtiyaç sahiplerine Türk vatandaşlarına sunduğumuz destek ve imkânları Suriyelilere de sağlamaya çalışıyoruz, özellikle kamplarda sosyolog, psikolog meslek elemanlarımız düzenli hizmet vermektedirler ” ifadeleriyle sosyal-hizmet ve yardımlarla ilgili sosyal dokuda endişe kaynağı kronik sorunları dile getirmektedir.

Kilis'teki Suriyelilerin yerel halkla uyum ve alışma süreci yaşamadan zoraki aynı mekânı paylaşması dil, kültür ve yaşam tarzı farklılıklarından kaynaklı sorunların zamanla ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kentin değışen demografik yapısıyla iki toplum arasındaki yaşam tarzı farklılıkları şehrin sosyal dokusunda melezleşme görüntüsü oluşturarak sığınmacıların kalıcı olma ihtimali gelecek endişesine neden olmaktadır. Suriyelilerin yaşam tarzı, çok eşli aile yapısı ve erken yaşta evlilik alışkanlıkları Türk-Arap kültür çatışmasının tezahürü olarak Kilisli özellikle kadın ve anneleri rahatsız etmektedir. Bu olumsuz duruma geçicilik algısıyla sabır ve merhamet duygusuyla katlanan yerli halk gün geçtikçe demografik yapının bozulacağı endişesi yanı sıra aile ve toplumsal değerlerin zayıflamasından endişe duyması iki toplum arasında duygusal öfke ve zihinsel gerginlik/ötekileştirmeye neden olabilmektedir. Erdoğan (2014: 20) tarafından yapılan araştırmada kadınların Suriyelilerin ülkelerine dönmelerini istedikleri buna neden olarak Türk yaşlı veya genç bekar erkekler ile evli erkeklerin Suriyeli kadınlarla yaygınlaşan evliliğini aile hayatlarına potansiyel tehdit olarak görmeleridir (Küçükşen, 2017: 2402). Suriyeli kadınlar cephesinden bakıldığında ise dil ve kültür sorunu yaşadıkları, yoksulluk, sosyal dışlanma, ötekileştirme, küçük yaşta evlendirilme

endişesi içerisinde yerel halkla yetersiz iletişim vs. sorunlarla ne yapacaklarını bilemeden karşı karşıya kaldıkları bilinen bir gerçektir.

3.2.3.4.4. Kent ve Sınır Güvenliğine Etkileri

Güvenlik kavramı yetkili kamu otoritesince kişinin ve toplumun can ve mal emniyetini sağlayacak önlemlerin bütünü olarak anlaşılmaktadır. Toplum huzur ve güvenliğinin alınan tedbirler sayesinde sağlanması, dirlik ve düzenin vatandaş tarafından hissedilmesi hali emniyet ve asayiş olarak da ifade edilmektedir (Doğan, 2010: 12). Güvenlik kelimesiyle birlikte kullanılan sözcüklerden ‘emniyet’, tehlikeden uzak güven içinde olma durumunu, ‘asayiş’ ise toplumun genel güvenliğine ilişkin yasa ve kuralların hâkim olduğu düzenlilik halini ifade eder. Güvenlik algısı ise bireylerin ve toplumun kendisini güvende hissetmesi, çevresel güvenlik tehlike ve tehditlerinden endişe duymamasıdır ki algının varlığı güvenliği bozucu müessir olaydan daha etkili ve huzur bozucudur. Güvenlik, kavram olarak siyaset biliminden gelmiş kamu yönetimi ve diğer sosyal bilimlere zamanla taşınmıştır (Kaypak, 2012: 2-3).

Göçmenlerin transit ve varış ülkesinin kamu düzeni ve toplumsal huzurunu bozucu etkisi göç alan toplum ve devletlerin kaygılarının başında gelmektedir. Bilhassa 1990’larda küreselleşmenin yaygınlaşan etkisi ve Soğuk Savaş döneminin sona ermesi sonrası oluşan etkileşim ortamında artan insan hareketliliği göç alan devlet projeksiyonunu göç-güvenlik bağlantısı üzerine çevrilmesine yol açtı. Göçmenlerin insani gelişim endeksi yüksek refah toplumu ‘Batı’ ya yönelmesi klasik güvenlik kaygılarını depreştirirken geleceğe yönelik ‘kimlik ve aidiyet’ bütünlüğünü koruma kaygılarını güvenlik ajandasına eklenmesine yol açtı. Bu anlamda göçmenlere karşı ulus devletler ve AB gibi ulus üstü kuruluşlar kültürel kimlik güvenlik tehdidi algısına dayalı güvenlik tehdit tanımlaması geliştirdi. Daha önce insan hakkı bağlamında ele alınan göç hareketi güvenlik bağlamına taşındı. Böylece göç-güvenlik ilişkisi geleneksel güvenlik algısı ve tanımı dışında genişleyerek göç-potansiyel suç ve göçmen-potansiyel suçlu algısına doğru evrildi (Gök, 2016: 67). Göçmenlerin varış ya da transit ülkeye yasa dışı sınır geçişiyle gerçekleşen ulus devletin sınır güvenliğini ihlali sonrası göçmenler vatandaşların can-mal emniyetine yönelik potansiyel tehdit olarak görülmeye başlandı. Yasa dışı göçmenlere karşı ulus devlet refleksi göçmenleri güvenlik tehdit algı ajandasında ele alarak göçmenleri bulunduğu toplum ve kamu düzenini tehdit eden

potansiyel suçlu olarak algılanmaktadır (Akçapar, 2012: 566). Göçmenlerin şehrin genel asayışı ve sakinlerinin can ve mal emniyetini ihlal edeceği algısına bağlı olarak göçmen-suç(lu) ilişkilendirilmesi göç alan toplumların ortak kaygısına dönüştü. Bu bağlamda Suriyeli Sığınmacıların genel asayiş suçlarını işleme olasılığına ilaveten Türk toplumuyla arasındaki yaşam tarzı ve kültürel değer yargı farklılıklarından kaynaklı kültür çatışması suçun ve çatışmanın sebebi olma potansiyeli her an toplumsal barış ve huzuru bozabilecek temel risktir. Göç alan ülke ve toplumlarda olduğu gibi Türk toplum algısında göçmenlerin suça yatkınlığı ve suç işleme oranının yüksekliğine dair ön kabulün olduğu ve bu kanaatin yaygın olarak dile getirilen konuya ilişkin pek çok araştırma ve raporlarda yer almaktadır. Bu toplumsal algı ve tedirginlik hali güvenlik politikası ve birimlerinin yaklaşımlarına göçmenlerin kriminal eğilimli olmasına yani göçmen-suçlu eşleştirmesine doğrudan etki etmesi doğaldır (Kızmaz, 2018: 392). Nitekim göç alan ülkelerde göçmenler hakkında suç işleme oranlarının yüksek olduğuna dair ön yargıdan kaynaklı göçmen karşıtı toplumsal algı ve kamusal güvenlik yaklaşımı bulunmaktadır.

Daha geniş bir anlatımla, göçmenlerin salt kamusal asayiş ve vatandaş güvenliğine yönelik tehdit unsuru görülmesinde yabancısı olduğu ülkeye yasa dışı sınır ihlali sonrası girişiyle başlayan tehdit algısı genişleyerek göçmenin temsil ettiği farklı dil, din, kültürel değerlerin taşıyıcısı olarak ulaştığı toplumun ulusal kimliğine yönelik tehdit algısına evrilmektedir. Günümüzde özellikle AB'nin düzensiz göçmenlerle ilgili geliştirdiği ve sıklıkla eleştiri konusu olan göç ve göçmenin birliğin oluşturduğu ortak değerler kimliğine yönelik kimlik tehdit algısı AB kimliğine yönelik göçmenlerin bozucu etkisi akademik ve siyasi tartışma mevzusudur. AB'nin göç politikasına ilişkin akademik çalışmalarda düzensiz göçmenlere karşı birliğin geliştirdiği salt klasik güvenlik tehdidi ötesinde göçün Avrupalı kimliğini tehdit ettiği algısı düzensiz göç ve göçmenlere yönelik 'güvenikleştirme' stratejisinin geliştirmesine yol açmıştır (Kılıç, 2018: 5). AB'de halen göçmenlerin bulunduğu ülkenin ulusal kamu düzenine olan bozucu etkisi kadar Avrupa kültürel kimlik ve birikimlerine yönelik tehdit söylemi insan hakları bağlamında çelişkili bulunmaktadır. Nitekim AB'nin birlik nezdinde yürüttüğü ortak göç ve iltica politikasında düzensiz göçmenler birliğin güvenlik(asayiş) kaygıları dışında sosyokültürel (ortak Avrupa kimliği) varlığına tehdit görüldüğünden birlik sınırları dışında tutulmasına yönelik tedbirler 'göçün dışsallaştırılması ve

güvenlikleştirilmesi' kavramları üzerine kurulu olduğu eleştirel tespitlerine yer verilmektedir (Elmas, 2016: 163-165). Geline nokta AB nezdinde düzensiz (yasa dışı göç) göçmenler varış ülkesinde sosyal istikrar, demografik güvenlik, kültürel kimliğin güvenliği gibi salt kişi ve kamu düzenini bozucu etkisinin ötesinde tahmin edilemez bozucu etkilere yol açması göçmen fobisine ve yabancı korkusuna yol açmaktadır. AB üyelik yolundaki Türkiye üyelik süreci öncesi göç ve göçmenlerle ilgili iş ve işlemleri büyük ölçüde güvenlikçi bir yaklaşımın ürünü olarak güvenlik kurumlarına havale etmiştir. AB-Türkiye üyelik ve müzakere sürecinde değişen göç yönetim stratejisiyle göç ve iltica alanında gerçekleştirilen yasal ve idari değişikliklerle sivil ve uzmanlaşmış bir idare kurulsu da maruz kaldığı yasa dışı göçün orijini(profil) kamusal düzeni tehdit ettiğinden göç-güvenlik arasındaki göçmeni kriminalize eden ilişki geçerliliğini korumaya devam ettiğini göstermektedir (Kızmaz, 2018: 396). Türkiye'de bulunan yabancıların çoğunluğunu oluşturan Suriyelilerin karıştığı suçların sayısının arttığına dair algıda görsel, yazılı ve sosyal medyada Suriyelilerle ilgili basit suçların bile kamuoyunun dikkatine sunulması yerel ve ulusal kamuoyunda algıda seçicilik etkisiyle göçmen-suç(lu) ilişkisini toplum algısında güçlendirmektedir. Suriyelilerin ülkeye ilk giriş yaptığı 2011-2012 yıllarında sayıları yüz binlerle ifade edilirken birkaç yıl içinde sayısının milyonu aşarak 2019 yılı itibarıyla 3.6 milyonluk nüfusa ulaşması sonrası Türkiye nüfusunun % 4,5'ine denk gelmesiyle elbette suç sayısında nüfus artış paralelinde sayısal artış yaşanması beklenen durumdur (Karasu, 2018: 335). Ancak güvenlik olaylarının kamuoyuna oransal artış yerine sadece sayısal artışlarla sunulması nedeniyle toplum belleğinde Suriyeli Sığınmacı-suçlu algısının pekişmesi kaçınılmazdır. Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar meselesi elbette göç alan toplumların taşıdığı güvenlik kaygılarını içerisinde barındırmaktadır. Suriyeliler bulunduğu toplumun yaşam tarzı ve kamu düzenine ilişkin kural ve yaptırımları bilmemeleri önemli bir sorundur. Suriyeli Sığınmacıların işlediği suçlar ve suç-göçmen ilişkisi yerel ve ulusal kamuoyunda önemli yer işgal etmektedir. Konu üzerine pek çok araştırma ve çalışmaya rastlamak mümkündür bunlardan Uluslararası Kriz Grubu (International Crisis Group) tarafından yakın bir tarihte hazırlanan Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler: Kentsel Gerilimleri Azaltmak (2018) başlıklı raporda Türk ve Suriyeli toplum arasındaki güvenlik sorununa yol açacak muhtemel sorun alanlarına değinilmektedir. Bunlar; Türkiye'de Suriyelilerin ucuz işgücü olarak ortalama ücretleri

düşürmesiyle istihdam piyasasını bozması, bulunduğu yerde aşırı taleple yerel enflasyona sebep olması, kamusal-yerel hizmetlerden ortak kullanımla hizmet kalitesinin düşmesinin yerel halktan kişilerle Suriyeli göçmenler arasında zorunlu paylaşım ve rekabetin gelecekte şiddet olaylarına zemin hazırlayabileceğinin altı çizilmektedir. Bahse konu raporda Suriyelilere yönelik toplumsal tepkilerin artarak yer yer şiddete dönüştüğünden bahisle 2016 yılına kıyasla aynı dönemin 2017 yılının ikinci yarısında adli olayların sayısının yaklaşık üç kat arttığı tespit edilmiştir. Bu periyotta iki toplumun karşı karşıya gelmesi sonucu 24'ü Suriyeli olmak üzere 35 kişinin hayatını kaybettiği bilgisine ayrıca yer verilmiştir (Kriz Grubu Avrupa Raporu, 2018). Ancak güvenlik birimlerinin bağlı olduğu resmi en üst kurum olarak İçişleri Bakanlığının 05.07.2017 tarihinde açıkladığı rakamlara göre ise; Suriyelilerin karıştıkları olayların Türkiye'deki toplam asayiş olaylarına oranı (2014-2017 arasında yıllık ortalama) yüzde 1,32 olarak gerçekleşmiştir ve bu olaylara kendi aralarındaki anlaşmazlıklardan kaynaklanan basit nitelikteki asayiş olayların dahil olduğu vurgulanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2017). Konuyla ilgili bir diğer resmi bilgi ve kayıtların tutulduğu İçişleri Bakanlığı verilerine göre ise; 2018'in ilk 9 aylık dönemde ülke genelindeki 1 milyon 992 bin 606 asayiş olayının yüzde 1,46' sının Suriyeliler tarafından gerçekleştirildiği ve Suriyelilerin Türkiye'de karıştığı suç oranlarının geçen yılın aynı dönemiyle karşılaştırıldığında %1,53' ten %1,46' ya gerilediği vurgulanmıştır. Ayrıca Suriyelilerin karıştığı olayların aydınlatılma ve failerin yakalanma oranı %91.4 seviyesinde bulunduğu ifade edilerek toplumun negatif algısıyla gerçeklerin farklı olduğundan endişelenecek bir durumun olmadığı ifade edilmiştir (Anadolu Ajansı, 2018).

Bu anlamda Kilis vilayetine sığınmacıların gelmesinin ilk döneminden başlayarak kamu düzeni ve toplum huzurunu derinden etkilemesi toplumsal algıda 'göçmen-potansiyel suçlu' ilişkisinin yerleşmesine yol açmıştır. Suriyelilerin demografik yapıyı değiştiren göçün güvenlik ve asayiş bağlamında günlük asayiş, organize suç olayları ile sınır ötesinden Kilis'e yapılan roketli saldırılar (2016-2018) başlıklarında değerlendirilmektedir. İlk olarak Kilis'in kent içi toplumsal güvenliği (asayiş) 2016 yılına kadar kamusal ve özel yaşam alanlarıyla sınırlı iken ilerleyen dönemde sınır ili olma özelliğinden mütevellit sınır ötesinden maruz kaldığı roketli saldırılarla genişleyerek güvenlik tehdit algısı il geneline yayılmıştır. 2016 yılında DEAŞ ve YPG tehdidi ve roketli saldırılar Kilis'in güvenli yerleşim yeri algısını

ortadan kaldırmasıyla yerel halktaki Suriyeli-suç ilişkisini harekete geçerek Suriyelilerin kentte varlığı roketli saldırıların dolaylı sorumlusu görülmüştür. Sığınmacı varlığının Kilis'in kent güvenlik sorununa dönüşmesine ilişkin olarak görüşülen Kilis Esnaf ve Sanatkârlar Odası Başkanı;

“ Suriyelilerin yol açtığı yerel ekonomik enflasyon, kayıt dışı çalışma ve çalıştırma, gelenlerin Kilis'in sosyal dokusuna uymayan yaşam tarzı farklılıkları, basit nitelikteki asayiş sorunlarına şehrimiz alışmaya çalışırken, 2016 yılında sınır ötesinden başlayan roketli saldırılarla şehrin tamamı hedef haline geldi, ticari ve ekonomik yaşam alt üst oldu, esnaf kepenk kapatmak zorunda kaldı ve olanlardan Suriyelilerin Kilis'e gelişi sebep olduğundan doğal olarak sığınmacılar sorumluydu. Zira çok sayıda Suriyelinin yaşadığı yeri terk ederek Kilis'e gelmesi sınır ötesinde boşluğa yol açmasıyla terör örgütleri kolayca mevzi kazandı bir de buna Kilis'te yaşayan Suriyelilerin çok sayıda olması eklendiğinde intikam amaçlı saldırıların Kilis'e yapılmasıyla şehrin huzur ve güvenliği bozuldu ve insanlar yüzyıllardır yaşadığı şehri güvenlik zaafı nedeniyle geçici de olsa terk etmek zorunda kaldı ve bundan Suriyelileri sorumlu tuttu...” şeklindeki yaklaşım ve ifadeleri esasında Kilislilerin Suriyeli sığınmacı-güvenlik ve asayiş ilişkisine bakışını yansıtmaktadır.

Kilisliler görüşme yapılan kişilerin ortak ifadesinden anlaşılacağı üzere sığınmacıların varlığını sorun olarak görmeden önce sığınmacılara -sorunun kısa sürede çözüleceği düşüncesiyle- bireysel olarak evini, toplumsal olarak şehirini açarak gelenleri kim olursa olsun savaş mağdur ve mazlumu olarak telakki ederek merhamet hisleriyle imkânlarını paylaşmıştır. Ancak sürecin uzamasıyla resmi ve sivil yaşamın her alanında iki toplumun sıkça karşılaşması göçmen-ev sahibi toplum arasında basit nitelikli asayiş olayların yaşanmasına yol açmıştır. Hayatın olağan akışı içerisinde sürtüşme ve anlaşmazlıklara Reyhanlı patlaması gibi toplumda infial ve korku uyandıran terör saldırıların eklenmesi Suriyelilere yönelik tedirginliğin gün yüzüne çıkmasını da beraberinde getirmiştir. Kilislilerin Suriyelilerin mağduriyetini unutturan terör olayları sonrası sığınmacılar arasında teröristlerin olabileceği ihtimali toplumdaki tedirginlik ve korkuyu harekete geçirmiştir. Bu süreçte sığınmacılar karşı duyulan halkın merhamet hissi ve sabrı yerini şüphe ve endişeye bırakmıştır. Kilis'in güvenliğine ilişkin endişelerin panik ve toplumsal travmaya dönüşmesinde dönüm noktası 18.01.2016 yılında başlayan sınıra sadece 8-10 km mesafedeki Kilis'e yönelik Suriye topraklarından gerçekleştirilen roketli saldırılardır (Gök, 2019: 92). Sınır ötesinde DEAŞ ve PKK/YPG terör örgütlerinin Suriyeli yerel halkın Kilis üzerinden Türkiye'ye

gelerek boşalttığı Kilis'e yaklaşık 10-15 km öteye mevzilenmesi ve şehrin güvenliğini tehdit eden roket saldırılarını gerçekleştirmeye başlamasıyla halk arasında Suriyelilerin olayların dolaylı sorumlu olduğu düşüncesi yaygınlaşmıştır. Roketli saldırılar kentin sosyoekonomik ve kültürel yaşamını kesintiye uğratmış, eğitim-öğretime ara verilmiş, can ve mal kayıpları yaşanması sonucu pek çok Suriyeli ve Kilisli yerel halk çareyi şehirden geçici de olsa güvenli G.Antep başta olmak üzere başka şehirlere taşınmıştır (BBC News, 2016). Bu süreçte Kilis'te can ve mal güvenliği ortadan kalktığı algısı yerleşerek bu olumsuz durumda sığınmacıların ülkesini terk ederek boşluğa sebep oldukları ve Kilis'e gelmeleri nedeniyle hedef tahtasına Kilis'in konulduğu algısı; yerelde sabır-tahammül duygularının yerini korku, endişe ve kızgınlığa bırakmıştır. Sınır ötesi saldırılarında yaşanan can ve mal kayıpları yanı sıra kenti hem sosyal hem de ekonomik olarak ciddi anlamda olumsuz etkilemiştir.

Tablo 3-31: Kilise Atılan Roketlerin Bilançosu(2016)

Atılan Roket Sayısı	78
Hayatını Kaybeden Türk Vatandaşı	13
Hayatını Kaybeden Suriyeli Misafir	9
Toplam Yaralananların Sayısı	83
Hasar Gören Ev	388
Hasar Gören İş Yeri	20
Hasar Gören Araç	69

Kaynak: Cıncıkcı, 2016

Tablo 3-31'de etkilerine yer verilen 2016 Nisan ayının son haftasında artan roket saldırıları sonucu geçici olarak Kilis nüfusunun üçte biri, Suriyelilerin yüzde kırkı başka illere göç ettiği tahmin edilmektedir. Roketli saldırılarla kaybolduğu düşünülen kent güvenliği nedeniyle eğitim – öğretime ara verilmiş, bazı kamu görevlileri tayin talebinde bulunmuş, esnaf iş yapamaz hale gelmiş ve şehirdeki daha önceki kargaşa yerini güvensizlik ve sahipsizlik algısına yol açmıştır (Aydın, 2017: 71-73). Kilis sığınmacı istilasının oluşturduğu kargaşa ve düzensizlikle baş edememişken, sınır ötesinden atılan roketlerin can ve mal kaybının oluşturduğu tahribat şehirde yaşayan

insanların psikolojisini bozmuş, ilin yönetimine ve yerel idarecilere karşı tepkilere ve protestolara dönüşmüştür. Bu dönemdeki toplumsal psikolojiyi yansıtan Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Meclis Başkanıyla yapılan görüşmede;

“Kara Perşembe diye tabir edilen günde şehre 17 roket düştü hayat adeta durdu ve herkes can havliyle şehri terk etmeye başladı, şehre sahip çıkılmadığından hareketle şehri yönetenlere büyük bir öfke ve kızgınlık vardı, Kilis tarihinde ilk kez Vali(lik) protesto edildi, DEAŞ’ın şehri ele geçireceğine varan karanlık senaryolar dilden dile dolaşıyordu Valilik, belediye bu süreçte kara propagandanın önüne geçecek toplumu rahatlatmak bir duruş ortaya koyması beklentisi gerçekleşmeyince insanlar şehri geçici olarak terk etti.” ifadeleri

toplum psikolojisinin roketli saldırılar sonucu ne denli sarsıldığını gösteren müşahhas bir örnektir. Yine Kilis’in sığınmacılarla imtihanı şehre olan güvenlik sorunu ve etkileri hakkında görüşme yaptığımız dönemin Belediye Başkanıyla yapılan görüşmede;

“ Kilis-binlerce yıllık Türk serhat şehri- olarak Suriyeli Sığınmacıların kentten ayrılacağını düşünürken sayı her geçen gün artmasıyla yönetilmesi zor bir yer haline geldi. Halk, esnaf, memur Kilis’teki toplumdaki herkes yaşananlardan gündelik hayatında etkilendi ancak 2016 yılı şehir tarihinin en kötü günleri diyebiliriz, atılan roketlerin nereye düşeceği ve kime isabet edeceğinin belli olmadığı ortamda dönemin İl Valisinin ulusal basına atılan roketlerin önleminin alınacağına yönelik beyanları beklenirken roketlerin yer çekimiyle düştüğü, roketleri havada imha edecek imkânı olmadığı yönündeki açıklamaları var olan öfkeyi ve gerginliği iyice artırdı ve belki de ilk defa Kilisliler Valilik ve belediyeyi protesto etti,şehirdeki herkesin psikolojisi bozulmuştu, Belediye Başkanı olarak canlı yayında Kilis’in aynı zamanda NATO sınırında yer aldığını belirterek NATO’yu göreve çağırıyorum ifadesi ile yaşanan ciddi güvenlik sorununa dikkat çekmek ve toplumsal öfkeyi yatıştırmak istedim...Ayrıca bu durum toplumsal cinnet hali yani kriz yönetimi gerektiren zamanlardı, İl Valimiz kamu-yerel ve meslek örgütleri olarak bizleri bir araya getirip dayanışma ve birlik-beraberlik içerisinde kriz yönetimini gerçekleştirip yerel, ulusal basın-yayın ve sosyal medya üzerinden toplumu teskin edici, rahatlatıcı ortak bir dilin geliştirilmemesi, vatandaşın haklı öfkesinin artmasına yol açtı; kriz yönetiminde psikolojisi bozulan Kilis’in toplumsal algısı dedikodu, söylenti ve şailara yol açtı yıllar geçse de karanlık günler unutulması pek mümkün değil, şehirdeki insanların çoğu şehri terk etmiş, esnaf kepenk kapatmış adeta hayalet şehri arındırıyordu o günler...”

ifadeleri yaşanan göç kaynaklı sorunların etki ve sonuçları kadar il göç yönetiminde eksikliği hissedildiğinin altını çizerek il göç yönetiminde yerel katılımı esas alan yönetim yapısına olan ihtiyacı dikkati çekmektedir. Bu konuya ilişkin Kilis’te yapılan

araştırma ve gözlemler Suriyeli- suç(lu) ilişkisinden önce bu algının yerleşmesine etkisi olduğu düşünülen ‘biz ve öteki’ kimlik ayrımının yaygınlığından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Nitekim, Kilis’te 687 kişinin katılımıyla yapılan bir anket çalışmasında yerel halka Suriyelilerle kültürel benzerliği olup-olmadığına dair yöneltilen soruya %63’lük kesim benzerlik olmadığını ve Suriyelilerin Kilis’e gelişi ve uyumlu yaşamlarıyla ilgili değerlendirme sorularına ise %76’lık kesimin sığınmacıların Kilis’te bulunmalarına olumsuz baktığı ve %64’e varan oranda Suriyeli-Türk toplumunu uyumlu görmediği ve neticede Suriyelilerin davranışlarını %60’lık bir kesimin rahatsız edici bulduğu anlaşılmaktadır (Yaşar, 2017: 42-60). Yerel halktaki Suriyeli algısına ilişkin Kilis’teki yerli halk üzerinde yapılan bir çalışmada, “Suriyelilerin suç oranını arttırdığı doğru mudur yönündeki” soruya görüşülenler; %77,5’i “evet”, %14,5’i “kararsız” olarak cevap verirken, görüşmecilerden sadece %8’i bu soruyu “hayır” diye yanıtlamıştır (Memiş, 2015: 106). Kilis’te sığınmacıların yabancı (öteki) algısıyla şekillenen göçmen-suçlu yani Suriyeli-suç algısı da buna paralel olarak yüksektir. Bu anlamda yerleşik toplumsal algının Kilis vilayetinde gerçekliğine ilişkin Kilis İl Emniyet Müdürlüğünden alınan 01.01.2015-31.12.2018 arasındaki istatistik veri ve bilgiler bir yandan bu algının ne ölçüde gerçekle örtüştüğünü tespiti yardımcı olurken diğer yandan göçmen-suçlu ilişkisinde Türkiye ortalamasındaki suç rakamlarıyla mukayeseye olanak sağlayacaktır.

Tablo 3-32: 2015 Yılı Suriyelilerden Suça Karışanların Sayı ve Oranları

Suç Grubu	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Oranı (%)
Kişilere Karşı İşlenmiş Suçlar	1.893	555	29%
Malvarlığına Karşı İşlenen Suçlar	449	120	27%
Topluma Karşı İşlenmiş Suçlar	263	60	23%
Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar	81	44	54%
Takibi Gereken Olaylar	847	183	22%
Uluslararası Suçlar	3	0	0%
Genel Toplam	3.536	962	27%

Tablo 3-33: 2016 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları

Suç Grubu	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Oranı (%)
Kişilere Karşı İşlenmiş Suçlar	2.065	646	31%
Malvarlığına Karşı İşlenen Suçlar	499	117	23%
Topluma Karşı İşlenmiş Suçlar	196	46	23%
Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar	74	22	30%
Takibi Gereken Olaylar	788	198	25%
Uluslararası Suçlar	2	0	0%
Genel Toplam	3.624	1.029	28%

Tablo 3-34: 2017 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları

Suç Grubu	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Oranı (%)
Kişilere Karşı İşlenmiş Suçlar	1.748	434	25%
Malvarlığına Karşı İşlenen Suçlar	727	144	20%
Topluma Karşı İşlenmiş Suçlar	225	80	36%
Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar	90	19	21%
Takibi Gereken Olaylar	855	188	22%
Uluslararası Suçlar	2	0	0%
Genel Toplam	3.647	865	24%

Tablo 3-35: 2018 Yılı Suça Karışan Suriyeli Sayı ve Oranları

Suç Grubu	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Oranı (%)
Kişilere Karşı İşlenmiş Suçlar	1.596	437	27%
Malvarlığına Karşı İşlenen Suçlar	553	143	26%
Topluma Karşı İşlenmiş Suçlar	214	70	33%
Millete ve Devlete Karşı İşlenen Suçlar	68	10	15%
Takibi Gereken Olaylar	597	128	21%
Genel Toplam	3.028	788	26%

Kaynak: Tablo 3-32, 3-33, 3-34 ve 3-35 Kilis Valiliği Asayiş Raporlarından alınmıştır

Kilis vilayetinde Suriyeli Sığınmacı nüfusun en yoğun olduğu 2015-2018 yılları arasındaki döneme ait Suriyelilerin asayiş olaylarına ilişkin Tablo 3-32, 3-33, 3-34 ve 3-35’de yer alan verilerin analizinde; iki toplum arasında ön yargı ve nefret duygusunu uyandırabilecek suçlardan kişilere karşı işlenen suçlar kategorisinde Suriyelilerin suça karışma oranı en yüksek oran 2016 yılındaki %31, en düşük 2017 yılındaki oran %25 olarak gerçekleşerek süreç ilerledikçe suç eğilimi düşüşe geçerek vaka sayıları 2015 ve 2016’da 500-600 bandında seyrederken, 2017 ve 2018’de 400 bandına doğru gerilediği görülmektedir. Diğer suç kategorilerinden topluma karşı işlenen suçlarda sayılar ilk iki yıl (2015-2016) olay sayısı 40-60 bandında seyrederek %23’lük orana tekabül etmiş ve sonraki yıllarda (2017-2018) olay sayısı 60-80 bandına yerleşerek %33-36 oranları arasında ve artış eğilimindedir. Asayiş olayları genel toplamında olay sayısı 2015-2017 yıllarında 3500-3600 bandı arasından 2018 yılında 3000’lere kadar gerilmişse de oransal olarak ise %27-28’lerden küçük bir azalışla %24-26 arasına gerilemesiyle nihayetinde şehirde işlenen dört suçtan birisine Suriye uyruklu kişilerin karıştığı görülmektedir.

Tablo 3-36: 2015 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri

Suç Türü	Toplam Suç Sayısı	Yerel Halkın İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suçların Oranı (%)
Narkotik Suçlar	240	219	21	8,75 %
Kaçakçılık	307	129	178	57,98 %
Mali Suçlar	130	68	62	47,69 %
Organize Suçlar	10	7	3	30,0 %
Toplam	687	423	264	38,43 %

Kaynak: Kilis Valiliği Emniyet-Asayiş rakamlarıdır

Tablo 3-36'daki Suriyelilerin suç grupları içerisinde en fazla suç işlediği kaçakçılık ve organize suçlar (KOM) kategorisi kişi ve toplum aleyhine işlenen suçlardan farklı olarak devletin kamu düzenine ilişkin kural ihlalidir. KOM suçları etki ve sonuçları itibariyle sığınmacılarla kişi ve toplum doğrudan karşı karşıya gelmediğinden daha az olumsuz sonuç doğurur. Bu anlamda 2015 yılındaki veri analizinde; Suriyeliler kaçakçılık suçlarının yarıdan fazlası olan %57,9'unu işlerken, mali suçlarda bu oran %47,7'ye genel ortalamada ise %38,4 gibi bir orana tekabül ederek olay sayısında 687 olaydan 264'üne sığınmacılar karıştığını göstermektedir.

Tablo 3-37: 2016 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri

Suç Türü	Toplam Suç Sayısı	Yerel Halkın İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suçların Oranı (%)
Narkotik Suçlar	229	205	22	9,69 %
Kaçakçılık	87	44	41	48,24 %
Mali Suçlar	94	32	30	48,39 %
Organize Suçlar	*	*	*	*
Toplam	410	281	93	22,68 %

Tablo 3-37'deki 2016'da ise bir önceki yıla göre olay sayısında ve genel ortalamada ciddi bir düşüş görülmektedir. KOM suç grupları içerisinde kaçakçılık ve mali suçlar dikkat çekmektedir. Suriyeliler kaçakçılık suçlarının yarıya yakını %48,2'sini işlerken, mali suçlarda bu oran %48,4 gibi bir rakama toplam suç sayısında ise 410 olaydan 93'üne karışmıştır. Bu dönemde 36 olayda faili meçhul olarak kalmıştır ve bunların olası failleri Suriyeli bile olsa 126 suç sayısı ile suç işleme oranının yaklaşık % 23 olması bir önceki yıl 264 olan olay sayısı ve %38'lik oranın oldukça gerisine düştüğünü göstermektedir.

Tablo 3-38: 2017 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri

Suç Türü	Toplam Suç Sayısı	Yerel Halkın İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suçların Oranı (%)
Narkotik Suçlar	327	305	21	6,44 %
Kaçakçılık	95	54	40	42,55 %
Mali Suçlar	49	24	25	51,02 %
Organize Suçlar	29	29	*	*
Toplam	500	412	86	17,20 %

Tablo 3-38'deki 2017 yılı KOM istatistiklerine göre Suriyeliler kaçakçılık suçlarının %42,6'ini işlerken mali suçlarda bu oran %51,0 gibi yüksek bir rakama ulaşmışsa da genel toplamda 500 olaydan 86'sına Suriyelilerin karışması %17,2'lik bir oran bir önceki yılda olduğu gibi düşüş eğilimini teyit etmektedir.

Tablo 3-39: 2018 Yılı Kilis Emniyet KOM İstatistikleri

Suç Türü	Toplam Suç Sayısı	Yerel Halkın İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suç Sayısı	Suriyelilerin İşlediği Suçların Oranı (%)
Narkotik Suçlar	300	266	34	11,33 %
Kaçakçılık	65	54	11	16,92 %
Mali Suçlar	26	11	3	21,43 %
Organize Suçlar	43	43	*	*
Toplam	434	374	48	11,37%

Kaynak: Tablo 37, 38 ve 39'daki veriler Kilis Valiliği Emniyet Brifinglerinden alınmıştır

Tablo 3-39'daki 2018 yılında KOM suç grupları içerisinde bir yandan kaçakçılık ve mali suçlar verilerine göre; daha önceki yıllarda bu suç kategorisinde yer alan olayların yarısından fazlasını Suriye uyruklu kişiler işlediği görülürken diğer yandan geriye kalan suç türlerinde ise sert düşüşler dikkat çekicidir. Suriyeliler kaçakçılık suçlarının %16,9'unu işlerken, mali suçlarda bu oran %21,4 olarak önceki yıllar ortalamasının çok altındadır. Toplamda 434 olaydan 48'inin faili Suriyeli olması Suriye uyruklu suçlularda %11,4'lük bir orana tekabül ederken, Suriyelilerin gerek KOM suç kategorisinde gerekse asayiş olaylarında sayısal ve oransal olarak karıştığı olay sayısındaki düşüslere rağmen toplumsal algıda göçmen-suç ilişkisinin önüne geçmesine katkı sağladığı söylenemez. Nitekim Kilis'te 'Suriyelilerin karıştığı suçlar arttı, can ve mal güvenliğimiz azaldı' yaygın kanaatini emniyet ve asayiş rakamları çürütse de Suriyelilerin şehirde misafir muamelesi görmesinden kaynaklı ev sahibi konumundaki Kilislilerin yabancı ve misafir gördüğü Suriyelilerin suç işlemesine tepkisi ve öfkesi fazladır. Bununla birlikte Suriyelilerin karıştığı asayiş olaylarının sosyal, görsel ve yazılı medyada yaygın paylaşımı ilk yıllarda KOM olaylarına (kaçakçılık-mali suçlarda) karışan Suriyelilerin oransal fazlalığı toplumsal hafızada algıda seçiciliğe yol açarak Suriyeli-suçlu algısının yerleşmesine yol açtığı söylenebilir. Suriyelilerin kamu düzeni ve toplumsal güvenliğe aykırı tavır ve davranışlarını ifade eden suça yatkınlığında; savaş travmasıyla bozulan sosyal psikolojisi, gelenlerin önemli bir kısmının çocuk ve genç olması, kırsal ve nüfusu az bölgeden gelmelerinden kaynaklı şehir yaşamına uyum

sağlama sorunu, Türk dilini bilmemeleri iletişim sorunu yaşama, örf-adet, kural ve kanunlarına yabancılaşma (bilmeme), kayıt dışı çalışmaları, yaşadıkları sağlıksız ve iç içe yapılarda yaşam sürmeleri mekân-suç ilişkisini desteklemesi sığınmacı-suç ilişkisini besleyen kök nedenlerdir (Yarcı, 2018: 35). Dolayısıyla Kilis'in asayiş ve güvenliğine Suriyelilerin olumsuz etkisi meselesinde sığınmacı suç oranı ile rakamların gerilemesi yerel halktaki olumsuz algıyı hemen değiştirmesi beklenemez. Ancak eldeki resmi verilerin toplumun güvenlikle ilgili algısının doğru yönetilmesinde toplumla doğru iletişim kanallarıyla düzenli paylaşılmasının önemi burada ortaya çıkmaktadır. Nitekim iki toplum arasındaki barışın korunması, toplumsal düzende kınanan ve kamusal düzende suç olarak cezalandırılan münferit olay ve davranışların Türk-Suriyeli toplum arasında kalıcı kin, nefret ve öfkeye dönüşmemesi açısından bu veriler üzerinden konunun gündeme gelerek paylaşımı önemlidir. Aksi durumda önyargılarla sürekli biriken kin ve öfkenin iki toplum arasında barış ve huzur açısından risk oluşturduğu aşikardır. Bu açıdan 2015 yılında G. Antep ve K. Maraş'ta iki kişi arasında yaşanan münferit asayiş olayın hızla yüzlerce kişinin karşı karşıya geldiği toplumsal olaya dönüşmesi buna örnektir. Bu tür olumsuz örneklerden hareketle iki toplumu karşı karşıya getirme potansiyeli olan vakaların yakın takibi, olası provokasyonların sezilmesi ve her iki toplumun algı ve hassasiyetlerinin göz önünde bulundurulması ilin genel güvenliği ve huzuru için elzemdir. Burada konuya ilişkin araştırmacının göçmen-suçlu algısında kamu yönetiminde Suriyelilerle ilgili görevli mülki idare amiri olarak görev yaptığı Kayseri'de yaşadığı deneyim aktarımının faydalı olacağı düşünüldüğünden aşağıda yer verilmiştir.

“ 2014 yılı Kurban Bayramı 2.gününde Kayseri’de görev yaparken Suriyelilerin yoğun olarak göç ederek yerleştiği Osmanlı Mahallesi’nde mahalle sakinlerinden yaklaşık 200 kişinin parkta toplanarak Suriyeliler aleyhine slogan attığı ve olayların büyüme ihtimali olduğu bilgisi üzerine İl Emniyet Müdürü ile birlikte mahalleye olayı öğrenmek ve yatıştırmak üzere gittik. Olayın ilk çıkışı Türk dul bir kadına Suriyeliler tarafından sözlü tacizdi ancak kitleyle bir süre görüşüldüğünde mahallelinin kısa sürede mahallelerine gelerek yerleşen farklı yaşam tarzları olan yabancılardan rahatsız olduğu anlaşılıyordu. Konuşmalar bireysel olmaktan öte sığınmacıların varlığı sonrası bölgede kira fiyatları artması, Suriyelilerin gece yarısına kadar parklarda ve dışarıda dolaşmaları vb. yaşam tarzı farklılıklarının sorun olmasıydı. Mahalle sakinleri Suriye’de savaştan kaçıp Kayseri’ye kadar gelen insanlara yardımcı olmaya, hoşgörülü ve anlayışlı yaklaşıma çalışması bir

sabır ve merhamet örneği olsa da yaşanan olumsuz bir olay iki toplumun yaşadığı ve paylaştığı mahallede pamuk ipliğine bağlı huzur ve güveni bozabilecek potansiyelde olduğu her zaman ihtimal dahilinde olduğunu göstermekteydi. Bu süreçte iki gün süren gergin bekleyiş Türk toplumunun mahallede önde gelenlerle yapılan yatıştırıcı görüşmeler ve olayın asılsız çıkması vs. sonrası iki toplum arasındaki süregelen gerginlik yatıştırılsa da sığınmacıların bulunduğu her yerde yerel halkla yaşanması muhtemel ve toplum güvenliği açısından riskli durumun varlığını göstermekteydi...”

Neticede göçmenlerin varış ülkesinde ilk olarak kişilerin bireysel ve toplumsal güvenliğini olumsuz etkilemesi göçmen-suç toplumsal algısını harekete geçirmektedir. Türk toplumu tarafından savaş mağduru olarak görülen Suriyeli kitlesel sığınmacıların varlığı da göçmen-suç eşleştirmesinden muaf değildir. Nitekim kitlesel sığınmacılar sınır vilayetler ve metropollerde yoğunlaşması demografik yapıyı yerel halk aleyhine bozarak kamu düzenini sarsmıştır. Sığınmacıların yoğun olarak bulunduğu Kilis’te güvenlik, şehirleşme, kaçak çalışma, yaşam tarzı ve dil farklılıklarından kaynaklı anlaşmazlıklar ve asayiş olayları küçük çapta yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. Kilis’te göçmen nüfusun artış paralelinde asayiş ve güvenlik olayları istatistiklerinde suç sayısında artış yaşanması doğaldır ancak suça karışma eğiliminde trendin aşağı yönlü olduğunu gösteren Suriyelilerin işlediği suç oranında zamanla azalış kaydedilmiştir. Suriyelilerin güvenlik tehdit unsuru olarak görülmeleri toplumsal algıya yerleştiğinden rakamsal gerçeklikler yakın gelecekte kuşkusuz algıyı değiştirmeyecektir. Suriyeli Sığınmacıların suç oranında dikkat çekici düşüş toplumsal yaşam ve kamu düzenine ilişkin kural ve kaidelere intibakla açıklanabilir.

3.2.3.3.5. Mülakat Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Kilis kitlesel sığınma yönetimi nihai olarak yeterlilik perspektifinden değerlendirildiğinde kurumsal kapasite ve örgütlenme biçiminin sığınmacı yükünü taşımada yetersiz kaldığı düşünülmektedir. Bunda kuşkusuz sığınma yönetiminde geçicilik algısına dayalı sığınmacı yükünün sınırlı kalacağına dair temel varsayımın boşa çıkması etkili olmuştur. Kilis kitlesel sığınma yönetiminin ön hazırlık çalışmaları incelendiğinde ve yetkililerle yapılan görüşmelerde Suriyeli Sığınmacıların büyük ölçüde sınır ötesinde tutulmasının planlandığı ve özel ihtiyaç sahibi sınırlı sayıda sığınmacının kabul edilerek barınma merkezlerine yerleştirilerek bunların da kısa sürede geri dönüş öngörüsüyle hareket edildiği anlaşılmaktadır. Ancak Suriyelilerin sayı ve

kalış süresine ilişkin tahmin ve varsayımlara dayalı yapılan hazırlıkların çok ötesinde sığınmacı göçünün yaşanması sonucu ortaya çıkan sığınma yönetim kurumsal kapasite eksikliği yetersizliklerin kaynağıdır.

Kilis vilayetinde kitlesel sığınma yönetimi gerek göç öncesi, sırası ve sonrası yapılan idari hazırlıklar gerekse gerçekleşen sığınmacı göçün hacmine göre kendi içinde dönemsel sınıflandırılma yapılabilir. Bunların ilki 2010-2012 yılları arasındaki Kilis sığınma yönetimidir bahse konu dönemde Kilis vilayetinde sığınmacı göç öncesi idari bir takım hazırlıkların yapıldığı görülmektedir. Kilis'e 17.03.2012'de nakledilen 819 kişilik ilk sığınmacı kafilesinin Öncüpınar barınma merkezine yerleştirilmesiyle barınma merkezleri aracılığıyla düzenli sığınma yönetimi icra edilmeye başlanmıştır. Ancak 2014'ten itibaren sığınmacı sayısındaki öngörülemez artışla barınma merkezlerinin kapasitesi dolmuş ve yeni gelen sığınmacıların şehre yönelmesiyle kent sığınmacılığı olgusu ortaya çıkarak sığınma yönetimi sürecin kontrolünü kaybetmiştir. Sığınmacıların sayısı ve uzayan kalış süresi sığınma yönetimini zor durumda bırakması yanı sıra valilikçe sığınmacı göç öncesi yapılan hazırlık çalışmalarını ilgili kurumların yeterince içselleştirememesi sorunların büyümesinde etkili olmuştur. Bununla birlikte sığınmacı göçünün yol açtığı kentteki kaotik ortamda merkezi düzeyde belirlenen politika ve uygulamaların katılımcılığı içermemesi yani merkeziyetçi yönetim ve karar alma geleneği acil ve anlık çözüm gerektiren durumlarda yönetim zaafını derinleştirmiştir. Kitlesel sığınma yönetiminde merkez-taşra yönetim arasında yetki paylaşım sorununa AFAD-Göç İdaresi arasında ihtisas kurum karmaşası eklendiğinde taşra göç yönetiminde iki başlılık görüntüsü ortaya çıkmıştır. Kilis'te sığınma yönetim yetki paylaşım sorun ortamında GBM'ler ve kent sığınmacılar arasındaki iki farklı yönetim ve uygulamalar kurumsal sığınma yönetimde iki farklı yönetim alanının bulunduğu işaret etmektedir. Nihayetinde Kilis kitlesel sığınma yönetiminde yapısal sorunlar ve kurumsal kapasite eksikliği varolan sığınmacı kaynaklı sorun ve yetersizliklerin kaynağıdır. Bu anlamda Kilis'te barınma merkezlerinde kalan sığınmacıların yol açtığı sorunla karşılaşılmaz iken kamu düzeni ve toplumsal huzuru bozan kent sığınmacılığı olgusu karşısında sığınma yönetimi şehrin resmi ve gayri resmi yaşamının altüst olmasının önüne geçememiştir. Kilis'te kent sığınmacılarının demografik yapıyı değiştirmesine bağlı kamu düzeni ve toplumsal huzur üzerindeki olumsuz etki ve sonuçlar sığınma yönetimi tarafından öngörülemediğinden veya

yeterince proaktif davranılmadığından sığınmacı yükü kamu ve yerel kurumların olağanüstü şartlarda çalışmasına rağmen toplum üzerinde kalmıştır. Bir başka ifadeyle, kitlesel sığınma yönetiminde belediye, meslek örgütleri, üniversite vb. yerel dinamiklerin il göç yönetim dışında bırakılması mevcut kurumsal kapasite eksikliğini derinleştirerek sığınmacı kaynaklı olumsuzlukların yaşanmasında etkili olmuştur.

