

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE GÖÇÜN İDARESİ:
DEVLET VE DEVLET-DIŞI AKTÖRLERİN GÖÇ REJİMİNİN OLUŞUMUNDAKİ
ROLLERİ**

Doktora Tezi

YELDA BEKTAŞ

İstanbul, 2022

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANABİLİM DALI
ÇALIŞMA EKONOMİSİ BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE GÖÇÜN İDARESİ:
DEVLET VE DEVLET-DIŞI AKTÖRLERİN GÖÇ REJİMİNİN OLUŞUMUNDAKİ
ROLLERİ**

Doktora Tezi

YELDA BEKTAŞ

Danışman: PROF. DR. SELMİN KAŞKA

İstanbul, 2022

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyisim	: Yelda Bektaş
Anabilim Dalı	: Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri
Programı	: Çalışma Ekonomisi
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Selmin Kaşka
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora Tezi, Haziran 2022
Anahtar Kelimeler	: Uluslararası Göç, Göç Yönetimi, Göç Politikaları, Küresel Yönetişim, Göçün İdaresi

ÖZET

TÜRKİYE’DE GÖÇÜN İDARESİ: DEVLET VE DEVLET-DIŞI AKTÖRLERİN GÖÇ REJİMİNİN OLUŞUMUNDAKİ ROLLERİ

Uluslararası göçün yönetimine ilişkin tartışmalarda son çeyrek yüzyılda yönetim modeline vurgu yapıldığı görülmektedir. Yönetişim modeli, ulus devletin kendisi dışındaki aktörlerle etkileşim içinde ve ortak bir yönetim temelinde küresel göçün yönetişimine işaret etmektedir. Ancak ulus devletlerin uluslararası göçe ilişkin konularda egemenlik yetkisini paylaşmak istemedikleri ve bu alanda yönetim modelinin iddia ettiği gibi bir otorite paylaşımının söz konusu olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda küresel göç alanında yönetişimin tam anlamıyla uygulanıp uygulanmadığı sorusu gündeme gelmektedir.

Bu çalışma Türkiye’nin son gelişmeler kapsamında değişen göç politikalarını ve yeni göç rejimini anlamak ve açıklamak üzere göçün idaresinde yer alan aktörleri odağına almaktadır. Devlet ve devlet-dışı aktörler arasındaki ilişkiler eleştirel bir yaklaşımla ele alınarak Türkiye’nin yeni göç rejiminin oluşumunda bu aktörlerin rollerine ilişkin bir analiz ortaya konulması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda söz konusu aktörlerin raporları, politika belgeleri ve göç mevzuatı gibi ilgili politika dokümanları incelenmiş ve Göç İdaresi Başkanlığı, belediyeler ve çeşitli sivil toplum kuruluşlarından temsilciler ile yarı-yapılandırılmış ve derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Çalışmada Türkiye’de göçün idaresinde merkezi devletin baskın bir role sahip olduğu, devlet-dışı aktörlerin ise politika yapım süreçlerinden ziyade politikaların uygulanmasında önemli rol aldıkları görülmüştür.

GENERAL INFORMATION

Name and Surname	: Yelda Bektaş
Field	: Labour Economics and Industrial Relations
Programme	: Labour Economics
Supervisor	: Prof. Dr. Selmin Kaşka
Degree Awarded and Date	: PhD- Haziran 2022
Keywords	:International Migration, Migration Management, Migration Policies, Global Governance

ABSTRACT

MANAGEMENT OF MIGRATION IN TURKIYE: THE ROLE OF STATE AND NON-STATE ACTORS IN THE FORMATION OF THE MIGRATION REGIME

The governance model points to the governance of global migration on the basis of joint management and interaction with actors other than the nation-state itself. However, it is seen that nation-states set against sharing their sovereign authority in matters related to international migration and there is no authority sharing as the governance model claims. In this context, the question of whether governance is fully implemented in the field of global migration comes to the fore.

This study focuses on the actors involved in the management of migration in order to understand and explain Turkey's changing migration policies and new migration regime within the scope of recent developments. The relations between state and non-state actors are discussed with a critical approach and it is aimed to present an analysis of the roles of these actors in the formation of Turkiye's migration regime. As part of the research, a documentary analysis of policy documents of these actors such as policy reports, and laws and regulations of immigration was conducted in addition to semi-structured and in-depth interviews with the representatives of the Presidency of Migration Management, municipalities, and various non-governmental organizations. The study concluded that the central state has a dominant role in the management of migration in Turkiye, while non-state actors play an important role in the implementation of policies rather than policy-making processes.

ÖNSÖZ

Doktora tezi yazmak oldukça uzun bir süreye yayılan ve yazarın çalıştığı alana olduğu kadar kendi içine doğru da yaptığı bir yolculuk gibi. İnsanın kendine olan yolculuğu bitmiyor ancak doktora yolculuğumun başlaması ve tamamlanmasında değerli katkı ve desteklerini esirgemeyen isimleri burada bir kez daha anmak isterim. Öncelikle değerli hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Selmin Kaşka'ya akademik desteğinin yanı sıra esirgemediği dostluğu için çok teşekkür ederim. Akademik duruşu ve benimsediği insani değerleri ile benim için her zaman örnek bir isim olmuştur.

Tez izleme komitesi üyelerinden sevgili hocam Doç. Dr. Berna Güler'e tezi titizlikle okuyarak yaptığı değerli katkılar için minnettarım. Her zaman gülen yüzü ve hayata karşı olumlu bakış açısı ile izleme dönemlerinde motivasyonumu tekrar kazanmamı sağlamıştır. Kendisine büyük bir teşekkür borçluyum. İzleme komitesinin ilk aşamasında yer alan ancak daha sonra komiteden ayrılmak durumunda kalan Dr. Öğr. Üyesi Özgür Müftüoğlu'ya ve Dr. Öğr. Üyesi Nazlı Şenses Özcan'a izlemelerdeki yapıcı katkıları için çok teşekkürler. İzleme komitesine sonradan dahil olarak zorlu bir görevi kabul eden ve yoğunluğuna rağmen yaptığı detaylı ve titiz değerlendirmeler ile tez için çok önemli tespitlerde bulunan Doç. Dr. H. Deniz Genç'e verdiği katkıdan dolayı çok teşekkür etmek isterim. Savunma jürisi üyeliğini kabul ederek değerli görüş ve katkılarını sunan Prof. Dr. Alpay Hekimler ve Doç. Dr. Meryem M. Kurtulmuş'a teşekkür ederim. Alpay Hoca'nın akademik hayatımdaki yerinin önemini ayrıca belirtmek isterim. Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi'nde araştırma görevlisi olarak başladığım günden, kendisinin fakültemizden ayrıldığı güne kadar bizlere sağlamış olduğu ideal çalışma ortamı ve akademik özgürlüğü koruma çabası için çok teşekkürler.

Kendisinden ders alabilme şansına sahip olduğum, tez döneminde ise bir araya geldiğimiz zamanlarda gerek tez ile ilgili gerekse toplumsal konulardaki ufuk açıcı sohbet ve değerlendirmeleri için hocam Prof. Dr. Sema Erder'e sonsuz teşekkürler. Bilgisini paylaşmaktan mutluluk duyan, genç araştırmacı ve öğrencilere desteğini esirgemeyen bir akademisyen olarak Sema Hocamın yeri de bende hep ayrı olacaktır.

Araştırma görevliliğine birlikte başladığımız ve akademinin idari tarafının zorlukları ile birlikte mücadele etmeye çalıştığımız dönemdaşlarım Deniz Ece'ye, Mustafa'ya ve Şahin'e;

Bölümden çalışma arkadaşlarım Serkan'a ve Dr. Denizcan Kutlu'ya; oda arkadaşım Doç. Dr. Gamze Yıldız Şeren'e de teşekkürler.

Doktora sürecinin bir diğer yorucu ve yıpratıcı parçasının da hemen her doktora öğrencisinin farklı biçimlerde deneyimlediği “enstitü bürokrasisi” ve evrak işleri olduğunu düşünüyorum. Bu süreçte kendi yoğunlukları arasında tüm yardımseverlikleri ile her zaman yardımcı olan Çağrı Küçükkuş, Batuhan Ersöz ve İdil Ece Bal'a çok teşekkür ederim.

Doktora sırasında YÖK yurt dışı araştırma bursu ile bir yıl boyunca çalışma fırsatı bulduğum REMESO'nun (Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society) değerli akademisyenleri, Prof. Carl Ulrick Schierup'a, orada danışmanlığımı üstlenmeyi kabul eden Assoc. Prof. Branca Likic-Brboric'e, kabul sırasında ve sonrasında her aşamada desteğini sunan Prof. Anders Neergaard'a; Shahnaz, Rudenia, Olav, Asher ve Tanja'ya; İsveç'te barınma sorununu aşmama yardımcı olan sevgili Bediz ve Anna'ya; yardımseverlikleri ve dostlukları için Suzan Ezgi, Emma ve Olle'ye; ve Magnus'a çok teşekkür ederim.

Tezin en zorlu aşamalarından biri de sahaya çıkmak ve görüşme yapılacak kişi ve kurumlara ulaşmaktı. Bu konuda desteklerini esirgemeyen Prof. Dr. Selmin Kaşka'ya, Prof. Dr. Saniye Dedeoğlu'ya, Prof. Dr. Yener Bektaş'a, Doç. Dr. Emel Coşkun'a, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nden dönem arkadaşım Utku Karakülah'a, ve burada isimlerini tek tek saymadığım görüşme yaptığımız belediye ve sivil toplum kuruluşu çalışanlarına çok çok teşekkürler.

Bu uzun süreçteki sabır ve destekleri için sevgili aileme de büyük bir teşekkür borçluyum. Sizlerin desteği olmadan her şey eksik ve anlamsız olurdu. Ve tabii ki minik dostum, neşe kaynağı ve “energy booster” Coco'ya kocaman bir teşekkür gerek. İyi ki hayatımıza girdin...

Tekirdağ, 2022

Yelda BEKTAŞ

İÇİNDEKİLER

TABLO LİSTESİ	ix
ŞEKİL LİSTESİ	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. Göçün İdaresi.....	8
1.1. Göçün Bir Yönetim Sorunu Olarak Ele Alınması: İdare Edilmek İstenen Göç.....	13
1.2. Göçün İdaresini Yapı-Aktör İlişkisi Bağlamında Tartışmak.....	15
1.3. Göçün İdaresi ve Yönetimsellik.....	23
1.3.1. Biyo-iktidar, Biyo-politika ve Yönetimsellik: Göçün İdaresinde Açıklayıcı Araçlar.....	25
1.3.2. Yönetimsellik Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler ve Yönetimsellik-Yönetişim Ayrımı.....	34
2. Göçün İdaresinde Devlet ve Diğer Aktörler: Devlet-Sivil Toplum İlişkisi.....	37
2.1. Sivil Toplum Kavramının Kökeni ve Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Dönüşümü.....	39
2.2. Gramsci ve İntegral Devlet Kavramsallaştırması: Devlet-sivil toplum İlişkisinin Neo-Marksist Bir Yorumu.....	43
2.3. Modern Devletin Rasyonel Aklı: Aktörlerin Yönetimsellik Bağlamında Tartışılması.....	46
3. Mevcut Literatür Işığında Göçün İdaresini Çalışmak.....	52
3.1. Göç Politikası Çalışmalarının Yapı-Aktör Perspektifinden Değerlendirilmesi.....	53
3.1.1. Kontrol Edilen Göç: İşgücü Göçünün Devlet Eliyle Düzenlenmesi.....	55
3.1.2. 1990'lar ve Yönetilen Göç Paradigması: Yapı ve Aktör İlişkisini İnceleyen Çalışmalar.....	57
3.1.3. Küresel Göç Yönetişimi Tartışmaları.....	71

İKİNCİ BÖLÜM
GÖÇÜN İDARESİNDE AKTÖRLER: POLİTİKA YAPICILAR VE
UYGULAYICILAR

1. Göç Yönetiminin Düzeyleri.....	87
1.1. Çok taraflılık.....	89
1.2. Gömülülük (Embeddedness).....	89
1.3. Bölgesel-üstülük (Trans-regionalism).....	90
2. Göç Yönetiminin Aktörleri: Politika Yapıcılar ve Uygulayıcılar.....	91
2.1. Politika Yapıcı Aktörler.....	92
2.1.1. Merkezi Aktör Olarak Devlet.....	92
2.1.1.1. Uluslararası Kuruluşlar: Bağlayıcı Gücü Olan Bir Aktör Olarak Avrupa Birliği.....	93
2.1.1.1.1. Avrupa Birliği Göç Yönetimini Neden ve Nasıl Dışsallaştırıyor? 94	
2.1.1.2. Bağlayıcılığı Olmayan Kuruluşlar: Tavsiye Niteliğinde Norm Yapıcılar.....	101
2.1.1.2.1. Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ/IOM).....	103
2.1.1.2.2. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)...113	
2.1.1.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ÜÇO/ILO).....	125
2.1.1.2.4. Küresel Yönetişim Bağlamında Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (KGKF/GFMD).....	134

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE’İN GÖÇ TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ

1. Göç Politikalarının Oluşumuna Etki Eden Siyasi ve Ekonomik Gelişmeler.....	142
1.1. Ulus Devletin İnşasında Göç Politikalarının İşlevselliği: 1923-1950 Arası Dönem... 145	
1.1.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Gerçekleşen Diğer Göçler: Türk Soylu ve Müslüman Olmayanların Hareketliliği.....	149
1.2. Göç Veren Ülke Olarak Türkiye: 1950-1980 Arası Dönem.....	152
1.2.1. Türkiye’den Avrupa’ya Yönelen İşgücü Göçü.....	152
1.2.2. Dönemin Göç Mevzuatına İlişkin Gelişmeler.....	155
1.3. Küreselleşmenin Etkileri, Çevre Ülkelerdeki İstikrarsızlık ve Türkiye’ye Yönelen Göçler: 1980-2000 Arası Dönem.....	157

1.4. AB'ye Uyum ve Kurumsallaşma Süreci (2000-2011) ve Suriye Göçü Sonrası.....	161
1.4.1. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: Coğrafi Kısıtlamanın Korunması.....	165
2. AB Göç Politikalarının Dışsallaşmasının Türkiye'nin Göç Politikalarına Etkisi.....	168

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÖÇÜN YÖNETİMSİLLİĞİ: TÜRKİYE'DE GÖÇÜN İDARESİNDE DEVLET VE STK'LARIN ROLLERİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı.....	172
2. Araştırmanın Yöntemi.....	178
3. Araştırmaya İlişkin Bulgular.....	181
3.1. Siyaset Alanı Olarak Göç: Politika Yapım Sürecinde Aktörler.....	181
3.1.1. Göç Politikalarının Çok Düzeyli ve Parçalı Yönetim Dinamikleri.....	181
3.1.2. AB'nin Göç Yönetimi Politikaları ve Türkiye'de Göçün İdaresine Etkileri: 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.....	183
3.1.3. Göç Politikalarının Oluşumunda Ekonomik Kaygılar ve Güvenlikleştirme: YUKK'ta Göçmenlerin Sınıflandırılması.....	188
3.1.3.1. Mülteci.....	189
3.1.3.2. Şartlı Mülteci.....	192
3.1.3.3. İkincil Koruma.....	194
3.1.3.4. Geçici Koruma.....	195
3.1.4. Yasalar Aracılığı ile Düzensizliğin Yeniden Üretimi: Geçici Koruma Yönetmeliğinde Çalışma İzninin Düzenlenmesi.....	197
3.1.5. İmtiyazlı Yabancı Statüsü: Turkuaz Kart Uygulaması ve Yatırım Şartı ile İstisnai Yolla Vatandaşlığın Kazanılması.....	199
3.2. Siyasa Alanı Olarak Göç: Politika Uygulama Sürecinde Aktörler.....	206
3.2.1. Merkezi Devlet-Yerel Yönetim İlişkisi.....	207
3.2.2. Merkezi Devlet- Sivil Toplum İlişkisi: Çatışma ve Uzlaşma Alanı.....	214
3.2.2.1. İdeolojik Duruşun İlişkilere Yansıması.....	220
3.2.2.2. Finansman İhtiyacının İlişkilere Yansıması.....	223
3.3. Yerel Yönetim-Sivil Toplum İlişkisi.....	228

3.3.1. Belediye ve Sivil Toplum İlişkisinde Yasal Durum.....	229
3.3.2. Belediye- Sivil Toplum İlişkisinin Boyutları: Pragmatik Bağımlılık.....	234
SONUÇ	239
KAYNAKÇA	246
EKLER	

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Göç Yönetimi Literatürünün Dönemleştirilmesi	54
Tablo 2: AB Göç Politikalarına İlişkin Düzenlemeler	95
Tablo 3: Görüşme yapılan birimler (Merkezi ve yerel yönetim aktörleri)	208
Tablo 4: Türkiye’de statülerine göre sivil toplum kuruluşları	215
Tablo 5: Görüşülen STK’ların faaliyet alanı ve şekline göre dağılımı	218
Tablo 6: Görüşme Yapılan Belediyelerdeki Yabancı Nüfus Sayıları	232
Tablo 7: Belediyelerde Dış Finansal Destek Durumu (Fon ve Bağış)	237
Tablo 8: Belediyelerin kapasite geliştirme ve finansal destek kapsamında işbirliği yaptığı kurum ve kuruluşlar	238

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Görüşülen STK'ların Finansman Kaynakları Dağılımı	224
Şekil 2: İstanbul'da Yaşayan Yabancı Nüfusun Uyruklarına Göre Dağılımı	232

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası / World Bank der.
GFMD	Küresel Göç ve Kalkınma Forumu
GİB	Göç İdaresi Başkanlığı
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IOM	Uluslararası Göç Örgütü / International Organization of Migration
MIPEX	Göçmen Entegrasyon Politikası Endeksi/ Migrant Integration Policy In
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği
TVK	Türk Vatandaşlığı Kanunu
UİGM	Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü
UİK	Uluslararası İşgücü Kanunu
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Göç olgusunun temelinde basit bir motivasyon yatar: yaşamı devam ettirme ve daha iyi yaşama güdüsü. Bu güdü ile harekete geçen insanlar bazen bir savaş veya çatışma ortamından kaçarak, bazen ekonomik sebeplerle, bazen de siyasi görüşü ya da inancı dolayısıyla kısıtlanan özgürlüğüne kavuşabilmek için yer değiştirirler. Yer değiştirme eyleminin nasıl gerçekleştiği - yani eylemin niteliği- ise göç tipinin belirlenmesindeki en temel kriterlerdendir. Çünkü mevcut sistemde yer değiştirme eylemi, ulus devletler tarafından sınırlar ve kurallar ile belirlenmiştir. Batı'da feodal sistemin zayıflaması ile birlikte iktidarın meşruiyet kaynağı olan monarşi, yerini hükümet kurumlarının hükümdarın şahsından ayrıldığı "egemen ulus devlet"e bıraktığında artık devlet, insanların sınır geçiş hareketlerini yasalar yoluyla düzenleme ve bu yasaları uygulama yetkisine sahip olmuştur (Hammar, 1992; Delbrück, 1994; Calavita, 1994). Bu doğrultuda sınır geçme eylemi belirlenen kurallar dahilinde gerçekleştirildiğinde *düzenli, legal*; kuralın dışında gerçekleştirildiğinde ise *düzensiz, belgesiz, illegal, kaçak* gibi çeşitli biçimlerde adlandırılmaktadır.

Ulus-devletin ortaya çıkışı ile başlayıp, Birinci Dünya Savaşı sonuna dek süren modern göç dönemi, iki dünya savaşı arası "kısıtlı göç" döneminden sonra özellikle 1950 sonrası, karmaşık bir küresel olgu olarak karşımıza çıkmıştır (Massey, 1990). Sanayileşmenin yaygınlaşması ve sanayileşmiş ülkelerde emeğe duyulan ihtiyacın artmasıyla 1970'li yılların sonuna kadar düzenli göçün yoğunlaştığı bir dönem yaşanmıştır. Serbest pazar ekonomisine geçilen 1980'lerden itibaren günümüze gelen süreçte ise artık uluslararası göç, geleneksel göç kuramları ile açıklamakta yetersiz kaldığımız daha karmaşık küresel bir olgu haline gelmiştir. Söz konusu süreç boyunca göçmenliğin içeriği değişip gelişmiş ve bugün mülteci, sığınmacı, insan ticareti mağduru, belgesiz göçmen, göçmen işçi ve uluslararası öğrencilik gibi çok farklı biçimlerde gerçekleşmektedir. Bu "göç çağı" (Castles ve Miller, 2003), hemen her tür göçmen için ana hedef olan sanayileşmiş Batı ülkelerinde endişe yaratarak göç konusunu ulusal ve uluslararası gündemin en tepesine yerleştirmiştir (Czaika, 2005: 2). Uluslararası göçün, derin ve geniş kapsamlı sonuçları olan kalıcı bir olgu olarak ortaya çıkmaya başladığı bu dönemde, göçün kontrolü hükümetler için önemli bir mesele haline gelmiş ve göçü izlemek ve kontrol etmek için diplomatik mekanizmalar aracılığı ile uygulanan kontroller, ikamet ve çalışma

izinleri ile düzenlemeler ve tam vatandaşlık hakkının verilmesi şeklinde çeşitli devlet stratejileri ortaya çıkmıştır (Hammar, 1992:250-253).

1980’li yıllardan itibaren artan küreselleşme söylemi ve bu bağlamdaki gelişmeler Türkiye açısından da geçerli olmuş ve ülke çeşitli amaçlarla dünyanın farklı bölgelerinden göç hareketlerinin hedefi haline gelmiştir. Doğrudan ekonomik amaçlarla hareket eden düzensiz ve transit göçmenlerin yanı sıra savaş, çatışma, siyasi karışıklıklar sebebiyle ülkesinden ayrılmak zorunda kalanların da yöneldiği bir ülke konumuna gelmiştir. Türkiye’ye yönelen uluslararası göç belli bir eğilim içinde devam ederken 2011 yılında Suriye krizinin patlak vermesi ile birlikte beklenmedik büyüklük ve yoğunlukta bir göç akınına dönüşmüştür. Savaştan kaçan Suriyelilere açık kapı politikası uygulayan Türkiye, 2022 yılı itibariyle yaklaşık 3.7 milyon kayıtlı Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır. Başlangıçta “misafir” olarak görülen Suriyeli sığınmacıların durumunun yıllar içerisinde kalıcılığa dönmesi de bu duruma ilişkin birtakım hukuki düzenlemelerin yapılması ihtiyacını gündeme getirmiştir. Suriye kitlesel göçünün yanı sıra son yıllarda özellikle Afganistan, Pakistan, Türki Cumhuriyetler, Eritre ve Somali başta olmak üzere çeşitli ülkelerden Türkiye’ye sığınma başvuruları ve düzensiz göçte de önemli bir artış yaşandığı görülmektedir.

Bu çalışma Türkiye’nin son gelişmeler kapsamında değişen göç yönetim politikalarını ve yeni göç rejimini anlamak ve açıklamak üzere göçün idaresinde yer alan aktörleri odağına alarak bu aktörler arasındaki ilişkilere bakmaktadır. Türkiye’nin göç rejiminin oluşumuna etki eden siyasi ve ekonomik gelişmeler, aktörler arası ilişkiler bağlamında ele alınarak bu doğrultuda kavramsal bir tartışma zemini oluşturulması amaçlanmaktadır. Çalışma aşağıdaki sorulara yanıt vermeyi amaçlamaktadır:

- Türkiye’nin ulus devlet inşa sürecinde benimsediği ve 2000’li yılların ortasına değin yürüttüğü göç politikalarında nasıl bir değişiklik gerçekleşmiştir?
- Türkiye’nin göç rejiminde gözlemlenen değişim ile birlikte Türkiye’de göç nasıl yönetilmektedir ve politika yapımı ve uygulanması süreçlerinde devlet dışı aktörlerin işlevi nedir?

- Kontrol ve yönetimden/ yönetişime geçiş söylemsel bir değişim mi yoksa gerçekten “yönetişim” kavramının işaret ettiği tüm unsurları içeren çok aktörlü, daha katılımcı bir süreç mevcut mudur?
- Türkiye küresel göçün “idaresi”ne nasıl eklemlenmektedir?

Bu çalışmada idare; çekip çevirme, başa çıkma, “idare etme” üstesinden gelme, hoş görme-göz yumma, uyum sağlama gibi çeşitli özelliklerin tümünü içeren kapsayıcı bir kavram olarak tercih edilmiştir. İçinde yönetimi de barındırır ancak salt yönetim değildir. Çatı bir kavram olarak kullanılan göçün idaresi kavramı ile çeşitli düzeylerde gerçekleşen “yönetim biçimleri”ne işaret edilmektedir.

Türkiye’yi bu çalışma açısından önemli kılan ilk özelliği, uluslararası göçün her türüyle karşılaşması ve giderek artan oranda göçmene ev sahipliği yapmaya devam edecek olmasıdır. Bu niteliği ile uluslararası göç alanında, bölgesinde uzun yıllar önemli bir aktör olmaya devam edecektir. Araştırılmaya değer olan ikinci özellik ise göçün idaresi konusunda son yıllarda yaşadığı dönüşümdür. Göçü düzenleyecek mevzuatın oluşturulması, resmi kurumların teşkilatlandırılmasının yanı sıra göçle ilgili faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının sayısındaki çarpıcı artış da bu alanda daha fazla çalışma yapılmasını gerektiren gelişmeler olarak görülmektedir.

Tezde göç bir yönetim sorunu olarak ele alınmış ve bu bağlamda kavramsal ve kuramsal çerçeve Foucault’nun yönetimsellik kavramsallaştırması üzerine inşa edilmiştir. Göçün bir yönetim sorunu olarak ele alınmasının tercih edilmesi, literatürdeki yönetim ve yönetişim tartışmalarının yarattığı kafa karışıklığı ve göç alanında “gerçek anlamda” yönetişimden söz etmenin mümkün olup olmadığı tartışması ile başlamıştır. En genel anlamı ile yönetişim, otoritenin ortak kullanımına işaret eder. Tüm aktörlerin etkin katılımı ile ortak ve birlikte yönetme söz konusudur. Ancak gerek küresel düzeyde gerek uluslararası ve ulusal düzeyde olmak üzere göçün idaresinde gerçek anlamda yönetişimden söz etmek mümkün değildir. Göçün idaresinde doğal olarak pek çok aktör yer almakta ancak bu aktörlerin birlikte yönetiminden ziyade belirli ihtiyaçlar temelinde iş birliği yürüttükleri, güç ilişkilerine dayalı çatışma ve uzlaşma alanları olan, kimi zaman içirme kimi zaman dışlama mekanizmaları içeren çok daha karmaşık bir yapıdan söz edilebilir. Bu nedenle aktörler arası ilişkilere bakmanın daha anlamlı olacağı düşünülmüştür. Bu doğrultuda tezin ilk bölümünün ikinci başlığı, göç politikalarını ele alan çalışmaların yapı-aktör yaklaşımı kapsamında dönemselsel bir

sınıflandırmasını içermektedir. Göçün idaresinde yer alan aktörleri yapı-aktör bağlamında ele alırken bu meseleye ne sadece yapı ne de aktör penceresinden bakmanın mümkün olduğu, bu ikisi arasındaki ilişkiye birbirinden bağımsız; ancak birbiri ile olan ilişkileri üzerinden bakmanın anlamlı bir analize imkan sağlayacağı varsayımı ile hareket edilmiştir.

Çalışmada yönetimsellik kavramının bir yönetim tekniğine işaret ettiği kabulü ile rasyonel devlet aklının, çeşitli sorun alanlarının yönetilmesinde kendi iktidarını pekiştirecek yöntemleri işlevselleştirme süreci, Foucault'nun kavram setleri ile açıklanmaktadır. Bu doğrultuda tezin ilk bölümü, göç yönetiminde yer alan devlet ve devlet-dışı aktörler arasındaki ilişkiyi yönetimsellik kavramsallaştırması etrafında tartışmakta ve devlet-sivil toplum ilişkisine de bu bağlamda bakmaktadır. Neoliberal yönetimsellik kavramı ile Foucault, iktidarı *-conduct of conduct-* başkalarının davranışlarını yönetilebilme, eylemlerine etki edebilme gücü olarak tanımlar (Foucault, 1982: 220-221). Neoliberal yönetimsellik yaklaşımı, bir ekonominin, insanların tutumlarını belli teknikler ve usuller aracılığıyla yönlendiren iktidar ilişkileri ve bu ilişkileri doğrulayan rasyonalite çerçevesinde öznellik üretimi olmadan işleyemeyeceği gerçeğine dayanır (Coşkun, 2016). Bu bağlamda neoliberal yönetimsellik, bireyleri özneleştirerek yönetilebilir kılacak rasyonelliğin inşasını sağlar. Bu inşa süreci bir taraftan da piyasa ekonomisi kurallarını, ekonomik olmayan yani toplumsal alana yayar (Coşkun, a.g.e). Foucault'nun bu kavramsallaştırması göçün idaresin hemen her düzeydeki aktörler arası ilişkiye uygulanabilir. Bu analizde neoliberalizm, yöneticilerin davranışlarını biçimlendiren bir olgu olarak ifade edilirken aynı zamanda yönetilenlerin de davranışlarını yönlendiren bir yönetsel rasyonaliteye işaret eder (Foucault, 1982). Dolayısıyla neoliberal söylem etrafında şekillenmiş bir olguyu açıklarken ardındaki neoliberal rasyonalitenin ne olduğunu ortaya koymak gerekmektedir. Neoliberalizm;

“yönetime hukuksal, parasal, davranışsal kuralların uyanık bekçisi rolünü verir; büyük oligopollerle yarı resmi bir gizli anlaşma çerçevesinde, rekabet kurallarının gözetimi resmi görevini ve özellikle de piyasayı kurgulama ve piyasa mantığına uyum sağlamış bireyler yaratma hedefini yönetime atfeder” (Dardot ve Laval, 2012: 247).

Bu hedef büyük ölçüde söylemler, üretilen politikalar ve oluşturulan hukuksal düzen üzerinden sağlanmaktadır. Foucault'nun biyo-politika analizi ise neoliberalizmi salt bir ideoloji ya da belli odaklarca uygulanmaya çalışılan stratejik bir tercih olarak görmez (Foucault, 2008). Ekonomi politikaları ile sınırlanamayacak ölçüde yaygın, toplumsal yaşamın her alanına nüfuz ederek bireylerin düşünce ve davranışlarını etkileme gücüne sahip bir rasyonalite olarak tanımlar (Dardot ve Laval, 2013: 203). Bu bağlamda göç politikalarının oluşumu ve uygulanma süreçleri

göçün idaresinde rol alan aktörleri kapsayacak biçimde açıklamada, Foucault'nun neoliberal yönetimsellik ve biyo-politika kavramsallaştırmalarının kapsayıcı ve işlevsel olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte devletin sivil toplumla olan ilişkisinin açıklanmasında Gramsci'nin organik devlet kavramsallaştırması benimsenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde göçün idaresinde yer alan aktörler incelenmiştir. Bu bağlamda merkezi devlet ve uluslarüstü, uluslararası, ulusal ve yerel olmak üzere çeşitli yönetim düzeylerinde devlet-dışı aktörler ele alınmıştır. Politika yapıcı ve politika uygulayıcı aktörler olmak üzere iki temel sınıflandırma etrafında aktörlerin göç yönetimi politikalarının üretilmesinde ve uygulanmasındaki rolleri birbirleri olan ilişkileri bağlamında incelenmiştir. Çevre ülkelerin göç politikalarının oluşumu ve göçün idaresinde belirleyici aktör olarak Avrupa Birliği'nin göç yönetimini dışsallaştırma politikaları, yönetimselliğin somut bir örneği olarak ele alınmıştır. AB'nin dışsallaştırma temelinde geliştirdiği yeni göç stratejisi özellikle mülteci hukukunda yıllar içerisinde elde edilmiş hakların kaybına varan bir nitelik kazanmıştır. Böylece göçün daha çok ekonomik kaygılar ve güvenlikleştirme bağlamında tartışıldığı, hareket serbestine vurgu yapan küreselleşme söyleminin terk edilerek, giderek daha kısıtlı bir hareketliliğe izin veren katı sınır politikalarına dönüldüğü görülmektedir. Böylece göç ve göçmenler kategorilere ayrılarak ve sığınmacılar büyük oranda yasal sınırlar dışına ötelenerek mücadele edilmesi gereken bir niteliğe büründürülmüştür. Bu mücadelede en önemli paydaşlar ise AB'nin çevre ülkeleri olmuştur. AB'nin çevre ülkeler ile olan ilişkisi eşitler arası olmayıp farklı dinamikleri içeren güç ilişkileri temelinde şekillenmektedir. Merkez rolündeki AB'nin kendi ekonomik, siyasi ve sosyal gündemleri çerçevesinde belirlediği politikalara uygun komşular inşa etmesi süreci gündeme gelmektedir (Zaiotti, 2007; Jones ve Clark, 2008; Boedeltje ve Houtum, 2011; Houtum ve Boedeltje, 2011; Bialasiewicz, 2012; Casas-Cortes ve diğerleri, 2016). Bu stratejik yönetim planı kapsamında uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları da önemli roller üstlenmektedir. Dolayısıyla tüm bu aktörlerin birbirleri ile olan ilişkilerine bakmak, ortaya çıkan yapıyı anlamak ve açıklamak önem kazanmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye'nin göç politikalarının gelişimine tarihsel bir perspektiften bakılmış, politikaların oluşumuna etki eden ekonomik ve siyasi gelişmeler dönemlere ayrılarak ele alınmıştır. Göç politikalarının, ulus devlet inşasında işlevsel rol oynadığı gibi her dönemde çeşitli sorun alanlarını düzenlemede bu işlevselliğini koruduğu görülmektedir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde, Türkiye'de göçün idaresinde devlet ve dışı aktörlerin

rolleri ve bu bağlamda oluşan yeni göç rejimini anlamak ve açıklayabilmek üzere yapılan doküman incelemesi ve saha araştırmasının bulguları sunulmaktadır. Araştırma, göç yönetiminde politika yapıcılar ve politika uygulayıcılar olmak üzere ve siyaset ve siyasa alanı olarak göç biçiminde ikiye ayrılarak kurgulanmıştır. Politika yapımında aktörler ele alınırken göçe ilişkin mevzuat incelenmiş ve merkezi idare ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşme yapılan politika uygulayıcı aktörler ise daha çok yerel düzeyde belediyeler ve göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ile sınırlandırılmıştır. İşçi örgütleri araştırma kapsamı dışında bırakılmıştır. İşçi örgütlenmelerinin kapsam dışı bırakılmasının iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi Türkiye’de göçmen işçilerin sendikaların ilgi alanında henüz yeterince bulunmamalarıdır. Türkiye’ye yönelen göçte işçi örgütlerinin, Avrupa’da 1950 ve 60’larda devlet eli ile düzenli biçimde gerçekleşen işgücü göçünde olduğu gibi aktif bir rol üstlenmedikleri görülmektedir. Bunun önemli bir nedeni Türkiye’ye emek göçü bağlamında yönelen göçün büyük ölçüde düzensiz olmasıdır. İkinci neden ise ekonomisi önemli ölçüde kayıtdışılığa dayanan Türkiye’de yerli işgücü bakımından sendikal örgütlenmenin de halihazırda oldukça düşük düzeylerde olmasıdır. Sendikaların bu alanda politika üretmemeleri yapısal sorunlardan kaynaklanmakla birlikte bu durumun mevcut sorunlarla ilintili olarak bir tercihe dönüştüğü de kabul edilebilir. Bu temel sebeplerin yanı sıra işçi örgütlenmelerinin ortak çıkar amacı güden kuruluşlar olmaları nedeniyle sivil toplum kuruluşları dışında tutulmalarını da bu çalışma açısından kapsam dışı bırakılmalarının bir nedeni olarak saymak gerekir.

Göç politikalarının uygulayıcı aktörleri olarak belediyeler ve sivil toplum kuruluşları ile yapılan yarı yapılandırılmış ve derinlemesine görüşmelerden elde edilen veriler ise araştırmanın bir diğer boyutunu oluşturmaktadır. Yerelde belediyeler ve sivil toplum kuruluşları göçün idaresinde politika uygulayıcıları olarak oldukça önemli roller üstlenmektedirler. Göç idaresinde politika yapımı ve uygulaması süreçlerinde aktörlerin net bir biçimde ayrıldığı görülmektedir.

Türkiye, son yıllarda değişen göç tipolojisi ve artan göçmen sayısı ile uluslararası göç alanındaki araştırmaların önemli bir öznesi haline gelmiştir. Göçün düzenlenmesi konusundaki küresel eğilim, hükümetleri sosyal devlet olma fikrinden uzaklaştırarak, devleti piyasa mantığıyla özel bir şirket gibi yönetmeye yönlendirmektedir. Bunun sonucunda ise verimlilik, karlılık, rekabet edebilirlik gibi kavramlar göçün düzenlenmesinde doğrudan etkili hale gelmiştir. Kimlerin hangi ülkelere, hangi koşullar altında girebileceği neoliberal rasyonellik

etrafında belirlenmektedir. Neoliberal rasyonalite, yasal düzenlemelerle yasa dışılığın üretilmesini meşru kılan koşulları yaratmaktadır. Ancak yasal yolların kısıtlanması, göçü önlemekten ziyade biçim değiştirmesine yol açmaktadır. Göçmenleri külfet getirici ya da makul göçmen olarak sınıflandıran göç politikaları, neoliberalizmin uluslararası göçü ekonomik gelişme ile ilişkilendirmesi ile ilgilidir. Piyasaya olumlu katkı sağlayabileceği düşünülenlerin ülkeye gelmesi teşvik edilirken, yeterince karlı olmayacağı ya da devlet bütçesine ek yükler getireceği düşünülenlerin yasal yollardan girişini kısıtlayıcı düzenlemeler yapılmaktadır. Bu doğrultuda kar elde etme ve maliyetleri azaltma düşüncesi, hükümetleri maliyeti en aza indirecek ve kamu hizmetleri için para harcamak zorunda kalmayacakları düzenleme biçimlerini tercih etmeye yöneltmektedir.

Göç politikalarındaki bu dönüşüm en açık biçimde göçü düzenleyen mevzuatta görülmektedir. Bu gelişmelerin en çarpıcı etkisi mülteci ve sığınmacı başvuru ve kabul süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Mültecilik koşullarının zorlaştırılması ve başvuruların değerlendirilme süreçlerinin uzaması, çoğunlukla olumsuz sonuçlanması gibi durumlarda artış görülmektedir. Yasal yolları tıkanan kişiler ise yasal olmayan alternatif kanallara yönelmektedir.

Türkiye küresel kapitalist sistem içerisinde yer alan bir ülke olarak bu gelişmelerden bağımsız değildir. Göç yönetimine ilişkin politikaların oluşumunda Türkiye açısından bir diğer önemli unsur AB ile olan ilişkileri ve AB'nin önemli komşularından biri olmasıdır. Dolayısıyla Türkiye, AB göç politikalarının dışsallaşması sürecinde en önemli aktörlerdendir. Bu bağlamda Türkiye'nin yeni göç rejimi AB'nin göç politikalarını dışsallaştırma stratejisi ile tutarlı olarak geleneksel milliyetçi kaygıların yanı sıra ekonomik kaygılar ve güvenlikleştirme temelinde inşa edilmektedir. Göçmenler iç ve dış politikalar bağlamında araştırmaları yapılırken aynı zamanda işgücü piyasası içinde ekonomik özneler haline getirilmektedir. Böylece yeni göç rejimi ve rejimi oluşturan mevzuat farklı göçmen kategorilerini içeren, parçalı ve çok düzeyli bir nitelik sergilemektedir. Böyle bir göç rejimi ise göçmenlerin uyumu, hareket özgürlüğünün kısıtlanması, enformel sektöre yönelme, kötü çalışma koşulları ve düşük ücretler, psikolojik ve cinsel istismarla karşı karşıya kalmak başta olmak üzere pek çok soruna yol açmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. GÖÇÜN İDARESİ

İdare; yönetme, yönetim, çekip çevirme, işlerin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü anlamlarına gelmektedir.¹ Bu çalışmada ise idare kavramı, işlerin yürütülmesi bağlamında başa çıkma, üstesinden gelme, idare etme anlamında kapsayıcı bir çatı kavram olarak tercih edilmiştir. Kavram genelde yönetim anlamında kullanılıyor olsa da salt yönetim değildir; çeşitli yönetim tekniklerini de içeren daha kapsayıcı bir terim olarak anlaşılmalıdır. Dolayısıyla göçün idaresi kavramı ile yönetim, yönetişim ve yönetimsellik gibi yönetim teknikleri uygulanarak *idare edilen* bir alana işaret edilmektedir.

Göç yönetimi, özellikle 90'lı yılların sonlarından itibaren göç alan, transit ve göç veren ülkeler arasında sınır hareketliliğini yönetebilmek ve bu süreci anlamak ve açıklamak için kullanışlı bir kavram haline gelmiştir. Ancak bu kategorilerin yıllar içerisinde birbiri içine geçmesi ve devletlerin eş zamanlı olarak birden fazla kategori içerisinde yer almaya başlaması ile muğlak alanlar oluşmuş ve dolayısıyla göçün çeşitli düzeylerde ve tekniklerle idare edilmesi söz konusu olmuştur. Göç idaresinin, neyi ve nasıl düzenlediği soruları pek çok farklı alandan, farklı bakış açıları ile ele alınmıştır (Geiger ve Pécoud, 2010; Georgi, 2010; Kalm, 2010; Ashutos ve Mountz, 2011; Adamson ve Tsourapas, 2020). Ancak açıktır ki göç idaresi, devletlerin sınırlarla belirlemiş oldukları bölgeler arasındaki hareketlilik ve bu hareketlilik dolayısıyla ortaya çıkan/değişen statülerle ilgilenmektedir. Kimlerin hangi koşullarda, nereye ve nasıl erişecekleri ya da erişemeyecekleri konusu ile bu hareketliliğin düzenlenmesi, göç idaresinin temel ilgi alanıdır. Bu çerçevede göçün idaresi ile ilgili bilgi ve politika üretilmesi süreçleri de göç idaresinin kapsamına girer.

¹ TDK, <https://sozluk.gov.tr/> erişim tarihi: 01.05.2022.

Devletlerin kendi içinde, birbirleri arasında ve daha üst düzeyde devletler-üstü ya da uluslar-üstü diyebileceğimiz düzeylerde yaptıkları tüm anlaşmalar, koydukları kurallar ve getirdikleri standartlar göç idaresinin bir parçasıdır. Dolayısıyla göç idaresinde *aktörler* oldukça önemli bir niteliğe sahiptir.

Özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan görüntü, devletlerin seçici göçmen politikalarını benimsedikleri yönündedir. Eğer bir seçim süreci söz konusu ise bu durumda seçen ve seçilen olmak üzere iki farklı kategorinin varlığını da belirtmek gerekir. Ulus devletin kendi sınırları içerisine kimleri alıp kimleri almayacağı kararı ve bu kararların diğer aktörler üzerindeki etkileri, göçün idaresi meselesinin kilit noktasıdır. Kararlara bağlı olarak ortaya çıkan yeni durumlar ise devlet ve göçmen ilişkisinin niteliğini gösteren *statüleri* ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu süreçlere uluslararası standart getirilmesi düşüncesi ve ihtiyacı ise uluslararası-ulusötesi aktörleri sisteme dahil etmektedir. Örneğin 2001 yılında oluşturulan Berne Girişimi (Berne Initiative), devletler arası işbirliğini artırmak ve göçü ulusal, bölgesel ve küresel olmak üzere farklı düzeylerde idare edebilmek için bir danışma süreci olarak işlev görmekteydi. Burada amaç farklı ülkelerin kendi politika öncelikleri ve deneyimlerini paylaşarak etkileşim içinde oldukları diğer ülkelerle işbirliği süreçleri geliştirmektir. Uluslararası Göç Örgütü ise bu sürece girişimin sekreteryaya görevini üstlenerek dahil olmuştur (The Bern Initiative Report, 2003). Böyle bir sistem içerisinde kural koyucu/seçici aktör olarak devletlerin bu seçimlerini şekillendiren unsurları ve aktörler arası güç dağılımı-dengesini araştırmak göçün nasıl yönetildiğini anlamaya temel oluşturacak adımlardan biridir. Örneğin, IOM'in (World Migration Report, 2003) göç alan, transit ve göç veren ülkeler arasında karşılıklı çıkarların gözetildiği bir söyleme sahip olmasına rağmen uygulamada göç politikalarının nasıl şekilleneceğine karar veren ya da bu süreçte baskın konumda olan ülkelerin, "göç alan", gelişmiş, kuzey ülkeleri olduğu görülmektedir. Bu idare mekanizması, koşulları belirleme ve kişileri seçme biçiminde işler. Bu doğrultuda birtakım kurallar ve kriterler oluşur ve yerleşmeye başlar. Söz konusu kurallar, kriterler ve uygulamalar dizisinin oluşmasında ana aktörler, güç dağılımı kapsamında daha güçlü pozisyona sahip olan ülkelerdir. Sassen, kuzey-güney ülkeleri arasındaki bu jeopolitik eşitsizliğin, göçün idaresinin de bu eşitsizlik çerçevesinde şekillenmesi sonucuna yol açtığına işaret eder (1999: 140).

Tüm göç ve göçmen türleri, göç idaresinin kapsamına girer. Yasalar çerçevesinde belirlenen tüm statüler, kategoriler aslında göç idaresine konu olanları “yönetilebilir” hale getirme araçlarıdır. Bu bağlamda modern göçün idaresinde içirme ve dışlama kavramları sıkça karşımıza çıkar. Devletler seçici göç politikalarını bu sistem üzerine inşa etmektedirler. Makul göçmen ve istenmeyen/külfet getirici göçmen ayrımı da bu yaklaşımın bir sonucudur. Seçici/selektif göç politikalarının, özellikle kuzey ülkeleri tarafından, istenen göçmenlerin içerilmesi ve istenmeyenlerin dışlanmasına imkan sağlayan pratik bir araç olarak benimsendiği görülmektedir.

Birleşmiş Milletlerin 2019 yılı uluslararası göç verilerine göre 272 milyon göçmen bulunmakta ve bu göçmenlerin çoğunluğunu mülteci statüsünde olmayanlar oluşturmaktadır (BM, Uluslararası Göç Raporu, 2019). Mültecilik statüsü, diğer göçmenlik statülerine göre uluslararası standartlarla belirlenmiş olması bakımından daha kolay yönetilebilir bir niteliğe sahiptir. Zorunlu göç, iltica ve mültecilik konuları insan hakları çerçevesinde ele alındığından, bu konularda doğrudan ve küresel düzeyde düzenlemeler bulunmakta ve ulus devletlerin bu alanda işbirliği içerisinde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla devletler için diğer göçmenlik statülerini (mültecilik dışındaki) yönetebilme kabiliyetlerini artıracak “selektif” politikaların oluşturulması ve uygulanması önemli hale gelmektedir (Boswell ve diğ., 2004; Constant ve Zimmerman, 2005; Bertoli ve Brücker, 2011; Koslowski, 2013). Küresel sistemin gerekleri ile ulus-devletin varlığını sağlayan değerler birbiriyle yarıştığından ve küreselleşmenin ulus-devletler üzerindeki zayıflatıcı etkisinden söz edilse de konu göç olduğunda ulus-devletin egemen rolünü korumaya devam ettiği gözlemlenmektedir. Küreselleşme ile birlikte devletin yönetim-denetim kabiliyetinin azaltıldığına yönelik görüşler (Morris, 1997) olsa da açıktır ki kendi sınırlarından kimin girip kimin girmeyeceği konusundaki kontrol hala ulus devlettedir (Hollifield, 1998; Düvell, 2005). Göç olgusunun, politik açıdan hassas ve stratejik nitelikli olması nedeniyle devletler bu alanda bağımsız bir şekilde düzenlemeye gitmeyi tercih etmektedirler (Moreno ve Price, 2016). Bu tercih, devletleri göç konusunda merkezi bir role sahip kılmakta ve göçün idaresinde sivil toplum kuruluşları, özel sektör, sendikalar ve çeşitli ağlar gibi devlet dışı unsurların etkinliğini azaltmaktadır (Rustamov, 2011).

Uluslararası göç alanında, uluslararası standart oluşturma çabalarına rağmen söz konusu düzeyde hareketliliği düzenleyen bir sistem henüz yoktur. Bu nedenle uluslararası göçün düzenlenmesinde güç ve gücün dağılımı-paylaşımı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kontrol ve düzenleme yetkisi zaman zaman ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerde kimin politika önceliğinin ya da çıkarlarının korunacağı konusunda çekişmelere yol açmaktadır. Bu çekişmeler ve “yönetim” ifadesinin tek taraflılığa işaret ettiği ve demokratik olmaktan uzak olduğu düşüncesi, bu alanda bir söylem değişikliğine ihtiyaç duyulduğu tartışmalarını başlatmıştır. Özellikle küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin diğer paydaşlarla birlikte hareket etmelerinin kaçınılmaz bir gelişme olduğunu savunanlar tarafından, aktörlerin iletişimi, ortak biçimde hızlı ve etkin karar alma mekanizmalarının önemini artıracığına ilişkin bir inanış ortaya çıkmıştır. Ayrıca uluslararası kuruluşlar ve ulusötesi aktörlerin bu alandaki etkinliklerinin arttığını ve karar mekanizmalarına etki edecek güce kavuşmaları dolayısıyla bu alandaki düzenlemelerde güçlü biçimde söz sahibi olmaya başladıkları görüşü de karşımıza çıkmaktadır. Böylece yönetime alternatif olarak daha kapsayıcı ve çok taraflılığa imkan verdiği iddia edilen bir kavram olarak “yönetişim” kavramı kullanılmaya başlanmıştır.

Yönetişim kavramı ilk olarak 1989 yılında yayınlanan “*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*” başlıklı Dünya Bankası raporunda kullanılmıştır. Bu raporda yönetişim, açık ve öngörülebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzen olarak tanımlanmaktadır (World Bank Report, 1989: 60-63). Özellikle 1990’lardan sonra pek çok uluslararası örgütün, raporlarında yönetişim kavramından söz ettiği ve kavrama ilişkin temsil, katılım, denetim, etkin bir sivil toplum, açık ve hesap verebilir kurumlar gibi özellikleri vurgulayan tanımların yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kavramın çeşitli uluslararası belgelerde ve raporlarda sıklıkla kullanılmaya başlanması ile birlikte göç çalışmaları alanında da kendine yer bulması zor olmamıştır. Yönetişim teriminin, demokrasi ve küreselleşme ile daha olumlu çağrışımlara sahip olduğunun düşünülmesi nedeniyle “yönetim” in olası bir alternatifi olarak ortaya çıktığı söylenebilir. En genel tanımı ile yönetişim; yönetimin tek taraflı

ve tek aktörlü yapısının aksine, çok taraflı ve çok aktörlü bir süreci ifade etmektedir. Dünya Bankası raporlarında geçen *yönetişim* kavramı aslında bir modele işaret etmektedir.

“Model, “devlet toplumu yönetir” savını terk ederek, devletin dışındaki örgütlerin de devlet yönetimine eşit şekilde katılımını önermekte, devlet-toplum arasındaki karşıtlığın ortadan kaldırılması gerektiği düşüncesinden yola çıkarak küreselleşen bir dünyaya uygun bir iktidar tarzı, yeni bir devlet anlayışı ve yeni bir yönetim üslubu geliştirmeyi hedeflemektedir” (Bayramoğlu, 2002:87).

Yönetişim kavramının yeni yeni kullanılmaya başlandığı dönemlerde kavramın içeriğinin karar alma ve yönetim süreçlerinde daha çok katılım, daha az devlet hegemonyası ve daha fazla demokrasi vurgusuyla şekillendiği görülmektedir. Kavramın temel dayanağı, küreselleşen dünyada ulus-devletin gücünü yitirdiği/yitireceği söylemidir ve bu söylem çerçevesinde yeni yönetim modellerine ihtiyaç duyulduğu iddiası yatmaktadır. Dolayısıyla yönetim, meşruiyetini mevcut sistemin krizde olduğu düşüncesinden almaktadır (Bayramoğlu, a.g.e.: 113). Krizin çözümü ise devlet dışındaki aktörlerin oyuna dahil edilmesinde bulunmuştur. Devlet dışındaki aktörlerin karar alma, politika üretme gibi süreçlere dahil edilmesi, bir anlamda siyasal iktidarın kullanımında bu yeni aktörlerin de pay sahibi olması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla yönetim, iktidar kullanımına ilişkin mekanizmalar ve modelleri içeren ve söz konusu mekanizma ve modelleri teorik bir çerçevede ele almaya çalışan yeni bir iktidar yaklaşımı olarak da ifade edilebilir (Bayramoğlu, a.g.e.: 114).

Küresel yönetim kavramı ise küresel düzeyde politika oluşturma süreçlerinde çok sayıda organizasyonun yer aldığı bir yapıya işaret etmektedir (Basok ve Piper, 2012: 36). Betts'e göre küresel yönetim, belirsiz ve çoğunlukla zayıf tanımlanmış bir kavramdır (2011: 3). Yönetişim, gündem belirleme, müzakere etme, uygulama gibi çeşitli aşamalarda çeşitli aktörlerce itiraz edilen bir süreci temsil eder (Abbott ve Snidal'dan aktaran Betts, 2011: 3). Bunun yanı sıra yönetişimin küresel olmasını sağlayan şey düzey değildir, daha ziyade

yönetişimin bölgesel, ulusötesi ya da ulusüstü nitelikte olup olmadığından öte devletlerin davranışlarını sınırlandırıp sınırlandırmadığına bakmak gereklidir (Betts, a.g.e.: 3). Ancak aynı yaklaşıma göre küresel yönetişimin doğası ve standartları değişmektedir ve özellikle 2000’li yıllardan itibaren devletler ve uluslararası kuruluşların yanı sıra devletlerarası işbirliklerinde sivil toplum örgütleri gibi *ulusötesi* aktörlerin katılımını içeren daha karmaşık yönetim biçimlerine kademeli ve kısmi bir geçiş olduğunu söylemek mümkündür (Jönsson ve Tallberg, 2010: 1).

1.1. Göçün Bir Yönetim Sorunu Olarak Ele Alınması: İdare Edilmek İstenen Göç

Sınırları aşan insan hareketliliğinin önemli bir boyutu da bu hareketliliğin yönetimi meselesidir. Göç, modern ulus-devletin egemenlik hakkı çerçevesinde sınırlarını kontrol etme ve giriş-çıkışı düzenleme yetkisine sahip olması ile birlikte bir yönetim sorunu olarak gündeme gelmiştir. Bu nedendir ki çağdaş anlayışta göç, ulus-devlet, sınırlar ve vatandaşlık kavramlarından bağımsız biçimde ele alınmaz (Balibar, 2004: 4). Kişi, bir devlete ait toprak parçasından diğer bir devlete ait toprak parçasına geçiş yaptığı andan itibaren bir statü değişikliği söz konusu olur. Söz konusu bu hareketliliğin niteliğine ve geçiş yapılan ülkenin mevzuatına göre içerme ya da dışlama mekanizmaları devreye girer. Dolayısıyla “göçün yönetimi” kavramı, olguya dolaylı olarak ulus-devlet perspektifinden yaklaşmamıza neden olur. Ancak bu yaklaşım, yönetim kavramını salt devlet düzeyinde konumlandırmayı gerektirmez; çünkü böyle bir konumlanma, devletin, diğer aktörler karşısındaki pozisyonunu anlamada yanılsamalara yol açabilir. Ayrıca tek bir devletten söz etmediğimiz ve farklı güç ve pozisyona sahip devletler olduğundan konunun daha geniş bir perspektifle ele alınması gerekmektedir. Ancak burada asıl mesele, farklılıklar olsa da her bir ulus-devletin göç olgusunu kendi dinamikleri ve deneyimleri çerçevesinde ve fakat benzer hak ve yetkilere dayanarak bir “idare etme” anlayışı içinde ele aldığıın anlaşılmasıdır. Ulus devlet, sahip olduğu egemenlik hakkına dayanarak göçün idaresini kendi içinde meşrulaştırdığı biçimlerde, meşrulaştırdığı ölçüde gerçekleştirir. Devletlerin göç politikalarının ardında yatan rasyonellik ya da irrasyonelliğin kaynağını da burada aramak gerekir. Göçün idaresi, her ne kadar doğası gereği ulus devletin güçlü pozisyonuna işaret ediyor olsa da bu kavramsal çerçeve aslında güç dağılımı ve koordinasyonu da içeren ve ulusal, bölgesel ve küresel düzeylere uygulanabilecek daha geniş

bir perspektiften bakabilmemize olanak sağlar. Sunduğu bu esnek ve geniş bakış açısı sayesinde özellikle 2000’li yılların başından itibaren göç çalışmaları içerisinde göçün idaresine ilişkin bir yaklaşımın (yönetim ve yönetişim gibi kavramlarla tartışılmakla birlikte) sıklıkla benimsendiği görülmektedir (Bommes ve Geddes 2000; Ghosh, 2000, 2007; Spencer 2003; Martin vd. 2006; Boucher, 2008; Geiger ve Pecoud, 2010).

Pecoud ve Geiger’e göre, göç yönetimi en az üç farklı eğilime işaret etmektedir:

a. Aktörler tarafından göç alanındaki müdahalelerini kavramsallaştırmak ve meşru kılmak için kullanılan (kullanılması teşvik edilen) bir kavram

b. Göç yönetimi, göç politikalarının birer parçası olan ve kavramı “seferber” eden kurumlarca yürütülen göç politikalarının bir parçasıdır

c. Göç yönetimi, bir dizi söylem ve göçün ne olduğu ve nasıl ele alınması gerektiği ile ilgili yeni anlatılara dayanmaktadır (2010:1-2).

Göçün idaresi kavramsallaştırmasının önemli bir boyutu da teknolojidir. Teknolojik gelişmelerle birlikte, göçün çeşitli araçlarla düzenlenme ve kontrol edilme biçim ve kabiliyetinin de değiştiğini görmekteyiz. Dolayısıyla teknoloji de göç idaresinin bir parçası olarak ele alınmalıdır. Teknolojik gelişmenin sağladığı olanaklar, göç yönetiminin yalnızca sınır kontrolü biçiminde belli mekanlardan idaresi yerine kontrolün daha geniş bir yelpazede gerçekleştirilmesine hatta sınırları aşan bir niteliğe bürünmesine imkan vermektedir. Teknolojinin, göçün idaresine hizmet edecek biçimde işlevselleştirildiği görülmektedir. Akıllı pasaportlar, biyometrik kayıtlar, izleme sistemlerinin gelişmesi gibi gelişmeler daha etkin ve kolay bir yönetime olanak sağlamıştır (Broeders, 2007; Broeders ve Engbersen, 2007; Bircan ve Korkmaz, 2021).

Göçün idaresi, göçü düzenlemeye ve göçmenleri korumaya yönelik kurumsal, yasal düzenlemeler ve uygulamaların yanı sıra, devlet düzeyinde sınır ötesi hareketlerin düzenlenmesini de kapsamaktadır (IOM, 2004: 41). Uluslararası Göç Örgütünün bu tanımında, göç yönetiminde devlet ve devlet dışındaki unsurlar ve bu unsurların etkileşimden ortaya çıkan bir düzenlemeler bütününden bahsedildiği görülmektedir. Dolayısıyla göçü bir yönetim meselesi olarak ele almak, bu mesele içinde yer alan tüm unsurların hem içinde buldukları yapı, hem de birbiri ile olan ilişkilerine odaklanan bir analiz kurgulamayı gerektirmektedir. Buradan hareketle bu çalışma, sınırları aşan insan hareketliliğinin nedenleri ya da bu hareketliliğin ardında yatan bireysel kararları sorgulamaktan öte, halihazırda gerçekleşmiş bir hareketliliğin nasıl idare edildiğine odaklanmaktadır. Bu bağlamda göçü bir yönetim meselesi olarak ele alarak söz konusu yönetim içinde yer alan tüm tarafları yapı ve aktör ilişkisi çerçevesinde analiz etmeyi amaçlamaktadır. Böylece göçün yönetilmesi boyutu, yönetim sürecinde yer alan unsurların birbirleri olan ilişkileri ve bu etkileşim sonucunda ortaya nasıl bir göç rejiminin çıktığı tartışılmaktadır. İlerleyen başlıkta göç yönetimi yapı ve aktör ilişkisi bağlamında tartışılacaktır.

1.2. Göçün İdaresini Yapı-Aktör İlişkisi Bağlamında Tartışmak

Yapı ve aktör sorunu, sosyal bilimlerde tartışmalı bir alan olarak bilinmektedir. Yapı ve aktörü birbirine karşıt konumlandırmak, birinin diğeri üzerindeki hakimiyet ya da etkisinin kimi zaman olduğundan fazla yorumlanması, kimi zaman da yeteri kadar irdelenmeyip ihmal edilmesi durumlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu alandaki tartışmalar da genel olarak bu bağlamda süregelmiştir. Her ne kadar yapı ve aktör/faillik sorunu olarak ele alınıp pek çok açıdan eleştirilse de sosyal gerçekliğin güç ilişkileri zemininde tartışılarak analiz edilmesine imkan vermesi dolayısıyla oldukça kullanışlı bir yaklaşımdır (Cooke, 1990; Dowding, 2008; Bakewell, 2010). Yapı-aktör/faillik sorunu tartışmalarında araştırmacının salt yapısalcı ya da tam tersi olarak konumlandığı analizler genel olarak eleştiri konusu olmaktadır. Güncel tartışmalarda ise yapı ve aktörün uzlaşısına imkan veren yaklaşımlar sunulmaktadır. Çünkü yapı ve aktörü doğrusal bir çizginin iki ucu olarak gören ve senteze imkan vermeyen analizler tek boyutlu ve indirgemecilik riski ile karşı karşıyadır. Bu nedenle meselenin yapısal ya da bireyselci yaklaşımla ele alınmasından çok, çeşitli düzeylerde uzlaşmaya imkan verdiği ölçüde

daha kapsayıcı ve sağlıklı bir sonuca ulaşılabileceği düşünülmektedir. Bu çalışmada da yapısal ve bireysel faktörlerin dinamik bir sentezine duyulan ihtiyaç, analitik çerçevenin merkezine oturtulmaktadır. Göçün idaresinde, kavramsallaştırmanın önemli bir parçası olan *aktörleri* bu çerçevede analiz etmek ve açıklayabilmenin daha tutarlı ve kapsayıcı olacağı düşünülmüştür.

Göç yönetimi ve yönetişimi, özellikle 2000’li yıllarla birlikte literatürde çokça tartışılan ve sosyal bilimlerin farklı alanlarından çalışmalarla zenginleşen bir çalışma alanı olmuştur. Bu çalışmada ise göçün idaresi, içerdiği tüm unsurlar arasındaki güç ilişkileri üzerine inşa edildiği bir zemine oturtularak analitik bir analize konu edilmek istenmektedir. Çünkü meseleyi bu perspektiften ele almak, söz konusu idare sürecinde yer alan unsurların birbiriyle olan ilişkisini *güç ilişkileri* bağlamında incelemeye olanak sağlamaktadır.

İlişkilerin kuruluş biçimi, ortaya çıkan sonuçları da etkilemektedir. Yapı ve aktörün sorunlu olarak nitelenen ilişkisi, aslında araştırmacının nereden baktığı ya da argümanını nasıl bir zemine dayandırdığı veya hangi alanda çalıştığı ile ilgili olarak değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Aktöre odaklanan bir bakış açısının benimsendiği bir çalışmada ortaya çıkan sonuç ya da davranış, aktörün/failin özelliklerine dayandırılırken; yapısalcı yaklaşıma sahip bir analizde bunun yapıya dayandırıldığı görülmektedir. Kuşkusuz bu ayrımlar analizde kolaylık sağlayıcı niteliktedir; ancak tek yönlü bakış, diğer unsurların analizden dışlanması ve indirgemecilikle sonuçlanacaktır.

Yapı-aktör sorununu ele alan çalışmaları kabaca üç grupta toplayabiliriz: yapısalcılar, faile/aktöre odaklananlar (bireyselleşenler) ve yapı-aktör ilişkisinde uzlaşma arayanlar. Bazı sosyal teorisyenler, güçlü *yapıların* baskın olduğu ve *bireylerin* davranışlarını düzenlemekten sorumlu olduğu bir yaklaşım önermektedirler. Bu yaklaşımın en önemli temsilcilerinden biri olan Durkheim, teorik çalışmasında insan davranışını yapılandıran ve düzenleyen “sosyal gerçeklerin” ve kuralların önemini vurgular (1977). Sosyolojideki yapısalcı yaklaşımlar, sosyal yapıları, sosyal gerçeklerin davranışlarını yöneten kanun benzeri düzenlilikler olarak kabul

ederler ve toplumu, onu oluşturan bireylere indirgenemeyen bütünsel bir niteliğe büründürürler (Durkheim, 1982). Olgulara salt bu açıdan bakıldığında ortaya özgür iradesi yok sayılan tamamen yapılandırılmış bireyler/aktörler çıkmaktadır. Tamamen bütünselci (holist) bir yapısalcı, toplumun bireylerin faaliyetlerine indirgenemeyeceğini iddia ederek sosyal yapıları bireyi sınırlandırıcı olarak görür.

Öte yandan, kimi sosyal teorisyenler, bireysel yargıların, kararların ve eylemlerin önceliğini ön planda tutmuş ve sosyal yaşamda insan "failliğini" vurgulamışlardır. Burada benimsenen görüş, bireylerin büyük ölçüde veya tamamen eylemlerini planlama, tanımlama, anlama, organize etme ve yürütme becerisine sahip olduğudur. Bu bağlamda toplum, insan yaratıcılığının, akılcılığının ve özerkliğinin bir sonucu olarak görülür. Yani toplum, kendisini "oluşturan" bireysel eylemlerin (ve özerkliğin) bir toplamıdır. Failliği odağına alan bireyselci yaklaşımın önemli bir temsilcisi Max Weber'dir. Bunun aksi ise tamamen bireyselci yaklaşımdır. Bu iki durumu iki uç nokta olarak görebiliriz. Sosyal teorideki temel metodolojik bireyselcilik düşüncesine göre aktörler (failler), biyolojik insanlar anlamına gelmektedir (Dowding, 2008: 22) ve metodolojik bireyciliğin temel fikri, yalnızca bireylerin/aktörlerin hareket etmesidir. Kolektif failler biyolojik insanlara ayrıştırılabilir ve böylece tüm sosyal teori, insan faillerinin eylemlerine indirgenebilir (Dowding, 2008:23). Dolayısıyla bu bakış açısından metodolojik bireyselciliğin, toplumsal gelişmeleri bireyin davranışlarının toplamına indirgeyen ve salt birey odaklı bir yaklaşım olduğunu söyleyebiliriz. Ancak Weber'e göre durum tam olarak bu şekilde anlaşılmalıdır. Ona göre "bireyci" bir yöntemin, akla gelebilecek herhangi bir anlamda bireyci bir değerler sistemini içermesi gerektiği düşüncesi muazzam bir yanlış anlaşılımdır (Weber 1978: 18). Weber bu ifadesine rağmen Ekonomi ve Toplum'da sosyal gerçekliklerin, bireysel eylemlerden ortaya çıktıkları iddiasını taşımaya devam etmektedir (Weber, 1978).

Üçüncü bir ayırım, yukarıda bahsedilen iki bakış açısını uzlaştırmaya çalışan teorisyenler tarafından benimsenmiştir. Yapı ve aktöre/faile ilişkin tartışmalar yapısalcı ve bireyselci çerçevede devam ederken bu analizleri geliştirmeye çalışan üçüncü grup olarak

nitelediğimiz çalışmalarda, bu ikisi arasında bir uzlaşma arayışı söz konusu olmuştur. Uzlaşma içeren yaklaşımlar, “yapı” ve “fail” arasındaki diyalektik ilişkiyi kabul eden bir teorik çerçeveye sunar ve buna göre, hem “yapılar” hem de insan “failliği” sosyal hayatın ve organizasyonun açıklanmasında önemlidir. Bu yaklaşımın daha çok çağdaş sosyal teorisyenler tarafından benimsendiği görülmektedir. Örneğin Collier, bu ikisinin etkileşiminden bahsederek üçüncü bir diyalektik tip olabileceğini iddia etmekte ve ne sadece yapı ne de aktörün tek başına var olabileceğini, bunların birbirini etkileyen ve dönüştüren unsurlar olduğunu belirtmektedir (Collier, 1994).

Yapı ve aktör kavramlarını, aralarındaki ilişkiyi ortaya çıkararak analiz etmeye çalışan yaklaşımlardan biri de Pierre Bourdieu’ye aittir. Bourdieu’nün analizinde “habitus” kavramsallaştırması ile yapı ve aktör bir alan içinde sosyalleştirilir (Bourdieu, 1977). Bu alanlar, insanları rollere göre sosyalleştiren, görece özerk sosyal alanlardır. Habitus, bir failin kendilerini içinde buldukları nesnel koşullara yanıt olarak geliştirdiği, dünyaya bakma biçimleri veya eğilimler sistemidir (Bourdieu, 1977). Yani habitus, içselleştirilmiş eğilimler olarak anlaşılabilir ve failin ait olduğu sınıfın ona verdiği ve failin de içselleştirdiği özellikleridir. Bu yaklaşıma göre aktör/failin davranışları (eğilimleri) sosyal yapıdan etkilenir, her hareket sosyal yapıyı yansıtır. Ancak Bourdieu’nün “habitus” (1977) kavramsallaştırması da aktör/failin davranışının tamamen bu habitus içinde/habitus tarafından belirlendiği kabulü nedeniyle bireyselliğe yer bırakmadığı için sorunludur. Çünkü burada düşünce biçimlerinin dayatılması ya da habitus içinde belirlenmesinden söz edilir. Bireyin özerkliği konusunda da açık bir ifadeye yer vermiyor oluşu Bourdieu’nun yapısalcı olduğunun göstergesidir denilebilir.²

² Bourdieu’nün analizinde güç ilişkileri bağlamında değerlendirilen “sembolik şiddet” kavramı da önemlidir. Sembolik şiddet ile aslında güç ilişkisinde (sembolik) şiddeti uygulayan ile şiddetten etkilenen arasındaki güç dengesizliğinin, üzerinde şiddet kurulanda nasıl bir davranış değişikliğine yol açtığı ifade edilmektedir. Sembolik şiddet, fiziksel bir şiddet gösterilmeden çeşitli biçimlerde düşünce yollarının dayatılmasıyla istenen davranışın sergiletilmesi söz konusu olur. Örneğin istemediği bir alanda sırf anne babasını memnun edebilmek için eğitim gören bir çocuğun durumu bu şekilde görülebilir. Bourdieu’nün yorumuna göre anne babanın sembolik şiddeti ile çocuğun davranışı üzerinde bir değişiklik yaratılmıştır, yani sembolik güç uygulaması ortaya çıkmıştır.

Margaret Archer da olgulara tek yönlü bakmanın, sosyal yapıların bireyler için gerçekte ne anlama geldiğini görmeyi zorlaştıracakını belirterek (1995:47) bu durumda birey ya da failin perspektifini analize dahil etmeyen tek yönlü ve indirgemeci bir yaklaşım ortaya çıkacağını söylemektedir. Onun Morfogenetik Yaklaşım adını verdiği analizine göre, yapı ve aktörün ilişkisi, karşılıklı etkileşimlerini ortaya çıkaran süreçler ve güçler tarafından şekillendirilir. Herhangi bir zamanda, yapının kendisi, öncül bir yapısal bağlam tarafından koşullandırılan önceki sosyal ilişkilerin sonucudur (Archer, 1995). Archer'ın analizinde "tabakalı ontoloji" adını verdiği ve bireylerin kendileri ve sosyal yapı ile ilgili farklı düzeylerde bilgi sahibi olduğu varsayımı vardır. Toplum, büyüklük veya ölçek açısından çeşitli şekillerde katmanlaştırılmış olarak düşünülebilir. İnsanların kontrol ettiği kaynaklara ve sınıfa göre tabakalaşma ortaya çıkacak ve bu ise farklı özellikleri ortaya çıkaracaktır (Archer,1998:372). Toplumun bu kavramsallaştırılması, yapı ve insan failliği arasındaki ilişkiye morfogenetik bir yaklaşım sağlar (Archer, 1998: 374). Burada kastedilen şey aslında bireylerin/faillerin kendilerini, kendilerinin seçmediği fakat miras aldıkları sosyal yapılar içinde bulmalarındadır. Ancak yine de bireyin miras aldığı bu yapıyı, kendi iradesiyle değiştirmesi, uyarlamasının yolları vardır. Archer, işte bu yapı ve eylemlilik/faillik arasındaki ilişkinin irdelenmesini morfogenetik yaklaşım olarak adlandırır (1995: 135). Çünkü ona göre yapılar ve faillik, birbirine indirgenemeyen farklı özelliklere ve yetkilere sahiptir ve bu indirgenemezlik, aralarındaki etkileşimi incelememize izin verir (Archer, 2003: 2). Bu yaklaşımında Archer, morfogenetik bir sarmal içinde zaman içinde hem yapıyı hem de insan failliğini düşünmenin mümkün olabileceğini iddia eder (1995). Yapı-aktör etkileşimine zaman boyutunu da ekleyerek çok düzeyli bir yaklaşım benimsemiştir. Aslında Archer analizini Anthony Giddens'in yapılandırma yaklaşımını geliştirmek üzere inşa etmiştir. Giddens teorisinde yapı ve eylemliliğin karşılıklı bağımlılığına atıfta bulunur ancak zamanı dikkate almaz (Giddens, 1984a). Giddens'a göre yapı ve aktör bir düalizm değil, bir düaliteyi temsil eder (Giddens, 1984a: 25). Giddens, yapı-aktör sorununa yönelik tüm yaklaşımların, faillik ve yapının 'düalizmini' aşmakta başarısız olmalarının, bu iki kavramın sentezlenememesinden kaynaklandığını düşünmektedir. Ona göre bu yaklaşımlar, toplumun herhangi bir yönü ile uğraşırken ya birine ya da diğerine öncelik verirler. Giddens ise bu düalizmi gerçekten aşmanın düalite kavramsallaştırması ile mümkün olacağını iddia etmektedir. Giddens yapıyı, insanların hareket etmesini ve etkileşimde bulunmasını sağlayan kurallar ve kaynaklar olarak tanımlamaktadır (1979). Ona göre analizinde aktör/fail ya da yapı tek başına baskın veya merkezi konumda değildir ve yapı sosyal eylemi mümkün kıldığı gibi

sosyal eylem de yapının yeniden üretilmesini sağlar. Bu durumu ise karşılıklı etkileşimle ortaya çıkan bir 'yapılaşma' olarak nitelendirmektedir (Giddens 1979, 1984). Ancak analizinde, yapı ve aktörü/faili o kadar iç içe geçmiş olarak kabul eder ki bu durum aralarındaki etkileşimi incelemeyi zorlaştırmaktadır.

Emirbayer ve Mische (1998) ise aktör/faili analitik unsurlarına ayırarak inceledikleri makalelerinde aktörün/failin, yapı biçimleriyle etkileşime girme yollarını göstermekte ve aktörü, geçmişten ("yinelemeli" veya alışkanlık yönünden) bilgilendirilmiş, ancak aynı zamanda geleceğe yönelik (alternatif olasılıkları hayal etmek için "yansıtmalı" bir kapasite olarak) geçici biçimde gömülü bir sosyal etkileşim süreci olarak kavramsallaştırmaktadırlar. Bu çalışmalarında aktörün failliğini kuramsallaştırmaya yönelik girişimlerin, sorunun önemli yönlerini ihmal ederek tek yönlü bir bakış açısından çıkamadıklarını iddia ediyorlar (a.g.e.: 963). Örneğin Bourdieu ve Giddens'ın insan failliğini alışılmış, tekrarlayan ve hafife alınmış bir bakış açısına sahip olduklarını belirtiyorlar (a.g.e.: 963). Onlara göre alternatif yaklaşımlar (yani bizim üçüncü grup uzlaşısı içeren yaklaşımlar olarak nitelediğimiz yaklaşımlar) benzer şekilde, tek taraflı faillik kavramlarına dayanmaktadır (a.g.e.: 963). Buna karşılık kendi alternatif yaklaşımlarında faili, "farklı yapısal çevrelerin aktörleri tarafından zamansal olarak inşa edilmiş" (a.g.e.: 970) olarak tanımlamakta ve analize, zamansal-ilişkisel eylem bağlamları ile alışkanlık, hayal gücü ve muhakemenin karşılıklı etkileşimi yoluyla, söz konusu yapıları yeniden üreten tarihsel koşulları dahil etmektedirler. Analize tarihsel koşullar ve zamansal boyutu dahil etmiş olmaları bir bakıma Archer'ın analizi ile benzerlik göstermektedir. Ancak çalışmalarının ana odak noktası, eylemin olduğu yapısal bağlamdan ziyade failliğin farklı analitik boyutlarıdır. Emirbayer ve Mische'ye göre kültürel bağlam; aktörlerin normatif taahhütlerini ve kendi dünyalarına ve kendi olasılıklarına ilişkin anlayışlarını yapılandırarak eylemi sınırlandıran veya mümkün kılan sembolik kalıpları, yapıları ve oluşumları (ör. kültürel söylemler, anlatılar ve deyimler) kapsar (a.g.e.: 970). Sosyal-yapısal bağlam; kişiler arası, örgütler arası veya uluslar ötesi eylem ortamlarını içeren sosyal bağların (Emirbayer ve Goodwin 1994) ağ modellerini kapsar. Sosyal-psikolojik bağlam ise uzun süreli kalıcı bağlanma ve duygusal dayanışma yapıları da dahil olmak üzere, aktörlerin duygusal enerji akışlarını ve yatırımlarını kanalize ederek eylemi sınırlandıran veya mümkün kılan zihni

yapıları kapsar (1998:970). Bu iç içe geçen (ancak analitik olarak özerk olan) kategoriler, modern sosyal yaşamın kilit kurumsal sektörlerini kesiştirir: idari-bürokratik devlet, kapitalist ekonomi ve sivil toplum (Emirbayer ve Sheller 1996).