Esasen Suriyeli kitlesel sığınma yönetimi merkezde AFAD Başkanlığınca üstlenilmiş ve geçicilik algısıyla uyumlu idari karar ve düzenlemeler marifetiyle sürecin yönetilmesi yeğlenmiştir. Ancak sığınmacı kaynaklı sorunlara yol açan kök nedenlere inmeden yani taşrada yeterli idari kapasiteye ulaşılmadan sığınma yönetiminde başarılı olunamayacağı bilinmelidir. Bu anlamda il göç yönetiminde illerin göç profili, göçmen kabul düzeyi ve yerel dinamiklerin katkı-katılımını yeterince dikkate almayan merkeziyetçiliğin bilhassa kitlesel sığınmacı yükünü taşıyacak kurumsal kapasiteyi taşrada oluşturamadığı gerçeği Kilis vilayeti örneğinde somut olarak ortaya çıkmıştır. Kilis kitlesel sığınma yönetim kurgu ve uygulamasındaki kurumsal kapasite eksikliği hipotezini destekleyen somut bilgi, belge ve verilerle ortaya konmaktadır. Araştırmada kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle kitlesel sığınmacılar yönetiminde yaşanan sorunlara ilişkin hipotez;

(H3) Kilis göç yönetiminin kitlesel sığınmacı yükünü taşıyamaması mevcut göç yönetimin kurumsal kapasite yetersizliğinden kaynaklanmaktadır.

Bu hipotezi destekleyici bilgi ve veriler ayrıntılı olarak aşağıda aktarılmıştır. Bu anlamda Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişimin somut göstergesi Göç İdaresinin merkez, yurt dışı ve taşra teşkilatıyla Türkiye'nin göç ve iltica strateji ve politikalarının uygulayıcısı olarak faaliyete geçmesi elbette yeni bir dönemin başlangıcıdır. Ancak göç yönetim teşkilatı yabancılarla ilgili rutin çalışma düzenini yürütmek üzere tasarlandığından Kilis örneğinde olduğu gibi kitlesel göç meselesi mevcut taşra göç yönetimin kurumsal kapasitesini aşmaktadır. GİB'nin merkez ve taşra teşkilatı düzenli ve düzensiz göçlerde rutin işleri yürütümünde kayda değer sorunla karşılaşmaz iken Suriyeli kitlesel sığınmacı kaynaklı sorunlar mevcut idari yapı ve imkânlarının yeterlilik sorgulamasına açılması kaçınılmazdır.

Bu hipotezi geliştirmeye neden olan gelişme Türkiye tarihinin en yoğun kitlesel hareketi olan 2011 Suriye Krizi sonrası yaşanan Suriyeli Sığınmacılar göçüdür.

29.04.2011 tarihinde 292 kişinin sınırı geçerek Hatay Yayladağı'na gelmesiyle başlayan Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar süreci içerisinde Kilis vilayeti 17.03.2012 tarihinde faaliyete geçen ÖGBM'ye 819 kişilik sığınmacının yerleştirilmesiyle sığınmacı göçüyle tanışmıştır. Kilis'in sığınmacı göçü öncesi valilik adına idari hazırlıkları yürüten ihtisas kurum Kilis AFAD'tır. 2009 yılında kurulan Kilis AFAD Müdürlüğü 2010'ların sonlarından itibaren Suriye'deki gelişmelerin yansıma ihtimali acil durum kapsamında değerlendirilmesiyle Kilis Valiliği AFAD, MGK'nın taşra sığınma yönetiminde muhatap kurumu olarak çalışmaya başlamıştır. AFAD Müdürlükleri aslında 2009 yılında valilik sivil savunma müdürlükleri kapatılarak yerine ikame edilmiş ve toplumsal yaşamı sınırlı veya tamamen etkileyecek doğal ve insan kaynaklı acil durum ve afetleri yönetmek amacıyla kurulmuştur. AFAD'ların insan kaynaklı toplumsal hayatı etkileyen göç vb. olayları yönetme tecrübesi olmamasına rağmen Türkiye'nin göç ve iltica alanındaki ihtisas kurumu henüz kurulmadığından dolayı sığınma alanındaki yönetim boşluğu olduğundan hükûmetçe görevlendirilmiştir. Bu anlamda Kilis AFAD Müdürlüğü kurulmasından neredeyse bir yıl kadar sonra tecrübe ve ihtisas sahasında olmayan bir alanda olası kitlesel hareketleri acil durum yönetimi kapsamında değerlendirilmesiyle Vali başkanlığında (sorumlu vali yardımcısı nezaretinde) çalışmaya başlamıştır. Bu durum göç ve iltica yönetiminde deneyim eksikliği olan bir kurumun sığınma göç yönetiminde ihtisas kurum sıfatını kazanarak tabiri caizse göç mevzusunu kucağında bulduğuna işaret etmektedir. Böylece göç ve iltica yönetiminde esas ihtisas kurum Göç İdaresinin sığınma yönetimine dahil edilmesine değin bu rol ve sorumluluk Kilis AFAD tarafından sürdürülmüştür. Göç İdaresinin 2018 yılı başında barınma merkezlerinin yönetim ve yürütümünün tamamen devralınmasına kadar ki süreçte AFAD'ın sığınma yönetimindeki rol ve görevi devam etmiştir. AFAD'ın sığınmacılar alanındaki rol ve yetkisine bağlı olarak Kilis göç yönetiminde sınıflandırma yapılabilir. Bu anlamda Kilis il göç yönetimi denince yetki ve sorumluluğu dönemsel koşullara göre değişen kurumlar göze çarpmaktadır. Kitlesel sığınma yönetiminde rol ve yetkiler; sığınmacı göç öncesi 2010'den Kilis Göç İdaresinin faaliyete geçtiği 03.12.2015 tarihi arasında Valilik AFAD'ın tek yetkili aktör olduğu, 03.12.2015'den GBM'lerin yönetiminin Kilis Göç İdaresine devredildiği 01.01.2018 tarihi arası Kilis AFAD ve Kilis Göç İdaresinin müştereken rol üstlendiği ve 01.01.2018 tarihi sonrasında ise Kilis AFAD'ın sığınma yönetiminden tamamen

ayrılarak Göç İdaresine bırakması sonrası sığınma yönetim dönemleri olarak ayrılmaktadır. İl göç yönetiminde ihtisas kurum özelliğinin tamamen Göç İdaresine devrine kadar 2010-2018 yılları arasında Kilis kitlesel sığınmacılar yönetiminde ihtisas kurumu olarak AFAD müstakil ve müşterek olarak faaliyet göstermiştir. Bu süreçte ihtisas kurumlar(AFAD ve Göç İdaresi) yanı sıra bakanlıkların il idare şube başkanlıkları (il müdürlükleri), yerel yönetimler (Kilis Belediyesi ve İl Özel İdaresi), ulusal ve uluslararası yardım kuruluşları kent sığınmacılığı olgusu içindekilere karşı genellikle bir birinden bağımsız dağınık olarak çalıştığı anlaşılmaktadır. Kilis kitlesel göç yönetim süreci kendi içinde görevli ve yetkili kurumların varlığı ve ağırlığına ve de sığınmacıların bulunduğu yere göre ayrılmaktadır. Bu ihtisas kurum değişkenliği sığınma yönetiminde gerekli kurumsal kapasitenin sağlanamadığını göstermektedir. Bu dönemlerin ilki sığınmacı göçünün en yoğun yaşandığı dönem öncesi ve sırasındaki 2010-2015 yılları arasındadır. Bu dönemde sığınma yönetim ihtisas kurumu olarak AFAD Müdürlüğü yönetiminde gerek idari kapasite gerekse yasal düzenlemelerin yetersizliğinin hakim olduğu parçalı ve dağınık (düzensiz) sığınma yönetim görüntüsü vardır. İkincisi İl Göç İdaresinin AFAD 'la müştereken ama görev paylaşımli çalıştığı 2015-2018 yılları arası sığınma yönetimidir. Bu dönemde kitlesel sığınma yönetiminde idari ve yasal tedbirlerin çoğalarak eksiklerin giderilmesiyle toparlanma ve kısmi düzenlilik hali vardır. Üçüncüsü 2018 yılından itibaren kitlesel sığınmacılar yönetiminde yetkili tek aktör Göç İdaresinin sürece hakim olarak önceki dönemlere göre daha planlı-düzenli göç yönetim görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Bu dönemde merkezde Göç Kuruluna üye bakanlık ve kurumların hem kendi merkez ve taşra teşkilatlarında göç ve ilticayla ilgili birim kurdukları hem de stratejik planlarında göç ve ilticaya ilişkin amaç ve hedeflere yer verdikleri, bütçe ve kaynak tahsisi yaptıkları görülmektedir. Nihayetinde Suriyeli kitlesel sığınma yönetiminde merkez ve taşra teşkilatlarında idari imkân ve kapasite artırılmıştır ancak yerel dinamiklerin göç ve iltica yönetim süreci dışında kalmaya devam etmesi nedeniyle taşra göç yönetiminde kapasite açığı azalsa da sürmektedir.

Bir başka anlatımla, araştırmada incelenen Kilis kitlesel sığınma yönetim süreci yeckpare olmadığından kendi içinde dönemlere ayrılabilir. Bunlardan ilki sığınmacı krizi öncesi hazırlıkların başlatıldığı 2010 yılı ile sığınma yönetimine göç idaresinin dahil olduğu 2015 yılları arasındaki dönemdir. Bu dönemde 2011 Suriye Krizi tırmanarak kitlesel göçlere dönüşmüş ve sonrasında sığınma yönetiminde belirsizliklerin had

safhada olduğu kaotik ortamdaki göç yönetim dönemidir. Bu dönemin başlangıcı (2010) kitlesel sığınmaya yol açan 2011 Suriye Krizin geliştiği ve göç ve iltica yönetiminden sorumlu ihtisas kurum göç idaresinin kurulma sürecini kapsamaktadır. Merkezde sığınma yönetiminde en üst karar merci 2011 Suriye Krizi öncesinde MGK ve uygulamada Başbakanlık AFAD ile taşrada Valilik AFAD'lardır. Kilis AFAD Müdürlüğü bu dönemde kurumsal tecrübe eksikliği, yetersiz sayı ve nitelikteki personel kadrosuyla acil durum yönetiminden (kriz yönetim) sorumlu kurumdur. Bu anlamda Kilis AFAD MGK'nın muhatap kurumu olarak Mayıs 2010'dan itibaren muhtemel nüfus hareketleri yaşanacak illerden birisi olduğundan sürece dahil edilmiştir. Kilis AFAD 2010 yılı sonlarında MGK tarafından organize edilen hazırlık toplantılarına Kilis vilayeti adına katılmaya başlamış ve olası senaryolara göre sığınma göçü öncesi hazırlıklar yapılmaya başlanmıştır. Ancak ileride yaşanacak kitlesel göçle yetersizliği ortaya çıkacak olan hazırlıkları gerçekleştiren AFAD'ın kurumsal birikim ve tecrübe eksikliği yanı sıra sığınma yönetiminde görevli kurumların kitlesel sığınma yönetim alanında bilgi, birikim ve bilinç eksikliği ortaya çıkacaktır. Bu yetersizliklere sığınma yükü üst üste eklendiğinde Kilis sığınma yönetimi yetersiz kurumsal kapasiteyle faaliyete başlamıştır. Bu döneme ilişkin görüşme yapılan AFAD İl Müdür Vekili ve Şube Müdürünün sığınmacı göçü öncesi Kilis AFAD'ın ve diğer kurumların yetersiz kurumsal kapasitesini ortaya koyan genel değerlendirmesi şu şekildedir;

“Mayıs 2010'da Ankara'dan gelen heyetle Valilik adına AFAD olarak görüşmeler gerçekleştirdik, görüşmelerde Suriye'deki olayların Kilis'e ve ülkemize muhtemel yansımalarıyla ilimizin tek içme suyu kaynağının korunması, sığınmacıların iskân edilebileceği yerler vb. ön hazırlık diyebileceğimiz konular üstü kapalı konuşulsa da ileride yaşayacağımız kitlesel göçlere ilişkin konular doğrudan gündeme gelmedi...Ekim ayında katıldığımız toplantıda ise Türkiye'ye gelmesi tahmin edilenler içinden terör örgütlerine mensup olanlara yönelik tedbirler konuşularak il düzeyinde hazırlıklı olmamız konusu gündeme geldi... Kilis Muhtemel Nüfus Hareketleri Eylem Planı evrak üstünde gayet iyi çalışılarak kurgusu yeterli bir plan olsa da uygulamada kurumlar için ciddiyetini layıkıyla kavrayamadığından zamanla iş tamamen AFAD üstünde kaldı ”

şeklindeki ifadeleri kitlesel sığınmacı göçüne yönelik planlama çalışmalarına sığınmacı göçü öncesi başladığını ancak uygulamada işlerin AFAD üzerinde kaldığını ifade etmektedir. Bu tespit göç gibi merkezi ve yerel pek çok kurumu ilgilendirerek müşterek sorumluluk alınması gereken bir alanda kurumsal olarak tek bir kurumun üstüne bırakılarak istenmeyen sonuçların kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bu açıdan Kilis

iltica yönetim kurgusu sığınmacı göçü öncesinde oluşturulmasına rağmen gerek planlanan hususları uygulamaya aktarımda görevli kurum ve yetkililerin AFAD'ı nihai yetkili ve sorumlu telakki ederek yeterince sorumluluk almaması gerekse kitlesel göçün boyunun şehrin taşıma gücünün ötesinde olması sığınmacı göçünde kurumsal kapasite soruna yol açmıştır. Nitekim ilerleyen süreçte barınma merkezlerinin dolmasıyla ortaya çıkan kent sığınmacılığı olgusu idari kapasite açığını ifşa etmiştir.

Bu anlamda kitlesel sığınmacı göç öncesindeki hazırlıklar göç sorununa yol açacağı tahmin edilen 2011 Suriye Krizinin güvenlik sorunu olarak ele alınması isabetlidir. Ancak Suriye'deki karışıklıkların ülkemizin güney sınırına (Kilis sınırına) sıçraması isabetli tahminine rağmen olayların büyük çapta sığınmacı göçüne yol açacağı tahmini tutmamıştır. Kilis Valiliğince Suriye'deki olaylar sınır güvenliği ekseninde değerlendirilerek sığınmacı göçünün sınır gerisinde tutulması planlanmıştır fakat ilin taşıma kapasitesini aşan sığınmacı göçü yapılan plan ve tahminleri boşa çıkarmıştır. Kilis kitlesel sığınma yönetimi ilk döneminde AFAD Müdürlüğü il düzeyinde muhtemel sığınmacı göçüne yönelik master plan niteliğindeki İl Eylem Planını hazırlamış ve ilgili kurumların alt uygulama detay planlar yapmalarını sağlamıştır. Kilis AFAD'dan sorumlu vali yardımcısı başkanlığında olası senaryo üzerinden geliştirilen (2011) Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planı (2010) MGK'nın senaryo ve tatbikatlarıyla uyumludur. Plan, Suriye'de devam eden siyasi istikrarsızlığın iç çatışmaya dönüşerek ülkemiz sınırına gelecek sığınmacılara yönelik öncelikle sığınmacı kabul edilmemesi(caydırıcılık), kabul koşullarının oluşması durumunda sınırlı sayıdaki sığınmacıyı güvenli şekilde silahtan arındırarak kimliklendirme (kontrollü giriş) sonrasında yapılacak iş ve işlemler ile görevli kurumlar ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması hususlarını içermektedir. Plandaki hususların yönetimi Kilis Valiliği adına vali yardımcısı, gözetim ve denetimin AADYM tarafından yerine getirileceğinden bahisle AFAD görevlendirilmiştir. Suriye'deki gelişmeler üzerine muhtemel senaryo çizilerek sınıra Kilis'e yönelen sığınmacıların sınır geçişine izin verilmemesi sadece acil ihtiyaç sahibi sınırlı sayıda nüfus hareketinde kabul, yerleştirme ve geri dönüş odaklı çalışmalara yer verilmiştir. Planda Kilis AFAD temel sorumlu kurum olarak tespit edilerek gerektiği durumlarda destek sağlamak üzere yardımcı kuruluşlar belirlenmiştir. Planın gerekçe kısmında Suriye'de rejimin sert tedbirlere başvurması yanı sıra uluslararası toplumun kayıtsızlığı,

dış müdahale ve terörist grupların varlığı ve etkinliği sivil halkın savunmasızlığı sonucu ülkesinden ayrılarak en yakın ülke olan Türkiye ve Türkiye üzerinden AB'ye geçişlerin olabileceği çeşitli ihtimallerine yer verilmektedir. Suriye'deki politik istikrarsızlığın ulusal güvenliğimize yönelik tehdit algısına yol açmasından hareketle muhtemel göç hareketlerinin Kilis'te sorunlara yol açabileceğinden kriz yönetimi dahil her türlü senaryoya kurumların hazırlıklı olmaları talimatlandırılmıştır. Kilis Valiliğince (AFAD) 2011 Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planı ve uygulama alt detay planları dönemsel koşulları analiz ederek sığınmacı yükü almamaya dayandırılan sadece istisnai durumlarda güvenli şekilde sınırlı sayıda sığınmacı kabulünü öngören sığınmacı göçü öncesi başarılı sayılabilecek hazırlık çalışmasıdır. Ancak uygulamada karar ve inisiyatif Kilis dışında merkezi otorite tarafından verildiğinden yoğun kitlesel sığınmacı göçünün yaşanmasıyla sığınmacı göçünün kitleselleşmeyeceği varsayımı açık kapı politikasıyla akim kalmıştır. Kilis kitlesel sığınmacı yönetiminin temel aracı Öncüpınar (17.03.2012) ve Elbeyli (03.06.2013) GBM'lerin açıldıktan kısa sürede dolmasıyla sınırdan geçenlerin ülkeye kabulü devam ettiğinden yeni sığınmacılar plansız ve kontrolsüzce şehre gelip-yerleşmiştir. Esasında Suriyeli Sığınmacılar politikası geçicilik üzerine kurulduğundan merkezi düzeyde karar verilerek illerin sığınmacı yükü ve kapasitesi dikkate alınmayan merkeziyetçi yönetim ve karar alma alışkanlığı Kilis'te yapılan planı ve yapılan hazırlıkları geçersiz kılmıştır.

Esasen sığınma yönetiminde temel politika ve kararların merkezi idare tarafından belirlenirken taşra imkân ve kapasitesinin göz ardı edilme alışkanlığı taşrada yaşanan sorunların başlangıcı olmuştur. Bir de buna sığınma yönetim sürecinde idari ve yasal eksiklikleri ifade eden yapısal sorunlar eklendiğinde -ki bunlarda çoğunlukla yaşandıkça fark edilip giderildiğinden- proaktiflikten uzak yönetim süreci deneme-yanılma yoluyla ilerlemiştir. Sığınma yönetimi esasında ilk sığınmacıların şehre kabulüyle fiilen faaliyete geçtiğinden Kilis AFAD Müdürlüğünce vali yardımcısı başkanlığında oluşturulan geçici barınma merkezleri yönetimi şeklinde oluşturulmuştur. GBM'lerin kurulum, yönetim ve işleyişi önce İçişleri Bakanlığı sonrasında AFAD tarafından yapılan düzenlemelerle yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Barınma merkezlerinde ikamet eden sığınmacıların bireysel ve sosyal ihtiyaçları görevli personeller ve merkezi bütçeden gönderilen ödenekle karşılandığından düzenli bir yönetim sağlanarak Kilis halkını rahatsız edecek bir sorun yaşanmamıştır. Bilakis

GBM'ler Kilis'liler için istihdam vb. ekonomik fırsatlar sağlamıştır. Ancak 2014'ten itibaren Barınma merkezlerinde kapasitenin dolması sonrasında a devam eden sığınmacı göçün şehre yönelmesi kent sığınmacılığı olgusuna dönüşerek düzensiz-plansız bir yönetime zemin hazırlamıştır. Kilis'te sığınmacıların şehre geldiği ilk dönemlerde resmi, yerel ve özel kurum ve kişilerce gelenlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında müştereken seferber olunmaya çalışılsa da gündelik barınma, iaşe ihtiyaçları ve acil sağlık hizmetleri dışında kalan eğitim, sosyal-kültürel vb. ihtiyaçlar bir müddet ihmal edilmek durumunda kalmıştır. Kilis'in özel, kamu ve yerel hizmet kapasitesini aşan sığınmacı göç nüfusunun talep ve ihtiyaçları düzensiz ve kontrolsüz göç yönetimine neden olmuştur. Bu dönemdeki kamu kurumları sığınmacılara yönelik iş ve hizmetleri yasal ve kurumsal bir çerçeveye yerine idari inisiyatif ve talimatlarla kısıtlı personel ve bütçeyle karşılanmaya çalışıldığından yetersiz kalmıştır. Diğer yandan temel düzeydeki kamu ve belediye hizmetlerinde (çöp toplama, park-bahçe temizliği, içme suyu temini vb.) sığınmacıların aşırı hizmet talep ve kullanımı yerel halkı rahatsız ederek hizmet kalitesinde düşüşleri beraberinde getirmiştir. Sığınmacıların demografik artışı ve özellikleri yerel halk aleyhine şehrin demografik yapısı değişmesi esasında resmi ve gayri resmi yaşam alanlarındaki olumsuzlukların kaynağıdır. Suriyelilerin artan varlığı ve demografik yapısı sonrası şehrin sosyoekonomik ve kültürel hayatın görünümü melezleşmiştir. Bu anlamda yüzyıllardır Türk kültür ve yaşam tarzını temsil eden Kilis'te Suriyeliler sonrası toplumsal yaşamın tüm alanlarında melez bir görüntü hakim olmuştur. Sığınmacıların ana şehri ünvanıyla anılan Kilis'te yerel halk Suriyelilerle yaşam tarz farklılıkları, istihdam alanında kayıtsız iş ve işçilerin faaliyet göstermesi, ucuz iş gücünün ortalama ücret ve istihdamı etkilemesi, yerel enflasyonun artması vb. olumsuzluklar nedeniyle karşı karşıya gelmek durumunda kalmıştır. Netice de Kilis'teki yerel halk ve çalışanların aleyhinde sayılabilecek hususlar bu dönemde göç yönetiminin nüfuz edemediği alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu dönemde Suriyeli sığınmacı- ev sahibi toplum arasında kamu ve özel yaşam alanlarının kontrolsüz ve kuralsızca paylaşımı sorunlara yol açtığı gibi sığınmacılar arasında da hak ve hizmetlere erişim açısından da sorunlar bulunmaktadır. Nitekim sığınmacıların statüsü ve bu statüye bağlı hak ve sorumlulukların belirlendiği 13.10.2014 tarihli GKY kapsamındaki kent sığınmacıları ve barınma merkezinde yaşayanlar arasında haklara erişim ve kamu hizmetlerinden yararlanma açısından

kıyaslanmayacak kadar farklar oluşmuştur. Bu süreçte kent sığınmacılarının birikimleri kısa sürede tükenmesiyle kent sığınmacıları bir yandan ayakta kalma mücadelesi verirlerken diğer yandan yerel halk, yerel ve merkezi idareye bağlı kurumlarla muhatap oldukça uyumlu olma çabası içerisinde. Kent sığınmacılarının müşkül durumunun aksine barınma merkezlerindeki düzenli yönetim altında bulunan sığınmacılar valilik himaye ve nezaretinde güvenlik, sağlık, eğitim, barınma, iâşe vs. tüm ihtiyaçlara bedelsiz ve kolayca erişirken homojen bir toplum içinde uyum sorunu olmadan yaşamını sürdürmektedir. Şehir merkezinde dağınık ve iptidai koşullarda yaşam mücadelesi veren kent sığınmacıları yönetimi barınma merkezindeki düzenli yönetim aksine her ne kadar İl AFAD koordinasyonunda olsalar da uygulamada kurumların dağınık ve birbirinden bağımsız çalıştığı şeklindedir. Böylece kitlesel sığınma yönetiminde iki farklı yönetim ortaya çıkmıştır. Bunların ilki barınma merkezinde oluşturan idari komisyona bağlı yeterli personel, tahsisli kaynak, fiziki ortam ve yasal mevzuat içerisinde düzenli yönetim iken diğeri kent sığınmacılarına yönelik yetersiz personel, kaynak, fiziki ortam ve yasal mevzuat eksikliğiyle çalışan İl AFAD koordinasyonundaki kurumların dağınık/düzensiz sığınma yönetimidir. Bu açıdan sığınma yönetiminde kent sığınmacılığı olgusu içerisindekilerin kamu hizmetlerinden yeterince yararlanmaması kurumsal kapasite eksikliğinin doğal yansımasıdır. Bunun yansısı AFAD dışındaki sığınma yönetiminde görevli kurumların ilgisizliği ve personellerin yetersizliği var olan kurumsal kapasite eksikliğini artırmıştır. Bahse konu döneme ilişkin sığınma yönetiminde yetersiz iş ve hizmet üretilmesiyle ilgili olarak dönemin AFAD Şube Müdürü ve İl Müdür Vekiliyle yapılan görüşmede;

“Sığınmacılar yönetimindeki işler Kilis’te AFAD’ın üstünde kaldığı gibi pratikte de İl Valimizin görevlendirdiği Vali Yardımcısı, il müdürü ile şube müdürü olarak birkaç kişi üzerinden yürüdü. Kendilerine görev verilen kurumların işleri AFAD’a bırakarak sorumluluk almaktan uzaklaşmasıyla daha önce yapılan hazırlıklar evrak üzerinde kaldı ancak yine de sınırlı da olsa Suriye’deki olayların ilimize ve ülkemize yansıma ihtimalinin dolaylı olarak anlatıldığı ve ildeki tüm kurumlara görev ve sorumlulukların planlanarak verilmesi zihnen AFAD’ı daha sonra karşılaştığımız sığınmacı akınına bir nebze hazırlıklı olmasına yardımcı oldu diyebilirim.”

Buradaki ifadelerden anlaşıldığı üzere sığınma yönetiminde ihtisas sahibi olmayan AFAD Müdürlüğü sığınma yönetim icrasında yalnız kalmıştır. Esasında AFAD Müdürlüğü kuruluş ve işleyişi bakımından acil durum ve afetlerde ildeki yerel

ve diğerk kamu kurumlarını harekete geçiren koordinasyon sağlayan kurum özelliğı taşımaktadır. AFAD'ın salt kendi teşkilat, personel ve imkânlarıyla asli görev tanımındaki acil durum ve afetlerde dahi müstakil olarak görevli değildir. Nitekim AFAD yetkilileriyle yapılan mülakatlarda sığınma yönetiminde görev verilen kamu kurumlarının evrak üzerinde yaptığı hazırlıkları hayata geçirecek operasyonel gücü olmadığını altı çizilerek sığınmacı göçü öncesinde hazırlık ve uygulama safhasında ilgili kamu ve yerel kurumların ahenk içinde çalışmasının sağlanamadığı vurgulanmıştır. Ancak buradaki koordinasyon eksikliği sadece sığınmacı göçünün ani (kısa sürede) ve sayısının tahminlerin çok ötesine ulaşması sebebine bağlanırsa ilin sığınmacı yönetimindeki kurumsal kapasite eksikliğinin üstü örtülmüş olacaktır. Kitlesele sığınma yönetiminde kurumsal kapasite eksikliği ve Suriyeli Sığınmacının şehre beklenmedik şekilde (kontROLSÜZCE) gelmesi faktörleri birleştirildiğinde 1995 yılında vilayet olmuş Kilis'in kaldırabileceğı sığınmacı yükünden fazlasının kentin omzuna bırakılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Kentteki sığınmacı kaynaklı iç içe geçen sorun ve sıkıntılar son tahlilde sığınmacı yönetimindeki yetersizliği göstermektedir.

Kilis kitlesele sığınma yönetiminde eğitim, sağık vb. temel kamu hizmetleriyle birlikte belediyecilik hizmetleri konusunda yaşanan aksaklıklara ilişkin görüşme yapılan yetkililerin ortak noktası yasal ve idari açıdan hazırlıksızlığın yaşanan göç sonrası kendiliğinden ortaya çıktığı üzerinde birleşmektedir. Kilis kitlesele sığınma yönetiminde ihtisas kurum AFAD'ın ve ilgili kamu kurumlarının yeterli yetki, kaynak ve personel imkân oluşturulmadan sığınma yönetiminde görevlendirildiğı malumdur. Kilis vilayetinde sığınmacıların varlığından kaynaklanan eksiklik ve aksaklıklara ilişkin temel kamu hizmeti veren kurumların yetkileriyle yapılan görüşmelerde bu hususlar teyit edilmektedir. Bunlardan eğitim ve öğretim alanındaki sorunlarla ilgili Suriyelilerin eğitiminden sorumlu (koordinatör) İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı ve Şube Müdürüyle yapılan görüşmedeki düşüncelerine aşağıda şu şekilde yer verilmiştir;

“2012-2014 yılları arasında sığınmacıların statüsünden kaynaklanan haklarının belli olmaması, gelenlerin sayısal fazlalığı, milli eğitime bağılı eğitim yöneticileri ve kurumlarının sorumluluğunun belirsizliği, ildeki derslik sayısı vb. fiziki ortam ve olanakların ve eğitici ve destek personelinin hâlihazırda eğitim alan Türk öğrencilere göre tasarlanmış olması pek çok nedenine bağılı olarak eğitim-öğretim hizmetlerinde plansızlık ve kayıtsızlık (ilgisizlik) dönemi yaşanmıştır. Suriyeli öğrenciler ve velilerinin ihtiyaç duyduğu eğitim, milli eğitim

kurumları dışında belediyeler ve STK'ların kendince ürettiği çözümlerle Suriyeli öğretmenler eliyle plansız ve müfredat standardının olmadığı bir ortamda karşılanma yoluna gidilmiştir. Bu dönemde milli eğitim tarafından herhangi bir yönlendirme, destek ve denetim dahi yapılmadığından plansızlık ve kayıtsızlık söz konusudur...2014 yılında çıkarılan bakanlık genelgesi ile geçici koruma yönetmeliği sayesinde Suriyeli çocuklara eğitim hakkı tanınarak yasal çerçeve oluşturulmuştur. Suriyeli çağ nüfus geçici eğitim merkezleri ile örgün eğitim kurumlarında normal ve telafi eğitim-öğretim, yaygın eğitim-öğretim kurumlarında ise mesleki, dil ve beceri kursları açmaya başladık. Ancak 2012-2014 yılları arasında yasal dayanak ve idari talimat olmadığından bu süreçte eğitim-öğretimde boşluk oluştu çağ nüfus eğitim-öğretimden mahrum kaldı. Nitekim eğitim-öğretim çağındaki çocuklara yönelik il milli eğitim müdürlüğünün yasal boşluktan kaynaklı görevli ve yetkili olmaması ve görev verilmemesi üzerine bir şey yapamadık. Bu dönemde STK'lar ve belediye eliyle kontrol dışında sistemsiz olarak sığınmacı çocuklarına eğitim verildiğini biliyorduk ancak işlenen müfredatın ne olduğu, eğitimcilerin yeterli olup-olmadığı ve dersliklerin fiziki yeterliliği vs. standartların neler olduğundan ziyade iyi niyetli çalışmalar olarak görüldü. Bu nedenle bir süre bunlara yönelik denetim vb. tedbirlere başvurulmadı. Esasında 2012-2014 yıllarında eğitim-öğretim çağındaki nesil bir nevi yitirilmiş kuşak oldu. 2014 yılından itibaren yasal çalışmalar yapılarak MEB ve İl Milli Eğitimler harekete geçti. Bu anlamda sığınmacıların eğitimine yönelik geçici eğitim merkezleri, okullarımızda eğitim-öğretim faaliyetleri Bakanlıkta Hayat Boyu Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı Göçmen Çocukların Eğitim Daire Başkanlığı koordinasyonunda yapılmaya başlandı. Ancak uygulamada yönetim ve eğitim kadrosunun yabancı çocukların eğitimi konusunda deneyim sahibi olmayışı ilerleyen süreçte hizmet içi eğitim programı ve koordinasyon toplantıları yapılarak bu açık kapatılmaya çalışılsa da bir süre deneme-yanılma yöntemiyle işler yürütülmek zorunda kaldı. Bu süreçte keza esas sorun dil ve derslik yetersizliği idi bunun da kısa sürede çözülmesi beklenemezdi..."

Bu ifadeler kamu kurumlarının hazırlıksız sığınmacı göçüne yakalandığını gösterir niteliktedir. Diğer yandan Kilis'te çeşitli alanlarda sığınmacı kaynaklı yaşanan sorun ve sıkıntıların esas kaynağı sığınmacıların demografik özellikleriyle yakından ilintilidir. Nitekim Kilis'e gelen sığınmacı ailelerin çok çocuklu olması ve nüfusun ortalama % 70'inin 18 yaş ve altında olması eğitim-öğretimde vd. kamu hizmetleri alanındaki ihtiyaçlarla mevcut altyapı, fiziki ortam ve beşeri sermaye arasındaki dengesizliğe işaret etmektedir. Sığınmacıların eğitim-öğretim gibi ertelenmesi mümkün olmayan ihtiyacının karşılanmasında mevcut yetersizliklere standart müfredat eksikliği, akademik birikim farkı vb. sonradan fark edilen hususlar eklendiğinde yaşadıkça

ortaya çıkan sorunlara da rastlanmaktadır. 13.10.2014 tarihli GKY'nin yürürlük kazanması öncesinde neredeyse üç yıldır Türkiye'de ve iki yıldır Kilis vilayetinde bulunan çağ nüfusun eğitim-öğretim sürecinden uzak varlığı düşünüldüğünde eğitim-öğretim süreci dışında kalanlar kayıp nesil soruna yol açmıştır. 13.10.2014'ten sonraki dönemde eğitim-öğretim hakkı tanınan Kilis'teki sığınmacı çağ nüfusun Haziran 2019'a geldiğinde ancak %52'sinin okullaşabilmesi yani %48'in eğitim-öğretim süreci dışında kalması demektir. Kilis vilayeti ilerleyen süreçte sığınmacı çağ nüfusun okullaşma oranını artırsa dahi Suriyelilerin eğitim-öğretime katılım oranı Türkiye ortalaması (%62) altında kalmaktan kurtulamamıştır. Kilis gibi nüfusu yüz binlerle sınırlı bir kentte yaklaşık yirmi bin eğitim-öğretim çağındaki sığınmacı nüfusun eğitim-öğretim süreci dışında kalması kayıp nesil sorunun ciddiyetini göstermektedir.

Kilis vilayetinde kalitesi düşerek halkın hoşnutsuzluğuna yol açan temel kamu hizmetlerinden diğeri sağlıktır. Kilis'te sığınmacıların sağlık hizmetlerinde aşırı hizmet talep ve kullanımı yanı sıra sınıra yakınlığından dolayı Suriye'den acil müdahale gerektiren durumlar halkı tedirgin etmektedir. Kilis'te devlet hastanesi verileri sığınmacıların hizmet talep kaynaklı yoğunluğu yansıtır niteliktedir. Sığınmacıların kente gelmesinden önce yerli halkın kolayca eriştiği sağlık hizmetleri sığınmacıların kente gelişiyle yaşanan yoğunluk sonrası geride kalmıştır. Nitekim 2011-2012 yıllarındaki sağlık hizmet talebini gösterir rakamlar on binli rakamlar düzeyinde iken sığınmacıların varlığı sonrası hızla artarak yüz binli rakamlara ulaşmıştır. Konuya ilişkin Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Başkan ve Yöneticileri, Genel Sekreteri ile mülakatta çok çeşitli alanda bozulmalar ve kötüleşme yaşandığından bahsedilerek verilen bir örnek şudur;

“ Kilis devlet Hastanesi adeta bir savaş hastanesini andırmaktadır. Ambulanslar sürekli hareket halinde, Suriye'den sürekli yaralılar ve cenazeler gelmektedir. Ağır yara almış, bacağı veya kolu kopmuş yaralılara halkın gözü önünde müdahale edilmeye çalışılmaktadır. Kan revan içerisinde hastalar sedyelerde dolaştırılmakta ve hijyen olmayan bu ortamda Kilisli'lere poliklinik hizmetleri sunulmaya çalışılmaktadır.”

Kilis Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Müdürü (mülga Aile ve Sosyal Politikalar Müdürü) ve Kilis Ortak Akıl Topluluğu üyesinin ilde düzenli- planlı bir göç yönetim eksikliğini ilin önde gelen insanları ve halkı rahatsız etmesini ifade eden aşağıda aktarılan açıklamaları şu şekildedir;

“ Kilis’e gelen sığınmacılar kampa yerleştirildi ancak açık sınır politikası devam ettirildiğinden gelenlerin sayıca fazlalığı kampın kapasitesini kısa sürede aşınca şehre gelerek önce parklar, okullar ve camilerde kalmaya başladılar. Yerel halk savaş mağduru olarak gördüğü Suriyelilerin aynı türdeş insan olmadığını zamanla anlayacaktı. Sığınmacıların içinde kötü niyetli ve huzur bozucu olanlar elbette olacaktır ve bunların ayıklanması gerekirken gelenlerin sayıca fazlalığı ve hazırlıkların sadece barınma merkezinde kalacaklara göre yapılması buna engel oldu. Kilis’e yönelen sığınmacı sayısı kısa sürede yüzbinlere ulaşması Kilisli yerel halk, yardım kuruluşları, belediye ve kamu kurumlarının bir birinden bağımsız ve bağlantısız plansız bir şekilde hareket etmesine yol açtı. Bu dönemde ilde göçle ilgili kurumların ve yerel yönetim başta olmak üzere meslek örgütleri, yardım dernekleri ve kuruluşları bir araya gelerek bilgi ve tecrübe paylaşımı olmayışı yanı sıra yardımların koordinasyonu yapılamayışı sorunların artmasına neden oldu. Sığınmacıların kayıtları dahi doğru düzgün tutulamadı öyle ki gelenlerin kayıtları mahalle muhtarları iptidai şartlarda yapmaya çalıştılar onlarda sayının sürekli artmasıyla bir süre sonra vazgeçtiler. İl düzeyinde planlı bir yönetim sergilenmesi gerekirken yapılamadı sığınma yönetiminde önce AFAD sonra Göç İdaresi muhatap kurum olsa da diğer kurumların bir araya getirilerek il düzeyinde düzenli-planlı bir yönetim görüntüsü ortaya konmaması ciddi eksikliklerdir. Bu nedenle dağınık birbirinden habersiz bir yönetim ortaya çıktığı gibi gerek kurumlar arası gerek kamu-halk arasında bilgi ve tecrübe paylaşımının yapılmaması kaynak ve zaman kullanımında verimsizliğe yol açarak yerel halk ve yereldeki örgütlü toplum yalnız bırakıldığı ve ilgisizlikten zamanla şikâyet eder hale gelmiştir ”

Bu açıklama ve ifadeler kitlesel göç yönetiminde plansızlık ve düzensizliğin sosyal yardım ve hizmet alanına da sirayet ettiğini teyit etmektedir.

Kilis’te sığınmacıların varlığı ve sayısının aniden artışı kentte sosyal şoka yol açarak yaş, cinsiyet ve gelir durumuna bakılmaksızın hemen herkes bu durumdan çoğunlukla olumsuz etkilenmiştir. Kilis’te sosyal yardım ve hizmet ihtiyacı sığınmacıların gelişiyile hızla artsa da ilk dönemde kamusal imkân ve destekler bu ihtiyacı karşılamaktan uzak olduğundan halkın seferber olmasına yol açmıştır. Araştırmada görüşme yapılan yetkililer kentte yaşayanların sığınmacıların münferiden ve organize olarak barınma, gıda vb. acil ihtiyaçlarını karşılamaya çalışırken dağınıklıktan ve muhatap bulamamaktan şikâyetçi olduğu hususu öne çıkmaktadır. Nitekim kısa sürede sığınmacıların şehri adeta istila ettiği kaotik ortamda Kilisli yerel STK ve oluşumların hemfikir olduğu konu yeterince kaygı ve önerilerinin dikkate

alınmayışı yani görüş ve önerilerini iletecek idari zeminin olmamasından yakınmaktadır. Kilis il göç yönetimi kitlesel sığınmacı göçünde yoğunluk kaynaklı veya iletişim eksikliği ortamda toplumsal istek, talep ve önerilere kapalıdır bunda yerel destek ve dinamiklerin göç yönetim kurgusu dışında dizayn edilmesi önemli etkindir.

Sığınmacıların sayı ve oranın hızla artması özellikle varoş olarak tabir edilen şehrin kenar semtlerinde kümelenerek şehrin dar gelirli sakinleri bir arada yaşamaya başlaması yerel halkın yaşam alanlarını daraltarak sosyoekonomik ve kültürel bakımdan iki toplum arasında sürtüşmeleri beraberinde getirmektedir. Nitekim şehirdeki sığınmacı sayısı Mart 2012’de 819 iken bu rakam bir yıl sonra Nisan 2013’te 14 binlere devamında Ekim 2014 itibariyle Kilis şehrinde yaşayan kayıt altına alınmış Suriyeli sayısı 98 binlere ulaşmıştır (Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019). Kilis’teki sığınmacı sayısı 2012-2014 yılları arasında sorun olmamıştır çünkü gelenler şehirden izole geçici barınma merkezlerinde kalmaktadır. Ancak barınma merkezlerinin kapasitesinin dolmasıyla yeni gelen sığınmacılar 2014 yılından itibaren kent sığınmacılığı olgusuna yol açması şehrin demografik yapısını bozmuştur. Nitekim 2015-2017 yılları arası kent sığınmacılarının sayısının yüz binlere ulaşması şehirde yerli halk/sığınmacı arasında bire bir oranı yani bir yerel sakine bir sığınmacı düşmektedir. Kitlesel sığınma yönetimi demografik yapının bozulmasının önüne geçemediği gibi yaşanacak gelişmeler öncesi, sırası ve sonrasında risk ve sıkıntıları gerek kamu ve yerel gerekse halkla önceden paylaşılmaması toplumsal travmanın şiddetini artırmıştır. Kilis’te Valilik adına ilde sığınmacıların yönetiminden sorumlu kurum Kilis AFAD’ı temsilen Müdür Vekili ve Şube Müdürünün 2010-2014 yılları arasındaki özellikle 2012’de sığınmacıların gelmeye başlaması ve sonrasında ilişkin yaşadığı tecrübe ve görüşleri sığınmacı yükünün şehrin imkân ve kapasitesinin çok ötesine geçtiğini teyit etmektedir.

“ilk sığınmacıların ilimize gelerek kamplara yerleştirilmesi sonrası Valimiz Kriz Merkezini topladı ve sığınma yönetimi filen başladı ancak kurumlararası görev paylaşımı gerekirken maalesef iş yükü daha ilk günden AFAD üzerine binmeye başladı. Sığınmacıların kamp içerisinde her türlü ihtiyaçları AFAD ödenekleriyle karşılanma yoluna gidildi ve sonraki toplantılara katılım ve görevlendirme personel yetersizliği ya da ilgisizlik nedenleriyle toplantılar verimli-etkili olmadı ve yük AFAD üzerinde kalmıştır. Hâlbuki AFAD’ın görevi afet ve acil durumlarda kurumlar arası eşgüdüm, iletişim ve koordinasyondur ancak AFAD yeri geldiğinde görevli kurumların yerine geçerek yazışma yapma, karar alma ve uygulama gibi taşıyabileceğinden fazla bir yükü 2010-2014 arasında çalışmak zorunda kaldık...2014

sonraki yıllarda bu süreçte Kilis'in sığınmacı yükünün kamplarda 40 bine ulaşması ve yeni gelenlerin şehre gelmeye başlamaları nedeniyle sığınmacı sayısının artışının sorunlara yol açacağına yani daha fazla sığınmacı alınmaması gerektiğine dar bir çerçevede dile getiriliyordu. Ancak gerek sığınma yönetiminde merkezi düzeyde kararların verilmesi gerekse kısa sürede Suriyeliler arasında Valilik ve mahalli imkânlar ve duyarlı vatandaşlarımızın yardımların başka illerdeki göreceli olarak zor durumda olan Suriyeliler arasında Valilik sığınmacılara ev veriyormuş gibi söylentinin hızla yayılması vb. haberlerin dolaşımı ve düzenli kampların cazipliği Kilis'i kısa sürede 2014-2015 yılıydı sanırım kendi nüfusundan fazla sığınmacı yüküyle karşı karşıya kalmasına ortam hazırladı”

Mahalli hizmetleri sunma görevi yanı sıra halkın temsilcisi konumunda olan 2014-2019 yılları arasında görev yapan Kilis Belediye Başkanıyla sığınmacı göç yüküne ilişkin görüşmede;

“...Kent olarak sayısı yerleşik nüfusu geçen farklı dil, kültür ve coğrafyadan gelen Suriyelilerin toplumda olduğu kadar kendilerinde (yönetenlerde) şok etkisi yapmıştır. Belediye hizmetlerini mevcut ödeneklerle sürdürmelerinin zorluğunun yaşadıklarını, merkezi hükümetten ilave kaynak talep ettiklerini, Suriyelilerin ülkeye ve Kilis'e gelişinin geçici olduğu düşüncesi yaygın kanaat olduğundan yerelde yapılması gereken ilave hizmet ve personel artışını belediyenin mevcut bütçe imkanlarını aştığından ilk dönemlerde belediye hizmetlerinde yoğun kullanımın yerli halkın hizmet kalitesini olumsuz etkilemiştir. Kilis'te bir diğer sıkıntı şehrin altyapısının 130.000 nüfusa göre planlanmış olmasıdır. Mevcut altyapıya 250.000 kişi tarafından kullanılmaktadır. dolayısıyla şehir başta sağlık olmak üzere su temini, çöp toplama, trafik gibi temel belediye hizmetleri konusunda ağır bir yük altındadır. Belediye, merkezi bütçeden 130.000 nüfusa göre pay alırken 250.000 kişiye hizmet vermek durumunda kalmıştır. Kilis'in taşıyamayacağı sığınmacı yükünü omuzlarında habersiz ve hazırlıksız bulmasında Valilik(AFAD veya Göç İdaresinin)Genel Müdürlüğe bağlı taşra teşkilat yapılarının Kilis'e yaşanacak göç dalgası öncesi, sırası ve sonrasında yetersiz kalması yatmaktadır. Bunlar yeterli denecek düzeyde bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlayamadığından kurumlar arası ve kurumlardan topluma ve yerel idarelere sağlıklı anlık bilgi ve veri paylaşımı olmadığı için söylenti ve dedikoduların kulaktan kulağa dolaştı. Bu durum toplumsal algı yönetiminde bilgi kirliliği ve fısıltı gazetesi tarafından yönlendirilmesine, şehirde eğitim, sağlık, ekonomi, şehirleşme hemen her konu başlığında beklenmeyen sorunların zamanla yaşanarak öğrenildiğini ve şehrin yönetici ve sakinlerinin sitem ve sıkıntılarını duyuramadığı olumsuzluklara kaynaklık etti...”

şeklindeki ifadeleri sığınmacı yükündeki kontrolsüz artış ve idari zafiyetlere dikkati çekmektedir. Belediyecilik hizmetlerinde aşırı kullanım nedeniyle yetersiz kalınmasında; yaşanacak sığınmacı göç öncesi, sırası ve sonrasında anlık ve gerekli planlamayı sağlayacak bilgi akışı olmamasıyla birlikte yerel hizmetleri artıracak ilave kaynak eksikleri, kurumlar arası bilgi, iş birliği ve koordinasyonun olmayışı nedenleri gösterilmektedir. Bunun yanı sıra halk ve yerel dinamiklerin belediyeden beklenti, talepleri ve eleştirilerin de bu süreçte artmasıyla göç yükünün üzerlerinde (belediye) kaldığından yakınmaktadır. Bu anlamda Kilis Belediyesi adına Suriyelilerle ilgili hizmetleri yürütmek üzere görevlendirilen Kilis Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürüyle yapılan görüşmede;

“Suriyeliler sorunu çığ gibi büyüdü, yerel halkın huzurunu kaçıran Belediye olarak zor duruma düştüğümüz sığınmacılar sorununu adeta kucağımızda bulduk. Elimizde ihtiyaç ve talepleri karşılayacak ilave bütçe ve kaynak yoktu ve iki toplumun aniden yanyana gelmesi sosyal barış ve istikrar açısından riskler içermekteydi. Merkezi bütçeden sığınmacıların kente gelişi sonrası kaynak talebinde bulunduk, bir kısım kaynaklar geldi ama şehrin alt ve üst yapısındaki eksikler olduğundan oralara gitti. Birim olarak AB kaynaklı fonlar vd. yurt dışı fonlarla bütçe dışı ikili işbirliği gibi programlarla sosyokültürel kurslar, etkinlikler vasıtasıyla iki toplumu kaynaştırmaya, Kilis’in üzerindeki sığınmacı yükünü hafifletmeye çalıştık” şeklindeki ifadeleri yerel hizmetlerde ihtiyaç duyulan kaynakların yetersizliğini vurgulamaktadır.

Gelinen noktada gerek sığınma yönetiminde görevli kurum temsilcileri gerekse yapılan gözlemlerde Kilis tarihinde sayı ve süre bakımından yaşadığı rekor seviyedeki kitlesel sığınma yönetimi ilk dönem yerel imkânlar, halkın misafirperverliği, yardım kuruluşlarının duyarlılığı, mülki idare amirleri yönetiminde kamu kesiminin seferber olmasıyla göç yükü göğüslenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde Kilis kitlesel sığınma yönetiminde hem dağınıklık hem de iki farklı görünüm vardır. Sığınma yönetiminde genel görünüm; barınma merkezlerinde planlı-düzenli, kent sığınmacıların bulunduğu kent merkezinde plansız-düzensiz yönetim şeklindedir. Nitekim, 2012 yılından itibaren kurulup faaliyete geçen geçici barınma merkezlerinde (sığınmacı kampları) planlı-düzenli göç yönetimi ve barınma merkezleri dışında şehirde ayakta kalma mücadelesi veren kent sığınmacıları yönetimiyle ilgili kamu, mahalli imkân ve yardımlara havale edilen düzensiz bir göç yönetimi kendiliğinden ortaya çıkmıştır. Bu dönemde 2012-2014 arasında Kilis AFAD yönetim ve koordinasyonundaki iltica

yönetimindeki geçicilik varsayımıyla geçici nitelikteki idari talimat ve genelgelerle iş ve işlemler yürütülmeye çalışılmıştır. Daha sonra Suriyeli Sığınmacılarla ilgili kurumlara sorumluluklar yükleyen temel yasal düzenlemeler; geçici koruma yönetmeliği başta olmak üzere Suriyeli Sığınmacıların hak ve sorumluluklarını belirleyen vd. alt genelgelerin çıkarılması geçicilik algısının değişmeye başladığını göstermektedir. Ancak sığınmacıların hak ve yükümlülükleri yasal bir çerçeveye kavuşturulsa da uygulamaya aktarılması idari ve toplumsal hazırlıksızlık nedeniyle gecikmeli olarak gerçekleşmiş ve ilerleyen süreçte göç yönetimi barınma merkezlerindeki kadar planlı-düzenli olmasa da kısmi bir düzenliliğe kavuşturulduğunu söylemek mümkündür. Kilis Suriyelilerin Eğitim Koordinatörü İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı ve Şube Müdürü bu dönemde önceki dönemdeki düzensizlikten sıyrılarak toparlanmaya işaret eden görüşleri şu şekildedir;

“...2014-2016 yılında il milli eğitim müdürlüğüne sığınmacıların eğitiminde resmi görev verilse de, öğretmen açığı, derslik yetersizliği, nasıl bir müfredatın izleneceğinin belirli olmaması gibi ilin gücünü ve imkânların aşan nedenlerle iki yıl tam anlamıyla geçiş dönemi oldu, Daha önce belediye ve STK'lar marifetiyle eğitim-öğretim faaliyetleri yürütüldüğünden bunların nasıl bir eğitim verdiğini de bilmiyoruz, Valilikçe oluşturulan İzinsiz Eğitim Kurumları Denetim Komisyonu ile bunları geç de olsa denetlemeye başlamamız ile ilk defa duruma müdahil olundu..2014'te başlayan süreçte geçici eğitim merkezleri, halk eğitim merkezlerinde kurslar, kaynaştırma sınıflarında eğitim-öğretim faaliyetleri için ilave derslik, öğretmen ve destek personeli konusunda bakanlık kaynak aktarımı ile işler düzen girmeye başladı, ilerleyen süreçte ikili eğitimde olsa Türk-Suriyeli çocuklar karma olarak aynı sınıf ortamında eğitim görmeye başladı, müfredat sorunu da aşılmış oldu, okullaşma oranını %52'lere kadar yükselttik ancak bu durum Türk çocuk ve velilerde olumsuz sonuçlara yol açtı, akademik başarımız düştü...”

Kilis il göç yönetiminde barınma merkezlerinde kalan sığınmacıların düzenli yönetim altında kalmaya devam ederken şehirde yaşayan kent sığınmacıları hak ve sorumlulukları yasal ve idari düzenlemeler yapıldıkça belirginleşmiştir. Ancak kent sığınmacılarına yönelik yasal tedbirlerin hayata geçirilerek düzensizliklerin azalmaya başladığı dönemde sığınmacı sayısı artmaya devam etmesi sığınma yönetimin handikabı olmaya devam etmiştir. Kitlesele sığınmacı sayısı 2014 yılında 98 bin kişiden, 2015 yılı Kasım ayında 120 bine ve Nisan 2016'da 130 bine ulaşarak yerleşik halktan fazla nüfusa ulaşmıştır. Kilis'in özellikle 2014'den sonra başlayan Suriyeli Sığınmacıların

varlığı ve sayısındaki hızlı artış 2015-2019 yılları arasındaki şehir merkez nüfusu yaklaşık 98-100 binlerdeyken kayıtlı sığınmacıların sayısı 120 binli rakamlara ulaşmıştır. Sığınmacı nüfusun en yüksek seviyeye ulaştığı (2017'de 131 bin) sığınmacı yükü bir önceki döneme göre devamlı artmıştır. Bu dönemde şehrin genel nüfusu 142.541 iken, sığınmacılarla birlikte 259.776'ya ulaşarak sığınmacıların varlığı ve hızlı artışı her alandaki olumlu-olumsuz etkileri derinden hissedilmiştir (Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019).

Kilis vilayetinde sığınmacı yükünün zirveye ulaştığı 2015-2018 yılları arası dönem aynı zamanda göç yönetiminde İl Göç İdaresinin kurulmasıyla AFAD'la birlikte sığınma yönetiminde iki başlı (düalist) ihtisas kurum görüntüsünün olduğu dönemdir. Göç ve sığınma alanında iki başlı yönetimi oluşturan AFAD ve Göç İdaresi kendi arasında sığınma yönetiminde görev paylaşımına rağmen kamu kurumları, yerel idareler, sivil toplum kuruluşlarından sivil halk ve sığınmacılara varıncaya kadar bu durumun kafa karışıklığına yol açması doğaldır. Nitekim iki başlı yönetimde olsa nihai otorite İl Valiliğidir ve uygulamada Valiliğin hiyerarşik amirliğinde Kilis Göç İdaresi kent sığınmacılarına yönelik ve AFAD barınma merkezleri yönetimi ve sınır ötesi alanında faaliyetlerini sürdürmüştür. Kilis sığınma yönetimini teşkil eden iki ihtisas kurumuna ilaveten Kilis Valiliğince sınır ötesi operasyonlarda güvenli bölge tesisine yönelik çalışmalarda kurumlar arası görev paylaşımı, işbirliğini ve koordinasyonu sağlamak üzere İDEKOM birimi kurularak faaliyete geçmiştir. Böylece sığınma yönetiminde üçlü idari yapı söz konusudur. Bunlar; barınma merkezleri yönetiminde AFAD, kent sığınmacılar yönetiminde Göç İdaresi ve sınır ötesi sığınma yönetimi İDEKOM koordinasyonunda kamu hizmetleri yapılmıştır. İl yönetim sistemi gereğince kamu kurumları üzerinde nihai otorite Kilis Valiliği sınır ötesinde göç yükünü tutarak olası göç dalgalarına engel olmak amacıyla kurduğu İDEKOM birimiyle sınır ötesindeki çalışmaları kurumsal bir temele oturtmaya çalışmıştır. Diğer yandan merkezi düzeyde Göç Kurulunda yer alan bakanlıklar ve ilgili kurumlar teşkilat yapısında göçle sorumlu ihtisas birimleri kurduğu görülmektedir. Bu durum göç yönetiminde yasal ve idari boşlukların yol açtığı düzensizliğin telafi edilmeye çalışıldığını göstermektedir. Nitekim 2011 Suriye Krizi sonrası AFAD dışında –ki AFAD'ın ihtisas kurum olma vasfı yoktur– göçle ilgili merkez ve taşrada görevli ve sorumlu kurum yok iken birkaç yıl sonra GİB kurulmasıyla başlayan süreçte pek çok kurum ve birimin kurularak faaliyete geçmiştir.

Merkezi göç ve iltica yönetiminde Göç Kurulu üyesi bakanlıkların kendi teşkilat yapısı içerisinde göç yönetiminden sorumlu ihtisas birimleri kurmaları göç yönetiminde kurumsal kapasite artışı sağlamıştır. Bu sayede merkezi göç yönetiminde yer alan bakanlıkların taşra uzantısı il idare şube başkanlıkları kurumsal kapasite desteğiyle daha önce kıt kaynaklarla gönüllü/isteğe bağlı yürütülen çalışmaların sistemli bir zemine taşındığını söylemek mümkün.

Kilis göç ve iltica yönetiminde Valiliğin ihtisas kurumu Kilis İl Göç İdaresi İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şube Müdürlüğünden yabancılarla ilgili işleri devralarak 03.12.2015'te faaliyete geçmiştir. Kilis Göç İdaresinin kurulmasını müteakip faaliyete başlama tarihi 03.12.2015 ile barınma merkezleri yönetimini devralacağı tarih 01.01.2018 arasında iltica ve göç alanında AFAD'la müştereken sorumludur. Kilis Göç İdaresinin AFAD'la paylaştığı müşterek sorumluluk 01.01.2018'de barınma merkezlerinin yönetiminin AFAD'tan devralınmasıyla sona ererek Kilis Göç İdaresi sığınma yönetiminden tek sorumlu ihtisas kurum olarak muazzam bir iş yükünü üstlenmiştir. Kilis Göç İdaresinin sığınma alanında iş yükü ve çalışma ortamı şu şekildedir; 142.000 kişilik nüfusun barındığı şehirde 130 binleri aşan sığınmacılarla ilgili her türlü rutin ve rutin dışı iş ve işlemlerden yerel, ulusal-uluslararası kuruluşlarla sığınma alanında iş birliğine, kamu, yerel ve ilgili kurum ve kuruluşların iltica ve göç yönetiminde talep ve isteklerinin karşılanmasından, yüzbinlerce Suriyelinin yılda iki kez bayram geçiş ziyaretlerinin organize edilmesi gibi bir birinden farklı rutin ve uzmanlık gerektiren işleri yeterli kurumsal kapasitesi oluşmadan tecrübesi ve sayısı sınırlı çalışanlarıyla adeta kucağında bulmuştur. Kilis Göç İdaresi tecrübe ve kapasitesini aşan bu iş yükünü her ne kadar Valiliğin desteği (geçici görevlendirme vs.) ve çalışanlarının özverisiyle üstesinden gelmeye çalışsa da gerek artan iş yükü gerekse merkeziyetçi yönetim yapısının getirdiği zorluklar içinde göç ve iltica gibi dinamik bir sahada faaliyete geçmesi talihsizliktir. Kilis vilayetinde adeta kurulur-kurulmaz ağır bir iş yükü altına giren İl Göç İdaresi çalışanları yetki ve inisiyatif gerektiren konularda merkeziyetçi yönetim ve hiyerarşik düzenin gereği acil/önemli niteliğindeki pek çok konuda zamanında/anlık çözüm geliştiremediğinden mevcut kurumsal kapasite eksikliği ziyadesiyle hissedilmiştir. Bu manada İl Göç İdaresinin yoğun iş yüküne ilaveten yereldeki kurum ve kuruluşların katkı ve katılımını önemsemeyen yetkileri merkezde sorumluluğu taşrada toplayan merkeziyetçi teşkilat ve karar alma geleneği taşra göç

yönetim kapasitesinde açığın kapanmasına engel faktör olarak göze çarpmaktadır. Konuya ilişkin mülakat gerçekleştirdiğimiz İl Göç İdaresi Müdürlüğü Müdür, Çalışma Grup Başkanları, Öncüpinar ve Elbeyli Geçici Barınma Merkezleri Yönetici Yardımcıları, göç uzman ve uzman yardımcılarıyla yapılan genel değerlendirme mülakatında aşağıdaki sorular yöneltmiş ve alınan cevaplar aynı şekilde aktarılmıştır;

Soru: Kilis İl Göç İdaresi merkeziyetçi teşkilatlanma yapısı içerisinde iş yükünü yürütürken verimli-etkili çalışabiliyor mu?

“...2015 yılının son aylarında faaliyetlerine başlayan Kilis Göç İdaresi GİB'nin taşra teşkilatı olarak merkezde belirlenen göç ve iltica politikalarının yürütücüsü olarak il yönetim sistemi içerisinde çalışmaktadır. Müdürlüğün yabancılara neredeyse tamamını oluşturan geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacılara ilişkin iş ve işlemleri kurulduğu ilk günden itibaren devamlı artış göstermektedir. Bu yoğun ve yorucu çalışma ortamı ve iş yükü personel sayı ve niteliğiyle ters orantılı diyebiliriz. Müdürlük olarak bir birbirinden farklı nitelikteki iş ve sorumluluk yürütmekteyiz. Bir yandan sığınmacı sayısı ve talep çeşitliliğindeki artışla orantılı günlük ve rutin ama artan iş hacmi, diğer yandan merkezi ve yerel kurumların karşılaştığı sorunlarda muhatap kurum, yerel, ulusal hatta uluslararası STK'lar ve BMMMYK gibi uluslararası kuruluşların işbirliği arayışında olduğu kamu kurumuyuz. Bununla birlikte merkeziyetçi örgütlenme ve karar alma geleneği taşrada anlık ve hızlı çözüm üretilmesi gereken konularda gecikmelere yol açarak iş yürütümünü bu manada olumsuz etkilemektedir. İşlerin yürütümünde görevli göç uzmanlarının memurluk denebilecek işlerin mesailerinin tamamını alması il düzeyinde planlama, yaşanan sorunlara köklü çözüm üretme, ilgili kurumlara danışmanlık ve gerektiğinde koordinasyon gibi önemli idari faaliyetler için gündelik işleri bitirme telaşından zaman kalmamaktadır. GİB odaklı göç yönetiminde taşra teşkilatına yetki devriyle birlikte göç yönetimindeki ilgili kamu, yerel ve sivil toplum kurum ve kuruluşların ortak proje üretme vb. yollarla birlikte hareket etmesini mümkün hale getirilmesi bu süreçte ortaya çıktı...”

GİGM'nin taşra teşkilatı ve Valiliğin göç yönetiminde ihtisas kurumu İl Göç İdaresi Müdürlüğünün faaliyete geçer geçmez üstlendiği ağır iş yükü çalışanlarının yoğun mesaisini almıştır. Ancak Göç İdaresi Müdürlüğünün il düzeyinde bir birinden farklı idari fonksiyonları icra edecek yeterli kapasitesi oluşturulmadan faaliyet göstermesi göç yükünün giderek ağırlaşmasıyla rutin işlerin dahi yürütmesini zorlaştırdığı ortadadır. Nihayetinde Kilis vilayetinde kitlesel sığınmacı göçün yoğunluğu kurumsal kapasitenin yetersizliğinin ortaya çıkmasında birincil sebeptir. Merkeziyetçi yönetim ve karar alma geleneği taşradaki kurumların yetki ve inisiyatif

kullanmasının önünde engel olması bilhassa göç ve iltica alanındaki sorun ve sıkıntıların katmerleşmesine neden olduğu aşıkardır.

Soru: Genç ve yeni bir teşkilat olarak başka illerde az rastlanır yoğun iş yüküyle karşılaştığınız güçlüklerde merkezden (GİGM) gerekli desteği alabiliyor musunuz?

“Personel sayımız ve personelin bireysel tecrübesi yetersiz ancak geçici görevlendirme ve ilave atamalarla giderilmeye çalışılmakta. Valilikte bu süreçte diğer kurumlardan ve geçici kısa süreli personel alımlarında destek oldu. Kurumsal kapasiteyi artırıcı ve personeli geliştirici hizmet içi eğitimler, tecrübe aktarımı ve moral ve motivasyon artıran çalışmalar yapılmaya devam ediyor ancak destek ve takviyeler ihtiyaç hissedildikçe yapıldığından telafi niteliğinde denebilir.”

Kitlesel göç yönetim kapasitesindeki eksiklikler kamu yönetiminde merkeziyetçi örgütlenme ve karar alma geleneğiyle yakından ilgilidir. Göç ve iltica gibi kapsamlı, çoklu işbirliği gerektiren, anlık ve acil çözüm üretilmesi gereken hassas bir alanda hantallık ve zaman kaybına yol açan merkeziyetçi karar alma alışkanlığı ve gerekliliği yerelde yaşanan eksiklik ve aksaklıklarda kendini göstermektedir. Kilis göç ve iltica yönetiminde ihtiyaçların karşılanması ve sorunların çözümü merkezi karar ve onayları gerektirdiğinden zaman kaybına yol açarken telafisi güç zararların yaşanması muhtemeldir. Kamu hizmetlerinde merkeziyetçilik taşrada yönetici ve uygulayıcıların proaktif olmasına engeldir ve bu durum göç ve iltica gibi dinamik bir alanda kendisi bizatihi sorundur. GİGM'nin taşra uzantısı Kilis Göç İdaresinin ihtiyaçların karşılanması ve sorunların giderilmesi merkeziyetçiliğin yol açtığı hantallığa takıldığından gecikmeli gerçekleşmesi bu durumu özetler somut örnektir.

Soru: Kilis'te göç idaresinin yürüttüğü işlerden hareketle genel bir değerlendirme ve teşkilat yapısına ilişkin öneri olarak neler söylemek istersiniz?

“İl göç uzmanları ve yardımcıları uzmanlık gerektirmeyen gündelik rutin işleri memurluk düzeyindeki işlerdir ancak ihtisas sahibi kadro bu işlerle uğraşmak durumundadır. Bu durum nedeniyle anlık-gündelik iş ve sorunlara odaklı çalışma düzeninin bir parçası olduklarından esas yapmaları gereken il düzeyinde rapor, çalıştay, planlama hatta il düzeyinde göç yönetim stratejisini belirlenmesi gibi önemli iş ve konularda enerji ve mesai harcaması gerekir. Ancak gündelik işlerin mesailerinin tamamını aldığı ortamda taşıdıkları unvan ve aldıkları eğitim göz önüne alındığında iş hacmi olarak yoğun iş verimliliği olarak

âtil denebilir. Göç İdaresi merkez ve taşrada ciddi bir iş yükü altında eğer kurumsal kapasiteyi artıracak yasal veya idari değişiklikler gündeme gelecekte bu hususların mutlaka göz önüne alınmalıdır. İl teşkilatında insan kaynakları ve eğitim konusunda çalışma grup başkanlığı ve il müdür yardımcısı olmalı, kampların amacı geçici bir konaklama ve iskan yeri iken 7 yıldan fazla insanların kamplarda kalmasının kampların kuruluş amacına uygun değildir ve kampların il göç idaresine bağlı olsa da yöneticisinin mülki idare amirinin olmasını çelişkilidir. Dolayısıyla taşradaki göç idaresi gerek yetki devri gerekse teşkilatlanmasında değişiklikler il göç yönetiminde daha etkin ve verimli ihtisas kurumun önünü açacaktır.”

yönündeki ifadeleri Kilis gibi yoğun iş yükü olan illerde teşkilatın (merkezi örgütlenmenin) gözden geçirilerek daha kapsamlı ve katılımcı yönetim kurgusuna olan talep ve ihtiyacını vurgulamaktadır. Bu anlamda ilk olarak göç ve iltica yönetim sorumluluğunu taşıyan taşra birimine yerelde inisiyatif kullanımını sağlayan yetkilerin olabildiğince devredilmesi gerekir. Nitekim, Kilis nüfusuna yakın sığınmacıya ev sahipliği yaparken İl Göç İdaresi Valiliğin iltica ve göç yönetiminde ihtisas kurumu olarak merkeziyetçi teşkilatlanma geleneğine bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Kilis genelinde sığınmacılarla ilintili yaşanan sorunların kaynağı kurumsal kapasite yetersizliğine işaret ederken görüşme yapılan merkeziyetçi karar alma geleneğine tabi göç idaresi çalışanları yerelde inisiyatif kullanma talebi kurumsal kapasite eksikliğinin yansımalarından birisidir. Bu yapısal sorun çözülmedikçe merkez ve taşra arasında yetki ve sorumluluk dengesi kurulmadıkça yerelde göç yönetiminde eksikliği hissedilen kurumsal kapasite açığının giderilmesi beklenemez.

Soru: Suriyeli Sığınmacılar sorunu Kilis İl Göç İdaresinin yönetim kapasitesini nasıl etkiledi?

“İl göç idareleri valiliklere bağlı olarak 81 ilde kuruldu ve çalışmaya başladı. Ancak Kilis, Hatay, G.Antep, Ş.Urfa gibi sınır illeri 2011 Suriye Krizi sonrası ülkemizde olduğu düşünülen toplamda 4 milyondan fazla sığınmacının gelip-geçtiği, geçici de olsa kısa süreli kaldığı, şu anda da ülkede bulunan Suriyelilerin yaklaşık 1/3'üne yakınının kayıtlı olarak ikamet ettiği 8 yıldan fazla yaşadığı illerdir. Kilis'e gelince 2012 yılından itibaren maruz kaldığı sığınmacı göçü kısıtlı sosyoekonomik yapısı ve nüfusuyla sığınmacı kaynaklı sorun ve sıkıntıların şüphesiz en fazla yaşandığı kenttir. Kilis'te bilhassa 2016-2018 yıllarında sınır ötesi operasyonlar öncesi ve sırasında şehre atılan roketler travmatik bir etki bırakmıştır. Bu saldırılar nedeniyle yaşanan can ve mal kayıpları, kesintiye uğrayan

gündelik resmi ve gayri resmi yaşam(okulların eğitime geçici ara vermesi ve iş yerlerinin kapanması), şehir dışına yaşanan göç vb. akla gelebilecek her türlü olumsuzluk yaşanmıştır. Bu durum sadece Kilis'e münhasır sığınmacı kaynaklı sorun olarak yerini almıştır. Elbette bu acı tecrübelerin yaşadığı şehirde yeni kurulan bir kurumun birkaç yıllık kamu tecrübesi olan çalışanı ve yöneticisi olarak sınırlı imkân ve yüksek beklentilerle çalışmanın güçlüğü tahminlerin ötesindedir. Kilis göç idaresi olarak yasal sorumluluklarımız yanı sıra sahada ortaya çıkan belki yasal sorumluluklarımızın önüne geçen durumlar ortaya çıktı. Öyle ki nüfusundan fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan Kilis'te sığınmacıların, halkın, yerel, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının birbirine benzemeyen konularda talep ve beklentilerine cevap vermek birkaç yıllık mazisi olan kurum ve çalışanları olarak ne denli zor olduğu ortadır. Bu yoğun ve yorucu süreç taşrada göç yönetim kapasitesinin oluşturulmasında bahsettiğimiz kamu, yerel ve sivil toplum kurum ve kuruluşlarının katkı ve desteğinin gerekliliğini ortaya çıkardı.”

Suriyeli Sığınmacılar sorunu Kilis'in göç ve iltica yönetiminde diğer illerle mukayese edildiğinde öznel koşullarındaki benzersizliğini göstermektedir. 81 vilayette aynı şekilde kurularak teşkilatlanan il göç idaresi müdürlüğü Kilis'te sığınma göç yönetiminde yetersiz kalmıştır. Bunda kuşkusuz kitlesel göç sorunu ve gerçeğine uygun kurumsal yeterlilik veya kapasitenin önceden oluşturulması gerekirken yapılmaması etkilidir. Nihayetinde Kilis vilayetindeki yetersiz kurumsal kapasiteyle yönetilmeye çalışılan kitlesel sığınmacı göçü kontrolden çıkararak yükün toplum üzerinde kalmasıyla sonuçlanmıştır. Sığınma yönetiminde yetersizliğin faturasını Kilis halkı toplumsal yaşamın tüm katmanlarında hissetmeye devam etmektedir.

Soru: Göç İdaresinin üstlendiği iş yükü ve taşıdığı yetki ve sorumlulukları genel bir değerlendirme yaparak yapılmasını önerdiğiniz değişiklikler nelerdir?

“ Göç İdaresinin merkezde, il müdürlüklerinin taşrada kısa sürede kurularak düzenli ve düzensiz yabancılarla ilgili yıllarca emniyet müdürlükleri ve 2011 Suriye Krizi sonrası AFAD tarafından üstlenilen sayısı 4 milyona varan Suriyeli Sığınmacılar olmak üzere toplamda Türkiye'deki 5 milyondan fazla yabancıнын sorumluluğunu devralmıştır. Kilis il göç idaresi kurulur kurulmaz sayıları bir süre şehirde yaşayan yerel nüfustan fazla olan ve her türlü ihtiyaçları kamu, yerel ve STK'larca karşılanmaya çalışan kitlenin sorumluluğu yeni kurulan kurumumuz için oldukça ağır bir yüküdür. Bunun dışında 2015 yılı son aylarında faaliyete geçen Müdürlüğümüzün bir birine benzemeyen diğer illerdeki müdürlüklerden farklı iş ve hizmetleri vardır. Bunlar kurum dışında hizmet sunan veri güncelleme merkezi, barınma merkezlerinin yönetimi, bayram geçiş ziyaretleri organizesi gibi az sayıda ve

tecrübesi düşük, bir taraftan iş öğrenen bir taraftan iş yapan ancak yoğun mesai harcayan genç ve dinamik bir kadroyla hizmet vermeye çalışmaktadır. AFAD'la birlikte yürütülen sığınma yönetiminde geçiş sürecinin yol açtığı belirsizlikler ve iş yoğunluğu yanı sıra Suriyeliler konusunda eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, yerel hizmetler vs. bir dizi işte hızla yasal ve idari düzenlemeler yapılması bunların uygulamaya aktarımı, bazı hususlarda tereddüde düşüldüğünde ilgili-ilgisiz pek çok konunun doğal muhatabıyız. İl göç idaresi yasal sorumluluğun çok ötesinde iş yükü devamlı artmaktadır. Bu anlamda günlük rutin iş yükü bir kenara bırakıldığında kamu, yerel ve sivil toplum kurum ve kuruluşlara gerektiğinde danışmanlık, ortak proje ve program yürütücü ortaklığı, yeri geldiğinde koordinasyon merci rol ve görevleri kendiliğinden ortaya çıkarken diğer yandan GİGM'nin taşra uzantısına biçilen rol ve çizilen çerçeveyi aşmadan kurum disiplini hüviyetini koruyarak merkez-taşra arasındaki dengeyi tutturmaya çalışıyoruz. Velhasıl yerelde yabancıların muhatap kurumu sıfatıyla eğitim, sağlık, yerel hizmetlerde vb. ilgili kurum-yabancı arasında, GİGM- Kilis vilayeti, kurumlar arası düzen ve dengeyi sağlamaya çalışıyoruz. Gelinek noktada merkez-taşra, yabancıların muhatap kurumu, yabancılarla diğer kurum ve kuruluşlar arası iletişim merci, kurumlar arası koordinasyon, kurumlara danışmanlık vb. rutin iş yükü dışındaki beklenti ve taleplerin muhatap ve odağındaki Müdürlüğümüzün etkin ve verimli çalışması dahası taşradaki göç yönetim kapasitesinin artırılması için teşkilat ve yetkilerin gözden geçirilmesi gereklidir.”

Kilis göç idaresinin göç ve iltica gibi değişken ve dinamik bir alanda anlık ve acil çözüm gerektiren konularda merkeziyetçi teşkilatlanma ve karar alma geleneğindeki hantallık önemli bir sorundur. Müdürlüğün merkezi karar ve teşkilatlanma geleneği ortamında sığınma yönetiminde rutin işleri dışında inisiyatif gerektiren iş ve sorumlulukların beklenmesi yetkisiz sorumlulukla ifade edilebilir. Bu durumun iş yükünü ve iş yükü belirsizliğini artırması bir tarafa bunu karşılayacak yasal ve idari kapasiteden mahrumdur. Bu minvalde Göç İdaresi bir taraftan kent nüfusunun % 82'sine denk sığınmacıların rutin işlerini yürütürken diğer yandan kamu, yerel, ulusal-uluslararası kurum ve kuruluşlar yabancılar konusunda sıkıntı ve sorunların yönlendirme, danışmanlık ve koordinasyon beklenen konumdur. Göç idaresinin mevcut teşkilat, görev ve yetkileri bu beklentiyi karşılaması mümkün olmadığından kurumsal kapasite açığını doğurmaktadır. Kilis göç idaresinin kitlesel sığınmacı göçünde ortaya çıkan kurumsal kapasite eksikliğinde yapısal nedenler oldukça etkilidir.

Soru: Kilis İl Göç Yönetimi klasik merkeziyetçi teşkilatı yerine yerel dinamikleri de içeren katılımcı bir modelde daha verimli çalışır mı?

“Kilis’in göç rakamı, göçmen profili, yerel dinamiklerin beklenti ve talepleri, Kilis’in coğrafi konumu ve tarihi geçmişi penceresinden bakıldığında 81 ilde aynı şekilde olan teşkilatlanmanın Kilis özelinde esnek karar almayı, yerel dinamiklerden yararlanmayı ve iletişimi gerektiren bir yönetsel yapıya dönüştürmekte fayda olabilir. Özellikle kitlesel göç yönetiminde yerel desteğin ve halkın katılımı yanı sıra ilgili kamu kurumlarının bir arada olması gerektiği son yaşanan Suriyeli Sığınmacılar sorununda fazlasıyla hissedildi. Mevcut teşkilatlanma merkeziyetçi olduğundan yönümüz ister istemez Ankara(GİGM)’ya dönük öyle olunca yerel unsurlar, hassasiyet ve dinamikleri ister istemez ihmal edebiliyorsunuz, yeri geldiğinde yaşanan/yaşanması muhtemel sorunlara ilişkin öngörü ve fikirleriniz/öngörülerinizi üst makamlara iletecek fırsatınız olmuyor veya devlet terbiyesi gereği siz çekiniyorsunuz ancak sorun ortaya çıkıp sıkıntı topluma yansıtınca çözüm/talimat her neyse üst makamlardan beklemek zaman kaybına buda son yaşanan Suriyeli Sığınmacılar meselesinde çözümsüz kalan işler olunca doğal olarak yerelde tepkiye yol açabiliyor. Göç gibi yerel, ulusal ve uluslararası yansımaları her an olabilecek hassas bir alanda çalışırken daha yerel odaklı düşünme ve çalışmayı mümkün kılacak katılımcılığa müsaade eden teşkilatlanma modeli Suriye Krizini yaşayan veya yaşamaya devam eden il için iyi bir seçenek olabilir”

Kilis’te göç ve iltica yönetimi mevcut kitlesel göç yükünü taşıma kapasitesine sahip değildir. Bunun esas nedeni ise kitlesel göç yönetimindeki merkeziyetçiliğin ruhunda barındırdığı yapısal sorunlardır bu nedenle toplumun yaşadığı sorun ve sıkıntılar kontrolden çıkarak taşınamayacak kadar büyümüştür. İl göç yönetiminde kapasitenin artırılması ancak yerelde katılımcı modelde dizayn edilecek yönetim yapılanmasıyla mümkündür. Bu yönetim modelinin mevcut göç yükünü taşıyamadığından yerel katkı ve katılımı sağlayacak yönetim modeline dönüşmesiyle göç yönetim kapasitesi geliştirilebilir aksi durumda kurumsal yetersizlik başarısız sonuçlara yol açmaya devam edecektir.

Soru: Daha esnek veya yetkilerin yerele devredildiği bir nevi yerelleşmiş teşkilat yapısı göç yönetim kapasitesindeki sorunları giderir mi?

“İlin gelecek projeksiyonuna yönelik hazırlık yapılması için taşra teşkilatlarına yetki devri, personel ve kaynağın artırılması gerekir böylece ilin göçmen profili ve eldeki verilerle kamu kurumları ve yereldeki aktörlerle ilin göç stratejisinin çizilmesi buna uygun plan ve

programlarla ilin göç eylem planı yapılarak il göç yönetiminin yerelde kritik düzeyde önemli olan konulara eğilebilecektir. Bu sayede il göç idarelerinin daha etkili ve verimli kurumlar olacağına inandıklarını düşünmektedirler. Ancak gündelik işler o kadar yoğun ve yorucudur ki esas yapılması beklenen iş birliği, koordinasyon ve sosyal ve uyuma yönelik planlama ve çalışma yapmaya yetecek çalışan ve zaman kalmamaktadır. İl göç idareleri göç yönetiminde uzmanlığını, planlama ve yönetim kabiliyetini, diğer kamu kurumları ile ulusal ve uluslararası kuruluşlarla iletişim ve iş birliğini artıracak teşkilatın yerel dinamikler ve aktörlerin ihtiyaç, beklenti ve olanaklarından faydalanma imkân tanıyan taşrada örgütlenme modelinde değişim ya da tadilatın il göç idarelerinin sorun çözme kapasitesini artıracığı düşünülmektedir.”

Kilis İl Göç İdaresi kitlesel sığınmacı göçünde kamu, yerel ve diğer kurum kuruluşlar tarafından her biri ayrı uzmanlık ve birikim isteyen çeşitli yönetim fonksiyonları (danışmanlık, koordinasyon vs.) beklenen ihtisas kurumudur. Valiliğin ihtisas kurumu olarak idari açıdan hiyerarşik olarak Valilik ve GİGM'ye hesap veren, rutin gündelik işleri yürüten, ildeki yerel, kamu ve sivil toplum örgütlerinin danışmanlık, koordinasyon beklentilerine cevap verecek bir dizi yönetsel görevi yeni kurulan ve yetersiz tecrübeye sahip personelleriyle layıkıyla yapmasını beklemek mümkün değildir. Yerel dinamiklerin katkı ve katılımını sağlayarak Kilis Göç İdaresine destek olması gerekirken tüm kurum ve kişiler Müdürlükten katkı ve destek beklentisinin gerçekleşmesi mevcut teşkilat yapısı ve kurumsal kapasitesiyle bağdaşmamaktadır.

Kilis Valiliğince oluşturulan İDEKOM sınırın hemen bitişiinde askeri operasyonlar sonrası sağlanan güvenliği devam ettirilerek sığınmacıların kümelendiği bölgede hayatın normalleşmesini sağlayacak faaliyetlerin koordinasyon birimidir. Bu açıdan İDEKOM, Kilis'e ve Kilis üzerinden ülke geneline muhtemel göç baskısını azaltma politikasının yürütme vasıtasıdır denilebilir. Kilis'in 111 km'lik Suriye sınır hattının hemen bitişiğinde oluşturulan güvenli bölgede kamu, yerel ve STK'larca hayatın normalleşmesine yönelik her nevi faaliyetler İDEKOM yönetim, denetim ve desteğiyle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Kilis Valiliğinde oluşturulan İDEKOM'un yönetim ve koordinasyonu Suriye Görev Gücü adı verilen mülki idare amirlerince sağlanmaktadır. Kilis Valiliği İDEKOM'da görevli mülki idare amirleriyle sınır gerisinde yürütülen çalışmalara ilişkin muhtelif ortam ve tarihlerde yapılan mülakatta vurgulanan hususlar şunlardır;

“Kilis Valiliği İDEKOM faaliyetlerini koordine eden mülki idare amirleri sınır ötesinde barınma merkezleri ve meskenlerinde yaşadığı tahmin edilen 700 bin sığınmacının yaşadığı bölgede yerel meclislerle çalışmaktadır. İDEKOM’un muhatabı yerel meclislerle birlikte iç çatışma, teröre maruz kalan bölgenin asgari yaşanabilir standartlara ulaştıracak yardım ve yatırımlar yapılmaktadır. Bölgede iç savaş sonrası ve sonrasında göre güvenli bir bölge oluşturulduğunu, altyapı ve üst yapıda her geçen gün iyileştirmeler yapıldığını, bölge dışındaki yerlere göre güvenli ve cazip bölge oluşturulduğu üzerinde durulmaktadır. İDEKOM aracılığıyla yapılan işlerin nihai amacı Suriyelilerin güvenliğini sağlama ve normal yaşama dönüşü kolaylaştırmak suretiyle Kilis’in ve ülkemizin sınır güvenliğini temin ve göç dalgasını önlemek olduğu açıktır. İDEKOM’un kontrolünde veya bizatihi kendi eliyle yapılan faaliyetler yanı sıra sınır hattındaki sınır güvenlik duvarların inşası birlikte değerlendirildiğinde yeni sığınmacı akını durdurduğu gibi başka bölgelerden ülkemize yönelecek insan akınına karşı da tampon bölge oluşturulmuştur. Bu bölgede huzur ve asayiş bölgede yaşayan Suriyelilerin güvenliği ve esenliği kadar ulusal güvenliğinin korunması açısından Valilik İDEKOM önemli bir işlev görmektedir. İDEKOM kamu, yerel ve STK’ların yaptığı akla gelebilecek her nevi yardım ve yatırımı bizatihi yapan, yaptıran veya denetleyen birim olarak sınır ötesinde dağınıklık ve koordinasyon sorunun yaşanmasına izin vermemektedir. İDEKOM’un yöneticileri insani yardım ve destekleri yönetme ve yönlendirme görevi verilen mülki idare amirleri görev tanımları içerisinde kendilerine verilen bölgede yardımların dağıtılması ve Suriye’deki insani(yol, içme suyu, eğitim, sağlık vb.) ihtiyaçların karşılanmasına yönelik çalışmaların sorumlusudur. Kilis sınırında güvenli bölge oluşturularak sınır güvenliğinin sağlanması, olası göçün önüne geçilmesi ve iç bölgelerden kaçarak Türkiye’ye sığınmak isteyenlerin bu güvenli bölgede tutmanın temel bir göç politikasının yürütme vasıtası İDEKOM’dur.”

Kilis Valiliğince oluşturulan İDEKOM birimi sınır ötesinde sığınma yönetiminin tek elden yapılması amacıyla ihtiyaca özgü bir tasarımın ürünüdür. Bu birimin kurulma amaç ve gerekçesi sınır gerisindeki göç ve iltica yönetim ihtisas kurumları AFAD ve Göç İdaresinin imkân, kapasite ve tecrübesini aşan sığınmacı yükünün kabulü anlamı taşımaktadır. Nitekim gerek İDEKOM’un yönergesi incelendiğinde gerekse yönetimindeki mülki idare amirlerinin görüşleri birleştirildiğinde Kilis’in sınır ötesindeki sığınmacı yüküne özgülenmiş katılımcı teşkilat yapısı görülmektedir. Valilik İDEKOM’un rol ve fonksiyonu kamu, yerel ve yerel-ulusal hatta uluslararası sivil toplum ve yardım kuruluşlarınca sınırın hemen gerisinde 10-15 km derinlikteki sınıra paralel güvenli bölgede faaliyetlerin yönetim, denetim ve koordinasyonun tek elden sağlanmasıdır. Kilis Valiliği bünyesinde başka illerde görülmeyen sığınmacılar

yönetimine özgü/özel İDEKOM birimi kurularak bir anlamda sınır ötesinde göç ve iltica yönetiminde kurumsal kapasite eksikliği giderilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda Kilis vilayeti idari sınırları içinde sığınma yönetiminde dağınıklık ve koordinasyon sorunuyla derinleşen kapasite eksikliği deneyiminden hareketle sınır gerisinde dikkate alındığı anlaşılmaktadır.

2011 Suriye Krizi patlak verdikten sonra bölgede ve sınır ötesinde münferiden ve müşterek olarak faaliyet gösteren BMMYK Gaziantep Ofisi Kilis'te Valilik (AFAD ve Göç İdaresi) yakın temas içerisinde olduğu anlaşılmaktadır. BMMYK Gaziantep Ofisi Kilis Temsilcisiyle bölgedeki (Kilis) 2012-2019 yılları arasında yapılan çalışmalar, işbirliği vb. konularla görüşmemizde aşağıda yer verilen genel değerlendirme niteliğindeki görüşleri şu şekildedir;

“...1960'lardan beri Türkiye'de ve 1990'larda yaşanan Irak Krizi nedeniyle de bu bölgedeyiz iş birliği içerisinde bölgedeki Valiliklerle çalışmaktayız. Türkiye'nin son yıllarda göç-iltica alanında yaptığı yasal değişikliklerle BMMYK'yla görüş alış-verişi ve diyalog kurulduğunu biliyoruz. Türkiye'nin son dönemdeki yasal ve idari değişiklik adımlarıyla benzer başka ülkelere kıyasla oldukça iyi durumda ancak yasanın uygulamasına yönelik eğitimler ve personelin dil ve mesleki becerilerinin artırılmasına yönelik eğitimler yoksa yapılmalı ve yapılmaya devam edilmesi gerektiğine inanıyoruz. Göç konusu uluslararası bir konu olduğundan göçle ilgili görevli kurumlar daha esnek dizayn edilmeli, aşırı merkezîyetçi yerelde çalışanlara inisiyatif alanı bırakmayan bir örgütlenme verimli çalışamayabilir. Yeri gelmişken zaman zaman bir araya geldiğimiz ve düzenli aylık toplantılar yaptığımız Kilis İl Göç İdaresi yeni kurulsun da çalışanların genç ve dinamik olması, sorunların çözümüne yönelik kişisel olarak yeniliklere açık olması inisiyatif almaya ve inisiyatif alanı oluşturmaya çalışsalar da bireysel özveri ve motivasyonun ötesinde bu yaklaşım tarzı kuruma taşınmalı bir başka ifadeyle kurumsal bir çerçeveye taşınmalı diye düşünmekteyiz...”

Suriyeli Sığınmacılar meselesi ulusal bir konu olmanın ötesinde uluslararası kurum ve kuruluşlarında faaliyette bulunduğu bölgesel hatta küresel bir meseledir. Kilis'in dünya gündeminde yer almasını sağlayan olay kitlesel sığınmacı yüküdür bu dezavantajlı durum bölgede ulusal yardım ve uluslararası kuruluşların 2012'den beri oldukça faal durumda olmasını da beraberinde getirmiştir. Bunlar içinde BMMYK kurumsal tecrübe, etkinlik ve bütçesiyle öne çıkan merkezde GİGM ve taşrada il göç idareleriyle olayların başladığı ilk günden buyana yakın işbirliği ve diyalog halinde

çalışmaktadır. BMMYK vd. yardım kuruluşlarının işbirliği ve diyalog içinde olduğu göç ve iltica gibi ulusal sınırları aşan konularda çalışan merkez ve taşra birimlerinin yerelde katılımıcılığı esas alan teşkilatlanma beklentisi doğaldır. Kaldı ki göç ve iltica alanında yerel katkı ve katılımı mümkün kılan örgütlenme ve karar alma olanağı kamu, yerel ve meslek örgütleri tarafından da önerilmektedir. Kilis özelinde yapılan araştırmanın odak noktası Kilis Göç İdaresinin kurumsal kapasite açığı giderilerek mevcut göç yönetiminin yeterlilik sorununun çözümüdür.

Sığınmacılar meselesinde ulusal çapta münferit ve kamu kurumlarıyla müşterek olarak faal durumdaki sivil toplum kuruluşu Kızılay'dır. 2012'den itibaren Kilis'te insani yardım faaliyetlerinde bulunan, Kilis AFAD ve Göç İdaresiyle sınır içi ve ötesinde işbirliği içerisinde çalışan Kilis Kızılay Operasyonlar Şube Başkanıyla yapılan görüşmede konuya aşağıda verilen görüşü şöyledir;

“Kızılay olarak sahada sığınmacılara yardım, sınır ötesinde lojistik faaliyetler ve Suriyelilere yönelik insani yardımlarda Valilik Göç İdaresi Kilis genelinde, AFAD ile sınır ötesinde Valilik İDEKOM üzerinden iletişim ve işbirliğinde bulunmaktayız. Kızılay Kilis şubesi olarak kurumlarla koordinasyonlarımız sürüyor ama daha sistemli ve düzenli bir yapıya kavuşturulması elbette yapılan işlerin yürütümündeki zaman kayıplarını, benzer yardımları yapan kuruluşların mükerrer yardımlarını azaltmaya katkı sağlayacaktır.”

Göç ve iltica ulusal sınırlar içinde bir kamu politika ve hizmet alanı olsa da yerel, ulusal ve uluslararası kurumların ilgi ve faaliyetleriyle kamu-sivil toplum işbirliği ve diyalogu gerektirmektedir. Kilis il göç yönetimi yerel, ulusal ve hatta uluslararası kuruluşlarla müşterek çalışma ve işbirliği yapmasına uygun esnek ve katılımcı modeli dışlamayan teşkilat ve karar alma ihtiyacı olduğu paydaşlar tarafından vurgulanmaktadır.

Kilis'in 2012-2019 yılları arasında maruz kaldığı yoğun sığınmacı göçünde ciddi sınav veren Kilis vilayeti göç yönetim teşkilat yapısının yeterliliği ekseninde yaşanan sorun ve sıkıntılardan hareketle mevcut göç yönetiminin kapasitesini artıracak nasıl bir taşra göç yönetim yapılanması gerektiğine dair mülakat yaptığımız resmi, üniversite, meslek kuruluşları ve STK'ların müşterek talebidir. Bu anlamda Kilis Ortak Akıl Topluluğunu adına/ temsilen Aile ve Sosyal Hizmetler Müdürüyle yaptığımız görüşmede;

“Kilis’e yönelen sığınmacı sayısının kısa sürede yüzbinlere ulaşmasıyla barınma merkezleri dışında kalanlar (kent sığınmacıları) Kilisli yerel halk, yardım kuruluşları, belediye ve kamu kurumlarının birbirinden bağımsız ve bağlantısız plansız bir şekilde hareket etmesine yol açmıştır. Bu dönemde ilde göçle ilgili kurumların ve yerel yönetim başta olmak üzere meslek örgütleri, yardım dernekleri ve kuruluşları bir araya gelerek bilgi ve tecrübe paylaşımı yanı sıra yardımların koordinasyonu yapılamadığı gibi gelenlerin kayıtları mahalle muhtarları tarafından iptidai şartlarda yapılmaya çalışılmıştır. Ancak ilerleyen dönemde onlarda sığınmacı sayısının sürekli artmasıyla bir süre sonra Türk vatandaşlarından mahalledeki Suriyeli fazla olunca kayıt işinden vazgeçtiler. İl düzeyinde planlı, düzenli ve koordinasyon içerisinde bir sığınmacı yönetimi gerekirken maalesef bu beklenti karşılanamadı. Kitlesele sığınmacı yönetiminde önce AFAD, sonra Göç İdaresi muhatap kurum olsa da diğer kurumların bir araya getirilerek il düzeyinde düzenli-planlı bir yönetim görüntüsü ortaya konamaması dağınık birbirinden habersiz bir yönetime neden olduğu gibi bilgi ve tecrübe paylaşımının yapılmaması kaynak ve zaman kullanımında verimsizliğe yol açmış, yerel halk ve yereldeki örgütlü toplum yalnız bırakıldığı ve ilgisizlikten zamanla şikâyet eder hale gelmiştir.”