Çalışmalarında Emirbayer ve Mische failliğin üç analitik boyutundan bahseder:

“Üç analitik boyutun her birinin kendi iç yapısına sahip olduğunu savunuyoruz. Failliğin tanımladığımız üç akor boyutu, eylemin birbirini izleyen aşamaları olarak geçmişe, bugüne ve geleceğe basit, özel bir şekilde karşılık gelmez. Aksine, ampirik sosyal eylem, tek eylemin farklı eylemlerinin veya aşamalarının sıralılığı yerine, süregiden zamansal geçiş yoluyla ve dolayısıyla ortaya çıkan olaylar aracılığıyla inşa edilir. Eylemlilik boyutlarımızın her biri, geçmişe, geleceğe ve şimdiye doğru eşzamanlı bir iç yönelime sahiptir, çünkü tüm faillik biçimleri zamansal olarak tarihsel akışa gömülmüştür. Bununla birlikte, failliğin her analitik yönü için, bir zamansal yönelimin, aktörlerin zamanın diğer iki boyutuyla ilişki kurma biçimini şekillendiren baskın yön olduğunu iddia ediyoruz. Failliğin boyutlarını ayırştırmak (ve belirli bir durumda hangi yönelimlerin baskın olduğunu keşfetmek), akor üçlüsündeki her bir birincil yönelimin, diğer ikisini de alt tonlar olarak kapsadığını önermemize olanak sağlarken aynı zamanda aktörler çevrelerindeki farklı ve değişen koşullara tepki verirlerken bu "akor kompozisyonunun" nasıl değişebileceğini de gösterir” (a.g.e.: 972).

Özetlemek gerekirse çalışmalarında Emirbayer ve Mische, insan failliğinin radikal bir şekilde yeniden kavramsallaştırılması gerektiğini ve ne rasyonel seçim teorisi, norm temelli yaklaşımlar ne de günümüzde var olan diğer sosyolojik perspektiflerden herhangi birinin, failliğin önemi ve kurucu özellikleri hakkında tam olarak yeterli bir anlayış sağlamadığını iddia etmektedirler (a.g.e.). Uzlaşma içerdiğini iddia eden üçüncü grup yaklaşımların da aslında aktörün eyleminin zamansal-ilişkisel bağlarıyla nasıl iç içe geçtiği ve bunları nasıl etkilediği sorusuna tatmin edici bir yanıt vermediğini savunurlar. Mevcut anlayış yetersizliğini aşmanın yolunun da insan deneyiminin zamansal doğasının, yapısal bağlamlar içinde değişken yönelimlerini hesaba katarak daha yeterli bir kuramsallaştırılmasıyla mümkün olabileceğini iddia etmektedirler. Çünkü onların yaklaşımında aktörlerin, zaman içinde geçmiş deneyimler, gelecek beklentiler ya da bugüne ilişkin kavrayışlarından daha çok etkilenebilecekleri koşullar

ortaya çıkabileceği ve aktörlerin de eyleme yönelik değerlendirmelerini bu bağlamda değiştirebilecekleri varsayımı vardır. Bu bakış açısının, aktörlerin, eylemin içerisinde ortaya çıktığı yapı bağamlarına aracılık etmek zorunda oldukları (koşulların) daha zengin ve daha dinamik bir anlayışın temelini oluşturduğunu belirtirler (a.g.e.: 970-972). Bu perspektifi ise “ilişkisel pragmatik” olarak adlandırmaktadırlar (a.g.e.: 973).

Böyle bir kavrayış, yapı ve aktör ilişkisini ve aktörler arası ilişkileri anlamada daha kapsayıcı ve tatmin edici bir perspektif sağlamaktadır. Yukarıda değinilen üç yaklaşımın her birinin homojen olduğu varsayılsa da gerçekte, her bir yaklaşımda çeşitli anlaşmazlık ve çatışmalar olasılığı bulunduğunu da belirtmek gerekir. Bunun yanı sıra, yaklaşımlar arasında belirli benzerlikler ve fikir birliği olduğu da kabul edilmelidir.

Kuşkusuz yapı-aktör tartışması henüz bitmiş değildir ancak bu perspektif bize araştırmak istediğimiz sorun alanını çok boyutlu ve kapsayıcı biçimde irdeleme olanağı sağlamaktadır. Her bir eylemin, toplumsal yapının bir parçası olarak kabul edilmesi mümkün olmakla birlikte bu varsayım aynı zamanda eksiktir. Çünkü toplumun yapısı o toplumu oluşturan tüm bireylerin toplamından oluşsa da onun tam bir yansıması olmayabilir ya da bireylerin yapısal bağlam ile olan etkileşimleri farklı boyutlarda, farklı biçimlerde gerçekleşmiş ve yapı ile kurulan ilişki bu çerçevede şekillenmiş olabilir.

Yapı ve aktöre yönelik yaklaşımların çoğu, insanların eylemlerde bulunduğunu, ancak bunu, başkaları ve sosyal yapı tarafından kısıtlanmış olarak yaptıklarını varsaymaktadır. Bireylerin görüşleri, ilgi alanları, inançları, değerleri ve istekleri başkalarıyla olan etkileşimleri ve geçmişten gelen fikirlerle şekillenir. Bu etkileşim süreçleri sonucunda alışılmış davranış kalıpları oluşturulur. Bir toplumun ya da bir bireyin neden ve nasıl yapılandığı ya da özerkleştigi ve bu sürecin kaynaklarına ilişkin pek çok şey söylenebilir fakat bunlar bu tezin kapsamını aşmaktadır. Ancak bununla birlikte tezde benimsenen yaklaşımın daha iyi anlaşılabilmesi ve araştırmacının kendini bu yaklaşımlar arasında nereye konumlandığını

görebilmek açısından mevcut tartışmaların gidişatına yer verilmesi önemli görülmüştür. Diğer taraftan yapı ve aktör sorununa çeşitli açılardan bakarak çözüm getirmeye çalışan yaklaşımların birbirinden keskin sınırlarla ayrıldığını söylemek de çok mümkün değildir. Aralarındaki farklılıklar öze dönük olmaktan ziyade söylemseldir. Benzer olguları farklı kavram setleriyle açıklamaya çalışan ve aslında ulaştıkları noktada birbirlerine yaklaşan analizler olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu doğrultuda yapı-aktör bağlamında yapı ve aktör ile aynı zamanda aktörlerin kendi arasındaki etkileşimlerini güç ilişkileri kavramsallaştırması çerçevesinde tartışabileceğimiz bir analitik çerçeve sunulması amaçlanmaktadır. Yani nereden bakacağımız daha çok bizim sorduğumuz soru ve ilişkisine odaklandığımız meselenin kendi doğasına ve gelişimine bağlıdır. Bu bağlamda yapı-aktör ya da yapı-fail sorununa ilişkin tartışmaların bizi getirdiği yer, yapı-aktör kavramsallaştırmasında dinamik bir yaklaşımın benimsenmesi gerektiği düşüncesi ve bu düşünce ile analitik bir analiz kurmaktır. Bu dinamik yaklaşımı ise güç ilişkilerine bakarak ortaya çıkarabileceğimiz düşünülmektedir. Bu amaçla tezin saha bulgularının açıklanmasında yapı ve aktör ilişkisinde uzlaşmaya imkan veren ve güç ilişkilerinin izlenebildiği, çok boyutlu bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu yaklaşım, yapıya vurgu yapmakta ancak aktörün failliğine de alan bırakmaktadır. Bu nedenle salt yapıyı ya da aktörü odağa alan bir yaklaşımdan ziyade ikisi arasındaki güç ilişkisine odaklanan bir analiz daha tutarlı görülmektedir. Gücü bireylere dayandırdığımızda, bu gücün kaynağını yapılar içinde arayabilir ve bireylerin/aktörlerin çıkarları üzerindeki yapısal etkiyi de inceleyebiliriz. Benzer şekilde, gücü yapılara dayandırdığımızda, faillige/aktöre de yer bırakabiliriz. Böylece meseleye yapı-aktör perspektifinden güç ilişkisi bağlamında baktığımızda gücü hem yapıya, hem de aktöre dayandırdığımız ve gücün bu unsurlar arasındaki paylaşımını izleyebildiğimiz bir analitik çerçeve çizmek mümkün olmaktadır. Böyle bir analitik çerçeve içinde, güç ilişkilerinin tarafları olan aktörlerin yapı ve birbirileri olan ilişkisini kavramada farklı kavramsallaştırmalardan yararlanmak, analizin açıklayıcılığını artırmaya yardımcı olmaktadır.

1.3. Göçün İdaresi ve Yönetimsellik

Bu başlıkta göçün idaresi, yönetimsellik kavramsallaştırması etrafında teorik bir çerçeveye oturtulacaktır. Amaç, teorik kavramlar etrafında akıl yürüterek, göç idaresinin bir analizini ortaya koymaktır. Çalışmanın teorik bakış açısı, Michel Foucault'nun iktidar analizi

ve Antonio Gramsci'nin integral devlet teorilerinden beslenmektedir. Önceki başlıkta yapı ve aktör ilişkisi üzerinden güç ilişkileri bağlamına oturtmaya çalıştığımız göçün idaresi meselesinin, Foucault'nun iktidar analizinde kullanmış olduğu biyoiktidar, biyopolitika ve yönetimsellik kavramları ile ve daha sonraki başlıkta tartışılacak olan Gramsci'nin sivil toplum ve devlet ilişkisini kuramsallaştırırken kullandığı hegemonya, politik toplum, sivil toplum gibi temel kavramlardan yararlanarak analitik bir çerçeveye oturtulması amaçlanmaktadır. Böyle bir analizde -iç içe geçmiş olsalar da- sosyal yapı ile aktörlerin faillikleri arasındaki ilişkiyi izleyebilmek mümkün olabilecektir. Çünkü yapılar ve aktörler, ontolojik olarak farklı olmalarına rağmen, karşılıklı bir ortak üretim ilişkisini sürdürürler (Dowding, 2008). Ancak bu ortak üretim ilişkisine rağmen aktörün hemen hemen her zaman sosyal yapılar tarafından yönlendirildiği görülmektedir (Dowding, 2008: 25). Bu durumun göçün idaresinde yer alan aktörler için de geçerli olduğunu görmekteyiz. Göçün idaresinde rol alan tüm unsurların birbiri ile olan ilişkisini başlatan, sürdüren ve sona erdiren dinamikler güç ilişkileri üzerine kurulmuş bir müzakere alanına işaret etmektedir.

Foucault'nun yönetimsellik argümanı, göç politikalarının temelini oluşturan prensipleri ortaya çıkaran tarihi koşulları, çerçeveyi ve değişimleri sorunsallaştırmak ve bir yandan da güç ilişkilerini açıklamak için bir araç sunmaktadır. Bu yaklaşımda devlet, neoliberal rasyonalitelerden biri haline getirilmektedir ve böylece söz konusu yaklaşım, devletin küçülmesi ya da fonksiyonlarını yitirmesinden çok yeni duruma uygun biçimde nasıl yeniden dönüştüğünü anlamamıza yardımcı olmaktadır. Hem uluslararası aktörlerle devletin, hem de ulusal aktörlerin devlet ve birbiri ile olan ilişkilerini eleştirel bir sorgulama ile analiz edebilmek için kullanışlı bir kavramsal çerçeve sunmaktadır. Bu doğrultuda modern egemen devlet ile mülteci-göçmen arasındaki ilişkinin kurulma sürecinde, aktörler arası etkileşime ilişkin bir tartışma zemini de oluşturmuş olacağız.

Yönetimsellik yaklaşımında, hem sorunların çerçevesi hem de yönetilebilir özneleri düzenlemek için kullanılan teknolojiler/teknikler sorgulanır. Foucault, devleti birleşik ve yekpare, her şeye gücü yeten bir yönetici olarak görmez fakat yine de onun "iktidarın

yoğunlaştığı bir alan" olarak önemini vurgulamaya devam eder (Cowan ve McDermont 2006: 182).

Foucault yönetimselliği, bir yönetim tekniği olarak ifade etmektedir. Yönetimsellik kavramsallaştırmasını anlayabilmek için öncelikle liberalizm ve devlet akli ya da yönetim sanatı olarak ifade ettiği kavramların açıklanmasının gerekli olduğu düşüncesinden hareketle 1977-78 ve 78-79 olmak üzere Collège De France'da verdiği dersleri bu kavramsallaştırmayı açıklamak üzere kurgulamıştır. Önce çeşitli toplumlarda liberalizm uygulamalarına değinir ve daha sonra kendi kavramları ile yönetimselliği açıklamaya çalışır. Belirli toplumlarda iktidar düşüncesi ve uygulama biçimlerinin tarihsel süreçte nasıl değiştiğini göstermeye çalışan bir tartışma başlatmıştır. Ancak "yönetimsellik" kavramına ilişkin tartışmalar literatürde özellikle 1990'lar ve sonrasında yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda öncelikle Michel Foucault'nun çalışmalarında biyopolitika, yönetimsellik ve neoliberal özne kavramları arasındaki ilişkiye bakmak gerekmektedir. Bu kavramları incelerken, Foucault'nun iktidar analizine de değinmek gerekmektedir. Bu bağlamda yaşamın siyasallaşması yani biyo-politikanın liberal ve neoliberal bir yönetimsellik çerçevesinde nasıl anlaşılması gerektiği sorusu ele alınmaktadır. Biyo-iktidar, biyo-politika ve yönetimsellik arasındaki ilişkiye bakmak, bize neoliberal özneyi analitik bir şekilde ele almak için yeterli bir çerçeve sunmaktadır. Foucault'nun neoliberal özne kavramı ile hem göçmen hem de göç yönetiminde yer alan aktörlerin bu bağlamda sorunsallaştırılmasına imkan vermektedir. Aşağıda yönetimsellik ve bu yaklaşımın üzerine inşa edildiği kavramlar açıklanmaya çalışılacaktır.

1.3.1. Biyo-İktidar, Biyo-Politika ve Yönetimsellik: Göçün İdaresinde Açıklayıcı Araçlar

Foucault, ilk kez Cinselliğin Tarihi'nde tartıştığı iktidar analizini, daha sonra Güvenlik, Toprak ve Nüfus başlıklı dersleri ile biyopolitika kavramının kökenini ve liberalizmle olan ilişkisini tartışarak geliştirmiş ve tam da yönetimsellik kavramıyla nasıl bir ilişki içinde olduklarını göstermeye çalışmıştır. Yönetimsellik analizi, nüfusun yol açtığı biyopolitik meseleleri ele alırken aynı zamanda modern iktidarın (bireyleri/bedenleri)

özneleştirmek için nasıl yeni yönetim teknolojileri geliştirdiğini açıklamaya çalışır. Kapitalist sistemde “bedenlerin” üretim sürecine sokulmasına ihtiyaç vardır ve bu onların ekonomik varlıklar olarak özneleştirilmeleri ile mümkün olmaktadır. Foucault ise bunun biyopolitika ve biyoiktidar ile sağlanabileceğini iddia ettiği bir kavramsallaştırma ortaya koymaktadır. İktidar gücünü, tek tek bireyler üzerinden tüm topluma yayarak genişletmek istemektedir. Böylece bireyler ya da Foucault’nun ifadesi ile “yaşamlar” iktidarın bir nesnesi haline gelmektedir.

Cinselliğin Tarihi’nde Foucault (1978), kendi iktidar analizinin tanımını yapar. Birincisi ve en önemlisi, bunun iktidarla ilgili bir "teori" olmadığını, hem iktidar ilişkileri alanını belirlemek hem de iktidarın işleyiş biçimini anlayabilmek için hangi araçlara ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymayı amaçlayan bir analitik analiz olduğunu vurgulamaktadır. İktidarı, analiz ve tasvir edebilmek için tek kavramsal aygıtın “devlet” olmadığı; teorik çerçeveyi genişletebilmek ve daha kapsamlı bir analiz yapabilmek için bu yetersiz “meşru iktidar” kavramından kurtulmak gerektiğini belirtmektedir.

Foucault’nun iktidar mekanizmaları anlayışının temel yönlerinden biri, iktidarı tekil bir güç olarak görmemesidir (Foucault, 1978). Ona göre iktidarı, bir arada var olan ve bazen bağlantılı olan veya hiyerarşiler oluşturan birkaç heterojen güç (söylemler, kurumlar, vb.) olarak görmek gerekmektedir. Bir diğeri, iktidarın ilişkisel doğasıdır. Yani bir olgu olarak iktidarın bağımsız bir özü yoktur; iktidar ancak ilişkisel olarak, toplumdaki çeşitli belirli çatışmalarda yer alan az çok eşitsiz güç ilişkilerinde ortaya çıkabilir (Foucault, 1978:104-105). İktidar ilişkileri arasındaki bu çeşitli çatışmaları "iktidarın stratejik alanları" olarak adlandırır.

İktidar analizinde stratejilere ve taktiklere yapılan vurgu, güç ilişkilerinin hedef odaklı olduğunun göstergesidir (Foucault,1978: 105).

Foucault'nun iktidar analizinin bir başka önemli boyutu da iktidarın bölgesel ve kısmi biçimleriyle, esas olarak olumsuz ya da baskıcı olmadığını, tersine üretici güçlerle ilgili olduğunu ortaya koymaktır (Foucault, 1978: 107). Heterojen iktidar biçimleri, farklı teknolojiler ve stratejilerle, farklı söylemlere dayanan arzu edilen özne biçimleri üretme arayışındadır.

Foucault'nun iktidar analizinde, iktidar ilişkilerini açıklayabilmek için iktidar ve özne ilişkisine dair sorduğu sorular, onu biyoiktidar ve biyopolitika kavramlarına götürmüş ve bu bağlamda yönetimsellik kavramsallaştırması ortaya çıkmıştır. Biyoiktidar ve biyopolitika ile yaşamın kendisinin idaresi (conduct of conduct), yani her bir bireyin yaşamına nüfuz eden, bedenler üzerinde kurulan bir iktidar biçiminden söz eder (Foucault, 2019a; 2019b, 2019c). Foucault'nun biyo-politikadan kastettiği yönetim pratiğinin, 18. yüzyıldan itibaren nüfusu oluşturan canlıların karşılaştığı (sağlık, hijyen, doğum oranı, yaşam süresi gibi) konulara olan ilgisidir (2019b: 265). Biyoiktidar kavramını "*bedenlerin denetimli bir biçimde üretim aygıtına sokulması ve biyopolitika kavramını ise nüfusun ekonomik süreçlere göre ayarlanması*" olarak tanımlar (2019b). Biyopolitika, nüfusun ölüm ve doğumuna dair bütün bilgi ve düzenlemeleri kapsar (Sarı, 2009). Bu tanımda bedenin çeşitli yöntemlerle disipline edilerek, ekonomik varlığının amaca uygun kullanılması söz konusudur ve böyle bir disiplin süreci, bedenin biyolojik niteliklerinin denetlenip düzenlenmesi ile tamamlanmalıdır. Biyoiktidar, bedenleri nüfus politikalarıyla kontrol eder ve yönetirken; biyopolitika ise iktidarın bedenler, nüfus, cinsellik, genetik gibi konularla olan ilişkisine işaret eder. 19. yüzyıldan itibaren gittikçe önemli bir sorun teşkil etmeye başlamış bu konular, içinde oluşup keskinleştikleri politik akılsallıktan bağımsız ele alınamazlar (2019b: 265). Bu akılsallık Foucault'ya göre liberalizmdir. Yönetim sanatı ya da akılsallığı olarak ifade edilen bu olguyu tartışmadan önce farklı toplumlarda işleyen liberalizmlerden bahsetmektedir. Bu bağlamda College De France'da verdiği derslerde Alman liberalizmi (ordoliberalizm) ve Amerikan liberalizmine değinmektedir.³

³ Foucault, başlangıçta Biyopolitiğin Doğuşu konferans dizisinde biyopolitika kavramına değineceğini, ancak bunu yapmak için hükümetin liberalizm anlayışını analiz etmesi gerektiğini belirtmiştir. Çünkü ona göre liberalizm denen rejim, biyopolitika denen şeyin anlaşılabilmesiydi.

Foucault'ya göre, Alman / Amerikan liberalizminin analizi, biyopolitiğin sorunlarına ışık tutmak için gerekli bir uğraşdır (Foucault, 2019a). Burada söz konusu liberalizm analizi, liberalizme ilişkin olumlu ya da olumsuz bir iddia ortaya koymaktan ziyade asıl tartışılmak istenen konuya yönelik analitik bir arayışa girmenin ilk adımları olarak görülmelidir. Foucault, liberalizm analizi yaparken liberalizmi; özneyi ve nüfusu, ekonomi ve çevre yoluyla kontrol etme pratikleri olan farklı yönetim teknolojileri olarak ifşa etme çabasındadır. Foucault'ya göre biyopolitikanın analizini ancak yönetimsel akıl sistemini, başta yönetimsel aklın içinde bulunan ekonomik hakikat olmak üzere, hakikat(ler) sorunu diyebileceğimiz bu genel rejimi kavradıktan sonra yapabiliriz. Bu nedenle öncelikle, devlet aklına karşılık gelen- ya da temel ilkelerine dokunmasa bile onu kökten bir değişikliğe uğratan- liberalizmin esaslarını anlamak gereklidir (2019b: 23). Bu nedenle Biyopolitika'nın Doğuşu'nda çeşitli toplumlardaki liberalizmleri incelemiştir.

Biyopolitika kavramı ilk kez Foucault tarafından kullanılmamakla birlikte kavramın bilinirliği onun 1970'lerin sonuna doğru College de France'da verdiği derslerle gündeme gelmiştir.⁴ Yeni yönetim aklı ile birlikte, yönetimin müdahalede bulunmasına gerek kalmamıştır (Foucault, 2019b: 41). Yönetim, şeyler ve kişiler üzerinde doğrudan etki sahibi olmadığı durumlarda dahi çıkarlar doğrultusunda müdahale etmesini sağlayacak meşruiyete sahiptir. Yeni yönetim aklının ilgilendiği politik olgular, çıkarlardan oluşan olgular, bir bireyin ya da belli bir şeyin, herhangi bir zenginliğin, diğer bireyleri ya da topluluğu ilgilendirmesini sağlayan faktörlerdir (Foucault, 2019b: 41).

Foucault'nun analizinde, modern devletin 19. yüzyılda geldiği aşamada artık insan üzerinde iktidar kurması, insanın biyolojik varlığı üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Modern devlet öncesinde hükümran, yaşam ve ölüm üzerinde öldürme ya da hayatta bırakma

⁴ Biyopolitika kavramını ilk kez G.W. Harris 1911 yılında yazdığı makalesinde kullanmıştır. Makale için bkz: Harris, G.W. The New Age Vol. 10, Iss. 9, (1911): 197.

biçiminde gerçekleşen bir söz hakkına sahipken 19. yüzyılda siyasal hukukta yaşanan gelişmeler bu durumu yaşatma ya da ölüme terk etme biçimine dönüştürmüştür. Bu yaşatma ya da ölüme terk etme meselesi beraberinde beden üzerinde iktidar kurma tekniklerinin geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Nüfusu oluşturan bedenlerin; kayıt altına alma, yerleştirme, gözetleme, işgücüne hazırlama gibi çeşitli şekillerde uygulanan tekniklerle yönetilmesi amacı taşınmaktaydı (Foucault, 2019c; 2016).

Eski ve yeni iktidar uygulamalarına ilişkin olarak Foucault, ölüm hakkı ve yaşam üzerindeki iktidardan yola çıkarak yasal-monarşik iktidarın klasik teorilerine geri dönerek iki kavram kullanmaktadır: biyoiktidar ve biyopolitika. Egemen, ölüm kalım meselelerine karar verme ayrıcalığına sahipti; suçlu bir kişiyi ölüme mahkum etme hakkını kullanabilir veya suçluya merhamet gösterip yaşamasına izin verebilirdi. Foucault bunu, hükümdarın öldürme hakkını kullanması yoluyla yaşam üzerindeki iktidarını gösterebilmesi olarak yorumlamaktadır. Modern iktidardaki dönüşümü ise biyolojik yaşamın siyasallaşması olarak ifade ettiği, iktidarın yaşamla ilişkisine bağlar. İktidarın görevi, yaşamın hizmetinde hareket etmek, onu yönetmek, güvenliğini ve refahını sağlamaktır (Foucault, 1978: 140-141).

Foucault'nun analizinde iktidarın dönüşümü, 18. yüzyılda yeni bir iktidar olgusu olarak nüfusun keşfedilmesiyle ilintilendirilir. Klasik iktidar anlayışında, yaşamı üzerinde iktidar kurulabilen özneler vardı; ancak yaşamlarıyla ilgilenilmesi gereken bir nüfus yoktu. 18. yüzyıla gelindiğinde artık bir olgu olarak nüfus, doğumdan ölüme her evresinde yaşamları bir iktidar meselesi haline gelen bir insan topluluğu olarak görülmeye başlandı. Foucault, iktidarın dönüşümünü şu şekilde özetlemektedir: "*İktidar teknolojisinde iki büyük devrim oldu: disiplinin keşfi ve düzenlemenin keşfi*" (1978: 216) ve böylece bireyleri disipline edecek biyoiktidar mekanizmaları ile bireylerden oluşan topluluğu (nüfusu) düzenleyecek idare edecek biyopolitika mekanizmaları. Bu bağlamda biyoiktidarın parçası olan ve her ikisi de yaşamın farklı düzeylerinde aynı anda aktif olan disiplin ve düzenleme olmak üzere iki tür iktidar teknolojisi vardır (Foucault, 2008: 208). Disiplin teknolojisi, bireyin bedenine etki etmek üzere çalışır. Toplumda hakim olan normlara göre bireysel yaşamı izleyen, kontrol eden ve

düzenleyen bireyselleştirici bir iktidardır. Disiplin iktidarı bedenle/bireyle ilgileniyorsa biyoiktidar mekanizmaları; topluluk/nüfus ile ilgileniyorsa o zaman da biyopolitika mekanizmaları işletiliyor demektir. Bu iki iktidar teknolojisi farklı düzeylerde etkin olsalar da birbirini tamamlayıcı nitelik taşırlar. Biyopolitik iktidar, nüfusu düzenleme ve kontrol etme amacıyla bilgi ve iktidarın uygulanması için farklı teknikler bütünü olarak düşünülebilir. Analizde biyopolitika liberalizm ilişkisi kurulurken aynı zamanda liberalizm ve kapitalizm ilişkisi sorugulanır. Devletin ötesindeki 'yönetime' yapılan vurgu, bu perspektifin aynı zamanda "yönetim sanatı"nın giderek devlet aygıtı içinde nasıl katmanlaştığını ya da farklı biçimlerde ve farklı düzeylerde nasıl tekrar ortaya çıktığını göstermesi açısından önemlidir. Foucault bunu "devletin yönetimselleştirilmesi" olarak ifade eder (2003a: 244).

Yönetimsellik, toplumun hakikat rejimiyle ilişkili tarihsel olarak değişen siyasi rasyonelitelere karakterize edilir (Rabinow, 1997: 290-292). Devlet artık toplumun tüm sorunlarını çözme kapasitesine sahip olduğunu iddia etmemektedir. Ancak hedeflerini gerçekleştirebilmek için bireyler de dahil olmak üzere devlet dışı aktörlere giderek daha fazla sorumluluk alanı bıraksa da kilit rol üstlenmeye devam etmektedir. Bu doğrultuda devlet akli ya da yönetimsellik; vatandaşlarına doğrudan bakma sorumluluğunu üstlenmek yerine, marjinalleştirilmiş özneleri kendilerine bakmaları için donatma becerisiyle ifade edilir (Sharma, 2006: 69). Yönetimsellik, çeşitli mekanizmalarla devletin sorumluluğunu kendisi dışındaki aktörlere tevdi etmesi, siyaset alanını daraltması ve aynı zamanda bireyi ekonomik değeri olan öznelere dönüştürme çabasını açıklamaya çalışır. Bu yaklaşım, piyasa için tarihsel ve sosyal koşulların aktif olarak oluşturulmasına yönelik toplumsal müdahalelere dayanır (Lemke, 2001: 195). Neoliberalizmde, klasik liberalizmden farklı olarak piyasanın istediği sosyal çerçevenin oluşturulması için sürekli stratejik ve belirleyici nitelikte siyasi, sosyal ve yasal düzenlemeler gerekmektedir. Neoliberal yönetimsellik, "özgürlük ve rekabet kavramlarını, piyasa mantığı ve ihtiyaçları doğrultusunda çeşitli değerler, bağlantılar, alışkanlıklar ve pratikler geliştirmek amacıyla şekillendirmekte kullanır (Foucault, 2008; Kurki, 2011). Böylece ekonomik olmayan yaşam alanlarına dahi piyasa değerlerinin yayılmasını sağlayacak ve bedenleri/bireyleri idare süreçlerine dahil edecek mekanizmaları geliştirir. Bunu ise biyoiktidar ve biyopolitika

mekanizmaları aracılığı ile bedenler ve nüfus üzerinde iktidar kurarak gerçekleştirir. Biyopolitikanın Doğuşu’nda Foucault, kapitalizmi şu şekilde tanımlamaktadır:

“Tarihsel olarak, bir kapitalizm var, kendine özgü bir kapitalizm var ve tam da bu özgüllüğü sayesinde kurumsal değişimlere, dolayısıyla da ekonomik değişimlere yol açabilir, bu ekonomik-kurumsal değişimler de kapitalizmin önünde çok çeşitli imkanlar doğurur. Tamamen sermaye ve sermaye birikimi mantığına bağlı ilk analiz tarzına göre, tek bir kapitalizm var ve bunun sonucu olarak da ileride hiçbir kapitalizm kalmayacak. Diğer seçeneklerdeyse, ekonomik-kurumsal bir yapının tarihsel özgünlüğünü ve tarihe biraz geri çekilip bakıldığında ekonomik, politik ve kurumsal olarak biraz da hayal gücü kullanıldığında, bunun açtığı tüm imkanlar mevcut. Yani kapitalizmin tarihi etrafında, hukuk kurumlarının ve kuralların kapitalizm içinde oynadığı rolün tarihi etrafında verilen savaş, tamamen politik bir savaştır” (2019b: 138-139).

Bu alıntıya göre kapitalizmi düzenleyen ve yöneten ekonomik-kurumsal çerçeve, (Foucault’nun verdiği örneklerde Alman ordoliberalizmi ve Amerikan liberalizmi) çeşitli yönetim tarzlarında kesinlikle liberalizmdir.⁵ Biyopolitika ve liberalizm ilişkisi ise biyopolitika ve kapitalizm ilişkisine bakılarak netleştirilebilir. Cinselliğin Tarihi’nde Foucault biyoiktidar ve kapitalizm (yani liberal bir hükümet) arasındaki bağlantıda, biyoiktidarın kapitalizmin gelişimine hizmet eden bir unsur olduğuna ve bunun ise bedenlerin üretim sürecine dahil edilmesi ve nüfusun ekonomik süreçlere uyarlanması yoluyla gerçekleştiğine işaret etmektedir. Ancak kapitalizm daha fazlasını talep etmiş ve bu doğrulda toplumun her düzeyinde farklı kurumlar (aile, ordu, okul, hastane) aracılığıyla biyoiktidar ve biyopolitika mekanizmaları işletilmiştir (Foucault, 1978: 142). Disiplin mekanizması ile topluluklar yönetilmeye çalışılır ve bunun yapılabilmesi için ise topluluğu oluşturan bireyler gözetlenebilir, eğitilebilir, kullanılabilir ve yeri geldiğinde cezalandırılabilir varlıklara dönüştürülmelidir. Yani yaşamlar ve (bir bütün olarak) nüfus üzerindeki iktidarın, kapitalizmin gelişimi için itici güç olarak görev yaptığı bir biyoiktidar (disiplin) ve biyopolitika (düzenleme) düzeni ortaya çıkmıştır.

⁵ Foucault’nun kapitalizm tanımında birtakım muğlaklıklar bulunmaktadır. Kapitalizmin “tekilliğini” yine onun belirsizliği olarak açıklar, daha doğrusu onun anlayışına göre kapitalizmin belirli bir formu yoktur, daha ziyade değiştirilebilen bir ekonomik-kurumsal çerçeveye bağlıdır.

Kapitalizmin, 18. yüzyılın sonlarında ve 19. yüzyılın başında sanayileşme ve kentleşme sırasında ortaya çıkan işçi sınıfı sömürsünün, daha sonra düzenleyici refah devleti aracılığıyla bir nebze iyileştirilmesi gerekliliği aslında biyopolitiğin içerdiği düzenleme tekniği olarak anlaşılabilir. 19. yüzyılda sınırlı, nispeten daha az müdahaleci devletin varlığı, sınıf çatışmalarına ve bu çatışmaların siyasi düzeni tehdit ettiği kaotik koşullara yol açmıştı. 20. yüzyıla gelindiğinde ise sosyal politika, sınıf çatışmalarını önlemek için kullanılan bir araç haline geldi ve bu bağlamda devlete daha aktif bir rol verilerek piyasa ve toplum arasında üçüncü taraf haline getirildi. Sosyal politika uygulamalarının bu bağlamda bir biyopolitika mekânizması olarak işlev gördüğü söylenebilir. İşçinin bedeni ve davranışları üzerindeki disiplin kontrolü de biyo-iktidar mekanizmaları ile devam etmektedir. Kısaca, biyolojik bedenin ve nüfusun yönetimi, Foucault'nun tanımladığı gibi, kapitalizmin temel bir aracı haline gelmiştir:

“Kapitalist toplum için, biyolojik, somatik, bedensel olan biyopolitika her şeyden daha önemlidir. Beden, biyopolitik bir gerçekliktir; tıp biyopolitik bir stratejidir” (Foucault, 1984:137).

Foucault, iktidarı şiddete ya da zorlamaya başvurmadan çok olasılıkların yönetimi ve başkalarının (olası) eylemlerini yapılandırma yeteneği olarak görür (Foucault, 2003d: 138). İktidar; devrilebilecek, yok edilebilecek veya terkedilebilecek bir varlık olarak görülmez ve daha çok "direnenler" ve onları yönetmeye çalışanlar arasında politik bir strateji olarak görülür (Cooper, 1994).

İktidar ilişkilerinin her yerde olması, bütün gücü ellerinde bulundurdıkları anlamına gelmez. İktidar ilişkilerinin çokluğu, kesişmeleri, kırılma noktaları ve tersine çevrilebilirlikleri tüm davranış alanlarını tıkayan ve tek yönlü olarak yönlendiren bir iktidarın var olmadığı anlamına gelir (Foucault, 2019c: 21). Foucault'ya göre iktidar, özgürlükle iç içe geçmiştir, hatta iktidarın

kullanılmasının belirli bir özgürlük derecesine veya seçimleri olan bir özneye bağlı olduğu söylenebilir. İktidar kullanımının özgürlükle ilişkisini şöyle tarif eder:

“İktidarın kullanılması, başkalarının eylemleri üzerine bir eylem biçimi olarak tanımlandığında [...] önemli bir unsuru içerir: özgürlük. İktidar, yalnızca özgür özneler üzerinde ve yalnızca özgür oldukları ölçüde kullanılır. Bununla, çeşitli davranış biçimlerinin, çeşitli tepkilerin ve çeşitli koşulların gerçekleştirilebileceği bir olasılıklar alanıyla karşı karşıya kalan bireysel veya kolektif özneleri kastediyoruz” (1982: 790).

Bu ifadeden anlaşılacağı üzere özgür özne, iktidarın kullanılması için bir ön koşuldur. Yani bireyin gerçekleştirdiği eylemleri kontrol edebilmek veya etkileyebilmek için bu eylemlerin özgür iradeye dayalı olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Farklı eylemler ve davranışlar arasında seçim yapma olanağına sahip olmayan bir birey üzerinde iktidarı kullanmak mümkün değildir; çünkü bu durumda Foucault'ya göre bir tahakküm hali ortaya çıkmaktadır (1997: 283). Bu nedenle söz konusu kontrol ve etki mekanizmalarının işleyebilmesi için kişinin bir hareket alanı olmalıdır. Nüfusun biyolojik yaşamının ve (yaşadığı) çevre ile olan ilişkisinin keşfi, nüfusun ekonomik yönetimiyle ilgilenen yeni bir yönetimsellik anlayışını ortaya çıkarmıştır (Foucault, 2019a). Bu neoliberal yönetimsellik, doğrudan ekonomiye müdahale etmez, bunun yerine nüfusu ve piyasa ihtiyaçlarına göre değiştirilen yaşam koşullarını güçlü bir şekilde kontrol eder. Ancak bireyin özgür iradeye sahip biçimde eylemde bulunması esastır. Fakat bu özgürlük aynı zamanda birtakım riskler taşıdığından çeşitli disiplin ve düzenleyici teknolojilerle birlikte özgürlüğü sınırlayan yeni güvenlik mekanizmalarının üretilmesine yol açmaktadır.⁶

⁶ Burada klasik liberalizmde ekonomik öznenin durumu ile neoliberal ekonomik öznenin durumu arasındaki farkı belirtmek gerekmektedir. Klasik liberalizmde piyasa daha serbest ve birey daha özgür varsayımı vardır; ancak neoliberal ekonomide ekonomik davranış özgürlüğü ile birlikte güvenlik önlemleri üreten ve disiplin mekanizmalarının yoğunlaştırıldığı bir yapı mevcuttur. Bu bağlamda kendi çıkarını maksimize eden neoliberal özne üzerinde iktidar kurmak çok daha kolay hale gelmiştir.

Neoliberal özne, bir dereceye kadar kendini yönetmek ve beşeri sermayesine yatırım yaparak sürekli kendini geliştirmek üzere eğitilir. Neoliberal yönetimsellikte, biyopolitiğin ifade biçimleri, kolektif ve refah devleti aygıtlarına yerleştirilebilmekten ziyade giderek özelleşen sağlık hizmetleri ve özel sosyal sigorta mekanizmalarına doğru dönüşmüştür. Özellikle beşeri sermaye kavramı ve girişimci benlik sayesinde neoliberalizm ve biyopolitika ilişkisini ve bu ikisinin iç içe geçmişliğini görebiliyoruz. Foucault'nun analizinde sunduğu bakış açısıyla bakıldığında, insan hayatının bir sermayeye (bir şirkete) dönüştürülmesi, yaşamı oluşturan hemen hemen tüm alanlara erişimin bir anahtarı olmuştur. Günümüzde biyopolitika, neoliberal bir piyasa mantığı ile tamamen birleştirilmiştir.

Özetlemek gerekirse bu kavramlar, ele aldığımız meselelere ilişkin açıklayıcı bir perspektif sunmaktadırlar. Biyopolitika ve yönetimsellik kavramlarını anlayabilmek için Foucault, liberalizm ve devlet aklı olarak ifade ettiği kavramlara bakmak gerektiğini belirtmiştir. Bu bağlamda Foucault, liberalizmin politik bir ideoloji olarak tanımlanmakyerine politik bir rasyonalite ya da yönetimin rasyonalizasyonunu sağlayan bir araç olarak görülürse daha iyi anlaşılabilceğini iddia eder.

1.3.2. Yönetimsellik Yaklaşımına Yöneltilen Eleştiriler ve Yönetimsellik- Yönetişim Ayrımı

Foucault'nun yönetimsellik (governmentality) yaklaşımı, eleştirel sosyal politika çalışmalarında sıkça yer almakla birlikte çeşitli yönlerden eleştirilen bir yaklaşım olmuştur. Eleştiriler daha çok bu kavramsallaştırmanın devletin rolünü küçümsediği, direnişi yetersiz bir şekilde kavramsallaştırdığı ve siyaseti politika sürecinden arındırdığı şeklindedir (Derek, 1999).

Foucault'ya yöneltilen en önemli eleştiri onun bir iktidar ya da devlet teorisi ortaya koymadığı, devlet teorisini reddettiği (Jessop, 2007) ve belirli kavramları muğlak bıraktığı yönündedir. İktidarın dağınık, kılcal doğasına yaptığı vurgu³⁴, yönetim kurumlarının “sosyal

güçler” olarak etkisini ve devletin günlük yaşamları düzenleyen sosyal politikaları şekillendirmedeki merkezi rolünü küçümsediği algısını yaratmaktadır. Ancak Foucault’nun da belirttiği gibi onun bir iktidar teorisi ortaya koyma çabası olmamıştır, yönetimsellik kavramsallaştırması etrafında bir iktidar analizi sunar ve kullandığı anahtar kavramların herhangi bir sosyal gerçekliği analiz etmede açıklayıcı bir araç olarak kullanıldığı sürece faydalı bir çerçeve sunacağını idda eder (Foucault, 2019a; .2019b). Analizinde devleti dışlamaz; ancak devletin her durumda mutlak ve merkezi güç olduğu düşüncesine eleştirel yaklaşır. Söz konusu olan ne devleti yok sayma ne de onu tepeden bakan bir konuma yerleştirmektir, daha ziyade mikro iktidarların analize dahil edilmesidir (Foucault, 2019a; 2019b). Tek ve mutlak iktidar teorisi yerine “iktidarlar”dan bahseder ve bunlar arasındaki ilişkilere bakmaya çalışır. Ayrıca bu yaklaşım, kendi açıklama potansiyeli içinde uygun olarak kullanıldığında, araştırmacıya yeni güç ve direniş fırsatlarını ortaya çıkarma olanağı sağlayabilecektir. Çünkü Foucault’ya göre iktidarın olduğu her yerde direniş vardır. Bu doğrultuda yönetimsellik perspektifi, eleştirel sosyal politika penceresinden analizler yaparken birtakım potansiyel kısıtlara sahip olmakla birlikte oldukça güçlü yönleriyle de araştırmacıya bir alan sunmaktadır. Güçlü yönlerinden birisi çok boyutlu eleştirel bakış açısı sunmasıdır. İktidar ve özne ilişkisine bakarken “yönetilebilir öznenin” söylemsel olarak oluşturulmasının ve yeniden üretilmesinin stratejiler ve teknikler aracılığıyla nasıl gerçekleştiğini açıklamaya çalışır. Ancak bu süreçte ortaya çıkan rasyonaliteler sabit ya da evrensel değil daha ziyade heterojen ve tarihsel olarak olasıdır.

Tarihsel olarak “olası” dan kasıt, içinde bulunulan zamana, konjonktüre göre değişkenlik gösterebilen, bir anlamda arızı olarak da niteleyebileceğimiz bir özellik göstermesidir. Örneğin bugün özgürlük olarak görülen birtakım uygulamalar yarın tehdit unsuru olarak görülebilir ya da tam tersi söz konusu olabilir. Belirli zamanlarda, belirli sorunlara verilen yanıtları temsil ederler. Yönetim temelde politik bir proje olduğundan, gerçekleşme biçimi ve unsurları, içinde bulunduğu politik bağlam çerçevesinde tekniklerini, stratejilerini değiştirebilir, dönüştürebilir. Dolayısıyla “iktidar”ı mutlak ve her zaman kazanan gibi görmek yerine mevcut iktidarlar arasındaki ilişkilere bakılmalıdır. Bununla birlikte, yönetimsellik yaklaşımı, politik rasyonalitelerin doğruluğu veya yanlışlığı ile değil, objektif bilgi olarak nasıl inşa edildikleriyle ilgilenir. Yönetimsellik, analiz çerçevesini devletin

kurumları veya siyasi gücü ile sınırlamaz. Daha ziyade, "yönetim sanatını" daha geniş bir şekilde "conduct of conduct" olarak tanımlar (Foucault 2003d: 138). Bu kavram, genel olarak insan davranışını, belirli amaçlara yönlendirmek için hesaplanmış herhangi bir girişimi kapsamaktadır (Dean,1999). Yönetimselliğin başlıca stratejisi ve tekniği, başkalarının muhtemel eylem alanını yapılandırmaktır (Coşkun, 2019).

Yönetimsellik, yönetmenin daha eski ve daha kapsamlı bir anlamını yansıtır; bu, bir "süreklilik" boyunca, bireyin kendi eylemleri yoluyla kendi öz denetiminden, diğer bireylerin veya grupların davranışlarının düzenlenmesine kadar uzanır (Lemke 2000: 7). Burada belirtilmesi gereken bir nokta, bireylerin yalnızca dış aktörlerin (ya da yapıların) tahakkümüne tabi olmadıkları, aynı zamanda kendi kendini yönetme kabiliyetlerinin de olmasıdır (McKee, 2009). Bu nedenle yönetimsellik, insan davranışının belirli amaçlara yönelik kasıtlı olarak düzenlenmesini içeren herhangi bir bağlama (McKee, 2009: 7) uygun bir analiz biçimidir. Foucault'nun ifadesiyle yönetimsellik yaklaşımı ile; *yönetim sanatı* ya da *devlet aklının*, tüm sosyal ilişkilerde nasıl her yerde bulunduğu vurgu yaparak, sıradan faaliyetlerdeki en küçük ayrıntılardaki bile devlet aygıtının geleneksel sınırlarının ötesine geçen birden fazla yönetim alanının izi sürülebilmektedir.

Yönetimsellik yaklaşımında '*şeylerin yönetimi*' (conduct of conduct) aracılığı ile yönetimin nasıl gerçekleştiğine yapılan vurgu, aynı zamanda yönetimsellik ve ana akım yönetim literatürü arasında önemli bir ayrıma işaret etmektedir. Bu yaklaşımın özünde, neoliberal kapitalist sistemin rekabetçi söylemleri ve uygulamalarının, insanın bir özne (bireyselleştirilmiş varlıklar) olarak yönetilmesi amacı ile kullanılması iddiası vardır. Yönetimsellik yaklaşımı bu bağlamda eleştirel bir perspektif sunarken; yönetim ise sorun alanlarında problem çözmeye odaklı ve risk yönetimi anlayışıyla hareket edilmesini teşvik eden ve bunun dışında eleştirel yaklaşımın meşru siyaset alanına dahil edilmediği neoliberal bir rasyonaliteye işaret etmektedir. Yönetim, geleneksel hiyerarşik devlet kontrol biçimlerinden, özel sektör, sivil toplum ve ağlar ile ortaklıklara yönetim süreçlerinde aktif bir rol üstlenilmesini teşvik eden bir devlete doğru dönüşümü içermektedir (Newman, 2001: 11). Buna karşılık,

yönetimsellik analizi, yönetimde çok aktörlülüğün daha az tahakküm ya da müdahale olmadığını savunmaktadır. Nitekim, neoliberal yönetimselliğe ilişkin yorumlar, özerklik ve sorumluluğu devletten aktif bir yurttaşlığa (sivil topluma) devretme çabalarının, öznenin eylem kapasitesini “yönetici aklın” amaçları doğrultusunda gerçekleştirmesini sağlamaya yaradığını göstermektedir (Rose,1999a). Bu bağlamda “yönetimsellik” yönetim literatüründen ayrılır; çünkü meselenin hem pratik hem teknik biçimlerine odaklanırken aynı zamanda güç ilişkileri bağlamında sorunsallaştırma yoluna gider.

Burada yönetimsellik ile yönetim kavramlarının hangi noktada farklılaştığını görüyoruz. Yönetimsellik kavramsallaştırmasında da yönetim de de aslında devlet gereksiz olarak görülmez; ancak devletin rolü yeniden tanımlanır. Yönetimsellik, yeniden tanımlanan rol ile ortaya çıkan farklı düzeydeki güç ilişkilerine ve bunun işleyişine odaklanırken; yönetim devlet ve diğer aktörlerin oluşturduğu çok aktörlü yapıya vurgu yapar (Bayramoğlu, 2005; Betts, 2011) ve bunlar arasındaki ilişkiler dengesine ya hiç ya da yeterince bakmaz. Yönetimsellik, kuruluşların veya aktörlerin nasıl yönetildiğini veya yönetilmesi gerektiğini açıklamaya odaklanma eğiliminde olan ana yönetim literatürüne tamamen zıttır (Newman, 2001). Yönetim literatürü, devletin ötesinde işleyen belirli yönetim biçimlerini, geleneksel hiyerarşik kontrol biçimlerinden daha fazla ya da daha az arzu edilir olarak tasvir eder (Rhodes, 1997). Bu bağlamda yönetimde çok aktörlülük vurgusu vardır; ancak aktörler arası güç ilişkileri meselesine girilmez. Dolayısıyla yönetimsellik analizini yönetim literatüründen ayıran, düşüncenin hem pratik hem de teknik hale getirilme şekline odaklanmaktır.

2. GÖÇÜN İDARESİNDE DEVLET VE DİĞER AKTÖRLER: DEVLET-SİVİL TOPLUM İLİŞKİSİ

Yönetimin çok aktörlü bir yapıya işaret etmesi nedeniyle bu alandaki tartışmalar ile birlikte sivil toplum tartışmaları da önem kazanmıştır. Yönetim terminolojisinde, yönetimde olduğu gibi çok aktörlülük söz konusu olmadığından sivil topluma da pek yer verilmemiştir; ancak yönetim modelinde bu aktöre oldukça önemli bir rol atfedildiği görülmektedir. Bu

bağlamda göçün idaresinde de önemli bir aktör olarak yer alan sivil toplumun, devlet ile olan ilişkisine bakmak gerekmektedir.

Sivil toplumun ne olduğu, neyi kapsadığı ve sivil toplumun kapsamı belirlenirken ölçütün ne olduğuna ilişkin pek çok tartışma söz konusudur. Dolayısıyla sivil toplumun tanımı, kapsamı ve rolünün ne olduğu konusunda fikir birliği oluşmadığını söylemek yanlış olmaz.

Thomas Hobbes'tan John Locke'a farklı sivil toplum kavramsallaştırmaları mevcuttur. Bu farklılaşma, filozofların ve sosyal bilimcilerin “*sivil*”i farklı yorumlayışları üzerine “sivil nedir” sorusuna verilen farklı yanıtlardan kaynaklanmış ve uzun yıllara yayılan bir tartışmaya dönüşmüş durumdadır. Kavramın tarihi ve çağdaş (analizlerde) kullanışlılığı üzerine son zamanlarda çok sayıda önemli teorik çalışmaya rağmen, henüz sadece kapsamı üzerinde bir anlaşma olduğu görülmektedir (Keane, 1988; Cohen ve Arato, 1994; Gellner, 1994).

Sivil toplum kavramının kökenine ilişkin tartışmalarda sivil toplumu devletin karşısında konumlandıran, ikisini birbirinden ayrı düşünen yaklaşım ile bunun aksine karşıtlık yerine uzlaşya yer veren yaklaşımlar olmak üzere iki farklı değerlendirme görülmektedir. Uzlaşya yer veren kavramsal teori, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkiyle ilgilidir, aralarındaki organik bağa işaret eder. Tarihsel olarak bakıldığında da sivil toplumun farklı kökenlerden beslendiğini söylemek mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde devlet-sivil toplum ilişkisinin dayandığı bazı temel felsefi argümanlara yer verilecektir. Sivil toplum düşüncesinin detaylı felsefi bir tartışmasından ziyade devlet-sivil toplum ilişkisinin göç meselesi açısından ne ifade ettiğini anlayabilmek üzere bu tartışmanın literatürdeki yansımalarına genel biçimde bakılacaktır. Bu önemlidir; çünkü devletin sınırı nerede başlar, nerede biter, sivil toplum ve devlet arasındaki sınırlar belirgin mi yoksa muğlak mıdır soruları göçü yöneten aktörlerin nerede konumlandıklarını anlayabilmek açısından önem taşımaktadır. Böylece bu tartışmanın, aktörlerin konumu ve aktörler arası ilişkiler bağlamında ortaya çıkan göç yönetimine ilişkin bir analiz yapabilmeyi mümkün kılacağı düşünülmektedir.

2.1. Sivil Toplum Kavramının Kökeni ve Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Dönüşümü

Sivil toplum kavramı hala tartışmalı olmakla birlikte siyaset sosyolojisi başta olmak üzere sosyal bilimlerin önemli bir çalışma alanı olmaya devam etmektedir.⁷ Kavramın tartışmalı niteliği tanımlardan yoksun olması değil; tanımların netlik getiremeyecek kadar çok ve çeşitli olmasıdır. Bununla birlikte, sivil toplum üzerine çalışmaların çoğu, sivil toplumun, devlet ve ekonomi alanı dışında gönüllülük esasına dayalı oluşan kurumsal bir çekirdeğe sahip olduğu konusunda hemfikirdir (Flyvbjerg, 1998: 210). Yelpaze kiliseler, kültürel dernekler, spor kulüpleri ve münazara topluluklarından bağımsız medyaya, akademilere, ilgili yurttaş gruplarına, toplumsal cinsiyet, ırk ve cinselliğe ilişkin taban inisiyatifleri ve örgütlerine, mesleki derneklere, siyasi kuruluşlara, partiler ve işçi sendikalarına kadar uzanır (Habermas, 1992: 453).

Sivil toplum düşüncesi Aristo tarafından ortaya atıldığında sivil toplum, doğal toplum karşısında konumlandırılmıştı. Aristo, sivil toplumu; yaşamın tüm sosyal, ekonomik ve politik yönlerini içeren tek bir varlık, üzerinde anlaşmaya varılmış bir hukuk sistemi altında yaşamayı seçen vatandaşlar topluluğu olarak görmüş (Alqadhafi, 2007) ve “yasalarla belirlenmiş kurallar sistemi içindeki özgür ve eşit kabul edilen yurttaşların sivil toplumu, ahlaki bir kamu” olarak tanımlamıştır (Tamer, 2010; Sulek, 2010). Buna karşılık Hobbes, sivil toplumun; vatandaşların bir arada yaşamasını sağlayabilmek için ‘toplumu kontrol eden devlet’ tarafından inşa edildiğini iddia etmiştir. Bu argümanda Hobbes, toplumun, sivil toplumu inşa ettiğini düşünen Aristo’ya karşı çıkmaktadır (Alqadhafi, 2007). Ancak her iki düşünür de toplum ve devletin özünde bağlantılı olduğunu iddia etmektedirler. Aristo’dan etkilenen ve sivil toplumu “devletin hak ve özgürlüklere müdahalesinden korunmayı taahhüt eden, kendi kendini düzenleyen gönüllü dernekler evreni” olarak ifade eden Tocqueville (Edwards, 2004: 7) de sivil toplumu,

⁷ Sivil toplum Antik Yunanca’da ‘koinonia politike-societas civilis’ olarak tercüme edilmektedir ve ilk kez Aristo tarafından bu şekilde kullanılmıştır. Aristo’nun “Politika” adlı eserinde kullandığı terim ve Antik Yunanca’daki kullanımına ilişkin bkz: The Politics and the Constitution of Athens (ed. Stephen Everson) Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

devletin tahakkümüne karşı koruma ve devletin hesap verebilir olmasını sağlayan bir denge unsuru olarak vurgulamıştır (Lewis, 2002).

Georg W. F. Hegel ise politik bir topluluk olarak devlet ile politik olmayan bir toplum olarak “sivil toplum” arasında ayırım yapmış; ancak kamu denetimi ve yurttaş yönetimi aracılığıyla bütünleştiklerine de işaret etmiştir (Pelczynski, 1984). Hegel, sivil toplumu devletin karşısında konumlandırarak (sivil toplumun burjuvanın özgürlük alanı olduğunu ifade eder) bu alanın, devlet ile olan ilişkilerinin hukuk düzeninde meşru olmasını sağladığını ifade eder (Klein, 2010). Devlete alternatif olarak kuramsallaştırılan sivil toplum, liberalizmle birlikte güçlenmiş ve devletin sınırlandırılması karşısında sivil toplumun güçlendirilmesi fikri benimsenmiştir. Dolayısıyla liberallerin sivil toplum tartışmalarındaki pozisyonu daha çok devlet ve sivil toplum karşıtlığı biçimindedir ve bu karşıtlığı olumlu görürler. Örneğin Adam Smith, devlet ve sivil toplumun birbirinden farklı olduğunu, sivil toplumun her şeyi düzenleyen (düzenlemenin ona bırakılması gereken) bir pazar olduğunu ifade eder. Yani pazara ilişkin ne varsa devletin dışında kalmaktadır/kalmalıdır der. Adam Ferguson ise Smith’in kavramsallaştırmasının tamamen ekonomik parametreler üzerine kurulu olduğunu ve bu ilişkinin kültürel boyutunu ihmal ettiğini ifade eder. Ferguson, sadece ekonomi perspektifinden bakılmaması bunun yanı sıra sosyal boyutunun da bu çerçeveye dahil edilmesi gerektiğine işaret eder.

Karl Marx ise Hegel’in karşıtlık üzerine kurduğu kavramsallaştırmayı başka bir bakış açısıyla ele alır ve aslında söz konusu karşıtlığın toplumsal sınıfların yeniden üretildiği bir alan halini aldığını belirtir. Marx’ın eleştirel bakış açısı sivil toplumu, Hegel’de olduğu gibi onaylamaz ve burjuvanın kendi meşruiyetini sağladığı ve devlet karşısında güç elde etmede kullandığı bir alan olarak görür (Boyd, 2013). Marx, modern (burjuva) sivil toplumun atomistik olması ve rekabetçi, belirli, özel, bireysel çıkarlardan oluşması nedeniyle sivil toplum ile evrensel veya ortak sosyal çıkar arasında gerekli bir ayırım olduğu konusunda ısrar ettiğinde Hegel ile aynı fikirdeydiler (Humphrys, 2018:32). Ancak birisi liberal perspektiften bakarken diğeri eleştirel bir yaklaşım ile sivil toplum ve devlet arasındaki karşıtlığın çözülemeyeceğini, çünkü tam da rekabetçi ve belirli çıkarlara sahip bir toplumda, devletin kendisinin de biçimsel

veya soyut bir şekilde olsa bile yönettiği toplumun yalnızca genel veya kolektif çıkarından ziyade başka bir özel çıkarı temsil edeceğini iddia ediyordu (Humphrys, 2018:32-33).

Devlet ve sivil toplum ilişkisi dönemsel olarak farklılaşmakla birlikte bu ilişki doğrusal bir çizgide ilerlememektedir. Pek çok sosyal fenomende olduğu gibi burada da kopmalar ve kesişmeler söz konusudur. Keane'ye göre sivil toplum kavramı dört aşamada gelişim göstermiştir. İlki sivil toplumun, devletin dışında bir alan olarak tanımlandığı süreç, ikincisi sivil toplumda yer alan bağımsız aktörlerin devlet karşısındaki konumlarının meşrulaşmasının yaygınlaştığı süreç, üçüncüsü özgür sivil topluma olan güvenin devlet lehine geçmeye başladığı süreç ve dördüncü devlet ve sivil toplum arasındaki gerilimden doğan ve devletin sivil topluma müdahalesinin onu zayıflatacağı düşüncesinin hakim olduğu süreç (Keane, 1998). Sivil toplum düşüncesi ve sivil toplumun devlet ile olan ilişkisine dair analizlerin Batı literatürü ağırlıklı olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla söz konusu ilişkiye ve bu ilişkinin gelişimine Batı perspektifli bir yaklaşım sergilenmektedir ve bu ise toplumların kendi iç dinamiklerinin ihmal edilmesi riskini doğurmaktadır. Gerçekten de her toplumun kendine özgü tarihsel gelişimi içerisinde farklı sivil toplum deneyimleri ve bu deneyimlerle biçimlenen kurumsal ilişkileri ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra sosyal ve politik değişimin analizinde yalnızca ulusal perspektiften bakmak ve salt ulus devlet- ulusal kimlik ve ekonomi gibi kavramlar üzerinden açıklamaya çalışmak da yetersiz kalmaktadır. Küreselleşme, dünyamızda *'bağlılığın genişlemesi, derinleşmesi ve hızlanması'* ile birlikte bizi toplumsal meselelerimizi 'ulusal bağlam'ın ötesinde düşünmeye zorlamaktadır (Held ve diğerleri, 1999). Bu bağlamda küreselleşme ile birlikte birtakım bağımlılıklar artmakta, uluslar ve ekonomiler giderek birbirine daha bağımlı hale gelmektedir. Bu anlamda, küreselleşmenin, siyasal aktörlerin hem ulusal siyasetteki egemen konumlarını koruma, hem de siyasetin sınırlarını daraltma ve sınırlandırma becerisini sınırladığı gözlemlenmektedir (Keyman ve İçduygu, 2003: 220). Dolayısıyla devlet ve sivil toplum ilişkisinin belirleyicilerine yönelik herhangi bir analizin salt ulusal bağlamda ele alınması düşünülemez. Küresel, bölgesel ve ulusal boyutu birlikte ele alan bir yaklaşımın benimsenmesi daha doğru olur.

Bugün sivil toplum ve onun daha iyi ve insani bir dünya yaratma sürecindeki rolü hakkında güçlü, etkili ve hatta aşırı derecede yüceltilmiş bir söylem ve küresel bir gündem olduğunu önermek yanlış olmaz (Keyman ve İçduygu, 2003: 219). Post-modern sivil toplum kavramları, tüm sınıflardan toplumsal hareketlerin ve sivil örgütlerin kendilerini ifade edebilmeleri ve çıkarlarını koruyup geliştirebilmeleri için bir düzenlemeler bütünü içinde oluşturmaya çalıştıkları bir alan olarak anlaşılmaktadır. Bu söylem ve gündemdeki ana amaç, devlet merkezli dünyaya karşı hegemonik ve direniş hareketi olarak sivil toplumu politik, örgütsel ve normatif olarak canlandırmak ve güçlendirmektir (Keyman ve İçduygu, 2003: 219).

Ancak burada dikkate alınması gereken önemli husus da sivil topluma ilişkin yüksek beklentilerin ne kadar gerçekçi olduğudur. Devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkinin tarihsel süreçte değiştiği ve dönüştüğü görülmektedir ancak bununla birlikte yıllar içerisinde ulus devletin giderek merkezileşme ve otoriterleşmesi eğilimi karşısında devlet-sivil toplum ilişkisi derin bir kutuplaşma ve çatışmaya uzanan bir mücadele alanına dönüşmüştür (Sachikonye, 2011). Özellikle hak temelli çalışan ve insan haklarını önceleyen kuruluşlara yönelik devletin gözetim ve tehditlerinin artmasıyla birlikte bu ilişkinin bir siyasi mücadele alanına dönüşmesi boyutu da ortaya çıkmıştır. Devlet sivil toplum ilişkisini küresel yönetim çerçevesinde bu çatışma ilişkisi bağlamında düşündüğümüzde, devletlerin sivil topluma yönelik katılım, örgütlenme ve demokratik süreçlerin geliştirilmesi söyleminin neye/kime hizmet ettiği sorusunu daima aklımızda tutmak gerekmektedir. Yönetişim tartışmaları ile eş anlamlı görülen bir gelişme olarak hükümetlerin, yerel düzeyden merkezi düzeye, toplumsal meselelerin ele alınmasında sivil toplumu bir araç olarak sürece dahil etme istekleri ve bu yöndeki söylemleri artmıştır (Brandsen ve diğ., 2017; Van de Wijdeven, 2012). Bu çerçevede sivil toplumun teşvik edilmesinin ardında yatan gerçek sebeplerin ve devletin söylemleri ile pratikte ortaya çıkan durum arasındaki çelişkinin sorgulanması önemlidir. Hükümetlerin vatandaşlarının katılma ve kendi kendini örgütlenme arzusunun, devletin bu tür girişimleri devralmasına yol açması riskinin bulunduğunu ve bunun sonucunda da bu tür inisiyatifleri elinde bulunduran “imal edilmiş” bir sivil topluma yol açabileceğini göstermektedir (Brandsen ve diğ.; 2017). Küreselleşme tartışmalarına koşut biçimde devlet-sivil toplum ilişkisi tartışmasında son yıllarda iki farklı gelişme birbirine karışmaktadır: biri yönetim paradigmalarının merkeziyetçi yaklaşımdan

daha çoğulcu bir yaklaşıma evrimi; diğeri ise kimi sosyologların tanımladığı gibi (social liquefaction) sosyal hayatın sıvılaşmasıdır (Brandsen ve diğ, 2017). Yönetişim tartışması devletin merkezi rolünden uzaklaştığını iddia ediyor olsa da aslında pratikte gerçekleşen şey devletin baskın konumu ile post-modern bir ağ toplumunun yeni dinamikleri çerçevesinde zaman içinde değişen kamu yönetimi paradigmalarının bir sonucu olarak, devletle (ya da hükümetle) hibrit ilişkileri olan çeşitli ve heterojen bir sivil toplumun ortaya çıkmasıdır (Evers, 2005).⁸

2.2. Gramsci ve İntegral Devlet Kavramsallaştırması: Devlet-Sivil Toplum İlişkisinin Neo-Marksist Bir Yorumu

Marx gibi, Antonio Gramsci'nin çıkış noktası da Hegel'in kavramlarıyla ilgilenmek ve sivil toplum devlet ilişkisi analizini bunlar üzerine inşa etmektir. Neo-Marksist düşünür Gramsci, karşıtlık fikrinden hareket etmese de Marx'ın eleştirisini kabul eder. Gramsci, sivil toplumun devletten ayrı bağımsız düşünülmemesi gerektiğini, politik toplum ve sivil toplumun birlikte devleti oluşturduğunu iddia eder. Gramsci Hapishane Defterleri'nde, kapitalizm altında rıza ve zorlayıcı yönetimin karmaşık ve birbiriyle ilişkili mekanizmalarını analiz etmiştir. Defterlerin bölümleri, rıza kazanmayı ("hegemonya") ve yasanın zorlayıcı yönünü ("tahakküm") ve bu ayrımların, kapitalist devletin, egemen toplumsal ilişkileri savunan biçimde yönetmesine nasıl izin verdiğini inceler (Gramsci, 2014).

Gramsci'ye göre sivil toplum; kurumlar, bilinç biçimleri ve politik ve kültürel pratiklerle ilgili olan toplumun üstyapısı içinde yer alır (Williams, 1978). Üstyapı²³, kitlesel kültürel ve ideolojik yeniden üretim alanıdır ve iki ana düzeyden oluşur: "*sivil toplum olarak*

⁸ Yeni kamu yönetimi ve yönetim tartışmaları paralel biçimde gelişmiştir. Geleneksel bürokratik kamu yönetimi modellerinde, politika oluşturma ve kamu hizmeti sunumunda yarı tekele sahip olan ya da olması gereken devlettir (ya da "kamusal alan"). Bu yaklaşım, sosyal hizmetler, refah, eğitim, ekonomi politikası ve benzeri alanlarda hükümet sorumluluklarının patlaması ile karakterize edilen birçok ülkede refah devletinin büyümesiyle eş zamanlı olarak geldi. Bu yeni hükümet sorumlulukları aynı zamanda büyük devlet bürokrasilerine ve artan kamu bütçelerine yol açtı. Bu, kamu hizmeti sunumunda hükümet-sivil toplum ilişkilerinin yola bağımlı doğasının ve kamu yönetiminin altında yatan paradigmanın dikkate alınması gerektiği anlamına gelir. 1980'ler ve 1990'larda, önceki on yılların ekonomik büyümesi yavaşladı ve büyük ve bürokratik refah devletinin sınırları da belirginleşti.

adlandırılabilir olan, bu, genellikle özel olarak adlandırılan organizmalar topluluğu ve politik toplum (veya devlet)tir” (a.g.e., 1971: 12).

Üstyapı, ağırlıklı olarak ekonomik bir karaktere sahip toplumsal üretim ilişkilerinden oluşan ve Gramsci'nin Marksist ekonomizm eleştirisini izleyen temelden farklı olduğu için, Gramsci'nin ekonomi (piyasa), sivil toplum ve devlet (veya hükümet) arasında üç yönlü bir ayırım geliştirdiği sıklıkla iddia edilir ve gerçekten de Gramsci “*ekonomik yapı ile yasama ve tahakküme sahip devlet arasında sivil toplum olduğunu*” söyler (a.g.e., 1971: 209). Ancak, Gramsci için bu ayrımların yalnızca analitik veya teorik olduğunu belirtmek önemlidir (Katz, 2010). Gramsci'nin integral modern devlet kavramı bu nedenle ayrılmaz biçimde iç içe geçmiş üç unsura dayanır; politik toplum, sivil toplum ve ekonomik alan ve bunlar yalnızca metodolojik veya analitik amaçlar için ayrılabilirler” (Buttigieg, 2005: 43). Dolayısıyla sivil toplum, kiliseler, partiler, meslek birlikleri, eğitim ve kültür kurumları gibi sivil toplumun daha yaygın olarak kabul edilen tezahürleriyle birlikte işveren dernekleri ve sendikalar gibi ekonomik alanın temsili kurumlarını içerir (Katz, 2010).

Gramsci'nin çalışması, devlet ve sivil toplum arasındaki karmaşık ve diyalektik bir hegemonik ilişkiyi tasvir eder. Bu ilişki içinde sivil toplum, bir yandan toplumdaki mevcut iktidar ilişkilerini sürdürmek için bir araç olarak kullanılan, bir yandan da devleti kontrol eden hegemonik güçlerin ve hükümetin bir faili olarak ikili ve diyalektik bir rol oynar. Öte yandan sivil toplum, hegemonik karşıt güçlerin hegemonik ideolojilere ve uygulamalara alternatifler geliştirdiği ve belirli koşullar altında reformist süreçlerin ortaya çıkabileceği bir yaratıcılık arenasıdır (Katz, 2010: 4-9).

Hegemonya kavramı, Gramsci'nin sivil toplum fikrinin merkezinde yer alır. Gramsci, ideolojik tahakküm yoluyla siyasi tahakküm sürecini adlandırmak için 'hegemonya' terimini kullanmıştır. Egemen seçkinlerin, güç ilişkilerinde konumlarını destekleyen bir ideolojiyi güçlendirmek için popüler kültürü, kitle iletişim araçlarını, eğitimi ve dini olduğu kadar devleti

nasıl kullandıklarını gösterdi. Gramsci, hegemonyayı, egemen bir sınıfın toplumdaki alt gruplar üzerinde uyguladığı bir kontrol biçimi olarak tanımlar. Gramsci'nin hegemonyası, alt konumları kabul etmeye zorlanmak veya zorlanmak yerine, tahakküm altına alınan veya tabi olan sınıfların, yönetici sınıflar tarafından kendi tahakkümlerine yenik düştüğü bir ahlaki ve entelektüel liderlik sürecine atıfta bulunur (Morton, 2007; Humphrys, 2018). Dolayısıyla hegemonya, üstyapının (egemen ideoloji) tabanla (sınıf bölünmeleri ve onları destekleyen ekonomik ve politik pratikler) hizalanmasının olduğu sosyopolitik bir duruma veya Gramsci'nin dediği gibi "*bir an*"a atıfta bulunur (Gramsci, 1971). Hegemonyada, belirli bir yaşam ve düşünce biçimi baskındır ve normları, değerleri ve zevkleri, politik uygulamaları ve sosyal ilişkileri tamamlamak, biçimlendirmek için toplumun her tarafına yayılır (Sassoon 1982). Hegemonya böylece toplumu öyle bir doyurur ki, toplumsal deneyimin gerçekliğine tekabül eder (Humphrys, 2018). Bu şekilde, insanlar egemen kültürün değerlerini ve varsayımlarını kendilerine ait olarak kabul ederek yönetici sınıfın devam eden egemenliğine katkıda bulunurlar: baskının yerini telkin alır (Moen, 1998). Gramsci'nin kuramlaştırdığı gibi sınıf egemenliği, zorlama ve rızanın birleşiminden kaynaklanır. Egemen sınıf hegemonik hale gelir ve liderlik ve ikna yoluyla sağduyulu düşünme yolu olarak kendi ideolojisini teşvik eder, böylece kendini alt sınıflara dayatmak yerine onların fikir birliğini elde eder. Egemen sınıf, alt sınıfların zorla bastırılmasıyla değil, daha çok Gramsci'nin '*forma mentis*'⁹ dediği ideolojik bir sağduyu yaratarak ve yayarak ve bu forma mentisi somutlaştıran ve onu belirli bir toplumsal düzene dönüştüren bir sistem kurarak sağlam bir şekilde kurulur ve hatta "*düzeninkendisiymiş gibi görünmesini sağlar*" (Buttigieg, 1995: 13). Yönetici sınıflar için sivil toplumda hegemonik bir konum elde etmek, hükümet üzerinde kontrol elde etmekten kesinlikle daha önemlidir. Mevcut düzeni tehdit etmeyecek ve oyunun kurallarıyla uyumlu olacak şekilde "*kendi*" çıkarlarını destekleyeceklerdir.

Gramsci'nin hegemonya kullanımı, "*devlet*" ve "*sivil toplum*" da dahil olmak üzere geliştirdiği diğer kavramlardan ayrı olarak anlaşılabilir. Aslında hegemonyayı tahakkümden ayıran şey, hükümet ile sivil toplum arasındaki karşılıklı uyumdur. Bu, ancak sivil toplumun devletten ayrı veya özellikle ona karşı olmadığı anlaşıldığında anlamlı bir şekilde analiz

⁹ *Forma mentis* latince bir kavram olup İngilizce "form of mind" anlamına gelmektedir.

edilebilir (Buttigieg, 2005). Sivil toplum ve devletle ilgili en özlü ifade altıncı defterinde yer alır ve burada şöyle yazar: "*Devlet = siyasi toplum + sivil toplum, yani baskı zırhıyla korunan hegemonya denebilir*" (Gramsci, 1971: 263). Bu nedenle Gramsci, ana akım liberal teoride sivil toplum ile devlet veya hükümet arasında çizilen keskin ayrımı reddeder. Ona göre siyasi toplum ile sivil toplum arasındaki ayrım tamamen metodolojiktir ve aslında 13. defterinde savunduğu gibi sivil toplum ve devlet birdir. Sivil toplumu "bütünsel devlet" kavramının bir parçası olarak görmüştür (Gramsci, 1971: 267). Sivil toplum ile siyasi toplum arasındaki karmaşık, organik ilişkiler hegemonyayı üretir ve böylece toplumun belirli sınıflarının devlete hükmetmesini ve diğer sınıfların ikincilliğini sürdürerek egemenliklerini sürdürmesini mümkün kılar. Politik toplum ve sivil toplum, belirli sınıfların, grupların ve kurumların yararına birbirlerini karşılıklı olarak güçlendirirler. Devletin denetimi sivil toplumda hegemonyayla, hegemonya ise rızayla sağlanır. Ancak alt grupların hegemonik ideolojiye rıza göstermesi gerçekten özgür bir seçim değildir; sivil toplumun belirli kurumlarını kontrol eden, diğerlerini kendi bünyesine katan ve geri kalanını arzu ettikleri *forma mentis* ile aşıl原因an egemen sınıflar tarafından üretilir ve manipüle edilir (Gramsci, 1971). Gramsci'nin bu analizi Foucault'nun biyoiktidar ve biyopolitika kavramsallaştırması ile de örtüşmektedir. Dolayısıyla devletin gücünün gerçek göstergesi, Gramsci'nin hükümet gücü ile sivil toplum arasındaki "*diyalektik birlik*" dediği şeydir (Gramsci, 1971: 169-170). Gramsci bunu "*devlet sadece ileri bir siperdi; arkasında bir dizi sağlam kale ve mevzi vardı*" diyerek ifade eder (1971: 238). Bu bağlamda Gramsci'ye göre hegemonya nihai ve değişmez bir durum değil, daha çok, onun "*mevzi savaşı*" olarak adlandırdığı ve hegemon ve karşıtı arasında bir "*karşılıklı kuşatma*" biçimini alan, süregiden bir siyasi ve ideolojik münakaşa sürecinin istikrarsız bir sonucudur (Gramsci, 1971).