Kilis kitlesele sığınma yönetimine kendiliğinden dahil olan yerel, ulusal ve uluslararası yardım ve destek kuruluşları sahada sığınmacılara yönelik faaliyetlerinde dağınıklık ve karmaşıklık olumsuzluklarını ilk tecrübe ve müşahede eden sivil toplum kuruluşlarıdır. Kızılay ve ulusal-uluslararası kuruluşlarca sahada kamu- yerel ve sivil toplum arasında müşterek çalışmanın gerekliliğine dikkat çekmesi mevcut göç yönetim modelinde iyileştirme yapılması talebi olarak görülmelidir. STK’ların esnek hareket etme ve hızlı karar alabilme yapısı kamu kurumlarıyla mukayese edildiğinde hantallık eleştirisi doğaldır. Kitlesele sığınma yönetiminde yerel dinamiklerin ve ulusal-uluslararası STK’ların daha aktif, katkı ve katılımlarının sağlanamayışı; koordinasyon sorununa, dağınıklığın artarak devamına ve verimsiz kaynak kullanımı gibi sahada pek çok olumsuz sonuçlara yol açması son tahlilde mevcut il göç yönetiminin kurumsal kapasite yetersizliğinin yansımasıdır.

Suriyeli kitlesele sığınmacılar yönetiminde yerel dinamiklerin temsilcisi ve yöneticileriyle il göç yönetiminde kapasite yeterliliği ve buna bağlı güvenlik başta olmak üzere çeşitli sorun alanlarına ilişkin görüşmelerimizde dikkat çekici hususlar gündeme gelmiştir. Kilis Belediye Başkanı 2016 yılındaki roketli saldırılar üzerinden göç yönetimine ilişkin yapılan mülakatta şu ifadeleri kullanmıştır;

“...Kilis-binlerce yıllık Türk serhat şehri- olarak tarihinin en kötü günleri diyebiliriz, atılan roketlerin nereye düşeceği ve kime isabet edeceğinin belli olmadığı ortamda dönemin İl Valisinin ulusal basına atılan roketlerin önleminin alınacağına yönelik beyanları beklenirken roketlerin yer çekimiyle düştüğü, roketleri havada imha edecek imkânı olmadığından bahisle supermen olsam tutardım tarzındaki il yönetimi olarak yapacak bir şeylerinin olmadığını ifade etmesi var olan öfkeyi ve gerginliği iyice artırdı, insanlar Valilik ve belediyeye protestoya yönlendi, şehirdeki herkesin psikolojisi bozulmuştu, Belediye Başkanı olarak canlı yayında Kilis'in aynı zamanda NATO sınırında yer aldığını belirterek NATO'yu göreve çağırıyorum ifadesi ile yaşanan ciddi güvenlik sorununa dikkat çekmek ve toplumsal öfkeyi yatıştırmak istedim... Ayrıca bu durum toplumsal cinnet hali yani kriz yönetimi gerektiren zamanlardı, İl Valimiz kamu-yerel ve meslek örgütleri olarak bizleri bir araya getirip dayanışma ve birlik-beraberlik içerisinde kriz yönetimini gerçekleştirip yerel, ulusal basın-yayın ve sosyal medya üzerinden toplumu teskin edici, rahatlatıcı ortak bir dilin geliştirilmemesi, vatandaşın haklı öfkesinin artmasına yol açtı; kriz yönetiminde psikolojisi bozulan Kilis'in toplumsal algısı dedikodu, söylenti ve şailara yol açtı yıllar geçse de karanlık günler unutulması pek mümkün değil, şehirdeki insanların çoğu şehri terk etmiş, esnaf kepenk kapatmış adeta hayalet şehri arındırıyordu o günler...”

Bu açıklama ve ifadeler sığınma yönetim kurgusunda yerel yönetim kuruluşlarının yer almamasına eleştiri getirerek esasında yaşanan göç kaynaklı sorunların bu eksiklikten kaynaklandığı algısını yansıtmaktadır. Göç ve iltica alanındaki merkeziyetçi yönetim yapısı ve anlayışı halkın temsilcisi konumundaki belediye balta olmak üzere yerel unsurların katkı ve katılımına engel olduğundan göç yönetiminde kapasite açığının bilhassa kriz yönetimini gerektiren durumlarda vahim sonuçlar doğurabileceğini gösterir niteliktedir. Bu anlamda Kilis Ticaret ve Sanayi Odası Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterinin güvenlik kaynaklı sorunlar ve kitlesel sığınma yönetim yeterliliği üzerine yönelik yapılan mülakatta aşağıda yer verilen ifadeleri;

“...Kilis'te can ve mal güvenliği ortadan kalktığı algısı yerleşerek, bu olumsuz durumda sığınmacıların ülkesini terk ederek boşluğa sebep oldukları ve Kilis'e gelmeleri nedeniyle hedef tahtasına Kilis'in konulduğu algısı; yerelde sabır-tahammül yerini korku, endişe ve kızgınlığa bırakmıştır. Bu süreçte yaşanan can ve mal kayıpları yanı sıra kenti hem sosyal hem de ekonomik olarak ciddi anlamda olumsuz etkilemiştir. Nisan ayının son haftasında artan roket saldırıları sonucu Kilis nüfusunun üçte biri, Suriyelilerin yüzde kırkı başka illere göç etmişlerdir. Eğitim –öğretime ara verilmiş, bazı kamu görevlileri tayin talebinde bulunmuş, esnaf iş yapamaz hale gelmiş, şehirdeki daha önceki kargaşa yerini güvensizlik ve sahipsizlik algısına yol açmıştır. Kilis sığınmacı istilasının oluşturduğu kargaşa ve

düzensizlikle baş edememişken, sınır ötesinden atılan roketlerin can ve mal kaybının oluşturduğu tahribat şehirde yaşayan insanların psikolojisini bozmuş, ilin yönetimine ve yerel idarecilere karşı tepkilere ve protestolara dönüşmüştür... Kara Perşembe diye tabir edilen günde şehre 17 roket düştü hayat adeta durdu ve herkes can havliyle şehri terk etmeye başladı, şehre sahip çıkılmadığından hareketle şehri yönetenlere büyük bir öfke ve kızgınlık vardı, Kilis tarihinde ilk kez Vali(lik) protesto edildi, DEAŞ'ın şehri ele geçireceğine varan karanlık senaryolar dilden dile dolaşıyordu Valilik, belediye bu süreçte kara propagandanın önüne geçecek toplumu rahatlatmak bir durum ortaya koyması beklentisi gerçekleşmeyince insanlar şehri geçici olarak terk etti..."

Kilis kitlesel sığınma yönetimi yerel unsurları içermediğinden kapasite sorunu aşikârdır ve yerelde katılımı esas alan göç yönetiminin gerekli olduğunu gösterir düşünce ve görüşler yerel dinamiklerin müşterek beklentisidir.

Kilis 7 Aralık Üniversite Rektörünün sığınma yönetimine ilişkin mülakattaki görüşü şöyledir;

"Rektörlük olarak 2018 yılında gerçekleştirilecek olan Zeytin Dalı harekâtı sırasındaki bütünleme sınavları takvimine denk düşmüştü, sınavları senato kararı ile iki hafta ertelemeye karar verildi. Üniversitenin kararı basına yansıyınca Valilik tarafından istişare edilmeden karar alındığı gibi bir algı oluştu. Ancak sığınmacı göçüne güvenlik vb. konularda kurum olarak bilgilendirme, işbirliği veya koordinasyonun tarafı olsaydık mutlaka onu karar öncesi dikkatte alabilirdik. Bu durum kurumumuza Kilis'in göç gerçeğinden hareketle il düzeyinde alınacak kararlarda Kilis göç yönetiminde bilgi paylaşımı ve istişareyi mümkün kılan yerel, üniversite, meslek örgütleri, Valilik(Göç İdaresi) bir zeminde buluşturulması ihtiyacını ortaya koymaktadır. Özellikle roketli saldırılar gibi hassas durum ve dönemlerde kurumlar arası koordinasyonu gerekli-faydalı buluyorum..."

şeklindeki ifadeleri yükseköğretim hizmeti veren kurumun akademik bilgi birikimine sahip kurum özelliğiyle il göç yönetiminde katkı sağlaması beklentisi içerisinde olduğu anlaşılmaktadır.

Kilis vilayetinde düşünce ve görüşlerine başvuru yerel dinamiklerin (belediye, meslek örgütleri, üniversite) temsilcilerinin il göç yönetiminde yapılması gerekli iyileştirme ve geliştirmelere ilişkin öneri ve görüşleri araştırmanın özünü oluşturmaktadır. Bunlardan Kilis Esnaf ve Sanatkarlar, Ticaret ve Sanayi Odası yönetim kurulu başkan ve üyelerinin bilhassa kriz hali durumunda ortaya çıkan il göç yönetiminin

kapasite eksikliğini giderecek yönetim modeline ilişkin mülakat sorularına alınan cevaplar şunlardır;

Soru: Suriyeli Sığınmacılardan önce ve sonrası Kilis'in kamu düzeni ve sosyal istikrarı nasıldı? Sığınmacıların yol açtığı sorunların önlenmesi ve giderilmesinde bilhassa kriz durumlarında kamu otoritesince bu süreçte yapılan ve yapılamayanları neler olarak görüyorsunuz?

“...Yüzyıllardır Türk serhat şehri olan, toplumsal olarak üç aşağı beş yukarı aynı etnik ve kültürel kodlara sahip, geçimi ağırlıkla sınır ticaretine bağlı Kilis şehri 2011'e kadar Suriye-Türkiye hükümetlerinin sıcak ilişkileri ile iki ülke ve toplum arasında önemli geçiş güzergahıydı. Bu dönemde günlük yüzlerce turistik ve ticari amaçlı Halep'e ve Suriye'nin çeşitli bölgelerine geçişler Kilis üzerinden sağlanarak şehre ciddi bir sosyoekonomik kazanç olarak yansımaktaydı. Kilis emlak fiyatları, işçi ücretleri, ürün fiyatları açısından tartışmasız bir ailenin yaşayabileceği Türkiye'de en ucuz birkaç şehirlerden biriydi. Örf, adet ve gelenekleri, yaşam tarzı ile Türk şehriydi, resmi ve yerel hizmetlerden kolayca faydalanmaktaydı. Ancak güzel günlerin yerini daha önce turistik ve ticari amaçla gittiğimiz yerlerde çıkan savaşın hızla yayılarak sınırlarımıza dayanmasıyla geçmişle kıyaslanamayacak kadar meşakkatli günler aldı. 2011 Suriye Kriziyle her gün on binlerce insan 2012 ve sonrasında sınırı geçerek Kilis'e gelmeye başlamasıyla yaşanan kontrolsüz göç şehrin resmi ve sivil yaşamını alt-üst etti, okullar, hastaneler, parklar ve bahçeler artık sığınmacılardan geçilmiyordu. Sınırdan ticari ve turistik geçişler yavaşladı ve durdu; şehre sıcak para akışı da bıçak gibi kesildi, ekonomimiz iki türlü kötü etkilendi hem gelir kaynaklarımız azaldı hem de gelenlerin geçim yükü Kilis'in üzerine kaldı. Bu süreçte ilde Valilik ve Belediye ayrı ayrı yükü göğüslemeye çalıştı, sesimizi duyuracak, endişelerimizi giderecek muhatap bulmakta zorlandık, adeta şehrimiz elden gitti ve gelecekte ne olacağına dair içimizi rahatlatacak resmi bir açıklama yoktu, Kilis'in sosyal, ekonomik, kültürel aklınıza gelecek tüm yaşam alanı yıkıma uğradı. 2016 Kilis tarihindeki en trajik dönemdi; şehre sınır ötesinden katyuşa denilen roketli saldırılar yapılmaya başlandı yaklaşık 6-7 ay sürdü ancak resmi ve sivil hayat durma noktasına gelmesine rağmen şehri rahatlatmak bir açıklama yoktu, insanlar iş yerini kapattı, çocuklarını okula ailesini çarşı-pazara gönderemez oldu saldırıların artmasıyla imkanı olanlar şehri terk etmek zorunda kaldı bu dönemde, sahipsizlik ve ilgisizlik duygusu ağır basıyordu şehirde yaşayanlarda ve toplumsal psikolojik çöküntü ile geldi geçti ama ağır bir tortu kaldı o günlerden geriye...”

Soru: Valilik ve Belediyeyi bu süreçte göç yönetiminde nasıl konumlandırıyorsunuz özellikle kriz hali dönemlerinde?

“Kilis halkı ve esnafı/iş adamı 2012’de Suriyelilerin ilk olarak şehre gelmesinde, 2014’ten sonra sığınmacı sayısının hızla artışıyla birkaç yıl sonra yerel insanların azınlık olarak kalması ve 2016-2018 yıllarında sınır ötesi operasyonlar öncesi ve sonrasında en zor yıllarını yaşadı. Ancak Valilik ve Belediyeden bu zor dönemde beklediğimiz sürece hakim olduklarına dair emare olmadığından toplumsal beklenti ve psikolojik çöküntüyü sezecek veya giderecek bir yönetim sergilediğini düşünmüyoruz. Bu dönemde elbette üst düzey pek çok ziyaretçi geldi şehrimize ancak yaşanan ağır göç yükü yine de toplumun üstüne bırakılmış gibiydi. Şehirdeki ilk günden itibaren herkes seferber olmuştu ancak bu durumun süreç ilerledikçe halkın ve kurumların dağınık çalışmasıyla aşılması mümkün olmadığı anlaşılınca ortada göç yönetiminden ziyade düzensizlik ve plansızlık göze çarpmaktaydı. Nitekim, zamanla karmaşık ve düzensizlik azalsa da yaşananlar şehri oldukça kötü etkileyerek yalnız kalmışlık/bırakılmışlık sahipsizlik psikolojisi o dönemden geriye şehrin hafızasında kaldı...”

Soru: İl Göç İdaresi Müdürlüğü veya AFAD başta olmak üzere sığınmacılarla ilgili gerektiğinde Valilik veya yetkili kurumlarla iletişim kurabildiniz mi?

“ Kilis zaten küçük bir il en küçük gelişme hemen yayılır duyulur ancak zorlu süreçte ihtiyaç duyduğumuz bilgileri aldığımız, kendimizi ifade edebildiğimiz bir birim veya kurum yoktu. Suriyelilerin gelmeye başlamasından bugüne beş-altı yılı geride bıraktık geriye bakıldığındaki resim şu; sığınmacıların adeta şehri istila ederek her alandaki dağınıklık ve kaos! Sığınmacılarla ilgili yüzlerce soru ve sorun var her sorun ve sıkıntıda üst yönetimi rahatsız edemezsiniz bunu yerine iletişim kanallarının devamlı açık olduğu yaşanan veya yaşanacak her sorun ve soru işaretinde ilgili müdür veya Valilik makamına ulaşmak yerine bunu kolaylaştıran bir yapı olmasında fayda var. Kilis’in yaşadığı sığınmacı göçünün öncesi, sırası ve sonrasında, gelecekte neler olacağına dair iletişim ve iş birliğini sağlayacak, şehirde önde gelenlerle resmi makam sahiplerini şehirdeki sorunların birinci elden alındığı çözümlerin toplanılarak konuşulduğu bir yer olmalı ki bu süreçte bunun eksikliğini çokça hissettik...”

Soru: Kilis’te nasıl bir göç yönetim yapısına ihtiyaç olduğunu düşünüyorsunuz?

“Kilis göç yönetimi AFAD ‘tan Göç İdaresine geçse de Valilik çatısı altında çalışmaktadırlar. Suriyeli Sığınmacılardan en fazla etkilenen il olarak baştan beri söylediğimiz kolayca iletişim kurabileceğimiz, sıkıntı-sorunlarımızı anlık aktarabileceğimiz, alınacak kararlara katkı ve katılım sağlayabileceğimiz şekilde göç yönetiminde temsil

edilmemizdir. Devlet bir muhtaç tek bir kişiye bile en ufak sosyal yardım kararı verirken memurlarına araştırıyor, kurum amirleri ile halktan seçilen üyelerin on-on beş kişinin bir araya gelerek istişaresi sonucu karar veriyorsa, yüzbinleri aşan nüfusu olan, Türk şehri Kilis'in geldiğimiz noktada temsilcileri olarak hayatımızı alt-üst eden Suriyelilerle ilgili alınacak veya alınması gerekli kararlarda bu kararlardan etkilenecek meslek örgütlerini, halkı temsilen belediyeyi, gönüllü kuruluşların bir araya gelmesi gerekmez mi? Bu konuda 2016 yılında roketli saldırılarda şehrin güvenliği ortadan kalktı algısı ile insanlar bu şehirden göç etti ne Valilik ne belediye bizleri teskin edecek, toplumsal algıyı yönetecek bir hamle yamadığı gibi yetkililere ulaşmakta güçlük çektik, ulaştık da tatmin edici açıklama yapılmadı, gerek bu tür kriz günleri/anları gerekse olağan günlerde ve gelecek planlamasında söz hakkımızın olduğu bir ortama ihtiyacımız olduğu 2016'da ortaya çıkmıştır. Yaşanan acı tecrübeler ve illerin birbirine benzemez göç yükü göstermektedir ki; göç yönetimi Kilis'in en can alıcı konusudur ve katılımcı bir modele ihtiyaç vardır.”

Kilis kitlesel sığınma göç yönetiminin bu haliyle mevcut yapısı sığınmacı kaynaklı sorunların topluma sirayet etmesinin önüne geçememiştir. Kuşkusuz bunda taşra göç yönetiminin yaşanan sorunu taşıyacak düzeyde olmaması etkilidir. Mülakatta görüşlerine yer verilen kişilerin kişisel ve kurumsal algısı kitlesel sığınmacı göçlerinde il göç teşkilatının yetersizliğinde birleşmektedir.

Suriyeli sığınmacılar üzerine akademik çalışmalar yapan Kilis 7 Aralık Üniversitesi Rektör Yardımcısına yöneltilen;

Soru: İl göç yönetiminin yeterliliği bağlamında yaşanan kitlesel sığınma göçünde eksikliği hissedilen husus nedir?

“Kilis'e yönelik sığınmacı akını sonrası şehirde sığınmacılar kendi başlarına ayakta kalmaya barınma, beslenme, eğitim ve sosyokültürel ihtiyaçlarını kendi kişisel birikimleri ve yardımlarla karşılamaya çalıştılar. Sığınmacıların Kilis özelinde etkisine (sorunlar ve çözümler) yönelik pek çok akademik ve idari çalışma yapıldı, bunların ortak noktası idari olarak çok sayıda resmi kurum ve gönüllü kuruluşların görev almasıyla çok başlılık, koordinasyon eksikliği ve idari dağınıklıkla işlerin yürütülmeye çalışılmasıdır. Sığınmacıların geçiciliği kısa süreli yüksek seviyeli motivasyonla iş yürütümüne yol açıp zamanla merhamet yorgunluğu baş göstermesi, il düzeyinde planlı-düzenli bir göç yönetim yapılması eksikliğini göstermektedir. İl düzeyinde sığınmacıların yönetimi ve özellikle sosyal uyum ve entegrasyonunda iş birliği ve bilgi paylaşımını sağlayacak ve de üniversitenin akademik katkılarına olanak tanıyacak örgütlenmenin faydalı olabileceğini düşünüyordum”

ifadelerinin gerek sığınmacılar konusunda akademik bilgi birikimine sahip gerekse akademik kurumun üst düzey yöneticisine ait olması açısından üzerinde daha fazla durulmasında yarar var. Suriyelilerin varlığının Kilis vilayetinde yol açtığı sorunları irdeleyerek varılan tespit ve öneriler sığınma göç yönetimindeki eksiklikler ve yapılması gerekli iyileştirmeler konusunda yol gösterici niteliktedir.

Suriyeli sığınmacı kaynaklı sorun ve sıkıntılardan hareketle il göç yönetiminde yapılması önerilen değişiklik ve düzenlemelere ilişkin görüşme yapılan İDEKOM'da görevli mülki idare amirleri, İl Göç İdaresi Müdürü ve göç uzmanları, AFAD Müdürünün görüşleri alınmıştır. Nitekim göç yönetiminde karar verici ve uygulayıcıların doğrudan ve dolaylı olarak sorulara kurumsal hiyerarşik düzende çalışmaları, bürokratik kültür(terbiye) vb. kısıtlılıklara rağmen görüş ve düşünceleri önemlidir. Merkezi idarenin göç yönetiminde taşra uygulayıcıların da mevcut yapının iyileştirilmesini faydalı bulduğu araştırmada önerilen il göç yönetimi şöyledir; göç yönetiminde ilin özelliği ve öznal koşullarını dikkate alan, kamu-yerel-üniversite-meslek kuruluşları ve STK gibi geniş yelpazede sığınmacıların varlığından etki ve sonuçlarıyla etkilenen kurumlarla sağlıklı iletişim ve işbirliğinin, bilgi paylaşımı ve koordinasyonun sağlandığı, yerel düzeydeki tüm aktör ve dinamikleri içine alan geniş katılımlı-tabana yayılan katılımcı yönetim modelidir. Bu katılımcı modele keza merkezde GİGM'nin danışma kurulu olarak çalışan Göç Kurulunda rastlanmaktadır buradan hareketle benzeri yapının göç yükünün fazla olduğu illerde olması gerektiği araştırmanın sonucudur. Yine bu konuda il ve ilçelerdeki SYDV müteveli heyet, kalkınma ajansları yönetim kurulu örneklerinde olduğu gibi kamu kesimi, yerel yönetim, sivil toplum ve yardım kuruluşlarının temsilcilerinin yer aldığı karar ya da danışma merci benzer örgütlenmenin taşrada kurulması gereklidir. Bu katılımcı model sayesinde il düzeyinde göç yönetimi tabana yayılarak güçlendirilerek göç yönetim kapasitesi artırılmış olacaktır. Bilhassa göçmenlerin kamusal ve toplumsal kabulünde yani göçmenlerin uyumu meselesinde yerelde geniş yelpazede müşterek kabul ortamının tesisıyla göç yönetiminde kamu, yerel ve sivil aktörler arası yük paylaşımı ve güç birliği sağlanarak gerekli kurumsal kapasiteye ulaşılabacaktır.

Daha geniş bir anlatımla, Türk kamu yönetimindeki merkeziyetçi ve bürokratik gelenekçi yönetim anlayışı taşrada kamu yönetimindeki yönetici ve uygulayıcıların yerel dinamiklerle (belediye, meslek örgütleri, üniversite, yardım kuruluşları vb.) yerel

sorun ve sıkıntılar üzerinde müşterek karar ve uygulamaları teşvik etmemekte bilakis kapalı devre karar ve yönetim varlığını sürdürmektedir. Ancak göç ve iltica alanı gerek uluslararası bir konu başlığı olması hasebiyle dış politik ilişkiler ve uluslararası anlaşma ve sözleşmeleri ilgilendirmesi gerekse göçmenlerin yaşadığı yerde yerelde vatandaşların huzur ve güvenliğini ve kamu düzenine olan etkileri klasik kamu hizmetleri alanından ayrı tutulmasını gerektirmektedir. Göç ve iltica yönetimi güç ve hassas bir kamusal alan olarak modern dünya örneklerinde olduğu gibi yönetişimi esas alan çoklu, karma veya yatay örgütlenmeyi gerektirdiği kabul görmektedir. Bu açıdan yerelde çok aktörlü işbirliğini mümkün kılan yerel dinamiklerin katılımcılığını esas alan teşkilatlanma model kurumsal yönetim kapasitesindeki açığı kapatabileceği düşünülmektedir. Esasında Kilis kitlesel sığınma yönetim tecrübesi ve yaşanan sorunlar göç yükünün ihtisas kurum kapasitesini aştığını ortaya koyarken kamu-yerel-STK-üniversite-meslek örgütlerinin katılımını sağlayan yönetim modelinin hayata geçirilmesi içsel ihtiyaç olduğu kadar modern dünya örneklerine uyumunda gereğidir. Bu sayede dinamik ve riskli göç ve iltica yönetimi bir yandan tabana yayılarak yük taşıma kapasitesi artırılabilecek diğer yandan Türkiye'nin göç yönetim stratejisindeki değişimin esin kaynağı AB örnekleriyle uyumlu ilin özel ve özneliğine uygun katılımcı zemine taşınmış olacaktır.

Kilis kitlesel sığınma yönetiminde kuşkusuz kurumsal kapasite yetersizliği sığınmacılar sorununda şehrin resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında hissedilen olumsuzlukların kaynağıdır. Suriyeli sığınmacılar politikasındaki geçicilik algısının boşa çıkması bilakis sığınmacıların sonu gelmeyen misafirliği Kilis'in kamu düzenini bozmuş ve toplumun huzurunu kaçırmıştır. Bu öngörülemeyen ve hazırlıksız yakalanan bilhassa sığınmacılığı olgusuna yol açan sığınmacı göçü ilk etapta kamu düzeni ve toplumsal huzuru bozucu yönüyle öne çıkarken ilerleyen süreçte olumlu sonuçların hissedilmesiyle bir nebze dengelenmiştir. Araştırmada Suriyeli Sığınmacıların Kilis nüfusu içinde giderek artan varlığının Türk toplumuyla resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında karşı karşıya gelmesinin yol açtığı sorun ve sonuçlara ilişkin hipotez;

(H4) Kilis'te yaşanan kitlesel sığınmacılar sorunu resmi ve gayri resmi yaşam alanlarında etkileri halen hissedilen ve çoğunlukla olumsuz olan sonuçların kaynağıdır.

Suriyeli kitlesel sığınmacıların Kilis'e ilk geldiği 17 Mart 2012 tarihinden araştırmanın sona erdiği 30 Haziran 2019 tarihi arasında araştırma örnekleme Kilis vilayetinin maruz kaldığı kitlesel sığınmacı göçü incelendiğinde sivil ve resmi yaşamın tüm katmanlarında çoğunlukla olumsuz sonuçların kaynağıdır. Bu açıdan sığınmacıların yol açtığı olumlu ve olumsuz sonuçlar hipotezin geliştirilmesini sağlamış ve aşağıda ayrıntılı olarak sıralanmıştır.

(I) Demografik Etkiler: Kilis Güneydoğu Anadolu Bölgesinin uzunca süredir nüfus artış hızı en düşük şehri iken 2011 Suriye Krizi sonrası nüfusu göçlerle şekillenerek en yüksek nüfus artış hızı yaşanan il olmuştur. Kitlesel sığınmacı göçünün gerçekleşmeye başladığı 17.03.2012 tarihine değin yüzyıllardır etnik ve kültürel olarak homojen bir toplumsal yapının hüküm sürdüğü Kilis vilayeti, nüfus artış hızı bakımından bölgesinde en düşük il özelliği taşıyor iken yaşanan göçle demografik yapısı ve özellikleri değişime uğramıştır. Kilis nüfusu sığınmacı göçü sonrasında neredeyse iki kata varan nüfus artış oranına erişerek araştırma bitim tarihinde (30.06.2019) il genel nüfusunun yarısına yakını (% 45,4) etnik ve kültürel olarak Türk-Arap melez şehrine dönüşmüştür.

Tablo 3-40: Kilis Şehir Nüfusunda Türk ve Suriyeliler (2012-2019)

Tarihler	İl Genel Türk Nüfusu	Kent Merkezi Türk Nüfus	Barınma Merkezleri Suriyeli Sayısı	İl Genel Suriyeli Sayısı
17.03.2012	124.320	99.056	819	819
01.01.2014	128.781	103.531	37.678	98.000
01.01.2016	130.825	106.582	34.496	130.000
30.06. 2019	142.490	118.033	14.713	118.007

Kaynak: Kilis Göç İdaresi ve Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Müdürlüğü Brifinglerinden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur

Tablo 3-40'daki veri analizinde; 17.03.2012'de 819 kişilik sığınmacı kafilesinin Öncüpınar GBM'ye yerleştirilmesiyle başlayan demografik değişim Kilis'te sığınmacı nüfusunun en yüksek seviyeye ulaştığı 2016 yılında şehir merkezindeki yerli nüfus 106.582 ve il genel nüfusu 130.825 iken Suriyeli Sığınmacı sayısı şehir merkezinde

95.504 ve il genelinde (barınma merkezleri dahil) 130.000'lere ulaşmasıyla pik noktaya ulaşmıştır. Kitlemel sığınmacı göçü kentın demografik yapısını aniden değıştirerek Şehirde Suriyeli nüfusun il genel nüfusuna oranı %100'üne ulaşmıştır. Sığınmacı nüfusun sadece kent merkezindeki yerli nüfusa oranı %122'dir yani toplam sığınmacı nüfusu kent merkezindeki yerel nüfustan fazladır. Bahse konu dönemde (2016) Türkiye'de kayıtlı 2 milyon 255 bin Suriyeli var iken, Türkiye nüfusu 78.7 milyondur ve Suriyeli Sığınmacıların Türk nüfusuna oranı %2,9'dur. 2019 yılı Haziran ayına geldiğinde ise Kilis Şehir merkezi nüfus 118.033, il genel nüfus 142.490 ve kent merkezindeki Suriyeli sayısı 103.294, il genelindeki Suriyelilerin sayısı 118.007'dir. Suriyeli Sığınmacıların Şehir merkezinde yaşıyanlara oranı %100, il genel nüfusa oranı ise %82,8'dir ve aynı dönemde Türkiye nüfusu 82.03 milyon, toplam Suriyeli sayısı yaklaşık 3.6 milyona ulaşmış ve oransal olarak genel nüfusun %4,4'ünün Suriyeliler oluşturmaktadır. Bu durum Kilis vilayetinin nüfusuna oranla en çok sığınmacıya sahip il özelliği olduğunu ve Türkiye ortalamasının neredeyse 20 (18.8) katına yakın daha fazla sığınmacı yoğunluğuna sahip olduğunu göstermektedir. Geline nokkada Türkiye dünyada Suriyeli Sığınmacı göçünden en fazla etkilenen ülke unvanı taşıırken, Kilis Türkiye'de nüfusuna oranla en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan Şehir konumundadır. Suriyeli Sığınmacı nüfusun varlığı ve yoğunluğu kentteki kamu ve özel hayatın her alanında hissedilen sorun ve sonuçların kaynağıdır. Kilis sığınmacı nüfusun Tablo 3-22'deki Şehir merkezi mahalle dağılımları incelendiğinde bazı mahallerde Türk vatandaşlarının azınlıkta kaldığı görölmektedir. Bu duruma ilaveten Suriyelilerin Türk vatandaşlarından yaklaşık 2,5 kat daha fazla 5.3 olan kaba doğurganlık oranı düşünöldüğünde sığınmacıların gelecekte kalıcı olma olasılığı toplumu tedirgin etmektedir.

Araştırma bitiş tarihi Haziran 2019'da Suriyelilerin kent merkezi ağırlıklı yerleşimi öncesinde Kilis nüfus yoğunluğu bakımından 99/km² iken sığınmacıların varlığı nüfusa dahil edildiğinde il genelinde 179/ km²'ye ve sadece belediye hudutları içindeki nüfus esas alındığında 356/km²'lik nüfus yoğunluğuna ulaşmasına neden olmuştur. Kilis nüfus yoğunluğu bakımından 81 vilayet içerisinde sığınmacıların geliş öncesinde sıralamada 25. iken, sığınmacıların gelişıyla birlikte 11. sıraya kadar yükselmiştir. Bu açıdan nüfus yoğunluğu bakımından sadece kent merkezi (belediye hudutları) esas alındığında 356/km²'lik nüfus yoğunluğuna ulaşmasıyla 3.sıradaki

350/km²'lik yoğunluğa sahip İzmir vilayetini geçerek 3. sıraya kadar geldiği hesap edilmektedir. Kilis'in demografik yapısının yerli halk aleyhine bozulması yüzyıllardır Türk nüfusun yaşadığı mahallerde ve kent merkezinde yerli halkın azınlığa düşmesini gösteren Tablo 3-22 ve 3-40'daki geçici durumun gelecekte kalıcı olacağı endişesini derinden etkilemektedir. Demografik yapıda değişimin bir başka yansıması Türk ve Arap dil ve kültürüne mensup kişilerin yan yana gelmesiyle; Kilis ilinde yüzyıllardır etnik ve kültürel homojen kimliğe uygun olarak sürdürülen gündelik yaşam tarz ve alışkanlıkları şehrin değişen/bozulan dengesiyle melez bir kimliğe bürünmüştür. Bilhassa Kilisli kadınlar Arap toplumuna özgü kolay ve çok eşli evlilikten büyük bir rahatsızlık duymakta gerek kendi çocuklarını yetiştirmede gerekse ailelerinin geleceğine ilişkin Arap kültürünün Türk kültürünü baskıladığı ortamda derin kaygı ve güvensizlik duyarak bu durumun aile yapısını olumsuz etkileme ihtimalinden son derece tedirgindir.

(II) Kamu ve Yerel Hizmetlerde Niceliksel ve Niteliksel Düşüş: Kilis ilinde yerel ve merkezi kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerden sığınmacı göç öncesi döneme kadar sadece Kilis halkı faydalanırken sığınmacı göçü sonrası yerel ve merkezi kamu hizmetleri sığınmacılarla paylaşılmak durumunda kalmıştır. Kamu ve yerel hizmetlerin paylaşım zorunluluğu yanı sıra sığınmacıların yoğun hizmet talebi ve aşırı kullanımı yerel halk aleyhine hizmetlerden adil yararlanma dengesizliğini doğurmuştur. Kent sığınmacılarının sürekli artan nüfusuyla doğru orantılı hizmet ihtiyaç ve talebi doğal olarak yerel halkın kamu hizmet kalitesini düşürerek kentteki toplumsal hayat standardının Türk vatandaşları aleyhine sürekli gerilemesine neden olmuştur. Ancak sığınmacılardan kent sığınmacılığı olgusu dışında tanımlanan toplumdan izole barınma merkezlerindeki sığınmacıların faydalandığı hizmetlerin bedeli merkezi bütçeden karşılandığından doğrudan sorun olmamıştır. Bu kapsamda hizmet kalite kaybını telafi edici çalışmaların hemen devreye girmemesi elbette hizmet standardındaki gerilemenin hemen hissedilmesinde rol oynamıştır. Dolayısıyla kent sığınmacıların faydalandığı hizmetler ilk dönemde tamamen yerel halk için gönderilen rutin ödeneklerden karşılandığından ilerleyen dönemde ilave ödenekler, personel görevlendirmesi vb. idari tedbirlerle iyileştirmelere rağmen yerel halkın kaybettiği hizmet miktar ve standardını eski seviyeye ulaşmamıştır. Özellikle eğitim, sağlık, temel belediyeçilik hizmetlerinde var olan ve kısa sürede kapasite artışı mümkün olmayan fiziksel altyapı ve personelle sunulan hizmetlerde nicelik ve nitelik kaybı topluma doğrudan yansımıştır. Bu anlamda

hizmet kalite kaybının ilk hissedildiği yerler; Kilis'te hastane ve okullardaki aşırı kullanım yoğunluğu yerel halktan imkânı olanların en yakın il olan Gaziantep'e taşınmasına ve geriye kalan Kilisliilerin ise hastanede kuyrukta beklemesi rutin bir hal olarak sağlık hizmetlerinde 2012 yılı öncesi hizmet standardının oldukça gerisine düşülmüştür. Eğitim-öğretim alanı okullarda kalabalıklaşan karma sınıflar veya ikili eğitim-öğretime geçilmesi zorunluluğu Kilisli öğrenciler aleyhine eğitim-öğretim kalitesinin düşmesi sonucu akademik başarı seviyesi irtifa kaybetmiştir. Kilis'te kamuya açık sayısı sınırlı olan park, bahçe ve spor tesisler vb. ortak kullanım alan ve mekânlarda aşırı talep ve kullanım yerel halkın yerel ve merkezi kamu hizmetlerinden faydalanmasındaki standart ve kalitenin düşmesi sonucundan kurtulamamıştır.

Bu anlamda Kilis'te eğitim-öğretim sektörü Suriyelilerin varlığından olumsuz etkilenen kamu hizmetlerinin başında gelmektedir. Eğitim-öğretimde en kritik dönemleri teşkil eden ana sınıfta il genelinde her 100 öğrenciden 30'u Suriyeli iken, ilkokulda bu rakam 47'ye kadar çıkmaktadır. Bu durum okulların kalabalıklaşan ve melezleşen sınıf ortamında yetersiz derslik sorununa yol açtığından bazı okulların ikili eğitime geçmesine neden olmuştur. Sığınmacılardan önce derslik başına düşen öğrenci sayısı ve akademik başarısı istikrarıyla öne çıkan şehirde öğrenci olmak avantajlı iken sığınmacılardan sonra yetersiz öğretmen, derslik, fiziki ortam, hijyen vb. sorunlar dezavantaja dönüşmüştür. Araştırma kapsamında 2018-2019 Eğitim-Öğretim yılı başında Kilis'in en eski okullarından birisi Kemaliye İlkokulu Müdür, Müdür Yardımcısı ve öğretmenlerle yapılan genel değerlendirme niteliğindeki görüşmede aşağıda aktarılanlar Kilis'teki eğitim-öğretim vasatını özetlemektedir;

“...Okulun bulunduğu yer şehrin merkezi ve okul binası tarihi bir bina, çok sayıda geçmişte başarılı öğrenci yetişti ancak Suriyelilerin şehre gelmesi ile okulun etrafında yoğun bir Suriyeli nüfus oluşmasıyla okulun görüntüsü değişti. Nitekim halihazırda öğrencilerimizin en az yarısı hatta bazı sınıflarda % 60-70'lik orana tekabül edecek seviyede Suriyeli çocuklardan oluşmasıyla Türk öğrenciler azınlığa düştü. Diğer yandan Suriyeli ve Türk öğrencilerin aile profili çok farklı; Türk olan az sayıda kardeş ve tek eşli bir aileden gelirken, Suriyeli olan kalabalık, ihmal edilmiş, yetersiz beslenme ve hijyene sahip, çok eşli ailelerden gelmesi okul-aile işbirliği alanında ciddi sorun. Keza dil ve akademik birikim sorunları eklendiğinde iki farklı altyapıdan gelen ve sayısı iki katına çıkmış karma ortamdaki öğrencilere standart bir eğitim-öğretim verilmesi mümkün değil. Sonuçta Suriyeli çocukların eğitim-öğretim aracılığıyla elde edeceği istikbal kaygısı olmasa da ister istemez

Türk çocuklara yazık oluyor, eğitim-öğretim seviye ve kalitesi aleyhlerine düşerek Kilis dışında eğitim alan akranlarıyla rekabet şansları zayıflıyor...” ifadeleri eğitim-öğretim alanındaki yaşananları özetler niteliktedir.

Kilis İlinde eğitim-öğretimdeki akademik başarı hâlihazırda olduğu gibi gelecek yıllarda da olmaya devam etmesi tahmin edilebilir buna ilişkin Kilis’te Suriyelilerin eğitim-öğretimin koordinasyonundan sorumlu il milli eğitim müdür yardımcısı ve ilgili şube müdürüyle yapılan görüşmede;

“Bu dönemde Türk öğrencilerimizle birlikte Suriyelilerin aynı derslik ve okulu paylaşması, kimi okul ve sınıflarda Türk öğrencilerden fazla dil ve uyum sorunu yaşayan öğrencilerin aynı eğitimi alması ile Kilis nüfus olarak küçük bir il ve öğrenci akademik başarısı uzun yıllar ilk 10’larda seyretmiş idi, hatta ilk 3’te yer aldığımız dönemler oldu ancak Suriyeli çocuklarla birlikte eğitim almaya başlaması ile Türk öğrencilerin dolayısıyla Kilis’in akademik başarısı geriledi ve şimdilerde 55.sıraya kadar düştük..”

şeklindeki ifadeleri eğitim-öğretimde yaşanan olumsuzlukların ulaştığı seviyeyi somut olarak ortaya koymaktadır. Kilis ilinde eğitim-öğretimdeki zorluklar ve Kilis’teki öğrenciler aleyhine bozulan fırsat eşitliğinin akademik olarak yansımaları Kilis ili akademik başarı grafiği uzun yıllar aşağıda seyretmesine neden olabilir. Suriyeli öğrencilerin okullaşması akran Türk çocuklarının aldığı eğitim kalitesini düşürürken, okullaşma oranının düşmesi başka toplumsal sorunlara da kaynaklık etmektedir. Eğitim çağındaki 42.668 Suriyeliden ana sınıfından-liseye okullaşma oranı başlangıçta oldukça düşük iken 2019 Haziran sonu itibariyle okula gidenlerin sayısı 22.947’ye ve %52’lik orana kadar yükselmiştir. Ancak bu oran Türkiye geneli %62 olan çağ nüfusun okullaşma oranının 10 puan gerisindedir. 20.721 Suriyeli çocuk eğitim-öğretim çağında olduğu halde okula gitmemesi, eğitim-öğretim süreci dışında kalarak sağlıklı psikolojik gelişim sorunu ile gelecekte aynı kuşakta yer alan akranlarına göre özgüven ve donanım eksikliğine yol açacağından Türkiye’de kalmaları halinde başka sorunlara yol açacaktır. Okullaşma oranındaki düşüklüğün yol açtığı bir diğer sorun çocuk işçiler sorunudur, kayıt-dışı çalıştırılan ve emek-psikolojik sömürüye açık, yasa dışı organize suç şebekelerinin ağına yakalanma riski olan önemli bir nüfus/sorun olarak karşımızda durmaktadır.

Suriyeli yetişkinlerin gerek bireysel gelişimi gerekse Türk toplumuyla olan uyumu açısından yaygın eğitim faaliyetleri kapsamındaki dil, beceri ve hobi amaçlı

kurslara katılımı önemlidir. Suriyeli yetişkinlerden 2015-2019 yılları arasında halk eğitim merkezlerinde 25.186, GAP İdaresi Çok Amaçlı Toplum Merkezinde (ÇATOM) 1.549, İŞKUR meslek edindirme kurslarında 592 kişi olmak üzere toplamda 27.327 kişi bu kapsamında belge alarak faydalanması kuşkusuz sığınmacıların topluma ve iş hayatına uyum konusunda alınan mesafe açısından olumludur. Bu konudaki Kilis ve Türkiye geneli ortalama mukayese edildiğinde; 2014-2018 yılları arasında MEB'e bağlı halk eğitim merkezlerinde Türkiye geneli 360 bin Suriyeli kursiyerin genel, mesleki ve teknik kurslardan faydalandığı Kilis'te ise 25.186 Suriyelinin halk eğitim kurslarına devam etmesinden hareketle yaygın eğitimde Türkiye geneli 3.6 milyon kişiden yaklaşık % 10'unun yaygın eğitimden faydalandığını ve Kilis'te ise aynı oranın %21.3 olarak gerçekleştiği tespit edilmektedir. Bu durum örgün eğitimin tersi olarak Türkiye geneline oranla Kilis'teki sığınmacıların iki katından fazlasının yaygın eğitimden faydalandığını göstermektedir.

Eğitim-öğretim alanında olduğu gibi sağlık hizmetleri alanında da Kilisli halk aleyhine olumsuzluk söz konusudur. Özellikle iç savaşın etkilerinin yaşadığı Suriye tarafından getirilen yaralı sivil ve askerlerin Kilis Devlet Hastanesine getirilerek tedavilerinin yapılma aşamasındaki ürpertici görüntüler toplum ruh sağlığını olumsuz etkilemiştir. Bu durum ve görüntüler devlet hastanesinin savaş hastanesi olarak algılanmasına yol açmıştır (KİTSO Suriyeliler Raporu, 2016).

Tablo 3-41: Suriyeli Hasta Muayene Sayıları

Sağlık Kuruluşu	2016	2017	2018	2019*
Kilis Devlet Hastanesi	76.070	136.871	146.134	32.640
2'nolu Kazımkarabekir	8.838	22.872	31.222	6.580
Bab-1 Şifa	-	58.238	123.313	26.981
Öncüpınar Sağlık Merkezi	69.380	72.964	60.242	5.731
Elbeyli Sağlık Merkezi	137.474	125.204	109.002	13.323
Toplam	282.894	393.007	346.600	85.156

* 2019 yılı Ocak ve Şubat ayı verileridir

Kaynak: İl Sağlık Müdürlüğü Brifinginden yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Kilis ilinde devlet hastanesi dışında sadece Suriyeli Sığınmacılara 1. basamak sağlık hizmeti vermekte olan dört adet göçmen sağlığı merkezi bulunmaktadır. Bunlardan ikisi Öncüpınar ve Elbeyli kamplarında ve diğer ikisi Kilis merkezinde bulunan 2'nolu Kazım Karabekir ve Bab-ı Şifa Göçmen Sağlığı Merkezi olarak sığınmacılara hizmet verirken sorun olmazken Kilis Devlet Hastanesinde yerel halkla birlikte ortak kullanım sağlık hizmetlerinde önemli bir sorundur. Bu anlamda Suriyeli Sığınmacı nüfusunun en yüksek seviyelere ulaştığı 2016 yılından araştırmanın sonlandığı Haziran 2019 yılı arasındaki sağlık hizmet talebine ilişkin Tablo 3-41' deki veriler gerçeği ortaya koymaktadır. Bu süreçte müşterek kullanım devlet hastanesindeki muayene/poliklinik hizmet talebi analizinde; 2016'da 76.070, 2017'de 136.871, 2018'de 146.134, 2019'un il iki ayında 32.640 rakamlarına ulaşması barınma merkezleri hariç devamlı artış yaşandığı görülmektedir. Kilis devlet hastanesinin sığınmacılara münhasır birimlerin kurulmalarına rağmen sağlık hizmetlerindeki payı 2016'da %27, 2017'de %35, 2018'de %42 ve 2019 ilk iki ayında %38 olarak gerçekleşmesi müşterek kullanım alanındaki yoğunluğun azalmadığını göstermektedir.

2016 yılından itibaren göçmen sağlığı merkezlerinin faaliyete geçmesi sağlık hizmet talebinde ortak kullanım alanı devlet hastanesi üzerindeki toplam hasta yükünü azaltsa da sağlık hizmet kategorisindeki yüksek orandaki artışlar bu durumu gölgelemiştir. Neticede Suriyelilerin aşırı sağlık hizmet ihtiyaç, talep ve kullanımı gerek sağlık çalışanları yormuş gerekse yerel halkın sağlık hizmet kalite ve kullanımını düşürmüştür. Nitekim sağlık alanında ilave tedbirlerin devreye alındığı 2017 ve 2018 yıllarına ilişkin veri analizinde; 2017'de göçmen sağlığı merkezlerinde 81.110 muayene, devlet hastanesinde 136.871 muayene olmak üzere toplamda 217.981 muayene rakamı, 2018 yılında göçmen sağlığı merkezlerinde 154.535, devlet hastanesinde 146.134 toplamda 290.669 muayene sayısına ulaşılması sağlık hizmet talebindeki yoğun başvuru ve kullanımı göstermektedir. Bu anlamda sadece Kilis Devlet Hastanesinin 2012-2018 yılları arası veri analizinde; muayene sayısı 12 binlerden yaklaşık 12.5 kat artışla 146 binlere, acil poliklinik sayıları 7 binden 2017'de 9 kat artışla 63 bin, 2018'de 48 binlere ulaşmıştır. Bir başka kategori yatan hasta sayısı 2012'de 2.800'e yakın iken 2017'de 4

kata yakın artışa 10 binin üstüne çıkmıştır. 2018’de 9 binli, ameliyat sayısı ise 2012’de 12 bine yakın iken, 2016’da 3 kat artışla 36 bin sonraki yıllar ise 27 binli rakamlara ulaşması sağlık hizmetlerinde ne denli yoğun kullanım olduğunu ve sağlık hizmet giderlerinin katlanarak tırmandığını göstermektedir. Bu anlamda sadece 2012-2013’deki sağlık hizmet kategorileri veri analizinde; 2012 yılı devlet hastanesinde muayene sayısı 11.697’ iken sonraki yaklaşık %253 artışla 2013’te 29.615’e ulaşmış, acil poliklinik sayısı 7.013’ten %290 artışla 20.316’ya ulaşmış, yatan hasta sayısı 2.798’den %205 artışla 5.725’e, ameliyat sayısı ise 11.864’den %202 artışla 23.990 rakamına ulaşması sığınmacıların sağlık hizmet alanındaki tüm kategorilerde rakamları tırmandırdığını ortaya koymaktadır. Bu yoğun hizmet talep ve kullanımını sonraki yıllarda hız kesmeden sürdürdüğünü gösteren veri analizine göre; muayene sayısı 2018 yılında 146.134’e ulaşarak rekor seviyesine ulaşmış ve bu artış oranı 2013’ye kıyasla %494’lük artışa tekabül ederek, acil poliklinik sayısı 2017 yılında 63.273’e ulaşarak 2013’e kıyasla % 311 artışla, yatan hasta sayısı ise %187’lik artışla 10.703’e, ameliyat sayısı ise 2016 yılında %151 artışa 36.455 rakamına ulaştığı görülmektedir (Kilis Sağlık Müdürlüğü Suriyeliler Brifingi, 2019). Suriyelilere özel sağlık merkezleri kurulduğu algısı yanı sıra devlet hastanesindeki kullanım yoğunluğu Kilis halkının haklı yakınmalarının kaynağı haline gelmiştir. Hastane yönetimi (Başhekim) ve çalışanları ile yapılan görüşme halktaki hoşnutsuzluğu ortaya koyar niteliktedir.