2.3. Modern Devletin Rasyonel Aklı: Aktörlerin Yönetimsellik Bağlamında Tartışılması

Gramsci sadece birikimin nasıl oluştuğuyla ve bütünsel (integral) durumun bunun devam etmesini nasıl sağlayabileceğiyle ilgilenmiyordu; aynı zamanda üretim ve birikimin karakterinin - ve bundan doğan sivil toplumun - kapitalist sınıf egemenliğine karşı alt grupların hegemonik mücadelelerine açıklık sağlayan çelişkilere nasıl yol açtığıyla da ilgileniyordu (Humphrys, 2018). Bu bağlamda Gramsci'nin integral devlet anlayışı, devletin ve politik

toplumun, sivil toplumu politik olarak nasıl yönettiğine veya yöneteceğine dair genişletilmiş bir yaklaşımdır. Gramsci de Marx gibi devletin yani *bütünsel (integral) devletin* bir kapitalist sınıf egemenliği ve hegemonya süreci olduğunu savunmuştur. Ancak Gramsci'nin argümanının bu yönü sıklıkla göz ardı edilir (Morton, 2007: 89), Gramsci'ye göre, bütünsel (integral) devlet kavramı, bir yanda devlet (siyasal toplum ve devlet aygıtı) ile diğer yanda sivil toplum (atomize sosyal çıkarlar ve bunlar arasındaki ilişkiler) arasındaki özel ilişkiyi tanımlamaktadır (Gramsci, 2014). İntegral durumunu, ikisi arasında bir '*özdeşlik*' (yani birbiriyle aynı) olarak değil, bir '*füzyon*' (yani farklı ama birleşik) olarak, diyalektik bir birlik olarak tasarlamıştır (Thomas, 2009: 69). Gramsci siyasal toplumu, içinde bir sivil toplumun geliştirilebileceği bir '*dahil edici*' olarak tanımlaması, hiçbir şekilde devlet aygıtı kavramına karşılık gelmeyecektir; çünkü ikincisi normalde sivil toplumun anarşiye olan içsel eğilimini düzenlemek için dışarıdan uygulanan zorlayıcı bir araç olarak düşünülürken, Gramsci burada siyasal toplum imajını, çevreleyen veya içine alan ve temelde yeniden şekillendiren bir sivil toplum olarak düşünmüştür (Thomas, a.g.e.: 189).

Gramsci'ye göre, devleti sivil toplumun üzerinde duran, tek başına düzenleme ve zorlamaya - demokratik yollarla bile - çalışan bir aygıt olarak düşünmek, pratikte yönetici sınıfı sadece haklı çıkarmakla kalmayıp aynı zamanda devletin "*pratik ve teorik faaliyetler birleşimi*" olduğunu gözden kaçırmaz, aslında devlet hakimiyetini sürdürür, ancak yönettiği kişilerin aktif rızasını kazanmayı başarır (1986: 244). Gramsci'nin anlayışına göre bu bağlamda sivil toplum, devletle diyalektik birlik içindedir. Sivil toplum ve siyasal toplum, fiziki konumlar olarak değil, farklı sosyal uygulama alanları olarak daha iyi kavramsallaştırılır: Sivil toplum hegemonik uygulamanın yeridir ve siyasi toplum doğrudan tahakkümün yeridir (a.g.e., 1986). Gramsci, özellikle, kitle siyasetinin büyümesinin sivil toplumun siyasal toplum tarafından bütünsel bir devlet biçiminde daha fazla içerilmesine nasıl yol açtığını ve böylece sivil toplumun burjuva siyasi yönetim süreçlerine nasıl daha fazla dahil edildiğini ortaya koymaya çalışmıştır. Gramsci'nin bütünsel devlet anlayışı, devlet ve sivil toplumun diyalektik birliğinin nasıl geliştiğini yani sivil toplumun siyasal toplumun liderliği altında nasıl bütünleştirildiğini anlamamızı sağlar. Toplumsal hareketler ve emek hareketleri söz konusu olduğunda ve devlet

ile sivil toplum çıkarlarının ayrılığı ortaya çıktığında, genellikle siyaset yapıları yani bütünsel devletin siperleri ve kaleleri de harekete geçer (Gramsci, 1971).

Rekabete dayalı, uzlaşmaz ve bölünmüş bir sivil toplum, bu çelişkileri üreten temel sosyal ilişkilerin üstesinden gelemeyen, ancak Gramsci'nin bütünsel (integral) devlet analizi bunun üstesinden nasıl gelinebileceğini açıklamaya yardımcı olur. Gramsci, devlet ile sivil toplum arasında bir ara bağlantı, bir diyalektik birlik olduğunu varsayar ve sivil toplum, devletin önderliğinde bütünleşir (Humphrys, 2018: 23). Gramsci'nin bütünsel (integral) devlet anlayışı; devlet ile kapitalist sosyal ilişkiler, sivil toplum ve politik toplum arasındaki karmaşık çelişkileri ve karşılıklı bağlantıları ortaya çıkarmaya yardımcı olabilir ve Marx'ın devlet-sivil toplum ilişkisindeki '*ayrılık*' vurgusu, Gramsci'de '*entegrasyon*' yani bütünleşmeye dönüşür. Marx ve Gramsci'nin yaklaşımlarının birleşimi, politik alanın sivil alanı karşıt çıkarlar söz konusu olduğu durumlarda dahi nasıl içerdiği ve bu içermenin biçimi ve sınırlarını eleştirel bir yaklaşımla anlamamıza olanak sağlayacaktır. Böylece aslında sivil toplum düşüncesinin, liberallerin gözünde bireyi özgürleştirici niteliği ve devlet karşısında daha demokratik ve güçlü bir toplum fikrine işaret ederken eleştirel bakış açısı ile burjuvazinin gücünü pekiştiren ve emek sınıfı üzerinde baskı unsuru oluşturabilecek bir niteliğe bürünebileceği göz ardı edilmemiş olacaktır. Benzer bir yaklaşımla Gülnur Savran, *Sivil Toplum ve Ötesi* kitabında, sivil toplum kavramının bilimsel ve meşru bir kavram olarak ele alınabileceğini belirtmiştir. Bu doğrultuda sivil toplum ve sivil toplum-devlet ilişkisi kapitalist üretim ilişkilerinin özgülüğü bağlamında değerlendirilir ve kavramın tarihsel ve toplumsal gerçeklikle bağlantı içinde incelenmesi, bu toplumda varolan ilişkilerin eleştirilmesine de olanak verir (Savran, 1984: 32; 2003: 197). Bu yaklaşım Gramsci'nin bütünleşik devlet anlayışı ile de örtüşür.

Sivil toplum tartışmalarında eleştirel yaklaşım benimseyen John Keane de eşitsizlik ve tahakkümün en başından beri 'sivil toplum' kavramının içine yerleştirildiği konusuna açıkça vurgu yapar (Keane, 1988: 21). Keane'nin söylemindeki eşitsizlik ve tahakküm vurgusu, Foucault'nun kavramsallaştırmasında göze çarpmaktadır. Ona göre; hukuk kuralları, yönetim

teknikleri ve etik, söz konusu bu güç ilişkilerinin minimum hakimiyetle kurulmasına izin veren süreçler olacaktır (Foucault, 1988).

Foucault'nun sivil topluma ilişkin net bir açıklaması yoktur; ancak sivil toplum fikrine karşı eleştirel yaklaştığını düşündürecek söylemleri bulunmaktadır. Kimilerine göre Foucault, sivil toplumu disipline edici mikro-iktidarın nüfuz ettiği, herkesin birbiriyle sanal çatışma içinde olduğu karşılıklı bir gözetim alanı olarak görmektedir (Villadsen, 2015: 1). Güç, eşitsizlik ve tahakküm ilişkisi bağlamında bir analiz çerçevesi çizdiği için Foucault'nun sıklıkla sivil toplumun toplumsal bağlarına ve mekanizmalarına karşı bir güvensizlik sergilediğini söylemek yanlış olmaz. Foucault, sivil toplumun, devletin kötülüklerine karşı koyabilecek doğal bir iyilik ilkesini barındırdığı fikrini kabul etmeyi reddetmişti (Villadsen, 2015:2) Bununla birlikte, Foucault'nun sivil topluma karşısındaki konumu küçümseme değil, daha çok toplumsal bağlara karşı sürekli uyanıklık ve şüphecilikti (Villadsen, 2015:2).

Sivil toplum kavramı, özellikle devletle ilişkisi konusunda, akademik sol üzerinde her zaman tartışmalı olmuştur (Villadsen, 2015:1). Bu tartışmalar devleti, toplumun biricik düzenleyicisi ve dolayısıyla ayrıcalıklı bir konuma oturtanlardan, devletin önemini yitirdiğine inananlara kadar geniş bir alana uzanır. Tartışmaların merkezinde şu soru yer almaktadır: Devlet, sivil toplumun toplumsal çelişkilerinin bir parçası ise aynı zamanda toplumsal dönüşümün de başlatıcısı olabilir mi? (Villadsen, 2015: 2). Marx bu soruya en net cevabı verenlerden olmuştur ve sivil toplumun eşitsizliğe yol açan piyasa süreçlerinin, doğrudan siyasi çarenin ötesinde olduğundan hareketle, Hegel'in devletin sahte bir evrensel olduğu sonucuna varmıştır (Ehrenberg, 1998: 40). Sivil toplum metalaştırılmış ilişkiler tarafından istila edildiğinden, Marx onu dönüştürmek için güçlü bir siyasi aygıtın gerekli olduğunu belirtmesine rağmen bu bağlamda bir devlet teorisi ortaya koymamıştır. Bu bağlamda Marksist geleneğin devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi kavramsallaştırmada güçlükler yaşadığı iddia edilebilir (Ehrenberg, 1998: 38-39).

Foucault'nun devlet ve sivil toplum üzerine düşüncelerinin, Marksist düşünceyle çeşitli açılardan kesiştiğini söylemek mümkündür. Toplumsal (mikro) iktidar ilişkilerinin devletin toplumdaki rolünü belirlediğini, toplumsal tahakküm ve eşitsizliğin anayasalar ve biçimsel haklar çerçevesinde anlaşılır kılınamayacağını ve devletin evrensel iktidarın bir faili olarak hareket edemeyeceğini kabul eden Foucault, 'insanlığın her türlü şiddeti bir kurallar sistemine yerleştirebileceği ve böylece tahakkümden tahakküme doğru ilerleyeceğini ifade eder (Foucault, 1984: 85). Dolayısıyla tahakküme karşı mücadelede en etkili hareket noktası çatışma ve güç ilişkilerine odaklanmak olacaktır. Haklara vurgu yapan bir sivil toplum tahayyülünde hak arayışı, hakkın korunması ve geliştirilmesi çabası yatar. Bu bağlamda sivil toplumun marjinal bir boyutu vardır çünkü sivil toplumun azınlıkların, farklı düşüncelerin, farklı kimliklerin, cinsiyet eşitsizliklerinin, göçmenler ve sığınmacılar gibi kırılğan azınlıkların yanında yer alması beklenir ve bunlarla ilintili olarak ortaya çıkacak her türlü çıkar çatışmasında uzlaşmaya ne ölçüde açık kapı bırakacağı sorusu önemli hale gelir. Bu bağlamda Foucault'nun marjinallik vurgusu, onun yaklaşımını farklılığa, çeşitliliğe ve kimlik politikalarına karşı duyarlı kılar; bu, bugün sivil toplumu anlamak ve onun içinde hareket etmek için çok önemlidir (Villadsen, 2015:8). Foucault, iktidar mücadelesinin temeli olarak strateji ve taktiklerin analizine odaklanmaktadır ve yaklaşımının önemi ise iktidarın dinamiklerine yaptığı vurgudan gelmektedir (Flyvbjerg, 1998: 227). Ona göre gücün nasıl işlediğini anlamak, eylem için ön koşuldur; çünkü eylem gücün uygulanmasıdır. Güçlü bir sivil toplumun ya da sivil toplum fikrinin varlığı, güçlü bir çatışmanın varlığının göstergesidir. Çünkü bu toplumlarda otoritenin eylemlerine güvensizlik ve eleştiri kaçınılmazdır. Foucault'nun yaklaşımında da güçlü bir sivil toplum ve demokrasi anlayışı, çatışmayı ve iktidarı merkezine koyan bir düşünceye dayanmaktadır (Villadsen, 2015).

1980'lerden itibaren, siyaset ve demokratikleşme, halkın katılımı ve daha iyi hizmet sunumu hakkındaki daha geniş tartışmaların bir parçası olarak, sivil toplum fikirleri kalkınma politikaları içinde daha fazla yer almaya başlamıştır (Lewis ve Kanji 2009). Bu dönemde sivil toplum, kapitalizmin yükselişi ve modern devletin rasyonel yönetişimi bir yönetim aracı olarak benimsemesi süreci ile bağlantılıdır. Bu süreçte sivil toplumun; özeline kamusal, toplumsalın politik hale geldiği bir arenaya dönüştüğü görülmektedir (Hyden ve diğerleri 2003). Küresel

meseleler ve sivil toplumun küreselleşmesi ile birlikte sivil toplum örgütleri giderek politika tartışmalarının, normların ve standart belirleme süreçlerinin ve hem ulusal hem de uluslararası düzeyde “yönetişim” düzenlemelerinin bir parçası haline gelmişlerdir. Böylece Batılı ülkelerde başta olmak üzere sivil toplumun katılımı olmadan çok taraflı olarak müzakere edilen küresel bir yönetişimden söz edebilmek çok zor hale gelmiştir. Ancak sivil toplumun, kendisine atfedilen bu rolü gerçekleştirebilmede ne derece etkin olduğunu irdelemek önemlidir. Gerçekten de sivil toplumun her politika alanında politikaların şekillenmesine etki edecek kadar güçlü olup olmadığı sorusu her aşamada sorulması ve akılda tutulması gereken önemli bir husustur.

Sivil toplumun gelişim biçimlerini modern ve post modern dönemlerde farklı şekillerde görmek mümkündür. Çağdaş sivil toplum anlayışları, sivil toplumun aktivist versiyonunu, neoliberal versiyonunu ve post-modern versiyonunu tanımlar.¹⁰ Böylece sivil toplum, devlet ve piyasadan sonra üçüncü sektör haline gelmiştir.¹¹ Sivil toplum, belirli bir toplumda var olan kurumsallaşmış ve gayri resmi alanın türüne bağlı olarak birçok biçim alabilir. Dolayısıyla sivil toplum, hem toplumsal dinamiklerin bir yansıması hem de bu dinamiklerin ortaya çıktığı alandır (Makumbe, 1998). Bu bağlamda devlet gücünün (herhangi bir alanda) genişlemesinin, sivil toplumu aktif kılan özgürlükler için bir tehdit oluşturabileceğini söylemek yanlış olmaz. Örneğin göç gibi ulusal sınırları aşan bir olgu söz konusu olduğunda devletin güç ilişkilerinde baskın taraf olduğu görülmektedir. Bu ilişkiye olumlu ya da olumsuz bakan görüşler bir yana, genel düşünce bu ilişkinin kaçınılmaz olduğu yönündedir (Coston, 1998:358).

¹⁰ Cornelias Ncube'e göre aktivist versiyon, 1970'ler ve 1980'lerde Latin Amerika'daki askeri rejimlere ve eski Sovyet bloğundaki otoriter rejimlere karşı verilen mücadelelerden beslenir. Son olarak Sahra altı Afrika'ya ithal edilmiştir. Latin Amerika'da, kurtuluş teolojisi ve Gramsci yaklaşımı askeri diktatörlüklere karşı siyaseti etkilemiş ve Doğu Avrupa'da, otoriter komünist devletlere karşı çıkmak için Tocqueville'in devletten özerk, kendi kendini örgütleyen bir sivil toplum anlayışı ortaya çıkmıştır. Neoliberal versiyon da Tocqueville'den ve minimalist bir devlet fikrinden beslenmektedir. Detaylı analiz için bkz: Ncube, C. (2010). Contesting hegemony: Civil society and the struggle for social change in Zimbabwe, 2000-2008 (Doctoral dissertation, University of Birmingham).

¹¹ Devletin aksine sektör, hizmet sunumunda verimlilik, esneklik, yenilikçilik, maliyet etkinliği gibi karşılaştırmalı avantajlara sahip olduğundan süreçlere daha fazla dahil edilme eğilimi doğmakla birlikte demokratik katılım ilkesi ve şeffaflık gibi konularda meşruiyetin sağlanması için siyasette bir eylem ve vatandaş katılımı aracı olarak işlev görmektedir.

3. MEVCUT LİTERATÜR İŞİĞİNDA GÖÇÜN İDARESİNİ ÇALIŞMAK

Bu başlık altında göç politikasına ilişkin çalışmalar bir sınıflandırma çerçevesinde ele alınacaktır. Göçün idaresi ve buna ilişkin politikalar, içinde buldukları konjonktür tarafından etkilenmiş ve ortaya çıkışları ve gelişimleri bu etkilere koşut olarak gerçekleşmiştir. Dolayısıyla göçün idaresine yönelik politikalara tarihsel olarak bakıldığında ekonomik, siyasi ve sosyolojik gelişmelerle paralellik gösterdikleri görülür. Bununla birlikte daha önce de değinildiği üzere güç ilişkilerinin de devreye girdiği görülür. Güç ilişkilerinin doğası üzerine yapılan tartışmaların çoğu, bu ilişkileri tanımlarken aktörlere veya yapılara atfettikleri önemle ilgilidir. İktidar yapısını veya sistemini tartışan yazarlar yapılar üzerinde yoğunlaşma eğilimindeyken; failin gücü ya da güç ilişkilerine odaklanan yazarlar ise aktörler üzerinde yoğunlaşma eğilimindedir (Dowding, 2008). Keith Dowding bu durumu şöyle ifade etmektedir:

“Yapı-aktör ilişkisi, iktidara yönelik çok farklı yaklaşımlar benimseyerek görünüşte farklı birçok konunun derinliklerine iner. Yapı ve aktör ayrımı yanlış olsa da dünyayı yorumlayışımızın - onu tanımlama şeklimizin- bu ayrımı tamamen aşamayacağımız anlamına geldiğini savunuyorum. Yapıların dilini mi yoksa aracılardan (aktörün) dilini mi kullanmayı seçeceğimiz, yanıtlamaya çalıştığımız sorulara bağlıdır. Nihai olarak, yapı ve fail açıklamaları dünyayı çelişkili olmayan yollarla tanımlayabilir, ancak açıklama seçimi, tanımlayıcının dünyayı değiştirmeye yönelik taahhütlerinin çeşitlerini gösterir. Toplumda sosyal veya politik gücün doğasına ilişkin birçok farklı açıklama vardır. Bu açıklamalar arasındaki en derin ayrımlardan biri, ‘iktidar’ın (gücün) failere mi yoksa yapılara mı dayandığıdır. Ayrışmanın her bir parçasında, özellikle bir failin ne olduğu ve toplum yapısının doğasının ne olduğu konusunda başka ayrışmalar bulunur. Bu ayrışmalar, tanımladığım daha geniş bölünme içinde derinden yer alıyor. Bazı fail tanımları derinden yapısaldir ve bazı yapı tanımları da faillerin iktidar sahipleri olduğunu ima eder“ (a.g.e.:21).

Dolayısıyla iç içe geçmiş bu ilişkide yapı ve aktörü güç ilişkileri temelinde ele almanın, yapı ve aktör ilişkisine hangi düzeylerde bakılırsa bakılsın daha açıklayıcı bir çerçeve çizmeye imkan sağladığı düşünülmektedir. Devam eden başlıklarda bu durumu incelemek üzere

literatür dönemlere ayrılmış ve bu dönemsellik yapı-aktör bağlamında analiz edilmeye çalışılmıştır.

3.1. Göç Politikası Çalışmalarının Yapı-Aktör Perspektifinden Değerlendirilmesi

Göç ve göç politikaları alanında mevcut çalışmaları teorik ya da metodolojik özelliklerine göre sınıflandırmaya çalışmak, konunun çok boyutlu yapısı ve sosyal bilimlerin neredeyse her alanından araştırmacının çalıştığı bir konu olması nedeniyle hem çok zordur hem de böyle bir çaba, aşırı indirgemecilik riski ile karşı karşıyadır. Ancak yine de bu çalışma için yol gösterici olması açısından göç politikalarına ilişkin çalışmalar, dönemler itibariyle yapı-aktör ilişkisi bağlamında kabaca üç başlık altında değerlendirilmeye çalışılmıştır. Böyle bir sınıflandırmanın, dönemler itibariyle göç politikalarının hangi bağlamlarda ve kavramlarla tartışıldığını görebilmek ve karşılaştırma yapabilmek açısından kullanışlı olacağı düşünülmüştür. Bu amaçla aşağıdaki tablodaki sınıflandırma yapılmıştır:

Tablo 1: Göç Yönetimi Literatürünün Dönemleştirilmesi

Dönemler	1960’lardan 1980’lerin sonuna kadar olan dönem: Kontrol edilen göç	1990lar boyunca: yönetilen göç (managed migration)	2000 Sonrası küresel yönetim (global governance)
Denk düştüğü idare biçimi	Yönetim	Yönetişim (?)	Yönetimsellik
Literatürü şekillendiren tartışma zeminleri	Uluslararası işgücü göçünün devlet tarafından düzenlendiği “kontrollü göç” dönemi ve makro düzey ekonomi-Politik faktörlere dayanan analizlerin yoğunlaştığı dönem	Tartışmaların kontrollü göçten yönetilen göçe (managed migration) doğru kaydığı ve ulus devlet egemenliğinin insan hakları ile yarıştığı görüşü ile yapı ve aktörün analizlerde bağımsız unsur olarak ele alınması	Uluslararası örgütlerin politika ve söylemleri ile varlık gösterdiği, küresel göçün “yönetişim” odaklı tartışılmaya ve devlet dışındaki aktörlerin de analizlere yoğun olarak dahil edilmeye başlandığı dönem

Bu alandaki çalışmalara genel olarak baktığımızda ilk dönem analizlerinde daha çok Marksist kuramın varsayımlarına dayalı, ekonomi-politik faktörlerin temel analiz unsuru olarak ele alındığı görülmektedir. Daha sonra düzenli işgücü göçünün kısıtlanması ile birlikte iltica politikaları ve aile birleşiminin gündeme geldiği ve göçün fiili olarak devam ettiği bir döneme girilmiştir. 1990’lar itibariyle analizlere ekonomik faktörlerin dışındaki faktörler de dahil edilmeye başlanmış, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi gibi alanlardan ‘kurumsalcı/yeni-kurumsalcı’ olarak niteleyebileceğimiz yaklaşımların alana katkı sağladığı bir döneme girilmiştir. 2000’li yıllarla beraber ise küreselleşme, uluslararası göç politikaları alanında önemli bir faktör olarak yerini almış ve bu bağlamda çok aktörlü, çok düzeyli yapılar ve yeni

yönetim tekniklerine vurgu yapan çalışmalar ortaya çıkmış, göç küresel düzeyde ‘*yönetişim*’ kavramı etrafında tartışılmaya başlanmıştır. İlerleyen bölümlerde dönemler itibariyle bu gelişmelerin göç politikaları literatüründeki yansımalarına değinilmektedir.

3.1.1. Kontrol Edilen Göç: İşgücü Göçünün Devlet Eliyle Düzenlenmesi

1960’lı yıllar Avrupa’da işgücü göçünün devletler aracılığıyla düzenlendiği, ikili işbirliği ve anlaşma esaslarına dayanan bir göç politikasının benimsendiği bir dönemdir (Martin, 1991; Zaiceva ve Zimmermann, 2008; Abadan-Unat, 2011). Göçün ağırlıklı olarak bu kapsamda gerçekleşiyor olması nedeniyle döneme ilişkin göç politikaları tartışmalarının “kontrol edilen göç” paradigması etrafında gerçekleştiği ve ekonomik yapının temel belirleyici olarak kabul edildiği analizlerin alana katkı sağladığı görülmektedir. 1970’li yıllardan başlayarak 1980’lerin sonu ve 90’ların başına kadar ağırlıklı olarak Marksist teorik çerçeve içerisinde, makro düzeyde ve genel olarak ekonomi-politik perspektifli olmak üzere tek yönlü analizlerle göç politikalarının oluşum süreçleri açıklanmaya çalışılmıştır. Örneğin Castles ve Kosack’in 1973 tarihli çalışmasında, göçmen işçiler ve sınıf ilişkisi ekonomik faktörlerin temel belirleyici olduğu kabulü ile açıklanmaya çalışılmıştır ve yapı-aktör bağlamında değerlendirildiğinde “yapı” odaklı çalışmalar arasında yerini alır. Burada bahsedilen *yapı odaklı* olmaktan kasıt, çalışmalarda yapı ve aktörün birbirinden bağımsız olarak ele alınmaması ve dolayısıyla aralarındaki ilişkiye bakılmamasıdır. Bunun temel nedeni, aktörün yapı tarafından belirlendiği varsayımdır. Benzer biçimde Castells (1975), göçmen işçiler ve sınıf mücadelesini ele aldığı çalışmasında ekonomik yapının belirleyiciliği üzerine analizini inşa etmiştir. Yapının yani ekonominin, temel belirleyici faktör olduğu tezinden hareketle tek yönlü bir analiz yöntemi benimserken yapı ve aktör arasındaki ilişkiye bakmaz.

Göç politikalarını benzer bir bağlam içerisinde ele alarak Fransa ve İngiltere arasında karşılaştırma yaptığı çalışmasında Gary P. Freeman (1979), sanayileşmiş ülkelerdeki göç politikalarını ekonomi-politik perspektifle ele almıştır. Ucuz yabancı emeğe duyulan ihtiyacın her ne kadar yerli işçi için olumsuz koşullar yaratsa da o dönemin koşulları itibariyle işgücü göçüne imkan veren politikaların oluşturulmasında etkili olduğunu belirtir (Freeman,1979:

220). Freeman'ın çalışmasında da makro faktörlere dayalı, yapı odaklı bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. 1995 yılında yayımladığı makalesinde ise bir ülkenin siyasi sisteminin, o ülkenin göç politikasının belirlenmesinde etkili olduğunu ve liberal demokrasilerde genişletici göç politikasının benimsendiğini iddia etmektedir (1995: 886). Burada da siyasi sistemin baskın belirleyiciliği varsayımının göç politikalarının oluşmasındaki rolü tek yönlü bir analizle ortaya konulmuştur. Ancak Freeman'ın iddia ettiği bu durumun her göç tipi için geçerli olmadığını görüyoruz. Çünkü iltica politikalarına baktığımızda, iltica başvurularında artış olmasına rağmen söz konusu liberal-demokratik ülkelerin genişletici politika uygulamasını benimsemedikleri görülmektedir (Brubaker, 1995). Ülkenin siyasi sisteminin göç politikaları üzerindeki etkisi yadsınamaz ancak her durumda genişletici politikalar meydana getirdiği iddiası tüm göç tipleri için geçerli olmamaktadır. Bu bağlamda salt yapı odaklı analizlerin diğer faktörleri dışlayıcı niteliği eleştirilmiştir. Her ne kadar liberal-demokratik devletlerin kendi kurucu ilkeleri ile bağlı olmaları nedeniyle göçün insan hakları çerçevesinde düzenlenmesi gereken alanlarına müdahalesi sınırlansa da yapı-aktör ilişkisi güç ilişkileri bağlamında değerlendirildiğinde neden her durumda genişletici politikalara yol açmadığını anlamak mümkün olmaktadır. Yapı ve aktörün birbirini etkileyen, zaman zaman biri diğerine baskın gelebilen ya da değişimine imkan veren bir niteliğe sahip olmaları ve gücün bunlar arasındaki dağılımı politika sonuçlarına etki etmektedir.

Göç kontrolü ve entegrasyona ilişkin politikaları karşılaştırmalı olarak inceleyen ve bunları bir kategori içinde ele almaya çalışan önemli çalışmalardan biri de Hammar'a (1985) aittir ve Almanya, İsviçre, İngiltere ile İngiltere, Fransa ve Hollanda olmak üzere kontrol ve entegrasyon politikalarının karşılaştırmalı olarak ele alındığı bu çalışma yapı-aktör bağlamında yapı odaklı analize sahip olan çalışmalar arasına dahil edilebilir.

Öncü çalışmalar olarak nitelenebilecek göç ve göç politikaları araştırmalarına getirilen eleştiriler ağırlıklı olarak teorik açıdan zayıf olmalarına yöneliktir (Portes, 1997; Arango, 2004). İktisadi perspektifli maliyet-fayda analizlerin baskın olması (Portes, DeWind 2004), olgunun daha çok makro düzeyde açıklanmaya çalışılması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bir

diğer eleştiri, olgunun çok boyutlu niteliği ve farklı bilimsel disiplinlerin farklı bakış açıları ile ele aldığı bir konu olması dolayısıyla daha fazla multi-disipliner bir bakış açısına ihtiyaç duyulmasıdır (Bommes ve Morawska, 2005; Brettel ve Hollifield, 2000). Özellikle erken dönemli çalışmalarda devlet politikaları ve uluslararası göç arasındaki ilişkinin makro odaklı ele alındığı ve devlet politikaları ve uluslararası göç arasındaki bağlantının yetersiz kurulduğu ve çok az çalışıldığına yönelik eleştiriler mevcuttur (Massey ve ark. 1998: 286, Guiraudon ve Joppke 2001: 1). Bu durumla bağlantılı olarak bir başka eleştiri, toplumsal cinsiyet, etnik köken ve sınıfın kesişimsel perspektifle ele alınmadığına yöneliktir (Guitierrez- Rodriguez 2010). Ancak savaş sonrası Keynesyen makroekonomik politikalar altında yaşanan genişleme döneminde, Batı Avrupa'daki göç politikası, temelde vasıfsız Fordist üretim pozisyonlarında ortaya çıkan işgücü talebini doldurmaya yönelik gerçekleştiğinden (Favell, 2001) söz konusu dönem politikalarını analiz eden çalışmaların ağırlıklı olarak ekonomi perspektifli bakış açısı ile olguyu açıklamaya çalışmaları anlaşılabilir bir durum olarak görülebilir.

3.1.2. 1990'lar ve Yönetilen Göç Paradigması: Yapı ve Aktör İlişkisini İnceleyen alışmalar

Ulus-devletin kontrollü düzenli göçü kısıtlarken göçün tamamen sona ermeyeceğini ve başka biçimlerde devam edeceğini hesaba katmamış olmasını düşünmek iyimser bir yaklaşım olurdu. Ancak bu şekilde davranarak kendisi için yeni bir yönetim stratejisi-tekniki geliştirmek istemiş olabileceğini düşünmek bizi bu değişikliğin ardında yatan nedenlere bakmaya yönelterek söz konusu varsayım üzerine göç politikalarının farklı bir bağlamda tartişılmasına olanak sağlamaktadır. 1970'lerin başında yaşanan ekonomik kriz, geçici olarak görülen göçmen işçilerin kalıcı hale gelmesi ile düzenli göçün devletler için maliyetinin artması, haklar ve entegrasyon sorunları gibi çeşitli sebeplerle kısıtlamaya gidildi ve sonrasında göçü “yönetilebilen” bir alan olarak yeniden tasarlamaya imkan sağlayacak bir zemin hazırlandı. Dolayısıyla 1990'lı yıllardan itibaren göç ve göç politikalarının, ulus-devlet ilkelerinin tekrar gündeme geldiği ve buna bağlı olarak egemenlik, sınırların korunması, güvenlik, vatandaşlık gibi kavramlar etrafında tartişılmaya başlandığı görölmektedir.

İkinci Dünya Savaşı sonrası nüfus hareketlerine bakıldığında, gelişmiş ekonomilerin ihtiyaç duyduğu işgücünü sağlamaya yönelik işlevsel hareketlilikler olduklarından, söz konusu dönemde yapılmış çalışmalarda analizin çoğunlukla salt ekonomik sebepler üzerine inşa edilmesi anlaşılabilir bir durumdur. Bu bağlamda Marksist kuram, sağlam teorik çerçevesi dolayısıyla bu alanda sık uygulanan bir yaklaşım olmuştur. Ancak 1980'lerden itibaren değişen konjonktürel yapı ile birlikte özellikle 1990'lar boyunca göç ve göç politikalarını ele alan çalışmaların daha çok ulus-devletin temel nitelikleri olan egemenlik, sınırlar ve vatandaşlık ile küresel faktörler olan uluslararası örgütlerin söylem ve etkinlikleri, uluslararası insan hakları hukuku, ulaşım ve iletişimde gerçekleşen gelişmelerin de analizlere dahil edildiği görülmektedir. Yabancı işgücü göçünün kontrollü biçimde düzenlendiği dönemin sona erdirilmesi sonrası bu yeni süreçte iltica politikaları ve daha önce ülkelere yerleştirilen göçmen işçilerin geldikleri ülkelerde kalan ailelerinin yanlarına alınabilmesini sağlayan "aile birleşimi" adı altında göçün devamlılığını sağlayan birtakım yeni düzenlemeler söz konusu olmuştur. Bu değişimle birlikte, göç politikaları çalışmalarında doğal olarak salt ekonomik sebepler dışındaki unsurların da analizlere dahil edilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Söz konusu yeni konseptte göç politikaları, ulus devletin egemenlik yetkisi, güvenlik ve ulusal kimlikler gibi kavramlarla tartışılmaya başlanmıştır (Brubaker, 1992; Faist, 1994; Parekh, 1994). Böylece göç politikaları alanında yapının tek belirleyici olduğu varsayımı yerine yapı ve aktörün, analizin bağımsız unsurları olarak ele alındığı çalışmalar literatürde daha fazla yer almaya başlamıştır. Yapı ve aktör arasındaki ilişkiyi göz önünde bulunduran bu çalışmalarda benimsenen teorik çerçeveye göre (örneğin Marksist, Neo-marksist ya da kurumsalcı yeni-kurumsalcı gibi) farklı yaklaşımların benimsenmesine bağlı olarak yapı ya da aktöre atfedilen önemin derecesi her araştırmacı ve her çalışma için farklı düzeylerde. Bu farklılık bizi daha sonra devlet- sivil toplum ilişkileri başlığında detaylı olarak değineceğimiz '*güç ilişkileri*' tartışmasına doğru götürecektir.

Avrupa'da uluslararası işgücü göçünün sınırlandırılması ile tamamen sona ermeyen göçün başka biçimlerde gerçekleşmeye devam ettiği görülmektedir. Yabancı işgücü göçünün alıcı devletler tarafından belli kurallar dahilinde düzenlenmesi ve kontrollü biçimde yürütülmesinin kısıtlanmasıyla birlikte gözlemlenen ilk değişim iltica sayılarındaki artış

olmuştur (Duszczuk ve diğeri, 2020). Böylece yasal göç yolları kapanan birçok insan için iltica alternatif bir yol olarak görülmeye başlanmıştır. Bu gelişmenin yanı sıra “misafir” olarak görülen göçmen işçilerin (Toksöz, 2006) buldukları ülkelerde kalıcı olmaya başlamaları, geride bıraktıkları ailelerini de yanlarına alma talebi ile “aile birleşimi”ne yönelik düzenlemeler gündeme gelmiş ve göç bu kanal aracılığıyla da gerçekleşmeye devam etmiştir (Gorter ve diğeri, 1998). Bu iki kanal dışında göç etmek isteyenler için ise kalan tek seçenek düzensiz biçimde sınırları geçmek olmuştur. Farklı göç tiplerine devletin bakışı da farklılaşmış ve istenen-istenmeyen göç ve göçmen ayrımları gündeme gelmiş, göçün bir “sorun”, çözülmesi gereken bir “kriz” gibi algılanmaya başlanması söz konusu olmuştur. Böylece daha önce belli başlı kurallar dahilinde kontrollü biçimde düzenlenen göç olgusu için başka idare teknikleri, stratejiler üzerinde düşünölmeye başlandığı ve politikaların da bu çerçeve içerisinde şekillendiği görölmektedir.

Yeni “yönetilen göç” paradigması, kontrol edilen göç dönemi ile benzerlikler gösterse de çok daha dikkatli bir şekilde düzenlenmiş, kısıtlı erişim kanalları içeren ve daha incelikli yönetim teknikleri bütününe işaret etmektedir (Menz, 2008).

Yönetilen göç, liberal toplumlarda göçün durdurulamayacağı veya tersine çevrilemeyeceği farkındalığının pragmatik bir yansımasıdır (Joppke 1999) ve temelde yönetsel, ekonomik ve kısıtlayıcıdır (Menz, 2008: 19). Çünkü göçü yönetmek, göçmenleri sınıflandırarak onları beceri ve eğitimlerine göre seçebilme imkanı yaratırken aynı zamanda alternatif erişim yolları arayan “istenmeyenler” için de kısıtlayıcı önlemler içermek demektir. Bu bağlamda devletlerce farklı göç tipleri için farklı uygulamalar devreye sokabilen *yönetilebilir* bir alan yaratılmaya çalışılmıştır. Örneğin uluslararası yasal yükümlölükler, devletlere birtakım sınırlılıklar getirmekte; ancak devletler de bu sınırlılıklar üzerinden göçü tekrar düzenleyebilmenin alternatif yollarını devreye sokabilmektedir. Söz konusu uluslararası yükümlölükleri ortaya çıkaran en önemli düzenlemelerden biri olan Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve aynı zamanda devletlerin kendi iç hukuk süreçleri ile (Joppke, 1999; Guiradon, 2001; Hollifield, 2006) sığınma ve aile birleşimi gibi insani

nedenlerle fiili göç kanallarının açılması, toplam göç içerisindeki payı önemli düzeyde olmasına karşılık bu yükümlülükler nedeniyle devletlerin bu alana müdahalesi zorlaşmıştır. Bu bağlamda sığınma ve aile birleşimi kategorilerinin düzenlenmesine ilişkin yasama faaliyetlerinde devletlere genel bir kısıtlayıcılık getirildiği görülür. Buna karşılık ulus devlet ise siyasi sığınma taleplerinde de seçiciliği koruyabilecek türden kategoriler, statüler inşa ederek kendi egemenliği lehine çeşitli yönetim stratejileri geliştirmiştir. Örneğin sığınma başvurularının çok sıkı değerlendirmelere bağlı kılınması ve yüksek oranda olumsuz sonuçlandırılması ya da sınırlı haklara sahip geçici koruma kategorileri oluşturulması (Geddes, 2000), sınırlarda tampon bölgeler ve kamplar oluşturularak sınır geçişlerinde denetimin artırılması gibi kendi sınırlarını kontrol ve koruma amacıyla hareketliliği yönetme çabalarını artırdığını görmekteyiz. Ulus devlet üzerinde hem uluslararası yükümlülükler dolayısıyla yarattığı baskı, hem de farklı çıkar grupları tarafından iç siyasette baskı unsuru aracı olabilmesi nedeniyle siyasi iltica düzenlemesi, yönetilen göçün önemli bir bileşenidir. Böylece yönetilebilir bir alan olarak göç aynı zamanda *güç ilişkilerinin* göç politikalarını şekillendirdiği bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetilen göç söylemi ve ulus devletin diğer aktörler karşısındaki konumunu analiz ederken her zaman göz önünde bulundurulması ve unutulmaması gereken önemli bir nokta yönetim süreci sonunda oluşan politika çıktılarının en çok kimin yararına olduğunun eleştirel bakış açısıyla sorgulanmasıdır. Devlet egemenliği tartışmaları (Lahav ve Guiraudon 2000), 1980'lerle birlikte küresel bir ekonomik serbestleşme ile özellikle 1990'lardan itibaren devlet dışındaki diğer aktörlerin güçlendiği (Heisler, 1986; Soysal, 1994; Sassen, 2001) ve ulus devletin egemenlik alanı içerisinde bu aktörler lehine bir alan yaratılabildiği iddiası çerçevesinde devam etmektedir. Soysal (1994), Guiraudon (2000, 2003) ve Sassen (2001) bu dönemde devletin eski güçlü pozisyonunu yitirdiği ve uluslararası-ulusal aktörler ve kurumların güçlenmesi ile karar süreçlerinde etkili bir pozisyona ulaştıklarını iddia etmektedirler. Göçün yönetilmesi ve aktörlerin de bu sürece dahil olmaya başladığı söylemine dikkatle yaklaşmak gerekir. Çünkü bu yeni söylemin devletler açısından gerçekten bir güç kaybından çok demokrasi ve şeffaflık adına yeni yönetim stratejisinin bir parçası olup olmadığı iyi analiz edilmesi gereken bir husustur. Bu bağlam içerisinde yönetilen göç tartışmalarında, devletlerin

göç akışını düzenleyebilme kapasitesinden ziyade güç ilişkileri bağlamında göç yönetimini hangi faktörlerin şekillendirdiği sorusu önemli hale gelmektedir. Tartışmayı güç ilişkileri bağlamına taşımak aynı zamanda göç ve iltica politikalarında kilit aktörleri belirlemeyi de gerektirir. Böylece devlet ile devlet-dışı aktörlerin güç ilişkilerine dayalı etkileşimlerinden doğan göç politikaları-düzenlemelerini analiz etme imkanı ortaya çıkmaktadır. Devlet ve devlet dışı aktörlerin bu çerçevede analizi, küreselleşme ile birlikte bir taraftan sermaye ve malların hareketliliğinin artması ve serbest ticaretin teşvik edilmesine karşın diğer taraftan insan hareketliliğinin kısıtlanmasını sağlayan kontrol paradoksuna da (Hollifield, 1992) açıklayıcı bir perspektif sağlamaktadır. Kısıtlayıcı söylem ve genişletici politikalar arasındaki görünürdeki tezatlığın (Hansen, 2002) aslında bir yönetim stratejisi olarak değerlendirilmesi de mümkündür.

Ekonomik faktörlerin yanı sıra yukarıda belirtilen ulus devletin ilkeleri arasında saydığımız diğer faktörlerin de analize dahil edilmesinin, çalışmaların daha yüksek bir açıklayıcılık düzeyine erişmelerini sağladığı yönünde görüşler de mevcuttur (Brubaker, 2010; Faist, 2000). Ekonomik bağlama oturtulmuş analizlerin, diğer faktörleri de içerecek biçimde genişletildiğinde açıklayıcılık düzeyinin artacağı düşünülmektedir. Bu durumun handikapı ise ampirik olarak test edilmesinin zorluğudur.

Christian Joppke (1999), Saskia Sassen (1996) ve Aristide R. Zolberg (1981), insan hakları ve ulus devlet ilkeleri arasındaki çelişkiye atıfta bulunmakta; ancak konuyu farklı bağlamlarda ele almaktadırlar. Joppke (1999), pratikte ulus devletlerin eskiden ne yapabiliyorsa şimdi de aynısını yapabileceğini savunur. Bununla birlikte, insan hakları ve egemenlik arasındaki denge sürekli olarak değişime ve yorumlanmaya açıktır ve iltica söz konusu olduğunda egemenlik ilkeleri giderek insan hakları ilkelerini aşındırmakta ve kimi zaman geçersiz kılmaktadır (Joppke, 1999).

Daha önce de belirtildiği üzere, bu dönemin çalışmalarında 1980'ler sonrası küresel faktörlerin artan etkisi, ulus-ötesi ağların güçlenmesi, uluslararası hukukun gelişimi gibi

gelişmelerin ulus devlet ilkeleri ile yarıştığı ve ulus devlet aleyhine bir gelişim gösterdiği yönünde görüşler belirtilmiştir (Castles ve Miller, 1998; Soysal, 1994; Sassen, 1998). Yapı-aktör ilişkisini bağımsız olarak ele alan bu analizlerde, aktörün de yapıyı dönüştürücü ya da karşılıklı etkileşim içerisinde olan bu iki unsurdan biri olan aktörün, yapı üzerindeki etkisine vurgu yapıldığı görülmektedir. Örneğin “*Limits of Citizenship*” çalışmasında Soysal, göçün, ulusal rejimleri ve ulusal kimlik anlayışını değiştirdiğini iddia etmekte ve etnik özelliklerden çok bireyi önceleyen, insan haklarını merkeze alan bir anlayışa dayalı "ulus-sonrası vatandaşlık" (postnational citizenship) kavramını kullanmaktadır (1994: 3). Bu çalışmada aktörün yapıyı dönüştürücü etkisinden bahsedilmektedir. Özellikle entegrasyon politikalarına ilişkin çalışmalarda yapı-aktör ilişkisinin, birbirini dönüştürücü etkisi söz konusu olduğunda aktörün konumunun daha önemli hale geldiğini belirtmektedir (Soysal, 1994). Bu bağlamda Soysal, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana uluslararası hukukun ve insan hakları rejimlerinin genişlemesine işaret etmektedir. Bu rejimler, uluslararası haklar kapsamında bireyler ve azınlık grupları için normlar koymaktadır. “*Bireyin hakları ve talepleri ulus ötesi bir topluluğa dayanan ideolojiler tarafından, ulus devletlerdeki vatandaşlıklarından bağımsız olarak uluslararası kodlar, sözleşmeler ve insan hakları yasaları ile meşrulaştırılmaktadır*” (1994: 23).

Küresel faktörlerin giderek daha önemli hale geldiği ve ulus devletin ilkeleriyle yarıştığını belirten Sassen, mültecilerin statüsü ve zorla iade edilmeme haklarının uluslararası hukuk çerçevesinde düzenlendiğini, devletin bu alanda sahip olduğu pek çok işlevin uluslararası hukuk tarafından belirlendiğini iddia etmektedir (Sassen, 1996: 9). Sassen, yeni uluslararası hukukun ulus devlet üzerindeki kısıtlayıcılığını, devletlerin yeni bir hukuk kuralı altında işleyişini ve göç politikasını formüle etmede karşılaştıkları kısıtlamalar çerçevesinde tartışmaktadır (1996). Özellikle bu dönemden başlayarak ulusal egemenliğin, uluslararası insan hakları rejimi ile yarıştığı iddiası ile devletlerin göçü kontrol etme hakkına karşı bir meydan okuma tartışmasının gündeme geldiği görülmektedir.

1990'lı yıllar boyunca liberal çoğulcu toplumlarda göç algısının hem devlet hem de toplumlar gözünde değişmesi ve sadece kontrol edilmesi yeterli olmayan aynı zamanda yönetilmesi gereken bir olgu haline geldiği tezi üzerine artık literatürde yeni yönetilen göç (Menz, 2008) kavramsallaştırması etrafında tartışılmaya başlanmıştır. Temelde keskin bir dönemsel ayırmadan çok değişen konjonktürle birlikte değişen algıların yönlendirdiği bir dönüşümden söz etmek daha doğru olacaktır. Bu doğrultuda kontrol edilen göç döneminden yönetilen göç dönemine geçiş ve göç politikalarında esasen neyin/nasıl değiştiğini anlamak ve açıklayabilmek için söz konusu değişimin kimin idaresinde gerçekleştiği sorusu önem kazanmıştır. 1990'lı yıllar boyunca ve 2000'lerin başına kadar olan dönemdeki çalışmalarda devlet dışı aktörlerin rolüne artan bir vurgu söz konusu olmuştur. Bu kapsamdaki çalışmalar, yapı ve aktörü aralarındaki ilişki temelinde ele almakta ve aktörün artan önemine dikkat çekmektedir. Kurumsalcı- Yeni Kurumsalcı bakış açısına sahip çalışmalarda uluslararası hukuk düzenlemeleri ve mahkeme kararları (Guiraudon 2001; Hollifield 2001; Joppke 1998), medya (Statham 1999), güvenlik ve ulaşım şirketleri gibi aktörlerin (Lahav 1998; Guiraudon ve Lahav 2000; Guiraudon 2002) ve insan haklarına dayalı çıkar gruplarının (Favell 1998; Koopmans ve Statham 1999; Geddes 2000) rolleri vurgulanmaktadır. Kimi ülkelerde ise örgütlü işgücü çıkar grupları olarak sendikaların rolüne işaret edilmektedir (Freeman, 1995, 2001; Haus, 2002).

Hollifield'ın "liberal kısıtlayıcılık" tezi de yapı-aktör ilişkisine bakan çalışmalar içerisinde değerlendirilebilir. Hollifield'ın çalışmasında yapı ve aktör, analizin bağımsız unsurları olarak ele alınır ve demokratik, sosyal ve hukuk devleti olmanın yarattığı "kısıtlayıcılık" çerçevesinde göç politikalarının oluşumu açıklanır. "Liberal Kısıtlayıcılık" tezinde Hollifield (Soysal'a benzer biçimde), uluslararası hakların dönüştürücü gücü ve liberal, sosyal bir hukuk devleti olmanın getirdiği kısıtlara vurgu yaparak bu çerçevede gelişen hakların mülteci ve göçmenleri de kapsayacak biçimde genişlemesinden bahsetmektedir. Ancak bu görüşe karşı devleti olduğundan daha güçsüz gösterdiği ve kısıtlayıcılık tezine fazla önem verdiği gerekçesiyle eleştiriler getirilmiştir (Joppke, 1998; 1999). Hakların artırılması ve kısıtlanması konusunda farklı durumlar söz konusu olabilir. Kimi zaman devlet kendi iradesiyle haklarından vazgeçerek diğerleri aleyhine hakları genişletebilir. 1960'ların ve 1970'lerin sonlarından itibaren anayasal güvenceler ve mahkeme kararları devletlerin aile birleşmesini

önleme veya göçmenleri istedikleri şekilde tasfiye etme yetkilerini ve kapasitelerini önemli ölçüde sınırlamıştır (Schuck 1998; Legomsky 1987; Hollifield 1992); Neuman 1990; Guendelsberger 1988; Joppke 1998, 1999; Guiraudon 1998, 2000). Ancak bu kısıtlamaların, ulus devletin yetki ya da müdahale alanlarında topyekün bir gerileme veya ortadan kalkmanın söz konusu olduğu anlamına gelmemelidir.

Georg Menz (2005; 2008), işçi göçü ve siyasi sığınma kategorilerini incelediği çalışmasında bu alandaki politikaya etki eden devlet dışındaki iki önemli aktöre odaklanmaktadır. Bu aktörler işçi göçünde sendikalar, sığınmada ise insan hakları alanında faaliyet gösteren STK'lardır. Çalışmanın temel iddiası, çıkar gruplarının iç politikayı şekillendirmede önemli olduğu ve göç çalışmalarındaki mevcut araştırmaların bu aktörlerin etkilerini hafife aldığı yönündedir. Bu bağlamda konuyu karşılaştırmalı politik ekonomi perspektifinden ele alan başka çalışmaların da emek göçü politikalarının şekillenmesinde örgütlü çıkar gruplarının tercih ve tutumlarının etkili olduğu iddialarını yinelemektedir (Hall ve Soskice, 2001; Amable, 2003; Schmidt, 2002).

Menz, devletlerin sahip olduğu farklı ulusal üretim stratejilerinin, ulusal göç yönetimini etkilemekle birlikte, bu tür stratejilerin nispeten yakın zamanda birbirinden farklı politika sonuçları üretmek için ayrıştırıldığını da belirtmektedir (2008: 5). Bu iddiasına bağlı olarak işgücü göçüne ilişkin politikaların oluşmasında üç farklı strateji bulunduğunu ortaya koymaktadır:

Birincisi, (genel) göç politikası, devletlerin politik ekonomi sistemlerindeki farklılıklardan, yani (şirketlerin) üretim stratejilerinden, ekonominin sektörel bileşimi ile işgücü piyasasının nasıl düzenlendiği ve yapısından büyük ölçüde etkilenmektedir (Menz, 2008: 6-7). Bu durum sendikalar ve işveren örgütlerinin lobicilik faaliyetlerine tabi olan işgücü göçü politikaları için de geçerlidir (Menz, 2008: 8). Yabancı işgücünün alımına sıcak bakan çıkar grupları talep yönlü baskı yaparken insani STK'lar da iltica politikalarının genişletici yönde

şekillenmesine katkı sağlamaktadır (Menz, 2008: 8). Bu temelde bakıldığında hükümetlerin son derece kısıtlayıcı göç politikası söylemlerine karşılık aynı zamanda göçü “selektif” biçimde tolere eden ve hatta talep eden gelişmiş ülkelerin içinde bulunduğu çelişkili gibi görünen durum açıklanmış olmaktadır (Menz, 2008; Lahav, 2004).

Freeman (1995, 2002, 2006) ise liberal çoğulcu demokrasilerde örgütlü işçi ve işveren gruplarının ekonomik saikle göç alanında daha liberal politikalar yönünde baskı kurduklarına ilişkin benzer bir görüş ortaya koymuştur. Freeman’ın ABD’de yürüttüğü bu çalışması, siyasi sığınma gibi ekonomik olmayan göç türlerini ele almadığı için Avrupa bağlamına uygulanamayacağı (Joppke, 1999) ve ayrıca göçün aktörler tarafından nasıl kavramsallaştırıldığı ve algılandığını ihmal ettiği (Statham ve Gedes, 2006) gerekçesiyle eleştirilmiştir. Freeman daha sonra bu eleştirilere liberal kapitalist ekonomilerde rekabetçiliğin ulusal politika yapıcılar nezdinde oldukça önemli bir kriter olduğuna ve göçün, ekonomik rekabetçilik için gerekli insan kaynağının sağlanmasındaki rolüne vurgu yaparak cevap vermiştir (2006). Burada asıl vurgu salt yabancı işgücüne yönelik işveren ve diğer örgütlerin daha liberal bir politika için lobicilik faaliyetleri yapması değil kapitalizmin dayattığı (rekabetçi) üretim sisteminin, işgücü göçünün niteliği ve niceliğini koşullandığı ve genişletici politikaların bu bağlamda talep edildiğidir (Menz, 2008: 10). Freeman bu bağlamda göç politikalarının şekillenmesinde ulus devlet egemenliğinin azalması ve egemenliğin kısıtlanması teorilerini incelediği çalışmalarında, göç kontrolü önündeki birçok engele rağmen durumun görüldüğü gibi olmadığını ve aslında devletin göç üzerindeki kontrolünün zaman içinde azalmak yerine arttığını belirtmektedir (2006). Bu doğrultuda oldukça karmaşık yapılanan göç politikalarının ayrıştırılması ve genel göç politikasının her bir bileşeni için ayrı genellemeler geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir (Freeman, 2006).

Ekonomik faktörlerin göç politikaları üzerindeki etkilerini incelediği ve yapı ve aktörü bağımsız birer unsur olarak birlikte ele aldığı, çalışmasında Schierup (1990), İsveç’in göç ve mülteci politikasını analiz etmiş ve iltica düzenlemeleri ile ekonomik faktörler ve sermayenin çıkarları arasında doğrudan bir ilişki olmadığını, burada politik nedenlerin belirleyici olduğunu

ortaya koymuştur. 1980'lerdeki resmi mülteci politikasının yeniden düzenlenmesinin, sosyal demokrat hükümetin, işverenlerin, sendikaların, hümanist baskı gruplarının ve genel olarak kamuoyunun çatışan çıkarlarının dengelenmesi ile ilişkili olduğunu ileri sürmektedir (Schierup, 1990).

Yapı ve aktörü birlikte analiz eden bir diğer çalışma, Richmond'un göç politikalarını etkileyen temel koşulların oluşumuna etki eden küresel faktörleri incelediği çalışmasıdır. Çalışmasında bu küresel faktörleri; kabul eden ülkenin kurumsal yapısı, kabul eden ülkedeki nüfusun etnik yapısı ve göçmenlerin demografik özellikleri olmak üzere sıralamıştır (Richmond, 1994:156). Bununla birlikte rasyonel ve optimal bir uzlaşma sağlanabilmesinin önünde çok fazla yapısal çelişki ve çıkar çatışması bulunduğunu belirtir ve yapı-aktör ilişkisine bu bağlamda vurgu yapar (1994: 157).

Yapı ve aktörün bağımsız birer faktör olarak ele alındığı ve aktörün pozisyonuna vurgu yapıldığı çalışmalarda toplumsal çıkarların, kurumların ve uluslararası sistem aktörlerinin rolünün öne çıkarıldığı görülmektedir. Bu çalışmalar devletin gücünü yitirdiği yönündeki görüşü benimsemeye meyillidirler. Ancak devletin gücünü kaybettiği iddiasının güç kazandığı dönemde aslında devletin klasik kimi özelliklerinden sıyrılıp bir özel sektör aktörü gibi rekabetçi özelliklere bürünmesi esasen güç kaybetmesi olarak değil bir yönetim tekniği değişikliği, yeni bir stratejik uygulama olarak da görülebilir.

Kapitalist rekabetçi devletler, “rekabet gücünü” en üst düzeye çıkarma çabaları dolayısıyla (Cerny, 1995; Hirsch, 1995) göç politikalarını oluştururken işverenlerin önerilerini dikkate almaya eğilimlidirler. Bu doğrultuda göçmenlerin potansiyel faydalı insan kaynakları olarak yeniden değerlendirmesi ve böylece farklı üretim stratejileri ile Avrupa'daki işgücü piyasasının yapısına uygun yeni işgücü göç politikaları uygulanmaktadır (Menz, 2008: 11). Ancak “faydalı” olarak nitelenen göçmenleri seçerek alımına izin veren politikaların yanı sıra yük olarak görülen ve “istenmeyenleri” ayırabilmek için başka stratejik yönetim pratiklerine de

ihtiyaç duyulmuştur. Bu konjonktür içinde göçün, ulusal güvenlikle ilişkilendirilerek güvenlik sorunu olarak ele alındığı bir söylem ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakıldığında ulusal güvenlik, “güvenlikleştirme” analistlerinin çoğunun kabul ettiğinden daha esnek bir terimdir (Bigo 2008; Buzan ve ark. 1993; Huysmans 2000, 2006) ve her zaman siyasi aşırılık ve terörizmle ilişkili olmak zorunda değildir (Menz, 2008). Bu bağlam içerisinde devletlerin, daha seçici göç politikalarının oluşturulması için farklı göç tipleri tanımladığını, göçe bakışları ve kendi algıları çerçevesinde çeşitli alanlarda ve esnek biçimde hakimiyet kurabilecekleri ve yönetebilecekleri bir stratejiler bütünü oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir. Örneğin insan hakları çerçevesinde belirlenmiş alanlar gibi manipüle edilmesi zor olan alanlar daraltılıp, kontrol edilmeye müsait alanlar yaratıldığını ya da bir meseleye ilişkin genel algının değişmesi/değiştirilmesi sonucu o meseleye ilişkin farklı uygulamaların gündeme getirilebileceğini görüyoruz. Göçün güvenlikleştirilmesi süreci de bu algı ve söylem değişikliğine paralel biçimde gelişme göstermiştir. En geniş ifadesiyle güvenlikleştirme, bir meselenin siyasal alandan güvenlik alanına taşınması ve doğrudan devletin ilgi alanına giren bir kamusal olgunun güvenlik meselesi haline getirilmesi sürecidir (Weaver, 1995; Buzan ve diğerleri, 1998). Söz konusu mesele bir güvenlik sorunu olarak görülmeye başlandığında, ulus devlet artık kendi varlığını koruyabilmek adına çeşitli tedbirler alma ve uygulama meşruiyetine sahip olur. Dolayısıyla istenmeyen göçün, bir güvenlik sorunu olarak algılanmasının sağlanması ve düzensiz göçün bu doğrultuda değerlendirilmesinin meşrulaştırılmasına ilişkin tartışmalar da literatürde *göçün güvenlikleştirilmesi* kavramsallaştırılması ile açıklanmaya çalışılmaktadır (Bigo, 2008; Buzan, 1993). Dolayısıyla burada devletin kendi konumunu meşrulaştırdığı bir göç yönetimi tanımı da söz konusu olmuştur. Örneğin tüm unsurların fayda sağlayacağı (gönderen ülke, alıcı ülke ve göçmen) faydacı bir yaklaşım ortaya atılmıştır. 1993 yılında Bimal Gosh’un ‘*göç yönetimi*’ kavramını ortaya atması ve tanımlaması ile başlayan/başlatılan bir yönetim süreci, literatürde yönetilen göç tartışmalarının ivme kazanmasına yol açmış ve sonrasında bu tartışmalar “yönetişim” kavramı etrafında devam etmiştir. Ghosh (2000) tezinde mevcut düzene ilişkin eleştirilerini ortaya koyduktan sonra göçün neden “yönetilmesi” gereken bir olgu olduğu ve nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin önerilerini dile getirmektedir. İlk olarak, mevcut uluslararası göç sisteminin, insanların hareketliliğinin dünyaya sunduğu zorluklar ve fırsatlara cevap verememesidir (Ghosh, 2000). İkincisi, küreselleşme, özellikle uluslararası göç için giderek daha karmaşık ve çeşitli bir arka plan, daha geniş bir kaynak ülke çeşitliliği ve daha yoğun, kendiliğinden ve öngörülemeyen akışlar ortaya koymaktadır (Ghosh, 2000). Üçüncüsü,

eğer göç sistemi (bir şekilde) çökecek olursa bu durum küresel siyasi ve ekonomik felakete yol açacak ve sonrasında insani ilerlemede büyük bir engel yaratacaktır (Gosh, 2000). Dördüncü ve son olarak ise Ghosh, küresel göçün geldiği noktada insanlara artık yeni, çok taraflı bir yanıt vermenin zamanının geldiğini savunmakta ve insanların düzenli hareketleri için “*New International Regime for Orderly Movement of People*” adını verdiği yeni bir uluslararası rejim (NIROMP) oluşturulmasını önermiştir (2000). Farklı göçmen türleri ve göç akışları hem nedenlerinde hem de birbiri ile olan ilişkilerinde etkileşim halindedirler; örneğin, sığınmacılar ya da düzensiz göçmenler nihayetinde emek göçmenleri olurlar. Dolayısıyla, farklı göç türleri arasındaki bağlantıları ve aynı zamanda göç ile ilgili çeşitli ekonomik olgular arasındaki ilişkileri dikkate alan çok taraflı küresel bir göç yönetimi rejimine duyulan ihtiyaç ortadadır. Ghosh, ortak ilkelere dayanan küresel bir çerçevenin, etkili bir işbirliği için esas olduğunu ve bölgesel girişimlerin işe yaramaz olduğu anlamına gelmediğini, aksine (bölgesel girişimler) daha iyi göç yönetimi için yeni bir uluslararası rejimin kurulmasına yönelik değerli yapı taşları olabileceğini belirtmektedir (2000: 239). Küresel çabalar bölgesel / yerel düzeylerde halihazırda oluşturulmuş iyi uygulamalardan destek ve ilham alabilir (Ghosh, 2000: 240). Ancak yine de tarafların güç ilişkileri içerisindeki etkinliklerini tam olarak ortaya koymadan her türlü çok aktörlü ve düzeyli yapıda da göç ve göçmen aleyhine durumlar oluşabileceğini göz önünde bulundurmak gerekir.

Makro odaklı göç çalışmalarını derlediği çalışmasında Joppke (1999), temel olarak, ulus-devletin göçe ilişkin bakış açısının iki yönüne odaklanmaktadır: giriş ve sınır dışı edilme üzerindeki egemenlik hakkı ve birleştirici bir aidiyet olarak vatandaşlık. Ulus devlet egemenliği ile küreselleşmenin göç kontrolü üzerindeki etkilerine ilişkisel bir açıdan bakarak Soysal’ın (1994) post-national vatandaşlık kavramını bildiğimiz anlamda vatandaşlığa iyi bir alternatif olup olmadığını sorgulamaktadır.

Joppke’ye göre bir göç sürecinin çeşitli aşamalarında hareket eden potansiyel ve mevcut göçmenlerin önündeki engeller, ulusal ve uluslararası sosyal süreçlerin ve politikanın bir başka turnusol testidir (1999). Kontrolün menşee yerinde mi, göçmen tarafından mı, yoksa alıcı

tarafından mı uygulandığı, o zamanki küresel durumun bir yansımasıdır (Joppke, 1999). Derleme çalışmasında Joppke, göçmen kabul eden devletlerin, klasik göçten temel olarak sapan yeni göç biçimleriyle başa çıkmak için yerel, ulusal ve ulusötesi seviyelerde geliştirdiği yeni kontrol stratejileri ile yasadışı göç, (zorunlu) kitle göçleri, sığınmacılar, dairesel göç ve organize insan kaçakçılığı araçlarını sınırlama amacı taşıdığını belirtmektedir (1999). Bu yaklaşım, devlet politikasına ve alandaki yeni göç kalıplarına birlikte odaklanmayı gerektirmektedir. Devletlerin yeni stratejiler geliştirme çabalarının bütünü aslında bir göç politikası rejimini ortaya çıkarmakta ve pek çok açıdan benzerlik gösterse de her devlet için ayrı pratiklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Guiraudon, 2001).¹²

Avrupa Birliği içindeki göç rejimlerini analiz ettiği çalışmasında Rey Koslowski, Avrupa bütünleşmesi ve göç rejimlerinin uluslararası ilişkiler teorisi içindeki yerini ele alarak bütünleşmenin devlet egemenliği ve uluslararası göç arasında yarattığı çifte zorluğun altını çizmektedir ve AB içi göç rejiminin kurulması ve göçü yöneten yeni rejimi tartışma konusu yapmaktadır (Koslowski, 1999). Bu tartışmada da yapı-aktör ilişkisi bağlamında iki unsuru bağımsız olarak ele almaktadır.

Virginie Guiraudon (2001), göç politikasında aktörlerin değişen rolünü vurguladığı analizinde, yapı ve aktörleri bağımsız unsurlar olarak kabul ettiği esnek bir çerçeve çizmektedir. Misafir işçilik ve soğuk savaş sonrası dönemde yasal giriş-çıkış yollarının kısıtlandığı ancak seyahat imkanlarının artıp kolaylaştığı ve potansiyel göçmen havuzunun arttığı bir ortamda göçmenlerin stratejileri ve göç etme kalıplarını ele almaktadır. Kontrol politikası analizinde, 1980'lerden bu yana yerel / bölgesel düzeyde, uluslarüstü ve kamusal / özel alanda işbirliği yapılan bir göç politikasının uygulanması ve geliştirilmesinde yeni aktörlerin sürece dahil edildiğini ileri sürmekte ve aktörlerin artan önemine vurgu yapmaktadır (Guiraudon 2001: 34).

¹² Guiraudon'un (2020; 2018) yakın tarihli çalışmalarına bakıldığında bu tespitlerin geçerliliğini koruduğunu söyleyebiliriz. İstenmeyen göç akışlarının AB topraklarına ulaşmadan önlenmesi amacı hemen hemen tüm üye ülkeler tarafından benimsenmiş ve politik gündemin önemli bir parçası haline gelmiş olsa da çözüme yönelik uygulamalar açısından farklılıklar yaşandığı görülmektedir. Guiraudon bunu AB içinde derin çatlaklar ve sığınma sisteminde reformu engelleyen bir "dayanışma krizi" olarak ifade etmektedir.

Aktörlerin, devletin merkezi organlarına eklenmiş birer unsur olarak belediyeler, işverenler, bireysel sponsorlar, yerel sosyal hizmetler, güvenlik birimleri ve hükümetler arası emniyet güçlerinin, belgesiz yabancıları ortaya çıkarmak, sığınmacıları caydırmak veya vize başvuru sahiplerinin ve aile birleşimi adaylarının iddialarının doğruluğunu tespit etmek amacıyla toplumlara derinlemesine ulaşmalarının istendiğini belirtmektedir (2001:31). Diğer çalışmalardan farklı olarak “kurumsal sosyoloji” yaklaşımını uygulayan Guiraudon, yargı ve refah bürokrasilerinin vatandaş olmayanların haklarını genişletmede nasıl etkili olduğunu açıklamaktadır (2002, 2003). “*Basitçe ifade etmek gerekirse, bürokrasiler operasyonları standartlaştırır ve mahkemeler yasal ilkelerin uygulanmasında tutarlılık arar*” (Guiraudon, 2002: 87).

Modern batılı devletlerin uluslararası göçü nasıl kontrol ettiği ve yönettiğini anlamak için devletlerin değişen konjonktürle birlikte politikalarının ne doğrultuda şekillendiğine bakmak gereklidir. 1980 ve 1990’lı yılların göç politikalarına bakıldığında göçün kaynağında önlenmesi fikri devletler için istenmeyen göçün engellenmesi ve kontrol edilmesi açısından önemli bir strateji olmuştur ve kontrolleri ulusal sınırların ötesinde “*dışsallaştırmak*” anlamına gelir, böylece göç eden göçmenler veya sığınmacılar alıcı ülkelerin topraklarına ulaşmaz (Guiraudon ve Joppke, 2001: 13). Bu stratejinin öncüsü, 1920’lerde ziyaretçi ve göçmenlerin (kayıtlara) işlenmesini, yurtdışındaki konsoloslukların görevlerine dahil eden ABD olmuştur (Zolberg 1997). Avrupa’da, uzaktan yönetme uygulaması, ilk olarak giriş izni (vize) sisteminde uygulanmıştır, bu sayede Birleşik Krallık, özellikle Hindistan alt kıtasından gelecek olan postkolonyal göçü azaltmak istemiştir (Joppke 1999: 117). Ancak yıllar içerisinde bu uygulamalar çeşitlenerek artmış ve günümüzde artık teknolojinin de yardımı ile çok daha kolay gelmiştir.

Güncel göç politikalarını analiz etmenin iyi bir yolu, kapitalist ekonomilere sahip liberal demokratik devletlerin bazı kurucu ilkeleri arasındaki doğal gerilimlerden kaynaklanan belirli kontrol ikilemlerine bakmaktır (Guiraudon ve Joppke, 2001:8). Avrupa ve Kuzey Amerika’daki güncel göç, bir yanda demokrasi ve kapitalizm arasındaki, diğer yanda demokrasi ve liberal

normlar arasındaki gerilimi artırmaktadır (Guiraudon ve Joppke, a.g.e:8). Kontrol ikilemlerini anlamada modern devletin kurucu ilkeleri arasında yer alan liberal normların etkisini anlayabilmek önemlidir. Serbest ticaret değil, liberal normlar çağdaş döneme özgüdür ve bu nedenle göç kontrolü üzerindeki kısıtlamaları anlamamanın anahtarıdır (Guiraudon ve Joppke, 2001).

Yapı aktör ilişkisi bağlamında iç ve dış politika başta olmak üzere çeşitli faktörler ve siyasi aktörler arasındaki güç ilişkilerine odaklandığı analizinde Joly bu ilişkilerin göç politikaları üzerindeki etkisini incelemiştir (1996). Joly gibi Brochman da benzer olarak, göç kontrol politikası analizinde, faktörler ağı adını verdiği bir kavramsallaştırma ile çeşitli aktörler arasındaki ilişki ağını güç ilişkileri bağlamında irdelemiştir (1999: 16-17). Göç alan ülkelerdeki göç politikalarının tarihsel olarak nasıl şekillendiği ve modern ulus devletlerin çeşitli göçmen akışlarını hangi şartlar altında ve hangi yollarla kontrol ettiği sorularına cevap aramıştır. Genellikle somut bir ulusal politikanın oluşumunu etkileyen hem ulusal hem de uluslararası parametrelerin var olduğunu ileri sürmektedir (a.g.e.). Brochman ve Hammar'a göre politikaların amaçlanan ve amaçlanmayan sonuçları ile bu politikaları etkileyen merkezi faktörler, diğer aktör ve kurumların tutumlarının da göz önünde bulundurulması gerektirmektedir (a.g.e.).

3.1.3. Küresel Göç Yönetişimi Tartışmaları

Uluslararası göçün hem ulus devlet egemenliğini ilgilendiren bir iç mesele, hem de uluslararası hukuk ile ilişkisi ve diğer devletleri de kapsayan bir dış mesele olması dolayısıyla, bu alanda diğer küresel konuların aksine küresel düzeyde standart belirlemenin oldukça zor olduğundan önceki bölümlerde de bahsedilmişti. Bu bağlamda literatürdeki tartışmaların çoğunun, küresel bir rejim oluşturulması çabası ile bu çabanın zorluğu ya da imkansızlığı etrafında gerçekleştiği görülmektedir. Bu tartışmaların bir taraftan da kavramların kullanımı tartışmasını kapsadığını söylemek yanlış olmaz. Çünkü bu konudaki çalışmaların bir kısmında göçün “yönetişimi” kavramı kullanılırken bir kısmında ise “yönetim” kavramının kullanıldığı görülmektedir. Bu tercih arkasındaki gerekçe, araştırmacının kendini nerede konumladığını

anlamak açısından önemlidir. Bu başlık altında küresel göç yöneti(ş)imi tartışmaları, bu farklılığın kaynaklarına işaret ederek ele alınacaktır.

Küresel göç yönetişiminin kökenleri, II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki bölgesel girişimlere dayanmaktadır (Lavanex ve diğ, 2016:459). Ancak uluslararası göçün küresel düzeyde ele alınması ve düzenlenmesine ilişkin çabalar 1990'lı yıllardan itibaren görünür hale gelmiştir. Betts ve Kainz, küresel göç yönetişiminin evrimini dört tarihsel döneme ayırır: (1919-1989) erken göç yönetişi, (1994-2006) durum tespiti, (2007-15) göç ve kalkınma dönemi ve (2016-) New York Deklarasyonu ve Küresel İlkeler (Betts ve Kainz, 2017).

1990'lı yıllarda uluslararası göçe olan ilgi düşük düzeyde olmasına karşın uluslararası kurumsal düzeyde çeşitli çabalar gözlemlenmiştir. Örneğin 1994 yılında BM Uluslararası Konferansı, uluslararası göçe ilişkin bir bölüm ayırmış ve 160 hükümet burada belirtilen hususlar üzerinde onay belirtmiş; ancak pratikte büyük ölçüde göz ardı edilmiştir (Betts ve Kainz, 2017). İlerleyen yıllarda (yalnızca) uluslararası göç üzerine düzenlenmesi planlanan bir BM konferansı için ise yapılan çağrılar karşılıksız kalmış; çünkü bölgelerine ve işgücü piyasalarına erişim konularında Kuzey-Güney çatışmasından korkan başlıca göçmen alan ülkeler (bunların çoğu aynı zamanda BM konferanslarının en büyük fon sağlayıcılarıdır) tarafından reddedilmiştir (Betts ve Kainz, 2017). 1996'da Moskova'da eski Sovyetler Birliği ve komşu ülkelerdeki göç üzerine bölgesel bir konferans düzenlenmiş, ancak bunun çok az etkisi olmuştur. Yine 1990 yılında göçmen işçilerin haklarına ilişkin bir anlaşma BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş, ancak yürürlüğe girmesi için gereken yirmi onay olmadığından yürürlükten kalkmıştır (Betts ve Kainz, a.g.e.). Tüm bu isteksizlik ve bağlayıcı düzenlemelerden kaçınma halinin ardında yatan en önemli sebep ise göçün hükümetlerin kontrolünden çıkabileceğine ilişkin artan endişe ve uluslararası göçün küresel yönetişiminin de bu bağlamda ulusal egemenliğe bir müdahale olarak görülmesidir (Newland, 2010). Dolayısıyla 1990'larda hiçbir BM kurumunun göçe yüksek bir öncelik vermediği, büyük ölçüde verimsiz bir dönemden sonra, 2000'li yıllarla beraber, yeni aktörlerin, yetki yaratmanın, girişimlerin, çalışma

gruplarının, diyalogların ve göçle ilgili konularda raporların çarpıcı bir yükselişine sahne olmuştur (Betts ve Kainz, 2017). Ancak bir anda ortaya çıkan bu yoğun ilgi ve aktör sayısındaki artış ise küresel göç yönetişiminin büyük ölçüde eşgüdümsüz bir şekilde parçalanmasına yol açmıştır (Newland, 2010). 1970 ve 2021 yılları arasında, uluslararası göçmenlerin sayısı 82 milyondan 281 milyona yükselirken (BM, 2021); bu büyük artışa rağmen ve sınır ötesi hareketleri içeren diğer politika alanlarının aksine, tutarlı küresel standartlar içeren herhangi bir Birleşmiş Milletler çok taraflı yönetişim çerçevesi oluşmamıştır. Uluslararası göç, küreselleşmenin önemli bir özelliğidir; ancak küresel düzeyde işbirliğini ve yönetişimi destekleyecek mevcut hiçbir uluslararası göç rejimi yoktur (Pécoud, 2020). Çünkü devletlerin piyasa temelli politikalarını koordine etmek için küresel kurumlar oluşturduğu mal ve finans akışlarından farklı olarak, kişilerin uluslararası hareketliliği konusunda paralel bir gelişme gerçekleşmemiştir. Çok taraflı düzeyde, devletler geleneksel olarak bu hassas alanda uluslararası yükümlülüklerden kaçınmışlardır (Lavanex ve diğ, 2016: 458).

Küresel göç yönetişimi, devletlerin tek başlarına hareket etmektense, hedeflerini daha iyi yerine getirebilmelerini sağlayacak şekilde topluca çalışmasını düzenleyen normlar ve örgütsel yapılar olarak tanımlanabilir (Pécoud, 2020). Bu çerçevede küresel yönetişim devletlerin ve diğer aktörlerin, elde edilebilecek en iyi sonuçları elde etmek ve küresel güçlerden kaynaklanan olası olumsuz sonuçları azaltmak için benimsediği işbirlikçi uygulamalar dizisi olarak düşünülebilir (Newland 2010). Betts ise küresel göç yönetişimini, politika alanlarına ve yönetişim düzeylerine yayılmış kurumların, parçalanmış yapılarından oluşan ve uzun bir süre boyunca tekrarlanarak ortaya çıkmış (örüntüler) olarak ifade eder (Betts 2010). New York Deklarasyonu, hükümetler arası fikir birliğinin olgunlaştığını ve çok taraflılığın göç konusunda çok seviyeli işbirliğinin önemli bir parçasını temsil ettiğini; ancak çok taraflı sistemin etkili olması için parçalı, çok seviyeli göç yönetişiminin gerektiğini savunmaktadır (Betts ve Kainz, 2017). Rosenau ise giderek karmaşık bir hal alan küresel yönetişimde; devletler arası işbirliğinin ötesine geçilmesinin gerekli olduğunu belirterek bu öteye geçişte devletlerin farklı amaçları olduğu ve uzlaşmanın bu farklı amaçlara uyduğu takdirde sağlanabileceği gerçeğiyle hareket edilmesi gerektiğini ifade etmektedir (2007: 88). Ona göre göçün yönetişiminde, en azından göç hareketleri kadar hızlı evrilebilen bir kavramsal temele ihtiyaç vardır ve bu yüzden

“göç yönetimi” teriminin, göçün devlet denetiminde olduğu, küreselleşmenin ivme kazanmasından önceki dönem için daha geçerli olduğunu iddia etmektedir (Rosenau, 2007:89). Küreselleşme süreçleri, yetki alanlarının çoğalmasına ve küresel yönetim için önemli zorluklara yol açmıştır. Yetki alanlarının çoğalması, küresel yönetimin imkansız olduğu anlamına gelmez, ancak bunun küresel bir yönetimden kaynaklanmayacağı anlamına gelmektedir (Rosenau, 2007). Bunun yerine yönetim, örtüşen yetki alanlarının etkileşiminden ortaya çıkacaktır; düzenleme, merkezi otorite aracılığıyla değil, normların, gayri resmi kuralların ve rejimlerin yayılmasıyla sağlanacaktır (Rosenau, 2007).

“Yönetim’de iki taraf vardır: yöneten ve yönetilen. Uluslararası arenada yöneten ulus-devlettir. Oysa ki “yönetişim”de ulus-devletin yanı sıra hükümetler-arası ve hükümet-dışı örgütler ve rejimler başta olmak üzere devlet-dışı aktörler de söz sahibidirler” (Rosenau, 2007: 88-89).

2000’li yılların başından itibaren yaşanan gelişmeler küresel göçün yönetimi bağlamında çeşitli örüntüler oluştuğunu göstermektedir. Pécoud (2020:15), göç yönetiminin bir tipolojisini çıkardığı ve her birinin etkilerini tartıştığı makalesinde beş farklı göç yönetim modeli sunmaktadır:

- 1) Göçün bir devlet egemenliği meselesi olduğundan hareketle ulusal/egemen göç yönetimi;
- 2) İşbirliği ve yönetimin pratikte var olduğunu; ancak ya göçü kontrol etmek (küresel zorunlu hareketsizlik yönetimi) ya da göçmen emeği sömürmek üzere (küresel emek sömürü yönetimi);
- 3) Göç akışlarını, faydalarını optimize etmek için yönlendirmeyi amaçlayan yönetsel/kalkınmacı küresel göç yönetimi;
- 4) İnsan haklarına ve uluslararası normlara dayanan, hak temelli küresel göç yönetimi;

5) Serbest dolaşım lehine etik ve faydacı argümanlara dayanan göçün özgür (non-governance) yönetişimi.

Pécoud'nun ortaya koyduğu bu tipolojiden hareketle, öncelikle bir ve ikinci maddelerde belirtmiş olduğu yönetişim modelinde, devlet egemenliğinin belirleyici olması ve uluslararası göçün kaçınılmazlığının bu gerçeklikle birleşmesi sonucu, ulus devletin uluslararası göçü kendi çıkarları doğrultusunda yönetmesinin söz konusu olduğu bir durum ortaya çıkmaktadır. Sınır ötesi göç her ne kadar küreselleşmenin temel direklerinden biri olarak kabul edilse ve çoğu hükümet bunu tek taraflı olarak kontrol edemeyeceklerinin farkında olsa da uluslararası göç neredeyse tamamen ulus-devlet düzeyinde yönetilmektedir (Betts, 2011; Betts ve Kainz, 2017). Meseleyi küresel yönetişim bağlamında ele alan çalışmaların pek çoğu da uluslararası göç söz konusu olduğunda ulus devletin önemli bir aktör olmaya devam ettiğini kabul etme eğilimindedirler. Özellikle 2000'li yıllarda mesele giderek çok-aktörlülük bağlamında ele alınmaya başlanmış ve gerçekten de devlet dışındaki aktörlerin sürece dahil edilme çabası söz konusu olmuştur; ancak bu durumun yol açtığı önemli bir sonuç da parçalı bir yapının ortaya çıkmasıdır. Küresel göç yönetişiminde, parçalanma yani yönetişimin parçalara ayrılmasının, beraberinde bir dizi avantaj ve dezavantaj getirdiği ve bu durumun bazen işbirliğini mümkün kılarken, bazen de kısıtladığı görülmektedir (Biermann ve diğ., 2009). Küresel yönetişim üzerindeki temel kısıtlama, devlet egemenliğine gölge düşürdüğu yönündedir. Bu görüş düzenlemelerin küresel düzeyde gerçekteşmesindenense bölgesel düzeye kaymasına yol açmıştır.

Böylece göçün, giderek artan bir biçimde bölgesel düzeyde işbirlikleri çerçevesinde ikili anlaşmalarla ele alındığı görülmektedir (Lavanex ve diğ, 2016: 458). Bu bağlamda ortaya küreselden ziyade bölgesel göç yönetişimi olarak nitelenebilecek bir rejim çıkmaktadır. Lavanex ve diğ (2016), çalışmalarında bu bölgesel rejimleri incelemiş ve aslında ikili bir rejim olduğunu belirtmişlerdir. Bölgesel göç yönetişimi, uluslararası gelişmelerle birlikte gelişmiş ve bugün küresel sistem, yeni bölgesel girişimlerin ortaya çıktığı temel yasal ve kurumsal çerçevenin oluşmasını sağlamıştır (Lavanex ve diğ, 2016: 460). Betts ise küresel göç

yönetişimin kurumlarını ve düzeylerini incelediği ve küresel göç yönetişimini haritalandırdığı çalışmasında, devletlerin insan kaçakçılığı ve kaçakçılığa karşı verdikleri yanıtları düzenleyen kurumların, nitelikli işçi göçüne verdikleri cevapları düzenleyen kurumlarla aynı olmadığına işaret etmiş ve her bir göç kategorisinde, farklı düzeylerde etkiye sahip olan, bazı göç kategorilerine diğerlerinden daha fazla önem verilen karmaşık bir “çok taraflı”, “bölgesel” ve “ikili” anlaşmalar mevcut olduğunu ifade etmiştir (Betts, 2010). Böylece devletlerin, ihtiyaç duydukları ölçüde uluslararası göç hareketliliğine izin veren ve bunu kendi belirledikleri çerçevede kontrollü biçimde gerçekleştirebilecekleri bir sisteme daha sıcak baktıkları anlaşılmaktadır. Bu görüş, göçü kalkınmacı yaklaşımla ele alan görüşle de yakınlık göstermektedir. Her ikisinde de teoride çok aktörlü bir yapı ile yönetim çerçevesinde göçün düzenlenmesi iddiası söz konusu iken pratikte güç ilişkilerine dayanan ve ulus devletin oldukça güçlü olduğu ya da ulus devleti etkileme gücüne sahip olan sermayenin güçlü ve gizli aktör konumunda olduğu, göçün kalkınmaya katkısı bağlamında ele alındığı bir yaklaşım söz konusudur. İkili-bölgesel işgücü göçü anlaşmalarında da düzensiz göçün idaresinde de göze çarpan özellik benzerdir: işgücü göçünün yönetiminde, hükümetlerin genellikle göçmen işçileri yönetilebilir kılacak şekilde düzenlemeler getirmesidir. Bu bağlamda hükümetlerin, göç araçları ile bir bağımlılık ilişkisi içinde olduğunu öne süren çalışmaların sayısının arttığı gözlenmektedir (Xiang 2012; Findlay ve diğ., 2013; Goh ve diğ.,2017). Ayrıca devlet işgücü göçünün planlanması ve sonrasında ortaya çıkan geçici göçmen işçilerin denetlenmesi ve geri dönüşleri (Surak 2018; Tseng ve Wang 2013) gibi bazı idari yükleri bu “göç araçları” ile paylaşmaktadır (Xiang ve Lindquist, 2014; Deshingkar, 2018; Axelsson ve Pettersson, 2021). Devlet ve diğer aktörler arasındaki bu durumu göç endüstrisi bağlamında tartışan ve küresel göçün yönetiminde göçe aracılık eden aktörleri de araştırmalara dahil eden çalışmalarda, söz konusu göç araçları uluslararası emek göçünü mümkün kılan ve şekillendiren aktörler olarak nitelendirilmektedir (Elrick ve Lewandowska, 2008; Betts, 2013; Groutsis ve diğ., 2015; Cranston ve diğ., 2018; Deshingkar, 2019; Krifors 2021; Walton-Roberts; 2021). Çalışmalarda, daha çok göçü kolaylaştırmak ve ticarileştirmek için göç endüstrisi aktörleri tarafından kullanılan çok çeşitli stratejiler ve bunların karmaşık yapısı etrafında sistematik biçimde birbirine bağlı teknolojiler, kurumlar ve aktörlerin hareketliliği incelenmektedir. Böylece göç araçlarının işgücü göçüne aracılık ederek uluslararası emek göçünün düzenlenmesinde devlet aktörleri ile birlikte oynadıkları rol ve düzenleyici alanları nasıl şekillendirdiklerine ilişkin bir resim çizilmektedir. Söz konusu çalışmalarda, düzenleyici alanların, göç politikaları ve bu

politikaların doğurduğu sayısız bürokratik uygulamadan kaynaklandığı ve onlar aracılığıyla şekillendiğine işaret edilmektedir. Tüm bu çalışmalardan çıkan sonuç Pécoud'nun göç yönetişimi tipolojisinde belirttiği yönetim türlerine örnek teşkil etmektedir. Göçmenlerin kategorize edilmesi ve çok sayıda göç tipinin ortaya çıkması ile her birinin düzenlenme biçimi farklılaşmış ve dolayısıyla farklı aktörlerin farklı düzeylerde etkin olabildikleri bir yapı ortaya çıkmıştır. Devlet, devlet dışı aktörler, araçlar ve göçmenler arasında gerçekleşen değiş tokuşlarla ortaya çıkan karmaşık ve yoğun bir ilişkiler ağından söz edilmektedir. Göç politikalarının ve bürokratik prosedürlerin artan karmaşıklığı karşısında, göçün önündeki bu bürokratik engellerin üstesinden gelebilecek veya bunlardan kaçınabilecek göç endüstrisine, yani kâr odaklı, uluslararası göçü mümkün kılan geniş aktörler yelpazesinden oluşan (Hernández-León, 2013), araçlara olan talep artmaktadır (Goh ve diğ., 2017). Hükümetlerin göç “hizmetleri” pazarındaki bu çarpıcı büyümeye yanıtı ise söz konusu faaliyetleri ortadan kaldırmaya yönelik veya daha karmaşık düzenlemelerle yanıt vermek şeklinde olmuştur (Deshingkar ve diğ., 2018; Kern ve Müller-Böker, 2015; Lindquist, 2018). Bu durum ise doğrudan ya da dolaylı olarak bu ilişkiler ağını daha da karmaşık hale getirmekte ve söz konusu süreçlerin yine ve yeniden üretilmesine yol açmaktadır. Çünkü her yeni düzenleme göç hizmetleri satan aktörler için daha da fazla fırsat yaratmaktadır. Küresel yönetişimin karmaşıklığına neden olan aktörler ise devletler, ulus-altı ve yerel yargı, ulus-aşırı ve hükümet-aşırı aktör ağları, hükümetler-arası örgütler, hükümet-dışı örgütler, uzmanlar, şirketler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşlarından oluşan paydaşlar, ve çok-uluslu şirketlerdir (Karnst ve Mingst, 2004: 14- 21). Bu aktörlerin bazılarının iletişim ağlarıyla birbirlerine bağlı oldukları ve bu iletişim ağlarının küreselleşmenin ivme kazanmaya başladığı 1970'lerden itibaren hızla arttığı görülmektedir (Keohane ve Nye, 1971). Zaten küresel yönetişimi farklı kılan özellik de devletlerin yanı sıra sivil toplum kuruluşları, çok-uluslu şirketler, uzmanlar, hükümetler-arası örgütler ve bu devlet-dışı aktörler arasındaki iletişim ağlarına önem vermesidir.

Sonuç olarak ortaya göçü şekillendiren ve doğrudan yönlendiren, sürekli genişleyen bir düzenleme ve göç hizmetleri tablosu çıkmaktadır (Lin ve diğerleri, 2017; Xiang ve Lindquist, 2018; Zhang ve Axelsson, 2021). Göçü düzenleyen yasal mevzuatın oluşmasında ulus devletler her ne kadar güçlü konumlarını korumaya devam etseler de göç yönetişimi literatürü,

göçün düzenlenmesinin artık devletin tekelinde olmadığını; ancak bunun yerine, düzenleyici göç alanlarının, giderek daha karmaşık şekillerde etkileşime giren çeşitli devlet ve devlet dışı aktörler tarafından etkilendiği ve yeniden oluşturulduğunu iddia etmektedir. Örneğin Freeman, liberal demokratik devletlerde göçmenlik politikalarının kamu görevlileri ve çıkar grupları arasındaki etkileşimler yoluyla oluştuğunu ve genellikle ticari kuruluşlar ve işverenlerin egemen olduğu göçmenlik yanlısı çıkar gruplarının, göçü sınırlamak isteyen aktörlerden daha iyi organize olma eğiliminde olduklarını savunmaktadır (Freeman,1995; Axelsson ve Pettersson, 2021). Benzer biçimde iş dünyasının ve diğer örgütlü çıkar gruplarının talepleri popülerleştirmek ve hükümetlere işçi göçü politikalarını değiştirmeleri için baskı uygulamak için kamusal alanda stratejik olarak kampanya yürüttüğünü öne süren çalışmalar da bulunmaktadır (Somerville ve Goodman, 2010; Menz 2011; Betts 2013). Bu ilişkiler bağlamında yönetim kavramına atfedilen önem oldukça önemli görünmektedir; çünkü yönetim kavramı teoride aktörlerin eşit düzeyde etkin paydaşlar olarak sürece katılmaları daha demokratik, şeffaf ve denetlenebilir bir sistem için gerekli görülmektedir. Ancak pratikte ortaya çıkan şey ise güç ilişkileri etrafında zaman zaman uzlaşan, zaman zaman çatışan çıkarların şekillendirdiği bir düzenleme tekniğidir. Çünkü yönetim kavramı, devletlere ve uluslararası ya da uluslararası kuruluşlara ihtiyaç duydukları meşruiyeti kazandırmak için daha geniş bir alan sağlamaktadır. Örneğin ‘göç yönetimi’ kavramıyla UGÖ, çok farklı faaliyetleri programatik ve stratejik olarak bir arada tutmayı başarmaktadır (Georgi, 2009). Bu çerçevede UGÖ göç yönetimi ile dört temel hedefe ulaşmayı beklemektedir: göçün ekonomik büyüme potansiyelini en üst düzeye çıkarmak (göç ve kalkınma), turistlerin, öğrencilerin ve işgücünün ‘yasal’ göçünü kolaylaştırmak ve yardımcı olmak (göçü kolaylaştırmak), istenmeyen ve yasadışı göçle mücadele (göçü düzenlemek) ve zorunlu göç hareketlerini kontrol altında tutmak ve mültecilere ve yerinden edilmiş kişilere yardım etmek (IOM, 2009a).¹³ Burada vurgunun yasallığa/düzenliliğe ve kalkınmaya yönelik göçe olduğu yani istenen ve istenmeyen göçün oldukça belirgin bir biçimde ayrıldığı görülmektedir. Böylece küresel göçün yönetiminde göçe ilişkin küresel standartlar getirilmesi söylemi ile çelişen ikili bir rejimin ortaya çıkmasının kurumsal düzeyde de benimsendiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda küresel yönetim literatüründe savunulan önemli yaklaşımlardan biri de uluslararası hukukun uluslararası göçün düzenlenmesinde ulus devletinin güçlü konumunu dengeleyen bir önemli bir işlev üstlendiğidir.

¹³ ‘Yasadışı göç’ terimi IOM (UGÖ) tarafından kullanılmıştır.

Uluslararası yasal normların özellikle gelişmekte olan ülkelerde küresel göç yönetişiminin mimarisini kurmak ve sağlamlaştırmak için bir ivme yarattığı görülmektedir (Aleinikoff, 2007). Bu çerçevede uluslararası göç yönetişimi düzeyi iki temel kategoriye ayrılabilir: (ulus devlet öncülüğünde yapılan) yasal anlaşmalar ve uluslararası/uluslarüstü kuruluşların ürettiği bağlayıcılığı olmayan normlar (Lavanex ve diğ., 2016). Kapsamlı bir uluslararası rejimin olmaması, farklı göç ve göçmen gruplarını hedef alan dar kapsamlı belgelerle düzenlemeye sebep olmaktadır. En güçlü yasal kodlama biçimi mültecilere yönelik ‘Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi’dir ve bunun uygulanmasının denetiminden BMMYK sorumludur (Betts ve diğ., 2012). Uluslararası Çalışma Örgütü de göçmen işçilerin sosyal haklarına ilişkin kararlar çıkarmıştır; ancak bu kararlar bağlayıcı olmadığından, kişilerin devletlerin topraklarına erişimini etkileme gücüne sahip değildir.

1980'lerde ve 1990'ların başında oluşturulan sığınma yasaları, vize düzenlemeleri ve sınır kontrolleri kısmen etkisiz, kötü koordine edilmiş ve özellikle Avrupa'da olmak üzere Batı ülkelerinin duvarlarını kapatmaya odaklanmış olarak değerlendirilmiştir (Georgi, 2007: 33).

2000'li yıllarla birlikte bu alana duyulan ilginin yoğun biçimde artmasıyla uluslararası kurumların uzmanları, Batılı politikaların etkisiz ve tutarsız olduğunu söyleyerek “küresel göç krizi” nden (Weiner, 1995) söz etmiş ve düzenlenmiş göçün sanayileşmiş ülkelere getirebileceği ekonomik faydalardan yararlanmayı amaçlayan bir göç yaklaşımını savunmuşlardır (Gergi, 2007). 1990'larda göç, ilk kez küresel düzeyde ve Birleşmiş Milletler bünyesinde uluslararası diplomaside ilgili bir konu haline geldi. UGÖ stratejik olarak bölgesel danışma süreçleri (RCP'ler) oluşturmaya çalıştı (Hansen, 2010). RCP'ler, hükümetlerin (ve bazen hükümetlerarası organizasyonların ve STK'ların) göç hareketleri hakkında bilgi paylaştığı, bölgesel göç politikaları üzerinde kısmi fikir birliği bulmaya çalıştığı ve işbirliği projeleri başlattığı, açıkça gayri resmi, hükümet liderliğindeki konferans ve çalıştay süreçleridir. UGÖ bazı RCP'lerin sekreterliği haline gelmiş veya onları gayri resmi bir şekilde destekçisi olmuştur (Hansen, 2010). Böylece bölgesel yaklaşım, UGÖ'nün çalışmalarının ayırt edici özelliği haline gelmiş ve kuruluşun irtibatlar ve yeni projeler edinmesine yardımcı olurken

şeffaf olmaması ve demokratik olmayan çalışma modeli nedeniyle eleştirilmiştir (Overbeek 2002: 12; Betts, 2008:13-14). Bu doğrultuda 2000'den itibaren uluslararası göçün özellikle kalkınma ile birlikte ele alınması ve ekonomik amaçlara uygun düzenlenmesine yönelik girişimler yoğunlaşmıştır. İsviçre hükümeti, uluslararası göçle ilgili bir dizi “*ortak anlayış*”ı ifade etmek üzere devletleri bir araya getirmek için 2001 yılında Bern Girişimi'ni başlatmıştır. Bern Girişimi, göç ve göç yönetimine ilişkin sorunları tartışmak amacıyla oluşturulan ilk forum özelliğini taşımaktadır (Angenendt ve Koch, 2017, 19). İzleyen yıllarda ise iş birliği ve diyalogun geliştirilmesine yönelik pek çok girişim söz konusu olmuştur. Bu bağlamda UGÖ için özellikle 2000'li yıllardan itibaren küresel göçün yönetişimi pragmatik bir işlev anlamına geliyordu: çeşitli ve çoğu zaman çelişkili hizmetlerini bir arada yürütebileceği, esnek bir alan yaratılması. UGÖ'nün söylemlerindeki ana temalarından biri, ekonomik olarak verimsiz göç yerine, yönetilen göçün büyüme potansiyelini gerçekleştirmektir (IOM, 2008). Çünkü UGÖ, göçü ekonomik olarak faydalı hale getirme çabasıdadır. Bu nedenle, UGÖ'nün politika hedefleri, kısıtlayıcı sınır kontrollerini ve etkili sınır dışı etme sistemlerini içermektedir. Bunlar, ekonomik olarak arzu edilen ve üretken olan göçmenler için etkili göç rejimlerinin oluşturulmasında gerekli ön koşullar olarak görülmektedir. UGÖ'nün politikaları aynı zamanda adil bir emtegrasyon politikası geliştirilmesi ve koruma altındaki “gerçek” (ekonomik amaçlı olmayan göç kastedilmektedir) mülteci ve sığınmacıların korunması ve sanayileşmiş ülkelere yerleştirilmesini içermektedir. Buradaki temel hedef, ulus devletin istenmeyen göçü kontrol etme kapasitesini, yararlı göçe izin verecek ölçüde “düzenlenmiş bir boşluğu” siyasi (ve hukuki) olarak mümkün kılacak bir biçimde geliştirmektir (Gosh, 2000: 25). Bu çerçeveden bakıldığında UGÖ'nün faaliyetlerinin bu amaca hizmet edecek şekilde faydacı bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Bu faydacı rasyonalite, UGÖ'nün küresel göç yönetişimi projesinde neoliberal bir akımın destekçisi olarak kavramsallaştırmayı mümkün kılmaktadır (Georgi, 2010). Bu nedenle, 2000'ler bağlayıcı bir rejim oluşturmak yerine, göç konusunda bilgi paylaşımına ve "en iyi uygulamalara" odaklanan bir dizi daha gayri resmi küresel girişime sahne olmuştur (Betts, 2010; Georgi, 2007; Lavanex ve diğ., 2017). Betts'e göre de göç ile kalkınma arasındaki varsayılan bağ, döngüsel göçün faydaları ve diaspora ile ilgili her şey hakkında çok fazla söylenmiş söz varken eksik olan şey, “*devletlerin uluslararası göç tepkilerini düzenleyen resmi veya tutarlı çok taraflı kurumsal çerçeve*”dir (Betts, 2011).

Göçle ilgili uluslararası yasal belgeleri onaylamaya istekli olan devletlerin az sayıda olması, normatif düzeyde bir fikir birliğinin bulunmadığına işaret etmektedir. Devletler arasında daha fazla işbirliği ve koordinasyon ihtiyacının kabul edildiği durumlarda bile, uluslararası bir sözleşme, pek çok devlet tarafından uluslararası yönetişimin tercih edilen yolu olarak görülmemektedir (Betts ve Kainz, 2017). Betts (2011) küresel düzeyde, küresel göç yönetişimi alanında vizyon ve liderlik eksikliği olduğunu ve yanıtların geçici ve çoğu zaman istikrarsız olduğunu belirtmektedir. Ancak buradaki vizyon ya da lider eksikliğinin bilinçli bir tercihten kaynaklanıp kaynaklanmadığının sorgulanması gerekmektedir. Bağlayıcı bir küresel düzenleme ile sınırlanmak istemeyen devletlerin muğlak alanlar bırakması öngörülebilir bir durumdur. Küresel yönetişimin gelişmesinin ulus devletin egemenlik alanını sınırlaması ve dolayısıyla küresel bağlayıcı standartlar yerine bağlayıcı olmayan ya da bölgesel-ikili anlaşmalar biçiminde şekillenen bir yapıya eğilimli olduğunu belirtmiştik. Bu durum göç alanında ikili bir rejimin oluşmasına yol açarak küresel standart geliştirme hedefinden uzaklaşılmasına da yol açmaktadır. Ancak yine de Sassen (1996) ve Joppke (1998), uluslararası insan hakları rejiminin yükselişinin ve liberal demokrasilerin özelliği olan ulusal mahkemelerin aktivizminin, devletlerin göçmenlerin haklarını kısıtlama gücünü sınırladığını savunmuşlardır. Pécoud'nun da tipolojisinde belirtmiş olduğu bir yönetim biçimi olan insan haklarına ve uluslararası normlara dayanan, hak temelli küresel göç yönetişiminin de bu bağlamda sorgulanması gereken yönleri ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası hukukun dünya siyasetindeki rolüne odaklanan araştırmalar küresel göç yönetişimi tartışmalarından daha önceye gider (Chayes ve Chayes, 1996; Goldstein ve diğ., 2001). Ancak uluslararası hukuk ve insan hakları konularında gözlenen gelişmelerle birlikte tartışma özellikle 2000'li yıllar itibarıyla küresel yönetim çerçevesinden ele alınmaya başlanmıştır. Literatürde bu durum göçmenlerin insan haklarının küresel göç yönetişimine etkin bir şekilde dahil edilip edilmediği ve ana akım haline getirilip getirilmediği soruları etrafında sorunsallaştırılmaktadır. Göç politikasının devletlerin inşa ettiği duvarlar ve bu duvarlardaki küçük kapıları ne kadar geniş açtıkları etrafında döndüğü görülmektedir (Hansen ve diğ., 2011) ve bu nedenle, ulus devletin topraklarına giriş ve çıkışı kontrol etme hakkının göçmenlerin haklarından önce gelmesi gibi doğal bir tehlike söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda göç

yönetişimi için kapsamlı bir çerçevenin olmaması ve göç yönetiminde insan hakları boyutuna yeterince odaklanılmamasının, göçmenlere ve sığınmacılara yönelik muamelede ciddi insan hakları ihlallerine ve gerektiğinde gözetim ve hesap verebilirlik eksikliğine yol açtığı iddia edilmektedir (Crepeau ve Atak, 2016). Mülteci rejimi, uluslararası çalışma standartları ve insan ticaretine ilişkin ulus-ötesi ceza hukukunu içeren üç temel alana ilişkin yasal ve normatif çerçeveyi inceledikleri çalışmalarında François Crepeau ve İdil Atak, küresel göç yönetişiminin karmaşık kurumsal çerçevesini ve bunun nasıl çoğunlukla gayri resmi, geçici, bağlayıcı olmayan ve devlet tarafından yönlendirilen bir niteliğe sahip olduğuna işaret etmektedirler (2016). Göç yönetişimi görüşmeleri genellikle, insan hakları endişelerini uygun şekilde yansıtmadan, ekonomik kalkınma ve göçün siyasi yönlerine odaklanarak BM ve uluslararası insan hakları çerçevelerinin dışında gerçekleştirilmektedir (Crepeau ve Atak, 2016: 143). Göç yönetiminde insan hakları boyutuna yetersiz odaklanma, devlet temsilcileri ve işverenler ve ev sahipleri gibi üçüncü şahıslar tarafından göçmenlere ve sığınmacılara yönelik muamelelerde ciddi insan hakları ihlallerine ve gerektiğinde gözetim ve hesap verebilirlik eksikliğine yol açmaktadır (Crepeau ve Atak, a.g.e: 143). Göçün serbestlik temelinde düzenlenmesi gerektiği yaklaşımı çerçevesinde şekillenen küresel göç yönetişimi tipine ilişkin çalışmalarda "Batı liberal demokrasileri"nin neden göçü serbestleştirdiğini açıklamak için bu devletlerin demokratik karakterine dikkat çekilmektedir (Natter, 2018:1). Freeman (1995), demokrasilerde göçmenlik politikası oluşturmanın "müşteri siyaseti" modelini takip ettiğini, çünkü göçün maliyetlerinin tüm seçmenler arasında dağıldığını ve faydaların küçük bir girişimci havuzunda yoğunlaştığını savunurken; Hollifield (1992a, 1992b), demokratik ulus devletlerin politik mantığının kısıtlayıcılığa doğru ittiğini, küresel piyasa liberalizasyonunun ekonomik mantığının ise göçe açıklığı teşvik ettiğini göstermiştir. Bu "liberal paradoks" veya "yerleşik (embedded) liberalizm", politikacıların göçle ilgili söylemlerinin neden uygulanan politikalarından daha kısıtlayıcı olma eğiliminde olduğunu açıklamaktadır (Natter, 2018: 2). Ancak bu görüşün aksine göç politikası teorilerini önyargılı – ve potansiyel olarak indirgemeci biçimde– bir ülkenin "Batılı" veya "Batılı olmayan", "demokratik" veya "otokratik" kategorizasyonuna bağlayan baskın yaklaşımın ötesine geçerek ele alan Katharina Natter (2018) ise çalışmasında ikili rejim türlerine odaklanmak yerine, bir ülkenin siyasi sisteminin yapısına, işleyişine ve uygulamalarına bakarak göç politikalarının nasıl şekillendiğini açıklamaya çalışmaktadır. Bu bağlamda zaman zaman liberal devletlerin daha kısıtlayıcı

politikalar olarak benimserken liberal olmayan otokratik rejimlerin daha liberal göç politikaları benimseyebileceklerini iddia etmektedir (Natter, 2018).

Sonuç olarak bu teorik anlayışlar, göçmenlik politikası ve göçün idare edilme biçimi hakkında düşünme yollarımızı sistematize etmektedir. Böylece literatürde göçün idaresi konusunda ortaya çıkan farklı görüş ve yaklaşımlar, kavramsal tartışmaların çerçevesini de çizmektedir. Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki farka ilişkin en temel argüman, yönetişim kavramının çok-aktörlülüğe yaptığı vurgu karşısında yönetim kavramında bir yöneten ve bir de yönetilen olduğudur. Bu farklılıkla yönetim kavramı tahakküm içeren bir bağlama oturtulurken yönetişim aktörler arası gücün eşit dağıldığı, eşitler arası bir ilişkiye gönderme yapmaktadır. Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki farkı Rosenau ve Czempiel şu şekilde ifade etmektedirler:

“Dünya, tek bir küresel otoriteden oluşan küresel yönetimi geliştirmek için çok karmaşık ve çeşitlidir. Ancak bir koordinasyon mekanizması olarak küresel yönetişim kriteri makuldür. Yönetişim, yönetimle eşanlımlı değildir. Her ikisi de amaçlı davranışa, amaca yönelik faaliyetlere, kurallara atıfta bulunmaktadır; ancak yönetimt, usulüne uygun olarak oluşturulmuş politikaların uygulanmasını sağlamak için resmi otorite ve polis gücü tarafından desteklenen faaliyetleri önerirken; yönetişim, yasal ve resmi olan ya da olmayan sorumluluklardan kaynaklanabilecek, ortak hedeflerle desteklenen faaliyetlere atıfta bulunmaktadır. Diğer bir deyişle yönetişim, yönetimden daha kapsayıcı bir olgudur. Devlet kurumlarını kapsar; ancak aynı zamanda kendi yetki alanı içindeki kişi ve kuruluşların ilerlemesini, ihtiyaçlarını karşılamasını ve isteklerini yerine getirmesini sağlayan gayri resmi, hükümet dışı mekanizmaları da kapsamaktadır” (Rosenau ve Czempiel 1992: 4).

Dolayısıyla 'yönetim', egemen devletlerin yetki alanı içinde ve ötesinde var olabilir ve var olmaktadır; ancak 'küresel yönetişim', bir dünya yönetimi biçimine değil, dünyadaki yetki alanları (spheres of authority)³³ kalıplarına atıfta bulunmaktadır (Ferguson, 2002). Bu tanım bağlamında da aslında küresel yönetişim içinde yer alan aktörlerin yetki alanları üzerinden bir

güç ilişkisi çerçevesine yerleştirildikleri düşünülebilir. Rosenau'nun küresel yönetişime ilişkin yaklaşımını açıklarken kullandığı “spheres of authorities” (SOA) kavramının bir kısmı geniş kapsamlı savunuculuk ağlarından oluşmaktadır; diğerleri dar, özel çıkar kuruluşlarıdır; bazıları topluluklar içinde aktiftir ve sınırları aşan etkilere yol açarken, diğerleri çeşitli ülkelerdeki birimleriyle kapsam olarak ulusötesidir; bazıları benzer düşünen vatandaşlardan oluşan gayri resmi ağlardır, bazıları ise resmi ve uluslararası kabul görmüş devletler; şirketler ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Aslında, burada tüm SOA'lar ya hükümetler, hükümetler arası örgütler ya da kelimenin tam anlamıyla STK olarak düşünülmüştür (Rosenau, 2007: 89). Teoride iki kavramın farklılıkları vurgulanıp yönetim kavramına olumlu anlam atfedilmeye eğilimli olduğu görülse de aslında bu iki kavram arasında keskin bir farklılık belirlemek zordur.

Göç yönetiminin dönemsel olarak (savaş öncesi ve sonrası dönemler ya da ekonomik kriz zamanları gibi) ele alınış biçimleri ve göç tipine bağlı olarak farklı yönetim araçlarının uygulamaya konulması, literatürün de bu doğrultuda çeşitlenmesine yol açmıştır. Ulus-devlet, uluslararası göçü, egemenliği karşısında bir meydan okuma olarak algılamakta ve karşılığında sınırlarını katı biçimde koruyarak yanıt vermektedir. Ancak kaçakçılar, göçmen ağları, acenteler ve göçmenler ve hatta işverenler, ülkeye giriş, çıkış ve istihdamın yanı sıra, ülkede kalış süresi ve kalış koşullarına ilişkin ulusal politikalara meydan okumaya devam etmektedirler (Newland, 2010; Betts ve Kainz, 2017). Bu çerçevede hem göçü tamamen önlemenin imkansızlığı hem de bu süreci tek başına idare edebilmenin zorluğu, ulus devletleri iş birliği arayışı içine sokmaktadır. Bu bağlamda uluslararası göç, göçe yol açan sebeplerden göçün gerçekleşme biçimlerine kadar pek çok yönüyle küresel, ulus-ötesi düzeylerde ele alınmayı gerekli kılan bir olgudur. Ancak ulus devletlerin egemenlik haklarından vazgeçmeye karşı direnç göstermeleri, uluslar-üstü bir otoritenin kurulmasının önünde önemli bir engel olarak görünmektedir. Dolayısıyla yakın gelecekte böyle bir küresel otoritenin oluşması mümkün görünmemektedir. Bunun yerine, farklı yönetim seviyelerinde faaliyet gösteren çeşitli resmi ve gayri resmi kurumların iş birliğine dayalı (Kosher 2010; Newland 2010; Hansen ve diğ., 2011; Kunz ve diğ., 2011) ilişkiler ağı üzerine kurulmuş bir yapı oluşmaktadır. Mevcut yapı içinde uluslararası göçün yönetilmesi parçalı, düzensiz zaman zaman istikrarsız/değişken bir örüntü sergilemektedir ve bu durum ulus devletlerin ve uluslararası kamuoyunu etkileyen

güçlerin bu alanı henüz başka biçimde yönetmeye istekli olmadıklarını açıkça göstermektedir. Dolayısıyla bu alanda güç ilişkileri üzerine şekillenen bir “yönetim” tekniğinden söz etmek mümkün hale gelmektedir. Bilinçli olarak muğlak bırakılan alanlar, iki farklı rejim üzerinden çok sayıda göç tipi tanımlanması ve kategorizasyonunun, bu fenomenin küresel düzeyde standart ve kapsayıcı bir biçimde düzenlenmesine imkan vermeyecek biçimde gelişim göstermesine yol açmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

GÖÇÜN İDARESİNDE AKTÖRLER: POLİTİKA YAPICILAR VE UYGULAYICILAR

Göç idaresi, devletlerin sınırlarla belirlemiş oldukları bölgeler arasındaki hareketlilik ve bu hareketlilik dolayısıyla ortaya çıkan/değişen statülerle ilgilenmektedir. Kimlerin hangi koşullarda, nereye ve nasıl erişecekleri ya da erişemeyecekleri konusu ile bu hareketliliğin düzenlenmesi, göç idaresinin temel ilgi alanıdır. Bu çerçevede göçün yönetilmesi ile ilgili bilgi ve politika üretilmesi süreçleri de göç idaresinin kapsamına girer.

Göçün idaresinde aktörler, yönetim düzeylerine ve politikaların yapımı ve uygulanmasına göre farklı biçimlerde ilişkiler kurmaktadır. Göç yönetiminin düzeyleri, ulus devleti aşan her tür alanda olduğu ve uluslararası ilişkiler disiplininde çokça ele alındığı üzere çeşitli biçimlerde gerçekleşmektedir. Bu bağlamda literatürde göç yönetiminin küresel, çok taraflı, bölgesel, ikili, ulusal ve yerel olmak üzere çeşitli düzeylerde gerçekleştiği ifade edilmektedir (Betts, 2011; Kunz ve diğ., 2011; Georgi, 2010). Bu doğrultuda aktörler bağlamında göç idaresinin, merkezi konumda devletler ve uluslararası aktörlerin baskın olduğu ve ulusal ve yerel aktörleri de kapsayan geniş bir çerçevede gerçekleşen ilişki ve etkileşim üzerine kurulduğu görülmektedir. Küresel bir aktör bulunmamakta ancak yumuşak güç (soft power) olarak nitelenebilecek uluslararası aktörlerin küresel bir göç rejimi inşa etme çabası kapsamında normlar oluşturmaya çalıştıkları görülmektedir.

Bu bölümde öncelikle göç yönetiminin düzeylerine kısaca değinildikten sonra göçün idaresinde aktörler, politika yapıcı ve uygulayıcı olanlar olmak üzere detaylı biçimde incelenecektir. Tezin saha araştırması bulguları ile doğrudan ilgili olduğundan göçün idaresinde aktörlerin politika yapımı ve uygulanması aşamalarındaki rollerine göre ikiye ayırarak incelenmesi tercih edilmiştir.

1. GÖÇ YÖNETİMİNİN DÜZEYLERİ

Daha önce de vurgulandığı üzere ulus devletin egemenlik sınırlarını aşan sorun alanlarında uluslararası ilişkilerin devreye girdiği ve çeşitli düzeylerde gerçekleşen yönetimlerin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu kimi zaman küresel nitelikli bir mesele olabileceği gibi bölgesel ya da sadece iki devleti ilgilendiren ve ikili ilişki üzerine kurulu çözümler, düzenlemeler şeklinde de olabilir. Alexander Betts, “Global Governance of Migration” (Göçün Küresel Yönetişimi) adlı kitabında konuyu yönetim kavramsal çerçevesinden ele alarak temel yönetim düzeyleri ve aktörlerini haritalandırmaktadır. Betts, devletlerin uluslararası göçün farklı biçimlerine karşı verdikleri tepkiler ve bu bağlamda yaptıkları düzenlemeler etrafında oluşan kurumsal çerçevenin ana hatlarının çizilmesinin gerekli olduğunu belirtmektedir. Bunun ise göçün yönetilmesinde temel norm ve aktörler ile yönetim düzeylerinin belirlenmesi ile mümkün olacağını ifade eder. Göçün yönetimine “yönetişim” perspektifinden bakan Betts, yönetime şekil veren çok taraflı, bölgesel, bölgeler arası ve ikili kuruluşların neler olduğunu; ticaret, insan hakları ve sağlık gibi diğer sorun alanlarının küresel yönetişiminin göçün düzenlenmesinde de rolleri olup olmadığı; kurumların devletlerin, göç politikalarını resmi veya gayri resmi olarak ne ölçüde düzenledikleri; her bir göç alanının yönetiminde en ilişkili/etkili aktörlerin kimler olduğu; küresel göç yönetiminin gündemi belirleme, müzakere etme, uygulama, izleme ve yürütülmesinde hangi uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörlerin katıldığı sorularını sorarak uluslararası göçün çok aktörlü ve katmanlı bir düzeyde tartışılmasına zemin yaratmaktadır (Betts, 2010).

Bu sorular etrafında Betts, küresel göç yönetişiminin temel olarak üç farklı düzeyde gerçekleştiğini iddia etmektedir:

“Küresel göç yönetişiminin olmadığı ya da sınırlı olduğunu iddia etmek giderek yaygınlaştı. Resmi çok taraflı(lık) ve BM bağlamında küresel göç yönetiminin sınırlı kaldığını ve BM içinde 'göç ve kalkınma' tartışmalarında kaydedilen ilerlemenin sınırlı olduğunu belirtmek doğru olabilir; ancak, bu küresel göç yönetişiminin hiç olmadığını iddia etmek için yetersizdir. (Küresel göç yönetişimi), İkinci Dünya Savaşı sonrası bağlamda parçalanmış rejimlerin ortaya çıktığı birçok sorun alanından daha farklı ve

tartışmasız daha karmaşık bir şekildedir. Nitekim, küresel göç yönetiminin üç temel düzeyde varolduğunu düşünmek mümkündür” (Betts, 2010:5-6).

Betts’e göre bu düzeyler çok-tarafılık, gömülülük ve bölgesel-üstülük/ötesilik (trans- regionalism)’dir (2010).

Betts ayrıca devletlerin her göç tipine farklı yanıtlar verdiğini belirtir ve devletlerin insan kaçakçılığı ve kaçakçılığa karşı verdikleri karşılık ve bu durumu düzenleyen kurumları ile nitelikli işçi göçüne verdikleri karşılık ve bunu düzenleyen kurumları aynı olmadığını iddia eder (2010). Her bir göç kategorisinde, farklı düzeylerde gerçekleşen, bazı göç kategorilerine diğerlerinden daha fazla önem verilen karmaşık bir “çok taraflı”, “bölgesel”, “bölgesel ve ikili” anlaşmalar mevcuttur. Örneğin, mülteci koruması ağırlıklı olarak çok taraflı yönetim yoluyla düzenlenirken, yüksek vasıflı işgücü göçü çoğunlukla ikili yönetim yoluyla düzenlenir ve diaspora ilişkileri, ağırlıklı olarak, bireysel devlet politikalarının alan dışındaki kapsamı ile düzenlenir.

Farklı göç kategorilerinde, farklı konulardaki düzenlemelerin önem derecesi de farklılaşır. Örneğin, iklim göçü durumunda, iklim değişikliğinin küresel yönetişimi önem taşır; işçi göçü durumunda, Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (ILO) çalışma hakları ilişkin konvansiyonları; mülteci koruması ve ülke içinde yerinden olmuş kişiler durumunda, insan hakları hukuku öne çıkar (Betts, 2010:8).. Dahası, göçün farklı alanlarında farklı aktörler farklı derecelerde önem taşımaktadır ve ilgili uluslararası örgütler, özel sektör aktörleri ve sivil toplum örgütleri de konunun niteliğine göre değişir (Betts, 2010:.8-9). Tüm bu parçalı ve karmaşık düzen küresel yönetişimin çok taraflı, gömülü ve bölgesel-ötesi (trans-regional) olarak niteleyebileceğimiz üç temel düzeyinin var olduğuna işaret etmektedir.

1.1. Çok Taraflılık

Göç alanında diğer küresel meselelerde olduğu gibi küresel bir aktör ve küresel bir göç rejimi yoktur (Ghosh 2000, Bhagwati 2003, Koser 2010). Göç alanında çok az bağlayıcı çok-sınırlı olmasına rağmen, konu alanının çok-taraflılık unsurları vardır. Betts'e (2010) göre bunlar iki düzeyde mevcuttur: İlk olarak, devletlerin mültecilere, uluslararası seyahatlere ve işgücü göçüne ilişkin davranışlarını düzenleyen temel çok taraflı bir çerçeve bulunmaktadır (kökenleri iki dünya savaşı arası döneme dayanan). İkincisi, resmi çok-taraflı işbirliği yaratmayı amaçlamayan, ancak devletlerin çoğunlukla ikili işbirliğini geliştirmeye yönelik bir araç olarak diyaloga ve bilgi paylaşımına katılmalarına yardımcı olan daha yakın geçmişte ortaya çıkan, bir 'kolaylaştırıcı çok taraflılık' biçimidir (Betts, 2010:11-12).

1.2. Gömülülük (Embeddedness)

Küresel göç yönetişiminin büyük kısmı 'göç' olarak açık bir şekilde belirtilmemiştir, ancak yine de devletlerin göçle ilgili olarak nasıl davranabileceğini düzenlemektedir (Betts, 2010). Ticaret, güvenlik ve insan hakları gibi konularda küresel yönetişimin büyük kısmı, Soğuk Savaş sonrası uluslararası alanda göç üzerinde durmaktadır. BM'nin mevcut çok taraflı çerçevesinin büyük bölümünün ortaya çıktığı 1945'in aksine, uluslararası düzeyde ortaya çıkan yeni ve önceden var olan sorunlar, yoğun bir kurumsal çerçevenin düzenlenmesine bağlı idi. Bu önceden var olan kurumlar (örneğin UÇÖ) açıkça 'göç'ü kapsıyor gibi görünmese de, göç çoğu kez bu kurumlar tarafından örtük olarak düzenlenmektedir (Betts, 2010: 12).

"Gömülme" kavramı antropolojide, toplumsal yaşam alanının tanınmış ve bölünmüş bir alan olarak varolmadığı, ancak daha büyük sosyal sistemin entegre bir parçası olduğu bir durumu belirtmek için yaygın şekilde kullanılmaktadır (Betts, 2010: 13). Birçok toplulukta antropologlar, 'ekonomi' ya da 'hukuk' gibi konu alanlarının açıkça tanımlanabilir ya da atomistik bir toplum alanı olarak var olmadığını, bunun yerine daha büyük bir sosyal yapının entegre bir parçası olduğunu savunmuştur (Sahlins 1974; Appadurai 1986; Wilk 1996). Örneğin, belirli bir topluluktaki insanlar, 'ekonomi' olarak adlandırılan belirli bir toplumsal

yaşama işaret edemezler; bunun yerine, topluluğun entegre ve örtülü bir parçası olabilirler. Kavram, bir konu alanında sınırlı bir açık yönetim olabileceğine işaret eder; ancak bu konunun başka alanlarda düzenleyici kurumlar tarafından örtük olarak düzenlendiği durumları vurgulamak için benzer bir şekilde küresel yönetime de uygulanabilir (Betts, 2010:12).

1.3. Bölgesel-Üstülük (Trans-regionalism)

Resmi çok taraflı yönetişimin yokluğunda ve gömülü yönetim uygulamasında netlik eksikliği göz önüne alındığında, devletler göçü topluca ele almak için gittikçe artan sayıda göç ortaklığı geliştirmektedir (Betts, 2010:13). Bu tür ortaklıklar ikili, bölgesel ve bölgesel düzeylerde ortaya çıkmaktadır; bazıları resmi, bazıları ise gayriresmi biçimde gerçekleşmektedir. Doğrudan bölgeler arası işbirliği içerdikleri ya da Güney-Güney işbirliğinin Kuzey finansmanı tarafından desteklenmesinden dolayı, çoğu, önemli bir Kuzey-Güney boyutuna sahiptir (Betts, 2010). Toplu halde, ikili, bölgesel ve bölgeler arası yapıların ortaya çıkmakta olan biçimleri bölgesel-ötesi yönetim olarak tanımlanabilir (Betts, a.g.e.: 13).

Bölgesel yönetim (trans-regionalism), belirli bir politika alanında devletlerin ve devlet dışı aktörlerin davranışını oluşturan veya kısıtlayan "farklı coğrafi bölgeleri birbirine bağlayan resmi ve gayri resmi kurumlar kümeleri" olarak tanımlanabilir (Betts, a.g.e.:13).

Hem gayriresmi hem de resmi düzeydeki küresel göç yönetişimi, bölgesel, bölgeler arası, ikili ve hatta tek taraflı olmak üzere çok sayıda farklı seviyelerde gerçekleşir. Bu seviyelerin her birinde bulunan normlar ortaktır ve kesişir (Raustiala ve Victor 2004; Alter ve Meunier 2009; Gehring ve Oberthur 2009). Uluslararası göç politikası, ise bu farklı seviyelerin her biri birbirinden bağımsız bir etkiye sahip biçimde değil; aynı zamanda birbirleri ile etkileşimlerinden ortaya çıkmakta ve şekillenmektedir. Bu ilişkiler ve işbirliklerine bakılarak bölgesel-öteciliğin rolü anlaşılabilir.

Bu yaklaşım çerçevesinde benzer görüşe sahip çeşitli araştırmacılar da küresel göç yönetişiminin, farklı yönetim seviyelerinde faaliyet gösteren çeşitli resmi ve gayri resmi kurumlara dayandığını ifade etmektedirler (Kosher 2010; Newland 2010; Hansen ve ark. 2011; Koslowski; Kunz ve diğerleri 2011). Yönetişim kavramını kullanan Öner'in de küresel yönetişimin çoğunlukla çoklu-düzeyde gerçekleştiğini ve devlet ile devlet-dışı aktörlerin bölgesel ve iki taraflı düzeylerde bir araya geldiklerini belirttiği görülmektedir (Öner, 2018). Bu bağlamda devlet-dışı aktörler arasında da çok-uluslu şirketler ile sivil toplum kuruluşları giderek önem kazanmakta ve uluslararası standartları belirlemede daha fazla rol oynamaktadırlar (Öner, 2018). Bache ve Flanders (2005) bu duruma ithafen çok-düzeyle (multilayered) yönetişim kavramının kullanılmasını önermektedirler (Betts, 2009:105). oluşturduğu yasalar yanı sıra çeşitli düzeylerde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların ürettiği kurallar, anlaşmalar, kararlar, uluslararası normlar, rejimler gibi farklı unsurların da bu sürecin oluşumu ve gelişimine katkı sağladığı görülmektedir (Karns ve Mingst, 2004: 5). Örneğin, mülteci rejiminin yanı sıra pasaport veya uluslararası seyahat rejimi ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nün imzaladığı, göçe de uygulanan çalışma hakkına ilişkin bir dizi sözleşme, göçün küresel yönetim/yönetişimde kendine yer bulduğunu gösterir niteliktedir (Öner, 2018 :313; Torpey, 2001).

2. GÖÇ YÖNETİMİNİN AKTÖRLERİ: POLİTİKA YAPICILAR VE UYGULAYICILAR

Göç yönetiminin şekillenmesinde devlet ve devlet-dışı aktörlerin yanı sıra bu aktörlerin etkileşimi ile oluşan yasalar, kurallar, uluslararası normlar, uluslararası anlaşmalar, uluslararası hukuk ve mahkeme kararları gibi çeşitli unsurların yer aldığını belirtmiştik. Bu başlıkta ise göçün yönetilmesi kapsamında oluşturulan göç politikaları ve bu politikaların uygulanması süreçlerindeki aktörlere değinilecektir.

Politika oluşumu ve politikaların uygulanması göç yönetiminin önemli bir parçasıdır. Bu doğrultuda göç politikaları bağlamında aktörler, yasa yapıcılar/politika yapıcılar ve uygulayıcılar olmak üzere ikili bir ayrıma giderek incelenmiştir. Politika yapıcı aktörlerin

başında devlet gelmektedir. Ancak devletin belli alanlarda politika yapım süreci, başka aktörler ve bağlantılı politika alanlarındaki düzenlemelere (gömülülük)¹⁴ bağlı olarak şekillenmektedir.

2.1. Politika Yapıcı Aktörler

Göç alanında yasa yapımında iki önemli aktörden birisi devlet diğeri ise bağlayıcı gücü olan uluslarüstü ve uluslararası kurumve kuruluşlardır. Devlet, yasaların yapılması ve politikaların üretilmesinde ana aktör olarak baskın rolünü korumaktadır. Devletin, politika yapıcı ve uygulayıcı ana aktör olması yanı sıra diğerk aktörler arası ilişkilerde de güçlü konumunu koruduğu görülmektedir. Her ne kadar küresel yönetim yaklaşımını benimseyen araştırmacılar tarafından çok-aktörlülük ile birlikte bu durumun değiştiği ve paydaşların süreçte etkin ve neredeyse eşit rollere sahip olduğu iddia edilse de (Axel ve Wouters, 2018) devletin aktörler arası güç ilişkisinde güçlü olan taraf olduğu görülmektedir.

Devletin merkezi konumunu anlayabilmek için onun diğerk aktörlerle olan ilişkisine bakmak gerekmektedir. Burada bir devlet teorisi tartışması ortaya koymaktansa devletin kendisi dışında kalan aktörlerle olan ilişkilerine odaklanılmasında pratik fayda olduğu düşünüldüğünden söz konusu ilişki ve bu ilişkinin belirleyicilerini ortaya koymak ve bu bağlamda teorik bir tartışma zemini hazırlamak üzere önce genel olarak sivil toplum, devlet ile sivil toplum ilişkisi ve son olarak da Türkiye’de sivil toplumun gelişimi ve devletin ve sivil toplum ile olan ilişkisine değinilecektir.

2.1.1. Merkezi Aktör Olarak Devlet

Politika yapıcının kim olduğu ya da kimleri işaret ettiğine ilişkin muğlaklıklar olsa da bugün siyasi söylem içerisinde devletin en önemli politika yapıcı aktör olarak algılandığını söylemek yanlış olmaz. Politika yapıcı bazen bir yasa koyucu, yetki alanı içinde neler

¹⁴ Örneğin göç alanında üretilen politikalar iç politika, dış politika, ekonomi politikaları, insan hakları mevzuatı gibi çeşitli aktör ve faktörlerden bağımsız düşünülemez.

yapılacağına karar vermek için seçimler yoluyla atanan bir yetkili olarak ortaya çıkarken; bazen de odaklandığı konudaki savunuculuğu bir değişime yol açan bir kişi (savunucu-aktör) olarak görünür hale gelmektedir. (Heidelberg, 2018:1). Ancak kamu politikası oluşturulması bağlamında politika yapıcı, daha ziyade modern idari devleti geliştirmeye yönelik pratik girişimlerden ortaya çıkan, modern bir siyasi kimlik olarak anlaşılmaktadır (Heidelberg, 2018:1). Dolayısıyla politika yapıcının, kamunun ihtiyaç ve talepleri ile yönetimin düzenleme yetki ve kapasitesi çerçevesinde oluşan ortak bir çabanın ürünü olduğu söylenebilir. Bu doğrultuda devlet, kamu yönetimi ile ilgili olan fikir ve uygulamalarla şekillenmiştir. Göçün idaresi kapsamında politika yapımında da en önemli aktör devlet olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵

2.1.1.1. Uluslararası Kuruluşlar: Bağlayıcı gücü olan bir aktör olarak Avrupa Birliği

AB özellikle komşu ülkeler olmak üzere, göç veren ve transit ülkelerin göç politikalarının şekillenmesinde ve göç yönetiminde pek çok açıdan doğrudan etkili bir aktördür. Özellikle AB'nin göçe bakışının değiştiği ve yeni bir yönetim politikası oluşturmaya başladığı dönemde çevre ülkelerin göç kontrolü ve yönetimi ile çok daha fazla ilgilenir hale gelmiştir.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948) ve Mülteci Sözleşmesi (1951) ile sığınma mekanizması aracılığıyla insan onurunun ve yaşamının korunması konusunda temel uluslararası standartlar oluşturulmasında Amerika Birleşik Devletleri ile birlikte önemli katkı veren Avrupalı devletler, insan haklarının evrensel olarak korunması ve sığınma hakkını düzenleyen bu iki önemli belge ile modern uluslararası hukukun gelişimi açısından önemli bir katkı vermişlerdir. Ancak 1990'lı yıllarla başlayan ve 2010'ların ortasından itibaren yoğunlaşan biçimde bu devletlerin modern göç yönetimi alanında, yeni bir göç yönetimi stratejisi uygulayarak uluslararası sorumluluklarından kaçınmaya başladıkları görülmektedir. Bu devletler, iç sınır uygulamalarının kapsamını genişleterek ve kapsayıcı bir dışsallaştırma

¹⁵ Devlet, diğer aktörlerle ilişkisi bağlamında birinci bölümde ele alınmıştır.

stratejisiyle üçüncü taraf ülkelere göç kontrol işlevlerini ihraç ederek etkilerini ve göç gündemlerini ulusal sınırların ötesine iten politikalar üretmektedirler.

Bu başlıkta AB göç yönetim politikalarının güvenlikleştirme ve dışsallaşma bağlamında nasıl değiştiği ve yeniden şekillendiğine kısaca değinilmekte ve bu değişimle birlikte çevre ülkeler ve Türkiye'nin göç politikalarının nasıl etkilendiği tartışılmaktadır.

2.1.1.1.1. Avrupa Birliği göç yönetimini neden ve nasıl dışsallaştırıyor?

Maastricht Antlaşması (1992), Avrupa Birliği üye devletlerinden (Birleşik Krallık, İsviçre, Norveç ve İzlanda hariç) birinin vatandaşı olanlara otomatik olarak elde edilen Avrupa vatandaşlığını getirmiştir. AB'nin temel amacı üye devletler arasında malların, hizmetlerin, sermayenin ve insanların serbest dolaşımıdır. Bu, Schengen Anlaşması ile sağlanmış ve sonraki yıllarda bunu pekiştiren bir dizi anlaşma daha imzalanmıştır. Schengen işbirliği ile AB'nin iç sınır kontrolü dış sınırların kontrolüne kaydırılmış ve böylece ulusal sınırlardaki kontrollerin sayısı azaltılmıştır. Bu bağlamda Schengen Grubu'nun kurulması, sınırları ve göçe karşı kısıtlamaları güçlendirmek amacıyla gerçekleştirilen bir girişim olarak görülmektedir (Geddes, 2001: 23-24). İç sınırların kaldırılması, dış sınırların güçlendirilmesi anlamına gelmekte, dış sınırların güçlendirilmesi ise sınırları üçüncü ülkelere kaydıran ve üçüncü ülkelerle birlikte kontrol eden bir politika ile AB göç yönetiminin dışsallaşması anlamına gelmektedir. Dışsallaştırma, AB'nin bölgesel sınırını korumayı ve göç işbirliği yoluyla Avrupa'ya göç akışlarını sınırlamayı amaçlamaktadır (European Commission, 2015:5).

İster yönetim ister yönetim penceresinden bakılsın göçün idaresinde devletlerin AB'nin kontrolü giderek dış sınırlara kaydırması ve üye devletlerin sınırlarını koruma politikalarını sıkılaştırması, bir dizi anlaşma çerçevesinde inşa edilmiş ve edilmeye devam etmektedir. 1999 Amsterdam Antlaşması ile göç ve iltica başlıkları AB hukuku kapsamına alınmış ve 2010 yılında Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden bu yana göç hukuku alanında işbirliği gelişmiştir (European Commission, 2015:3).

Tablo 2: AB Göç Politikalarına İlişkin Düzenlemeler

TARİH	ANLAŞMA	KAPSAM
1985/1999	Schengen Anlaşması	Serbest Dolaşım
1990	Dublin Anlaşması	Topluluk düzeyinde iltica yasal çerçevesinin oluşturulması
1993	Maastricht Anlaşması	Avrupa vatandaşlığının oluşturulması, iç ve dış işleri ve dış güvenlikte ortak politika, adalet ve iç işlerinde işbirliği kurulması
1997	Amsterdam Anlaşması	AB göç yönetiminin müktesebata entegre edilmesi
1999	Tampere Zirvesi	Göç yönetiminde kaynak ülkelerle ortaklık kurulması
2004	Hauge Programı	
2001-2003	Nice Antlaşması	Kurucu antlaşmanın koşullarında reform
2002	Seville Zirvesi	Siyasi ve ekonomik reformlar
2008	Avrupa Göç ve Mülteci Paktı	İltica politikaları
2004/2009	Stockholm Programı	AB içinde iltica politikasının düzenlenmesi
2009	Lizbon Anlaşması	AB Anayasasında reformlar, göç ve ilticaya ilişkin düzenlemeler, sınır dışı, geri göndermeye ilişkin düzenlemeler
2013	AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması	Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler dâhil olmak üzere diğer tüm kişilerin geri kabulüne ilişkin hükümler

2015	AB-Türkiye Ortak Eylem Planı	AB'ye yönelen düzensiz göç akışlarının engellenmesi
2016	AB-Türkiye Mutabakatı	Ortak Eylem Planı'nı tamamlayıcı, düzensiz göç ile mücadeleye ilişkin düzenleme

*Dışişleri Bakanlığı, AB Türkiye Delegasyonu sitelerindeki bilgilerden derlenmiştir.

Küreselleşmiş bir dünyada uluslararası göç, devletlerin egemenlik hakkından kaynaklanan ve bu hak çerçevesinde kendi vatandaşı olmayanları marjinalleştirerek geçiş engel olduğu sınır kavramına karşı bir meydan okumadır. Ancak, bunun uluslararası mülteci korumasının iki temel direği olan bir istisnası vardır. Bunlar sığınma talep etme hakkı ve geri göndermeme ilkesi (Stern, 2017: 119). Uluslararası hukukta korunmaya muhtaç kişilerin bu iki hakkının tanınması en önemli konulardan biridir. Mülteci hukuku ve insan hakları başlangıçta uluslararası hukukun iki ayrı dalı olarak oluşturulmuş olsa da, bu haklar arasında hem devlet uygulamalarında hem de akademik literatürde çok yönlü bir etkileşim vardır. Bunun yanı sıra Avrupa, uluslararası insan haklarının gereği olarak göç akışlarının her aşamada etkin yönetiminin güvence altına alınması gerektiğini kabul etmekte ve bu bağlamda AB'de göç yönetiminin hukukun dışında gerçekleşmeyeceği belirtilmektedir (Motomura, 2008). Bu nedenle AB'de göç kontrolü ve yönetimine ilişkin yasa ve düzenlemelerin insan hakları da dahil olmak üzere Birliğin geri kalan yasaları ve yönergeleriyle bütünleştirilmesi hedeflenmiştir. Aynı bağlamda mültecinin yaşamının veya özgürlüğünün tehdit altında olduğu bir ülkeye iade edilemeyecek olduğu bir uluslararası koruma benimsenmiştir (UNHCR, 1995). Böylece AB hukukunun, mülteci ve sığınmacıların haklarını yasalar çerçevesinde resmi olarak içerdiği kabul edilmiştir. 2019 yılında düzenlenen Temel Koruma ve İltica Prosedürleri Yönergesi ile de AB'deki üçüncü ülke vatandaşlarının, sığınma talep etme hakkına ve korunmaya muhtaç oldukları kabul edilirse ülkede kalma hakkına sahip oldukları belirtilmiştir (EASO, 2019). Ancak, bu sadece Üye Devletlerden birinin bölgesel yargı alanında yasal olarak ikamet eden kişiler için geçerlidir. Resmi olarak, korunmaya ihtiyaç duyan herkesin AB içinde uluslararası koruma hakkı vardır, ancak bunların çoğu aynı hukuk sisteminin dışında tutulmuştur. Bu

konuda yasal yolları oluşturmak için kaynak ayırmak yerine, yasadışı göçü durdurmak için dış sınır kontrollerine odaklanması söz konusu olmuştur. Böylece AB'nin yeni yaklaşımı ve bu yaklaşımın altında yatan amacın tüm düzensiz göçü durdurmak olduğu görülmektedir. Son dönemde yapılan geri kabul ve ikili işbirliği anlaşmaları da bu yaklaşımın amacını pekiştirmektedir.

Göçün giderek güvenlik meselesi haline getirilmesi ve sınırların dışsallaştırılması AB'nin yeni göç yönetim politikasının temelini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda yaptığı anlaşmalar ise özellikle çevre ülkelerin göç yönetimi ve politikalarında doğrudan etkili olmaktadır. Bunun yanı sıra yasal göç yollarının kısıtlı hale getirilmesi ve AB'nin dış göç politikası ve sınır kontrollerini korumaya ihtiyaç duyanlara yasal olarak neredeyse kapatması, yasadışı göç akışının artışına da yol açmaktadır (İsveç Parlamentosu, Sosyal Güvenlik Komite Raporu, 2015/16/871).

AB'nin 2010-2014 yılları arasında izlediği iltica ve göç politikası programı olan Stockholm Programı, Birliğin göç politikasındaki değişimi yansıtan önemli örneklerden biridir. Bu program AB içinde iltica politikasını düzenlemektedir.¹⁶ AB'nin Birlik içinde iltica konularında uzun süredir işbirliğine vurgu yaptığı bilinmekte ve Lizbon Anlaşması (2009) sonrası göç ve güvenliğin uluslararası bir mesele haline geldiği görülmektedir (Lemberg-Pedersen, 2015). Ancak Stockholm ve ondan önceki Tampere ve Lahey Programları birlikte düşünüldüğünde hepsinin sınır politikaları üzerinde etkili olduğu ve bunun giderek daha sıkı sınır politikasına doğru evrildiği görülmektedir (Lemberg-Pedersen, 2015).

Avrupa Parlamentosu, iltica konusunda ortak bir politika hedefi ortaya koyarak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan tüm üçüncü ülke vatandaşlarına uygun statü sunmak

¹⁶ Bkz: Brussels, 20.4.2010 COM(2010) 171 final
<https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>.

amacıyla iltica, ikincil koruma ve geçici koruma konusunda ortak bir politika geliştirmeyi ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamayı amaçlamıştır. Bu politika, 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ile de tutarlıdır (Beckman, 2007). AB'nin sınırları dışsallaştırma politikası, bu süreçte bir değişikliği temsil etmektedir. Geri göndermenin yasaklanması Uluslararası İnsan Hakları Hukuku (IHRL) içinde tanınan bir ilkedir ve ayrıca Cenevre Sözleşmesinden veya daha doğrusu onun protokollerinden biri olan Mülteci Sözleşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu ilkenin ana hatları belirtilmiş olup, hiç kimsenin olası bir işkence, diğer telafisi mümkün olmayan zararlar veya hayatını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalacağı bir menşe ülkeye veya başka bir ülkeye geri gönderilmemesi gerektiğini belirtir (Refugee Convention, 1951). Ayrıca, geri göndermeme ilkesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM veya Mahkeme) içtihat hukuku ile birincil ve ikincil AB hukuku ile çeşitli politika belgelerine dahil edilmiştir. Üçüncü ülkelerle işbirliği, evlat edinme, sınır kontrolleri, yeniden yerleşim programları ve geri kabul anlaşmaları gibi göçün bir dizi yönünü kapsayabileceği gibi sınır ötesi işbirliği prosedürleri oluşturmak ve geri kabul anlaşmaları yapmak gibi hususlar da bu kapsam içinde yer almaktadır (Asylum Procedures Directive, 2013).

Kilit Avrupa kurumları, Avrupa dayanışmasının ve Avrupa ülkeleri arasında daha iyi sorumluluk paylaşımının önemini açıkça vurgulamışlardır, ancak Akdeniz'deki son trajediler, temel hak temelli bir ortak kültür lehine ulusal bir stratejiden vazgeçmeye karşı direnişi göstermektedir. (Vallet, 2014: 22). Bu gelişmeye paralel biçimde 2015 yılından itibaren Avrupa Birliği'nin göç akımlarını bir "kriz" olarak tanımlamaya başladığını görmekteyiz. AB'nin göç politikalarını dışsallaştırdığı iki önemli temel düzenleme Lizbon Anlaşması (2007) ve GAMM'dir (Global Approach to Migration and Mobility, 2005). Bu duruma gelmesinde en önemli sebep olarak çevre ülkelerde artan güvenlik sorunları, artış gösteren karma göç akımları (mixed migratory flows) ve bunun yarattığı yönetim sorunları, AB politikalarının hızlı uyum yeteneğinin olmaması ve son olarak yasal göç yollarının tıkanması olarak görülmektedir (Palm, 2019). Özellikle yasal göç kanallarının kapanması sonucunda ekonomik sebepli göçlerin de iltica yoluna başvurularak gerçekleştirilmeye çalışılması hem mülteci başvurularında yönetilmesi zor bir yoğunluğun ortaya çıkmasına hem de iltica sisteminin istismar edilmesine

yol açmaktadır. Bu doğrultuda geçtiğimiz on yıllar boyunca hızlanan küreselleşme ve küresel hareketlilik, sınır kontrol yöntemlerinde eşlik eden bir büyümeye tanık olmuştur (Bosworth ve diğerleri, 2018: 35). AB göç politikalarının özellikle son yıllarda güvenlikleştirme çerçevesinde şekillendiği görülmektedir (Huysmans 2000.751-777; Waever 2000: 251; Bigo 2000:17; Léonard 2010: 231-254). Güvenlikleştirmeden en genel olarak anlaşılması gereken çeşitli siyasi, ekonomik vb. boyutları olan konuların güvenlik meselesi ile ilintilendirilmesi ve bu alanlarda ortaya çıkan her tür sorunun güvenlik sorunu haline getirilmesidir. Örnek vermek gerekirse aslında işgücü piyasası ile ilgili bir meselenin kimlik konularıyla ele alınarak bir güvenlik meselesine dönüştürülmesi ve bu çerçeveden ele alınması güvenlikleştirme olarak kabul edilebilir. AB düzeyinde göç politikaları oluşturulurken güvenlikleştirme yaklaşımı ve sınırların dışsallaştırılması konularında yapılmış ve burada detayları ile değinilmesi mümkün olmayan çalışmaları içeren çok geniş bir literatür bulunmaktadır. Örneğin Sotckholm Programı, Avrupa Göç Gündemi gibi politika belgeleri son yıllarda gerçekleşen AB göç politikalarının ve uygulamasının nasıl güvenlikleştirme yaklaşımı etrafında gerçekleştiği ve yine benzer amaçlarla sınır kontrollerinin dışsallaştırıldığını içeren belgelerdir. Bu belgeler, büyük ölçüde güvenlik söyleminin bir parçası olarak görülebilir.

Yukarıda sayılan sebeplerden dolayı AB'nin göç yönetiminin güvenlikleştirme ve dışsallaştırma bağlamında yürütülmeye başlandığı (Geddes, 2009) ve söz konusu politika değişikliğinin günümüzde de devam ettiği görülmektedir (Bartels, 2018; Benedicto ve Brunet, 2018; Hallvik, 2019; Sadık ve Ceren, 2020; Hohou ve Olsen, 2021; Corrente, 2021). Bu bağlamda AB göç politikası önce güvenlikleştiriyor ve sonra dışsallaştırıyor. Bunun sonucunda ise Kale Avrupası metaforu ile betimlenen ve geçilmesi adeta imkansız hale getirilen katı bir sınır kontrolü ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise çeşitli düzeylerde yapılan anlaşmalarla pekiştirilmektedir. Bu anlaşmalar sonrası ortaya çıkan belgelerde temel olarak vurgulanan, “istenmeyen göçün kontrolü ve yönetilmesinde” sınırları sıkı biçimde koruyan politikalar üzerine yoğunlaşmak ve bu amaçla sınırlara ulaşmadan göçmenleri engellemektir. 2014 yazına gelindiğinde ise Suriye Krizi ile birlikte söz konusu güvenlikleştirme ve sınır yönetiminin dışsallaşmasına hızla ağırlık verilmiştir. 2015 yılından itibaren ise Avrupa Birliği'nin göç akımlarını bir “kriz” olarak tanımlamaya başladığı görülmektedir. Artan sığınma başvuruları

ile birlikte göç politikasında AB ve diğer ülkelerin işbirliği imkanlarının aranmasına yoğunlaşmıştır. AB Üye Devletleri, Lizbon Antlaşması'nda kabul ettikleri gibi göç politikasını uluslarüstü bırakmak yerine tek tek devletler olarak hareket etmiş ve bunun sonucu olarak birçok AB ülkesi, kendi iç güvenliklerine atıfta bulunarak geçici iç sınır kontrollerini yeniden başlatmışlardır. Bunun sonucu olarak özellikle çevre ülkelerle yapılan geri kabul anlaşmalarıyla dış sınırların sıkılaştırıldığı bir döneme girilmiştir (Batır, 2017: 585-590). Bu doğrultuda AB'nin 23 Mart 2016 tarihinde Türkiye ile yaptığı anlaşma yoluyla sığınma talebinde bulunan mültecilerin sorumluluğunu üstlenmek yerine, göçü sınırları dışında tutarak kendi sınırları dışında yönetmeyi tercih ettiği görülmektedir.

Suriye'den yaşanan büyük yerinden edilme sonrası AB politikaları, “resilience building” (dayanıklılık geliştirme) olarak ifade edilen ve üçüncü ülkeleri kapsayan bir uygulama üzerine inşa edilmeye başlanmıştır ve uygulamaların önemli bir ayağını bu kapsamdaki projeler oluşturmaktadır. Bu yaklaşım, bir yandan sığınmacıların koruma imkanına erişebilmelerini ve kendine yetebilme kapasitelerini geliştirmeye çalışırken bir yandan da üçüncü ülkelerin sığınmacı akınına karşılama kapasitesini oluşturacak ve güçlendirecek bir arayışa işaret etmektedir. Bu doğrultuda 2016'da Lübnan ve Ürdün ile yapılan dayanıklılık (rezilyans) anlaşmaları daha sonra Türkiye ile de hayata geçirilmiştir.¹⁷

Özetle liberal refah devletleri, sınırlarını belirli "istenmeyen" gruplar için aşılmaz hale getirmek için giderek daha sert önlemlere başvururken, aynı sınırları "istenen gruplar ve bireyler için aşırı geçirgen hale getirmektedirler (Mountz ve Hiemstra, 2012: 455). Böylece katı sınır politikaları ile caydırıcı bir nitelik sağlanırken göç tipine bağlı olarak da göç politikalarına dışlayıcı bir nitelik kazandırılmaktadır. Kendi sınırlarından dışladığı bu gruplara ilişkin

¹⁷ Türkiye'de bu çerçevede yapılan önemli projelerden biri Prof.Dr. Ayhan Kaya öncülüğünde Marmara Belediyeler Birliği iş birliği ile yürütülmekte olan RESLOG ‘Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi’dir. Bu projenin çıktıları için bkz: <http://www.reslogproject.org/> erişim tarihi: 01.05.2022. Bu ve benzeri projeler Suriyeli sığınmacılar başta olmak üzere sığınmacı grupların finansal yardım karşılığında yasal ikamete ve istihdama erişimlerinin kolaylaştırılmasını içermektedir.

uluslararası hukuktan doğan sorumluluklarını ise kontrol görevini tevdi ettiği bir üçüncü ülkeye devretmektedir. Bu bağlam içerisinde komşu ya da üçüncü ülkeler olarak nitelenen ülkeler gönülsüz norm ve politika uygulayıcılar olarak görülmektedir. Bu yeni durum ise “bölge dışı göç kontrolü” (Dastayari ve Hirsch, 2019: 435), “*yersiz-yurtsuzlaştırılmış kontrol*” (FitzGerald, 2019: 4) ve “*dışsallaştırma*” (Hyndman ve Mountz, 2008: 249) olarak adlandırılmıştır.

İzleyen başlıklarda Türkiye ile yapılan ikili işbirliği ve geri kabul anlaşmalarına değinilerek, bu anlaşmaların Türkiye'nin göç idaresi ve politikaları üzerindeki etkisi tartışılacaktır.

2.1.1.2. Bağlayıcılığı Olmayan Kuruluşlar: Tavsiye Niteliğinde Norm Yapıcılar

Göçün çok taraflı yönetimi anlayışı geliştirmek; göç veren, göç alan ve transit ülkelerin her birinin ve göçmenlerin işlevlerinin belirlenmesi ve bu bağlamda bir işbirliğine gidilmesi ile söz konusu olur. Ancak bu konu devletlerin egemenlik hakları ile iç içe geçmiş ve ortak bir düzenleme yapımında sıkıntılara yol açan bir alandır. Kimin hangi işlevi yerine getireceği ve bunun kim tarafından nasıl denetleneceği temel problemdir; çünkü tüm bu aktörler arasında çatışan çıkarlar söz konusudur. Göç meselesini uluslararası işbirliğinin ötesine taşımak, farklı devletlerin farklı hedefleri olduğunu kabul etmeyi, mümkün olduğunda uzlaşmayı ve ilk olarak kabul edilen ortak hedefler üzerine inşa etmeyi gerektirir (Georgi, 2010). Bu bağlamda uluslararası göçü idare etmek için nasıl bir kuruma ihtiyaç duyulduğu sorusu da önemli hale gelir. Küresel bir meselenin çözümünde ulus devletin tek başına hareket etmesini engelleyen birçok faktör mevcuttur ve ulusal çıkarlara rağmen ulus devletin böyle bir yetkiyi küresel bir aktöre devretmesi kolay değildir.