“...Hastanede sürekli kuyruk ve yoğunluktan söz etmek mümkün, Suriyelilerin göçmen sağlığı merkezlerine yönlendirmemiz yoğunluğumuzu azalttı ancak yerel halk 2011 öncesi konforlu hizmet aldığı dönemle kıyaslama yaptığından bu durumdan şikâyetçi zaman zaman bizlerle ve kendi aralarında sürtüşmeler yaşanıyor, bunun dışında sınıra yakın olmamız nedeniyle iç savaşta yaralanan Suriyelilerin ambulansla hastaneye getirilmesindeki görüntüler hastanedekilere tedirginlik verebiliyor...”

Nihayetinde Kilis’teki Suriyelilerin sayısal ve oransal artışına paralel olarak açılan göçmen sağlığı merkezlerine rağmen Kilis Devlet Hastanesindeki yoğunluğun önüne geçilememiştir. Suriyeli Sığınmacıların kişi başı sağlık hizmet talebi ve bunun yol açtığı yoğunluk Türk vatandaşlarından daha fazla olması mevcut personel ve fiziksel altyapıda yetersizliği ortaya çıkarmıştır. Nitekim 2011’e kadar Güneydoğu Anadolu Bölgesinde nüfusu artış hızı en düşük il olarak Kilis’te 2012 yılındaki sağlık hizmetine ilişkin rakam ve oranlarda (barınma merkezi ve göçmen sağlığı

merkezlerindeki rakam ve oranlar çıkarıldığında) yaklaşık nüfus artış paralelinde iki kat civarında artış yaşanması beklenirken, sadece 2012-2013 yılları karşılaştırıldığında bile yaşanan artışlar iki kattan çok fazla olup bu trend birkaç istisna hariç hep yukarı yönlüdür. Suriyelilerin sağlık hizmet talebindeki artış hızı ve kullanım yoğunluğu şehirde ilave kaynak ve personel takviyesi ile dengelenmeye çalışılmasına rağmen Türk vatandaşlarının yararlandığı sağlık hizmeti nicelik ve nitelik olarak gerilediği sonucu açıktır. Suriyelilerin sağlık hizmet alanında artan hizmet talebi Kilis Devlet Hastanesinin yetersizliğini ortaya koymasından sonra olumlu katkısı 500 yataklı yeni devlet hastanesi yapım sürecinin başlatılmasıdır.

Kilis vilayetinde belediye hizmetleri şehrin altyapısının 130.000 kişilik nüfusa göre planlanmış olmasına rağmen nüfusun birkaç yılda hızla iki katına ulaşmasıyla mevcut alt ve üst yapı aşırı kullanıma maruz kalarak yetersiz kalmıştır. dolayısıyla mevcut altyapı-üst yapı ve personelle yapılan temel belediye hizmetlerinden Türk vatandaşları ve sığınmacıların birlikte yararlanması yerel hizmetlerdeki yetersizliğin nedenidir. Kilis Belediyesi yerel hizmetleri finansmanında merkezi bütçeden 130.000 nüfusa göre pay alırken 250.000'den fazla nüfusa hizmet vermek durumunda kalmıştır. Bu konuda Kilis Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Müdürüyle yapılan görüşmede şu ifadeler yer verilmiştir;

“...Kilis İli Belediyesinin içme suyu ve çöp toplama gibi temel yerel hizmetler mevcut altyapının şehirdeki yerel nüfusa göre planlanmış olması ve kısa sürede fiziki kapasite artışı olmayacağı gerçeği ve mevsimsel kuraklığın da etkisiyle yaz aylarında rutin su kesintilerine dönüşmesi yerel halkı elbette rahatsız etmiştir...Zaten sınırlı olan toplu kullanım alanlarından park ve bahçelerde çok çocuklu Suriyeli ailelerin yerel halkla birlikte yararlanması, sokak ve caddelerde gece yarısına kadar gezen aile ve gençler sorun olmuş ilerleyen süreçte Belediye olarak sosyo-kültürel kurslar, ulusal ve uluslararası projelerden elde edilen finansman, merkezi hükümetten alınan mali destekler iki toplum arasında uyum ve birlikte yaşamının güçlendirilmesi amacıyla kullanılsa da ilk dönem sıkıntılara çözüm bulunması zaman ve sabır gerektirmiştir...”

Suriyeliler ile Türk vatandaşları arasında şehirde yerel ve kamu hizmetlerinden yararlanmasında eşitsiz durum malumdur ancak barınma merkezlerinde yaşayan Suriyeliler ile şehirde yaşayan kent sığınmacıları arasındaki eşitsizlik ise daha derindir. Barınma merkezlerinde yaşayan Suriyelilerin barınma, ısınma vb. her türlü temel

ihtiyacı karşılayan tüketim giderleri merkezi bütçeden karşılanırken, şehir merkezinde yaşayanların bu tür giderlerini kendileri karşılamaktadır. Eğitim, sağlık, sosyo-kültürel kurslarda derslik, öğretmen ve usta öğretici başına düşen öğrenci ve kursiyer rakamları yani temel kamu hizmetlerinde faydalanma kolaylığı şehir merkezindekilerle kıyaslanmayacak derece avantajlıdır. Bu anlamda araştırma kapsamında incelenen 4.223 kişinin ikamet ettiği ÖGBM'deki eğitim-öğretim hizmetleri bunu doğrular niteliktedir. ÖGBM'deki çağ nüfusun eğitim-öğretim vasatını gösteren sınıf ortalaması 35'lerden 22'lere kadar gerilemiş ve öğretmen başı öğrenci sayısı 14-15'lerden 11'e kadar düşmüştür. Yine EGBM'de, eğitim-öğretimde 40'ın olan sınıf mevcudu 37'ye gerilemiş, öğretmen başına öğrenci sayısı 20 ve üzeri rakamlardan 14'e gerilemiştir. Eğitim ve öğretim fiziki ortamlarının müsaitliği, tekli eğitimin avantajı, sınıfların karma olmaması yanı sıra sosyo-kültürel kurs ve faaliyetlerden yararlanma imkânı olması, mesleki eğitim olanaklarının yürüme mesafesinde olması, öğretmenlerin Suriyeli-Türk karma olması avantajlarından barınma merkezindekiler kent sığınmacılarından ayrıcalıklı olarak faydalanmaktadır.

(III) Suriyeli Sığınmacıların Kilis Ekonomisine Etkileri: Sığınmacıların varlığının hissedilen ekonomik etkileri yerel enflasyon ve istihdam piyasası olarak iki başlıkta ele almak mümkündür. Suriyelilerin kentin demografisini hızla artırması yoğun konut ve işyeri kiralama taleplerine dönüşerek gayrimenkul sektöründe enflasyonist etkiye yol açmıştır. Kilis'te işyeri ve konut stok yetersizliği kira ve mülk fiyatlarının hızla yükselmesi sonucunu doğurarak Türk vatandaşlarının ev ve işyerlerinde yüksek kira ve mülk bedeli ödemesine yol açmasıyla yerel enflasyonu artırmıştır. Bu olumsuz durumdan şehre atamayla gelen memurlar dahil kirada oturan veya işyeri olan istisnasız herkes olumsuz etkilenmiştir. Kilis'te ev bulamadığı için en yakın il olan G.Antep'e taşınan veya atandığı halde evini getiremeyen hatta evliliğini dahi erteleyen memurların olduğu dillendirilen bir husustur. Ev ve işyeri mülk bedeli ve kira artışlarına ortalama ücretlerde düşüş ve iş kayıpları eklendiğinde sabit ve dar gelirli kesim sığınmacıların yol açtığı ekonomik zorluklardan en fazla etkilenen kesim olmuştur. Bu konuda yerel halkın nabzını tutan bir araştırmaya göre Kilislilerin %82'sinin Suriyelilerin varlığı ve çokluğundan dolayı piyasada aşırı talebe yol açarak günlük tüketim mal fiyatlarında artış (enflasyon yaşandığı) kanaatindedir (Yaşar, 2017: 67).

Ancak madalyonun öbür yüzünde ise kiracı bulamayan veya düşük kira geliri olan esnaf ve mülk sahipleri açısından sığınmacılar kira gelirlerinde ciddi artışlar meydana getirdiğinden bu fırsattan ziyadesiyle memnundur. Sığınmacıların konut ve iş yeri talebini karşılamak üzere dükkândan bozma yerler ve metruk sayılacak binalar dahi kiraya verilmesiyle Kilislilere ait her nevi emlak gelir getirici olmuştur. Sığınmacıların istihdam piyasasına girmesiyle ortalama ücretlerin düşmesi düşük ve sabit gelirli Kilislileri rahatsız ederken bilakis yerel esnaf ve işyeri sahipleri olan üretim yapan atölye, fabrikalarda, hatta tarlalarda önemli ölçüde bu ucuz ve bol iş gücünden memnundur. Sığınmacıların kayıtsız işyerlerinde ucuz iş gücü olarak çalıştırılması sıradanlaşarak iş gücü maliyetleri en düşük seviyede gerçekleşmesi sayesinde mal üreten ve hizmet sağlayan iş yerlerinin karlılığı katlanarak artmıştır. Bu konudaki bir araştırmaya göre katılımcılardan esnaf/iş adamlarına göre “Suriyelilerin Kilis’e gelmesi ticari gelirlerinizi artırdı mı?” sorusuna, katılımcıların %32,8’i “evet arttı”, %24,4’ü “kısmen evet”, % 33,2’si “hayır artmadı”, %2,1 “bu konuda fikrim yok” şeklinde bu soruyu cevaplarırken, %11,8’i ise cevapsız bırakmışlardır. “Suriyeliler, Kilis’te ticaretin canlanmasına katkı sağladı mı?” sorusuna katılımcıların %46,3’ü “evet”, %26,3’ü “kısmen evet”, %18,6’sı “hayır”, %8,8’i ise “fikrim yok” şeklinde cevap verildiği görülmüştür (Paksoy vd., 2015: 164-167). Suriyeli iş gücü ekonomik hayatın sürdüğü her yerde ve alanda görmek aleladedir. Kilis’te en yaygın iş yerleri olan bakkal-fırın çıraklarının çoğu, küçük çaplı sanayi iş yerlerinde ustaların çırakları, iş yeri ve fabrikalarda ameliye ve nakliye işlerindeki bilhassa tarlalarda ve günübirlik yevmiyeli işlerde çalışanların çoğu Suriyelidir. Suriyeli Sığınmacıların hizmet sektörü başta olmak üzere ticari, zirai ve sınai faaliyetlerde yoğunluğu o kadar artmıştır ki ekonomik yaşamın tüm sektörleri neredeyse sığınmacılar olmaksızın işlemesi mümkün değil denilebilir. Konuya ilişkin Kilis Ticaret ve Sanayi Odası, Esnaf Odası ve Ziraat Odası Başkan ve Yönetim Kurulu üyeleriyle Suriyelilerin ekonomik yaşamdaki yerini genel değerlendirilmesinin yapıldığı görüşmede aşağıda yer verilen düşünceleri Suriyelilerin ekonomik yaşamın ayrılmaz parçası olduğu yönündedir.

“...Suriyelilerin il geldiği dönemde şehrin dokusu ve yaşamın olağan akışını bozduğu fikri ağır basmaktaydı ancak zamanla ekonomik yaşama katkı ve katılımları öne çıkmaya başladı. Nitekim Suriyeli iş gücü, esnaf ve iş adamlarının piyasaya dahil olmasıyla ekonomik katkıları hissedilmeye başladı. Bu durumun olumsuz yönlerini bir kenara bırakırsak burada

iş yaptığımız pek çok Suriyeli iş adamı ve firmaların üretim ve istihdama katkısı bir yana Kilisli yerel çiftçi, esnaf ve iş adamlarının üretim ve ticaret yaptığı dükkân, atölye, fabrika, tarla her türlü işyerinde Suriyeliler çalışıyor. Eğer sığınmacılar olmaz ise neredeyse dükkanları açma, üretim yapma, ürünlerin tarladan toplanması mümkün değil, o derece ekonomik hayatın akışı onların varlığına bağımlı durumda. Yani sığınmacıların Kilis'e gelmeleri sorunlara yol açtı ama gelinen noktada şehir ekonomisine katkıları nedeniyle aniden şehirden gitmelerini istemiyoruz; aniden gitmeleri mal ve hizmet sektörünün yavaşlaması hatta durması demektir..."

2011 Suriye Krizi nedeniyle bozulan siyasi ilişkiler sonrası ekonomik olarak ilk darbeyi sınır ticareti almıştır. Bu anlamda sınır ticareti yapılan sınır kapılarının kapatılmasıyla sınır ticaretinin gerçekleştirildiği şehirlerde mal ve hizmet ticareti gerileme hatta durma noktasına gelmesi gelir ve iş kaybına yol açmıştır. Suriye'nin dış dünyayla bağını zayıflatan iç karışıklıklar nedeniyle çevre ülkelerle olan ticaret hacmi hızla aşağı çekilmiştir. Bu açıdan Türkiye'nin çoğunluğunu sınır illeri üzerinden gerçekleştirdiği ihracat hacmi 2 milyar dolarlı rakamlardan 500 milyon dolara kadar gerilemiştir. Bunların içinde yer alan sınır kenti Kilis'te bu dramatik düşüşten payını alarak 30 milyon dolar seviyesindeki ihracatı 11 milyon dolara kadar düşmesiyle bilhassa nakliye firmaları kapanmış ve istihdamda ciddi düşüşler yaşanmıştır. 2011 Suriye Krizinden sonra birkaç yıl devam eden olumsuz ekonomik etkileri ve kayıpları zamanla telafi edilmiştir. Nitekim ilk dönemdeki ciddi gerileme sonraki yıllarda tersine dönerek 2016'da 104 milyon doları aşan ihracat rakamları sonrasında 70-80 milyon dolar bandı seviyelerinde sınır ticaret hacmine ulaşılmıştır. Bu anlamda Suriyelilerin Kilis ekonomisine olumsuz etkileri zamanla olumlu katkıların hissedilmesiyle dengelenmeye başlamıştır. Sığınmacıların birikim ve yatırımlarını Kilis'e taşınmalarıyla doğrudan merkezi yönetimin sığınmacıların yol açtığı ekonomik sıkıntıları ortadan kaldırmak üzere bir takım ekonomik destek tedbirler dolaylı olarak Kilis ekonomisini canlandırmıştır. Suriyelilerin birikimlerini yanlarında getirerek tüketim ve yatırım yoluyla Kilis ekonomisine katmaları ve ihracat alanlarındaki faaliyetleri ilk hissedilen pozitif katkılarıdır. Suriyelilerin kendi kurdukları ya da ortağı olarak katıldıkları şirketlerin Kilis içi-dışı ve sınır ötesine yönelik üretim ve satışları ilin ekonomik gelirine ve istihdam piyasasına katkı sağlamaktadır. Suriyelilerin işveren olarak ekonomik katkıları ise kendi bilgi ve birikimleriyle Türk-Suriyeli ortak ve kendi adlarına kayıtlı işyeri ve firma kurarak gerçekleştirdikleri ekonomik faaliyetlerdir. Bu açıdan örneğin

2017-2019 yılları arasındaki veri analizi şöyledir; Suriyeliler tarafından kurulan şirket sayısı 2017’te 29’iken, 2019’da 53’ü Türk ortaklı olmak üzere 141 şirkete yükselmiş, 2019 yılı Haziran ayı sonunda 257 Suriyelinin ortak veya sahibi olduğu şirket sayısına ulaşılmıştır. Böylece Kilis’te faaliyet gösteren şirketlerin %21,6’sı Suriyeli veya ortaklı, esnafların ise 2017’de 310’u işyeri olmak üzere seyyar esnaf dahil 508’dir. Bu durumda kayıtlı esnafların %14’ü Suriyeli iken, 2019’a gelindiğinde ise kayıtlı faaliyet gösteren esnaf sayısının 531’e yükselmesiyle %20’lik bir orana yükselmiştir (Kilis Ticaret Müdürlüğü Brifing, 2019). Ancak Suriyelilerin işveren olarak katkılarının olumsuz yönü Suriyelilerin kayıtsız ve vergisiz faaliyet göstererek haksız rekabete neden olmasıdır. Suriyeli işveren ve çalışanların kayıtsız çalışma/çalıştırarak haksız rekabete yol açması konusunda 2018 yılına dek kamu otoritesince esnek bir tutum izlenirken zamanla yerel halkın ve esnafların haklı talep ve şikâyeti üzerine Suriyelilerin kayıtlı çalışma hayatının içine çekilmeye başladığı görülmektedir. Nitekim 2012- 2018 yılları arasında SGK’ya prim ödeyen işçi ve işveren sayısı 120’den, 2019’un ilk yarısı olmadan 4 kata yakın artışla sayı 405’e yükselmiştir. 2018 yılı SGK verilerine göre; Ocak ayında kayıtlı olarak bir işyerinde 4 (a) SSK’lı çalışan Suriyeli sayısı 136’dan yıl sonunda %57,6’lık artışla 236’ya, aynı dönemde 4 (b) BAĞKUR’lu olarak kendi hesabına çalışan Suriyeli sayısı 121’den 3 kattan fazla artışla 377’ye yükselmesi Suriyelilerin kayıtlı çalışma hayatına hızla uyum sağladığını göstermektedir (Kilis SGK Müdürlüğü Brifing, 2019).

Suriyeli iş yeri sahiplerinin 30 Haziran 2019 itibariyle 244 kurumlar, 248’i basit usulde, 36’sı gerçek usulde olmak üzere vergi kaydını yaptırarak vergi mükellefi unvanı kazanan sayı 644’e ulaşmasıyla Türk esnaf ve işyeri sahipleri ile aralarındaki haksız rekabet ortamı azalmıştır (Kilis Defterdarlığı Brifing, 2019). Suriyelilerin istihdam piyasasına dahil olmasıyla Türk vatandaşları aleyhine ücret ve iş kayıplarını telafi etmek üzere merkezi hükümetten alınan destekler olumsuzluğu azaltmış hatta bir nevi kriz fırsata dönüşmüştür. Suriyelilerin istihdam piyasasındaki doğrudan ve dolaylı etkilerine yönelik veri analizinde; Kilis’te 2011 yılında 3.949 kişi ücretli iş yerinde çalışırken, 5 yıl sonra ücretli çalışan sayısı 8.080’e ulaşması kayıtsız istihdamın kayıtlı hale gelerek kamu kurumları, yardım dernek ve kuruluşlarında ilave geçici ve tam zamanlı sözleşmeli çalışma fırsatını göstermektedir.

Tablo 3-42: 2011-2019 Kilis İŞKUR Geçici İstihdam Tablosu

Yıl	Geçici İstihdam (Çalışan Sayısı)	Asgari Ücret (Kişi Başı TL)	Aktarılan Gelir Toplamı (TL)
2011	648	658,95	426.999,60 TL
2012	1.044	739,8	772.351,20 “
2013	1.668	803,68	1.340.538,24 “
2014	1.000	846	846.000 “
2015	3.063	949,07	2.907.001,41 “
2016	3.525	1.300	4.582.500 “
2017	2.460	1.404	3.453.840 “
2018	5.095	1.603,12	8.167.896,40 “
2019	3.105	2.020,59	6.273.931,95

Kaynak: Kilis İŞKUR Brifingi

Bu açıdan Tablo 3-42’deki geçici istihdam verileri 2011-2019 yılları arasında hükûmetin Kilis İŞKUR Müdürlüğü aracılığıyla istihdamı artırıcı tedbirlere başvurduğuna işaret etmektedir. Bu anlamda sığınmacı varlığı ve stokunun hızla artışı sonucu Kilis’te Türk vatandaşları aleyhine istihdam piyasasının genişlemesiyle ortaya çıkan iş ve ücret kaybını telafi etmek amacı yanı sıra sığınmacıların yoğun hizmet talep ve kullanımı nedeniyle kamu kurumları ve belediyelerin ihtiyaç duyduğu personel temini bir arada düşünülerek geçici istihdam kontenjanı artırılmıştır. Böylece sığınmacıların yol açtığı ücret ve istihdam kaybın telafisi ve kurumların ilave personel ihtiyacı birlikte gözetildiği anlaşılan Kilis’in istihdam kontenjanı artırılarak geçici iş ve gelir fırsatı sağlanmıştır. Nitekim Tablo 3-42’deki Kilis İŞKUR veri analizine göre; 2011 Suriye Krizi öncesi 648 olan geçici istihdam rakamları, 2012-2019 yılları arasında toplamda 21.608’e yükseltilerek yıllık ortalama 2.400’e ulaşması 2011 yılı geçici istihdam rakamıyla mukayese edildiğinde 4 kata varan artış demektir. Merkezi bütçeden bu kapsamında Kilis vilayetine 14.4 milyon TL’si 2018 ve 2019 yılları olmak üzere

toplamda 2012-2019 yılları arasında 28 milyon TL'yi aşan geçici istihdam karşılığı gelir ücret İŞKUR Müdürlüğü üzerinden iş ve ücret kaybı yaşayan kesime aktarılmıştır.

Kilisli esnaf ve işverenlerle birlikte sığınmacıların varlığından doğrudan zarar gören vatandaşlara yönelik sosyoekonomik kayıpların telafisi amacıyla merkezi bütçeden tazminat, borç erteleme ve faizsiz kredi desteği adı altında devlet mali yardımlara artırılmıştır. Bu kapsamda ilk olarak 2015 yılında Kilis ilinde sığınmacıların varlığı acil durum ve afet kapsamında değerlendirilerek Kilis İli Acil Destek Protokolü devreye sokulmuştur. Bununla KOSGEB veri tabanının kayıtlı 1454 esnaf/işletmeden herbirisi için 40.000 TL'lik mali destek imkânı tanınarak bu desteğin 12.4 milyon TL'lik faizi KOSGEB tarafından karşılanmış ve kredi kapsamında toplamda 57.7 milyon TL'lik mali destek doğrudan Kilis piyasasına aktarılmıştır. Kilisli vergi usulü kanunu kapsamındaki mükellefler için 1 Mart 2016 tarihinde başlayan 'mücbir sebep' hali ilan edilerek vergi, prim vb. amme alacakları kapsamındaki borçlar 31.05.2019 tarihine kadar ertelenmiştir (Kilis Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Destekleme ve Geliştirme Bölge Müdürlüğü ve Defterdarlık Brifingleri). Yine sosyoekonomik doğrudan destekler kapsamında 2016 ve 2018 yıllarındaki Fırat Kalkanı ve Zeytindalı Harekâtları kapsamında zarar gören 808 kişiye can ve mal kaybı ve hasarı tazminat bedeli olarak yaklaşık 4.7 milyon TL'lik tazminat ödenmiştir.

Bir başka ifadeyle, Kilis'te sığınmacılardan kaynaklı ekonomik zorluklar; yerel enflasyonist etkiler, istihdam piyasasının genişleyerek ücretlerin düşmesi, Suriyeli esnaf ve işyerlerin kayıtsız çalışmasıyla yerel işyeri sahipleri aleyhine haksız rekabettir. Bunlar başlangıçta olumsuzluk olsa da ilerleyen süreçte bu dezavantajlar avantajlara dönmüştür. Bu avantajlar; emlak piyasası ve gıda vb. işyerlerinde yerel esnafların gelirinin artışı, Suriyelilerin birikim ve sermayeleri sayesinde sıcak paranın bollaşması, devletin vergi ötelemesi, sıfır faizli kredi, tazminat ödemeleri, OSB'nin yatırım teşvik bölgesine alınması, sığınmacıların şehirde ve barınma merkezlerinde kalması sebebiyle geçici ve daimi istihdamıdır. Bununla birlikte Kilis'in sığınmacı yükü Kilisli işsiz kalan veya iş arayanlar için sürekli istihdam fırsatı doğurmuştur. 2012 ve 2013 yıllarında Öncüpınar ve Elbeyli Barınma Merkezlerinde önce geçici olarak güvenlik, temizlik ve teknik-idari hizmetlerde sözleşmeli çalışanlar kamuoyunda taşerondan kadroya geçiş olarak bilenen yasal düzenlemeyle daimi işçi statüsüne yararlanarak sürekli istihdam imkânına kavuşmuştur. Bu anlamda 2012 yılında 126 personelle faaliyete geçen ve

çalışma dönemi sonunda 313 kişiye ulaşan Öncüpınar Barınma Merkezinde 2012'den 2019'a kadar toplamda 68 milyon TL'den fazla ücret ödemesi geçici çalışan personele yapılmıştır. Yine faaliyete başladığı 2013 yılında geçici işe başlayan 30.06.2019 tarihinde 340 kişinin daimi olarak çalıştığı Elbeyli GBM'de 65 milyondan fazla ücret ödemeye birlikte toplamda GBM'lerde çalıştırılanlara 133 milyon TL ücret ödenmiş ve geçici iş akdi süreliye dönüştürülmüştür. Bu sayede GBM'ler üzerinden Kilis ekonomisine 133 milyon TL'lik sıcak para girişi sağlandığı gibi dönem sonunda 650'den fazla geçici çalışanın daimî kadroya geçişiyle sürekli istihdam olanağı sağlanmıştır. Kilis OSB'de 1220 kişilik istihdamın olduğu göz önüne alındığında GBM'lerde sürekli istihdam imkânı elden eden 650 civarında kişinin Kilis istihdam ve ekonomisine katkısı daha iyi anlaşılacaktır.

(IV) Sığınmacıların Güvenlik-Asayiş Etkileri: Kilis vilayetinde sığınmacıların varlığı ve sayılarının artmasının olumsuz etkisi güvenlik ve asayiş olaylarındaki yaşanan vaka artışlarıdır. Göçmen-suçlu(luluk) ilişkisi/algısı göç alan tüm toplumlarda yerleşik kaygının geçerliğini vukua gelen güvenlik- asayiş olaylarındaki artışlar göstermektedir. Bu anlamda yapılan araştırmalarda göçmen- potansiyel suç(lu) algısının toplumun kaygılarına yerleşmesinde hiç şüphesiz görsel ve yazılı medyanın habercilik anlayışı ve sanal paylaşımların rolü inkâr edilemez yani algıların olguların önüne geçmesi beklenen bir sonuçtur. Esasında sığınmacıların sosyal hareketliliklerinin yüksek olması, kentin dar ve sıkışık yerleşim alanlarında kümelenerek yoğunlaşması Türk toplumunun geleneksel kural ve alışkanlıkların tehdit altında olduğu algısını harekete geçirmiştir. Bu durum homojen toplumsal düzeni oluşturan sosyal değerler ve normların örselendiği kaygısını tetikleyerek zamanla algıların olguların önüne geçmesine yol açmıştır. Sığınmacıların kırsal alandan gelerek sığındığı Kilis mahallerinde kentleşme çabası 1995 yılında il statüsü kazanan Kilis'in planlı ve sağlıklı kentleşmesini de imkânsız hale getirerek nihayetinde kent hayatına ve Türk toplumun değerlerine yabancılaşan sığınmacıların yaşam tarz ve alışkanlıklarını sürdürme isteği sosyal sorunları beraberinde getirmiştir (Korkmaz, 1988: 190-191). Dolayısıyla sığınmacıların varlığı Kilisli halkın sığınmacılara karşı beslediği merhamet hissi ve katlanma duygusu yerini sığınmacıların kent yaşamının her alanında olumsuz etkilerin hissedilmesiyle endişe ve öfkeye bırakmıştır. Nitekim Kilislilerin %63'ü Suriyelileri iç savaş öncesi gerek sınır komşusu olarak gerekse ortak kültürel ve dini bağların etkisiyle

kendisine yakın görmekteyken şehirlerine gelen Suriyelilerin farklı kültür ve yaşam tarzında sahip olduklarını tecrübe etmesi sonucu halkın %74'ü Kilis'te sığınmacılarla birlikte yaşamaya olumsuz baktığını ve %60'ı da Suriyelilerin yaşam biçimi ve davranışlarından rahatsız olduğunu beyan etmektedirler (Yaşar, 2017: 42 - 60).

Tablo 3-43: Asayiş Olayları Suriyelilerin Suça Karışma Oranları

Yıl	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyeli Suç Oranı
2013	2.543	101	%4
2014	3.026	775	%26
2015	3.471	962	%28
2016	3.624	1.029	%28
2017	3.647	865	%24
2018	3.028	788	%26

Tablo 3-44: Kaçakçılık ve Organize Suçlar (KOM) İstatistikleri

Yıl	Toplam Suç Sayısı	Suriyelilerin Karıştığı Suç Sayısı	Suriyeli Suç Oranı
2014	707	238	%34
2015	676	264	%39
2016	410	93	%23
2017	500	86	%17
2018	434	48	%11

Kaynak: Tablo 3-43 ve 3-44 Araştırmacı tarafından Kilis Valiliği Emniyet Asayiş Brifinglerden derlenmiştir

Suriyeli-Türk ayrımının belirginleşmesi ve toplumsal yaşam içerisinde zıtlıkların karşı karşıya gelmesi zamanla güvenlik olaylarına dönüşmüştür. Bir başka araştırmada Kilis'te Suriyelilerin suçlarda artışa yol açtığını söyleyenlerin oranı %77,5 oranında evet cevabını vermektedir (Memiş, 2015: 106). Kilis'te sığınmacıların yabancı (öteki/farklı kimlik) olarak görülmesi algısıyla şekillenen göçmen-suçlu, Suriyeli-suç algısını besleyen rakamlar Tablo 3-43 ve 3-44'de yer verilen İl Emniyet Müdürlüğünden alınan 01.01.2013- 31.12.2018 arasındaki istatistiki asayiş olayları ve kaçakçılık ve organize suçlar verileri ortaya koymaktadır. Kilis asayiş olayları kişilere karşı, mala karşı, topluma karşı, millete-devlete karşı ve uluslararası suçlar olarak alt kategorilere ayrılmaktadır. Bunlar içerisinde kişilere karşı işlenen suçların genel asayiş suçları ortalamasından daha yüksek olması iki topluma mensup kişilerin farklı dil, kültürden kaynaklı anlaşma ve uyum sorunu olduğuna işaret etmektedir. Kişilere karşı işlenen suçların gelecekte iki toplum arasında kin, nefret ve önyargıları besleyerek göçmen-suç eşleştirmesini tetiklediği de unutulmamalıdır. Tablo 3-43 ve 3-44'deki asayiş olayları Kilis'te yaşanan her dört asayiş olayından birisi veya birisinden fazlası Suriye uyruklu kişi tarafından gerçekleştirildiğini göstermektedir. Şehirde kümülatif olarak asayiş olaylarındaki sayısal artış sığınmacı nüfus artışının olduğu ortamda gayet doğaldır ancak gerek sığınmacıların kendi aralarındaki vakaların tabloya yansımaları gerekse kişi ve mala karşı asayiş olaylarındaki oranlar birlikte düşünüldüğünde esasında sığınmacıların nüfusa oranla suça bulaşma oranı düşük olduğu kavranacaktır. Diğer yandan sığınmacıların karıştığı nitelikli suçların (kaçakçılık ve organize suçlar) alt kategorisi; narkotik, kaçakçılık, mali ve organize suçlardır. Kilis'te 2014 ve 2015'te yüksek olan Suriyelilerin karıştığı KOM suçları, sonraki yıllarda ciddi azalma göstererek %39'lardan %11'e kadar gerilemiştir. Bu oransal düşüş paralelinde toplam suç sayısı 700'lerden 400'lü rakamlara gerilemiştir. Bununla birlikte 2014-2017 yılları arasındaki kaçakçılık ve mali suçların yarısını Suriyeli uyruklu olanlar işlerken, 2018'de ciddi bir düşüşle %20'nin altına kadar gerilemiştir. Türkiye geneli 2014-2017 yılları arası Suriyelilerin karıştığı asayiş olayları oranı %1,2'lik ortalama aynı dönemde Kilis'te Suriyelilerin il nüfusa oranının doğal yansımaları olarak Türkiye ortalamasından yaklaşık 20 misli olarak %27 oranında gerçekleşmiştir. İlişikteki tablolarda sığınmacıların güvenlik ve asayiş bozucu etkisi nüfusuna oranla düşük sayılabilecek

seviyede olsa toplumun Suriyelilerin çok sayıda suç işlediği algısının değişmesi mümkün görünmemektedir.

Suriyeli Sığınmacıların asayiş ve kaçakçılık suçları dışında sorumlu tutulduğu bir başka güvenlik sorunu roketli saldırılardır. Suriye sınırına 8-10 km'lik mesafede yer alan Kilis kent merkezinde dağınık ve barınma merkezlerinde toplu halde yaşayan ortalama yüz binden fazla sığınmacının varlığı roketli saldırılar sonrası sorgulanmıştır. Suriyeli nüfusun kentte varlığından mütevellit sınır ötesinden şehre 2016 yılından itibaren-2018 yılı Mart-Nisan ayları arasında terör örgütlerince gerçekleştirilen roketli saldırılar kentin genel güvenliğini bir süre risk altında bırakmıştır. Nitekim 2016 yılında DEAŞ ve YPG tarafından yapılan roketli saldırılar şehrin güvenliğini topyekûn etkileyerek resmi ve gayri resmi yaşam durma noktasına gelmiştir. Bu süreçte eğitim-öğretime ara verilmiş hatta kimi kamu görevlileri görevini bırakmış veya tayin talebinde bulunmuş, ticari hayatta esnaf kepenk kapatmıştır. Kilis vilayetindeki roketli saldırılar toplumsal psikolojide çöküntüye yol açarak herkesin can ve mal güvenliği endişesi yaşamasına ve bundan dolayı şehrin tüm yaşam alanlarının hayatın olağan akışının bozulmasına neden olmuştur. Kilis Belediye Başkanıyla 2016 yılındaki roketli saldırılara ilişkin yapılan görüşme kentte yaşanan güvenlik sorunun vahametini özetler niteliktedir;

“...2016 yılında DEAŞ ve YPG tehdidi ve roketli saldırılar Kilis'in şehir güvenlik algısını ortadan kaldırmasıyla yerel halk Suriyelileri sorumlu tutmaktaydı, zira çok sayıda Suriyelinin yaşadığı yeri terk ederek Kilis'e gelmesi sınır ötesinde boşluğa yol açmasıyla terör örgütleri kolayca mevzi kazandı bir de buna Kilis'te yaşayan Suriyelilerin çok sayıda olması eklendiğinde intikam amaçlı saldırıların Kilis'e yapılmasıyla şehrin huzur ve güvenliği bozuldu ve insanlar yüzyıllardır yaşadığı şehri güvenlik zaafı nedeniyle geçici de olsa terk etmek zorunda kaldı ve bundan dolayı da olsa Suriyelileri sorumlu tuttu...Belediye olarak halkın ve esnafın yoğun eleştirilerine maruz kaldık, TV'lere çıkarak durumun vahametini anlatmaya çalışsak da şehirde travmatik bir etki oluştu”

Kilis'in maruz kaldığı 2016-2018 yılları arasında sınır ötesinde yapılan roketli saldırılarla durma noktasına gelen kent sosyoekonomik yaşamında can ve mal kayıplarına yol açan saldırıların bilançosu; 27 ölüm, 129 yaralı, yüzlerce araç, ev ve iş yerinde hasarlar şeklindedir. Kilisli bu süreçte sığınmacıların ülkesini terk etmesiyle oluşan boşluğun terör saldırılarına zemin hazırladığı düşüncesiyle sığınmacılara

kızgındır. Ancak yaşanan güvenlik zafiyetinin her iki toplumu olumsuz etkilediği göz ardı edilmemelidir mesela sadece 2016'daki roketli saldırılarda ölen 22'den 9'u Suriyeli Sığınmacı iken, yine 2018'de atılan roketten hayatını kaybeden 2 kişiden birisi de yine Suriye uyrukludur.

Kilis'e ilk sığınmacı kafilesinin geldiği 17.03.2012 tarihinden araştırmanın bitişi tarihi 30.06.2019 arasında kitlesel sığınmacı göçü Kilis'in demografik, ekonomik, sosyal, kültürel, kamusal ve yerel hizmet alanlarındaki tüm konu başlıklarında olumlu ve olumsuz sonuçlara yol açmıştır. Kilis halkının sığınmacı algısı kamu ve yerel hizmetlerde nicelik ve nitelik kaybına bağlı olarak olumsuz olsa da zamanla sığınmacıların varlığından avantaj sağlayan olumlu sonuçların ortaya çıktığını sahadan elde edilen veriler ve görüşler ortaya koymaktadır. Araştırma (H4)'e ilişkin Suriyeli Sığınmacıların şehre olan olumlu-olumsuz etkileri Tablo 3-45'de özetlenerek sunulmuştur.

Tablo 3-45: Sığınmacıların Kilis'e Etkileri (Özet)

Kategori	Yaşanan	Etki	Sonuç
Demografik	Sığınmacı sayısında öngörülemeyen artış 819 (2012), 98.000 (2014), 118.007 (2019)	Yerel halkın gelecekte azınlığa düşme kaygısı, bazı mahallelerde Türk/Suriyeli oranında yerel halk aleyhine dengesizlik,	olumsuz
Tanıtım	Ulusal ve uluslararası alanda sığınmacıların 'ana şehri' unvanıyla nüfusundan fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan kent özelliği	Yerli-yabancı basın, üst düzey ziyaretlerin ilgi odağı olarak sığınmacılara kucak açan kent imajıyla Dünya gündemine oturarak kentin uluslararası çapta bilinirliğe kavuşması	olumlu
sosyoekonomik (dezavantajlar)	Suriyelilerin istihdam ve iş piyasasına kayıtsız olarak girmesi	Türklerin ortalama ücretlerin düşmesi, yerelde hayat pahalılığı, haksız rekabetin yerel işveren ve çalışanları	olumsuz

		olumsuz etkilemesi	
sosyoekonomik (avantajlar)	hükümet tarafından verilen vergi erteleme, istihdam, teşvik, kredi, tazminat vb. sosyoekonomik(mali) destekler, geçici ve kalıcı istidam fırsatları	Olumsuz etkilerin giderilmesine doğrudan ve dolaylı mali destekler, kayıtlı istihdam ve gelirin artması	olumlu
Sosyo-Kültürel	Yaşam tarzı farklılıkları, çok eşli ve çok çocuklu aile yaşamı, şehrin kenar mahallesinde kümelenme, çarpık binalarda yaşamın sağlıksız ve imarsız kentleşmeye yol açması	İki farklı toplumun hayatın her alanında karşı karşıya gelmesinin sosyal uyum(istikrarı) bozma riski, sosyal yapının melezleşmesi, çok çocuklu ve çok eşli aile yapısının Türk aile ve kadınlara verdiği tedirginlik	olumsuz
Sosyal Sorunlar	Kayıt dışı istihdamın ve çocuk işçilerin artması (Suriyeli), eğitim-öğretim çağındaki kayıp nesil sorunu	İstihdam piyasasını bozan düşük ücretli çocuk işçiler sorunu, gelecekte kayıp neslin toplumsal denge ve huzuru bozacağına dair kaygı	olumsuz
Dış Ticaret	İhracatta sert düşüşün telafi edilerek sınır ötesi ticaretin daha hacimli olarak canlanması	11 milyon dolara gerileyen ihracatın sonraki yıllar 60-70 milyonlara çıkması	olumsuz/ olumlu
Ticari	Suriyeli esnaf - sanatkârlar ve iş adamlarının kayıt dışı	Yerel esnafın aleyhinde ticari hayattaki haksız rekabetin ticari dengeyi	olumsuz

	faaliyetleriyle haksız rekabet ortamının doğması	bozuması	
Ekonomi	Suriyeli tüketici, esnaf-şirketlerin ekonomik canlılığa katkıda bulunması	Birikim/Yatırımların Kilis ekonomisine sıcak para olarak girmesiyle ticari yaşamdaki canlılık	olumlu
	Suriyeli esnaf-çalışan ve iş adamlarının vergi ve prim ödeyerek kayıtlı çalışmaya yönelmesi	Zamanla kayıtlı çalışma eğilimin gelişmesiyle haksız rekabetin azalması	olumlu
Eğitim-Öğretim	Suriyeli çocuk sayısı ve öğrencilerin fazlalığının derslik soruna yol açması	Tekli eğitimden ikili eğitime geçiş, yetersiz fiziki ortam, kalabalık sınıf ortamında düşen eğitim kalitesi	olumsuz
	Kalabalık ve karma sınıflarda Türk-Suriyeli öğrencilerin birlikte eğitim alması	Türk öğrencilerin akademik ders başarısının düşmesi	olumsuz
	Suriyeli öğrencilerin yaşadığı zorluklar ve okullaşma oranı (% 52) Türkiye ortalaması altında kalması	dil ve öğrenme sorunları, çocuk işçiler sorunlarının gelecekte kayıp nesil sorununa dönüşmesi	olumsuz
Sağlık	Suriye'den gelen ve Suriyeli hastaların sayısı ve hizmet ihtiyacının sürekli artması	Kilis devlet hastanesinin Suriye'de savaştan yaralananların adresi olduğuna dair kanaatin yaygınlaşması	olumsuz
	Suriyelilerin sağlık hizmet talebindeki	muayene vd. sağlık hizmetindeki aşırı	

	yoğunluk ve artışın yerel halkın sağlık hizmetine erişimini zorlaştırması	yoğunluğun yerel halkın yerel halkın sağlık hizmet kalitesini aşağıya çekmesi	olumsuz
	Suriyelilerin sağlık hizmet talebindeki artışa yönelik alınan ilave tedbirler	Suriyelilerin sağlık yüküne azaltan göçmen sağlığı birimleri kurulması ve yeni hastane yapımı planlanması	olumlu
Sosyal Hizmet ve Yardımlar	Ulusal ve uluslararası yardım kuruluş ayni-nakdi yardımları	Yerel ekonomiye katkı sağlarken yerel halkın yükünü de azaltıştır	olumlu
	Yerel halka merkezi yardımlar ve yardım derneklerinin sağladığı destekler	Suriyeli-Türk gerginliğini azaltmaya yönelik çalışmaların yerel halkı rahatlatması	olumlu
Güvenlik	Suç türleri ve kategorilerinde; kaçakçılık, organize suçlar ve asayiş olaylarında artışlar	Türk toplumunu rahatsız ve tedirgin ederek, sosyal barışı tehdit etmesi	olumsuz
	Roketli saldırılarla kent güvenliğinin bozulması (can ve mal kayıpları)	Kilis'in genel güvenlik sorunu yaşamasıyla ortaya çıkan güvenlik zafiyeti kırılğan şehir imajı	olumsuz
Yerel Hizmetler	Temel belediyecilik hizmetlerinin iki toplum arasında paylaşılması, sığınmacıların aşırı talep ve kullanımı	Yerel hizmet kalite ve miktarının Türkler aleyhine azalarak yerel hizmetlerle ilintili yaşam kalitesinin düşmesi	olumsuz

Geçici Barınma Merkezleri	Barınma Merkezlerinde kalanların şehre yük olmaması bilakis toplum refahına katkısı	Sığınmacı yükünün GBM'lerde şehrin üzerinden alınması ve sığınmacıların varlığının sağladığı istihdam ve iktisadi avantajlar	olumlu
---------------------------	---	--	---------------

3.3. GÖÇ BASKISINI AZALTMAYA YÖNELİK TEDBİRLER

2011 Suriye Krizinin derinleşerek komşu ülkelere yönelen kitlesel sığınmacılar sorununa dönüşmesi Suriye sınır hattında 911 km'lik kara sınırında 13 hudut kapısı bulunan Türkiye'nin sınır ve iç güvenliği bakımından tehdit unsurudur. 2011 Suriye Krizi öncesi sınırın karşısında tek aktör olan Suriye devletinin yerini iç savaşla birlikte egemenlik iddiasında bulunan terör örgütlerinin alması sınır ve iç güvenlik tehdit algısını derinleştirmiştir. Suriye sınırı hemen gerisinde rejimin hâkimiyetinden çıkan yerleşim bölgelerinde YPG ve DEAŞ gibi terör örgütlerinin etkinliklerini artırmaları gerek ilave sığınmacı yükü oluşturması gerekse sığınmacıların geri dönüş ihtimalini imkânsızlaştırarak Türkiye'nin daha fazla güvenlik tedbiri almasını gerekli kılmıştır (Uzman, 2016: 146). Nitekim Türkiye'nin güney sınırlarına sığırayan iç karışıklıklar ve kitlesel nüfus hareketleri sadece sığınmacı yükü olarak Türkiye'ye yansımakla kalmamış zamanla terör örgütlerinin saldırılarında hedef ülke haline gelmiştir. 2016 yılı Nisan ayında sınır ötesinden Kilis'e atılmaya başlayan roketler, Şanlıurfa ve Mardin illerinde sınırdaki DEAŞ ve YPG'nin terör koridoru faaliyetleri Türkiye'nin sınır güvenliği ve iç güvenlik tehdit algısı yerini güvenlik tehlikesine bırakmıştır. Suriye'nin kuzeyindeki (Türkiye'nin güney sınırları) otorite boşluğunu fırsat bilen terör oluşumlarının baskıları sınır ötesindeki güvensiz ve güvencesiz ortamın yeni kitlesel göç dalgalarını tetikleme ihtimaline karşı Türkiye'nin muhtemel göç dalgalarını ve sınır güvenliğini önleyici kolluk faaliyetlerine başvurmasına yol açmıştır (İDEKOM Brifing, 2019). Türkiye'nin güneyinde Suriye sınır hattında sınır ve ulusal güvenliğini tehlikeye düşüren terör oluşumlarının fiili saldırılarına (PKK/KCK/PYD-YPG ve DEAŞ'a) karşı Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) 2016 yılı Ağustos ayı Fırat Kalkanı ve 2018 Ocak ayında

başlatılan Zeytinalı askeri harekâtlarını gerçekleştirerek sınır ve ulusal güvenliğini korumak durumunda kalmıştır. Türkiye'nin gerçekleştirdiği operasyonlar BMGK'nin terörle mücadeleyle yönelik özellikle 1624 (2005), 2170 (2014) ve 2178 (2014) sayılı kararları ve BM sözleşmesinin 51'inci maddesinde yer alan meşru müdafaa hakkı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Türkiye sınır ötesindeki askeri güç kullanırken kendi güvenliğini sağlamakla birlikte Suriye'nin toprak bütünlüğüne saygılı olarak hudut güvenliği ve bölgedeki istikrarı sağlamayı amaçlamıştır (İnce, 2020: 71-73). Fırat Kalkanı (2016) ve Zeytinalı (2018) adı verilen askeri operasyonları sayesinde Suriye sınırındaki Kilis, Hatay ve Gaziantep il sınırlarını ve güvenliğini tehdit eden terör yapılanmaları bertaraf edilerek gerek ulusal güvenlik gerekse sınır illerin güvenliği sağlanmıştır. Türkiye'nin sınır ötesi askeri tedbirleri aynı zamanda sınır gerisinde sığınma arayışı içindeki Suriyeliler için güvenli bölge tesisi hedeflenmiştir. Nitekim bu sayede Türkiye'den gönüllü geri dönüşle bölgeye dönmek isteyenlere uygun ortam hazırlanmış ve bölgeden Türkiye'ye olası kitlesel sığınma hareketlerinin de önüne geçilmeye çalışılmıştır.