Bu başlıkta uluslararası/ulusötesi (supranational) kuruluşlar çeşitli boyutlarıyla kısaca ele alınacaktır. İlk olarak her birinin mevcut yapısına ve faaliyetlerine değinilecek daha sonra göç yönetimi içindeki konumları ekonomik ve politik süreçler bağlamında değerlendirilecektir. Devletler; resmi, belirlenmiş, yasal olarak bağlayıcı anlaşmalar yapmak yerine hükümet

yetkililerinin anlaşma şartlarını tasarladığı ve istedikleri zaman revize edebildikleri bağlayıcı olmayan düzenlemeleri tercih etmektedirler (Georgi, 2010: 46). Dolayısıyla bağlayıcılığı olmayan bu anlaşmaları uygulamanın sorumluluğu da kendilerindedir. Bu sistem içerisinde sürekli bilgi alışverişi, en iyi uygulamaların geliştirilmesi ve bağlayıcı olmayan davranış kurallarının oluşturulması yoluyla ortak sorunlara koordinasyon içinde çözümler aranır (Newland, 2010:335). Ancak açıktır ki devletlerin göç süreçlerindeki çıkarları birbirinden oldukça farklı olduğundan küresel düzeyde ortak ilkelerin ortaya çıkması zordur. Yine de uluslararası göçün gerektirdiği müzekere ve işbirliği süreçlerinin işletildiği ve bu sürece çeşitli biçimlerde katkı sağlayan uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Fabian Georgi (2010), çalışmasında uluslarüstü bu kuruluşlara atfedilen görevleri ya da işlevlerini temel başlıklar halinde belirlemiş ve dokuz farklı işlev tespit etmiştir. Bunlar; veri toplama, yayma ve analiz; eğilimlerin izlenmesi, politika araştırma ve geliştirme, teknik yardım ve eğitim (kapasite geliştirme), hizmetlerin sağlanması, tartışma platform, müzakereler için destek, insan ticaretiyle mücadele girişimleri, göçle ilgili kalkınma girişimlerinin teşviki, koordinasyondur. Özellikle göçmen haklarının korunması, standart belirleme, göçmenlik yasalarının uygulanması ve sınır kontrolü, zorunlu geri dönüşler ve göçün kolaylaştırılması ile ilgili olan bir dizi önemli işlev, bu başlangıç noktaları listesine dahil edilmemiştir, çünkü bunlar üzerinde devletler arasındaki bölünmeler, sorunlar, bu aşamada küresel işbirliği alışkanlıklarının geliştirilmesi için bir temel oluşturamayacak kadar belirgindir. Belki de en azından bazı bölgelerde bölgesel düzeyde daha verimli bir şekilde takip edilebilirler (Newland, 2010: 337).

Bu bağlamda küresel bir göç yönetimi anlayışı geliştirebilmek ve uluslararası göç alanındaki yönetim boşluğunu doldurmak için çeşitli fikirler ortaya atılmıştır ve bugün göç yönetiminde uluslararası ya da uluslarüstü olarak nitelenen kurumların var oluş amaçları bu doğrultuda biçimlenmiştir (Georgi, 2010).

Hükümetlerin uluslararası göçü düzenlemeyi giderek daha zor bulmasıyla birlikte, uluslararası yönetim hakkındaki tartışma, egemenliğin devredilmesi açısından değil (Georgi, 2010) daha çok geri alınması ve emek piyasalarının ihtiyaçları ile tutarlı bir şekilde insani

normlar ve göçmenlerin temel insan haklarını koruma yükümlülüğü çerçevesinde kolektif olarak uygulanması etrafında gerçekleşmektedir. Bu yaklaşım bağlamında, uluslararası göçün işbirlikçi evrimi için oluşturulan çerçeveler, küreselleşmenin gerçeklerine karşı değil, onlarla birlikte işletilmelidir.

Aşağıda sırasıyla küresel göçün yönetiminde çeşitli biçimlerde yer alan uluslararası/uluslararası kuruluşlardan Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler UNHCR, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve GFMD değinilecektir.

2.1.1.2.1. Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ/IOM)

Küresel kapitalist sistem içerisinde çağdaş göç siyasetinin anlaşılabilmesi için Uluslararası Göç Örgütü'nün (UGÖ) faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin etkilerinin iyi analiz edilmesi gerekmektedir. Son yirmi yılda birçok uluslararası örgüt göçe dahil olmuş olsa da UGÖ açıkça en göze çarpanlardan biridir (Geiger ve Pécoud, 2014). Bu durum, küresel göç siyaseti çerçevesinde UGÖ'nün işlevinin giderek daha fazla sorgulanması ve zaman zaman eleştirilere konu olmasına yol açmıştır. UGÖ, bugünkü niteliğini ve işlevini kazanmadan önce oldukça sınırlı ve teknik biçimde uluslararası göç yönetiminin düzenlenmesinde rol almaktaydı. Ancak yıllar içerisinde kuruluşun sorumluluk alanı ve buna bağlı olarak işlevi artmıştır.

Uluslararası Göç Örgütü'nün tarihi, Avrupa'dan Göçmenlerin Hareketi için Geçici Hükümetlerarası Komite'nin kurulduğu 1951 yılına kadar uzanmaktadır. Avrupa'dan Göçmenlerin Hareketi için Geçici Hükümetlerarası Komite (PICMME), 1951'de İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Batı Avrupa'daki karmaşa ve insanların yerinden edilmesinden doğmuştur.

İkinci Dünya Savaşı, kıta genelinde milyonlarca insanı yerinden etmiş ve böyle bir “aşırı nüfus”, devletler için bir meydan okuma ve Avrupa'nın sosyo-ekonomik ve siyasi

iyileşmesine yönelik bir tehdit olarak algılanmıştı (Georgi, 2010). UGÖ, esas olarak Avrupalıların diğer dünya bölgelerine (özellikle o dönemde nüfusun az olduğu düşünülen Latin Amerika'ya) göçünü kolaylaştırarak söz konusu endişeleri gidermekle görevlendirilmişti (Georgi, 2010). UGÖ'nün özellikle kuruluşunun ilk yıllarından itibaren karmaşık bir tarihi olduğunu söylemek yanlış olmaz. Avrupa'dan Göçmenlerin Hareketi için Geçici Hükümetlerarası Komite (PICMME) olarak kurulduğunda görevi yerinden edilen göçmenlerin yeniden yerleştirilmesi ile sınırlı iken daha sonra bu lojistik görev yerini göçün yönetilmesi ile ilgili kalıcı nitelikli bir aktörlüğe bırakmıştır. Geçicilikten kalıcılığa doğru evrilen bu süreci kuruluşun isim değişikliklerinden de izlemek mümkündür. 1980'de Hükümetlerarası Göç Komitesi olmuş ve 1989'da şimdiki adı olan Uluslararası Göç Örgütü adını almıştır. Kurulduğunda misyonunu tamamladıktan sonra dağıtılması düşünülmekteydi¹⁸; ancak ilerleyen yıllarda uluslararası göç alanında yaşanan gelişmelere koşut olarak kalıcı hale gelmiştir (Georgi, 2010; Ellie, 2010; Pécou, 2018). UGÖ'ye kuruluş aşamasında verilen teknik yetki, yıllar içerisinde göçmenlerin belirlenmesi ve işe alınması; onlara bilgi ve dil kursları sağlamak; sağlık durumlarını kontrol etmek; barınma ihtiyaçlarını karşılamak; göç alan bölgelerdeki fırsatları araştırarak sosyo- ekonomik entegrasyonlarını kolaylaştırmak; ve gönderen ve alan devletler arasındaki siyasi anlaşmaları teşvik etmek gibi giderek daha karmaşık faaliyetleri kapsamaya başlamıştır (Georgi, 2010: 50). UGÖ önemli bir insani yardım ve kalkınma aktörü olarak kendini savunmasız göçmenlerin korunmasına ve menşe ülkelerinin gelişimine hizmet etme görevleri ile tanımlamakta ve operasyonel düzeyde uzun süredir mültecilerle çalışmaktadır (Bradley 2017). Aynı zamanda projeler, politika özetleri, değerlendirme raporları gibi çeşitli bilgi kaynakları aracılığıyla alandaki önemli bilgi üreten aktörlerdendir ve bu bağlamda göç ile ilgili bilgi üretme işlevini üstlendiği görülmektedir. Günümüzde kuruluş 'daha iyi uyum için güvenli, insancıl ve düzenli bir göçmen işçi arzı ve talebi doğrultusunda geniş ve tutarlı bir küresel strateji" benimsediğini belirtmektedir (IOM, 2008: 11). Kuruluş, göç yoluyla sosyal ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve insan onurunu ve göçmenlerin refahını korumak için hükümetler ve sivil toplumla birlikte çalışma hedefleri ile faaliyet konularının kapsamını genişletmiştir (IOM, 2009). Aynı zamanda BMMYK ve diğer kuruluşlarla yakın

¹⁸ Ancak IOM'in işlevinin ötesine geçerek göçü yöneten özerk bir yapıya dönüşmesi fikri hiçbir devlet tarafından sıcak karşılandığı söylenemez. Bu nedenle bu nedenle, IOM'nin yalnızca lojistik çalışmaya bağlı kalacağı (bu nedenle IOM'nin bir "seyahat acentesi" olarak ün kazanması) ve Avrupa'nın "aşırı nüfusu" çözüldüğünde dağıtılacağı kararlaştırılmıştı.

işbirliği içinde, doğal afetler ve (iç) savaşlar sonrasında insani acil durum operasyonlarında yer almaktadır. Çoğunlukla hızlı tahliyelerden ve insanların ve malların taşınmasından sorumludur (IOM, 2009). Kuruluşun kendi ifadesiyle; nispeten küçük bir aktörden, yıllık bütçesi tahmini 1,5 milyar dolara ulaşan ve dünya çapında 150'den fazla ülkede çalışan 10.000'den fazla personeli olan bir aktöre dönüşmüştür. 2021 yılı için 173 üye ve 8 gözlemci statüsüne sahip devlet bulunmaktadır.¹⁹

UGÖ, göç yönetimi ile ilgili uluslararası/uluslararası kuruluşlar içinde en geniş yetkiye sahip olan kuruluştur. Buna rağmen sınırlı bir etkiye sahip olmaya devam ettiği söylenebilir. Özellikle kuruluşa eleştirel yaklaşanlar, herhangi bir yönetim yetkisinin olmadığını iddia etmektedirler (Castles ve diğ.;2014:18; Georgi, 2010). 2004 yılında örgüt, “*göçmenlerin haklarının ve refahının daha iyi korunması dahil olmak üzere uluslararası göç yasasını teşvik etmeye yönelik çalışma*” emrini içeren gözden geçirilmiş bir dizi stratejik hedef önermiş, ancak bu henüz UGÖ'nün anayasal görevine dahil edilmemiştir (Georgi, 2010). UGÖ'nün BM ile olan hukuki ilişkisi de uzun süre belirsizliğini korumuştur; ancak uygulamada uzun süredir işbirliği içinde ve sıklıkla birbirlerini tamamlayıcı biçimde çalışmaktadırlar (Elie 2010; Koch 2014). 2016 yılında BM ve UGÖ hukuki bakımdan da daha yakın bir ilişki kurulması üzerinde anlaşmış ve UGÖ'nün BM'nin ilgili bir kuruluşu haline gelmesi kararlaştırılmıştır (Pécoud, 2018). Georgi'ye göre başlangıçta salt teknik görevlerle sınırlı olan UGÖ, başından beri ABD liderliğinde ve homojen bir gelişmiş, "beyaz" ve kapitalist Batılı devletler grubuyla yakından ilişkili olan politik bir örgüttü (Georgi, 2010:46- 48). ABD, BMMYK'ya şüpheyle yaklaşıyordu: İnsan haklarının korunmasından ziyade insanların fiili ulaşımını tercih ederken, aynı zamanda BM kurumlarındaki Komünist etkiden korkuyordu (Georgi, 2010:48). Bu nedenle UGÖ'nün, "BMMYK'nın operasyonel, ABD kontrolündeki muadili" olması düşünülmüştür (Parsanoglou, 2015: 64). BM kurumlarıyla işbirliği yapmasına ve genellikle BM sisteminin bir parçası olarak algılanmasına rağmen, yalnızca “ilgili bir kurum” dur ve bu oldukça yakın bir tarih olan 2016'dan beri bu şekilde devam etmektedir.

¹⁹ Bkz: <https://www.iom.int/iom-history>

UGÖ'ye yönelik eleştiriler kuruluşun bağımsızlığına ilişkin konularda yoğunlaşmaktadır. devletlerin talimatlarını yerine getiren ve hükümetlere bağımlı, siyasi rolü sınırlı bir kuruluş mu yoksa özerkliği olan ve göç politikalarının oluşumuna etki edecek güce sahip mi soruları tartışmanın en temel sorularındandır ve bu soruya verilen cevaplar kuruluşa yönelen eleştirilerin de dayanağını oluşturmaktadır.

UGÖ'nün asıl faaliyet alanı göçtür, ancak aynı zamanda göçle ilgisi olmayan (doğal afetlerden etkilenen bölgelerin yeniden inşası gibi) diğer görevleri de gerçekleştirmektedir. UGÖ'ye eleştirel yaklaşan kimi araştırmacılar göç örgütü olarak adlandırılmasına karşın, "istenmeyen" göçmenleri ülkelerine geri döndürerek veya izinsiz göçü önleyerek göçe karşı faaliyetler yürütmesinin tezatlığına işaret etmektedirler (Georgi, 2010; Kunz, 2013; Pécoud ve Geiger, 2014). Bu bağlamda UGÖ, birbirinden farklı konuları ele alan, fırsatlara ve koşullara göre hızla hareket eden, birbirine gevşek biçimde bağlı bir proje ve saha ofisleri ağı olarak görünmektedir (Georgi, 2010). Pécoud, UGÖ'nün yanı sıra BMMYK ve UÇO (ILO) gibi kuruluşların çok az yasal veya siyasi etkiye sahip, devletlere hizmet sağlayıcı olmaktan başka bir şey olmadığını iddia etmektedir (2018: 1622). Ancak bu hizmet sağlayıcılık görevinin aslında hiç de göz ardı edilmemesi gereken bir işlevi yerine getirdiği ve bu nedenle bugün göç alanında doğrudan ya da dolaylı biçimlerde faaliyet gösteren bu kuruluşların araştırmalara giderek daha fazla konu edilmesinin ardında yatan temel nedenin de bu işlev olduğu düşünülmektedir. Görünürdeki sıradan ve teknik faaliyetlerinin arkasında, UGÖ'nün küresel göç siyasetini etkileyen dönüşümlerde rol oynadığının giderek daha fazla farkına varılmış olunmasıdır (Pécoud, 2018). Bu durum ise parçalanmış ve heterojen bir literatür ortaya çıkarmıştır. Yine bu doğrultuda UGÖ'yü ana araştırma konusu olarak doğrudan hedefleyen çalışmalar nadirdir, daha ziyade insan kaçakçılığı ya da sınır dışı etme gibi konular üzerinden dolaylı biçimde ele alan çalışmalara konu olmaktadır (Collyer 2012; Koch 2014). Bu literatürün aktörler üzerinden parçalı bir görünüm çizmesinin bir diğer nedeni de göç yönetiminde iltica ve mültecilere ilişkin farklı bir düzenleme alanı mevcut bulunması ve bunun dışında kalan göçün yönetiminin tamamen devlet egemenliği altında düzenliyor olmasıdır. İltica ve mülteciler alanında, Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesine ve BMMYK'ya

dayanan uluslararası bir rejim varken, göç için böyle bir çerçeve bulunmamaktadır (Pécoud, 2018).

Bu çalışma açısından UGÖ'nün önemi, küresel göç yönetimine ilişkin geliştirmiş olduğu söylemin, küresel göç politikaları üzerindeki etkisidir. Georgi, UGÖ'nün bu söyleminin küresel göç politikaları üzerinde oldukça hegemonik bir etkiye sahip olduğunu ve çalışmalarının da bu hegemonik etkiyi oluşturmaya hizmet ettiğini iddia etmektedir (2010: 46). Marksizmden ilham alan bir yaklaşımı izleyen Georgi, UGÖ'yü küresel kapitalizmi yönetmede kilit bir aktör olarak görmektedir (Georgi 2010; Georgi ve Schatral 2012). Benzer biçimde Ashutosh ve Mountz (2011), UGÖ'nün ekonomik küreselleşme çağında devlet egemenliğini yeniden tanımlamaya nasıl katkıda bulunduğu bakmaktadır ve ulus devletin egemenlik hakkını ihlal etmeden göç politikalarına nasıl yön verildiğine ilişkin bir analiz ortaya koymaktadırlar. Bu bağlamda politika yapım sürecinden dışlanan; ancak pratikte politikaların uygulanmasına zemin hazırlamakla görevlendirilmiş bir yapı ortaya çıktığı görülmektedir. Böylece UGÖ, devletler arasındaki siyasi farklılıkları gizlemek için depolitize edilmiş bir konsensüs oluşturan 'rıza üreten bir aygıt' olarak kavramsallaştırılmaktadır (Ashutosh ve Mountz, 2011). UGÖ'nün hükümetler arası politika tartışmalarındaki rolünü de bu niteliği karakterize etmektedir: bu tür forumlarda hükümetlerin, üzerinde anlaşmaya varılacak politika seçenekleri belirleyerek, UGÖ'nün bu seçenekleri teşvik eden kilit bir aktör rolü oynadığı bir süreç içerisinde (önceden belirlenen konular üzerinde) anlaşmaya vardıkları görülmektedir (Thouez ve Channac 2006). Aynı dinamik, rızaya dayalı bir retoriğin ülkeler arasındaki güç ilişkilerini gizlediği ve kabul eden devletlerin istenmeyen yabancıları daha kolay sınır dışı etmelerini sağladıkları 'gönüllü geri dönüşlerde' de işletildiği görülmektedir (Collyer 2012; Koch 2014; Geiger, 2018; Fine, 2018).

UGÖ asıl olarak Avrupa Biliği adına hareket etmektedir; ancak diğer devletlerin egemenlik hakkını ihlal etmeden göç politikalarını şekillendirmede önemli bir rol oynadığını söylemek yanlış olmaz (Dini, 2018). Söz konusu ilişkiyi yönetimsellik bağlamında ele alan Andrijasevic ve Walters (2010), UGÖ'nün devlet iktidarının kullanımını ve göçün kontrolünü

nasıl yeniden şekillendirdiğini analiz etmek için Foucault'nun kavramsal çerçevesinden yararlanmışlardır. UGÖ'nün kapitalist sistemin neoliberal koşullarına uygun bir işleyiş sergilediğini ve bu doğrultuda söylemler ürettiğini iddia eden başka çalışmalar da bulunmaktadır (Dupeyron, 2016; Campillo Carrete ve Gasper 2011). Georgi (2010), UGÖ'nün tarihinden yola çıkarak kuruluşun kimin yararına hizmet ettiğini ortaya koymaya çalıştığı çalışmasında, UGÖ'nün çalışmalarının teknik doğasının, göçün (ve genel olarak toplumların) nasıl yönetilmesi gerektiğine dair (insan odaklı) anlayışla çeliştiğine işaret etmekte ve UGÖ'nün faaliyetlerini verimli, sonuç odaklı, maliyet etkin ve esnek biçimde yürütmesinin onu bir özel sektör işletme anlayışına büründürdüğünü ifade etmektedir. Wunderlich (2012), UGÖ'nün bölgesel ve uluslararası göç yönetimi modellerini şekillendirmede "proaktivite" sergilediğini savunmaktadır. Avrupa Birliği'nin özellikle son yıllarda göç yönetimini dışsallaştırma sürecinde UGÖ ile sıkı bir çalışma ilişkisi yürüttüğü görülmektedir. Ashutosh ve Mountz (2011), UGÖ aracılığıyla, güçlü alıcı devletlerin, göçmenleri sınırlarından çok uzakta kontrol ederek egemenliklerini genişletmeyi başardıklarını savunmaktadırlar. UGÖ müzakerelerin siyasi içeriği üzerinde resmi olarak hiçbir etkisi olmayan bir araçtır; ancak yine de pratikte önemli bir rol oynamaktadır: bürokratik becerileri, alan deneyimi ve uzmanlığı ile birlikte, yeni projeler önerebildiği ve (hizmet ettiği hükümetleri) haklı çıkarmak için anlatılar geliştirebildiği ölçüde, UGÖ tüm taraflar için önemli bir ortak haline gelmektedir (Georgi, 2010; Pécoud ve Geiger, 2018). Örneğin, AB'nin komşu ülkelerdeki "göç yönetimi" projelerini finanse ettiği bir bağlamda, UGÖ'nün AB ve AB dışı ülkelerin ihtiyaçları ve öncelikleri hakkındaki bilgisi, bu fonların tahsisinde çok önemli olabilmektedir. UGÖ'nün hem AB içinde hem de dışında hedefleri iyi bir şekilde uyguladığı göz önüne alındığında, ülkelerin bu organizasyon olmadan etkin olmaları zordur ve bu da UGÖ'ye gayri resmi bir bağımlılığın oluşmasına yol açmaktadır (Pécoud, 2010; 2018).

Pécoud ise UGÖ'ye ilişkin devlet egemenliği ve göç siyaseti, piyasalar ve küresel ekonomi, sivil toplum, insani koruma ve insan hakları ve bilgi üretimi ile ilgili olmak üzere aşağıdaki tespitleri yapmaktadır:

“Yaygın olarak kabul edilen uluslararası standartların yokluğunda, göç, devlet egemenliği ile yakından ilişkili olmaya devam etmektedir; bu, özellikle göçü kontrol etme girişimleri söz konusu olduğunda, UGÖ'nün hükümetlerle nasıl bir ilişkisi olduğu ve siyasi yönelimlerine nasıl müdahale ettiği konusunu gündeme getirmektedir. Göç, küreselleşen bir ekonominin yapısal bir özelliğidir; dahası, hükümetler arası bir organizasyon iken, UGÖ girişimci ve piyasa temelli bir mantık sergiler; bu, UGÖ'nün hem göçü kontrol etmede hem de işgücünün hareketliliğini kolaylaştırmadaki rolüne işaret etmektedir. UGÖ, sivil toplum aktörleri ile yakın bir şekilde çalışırken, kilit bir insani aktördür; aynı zamanda insan hakları taahhüdü eksikliği nedeniyle STK'lar tarafından da sıklıkla eleştirilir; bu, UGÖ'nün göçmenlerin korunmasıyla olan karmaşık ilişkisini incelemeyi gerektirir. Katı hukuk çerçevesine bağlı olmamakla birlikte, UGÖ, kendi veri ve bilgi üretimiyle de desteklenen, göçün nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin daha az resmi normların yayılmasına katkıda bulunur” (Pécoud, 2018:1626).

UGÖ, uluslarüstü bir kuruluş olarak kendisinin tarafsızlığına vurgu yapar; ancak hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkeler arasında her iki taraf için de faydalı olduğunu iddia etmesine rağmen daha çok gelişmiş ülkelerin sözcülüğünü yaptığı bir durum ortaya çıkmaktadır. Kendisini daha az gelişmiş devletlerin (güney ülkelerinin) bir 'müttefiki' olarak sunarak, onların AB ile başarılı bir şekilde işbirliği yapmalarına yardımcı olurken, aynı zamanda AB devletlerinin gündemini gerçekleştirmesine alan yaratmaktadır (Geiger 2010). Lavenex'e göre bu görünürdeki tarafsızlık, UGÖ'nün "tarafsız, kişisel çıkarları olmayan ve dolayısıyla amacı güç kullanımı değil, adil problem çözme olan teknokratik bir aktör" gibi görünmesini sağlayarak güçlendirmektedir (Lavenex 2016: 560). Lavenex, UGÖ'nün bu bağlamda bir 'taşeron' yani göç politikalarını devletler adına uygulayan ve normları bir ülkeden diğerine yayan bir 'verici' (transmitter) olarak hareket edebilen bir niteliğe sahip olduğunu; ancak bunun devletlerin siyasi yönelimlerini eleştirmek, düzeltmek veya dengelemek anlamına gelmediğini belirtir (2016: 560-561). Megan Bradley ise çalışmasında, UGÖ'nün hükümetlere bağlı olan ve 'devlet efendilerinin hizmetkari' olarak hareket eden bir hizmet sağlayıcı olarak nasıl işlev gördüğünü ortaya koymaktadır (Bradley 2017: 99).

UGÖ'nün bu bağlamdaki siyasi rolünün menşe ve transit ülkelerin göç stratejisini şekillendirmek üzere gelişmiş ülkelere zemin sağlamak ve dolayısıyla bu ilişkiler üzerinden bir bağımlılık yaratmak olduğu söylenebilir. Bu görüşü destekleyen bir başka araştırma Rutvica Andrijasevic ve William Walters'ın çalışmasıdır ve bu araştırmacılar UGÖ'den normları veya politika değişikliklerini dayatmayan, ancak devletleri, bunların herkesin çıkarına olduğu iddiasıyla onları benimsemeye ikna eden bir '*emperyal sonrasi*' aktör olarak bahsetmektedirler (2010: 981). Bu işleyişi Martin Geiger ve Antoine Pécoud, hükümetlerin nasıl davranacaklarının öğretildiği ve normları kendilerine empoze etmeye ikna edildiği bir '*disiplin*' faaliyeti olarak tarif ederler (2013). Küresel bir kuruluş olarak UGÖ, dünyanın herhangi bir yerine müdahale edebilir, saha ofisleri aracılığıyla insan hareketliliğini izleyebilir ve göç kontrolünün küreselleşmesi için gereken koşulları yaratabilir (Düvell, 2003). Dolayısıyla burada güç ilişkileri ve güç ilişkilerinin dengesizliği üzerine şekillenen bir ilişkiler bütününden bahsedebiliriz. Gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasında ortaya çıkan bu güç ilişkisi dengesizliği, UGÖ ile finansör ülkeler arasında da kendisini göstermektedir. Bu aynı zamanda UGÖ'nün özerkliğine de gölge düşüren bir yapıya işaret eder.

UGÖ ve devlet egemenliği ilişkisine güç ilişkileri perspektifinden bakan ve eleştirel bir yaklaşım sergilen Shoshana Fine da çalışmasında UGÖ'nün Türkiye'nin göç ve mülteci politikasına nasıl müdahale ettiğine ilişkin bir analiz sunmaktadır (2018). Bu bağlamda UGÖ'nün, Avrupa'nın göç krizi bağlamında Birlik için önemli bir ortak olarak gördüğü Türkiye'nin yeni göçmenlik yasasının kabul edilmesinde merkezi bir rol oynadığını iddia etmektedir (Fine, 2018). Bunu ise uluslararası standartların dayatılmasıyla değil, ikna, kapasite geliştirme ve eğitim yoluyla sağlamıştır (Pécoud, 2018:1626). Pécoud makalesinde Türkiye'deki politika yapıcılarının, AB'den yetkililerle bir araya gelerek ortak ağlar ve dünya görüşü geliştirdikleri ve Türkiye'de politika değişikliğini kolaylaştıran ve Fine'in '*transnational bordercratic professional communities*'²⁰ olarak adlandırdığı gruplar aracılığıyla UGÖ himayesinde sosyalleştirildiğini belirtmektedir (2018:1628). Fine'in

²⁰ Fine burada 'bordercrats' kavramını devletler ve kurumlar arasında üretilen ve yaygınlaştırılan bir göç yönetimi rasyonalitesini; teknik uzmanlık, (courtship moves) iltifatla teşvik etme ve sosyal öğrenme yoluyla yerel yetkili ve uzmanlara aktaranlar anlamında kullanmaktadır.

çalışması aynı zamanda UGÖ'nün ulusötesi politika oluşturma kalıplarını da göstermektedir (Pécoud, 2018:1628).

Pécoud (2018) çalışmasında UGÖ'nün devletler ile olan ilişkisinde birtakım eğilimler gözlemlendiğini belirtir. İlk olarak siyasi etkisi sınırlı bir aracı rolüne sahip olsa da uzmanlığı çerçevesinde devletlerin gündemine hakimdir ve bu şekilde alandaki merkezi konumunu korumaktadır. Devletlerin egemenliğine sıkı biçimde saygı duymakla birlikte onları teknik bilgi ve kapasite geliştirme gibi çeşitli faaliyetler aracılığıyla depolitize ederek siyasi önlemleri kabul edilebilir hale getirir (bunu insani ve kalkınma çerçevesinde gerçekleştirir). Böylece ulus devletlerin egemenlik haklarını zedelemekten onların göç ve göçmen politikalarının şekillenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Bu çerçevede, UGÖ, kapasite geliştirme ve eğitim faaliyetleri de dahil olmak üzere, göç kontrolü politikalarının küreselleşmesinde önemli bir aktördür (Pécoud, 2018: 1629). Aynı zamanda UGÖ'nün, benimsediği politikalar ve çeşitli söylemleri ile küresel kapitalist sistemin önceliklerine göre hareket ettiği görülmektedir. Örneğin, işgücü ve göçmen işçilerin hareketliliği söz konusu olduğunda küresel kapitalist sistemin ihtiyaçlarına hizmet eden bir tavır sergilediği görülmektedir (Carrete ve Gasper, 2011: 131). Fabian Georgi ve Susanne Schatral ise UGÖ'nün, faydacı göç yönetimi ideolojisiyle kontrol işlevlerini yerine getirerek, devlet kapasitelerini genişleterek ve kontrolleri rasyonelleştirerek küresel '*apartheid*' sisteminin modernleşmesine ve mükemmelleşmesine aktif katkıda bulunduğunu iddia etmektedirler (2012: 213). Böylece UGÖ'nün varlık nedeni, sınır kontrolüne ilişkin milliyetçi/korumacı gündem ile küreselleşen bir ekonomide esnek yabancı işgücü ihtiyacı arasındaki çelişkiyi ortadan kaldırmak olacaktır. Georgi (2010), UGÖ'nün 1980'lerden bu yana gerçekleşen büyümesinin, devletlerin ekonomik deregülasyondan kaynaklanan insan hareketlerini kontrol etmesine yardımcı olmak için post-fordist bir organizasyon olarak işlevselleştirildiğini savunarak açıklamaktadır. Benzer şekilde, Düvell (2012) '*transit göç*' kavramının 1990'larda UGÖ (ve birkaç başka kuruluş) tarafından AB'nin göç kontrolünü dışsallaştırma girişimlerini meşrulaştırmak için oluşturulduğunu; komşu transit ülkelerin düzensiz göçü ele almak için desteğe ihtiyaç duyduğu fikrinin ortaya atılarak Avrupa'nın daha sıkı sınır kontrolünün transit bölgelere kaydırılması sürecine işaret etmiştir. Bu şekilde, IOM devletleri olduğu kadar devlet dışı aktörleri de benzer şekilde

düşünmeye ve hareket etmeye teşvik eder. Böylece, sınırların ve uluslararası göçün küresel olarak homojen bir yönetimselliğinin belirli bir türünü güçlendirir. (Brachet, 2016: 277).

Sonuç olarak UGÖ'nün uluslararası bir aktör olarak göçün yönetiminde nasıl rol oynadığını kavrayabilmek, diğer aktörlerin pozisyonlarını anlamak ve bu aktörler arası ilişkiyi analiz edebilmek açısından önemlidir. UGÖ'nün rolü ve etkisi söz konusu olduğunda, göç araştırmacılarının farklı görüşler ortaya koyduğu görülmektedir. UGÖ'nün uluslararası bir kuruluş olarak varlığının önemli ve faydalı olduğunu kabul eden çalışmalar kuruluşun daha etkin ve önemli bir rol üstlenmesi gerektiğini iddia ederken (Martin, 2014; Ahouga, 2018) aksini düşünen araştırmacılar onu pek çok açıdan eleştiren çalışmalar ortaya koymuşlardır. UGÖ'ye eleştirel yaklaşan çalışmalar onun göç yönetimi gündeminin küresel kapitalist sistemin gerekliliklerini önceleyen, uluslararası hukuk ve insan hakları söylemi çerçevesinde ulus devletin gündemine uygun hareket eden bir yaklaşımı benimseyerek küresel kapitalizmden, az gelişmişlikten veya eşitsizliklerden kaynaklanan göç akışlarını yönetmeyi amaçladığına vurgu yapmaktadırlar (Georgi, 2010; Ashutosh ve Mountz, 2011; Moretti, 2021). Eleştirel perspektif ile bakıldığında UGÖ'nün neoliberal gerekliliklere göre hareket ettiği, finansör devletlerin aracılığını yaptığı ve küresel yönetim söylemi ile aslında göçün hegemonik ilişkilere dayalı biçimde yönetilmesine hizmet ettiği görülmektedir. Bu iddiayı destekleyen çalışmalarda UGÖ'nün göçmeni öncelemek yerine küresel kapitalist sisteme hizmet eden bir işlevsel bir kuruluş olarak hareket ettiğine işaret edilmektedir. 2013 yılında, göçmenlerin insan haklarına ilişkin BM Özel Raportörü François Crépeau, "*UGÖ'nün yetki ve finansmanının, insan hakları çerçevesinin tam olarak benimsenmesi açısından yapısal sorunlar teşkil ettiğini*" ifade etmiştir (UN 2013: 12). Benzer biçimde Morris (2005), UGÖ'nün mülteciler, zorunlu göçmenler veya ülke içinde yerinden edilmiş kişilerle çalışmasının uygun hak temelli mekanizmalardan yoksun olduğunu savunmaktadır. UGÖ, bir göç politikası operatörü, konferans düzenleyicisi, rapor yayıncısı, veri üreticisi olarak ne baskın bir aktördür ne de ihmal edilebilirdir; ancak göç yönetimi alanında rolü açıklanması ve sorgulanması gereken bir aktördür (Pécoud, 2018: 1635).

2.1.1.2.2. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)

Birleşmiş Millet Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin tarihi 1919-1946 Milletler Cemiyeti dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde mülteci sorununa ilk kez organize bir şekilde yanıt verilmiştir. 1920'de, Avrupa'daki yerinden edilmiş halkların kitle halinde hareketleriyle başa çıkmak için hükümetler arası işbirliğinin gerekli olacağı açık biçimde görülmüştü (Chimni, 2000:210). Yine bu dönemde, mülteci sorununu ele alan ilk organlardan biri BM'nin Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UNRRA) idi.⁵³ Bununla birlikte Nansen Uluslararası Mülteciler Ofisi, kitlesel mülteci akışı sorunu ile başa çıkmak için kurulmuş ve bağımsız bir kuruluş olan Hükümetler arası Mülteciler Komitesi (IGCR) kurulana dek 1938'e kadar faaliyetine devam etmiştir (Chimni, 2000:210). 1947 yılına gelindiğinde ise Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO), malzeme ve yaşam alanı sağlamanın yanı sıra yeniden yerleştirme programı oluşturarak mültecileri koruma sorumluluğunu üstlenmiştir (Chimni, 2000:210-211). Bu çerçevede Uluslararası Mülteci Örgütü, BM'nin saha görevlisi olarak dünyanın çeşitli ülkelerinden gönüllüler ve yerel yetkililerle birlikte çalışmıştır (Whittaker, 1997: 89). BMMYK'dan bir yıl önce 1949 yılında UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East- Birleşmiş Milletler Yakın Doğu'daki Filistinli Mültecilere Yardım ve Bayındırlık Ajansı) kurulmuş ve o dönemde daha kısıtlı bir gruba yönelik faaliyet göstermiştir. Yıllar içerisinde daha kapsayıcı ve etkin bir kuruluşa duyulan ihtiyaç ile birlikte 1950 yılında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) kurularak Uluslararası Mülteci Örgütü'nün görevlerini devralmıştır⁵⁴ ve ayrıca görevlerin kapsamı da artırılarak uluslararası sistemde en önemli mülteci koruma organı haline gelmiştir. BMMYK, kuruluşundan yaklaşık bir yıl sonra 1951 yılında Mültecilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme ile mültecilerin korunmasını sağlayan uluslararası sözleşmeleri denetlemesi ve bu alandaki koordinasyonun sağlanması görevlerini üstlenmiştir. Mültecilerle ilgili konularda faaliyet göstermesi planlanan bu kuruluşun devletlerle işbirliği yapması da planlanmıştır. Kuruluş amacı uluslararası koruma sağlama ve mülteci sorununa kalıcı çözümler arama olarak belirlense de izleyen yıllarda faaliyet kapsamı genişletilmiştir.

BMMYK'nın temel amacı;

“Mültecilerin haklarını ve esenliğini korumaktır. Herkesin, gönüllü olarak eve dönme, yerel olarak bütünleşme veya üçüncü bir ülkeye yeniden yerleşme seçeneğiyle birlikte, sığınma talebinde bulunma ve başka bir devlette güvenli sığınma bulma hakkını kullanabilmesini sağlamaya çalışmaktır” (UNHCR Global Report, 2010).

BMMYK'nın tamamen siyasi olmayan bir statüde ve insani ve sosyal yardım çerçevesinde, mülteci grupları ve kategorileri ile ilgili faaliyet göstermesi kararlaştırılmıştır (UNHCR, 2004). Kuruluşun insani faaliyetlerinin çerçevesi uluslararası mülteci hukukundan gelmektedir (UNHCR, 2004; 2010).

BMMYK, uluslararası mülteci yardımını yönetmede işlevsel sorumluluğa sahiptir ve bunu dört biçimde gerçekleştirir:

- Acil yardım sağlanması (gıda, barınma ve tıbbi malzeme desteği gibi hayatta kalmaya yönelik ihtiyaçların sağlanması)
- Seyahat, ulaşım ve geçişler için yardım sağlama (hem bireylere hem de büyük gruplara gönüllü geri dönüşlerde yardımcı olunması da bu kapsamdadır)
- Sığınma süreçlerinde teknik yardım sağlanması²¹
- Kalıcı yeniden yerleştirme konusunda yardım sağlanması

Kuruluşun ayrıca, kitlesel mülteci akışlarına ilişkin sorunlara kalıcı çözümler bulunmasına yardımcı olmak üzere hükümetleri, uluslararası sözleşmelerin uygulanması ve

²¹ Sağlanabilecek yardımın düzeyi ve türü, neredeyse tamamen kabul eden devletin göçmenlik politikasına bağlı olsa da, BMMYK, uzun vadeli barınma sağlama süreçlerine ve yeni topluma nihai entegrasyona yardımcı olur.

gerekirse mültecilerin yararına ek önlemler almaya teşvik etmesi beklenmektedir (Ziring, 2000: 371). Bu bağlamda insan haklarının korunması çerçevesinde, ihtilafların barışçıl çözümlere uygun koşulların teşvik edilmesinde rol oynamaktadır. 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, tam adlarıyla “*Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi ve Sözleşmeye Ek 1967 Protokolü*”, risk altındaki ve tehlikede olanlara sığınak sağlama konusundaki eski ve evrensel geleneğin modern yasal düzenlemesidir. Sözleşme ve ek protokol koruma altındakilerin eğitim, çalışma ve sosyal güvenlik hakkı ile din ve siyasi düşünce özgürlüğü gibi temel asgari haklarını düzenlemektedir (UNHCR, The 1951 Refugee Convention). Sözleşme, tüm imzacı devletler arasında mülteci koruması için bir çerçeve sağlar ve bu doğrultuda mültecilerin ve sığınmacıların korunmasına ilişkin en önemli belgedir. Sözleşme ve eylem alanını belirleyen bir dizi başka belgeyle donanan bu yeni kuruluş, mültecileri ve zorla yerinden edilenleri korumaya yönelik kurumsallaşmış bir sistemin en son vücut bulmuş hali olmuştur (Cole, 2018: 1491). Kuruluş, yıllar içinde BM’nin en büyük organı haline gelmiştir.

BMMYK, karar verme süreçleri kişisel olmayan ve genelleştirilmiş kurallara dayandığından ve rasyonel-yasal otoriteyi somutlaştırdığından, uygulamaları standartlaştırmak da dahil olmak üzere teknik uzmanlık ve bilgileri kontrol ettiği için oldukça bürokratik bir kuruluştur (Barnett ve Finnemore 1999; Best 2012). Aynı zamanda küresel mülteci rejiminin koruyucusu olarak görülmektedir. Burada rejim kavramı ile ifade edilen, devletlerin mültecilere karşı yükümlülüklerini tanımlamaya yardımcı olan bir dizi norm, kural, ilke ve karar verme prosedürüdür. Dolayısıyla devletler arası bir dizi anlaşma ve uygulamayı içermektedir. Rejimin en önemli parçası, kimin mülteci statüsüne hak kazanacağını koşullarını tanımlayan ve tüm mültecilerin sahip olduğu hakları belirleyen “*Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi*” dir. Bu sözleşmenin bir önemli yanı da BMMYK’ya denetim yetkisi vermesidir. Böylece kuruluş, bu sözleşmeye dayanarak çalışmalarını yürütmek ve küresel mülteci rejimini düzenlemek üzere uluslararası hukuka dayalı normatif bir çerçeve sağlamaktadır. Bu önemli sorumluluğun uluslararası sözleşmeye dayanması ile birlikte mültecilerin küresel yönetiminde daha geniş bir aktör yelpazesi belirgin bir rol oynamaya başlasa da BMMYK küresel mülteci rejiminin merkezinde kalmaya devam etmiştir (Loescher, 2011: 189). Bu çerçevede kuruluş, rejim içinde bir norm üreticisi olma konumu ve devletlerin

sorun alanları üzerinde müzakere edebilmelerinin sağlanması ve müzakere yollarının pekiştirilmesi anlamında önemli bir rol oynamaya devam etmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki BMMYK'nın, hem zorunlu göçün değişen dinamikleri hem de devletlerin değişen çıkarları sonucunda zaman içinde gücü ve etkisi erozyona uğramıştır. Güvenlik, çevre ve ekonomik kaygılar gibi geniş bir yelpazedeki sorun alanlarının, devletlerin mültecilere yönelik tutumunu etkilemesi de bu güç kaybında etkili olmuştur. Dolayısıyla BMMYK'nın rejim içerisindeki denetmen rolü de kuruluşun birtakım zorluklarla karşı karşıya kalmasına yol açmıştır (Barnett ve Finnemore, 1999).

Kuruluşun faaliyetlerinde en önemli dayanağı olan 1951 Sözleşmesi, başlangıçta 1951'den önce Avrupa'da olan olaylar nedeniyle Avrupa'dan gelecek olanlar ile sınırlıyken (hem coğrafi hem de zaman kısıtı söz konusu), Ek 1967 Protokolü ile bu kısıtlar kaldırılarak evrensel hale getirilmiştir. Daha genel olarak, "mülteci" terimi, 1950'lerden beri bölgesel anlaşmalar yoluyla, yardıma ve korumaya ihtiyaç duyan çeşitli durumlarda çeşitli insanları kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Loescher,2011: 191). Devletlerin mülteci akışlarına tepkilerini düzenlemek için resmi çok taraflı kurumsal çerçeve yaklaşık yetmiş yıldır yürürlüktedir ve bu bağlamda bakıldığında mültecilerin küresel yönetiminde diğer göç alanlarından farklı olarak daha standart ve güçlü düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir.

Göç alanında özellikle mülteci rejimine ilişkin kurumlarla ilgili yapılan akademik araştırmalara bakıldığında önemli bir kısmının BMMYK'nın işleyiş ve rollerine odaklandığı görülmektedir. Özellikle 2010'lu yıllarla beraber kuruluşun rolüne ilişkin eleştirel çalışmalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. BMMYK'nın, bağışçı ülkeler, sığınma ve menşe ülkelerdeki hükümetler tarafından baskılandığı ya da onların talepleri doğrultusunda hareket ettiğine yönelik eleştiriler mevcuttur. Georgia Cole'a göre kuruluşun, Yürütme Konseyi mekanizması aracılığıyla, diğer BM mekanizmaları, sivil toplum kuruluşları ve yerinden edilmiş toplulukları büyük ölçüde etkilediği belgelenmiştir (2018). Bu durum ise çıkarların, normların, inançların, politikaların ve yasal çerçevelerin belirli ilişkileri ve kurumsal davranışı şekillendirmek için nasıl bir araya geldiği ve bu çerçevede işbirliği yapılabildiğini göstermektedir (Cole, 2018).

Gerçekten de, BMMYK'nın insani yardım alanındaki giderek artan yetkisinin, ürettiği belgelerle yakından ilişkili olduğu açıkça görülmektedir: uluslararası koruma ve devlet uygulamalarına ilişkin yönergeler, kapalı kapılar ardındaki tartışmaları düzenleyen üçlü anlaşmalar, atılacak uygun adımlara ilişkin tavsiyeler, menşe ülke bilgileri, el kitapları, kılavuzlar ve raporlar (Cole, 2018). Bu bağlamda Kristin B. Sandvik (2011) çalışmasında, BMMYK'nın özellikle söylemsel içerikleri ve ürettiği bilginin oynadığı rolü anlamak ve kuruluşun davranışı ve daha genel olarak etkisi hakkında daha fazla detaya bakabilmek üzere, mültecilerin kuruluş hakkındaki gözlem ve algılarını araştırmıştır. Sandvik'in çalışmasından çıkan sonuçlardan biri, mültecilerin gözünde BMMYK'nın aşırı bürokratik yapısının mültecilere olumsuz yansıdığıdır. Cole (2018) ise dokümanlar üzerinden BMMYK'nın davranışlarını araştırmış ve bu dokümanlar aracılığıyla üretilen söylemlerin etki gücüne odaklanmıştır.

Eleştirel çalışmalardan bir diğeri ise Wigley'nin (2005:19), BMMYK raporlarını örgüt kültürü bağlamında incelediği çalışmasıdır ve çalışmasında BMMYK'nın saha personelinin, Genel Merkezin taleplerine uyum sağlamak için ihtiyaç duyduğu sürenin, mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanmasında gecikmelere (zaman zaman hak kayıplarına sebep olacak biçimde) sebep olduğuna dikkat çekmiştir. Benzer şekilde Kagan (2011), kayıt, mülteci statüsünün belirlenmesi ve yardım sağlanması dahil olmak üzere birçok görevden resmi olarak sorumlu olduğu için BMMYK'nın Orta Doğu'da bir '*vekil devlet*' gibi hareket ettiğini iddia etmektedir.

Bu bağlamda BMMYK'nın, sınır kontrollerinin oluşturulması ve güçlendirilmesini haklı çıkarmaya yarayan ve dolayısıyla göçü '*yönetmeye*' yönelik herhangi bir girişimi mümkün kılan belirli '*göç rakamları*' yaratmaya yönelik kendi mülteci koruma söylemini ürettiği ve yaydığı iddia edilmektedir (Scheel ve Ratfisch, 2014). BMMYK'nın göç yönetimi sistemlerinin tanıtımı, planlanması ve uygulanmasına aktif olarak katılması ve nüfus hareketlerinin özellikle son yıllarda "*karma göç akışları*" olarak sorunsallaştırılması da kuruluşun görev alanının söz konusu çerçevede genişlediğini göstermektedir. Bu bağlamda

kuruluşun söylemleri ile meseleyi depolitize edici etki yarattığına da işaret edilmektedir (Cole, 2018; Scheel ve Ratfisch, 2014). Özellikle 'göç yönetişimi' kavramı ile göçe yönetsel, teknik ve düzenleyici bir yaklaşım getirerek, uluslararası kuruluşların çalışmaları için sorun yaratan 'konunun aşırı politikleştirilmesi' riskinden kaçınılır (Geiger ve Pécoud, 2017: 351). Böylece kuruluşun son zamanlarda göç yönetişimi paradigmasını ve ilgili uygulamalara aktif katılımını benimsemesinin öne çıkardığı şey, BMMYK'nın küresel nüfus politikasının bir parçası olduğudur (Walters, 2002: 282). Söz konusu küresel nüfus politikasının benimsediği en önemli düzenleme ikili bir rejimin oluşturulmasıdır. Yani mültecilik ve diğer göç hareketlerinin farklı biçimde düzenlenmesinin sağlanmasıdır. BMMYK'nın göç yönetimine yönelik tutumu, UGÖ tarafından 2005'te Berne Girişimi'nin merkezi sonuç raporu olarak yayınlanan Uluslararası Göç Yönetimi Gündemi'ne de girmiştir: '*Mültecilerin sığınma ve uluslararası korunması rejimi, uluslararası göç yönetimi sürecinden ayrı, farklı ama tamamlayıcı bir rejimdir [...]*' (Berne Initiative, 2005: 7). Bu ifade BMMYK'nın göç ve mülteci rejiminin resmi olarak nasıl ayrı tutulmasını hedeflediğini göstermektedir. Bu ayırmadaki amaç devletlerin bu alana iki farklı biçimde yanıt vermesini sağlayacak zemini hazırlamak, onların müdahale alanlarını genişleterek daha fazla manevra kabiliyeti kazandırmaktır. Çünkü daha önce de belirtildiği üzere mülteci rejimi, uluslararası insan hakları çerçevesinde daha katı düzenlemelerle standart uygulamaların olduğu ve esnetilmesi pek mümkün olmayan bir alandır. Bu belge ile göç yönetimi ve göç politikalarına neoliberal, ekonomik ve daha pragmatik bir mantık eklenerek güvenlik odaklı (veya takıntılı) bir '*küresel politika söylemi*' üretildiği düşünülebilir (Geiger ve Pecoud, 2010: 8-9). Çağdaş göç politikalarında hakim paradigma olan "göç yönetişimi" kavramının ortaya çıkması ile hükümetler arası işbirliği ve bu amaçla bir araya gelecekleri platformların ortaya çıkışı aynı döneme denk gelmektedir. Bimal Gosh'un, menşe ülkeler, hedef ülkeler ve göçmenler için '*üçlü kazanma durumları*' yaratılmasının, ancak göçün iki ve çok taraflı anlaşmalar yoluyla 'düzenli' ilerlemesi koşuluyla mümkün olduğunu vurguladığı göç yönetişimi söylemi buna önemli bir örnektir (Ghosh, 2000; 2012).

Merlingen'e göre ise uluslararası hükümet örgütleri (IGO/UHÖ) faaliyetlerini yürütürken davranışlarını hükümetlerin taleplerine göre belirlemekte ve uluslararası aktörler bu

bağlamda meşrulaştırıcı bir rol üstlenmektedirler (2003).²² Merlingen, uluslararası hükümet örgütlerinin faaliyetini, "*ülkelerin uluslararası davranışı*" olarak görür (2003: 367). Ulusal hükümetlere iradelerini empoze etmek yerine, UHÖ'ler, daha sonra siyasi müdahaleler için hedef haline getirilen belirli fenomenlerin sorunsallaştırılması yoluyla söylemsel ortamı şekillendirmeye çalışırlar; genellikle bu müdahalelerin en azından bir kısmı uluslararası hükümet örgütlerinin kendileri tarafından sağlanmaktadır (Merlingen, 2003:367). Uluslararası kuruluşların bilgi üretimi ve üretilen bilginin kendi söylemlerini pekiştirmek için kullanılması süreci Foucault'nun bilgi üretimi ve iktidarın uygulanması ilişkisi analizi ile örtüşmektedir. Bu çerçevede göç yönetimi ve mülteci korumasına ilişkin söylemi ile göçmenlerin kategorize edilmesi sürecinde BMMYK'nın rolünü inceleyen çalışmalarında Karakayalı ve Rigo, kuruluşun, göçü düzenlemeye veya 'yönetmeye' yönelik her türlü girişimi mümkün kılan, sınır kontrollerinin oluşturulmasını meşrulaştıran kategoriler veya 'göç figürleri' ürettiğini iddia etmektedirler (2010:129). Böylece BMMYK, mülteci koruma söylemi ile göç yönetimi uygulamalarının yaygınlaştırılmasında bir katalizör görevi görmektedir. BMMYK'nın göç yönetimi paradigmasını onaylaması ile birlikte bu politikanın ihtiyacı olan çeşitli kavramların üretilmesi söz konusu olmaktadır (Scalettaris, 2007:37). Göç hareketlerinin "*karma göç akışları*" kavramı ile sorunsallaştırılarak göçmenlerin kategorizasyonuna izin verecek bir bağlama taşınmasında BMMYK'nın rolünü açık biçimde görülmektedir. Gerçekten de, BMMYK, ortaya çıkan sınır kontrolü ve göç yönetimi rejimlerini karakterize eden normların ve görünümünün tasarımında en önemli aktördür. BMMYK'nın bilgi üretimi ve söylem yaratma kabiliyeti ile hükümetlere manevra alanı sağlamasına ilişkin çeşitli araştırmalar 2000'li yıllarla birlikte artmaya başlamıştır (Scalettaris, 2007; Valluy,2007; Andrijašević ve Walters 2010; Geiger ve Pécoud 2010). BMMYK'nın ülkelerin davranışlarını yönlendirmedeki rolü özellikle AB'nin göç yönetimi politikalarını dışsallaştırması süreçlerinde göze çarpmaktadır. Örneğin Fas ve Türkiye bağlamında AB, sınırlayıcı göç politikalarına her iki devleti de menşe ve geçiş ülkesi olarak dahil etme çabasında, göçü siyasi düzenleme gerektiren bir '*sorun*' olarak yorumlamıştır (Piraldi ve Rahmi 2007; Hess ve Karakayalı 2007). AB'ye komşu olan önemli geçiş ve kaynak ülkeler olarak bu iki ülke, AB'nin dışsallaştırma stratejisinin ve '*ilgili üçüncü ülkelerle ortaklık ve BMMYK ile yakın istişare ve işbirliği içinde AB-Bölgesel Koruma Programları geliştirme*' girişiminin odak noktalarıdır (Avrupa Konseyi 2004, 21). Türkiye

²² Merlingen makalesinde "International Governmental Organizations" (IGOs) terimini kullanmaktadır.

özelinde daha sonra detaylı olarak değineceğimiz bir durum da 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi çekinceidir. Bu durumun yaratmış olduğu bürokratik sürecin BMMYK tarafından işlevselleştirdiği yönünde eleştiriler mevcuttur (Scheel ve Ratfisch, 2014). Coğrafi kısıtlamadan dolayı yalnızca Avrupa'da olan olaylar nedeniyle Avrupa'dan gelenlere sığınma hakkı tanıyan düzenleme kapsamında, Avrupa dışından gelen sığınma başvurularında BMMYK'ya Türk makamları ile işbirliği içinde mülteci statüsü belirleme (MSB) yetkisi verilmiştir.²³BMMYK'nın bu süreçte keskin bir ikili seçim uygulamasının sonucu olarak göç eden insanların çoğunluğunun yasadışı olarak nitelenmesi söz konusudur: Dar mülteci kategorisine girmeyenler tamamı resmi olarak "*yasadışı*" sayılmaktadır (Andrijašević ve diğerleri, 2005). Dolayısıyla görülmektedir ki mülteci koruma söylemi, göçün yönetilmesi için ihtiyaç duyulan rasyonaliteyi sağlamak amacıyla "yasal" kategoriler üretmektedir. Bu süreç yönetimsellik bağlamında, nüfusun yönetilebilir hale getirilmesinin somut bir örneği olarak kabul edilebilir.

Bir diğer önemli mesele de 1990'ların başından beri göçün Avrupa Birliği (AB) Üye Devletleri tarafından giderek artan bir şekilde bir güvenlik meselesi olarak algılanmasıdır (Freyburg, 2012). Bu bağlamda, '*kötüler ve göç mağdurları*' (Bojadžijev ve Karakayalı 2007: 206), yani '*yasadışı göçmenler*' ve '*muhtaç mülteciler*' arasındaki ayrım, daha sıkı sınır kontrollerini meşrulaştırarak göçün güvenlikleştirilmesine katkıda bulunabilir (Ratfisch ve Scheel, 2010). Hess ve Karakayalı (2007), BMMYK'nın sınır güvenliğinin oluşumuna katılmasının ve bu faaliyetlerin aslında mültecilerin tanımlanması ve korunmasına hizmet ettiği söyleminin, göç kontrollerinin meşrulaştırılarak '*insani eylemler*' olarak nitelendirilmesini sağladığını iddia etmektedirler. Stephen Castles (1998; 2016) ve De Haas ve Miller (2019) gibi göç motivasyonlarının her zaman karmaşık olduğunu vurgulayan göç araştırmacılarının aksine, BMMYK iki kategori arasında net bir ayrım yapılması gerektiğini vurgulayarak, bu tür basit ayrımların fiilen sahada yapılabileceği konusunda ısrar etmektedir (UNHCR, 2013). Bu doğrultuda göçmenlerin mültecilerden temelde farklı olduğunu ve bu nedenle uluslararası hukukta çok farklı muamele görmelerinin olağan olduğu vurgusu vardır. BMMYK'ya göre

²³ BMMYK'nın statü belirleme yetkisi 2018'de kaldırılmış ve bu yetki YUKK uyarınca Göç İdaresi Başkanlığı'na devredilmiştir.

göçmenler, özellikle ekonomik göçmenler, hayatlarını iyileştirmek için hareket etmeyi seçmekte iken mülteciler hayatlarını kurtarmak veya özgürlüklerini korumak için kaçmak zorunda kalmaktadırlar (UNHCR, 2013). Bu doğrultuda BMMYK'ya getirilen bir başka eleştiri de kuruluşun davranışlarının çelişkili olduğu yönündedir. Scheel ve Ratfisch, BMMYK'nın mülteci koruma söylemini benimserken bir taraftan da çeşitli devletlerde sınırların korunması eğitimi ve geri gönderme merkezlerinin inşası süreçlerinde rol almaktadır (2014:927). Bu çelişkili durumun ardında yatan rasyonaliteye odaklanan araştırmacılar BMMYK'nın devletlerle uyum içinde çalışarak onların göçü nasıl yönetmek istediklerine göre davrandıklarına işaret etmişlerdir (Scheel ve Ratsich, 2014: 927). BMMYK, sığınmacıları karma göç akışlarını filtrelemek ve sığınma prosedürlerine erişimlerini sağlamak için sınır muhafızlarının eğitimine katılmayı amaçlamaktadır (Scheel ve Ratfisch, 2014). BMMYK'nın göçün yönetilmesi ile ilgili prosedürlere olumlu yaklaşımı, yetkililere gerekçeleri için insani argümanlar sağlamanın yanı sıra göç yönetimi için yeni tekniklerin oluşturulmasında da fayda sağlamaktadır.²⁴ Kuruluş, kamplardaki insani standartlarla ilgili tavsiyeler hazırlayarak ve gelecekteki çalışanlara süreç yönetimi konusunda eğitim vererek planlama sürecinde aktif rol almaktadır (UNHCR, 2010). 2009 Küresel Raporunda BMMYK, diğerlerinin yanı sıra, 'reddedilen sığınmacılar ve yasadışı göçmenler için iki geri gönderme merkezinin inşası için finansman sağlandığı ve alanlar belirlendiğini belirtmektedir (UNHCR Küresel Rapor, 2010: 297) . Örgütün 2011 için genel görünüm raporunda ise BMMYK'nın UGÖ ile yakın işbirliği içinde koruma ihtiyacı olmayan düzensiz göçmenlerin insani dönüşünü kolaylaştırmaya istekli olduğu belirtilmektedir (UNHCR, 2009:36). Buradan da kuruluşun geri gönderme süreçlerinde aktif biçimde rol aldığı/almasının beklendiği görülmektedir. BMMYK, bu tedbirlerin yaygınlaşmasını teşvik ederek, meşrulaştırarak ve bunlara katılarak çok çeşitli göç yönetimi tekniklerini aktif olarak devreye sokmaktadır. Özellikle daha geniş göç yönetimi bağlamında korumaya erişim de dahil olmak üzere sığınmacıların ve mültecilerin ihtiyaçlarının daha iyi belirlenmesi ve bunlara uygun şekilde yanıt verilmesi, kaçakçılık ve kaçakçılıkla mücadele için uluslararası çabaların güçlendirilmesi, sığınma ve göç arasındaki ilişki ile ilgili daha iyi veri toplanması ve araştırılması, düzensiz veya ikincil hareketlerin azaltılması, potansiyel göçmenlerin yasal göç olasılıkları ile insan kaçakçılığı ve ticaretinin tehlikelerinden haberdar

²⁴ Örneğin, BMMYK halihazırda altı Türk şehrinde, her biri 750 kişilik kapasiteye sahip olan "kabul merkezlerinin" inşasına aktif olarak katılmaktadır. Bkz: UNHCR, Global Report- Turkey).

olmalarını sağlamak için bilgilendirme kampanyaları düzenlenmesi, BMMYK ve UGÖ arasında daha yakın diyalog ve işbirliği kurulması ve uluslararası korumaya ihtiyacı olmadığı tespit edilen kişilerin iadesine ilişkin konularda aktif rol alması beklenmektedir (UNHCR, 2002; 2003: 47–51).

Koch 2013 yılındaki çalışmasında resmi belgeler ve BMMYK ve UGÖ çalışanları ile yapılan görüşmelere dayanarak, göçmen dönüşü alanında çalışan uluslararası aktörlerin, işlevsel tamamlayıcılığın ötesine geçen bir tür görev paylaşımına giriştiklerini savunmaktadır. Örneğin, reddedilen sığınmacıların geri dönüşüyle ilgili olarak, hükümetlerin kapsayıcı geri dönüş hedeflerinin yanı sıra birbirlerinin katılımını teşvik ettiklerini ve bu nedenle devlet kaynaklı geri dönüşlerin kabul edilebilirliğine ilişkin norm oluşturmaya dahil olduklarını iddia eder (Koch, 2013). Bu bağlamda Koch (2013), BMMYK'nın devletlerin göçmen nüfusa yönelik muamelelerine ilişkin belirli asgari standartlar belirlemenin yanı sıra, devletlerin uluslararası aktörler üzerindeki kontrolünü sürdürmelerine de yardımcı olduğunu belirtir. Böylelikle uluslararası aktörlerin, devlet güdümünde düzenlemeleri gerçekleştirmek yerine, yerel hükümetleri göç kontrol hedeflerine ulaşmalarında destekler ve böylece göç yönetiminde devlet egemenliğinin istikrara kavuşturulmasına katkıda bulunduğunu belirtir (Koch, 2013).

BMMYK ve küresel mülteci rejimi, küresel kurumların oluşumunda ve şekillenmesinde insan hakları ilkelerinin önemli bir rol oynadığı İkinci Dünya Savaşı sonrasında kurulmuş ancak son yetmiş yılda, uluslararası mülteci koruma rejimi, hızla değişen dünya siyaseti ile birlikte, devletleri mültecilere karşı yükümlülüklerini yerine getirmeye ikna etmek gibi zorlu bir sorumlulukla karşı karşıya kalmıştır. 2000'li yıllar itibarıyla ise devletlerin göç yönetimi politikaları etrafında küresel göç yönetiminde işlevsel bir nitelik kazanan kuruluşa karşı çeşitli eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır. Devletler daha kısıtlayıcı sığınma politikaları izlemek adına BMMYK'yı görmezden gelmeye başlamış ve bu bağlamda BMMYK'nın bilgi ve uzmanlık üzerindeki tekel konumu sarsılmıştır (Loechester, 2011). Geiger ve Pécoud'nun işaret ettiği gibi, göç yönetimi kavramı aktörlerin nasıl davranması gerektiğine dair normatif varsayımlarla doludur ve “iyi” göçmeni; bilgili, yasalara saygılı, piyasa ihtiyaçlarına uygun

biçimde esnek, dolaşıma hazır ve anavatanlarının gelişimine katkıda bulunmaya istekli olarak tanımlar (Geiger ve Pécoud 2010: 17). Buradaki ayrıma atıfla BMMYK göçmen kategorizasyonundaki işlevselliğini bilgi üretimi ve meşrulaştırıcı söylemleri ile gösterir. Hareket halindeki insanlar bu rasyonaliteler içinde meşru davranışın dar kanallarına uymayanlar olarak etiketlendikten sonra, hem mülteci koruma hem de göç yönetimi söyleminin otoriter potansiyelleri ön plana çıkmakta, sınırlayıcı ve bazen açıkça şiddet içeren önlemlerde somutlaşmaktadır (Scheel ve Ratfisch: 936). Böylece göçmenler ve mülteciler, kendileri için çizilen yollara geri döndürülmektedirler. BMMYK'nın alanını genişletmesini sağlayan olgu, sınır ve göç kontrollerini tamamen bürokratik, rasyonel ve apolitik olduğu varsayılan salt teknik sorunları çözenin bir yolu olarak temsil eden 'göç yönetimi' teriminin siyasetten arındırıcı etkisidir (Geiger ve Pécoud, 2010).

BMMYK kendisini her ne kadar siyasi olmayan yetkileri sığınma meseleleleri ile sınırlı insani bir kuruluş olarak tanımlıyor olsa da söylemleri ve bilgi üretimi gücü ile ulus devletin göç yönetimi alanındaki her türlü davranışını meşrulaştırıcı bir işlevi bulunduğu görülmektedir. Bu işlevsellik onun göç yönetiminin ardındaki siyasi rasyonalite ile uyumluluğu ile doğrulanmaktadır. Küresel mülteci rejiminin kapsamı genişledikçe, uluslararası dayanışma ve yük paylaşımını sağlamaya yönelik çabalar daha sorunlu hale gelmiş, devletler, özellikle de Kuzey devletleri, sorumluluğu diğer aktörlere kaydırmaya çalışarak ve ek sorumluluklardan kaçınarak küresel mülteci rejimindeki çıkarlarını sürdürmenin yollarını aramaya başlamışlardır (Loescher, 2011). Küresel Kuzey ve Güney'deki devletlerin 1990'lar boyunca giderek daha kısıtlayıcı bir dizi sığınma politikası benimsemesi, beraberinde Batılı devletlerin mültecilere sundukları sığınma haklarının büyük ölçüde sınırlandığı ve menşe bölgelerinde mültecileri kontrol altına alma çabalarına odaklanıldığı 'ilticadan- sınırlamaya' doğru bir geçişi getirmiştir (Shacknove, 1993; Düvell, 2011). BMMYK, operasyonel bütçesinin büyük bölümünü finanse eden küresel Kuzey'deki sınırlı sayıda devlete önemli bir etki alanı sağlamaktadır (Betts, 2008; 2011). Aynı zamanda, BMMYK, devletlerin kendi topraklarında faaliyetlerde bulunma daveti üzerine çalışmakta, bu nedenle özellikle küresel Güney'de, bir dizi mülteciye ev sahipliği yapan devletle müzakere etmenin aracı konumundadır. Dolayısıyla, BMMYK, küresel Kuzey'deki

bağışçı devletler ile küresel Güney'deki ev sahibi devletler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmaya çalışmak gibi zor bir görevi üstlenmektedir (Betts, 2008).

Sonuç olarak sığınma alanındaki otoritesi ve meşruiyeti azalırken, BMMYK hala devletlerin mültecilere nasıl tepki vereceği üzerinde bir etkiye sahiptir. Örneğin bazı ciddi aksiliklere rağmen, devletler bir dizi siyasi, yasal ve etik nedenden dolayı küresel mülteci rejiminin temel unsuruna (geri göndermeme) bağlı kalma eğilimindedir ve bu ilkenin ihlal edilmesi genellikle diğer devletler tarafından eleştirilir (Loechester, 2011). Geri göndermeme, küresel mülteci korumasının temel taşı olmaya devam etmektedir ve geleneksel uluslararası bir ilke olarak hukukunun uluslararası sistemdeki tüm devletler için bağlayıcı olduğu anlaşılmaktadır (Goodwin-Gill 1996: 167-168). Ancak mültecilerin, içinde buldukları kötü duruma çözüm getirmeye çalışan söylemler tarafından susturuldukları gerçeği de göz ardı edilmemelidir (Nyers, 2006: XIV). Hem Kuzey hem de Güney'deki sığınma krizi, BMMYK'yı neredeyse imkansız bir görevle karşı karşıya bırakmıştır (Loescher ve Milner, 2011). Uluslararası toplum tarafından mültecilerin korunmasını sağlamak ve onların sorunlarına çözüm bulmakla görevlendirilmiş olan BMMYK, bu görevi devletlerin işbirliği olmadan gerçekleştiremez. Bu bağımlılık, bağışçı devletlerin BMMYK'nın işleyişine müdahale etmesi ve kuruluşun politikalarını kendi politikaları ile uyumlu hale getirmesi durumunu ortaya çıkaran sorunlu bir ilişkiye işaret etmektedir. Kuruluşun devletler üzerindeki özerk etkisini kaybederek giderek mülteci rejimini bağışçıların çıkarlarına duyarlı hale getirmeye çalışan bir niteliğe bürünmüştür (Loescher ve Milner, 2011). Bu ise BMMYK'yı çoğu zaman, devletlerin çıkarları ile sürdürmeye çalıştığı normlar arasında gidip gelerek “tehlikeli bir yola” sokmuştur (Loescher 2001). Küresel sığınma krizinin ortaya çıkmasıyla da devletler BMMYK'yı büyük ölçüde dışlamış ve topraklarına erişim arayan artan sayıda mülteciyi kendilerini izole etmek için giderek artan bir şekilde kendi tepkilerini geliştirmişlerdir (Loescher ve Milner, 2011). Dolayısıyla devletler arasındaki çıkar çatışmalarından kaynaklanan işbirliği eksikliği, Kuzeyli bağışçı ülkeler ile Güney'deki ev sahibi devletler arasındaki küresel açmazla birleşerek, son yıllarda BMMYK'nın faaliyetlerini önemli ölçüde engellemiştir.

2.1.1.2.3. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)

Uluslararası Çalışma Örgütü (UÇÖ), 1919'da dünya çapında çalışma standartlarını yükseltmek amacıyla Amerikan Çalışma Federasyonu Başkanı önderliğinde dokuz ülkenin katılımı ile kurulmuş ve katılımcı devletler tarafından hazırlanan bir anayasası olan uluslararası bir kuruluştur.²⁵ UÇÖ'nün kurulmasında güvenlik, insani, siyasi ve ekonomik kaygılar temelinde, dönemin sanayileşmekte olan ülkelerinde işçilerin sömürülmesine karşı barışçıl bir sosyal adaletin sağlanması düşüncesi egemen olmuştur. Ayrıca, karşılıklı ekonomik bağımlılığın artması dolayısıyla, ekonomik rekabet içindeki ülkelerde çalışma koşullarının benzer hale getirilmesi için işbirliği ihtiyacı ortaya çıkmıştır (The History of the ILO, 2019). Bu amaçla kuruluş, sosyal adaleti teşvik etmek, çalışma dünyasının tüm yönleri ve kurumlarıyla ilgili uluslararası çalışma standartları geliştirmek ve göçmenler, mülteciler ve yerinden edilmiş veya vatansız kişiler de dahil olmak üzere tüm işçileri uyrukları ve göç durumları ne olursa olsun korumak için anayasal bir yetkiye sahiptir.²⁶Başlangıçta üçlü bir yapı içinde belirli bir aktörler kümesi (hükümetler, sendikalar ve işverenler) yetkilendirilmiştir. İlk yıllarında kuruluş, işgücü sorunlarının küresel yönetiminin önde gelen aktörüydü. Küresel çalışma standartlarını mümkün olan en geniş ölçüde uyumlu hale getirmeye çalışmıştır; ancak yine de çalışma standartlarının küresel olarak etkin bir şekilde uygulanmadığına ilişkin eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır (Jakovleski ve diğ, 2019). Bugün UÇÖ'nün üçlü yapısında yer alan aktörler esas olarak kuruluştaki kurallara bağlı biçimde çalışmaktadırlar ve her ne kadar yıllar içerisinde değişim göstermiş olsa da üçlü aktörlerin kurumsal statükoyu sürdürme ve ayrıcalıklı konumlarına meydan okuyan değişikliklere direnerek konumlarını daha da güçlendirmeye teşvik eden bir dinamik tarafından şekillendirilmiştir (Mahoney, 2000).

²⁵ Temsilci ülkeler: Belçika, Küba, Çekoslovakya, Fransa, İtalya, Japonya, Polonya, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri.

²⁶ Özellikle tam ve üretken istihdam, sosyal güvenlik ve işgücünün korunması, işyerinde temel ilke ve haklar ve ayrımcılık yapmama ve cinsiyet eşitliği temelinde sosyal diyalog gibi insana yakışır iş için stratejik hedeflerinin gerçekleştirilmesini teşvik eder. Hükümetlerin, işverenlerin ve işçi örgütlerinin katılımıyla yönetişimin temelinde üçlü bir yapı oluşturması bakımından Birleşmiş Milletler kuruluşları arasında tektir. Küresel çapta ve sahadaki faaliyetlerinde üçlü yapıyı ve sosyal diyalogu teşvik eder. Detaylar için bkz: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>

UÇÖ, kendi ülkesi dışında çalışmak durumunda olan işçilere ilişkin düzenlemelerinde, göçmen işçilerin, mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin korunmasını teşvik etmek için işgücü göçünü düzenlemeye yönelik tüm yönleri kapsayan uluslararası çalışma standartlarını ve ilgili kılavuzları benimsemektedir.²⁷ II. Dünya Savaşı'ndan kısa bir süre sonra UÇÖ'nün göçmen işçilerin belirli zorluklar içinde olduklarına ilişkin farkındalığı, örgütü ayrı bir sözleşme yapmaya götürmüş ve 1949 İstihdam için Göç Sözleşmesi düzenlenmiştir. Bunu 1975 Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesi ve 1975 Göçmen İşçiler Tavsiyesi izlemiştir (Inghammar, 2010:210). 1949 sözleşmesi yalnızca ilgili eklerinde “gizli veya yasadışı göçü” teşvik eden kişilere karşı yaptırımlara değinirken, düzensiz veya belgesiz göçmenlerin durumu 1975 Göçmen İşçiler (Ek Hükümler) Sözleşmesinde daha açık bir şekilde geliştirilmiştir (Inghammar, 2010:210).