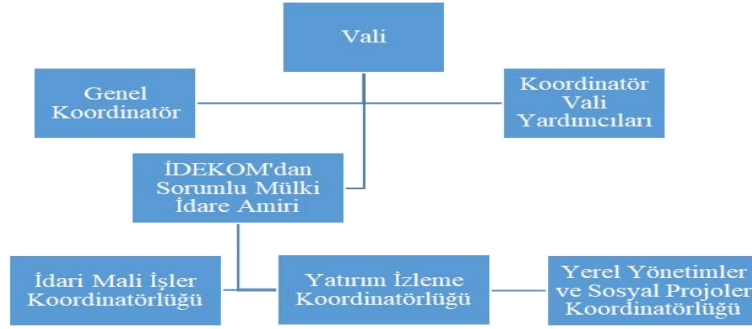
Türkiye'nin icra ettiği güvenlik operasyonları sonrası tekrar terör yapılanmasının önüne geçilebilmesi ve güvenli bölge algısının yerleşmesi için Hatay, Kilis ve Gaziantep illerinde il valilerinin ve görevli mülki idare amirlerinin öncülüğünde yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Türkiye'nin güney sınırında yaşamın normalleşmesi amacıyla; insani yardımların koordine edilmesi, bölgenin bozulan altyapı ve sosyoekonomik ihtiyaçların düzene kavuşması ve yönetim zafiyetinin önüne geçilmesi için sınır ötesinde bulunan Suriyeli yerel meclislere destek olacak birimler ihdas edilmiştir (Kilis Valiliği İDEKOM Brifing, 2019). Başbakanlığın 25.11.2016 tarihli talimatıyla kurulan sınır illerindeki Valiliklerde mülki idare amirleri yönetim ve koordinasyonunda kurulan Suriye Görev Gücü (SGG) sınır ötesindeki yaşamın düzene kavuşturularak muhtemel göçün önüne geçilmesi amacını gerçekleştirecek geçici idari bir yapıdır. Valiliklerdeki SGG'ler sığınmacıların ihtiyaç duyduğu insani yardımların koordinasyonu, altyapı ve üst yapı işleri ile sağlık, eğitim, ticaret, güvenlik vb. alanlarda hayatın normalleşmesini sağlayacak iş ve hizmetlerin düzenli olarak yapılabilmesi için Suriyeli yerel meclislere doğrudan destek olacak şekilde tanzim edilmiştir. Kilis'te sınır geçişlerinde güvenliğin ve düzenin sağlanması amacıyla 16.03.2018 tarihinde mülki

idare amirleri sevk ve idaresinde İnsani Yardım Destek ve Koordinasyon Merkezi (İDEKOM) kurularak faaliyete geçmiştir (İDEKOM Yönerge, ek-1).

3.3.1. Kilis İnsani Yardımlar Destek ve Koordinasyon Merkezi (İDEKOM)

Türkiye'nin güney sınırında sınır ve ulusal güvenlik tehditlerini ortadan kaldırmak ve muhtemel sığınmacı göçün önlenmesi amacıyla yapılan askeri operasyonların oluşturduğu istikrarı bölgede kalıcı hale getirmek amacıyla 25.11.2016/3933 sayılı ve 30.12.2016/04573 sayılı Başbakanlık talimatları sınır ötesinde izlenecek politikayı belirlemektedir. Bahse konu talimatlar gereği merkezde Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı başkanlığında ve bölgeye komşu illerde (Hatay, Kilis, Gaziantep) mülki idare amirleri yönetiminde Suriye Görev Gücü oluşturularak Fırat Kalkanı ve Zeytin Dalı harekâtları sonrası terörden arındırılan güney sınırlarında hayatın normalleştirilmesi ve güvenli bölge oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla sınır hattı il valiliklerinde, valilerin birincil sorumluluğunda görevli mülki idare amirleri koordinasyonunda kurulan Valilik İnsani Yardımlar Destek ve Koordinasyon Merkezleri (İDEKOM) faaliyete geçmiştir. Kilis Valiliğince bu kapsamda sınır ötesinde hayatın normaleleşmesine yönelik yürütülen çalışmaların tek bir merkezden koordinasyonu sağlayacak İDEKOM kurularak faaliyete geçmiştir. 16.03.2018 tarihli İDEKOM Yönergesiyle kurulan Kilis Valiliği İDEKOM'un temel amacı Türkiye'nin sınır ötesi politikasının yürütme vasıtası olarak Kilis Valiliğince sorumluluğu üstlenilen 111 km'lik sınır hattında yer alan Suriye'nin Azez, Marea, Soran ve Çobanbey yerleşim bölgelerinde muhtemel göç dalgasını önleyici tedbirlere başvurulmasıdır. Kilis sınırına yakın yerleşim yerlerinde yaşayan Suriyelileri iç savaşın yıkıcı etkilerinden hızla uzaklaştırarak kamu, sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamın tekrar canlandırılarak güvenli ortamının tesis edilmesi İDEKOM'un sorumluluğundadır. Valilik İDEKOM Yönergesinde geçici bir idari teşkilat olarak oluşturulan İDEKOM Şema 3-9'da yer verilen yatırım izleme, idari mali işler, yerel yönetimler ve sosyal projeler koordinatörlükleri vasıtasıyla faaliyette bulunmaktadır. Bu birimler vasıtasıyla Kilis 111 km'lik sınır hattındaki 10-15 km derinlikteki mesafede yer alan bölgede yaşayan yaklaşık 700 bin civarındaki Suriyelileri temsil eden yerel meclislerle işbirliği yapılarak altyapı, üst yapı yatırımları ve gündelik yaşamsal ihtiyaçların karşılanmasına katkı sağlayacak işler düzenli olarak yürütülmektedir.

Şema 3-9: İDEKOM Teşkilat Şeması



İDEKOM'un görevlerini belirleyen yönergede Fırat Kalkanı ve Zeytindalı harekâtlarıyla terörden arındırılan bölgede yaşayan Suriyelilere yönelik bölgede ulusal ve uluslararası yardım kuruluşları, kamu kurumlarının sağladığı destek ve hizmetlerin güvenli şekilde yapılması, bölgedeki kamusal iş ve hizmetleri yürütmeye çalışan desteklenerek yerel meclislerin sağlıklı çalışabilmesi amacı vurgulanmaktadır. İDEKOM insani yardım ve alt-üst yapı destek işleri yanı sıra Türkiye-Suriye arasında sınır ticaretini de güvenli hale getirilerek ekonomik hayatın hızla canlandırılması amacını taşıması kurulan birimin çok fonksiyonlu adeta katalizör olarak işlev gördüğü açıktır. Bölgedeki sosyal, ekonomik ve kültürel yaşamın yeniden canlandırılması için Valilik İDEKOM aracılığıyla çalışmalar ve koordinasyonun sağlanması fikri esasen NATO ve ABD'nin yaptığı askeri operasyonlar sonrası başvurduğu yöntemdir. Bu sayede savaşın yıkıcı izlerini kısa sürede sivil-asker işbirliği ile silinmesi ve gündelik yaşamın güvenli bir şekilde akışının sağlanması politikası hayata geçirilmeye çalışılmaktadır (Polis Akademisi Başkanlığı, 2020: 64). Valilik İDEKOM'un temel işlevi özelde Kilis'in sınır ve şehir güvenliği ve genelde ulusal sınır ve iç güvenliğin sağlanmasını temin edecek sınırdaki güvenli tampon bölge oluşturmaktır. Kilis sınırındaki bölgede 700 bin kişinin gündelik yaşamın huzur ve güvenliğini sağlayacak her türlü kamu hizmetleri ve yardım faaliyetleri Valilik İDEKOM aracılığıyla gerçekleştirmeye devam etmektedir.

Kilis Valiliği İDEKOM faaliyetlerini koordine eden mülki idare amirleri (vali yardımcıları) yapılan görüşmede;

“Yaklaşık 700 bin kişinin yaşadığı bölgede yerel meclisler aracılığı ile yardım ve yatırımların yapılarak savaş sonrası ve sonrasında göre güvenli bir bölge oluşturulduğunu, altyapı ve üst yapıda her geçen gün iyileştirmeler yapıldığını, bölge dışındaki yerlere göre güvenli ve cazip bölge oluşturulduğunu, yapılan işlerin Suriyelilerin güvenliği ve normal yaşama dönüşü sağlaması yanında Kilis’in ve ülkemizin sınır güvenliğine, yapılan sınır duvarları ile birlikte değerlendirildiğinde yeni sığınmacı akını durdurduğu gibi başka bölgelerden ülkemize yönelecek insan akınına karşı da tampon bir bölge olarak düşünüldüğünde İDEKOM olarak yapılan işlerin Suriyelilerin güvenliği ve esenliği kadar ulusal güvenliğimize katkı sağladığını”

vurgulamaları sınır hattında güvenli bölge oluşturarak muhtemel göçleri önleme ve Türkiye’den ülkesine geri dönmek isteyen sığınmacıları geri gönderme amaçlarını taşıyan politikayı hayata geçirecek faaliyetlerin yürütüldüğü anlaşılmaktadır.

Kilis Valiliği sorumluluğunda oluşturulan güvenli bölgede insani yardımlar Kızılay ve AFAD tarafından yapılmakta ve koordinasyon sağlanmaktadır. Kızılay’ın Suriye Krizi başlangıcı 2011 yılından 2019’un ilk altı ayı arasında Kilis’teki Öncüpınar ve Çobanbey Gümrük kapılarından Suriye tarafına barınma, gıda ve gıda dışı yaptığı yardımların değeri 791.193.523 TL’yi bulmuştur (Kızılay Brifing, 2019). AFAD Çobanbey Lojistik Merkezinde mülki idare amiri (vali yardımcısı) nezaretinde Ağustos 2016 Fırat Kalkanı ve Ocak 2018 Zeytindalı askeri operasyonları sonrası oluşturulan bölgede yaşayan 700 binden fazla Suriyeli(sığınmacılara) insani destek ve yardımlar düzenli olarak yapılmaktadır. Bu kapsamda Çobanbey Lojistik Merkezi üzerinden 28.03.2019 tarihi itibarıyla 295.386.724, 71 TL değerinde insani yardım yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir (AFAD Çobanbey Lojistik Depo Brifing, 2019). Kilis sınır ötesinde güvenli bölge oluşturarak muhtemel göç dalgaları önüne geçme ve geri dönüşleri teşvik edecek ortamın hazırlanması için sadece insani yardımların miktarı 1.1 milyar TL’yi aşmıştır. Valilik İDEKOM yönetim ve koordinasyonunda kamu kurumlarının altyapı ve üst yapı yatırımları ile kamu hizmetlerini gerçekleştirecek Suriyelilerin eğitim ve diğer giderleri hesaba katıldığında yapılan çalışmaların boyut ve büyüklüğü kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Türkiye’nin Suriye güney sınır hattında güvenli (tampon) bölge oluşturarak kendi sınır ve ulusal güvenliğini korumaya yönelik faaliyetlerini sınır illerindeki valiliklerin İDEKOM birimi koordine etmektedir. Suriye sınır gerisinde güvenli (tampon) bölge tesisi sayesinde kamplarda ve iptidai barınma koşullarında yaşam savaşı

veren Suriyeli Sığınmacıların güvenliğini sağlama ve temel ihtiyaçlarını karşılayarak Türkiye'ye gelme olasılığını düşürme ve hatta Türkiye'den Suriye'ye geri dönüşlere uygun ortam hazırlama rol ve fonksiyonu Valilik İDEKOM'lar üstlenmiştir. Bu geçici birimler eliyle yerel oluşumlarla işbirliği içerisinde meşru zeminde gelecekte istenmeyen grup ve terör örgütlerinin güvenli bölge dışında tutarak sınır ve iç güvenlik stratejisinin korunması amaçlanmıştır.

3.3.2. Sınır Güvenliğine Yönelik Fiziki Önlemler

Sınır güvenliği bir ülkenin hava, deniz ve kara sınırlarının korunmasını temin eden fiziki tedbirler ve uygulamaların bütünüdür. Sınır güvenlik ihlali yasa dışı geçişle kişi ve toplum güvenliği ve huzurunu bozucu eylemlerden yasa dışı göç, insan ve eşya kaçakçılığı, uyuşturucu, terörizm suçları gibi suçların işlenmesine kaynaklık etmektedir. Bu yaklaşım temelinde göçü suç ve göçmeni potansiyel suçlu görerek istenmeyen insan hareketi olarak tanımlama alışkanlığı yatmaktadır (Topçuoğlu, 2012:507). Ulus devletin kamu düzeni ve istikrarını, toplumun demografik güvenliğine bağlı kültürel kimliğinin korunması, sosyal güvenlik sistemini bozucu etkileri ve sonradan ortaya çıkan pek çok soruna sınırdan kaçak geçen yasa dışı göçmenler çanak tuttuğundan sınır güvenliğinin temini ulus devletin egemenlik hakkının gereği olarak görmektedir (Gök, 2016: 72). Göç alan ülke ve toplumların göç ve iltica alanında öncelikli konu başlığı sınır güvenliğini sağlamada görevli ihtisas biriminin başvurduğu fiziki tedbirler gelmektedir. Ulus devletlerin egemenlik haklarının gereği olarak düzensiz göçü sınır ötesinde tutmada başvurduğu ilk mekanizma sınır yönetim ihtisas birimi ve fiziki tedbirlerdir. Küreselleşme çağında kontrol edilmesi zor insan hareketliliğinin yaygınlaştığı günümüzde göç alan egemen devlet (ABD-Meksika sınırına örülen güvenlik duvarı) ve topluluklarca (AB ortak sınır güvenlik birimi FRONTEX) istenmeyen insan hareketlerinin önlenmesinde başvurdukları ihtisas birimi ve temel fiziki caydırıcı sert tedbirler olarak karşımıza çıkmaktadır (Deniz, 2020: 243). Ulus devletin sınır güvenlik ihlalini kamu düzenine meydan okuma algısı göçmenlerin yasa dışı göçe bağlı suç türlerine bulaşması sorununun kaynağında çözülebilmesi için sınır güvenlik tedbirlerinin önemine işaret etmektedir.

Türkiye'nin sınır güvenliğine ilişkin görevli ve yetkili kurumların çokluğu, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun sağlam hukuki ve idari temele oturtulmaması

sınır güvenliğinde zafiyetlere yol açan en önemli faktördür (Kaya, 2013: 7). Türkiye'nin en uzun sınırlara sahip komşusu Suriye ile siyasi ve ticari ilişkilerin oldukça iyi olduğu 2011 Suriye Krizi öncesinde sınır güvenliği ve tehdit algısı en düşük seviyede olsa da sınır kapılarındaki güvenlik önlemleri, mayınlı araziler ve sınırdaki askeri karakollar vasıtasıyla sınır güvenliğini sağlamaktaydı. Bu dönemde arazinin müsait olduğu yerlerden kaçak geçişlerin (göçmen ve ticari meta kaçakçılığı) yaşandığı bilinen bir vaka olsa da barış zamanında önemli bir sorun yaşanmamıştır. Ancak 2011'de Suriye Krizinin patlak vermesiyle iç savaşın kısa sürede güney sınırimıza yakın yerlere sıçraması güney sınırlarında otorite boşluğunun doğmasına yol açmıştır. Bu durumdan faydalanan DEAŞ ve PKK/YPG terör örgütleri güney sınırında kontrolü eline geçirerek sınır ve iç güvenlik bakımından tehdit unsuru olmuştur. Türkiye'nin iltica politikasını temsil eden açık kapı politikası sayesinde bir taraftan sınırlardan geçen kontrolsüz kitlesel göçler gelenlerin gerçek niyet ve kimliklerini tespit etmenin zorluğu yanı sıra diğer taraftan terör örgütlerinin sınırlarımıza gelip yerleşmesi sınır ve iç güvenliğimiz açısından ciddi riski içinde barındırmaktadır.

Bir başka ifadeyle, Türkiye'nin istikrarsız bölge ve ülkelere komşuluğu ve Suriye gibi ülkelerle kontrol edilmesi göç uzun kara sınırlarının olması Suriyeli Sığınmacıları krizinde olduğu gibi ulusal güvenliğin bir parçası olarak sınır güvenliği her an diken üstünde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2011 Suriye Krizinin patlak vermesiyle Türkiye'ye yönelen kitlesel insan hareketliliği sınırdan yasal ya da yasal olmayan yolla kolay geçişi zamanla akut güvenlik tehlikesine dönüşmüştür. Türkiye'nin güvenlik kaygıları Suriye krizinin ilk dönemlerinde insani mülahazaların gerisinde kalsa da ilerleyen süreçte sınır güvenliğinin sadece askeri önlemlerle kontrol altına alınmasının fiili zorluğunu gösteren terör saldırıları dikkatin sınır güvenliğine çevirmesine neden olmuştur. Bunlardan en önde gelenleri 2013 yılında Cilvegözü sınır kapısında Reyhanlı patlamalarında 58 kişinin yaşamını yitirmesi ve 100'den fazla yaralanması gibi terör eylemleri (Kınalıtopuk, 2014: 57-58) ve 27 ölümlü 100'den fazla yaralıya neden olan Kilis vilayetine yönelik Nisan 2016 ve Ocak 2018 tarihlerinde başlayan roketli saldırılardır. Reyhanlı ve Cilvegözü patlamaları ve Kilis'e yönelik roketli saldırılar kamuoyunun dikkatini sınır güvenliğine odaklanmasına neden olmuştur. Esasen Suriye'den 2011 yılından itibaren kitlesel göç hareketiyle gelenlerin koşulsuz kabulü gelenlerin yeterince kontrol edilememesi sınır güvenlik zafiyetini artırmıştır.

Türkiye'nin açık sınır politikasına dönüşen sığınmacı kabulün en yoğun olduğu 2011-2015 yılları arasında Türkiye'nin Suriye ve Irak kara hudut kapılarında yakalanan şahısların %67'sinin Suriye sınırındaki illerde yakalanması bu gerçeği gözler önüne sermektedir. Nitekim 13 hudut kapısı bulunan 911 km'lik Suriye sınırını tek başına var olan fiziki imkânlarla kontrol etmenin zorluğuna Suriye'deki iç savaştan kaynaklı otorite boşluğu eklendiğinde sınır güvenlik zafiyetinin yaşanması doğaldır. Bu konjonktürel ortamda etkili sınır yönetim sistemi (modeli) ihtiyacı daha fazla hissedilmiştir (Yeşiltaş, 2015: 18 ve 30). Göç ve iltica yönetim kapsamında yer alan sınır güvenliği ve korunma sorumluluğunu güvenlik bürokrasisine bırakan Türkiye, Suriye Kriziyle birlikte yaşadığı acı tecrübelerle değişim ihtiyacına uygun hareket etmeye başlamıştır. Bu konuda ilk adım olarak askeri yöntemlerin etkinliği konusunda hudut özel harekât komando taburu oluşturulması ve sorumlu sınır karakollarının tek bir merkezi komutanlık altında toplanarak sınır güvenliğinde eşgüdümün sağlanması yoluna gidilmiştir (Yeşiltaş, 2016: 32). Sınırların güvenliğinden sorumlu Kara kuvvetleri, Emniyet, Jandarma ve diğer kurumların eş güdümüyle hudut illerinde sınırların korunması, sınır güvenliği, insan-eşya kaçakçılığına, uyuşturucu-terörizme karşı önlemler kapsamında fiziki kapasitesini geliştirme yoluna gidilmiştir. Türkiye'nin 911 km'lik sınır hattında 3'ü demiryolu, 10'u kara olmak üzere toplam 13 sınır kapısı vardır. Türkiye-Suriye arasında, Şırnak hariç, tüm illerde sınır kapısı olup bunlardan ikisi (Çobanbey ve Öncüpınar) Kilis'te yer almaktadır (Uzman, 2016: 142). Türkiye ilk olarak sınırların güvenliğinden sorumlu kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu hukuki temele oturtmak üzere 17.03.2016 tarihli Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmeliği çıkarmıştır. Yönetmeliğin etkin uygulanmasını teminen ardından fiziki önlem olarak Türkiye-Suriye arasındaki 911 km'lik kara sınırında kitlesel ve bireysel sınır ihlalini ortadan kaldıracak 'Acil Sınır Fiziki Güvenlik Sistemi Projesi' olarak adlandırılan güvenlik duvarının inşasına girişmiştir. Suriye sınırındaki sınır güvenlik duvarı tarihte Çin Seddi ve günümüzde Meksika-ABD sınırına benzer ve bittiğinde dünyanın 3. büyük sınır duvarı olarak 2015 yılında başlanmış ve 2018 yılı sonunda tamamlanması öngörülen projenin 111 km'lik Kilis tarafı 2016 yılı sonunda tamamlanmıştır (Milliyet, 2017).

Tablo 3-46: Suriye Sınırındaki Hudut Olayları

Yıllar	Sınır Olayı			
	Yasa Dışı Sınır Olayı (Giriş)	Yasa Dışı Sınır Olayı (Çıkış)	Kaçakçılık	Toplam Sınır Olayı
2011	181	83	1.545	1.809
2012	1.596	470	2.915	4.981
2013	4.583	1.486	5.736	11.805
2014	5.450	853	2.863	15.667
2015	19.098	2.009	3.632	27.577
2016	15.013	895	266	16.172
Toplam	45.921	5.796	16.957	78.011

Kaynak: Uzman, 2016: 151

Suriye sınırındaki hudut olaylarına ilişkin 2011-2016 yılları arasında Tablo 3-46'daki Genelkurmay sınır güvenlik ihlal olayları veri analizi 2011 Suriye Krizinin patlak vermesiyle yetersiz fiziki, teknolojik ve kurumsal yapılanma eksiklerinin de etkisiyle sınır olayı sayısının hızla tırmanışa geçtiğini göstermektedir. 2011 Suriye Krizinde sınır güvenlik olay sayısı 1.809'dan birkaç yıl sonra on binlerin üstüne hatta 2015'te 27.577'ye ulaşması sınırdaki önlemlerin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Suriyeli Sığınmacıların sınır geçişlerinin en yoğun olduğu dönemler yasa dışı olayların da en fazla olduğu dönemlerdir. 2016 yılında Suriye-Türkiye arasındaki fiziki tedbir kapsamında sınır güvenlik duvarının devreye alınmasıyla sınır olaylarında ciddi düşüşlerin başladığı görülmektedir. Bu anlamda 2014-2018 yılları arasında Öncüpınar ve Çobanbey sınır kapılarından kaçak mal ve eşya geçişlerine ilişkin Kilis Emniyet Müdürlüğü verileri incelendiğinde; açık kapı politikasıyla sınır geçişlerinin azaltılarak sonra durması ve sınırda alınan fiziki önlemler sayesinde sınır ihlal ve buna bağlı suç türlerinde önemli düşüşler gerçekleşmiştir. 2011- 2015 yılları arasında Suriye Krizi etkisiyle Türkiye'nin maruz kaldığı sınır ihlali hızla artarak tarihin en yüksek seviyesine erişmiştir. Ancak 2016 yılından itibaren sınırdaki fiziki güvenlik önlemleri düşüşlerin

başlangıcı olmuştur. Suriye-Kilis hattındaki 111 km'lik sınır duvarının bitirilmesi ile 2016 öncesi 453 (2014) ve 307 (2015) olay sayısı hızla gerileyerek 100 rakamının altına inmesiyle kaçakçılık suçu ciddi olarak azalması sınır güvenlik tedbirlerinin artan etkisini göstermektedir (Kilis Valiliği Emniyet-Asayiş Brifing, 2019).

Netice de Doğu-Batı ve Güney-Kuzey göç rotası arasında yer alan ve gün geçtikçe göreceli cazip koşullarıyla hedef ülke haline dönüşen Türkiye'nin kamu düzeni ve toplumsal huzuru temininde sınır güvenliğinde hata yapma lüksü bulunmamaktadır. 2011 Suriye Krizi sonrası sınır güvenlik zafiyetine işaret eden yaşanan güvenlik olayları ülkemizin ne denli riskli ve kırılgan coğrafyada yer aldığını göstermektedir. Sınır güvenliğinde sistemli işleyen idari yapının inşası sınır ve ulusal güvenliğin muhafazası için elzemdir. Bu sayede yasa dışı göçe karşı caydırıcı mekanizma kurularak bir taraftan dayanaksız iltica başvuruları ayıklanarak düzensiz göçmenlerin ülkeye girişi önlenirken diğer taraftan göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti suç faillerine karşı etkin işleyen sınır güvenliği sağlam zemine taşınacaktır. Sınır güvenliğini sağlamada fiziki güvenlik tedbirleri, teknolojik altyapı ve imkânların geliştirilmesi elbette değerlidir ancak dağınık kurumsal görünüm ve farklı önceliklere sahip kurum personelleri sınır hattında yasa dışı göç ve diğer suç kategorilerinde etkin mücadele de zaafa neden olmaktadır. Sınır güvenliğini sağlamada profesyonel, sivil ve ihtisaslaşmış entegre sınır yönetimini icra edecek teşkilatın kurularak faaliyete geçmesi bulunan coğrafi ortamın riskini ve kurumsal dağınıklığın zafiyetlerini azaltacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu bölümde araştırma kapsamında elde edilen bilgi ve bulgular ışığında değerlendirmeler yapılarak sonuç ve öneriler geliştirilmiştir.

4.1. SONUÇ

Kutsal metinlerde ilk insan ve peygamberin Adem'in (A.S.) asıl yurdu cennetten dünyaya göçüne izafeten insanın varoluş tarihiyle yaşıt denebilecek insanın göç olgusu (Gündoğdu, 2017: 960) çağımızda küreselleşmenin etkisiyle yoğunluk, çeşitlilik ve hacmi sürekli artarak toplum, devlet ve devletler arası örgütlerin gündeminde yer almaya devam etmektedir. Göçe yol açan sebep ve saikler günümüzde evrim geçirmesine rağmen etki ve sonuçları bakımından geçmişte olduğu gibi göç alan ülkelerin kamu düzeni ve sosyal istikrarını doğrudan ilgilendirmektedir. Bu anlamda göçün aktörü birey ve kitlelerin yer değiştirme hareketini izah etmeye çalışan göç kuramlarının analiz yeteneği/geçerliliği gerek akademik çalışmaların başarısında gerekse yasal otoritelerin isabetli çıkarım ve kararlarında sağlam dayanak noktasıdır. Ancak göç hareketini inceleyen çoğu önceki yüzyıl koşullarından geliştirilen göç kuramları müstakil olarak günümüz değişen koşullarında bilhassa içerisinde parçalı kırık yapıları barındıran Suriyeli sığınma kitlesel göçün analizinde yetersiz kalmaktadır (Abadan-Unat, 2002: 4). Kitlesel sığınmacı göçleri bireysel saikle ve ekonomik amaçla gerçekleştirilen klasik göç türlerinden farklı olarak kısa sürede çok sayıda insanın aniden zorunlu yer değiştirmesiyle göç alan toplumların kamu düzeni ve toplumsal yaşamını altüst etmektedir. Nitekim 2011 Suriye Krizi sonrasında ülkesini terk ederek Dünya'da Türkiye, Türkiye'de sınır kentleri ve metropollerde yoğunlaşan kitlesel sığınmacı göçü kamu düzeni ve toplumsal yaşamı derinden sarsan etki ve sonuçları müşahhas ve güncel örnek olarak karşımızda durmaktadır. Bu minvalde nüfusuna oranla en fazla sığınmacı stokunun bulunduğu Kilis vilayetinin kitlesel sığınma yönetim tecrübesi göç ve iltica yönetiminde kitlesel sığınmaya ayrı bir parantez açılması gerekliliğini göstermektedir. Kilis vilayet incelemesi üzerinden elde edilen veri ve bilgiler ışığında mevcut göç yönetim kurgusunun kitlesel göçleri taşıma ve yönetme

kapasitesine sahip olmadığı ortaya konularak taşra göç yönetiminde değişim ihtiyacı vurgulanmaktadır.

Türkiye'nin göç-iltica tarihi ve stratejisi coğrafi konumuyla yakından ilgili olup kitlesel göç hareketlerin tekerrüründe coğrafi konum ve kültürel aşinalık parametreleri öne çıkmaktadır. Osmanlı Devleti bakiyesi üzerine kurulan Türkiye'nin kuruluşundan günümüze devlet ve toplum gündeminde göç ve iltica mevzu yer almaya devam etmiştir. Nitekim Cumhuriyet sonrası ulus devletin yaslandığı homojen toplumsal yapının inşasını amaçlayan devlet politikasının işlevsel aracı göç ve iltica olmuştur. Bu dönemden günümüze devam eden nüfusun homojenliğini sağlama ve koruma refleksine dayalı Türk soy ve harsı dışından olanlara kapatılan mültecilik kapısı Türk göç ve iltica stratejisinin temelini oluşturmuştur. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren (değişen göç profili) içsel ihtiyaçlarla birlikte dışsal faktör (AB üyelik süreci) etkisiyle göç ve iltica yönetim stratejisinde köklü değişikliklere rağmen mültecilik rezervi korunmuştur (İçduygu vd. 2014: 300-301). Bu anlamda Türk göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişimin simgesi müstakil göç yasası YUKK ve ihtisas kurumu GİB'dir. Ancak bu değişen göç ve iltica yönetimin yeterliliği Dünya ve Türkiye göç tarihinde eşi benzeri olmayan kitlesel göç yönetiminde sorgulanmaktadır. Dünya'da en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan ülke Türkiye ve Türkiye'de nüfusun oranla Kilis vilayeti kitlesel sığınma yönetim incelemesi mevcut göç yönetimin kurumsal kapasitesinin yeterlilik tartışmasına yanıt niteliğindedir. Bu minvalde Kilis vilayeti kitlesel sığınma göç yönetim tecrübesinden hareketle Türkiye'nin göç yönetim stratejisinde değişimde geline nokta bilhassa kitlesel (düzensiz) göç yönetimindeki kapasite yetersizliğine çözüm üretilmesi kamu düzeni ve toplumsal istikrarın korunması bakımından kritiktir. Türk göç ve iltica yönetimi tadil edilerek gerek değişimin esin kaynağı AB'nin göç alan ülke örnekleriyle uyumu gerekse yerel öznel şartları dikkate alan (Acer vd., 2010, 51-52) merkezde güçlendirilmiş ve yerelde katılımcı göç yönetim modeli inşa edilmelidir.

Bir başka anlatımla, Türk göç ve iltica yönetiminde değişimin 2011 Suriye Krizi sonucu yaşanan kitlesel sığınmacı göçüyle çakışması yeni göç yönetiminin kitlesel göçleri taşıma ve yönetme yeterliliğini test niteliğindedir. Göç ve iltica alanındaki mevcut idari teşkilatlanmanın en önemli sınavı Suriyeli kitlesel sığınmacılar yönetimidir (Erdoğan vd., 2017: 16). Kilis gibi sınır vilayetlerinde ve metropollerde yoğunlaşan sığınmacıların bulunduğu yerde kamu düzeni ve toplumsal huzuru bozucu etkisi tabii

olarak kamuoyunda dikkatleri mevcut göç yönetiminin yeterliliği meselesine çevirmiştir. Göç İdaresi taşra teşkilatının her vilayette farklı yoğunluktaki Suriyeli kitlesel sığınmacılar sorununa çözüm üretebilecek şekilde tasarlanıp-tasarlanmadığı yani mevcut teşkilatın illerin öznel koşullarını dikkate alarak göç yükünü taşıma kapasitesine sahip olup-olmadığı meselesi tartışmaların merkezindedir. Kilis vilayeti kitlesel sığınma yönetim tecrübesi mevcut idari teşkilatlanmanın kitlesel göç hareketlerinin (düzensiz göçmenlerin) yönetiminde veya göç yükünü taşımada yetersiz kaldığını göstermektedir. Bu açıdan kitlesel göçlerde klasik merkeziyetçiliğin ürünü göç yönetim yapısı yerine taşrada yerel dinamiklerin doğrudan katkı ve katılımıyla kurumsal kapasitesi artırılmış katılımcı yönetim modeli ikame edilmesi önerilmektedir. Yerel dinamiklerin katılımıyla oluşturulacak katılımcı göç yönetim modeli marifetiyle bir yandan merkezi idarenin taşra göç yönetim uzantısı göç idareleri güçlendirilerek kurumsal kapasite açığı giderilirken diğer yandan yerel aktörlerin katılımcılığını esas alan yerleşme ilkesi uygulanarak (TEPAV, 2005: 40) göç yük ve sorumluluğunu kurumların yetki ve imkânlarına göre paylaşılacaktır. Bu model nihai olarak il göç yönetimlerinin yerelde göç yükünü taşıma ve yönetme kapasitesi artırmak amaçındadır.

İltica ve göç yükünü taşıyan kurumun merkez ve taşra teşkilatların gözden geçirilmesi meselesi özelindeki tartışma ve öneri esasen Türk kamu yönetiminde kökü eski ama her dönem gündemi işgal eden idarenin reformu, yerleşme ve yetki devri siyasi söylem ve akademik önerileri hatırlatmaktadır (Tortop vd., 1999:191). Merkezi idare teşkilatına yönelik eleştiri ve reform önerileri eski ancak eskimeyen bir mesele olarak gerek içsel politik tartışmalar gerekse dış baskı ve eleştirilerin etkisiyle Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'la başlamış ve Cumhuriyet döneminde çok partili siyasal hayata geçilmesiyle yeniden hız kazanmıştır. Bu mevzu esas 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi anlayışını kurumsallaştıran IMF, Dünya Bankası ve AB gibi dış dinamiklerin etkisiyle güncelliğini muhafaza etmiştir (Alada, 2006: 24). Çok partili siyasi yaşam içerisinde çeşitli rapor ve projelerle (MEHTAP, KAYA vs.) somutlaşan merkezi idarenin reformu ve merkeziyetçiliğin azaltılması söylemlerinde kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin ancak taşra örgütüne yetki devri yapılması suretiyle sağlanabileceği vurgulanmaktadır. Bu açıdan Türk kamu yönetiminin reform ihtiyacı meselesi içsel politik söylem ve uluslararası konjonktürel ortamın doğal yansıması olarak ulusal iktisadi ve siyasi krizlerin değişmeyen reçetesidir (Çetin, 2010: 26). Kamu

politika ve hizmetlerini yürüten kamu örgütlerinin deruhte ettiği sorumluluğu layığıyla yerine getirilebilmesi yeterli teşkilat, yetki ve kaynakla mümkün olduğu izahı gerekmeyen husustur. Kamusal hizmetleri yerine getiren kurumların teşkilat ve yetkilerinin yeterliliği meselesi teknik olmanın ötesinde politik bir meseledir. Nitekim kamu politika ve hizmet alanına henüz dahil olan göç ve iltica kamu hizmetini taşıyacak idari örgütlenmenin nasıl olması gerektiğine dair tartışma ve öneriler dünya genelinde farklı ülkelerin yönetim pratiğindeki merkeziyetçi, âdem-i merkeziyetçi, ad-hoc yapılanmaların olduğu sivil-özel sektör çeşitli işbirliklerine bağlı olarak değişebilmektedir (Ersöz, 2009: 772). Bu minvalde ülkelerin idari rejimleri (parlamentar sistem, kraliyet, başkanlık) ve iltica ve göç konusuna verilen öneme göre kurumsal yapılanmanın anatomisi belirlenmektedir (Mutlusu, 2018: 5-10). Göç ve iltica yönetimleri incelendiğinde; bazı ülkelerde göç yönetimi tek bir bakanlık çatısı altında iken bazılarında birden fazla bakanlık tarafından koordinasyonla müştereken yönetilirken bazılarında ise yerelde çoklu işbirliği içerisinde yürütülmektedir. Göç ve iltica meselesi iç ve dış siyasi ilişkilerde önem derecesine ve siyasal örgütlenme kültürüne göre bakanlık, başkanlık ve genel müdürlük teşkilatı ancak ülkede âdem-i merkeziyetçilik etkili ise yerelde çoklu düzey işbirliklerine rastlanmaktadır. Türkiye'nin Cumhuriyetin kuruluşundan 16 Nisan 2017 Referandumuna kadar hukuken, 24 Haziran 2018 tarihinde fiilen Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişine kadar sürdürdüğü gerek parlamenter hükûmet sistemi gerekse cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemi merkeziyetçi örgütlenme ve karar alma modelini muhafaza etmektedir. Ancak AB adaylık (1999) ve üyelik müzakere süreci (2005) kamu yönetim politika ve uygulamaların gözden geçirilmesine olanak sağlasa da göç ve iltica alanında merkeziyetçi yaklaşım korunarak müstakil kamu teşkilat ve yasası çıkarılarak merkezi idare teşkilatı içine konulmuştur (Kutlu, 2004: 161). Göç ve iltica yönetim stratejisindeki değişimin ürünü müstakil yasa (YUKK) ve ihtisas kurumu (GİB) her ne kadar AB üyelik sürecinde vücut bulsa da yerel unsurların katılımını engelleyen merkeziyetçiliğin ürünü olmaktan kurtulamamıştır. Ancak bu durum kitlesel göç yönetim işleyişinde yeterlilik sorununa yol açmıştır. Bu iddiayı destekleyen gelişme Türkiye'nin etrafındaki bölgesel istikrarsızlıkların ani kitlesel sığınma hareketlerine dönüşebileceğini gösteren 2011 Suriye Krizi sonrası yaşanan kitlesel sığınmacılar sorunudur. Merkeziyetçi göç yönetiminin taşra ayağının kitlesel göçleri hazmetme

kapasitesinin yetersizliği Kilis sığınma yönetim incelemesinde ortaya çıkmıştır. Kilis vilayetinde ortaya konulan tespitten hareketle Türk göç yönetim stratejisinin taşıyıcısı ve temsilcisi Göç İdaresi merkez ve taşra teşkilatında iyileştirme yapılması gereklidir. Türk göç ve iltica yönetiminde iyileştirmeden maksat; merkezde kurumsal imkân ve kapasitesi güçlendirilmiş göç yönetim yapısı iken, taşrada yerel dinamiklerin katkı ve katılımını sağlayan katılımcı göç yönetim model önerisidir. Mevcut göç yönetiminin iyileştirme/geliştirmesi sayesinde merkezde ve taşrada bilhassa kitlesel sığınma yönetiminde göç yüküyle orantılı kurumsal kapasite artışı sağlanarak göç yükü taşınabilir, yönetilebilir ve sürdürülebilir duruma getirileceği düşünülmektedir (Ertan ve Ertan, 2017: 34).

Bir başka anlatımla, Türkiye'nin göç rotasındaki jeo-stratejik konumu ve göreceli cazip sosyoekonomik koşulları ve uluslararası koruma başvurusu yapma imkânı göçmenler için ülkeyi cazip kılan özel ve özne koşullardır. Türkiye'nin göçmenler için artan cazibesi son otuz yılda göç alan ülke olmasına yol açması Cumhuriyetten bugüne sürdürülen göç ve iltica stratejisini geçersiz kılmıştır. AB adaylık ve üyelik sürecinde göç-iltica yönetimindeki değişim pratikte 2011 Suriye Krizinin yol açtığı kitlesel sığınma yönetiminde yetersiz kalmıştır. Böylece mevcut merkez ve taşra göç yönetiminde iyileştirme yapılarak kitlesel göçleri dikkate alan merkezde güçlendirilmiş ve taşrada yerel dinamiklerin katkı ve katılımını esas alan yönetim modeline geçilmelidir. Bu model marifetiyle bir yandan merkezde göç yükü sürekli artan ülkemizin göç kaynaklı mevcut ve gelecekteki riskleri öngörüp yönetebilecek politika geliştirme ve strateji üretme kapasitesi inşa edilirken diğer yandan illerin özne koşullarına uygun göç yükünü taşınabilir kılacak imkân ve kapasiteye erişilecektir (Tavas, 2015: 445-447). Gelineen noktada Türk kamu yönetim politika üretme ve örgütlenme ve karar alma geleneğinde 2000'ler sonrası AB kurumsal kültürüne geçiş ve küresel standartlara uyum çabasıyla göç-iltica alanını da içine alan merkezîyetçi kamu yönetim politika ve örgütlenmesi değişime uğrasa da bu değişim ihtiyacı halen devam etmektedir (Kale, 2015: 164). Türkiye'nin jeo-stratejik konumundan kaynaklı aynı anda hem kaynak, transit ve hedef ülke olması yanı sıra Suriye krizi gibi çevresel risk faktörlerin yol açtığı hazmedilmesi zor göç hareketlerine dönüşmesi bu ihtiyacın varlığını teyit etmektedir. Göç ve iltica alanındaki kurumsal kapasite açığı Suriyeli kitlesel sığınmacılar meselesindeki yerel dinamiklerin katkı ve

katılım eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Suriyeli Sığınmacılar meselesinde olduğu gibi kitlesel akınlarda katılımcılığı esas alan taşra göç yönetiminde kapasite eksikliğinin giderilmesi meselesi içsel ihtiyaç olduğu kadar dışsal aktörler AB ve küresel göç yönetim unsurlarıyla sürdürülebilir işbirliği ve uyumun da gereğidir. Göç ve iltica alanında yapılması önerilen; göçmenin sınırdan girişinden-vatandaşlığa alınmasına değin tüm aşamaların içeride kurumlar arası iletişim, işbirliği ve koordinasyonla planlanıp- yönetildiği, dışarıda AB ve uluslararası kuruluşlarla göç ve iltica alanında yakın işbirliği, çalışma ve müzakereleri sürdürecektir kapsamlı göç yönetim modeline geçilmesi gerekliliğidir (Kale, 2015: 174-175).

Türkiye'nin göç ve iltica stratejisinde değişimi temsil eden ihtisas kurumu Göç İdaresinin pratikte taşrada işleyiş ve işlerliğine odaklanan Kilis vilayeti incelemesi mevcut göç yönetim teşkilatlanma modelinin kitlesel sığınmayı taşıyacak düzeyde olmadığını göstermektedir. Bu konuda yapılması önerilen düzensiz göç-düzenli göç ayırımının yasal ve kurumsal temelde yapılarak göç yönetimindeki ihtisaslaşmanın devam ettirilerek ülkenin ve illerin kendi özel şartlarına uygun iç-dış paydaşlar arası yükün orantılı paylaşımını yerelde katılımcılığı esas alan yönetim modeline geçilmesidir (Erdoğan, 2015: 211). Göç-iltica alanında bütüncül, geniş tabana yayılan ve yetki ve sorumluluğun paydaşlar arası dengeli paylaştırıldığı kurumsal yapılanmanın merkez ve taşrada hâkim kılacak yönetim modeliyle göç yönetiminde özellikle taşrada kitlesel göçlerde kurumsal kapasite açığı kapatılacaktır. Suriyeli kitlesel sığınmacılar meselesi iltica ve göç yönetiminde mevcut yapı ve teşkilatlanmanın iyileştirme/geliştirilmesine yönelik siyasi ve akademik önerilerin müşterek çıkış noktasıdır. 2011 Suriye Krizinin sığınmacı göçüne dönüşmesiyle ortaya çıkan ve halen etkisini sürdüren sorunlar kitlesel sığınmacı sorunlarına vakıf ve çözümlerini gerçekleştirebilecek idari ve siyasi güçle donatılmış müstakil kurum (Göç Bakanlığı) ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (Ertan ve Ertan, 2017: 35). Nitekim bu minvalde 2019 yılı sonu itibariyle Türkiye'de sığınmacı nüfus yükü bakımından ikinci (451.480 Suriyeli Sığınmacı) ve oransal olarak üçüncü sırada (% 21,8) bulunan Gaziantep Büyükşehir Başkanı Fatma Şahin'in aşağıda yer verilen beyanatı bu ihtiyacı vurgulamaktadır; *“Bir an önce Göç Bakanlığının kurulması gerekir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, AFAD, sığınmacılarla ilgili diğer bakanlıklardaki bütün birimlerin ortak hareketi de başka türlü sağlanamaz. Yoksa bu yapıyla sorun çözülmez...”* (Sarıkaya, 2016)

Türk göç ve iltica yönetim ihtisas kurumu Göç İdaresi merkez ve taşra teşkilatında iyileştirme/geliştirme kasıt katılımcılığı esas alan yönetim modeline geçilerek ülkenin ve illerin özel ve öznel koşullarının yönetim katına taşınmasının mümkün hale getirilmesidir. Bu anlamda araştırmanın Kilis incelemesi bölümü katılımcı yönetim modelinin içsel ihtiyaç olduğunu kadar göç alan AB üye ülke örnekleriyle uyumun yakalanması açısından yol gösterici sonuçlar ihtiva etmektedir. Nitekim göç ve iltica konusu klasik kamu hizmetlerinden farklı kamu hizmet alanı olarak etki ve sonuçları ulusal sınırları aşan, dinamik ve çok aktörlü bir kamu hizmet sahasıdır. Göç ve iltica alanındaki ulus devletler, bölgesel ve uluslararası kuruluşların ve de STK'ların artan etkinliği yani çok aktörlülük klasik kamu hizmetlerinden ayrışmasının bariz alametidir. Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi yapıda olması göçün doğasında barındırdığı esnekliği, farklı paydaşlar arası iletişim ve koordinasyonu, anlık hızlı karar ve refleks verilmesi gereken durumlarda yetersiz kalmaktadır. Ulusal sınırları aşan, dinamik ve değişkenliği öne çıkan göçün aktörü göçmenlerin bulunduğu yerel koşulların birbirine benzeşmezliği, toplumsal kabul düzey farklılığı vb. ayrıştırıcı faktörler göç yükünün toplumsal yaşam ve kamu düzeni üzerinde öznel koşullara göre değişen etki ve sonuçlara yol açmaktadır. Merkeziyetçi örgütlenme ve karar alma geleneği göçün doğasında barındırdığı değişkenlik ve farklılıkları dikkate almaya ve vilayetlerin kendine has öznel koşulların gerektirdiği inisiyatif ve esnekliğe engel olmaktadır. Suriyeli sığınmacıları meselesinde olduğu gibi; kitlesel sığınmacıların tahminlerin çok ötesinde sınır bölgesindeki şehirlere yerleşmesi, sürecin uzayarak gelenlerin gelecek tasavvurlarının geçicilikten kalıcılığa dönmesi, her kentin sığınmacı sayısı, profili ve sosyoekonomik ve sosyokültürel yaşama katılım (uyum seviyesi) ve yeteneğinin hasılı göç yük taşıma kapasitesinin farklı olması mevcut göç teşkilatlanma ve yönetimiyle bu sorunun üstesinden gelinemeyeceği ortadadır. Nitekim Kilis incelemesi taşra göç yönetiminin ilin öznel koşullarını dikkate alarak yerelde katkı ve katılımı esas alan bir modele sahip olmadığından göç yönetim kapasitesinde açığı ortaya çıkarmıştır.