UÇÖ'ye göre göç, bugünün çalışma dünyasının temel bir özelliğidir ve karmaşık politika zorluklarını gündeme getirir (ILO, 2014: 1). Kuruluş, günümüz uluslararası göç hareketlerinin niteliği ve bileşiminin artan karmaşıklığının, göç süreçlerinin yönetiminde ve göçmen işçilerin korunmasında uluslararası işbirliğinin önemini artırdığını vurgulamaktadır. Bu bağlamda UGÖ ve UÇÖ arasında stratejik bir ittifak bulunmaktadır. Bu iki kuruluş çeşitli ortak girişimlerde bulunmakta ve söylem birliği içinde görünmektedirler. 2019 yılında “İşçi Göçünün Yönetimi: Adil İstihdam ve Dolandırıcılık Uygulamalarının Önlenmesi Çalıştayı”nda Bölge Misionlarından Jorge Peraza'nın şeklindeki ifadesi iki kuruluşun amaç ve söylemlerinde bir bütünlük ve tamamlayıcılık içinde olduklarını göstermektedir (İşçi Göçünün Yönetimi: Adil İstihdam ve Dolandırıcılık Uygulamalarının Önlenmesi Çalıştayı, 2019):

“Göçün göçmenler, devletler ve onların menşe toplulukları için faydalı olması için belirli koşulların olması şarttır. Bu, diğer hususların yanı sıra, işe alma ve işe alma süreçleriyle ilgili zorlukların ele alınması, göçmen işçilerin düzenli hale getirilmesi, ev

²⁷ UÇÖ temel sözleşmeleri: Bunlar, zorla çalıştırma yasağı, çocuk işçiliği, ayrımcılık yapmama, örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık konusundaki temel çalışma standartlarının yanı sıra göçmen işçilerle ilgili özel araçları, sosyal güvenlik standartları gibi göçmen işçilerle ilgili diğer standartları içerir. Tüm bu düzenlemeler UÇÖ'nün İnsana Yakışır İş Gündemi tarafından da desteklenmektedir.

sahibi ülkelerde göçle ilgili önyargıların ve damgalanmaların azaltılması için yerel halk arasında farkındalığın artırılması ve işverenler ve göçmenler için bilgiye erişimin iyileştirilmesini içerir”

UÇÖ’ye ilişkin eleştirel çalışmalarında Piper ve Foley, küresel emek göçü yönetişiminin çok aktörlü ve çok konumlu karakterini UÇÖ ve UGÖ ilişkisi üzerinden incelemektedirler (2021). Bu ilişkiyi küresel ortaklıklar kavramsallaştırması etrafında tartışan araştırmacılar UÇÖ ve UGÖ küresel ortaklığını bir “rekabet/çatışma-işbirliği yelpazesi” boyunca huzursuz bir ittifak olarak nitelendirmekte ve rekabet eden-işbirliği içeren dinamiklerini yönetmek için bir tür stratejik ortaklığının ortaya çıktığını savunmaktadırlar (Piper ve Foley, 2021: 256). Bu durumun aynı zamanda kamusal ve özel alanların yeni küresel göçü yönetim biçimlerinin bulanıklaşması ile de şekillendiğini belirterek, bu küresel ortaklığın göçmen işçiler için ‘insana yakışır iş politikası’ gündeminin ilerlemesini teşvik edip etmeyeceği sorusunu sormaktadırlar (Piper ve Foley, 2021). Politika belgelerinde, işçi hakları, önemli bir kısmı kadın ve göçmen olan düşük vasıflı, düşük ücretli ve kayıt dışı sektör çalışanlarının süregelen sorunlarına ve kırılğanlıklarına özel olarak hitap etmek için “insana yakışır iş” olarak çerçeveselenmiştir (Hauf, 2018). İnsana yakışır işin teşvik edilmesi, Birleşmiş Milletler’in (BM) ilk ve dolayısıyla en eski uzman kuruluşu olarak 1919’dan bu yana, çeşitli biçim ve formülasyonlarda Uluslararası Çalışma Örgütü’nün yetkisinin bir parçası olmuştur. Ancak, UÇÖ’nün “*İnsana Yakışır İş*” gündemini başlattığı 1999 yılına kadar insana yakışır işin kuruluşun kapsayıcı çerçevesi ve akıcı politika hedefi haline gelmiş değildi (Piper ve Foley, 2021:255). İnsana Yakışır İş gündemi ile birlikte kuruluş, ülkeler içinde ve arasında artan eşitsizliğin eşlik ettiği hızlanan neoliberal ekonomik küreselleşme çağında çalışma ve istihdam dünyasından sorumlu kilit uluslararası örgüt rolünü yeniden canlandırdı (Piper ve Foley, 2021:256). Bununla birlikte gündemin çalışma standartlarının ilerlemesine yönelik hedefleri tam olarak gerçekleşmemiştir (Hauf, 2018; Vosko, 2002). Piper ve Foley’e göre UGÖ ve UÇÖ arasında ‘*küresel ortaklık*’ olarak adlandırdıkları bir ilişki türü gelişmektedir ve bu stratejik ortaklık, 2000’li yılların ortalarından beri, BM tarafından yönlendirilen veya BM’yi çevreleyen siyasi ve kurumsal değişiklikler nedeniyle iki örgüt arasında kademeli olarak gelişmiştir (2021). Bu bağlamda Piper ve Foley, küresel göç yönetişiminde süreçlere katılım gösteren aktör

sayısının artmasına rağmen - ve özellikle 2016 yılından itibaren UGÖ'nün BM'ye dahil olması sonrasında- kuruluş, kilit küresel süreçlerin koordinatörü rolüyle küresel göç yönetişim arenasında merkezi bir konuma oturmuştur ve bu gelişme göçmen işçiler için insana yakışır iş gündeminin teşvik edilmesini sekteye uğratmıştır (2021: 259-260). Küresel göç yönetişimi alanında kamusal ve özel alan arasında ortaya çıkan bulanıklık, hem UGÖ hem de UÇÖ'ye bir platform sağlamış ve aynı zamanda özel çıkarların giderek daha fazla temsil edildiği bir yapı ortaya çıkarmıştır (2021:260). Piper ve Foley, Uluslararası Göç Örgütü ve Uluslararası Çalışma Örgütü arasındaki bu ilişkiyi “huzursuz/her an bozulabilecek ittifak”²⁸ olarak yorumlamaktadırlar (2021:260). BM, sözleşmeleri yasal olarak bağlayıcı olan ve çekirdek üyeleri devletler olan normatif bir örgüt iken, geliştirdiği veya teşvik ettiği Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (KGKF-GFMD) ve Küresel Göç Mutabakatı²⁹ (KGM- GCM) gibi bağlayıcılığı olmayan ve yeni göç yönetişimi alanlarında özel çıkarların artan katılımıyla giderek daha fazla temsil edilmektedir ve bu durumun özel sektör ve iş grupları, (insan/emek) hakları savunucularının alanını daralttığı iddia edilmektedir (Hennebry ve diğerleri, 2018; Hennebry ve Piper, 2021). KGKF'de ITUC Genel Sekreteri, küresel göç yönetişim sistemindeki mevcut eksiklikleri eleştirerek ve açıkça UÇÖ'nün “yeterince etkin olmadığını” belirterek UÇÖ'nün yönetim süreçlerinde daha merkezi bir konuma sahip olması çağrısında bulunmuştur (ICMC, 2011: 25).

UÇÖ, günümüzde göçün çoğunun doğrudan veya dolaylı olarak insana yakışır iş fırsatları arayışıyla bağlantılı olduğunu kabul etmektedir (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Inputs of the International Labour Organisation, 2017). Bu görüş, göç ve mülteci rejimi biçiminde ikili bir rejim oluşturulmasına çeşitli bağlamlarda ters düşmektedir. Ancak UÇÖ bu durumu işgücü göçünün kötü yönetiminden kaynaklanmasına bağlayarak söylemini meşru bir zemine oturtmaya çalışmaktadır. Küreselleşmiş bir dünya ekonomik sistemi içerisinde giderek daha fazla insanın kendi ülkesi dışında, daha iyi koşullarda ve daha yüksek kazanç elde edebilecekleri iş arayışında oldukları ortadadır. Ancak bu arayışla birlikte

²⁸ Makalede “uneasy alliance” olarak geçmektedir.

²⁹ Belgenin tam adı “Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat” olmakla birlikte literatürde Küresel Göç Mutabakatı olarak bilinmektedir.

ortaya çıkan suistimler de artmaktadır. İşe alımla ilgili uluslararası çalışma standartlarının varlığına rağmen, ulusal yasalar ve bunların uygulanması, işçilerin ve özellikle göçmen işçilerin haklarını korumakta genellikle yetersiz kalmaktadır. UÇÖ söz konusu suistimleri şu başlıklar altında saymıştır:

- işin doğası ve koşulları hakkında aldatma
- pasaportların saklanması
- mevduat ve yasadışı ücret kesintileri
- işe alım ücretlerinin geri ödenmesiyle bağlantılı borç esareti
- işçiler işverenlerinden ayrılmak isterlerse tehditler ve daha sonra bir ülkeden sınır dışı edilme korkuları
- bu ihlallerin bir kombinasyonu sonucu insan ticareti ve zorla çalıştırma (ILO, Fair Recruitment Initiative, 2017).

BM Genel Sekreteri raporunda, kötü yönetilen işgücü göçünün düzensiz göç vakalarını artırabileceğini ve göçmen işçiler için sömürü riskini ve menşe, geçiş ve varış ülkeleri için yönetim zorluklarını artırabileceğini belirtmektedir (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Inputs of the International Labour Organisation, 2017). Bu bağlamda UÇÖ tarafından, KGM girişimi altında çeşitli taahhüt ve hedefler belirlenmiş ve göç ve sürdürülebilir kalkınmanın birlikte düşünülmesi gerektiği söylemi benimsenmiştir.³⁰ Göçün kalkınma ile birlikte ele alınması ve kalkınma bağlamında küresel neoliberal politikaların göç süreçlerine uygulanarak odağın “*insan*”dan “*ekonomik kalkınma*”ya çevrilmesi daha fazla hak kaybı ve sömürüye kapı aralamak olarak görülmelidir. Böyle bir bağlam içerisinde devletleri hak temelli bağlayıcı kararlar alınması ve kabul edilmesine ikna etmek de oldukça zordur. Bu

³⁰ Sürdürülebilir Kalkınma üzerine 2030 Gündemi: Küresel Mutabakat (GCM), BM sistemiyle yakın işbirliği içinde olan ve bu sistem tarafından desteklenen devlet liderliğindeki bir süreçle geliştirilmektedir.

doğrultuda UÇÖ'nün geçirmiş olduğu dönüşüm önemlidir. Resmi standart belirleme faaliyetleri nedeniyle tarihsel olarak oldukça önemli bir iş çıkarıcı UÇÖ, son yıllarda (diğer birçok uluslararası kuruluş gibi) yasal olarak bağlayıcı standartların aksine giderek daha fazla “yumuşak” yönetim araçlarına bel bağlamıştır (Vabulas ve Snidal, 2013). Bu yönetim araçları ya da politika çıktıları nispeten daha düşük derecelerde yükümlülük, kesinlik ve yetki devri ile karakterize edilirler (Abbott ve diğerleri, 2000) ve yasal olarak bağlayıcı taahhütlerin geniş çapta kabulüne ulaşamama ve bunlarla ilişkili yüksek siyasi maliyetler gibi pratik sorunların üstesinden gelmeye (hükümetler lehine) yardımcı olurlar. Örneğin, 2004 yılında Uluslararası Çalışma Konferansı'nda kabul edilen ve bağlayıcı olmayan UÇÖ Çok Taraflı Çerçevesi, küresel ekonomide göçmen işçiler için adil bir anlaşmaya ilişkin karar ve sonuçları yürürlüğe koymaktadır ve bu çerçevede şu ifade yer almaktadır: Üye devletlerin daha etkili işgücü göçü politikaları geliştirmelerine yardımcı olmak amacıyla, üç taraflı bileşenler, ulusal işgücü piyasası ihtiyaçlarını dikkate alan, emek göçüne yönelik hak temelli bir yaklaşım için bağlayıcı olmayan çok taraflı bir çerçeve geliştirme konusunda anlaşmışlardır.⁷⁶ Ayrıca 2006'da düzenlenen İşgücü Göçüne ilişkin bağlayıcı olmayan Çok Taraflı Çerçeve de devletlere “egemen haklarının... kendi göç politikalarını belirleme hakkının” açıkça tanındığını belirtmektedir (ILO, 2006: vi). 2005 yılında da UÇÖ İşgücü Göçüne İlişkin Çok Taraflı Çerçeve de işgücü göçüne hak temelli bir yaklaşım için bağlayıcı olmayan ilkeler ve yönergeleri tartışıp kabul etmiştir.

Eleştirel çalışmalar, bu tür araçların (yumuşak yönetim araçları) yasal olarak bağlayıcı taahhütlerin zayıflaması ile işçi haklarının korunmasında gerileme ve pragmatik söylemleri teşvik edici yaklaşımlara tehlikeli bir dönüşü temsil ettiğini iddia etmektedirler (Jakovleski ve diğ., 2019). Bu çerçevede, 1998'den beri UÇÖ, bağlayıcı olmayan standart belirleme süreçlerine doğru istikrarlı bir şekilde ilerlemiştir (Jakovleski ve diğ., 2019) Sonuç olarak, tavsiyeler, beyanlar ve politika çerçeveleri, UÇÖ'nun düzenleyici erişiminin kapsamını artırabilirse de derinliğini artırmaz ve ayrıca çalışma standartlarının ticaret anlaşmalarına dahil edilmesi gibi örnekler de düzenlemeler bağlamında olumsuz bir dönüşüm gerçekleştiğini göstermektedir (Jakovleski ve diğ., 2019). Bu bağlamda eleştirel bir başka çalışma da Guy Standing'e (2008) aittir. Standing “*ILO: An Agency for Globalization?-UÇÖ: Küreselleşme*

İçin Bir Aktör mü?” isimli çalışmasında UÇÖ’nün işlevsel bir kalkınma ajansı olup olmadığını ve esas olarak tüm eşitsizlikler ve güvensizliklerle birlikte uluslararası pazarların yaratılmasıyla ilgili olarak devam eden küresel dönüşümün yarattıklarına yanıt vermeye uygun bir mekanizma olup olmadığını değerlendirmiş³¹ ve UÇÖ’nün dünyanın çalışma standartları belirleyicisi olmaya devam ederken aynı zamanda kendini bir bilgi üretim ajansı olarak yeniden yapılandırmaya çalıştığını ve bu çabalara rağmen, küreselleşmeye karşı etkili bir toplumsal tepki oluşturabilecek güvenilir bir meslek kuruluşu olmayı başarabileceği yönündeki kuşkuvarın devam ettiğini belirtmiştir (Standing, 2008:355- 356). UÇÖ’yü başlangıçta, zamanın centilmen değerleri tarafından yönlendirilen, tartışmasız bir Avrupa örgütü olarak görmekte; pek çok açıdan Avrupa yönelimini hiçbir zaman kaybetmediğini iddia etmektedir (Standing, 2008:355). Standing, kuruluşun finansman sağlayıcı ülkeler olan Birleşik Krallık ve özellikle ABD’nin etkisi altında kaldığı ve finansman yoluyla bu ülkelerin UÇÖ gündemini etkileyebildiklerini ve böylece kuruluşun kararlarında neoliberal düşüncenin etkisinin daha baskın hale geldiğini ifade etmektedir (2008: 359)

UÇÖ’nün politika belgelerinde göze çarpan bir diğer husus, iyi yönetişime olan vurgudur. İyi yönetişimle birlikte sorunların üstesinden gelinebileceğine dair inanç ve kurumların işbirliği yapması sürecinde bazı kurumlara katalizör görevi atfedilmesi ve yine son kertede devletlerin yararına olacak ve işlerini kolaylaştıracak bir süreç yürütülmesinde teknik destek sağlanmasına olan vurgular göze çarpmaktadır. Her ne kadar göçün ekonomik sebeplerine işaret edilse de UÇÖ’nün de karma göç akışı söylemini benimsediği ve KGM ve BMMYK’nın bu doğrultuda birlikte çalışması gerekliliğine vurgu yapıldığı görülmektedir. Çalıştaylar ve raporlarında “adil ve etkili işgücü yönetişimi” çerçevelerinin benimsenmesini önermekte ve bu doğrultuda *giderek daha karmaşık ve dinamik hale gelen göç akışlarını*

³¹ Standing’e göre aslında UÇÖ, ekonomiyi topluma yerleştirmek için bir araç olarak kurulmuştu ve Karl Polanyi’nin Büyük Dönüşüm olarak adlandıracağı şeyin ikinci aşamasının bir parçasıydı. Bazı akademisyenlerin yanıltıcı bir şekilde küreselleşmenin ilk dönemi olarak tanımladıkları krizin krizine yanıt vermek için tasarlandı. Bugün ana zorluk, ortaya çıkan uluslararası emek sistemi hakkındayken, Polanyi’nin Dönüşümü, bir piyasa toplumu arayışında ulusal pazarların oluşturulmasıyla ilgiliydi ve bu bağlamda UÇÖ, düzenlenmiş ulusal işgücü piyasalarını şekillendirmek için bir mekanizmaydı.

düzenli bir şekilde yönetmek için ikili ve bölgesel işbirliğinin önemli bir araç haline geldiği belirtilmektedir (ILO, Sürdürülebilir Kalkınma 2030 Gündemi). Bu çerçevede uluslararası topluma, göç koridorları boyunca ve bölgesel ekonomik topluluklar ve süreçlerle işbirliğinin derinleştirilmesi çağrısında bulunmaktadır. Kuruluşun göçe ilişkin işbirliklerinin, çok taraflı ve bölgesel anlaşmalardan, ulusal düzeydeki anlaşmalara kadar çeşitli biçimlerde olması planlanmaktadır (ILO: Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding on Migration of Low Skilled Workers, 2015). Uluslararası Göç ve Kalkınma Üst Düzey Diyalog (Birleşmiş Milletler, 2013), Küresel Göç Grubu (GMG), Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (GFMD) ve devam eden 2015 Sonrası Kalkınma Gündemi tartışmalarının tümü, uluslararası göç alanında işbirliğine işaret etmektedir. 2014 Uluslararası Çalışma Konferansı için Adil Göç hakkındaki raporunda da üye devletler arasında iyi düzenlenmiş ve adil göç için ikili anlaşmaların rolünün önemi yinelenmiştir (ILO, 2014).

Ancak yine belirtmek gerekir ki ikili işbirliği anlaşmalarının daha fazla gündemde olması küresel standartların geliştirilmesi söylemi ile örtüşmemektedir. Özellikle istihdam için göç ve bunun kalkınma ile ilişkili olarak ele alınması ve küresel neoliberal politikalar çerçevesinde düzenlenmesinin göçmen işçilerin hakları açısından sakıncalar doğuracağı öngörülmektedir. İstihdam için göç, dünyadaki çoğu ülkeyi etkileyen önemli bir küresel meseledir. Düzenli göç kanallarının daralması ve düzenli göçün giderek zorlaşması ile birlikte literatürde karma göç akışı olarak ifade edilen bir durumun ortaya çıktığı, dolayısıyla salt ekonomik amaçlı ya da zorunluluktan kaynaklanan göçün ayırt edilebilmesi giderek zorlaştığı ve uluslararası kuruluşların bu söylemi kendi çıkarları etrafında işlevsel olarak kullandıklarına daha önce başlıklarda da değinilmiştir.

Özetle, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün gelinen bu aşamada bağlayıcı olmayan düzenlemelerle ve UGÖ ile işbirliğinde göçmenlerden ziyade düzenlemelerini devletlerin kalkınma programları ve piyasa gerekliliklerine göre uyumlulaştırdıklarını söylemek yanlış olmaz. Uluslararası kuruluşların geliştirdikleri stratejik ortaklıklarla zaman zaman rekabet içerisinde zaman zaman işbirliğine dayalı bir ilişki geliştirdikleri görülmektedir. Bu ilişkilerin

geliştirilmesi ve daha fazla aktörün süreçlere dahil edilmesi küresel yönetim yaklaşımının bir gereği olarak gösterilmekte ve fakat söz konusu aktörlerin ne kadar etkin rol oynadıkları ise muğlak kalmaktadır. Bu nedenle küresel yönetim içerisinde bağımsız ve etkin bir biçimde hareket edip etmedikleri sorusu daima sorulması gereken bir soru olarak kalmalıdır. Devlet egemenliği karşısında etkin söylem üretebilme gücüne sahipler mi yoksa tam tersine yaşanan dönüşümle birlikte küresel standartlar oluşturmak yerine ikili anlaşmalar ve bağlayıcı olmayan yönetim araçları ile piyasa ekonomisine mi hizmet etmektedirler? Özellikle göçmen ve mülteci rejimi ayrımı ve istenmeyen göçe ilişkin düzenlemelerde uluslararası hukukun uygulanmasında nasıl bir konum almaktadırlar? Uluslararası hukukun devlet egemenliğine etkisi tartışması sürerken küresel düzeyde bağlayıcı düzenlemeler yapılması oldukça zor görünmektedir. Bununla beraber pratikte karşılık bulmasa da küresel standart oluşturma söylemi bir biçimde devam etmektedir. Bu bağlamda Inghammar, çalışmasında özellikle belgesiz göçmen işçiler söz konusu olduğunda, gerçekten de, bir iş kanunu ve insan haklarıyla ilgili işçilerin korunması fikrine ilişkin belirli bir tartışmayı ve bu (tartışmadan doğan) fikrin, kapalı sınırlar, geri dönüş ve cezai yaptırımlar gibi göç ve ceza hukuku perspektifine nasıl müdahale ettiğini veya bundan nasıl saptığını izlemektedir (Inghammar, 2010: 195). Belgesiz göçmen işçilerin durumu, uluslararası, bölgesel ve ulusal mevzuatta açıkça ele alınmasına rağmen söz konusu mevzuatın belgesiz göçmen işçilere tam olarak uygulanması zordur (Inghammar, 2010). Bu bir dereceye kadar devlet egemenliği ile ilgilidir, ancak aynı zamanda ulusal hükümler ile uluslararası hukukun farklı alanları arasındaki uyumsuzluktan da kaynaklanmaktadır. Göç politikasındaki genel perspektif, çok sayıda belgesiz göçmenin dolaylı bir sonucu olarak, düşük vasıflı ekonomik göçü minimumda tutmaktır; ancak bu durum, pratikte ortaya çıkan resme pek uymamaktadır (Inghammar, 2010: 211).

Sonuç olarak, uzun yıllar UÇÖ'nün çeşitli birimleri ile çalışan bazı akademik gözlemciler, UÇÖ'nün işgücü piyasası düzenlemesi ve işgücü teftişinden oluşan “temel misyonunu geri alması” gerektiğini söylemektedirler (Piore ve Schrank, 2006). Göçmen işçilerle ilgili olan düzenlemeler günün gereklerine göre güncellenmemiştir. Örneğin UÇÖ'yü yöneten üçlü sistemin üçte birini oluşturan sendikalar, giderek küçülen, etkisini yitiren bir küresel güçtür (Standing, 2008:379) ve bu durum eksik ya da olumsuz temsiliyete yol

açmaktadır. Sendikaların ve işveren derneklerinin temsiliyetlerini genişletme konusundaki endişeleri, kayıt dışı sektörün çeşitliliği ile birleştiğinde, doğrudan UÇÖ’de temsil edilebilecek bir tür kayıt dışı aktörün toplu örgütlenme biçimini kurumsallaştırmayı da zorlaştırmaktadır (Lindel, 2011). UÇÖ’nün kendi tahminlerine göre, kayıt dışı ekonomi, küresel işgücünün yarısından fazlasını ve dünya çapındaki mikro ve küçük işletmelerin yüzde 90’ından fazlasını oluşturmaktadır (Jakovleski ve diğ., 2019). Dolayısıyla günümüz dünyasında organizasyona en fazla ihtiyaç duyulan alan temsiliyetten yoksun bırakılmaktadır.

UÇÖ’nün güncel sorunlara yanıt verme kabiliyetini oldukça yetersiz bulan ve eleştiren Standing, kuruluşun, devam eden küresel dönüşümün ilk aşamasının ya da küreselleşme olarak adlandırılan şeyin ortaya çıkardığı güvensizliklere ve eşitsizliklere tutarlı bir yanıt veremediğini savunmaktadır (2008: 379-380). Standing’e göre UÇÖ mültecilere ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilere bu alanda yardım ve koruma sağlayacak operasyonel uzmanlığa sahip olmadığı gibi BMMYK da işgücü göçü konularını ele almak için gereken ekonomik uzmanlığa sahip değildir ve dolayısıyla bu alanda başarılı bir gündem oluşturma yetisinden oldukça uzaktırlar. Bu durum küresel yönetim yaklaşımı bağlamında bilinçli bir tercih ve bir yönetim tekniği olarak da yorumlanabilir.

2.1.1.2.4. Küresel Yönetişim Bağlamında Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (KGKF- GFMD)

Genel olarak sivil toplum tanımında olduğu gibi göç ve kalkınma bağlamında da sivil toplumu kimin ya da neyin oluşturduğuna ilişkin muğlak bir çerçeve söz konusudur. Ancak burada bu tartışmadan ziyade KGKF’ye sivil toplumun katılımı ve bu platformun küresel göç politikalarına etkisine değinilecektir. Gerçekten de bu konudaki mevcut literature bakıldığında, foruma ilişkin çalışmaların, daha çok ulus-devletlerin ve sivil toplumun küresel göç yönetimine katılımı konusuna odaklanma eğiliminde oldukları görülmektedir (Rother, 2010). Dolayısıyla burada, forumun iddia ettiği biçimde küresel göçün yöneti(ş)iminde devletler ve sivil toplum arasında bir nitelikli bir diyalog kurulması ve sivil topluma derdini anlatabileceği bir alan açılmasının söz konusu olup olmadığının sorgulanması önemli hale gelmektedir. Bu doğrultuda

göç ve kalkınma bağlamında platformun küresel göç yönetimi içerisindeki işlevinin ne olduğu da önemlidir.

Küresel Göç ve Kalkınma Forumu 2007 yılında, göç ve kalkınma konularında küresel tartışmayı şekillendirmeye yardımcı olmak amacıyla kurulan, devlet yönetiminde (state-led), gayri resmi ve bağlayıcı olmayan bir platformdur. İlk kez 2007'de Brüksel'de toplanan Forum, hükümetler arasında bağlayıcı olmayan bir diyalog platformu niteliğindedir (Toksöz, 2014:31). Forumun kuruluş amacından da anlaşılacağı üzere çok paydaşlılığa işaret edilmektedir.³² Devletlerin uluslararası göçe tepkilerini düzenleyen normlar, rejimler ve örgütler olarak tanımlanan küresel göç yönetimi (Betts, 2011) yakın zamana kadar parçalı olduğu ve koordinasyon yetersizliği dolayısıyla eleştiriliyor olsa da (Grugel ve Piper, 2011; Kalm, 2010; Rother, 2010) devletlerin, egemenliğini sınır ötesi bir otoriteye bırakmak istememelerinden dolayı (Kalm, 2010; Newland, 2012), hedef ülkelerin uluslararası göçü yönetmek için herhangi bir tür küresel kurum yaratmaya isteklerinin olmadığı da bilinmektedir (Abella, 2013; Pellerin, 2014). Ancak olgunun küresel nitelikte olması ve ulus devletin sınırlarını aşması dolayısıyla ulus devletlerin kendi içinde çözüm getirme isteklerine rağmen 2000'li yıllar itibariyle meselenin küresel düzeyde ele alınmaya başlandığı görülmüş (Bakewell, 2008; Grugel ve Piper, 2011) ve bu doğrultuda Forum'un kuruluşu da bu dönemde söz konusu olmuştur. KGKF'nin uluslararası göç yönetimindeki yerini anlamak için, son yirmi yılda uluslararası tartışma ve işbirliği için çeşitli çerçevelerin gelişimine bakmak önemlidir (Newland, 2012). 1999 ve 2011 yılları arasında, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), göçle ilgili konuları politika gündemlerinin üst sıralarına yerleştirmiş ve bu doğrultuda birkaç üst düzey girişim (Berne Girişimi, Uluslararası Göç Küresel Komisyonu [Global Commission on International Migration-GCIM] ve UGÖ'nün Göç Üzerine Uluslararası Diyalog) söz konusu olmuştur (Newland, 2012).

³² Göç ve Kalkınma konusunda küresel bir danışma forumu oluşturma fikri, (BM) eski Genel Sekreteri Kofi Annan tarafından 2006 yılındaki BM Genel Kurulu sırasında Uluslararası Göç ve Kalkınma (HLD) üzerine ilk Yüksek Düzeyli Diyalog'da (YDD) önerildi. YDDD sırasında 140'tan fazla üye devlet, artan göç akışları karşısında önemi artan karmaşık bir ilişki olan göç ve kalkınma arasındaki etkileşimi tartışmıştır. Platformun amaçları için bkz: <https://www.gfmd.org/process/background>.

Dolayısıyla uluslararası göçün küresel bir mesele olarak ele alınmaya başlamasıyla çeşitli diyalog zeminlerinin oluşturulma çabalarının koşut ilerlediğini söylemek yanlış olmaz.

KGKF üye devletleri, sivil toplumu, göç ve kalkınma programlarını yönetmede, göçmenleri ve ailelerini desteklemede ve korumada ve daha yararlı politikaları savunmada vazgeçilmez ortaklar ve dayanak noktaları olarak kabul etmiştir (Chikezie, 2012:214). Bu çerçevede KGKF, uluslararası forumlar arasında ayırt edicidir; çünkü devletlerin önderliğinde gerçekleştirilmesine rağmen, “*sivil toplum*” temsilcilerinin katılımına olanak sağlaması nedeniyle devlet dışı aktörlerden (bazıları) için müzakere süreçlerine dahil olunması anlamında olumlu görülmektedir. Göçmen kuruluşları, göç süreçlerinin gerçekte nasıl çalıştığına dair benzersiz bir bilgi ve fikir kaynağıdır; özel işletmeler, işgücü piyasasının günlük işleyişini hükümetlerin anlamadığı bir şekilde anlar ve kamu kurumları, birçok işletmeden daha uzun vadeli ve daha geniş bir işgücü piyasası dinamikleri görüşüne sahiptir(Newland, 2012). Newland’a göre hem pratik hem de normatif nedenlerle, sivil toplum örgütlerinin, özel işletmelerin, göçmen örgütlerinin ve uzman kuruluşların görüş ve bilgi kaynakları uluslararası göçle ilgili politika tartışmalarına dahil edilmelidir (2012). Alana dair elde edilen bilgiler, sürecin yönetilmesinde önemlidir. Bu bağlamda bakıldığında, devletler için bilgiyi elde etme ve yönetme aracı olarak bu tür platformlar oldukça faydalı görünmektedir.

GKKF toplantılarında ele alınan konuların emek ve göç hareketliliği, göç ve kalkınma ilişkisi ve forumun geleceği olmak üzere üç ana ekseninde ilerlediği görülmektedir (Toksöz, 2014: 32). Forum genel olarak; hükümetler arasında göç ve kalkınmayı çevreleyen konuların tartışıldığı yıllık hükümet günleri toplantısı; aynı amaca yönelik küresel sivil toplum temsilcilerinin biraraya geldiği sivil toplum günleri (civil society days); ve sivil toplumun konsolide endişelerini devletlere iletmesi için bir fırsat olması amacıyla ortak alan (common space) olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır (Wee ve diğ., 2018). Devlet-dışı aktörlerin bu sürece katılımları ise çeşitli biçimlerde gerçekleşmektedir (Omelaniuk, 2012). Toksöz’e göre başlangıçta göçmen örgütlerinin, göçmenlerin insan haklarına gereken önemin verilmediği endişesiyle kuşkuyla yaklaştığı forum, sivil toplumun katılım ve rolünün artması ve

hükümetlerin sivil toplumla diyalog içine girmesi ile olumlu bir gelişme izlemiştir (2014:31). Ancak sivil toplumun katılımı ve forumdaki etkisi konusunda şüpheler de mevcuttur. Kimi araştırmacılar, forumun hükümetlerin kendi gündemlerinin tartışmaya açılmasına izin verildiği ve sivil topluma yeterince söz verilmeyen bir alan olarak eleştirel bir yaklaşım ortaya koymaktadırlar (Chikezie, 2012; Pécoud, 2015). Benzer biçimde Cavidan Soykan ve Nazlı Şenses 2015 yılında İstanbul'da gerçekleşen KGKF'ye sivil toplum katılımının analizini yaptıkları çalışmalarında, forumun 'kolaylaştırıcı çoktaraflılığı'nı sorgulamaktadırlar. Sivil toplumun, çok düzeyli yapı içerisinde kendi karşı-söylemlerini ne derece oluşturabildiklerine ve göçmenlerin yeterince temsil edilip edilmediğine odaklanmışlardır (Soykan ve Şenses, 2015). Araştırmacılar KGKF'nin sivil toplum günlerinin çeşitli STK'lardan ve bireysel aktivistlerden oluşan bir ağ olarak görülebilse de, göç yönetiminde muhafazakar bir statükonun sıkı bir şekilde korunduğu, yoğun bir şekilde izlenen “*davetli alan*” karakterini taşıdığını düşünmektedirler (Soykan ve Şenses, a.g.e.:10). Bu bağlamda Forum'un devletler ve devlet dışı aktörler arasında bir diyalogu kolaylaştıran tek küresel platform olduğu iddiasının aksine (Omelaniuk, 2012, s: 4-5), sürecin ev sahibi devletin sıkı kontrolünde kapalı bir 'davetli alan' olarak kaldığını iddia etmektedirler (Soykan ve Şenses, a.g.e.: 14).

KGKF'nin kapsamı, göçmenlerin hakları ve uluslararası göçle ilgili kutuplaştırıcı tartışmaları yeniden ele almakla ilgilenmeyen göç alan devletlerin rızasını kazanmak için göç ve kalkınma arasındaki ilişkiyle sınırlı tutulmuştur (Newland, 2012: 231).

“Forum tamamen gönüllü katkılarla finanse edilecektir. Yerleşik kurumların yetkileri ile çelişmemesi için mülteci ve sığınma konuları ele alınmayacaktır. Böylece gündem, sayılan kısıtlamalar dahilinde, birçok devletin çıkarlarını barındıracak kadar geniş tutulacaktır. Çeşitli yuvarlak masa tartışmaları için işbirliği de gönüllü olacaktır; ancak her zaman hem Kuzey hem de Güney'den devletleri içerecektir. Sonuçlar ve tavsiyeler bağlayıcı olmayacaktır. Toplantıların gündemini veya ürünlerini kontrol etmeye gelebilecek kurumsallaşmış bir sekreteryaya yoktur” (Newland, 2012: 232).

Böylece devletlerin görüşmek istemedikleri konuların gündeme girmesi tehlikesi de ortadan kaldırılmış olacaktır. Çünkü forumun üye devletleri, norm belirlemeden ziyade pratik çözümler ve etkili politikalar aramakla daha fazla ilgilenmektedir ve bu da yine geleneksel savunuculuk yaklaşımları için zorluklar ortaya çıkarmaktadır (Chikezie, 2012: 215). Özellikle devletlerin müzakere içinde olduğu ulusal STK'ların foruma katılım süreçleri oldukça sorunludur. Foruma katılmaya kimlerin davet edildiği daha ziyade yerleşik demokratik kültüre ve ilgili ülkedeki hükümet önceliklerine bağlıdır ve dolayısıyla devlet dışı ulusal aktörlerin gündemi şekillendirmesi için sınırlı bir alan söz konusu olmaktadır (Chikezie, 2012: 216). Stefan Rother'a göre Forum, devletlerin informel ortaklıkları teşvik etmesine izin veren bir alan (2009b) ve geleneksel bir normdan ziyade devlet ve devlet dışı aktörler arasında daha 'yumuşak' bir işbirliği biçiminin üretimini sağlayan veya standart belirleyen bir aktör olarak nitelendirilmektedir (Kalm, 2010; Martin ve Abella, 2009). Pécoud ise "*uluslararası göç anlatıları*" olarak adlandırdığı bir '*disiplin dizisi*'nden bahsederek bu anlatıların teknokratik, depolitize edilmiş ve normleştirici bir mercek aracılığıyla göçün küresel yönetişiminin idealize edilmiş bir vizyonunu sunduğunu ileri sürmektedir (Wee ve diğ., 2018: 796). Bu eleştirel bakış açısında söz konusu anlatılar, '*acı anlaşmazlıkların nesnesi olan bir konuda küresel ve uzlaşya dayalı bir söylem üretme*' amacına hizmet etmektedir (Pécoud, 2015: 4). Bu depolitize edilme süreci sivil toplumun etkinliğini ortadan kaldıracaktır.

Foruma ilişkin en önemli eleştiriler, forumun Küresel Kuzey ve Güney arasındaki eşit olmayan güç dinamiklerini yansıtan ve yeniden üreten, güç çekişmelerini gizleyen ve geçersiz kılan bir alan olmasından kaynaklanmaktadır (Wee ve diğ., 2018). Kellynn Wee ve diğ., ise Pécoud kadar keskin bir eleştirel yaklaşımdan ziyade sivil toplum için "*counter hegemony*" (karşı hegemonya) oluşturulabilecek küçük alanlar oluşabileceğini düşünmektedirler (2018). Foruma olumlu yaklaşanlar, bu tür bir güven ve fikir birliği oluşturma çerçevesi olarak en büyük vaadi sağlayan mevcut sürecin Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (KGKF-GFMD) olduğunu ifade etmektedirler (Omelandiuk, 2012). Forum, tartışma ve istişareye imkan sağlaması ve farklı çıkarlara sahip olduğu düşünülen farklı aktörleri biraraya getirmesi bakımından hibrit bir alan olarak görülebilir. Bu açıdan bakıldığında bir fırsat alanı da yaratılması söz konusu olabilir. Açıktır ki, devletler tek başına hareket edemez ve bu

uygulamanın çoğu devlet dışı aktörlerin aktif katılımını gerektirir (Chikezie, 2013: 215). Ancak güç ilişkileri perspektifinden bakıldığında forumu domine eden aktörlerin sivil toplum içinden çıkmadığı görülmektedir. Öncelikle Forum, devlet liderliğinde toplanmaktadır ve hükümetler arasında yapıcı bir diyalogun kolaylaştırılması amacını taşımaktadır. Bununla birlikte, Forum'un bir diğer önemli amacı, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde politika ve kurum oluşturmada tutarlılığı artırmaktır ve sivil toplum aktörleri bu amaca ulaşılmasında önemli katkıda bulunanlar ve ortaklar olarak kabul edilmektedir. Ancak pratikte sivil toplumun bu süreç içerisindeki etkinliği kuşkuludur. Manila'daki 2008 Forumu'nda, hükümet temsilcileri ile sivil toplum delegelerinin katılabilecekleri gönüllü bir (interface) ortak oturum başlatılmıştı; ancak bu etkinliğin sadece bir vitrin olduğu ortaya çıkmıştır (Rother, 2009a: 103). Benzer şekilde, Atina'daki 2009 Forumu'ndaki ortak oturum, sivil toplum temsilcileri tarafından fazla dışlayıcı olduğu ve şeffaf olmadığı için eleştirilmiştir (Rother, 2010: 163). Bu bağlamda KGKF, çoğunlukla teknokratların en iyi uygulamalar ve uygulanabilir çözümler hakkındaki fikirlerini paylaşmasına olanak tanıyan ılımlı bir forum olarak nitelendirilmektedir (Roldan ve Gasper, 2010).

Hükümetlerin özellikle iç politikada halkı ikna edebilmelerinde göçün kalkınma ile ilintilendirilmesi önemli görülmektedir. Ancak göç ve kalkınma ilişkisinde göçmen odaklı bir yaklaşımdan söz edilemediği görülmektedir. Bu bağlamda göçün kalkınma ile birlikte anılıyor olması da forumun handikaplarından biridir. Göç ve kalkınma ilişkisinin, dünyanın en yoksul halklarına yardım yükümlülüklerinden kaçınmaya çalışan, giderek cimrileşmiş gelişmiş ülkeler tarafından planlanmış bir oyalama taktiği olduğu şüphesi üzerine kurulan göç ve kalkınma yapısına karşı bazı çevrelerde kararlı bir direniş bulunmaktadır (Chikezie, 2012:220). Ayrıca, neyin işe yaradığına ve programların ve politikaların kalkınmaya etkisine dair daha somut kanıtlar olmadan, göç ve kalkınma denklemindeki kalkınma faktörü daha çok umut, varsayım ve beklenti ile karakterize edilmeye devam edecektir (Chikezie, a.g.e.: 221).

Devlet dışı aktörler, forumdaki tartışmaların odak noktası olan tavsiyelerin, en iyi uygulamaların vb. uygulanmasında zorunlu olarak kritik roller oynamaktadır. Bu bağlamda

devletler sivil toplumu süreçten tamamen dışlayamazlar (Newland (2012); ancak bu platformu kendi meşruiyetlerini pekiştirmek ve gündemlerini dikte etmek için kullanacaklardır. 2010 Küresel Göç ve Kalkınma Forumu'nda belirtildiği gibi, göçmenlerin tarım, inşaat ve hizmetler gibi önemli büyüme sektörlerine katılımı, nüfusun refahına önemli ölçüde katkıda bulunmaktadır ve genellikle düşük ücretli çocukların ve yaşlıların ev işleri ve bakımı, göçmenlerin göç yelpazesinin her iki ucundaki ailelerin refahına temel bir katkısıdır. (GFMD 2010: 5). Emek ithal eden ülkelerin uzun yıllar direnmelerine rağmen 2000'li yılların ortalarından itibaren bu tür platformlar aracılığıyla göç veren ülkelerle görüşmeye başlamaları da (De Haas ve diğ., 2019) bu gerçekliğin bir sonucu olarak görülebilir. Ancak yine de finans, ticaret ve diğer pek çok uluslararası işbirliği alanında düzenleyici çerçevelerin önemli hale geldiği bir zamanda, *küresel göç yönetişimi* zayıf kalmaktadır. Örneğin dünya uluslarının çoğu – ve özellikle işgücü ithalatçıları – 1990 tarihli Göçmen İşçilerin ve Aile Üyelerinin Haklarına İlişkin Sözleşmeyi ve daha önceki ILO Sözleşmelerini imzalamayı reddetmiştir (De Haas ve diğ., a.g.e.). Buradan da devletlerin daha resmi bir işbirliğine ve göç yönetişimi için bağlayıcı bir çok taraflı kurumsal ve normatif çerçeve oluşturma konusundaki bu genel isteksizliğinin bir sonucu olarak, gelecekte KGKF benzeri gevşek yapılı, BM dışı aktörlerin hüküm sürmesi beklenebilir (Piper, 2015: 792).

Devletlerin, göçle ilgili uluslararası işbirliğinin amacı ve kapsamı konusunda henüz bir fikir birliğine varamamış olsalar da bazı ortak sorunlar ve ihtiyaçları kabul etmeye başlamış olmaları, KGKF gibi platformların devam edeceğine işaret etmektedir. Ancak bununla birlikte bu platformların esasında neye ve kime hizmet ettikleri ile ilgili eleştirel sorgulamaların da devam edeceği görülmektedir. Mevcut yapıları itibarıyla bu tür platformlar güç ilişkileri bağlamında küresel kapitalist sisteme entegre olmuş ulus devletler için işlevsel bir alan sağlamaktadır. Forumun finansmanını sağlayan, gündemini belirleyen ve devlet dışındaki aktörleri “*davet eden*” devletlerin bu güç ilişkisi içerisindeki pozisyonunun güçlü olan taraf olduğu açıktır. Bunun yanı sıra sivil toplumun her ülkede farklı gelişim süreci sergilediği, o ülkenin demokratik yapısıyla doğrudan ilgili olduğu ve birbiri içinde de farklılaşan çıkarlara sahip aktörler oldukları düşünüldüğünde küresel göçün yönetilmesindeki rolleri ve etkinliklerinin sorgulanmasının elzem olduğu anlaşılmaktadır. İzleyen bölümde Türkiye'nin

göç ve göç idaresi tarihine etki eden siyasi ve ekonomik gelişmeler de bu yaklaşım çerçevesinde irdelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN GÖÇ TARİHİNE KISA BİR BAKIŞ

1. GÖÇ POLİTİKALARININ OLUŞUMUNA ETKİ EDEN SİYASİ VE EKONOMİK GELİŞMELER

Modern ulus-devletlerin kuruluşu sonrası, modernite tartışmaları bağlamında ekonomi, siyaset, din ve kültür gibi pek çok alandaki dönüşüm sürecine işaret eden bir modern göç tarihi yazınının ortaya çıktığını görürüz. Ulus devletler kendi akılcı yaklaşımları çerçevesinde modernleşme projelerini hayata geçirmeye çalışırken göç ve göçmen politikaları da bu süreçten etkilenerek şekillenmiştir. Modern anlamda ulus-devletlerin henüz oluşmadığı, bireyin özgür olmadığı ve modern yurttaşlık haklarının yerleşmediği bütün geleneksel toplumlarda göçün zorunlu ve denetimli olduğu bilinmektedir (Tekeli, 2015: 19-22). Ancak modern ulus devletin kuruluşu sonrasında da göçün bu niteliği devam etmekle birlikte farklı göç tipleri de ortaya çıkmıştır. Doğası itibariyle uluslararası göç, devletler ve hükümetler için hem iç hem dış politika süreçlerinde önemli bir siyaset ve siyasa alanı olagelmıştır. Bu bağlamda;

“Birbirleri arasında güç ilişkisi olan aktörlerin ilişkilerinin yönetiminin sağlanması ve bunlarla ilgili karar alma süreçleri” siyaset alanını tanımlarken, bu “yönetimin sağlanmasının ve kararların gerçekleştirilmesinin araçları olan somut ve planlanan her etkinlik de siyasa olarak ifade edebilir” (İçduygu ve diğ.; 2014: 65)

Söz konusu bu siyaset ve siyasa alanlarında ise güç ilişkileri temelinde şekillenen bir göç rejimi ortaya çıkmaktadır. Türkiye’nin göç rejiminin oluşumunu tarihsel olarak izlemeye çalıştığımız tezin bu bölümünde Türkiye’nin göç ve göçmen siyaseti ve siyasaları, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönem içerisinde ele alınmaktadır.

Türkiye'nin göç rejiminin oluşumu, Türkiye'ye yönelen göçler ve göçlerin niteliği ile paralel biçimde seyretmiştir. Tarihsel süreçte yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal gelişmeler ile devletin ideolojisine bağlı olarak nüfus hareketlerinin kontrol edildiği ve düzenlendiği görülmektedir.

Türkiye'nin ekonomik ve siyasi tarihini ele alan çalışmalara baktığımızda benzer noktalardan hareketle benzer bir dönemselleştirmeye gidildiği görülmektedir (Kazgan, 2006; Kepenek ve Yentürk, 2007; Alpkaya ve Duru, 2014). Türkiye'ye yönelen göçleri ele alan çeşitli çalışmalarda da ufak ayrımlar bulunsa da oldukça benzeşen bir dönemselleştirme söz konusu olduğu ve bu anlamda literatürde bir fikir birliğinin olduğu görülmektedir.

Osmanlı sonrası Cumhuriyetin kuruluşu ile devam eden süreçte dönemselleştirmenin genel olarak erken cumhuriyet döneminden başlatılıp çok partili döneme geçiş ve hemen sonrasına kadar uzanan 1950'li yıllara dayandırıldığı, 1950 ve 1980 arası ile 1980 sonrasında günümüze olmak üzere kabaca üç dönem olarak ele alındığı görülmektedir (İçduygu, 2010; İçduygu ve Sirkeci, 1998; Abadan-Unat, 2006; Kirişçi,1998; Tekeli, 1990). 2011'de başlayan Suriye Göçü sonrası güncel çalışmalarda bu dönemselleştirmede söz konusu kitlesel göçün Türkiye göç tarihindeki etkisi ve önemi dolayısıyla bir dönüm noktası olarak güncel dönemselleştirmelerde yer aldığını görmekteyiz (Danış, 2004).

Ahmet İçduygu, Türkiye'deki modernite/ulus-devlet ve uluslararası göç ilişkisini üç farklı tarihsel dönem içerisinde değerlendirir: 1950, 1950-1980, ve 1980'den bugüne dek uzanan süreç olmak üzere (İçduygu ve diğ.; 2014: 48). Bu ayrımında cumhuriyetin kuruluş yıllarından 1950'li yıllara kadar olan dönem ulus devlet inşası bağlamında ele alınırken daha sonra gerçekleşen siyasi ve ekonomik gelişmelerle birlikte göçün niteliğinin de değişmesiyle ekonomik temelli "emek göçü" bağlamında bir dönemselleştirmeye gidilmiştir. Birçok

çalışmada bu dönemin 1950-1980 arası olarak belirtildiği görülmektedir (Özbay, 2015; İçduygu ve Kirişçi, 2009; Abadan-Unat, 2006; Kaya ve Kentel, 2005).

1980 yılına gelindiğinde ise küreselleşmenin artan etkisinin her alanda görülmesi sonucu göç politikalarının da etkilendiği ve 1980 yılının bu anlamda bir eşik olarak kabul edildiği görülmektedir (Özbay, 2015; İçduygu ve Kirişçi, 2009; Kaya ve Kentel, 2005).

Özellikle Sovyetlerin dağılması ve soğuk savaşın sona ermesi ile ortaya çıkan yeni ulus- devletlerin sebep olduğu siyasi değişimlerle birlikte 1990'lar boyunca farklı nitelikte göçlerin ortaya çıkmaya başladığı, Türkiye'nin de göç tarihinde yeni tartışmaların ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Transit göç, mekik göçü gibi kavramlar bu dönemin çalışmalarında sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. 2000'li yıllara gelindiğindeyse artık göç yazını küreselleşme bağlamında çok aktörlülük ve yönetişim gibi kavramlar etrafında tartışılmaya ve şekillenmeye devam etmiştir.

2000 sonrası dönemde Türkiye'nin göç tarihi açısından iki önemli gelişme 2005 yılından itibaren yoğunlaşan AB uyum süreci kapsamındaki gelişmeler ve mevzuat ve kurumsallaşma süreci ile 2011 yılında patlak veren Suriye Krizi ile birlikte yaşanan kitlesel zorunlu göç olmuştur. Bu iki gelişmenin önemli birer dönüm noktası kabul edilerek güncel dönemselleştirmelerde yer aldığı görülmektedir.

Bu çalışmada da dönemler benzer bakış açısıyla ele alınmış ve göç politikaları oluşumundaki süreklilik ve kopuşlar bu çerçevede izlenmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda modern Türkiye'nin göç tarihi, ulus devlet inşa süreci olarak nitelenen 1923-1950 arası dönem; göç veren ülke olarak Türkiye: 1950-1980 arası dönem; küreselleşmenin etkileri ile şekillenen 1980-2000 arası dönem; AB'ye uyum ve kurumsallaşma çabaları: 2000-2011 arası dönem ve Suriye göçü sonrası 2011'den günümüze kadar olan dönem olmak üzere ele alınacaktır.

1.1. Ulus Devletin İnşasında Göç Politikalarının İşlevselliği: 1923-1950 Arası Dönem

Yirminci yüzyılın ilk yarısına, büyük ölçüde zorunlu göç dalgaları üreten ve hem Avrupa hem de Avrupa'nın ötesinde halkların karışmasını sağlayan devlet ve ulus inşası damgasını vurmuştur (Marcus, 1985). Birinci Dünya Savaşı sonrasında ise göç, uluslararası siyasetin önemli bir parçası haline gelmiştir (Macar, 2015: 173).

Bu gelişmeye paralel biçimde Osmanlı İmparatorluğu'nun sona ermesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu takip eden ilk yirmi yılda, ülkenin gayrimüslim azınlık nüfusu kitlesel göç yaşamıştır (İçduygu ve Kirişçi, 2009: 2). Modern Türkiye tarihinde ulus-devlet yaratma çabası yirminci yüzyılın başında yürütülmeye başlanan modernite projesi ile iç içe giren süreçlerdir (Keyman ve İçduygu, 2005). Ancak göç politikalarının şekillenmesi ve mevcut göç rejiminin oluşum sürecine etki eden faktörleri, salt ulus-devlet inşa sürecinde nüfusun homojenleştirilmesine bağlamak indirgemeci bir yaklaşım olacaktır. Bu nedenle göç politikalarının ulus-devlet inşasında nüfusun homojenleştirilmesinde önemli bir işlevsel araç olarak kullanılması yanı sıra bu amaç dışındaki diğer ekonomik, siyasi ve sosyal faktörlerin de var olduğunu belirtmek gerekir.

Cumhuriyetin kuruluşu öncesinde başlayan ve kuruluş sonrası devam eden süreçte, ülkedeki Müslüman olmayan nüfus gönderilirken imparatorluk dağılınca yeni Cumhuriyetin sınırları dışında kalan ancak Türk soylu ve Müslüman olanların Türkiye'ye dönüşü gerçekleşmiştir. 1923-1926 yılları arasında 189.916 Rum Anadolu'dan Yunanistan'a, 355.635 Türk Yunanistan'dan Türkiye'ye taşınmıştır (Tekeli, 1990: 10-11). Ayrıca, bir kısmı Cumhuriyetin kurulmasından önceye dayanan Türk soylu olanların göçünün büyük çoğunluğu Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya gibi Balkan ülkelerinden gerçekleşirken 85 kalan küçük bir kısmının ise Türkistan'dan geldiği bilinmektedir (Geray, 1971:12). Bu dönemde göçe ilişkin net sayılarla ilgili tereddütler olsa da 1923-1950 yılları arasında

Bulgaristan, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya olmak üzere çeşitli Balkan ülkelerinden yaklaşık 850 000 kişinin Türkiye'ye göç ettiği belirtilmektedir (Kirişçi, 2000: 8).

1923 yılında imzalanan Lozan Antlaşması'nın mübadelenin önünü açan bir niteliğe sahip olması dolayısıyla Türkiye'nin göç tarihinde önemli bir rolü bulunmaktadır. Türk-Yunan nüfus mübadelesi aslında bir nüfus değişiminden çok nüfusun homojenleştirilmesine hizmet eden bir nitelik taşır. Antlaşma uyarınca Türk tarafında yaşayan Rum-Ortodoks dinine mensup Türk uyrukları ile Yunan tarafında yaşayan Müslüman Yunan'ların zorunlu olarak yer değiştirmeleri kararlaştırılmıştır (Tekeli, 1990: 50). İstanbul Rumları, Gökçeada ve Bozcaada Rumları ile Batı Trakya Müslümanları ise bu kararın dışında tutulmuşlardır (Tekeli, 1990). İstanbul da 1912 Belediye sınırları baz alınarak mübadele dışında tutulmuş, bugün Erenköy'de yaşayan Rumlar kalırken, Bostancı'da yaşayan Rumlar zorunlu göçe tabi tutulmuştur. Bahsedilen nüfus değişimini gerçekleştirmek için 13 Ekim 1923'de bir "Mübadele İmar ve İskân Vekaleti" kurularak hem yeni hem de 1912 sonrasında gelenlerin iskân işlemlerinin tamamlanması planlanmıştı (Tekeli, 1990). Özel harcama yetkisi ile donatılan bu bakanlık iki yıl çalıştıktan sonra Aralık 1925'te görevleri Dahiliye Vekaleti'ne bağlı "İskân Umum Müdürlüğü'ne devredilmiştir (Tekeli, 1990: 49-50).

Söz konusu göç ile 500.000'i Yunanistan'dan Türkiye'ye gelen Yunanistan uyruklu Müslümanlar olmak üzere yaklaşık 1.700.000 kişinin zorunlu olarak yer değiştirmek durumunda kaldığı belirtilmektedir (Arı, 1995; Hirschon 2003a: 15, 2003b: 3). Bu antlaşma ile tarihi süreçte ilk defa zorunlu olarak yerinden etme Uluslararası Hukuk çerçevesinde meşru bir zemine oturtulmuştur (Zürcher, 2003).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonraki dönemlerde müslüman olmayanların sayısının 3 milyonun altına düştüğü görülmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014: 54). Keyder bu durumu; "savaştan önce, Türkiye'de yaşayan her beş kişiden biri müslüman değildi, savaştan sonra kırk kişiden sadece biri müslüman değildi" diyerek dile getirmektedir (1987:79). Bu bağlamda Türkiye'nin yürüttüğü göç politikalarının önemli ölçüde homojen nüfus oluşturulması sürecine hizmet ettiği görülmektedir. Ancak 1927 yılında yapılan sayımda ülke

nüfusunun 13.648.270 olduğu göz önüne alındığında, göçmenlerin özellikle savaş sonrası nüfusu takviye edici bir niteliğinin de olduğu görülmektedir (Karpaz, 2010).

Göçmenlerin gelişi aslında Anadolu'da tarım yapılmayan ya da terk edilmiş bölgelerde tarımın canlandırılması konusunda önemli bir katkı sağlamıştır. Köy hizmetleri Genel Müdürlüğünün verilerine göre 1923-1949 yılları arasında toplamda 825.000 kişi göç etmiştir. Ayrıca tarım alanında kullanılan o dönem için yeni sayılabilecek bazı gelişmelerin göçmenlerin gelişi ile birlikte kullanılmaya başlandığı görülmektedir (Geray, 1971). Bu durum, nüfusun homojenleştirilmesi amacının yanında yetişmiş işgücüne duyulan ihtiyacın karşılanmasını da içeren daha geniş kapsamlı bir amaç olduğunu göstermektedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak 1950'lilere gelinceye kadar nüfus hareketliliği hem göç alma hem de göç verme olmak üzere devam etmiştir. İzleyen başlıkta detaylı olarak değinilecek olan 1950 sonrasında 1990'lara kadar olan dönem içerisinde yaklaşık 880.000 göçmenin Türkiye'ye göç etmek durumunda kaldığına işaret eden Ayhan, bunun İkinci Dünya Savaşından sonra siyasi baskılar sonucu ortaya çıkan en büyük göç hareketi olduğunu belirtmektedir (Ayhan, 2019: 114).

Bu dönemde gerçekleşen hareketlilik ve göçmenlere ilişkin her türlü düzenleme 1934 tarihli 2510 Sayılı İskan Kanunu kapsamında gerçekleşmiştir. 1934 yılında çıkartılan 2510 sayılı yasa ile Hükümetin bu konudaki yetkileri daha geniş hale getirilmiş ve hükümetçe yapılacak bir programa göre Türk kültürüne bağlılık açısından nüfusun mekânsal yayılımının düzeltilmesi görevi Dahiliye Vekaletine (İçişleri Bakanlığı) verilmiştir (Tekeli, 1990: 60-61). Gelen göçmenler bu kanun çerçevesinde yerleştirilmiş, kanuna göre yerleşmek amacıyla gelmek isteyen, Türk soyundan ve Türk Kültürüne bağlı olanlar (Erder, 2007:9) Dahiliye Vekaleti'nin emri ile kabul edilmişlerdir (Hirschon, 2005, Tekeli, 1990).

1934 tarihli bu kanun, göçmeni Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelen ve İskân Kanunu'na göre

kabul olunan kişiler” olarak tanımlamış (İskân Kanunu, 1934, md. 3,) ve 4. maddede ise Türk soyundan ve kültüründen olmayan kişilerin göçmen olarak kabul edilemeyeceği belirtilmiştir (İskan Kanunu, 1934, md.4). İskan Kanunu, soydaşlığa bağlı bir vatandaşlık hakkı elde etme düzenlemesi içerdiğinden bu dönemde gelen Türk soylu ve müslüman göçmenlerin çok daha kolay biçimde vatandaşlık elde ettiği görülmektedir (Kirişçi, 1995: 61). Her ne kadar etnik ve dini yönden homojenleştirme amaçlandıysa da gelenlerin farklı etnik kökenden oldukları ancak müslüman olmanın ortak özellik olduğu görülmektedir (Çağaptay, 2002).

Yine bu kanun kapsamında göçmen olarak gelmek isteyenlerden iskân yardımı istemeyenler istedikleri yerlere yerleşebilecekken iskân yardımı isteyenler ise devletin gösterdiği alanlara yerleşeceklerdi (Tekeli, 1990: 11). Türk ırkından olmayanlar ise hükümetten iskân yardımı istemeseler bile hükümetin göstereceği yerlerde oturacaklar, hükümetten izin almadan yerlerini değiştiremeyeceklerdi. Gelenlerin çoğunluğu iskân yardımından yararlanmayı istemişlerdir. (Tekeli, 1990:11). İskan kanunu bu göçmenleri birer birey olmaktan ziyade gruplar şeklinde düşünmüş ve ona göre düzenlemeler yapılmıştır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014).

Göç ve sığınma ile ilgili temel nitelikteki düzenlemelerin yakın tarihe kadar 1934 tarihli İskan Kanunu çerçevesinde yürütüldüğü görülmektedir. İskan Kanunu, göçmenlik statüsü ve vatandaşlık konularında soydaşlığa yaptığı vurgu ile ulus devlet inşası ve bu bağlamda nüfusun homojenleştirilmesi sürecinde önemli bir işlevselliğe sahip olmuştur. Göçmen ve mülteci kabul edilecekler ve kabul edilmeyecekler arasında Türk soylu olmaya bağlanan bir ayrımı içeren bir düzenlemedir. Kanun, 2006 yılında yapılan düzenlemede de söz konusu niteliğini korumaya devam ederek vatandaşlık elde edilmesi sürecindeki konusundaki katı tutumunu korumaktadır (Toksöz, Erdoğan ve Kaşka, 2012:17). Bu bağlamda iskân kavramının uygulamadaki işlevselliğine bakıldığında, insanların farklı türlerdeki yerleşim merkezlerinde, yaşamlarını toplu ya da dağınık sürdürmeleri şeklinde tanımlanan yerleşme kavramından çok daha geniş kapsamlı olduğu ve toplumsal ve siyasal örgütlenmenin ortaya çıkışı ile tarihlendirebileceğimiz bu olgunun, aynı zamanda da yöntem bakımından değişik

usulleri bünyesinde barındıran politik düzenlemeler bütünü olduğu görülmektedir (İnan, 2016: 12).

1.1.1. Cumhuriyetin İlk Yıllarında Gerçekleşen Diğer Göçler: Türk Soylu ve Müslüman Olmayanların Hareketliliği

Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesini takip eden dönemde gerçekleşen ve Cumhuriyetin ilk yıllarında da etkisi devam etmiş olan Türkiye'ye yönelen ve göçmenlerin niteliği itibariyle farklılaşan bir göç hareketi de 1917 yılında yaşanan Bolşevik İhtilali sonrası yeni rejimin muhalifleri olan Beyaz Rusların Rusya'dan Türkiye'ye gerçekleştirdikleri göçtür (Utugauri, 2015).

1918'den itibaren başlayan bu göç süreci boyunca Rusya'dan tam olarak ne kadar göçmenin Türkiye'ye geldiğine ilişkin kesin bilgiler olmasa da Deleon, çeşitli çalışmalarda 40 bin ile 200 bin arasında değişen sayılardan bahsedildiğini belirtmektedir (Deleon, 2003: 15). Cumhuriyet kurulduktan sonra Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçenler olduğu da bilinmekte ve fakat bunların sayıları ile ilgili de kesin bilgilere ulaşılamamaktadır. Türk vatandaşları ile evlilik ve din değiştirme gibi yollarla (Bakar, 2015) vatandaşlığa geçip kalıcı olan Rusların sayısının toplamda 15 bin kadar olduğunu belirten araştırmalar mevcuttur (Göçmen, 2018: 215).

İstanbul'a 1918 ile 1922 yılları arasında yaklaşık 200 bine yakın olduğu düşünülen Rus göçmen gelmesine rağmen (Büyükcinal, 2006), kalıcı olanların sayısının düşük kalmasının nedeni olarak özellikle Cumhuriyet'in kurulmasını takip eden yıllarda Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin Bolşevik Rusyası ile olumlu ilişkiler kurmasının, Türkiye'deki Rusları tedirgin etmesi dolayısıyla (Bakar, 2015: 282) bunların zamanla Türkiye'den ayrılarak Estonya, Cezayir, Bulgaristan, Sırbistan, Romanya, Brezilya, gibi ülkelere dağılması gösterilmektedir. Kimi kaynaklara göre İstanbul'daki Rus nüfus 1930 yılı sonunda 2000'in altına düşerken kimilerine göre ise bu sayı 1930'lu yıllar itibariyle 5000 civarına gerilemiştir (Bakar, 2015: 291). Bu duruma etki eden bir başka önemli etmenin de Türkiye Göç Politikası'nın vatandaşlık

elde etmede getirdiği katı kan bağı kuralı olmuş olabileceği göz ardı edilmemelidir. 1932 tarihli ve 2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun ile yabancıların yapabilecekleri işlere sınırlamalar getirilmesiyle bu yöndeki düzenlemeyi pekiştiren bir adımın atılmış olması da Türk soylu olmayanların vatandaşlık hakkına erişimleri ve kalıcılaşmaları önünde engel oluşturmuştur (Pusch, 2010: 75-88).

Rusların, 1918-1920 yıllarında ilk yerleştikleri semt Beyoğlu olmuştur ve marangozluk, terzilik, çocuk bakıcılığı, şarkıcılık, ressamlık, eczacılık, şoförlük gibi çok çeşitli işlerde çalışmışlardır (Bakar, 2015). İstanbul’un çeşitli semtlerinde restoranlar ve dükkânlar açarak şehrin sosyal hayatını renklendirmenin yanı sıra müzik, dans ve diğer sanat alanlarında şehrin kültürel hayatının gelişimine katkı yapmış, Rus kültürünün İstanbul’un günlük yaşantısında yer edinmesini sağlamışlardır (Çağaç ve Öztürk, 2018: 23).

Türkiye’nin göç tarihindeki önemli gelişmelerden biri de 2. Dünya Savaşı öncesinde Almanya’da başlayan ve Avrupa’ya yayılan ırkçı hareketler sonrası ortaya çıkan zorunlu göç dalgasıdır. Bu süreçle birlikte Alman işgali altındaki Avrupa’nın çeşitli ülkelerinden 100 bine yakın Yahudi’nin Türkiye’ye gelmesi ile Türkiye bir sığınma ülkesi olmuştur (Kirişçi, 2007). Geçici sığınmacı olarak gelen Yahudiler, daha sonra Filistin ve İsrail’e dönmüşler; ancak söz konusu dönemde Türkiye’nin özellikle bilim alanına katkıları dolayısıyla ülkenin göç tarihinde önemli bir yer edinmişlerdir (Kirişçi, 2007).

Mart 1933’te Yahudi ve zulüm gören diğer Alman bilim insanlarına, bu tür sığınmacıları kabul etmeye hazır ülkelerde güvenli istihdam sağlayarak yardım etmek için, Alman Bilim İnsanları için Acil Yardım Örgütü (Notgemeinschaft Deutscher Wissenschaftler im Ausland) kurulmuştur (Sofracı, 2018: 96). Bu dönemde Nasyonal Sosyalist Almanya’yı terk etmeye zorlanan birçok bilim insanı ABD ve İngiltere gibi ülkelerin yanı sıra Türkiye’ye de göç etmişlerdir. Özellikle 1933 yılından itibaren gerek Nazi dönemi Almanyası’ndan kendi rızası ile gelen gerekse de başka ülkelerden getirtilen önemli sayıda akademisyen

bulunmaktadır (Schwartz, 2003:15). O yılda 38 Ordinaryüs profesör (daha sonra kaldırılan profesörlük sonrası unvanı), 4 Profesör, 43 Asistan, olmak üzere toplam 85 bilim adamı İstanbul Üniversitesi'nde göreve başlamışlardır (Sofracı, 2018: 97). Bir başka çalışmaya göre ise 64'ü hekim olan 200 kadar bilim insanı 1933'ten 1945'e kadar itibaren Türkiye'ye göç etmişlerdir (Erichsen, 1998: 6).

Bu göç kapsamında gelenlerin sayısı görece az olmasına rağmen Türkiye tarihinde önemli etkileri olan bir göç niteliği taşımaktadır. Bilim transferi projeleriyle Avrupa'dan gelen bu bilim insanlarının her türlü mesleki ve teknik bilgisi ve alanlarında gerçekleşen gelişmelerin Türkiye'ye aktarılması mümkün olmuştur (Erichsen, a.g.e.: 7). Her branştan göçmen bilim adamları 1933'ten itibaren yeni kurulan Türk sanat ve bilim kurumlarında görev üstlenmişlerdir. Bu dönemde Türkiye dışardan göç almaya devam ederken genellikle dışarıya kitle halinde büyük göç vermemiştir (Tekeli, 1990: 61). Yalnız İsrail devletinin oluşmasından sonra Türkiyeli Yahudilerin özellikle alt gelir diliminde bulunanların kitle halinde bir göçü olmuş ve 1948-1950 yıllarında 30.352 kişi İsrail'e gitmiştir (Tekeli, 1990: 61). Bu yıldan sonra yavaşlayan akım sonucu göçmen sayısı 1954 yılına kadar ancak 31.594'e yükselmiş ve durmuştur (Tekeli, 1990:57).

Sonuç olarak erken cumhuriyet dönemi yılları ve ulus-devlet inşa sürecinde göç politikalarının ekonomik, siyasi ve sosyal alanları düzenlemenin işlevsel bir aracı olarak kullanıldığını söylemek yanlış olmaz. Bu bağlamda dönemin koşulları, savaş sonrası yeniden yapılanma süreçlerinde göç politikaları oldukça pratik anlamlar taşımış ve işlevsel bir düzenleme aracı olarak kullanılmıştır. Devlet, farklı etnik kökene ve farklı dine mensup göçmenlere kapılarını açmakla beraber bu kişilerin vatandaşlığa geçmelerini sağlayacak tam mülteci statüsü verme konusunda son derece sıkı politikalar izleyerek bu konudaki katı tutumunu korumuştur (İçduygu ve diğ., 2014; Kirişçi ve Karaca, 2015). Savaş sonrası zorunlu göçlerin döneme damgasını vurduğu ve nüfus hareketlerini kontrol ve düzenleme kapsamında ulus devlete zarar verebilecek her türlü gelişmenin önlenmesi refleksiyle nüfusun homojenleştirilmesi (Kirişçi, 1998; İçduygu, 2010; Erder, 2007) hedefi, politikaların

şekillenmesinde en belirleyiciliği faktör olmasının yanı sıra yeni kurulan devletin yetişmiş işgücüne olan ihtiyacı, bilim ve teknik alanında gelişmeyi sağlayacak eğitimli insanlara duyulan ihtiyaç gibi sebepler de göç politikalarının ve dolayısıyla göç rejiminin oluşumunda önemli unsurlar olmuştur.

1.2. Göç Veren Ülke Olarak Türkiye: 1950-1980 Arası Dönem

Türkiye'nin göç tarihi dönemselleştirmesinde 1950'li yıllar Türkiye'nin geçirdiği siyasal ve ekonomik dönüşümle birlikte kırdan kente göçün yoğunlaştığı, bu durumun ortaya çıkardığı tarımdan kopuş ve kentlerde artan nüfusun işsizliği sorunu gibi sebepler dönemin hem iç hem de dış göç politikaları üzerinde etkili olmuştur. 1950-1980 dönemi, Türkiye'de ulus-devlet inşasının yerel boyut kazanarak devam ettiği bir dönem olmuştur (İçduygu ve Aksel, 2013: 172). Sanayileşme sürecine paralel olarak kırdan kente göçlerin başladığı ve bunun yanı sıra Türkiye kökenlilerin 1960'larda Avrupa'da çalışmak amacıyla yoğun bir şekilde göç ederken 1980'lerde Türkiye'nin komşusu olan devletlerde meydana gelen iç karışıklıklar, rejim değişiklikleri ve istikrarsızlık gibi nedenlerle Türk ve Müslüman olmayanlardan da Türkiye'ye göçünün gerçekleştiği bir dönem olmuştur (İçduygu, 2015:3).

1.2.1. Türkiye'den Avrupa'ya Yönelen İşgücü Göçü

1950'li yıllar Demokrat Parti hükümetleri, tarıma dayalı kalkınma amacıyla hareket etmiş ve bu doğrultuda sanayileşmeden uzaklaşarak ve Marshall Planı yardımlarını kullanarak çok sayıda traktör ithal etmeyi ve tarımın genişlemesi için kredi yaratmayı tercih etmiştir (İçduygu ve diğ., 2014: 177-178). Ancak bu dönemde sanayi büyümesine gereken önem verilmediği ve tarımda da yeterli istihdam sağlanamadığı için kırdan kopuşlar ve kente yönelen bir iç göç dalgasıyla tetiklenen yoğun bir kentsel işsizlik ortaya çıkmıştır. 1960'lı yıllarla birlikte uygulamaya konulan kalkınma planlarında nüfus artışı ve işsizlik sorununa ilişkin çeşitli hedefler ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik önerilere yer verilmiştir. Bu bağlamda 1960'lı yılların başından itibaren Türkiye'nin uluslararası göç pazarında yeni konumlar edinmeye başlayan bir ülke niteliği kazandığı görülmektedir (İçduygu ve diğ., 2014: 211).

Kapitalizmin üretim modellerinin yaygınlaşmasıyla birlikte çevre ülkelerdeki işgücü fazlası ile sanayileşen merkez ülkelerin emek talebi karşılanmaya başlamıştır (Castles ve Kosack,1985; Portes ve Bach, 1985). Gelişmiş ülkelerin ihtiyaç duyduğu bu işgücünü, çevre ülkelerden karşılamaya çalışması, Türkiye’den de diğer ülkelere göç hareketliliğine neden olmuştur (Kirişçi, 2012, s.65). Böylece tarihinde ilk defa Türkiye, Avrupa’daki sanayileşmiş ülkelerin işgücü ihtiyacını karşılamak üzere Türk vatandaşlarının kitlesel göçüne şahitlik etmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013: 172).

Avrupa’nın talep ettiği işgücü ihtiyacının karşılanmasına yönelik göç hareketlerini düzenlemek için ilk olarak Almanya ile 30 Ekim 1961 tarihinde işgücü gönderme anlaşması imzalanmıştır. İzleyen dönemlerde 1964 yılında Avusturya, Belçika, Hollanda; 1965 yılında Fransa; 1967 yılında İsviçre ile işgücü göçlerini düzenleyen antlaşmalar imzalanmıştır (Abadan-Unat, 2006: 58).

Bu yıllarda Türkiye’den yoğun bir işgücü göçünün başlaması özellikle Beş Yıllık Kalkınma Planlarında yansıdığı şekliyle şunları amaçlamıştır: işsizlikle artan ekonomik baskıların azaltılması, yurtdışından dönen işçilerin kazandıkları becerileri Türkiye’deki çalışma hayatına getirmeleri ve döviz gelirinin artışı ile ödemeler dengesinin sağlanmasıdır (İçduygu ve diğ., a.g.e.:211). Kalkınma planlarında yer alan bu hedefler, Türkiye’nin o dönemde yürütmeye çalıştığı göç politikalarının özellikle ekonomik hedeflerle sıkı bir ilişki içinde olduğunu göstermektedir (Abadan-Unat, 1964; 1985; Abadan-Unat ve Kemiksiz, 1986; Vassaf, 1982).

Başta Almanya olmak üzere çeşitli Batı ülkelerinden gelen işgücü talebinin, Türkiye’deki yöneticiler tarafından da ekonomik kalkınmayı destekleyecek bir fırsat olarak değerlendirmesi, bu göçe ivme kazandırmış ve göçün “düzenli” bir biçimde gerçekleşmesini sağlamıştır (Erder, 2007: 11). 1962-1967 yıllarını kapsayan Beş Yıllık Kalkınma Planında, fazla işgücünün ihraç edilmesi, göçmenlerin sağlayacağı işçi dövizleri, yurda dönen işçilerin

edindikleri yabancı dil, teknik donanım gibi becerileri, Türkiye'deki çalışma hayatında kullanma ve ülkedeki işsizliğin azalması hedefleri önemli bir kalkınma stratejisi olmuştur (İçduygu, 2006: 63). 1960'ların başında yöneticiler misafir işçi göçünü geçici düşünmüşler ve göçmenleri "kalkınmanın önderleri" olarak tanımlamışlardır (Erder, 2007: 11)

1960'larda giden ilk göçmenler kalıcı olmaya başladıklarından, 1973'teki işçi alımı kesintisinden sonra hareketlilik tamamen sona ermemiş ve biçim değiştirerek aile birleşimi ve evlilik, sığınmacı ve mülteci göçü ve düzensiz göç gibi yeni biçimler olarak varlığını sürdürmüştür (Böcker, 1995; İçduygu, 1996; İçduygu ve diğ., 2014:211). Birçok işçinin işten çıkarılmasına rağmen yapılan araştırmalarda göçmenlerin ülkelerine geri dönmedikleri görülmüştür (Erdoğan ve Kaya, 2015: 264).

1973 Petrol Krizi sonrasında Avrupa'nın yabancı işgücüne kapılarını kapatması, Türkiye'nin de yeni göç politikalarını yeni göç güzergahları belirleyerek devam ettirmesine yol açmıştır (İçduygu ve diğ., 2014: 195). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973-1977) 350 000 işçinin "ihraç" edilmesi öngörülmüşse de, 1973-1974'te işçi alımının durdurulmasıyla resmi kanallardan yurtdışına gidebilen işçi sayısı 190 000 kişi olmuştur (Toksöz, 2006: 217). Avrupa göçü ile başlayan dış göç hareketliliği 1970'li yıllarda Avustralya, Kuzey Afrika ve Orta Doğu (KAOD) ülkelerine yönelen işgücü göçü ile devam etmiştir (İçduygu, 1991; İçduygu ve diğ., 2014: 212). Böylece Türkiye, dünya işgücü göçü pazarında göç veren bir ülke haline gelmiştir (İçduygu, 2014). Türkiye'deki resmi rakamlara göre 1961-1974 arası dönemde 800 000 işçi, İş ve İşçi Bulma Kurumu aracılığıyla Avrupa'ya göç etmiştir (İçduygu, 1991:21-22; Akgündüz, 1998). Bunlardan 649.000 kişi Almanya'ya, 56.000'i Fransa'ya, 37.000'i Avusturya'ya ve 25.000'i Hollanda'ya gitmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013: 173-174). 1973 sonrası yön değiştiren işgücü göçü ile yurtdışında iş yapan Türk müteahhitlerin ve ticaret yapmak üzere Avrupa dışındaki KAOD ülkelerine gidenlerin sayısındaki artış, Türk vatandaşlarının dış ülkelerle ilgili deneyimlerinin çeşitlendiğini de göstermektedir (Erder, 2007: 15). Batı Avrupa ülkelerinin formel kanallarla işçi alımını uzun süredir durdurmuş

olması, gerekse Türk dışgöçünün süreç içinde geldiği evre, “gurbetçi” politikasının sona erdiğini de göstermektedir (Erder, 2007:15-16).

Daha çok dış ülkelerin talepleriyle birlikte işsizlik gibi iç dinamiklerin ekseninde gelişen göç politikaları, 1973 Petrol Krizi sonrası yaşanan durgunluk döneminde ise yine arkaplanda kalmıştır (İçduygu ve diğ., 2014: 210). Bu dönemin göç politikalarının, dönemin ekonomik dinamikleri ve Avrupa Birliği’nin liberal politikalarını gerçekleştirme hedefinin yansımaları etrafında gerçekleştiği görülmektedir (İçduygu ve diğ., 2014: 210).

1.2.2. Dönemin Göç Mevzuatına İlişkin Gelişmeler

1950-1980 döneminde, Türkiye uluslararası hukuk kuralları ışığında göç politikasında bazı düzenlemeler yapmıştır (İçduygu, 2014). İlk önemli gelişme, İkinci Dünya Savaşı sonrası özellikle Avrupa’da ortaya çıkan mülteci sorunlarına çözüm getirmek üzere hazırlanan 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne taraf olunmasıdır. Bu sözleşmede mültecilik şu şekilde tanımlanmıştır:

“1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından, haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi olarak ifade edilmiştir” (Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 2010: 14).

Türkiye, bu sözleşmeye taraf olmuş ancak hem zaman hem de coğrafi olarak kısıtlama koyarak yalnızca Avrupa’da 1951’den önceki olaylarda zarar görenleri mülteci olarak kabul

edeceğini ifade etmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014, s. 158). 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokolde ise Türkiye zamana ilişkin kısıtlamayı kaldırmış, fakat coğrafi kısıtlama için aynı durum söz konusu olmamıştır (Güleç, 2015, s. 92). Öyle ki bu düzenleme, günümüzde hala Türkiye'nin mülteci ve sığınmacılara yönelik hukuki tanımlamasının dayanağını oluşturmaktadır. Türkiye bu konuda kendine daha esnek bir düzenleme alanı bırakarak Avrupa dışından gelecek olan sığınmacıları mülteci olarak kabul etmeyeceğini ifade etmektedir. Buradaki tutumun ardında yatan en önemli sebep ise Türkiye'nin yeni göç türleri ile karşılaşması ve 1990'larda küreselleşmenin etkisiyle hareketliliğin eskiye oranla daha kolay hale gelmesi ve artış göstermesi ile Türkiye'ye yönelen göçün yoğunlaşması olarak gösterilmektedir (İçduygu ve diğ., 2014). Türkiye'nin bu konudaki tutumu uluslararası hukuk normları ile bağdaşmadığı gerekçesi ile eleştirilse de coğrafi kısıtlamaya yönelik bu düzenleme hala geçerliliğini korumaktadır. Ancak yıllar içerisinde çevre ülkelerde gerçekleşen siyasi istikrarsızlıklar ve iç savaş gibi sebepler dolayısıyla Türkiye'ye yönelen sığınmacı hareketliliğinin çözümünde coğrafi çekincenin yarattığı hukuki çıkmazı aşabilmek için de facto çözümler geliştirilmiştir. Bu çözümlere ilişkin geliştirilen yasal düzenlemelere 1990 sonrası anlattığımız başlıkta daha detaylı olarak değinilecektir.

1950 ve 1980 arasında ele aldığımız bu dönemde gerçekleşen düzenlemelerden bir diğeri de yabancıların Türkiye'ye giriş vizesi alması için gerekli şartları belirleyen 24 Temmuz 1950 tarihli 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'dur. 1950 tarihli Kanun'dan önce ülkeye giriş ve çıkışı düzenleyen ilk belge 1867 yılında Osmanlı Pasaport Nizamnamesi'dir ve 1911 yılında Osmanlı Pasaport Kanunu olarak değiştirilmiştir (Genç, 2015:531). Daha sonra 1918 ve 1938'de tekrar değiştirilecek ve 12 yıl yürürlükte kaldıktan sonra 1950 yılında 5682 Sayılı Pasaport Kanunu olarak değiştirilecektir (Genç, a.g.e.:581). Türkiye yabancıların ülkeye kalıcı yerleşmesi önünde katı bir görüş benimsemiş olsa da uzunca bir süre liberal vize rejimi uygulamıştır (İçduygu ve diğ., 2014: 240). Yine bu dönemde Türkiye'de yabancıların kalma ve çalışma statülerini belirleyen 15 Temmuz 1950 tarihli 5683 Sayılı Türk Yabancılar Hukuku'dur (İçduygu ve diğ., 2014: 240). Yabancıların Türkiye'de kalması ve yerleşmesi ile ilgili şartları düzenleyen Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkındaki Kanun'a göre,

yabancılara kalma izni için başvurdukları takdirde izin, yerel emniyet şubesi tarafından dikkatli bir denetimden geçirildikten sonra verilmektedir (İçduygu ve diğ., 2014: 240).

Yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin izin sistemi 2003 tarihli 4817 Sayılı Kanun’a kadar dağınık biçimde düzenlenmiştir. 4817 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin düzenlemeler, doğrudan veya dolaylı olarak 71 yasa ve 10 KHK’de yer alan hükümler çerçevesinde ele alınmıştır (Er, 2014: 183). Bu sayılar söz konusu alanda oldukça dağınık ve farklı düzeylerde düzenlemeleri içeren bir yapı olduğunu göstermektedir. Mevcut Kanunlarda yer alan düzenlemelerin de gerek duyulduka değiştirilmesi ve o döneme ilişkin geçici çözüm sağlanması gibi bir politika izlenmekteydi. Örneğin, Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkındaki Kanun’un ilk uygulamasında, çalışma izni kişiye değil işverene verilmekteydi; ancak daha sonra bu kanunun yürürlükten kalkması ile yabancı çalışanların herhangi bir mesleğe sahip olmalarını mümkün kılan 15 Mart 2003 Tarihli 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun, çalışma izinlerinin işverenlere değil, kişisel olarak yabancılara verilmesini sağlamış ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nı çalışma iznini veren tek yetkili kurum olarak belirlemiştir (İçduygu ve diğ., 2014: 241). Yeni yasa ile birlikte Türkiye’de yabancıların çalışma izinlerinin, ekonomik pazarın ihtiyaçlarına ve taleplerine uygun olarak düzenlenmesi sağlamıştır (İçduygu ve diğ., 2014: 241).

1.3. Küreselleşmenin Etkileri, Çevre Ülkelerdeki İstikrarsızlık ve Türkiye’ye Yönelen Göçler: 1980-2000 Arası Dönem

1980 sonrası döneme baktığımızda iki önemli gelişme ve bunun sonuçlarının göç politikalarına olan etkilerini görmekteyiz. İlk önemli gelişme çevre ülkelerde yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar sonucu kitlesel zorunlu göçlerin ortaya çıkmasıdır. Bu gelişme doğrultusunda İran ve Irak gibi ülkelerden de güvenlik endişeleri, iç savaş gibi sebeplerle Türkiye’ye yönelen bir zorunlu göç söz konusu olmuştur. Doğu’da bu gelişmeler yaşanırken Batı’da komünist rejimlerin sona ermesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıklar sonucu, geçici iş aramak üzere kısa süreli ve ticari-ekonomik nitelikli Türkiye’ye yönelen

yoğun bir uluslararası göç söz konusu olmuştur. 1980'lerin ortalarından itibaren Türkiye'nin tek-yönlü Batı odaklı dış politikasının yerini çok yönlü, çok ittifaklı bir dış politikaya bırakması ve SSCB'nin dağılmasıyla birlikte farklı siyasi ve ekonomik beklentilerin oluşmasına da kaynaklık etmiştir (Heper ve Sayarı, 2002).

İkinci önemli gelişme ise 1980'lerin başında içerde yaşanan askeri darbe ve sonrasında artan baskılar ve siyasi gerekçeler sebebiyle Türkiye'den Avrupa'ya yönelen yoğun iltica talebi olmuştur. 1980-1995 yılları arasındaki dönemde, Türkiye'den Batı Avrupa ülkelerine 350 000 dolaylarında sığınmacı gitmiştir (İçduygu, 2014:198). Artan siyasi mülteci başvurusunda 12 Eylül 1980 askeri darbesinin geniş çaplı tutuklamaları ve yıkıcı uygulamaları önemli bir neden olarak belirtmiştir (İçduygu ve diğ., 2014: 198).

1980 öncesi döneme bakıldığında, Türkiye'ye yönelen uluslararası göç olarak nitelendirilebilecek bir nüfus hareketinin bu yıllara kadar sınırlı kaldığı görülmektedir. Ancak 1980'lerle beraber, komşu ülkelerdeki savaşların da etkisiyle Türkiye'ye kitlesel ve düzensiz göç hareketleri yaşanmaya başlanmış ve bu süreçte Türkiye uluslararası göç bakımından çoğunlukla transit bir alan haline gelmiştir (İçduygu, Sert ve Karaçay, 2009). Bu göçler dönem içerisinde sığınma, transit göç ve döngüsel göç gibi Türkiye'ye yönelen göçün farklı şekillerini ortaya çıkarmıştır (İçduygu, 2015: 281). Ulus devlet anlayışı çerçevesinde kurgulanan Türkiye'nin göç politikaları, 1980'ler ve 90'lar boyunca yaşanan bu siyasi ve ekonomik gelişmelere bağlı olarak karşılaştığı farklı göç tiplerini yönetebilmek amacıyla birtakım yasal düzenlemelerle şekillenmiştir.

Komşu ülkelerdeki siyasi ve ekonomik kargaşalar neticesinde yüzbinlerce yabancı ülke vatandaşı geçici olarak da olsa ülkeye göç etmiştir (İçduygu, 2004). Bu dönem birbirinden tamamen farklı iki göç akını ile karakterize edilir: Bunlardan ilki Irak ve Bulgaristan'dan çok sayıda sığınmacının gelişi ve ikincisi ise Sovyet cumhuriyetlerinden gelen ekonomik sebeplerle göçmen olmuş kişilerin hareketleridir (İçduygu, 2004). 1990'ların başında Irak'tan gelen Kürt

sığınmacıların bir kısmı ülkerine geri dönerken bir bölümü ise ülkede kalmaya devam etmişlerdir. Iraklı Kürt sığınmacılardan 1988 yılında Halepçe’de yaşananlar sonrası Türkiye’ye giriş yapan 51bin civarında sığınmacı önce dönemin hükümetinin güvenlik önlemleriyle birlikte geçici kamplara yerleştirilmiş ve ilerleyen yıllarda bu dönemde gelenlerden yaklaşık 20 bini Türkiye’de kalmaya karar vermiştir (Kaynak ve Yinanç, 1992: 25). 1989’da Bulgaristan’dan gelen Türk soylu sığınmacıların ise neredeyse yarısı yasal düzenlemeler çerçevesinde Türkiye’ye yerleşmiştir (Parla ve Danış, 2008).

Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi olan Sovyetlerin dağılması sonrası gelenler ise ticari ve ekonomik amaçlı kısa süreli giriş çıkışlar niteliğinde devamlı olarak gidip geldiklerinden dolayı döngüsel göçmen olarak ifade edilmektedirler (Yükseker, 2007). Bununla beraber Türkiye, 90’ların ortalarından itibaren, özellikle Sovyetler’in dağılmasının ardından, insan ticaretinin de hedef ve transit ülkelerinden birisi haline gelmiştir (Coşkun, 2019: 57).

1979 yılında gerçekleşen İran Devrimi sonrası Avrupa ya da Kuzey Amerika’da bir üçüncü ülkeye göç edene kadar Türkiye’de kalan İranlılar ise Türkiye’ye yönelen düzensiz göçler içerisinde transit göçmenler olarak yer almaktadır (İçduygu, 2015:281). Türkiye, özellikle 1990’lardan bu yana Afganistan, Bangladeş, İran, Irak, Pakistan ve birçok Afrika devletinden gelen göçmenler için hem bir transit ülke hem de bir durak olagelmıştır (Özçürümez ve Şenses, 2011). Yine bu dönemde Ortadoğu ülkeleri, Asya ve Afrika ülkelerinden gelen yabancıların Türkiye’ye yönelen göçü transit göç biçiminde gerçekleşmekteydi (Pitkanen, ve diğ., 2012).

Bu dönemde Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı göç tipleri arasında göç mevzuatında düzenleme ihtiyacını ortaya çıkararak sığınmacı göçü olmuştur. Göç ve sığınma alanında 1934 İskan Kanunu’nun halen uygulanması ve Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki coğrafi sınırlamayı koruyor olması bu dönemin tartışılan konularındandı. Fiili olarak sığınmacı statüsünde olması gereken bu kişilerin, Türkiye’nin 1951 Sözleşmesine koyduğu coğrafi

sınırlamayı kaldırmamış olması nedeniyle hukuki olarak mülteci statüsünü kazanmalarının önü tıkanmıştı. Orta Doğu'dan sığınmacıların beklenmeyen göçüyle baş etmek ve Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (BMMYK)'den mülteci statüsünü belirlemek için yetkiyi devralmak üzere 1994 yılında Avrupa dışından Türkiye'ye sığınan kişilerle ilgili takip edilecek esas ve usulleri içeren yeni bir düzenleme getirilmiştir (Kirişçi, 1996, 2001; BeFrelick, 1997). 1994 yılında çıkarılan İltica Yönetmeliği, ülkeye artarak gelen göç akışlarının yönetimi için yeni politika değişikliklerini uygulamaya koymasını (İçduygu, 2015: 281) ve sığınmacı olarak gelenlerin üçüncü bir ülkeye yerleşmeden Türkiye'de sıkışıp kalmalarının önüne geçebilmek adına önemli bir adım olmuştur. 1990'ların ikinci yarısında transit göçmenlerin sayısı önceki dönemlere göre önemli oranda yükselmiştir ve daha da önemlisi transit göçmenlerin birçoğu ülkede kalış sürelerini aşmaları ya da ülkede yasa dışı olarak kalmaya ve çalışmaya devam etmeleri sonucunda düzensiz hale gelmişlerdir (İçduygu, 2015:281). Türkiye bu süreç içinde binlerce düzensiz göçmen ve sığınmacı için transit bir ülke haline geldiğinden ilgili devlet otoriteleri 1994 ile 2000-2001 yılları arasında söz konusu göç konularını ele almak için daha aktif ve hedefli bir politika izlemiştir (Kirişçi, 2003; İçduygu, 2004).

1994 İltica Yönetmeliği ile birlikte Türkiye'ye gelen sığınmacılar, Avrupa'dan gelen ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin şartlarından faydalanacak olanlar ile Avrupa dışından gelen ve yeniden yerleştirilmeyi bekleyen sığınmacılar olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır: (İçduygu ve diğ., 2014). Avrupa'dan gelmemiş olan sığınmacılar "geçici koruma" altında olup ülkeyi belli bir süre sonunda terk etmeleri beklenmektedir (İçduygu ve diğ., 2014). Söz konusu bu sığınmacıların başvuruları reddedildiğinde yurtlarına geri dönmek zorundadırlar.

1994 İltica Yönetmeliği, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Tarihli Protokol hükümlerine dayanarak hazırlanan sığınma ile ilgili ilk yasal düzenlemedir. Yönetmelik, sığınma statüsünün düzenlenmesine değinen ve 2000'li yılların ikinci yarısına kadar devam edecek olan dönemin başlangıç niteliğindedir (İçduygu, 2012: 7). Yabancıların ülkeye girişi, çıkışları, ülkede kalış süreleri, vize ve ikamet izni, sınır dışı prosedürleri ve bu bağlamda sahip oldukları hak ve yükümlülükler uzun süreler boyunca 1950 tarihli 5682 sayılı Pasaport Kanunu

ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu yönetmelik ile birlikte Türkiye, Avrupa dışındaki dünyanın diğer bölgelerinden gelen ve 1967 protokolündeki mülteci tanımına uyan ve sığınma arayan kişilere, başka bir ülke onları mülteci olarak kabul edinceye kadar makul bir süre Türkiye’de ikamet etmelerine yönelik geçici sığınma hakkı verilmiştir (İltica ve Göç Mevzuatı, 2005: 14). Dolayısı ile Türkiye bu yönetmelik ile Avrupa dışından gelen ve sığınma arayan kişilere yönelik coğrafi kısıtlama uygulamasını sürdürmüş ve yalnızca geçici süre ile sığınma hakkı sağlamıştır.

Özellikle 1990’lı yılların sonlarından bu yana, küreselleşme rüzgarlarının da etkisiyle birlikte Türkiye’nin AB üyeliği temelinde uluslararası göç ve sığınma konularının çok daha fazla önem kazandığı açıkça gözlemlenmektedir. (İçduygu ve diğ., 2014: 173). Bir sonraki başlıkta Türkiye’nin göç ve göçmenlik alanındaki politikaları ve yasal mevzuatın AB ile olan ilişkiler çerçevesinde nasıl şekillendiği ve bu bağlamda gerçekleşen kurumsallaşma sürecine değinilecektir.

1.4. AB’ye Uyum ve Kurumsallaşma Süreci (2000-2011) ve Suriye Göçü Sonrası

2000’li yıllara kadar Türkiye’nin göç ve göçmenlik meselelerindeki yaklaşımının, ulus devlet inşa süreci bağlamında göçün kontrollü biçimde düzenlenmesi şeklinde gerçekleştiği ve bu bağlamda bütünsel bir yaklaşımdan çok dönemin koşulları ve meselenin ortaya çıkış biçimine göre ele alındığı görülmektedir. 2000’li yıllarla birlikte artık göçün tüm dünyada güvenlik meseleleri ve aynı zamanda uluslararası insan hakları bağlamında ele alınmasıyla birlikte, Türkiye için de bu çerçevede güncel politikaların üretilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

2000’lerin başından itibaren Türkiye, hukuki ve idari yapılarını, bununla birlikte teknik altyapılarını ıslah ederek göç ve iltica sistemini AB müktesebatına uyumlaştırmak için yoğun çabalar göstermiştir (Kirişçi, 2003; Kale, 2005). Bu bağlamda Türkiye’de hükümetlerin, AB ülkeleriyle ülkeye düzensiz yollarla giren göçmenlerin sayısını azaltmaya yönelik göç ve sınır yönetim projelerinin uygulanmasında işbirliği yaptığı ve bu işbirlikleri sonucunda, önceki

dönemlere kıyasla giderek daha sıkı bir göç rejiminin benimsendiği görülmektedir (İçduygu, 2015: 282). Bu çerçevede Türkiye'deki göç rejimi, ülkeyi göç alan ve göçe transit bir alan sağlayan bir ülke olarak kurumsallaşmıştır (İçduygu, 2015: 282). Türkiye'nin son dönem göç politikalarının biçimlenmesinde, özellikle yakın tarihli AB ile olan ilişkilerinden oldukça etkilendiği görülmektedir (Aydın ve Kirişçi, 2013; İçduygu, 2007; Kirişçi, 2003; Özçürümez ve Şenses, 2011).

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinin başlaması ile birlikte daha önce ulus devlet inşası temelinde kurgulanan göç politikalarının, AB'ye uyum çerçevesinde yeniden şekillenmeye başladığı bir döneme girilmiştir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği müktesebatını, sığınmacılar başta olmak üzere göçmenlere yönelik hakların sağlanması, gerekli mevzuatın oluşturulması ve idari altyapının güçlendirilmesi noktasında etkin dış faktör olarak tanımlamak mümkündür (Özçürümez ve Şenses, 2011: 247).

2001 Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye-AB arasında göç konusunda kurulacak olan diyalog hakkındaki temel hedefleri belirlemekte ve Türkiye göç politikasının kurumsallaşma sürecini başlatan bir belge olması dolayısıyla önemlidir.

Bu kapsamda Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi ilke, öncelik ve koşullara ilişkin bir çerçeve sunmaktadır (Konsey Kararları, 2001). İlk adımda AB Katılım ortaklığında Türkiye göç ve sığınmacı politikalarının uyumlaştırılması adına öncelikli olarak hedeflenen konular şunlardır (İçduygu ve Aksel, 2013: 49).

- Vize mevzuatı ve uygulamasının AB ile aynı düzeye getirilmesi
- Yasadışı göçü önlemek için (ülkeye kabul, geri kabul, sınır dışı) göç alanındaki müktesebatın ve uygulamaların kabul edilmesi ve uygulanması

- Schengen mevzuatının tamamen uygulanmasına hazırlanmak için sınır yönetimine ilişkin uygulamaların aynı düzeye getirilmesi
- 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması dâhil, sığınma alanında müktesebatla uyum sürecini başlatmak; sığınma ve mültecilere ilişkin başvuru işlemleri ve sonuçlandırılmasına ilişkin sistemi güçlendirmek; sığınma ve mültecilerin barınma ve sosyal ihtiyaçlarına ilişkin destek sağlamak.

Görüldüğü üzere Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye'de, AB müktesebatına uyum koşulu çerçevesinde yeniden tanımlanmaya başlanan ve AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımı ile etkileşim içinde ve bu kapsamda yeniden oluşturulan göç politikalarını ifade etmektedir. Bu kapsamda vize politikası, sınır yönetimi, düzensiz göçle mücadele, mülteci hareketlerine ilişkin düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır.

Bu hedefler Türkiye'ye yönelik göç hareketleri bakımından önemlidir, zira 2000'li yıllara kadar yaşanan kitlesel akınların büyük kısmı Avrupa dışındaki ülkelerden gelen sığınmacılardan oluşmaktadır (Kirişçi, 2008:8). 90'larda göçmenlerin büyük çoğunluğu göç etme nedenlerini siyasi sebeplere, dini ve kültürel zorluklara, savaş ve çatışma çıkma olasılıklarına bağlarken 2000'lerin başından itibaren göçmenler ekonomik gerekçeler, istihdam imkânlarının olmayışı ve fakirlik gibi nedenlerle Türkiye'ye göç etmeye başlamıştır (İçduygu ve Aksel, 2012: 17-18). Bu yüzden, 2000'ler Türkiye göç politikasının yeni bir boyuta taşındığı, Türkiye-AB arasındaki göç diyalogunun farklı bir zeminde değerlendirilmesine neden olan bir dönemdir. Bu dönemden önce, daha sistemsiz işleyen Türkiye göç politikasında, AB'ye uyum süreci altında daha kurumsal adımlar atılmaya başlanmıştır (Güleç, 2015: 3) AB giriş süreci ile birlikte göç yönetimi ve kontrolü için tasarlanmış tutarlı ve bütünleşmiş bir politika benimseme ve bu politikayı yürürlüğe koyma noktasında önemli ilerlemeler kat edilmiştir (İçduygu, 2004).

Yine bu kapsamda Türkiye, AB'nin adalet ve içişleri alanındaki mevzuatına uyum sağlanması açısından özel bir görev komisyonu oluşturmuş ve bu komisyon, Türkiye sınır

kontrolü, göç ve ilticadan sorumlu olan farklı devlet birimlerinin bir araya gelmesi ile Haziran 2002 tarihinde çalışmalarına başlamıştır (İltica ve Göç Mevzuatı, 2005: 7). Bu komisyonun çalışmaları sonucu ortaya çıkan önemli belgelerden biri Nisan 2003 tarihli Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi, bir diğeri ise Ekim 2003 tarihli İltica Strateji Belgesi ile Göç Strateji Belgesidir. 25 Mart 2005 tarihinde ise İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir (İltica ve Göç Mevzuatı, 2005: 6). Bu plan kapsamında göçmenlik ve sığınma konularında nasıl bir ilerleme ve kurumsallaşmaya gidileceği ile ilgili önemli düzenlemeleri içermektedir.

Bu dönemde yasal mevzuatın geliştirilmesi ve daha kapsamlı hale getirilmesinde önemli adımlardan biri de 2003 yılında yürürlüğe giren 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun olmuştur. Kanunun amacı yabancıların Türkiye’deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemektir. 4817 Sayılı Kanun ve bu kanuna bağlı olarak çıkarılan uygulama yönetmeliği yabancıların Türkiye’de çalışma şartlarını belirlemesi, kaçak çalışmanın ve düşük ücretlerle istihdamın önüne geçilmesi anlamında önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

2005 yılı Ulusal Eylem Planı, Türkiye’nin iltica ve göç politikalarının AB müktesebatı ile uyumu konusunda yürürlüğe konması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma faaliyetleri ve bu konuda alınması gereken tedbirler yönünde yol haritası oluşturmuştur. Özellikle iltica alanına uyum konusunda İçişleri Bakanlığı’nın 2006 tarihli Uygulama Talimatı, sığınma usulleri, mülteci ve sığınmacı haklarına ilişkin olarak 1994 yılındaki İltica Yönetmeliği’nden sonra ikinci temel düzenleme olarak kabul edilmektedir (Güleç, 2015: 94). Bu bakımdan söz konusu Eylem Planı Türkiye’nin göç ve iltica alanında insan hakları temelli ve AB standartlarına uygun bir sistem geliştirmesi bakımından önemli bir belge niteliği taşımaktadır.

2000’li yılların ikinci yarısından itibaren kurumsallaşma sürecinin hız kazandığı görülmektedir. Bu dönemin yasal mevzuat alanında önemli düzenlemelerinden biri 1934 yılından bu yana yürürlükte olan İskan Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 2006 Tarihli 5543 Sayılı Yeni İskan Kanunu’nun yürürlüğe girmesidir. 1934 Tarihli İskan Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 2006 Tarihli 5543 Sayılı İskan Kanunu, ulus devlet merkezli göç politika ve uygulamalarının devamı niteliğindedir (İçduygu, 2010: 30-34).

5543 Sayılı Kanuna göre göçmen kavramı, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunan kişileri kapsamaktadır (İskan Kanunu, madde 3). Burada dikkat çekilmesi gereken önemli bir husus, 1934 tarihli İskan Kanunu’nda işaret edilen “Türk soylu olma” ve “Türk kültüründen gelme” niteliklerinin yeni kanunda da korunuyor olduğudur.

Üyelik müzakereleri çerçevesinde 2008 yılında Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı güncellenmiş ve AB müktesebatına uyumlu bir iltica sisteminin kurulması ve düzensiz göçle mücadele konusunda uluslararası standartlara uyumun önemi vurgulanmıştır. Bu hedeflere ulaşılması ile ilgili yasal altyapının oluşturulması hazırlıklarını koordine etmek için İçişleri Bakanlığı 2008 yılında İltica ve Göç Bürosu ve Entegre Sınır Yönetimi Bürosu’nu kurmuştur (Kara ve Dönmez, 2015: 11). Ayrıca Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu oluşturularak, yasadışı yollarla yapılan göçe ilişkin alınacak tedbirlerin ve bu konudaki kurumsal işbirliği ve koordinasyonun artırılması yönünde adımlar atılmıştır (Orsam, 2012: 21; Öner, 2021: 69-71).

1.4.1. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: Coğrafi Kısıtlamanın Korunması

Özellikle 2000’li yılların ikinci yarısından itibaren yoğunlaşan AB’ye uyum kapsamındaki kurumsallaşma çalışmaları, ihtiyaç ve koşullar çerçevesinde göç politikalarının oluşturulabilmesi için kapasite geliştirme çalışmaları ile birlikte göç ve iltica alanında yasal

mevzuatın geliştirilmesi çalışmaları da devam etmiştir. Bu kapsamda hazırlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11 Nisan 2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmış ve aynı kanun kapsamında İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Kanunun amacı, Türkiye'ye girişlerin, Türkiye'de kalışların ve Türkiye'den çıkışların kontrol edilmesi, koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi olarak ifade edilmiştir (YUKK, 2013:1).

6458 Sayılı Kanun, Türkiye'nin uluslararası sözleşmelerden doğan insan hakları yükümlülüklerinin yerine getirilmesi açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmesinin yanı sıra göçün yönetiminde bir üst kurumsal yapı olarak Göç İdaresi'nin kurulmasının sağlanması bakımından da önemlidir.

Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi sonrasında gerçekleşen sığınma göçlerinin Türkiye üzerindeki etkileri ise literatürde çokça tartışıldığı üzere mevcut coğrafi çekince ile sınırlandırılmıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999; Kirişçi, 2007; Özçürümez ve Şenses, 2011; Yıldız ve Uzgören, 2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda, 1951 Sözleşmesinde yer alan bu coğrafi kısıtlamanın korunmaya devam edildiği görülmektedir. Bu durumun AB ile uyum süreci ve uluslararası insan hakları normaları ile bağdaşmaması nedeniyle AB otoritelerince eleştirildiği bilinmektedir. Buna karşılık Türkiye, Kalkınma Planlarında göç ile ilgili bölümde “katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, tam üyelik antlaşmasının imzalanmasıyla kaldırılmak üzere, ülkemize doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB'nin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirileceği” ifadesine yer vererek (Onuncu Kalkınma Planı, 2014: 46), coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusunun, AB'ye tam üyelik perspektifinde ele alınacağını vurgulamıştır.

6458 Sayılı YUKK, bir çatı kavram olarak kullanılan “göçmen” kavramının farklı göç tiplerine göre yeniden tanımlanması ve aralarındaki farka dikkat çekilmesi açısından önemlidir. YUKK yürürlüğe girmeden önceki dönemde “sığınmacı” olarak tanımlanan göçmen grupları (Kanuna göre yabancılar), bu Kanun’da “şartlı mülteci” olarak tanımlanmışlardır. 6458 Sayılı Kanun öncesinde var olan mülteci ve sığınmacı ayrımının, yeni Kanun ile birlikte 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan coğrafi kısıtlamayı koruma amacıyla mülteci ve şartlı mülteci ayrımı şeklinde yeniden kurgulanarak Avrupa dışından gelmiş olan sığınmacıların “şartlı mülteci” statüsünde kabul edileceği ifade edilmiştir. Ancak, mülteci ve şartlı mülteci olarak iki farklı tanım yapılmasına karşın bu iki statü arasında hak ve yükümlülükler temelinde önemli bir fark bulunmamaktadır.

YUKK md. 63’te göçmen statülerine ilişkin yer alan bir diğer önemli düzenleme “ikincil koruma” statüsüdür. Buna göre mülteci ya da şartlı mülteci olarak nitelendirilmeyen ancak çeşitli sebepler dolayısıyla uluslararası koruma altında olması gereken menşe veya ikamet ülkesine geri gönderilemeyecek durumda olan yabancılar ikincil koruma tanınabileceği şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir.

YUKK ile birlikte düzenleme alanı bulan bir başka konu ise geçici koruma statüsüdür. YUKK yürürlüğe girdikten sonra bu yasaya dayanarak 22 Ekim 2014 tarihinde ise “Geçici Koruma Yönetmeliği” yürürlüğe konmuştur. 2011 yılında başlayıp takip eden dönemde artarak devam eden Suriyelilerin kitlesel göçü sonrası tekrar gündeme gelen mülteci, sığınmacı, şartlı mülteci terminoloji karmaşası içinde ortaya çıkan düzenleme eksikliğine bu kanunla birlikte bir çözüm getirilmiş ve “kitlesel akın” söz konusunda olduğunda uygulanacak kurallar belirlenmiştir. Buna göre geçici koruma; “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılar sağlanan koruma” olarak tanımlanmış ve bu bağlamda Suriyelilerin özel durumuna yönelik bir düzenleme olarak Kanun’da yerini almıştır. Böylece kitlesel göç durumlarında tanınacak statü olan geçici korumanın da yasal dayanağı oluşturulmuştur. Söz

konusu Kanun'a dayanarak Ekim 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği yürürlüğe konulmuş ve tanıtımda belirtilen özelliklere sahip olarak ülkeye giriş yapan yabancılara bu kapsamda geçici koruma sağlanmaya başlanmıştır. Uluslararası koruma ihtiyacı içinde bulunan göçmenler için böyle bir statü ayrımı, kitlesel göçün niteliğinden kaynaklanmaktadır. Kitlesel göçlerde bireylerin statülerinin belirlenmesi için gerekli vakit olmadığı gibi sayının çokluğu da bu işleme izin vermemektedir. Dolayısıyla vakit kaybetmeden bireylere koruma sağlanması amacını taşımaktadır. Bu durum BMMYK'nın 2004 yılında aldığı bir komite kararında da "kitlesel olarak göçe maruz kalan, zulümden, ağır insan hakları ihlallerinden kaçan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bireylerin uluslararası bir sınıra doğru topluca hareket etmesi, bu hareketliliğin hızla devam etmesi, sınırlarına doğru yaşanan hareket sonucunda etkilenen ev sahibi ülkeler tarafından kapasite zorlanması ve mevcut uluslararası koruma prosedürünü uygulayacak ortamın olmaması halinde" olmak üzere ifade edilmiştir.¹⁰⁵ Ancak burada önemli hale gelen bir başka uygulama daha söz konusudur. Geçici Koruma statüsü, ev sahibi ülkenin açık kapı politikası ile birlikte "geri göndermeme" (non-refoulement) ilkesini de tam olarak uygulamasına bağlı olarak anlam kazanmaktadır. Bu bağlamda geri göndermeme ilkesine 6458 Sayılı YUKK'ta yer verilerek yasal bir dayanak kazandırılmıştır (BMMYK, 100 Nolu Yürütme Komite Kararı, 2014).

AB Komisyonu'nun yayınladığı ilerleme raporunda, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte Türkiye'nin göç ve iltica sistemi ile AB standartları ve uluslararası standartlar arasında uyum sağlamasında yasal ve kurumsal bir çerçeve oluşturulduğu ve bu alanda çok önemli bir ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir (2014 Türkiye İlerleme Raporu, 2015: 18).

2. AB GÖÇ POLİTİKALARININ DIŞSALLAŞMASININ TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKALARINA ETKİSİ

2000 yıllar, Türkiye'nin hedef ülke olması açısından farklı göç hareketlerine tanıklık etmesine neden olmuştur. Bu bağlamda düzensiz göçmen işçiler, Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak kullanan göçmenler, zorunlu göçe maruz kalanlar ve düzenli göçmenler olmak üzere

birbirinden farklı göç tipleri ile aynı anda karşı karşıya kalmıştır. Ancak bu göçler içerisinde kuşkusuz en önemli etkiyi 2011 yılında Suriye’de yaşanan gelişmeler sonrası ortaya çıkan ve başta Türkiye olmak üzere pek çok çevre ülke ve Avrupa’yı da etkileyen Suriyelilerin zorunlu göçü yaratmıştır. Beklenmedik ve yoğun biçimde gerçekleşen bu göçün kontrolü, düzenlenmesi ve yönetilmesi yıllara yayılan bir politika oluşum ve uygulama sürecine yol açmış ve henüz tamamlanmamış süreçleri ile birlikte devam etmektedir. Bu bakımdan göçün yönetimi meselesinde 2000’li yıllar farklı bir boyut kazanmıştır. Bu süreçte AB ile yoğunlaşan diplomatik ilişkiler ve adaylık sürecinin hızlandırılması gibi gelişmeler göç politikalarının zamanla AB’ye uyum ekseninde şekillenmesine yol açmıştır. AB göç politikalarının dışsallaşması süreci olarak da nitelenen bu süreçte giderek güvenlik ve ekonomik kaygılarla şekillenen bir yaklaşımın benimsenmesi, her ne kadar açık kapı politikasını benimsemiş olsa da Türkiye’nin göç politikalarının da bu yaklaşımdan etkilenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda AB dış sınırlarının yönetilmesinde, Birliğin iç güvenlik ve ekonomik kaygılarının ağır basması göç olgusuna giderek bu perspektiften bakılmaya başlanması ve politikaların da bu yönde şekillenmesine sebep olmaktadır. Bu durumun etkileri, AB-Türkiye ilişkileri çerçevesinde göç meselelerinin ele alınış biçiminde de görülmektedir. AB ve Türkiye arasındaki asimetrik güç ilişkisi, göçün idaresinin AB tarafından dışsallaştırılırken Türkiye tarafından ise hem iç hem de dış politika bağlamında araçsallaştırılmasına zemin hazırlamıştır. Buna en temel örnek ise, AB’nin Türkiye ile iç savaştan kaçan Suriyeliler üzerinden oluşturduğu ve Türkiye ve AB’nin gündeminde önemli yer eden diyalogdur (Yüksel, 2014: 182).

Türkiye-AB ilişkilerinde son dönem ele alındığında özellikle düzensiz göçle mücadele ve mülteci hareketlerine ilişkin politikalar AB’nin güvenlik ve ekonomik eksenli yaklaşımı ile ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin göç politikalarındaki güncel gelişim seyrine bakıldığında AB’nin göç yönetiminin tamamlayıcısı/kolaylaştırıcısı niteliğinde bir görüntü oluşturmaktadır. Özellikle yasal mevzuattaki gelişmeler ile kapsamın artılarak göç ve göçmenliğe ilişkin muğlak terimlerin daha belirgin tanımlarının yapılması AB müktesebatına uyum bakımından olumlu karşılanırken diğer taraftan yasal mevzuatın uygulamadaki eksiklikleri ise ülkede bulunan sığınmacıları hak temelli bir iltica politikasının çok uzağında bırakmaktadır (Şenses, 2015). Burada 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde korunmaya devam edilen

Belirsizliklerle şekillenen sığınma siyaseti ise pek çok mağduriyete kapı araladığı gibi uzun dönemde toplumsal hayat açısından da önemli kırılmalara zemin oluşturmaktadır (Şenses, 2015). Göçün yönetilmesinde yetersiz öngörü ve belirsizlikler üzerine şekillenen bir politika oluşturma süreci, Suriyelilerin zorunlu göçü ile birlikte daha somut biçimde gözlemlenebilir hale gelmiştir. Örneğin kısa vadede çözüleceği tahmin edilen Suriye sorununda Suriyelilerin önce misafir, daha sonra kalış süreleri uzadıkça “kalıcı” olarak nitelendirilmeleri ve bu doğrultuda “geçici koruma” gibi düzenlemelerle yasal kapsam içine alınmaları bu çerçevede değerlendirilebilir. Türkiye’nin bir taraftan sığınmacılara statü vermek noktasında oldukça ağırdan alırken diğer taraftan da enformel ekonominin kapılarını açtığı görülmektedir (İçduygu ve diğ., 2014; Özçürümez ve Şenses, 2011).

Buraya kadar özetlendiği üzere, özellikle 2000’li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye’nin göç politikası, Türkiye-AB ilişkileri ile eş zamanlı bir biçimde gerçekleşmiştir. Bu dönemde kurumsallaşmaya yönelik gelişmelerde büyük yol kat edilmiş ve sonrasında bu doğrultuda kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Ancak daha sonra AB ile olan ilişkilerin niteliğine göre gelişmeler askıya alınmış ya da devam edilmiştir (İçduygu ve diğ., 2014). AB ile müzakerelerin henüz başladığı yıllarda Türkiye’nin bir transit ülkeye dönüşmekte olduğu vurgulanmaktaydı (İçduygu, 2009). Ancak AB’nin ilerleyen yıllarda daha sıkı göç politikaları izlemesi ve giderek içe kapanması ile göç hareketlerinin çevre ülkelere kayması sonucu, Türkiye transit ülke olmanın yanı sıra hedef ülke haline gelmiş ve göç alan ülke karakteri güçlenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’nin çok daha özgürlükçü ve kapsayıcı bir göç ve iltica politikası izlediği dönemde AB’de ise gittikçe içine kapanan dışlayıcı bir üslubun hâkim olduğu görülmektedir (Düvell, 2013; 2014).

Birliğe katılım öncesi şartları yerine getirmek adına gerekli kanun ve mevzuatın İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı (2005) dâhilinde AB müktesabatını temel alarak reforme etme süreci her iki tarafın da üyelik perspektifinden uzaklaşması ile birlikte oldukça yavaşlamıştır (Kirişçi, 2007).

AB'nin ortak stratejik hedeflerine bakıldığında başlıcalarının sınır kontrollerini sıkılaştırılması ve AB dışında tampon bölgeler oluşturarak gelen düzensiz göç akımlarının mümkün olduğunca azaltılmasıdır (Kirişçi, 2014). Bu bağlamda AB'nin Türkiye ile 2012 yılında imzaladığı ve esasen büyük önem atfettiği geri kabul anlaşması önemlidir. Geri Kabul anlaşmalarının esasen AB'nin iç güvenliğine tehdit oluşturabilecek sığınmacı nüfusun, AB sınırları dışında tutulması düşüncesiyle şekillendiği görülmektedir. Geri Kabul anlaşmalarının, AB ve diğer ülkeler arasında karşılıklı bir fayda ilişkisine dayanan ve dış politika kadar iç politikaların da etkisiyle şekillenen bir niteliğe sahip oldukları görülmektedir. Dolayısıyla burada siyasi aktörlerin karşılıklı fayda ve seçmenlerine yönelik popülist yaklaşımlarla hareket ettiği bir süreç ortaya çıkmaktadır.

Böylece AB giderek kapanır ve duvarlarını yükseltirken göç çevre ülkelere kaymaktadır. Bunun sonucu olarak Türkiye'ye yönelen göçün niteliği transit olmaktan kalıcılığa dönmekte ve hacmi de artmaktadır. Yine bu bağlamda değerlendirildiğinde Türkiye, bulunduğu lokasyon nedeniyle AB'nin göç ile ilgili siyasetinde giderek daha önemli bir aktör haline gelmektedir. Avrupa Göç Rejimi ve politika üretimlerinde Türkiye'ye atfedilmesi gereken sorumluluklar ve bundan doğabilecek gelişmeler her iki tarafın da gündemlerini yoğun bir şekilde meşgul etmektedir (Sirkeci ve Cohen, 2016).

İzleyen dördüncü bölümde, ilk bölümde sunulan kavramsal ve kuramsal çerçeve etrafında Türkiye'nin değişen göç rejiminin şekillenmesinde rol alan aktörler ele alınacaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GÖÇÜN YÖNETİMSELLİĞİ: TÜRKİYE'DE GÖÇÜN İDARESİNDE DEVLET VE STK'LARIN ROLLERİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

1. ARAŞTIRMANIN AMACI VE KAPSAMI

Göçü yönetim sorunu olarak ele alan araştırmalar daha çok ulus devletin sınırlarını korumaya yönelik kontrol mekanizmaları ile göçün iç ve dış politika üzerindeki etkilerine -aynı zamanda bu politikalarının göç üzerindeki etkilerine- göçmenlik statüsü ve haklarına odaklanmaktadır. Dolayısıyla uluslararası göç, bir boyutuyla devletler arasındaki bir etkileşim sürecini de kapsamaktadır. Göç, tam olarak yerel ve uluslararası olanın sınırında meydana geldiğinden, aynı zamanda küresel, uluslararası, ulusal ve yerel bir düzeyde de yer alabilir. O halde, göç siyaseti, esas olarak bir yanda kapitalist ekonominin, diğer yanda bölgesel devletler sisteminin etkileşiminin sonucu olarak ortaya çıkar (Sciortino 2000: 215). Bu etkileşimi önceki bölümlerde detaylı olarak değindiğimiz kontrol, yönetim ve son yirmi yıldır ise yönetişim kavramları ile açıklayan bir literatür oluşmuştur. Göç alanında özellikle 2000'li yıllardan itibaren artan bir yoğunlukla meseleyi yönetişim kavramsallaştırması etrafında ele alan çalışmalar, zengin bir yönetişim literatürünün oluşmasını sağlamıştır.

Son yıllarda göçün küresel yönetişimine yönelik artan ilgi, aslında küresel ve uluslararası düzeyde çoğu zaman (merkezi otorite tarafından) güçlü görülmeyen farklı aktörlerin eylemlerinin, sanıldığından daha etkili ve güçlü olduğunun anlaşılmasından kaynaklanmaktadır. Göç etmek için birikimlerini ve hatta hayatlarını riske atan milyonlarca göçmen ile göçmen işçileri işe almaya karar veren işverenler; işçileri yurtdışındaki işlere yerleştirme konusunda uzmanlaşmış aracılar; diğer ülkelere girme yetkisi olmayanlara yardım eden kaçakçılar; üyelerin hareketliliğini bir sigorta biçimi olarak destekleyen göçmen toplulukların (Newland, 2012:232) ortak eylemleri söz konusudur. Çalışmanın literatür

kısmında da değinildiği üzere, genel olarak küresel yönetim literatürü, küresel ortaklıkları, büyük ölçüde bir kamu-özel veya devlet-devlet dışı ortaklıklara (Dingwerth ve Hanrieder, 2010) odaklanan bir kavram olarak kavramsallaştırmakta; devlet dışı aktörlerin bu bağlamda birer siyasi otorite haline geldiğini iddia etmektedir (Bexell ve Mörth, 2010: 6). Bunlar, hem aktörler arasında bağlayıcı bir anlaşma ile yönetilen resmi ortaklıkları, hem de gayri resmi ortaklıkları içermektedir. Bu tür ortaklıklar, küresel standart belirleme, kural koyma ve politika geliştirme merkezli olanlardan, daha işlevsel olan, savunuculuk veya mevcut kaynakları harekete geçirmek için harekete geçen işbirliklerine kadar uzanan bir dizi işlevi yerine getirebilir (Bexell ve Mörth, 2010). Bu ortaklıklar, aynı zamanda, özel aktörleri 'birlikte seçen', belirli görevleri özel aktörlere 'delege eden' ve özel aktörleri ortak olarak 'eşit bir şekilde dahil eden' gibi belirli türlere de ayrılmaktadır (Börzel ve Risse, 2005; Korab-Karpowicz, 2020). Uluslararası göç yönetimindeki ortaklıklar, menşe, transit ve varış ülkeleri arasında işbirliğine dayalı bir yaklaşıma işaret etmekte ve genel olarak göç ortaklıkları bir politika aracı olarak kavramsallaştırılmaktadır (Kunz, 2013). Bu bağlamda, alanda çok aktörlü bir yapının oluştuğu ve yaygınlaştığı rahatlıkla görülmektedir. Ancak göçü yönlendiren ve şekillendiren en temel unsur, çok sayıda aktörün eylemi karşısında devletin sonuç olarak bu eyleme verdiği yanıtıdır.

Yasal ikamet izni olmayan ya da kırılğan grupta yer alan göçmenlerin yönetimi Avrupa'da son yıllarda önemli bir politik tartışma konusu olmaya devam ederken göçmen yasallığı ve yasadışılık, göçmenlerin yönetilmesinde kilit unsurlar haline gelmiştir. (Steneu, 2010: 9). Bu nedenle göçün yönetilmesinde birbiri ile sıkı ilişki içinde olan birtakım süreçler söz konusudur. Göç araştırmalarında ortak bir yorumlayıcı çerçeve, göç yönetimini, ulus devletlerin göçmen seçimi yapan bir süreç olarak görmektedir (Steneu, 2010; Abella 2006; IOM, Berne Initiative, 2004). Göç yönetimi, hem ulusal hem de ulus-ötesi ağları kapsayan bir sosyal uygulamalar biçimine dönüşmüştür (Steneu, age: 10). Göç yönetimini anlamada anahtar unsur, devlet tarafından sınır geçiş hareketliliği, oturma ve çalışma izinleri konusunda üretilen yasallık ve yasadışılıktır (Steneu, age: 10). Buradan hareketle çalışma, göç yönetimi politikalarının küresel, bölgesel ve yerel düzeyde düzenleyici işlevinin nasıl açıklanabileceğine ilişkin genel bir meraktan doğmuş ve bu nedenle genel ilgi, göç yönetimine ilişkin kavramsal bir analiz geliştirmeye odaklanmıştır. Bu bağlamda yönetim kavramının tanımında

vurgulandığı gibi aktörlerin, sürece “eşit bir şekilde dahil edildiği” bir mekanizmanın göç alanında gerçekten işleyip işlemediği sorgulanmaktadır. Çok aktörlülük ve aktörler arasındaki ilişkinin niteliğine odaklanılan çalışmada, söz konusu işbirliği, neoliberal kapitalist bir “yönetim aracı/tekniki” biçiminde yorumlanarak Türkiye’nin değişen göç rejimi bu çerçevede tartışmaya açılmıştır. Yönetişim kavramı altında hem farklı sosyal bilimler disiplinlerinden

beslenen bir kuramsal inşa etkinliği, hem de somut uygulamalar söz konusudur (Bayramoğlu, 2014: 28). Kavram, neoliberalizmden bir kopuşu değil, devlet ve sivil toplumu içerecek biçimde onu yeniden formüle etmeye ve bu şekilde neoliberal politikaları konsolide etmeye dönük bir yaklaşımı işaret etmektedir (Bayraktar, 2017: 71). Böylece yönetişim, ortaklık/çok aktörlülük niteliği ile göçün idaresinde temel bir politika aracı haline gelmektedir.

Göçün temelde bir siyaset alanı ve yönetim sorunu olarak ele alınıp kavramsal bir analiz ortaya koyulmasının yolu öncelikle yönetişim kavramsallaştırmasının varsayımlarını sorgulamaktan geçmektedir. Yönetişim, siyasi rasyonalite için oldukça işlevsel bir kavramdır. Dolayısıyla siyasi rasyonalitenin izi sürülürken devletin (merkezi otoritenin) yönetimselliği ve göçü yönetme pratiklerinin analiz edilmesi gerekir. Bu aşamada siyaset ve politika arasındaki farka değinmek gerekir. Siyaset günümüz koşullarında daha dar bir alana indirgenmiş ve hareket kabileyetini kısıtlayan bir nitelik almıştır. Tahakküm durumu, iktidar ilişkilerinin, değişken olmak ve farklı aktörlerin bu ilişkileri değiştirecek bir strateji uygulamalarına olanak tanımak yerine, kendilerini sabitleşmiş ya da tümüyle engellenmiş biçimde bulunduğu hallerde ortaya çıkmaktadır (Foucault, 2014: 224). Siyaset alanı olarak göçte de aktörlere neredeyse hiç yer yok iken uygulama alanında zorunlu olarak aktörlerin işbirliğine ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Çalışma, bu ilişkilere odaklanarak göçün idaresinde nasıl bir sürecin ortaya çıktığını anlamaya çalışmaktadır.

Küresel göç siyasetine bütünsel olarak bakıldığında aktörler arası güç ilişkileri aynı zamanda Kuzey-Güney ilişkilerini düzenleyici bir işleve sahiptir. Dünyanın zengin ülkelerinin kısıtlayıcı göç politikaları, son derece eşitsiz koşullar altında ulus devletlerin ve nüfuslarının ayrıcalıklı konumunu sürdürmek için olmazsa olmaz bir unsurdur (Zolberg, 1999a: 1277; Castles, 2004a: 223). Bu bağlamda küresel göç siyaseti, küresel eşitsizlikleri yeniden üreten bir niteliğe sahip olmakla birlikte küresel göçün yönetilmesinde standartlar getirilebilmesine zemin hazırlayabilecek potansiyele sahip olması nedeniyle de dikkatle ele alınması gereken bir konudur. Bu nedenle araştırmada yönetimsellik kavramsallaştırması çerçevesinde eleştirel yaklaşımın benimsenmesinin önemli bir nedeni, bu analiz kurgusunun yapı ve aktör arasındaki ilişkiye bakabilmesine izin vermesidir. “Yönetimsellik” kavramı Foucault (2004; 2007) tarafından ortaya atıldığından bu yana sosyal bilimlerin farklı dallarından bir dizi akademisyen tarafından geliştirilmiştir (Rose ve diğ., 2006; Dean 1999; Burchell ve diğ., 1991; Barry ve diğ.,

1996; Lövgren ve Johansson, 2007). Kavram literatürde iki farklı şekilde kullanılmaktadır (Dean, 1999: 16). Geniş anlamıyla, güç (iktidar) ve bilgi arasındaki ilişkiye odaklanır ve iktidarın uygulanmasına ilişkin genel bir anlayış sunar; (Dean, 1999: 19). Odak noktası, geniş bir bağlamda kendimizi veya başkalarını yönetme pratiğinin nispeten sistematik düşünme yolları olarak anlaşılan “yönetim zihniyetlerini” ayırt etmek ve sorgulamaktır (Walters ve Haahr, 2005: 5-6). Yönetimsellik çalışmaları kimin yönettiğine veya belirli bir yönetim türünün meşru veya verimli olup olmadığına odaklanmaz (Sorensen ve Torfing, 2005:115). Bunun yerine, temel amaç, yönetimin tarihsel ve olumsal karakterini ortaya koyarak ve iktidar ilişkilerinin süreçlere nasıl dahil olduğunu göstererek yönetimi “doğallıktan çıkarmak”; belirli bir alanın yönetilebilir olarak nasıl oluşturulduğunu ve belirli hükümet biçimlerinin arkasında hangi zihniyetlerin yattığını anlamaya çalışmaktır (Dean 1999: 29). Bu yaklaşım çerçevesinde göçün yönetimini, güç (iktidar) ilişkileri üzerinden açıklamaya çalışmak anlamlı görünmektedir. Çünkü göç siyaseti, çeşitli biçimlerde küresel düzenleyici bir işlev üstlenmekte ve bu sistem içerisinde devletin siyasi rasyonalitesi de doğal olarak meşrulaştırılmaktadır. Göçün küresel yönetişimine ilişkin çalışmalar daha çok aktörler arası işbirliği biçimlerine odaklanmaktadır. Bu ise aktörler arasındaki güç ilişkilerine bağlı olarak

şekillenen göç politikalarının araçsallaştırılması ardındaki süreçleri ihmal etme riskini taşımaktadır.

Bu çalışmanın iddiası, hakim sosyal ilişkiler ve kurumlar tarafından belirlenen parametreler içinde politika yapım sürecinde yapının belirleyiciliği baskın iken uygulama süreçlerinde yapı ve aktör arasındaki güç ilişkisinin öne çıktığı yönündedir. Tezde devlet, güç ilişkileri temelinde göçün, siyasetin bir öznesi olarak sınırlandırılma ve tanımlanmasında ana aktör olarak kabul edilmekte ve analiz bu kabul üzerine inşa edilmektedir. Bu doğrultuda araştırma, yönetim kavramına yöneltilen eleştirel yaklaşımla Türkiye'nin değişen göç rejimini aktörler arası ilişkiler bağlamında açıklamaya çalışmaktadır. Böylece tezin bir diğer hedefi olan göçün küresel yönetimi literatürünün çoğunlukla aktör merkezli (Newland, 2005; Green ve Thouez, 2005; Matsas, 2008; Channac, 2007; Tanner, 2006) niteliğine, yönetimsellik yaklaşımı ile farklı bir odaktan bakarak yapı ve aktörü bağımsız ele alan çalışmalardan farklı biçimde aktörler arası ilişkiyi yapı-aktör ilişkisi üzerinden anlamaya çalışmaktır. Yönetimsellik yaklaşımı ile göç yönetimi bağlamında aktörlere ilişkin saha araştırmasıyla birlikte ampirik alanın anlaşılmasına katkıda bulunmak ve bu doğrultuda devam eden gelişmelerin farklı bir okumasının sunulması amaçlanmaktadır. Araştırmanın temel amacı Türkiye'nin göç yönetimi politikasını aktörler arası ilişkiler üzerinden yönetimsellik ve biyopolitika kavramsallaştırması çerçevesinde tartışmak ve metodolojik olarak benimsenen bu yaklaşımı vaka çalışmasına uygulayarak bir analiz ortaya koymaktır.

Türkiye özellikle 1990'lı yıllar boyunca uluslararası göçün hemen her biçimi ile karşı karşıya kalmış; ancak Suriye göçünün başladığı 2011 yılına kadar yürüttüğü göç politikası önemli bir değişim göstermemiştir. 1990'lardan itibaren sivil toplum kuruluşlarının sayısında yaşanan artış da Suriye göçü ile birlikte hız kazanmıştır. Suriye göçü, göçün idaresinde yeni ihtiyaçları ortaya çıkarmış, Suriyeli göçmenlerin zorunlu göçü dışında kalan diğer göç tipleri ve göçmenler görece daha görünür hale gelmiştir. Çalışma bu bağlamda aşağıdaki sorulara yanıt vermeyi amaçlamaktadır:

- Türkiye'nin ulus devlet inşa sürecinde benimsediği ve 2000'li yılların ortasına değin yürüttüğü göç politikalarında nasıl bir değişiklik gerçekleşmiştir?
- Türkiye'nin göç rejiminde gözlemlenen değişim ile birlikte Türkiye'de göç nasıl yönetilmektedir ve politika yapımı ve uygulanması süreçlerinde devlet dışı aktörlerin işlevi nedir?
- Kontrol ve yönetimden yönetişime geçiş söylemsel bir değişim mi yoksa gerçekten "yönetişim" kavramının işaret ettiği tüm unsurları içeren çok aktörlü, daha katılımcı bir süreç mevcut mudur?
- Türkiye küresel göçün "yönetimi"ne nasıl eklemlenmektedir?

Göç ve göçmen politikaları, bir şemsiye kavram olan sosyal politikanın kapsamına girmekte ve bu doğrultuda dezavantajlı gruplar arasında yer alan göçmenler de sosyal politikanın hedef kitlesi içinde yer almaktadır. Özellikle 1970'li yılların ortalarından itibaren geniş anlamda sosyal politika tanımlarının benimsenmeye başlanması ile artık göç ve göçmen politikaları, evrensel bir sosyal koruma ve eşitliği sağlamaya yönelik üçüncü kuşak sosyal politikalar arasında yer almaktadır.

Göçün idaresi, bu çalışma bağlamında, göç alan, göç veren ve transit ülke olarak nitelenen ülkelerde sınır geçiş hareketliliğinin yönetilmesini analiz eden, tartışan ve geliştiren geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Göç yönetimi, özellikle Kuzey ülkelerinde, Güney ülkelerden yönelen hareketlilik hakkında bilgi ve politika üretmek için bir çerçeve sunmaktadır (Steneu, 2010: 10). Bu bağlamda göçün idaresinde "seçimlerin" nasıl yapıldığını araştırmak önemlidir; çünkü gönderen, alıcı ve transit ülkeler arasında karşılıklı çıkarların olduğu vurgusu yapılmasına rağmen göçü düzenleyen ülkelere bakıldığında bunların daha çok gelişmiş batılı ülkeler olduğu görülmektedir (IOM, 2003:53). Bir Güney ülkesi olarak Türkiye'de göçün idaresinin analizi ile bu alana farklı bir sahadan ampirik katkı sunulması amaçlanmaktadır. Çalışmada göçmen kaçakçıları gibi kolaylaştırıcı aktörler ile göçmenlerin kendisi analize dahil edilmemiştir.

Tez makro düzeyde göçün idaresini küresel, bölgesel ve ulus-devlet düzeyinde politika üretimi (ve uygulaması) olarak ele alırken mikro düzeyde göçün idaresinde yerel uygulamalara odaklanmaktadır. Araştırma bu bağlamda Türkiye'nin göç politikalarının değişim yönünü aktörler arası ilişkiler üzerinden izlemek ve söz konusu ilişkiler ağı temelinde şekillenen yeni göç rejiminin nasıl bir nitelik sergilediğini ortaya koymayı amaçlamaktadır.

2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden yararlanılmıştır. Nitel araştırma, çoğunlukla yorumlayıcı veya eleştirel sosyal bilime dayanan (Neuman, 2014: 224) ve aynı zamanda olay ve olguların bütüncül bir biçimde incelendiği bir süreçtir. Nitel araştırma tek bir yaklaşım yerine çeşitli araştırma modellerini, epistemolojik yaklaşımları ve araştırma tekniklerini kapsayan çok boyutlu bir yaklaşımdır (Beuving ve De Vries 2015: 19). Araştırmacı nitel araştırmada doğrusal olmayan bir izlek üzerinde “olaylar” ve “bağlamlar”ı konuşturur ve toplumsal yaşamın doğal akışında ortaya çıkan olayların ayrıntılı incelemelerini açıklamaya çalışır (Neuman, 2014: 224). Bu bağlamda nitel araştırma yöntemleri, çok boyutlu ve karmaşık göç meselesinin kapsamlı biçimde ele alınmasını mümkün kılan bir zemin sağlamaktadır. Göç araştırmaları, göçmenlerden ev sahibi topluma ve onun aktörlerine, göçe ilişkin politikalardan kamu kurumlarına kadar geniş bir yelpazedeki konulara odaklanır (Zapata-Barrero ve Yalaz; 2019:3). Dolayısıyla bu alandaki araştırmalar, göç olgusunun bu çok boyutlu niteliği dikkate alınarak kurgulanmayı gerektirir.

Nitel araştırmada en yaygın olarak kullanılan üç tür veri toplama yöntemi vardır: görüşme, gözlem ve yazılı dokümanların incelenmesi (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 41). Bu çalışmada bu yöntemlerden ikisi olan görüşme ve doküman incelemesi yöntemlerinden yararlanılmıştır. Bu doğrultuda çalışma iki aşamaya ayrılmış, ilk olarak göç politikalarının yapım sürecinde yer alan aktörler; mevzuat, politika belgeleri ve raporlar olmak üzere çeşitli dokümanların analizi yöntemine başvurularak incelenmiştir. İkinci aşamada ise göç politikalarının uygulanması ve göçün idaresinde yer alan devlet ve devlet dışı aktörler ile yarı yapılandırılmış ve derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Başlangıçta yarı yapılandırılmış

görüşmelerle başlansa da saha araştırması süresince derinlemesine görüşmeler yapmaya uygun ortamlar oluşmuş ve bu şekilde karma bir yöntem benimsenmiştir.

Çalışma göçün idaresine odaklandığından görüşmeler bu süreçte yer alan aktörler ile yapılmıştır. Bu doğrultuda göçün idaresinde merkezi aktör olarak devletin ilgili kurumları ile görüşmeler Ankara’da, belediye ve sivil toplum kuruluşları ile olan görüşmeler ise İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Araştırma için İstanbul’un seçilme nedeni pek çok açıdan Türkiye genelini yansıtabilecek potansiyele sahip olması ve hemen her göç tipinin görüldüğü bir lokasyon olmasıdır.

İstanbul, Türkiye toplam nüfusunun yaklaşık %18,5’ini oluşturmaktadır (TÜİK-ADNKS, 2021). İstanbul yalnızca Türkiye’nin değil aynı zamanda dünyanın en çok mülteciye ev sahipliği yapan metropolüdür (Erdoğan ve diğ., 2022: 129). Türkiye’de ikamet izni ile yaşayan yaklaşık 1 Milyon 100 bin kişinin 561 bini İstanbul’da yaşamaktadır (TÜİK-ADNKS, 2021). UGÖ ve GİB 2019 verilerine göre İstanbul’da yaşayan toplam yabancı nüfus ise 1 milyon 660 bin 395 kişidir.

İstanbul’a ilişkin bir diğer önemli istatistik bu ilde kayıtlı ve yaşayan Suriyeli sığınmacı sayısıdır. 2021 yılı verilerine göre kayıtlı Suriyeli nüfusu 601.320 iken ilde yaşayan sayısı 963.536’dır (UGÖ ve GİB, Mayıs-Temmuz, 2019). Bu veri geçici koruma altında olup farklı ilde yaşamayı tercih ettiği için bir biçimde düzensizleşen önemli bir kesim olduğunu göstermektedir. Ayrıca Türkiye’de düzenli Sosyal Uyum Yardımı (SUY) alanların 228.424’ü İstanbul’da yaşamaktadır. Bu toplam sayının %12,6’sına denk düşmektedir (Türk Kızılay, 2019). Yine Şartlı Eğitim Yardımı alanların %13,7’si İstanbul’da yaşamaktadır (a.g.e., 2019).

Türkiye’deki sığınmacıların %80’inden fazlasının kentsel alanlarda yaşadığı tahmin edilmektedir (Erdoğan ve diğ., 2022: 32). Türkiye’nin en kalabalık göçmen ve sığınmacı nüfusuna sahip İstanbul’da bu gruplara yönelik faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının

sayısı da ülke ortalamasının üzerindedir ve pek çok uluslararası ve ulusal STK'nın bu ilde yoğunlaştığı görülmektedir.

Araştırma kapsamında görüşmeler 2018 Ekim - 2020 Mayıs dönemi içerisinde aralıklarla gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılacak kurumlar belirlendikten sonra çeşitli kanallardan görüşme talep edilmiştir. Her bir kuruma ulaşmada farklı yollara başvurulmuştur. Örneğin Ankara'da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü görüşmesi için resmi dilekçe ile randevu talebi oluşturulurken; Belediyeler ve STK'ların bir kısmı ile elektronik posta yoluyla iletişime geçilmiş; diğer kısmında ise daha çok kar topu yöntemi ve ilgili kişilere bireysel ilişkiler üzerinden ulaşılması söz konusu olmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Marmara Belediyeler Birliği ve ilçe belediyelerinden oluşan toplam 8 kurumdan 13 kişi ile 5'i dini temelli, 13'ü hak temelli sivil toplum kuruluşundan 23 kişi olmak üzere toplam 36 kişi ile görüşülmüştür. Görüşmeler yüz yüze ve uzaktan (çevrimiçi-telefonda) olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleştirilmiştir. Görüşmelere 2018 yılının Eylül ayında başlayıp Kasım sonuna kadar yoğun biçimde devam ettikten sonra 2018'in Aralık ayında doktora sırası araştırma için bir yıllığına İsveç'te bulunmam dolayısıyla görüşmelerin bir kısmı uzaktan gerçekleşmiştir. 2020 yılının Ocak ayında Türkiye'ye döndükten kısa bir süre sonra ise pandeminin başlaması sebebiyle görüşmeler yine uzaktan olacak şekilde gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin bir kısmı kayıt cihazı ile kayıt altına alınırken diğer bir kısmı görüşmecilerin talebi üzerine yazılı olarak kayıt altına alınmıştır. Görüşme süreleri 45dk ile 2,5 saat arasında değişmektedir.

Sosyal bilimlerde tek bir gerçeklik ya da tek bir doğru yoktur. Çoklu gerçeklikler; farklı ve çeşitli algılar söz konusudur (Yıldırım ve Şimşek, 2016:31). Olaylar ve olgulara ilişkin katı kurallar ve genellemeler oluşturulamaz, ancak ortama göre çeşitlilik gösteren betimlemeler ortaya konabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 31).

Kuramsal bir çerçeve araştırmacıya problem ile ilgili boyutların tanımlanmasında, bunların birbiriyle olan ilişkilerinin saptanmasında, bilgi toplama araçlarının boyutlarının

belirlenmesinde ve analiz aşamasında kullanılacak temaların seçilmesinde yardımcı olur (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 83). Bütüncül bir yaklaşım ile betimleme ve yorumlama, aktörlerin bakış açılarını anlama ve bu doğrultuda örüntülerin ortaya çıkarılması çalışmanın temel hedeflerindedir. Göç araştırmaları literatüründe çok düzeyli analizler ve local-turn (yerele dönüş) gözlemlenmektedir (Zapata-Barrero ve Yalaz, 2019). Çalışmada bu bağlamda çok düzeyli ve aktörler arası ilişki anlamaya yönelik bir analiz amaçlanmıştır.

3. ARAŞTIRMAYA İLİŞKİN BULGULAR

3.1. Siyaset Alanı Olarak Göç: Politika Yapım Sürecinde Aktörler

Uluslararası göç, küresel ve ulusal düzeylerde siyasi gündemin kilit meselesi haline gelmesine koşut biçimde bir siyaset alanına dönüşmüştür. Bu durumun önemli bir sonucu da göç politikalarının tartışmalı hale gelmesidir. Yeni-milliyetçi güçler (Eger ve Valdez, 2015) ve mevcut kısıtlayıcı ana akım politikalar ile göç politikalarının meşruiyetini açık sınırlar ve hatta sınırların olmaması bağlamında savunan radikal eşitlikçi fikirlerin giderek daha fazla karşı karşıya kaldığı bir alana dönüşmüştür (Bauder, 2016). Çatışan bu gündemler etrafında kimileri için kaçınılmaz ve açıkça meşru görünen değerler, diğerleri için siyasi veya analitik geçerliliğe sahip değildir (Korvath ve diğ., 2017: 302). Dolayısıyla burada küresel siyasi ve ekonomik ilişkilerle bağlantılı, karmaşık, çelişkili ve tartışmalı bir alan ortaya çıktığı görülmektedir. Araştırmanın bu bölümünde, mevcut göç politikalarının çok düzeyli ve parçalı niteliğini anlamak ve açıklamak üzere öncelikle göç politika yapım süreci, göçü bir siyaset alanı olarak ele alarak incelenmiş ve mevcut siyasi dinamikler ve bunların sonuçları aktörler arası ilişkiler etrafında irdelenmiştir.

3.1.1. Göç Politikalarının Çok Düzeyli ve Parçalı Yönetim Dinamikleri:

Göç idaresinde, göçü düzenlemeye ilişkin kurumlar ve yasal düzenlemeler ile birlikte bu sürecin uygulayıcı aktörleri temel belirleyicilerdir. Bu bağlamda göçün düzenlenmesinde, politika yapıcı ve uygulayıcı aktörlerin yer aldığı iki aşamalı bir süreç söz konusudur. Önceki bölümlerde değinildiği üzere göç politikaları niteliği gereği ulus devletinin merkezîyetçi anlayış

ile yaklaştığı ve politika yapım sürecindeki yetkisini kendisi dışındaki aktörlerle paylaşmaya sıcak bakmadığı bir alandır. Türkiye’de de göçün idaresi bakımından bu durumun geçerli olduğu görülmektedir. Göçü düzenleyen politikaların yapımı merkezîyetçi bir anlayış ile sınırlı sayıda uzman ve siyasi iktidar tarafından şekillenen bir sürece işaret etmektedir. Ancak Türkiye açısından göç yönetimi politikalarının oluşumunda etkili ve belirleyici nitelikte bir aktör olarak Avrupa Birliği ile uluslararası hukukun yer aldığını belirtmek gerekir.

Bu bölümde Türkiye’de göçün idaresinin şekillenmesindeki dinamikler mevzuat ve kurumlar üzerinden incelenmektedir. Çalışmanın önceki başlıklarında belirtildiği üzere Türkiye’nin göç politikalarının oluşmasında ve göç alanında kurumsallaşma sürecinde AB’nin dışsallaşan göç yönetiminin etkileri görülmektedir. AB müktesabatına uyum sürecinde öncelikle mevzuat güncellenmesi ve kurumsallaşmanın tamamlanması sağlanmıştır. Tam üyelik müzakerelerinin başlaması ile birlikte iltica ve göçe ilişkin eylem planı hazırlanması gündeme gelmiştir. Göç yönetimine ilişkin mevzuatın ve kurumların oluşumunda uluslararası kuruluş olan AB’nin ve uluslararası göç alanında faaliyet gösteren çeşitli uluslararası kuruluşların ve uluslararası hukukun etkisi görülmektedir. Dolayısıyla politika yapım süreçlerinde ulus devlet, uluslararası ve uluslararası kuruluşlar ile uluslararası hukukun bağlayıcı metinlerinden oluşan aktörlerin etkileşim süreci göze çarpmaktadır. Bu bağlamda bu başlıkta göçün idaresi ve göç politikalarının oluşumu, çok düzeyli olarak niteleyebileceğimiz bir yönetim dinamiği etrafında ele alınmıştır. Bu doğrultuda 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun ortaya çıkış süreci Türkiye’nin AB ile ilişkileri üzerinden analiz edilmiştir. Türkiye’nin göç yönetimi politikalarının şekillenmesinde AB ile olan ilişkinin etkisi görülmektedir; ancak bütüncül olarak bakıldığında asıl belirleyici unsurun neoliberal küresel kapitalizmin gereklerini önceleyen ve bu bağlamda oluşturulmaya çalışılan etkin göç yönetimi politikalarının genişletilip yaygınlaştırılması hedefidir. AB’nin yürüttüğü bu politika kendi sınırlarını sıkı biçimde korurken göç yönetimini çeperdeki ülkelerin toprakları üzerinde idare etmek/yönetmek amacı ve oluşturduğu sistemle seçici göç politikalarının uygulanabilirliğini artırmaktır. Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde Türkiye’nin göç mevzuatı ve göç idaresindeki kurumsallaşma süreci incelenmiştir.

3.1.2. AB'nin Göç Yönetimi Politikaları ve Türkiye Göç Yönetimine Etkileri: 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Türkiye'nin göç yönetimine ilişkin kurumsallaşma çalışmaların ve bu alanı düzenlemeye yönelik politikaların üretilmesi sürecinin 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) iktidara gelişinin hemen öncesinde başladığı görülmektedir. Ancak iktidar değişikliği ile birlikte yoğunlaşan AB ile ilişkiler, göç alanında mevzuatın güncellenmesi ve kurumsallaşmada hızlı bir değişim ve dönüşüm sürecine girilmesini sağlamıştır (Goularas ve Sunata, 2015; Üstübcü, 2017).

Biraz daha öncesine gidilecek olursa, 1990'lı yılların sonundan itibaren Türkiye'nin göç yönetimi açısından politika tercihlerinde yaşanan dönüşüm göze çarpmaktadır. Milliyetçi kaygıların yanı sıra ekonomik temelli kaygılar eklendiği ve bu doğrultuda mevzuata faydacı esneklik kazandıracak düzenlemelerin girdiği görülmektedir. Aynı dönemde AB'nin hegemonik bir göç yönetimi politikası benimsediği ve göç yönetimini çevre ülkelere dışsallaştırdığı gözlemlenmektedir. 25 Mart 2005 tarihinde "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" hazırlanmıştır (Işıkçı, 2017: 33). Bu plan Türkiye'nin göç ve iltica alanında AB müktesebatı ve politikasıyla uyumlaştırılması gereken mevzuat ve idari yapılanmasını tamamlayan kalkınma projeleri ve fiziksel altyapıyı içermektedir (Erdoğan, vd., 2013: 452). Ulusal Eylem Planı kapsamında hedeflenen birçok husus 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile mevzuat düzeyinde uygulanabilir hale getirilmiştir.

32). Kanununun hazırlık çalışmaları 2009 yılında başlamış ve üç yıllık bir çalışma sürecinden sonra 2012 yılında taslak metin TBMM'ye sunulmuştur. 11 Nisan 2013 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 2013 yılına kadar göç alanını düzenleyen tek ve toplu bir mevzuat bulunmamaktaydı (Elçin, 2015; Işıkçı, 2017: 32). 6458 Sayılı Kanun öncesinde göç, farklı kurumların idare ve denetiminde, uluslararası sözleşmelere dayalı yönetmelik ve genelge düzeyinde düzenlenen parçalı ve dağınık bir görünüm sergilemekteydi (Şeker ve diğ., 2014:120; Özer, 2011: 76). Özer, 2011: 76). Düzensiz

göç ve iltica alanında mevzuatın yetersiz kaldığı ya da açık hükümler içermediği konular İçişleri Bakanlığı tarafından farklı idari düzenlemelere konu edilmiştir (Ekşi, 2014: 3). YUKK genel gerekçesinde de bu duruma özellikle değinilmiş, geniş kapsamlı ve bütüncül bir düzenleme ihtiyacının duyulmasına ilişkin nedenler sıralanırken önceki mevzuatın “dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermede yetersiz” kaldığı ifadelerine yer verilmiştir. Bunun yerine geçecek yeni mevzuatın yapımında ise “ülkenin gelişme vizyonuyla uyumlu, uluslararası normlara uygun, millî çıkarları gözeten, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun” olmasının gözetileceği vurgulanmıştır.117 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile getirilen düzenlemeler;

- Yabancıların ülkeye giriş-çıkışları ve ülkede ikametleri
- Uluslararası korumaya ilişkin hükümler
- Teşkilatlanma olmak üzere üç temel başlık altında sayılabilir.

Gerekçede belirtildiği üzere öncelikle giriş-çıkış ve ikamet izinlerinin düzenlenmesi planlanmıştır.118 Bu doğrultuda, uluslararası koruma kapsamı dışında kalan yabancıların ülkeye giriş-çıkış ve ülkede kalışlarını, vize, ikamet ve sınır dışı işlemlerini ve ülkede buldukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülükleri düzenleyen 1950 Tarihli 5682 Sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un (YİSHK) güncel sorun ve gelişmelere yanıt vermekte yetersiz kaldığına işaret edilmektedir. Uzun yıllar kanun düzeyinde kapsamlı bir düzenleme bulunmaması dolayısıyla idari düzenlemelerle yabancıların temel hak ve özgürlüklerine ilişkin sınırlama ve/veya yasaklama getirilmesi, haklı olarak, Anayasaya aykırılık tartışmalarını da gündeme getirmiştir (Erten, 2015: 7).

Kanun tasarısında bu durum şu şekilde ifade edilmiştir;

“Tasarıda öncelikle yabancıların Türkiye’ye giriş ve çıkışları, vize ve ikamet izinleri hususları düzenlenmiştir. Bu konulardaki dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermekte yetersiz mevzuatın yerine, ülkemizin gelişme vizyonuyla uyumlu, uluslararası

normlara uygun, millî çıkarları gözeten, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirilmiştir” (YUKK Genel Gerekçe, 2012:5).