Bir başka anlatımla, yakın tarihteki değişim ürünü mevcut göç ve iltica yönetimi gelinen noktada kitlesel sığınmacılar meselesinde merkeziyetçiliğin tasarrufundan kurtulamadığından taşrada göç yönetiminde kurumsal kapasite yetersizliğine yol açtığından tadil ihtiyacı duyulmaktadır. Klasik kamu hizmet alanlarından ayrışan göç ve

iltica alanı merkezîyetçi yönetim anlayışı dışında ele alınması gerekliliğini Kilis vilayeti kitlesel sığınma yönetim incelemesi müşahhas olarak göstermektedir. Bu noktada Türkiye'nin göç ve iltica konusunda AB sürecinde attığı adımlar uzunca zamandır süren yönetim boşluğunu doldursa da kitlesel göçlerin yönetiminde yetersiz kalmıştır. Kitlesel göç hareketleri göç ve iltica yönetiminde müstakil bir alan olarak görülerek göç yönetiminde kamu, yerel unsurlar ve sivil toplumun olabildiğince katkısını sağlayarak yerel öznel koşullara uygun katılımcı modelin taşrada kurgulanması ihtiyaç olduğu kadar göç alan AB üye ülke deneyimlerinden hareketle AB uyumunu da katkı sağlayacaktır. Taşra göç ve iltica yönetiminde merkez (göç idaresi) ve yerel unsurların (belediye, meslek örgütleri, üniversite ve sivil toplum kuruluşları) katılımcı modelde bir araya gelerek göç yönetimi taşrada bütüncül yapıya kavuşturulmalıdır (Korkmaz, 2016: 106). Bilhassa kitlesel sığınmacıların bulunduğu yerde esnek ve hızlı karar alma becerisine sahip belediyeler, meslek kuruluşları, üniversiteler ve yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ve kuruluşların sığınma yönetiminde katılımcı modelde bir arada çalışması yerelde göç yönetim kapasitesini artırarak göç ve iltica yönetimini kolaylaştıracaktır. Bu anlamda nüfusuna oranla (%82.8) en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan Kilis Belediye Başkanı ve 2002-2011 yılları arası Kilis Milletvekilliği yapan Hasan Kara'nın Göç İdaresi merkez ve taşra teşkilatının yeterli olup olmadığına dair görüşmede (yüz yüze mülakat, 01.04.2019) açıkça vurguladığı gibi;

“Göç İdaresinin kurulması ve illerde göçmenlerle, sığınmacılarla muhatap kurum olarak faaliyete geçmesi olumlu yeterli değildir. Nitekim Kilis İlinde yaşanan tecrübe son derece değişken ve dinamik olan göç ve iltica yönetiminde yeterlilik sorgulamasına yol açmıştır. Mevcut göç yönetiminde ulusal ve uluslararası STK ve kuruluşların müdahil olduğu göç olgusunda yerel idarelere, üniversite ve yereldeki mesleki kuruluşlara yer verilmemesi ciddi bir eksiklik olup bu giderilmelidir. Bunu yaparken taşradaki göç yönetimi de yerelleşmelidir yani yerel yönetimler de sürece dahil edilmelidir. Diğer yandan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü de güçlendirilmeli, siyasi bir güce kavuşturulmalı, bakanlık düzeyine yükseltilmeli ya da C. Başkanı yardımcısına bağlanması gerektiğini düşünüyorum...”

şeklindeki ifadeleri merkez ve taşra yönetiminde kitlesel göçlerin yönetimindeki kapasitenin yetersizliğini teyit ederek merkezde güçlendirilmiş taşrada ise yerelleştirilmiş yönetim model gerekliliğini vurgulamaktadır.

4.2. ÖNERİLER

Göç ve iltica yönetiminde taşra ayağındaki değişim ihtiyaç ve gerekliliği merkez içinde geçerlidir. Göç ve iltica yönetimi merkezi düzeyde taşrada önerilen değişiklikle uyumlu olarak siyasi ve idari bakımdan güçlendirilen Göç İdaresinin, göç alan AB ülke örneklerinde olduğu gibi yapılandırılması/güçlendirilmesi esastır. Göç ve iltica gibi etki sonuçları ülke sınırlarını aşan kamu hizmet alanında siyasi ve idari güce sahip göç ve iltica işlerin sorumluluğunu üstlenen (Göç ve İltica Bakanlığı) bakanlığın kurularak, bakanlığın sahip olduğu teşkilat ve siyasi güçle Türkiye'nin artan göç yükünün taşınmasında merkezde mevcut yönetim kapasitesi artacaktır. Nitekim bakanlık aşamasına taşınmış göç ve iltica alanına eklenen siyasi güçle yönetim kapasitesi içeride iyileştirilirken dışarıda gerek uluslararası kurum ve kuruluşlarla diyalog ve işbirliğinde gerekse AB'yle göç ve iltica müzakere kapasitesi geliştirilmiş olacaktır. Türkiye'nin göçe yol açan bölgesindeki istikrarsızlıklara karşı kendi öznel şartlarına uygun strateji geliştiren ve bu stratejiyi taşıyacak kurumun merkezde bakanlık düzeyinde teşkilata kavuşturulması artan göç yükünün gereğidir. Göç İdaresi teşkilatının idari ve siyasi gücünün müstakil bir kurum hatta bakanlık düzeyinde toplanması; jeo-stratejik konumu, sosyoekonomik imkânları ve tarihsel-kültürel bağların oluşturduğu çekim gücü ve etrafındaki ülke ve bölgelerdeki bitmek bilmeyen siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkların her an göç yüküne dönüşme ihtimalin bulunduğu vasatta ancak güçlü bir teşkilatın bu riskler ve tehlikelerle baş edebileceği gerçeğini göstermektedir. Merkeziyetçi kamu teşkilatlanma geleneği içindeki ihtisas kurumu Göç İdaresi teşkilatının 04.04.2013 tarihinde kurulan Genel Müdürlük statüsünden 29.11.2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Başkanlığa dönüştürülmesi idari açıdan kurumu güçlendiren ve araştırmada önerilen idari ve siyasi açıdan ihtiyaç duyulan göç idaresi teşkilatı açısından kuşkusuz önemli bir adımdır. Göç yönetiminin başkanlık teşkilatı bu haliyle müstakil bakanlığa dönüşmesini de kolaylaştırmakta ve araştırmada yetersiz olduğu iddia edilen Genel Müdürlük statüsünü de doğrular niteliktedir. Başkanlığın bir üst idari teşkilat olan bakanlığa evrilmesi etki ve sonuçlarıyla ulusal sınırları aşan göç ve iltica alanında gereklidir. Göç İdaresinin bakanlık seviyesine taşınmasıyla artacak siyasi ve idari gücü sayesinde ilk olarak merkezde göç yönetiminde bakanlık ve kurumlar arası işbirliği, iletişim ve koordinasyon vb. idari fonksiyonların daha kolay, etkin ve etkili yapmasını sağlayacaktır.

Şema 3-10: Merkezi Düzeyde Göç ve İltica Yönetim Önerisi

Göç Önleme Kurulu	Akut Göç ve İltica Yönetimi	Göç Uyum ve Vatandaşlık Kurulu
<ul style="list-style-type: none">• Göç ve İltica Bakanlığı• MGK• Milli Savunma Bakanlığı• İçişleri Bakanlığı (EGM, JGK, SGK)• Dış İşleri Bakanlığı• Ticaret Bakanlığı (Gümrükler Genel Müdürlüğü)	<ul style="list-style-type: none">• Göç ve İltica Bakanlığı*• İçişleri Bakanlığı (AFAD)• Kızılay	<ul style="list-style-type: none">• Göç ve İltica Bakanlığı• İçişleri Bakanlığı (Nüfus ve Vatandaşlık İşleri)• Milli Eğitim Bakanlığı• Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı• YÖK• Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü)• Türkiye Belediyeler Birliği

*Göç ve İltica İşleri Bakanlığı ve Göç, Afet ve Vatandaşlık Bakanlığı

Şema 3-10'da önerilen Göç ve İltica Bakanlığın yer aldığı merkezi göç yönetim teşkilat tasarımı içinde kilit konumu bir yandan Göç İdaresinin üstlendiği rutin işleri müstakil olarak yürütürken diğer yandan işbirliği ve koordinasyon içerisinde ilgili bakanlık ve kurumlarla göç önleme kurulu ve göç uyum ve vatandaşlık kurulu içerisinde müştereken faaliyet gösterecektir. Bu yapılanma göç ve iltica alanına ilişkin üst düzey karar metinleri; göç ve iltica politika, strateji ve stratejik planlama ve uygulamaları bütüncül bir platforma taşıyacaktır. Bu sayede içeride göç ve iltica alanında görevli ve sorumlu bakanlık ve ilgili kurum ve kuruluşlar arası iletişim ve koordinasyon kolayca sürdürürken dışarıda AB ve diğer ulus üstü kurum ve kuruluşlarla ülke adına diyalog ve müzakereleri eli daha güçlü olarak yürütecektir. Merkezi düzeyde göçmenlerin ülkeye girişin önleme aşamasından sorumlu göç önleme kurulu, göçmenlerin ülkeye girişinden-çıkışına değin rutin işlerin yürütülmesinden akut göç ve iltica kurulu ve ülkenin demografik durum ve ihtiyaçlarını gözeterek göçmenlerin uyum ve vatandaşlığa kabul aşamaları Göç Uyum ve Vatandaşlık Kurulunca yürütülecektir. Bahse konu kurulların görev alanına ilişkin üst düzey politika belirleme ve strateji geliştirme vb. fonksiyonların sacayağında kurulması önerilen göç ve iltica işleri bakanlığı yer almaktadır. Burada vurgulanmak istenen husus Türkiye'nin göç ve iltica yüküyle orantılı teşkilat yapısına geçilmesidir. Araştırmada önerilen model göç

yönetiminin bakanlık seviyesine yükseltilmesi olduğundan kurulacak teşkilatın fizibilite açısından kamusal ihtiyaçlara uygunluğu yanı sıra görev bakımından benzerliği olan kurumlar göz önüne alındığında önerilen Göç ve İltica İşleri Bakanlığına alternatif olarak göç ve iltica yönetiminde görevli olan Göç İdaresi Başkanlığı, AFAD ve Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüklerinin birleştirilmesiyle Göç, Afet ve Vatandaşlık İşleri Bakanlığı olarak yeni bir kurumsal dizaynın yapılabileceğini belirtmekte yarar var.

Şema 3-11: Taşra Göç ve İltica Yönetim Önerisi

İl Göç Önleme Kurulu	Akut Göç ve İltica Yönetimi	Göç Uyum ve Vatandaşlık Kurulu
<ul style="list-style-type: none"> • Sınır Yönetimi(Sınır MİA)* • Emniyet Müdürlüğü • Jandarma Komutanlığı • Gümrük Müdürlüğü • AFAD • İl Göç ve İltica İdaresi 	<ul style="list-style-type: none"> • İl Göç ve İltica İdaresi 	<ul style="list-style-type: none"> • İl Göç ve İltica İdaresi • Belediye Başkanlığı • Kalkınma Ajansı • Üniversite • İl Millî Eğitim • İl Aile ve Sosyal Hizmetler • İl Çalışma ve İŞKUR • Meslek Kuruluşları(Ziraat, Esnaf ve Sanatkar, Ticaret, Sanayi Odaları) • STK(Kızılay, Göçmen stk)

*Sınır MİA Kanun Tasarısı yürürlük kazandıktan sonra

Merkezi göç yönetiminde kurulması önerilen Göç ve İltica Bakanlığının taşra uzantısı göç ve iltica idareleri hiyerarşik olarak valiliklere bağlı ancak yerel dinamiklerin katkılarına açık istişare ve karar mekanizmasına sahip olarak Şema 3-11'deki taşra göç ve iltica yönetimi katılımcı bir modelde oluşturulacaktır. Göç ve İltica İdareleri bir yandan göç ve iltica alanında taşra ihtisas kurumu olarak rutin işleri yürütürken diğer yandan ildeki kamu, yerel ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim ve koordinasyonu sağlayacaktır. İl göç ve iltica idareleri rutin gündelik iş yürütümü yanı sıra gerek il düzeyinde strateji belirleme ve planlama vb. üst düzey kararların hazırlayıcısı ve yürütücüsü olarak gerekse merkezi göç yönetimi ve taşra göç yönetimi arasında köprü vazifesi yapacaktır. İl göç ve iltica idareleri, il göç yönetiminin ihtisas kurum özelliğiyle hem taşra ve merkez hem de taşradaki kamu, yerel ve STK'lar

arasında köprü olduğu kadar ortak veri ve bilgi akışı sağlayan koordinatör kurum olarak görev yapacaktır.

Şema 3-12: Kilis Göç ve İltica Yönetim Önerisi

İl Göç Önleme Kurulu	Akut Göç ve İltica Yönetimi	Göç Uyum ve Vatandaşlık Kurulu
<ul style="list-style-type: none">•Öncüpınar Sınır Mülki İdare Amirliği•İDEKOM•Kilis Emniyet Müdürlüğü•Kilis Jandarma Komutanlığı•Gümrük Müdürlüğü•Kilis AFAD•Kilis İl Göç ve İltica İdaresi	<ul style="list-style-type: none">•Kilis Göç ve İltica İdaresi	<ul style="list-style-type: none">•Kilis Göç ve İltica İdaresi•Kilis Belediye Başkanlığı•İpekyolu Kalkınma Ajansı•GAP İdaresi•Kilis 7 Aralık Üniversitesi•İl Milli Eğitim•İl Aile ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü•İl Çalışma ve İŞKUR Müdürlüğü•Meslek Kuruluşları(Kilis Ziraat, Esnaf ve Sanatkar, Ticaret ve Sanayi Odaları)•STK(Kızılay, Göçmen Dernekleri)

Kilis vilayeti özelinde merkezi göç yönetim yapısına paralel olarak Şema 3-12’de yer verildiği gibi katılımıcılığı esas alan Valilik çatısı altındaki il göç yönetiminde; belediye, yerel, ulusal ve hatta uluslararası kuruluş ve STK’lar, meslek örgütleri, üniversite, bölgesel idare (GAP) ve İpekyolu Kalkınma Ajansını temsilen yetkililer yer alacaktır. Bu yönetim modeli; merkezi düzeydeki göç yönetim stratejisiyle uyumlu olarak ilin göç yönetim strateji ve planını, bunları gerçekleştirirken kamu kurumları, yerel idareler, meslek örgütleriyle müştereken göç konusunda çalışmalar yaparak yerel, ulusal hatta uluslararası kuruluş ve STK’larla işbirliği ve diyalog sürekli hale getirilecektir. Böylece taşrada kamu, yerel, üniversite ve sivil toplum kuruluşların temsil edildiği katılımcı yönetim modeli sayesinde taşra göç yönetimindeki kurumsal kapasite eksikliği giderilecektir.

Sonuç olarak esasen taşra yönetimi her ne kadar merkeziyetçiliğin tezahürü olsa da müşterek düşünme ve karar alma mekanizmalarına sahiptir. Vilayetlerde valinin başkanlığında (idari ve temsil gücünü arkasına alarak) kamu kurumlarının atanmış en üst idarecileri ile yerel idarelerin seçilmiş üyelerinin müşterek kararlar aldığı kurul ve

komisyonlar vardır. Bunlardan SYDV mütevellî heyetleri, il istihdam kurulu, 26 bölgede faaliyet gösteren valiler, belediye başkanları, il genel meclis, ticaret-sanayi odası başkanlarından oluşan kalkınma ajansları yönetim kurulları atanmış ve seçilmiş üst düzey kamu görevlilerinin bir araya gelerek karar verdiği platformlardır. Bu örneklerde olduğu gibi önerilen il göç yönetiminde yerel idareler, meslek örgütleri, üniversite ve yerel-ulusal varsa uluslararası kuruluş ve STK'ların temsilcileri, bölgesel idarelerin başkan ve temsilcileri ilgi ve katkısına göre il göç yönetiminde yer alabilir. Bu sayede ilin göç yönetim yüküyle orantılı katılımcı ve dinamik göç yönetimi devreye yararlanarak göç yönetimi yerelde güçlendirilerek bilhassa göç alan AB üye ülkelerine benzer şekilde yerel yönetimlerin göçmenlerin kabul, uyum ve vatandaşlığa geçiş safhalarında aktif katılımcı olmasıyla sağlanabilecektir. Mevcut merkezîyetçi göç yönetimin bu haliyle sürdürülmesi durumunda göç ve iltica meselesi göç idareleri üzerinde ağır bir yük olarak kalmaya devam ederek kamu kurumları, yerel idareler ve meslek örgütleri, ulusal-uluslararası kuruluş ve STK'ların tecrübe, birikim ve olanakları devre dışı kalacaktır. Taşra göç yönetiminde yerel dinamikleri dışlayan merkezîyetçi yönetim yapısının toplumsal maliyet ve kamusal külfetleri Kilis göç yönetim incelemesinde ortaya konulduğundan mevcut göç yönetim kurgusu bu haliyle gelecekte göç ve iltica alanındaki kurumsal kapasite zafiyetini taşımayı sürdüreceğinden değişim ihtiyacı aşikârdır.

KAYNAKÇA

- Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Acer, Y., Kaya, İ. ve Gümüş, M. (2011). Türkiye İçin Yeni Bir İltica Stratejisi Üzerine Gözlemler Ö. Çelebi, S. Özçürümez, Ş. Türkay (Ed.) içinde (s.49-76) *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*. Ankara: BMMYK Yayınları
- Acer, Y., Kaya, İ., Gümüş, M. (2010). *Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi*, Ankara: USAK Yayınları
- Adil, B. (2020). *Türkiye'nin Göç Yönetim Stratejisi ve Türkiye'de Yaşayan Suriyelilere Yönelik Tutumlar: Ankara İli Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırıkkale
- AFAD Çobanbey Lojistik Depo Brifing, 2019
- AFAD Yıllık Brifing ve Toplantı Tutanakları, 2010 ve 2011
- Afet ve Acil Durum Başkanlığı (2015). *Geçici Barınma Merkezleri Kurulma ve İşletilmesi Yönergesi*, 5 Ekim 2020 tarihinde https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/2310/files/Gecici_Barinma_Merkezlerinin_Kurulmasi_Yonetimi_Isletilmesi_Yonerge+1.pdf adresinden alındı
- Afet ve Acil Durum Başkanlığı (29 Temmuz 2021). *AFAD Hakkında*, 30 Ağustos 2021 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/hakkında> adresinden alındı
- Afet ve Acil Durum Başkanlığı (2011). *Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği*, 30 Ağustos 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=20111377&MevzuatTur=3&MevzuatTertip=5> adresinden alındı
- Afet ve Acil Durum Başkanlığı (2019). *Görev ve Yetkilerimiz*, 30 Ağustos 2019 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/afadhakkında> adresinden alındı
- Ağca, M.(2019). *Göç Yönetiminin Yeni Aktörleri Olarak Yerel Yönetimler: İstanbul Alan Araştırması* , (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Ağlargoç, O. & Yardımcı, Ş. (2019). Uluslararası Düzensiz Göç ve Çalışma Hayatı: Şanlıurfa İlindeki Suriyeli Göçmenlerin Durumu, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14(2), 535-558
- Akçadağ, E. (2012). Yasa Dışı Göç ve Türkiye, *BİLGESAM*, Bilge Adamlar Kurulu Raporu no:42, İstanbul

- Akçapar, Ş. K. (2012). Uluslararası Göç Alanında Güvenlik Algılamaları ve Göçün İnsani Boyutu içinde (s. 563-575). *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Akdağ, G.A. (2007). AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası, *TASAM*, 161-167
- Akıncı, B., Nergiz, A., & Gedik, E. (2015). Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 1 (2), 58-83
- Akman, A. & Kılınç İ. (2010). AB’de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve AB Sürecinde, Türkiye’nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları, *Türk İdare Dergisi*, 467, 9-30
- Akman, K. (2018). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İşbirliği *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 452 – 466
- Aksoy, Z. (2012). Uluslararası Göç ve İletişim, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5 (20), 292-303
- Aktar, A. (2012). *Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Aktel, M. (2010). 5902 Sayılı Yasa İle Türkiye’de Afet Yönetiminde Oluşan Değişim, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 1-9
- Aktel, M. & Çağlar, N. (2007). Isparta İli Afet (Kriz) Yönetim Yapılanması Üzerine Bir Çalışma, *SDÜ İİBF Dergisi*, 12(3), 147-162
- Aktel, M. & Kaygısız, Ü. (2018). Türkiye’de Göç Yönetimi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 579-604
- Alada, A. (2006). “Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine”, Kamu Yönetiminde Planlamaya Yeniden Yapılanma Sempozyumu, Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını, İstanbul
- Aldemir, C., Uzun, T., Denizelli, D. (2017). “Sığınmacılar ve Yerel Yönetimler Muğla’nın Göç Yönetişimi Denemesi”, Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Ed: Ahmet Yatkın), 28-30 Eylül 2017 Elazığ, 1130-1145
- Al-Monitor (31 Ekim 2019). *Suriyelilere 40 milyar dolar harcandı mı?*, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.al-monitor.com/tr/contents/articles/originals/2019/10/turkey-syria-40-billion-refugee-bill-calls-for-explanation.html> adresinden alındı
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S., & Yıldırım, E. (2010). *Sosyal Bilimlerde SPSS Uygulamalı Araştırma Yöntemleri*, Sakarya: Sakarya Yayıncılık

- Altunok, M. (2017). Türkiye'nin Göç Gerçekliği ve Örgütlenmesi Üzerine Bir Tartışma, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (22), 295-311
- Amerikanın Sesi (2018). *BM: Türkiye'de 5 milyon 679 bin Mülteci ve Göçmen Yaşıyor*, 30 Ocak 2018 tarihinde <https://www.amerikaninsesi.com/a/bm-desa-raporu-turkiyedeki-gocmen-sayisi/5088989.html> adresinden alındı
- Anadolu Ajansı (17 Ekim 2018). 2017'de Göçmen Sayısı 258 Milyona Ulaştı, 15 Eylül 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/sirkethaberleri/egitim/2017de-gocmen-sayisi-258-milyona-ulasti-/646760> adresinden alındı
- Anadolu Ajansı (19 Haziran 2020). *Türkiye, Dünyada En Fazla Mülteciye Son 6 Yıldır Ev Sahipliği Yapıyor*, 31 Aralık 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/turkiye-dunyada-en-fazla-multeciye-son-5-yildir-ev-sahipligi-yapiyor/1882536> adresinden alındı
- Anadolu Ajansı (21 Haziran 2018). *Küresel İnsani Yardım Raporu: Dünyanın 'en cömert ülkesi' Türkiye*, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/kuresel-insani-yardim-raporu-dunyanin-en-comert-ulkesi-turkiye/1180618> adresinden alındı
- Anadolu Ajansı (22 Ekim 2018). *Suriyelilerin Karıştığı Suç Oranı Yüzde 1,46'ya Düştü*, 26 Kasım 2019 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/suriyelilerin-karistigi-suc-orani-yuzde-1-46ya-dustu/1289461> adresinden alındı
- Anadolu Ajansı (17 Ocak 2020). *Türkiye'de 5 Milyondan Fazla Yabancı Yaşıyor*, 10 Ekim 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/turkiyede-192-milletten-5-milyonun-uzerinde-yabanci-yasiyor/1705544> adresinden alındı
- Apan, A. (2006). Türkiye'de İç Göç Olgusu: Nedenler ve Sonuçlar, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 11 (5), 26-33
- Arslan, Z. (2002). Temel Hak ve Özgürlüklerin Sınırlanması: AY 13.Maddesi Üzerine Bazı Düşünceler, *Anayasa Yargısı*, 18(1), 139-154, 1 Nisan 2018 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/anayasayargisi/issue/52002/678121> adresinden alınmıştır
- Aslan, Ş., Sündül, F., Güzel, Ş. (2018). Mültecilerin Kilis Sağlık Hizmetleri Üzerindeki Etkisi, *Journal of Healthcare Management and Leadership*. 1(1), 48-58
- Atalay, A. (2005). *Almanya'daki İşçi Tasarruflarının Değerlendirilmesi: Kredi Mektuplu Döviz Tevdiat ve Süper Döviz Hesapları Örneğinde Bir Makro Analiz*. Uzmanlık Tezi. TC Merkez Bankası İşçi Dövizleri Genel Müdürlüğü, Ankara
- Ateş, K. (2020). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü, *Iğdır Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5, 23-40

- Avrupa Birliği Başkanlığı (2003). 2003 Yılı Ulusal Programı, 30 Eylül 2018 tarihinde https://www.ab.gov.tr/UlusalProgram_2003/doc adresinden alındı
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2015). *Türkiye- AB Vize Serbestisi Diyaloğu*, 1 Mayıs 2019 tarihinde <https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf> adresinden alındı
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2019). *2001 Yılı Bakanlar Kurulu Kararı*, 1 Mayıs 2019 tarihinde <https://www.ab.gov.tr/58.html> adresinden alındı
- Avrupa Birliği Başkanlığı (2019). *2008 Yılı Ulusal Programı*, 1 Mayıs 2019 tarihinde https://www.ab.gov.tr/_42260.html adresinden alındı
- Ayçiçek, E. & Tecer, Ö.Ç. (2018). Uluslararası Göç Rejimi İtibarıyla Türkiye'nin Değişen Konumu: Kurumsal Yaklaşımlar ve Kuramsal Açılımlar, *ViraVerita Dergisi*, 8, 44-66
- Aydemir, N. & Gökberk, K. (2017). AB-Türkiye İlişkilerinde Göç: İlerleme Raporları Üzerine İçerik İncelemesi', *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22, 1457 – 1472
- Aydın, N. Z. (2017). Dış Tehditlerin İç Göçler Üzerine Etkisi: Kilis Örneği. *I. Uluslararası Kahramanmaraş Yönetim, Ekonomi ve Siyaset Kongresi*, 12-14 Ekim 2017 Kahramanmaraş, 61-76
- Aydın, Ş. & Coşkun, R. (2007). Örgütsel Güç'e İlişkin Eleştirel Bir Çözümleme, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2(2), 97-125
- Aydınlı, D. (2017). *Kitlesel Göç Hareketlerinin Uluslararası Koruma Rejimine Etkisi: Türkiye'deki: Suriyeliler ve Geçici Koruma*, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi) Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Aydoğan, S. & Metintaş, S. (2017). Türkiye'ye Gelen Dış Göç ve Sağlığa Etkileri, *ESTÜDAM Halk Sağlığı Dergisi*, 2 (2), 37-45
- Aygün, M. & Kaya, C.(2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 87-142
- Ayten, A. M. & Dede, O. M. (2003). Kalkınma Planlarında Ulaşım Politikaları, Hedefler ve Önceliklerinin Uygulanmasına İlişkin Bir Değerlendirme, *TMMOB Ulaştırma Politikaları Kongresi*, 16-17 Ekim 2003 Ankara, 95-102
- Babaoğlu, C. & Kocaoğlu, M. (2017). Kentli Sığınmacılar Meselesi ve Belediyeler', *Türk İdare Dergisi*, 485, 497-516

- Bahçeci, H.I. & Uzun, Ş. (2018). *Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika*, 17 Eylül 2020 tarihinde <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/turkiyede-uluslararasi-goc-ve-yerel-politika20180101032144.pdf> adresinden alındı
- Barkın, E. (2014). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi, *Ankara Barosu Dergisi*, 72(1), 333-360
- Barut, I. (2018). Osmanlı Döneminde Gerçekleşen Göçlerin Kurumsallaşma ve Göç Politikaları Üzerindeki Etkileri’, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi Göç Özel Sayısı*, 161–190
- Batır, K. (2017). Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanmış Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15(30), 585-604
- Bayata, C. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Geri Gönderme Yasağının Uygulanma Koşullarının AİHM Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi, *Hacettepe HFD*, 5(1), 73–90
- Baykal, S. & Yılmaz, L. (2020). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Bağlamında Türkiye’nin Yeni Göç Siyaseti, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 7(2), 633-652
- BBC News (9 Mayıs 2016). *Roket Saldırısı Altındaki Kilisililer: Sesimizi Duyan Yok Mu?*, 1 Aralık 2019 tarihinde https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160509_kilis_roket adresinden alındı
- Berber, Ş. G. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyete Geçişte Yahudilerin Türkiye Cumhuriyetine Uyum Süreci: Moiz Kohen Örneği’, *Turkish Studies - International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 7(4), 1779-1800
- Beşe, İ. (2013). *Cumhuriyet Öncesinde ve Sonrasında Kilis*, Ankara: Öz Baran Ofset Matbaacılık
- Bozdağ, E. G. & Atan, M. (2009). Avrupa’ya Göç Eden Türk İşçilerin İktisadi Etkinliğe Katkısı, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 159-180
- Bozkurt, K. (2016). Geri Kabul ve Vize Serbestisi Anlaşması, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 125, 387-408
- Bulut, Y. (2002). Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları, *Amme İdaresi Dergisi*, 35(4), 17-42

- Castles, S.& Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri* (B.U.Bal ve İ.Akbulut Çeviri), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Cengiz, D. (2015). Zorunlu Göçün Mekansal Etkileri ve Yerel Halkın Algısı:Kilis Örneği, *Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 10(2), 101-122
- Ceritoglu, E., Yüncüler, B., G., Torun, H., Tumen, S. (2015). The Impact of Syrian Refugees on Natives' Labor Market Outcomes in Turkey: Evidence from a QuasiExperimental Design (IZA DP No. 9348), Ankara: Central Bank Report
- Cıncıkcı E. (2016). *Kilis'in Suriyeli Sığınmacılar Sorunu* (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), Kilis Valiliği İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü Arşivi, Kilis
- Coğrafya Harita (2020). *Kilis İli Haritası*, 15 Şubat 2020 tarihinde http://cografyaharita.com/haritalarim/41_kilis_ili_haritasi.png adresinden alındı
- Coşkun, İ. & Emin, M. N. (2018). *Türkiye'de Göçmenlerin Eğitimi: Mevcut Durum ve Çözüm Önerileri*, İlke Politika Notu 2018/03, İLKE İlim Kültür Eğitim Derneği, İstanbul
- Çağlayan, S. (2006). Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2), 68-91
- Çakı, A. (2018). *Geçmişten Günümüze Türkiye'nin Göç Politikası ve Suriyeli Göçmenler Bağlamında Göç Yönetişimi*,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman
- Çalı, H. H. (2012). Kamu Politikası Olarak Türkiye'nin Göç Politikası, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Haziran-Mayıs 2012, 47-50
- Çan, M. F. (2010). Gurbetçi Dövizleri ve Türkiye, 1-7, 1 Nisan 2018 tarihinde https://fka.gov.tr/SayfaDownload/Gurbetci_Dovizleri.pdf adresinden alındı
- Çelik, R. & Irmak, A. (2018). Göç ve İşsizlik Arasındaki İlişki: Ampirik Bir Uygulama, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 74, 65-75
- Çetin, İ. (2016). Suriyeli Mültecilerin İşgücüne Katılımları ve Entegrasyonu: Adana-Mersin Örneği, *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(4) , 1001-1016
- Çetin, O. A.(2017). *Havza Ölçekli Su Yönetim Planlarının Hazırlanmasında Paydaş Katılımı*, Tarım ve Orman Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara
- Çetin, S. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler, *Ç.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38

- Çiçekli, B. (2014), *Yabancılar Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Çiçeksöğüt, A. (2017). Uluslararası Göç Hukuku Perspektifinde Yerinden Edilmiş Suriyelilerin Hukuki Statüsü, *Kırıkkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 6(2), 1-20
- Daoudov M. (2015). Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı 14 Kasım 2015, Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler Bildiri, Osmaniye
- Daoudov, M. (2015). *Türkiye 'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü*, Ed.: Y. Bulut, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü, 1. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları
- Değirmenci, O. (2006). Mukayeseli Hukukta ve Türk Hukukunda İnsan Ticareti Suçu, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 67, 57-96
- Demir, S. (2018). *Türkiye'nin Sınır Güvenliğinin Terörle Mücadeleye Etkisi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Demirdizen, D. (2013). Türkiye'de Ev Hizmetlerinde Çalışan Göçmen Kadınlar', *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 38(3), 328-329
- Demirhan, Y. & Aslan, S. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, *Birey ve Toplum Dergisi*, 5(9), 23-62
- Demirkent, I. (1992). Haçlı Seferleri Dönemi Kalelerinden Ravendan, TTK Belleteni, LXVI, 371-396
- Deniz, O. (2011). 1990 Sonrasında Türkiye'ye Yönelen Sığınma Hareketleri ve Etkileri'. *TÜCAUM VI. Ulusal Coğrafya Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 93-102
- 2 Şubat 2019 tarihinde http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2015/08/sem6_11.pdf adresinden alındı
- Deniz, T. (2013). Suriye'nin Durumu, ABD, Rusya ve Türkiye'nin Tutumu, *Marmara Coğrafya Dergisi*, 23, 313-332
- Deniz, T. (2014). Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinden Türkiye, *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 181, 175-204
- Deniz, T. (2020). Sınırsız Dünya Söylemleri Altında Sınırlar, Sınır Güvenliği ve Sınır İnsanları, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 25 (44), 235-252
- Deutsche Welle (19 Haziran 2019). Dünyada 70,8 milyon insan yerinden edildi, 1 Eylül 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/d%C3%BCnyada-708-milyon-insan- yerinden-edildi/a-49258725> adresinden alındı

- Deutsche Welle (22 Mayıs 2017). Her geçen saniye bir kişi evinden oluyor, 2 Eylül 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/her-ge%C3%A7en-saniye-bir-ki%C5%9Fi-evinden-oluyor/a-38934281> adresinden alındı
- Deutsche Welle (26 Eylül 2018). *Göç ve iltica terimleri sözlüğü: Sık karıştırılan kavramlar*, 3 Eylül 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/göç-ve-iltica-terimleri-sözlüğü-sık-karıştırılan-kavramlar/a-45638095> adresinden alındı
- Doğan, F. (2010). *Polis ve Jandarma Teşkilatları Açısından İç Güvenlik Yönetimi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Doğan, M. (2011). Türkiye’de Uygulanan Nüfus Politikalarına Genel Bakış’, *Marmara Coğrafya Dergisi*, 23, 293-307
- Dönmez Kara., C. Ö. (2015). *Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları* (Yayınlanmamış Doktora Tezi), On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale
- Duğan, Ö. & Gürbüz, S. (2018). Suriyeli Sığınmacıların Sosyal Entegrasyonuna Yönelik Bir Araştırma, *Turkish Studies Social Science Dergisi*, 13(26), 529-546
- Dulkadir, D. (2017). Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacı Krizi ve Suriyelilerin İç Hukuktaki Statüleri, *Doğu Anadolu Sosyal Bilimlerde Eğilimler Dergisi*, 1(2), 21-36
- Dumam, T. (2019). Toplumsal Uyum İçin Eğitimin Önemi: Türkiye’deki Suriyeliler Örneği, *SEFAD*, 41, 343-368
- Duman, Ö. (2009). Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları(1923-1938), *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 43, 473-490
- Durğut, M.(2019). *AB Vize Politikalarının Türkiye’nin AB Üyeliğine Etkisi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa
- Duruel, M.(2016). Suriyeli Sığınmacıların Eğitim Sorunu, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 30(5), 1399-1414
- Ekinci, M.U.(2016). *Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu*, SETA Rapor, İstanbul
- Ekşi, N. (2015). 1951 Yılından Bugüne Mülteci Kavramı, *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, 813, 10-17

- Elma, F. ve Şahin A. (2015). *Suriye'den Türkiye'ye Göç ve Açığa Çıkan Temel Sorun Alanları*. Turkish migration conference 2015 selected proceedings içinde (s.430-439). London: Transnational Press London
- Elmas, F.Y. (2016). *Avrupa "Kapı Duvar" Göç Yaklaşımında Söylem Eylem Tutarsızlığı*, Ankara: USAK Yayınları
- Elmas, F.Y.(2016). *Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Emgili, F. (2017). Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi Hakkındaki Araştırmalara Bir Bakış, Tarih ve Günce, *Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Dergisi*, 1/1, 29-54
- Er, S. (2014). Yabancıların Çalışma İzinleri ve Ön İzin Müessesesi, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 4, 176-221
- Erbaş, H. (1999). Metodoloji Tartışmaları Işığında Göç ve Etnisite, *Sosyolojisi Dergisi*, 2, 17-39
- Erder, S. (2014). Türkiye'de Değişen Siyasal Konjonktür, Değişen Göç ve İskan Politikaları, Mirekoç Raporları 1/2014, İstanbul
- Erdoğan, M. M. (2019). Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler, Konrad Adenauer Stiftung, İstanbul 1 Kasım 2019 tarihinde <https://www.kas.de/documents/283907/7339115/T%C3%BCrkiye%27deki+Suriyeliler.pdf/acad9d37-7035-f37c-4982-c4b18f9b9c8e?version=1.0&t=1571303334464> adresinden alındı
- Erdoğan, M. (2019). *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler ile Birlikte Yaşamının Çerçevesi, Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*, İstanbul: WALD Yayınları
- Erdoğan, M. M. (2014). *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması*, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi, Ankara
- Erdoğan, M. M. (2017). *Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği*, İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları
- Erdoğan, M. M. (2015). *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Erdoğan, M., Şener, B., Sipahioğlu, E., Kavukçuer, Y. ve Başçeri, Y. (2017). "Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları 1 Eylül 2019 tarihinde

https://mmuraterdogan.files.wordpress.com/2017/03/mbb-kent-multecileri-raporu-2017_tr.pdf adresinden alındı

- Eren, V. & Çakran, Ş. (2017). Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (39) , 1-30
- Ergeç, R. (2012). *Belgelerle Kilis*, , İstanbul: Bilnet Matbaacılık
- Ergun, G. (2018). *Mültecilerin Kente Uyumunu Ölçmeye Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma*,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman
- Ergünay, O. (2005). *Afet Yönetiminde İşbirliği ve Koordinasyonun Önemi*, Afet Yönetiminin Temel İlkeleri, JICA Türkiye Ofisi, Ankara
- Ergüven, N. S. & Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62 (4), 1007 – 1061
- Ersoy, M. & Şengül, T. (2002). *Kente Göç ve Yoksulluk Diyarbakır Örneği*, ODTÜ Kentsel Politika Planlaması ve Yerel Yönetimler Anabilim Dalı 2001 Yılı Stüdyo Çalışması: Yayın No: 6, Ankara
- Ersöz, H. Y. (2009). *Sosyal Politika - Refah Devleti-Yerel Yönetimler İlişkisi*, 1 Mayıs 2020 tarihinde <http://iibf.kocaeli.edu.tr/ceko/armaganlar/tokerdereli/35.pdf> adresinden alındı
- Ertan, K.A. & Ertan, B. (2015). Türkiye'nin Göç Politikası, *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Contemporary Research In Economics and Social Sciences*, 1(2), 7-39
- Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 3 –52
- Esen, A. (2020). *Uluslararası Düzensiz Göçler ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Demokrasi Kitaplığı (WALD)
- Eskioğlu R. (2019). Arap Baharına Kadar Türkiye-Suriye İlişkileri, *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(1), 70-80
- Faist, T. (2003). *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar*, İstanbul: Bağlam Yayınları
- Firih, M.(2010). İnsan Hakları Işığında Türkiye'de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasa Dışı Göçmenlerin Sorunları, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Ankara

- Gencer, T.E. (2017). Göç ve Eğitim İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme: Suriyeli Çocukların Eğitim Gereksinimi ve Okullaşma Sürecinde Karşılaştıkları Güçlükler, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (54), 838-852
- Genç, Y., Ustabaşı, D., Çöpoğlu, M. (2019). Göç ve Kalkınma İlişkisi, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 7(18), 479 - 498
- Gezgin, M. F. (1991). İşgücü Göçü Teorileri, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, 23, 31-50
- Goularas, G. B.& Sunata, U. (2015). Türk Dış Politikasında Göç Ve Mülteci Rejimi, *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 12-40
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017). *2017-2021 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Stratejik Planı*, 30 Ağustos 2020 tarihinde https://www.sp.gov.tr/upload/xSPStratejikPlan/files/EeHs8+stratejik_plan_2017_09081_7_1_.pdf adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2018). *İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı*, 31 Aralık 2018 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2018). *Kitlesel Akınlar*, 30 Nisan 2018 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/kitlesel-akinlar> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2018). *Göç Tarihi*, 30 Nisan 2018 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/goc-tarihi> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Düzensiz Göç*, 1 Ocak 2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Geçici Koruma Yönetmeliği*, 1 Eylül 2019 tarihinde www.goc.gov.tr/gecici-koruma-ve-yonetmeliği adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Geçici Koruma*, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler*, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Genel Gerekçe*, 1 Eylül 2019 tarihinde www.goc.gov.tr/genel-gerekce18 adresinden alındı

- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Göç Kurulu*, 30 Ağustos 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Türkiye ve Göç*, 5 Mayıs 2019 tarihinde https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/Kitaplar/turkiyevegoc_tr.pdf adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *Türkiye’de Geçici Koruma*, 6 Kasım 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/turkiye-de-gecici-koruma> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). *İltica Terimler Sözlüğü*, 6 Kasım 2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/iltica-terimleri-sozlugü> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016). *2016 Türkiye Göç Raporu*, 6 Kasım 2019 tarihinde http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu_.pdf adresinden alındı
- Göçmen, İ. (2014). Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 13 (2) , 21-86
- Gök, N. (2019). Suriye Krizi’nin Türkiye’ye Yansımaları (2011-2017), *Üsküdar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, 77-114
- Gök, O. G.(2016). Kimin Güvenliği? Uluslararası Göç-Güvelik İlişkisi ve Uluslararası Örgütlerin Rolü, *KOSBED*, 31, 65 – 82
- Gözübüyük, A. Şeref (2010). *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara
- Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği’nin Göç Politikaları ve Türkiye’ye Yansımaları, *TESAM Akademi Dergisi*, 2(2), 81-100
- Güler, B.A. (2009). *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitapevi, Ankara
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı hükûmet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri’, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322
- Güllüpınar F. (2012). Göç Olgusunun Ekonomi-Politiği ve Uluslararası Göç Kuramları Üzerine Bir Değerlendirme, *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (4), 53-85
- Gültaç, A.S.& Balkış. P.Y.(2018). Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Sağlık Politikaları, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sağlık Yönetim Bölümü*, Derleme Makale, 193-205, Ankara
- Günay, E.Atılğan D., Serin, E. (2017). Dünya’da ve Türkiye’de Göç Yönetimi’, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 7(2), 37-60

- Gündoğdu, Y.B. (2017). *İslam Hicretinin Sosyolojik ve Pedagojik Tahlili, Geçmişten Günümüze Göç*, Samsun: Canik Belediyesi Kültür Yayınları
- Güner, C. (2007). İltica konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı, *AÜHFD*, 56 (4), 81-109
- Güney, T., Tuncer G., Kılıç R. (2013). Uluslararası Göçün İşgücü Piyasasındaki Ücret Düzeyine Etkileri: Bir Literatür Araştırması, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 35, 41-54
- Günkör, C. & Özdemir M. Ç. (2017). Eğitim Sosyal Sermaye İlişkisi, *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 15(1), 70-90
- Güzel, B. (2018). Suriye İç Savaşı Bağlamında Türkiye'nin Değişen Göç ve Göçmen Politikaları. *Uluslararası Göç ve Mülteci Kongresi Bildirileri*, 23-25 Kasım 2017 Düzce, 101-116
- Haberler (11 Ocak 2015). *Koordinatör Vali Dalmaz Ankara'ya Dönüyor*, 1 Ekim 2020 tarihinde <https://www.haberler.com/koordinator-vali-dalmaz-ankara-yadonuyor-6856753-haberi> adresinden alındı
- Hamurcu, A. & Özden, Y.(2019). Uluslararası Göç Yönetişimi ve Türkiye, *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 447-455
- Harunoğulları, M. (2016). Suriyeli Sığınmacı Çocuk İşçiler ve Sorunları: Kilis Örneği, *Göç Dergisi*, 3(1), 29-63
- Health World News (22 Aralık 2019). Birinci Küresel Mülteci Forumu İsviçre'nin Cenevre kentinde yapıldı (17-18 Aralık 2019), 30 Ocak 2020 tarihinde <https://www.healthworldnews.net/birinci-kuresel-multeci-forumu-isvicrenin-cenevre-kentinde-yapildi-17-18-aralik-2019/> adresinden alındı
- Hekimler, A. (2009). *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin Kabul Edilişinin 60. Yıl Dönümünde Taşdığı Anlam ve Önemi*, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri (2), Tekirdağ
- Helvacıkara, M. (2012). *Belgelerle Kilis*, İstanbul: Biltur Basım Yayın Evi
- Hürriyet (28 Nisan 2011). *Türkiye Suriye İçin Devrede*, 3 Eylül 2019 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/turkiye-suriye-icin-devrede-17660749> adresinden alındı
- Ihlamur-Öner, S. G. (2014). Türkiye'nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası, *ORSAM*, 6 (61), 42-46
- International Crisis Group (2018). *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler: Kentsel Gerilimleri Azaltmak*, 2 Şubat 2019 tarihinde <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/241->

turkey-srefugee-crisis-the-politics-of-permanence-turkish_0.pdf adresinden alınmıştır

- Işıkcı, Y. (2017). Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetim Analizi, *Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13), 25-47
- İçduygu, A. & Yüksek, D. (2009). The Changing Waves of Migration from Balcans to Turkey:A Historical Account in Migration in the Southern Balcans (pp. 85-104), ed.H.Vermeulen et al.i IMISCOE Research Series, Springer Open
- İçduygu, A. (2003). *Irregular Migration in Turkey*, IOM Migration Research Series, Geneva: IOM Publication
- İçduygu, A. (2010). *Türkiye’de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada Ulus-Devlet İnşa Etmek ve Korumak, Türkiye’ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar – Bireysel Yaşamlar*, Barbara Pusch, Tomas Wilkoszewski (Ed.), *Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, Koç İstanbul: Kitap Yayınevi
- İçduygu, A., Erder, S., Gençkaya Ö. F. (2014). Türkiye’nin Uluslararası Göç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi, İstanbul
- İçişleri Bakanlığı (5 Temmuz 2017). *Basın Açıklaması*, 26 Kasım 2019 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi05072017> adresinden alındı
- İçişleri Bakanlığı (2010). *2010-2014 Stratejik Planı*, 30 Ağustos 2018 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/strateji/icisleriBakanligiSP1014.pdf> adresinden alındı
- İçişleri Bakanlığı (2015). *2015-2019 Stratejik Planı*, 30 Ağustos 2018 tarihinde https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/str_plan/stratejikplan2015_2019.pdf adresinden alındı
- İçişleri Bakanlığı (2019). *2019-2023 Stratejik Planı*, 30 Ağustos 2018 tarihinde https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/str_plan/stratejikplan2019_2023.pdf adresinden alındı
- İlim ve Medeniyet (11 Mart 2019). Türkiye’nin Sınır Komşuları ve Sınır Kapıları, 7 Aralık 2019 tarihinde <https://www.ilimvemedenyet.com/turkiyenin-sinir-komsulari-ve-sinir-kapilari.html> adresinden alındı
- İnan, C. E. (2016). Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerine Bir İnceleme, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 10-33
- İnce, C. (2019). Göç Kuramları ve Suriye Göçü Üzerine Bir Değerlendirme, *OPUS–Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11(18), 2579-2615

- İnce Gül, S. A. (2020). Uluslararası Hukuk Bağlamında Fırat Kalkanı, Zeytindalı ve Barış Pınarı Harekâtları, *Malatya Turgut Özal Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(1), 65-92
- İpek Yolu Kalkınma Ajansı Kilis Yatırım Destek Ofisi Brifing, 2019
- Kabakuşak, D. (2014). Küresel Göç Yönetişimi Çerçevesinde Türkiye’de Göç Olgusunun Kurumsallaşması, Quo Vadis: Sosyal Bilimler – Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı, Artvin
- Kahraman, S., Tanıyıcı, Ş. , Kutlu Ö. (2019). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yabancı Göçmenler, *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5 (10), 44-67
- Kale, B. (2015). “Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”. M. M. Erdoğan ve A. Kaya (Ed.), Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler içinde (s.155-169). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Kalkınma Bakanlığı (2016). *Türkiye’deki Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilere Yönelik 2016-2018 Dönemini Kapsayan Birinci Aşama İhtiyaç Analizi*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayını
- Kamu Bülteni (25 Eylül 2019). *Cumhurbaşkanı Erdoğan: "Suriyelilere 40 Milyar Dolar Harcadık"*, 30 Ocak 2020 tarihinde <https://www.kamubulteni.com/sondakika/cumhurbaskani-erdogan-suriyeliler-40-milyar-dolar-harcadik-h14733.html> adresinden alındı
- Kapu, H. (2012). *TR2’de Göç Olgusu: Sebep ve Sonuçlar Bağlamında Analitik Bir Araştırma*, Kars: T.C. Serhat Kalkınma Ajansı Yayınları
- Kara, M. & Kara, C.Ö. (2016). Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği, *JED / GKD*, 10(2), 1-25
- Kara A. & Taşçı, Ö. (2019). Türkiye’de Oluşturulan Yeni Uyum Politikası, *Göç Araştırmalar Dergisi*, 5 (2), 260 – 313, 17 Nisan 2020 tarihinde <https://dergipark.org.tr/en/pub/gad/issue/51717/669242> adresinden alınmıştır
- Karaca, S. & O. B. Dinçer (2013). Genişleyen ve Derinleşen Kriz: Suriyeli Mülteciler, *Analist Dergisi*, 3(34), 28-37
- Karademir, D. (2020). *Kilis İlinin Beşeri ve Ekonomik Coğrafyası*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Karasu, M. A. (2016), Şanlıurfa’da Yaşayan Suriyeli Sığınmacıların Kentle Uyum Sorunu, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 332-347
- Karatepe, S. & Aktaş, M.(2017). “Türkiye’nin Düzensiz Göç Yönetim Politikasında Değişim ve Kitleleşen Sığınmanın Güvenlik Boyutu: Kilis Örneği”, Uluslararası

11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Ed: Ahmet Yatkın), 28-30 Eylül 2017 Elazığ, 2137-2153

- Karpat, K. (2015). “Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”. M. M. Erdoğan ve A. Kaya (Ed.), Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Göçler içinde (s. 155-169), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Khalaf, S. & Ilgar, R. (2017). Suriyeli Mülteciler ve Türkiye’de Mülteci Sorunu, *Türk Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 40-52
- Kaya, A. (2013). Sınır Güvenliği Paradigmalarında Değişim ve Türkiye'nin Sınır Güvenliği Yapısının Analizi', *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 4 (2), 1-13
- Kaya, G.& Çolakoğlu K. (2020). Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’deki Onuncu Yılına İlişkin Sosyolojik Bir Analiz, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 13 (73), 594-609
- Kaya, S. (2017). *Uluslararası Koruma ve Yönetimi Bağlamında Türkiye’de Yeni Bir Kamu Hizmeti Alanı Olarak Göç ve İdaresi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın
- Kayalarlı, T. (2019). *Kamu Politikaları Açısından Türkiye'nin Göç Politikası: Suriyeli Sığınmacılar*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya
- Kayapınar, L. & Ayönü, Y. (2015). “14. ve 15. Yüzyıllarda Anadolu’ya ve Balkanlar’a Türklerin Göçü, Türkiye'nin Göç Tarihi” 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler Kitabı içinde (s.15-34), (Derleyenler: M.Murat Erdoğan, Ayhan Kaya), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Kaygısız, İ. (2017). *Suriyeli Mültecilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri*, İstanbul: Friedrich Ebert Stiftung Yayınları
- Kaypak, Ş. (2012). Güvenlikte Yeni Bir Boyut; Çevresel Güvenlik, *Abant İzzet Baysal Üniversitesi İİBF Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8 (8), 1-22
- Kaypak, Ş., Bimay, M., Yılmaz, V. (2017). “Uluslararası Göç ve Mülteci Sorunlarının Çözümünde Yerel Yönetimlerin Rolü: Batman Örneği”, Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Ed: Ahmet Yatkın), 28- 30 Eylül 2017 Elazığ, 1179-1194
- Kesgin, S. S. (2017). *Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Yönetimi ve Politikaları*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

- Kılıç, S.T.(2018). Avrupa Komşuluk Politikası'nda Uluslararası Göçün Güvenleştirilmesi, *Mukaddime Mardin Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Dergisi* ,9 (3), 1-20
- Kılınç, U. (2019). İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Işığında Göç ve Yerel Yönetimler, *Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi*, Editörler İpek Şen, Gül Tuçaltan, Ankara: Arkadaş Basım
- Kınalıtopuk, Ö.T. (2014). *Türkiye-Suriye İlişkileri 2002-2014 Dönemi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Projesi), Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne
- Kızılova, Ö. (2014). *AFAD Odaklı Kriz Yönetimi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya
- Kızmaz, Z. (2018). Suriyeli Sığınmacılar: Güvenlik Kaygıları ve Suç', *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(2), 392-431
- Kilis AFAD ve Göç İdaresi Brifingler (2010-2019)
- Kilis AFAD Yıllık Brifing ve Toplantı Tutanaqları (2010-2019)
- Kilis Defterdarlığı Brifing, 2019
- Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019
- Kilis Göç İdaresi Brifing, 2019
- Kilis İl Nüfus Vatandaşlık İşleri Brifing
- Kilis İl Nüfus ve Göç İdaresi Brifingler (2015-2019)
- Kilis Kızılay Operasyon Başkanlığı Suriyeliler Yardım Raporu, 2019
- Kilis Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Destekleme ve Geliştirme Bölge Müdürlüğü Brifing,
- Kilis Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Brifing, 2019
- Kilis Sağlık Müdürlüğü Brifing, 2019
- Kilis SGK Müdürlüğü Brifing, 2019)
- Kilis Ticaret İl Müdürlüğü Raporu, 2019
- Kilis Ticaret ve Sanayi Odası, Suriyelilerin Kilis Ekonomisine Etkileri 2015-2016-2017-2018-2019 Yıllık Raporları
- Kilis Valiliği AFAD Muhtemel Nüfus Hareketlerine Yönelik Kilis İl Eylem Planı, 2010

Kilis Valiliği Brifing 2019,

Kilis Valiliği Emniyet- Asayiş Raporları (2015-2019)

Kilis Valiliği İDEKOM Brifing 2019

Kirişçi, K. & Karaca, S. (2015). “ Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989,1991 ve Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları”, Erdoğan M.M. ve Kaya, A.(der.), Türkiye’nin Göç Tarihi (s.289-314), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Kirişçi, K. (2014). *Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye’nin Mülteciler Sınavı*, Ankara: Karınca Ajans Yayıncılık

Koçak, O.& Gündüz, D. (2016). Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi’, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*,7(12), 66-91, 28 Şubat 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/yalovasosbil/issue/27392/288377> adresinden alınmıştır

Korkmaz, A. (1988). *Şehirleşme ve Suç: Malatya Araştırması (1981-1985)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Korkmaz, M. (2018). Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Türkiye İşgücü Piyasasına Etkileri ve Değerlendirmeler’, *Sosyal Güvenlik Uzmanları Derneği Sosyal Güvence Dergisi*, 7(13), 57-84

Köktaş, A. (2011). *Sınır Güvenlik Birim Kurma Çalışmaları*, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Ankara

Köse, M.A. (2015). Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye’nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, (3)2, 195 -220

Köseoğlu, A. M., & Çevikel, G. (2014). Yumuşak Güç: İnsani Yardım Operasyonları ve Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler, *Akademik Bakış Dergisi*, (43), 5-23

Kutlu, Ö. (2004). *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

Kutlu, Z. (2015). *Bekleme Odasından Oturma Odasına: Suriyeli Mültecilere Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarına Dair Kısa Bir Değerlendirme*, Anadolu Kültür & Açık Toplum Vakfı, 1 Mayıs 2018 tarihinde http://www.anadolukultur.org/images/UserFiles/Documents/Editor/Bekleme_Odasından_Oturma_Odasına.pdf adresinden alınmıştır

- Küçükşen, K. (2017). Suriyeli Sığınmacı Kadınlarda Sosyal Dışlanma Algısı Üzerine Nitel Bir Çalışma, *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 6 (5), 2399-2413
- Küçükyağcı, N. (2017), “Göç ve Göçlerin Türk Kamu Örgütlenmesine Etkisi”, 11. Kamu Yönetim Sempozyum Bildiri Kitabı (Ed. Ahmet Yatkın), 28-30 Eylül 2017 Elazığ, 471-489
- Kütük, B.Ş. (2018). Türkiye’den Batı Avrupa’ya İşçi Göçünün Sosyolojik Çalışmalara Yansımaları, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, No:52, 609-654
- Latif, D. (2002). Refugee of the Turkish Republic, *The Turkish Yearbook of International Relations*, 33, 1-29
- Malkara F. (2017). *Arap Baharı Sonrası Akdeniz’de Yaşanan Düzensiz Göçün Avrupa Birliği Kapsamında Güvenlik Boyutu ve Uluslararası Hukuk Açısından İncelenmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir
- Marmara Belediyeler Birliği (MMB) (2015). Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü, Çalıştay Raporu, Kasım 2015, İstanbul.
- Massey, D. S. (1999).” Why Does Immigration Occur?: A Theoretical Synthesis”, Hirschman, P. Kasinitz and J. DeWind (Eds.), *The handbook of international migration: The American experience içinde* (s. 34- 52), Russell Sage Foundation, New York
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J.E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, 19 (3), 431-466
- McNevin, A. (2011), *Contesting Citizenship: Irregular Migrants and New Frontiers of the Political*, New York: Columbia University Press, 3 Mart 2018 tarihinde <https://doi.org/10.7312/mcne15128> adresinden alındı
- Memiş, H. (2015). İç Savaş Nedeniyle Kilis'te Yaşayan Suriyelilerin Oluşturduğu sosyoekonomik Algılar Üzerine Bir Araştırma, *SOSDER*, 14(52), 100-114
- Memişoğlu, F. & Yiğit C. (2019). Kalkınma: Teori ve Güncel Meseleler, *Yıldız Social Science Review*, 5(1), 39-62
- Menekşe, T. (2018). Türk Uluslararası Koruma Sisteminde Karar Merkezleri, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 190-231, 1 Nisan 2019 tarihinde <http://www.gam.gov.tr/files/8-7.pdf> adresinden alındı
- MIPEX (2015). Migration Integration Policy Index 2015, 27 Eylül 2018 tarihinde <http://www.mipex.eu/turkey> adresinden alındı

- MIPEX (2019). Migration Integration Policy Index 2019, 27 Eylül 2018 tarihinde <http://www.mipex.eu/turkey> adresinden alındı
- Milliyet (19 Aralık 2017). *Dünyanın En Uzun 3. Duvarı Bitiyor*, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.milliyet.com.tr/gundem/dunyanin-en-uzun-3-duvari-bitiyor-2575218> adresinden alındı
- Milliyet (25 Ocak 2010). *Emasya Protokolü Süresiz*. 21 Eylül 2020 tarihinde <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/emasya-protokolu-suresiz-1190223> adresinden alındı
- Murat, S. & Taşkesenlioğlu, Z. (2009), *Avrupa Birliği Düzeyinde Göç, Entegrasyon ve Yerel Yönetimler*, Zeytinburnu Belediyesi Kültür Yayınları 14, İstanbul: Akol Ajans
- Mutlu, A. (2016). *Türkiye'deki Uluslararası Göç Sorunu ve Sivil Toplum Örgütlerinin Durumu, Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar* (Der. Coşkun Taştan - Ayşe Çolpan Kavuncu), Antalya: Polis Akademisi Yayınları
- Mutlusu, A.F.(2018). "Siyasal Rejim Kamu Yönetimi İlişkisi ve Türk Kamu Yönetiminde Merkezîyetçiliğin Nedenleri", *Yönetim ve Siyaset Değerlendirmeleri Kitap bölüm*, (Ed.; C.Öztürk, A.N.Hekimoğlu, A.B. Akbaba) Ankara: Atlas Akademik Basım Yayın
- Mülteciler Derneği (2018). *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, 1 Eylül 2019 tarihinde <https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeligi.pdf> adresinden alındı
- Mülteciler Derneği (2018). 2005 İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 30 Eylül 2018 tarihinde <https://multecihaklari.org/?p=13> adresinden alındı
- Mülteciler Derneği (2020). Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Aralık 2019, 30 Ocak 2020 tarihinde <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi-aralik-2019> adresinden alındı
- Nakhoul, E.T.(2014). *Uluslararası İşgücü Göçü ve Türkiye*, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara
- Nurdoğan, A. K., Dur, A. İ. B. ve Öztürk, M. (2017). Türkiye'nin Mülteci Sorunu ve Suriye Krizinin Mülteci Sorununa Etkileri, *İş ve Hayat Dergisi*, 2(4), 217–238
- Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü (2018). Türk Vatandaşlığının Kazanılması, 30 Eylül 2019 tarihinde <https://www.nvi.gov.tr/turk-vatandasliginin-kazanilmasi> adresinden alındı

- Nüfusu (2020). İzmir Nüfusu, 17 Şubat 2020 tarihinde <https://www.nufusu.com/il/izmir-nufusu> adresinden alındı
- Okutan, M. Ç. (2009). *Tek Parti Döneminde Azınlık Politikaları*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Orhan, O. & Gündoğar, S.S. (2015). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri, Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi Rapor No: 195, Ankara
- ORSAM (2012). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi, Rapor No:22, Ankara
- ORSAM Raporu (2012). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Değişimi, Rapor No.123, Ankara
- Öncüpınar Geçici Barınma Merkezi Brifing (ÖGBM) 2018-2019
- Önen, M.S. & Kahraman, N. (2017). "Göç Kapsamında İnsan Ticareti ile Mücadelede Kamu Yönetiminin Rolü", Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Ed: Ahmet Yatkın), 28 -30 Eylül 2017 Elazığ, 131-148
- Örselli, E.& Babahanoğlu, V. (2016). Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Politikalarının Analizi, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 2063-2072
- Özaslan, K. (2019). *Türkiye'nin Değişen Göç Politikası ve Belediyeler: İstanbul Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul
- Özcan, E. D. (2016). Çağdaş Göç Teorileri Üzerine Bir Değerlendirme, *İş ve Hayat Dergisi*, 2(4), 183-215
- Özcan, M. (2007). "Azınlık Terimi: Almanya ve Türkiye'de Azınlığın ve Çoğunluğun Birlikte Yaşamaları" Göç ve Entegrasyon-Almanya ve Türkiye'de Azınlık-Çoğunluk İlişkileri, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 75-91.
- Özçürümez, S. & Şirin T. (2011). "Türkiye'de İltica Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir Epistemik Topluluk Oluşurken, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika" (s. 27-48) , (Ed.Özlen Çelebi, Saime Özçürümez ve Şirin Türkay), Ankara: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Yayını
- Özkarlı, F. (2014). *Suriye'den Türkiye'ye Göç ve Suriyelilerin Eformel İstihdamı (Mardin örneği)*, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), Artuklu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mardin
- Özservet, Y. Ç. (2015). "Göçmen Çocukların Şehre Uyum ve Eğitim Politikası", Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü (s. 93-111, (Ed. Yakub Bulut), Kocaeli: Umuttepe Yayınları

- Özsöz, M. (2013). Türkiye'nin AB Üye Ülke Vatandaşlarına Uyguladığı Vize Politikası, İKV Değerlendirme Notu, No.66, İstanbul
- Öztürkler, H. & Türkmen, G. (2015) Suriyeli Mültecilerin Türkiye'ye Ekonomik Etkileri: Sentetik Bir Modelleme (ORSAM Rapor No: 196),Orta doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM), Ankara
- Paksoy, H. M., Koçarlan, H., Kılınç, E. ve Tunç, A. (2015). Suriyelilerin Ekonomik Etkisi: Kilis İli Örneği, *Birey ve Toplum Dergisi*, 5(1), 143-173
- Paksoy, S.& Karadeniz, M. (2016). Kilis'te Çalışan Suriyeli Sığınmacıların Üzerine sosyoekonomik Bir Araştırma, *Electronic Journal of Social Sciences*,15 (58), 785-798
- Parlak, B. & Şahin, A.U. (2017). Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi, *Tesam Akademi Dergisi*, 2 (2), 65 -79
- Peköz, M. (2021). Göçün Küreselleşmesi Bölgesel Etkileri ve Türkiye'ye Yansımaları, 30 Kasım 2021 tarihinde <https://kureselstrateji.org/wp-content/uploads/2021/04/ARASTIRMA-RAPORU-KURESEL-DUNYADA-GOC.pdf> adresinden alındı
- Perspektif (28 Şubat 2020). Suriyeliler 9 Yılın Kısa Muhasebesi, 1 Nisan 2020 tarihinde <https://www.perspektif.online/turkiyedeki-suriyeliler-9-yilin-kisa-muhasebesi> adresinden alındı
- Peterson, W. (1970). A General Typology of Migration, C.J. Jansen (der.) Readings in the Sociology of Migration (First Edition) içinde (sf. 49-69), Britain: Pergamon Press Ltd.
- Pirinççi, F. (2018). Suriye'ye Komşu Ülkelerin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikaları', *TESAM Akademi Dergisi*, 5(2), 39-60
- Polat, S. & Erdoğan, M . (2020). Neoliberal Politikalar Bağlamında Göçün ve Yoksulluğun Meydana Getirdiği Güvencesizlik, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 9 (24), 205-223
- Polatoğlu, A. (1985). İl Yönetiminde Eşgüdüm Sorunu ve Yeni Bir Yönetim Modeli, *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 27-40
- Polis Akademisi Başkanlığı (2020). *Türkiye'deki Suriyeliler ve Sınır Ötesi Güvenli Bölge*. Ankara: Göç ve Sınır Güvenliği Araştırma Merkezî Müdürlüğü Rapor No:40 31 Aralık 2020 tarihinde https://www.pa.edu.tr/Upload/editor/files/Tu%CC%88rkiyedeki%20Suriyeliler_Dijital.pdf adresinden alındı

- Resmi Gazete (11 Nisan 2014). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, 30 Nisan 2019 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> adresinden alındı
- Resmi Gazete (15 Ocak 2016). *Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik*, 1 Şubat 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20168375.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete (26 Mayıs 2010). *Entegre Sınır Yönetimi*, 30 Ocak 2019 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100526-5.htm> adresinden alındı
- Resmi Gazete (15 Temmuz 2018). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 28 Mart 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete (17 Mart 2016). *Sınır Yönetimi Alanında Alanında Kurumlar arası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik*, 18 Nisan 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.20168520.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete (19 Şubat 2011). *Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği*, 30 Ağustos 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20111377.pdf> adresinden alındı
- Resmi Gazete (25 Mayıs 2009). *5902 sayılı AFAD Kanunu*, 1 Mart 2019 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5902.pdf> adresinden alındı
- Rumeli Gözlemcisi (29 Kasım 2015). *Detaydaki şeytan – Kasım 2015'te AB-Türkiye mülteci zirvesi*, 20 Nisan 2019 tarihinde https://www.academia.edu/28661760/Geri_Kabul_Anla%C5%9Fmas%C4%B1_AB_ve_T%C3%BCrkiye adresinden alındı
- Sağiroğlu, A. Z. (2016). *Turkish Migration 2016 Selected Papers içinde (s. 132-138) (D.*
- Eroğlu, J. H. Cohen ve I. Sirkeci (Ed.), *Not Only a Burden but Also a Contribution: Impacts of Syrians on Turkish Economy*, London
- Saliji, T. (2018). *Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara
- Samur, H.& Cihangir, M. (2019). *Suriye Krizi Hakkında Suriyelilerin Düşünceleri: Aktörler, Sorumlular ve Çözüm Yolları*, *Göç Araştırmaları Dergisi*,5(2), 216-240
- Sandıklı, A., Kaya, E. (2013). *Barış Kavramına Yönelik Teorik Yaklaşımlar ve Küresel Yönetişim*, *İTO Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(23), 59-79

- Sarıkaya, M. (14 Temmuz 2016). *HaberTürk*, Göç Bakanlığı, 30 Kasım 2019 tarihinde <https://www.haberturk.com/yazarlar/muharrem-sarikaya/1266309-goc-bakanligi> adresinden alındı
- Savaşeri, İ. U. (2014). *AB Entegre Sınır Yönetiminin Türkiye'nin Sınır Güvenliğine Etkisi ve Yeniden Yapılandırma Çalışmaları*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Harp Akademileri Stratejik Araştırmalar Enstitüsü, İstanbul
- Sayan, İ. Ö. (2013). Türkiye'de İdari Sistem ve Örgütlenme, Konrad Adenauer–Stiftung (KAS) Türkiye, 1-18, 17 Eylül 2020 tarihinde https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a4fd2244-a04a-0eaa-9547-92e52e4fac36&groupId=252038 adresinden alındı
- Sevinç H., Bozkurt E., Künü S., Sevinç, D.E. (2016). Ekonomik Büyüme Göç İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkelere Dayalı Bir Analiz, International Conference on Eurasian Economies, 398- 403
- Sinha, V.N.P. & Atallah MD. (1987). Migration- An Interdisciplinary Approach, (First Edition), Delhi: Seema Publications, *Social Sciences Research Journal*,7(3), 42 -91
- Somuncu, B.(2006). *Türkiye'nin AB'ye Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir
- Sözcü (2019). Bakan son rakamı açıkladı: İşte Türkiye'deki yabancı sayısı, 31 Aralık 2019 tarihinde <https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/bakan-son-rakami-acikladi-iste-turkiyedeki-yabanci-sayisi-5438839> adresinden alındı
- Stark, O. & David E. B. (1985). The New Economics of Labor Migration, *The American Economic Review*, 75(2) , 173-187, 6 Mayıs 2019 tarihinde <https://www.jstor.org/stable/i331322?refreqid=excelsior%3A79288fb2b560e54abf04267285ef4d5a> adresinden alındı
- Stouffer, S.A. (1940). Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance, *American Sociological Review*, 5 (6), 845-867
- Şahin, A. U. (2018). *Kitlesel Zorunlu Göçlerin Afetselliği:Suriyeli Göçü Perspektifinden Göç Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar*,(Yayınlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa
- Şanlıöz, S. A. (2016). Dış Göç Olgusunun Düzensiz Göç Gerçeği: Karşılaşılan Etkilere Ekonomik ve Sosyolojik Çözüm Önerileri, *Sosyoekonomi Dergisi*, 24(30), 139-146
- Şeker, G., Şirkeci, İ., Arslan, G. (2014). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme, *İnsan Hakları Yıllığı*, 32, 107-129

- Şemşit, S. (2010). *Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenlikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye'ye Yansımalar*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir
- Şimşek, D. (2017). Göç Politikaları ve İnsan Güvenliği: Türkiye'deki Suriyeliler Örneği', *Toplum ve Bilim*, 140, 11-26
- Şirin-Öner, N. A. (2018). Sonuç: Küresel Yönetişimin Evrimi ve Uluslararası Göç, 308-328, 11 Eylül 2019 tarihinde https://www.researchgate.net/profile/Nedime-Sirin/publication/330540908_SONUC_KURESEL_YONETISIMIN_EVRIMI_VE_ULUSLARARASI_GOC/links/5c470e4c299bf12be3da2900/SONUC-KUeRESEL-YOeNETISIMIN-EVRIMI-VE-ULUSLARARASI-GOeC.pdf adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (1995). 7. Kalkınma Planı, 11 Kasım 2019 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Yedinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1l%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1996-2000%E2%80%8B.pdf> adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (2000). 8. Kalkınma Planı, 11 Kasım 2019 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9F-Y%C4%B1l%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.pdf>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (2006). 9. Kalkınma Planı, 11 Kasım 2019 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8B.pdf> adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (2013). 10.Kalkınma Planı, 11 Kasım 2019 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (2013). 10.Kalkınma Planı Göç İhtisas Raporu, 11 Kasım 2019 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/10_Goc-1.pdf adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (TCSBB) (2019). 11. Kalkınma Planı, 11 Kasım 2019 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf adresinden alındı
- Tanrıkulu, F. (2018). Suriye Krizi Sonrası Suriyeli Çocukların Eğitimi: Dünü, Bugünü ve Gelecek Perspektifi, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(3), 2586-2604

- Taş, İ. E., Koçar, H. , Çiçek, Y. (2017). Mülteci Sorunun Çözümüne Yönelik Yeni Bir Yapılanma: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Göç Özel Sayısı, 22, 1369-1383
- Taşkın, D. (2020). Sınırsız Dünya Söylemleri Altında Sınırlar, Sınır Güvenliği ve Sınır İnsanları, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 25 (44), 235-252
- Tavas, O. E. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi (Bir Model Önerisi)*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Taylor, J. E., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Massey S., D.; Pellegrino, A. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal, *Population and Development Review*, 19 (3), 431-46
- TDK Bilim ve Sanat Terimleri Sözlüğü (2005), Ankara: TDK Yayınları
- Tekeli, İ. & Erder, L. (1978). *Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler*, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları
- Tekin, C. & Altunsoy, Y. (2019). Cumhuriyet Döneminde Bulgaristan'dan Türkiye'ye Kitlesel Göçler, *Karatay Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, 119-147
- TEPAV (2005), Kamu Yönetimi reformunda Mevcut Durum, 30 Ekim 2018 tarihinde http://www.tepav.org.tr/tur/admin/Kamu_yonetiminde_reform.pdf adresinden alınmıştır
- Tepealtı, F. (2019). Avrupa Birliği'ne Yönelik Türkiye Geçişli (Transit) Göç Hareketleri ve Türkiye'nin Düzensiz Göçle Mücadelesi, *Doğu Coğrafya Dergisi*, 24 (41), 125-140
- Todaro, M. P. & Smith S.C. (2012). *Economic Development* (Eleventh Edition), Boston: Addison Wesley
- Todaro, M. P. (1980). *Internal Migration in Developing Countries*, International Labour Office, Geneva
- Toksöz, G. (2006). *Uluslararası Emek Göçü*, (1. Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Topal, E. (2015). Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), 5-22
- Topçuoğlu, R.A., (2012). *Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği*, S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (der.) Küreselleşme Çağında Göç, İstanbul: İletişim Yayınları

- Tortop N., İsbir G, E., Aykaç B.(1999). *Yönetim Bilimi*, (Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı), Ankara: Yargı Yayınevi
- TRT Haber (21 Haziran 2019). *Suriyeliler 6 Kitada 127 Ülkeye Yayıldı*, 31 Aralık 2020 tarihinde <https://www.trthaber.com/haber/dunya/suriyeliler-6-kitada-127-ulkeye-dagildi-420182.html> adresinden alındı
- Tunca, H. Ö. & Karadağ, A. (2018). Suriye'den Türkiye'ye Göç: Tehditler ve Fırsatlar, *Kara Harp Okulu Bilim Dergisi*, 28(2), 47-68
- Tunç, A. Ş. (2015). Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye'deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme, *Tesam Akademi Dergisi*, 2 (2), 29 - 63
- Turan, İ. (2009). Günümüz Dünya Sorunları Karşısında Coğrafya Eğitimi, *Millî Eğitim Dergisi*, 184, 176-191
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91 30 Mayıs 2019 tarihinde <https://dergipark.org.tr/en/pub/ssrj/issue/38851/448700> adresinden alınmıştır
- Tümertekin, E. & Özgüç, N. (2004), *Beşeri Coğrafya: İnsan Kültür Mekân*, İstanbul: Çankaya Kitabevi
- Türk Sağlık Sen (11 Ekim 2018). 6 Yıl Sonra Eskiye Dönüş, 5 Şubat 2020 tarihinde https://www.turksaglikksen.org.tr/kurumlar-kapatildi--6-yil-sonra-eskiye-donus_2640.html adresinden alındı
- Uluslararası Göç Örgütü (2019). *Göç ve Sınır Yönetimi*, 30 Ocak 2019 tarihinde <https://turkey.iom.int/tr/g%C3%B6%C3%A7-ve-s%C4%B1n%C4%B1r-y%C3%B6netimi>
- Uluslararası Göç Örgütü (IOM) (2009). *Uluslararası Göç Terimleri Sözlüğü*, Ed.: Richard Perruchoud ile Jillyanne Redpath-Cross, Ankara: Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Yayın No :18, Ankara
- Ulusoy, K. (2019). Türkiye'de Bir Devlet Kapasitesi Sorunu Olarak Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler Kitabı, (s.269-286), Editörler Prof. Dr. Adem Esen ve Mehmet Duman, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) :Aryan Basım Tanıtım ve Matbaa Hizm. San. ve Tic. Ltd. Şti.
- UNCHR (2019). Syrian Refugee Response, 1 Eylül 2019 tarihinde <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> adresinden alındı
- UNHCR (2015). 2015 UNHCR Country Operations Profile: Turkey, 23 Aralık 2018 tarihinde <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html> adresinden alındı

- UNHCR (2015). 2015 UNHCR Country Operations Profile: Turkey, 31 Aralık 2018 tarihinde <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html> adresinden alınmıştır
- Usta, A.(2019). Evreleri ile Bilimsel Araştırma Süreci ve Raporlaştırılması, *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 6 (13), 85-101
- UTSAM (Uluslararası Terörizm ve Sınıraşan Suçlar Araştırma Merkezi (2012). Küresel Göç ve Fırsatçılığı: Türkiye’de yasa dışı Göçmenler ve Göçmen Kaçakçıları, Polis Akademisi Başkanlığı, Ankara
- Uzman, N.(2016). Türkiye’nin Sınır Güvenliği Açısından Suriyeli Sığınmacılar Meselesi, *21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(15), 135-158
- Uzun, Ş. (2018). *Uluslararası Göçün Tetikleyicisi Olarak Şiddet ve Türkiye’ye Yönelen Şiddet Kaynaklı Göçlerin Analizi*,(Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Ülgen, H. & S. K. Mirze (2004). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Ankara: Literatür Yayınları
- Üstübilici, A. (2017). Türkiye’de Göç Politikalarının Dönüşümü: yasa dışılığın Uluslararası Üretiminden Makbul Yabancıya?, *Toplum ve Bilim*, 140, 106–122
- Üstün, N. (2016). Suriyelilerin Türk İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Sorunlar-Öneriler’, Konya Ticaret Odası, 30 Mayıs 2018 tarihinde <http://www.kto.org.tr/d/file/suriyelilerin-turk-iscucu-piyasasina-entegrasyonu,-sorunlar-oneriler---nazli-ustun.pdf> adresinden alınmıştır
- Varol, N. & Gültekin, T. (2016). Afet Antropolojisi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi* 15(59), 1431-1436
- Wood, W. B. (1994). Forced Migration: Local Conflicts and International Dilemmas, *Annals of the Association of American Geographers*, 84(4), 607- 634
- Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER) (2019). Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, 3 Mayıs 2019 tarihinde <https://yimer.gov.tr/TR/Legis/90a61f0f-ee10-4950-95e9-b34c63600a03> adresinden alındı
- Yabancılar İletişim Merkezi (YİMER) (31 Aralık 2018). Hakkımızda, 30 Ocak 2019 tarihinde <https://yimer.gov.tr/TR/About/1b04ce24-5f6d-40ac-bfe1-e75ad8f0a825> adresinden alındı
- Yakar, M. & Südaş, İ. (2019). Türkiye’de Yeni Coğrafyaları, *Ege Coğrafya Dergisi*, 28(2), 129-164
- Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*, (1. Baskı), Ankara: Anı Yayıncılık

- Yaşar, M. R. (2017). *Kilis'te Sığınmacı Algısı Toplumsal Otizm Ve Ötekileştirme*, Kilis 7 Aralık Üniversitesi Ortadoğu Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi Yayın No: 2, Kilis
- Yaylı, H., & Coştan, U. (2017). "Türkiye'nin Yeni Göç ve Göçmen Politikaları: Suriyeli Mülteciler Örneği", Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiri Kitabı (Ed: Ahmet Yatkın), 28-30 Eylül 2017 Elazığ, 300-312
- Yavuz, S. (2013). Göç, Entegrasyon ve Din: Avrupa'da Yaşayan Türkler Bağlamında Bir Değerlendirme, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6 (26), 610 - 623
- Yazılıtaş, A. (2015). Türk Afet Yönetim Sisteminde Risk Odaklı Yönetimin Önemi, *Türk İdareciler Dergisi*, 481, 559-578
- Yenidünya, A. C. & Alşahin, M. E. (2009). Göçmen Kaçakçılığı Suçu (TCK m.79), *TBB Dergisi*, 82, 1-50
- Yeşiltaş, M. (2015). Türkiye'nin Suriye Sınır Güvenliği Siyaseti, *SETA*, İstanbul
- Özer, Y. Y. & Yıldırım, C. (2019). Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor?, *Uluslararası Siyaset Bilimi ve Kentsel Araştırmalar Dergisi*, 7(1), 19-41
- Yıldırımoglu, H. (2005). Uluslararası Emek Göçü: Almanya'ya Türk Emek Göçü, *Kamu-İş Dergisi*, 8(1), 1-24 31 Aralık 2018 tarihinde <https://www.tuhis.org.tr/pdf/817.pdf> adresinden alınmıştır.
- Yıldız, A. (2017). Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 1, 36-68
- Yıldız, C.A. (2019). Suriye Kaynaklı Göç Ekseninde Türk Göç Mevzuatının Tarihsel Açından Yeniden Değerlendirilmesi, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 19(43), 237-266
- Yılmaz, N.Ö. (2007). 5543 Sayılı İskan Kanunu Hükümler Uyarınca Türk Vatandaşlığını Kazanılması, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 68, 241-264
- Yiğittepe, L., & Çaykara, Y. H. (2019). Göç ve Göçmen Kaçakçılığı Suçları: Türkiye ve İtalya Örneği, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 22(1), 83-92
- Yüksel, S. (2014). Securitization of Migration The Case of Turkey-EU Relations, *Marmara Journal of European Studies*, 22(1), 169-187
- Zhanadilova, A. (2018). Farklı Kuramlar Çerçevesinde Uluslararası Göç Sorunu, *Muhakeme Dergisi*, 1(2), 116-122

Zorlu, M. & Yetim M. (2020). Yasa Dışı Göçle Mücadele Bağlamında Avrupa Birliği ve Türkiye Politikalarının Karşılaştırması, *Journal of Middle Eastern Studies*, 12(2), 325-348

140 Journos (14 Kasım 2016). Kilis'teki Öncüpınar Sınır Kapısı Geçici Olarak Kapatıldı, 15 Şubat 2020 tarihinde <https://140journos.com/kilisteki-%C3%B6nc%C3%BCp%C4%B1nar-s%C4%B1n%C4%B1r-kap%C4%B1s%C4%B1-ge%C3%A7ici-olarak-kapat%C4%B1ld%C4%B1-dc3d4fc8dcdc> adresinden alındı



EKLER

Ek-1: Araştırmada Kullanılan Anket

ANKET FORMU

Sayın Katılımcı,

Bu anket İnönü Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı bünyesinde yürütölen Doktora tez çalışması için hazırlanmıştır. Bu anketin amacı göç kuramlarının Kilis vilayetine gelen sığınmacı göç hareketinde analiz yeteneğini test ederek kuramların kitlesel göçlerde geçerliliğini saptamaktır. Araştırmadan sağlıklı sonuçlara varılabilmesi için soruların tamamının yanıtlanması gerekli ve önemlidir. Anket sorularına vereceğiniz yanıtları değerlendirirken bu hususa riayet gösteriniz. Araştırma kapsamında tercüman eşliğinde tarafınıza yöneltilen sorular sadece akademik amaçlı kullanılacaktır kesinlikle resmi kurum ve kişilerle paylaşılmayacaktır. Nitekim kimliğiniz ve kişisel özelliklerine yönelik sorulara yer verilmemiştir. Katkılarınız için teşekkür ederim.

Mehmet AKTAŞ

AŞAĞIDAKİ SORULARA İLİŞKİN ÇOKTAN SEÇMELİ YANITLARDAN DURUMUNUZA EN UYGUN SEÇENEĞİ İŞARETLEYİNİZ

Tablo 2-1: ÖGBM'deki Sığınmacıların Ülkesinden Göç Nedeni

(Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizi terk ederek Türkiye'ye sığınmanıza ya da gelmenize sebep olan olay nedir?		
İç savaş ve karışıklıklar		
Türkiye'nin uyguladığı açık kapı politikası ile sağlık, eğitim ve iş imkânları		
Toplam		

Tablo 2-2: ÖGBM'deki Sığınmacıların Türkiye'ye Göç Nedeni

(Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizden ayrıldıktan sonra neden bir başka ülke değil de Türkiye'yi tercih ettiniz?		
Daha önce Türkiye'ye gelmem terchimde etkili oldu (aşinalık)		
Ülkemle olan sınır komşuluğu ve coğrafi konum (yakınlık)		
Karma nedenler (açık kapı politikası, barınma, sağlık, eğitim, iş-istihdam vb.)		
Toplam		

Tablo 2-3: Kent Sığınmacılarının Türkiye'ye Göç Nedeni (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Ülkenizden ayrıldıktan sonra neden bir başka ülke değil de Türkiye'yi tercih ettiniz?		
Açık kapı politikasıyla sığınma imkânı verilmesi ve coğrafi yakınlık sebebiyle		
Aile ve yakınlarımız bizden daha önce Türkiye'ye gelmesi tercihte etkili oldu		
sosyoekonomik olarak acilen ayakta durma ihtiyacı ve huzur arayışı		
Diğer cevaplar (eğitim, sağlık, askerlik sorunu vb. bireysel nedenler)		
Toplam		

Tablo 2-4: Kent Sığınmacılarının Kilis'e Göç Nedenleri (Ravenstein Göç Kuramı)

Soru. Türkiye içinde neden Kilis şehrine gelmeyi ve yaşamayı tercih ettiniz?		
Ayrıldığımız ülke ve ikamet yerine yakın (mesafe) olması		
Kilis şehri ile yaşadığımız ülke ve ikamet yeri sınır komşusu olması		
Akraba ve yakınlarımızın Kilis'te ikamet etmesi		
Kilis'in sosyoekonomik yaşam olanakları göreceli kolay ve cazip olması		
84 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı		

Tablo 2- 5: ÖGBM'deki Sığınmacıların Göç Karar Aşamasında Ortam ve Durum (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Suriye'den ayrılmadan önce iç çatışma ve savaştan tam olarak nasıl etkilendiniz?		
Yaşanan olaylarda aile ve yakınlarımdan hayatını kaybedenler oldu ve can-mal güvenli tamamen ortadan kalktığından yaşamı sürdürme imkanı kalmadı		
İç karışıklıklar veya savaşa bağlı olarak doğrudan ve dolaylı zarar görmedik		
Toplam		

Tablo 2 - 6a: ÖGBM'deki Sığınmacıların Suriye'nin Geleceğine İlişkin Kanaati (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Yakın gelecekte Suriye'deki koşullar geri dönüş için düzelmez/düzelir/kararsızım şeklindeki hangi seçenek sizin düşüncenize yakındır?		
Düzelmez (karamsarım)		
Düzelir (umutluyum)		
Kararsız (öngöremiyorum)		
Toplam		

Tablo 2 - 6b: ÖGBM'deki Sığınmacıların Kalış ve Dönüş İhtimali

(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Ülkenizdeki koşulların düzelmesi halinde geri dönmek ister misiniz yoksa GBM'deki mevcut yaşam koşulları (Kilis) kalma eğiliminizi destekler nitelikte midir?		
Suriye'deki şartlar değişir ve ülke tekrar eskisi gibi istikrarlı olursa dönebilirim		
Burada kalmaktan memnunum ve geri dönmeyi şimdilik düşünmüyorum		
Barınma merkezinde bulunmaktan memnun değilim ancak iki tarafı düşündüğümde geri dönmeyi de düşünmüyorum		
Barınma Merkezindeki hizmetlerden memnunum geri dönüş için kararsızım		
Suriye ve Türkiye dışında daha iyi şartları taşıyan bir yeri tercih ederdim		
115 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı		

Tablo 2 -7a: Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörler

(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. İkamet yerinizde savaşın olumsuz koşullarından doğrudan etkilendiniz mi?		
Savaştan doğrudan etkilendim		
Savaştan doğrudan etkilenmedim		
Toplam		

Tablo 2 -7b: Kent Sığınmacıların Göçüne Yol Açan Faktörlerden Etkilenme

Düzeyi (İtme-Çekme Kuramı)

Soru. İkamet yerinizde savaş koşullarından olumsuz olarak nasıl etkilendiniz?		
Evim yıkıldı veya zarar gördüğünden barınma sıkıntısı yaşadım		
sosyoekonomik yaşam bozuldu ve işimi kaybettim		
Çiftçilikle geçim sağlıyordum ve tarlamdan ürün kaldıramadım		
Ülkede iç karışıklıklar olmakla birlikte bulunduğum yerde etkisi yoktu		
84 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı		

Tablo 2-8: Kent Sığınmacıların Göç Kararı Öncesinde Ülkesindeki Ortam

(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Ülkenizi terk etmeye karar verdiğinizde gündelik yaşam nasıldı?		
Gündelik yaşamın olağan akışı bozulmuştu; can ve mal güvenliği yoktu		
Gündelik yaşam akışı kısmen bozulmuştu; can ve mal güvenliği risk altındaydı		
Gündelik yaşam olağandı; bireysel önceliklerim vardı		
84 Sığınmacının Çoktan Seçmeli Yanıt Toplamı		

Tablo 2-9a: Kent Sığınmacıları Göçünde Yasal Durum ve İmkanlar

(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Kilis üzerinden Türkiye'ye nasıl (yasal/yasa dışı) ve ne zaman geldiniz?		
Yasal olarak sınır kapısından giriş yaptım (gerekli belgelerle)		
yasa dışı giriş yaptım (belgesiz)		
2016'dan önce açık kapı politikası sınır geçişlere açıldı o sayede giriş yaptım		
2016'dan sonra sınır kapatıldı bir yolunu bulup sınırdan yasa dışı giriş yaptım		
Toplam		

Tablo 2-9b: Kent Sığınmacılarının Muhtemel Göçlere İlişkin Kanaati

(İtme-Çekme Kuramı)

Soru. Sınır geçişlere açılrsa yeni sığınmacılar Kilis/Türkiye'ye geleceğini düşünüyor musunuz?		
Sınır geçişlere tekrar açılrsa veya sınır duvarı olmasaydı geçişler devam ederdi		
Suriye-Türkiye sınırında güvenli bölge oluşturulduğundan yeni göç olmazdı		
Toplam		

**Tablo 2-10a: Kent Sığınmacıların Kilis'te Kalma ve Ülkesine Dönüş Eğilimi
(Kesişen Fırsatlar Kuramı)**

Soru. Suriye'de şartlar düzelse ülkenizdeki ikametinize döner misiniz yoksa Kilis'de mi kalırsınız?		
Ülkemdeki durumun normale dönmesi zor, Kilis'te kalmayı tercih ederim		
Ülke ve yaşadığım yerde yaşam şartları eskisi gibi olursa dönerim		
Toplam		

**Tablo 2-10 b: Kent Sığınmacıların Kilis ve Türkiye'den Ayrılma Eğilimi
(Kesişen Fırsatlar Kuramı)**

Soru. Türkiye ve Kilis'ten daha iyi imkânları olduğunu düşündüğünüz bir ülkeye gitme şansınız olsa Türkiye ve Kilis'te kalır mısınız yoksa yurt dışına mı gider misiniz?		
Kilis'te ve Türkiye'de kalmayı tercih ederim		
Kilis ve Türkiye'den daha iyi fırsatlar sunan bir ülkeye gitmek isterim		
Toplam		

**Tablo 2-11: ÖGBM'deki Sığınmacı Göçünde Kilis'i Tercih Nedeni
(İlişkiler Ağı Kuramı)**

Soru. Neden Kilis'i gelmeyi tercih ettiniz?		
Kilis'in sınıra yakın olması (ulaşım kolaylığı)		
Kilis'te yaşayan aile ve akrabaların varlığı ve teşviki		
Kilis'te bulunan barınma merkezinde kalmak için nakledildim		
Kilis'te yakınların olduğu için barınma merkezini tercih ettim		
Toplam		

Ek-2: Araştırmada Mülakat Gerçekleştirilen Kişiler ve Unvan Tablosu

Tablo Ek 2’de taşra göç yönetiminde yönetici ve uygulayıcı konumdaki mülki idare amirleri, kamu kurum yönetici ve temsilcileri yanı sıra bu yönetim ve uygulamadan etkilenen yerel ve mesleki kuruluşlar, üniversitelerin yönetici ve temsilcileriyle kitlesel göç yönetimin yeterliliği ekseninde yarı yapılandırılmış sorular etrafında çeşitli tarihlerde sohbet ortamında görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan kişilerle bireysel ve toplu halde bir araya gelinerek mülakat soruları yöneltmeden önce araştırmanın amacı genel olarak paylaşılarak sadece akademik çalışma çerçevesinde kullanma amacıyla yöneltilen sorulara özgürce yanıt vermesi ortamı sağlanmaya azami gayret edilmiştir.

Tablo Ek 2: Görüşülen Kişiler ve Kurumları

Hakan Yavuz Erdoğan	Mülki idare Amirleri Valilik(İDEKOM)
Murat Sarı	
Ömer Yılmaz	
Osman Uğurlu	
Mahmut şener	
Hasan Kahraman	İl Göç İdaresi Müdürü
İlhami Akgül	AFAD şube Müdürü/İl Müdür V.
Mahmut Kesikminare	İl Milli Eğitim Müdür Yrd.
Coşkun Zencirci	şube Müdürü
Mahmut Kaçarlar	Kilis Sivil Dayanışma Platformu Üyesi/ Aile ve Sosyal Politikalar Müdürü
Erdiņ Çamlı	İşkur İl Müdürü
Abdulkadir Akkaş	SGK İl Müdürü
Abdullah Mideoğlu	İl SYDV Müdürü
Mahmut Keçeci	İl Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü

Dr.Ali Ulvi Güvelioğlu	Devlet Hastanesi Başhekimisi
Dr.Metin Demir	İl Sağlık M¼d¼r¼
Murat akmak	İl G¼ Uzmanı/ Önc¼pınar GBM Y¼netici Yrd.
Ahmet Çelebi	İl G¼ Uzmanı / Elbeyli GBM Y¼netici Yrd.
İsmail İncesoy	Ticaret İl M¼d¼r¼
Fevzi Yaşar	Kilis İpekyolu Kalkınma Ajansı Yatırım Destek Ofisi Koord.
Av. Hasan Kara	Kilis Belediye Başkanı
Prof. Dr. M. Doğan Karacoşkun	7 Aralık Üniversitesi Rekt¼r¼
Prof. Dr. M. Ruhata Yaşar	Rekt¼r Yrd.
H. Mustafa Celkanlı	Kilis Ticaret-Sanayi Odası Y¼netim KuruluBaşkanı
Ökkaş Karcı	KİTSO Meclis Başkanı
M.Murat Sakar	Kilis Ticaret ve San.O. Genel Sekreteri
Abdullah elik	Ziraat Odası Başkanı
şevket Memiler	Kilis Esnaf ve Sanatkarlar Odası Başkanı
Mahmut Selçuk	Kilis Belediyesi K¼lt¼r ve Sosyal işler M¼d¼r¼
Kemaliye İlkokul M¼d¼rl¼đ¼	Okul İdarecileri ve ğretmenleri
Fuat zdoğru	BMMYK Gaziantep Ofisi(Kilis sorumlusu)