Türk hukukunda yabancıların temel hak ve özgürlükleri hususunda kabul edilen sistem “eşitlik ve genellik” tir (Erten, 2015: 5).¹²⁰ Anayasanın temel hak ve özgürlükleri özel olarak düzenlediği ilgili maddelerinde de haklar, kural olarak, yabancı-vatandaş ayırımı yapılmaksızın güvence altına alınmıştır (Erten, 2015:5). Ancak Anayasada, yabancıları hariç tutarak sadece vatandaşların haklarını güvence altına alan istisnaî birkaç düzenleme de bulunmaktadır (Erten, 2015: 5-6).¹²¹ Ulus devlet egemenliği kapsamında devletlerin yabancı-vatandaş ayırımına ilişkin tutumu birbirine benzer olup yabancıların haklarına dair en liberal düzenlemelere sahip ülkelerde dahi mutlak eşitlik durumundan söz etmek mümkün değildir (Erten, 2015: 6). 1982 Anayasası’nın temel hak ve özgürlüklere ilişkin hükümlerine bakıldığında Türkiye için de benzer durumun söz konusu olduğu görülmektedir. Fakat burada önemli bir husus, temel hak özgürlüklere ilişkin kısıtlamaların ancak kanunlar aracılığı ile gerçekleştirilmesinin güvence altına alınmış olmasıdır.¹²² Bu bağlamda göç yönetimine ilişkin düzenlemelerin geniş kapsamlı bir kanun ile tek çatı altında toplanması uluslararası hukuka uygunluk açısından da önemlidir.

Tasarının ikinci ana başlığı ve gerekçede önemle vurgulanan bir diğer husus ise uluslararası korumaya ilişkin düzenlemelerdir. Gerekçe metninde bu konu ile ilgili olarak;

“Uluslararası korumayla ilgili hususlarda dağınık ve güncelliğini kaybetmiş bir kanun dahi bulunmamakta; insan haklarını, millî güvenliği ve uluslararası ilişkileri doğrudan etkileyen bu son derece önemli konu, idarî düzenlemeler aracılığıyla yürütülmeye çalışılmaktadır. Tasarı ile uygulamadaki söz konusu eksiklik giderilmektedir” ifadelerine yer verilmiştir (YUKK, Genel Gerekçe, 2012:5).

Tasarının üçüncü ana başlığını ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi, teşkilat ve personel yapısının belirlenmesi oluşturmaktadır. Genel gerekçe metninde Müdürlüğün göç sistemini ilgili tüm kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde yöneterek, bu alandaki kurumsal sorumluluğu üstlenmesi beklendiği belirtilmiştir.¹²⁴

Gerekçede göç, ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği gerektiren; ekonomik, sosyo-kültürel ve demografik yapı ile birlikte kamu düzeni ve güvenliğini ilgilendiren çok boyutlu bir mesele olarak ifade edilmiştir. Bu niteliğine rağmen Türkiye'nin özellikle göç alanında uzmanlaşmış bir kamu kurumu ve bütüncül bir mevzuatı bulunmamasının yarattığı eksiklik ve kapsamlı bir düzenleme ihtiyacının varlığına vurgu yapılmıştır.¹²⁵ Özetle Kanunun gerekçesinde;

“daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanının, kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanması; uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sistemi hayata geçirilmesi; düzensiz göçle mücadelenin hukukî alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hâkim kılınması; insan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukukî, idarî ve fizikî alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulması”

hedefleri sıralanmıştır (YUKK, Genel Gerekçe, 2012:7).

Gerekçe metninde yer alan “düzensiz göçle mücadelenin hukuki alt yapısının güçlendirilmesi”, “düzenli göçte bürokratik işlemlerin azaltılması”, “uluslararası insan hakları normları ve AB müktesebatına uyumlu bir göç sistemi” ve ifadeleri, Kanunun şekillenmesinde hangi unsurların etkin olduğunu anlamak açısından önemlidir. Göçün, uzun yıllar kapsamlı bir düzenleme yapma ihtiyacı duyulmadan dağınık ve parçalı bir mevzuat sistemine dayalı biçimde

yönetilmesi sonrasında hızlı bir kurumsallaşma ve mevzuat değişikliğine gidilmesinin görünürde iki temel sebebi bulunmaktadır. Bunlardan ilki Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde mevzuat ve kurumsallaşmaya ilişkin tamamlanması gereken yapılanma ve ikincisi de 2011 yılında beklenmedik biçimde gerçekleşen Suriye göçü ile birlikte göçün idaresine yönelik doğan acil ihtiyaçtır. Çünkü Türkiye'nin böylesine büyük bir kitlesel akını mevcut yasa ve idari düzenlemelerle yönetmesi mümkün değildi ve kapsamlı ve bütüncül bir düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştı (Kirişçi, 2014: 15). Tüm bu gelişmelerle birlikte Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci çerçevesinde yürüttüğü müzakereler ve bunun sonucunda ulusal mevzuatın AB mevzuatına uyumlaştırılması kapsamında göç konusu önemli bir gündem maddesi olmuştur. Bu doğrultuda Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2003), İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'nın hazırlanmasını gündeme getirmiş ve katılım müzakereleri süresince, Türkiye'nin göç mevzuatı ve kurumlarının AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmesi için yürürlüğe konması gereken hukukî düzenlemeler, idarî yapılanma ve fizikî alt yapının tamamlanması için alınması gereken tedbirler ve yatırım projeleri bu plan içerisinde belirtilmiştir (İltica ve Göç Eylem Planı, 2005). Tam üyelik sürecinde uluslararası koruma mevzuatı ve uygulamalarının, Birlik müktesebatı ve uygulamaları ile uyumunun sağlanması ve göç alanında kurumsal yapılanmanın tamamlanması amacıyla Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) AB direktifleri doğrultusunda uyuma yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yer verilmiştir.¹²⁹ Benzer biçimde 2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planında da özgürlük ve güvenlik arasındaki denge gözetilerek düzensiz göç hareketleri, insan ticareti ve kaçakçılığı ile etkili mücadele ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması alanlarında çalışmaların yürütülmesi hedefleri sıralanmıştır (Orta Vadeli Plan, 2011).

6458 Sayılı Kanunun hazırlanmasında, başta AB Müktesebatına ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına uyum olmak üzere birçok etken bulunmaktadır (Erten, 2015). Kanunun yürürlüğe girme sürecinde AB'nin "etkin" göç yönetim politikasını, çevre ülkelerin göç yönetimi mevzuatına uyumlaştırma ve kendi yönetim hedeflerine uygun hale getirme istekleri önemli derecede etkili olmuştur. Bu bağlamda 2014 yılı İlerleme Raporunda, Birlik ve IOM Kanun'un yürürlüğe girişinden duydukları memnuniyeti belirtmişlerdir (Avrupa Komisyonu, 2014: 66).

Görünürde saydığımız iki temel sebebin ardındaki asıl meselenin neoliberal küresel politikaların her alanda kendini gösteren etkisi olduğuna işaret etmiştik. Uluslararası göç, çok boyutlu niteliği ve pek çok alana olan etkisi nedeniyle özellikle 90'lardan itibaren ulus devletlerin sıcak gündemi olmuştur. AB'nin göç yönetimine ilişkin değişen tutumu, uluslararası hukukun gelişim süreci ile birlikte uluslararası metinlerin bağlayıcılığı ile ulus devletlerin göç alanını düzenleyen sistemlerini bu çerçeveye göre yeniden kurgulamalarını gerektiren bir dönemi ortaya çıkarmıştır (Cuttita, 2020; Natter, 2021; Geddes ve Lixi, 2018; Valdivia, 2018).

Dolayısıyla göçün idaresine ilişkin politika ve uygulamaların temelde ulus devletlerin çıkarlarına dayalı esnek bir standartlaşmayı hedeflediği söylenebilir. İlerleyen başlıklarda detaylı olarak değinilecek olan yönetilebilir kılma stratejisinin bir parçası olarak göç yönetimine ilişkin mevzuatın ulus devletlerin güvenlik ve ekonomik kaygıları temelinde şekillendiği; göçmeni sınıflandıran ve böylece kimi alanlarda esnek kimi alanlarda sıkı politikalar uygulayabilmesine imkan sağlayan faydacı niteliğe sahip bir sistem ortaya çıktığı görülmektedir.

Göç meselesinin iktidarlar tarafından ekonomik kaygılar ve güvenlikleştirme çerçevesinde ele alınması, konunun aynı zamanda dar bir siyaset alanına hapsedilmesi sonucunu da ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla bu durum göçü düzenleyen, göç yönetimi politikalarının temel çerçevesini çizen mevzuatın da bu doğrultuda şekillenmesine neden olmaktadır. İlerleyen başlıklarda Türkiye'nin göç mevzuatının ve göç yönetiminin söz konusu çerçevede nasıl şekillendiği temel kanun ve yönetmelikler bağlamında incelenerek söz konusu mevzuatın yabancıların çalışmasına yönelik etkileri üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır.

3.1.3. Göç Politikalarının Oluşumunda Ekonomik Kaygılar ve Güvenlikleştirme: YUKK'ta Göçmenlerin Sınıflandırılması

Göçün hem siyasal hem de yönetsel boyutu olan bir olgu olarak temelde iki yaklaşım etrafında düzenlendiği görülmektedir. Bunlar güvenlik ve ekonomik temelli yaklaşım ve uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan insan hakları temelli yaklaşımdır. Bu

durum göçmen ve mülteci hukukunun ayrışmasında da önemli bir etkidir. Göç yönetiminin bu çerçevede şekilleniyor olması küresel kapitalist politikalar bağlamında anlamlıdır ve küresel ekonomik düzene entegre olmuş ekonomisi ile Türkiye de küresel sistemin bir parçasıdır. Dolayısıyla küresel düzeydeki bu eğilim, Türkiye'nin göç mevzuatına doğrudan yansımıştır. Bu doğrultuda küresel eğilime benzer biçimde Türkiye'nin göç mevzuatında da göçmen ve mülteci hukuku ayrışmasını görmek mümkündür. Bu bağlamda öncelikle 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda (YUKK) düzenlenen uluslararası koruma biçimlerine değinmek gerekir. YUKK'ta yabancıların hukuki statülerine ilişkin dört farklı uluslararası koruma biçimi sayılmıştır. Bunlar mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici korumadır.

3.1.3.1. Mülteci

Mültecilik statüsünün dayanaklarından biri 1949 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'dir ve bildirgenin 14. Maddesinde herkesin zulüm karşısında başka memleketlerden mülteci olarak kabulünü talep etme ve memleketler tarafından mülteci muamelesi görme hakkı bulunmaktadır (İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1949, md.14). Benzer biçimde Türkiye'nin taraf olduğu 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde de mültecilik tanımına yer verilmiş ve sözleşmenin 1. Maddesinde kimlerin hangi koşullar altında mülteci sayılacağına ilişkin şu ifadeye yer verilmiştir:

“1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır” hükmü bulunmaktadır. Ancak Türkiye, 1951 Sözleşmesine taraf olurken mülteci statüsünün kazanılmasına yönelik şartlara coğrafi kısıtlama getirerek bu statünün

yalnızca Avrupa'dan gelenlere tanınacağını beyan etmiştir. Bu durum YUKK hazırlanırken de korunmuş ve mülteci tanımını Kanunda buna uygun olarak yapılmıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesinin 17. maddesine göre düzenlemeye taraf devletler yabancılar için karşılıklılık esasına dayalı olarak en uygun muameleyi uygulayacaklarını garanti etmektedirler. Bu doğrultuda mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancılara, iş piyasasına erişim bakımından Türk mevzuatında yabancılara en geniş haklar tanıyan düzenlemelerin uygulanması gerekmektedir (Ekşi, 2006: 210). Sözleşme'nin 18. maddesinde ise serbest çalışanlara ilişkin hüküm bulunmaktadır ve buna göre,

“Taraf devletler ülkelerinde hukuka uygun olarak bulunan mültecilere mümkün olduğunca müsait şartlarda ve her halde, genel olarak yabancılara tanınandan daha az elverişli olmamak kaydıyla tarım, endüstri, el sanatları ile uğraşma ve ticari ve sanayi şirket kurmak hakkı tanınır.”

İlgili düzenleme mültecilerin çalışmasına acil olarak izin verilmesini hüküm altına almakta ve ekonomik düzeyine bakılmaksızın tüm taraf devletleri bağlamaktadır (İzmirlioğlu, 2018:26). Bu husus YUKK'ta da düzenleme alanı bulmuş ve uluslararası koruma çerçevesinde çalışma hakkı (madde 89/4), temel eğitim hakkı (madde 89/1), sosyal yardımlar (madde 89/2), yerleşme ve seyahat özgürlüğü (madde 82), kimlik belgesi (madde 83) ve seyahat belgesi (madde 84) düzenlemelerine 1951 Sözleşmesi'ne uygun şekilde Kanun'da yer verilmiştir (Zenginkuzucu, 2018:52). Ancak coğrafi kısıt ve mülteci statüsünün bireysel değerlendirmeye esas oluşu kitlesel göçlerde çözüm için yetersiz kalmaktadır. Buna rağmen giderek artan sayıda devletin üstü kapalı biçimde sorumluluk ve yükümlülüklerinden sıyrılma yolu aradıkları ve bu nedenle çok sayıda sığınmacının uygun bir korumadan yoksun kaldığı görülmektedir (Chimni, 2000:10). Statüler arasındaki bu farklılaşmanın haklar bakımından önemli bir sonucu, mültecilik statüsünün kazanılamamasından dolayı bu statünün beraberinde getirdiği haklardan

yoksun kalma durumudur. Buna ilişkin olarak Göç İdaresi ile yapılan görüşmede Türkiye'deki mülteci sayısına ilişkin şu bilgiler verilmiştir:

“Mülteci kavramının medya ve akademik çevrelerde yanlış kullanıldığını üzülerək görüyoruz. Güncel sayılara göre ülkede şu an (2021 Şubat) 196 ülkeden 5,5 milyona yakın göçmen bulunuyor. Fakat mülteci sayısını soruyorsanız bunu şu şekilde belirtmek gerekir, önce yasal tanımına bakmak gerekir. Bizim yasalarımızda tanımlanan mülteci statüsü tanımına göre yalnızca 28 kişi bulunmaktadır. Mülteci statüsü tanımına uyan sadece 28 kişidir.” (Göç İdaresi 2. Görüşme, 2021 Şubat).

Mülteci sayısına ilişkin benzer bir ifade 2021 Mart ayında yapılan Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Buluşması'nda da tekrarlanmış ve Göç İdaresi Genel Müdür Yardımcısı mevcut durumu şu sözlerle ifade etmiştir:

“Suriyelilere mülteci statüsü vermiyoruz çünkü onlar bize iltica etmediler. Zorla yerlerinden edildikleri için onlara geçici koruma statüsü veriyoruz.” (Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Buluşması, 2021).

Erdoğan da çalışmasında Türkiye'nin, coğrafi kısıtlama uygulamasının bir sonucu olarak 60 yıllık periyotta yalnızca 43 kişiyi mülteci olarak kabul ettiğini belirtmiştir (Erdoğan, 2015: 45). Buradaki temel sorun, mültecilerin kabulü ve statü kazanmalarına ilişkin sorumluluğun devletlerin inisiyatifinde olması ve bu durumun devletlerin sınırlarını kontrol etme hakkı ile özdeşleştirilmesinden kaynaklanmaktadır (Hathaway, 2011:43-44). Mülteci hukuku, göçmen hukukuna görece devletin esnek bir düzenleme kabiliyetine sahip olmadığı bir alandır. Mülteci hukuku bakımından -göçmen hukukuna kıyasla- daha fazla küresel ya da uluslararası standardın varlığından söz edilebilir. Ancak farklı uluslararası koruma biçimleri ile

farklı statülerin yaratılması, devletlere bu alanda daha geniş bir hareket kabiliyeti sağlamaktadır.

BMMYK istatistiklerine göre 2021 yılı ortası itibariyle dünyada 84 milyonu aşkın zorla yerinden edilmiş insan sığınma aramaktadır (UNHCR, Refugee Statistics, 2021). Türkiye 3.7 milyon kayıtlı sığınmacı ile en fazla sığınmacı barındıran ülkeler arasında birinciliğini korumaktadır. Bu sayıların büyüklüğü yönetim sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Ancak yönetimin ardındaki rasyonalitenin neoliberal küresel politikalardan bağımsız oluşmadığı varsayımından hareketle, sayıların büyüklüğünün yarattığı yönetim sorunlarının yanı sıra yönetimin hangi rasyonaliteler üzerine inşa edildiğinin anlaşılması da önemlidir.

3.1.3.2. Şartlı Mülteci

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda yer alan bir diğer uluslararası koruma statüsü şartlı mülteciliktir. Şartlı mülteci kavramı Türkiye'nin 1951 Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekincenin bir sonucu bir geçiş rejimi olarak ortaya çıkmıştır. 1990'lı yılların başlarında sınırlarımızda yaşanan ciddi boyutlardaki göç dalgaları (Erdoğan, 2015: 46) karşısında dağınık ve parçalı olan ulusal mevzuat çözüm üretmede yetersiz kalmış ve bu süreci takiben 1994 yılında kısaca "İltica ve Göç Yönetmeliği" olarak bilinen "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yürürlüğe konulmuştur. Bu kapsamda ortaya çıkan düzenleme ihtiyacı ile hem coğrafi çekincenin korunması hem de sığınmacıların mağdur edilmemesini sağlayacak bir ara form olarak şartlı mülteci kavramı ortaya çıkmıştır. YUKK'un yürürlüğe girmesi ile birlikte 1994 İltica ve Göç Yönetmeliği yürürlükten kalkmış; ancak şartlı mülteci kavramı uluslararası koruma biçimleri arasında sayılarak yeni kanunda da korunmuştur (YUKK, md. 62). Bu düzenlemedeki amaç, söz konusu statüdeki kişilerin Türkiye'de kalışlarının 61. Maddede tanımlanan mültecilik statüsü kapsamına alınmadan, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülkede kalışlarına dayanak teşkil edecek bir alternatif düzenleme yapmaktır. Şartlı mülteci statüsünün oluşumunda en temel

gerekçe güvenlik kaygılarıdır. Güvenlikle ilgili kaygılara yoğun göç sebebiyle oluşacak ekonomik sorunlar dolayısıyla ekonomik kaygılar eşlik etmektedir.

Göç mevzuatı güncellenirken coğrafi kısıtlamanın kaldırılmadan aynı şekilde devam ettirilmesi ile ilgili olarak Ulusal Eylem Planında kısıtlamaya ilişkin gerekçe sunulmuştur. Gerekcede durum şu şekilde ifade edilmiştir;

“Coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde çözüm bulunması gereken bir konudur. Zira Türkiye, 1980’li yıllarda tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça fazla etkilenen bir ülke olmuştur” (İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2005:36).

Gerekçenin devamında Türkiye’nin çeşitli zaman aralıklarında farklı çevre ülkelerden aldığı yoğun göçlere değinilerek gerekçeye dayanak oluşturulmaya çalışılmıştır.¹³⁹ Ayrıca Türkiye’nin, coğrafi kısıtlamayı kaldırılması iki temel koşulun gerçekleşmesine bağlanmıştır. Bunlardan ilki katılım aşamasında Türkiye’ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi, ikincisi ise AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri olarak belirtilmiştir (İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2005). Bu bağlamda Türkiye coğrafi kısıtlama uygulamasını bir savunma mekanizması olarak kullanmakta ve kısıtlamanın kaldırılmasını, külfet paylaşımı ve ilticayı teşvik etmeyecek önlemlerin alınması koşuluna bağlamaktadır (Parlak ve Şahin, 2015: 74).

Kısıtlama her ne kadar mevzuatta korunmuş olsa da fiili durumun kısıtlamayı işlevsiz hale getirdiğine yönelik görüşler (Parlak ve Şahin, 2015) bulunmaktadır. Ancak coğrafi kısıtlamaya dayanarak çok sayıda sığınmacıya mülteci statüsü yerine alternatif statüler

tanınarak mülteciliğin getireceği yükümlülüklerin ortadan kaldırılması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla burada kısıtlamanın işlevsiz hale geldiğinden bahsedebilmek için sağladığı haklar ve sonuçları bakımından mülteci ve şartlı mülteci statüleri arasındaki farkın ortadan kalkmış olması gerekmektedir. Ayrıca Dünya’da en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapıyor olduğu halde statü bakımından sayılara bakıldığında şartlı mülteci sayısının oldukça düşük seviyelerde olduğu görülmektedir. Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Buluşması’nda Türkiye’deki şartlı mülteci sayısının 2021 Mart ayı itibarıyla yaklaşık 2000 civarında olduğu belirtilmiştir (Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Buluşması, 2021). Uygulamaların kaynağı olan mevzuat bu kısıtlamayı koruduğu ve bu kısıt gölgesinde şekillenen uluslararası koruma biçimleri devam ettiği sürece, Türkiye’nin iltica konusundaki tutumunun güvenlik ve ekonomik kaygılar temelinde şekillendiğini söylemek yanlış olmaz. Türkiye bu bağlamda taşıdığı kaygıları gerekçe göstererek taraf olduğu uluslararası anlaşmaları ihlal etmeyecek ve uluslararası insan hakları hukukuna aykırılık teşkil etmeyecek biçimde bir geçiş rejimi olarak şartlı mülteci statüsünü benimsemiştir. Bu doğrultuda Türkiye’nin göç mevzuatının göç yönetimi bağlamında stratejik bir yönetim biçimi benimsediği görülmektedir.

3.1.3.3. İkincil Koruma

Uluslararası koruma biçimlerinden bir diğeri ikincil koruma statüsüdür. İkincil koruma, diğer statülerin kriterlerini sağlayamamakla birlikte uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler için tamamlayıcı bir rejim olarak mevzuatta yerini almıştır (YUKK, md.63). Bu statünün uluslararası insan hakları hukukunun bir kazanımı olarak görülmesi mümkündür. Çünkü mülteci ya da şartlı mülteci kapsamına girmeyen ancak maddede sayılan sebeplerden dolayı uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin güvenliğinin sağlanması ve haklarının korunması bağlamında önemlidir. Türkiye’nin uluslararası hukuk sistemi içerisindeki yeri ve taraf olduğu uluslararası anlaşmalar gereği ulusal mevzuatında bu statüye yer vermesi, küresel göç yönetim sisteminin devamlılığı ve yaygınlaşmasındaki konumunu göstermesi açısından önemlidir.

3.1.3.4. Geçici Koruma

Geçici koruma, uluslararası hukuk kapsamında kabul edilmiş ve yerleşmiş bir tanıma sahip değildir (Zenginkuzucu, 2018: 47). Bunun bir sonucu olarak geçici koruma statüsünün tanınması ve bu uluslararası koruma biçiminin uygulanması, devletlerin egemenlik alanlarına bırakılmıştır (Zenginkuzucu, 2018:47).

Geçici Koruma Statüsü YUKK ile birlikte mevzuatımıza girmiş ve kitlesel sığınma durumlarında -temel insani haklar kapsamında asgari standartların sağlanarak- ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının giderilmesi amacını taşımaktadır. AB Yönergesi'nin 17. Maddesine göre geçici koruma altındakilerin her zaman için sığınma başvurusunda bulunabilecekleri belirtilmesine karşın Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 16. Maddesi, geçici koruma statüsündekilerin bireysel olarak yapacakları koruma başvurularının dikkate alınmayacağını hükme bağlamıştır. YUKK'un yürürlüğe girmesinden sonra 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 1. Maddesinde;

“[Ü]lkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan... uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektir”

ifadeleri ile geçici korumanın amaç ve kapsamı açıklanmıştır.

Suriyeliler Ekim 2011 tarihi itibarıyla 1994 Yönetmeliği'nin 10. Maddesine istinaden geçici koruma statüsüne alınmışlardır (ORSAM, 2014: 11). Ancak 94 Yönetmeliğinde “geçici koruma” olarak nitelenen bir statü yoktu bunun yerine, “iltica talep edenler ve sığınmacıların ülkemizde buldukları süre içinde devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulacağı” hükmü yer almaktaydı (YUKK, md. 91).

YUKK'ta geri gönderme yasağı ilkesi ise 55. Maddede düzenlenmiştir.¹⁴⁶ Geri gönderme yasağına ilişkin benzer hüküm GKY 6. Maddesinde de bulunmaktadır. Buna göre;

“Hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez” ifadesi ile geçici koruma altındaki kişilerin uluslararası koruma kapsamındaki hakları yasağını tarafı olduğu sözleşmeler ve yükümlülüklerine uygun biçimde korunmaktadır.

Geçici korumanın sona ermesi ise GKY 11. Maddesine göre bir kararname ile gerçekleşir. Geçici korumanın sona erdirilmesi ile buna ilişkin statülerini kaybedenler için GKY 11. Maddenin devamında üç ayrı seçenek öngörülmektedir. Bunlardan ilki geçici korumadan yararlananların toplu olarak ülkelerine dönmesi; ikincisi geçici koruması sona eren kişilere koşullarını taşıdıkları bir uluslararası koruma statüsünün toplu olarak verilmesi veya uluslararası koruma başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi ve üçüncüsü ise geçici korunanların YUKK kapsamında yabancı statüsünde Türkiye'de kalmalarına izin verilmesidir (GKY, 2014, md 11/2).

Geçici koruma, kitlesel akınlarda kolaylaştırıcı alternatif bir koruma biçimi olarak mevzuatta yerini almış olsa da uygulamada sığınmacılar açısından hak kaybına yol açabilecek durumlara neden olmaktadır. Geçici koruma kimi zaman uluslararası mülteci hukukundan

kaynaklanan sorumluluklardan kurtulmak için bir araç olarak kullanılabilir (Fitzpatrick, 2000: 279). Bu uluslararası koruma biçimi, uluslararası alanda teşvik edilip desteklense de geçici koruma rejimlerinin yaygınlaşmasının kendi içerisinde ülkelerin keyfi uygulamaları veya sığınma arayanların ve zorunlu göçmenlerin haklarını daraltmaları tehlikesini de barındırmaktadır (Zenginkuzucu, 2018: 48). Bu durum aynı zamanda göçmen ve mülteci hukuku ayırımının yanı sıra mülteci hukukunun da kendi içinde parçalanması ve yasal statülerin sağladığı haklar bakımından bazı sığınmacıların dezavantajlı duruma düşmesine yol açmaktadır. Türkiye'nin göç mevzuatı açısından bu durumun en çarpıcı örneği çalışma izinleri bakımından ortaya çıkmaktadır.

3.1.4. Yasalar Aracılığı ile Düzensizliğin Yeniden Üretimi: Geçici Koruma Yönetmeliğinde Çalışma İzninin Düzenlemesi

Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 1. Maddesinde yönetmeliğin amacının; “4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi sayılan yabancıların Türkiye’de çalışmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek” olduğu ifade edilmiştir. Yönetmeliğin bu hükmü ile geçici koruma altındakiler kapsam dışında tutulmuştur. Geçici Koruma altındakilerin çalışma izinlerinin düzenlenmesi ise Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındadır. Göç İdaresi Başkanlığı’ 2021 yılı verilerine göre, 15-64 yaş aralığında çalışma çağında 2 milyon 159 bin 784 kayıtlı Suriyeli sığınmacı bulunmaktadır (GİB, İstatistikler, 2021). Bu sayının çokluğu işgücü piyasasına yapacağı etki açısından oldukça önemlidir. Ancak yasa koyucu, BMMYK’nın Geçici Korumaya ilişkin Kılavuzuna uygun biçimde Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 6. Bölümünde, “Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler” i düzenlemiştir. Bu hizmetler arasında çalışma izni de sayılmıştır. GKY 27 ve 31. maddelerinde geçici koruma statüsü altına alınmış kişilerin sağlık hizmetine erişimini, eğitim hakkını, ülkede yerleşme hakkı ve seyahat özgürlüğünü, kimlik kartı edinmesini, sosyal güvenlik ve barınma hakkını, çalışma hakkını, sosyal yardımları, idari yardım ve çevirmenlik hizmetlerini düzenlemiştir. Dolayısıyla geçici koruma altındakilerin çalışma hakları mevzuat düzeyinde korunmuştur. Ancak uluslararası koruma statüleri içinde

çalışma hakkı ve izni bakımından en karmaşık ve zor sürece sahip olan geçici koruma statüsüdür.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu 17. Maddesi ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 6, 7 ve 8. Maddelerinde yer alan kriter ve sınırlamalar esas alınmaktadır. Ayrıca YUKK'ta "İş Piyasasına Erişim" başlığı altında çalışma izinlerine ilişkin 84. Maddenin dördüncü fıkrasında mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile şartlı mülteciler ayrı olarak ele alınmıştır.

Çalışma izni başvuru şartlarını düzenleyen Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin 6. Maddenin üçüncü fıkrasında, çalışma izni başvurusunun uluslararası koruma başvurusu tarihinden itibaren altı ay sonra yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında ise çalışma izni için ikamet dışındaki illere başvuru için özel bir düzenleme söz konusudur. 151 Yönetmelikte bazı işlerin çalışma izninden muaf tutulduğu görülmektedir. Çalışma izni muafiyeti başvurusunu düzenleyen 9. Maddeye göre;

“(1) Mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi yabancılar, çalışma izni muafiyeti kapsamındadır. Çalışma izni muafiyeti başvuruları, uluslararası koruma sağlanan ildeki Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğüne yapılır.

(2) Bakanlıkça, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi yabancılara ilişkin il ve kota sınırlaması getirilebilir.”

İşgücüne ihtiyaç duyulan işler özelinde böyle bir muafiyet getirilmiş olması mevzuatın düzenlenmesinde iktisadi amaçların ön planda tutulduğunun bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik'te geçici koruma altındakilerin istihdamı bakımından kota uygulaması getirilmiştir.¹⁵³ Bu doğrultuda, Suriye vatandaşlarını istihdam etmek isteyen işverenlerin, Emniyet makamlarından alınmış olan en az altı ay süreli ikamet tezkeresi mevcut olan yabancılar için, belirlenen usul ve esaslara göre başvuru yapması gerekmektedir (Erdoğan, 2018: 83). Geçici koruma altındakilerin çalışma izni hakkı kazanması uluslararası koruma başvurusu yapan veya şartlı mülteci yabancılara kıyasla çok daha uzun bir bekleme sürecine tâbidir (İzmirlioğlu, 2018:30).

BMMYK'ya göre geçici koruma, uluslararası korumaya yardımcı ve tamamlayıcı araçlar olarak işlev görmeli ve sığınma arayanların haklarını kısıtlama ya da engelleme amacını taşımamalıdır. 2001 tarihli AB Yönergesi ve 2014 tarihli BMMYK Geçici Koruma ve Yerleştirme Düzenlemeleri Kılavuzu, geçici koruma rejimleri için uluslararası ölçüt belirleme çabaları kapsamında ortaya çıkan düzenlemelerdendir (Zenginkuzucu, 2018:59).

3.1.5. İmtiyazlı Yabancı Statüsü: Turkuaz Kart Uygulaması ve Yatırım Şartı ile İstisnai Yolla Vatandaşlığın Kazanılması

Türkiye'de yabancıların çalışmasını düzenleyen mevzuata bakıldığında oldukça sıkı bir politika yürütüldüğü görülmektedir. Yabancıların çalışmasına getirilmiş pek çok kriter ve kısıtlamanın mevcut olduğunu gözlemlenmektedir. Ancak nitelikli işgücü ve yatırımcıların göçü söz konusu olduğunda ise mevzuatta birtakım kolaylıklara yer verildiği ve sıkı politikanın esnetildiği görülmektedir. 1954 Tarihli ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nun 7. Maddesinde;

“Bu kanun gereğince kurulan bir teşebbüsün, etüt, kurulma ve işleme devrelerinde 2007 ve 2818 sayılı kanunların koydukları şartlar ve memnuiyetler, böyle bir teşebbüse para yatıran yabancılara, para yatıranların mümessili olan yabancılara, mütehassıs, ustabaşı ve diğer yetişkin personele, Komitece, teşebbüsün verimli surette kurulması, genişletilmesi, yeniden faaliyete geçirilmesi veya işletilmesi için gerekli bir devre zarfında, tatbik olunmaz”

ifadesine yer verilerek yabancılara uygulanan kısıtlamanın, yabancı yatırımcı ve bu yatırımlarda görev alacak nitelikli personel için esnetildiği görülmektedir. Benzer biçimde 1985 Tarihli 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nda da nitelikli yabancı işgücünün Türkiye’de çalışabilmesi için kolaylık sağlayıcı düzenlemelere yer verilmiştir. İlgili Kanunun 10. Maddesinde “Serbest bölgelerde faaliyet gösterecek işyerlerinde yabancı uyruklu yönetici ve vasıflı personel çalıştırılabilir” ifadesi yer almaktadır.157 1995 yılında kabul edilen Yabancı Sermaye Çerçeve Kararı Hakkında Tebliği’de de nitelikli yabancı işgücünün çalışma izinlerine ilişkin kolaylaştırıcı bir düzenlemeye yer verilmiş ve ilgili tebliğin 7. Maddesinde Türkiye’deki özel sektör kuruluşlarınca istihdam edilecek yabancı uyruklu idari ve teknik personele çalışma izni verileceği hükme bağlanmıştır.

2003 yılında 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun’un (YÇİHK) kabulüne dek Türkiye’de yabancıların çalışmalarına ilişkin düzenlemeler farklı biçimlerde ve dağınık bir şekilde mevzuatta yer almıştır. Söz konusu kanunun tasarı metninde, 2003 yılına kadar olan dönemde yabancıların çalışması ile ilgili düzenlemelerin yetmişin üzerinde yasaya dağılarak dağınık bir yapı sergilediği ve yabancıların istihdamının düzenlenmesinde hukuksal altyapının yetersiz kaldığı belirtilmiştir (Çelikel, 2022:114). Kanunun temel amacı Türkiye’ye yönelmiş olan kayıtdışı çalışan yabancıların kayıt altına alınmasını sağlamak ve AB katılım sürecinde gerekli hukuki uyumu sağlamaktır (Alp, 2004:36).

4817 Sayılı Kanun, içerdiği istisnalar haricinde yabancıların çalışma izinlerine ilişkin önceki mevzuata kıyasla önemli bir esneklik sağlamamıştır (Alp, 2004). Önceden mevzuatta

yer alan nitelikli göç ve yabancı yatırımcıya tanınan kolaylıklar bu kanunda da devam ettirilmiştir. Yabancıların yapmasının yasak olduğu iş ve meslekler 4817'de de korunmuştur. Dolayısıyla istenen ve istenmeyen göçün düzenlenmesi bağlamında göçmen kategorizasyonuna yönelik anlayışın devam ettirildiği görülmektedir. İstihdamda ülke içinden başvuran yabancıların önceliği ilkesi (Çelikel, 2002) gereği, bir iş için yabancı istihdamını haklı kılan bir durum ortaya çıkmadıkça mevcut işler için yerli işgücünün kullanılması liberal ekonomilerin göç ve göçmen mevzuatında yer alan yerli işgücünü koruyucu önemli bir kriterdir. Ancak kanunda yer alan istisnai haller daha çok yabancı yatırımcıya ve bu yatırımlar kapsamında ihtiyaç duyulan nitelikli işgücüne kolaylık sağlaması yabancı yatırımları teşvik açısından uygun görünse de diğer göçmenler bakımından kısıtlayıcıdır. Dolayısıyla bu düzenlemelerin, küresel ekonomik sistemin bir parçası olarak ekonomik kaygıları ön planda tutan kısıtlayıcı bir anlayış temelinde hazırlandığı görülmektedir.

4817 Sayılı Kanun 2016 yılında çıkarılan 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'nun yapımına kadar yürürlükte kalmıştır. 6735 Sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu'un tasarısında nitelikli yabancı işgücünün Türkiye'nin işgücü piyasasına girmesinin önündeki engellerin kaldırılarak uluslararası işgücü potansiyelinden faydalanılması, uluslararası rekabete katılabilme ve yabancı işgücünün kayıtdışılığının önlenmesi hedefleri sayılmıştır. 6735 Sayılı Kanunun ikinci bölümünde yer alan Uluslararası İşgücü Politikasının Belirlenmesi ve İzlenmesi başlığı altında temel politika hedefleri belirtilmiştir (UİK, md. 4).

UİK 11. maddesi Turkuaz Kart uygulamasını düzenlemektedir. Turkuaz Kart 6735 Sayılı Kanunla birlikte ilk defa mevzuata girmiş bir uygulamadır. Bu uygulama uluslararası iş gücü politikası hedeflerine uygun biçimde nitelikli iş gücünü çekmeye yönelik düzenlemeler içermektedir. Turkuaz kart uygulaması, 28/7/2016 tarihli ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanununun 11 inci ve 25 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan Turkuaz Kart Yönetmeliği ile düzenlenmektedir. Yönetmeliğin ikinci bölümünde Turkuaz Kart verilebilecek yabancılar sayılmıştır (Turkuaz Kart Yönetmeliği, md. 5).

UİK 11. Maddenin son fıkrasında Turkuaz Kart alabilmek için öngörülen kriterleri sağlıyor olsa bile, geçici koruma altındaki yabancılara Turkuaz Kart verilemeyeceği hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile geçici koruma altında bulunan Suriyelilere Turkuaz Kart sahipliğinin önü kesilmiştir. Geçici koruma dışındaki diğer uluslararası koruma statüleri açısından ise Turkuaz Kart başvurusu önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Kanunda belirtilen şartları sağlamaları halinde mültecilerin, şartlı mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile insani ikamet izni sahiplerinin turkuaz kart için başvuruda bulunmaları ve idarenin takdiri ile turkuaz kart sahibi olmaları mümkündür (Kaya, 2017:146).

Yönetmelikte Turkuaz kart sahiplerinin yakınlarına da ikamet izni verilmesi hükme bağlanmıştır. Turkuaz kart uygulaması kapsamında belirlenmiş bir geçiş süresi bulunmaktadır. Geçiş süresini düzenleyen 15. Maddeye göre; Turkuaz Kart ilk üç yılı geçiş süresi olmak kaydıyla verilmektedir. Bu süre içerisinde Turkuaz Kart sahibi yabancıların faaliyetlerinin ve taahhütlerinin izlenmesi için bir uzman görevlendirilir. Turkuaz Kart Yönetmeliği 19. Maddesinde kart sahibi yabancıların hak ve yükümlülükleri belirtilmiştir.

Yönetmeliğin 21. Maddesi ise Turkuaz Kartın sınırlandırılmasını düzenlemektedir. Buna göre;

“Turkuaz Kart başvuruları ve değerlendirilmesi uluslararası işgücü politikası doğrultusunda belirli bir süre için tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, işkolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla Bakanlık tarafından sınırlandırılabilir veya durdurulabilir.”

Turkuaz kart başvurusunun değerlendirilmesinde puanlama sistemi uygulanmaktadır. Yönetmeliğin 9. Maddesinde “değerlendirmede uluslararası işgücü politikası doğrultusunda Genel Müdürlükçe belirlenen kıstaslar kapsamında oluşturulan puanlama sistemi kullanılır”

ifadesi yer almaktadır. Puanlama sistemine belirtilen kıstaslar doğrultusunda yeterli puanı alan başvuruların olumlu sonuçlanacağı belirtilmiştir (Turkuaz Kart Yönetmeliği, md. 11).

Turkuaz Kart sahipliği ile birlikte vatandaşlık kazanmanın yolu da açılmaktadır. Türk Vatandaşlığı Kanununun 12. Maddesinde 2016 yılında yapılan bir değişiklik ile istisnai yolla Türk vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin bir düzenleme yapılmıştır. İlgili maddeye eklenen fıkraya göre; 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 31. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendi uyarınca ikamet izni alanlar ile Turkuaz Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu ile vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler ve göçmen olarak kabul edilen kişiler istisnai yolla vatandaşlık kazanabilirler (Türk Vatandaşlığı Kanunu, Ek md. 27).

Dünyada birçok ülke, belirli esaslar çerçevesinde yatırım yapan yabancılarla vatandaşlık vermektedir ((Džankić, 2018). Türkiye de yatırımın kapsam ve şartlarını daraltmak suretiyle yatırım yoluyla vatandaşlığı kolaylaştırmıştır (Gölcüklü, 2020:125). Kanun koyucu; belirli kriterleri taşıyan kişiler için “kolay yol” ve “daha müsait şartlar” getirerek bu kişiler için Türk vatandaşlığını kazanmayı kolaylaştırmıştır (Doğan, 2018:75). Bu düzenlenmenin istisnası “millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir halinin bulunması” durumudur. Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir durumu söz konusu olmadığı sürece Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK) 12. Maddede belirtilen şartları taşıyan yabancılar istisnai yolla vatandaşlığa başvurabilir ve Cumhurbaşkanı’nın kararı ile vatandaşlık hakkı kazanabilirler.

Ayrıcalıklı statü, genel başvuru süreçlerinden farklı bir prosedürle, faydalananlarına hızlı ve ayrıcalıklı koşullar sunmaktadır.

İstisnai yolla vatandaşlık verilmesi durumu pek çok ülkenin gündeminde olan ve oldukça tartışmalı bir konudur. İstisnai vatandaşlık yatırım yoluyla olabildiği gibi kişileri, sahip oldukları eğitim ve yetenekleri bakımından diğerlerinden ayıran nitelikleri sayesinde başvuru yapılan ülkeye bir katkının söz konusu olduğu durumlarda da gerçekleşebilir (Shachar, 2006).

Küresel eğilimler vatandaşlık hukukunda nitelikli göçle birlikte etnisite bağlamında bir liberalleşmeye işaret ediyor olsa da ekonomik kaygılar temelinde oldukça seçici ve dışlayıcı mekanizmaların oluşumuna yol açmaktadır (Sredanovic ve Stadlmair, 2018). Bu bağlamda yatırım yoluyla vatandaşlık statüsü sağlanması, AB hukuku çerçevesinde vatandaşlığın piyasalaştırılması (commodification of citizenship) tartışmalarını gündeme getirmiştir (Scherre ve Thirion, 2018: 26). İstisnai yollarla vatandaşlık statüsünün elde edilmesine ilişkin eleştirel çalışmalarda konunun (commercialisation of sovereignty) egemenliğin ticarileştirilmesi (Parker, 2017); (cash-for-passport) paraya karşılık pasaport (Spiro, 2014) gibi kavramlar bağlamında tartışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin göç mevzuatı ve buna paralel biçimde vatandaşlığa ilişkin düzenlemelerindeki politika değişikliğinde küresel eğilimlerin etkisi görülmektedir.

İstisnai yolla vatandaşlık kazanılmasına ilişkin politika değişikliği üzerinden, Türkiye'nin vatandaşlık rejimindeki dönüşümü açıkladığı çalışmasında Serdar (2021), bu durumu vatandaşlığın tahkimi, liberalleşmesi, kısıtlanması, piyasalaşması, etnikleşmesi veya etniksizleşmesi gibi çeşitli kavramlar etrafında tartışmaktadır. Serdar'a göre ulus-devlet inşasıyla iç içe geçmiş bir biçimde şekillenen Türk vatandaşlığı rejiminin baskın özelliği etnik ve dinsel seçiciliktir (2021:155). Ancak bu özellik, sistematik biçimde gerçekleştirilen istisnai vatandaşlık uygulaması ile dönüşmeye başlamıştır. Bu durum yatırımcı vatandaşlığı ve Suriyeli sığınmacılardan vasıflarına göre seçilenlere Türk vatandaşlığı kazandırılmasıyla belirgin hale gelmiştir (Serdar, 2021:155). Araştırmacı bu değişimde iki temel unsurun etkin rol oynadığını belirtmektedir. Bunlardan ilki küresel eğilimler ve diğeri de bu eğilimleri takip eden AKP hükümetinin kendi siyasal ve ekonomik ajandasıyla uygulamaya koyduğu politikalarıdır (Serdar, 2021). Dolayısıyla göçü kalkınma ile birlikte düşünen kapitalist ekonomilerdeki

“vatandaşlığın piyasalaştırılmasına” benzer durum Türkiye’de de görülmektedir. Söz konusu piyasalaşma eğilimi, yatırımcı vatandaşlığıyla Türk vatandaşlığı rejimine de girmiştir (Serdar, 2021: 155).

Piyasalaşma eğilimi, içinde faydacı bir yaklaşımı barındırmaktadır. Faydacı yaklaşım söz konusu olduğunda ise insan odaklılıktan ziyade ekonomik çıkarlar öne çıkmaktadır. Yatırımcı vatandaşlığı aracılığı ile vatandaşlığın piyasalaşması, faydacı yaklaşımın sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Serdar’a göre Türkiye’de istisnai vatandaşlık uygulaması kural hale gelmiştir ve bu uygulama bazı özellikleri bağlamında siyasal sistemin güncel yapısal dönüşümüyle çakışmakta ve siyasal merkezileşmeyi yeniden üretmektedir (2021:155). Vatandaşlığın kazanılması ve göç ve göçmen politikalarını düzenleyen siyasete ilişkin pek çok çalışma, bu konularda düzenleme yetkisinin hala ulus-devletin egemenlik alanında kabul edildiği ve bu bağlamda yetkinin paylaşılmasından söz edilmesinin çok da mümkün olmadığını göstermektedir (Joppke, 2005; Messina, 2007; Howard, 2009; Janoski, 2010; Koning, 2011; Goodman, 2014). İstisnai yoldan imtiyazlı statü sağlanmasında yönetici elitin takdir yetkisinin belirleyici olması da merkezi siyasi gücün egemenliğini sağlamlaştıran ve diğer paydaşları etkisiz hale getiren bir yapıya işaret etmektedir. Dolayısıyla bu durum, ulus-devletin çıkarları çerçevesinde göçmenlerin kategorizasyonunu ve seçici politikaların ekonomik fayda temelinde uygulanması sonuçlarını doğurmaktadır.

Küresel eğilimlerin ortaya çıkardığı pratikler ile mülteci ve göçmen hukuku siyasal iktidarların kendi gündemleri doğrultusunda araçsallaştırılmaktadır. Dünyada ve Türkiye’de vatandaşlık rejimlerinin değişimi ve göç politikalarındaki dönüşümünü, söz konusu faydacı ve araçsallaştırıcı yaklaşım bağlamında yönetimselliğin açık bir örneği olarak görebiliriz. Bu keyfiyet ve siyasal ajandanın belirleyici olduğu mekanizmalarla vatandaşlık, istisnai yoldan verilen bir imtiyaz olarak araçsallaşmaktadır (Serdar, 2021:155). Bu yönetim pratiği, politika yapımı ve uygulamalarında merkezi siyasi mekanizmaların belirleyici olduğu, küresel kapitalist politikalar bağlamında ekonomik kaygılar temelinde şekillenen, hak temelli ve içerici olmaktan çok sınıfsal farklılıkları yeniden üreten, seçici ve dışlayıcı bir nitelik sergilemektedir. Bu

bağlamda Türkiye'nin göç mevzuatında düzenleme alanı bulan geçici koruma statüsü ve vatandaşlığa genel yollardan erişememe durumunun, birbiriyle yapısal ve hukuki olarak ilişkili olduğu görülmektedir (Serdar, 2021: 181). Geçici koruma statüsü, istisnai vatandaşlık uygulaması kapsamında sınıfsal kodlarla, seçici göçmen politikası uygulanmasının bir aracı haline gelmiştir. Benzer biçimde bürokrat ve siyasilerin demeçlerinde yer alan “nitelikli mülteci/sığınmacı” gibi kavramlar, mülteci hukukunda aynı dışlayıcı sürecin işletilmesinde meşrulaştırıcı söylemlerdir. İstisnai vatandaşlık siyasi gücün takdir yetkisinin mutlak olduğu bir vatandaşlık kazanma biçimine (Serdar, 2021: 181) dönüştüğü sürece şeffaflık ve eşitlikten uzaklaşmaktadır.

Özetle 6735 Sayılı Kanun, uluslararası nitelikli işgücü potansiyelinin değerlendirilmesi ve düzenli göç kapsamında gelenlerin işgücü piyasasına girişlerinin kolaylaştırılması hedeflerine yönelik düzenlemeler içermektedir. Kanunun, mülteci ve göçmen hukuku ayrımının, göçmen statülerine ilişkin kategorizasyonun bir yönetim pratiği olarak kurgulandığı bir anlayış çerçevesinde hazırlandığı görülmektedir. 6735 Sayılı Kanunun öncesinde de mevzuatta yer alan, yabancı yatırımcı ve bu kapsamda çalışacak nitelikli işgücünün çekilmesine yönelik, daha çok işveren odaklı bir anlayış ile kurgulanan mevzuatın, YUKK, UİK ve bu kanunların uygulama yönetmelikleri ile güncellenerek daha sistematik bir dışlama-içerme mekanizmalarını işletme amacını taşıdığı görülmektedir. Benzer biçimde serbest bölgeler ve burada çalışacak kişilerin çalışma izinlerinde sağlanan kolaylıklar, ilgili kanunların hazırlanmasında küresel eğilimlerin ortaya çıkardığı ekonomik kaygıların ağır bastığının göstergesidir. Küresel ekonomik rekabet şartları çerçevesinde uluslararası nitelikli işgücü potansiyelinden faydalanma ve daha fazla yatırımcıyı ülkeye çekme temel hedefleri neoliberal kapilatist sistemin gerekleri ile uyumlu görünmektedir. Böylece siyasi iradenin desteği ve zımni onayı ile piyasa odaklı göç mevzuatının ortaya çıktığı görülmektedir.

3.2. Siyasa Alanı Olarak Göç: Politika Uygulama Sürecinde Aktörler

Siyaset alanı bir pazarlık alanına işaret ederken siyasa alanı bu pazarlıklar sonucunda şekillenen yapı içerisinde ortaya çıkan pratikler olarak anlaşılmaktadır. Bu doğrultuda göç

yönetimine ilişkin politikaların yapım sürecinin bir dizi müzakere sonucunda şekillenmiş olduğu görülmektedir. Yani politika yapım sürecini aynı zamanda müzakereler süreci olarak görmek mümkündür. Bu sürecin devamında ise politikaların uygulama alanı olarak bir diğer iktidar alanı ortaya çıkmaktadır. Göçün idaresinde bu iktidar alanında en görünür aktörler merkezi devlet, yerel yönetimler ve sivil toplumdur. Bu bölümde bunların birbirleri ile olan ilişkileri göç yönetimi politikaları bağlamında ele alınmıştır. Bu amaçla merkezi devlet, yerel yönetimler ve STK'lar ile görüşmeler yapılarak üç temel ilişki sürecinin ortaya çıkardığı örüntüler ve bu örüntüye yönelik bir analiz yapılması hedeflenmiştir. İlk olarak merkezi devletin yerel yönetimlerle ve sivil toplumla olan ilişkisi ayrı ayrı ele alınmış üçüncü aşamada ise yerel yönetimler ve stk ilişkisine bakılmıştır. Söz konusu ilişkilerin belirleyicileri, ilişkilerin niteliği ve işleyiş doğrultusunda göç yönetimine ilişkin politikaların uygulanması sonucu ortaya çıkan pratikler bütünü irdelenmiştir.

3.2.1. Merkezi Devlet- Yerel Yönetim İlişkisi

Merkezi devlet ve yerel yönetim ilişkisi kamu hizmetlerinin paylaşımı açısından ele alındığında, yerel yönetimlerin merkezi devletin mali güdümünde geniş anlamda sosyal politikanın alanına giren hizmetleri üstlendiği görülmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler, merkezi devletin oluşturduğu politikaların yereldeki uygulayıcıları görünümündedirler. Göç ve göçmenlere yönelik politikalar da geniş anlamda sosyal politikanın alanına girdiğinden göçün idaresi konusunda da benzer bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere burada merkezin, yerel karşısındaki merkezîyetçi konumunu ve iktidar ilişkisinde baskın taraf olma özelliğini koruduğu görülmektedir. Dolayısıyla göç yönetimi politikalarının uygulanmasında yerel yönetimlerin büyük öneme sahip olsalar da kısıtlı yetki ve sorumluluk çerçevesinde faaliyet gösterdikleri anlaşılmaktadır.

Araştırma kapsamında Göç İdaresi Başkanlığı ve belediyeler ile yapılan görüşmeler, merkezi iktidar ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin iki temel unsura dayalı olarak şekillendiği görülmektedir. Bunlardan ilki mali bağımlılık ve ikincisi de siyasi hegemonyadır. Bu durum ise yerelde kısıtlı yetki ve sorumluluğa yol açmaktadır.

Tablo 3: Görüşme yapılan birimler (Merkezi ve yerel yönetim aktörleri)

SAYI	GÖRÜŞME YAPILAN KURUM	GÖRÜŞME YAPILAN BİRİM	GÖRÜŞÜLEN KİŞİNİN UNVANI
1	Göç İdaresi Başkanlığı	Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü	Uzman
2	Göç İdaresi Başkanlığı	Yabancılar Genel Müdürlüğü	Uzman
3	Göç İdaresi Başkanlığı	Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü	Uzman
4	Göç İdaresi Başkanlığı	Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü	Uzman
5	Marmara Belediyeler Birliği	Göç Politikaları Merkezi	Göç Uzmanı
6	Marmara Belediyeler Birliği	Uluslararası İşbirliği Koordinatörlüğü	Uzman
7	Sultanbeyli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Proje Koordinatörü
8	Sultanbeyli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
9	Şişli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Sosyal Hizmet Uzmanı
10	Küçükçekmece Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
11	Bakırköy Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
12	Zeytinburnu Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
13	Esenyurt Belediyesi	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Sosyal Hizmet Uzmanı

Mali özerklikten yoksunluk yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını artırmaktadır. Bu durum göç yönetimi alanında da mevzuattaki yetersizlikler dolayısıyla sorunlar yaratmaktadır. Belediyelerin göçmenlere nasıl ve ne biçimde hizmet vereceğine ilişkin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen bir yasal çerçeve bulunmamaktadır. Ancak belediyeler 5393 sayılı kanununun 13. maddesini temel alarak, kendi sorumluluk bölgelerinde yaşayan herkese, özellikle kırılgan gruplar içerisinde yer alanlara hizmet verme sorumlulukları bulunmasını dayanak göstererek kendilerine başvuran çeşitli göçmen gruplarına hizmet sağlamaktadırlar. Bu kanun maddesine göre;

“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.”

Ancak Sayıştay denetimlerinde kimi belediyelerin bütçelerinden bu gruplara harcama yapılmasının olumsuz karşılandığı anlaşılmaktadır. Sayıştay’ın 2018 Esenyurt Belediyesi Düzenlilik Denetim raporunda bu konuya ilişkin olarak şu ifadelere yer verilmiştir:

“Sonuç olarak gerek hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla gerekse de genel olarak sosyal ve kültürel hizmetler amacıyla yapılan işlerde belediyeler sınırsız yetkiye sahip değillerdir. Kamu kurumlarına verilen görev ve yetkilerin nasıl kullanılacağı, hangi kısıtlamalara tabi oldukları yine kanun ve diğer mevzuatta ayrıntılı olarak düzenlenmektedir. Kanunlarda yazılı bazı maddelerin esas alınarak diğer maddelerin görmezden gelinmesi hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz.” (İstanbul Esenyurt Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2019:49).

Aynı raporda aşağıdaki ifadelere yer verilerek belediyelerin bu konudaki kısıtlı yetkisine işaret edilmiştir:

“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29’uncu maddesinin birinci fıkrasında: “Gerçek veya tüzel kişilere kanuni dayanağı olmadan kamu kaynağı kullanılamaz, yardımda bulunulamaz veya menfaat sağlanamaz. Ancak, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörölmüş

olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir” hükmü yer almaktadır.” (İstanbul Esenyurt Belediyesi 2018 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2019:49-50).

Diğer yandan Sayıştay’ın belediyelerin göçmen gruplara yönelik hizmet sunumu ve harcamalarına ilişkin tavrının, belediyelerin sunduğu hizmetler ve yaptığı harcamaları engellediği yönünde bir bulguya rastlanılmamıştır. Marmara Belediyeler Birliği ile yapılan görüşmede katılımcı bu konuya ilişkin şu yanıtı vermiştir:

“Benim bildiğim Sayıştayla ilgili böyle bir durum yok. Yani bütçe kalemlerinde doğrudan bu alana harcama yapılmasıyla ilgili problemler var ama belediyeleri çok zor durumda bırakacak bir işlem yapıldığını hiç duymadım açıkçası. Zaten birçok belediye stk’lar ile birlikte çalışıyor. Onlar aracılığıyla projeler yürütüyor, bu gruplara hizmet götürüyor. Belediyeler AB fonlarınca desteklenen projelerin ortağı olarak da çalışıyorlar. Ama tabii bu konuda bir bütçe düzenlemesi gerekli. Bütçede yetki ve yetki paylaşımı önemli. Belediyelerin harcama yapmasıyla ilgili yetkilerinin daha net belirlenmesi gerekir. Böyle olursa belediyeler de göçmenlere hizmet götürülmesi ile ilgili faaliyetlerinde çekincede kalmazlar, bir tedirginlik olduğu doğru. Fakat resmi olarak belediyeleri bu konuda zor durumda bırakacak bir karara ben rastlamadım hiç” (MBB Göç Uzmanı, Eylül 2018).

Mevzuatta söz konusu harcamalara ilişkin açık bir ifade olmaması ve bütçedeki harcama kalemleri ile ilgili sıkıntılar nedeniyle Belediyelerin çekinceleri olmasına rağmen “hemşehrilik hukuku”na dayanarak hizmetlerini yürütmeye devam ettikleri görülmektedir.

Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerden çıkan bir diğer bulgu, göçün idaresinde merkezi devletin yerel yönetim ve diğer aktörlerle olan ilişkisinde hem kapsayıcı hem de

dışlayıcı olduğudur. Kapsayıcıdır, çünkü politikaların uygulanması sürecinde yerel aktörlere ihtiyacı vardır; dışlayıcıdır, çünkü karar alma süreçlerinde paylaşımına açık değildir.

Bu durum merkezin siyasi hegemonyasının göçün idaresinde etkin olduğunun bir göstergesidir.

Göç idaresi ile yapılan görüşmede Kurum'un yerel yönetimlerle olan koordinasyon ve iş birliğinin, yerel yönetimlerin sosyal politika uygulayıcısı rolünün ötesine geçemediğini göstermektedir. Karar alma süreçlerinde yerel yönetim temsilcileri yer almamaktadır. Buna ilişkin olarak sorulan soruya GİB uzmanı aşağıdaki yanıtı vermiştir:

“...Dediğim gibi yerelde herkes bir şekilde dinlenmeye çalışılıyor, sorunları, vs tabii ki yerelden öğrenebiliyoruz. Ancak oradan gelen tüm istekler ya da öneriler doğrudan politikalara yansıyor mu ya da bunun örneği var mı şu anda söylemek zor. Çünkü kanun oluşma aşaması daha farklı. Belki uygulamadan doğan sorunlar, sıkıntılar varsa bunları dinleyipdüzenlemek söz konusu olabilir. Tabii bu soruya çok net cevap vermek de çok kolay değil. Ama dediğim gibi biz yaptığımız toplantılara, çalıştaylara her kesimden temsilcileri davet etmeye özen gösteriyoruz.” (Göç İdaresi Başkanlığı, Uzman 1, Kasım 2018).

Aynı soruya MBB'deki uzmanın yanıtı da yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinden ziyade uygulama süreçlerinde rol aldıklarını göstermektedir:

“Platformlardan çıkan rapor, görüş, öneri vs bunlar bir şekilde ilgililere iletiliyor. Çeşitli toplantılara davet ediyoruz. Kalkınma Bakanlığı ile yürüttüğümüz projelerimiz var. Politika uygulama süreçlerinde her adımda fikrimiz oluyor ve bunları iletiyoruz. Ama her zaman tam olarak karşılık buluyor mu bu sorunun cevabı yok. Çünkü henüz kapsayıcı bir politika oluşturulmuş durumda değil, süreç devam ediyor.” (MBB, Uzman 2, Eylül 2018).

“Biz bir şemsiye kuruluş olarak belediyelerle olan koordinasyonu sağlıyoruz ancak merkezi idare ile de güçlü bir iletişimimiz var. Özellikle hizmetlerin uygulanması konusunda bizim bilgi ve deneyimlerimizi oraya aktarma sorumluluğumuz var. Önerilerimizi yapıyoruz ancak politikalara ne kadar etki ettiği ya da edip etmediği konusunda bir değerlendirme yapmak zor.” (MBB, Uzman 2, Eylül 2018).

Türkiye’de yerel siyaseti kurumsal ve toplumsal boyutuyla değerlendirdiği çalışmasında Aksu-Çam, Türkiye’deki modelin merkez-yerel ilişkileri bakımından merkezîyetçi, belediye organları arasındaki ilişkiler bakımından “güçlü başkan-zayıf meclis” modeline yakın olduğunu belirtmektedir (Aksu-Çam, 2018). 2012 yılında yasalaşan 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da söz konusu merkezleşmeyi güçlendirici bir etki yaratmıştır. Bu yasa ile belde belediyeleri, köyler, il özel idareleriyle birlikte il genel meclisleri gibi kurumların kaldırılması da merkezleşme göstergesidir (Erder ve İncioğlu, 2015; Toksöz, 2015). Merkezleşme, 9 Temmuz 2018 yılından itibaren uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile çok daha belirgin hale gelmiştir. Bu durumun yansımaları göç yönetimi alanında da görülmektedir. Örneğin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte 703 sayılı KHK ile kaldırılan ve 2018 yılında 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç Kurulu adıyla yeniden yapılandırılan Göç Politikaları Kurulu, 2021 yılı sonu itibariyle toplam 11 toplantı gerçekleştirmiş ve bu toplantıların hiçbirine yerel yöneticiler ya da sivil toplum temsilcileri davet edilmemiştir.

GİB’in yerelde en güçlü iletişime sahip olduğu belediyelerden birinin İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı Sultanbeyli Belediyesi olduğu görülmektedir. Bu belediyeyi diğerlerinden ayıran özelliği hizmet alanına giren göçmen gruplara oldukça gelişmiş bir hizmet sunumu sağlamalarıdır. Göç İdaresi ile olan görüşmede bu durum şöyle ifade edilmiştir:

“Sultanbeyli Belediyesi iyi örneklerden birisi hatta epey iyiler. Orada çok güzel işler yapıyorlar. Onların yaptıkları uygulamalar iyi yönetim örneği olarak diğer belediyelere de gösteriliyor.” (Göç İdaresi ile yapılan görüşme, Uzman 1, Kasım 2018).

Burada ‘yönetişim’ kavramının kullanılması dikkat çekicidir. İkinci bölümde detaylı biçimde değinildiği üzere, yönetim, “siyasal düzenlemenin her ölçeğini (yerel, ulusal, bölgesel, küresel) ve her birimini (topluluk, kurum, devlet, ulusötesi oluşumlar) kapsayan bir adlandırma olması nedeniyle, kullanımı itibariyle son derece esnek, içeriği itibariyle de aynı ölçüde kaygan ve değişken bir kavramdır” (Bayramoğlu, 2005:28). Bayramoğlu’na göre yönetim, aktörler arasındaki bir koordinasyon biçimi olarak karşılıklı bağımlılık kavramına yapmaktadır (2005:31). Göçün idaresinde görülen bu karşılıklı bağımlılık, merkezin siyaset ve siyasa alanlarını birbirinden koparmasıyla göçü sadece kendi siyasi ve ekonomik gündemi etrafında şekillendirebilmesine olanak sağlayan bir zemine oturtmaktadır.

“Dolayısıyla siyaset alanına dahil edilmeyen aktörler, siyasa alanında görev ve sorumlulukları devralmakta devlet aygıtının işleyiş biçimi, karar alma mekanizmaları, kamu politikasına dair herşey, bir tür mühendislik işi olarak gösterilmektedir.” (Bayramoğlu, 2005: 30-31).

Siyaset ve siyasa arasındaki bu ayırım ve kopuş ile siyasetin dar bir alana hapsedilmesi, merkezi iktidar dışındaki aktörlerin işlevsel araçlar olarak var olmaları sonucunu doğurmuştur. Böylece devletin neredeyse tüm faaliyet alanları ‘siyasa alanı’ biçiminde tanımlanmış, siyaset ise sadece rejime ilişkin bir kavram olarak sunulmuştur (Bayramoğlu, 2005: 45). Merkezi iktidar dışındaki aktörlerin dışlanması ile birlikte yönetim süreçleri sermaye odaklı yapılandırılarak piyasa ve sivil toplum aktörleri ile devlet temsilcileri arasında işlevsel bir paylaşım söz konusu olmuştur (Bayramoğlu, 2005: 45).

Savaşkan da 2000 sonrası Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimler arasında değişen güç ilişkilerini ele aldığı çalışmasında yerleşme reform süreçlerinin yerel yönetimler yerine merkezi hükümeti güçlendirdiğini iddia etmektedir (Savaşkan, 2017). Yazar makalesinde 2002 yılında iktidara gelen AKP hükümetinin, yerel yönetimlerin, idari açılardan yetki ve sorumluluklarının artmasını sağlarken, mali ve siyasi açılardan merkeze bağımlı durumlarını devam ettirdiğini ve yerel düzeyde merkezi hükümetin gücünü koruyacak mekanizmalar oluşturduğunu ileri sürmektedir. Kamu yönetimi reformu ile birlikte merkezileşmenin yoğunlaştığını iddia eden çalışmalar AKP’nin ilk dönemlerinde yerel yönetimleri güçlendirici adımlar atmış olsa da 2007 sonrasında çeşitli nedenlerle yetki ve sorumluluklarını tekrar merkezde toplamaya başladığına vurgu yapmaktadırlar (Aktar, 2014; Arıkboğa, 2015a; Erder ve İnceoğlu, 2013; Keyman ve Öniş, 2007; Öktem ve Çiftçi, 2016).

Özetle Türkiye’de merkezi devlet ve yerel yönetim ilişkisi, yerel yönetimleri idari hizmetlerin sunulması işlevi ile sınırlayan bir anlayış temelinde, mali özerklikten yoksun ve siyasi hegemonyanın etkisinde kısıtlı yetki ve sorumluluk çerçevesinde gerçekleşmektedir. Böylece karar alma süreçlerinden yerel aktörlerin büyük ölçüde dışlandığı ancak uygulama süreçlerinde aktif biçimde rol aldıkları görülmektedir.

3.2.2. Merkezi Devlet- Sivil Toplum İlişkisi: Çatışma ve Uzlaşma Alanı

Çalışmanın birinci bölümünde, özellikle gelişmekte olan ülkelerde 1980 sonrasında demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla uluslararası politika aktörleri ve bağışçılar tarafından (Cohen ve Arato, 1992) sivil toplumun teşvik edilmeye başlandığından bahsedilmiştir. Türkiye’de de söz konusu dönemde neoliberal ekonomi politikalarının benimsenmesi ile küresel kapitalist sisteme eklemlenme sürecine koşut olarak sivil toplumun gelişiminin teşvik edildiği ve bu alanda kayda değer bir canlanmanın başladığı görülmektedir. Türkiye’de sivil toplumla ilgili akademik çalışmalar ve politika raporları, 1980 sonrasında sınırları belirlenmiş bir “sivil” toplum alanının ortaya çıktığını göstermektedir (Göle 1994; Toprak 1996; Yerasimos

ve diğ., 2000; Keyman ve İçduygu 2003; TÜSEV 2006, 2011). Aynı dönemde Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası bağışçıların siyasi söylemleri, sürekli olarak sivil toplumun sosyal ve politik kalkınmayla ilgili rolüne atıfta bulunarak kapasite artırımı yoluyla Türkiye'de sivil toplumun güçlendirilmesi ihtiyacının oluştuğuna vurgu yapmışlardır (Kuzmanovic, 2012). Bu doğrultuda 1980'lerin ortalarından itibaren hem vakıf hem de derneklerin sayısında gözle görülür bir artış olmuştur. 1981'de yaklaşık 50.000 olan dernek sayısı 2001'de 152.000'e yükselmiştir (STGM, 2005:5). Ancak her toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel gelişim süreçlerinin birbirinden farklı iç ve dış dinamikler tarafından etkilendiği ve bu doğrultuda alana ilişkin farklı yapılar ve pratiklerin ortaya çıktığını belirtmek gerekir. Öncelikle Türkiye'deki sivil topluma genel bir bakış sunmak üzere çoğunlukla iki yapılandırma aracının kullanıldığı görülmektedir: STK türleri altında yatan farklı yasal çerçeveler ve kuruluşların faaliyet alanları (TÜSEV, 2011:59). Yasal statüleri açısından Türkiye'de altı farklı biçimde sivil toplum kuruluşu sayılmaktadır. Bunlar; dernek, vakıf, işçi sendikası, işveren sendikası, oda ve kooperatiftir (TÜSEV, 2011:60). Resmi olarak altı farklı statü sayılmakla birlikte literatürde meslek odaları ve sendikaların sivil toplum kuruluşu sayılıp sayılmayacağına ilişkin tartışmalı bir durum söz konusudur. Sivil toplum gönüllülük esasına dayalı olarak faaliyet gösterirken meslek odaları ve sendikalar üyelerinin ortak çıkarlarını gözetme amacını taşırlar. Bu nedenle meslek odaları ve sendikaları sivil toplum kuruluşları dışında tutan görüşler de mevcuttur (Gökbayrak ve Erdoğan, 2010; Heery ve diğ., 2012; Erdoğan ve Şenses, 2015; Erdoğan, 2018). Bu çerçevede 2022 yılı itibariyle toplam 215.502 sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır.

Tablo 4: Türkiye'de statülerine göre sivil toplum kuruluşları

STATÜ	SAYI
Dernek	122.184
Vakıf	5.479
Sendika	604
Oda	3003
Kooperatifler	84.232
TOPLAM	215.502

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü İstatistikleri

Sivil toplum kuruluşlarının sınıflandırılmasına yönelik önemli ve öncü çalışmalardan biri Esman ve Uphoff'un 1984 yılındaki çalışmasıdır. Bu çalışmaya göre mahallî organizasyonlar, iktisadi fayda amacıyla kurulan kooperatifler ve üyelerinin belli nitelikleriyle tanımlanan, çeşitli çıkar gruplarının bir araya gelmesiyle oluşan çıkar kuruluşları olmak üzere üç farklı kuruluştan söz edilmektedir. Literatürde sivil toplumun sınıflandırılmasına ilişkin bir çaba görülmele birlikte aslında bunu yapmanın zorluğu ve keskin sınırlarla ayrılacak nitelikten uzak oluşu nedeniyle genel geçer bir sınıflandırmanın bulunmadığı görülmektedir (Esman ve Uphoff, 1984; Korten, 1990; Wolch, 1990; Salomon ve diğ., 2000; Wolpert, 2001).

Literatürdeki bu duruma ilişkin olarak çeşitli yaklaşımlar görülse de araştırma alanına uygun biçimde ve araştırmayı kolaylaştırabilecek bir sınıflama yapmanın faydalı olduğu görülmektedir (Vakil, 1997). Bu doğrultuda araştırmada Türkiye’de sivil toplumun katmanlı yapısı ve bu yapının bir sonucu olarak göç yönetimi alanında aktörler arasında ortaya çıkan farklı ilişki düzeylerine bakabilmek amacıyla çeşitli sivil toplum kuruluşları ile görüşülmüştür. Çünkü bu katmanlı yapı, sivil toplum kuruluşlarının uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki ilişkilerinde oldukça önemli bir rol oynarken aynı zamanda merkezi devlet ile olan ilişkilerinde de önemli bir belirleyici olarak karşımıza çıkmaktadır.

İçduygu, ideolojik konumları ve savundukları değerler bakımından Türkiye’deki sivil toplum örgütlerinin geleneksel; batı tarzı; yerel ve dinsel olmak üzere dört ana kategoride değerlendirilebileceğini iddia etmektedir (İçduygu, 2011:388). Bu ayrım çerçevesinde geleneksel örgütleri devlet merkezli olarak nitelerken batı-tarzı olanları devlet karşısında daha çok hak ve savunuculuk misyonu üstlenmiş örgütler olarak konumlandırır. Dolayısıyla bu sınıflandırmada “devlet merkezli-uzlaşmacı” ve “hak savunucu-çatışmacı” biçiminde bir ayrışmadan söz etmek mümkündür. Sivil toplumun devlet karşısındaki konumu ya da kendisini nerede gördüğüne ilişkin algısı ve tutumu, onun devlet ile olan ilişkisinin belirleyicilerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Seufert’a göre; sivil toplum Türkiye’de bir slogan haline gelmiş ve toplumun farklı kesimlerinde birbirinden farklı ve çelişkili biçimlerde

yorumlanmıştır (2000:34). Türkiye’de sivil toplumu açıklamaya çalışan farklı başka çalışmalarda da bu çok anlamlılığa işaret edilmiştir (Bozarslan ve diğ.; 2005).

Kuzmanovic ise Türkiye’de sivil toplumdaki kırılmaları çeşitli bağlamlarda ele aldığı çalışmasında Türkiye’de sivil topluma ilişkin algının farklılaştığı ve buna bağlı olarak farklı sivil toplum tanımlarının var olduğundan bahsetmektedir. Kuzmanovic’in araştırmasında ideoloji, cinsiyet, yaş, sınıf, etnik köken ve dine ilişkin tabakalaşma belirteçlerinin yanı sıra, ortak tarihler, devlet, toplum, aile, siyaset, küresel ve yerel tasavvurların, sivil toplumun kırılmalarında belirgin bir şekilde öne çıktığı görülmektedir. Kuzmanovic bu durumu,

“Aktivistler sivil toplumu ayrı bir varlık olarak kabul etseler de, onlardan sivil toplumun ne olduğunu tanımlamalarını istediğimde ve sivil aktivizmi uygularken ne yaptıklarını gözlemlediğimde, herhangi bir açık ayırım hemen bulanıklaştı ve düzgün sınırlar kaçamak hale geldi” sözleri ile ifade etmektedir (2012:1).

Dolayısıyla Türkiye’de sivil toplumu tam olarak neyin oluşturduğuna ilişkin bir kafa karışıklığının bulunduğu iddia etmektedir. Söz konusu kafa karışıklığının yanı sıra sivil topluma ilişkin “devlete yakın olmak, devlete hizmet etmemek, sivil toplum kuruluşu değil şirket olmak, sosyal kulüp olarak görülmek, siyasi partilerle ilişkisi olmak” gibi farklı algıların mevcut olduğunu belirtmekte ve buna bağlı olarak sivil toplum tanımlarının, aidiyet kalıplarının, harekete geçme ve sivil aktivizm pratiklerinin sürekli olarak değiştiğini belirtmektedir (Kuzmanovic, 2012: 1-2). Kuzmanovic’e göre; kırılmaların çeşitliliği, sivil toplumun, hem yerel hem de uluslararası sosyal ve politik bağlamlar tarafından şekillendirilen, daha geniş bir sosyal ve kültürel tasavvurlar karışımı bağlamında nasıl ortaya çıktığını göstermektedir. Bunların hepsi sivil toplum algısının farklı toplumsal üretiminin birer parçasıdır (Kuzmanovic, 2012). Kuzmanovic’in bu tespiti, göç alanında faaliyet gösteren STK’ların devlet ile olan ilişkisinin anlaşılmasında da önemlidir. Çünkü birbirine yönelik

oluşan bu samimi ya da gerçek sivil toplumu yaklaşımı/algısı, onların devlet ile olan ilişkilerine de yansımış durumdadır.

Erder de göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının hak savunuculuğu ve insani yardım konusunda uzmanlığa sahip uluslararası örgütlerin fonları ile desteklenen ve proje esaslı çalışanlar; yoksulluk, eşitsizlik ve diğer haksızlıklarla mücadele temelinde bir araya gelenlerden oluşan yerel sivil kuruluşlar ve hayırseverlik gibi insani gerekçelerle yardım sağlayan ad hoc ve geçici yardım ağları biçiminde üç grupta ele alınabileceğini savunmaktadır (Erder, 2017:116).

Gerçekten de Türkiye’de sivil topluma bakıldığında homojen bir yapıdan çok birbirinden farklılaşan, parçalı ya da kopuk olarak nitelendirebileceğimiz bir görünüm sergilediği görülmektedir. Araştırmada bu katmanlı ya da parçalı diyebileceğimiz yapının devlet, yerel yönetimler ve birbirleri ile olan ilişkisini izlemek üzere yapılan görüşmelerde farklı faaliyet alanlarından sivil toplum kuruluşları seçilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada, literatürdeki, sendikalar ve meslek odalarının, üyelerinin ortak çıkarlarına yönelik kurulmuş “çıkar örgütlenmeleri” olmaları dolayısıyla sivil toplum kuruluşları içerisinde yer almamaları gerektiği görüşü benimsendiğinden sendika ve meslek odaları araştırmanın dışında bırakılmıştır.

Bu doğrultuda görüşülen sivil toplum kuruluşlarının faaliyet alanı ve şekline göre dağılımı şu şekildedir:

Tablo 5: Görüşülen STK’ların faaliyet alanı ve şekline göre dağılımı

STK	Faaliyet alanı	Faaliyet şekli	Finansman şekli	Proje esasına göre
Görüşme-1	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-2	İnsani Yardım	Dini temelli	Bağışlar ve kamusal fonlar	Hayır

Görüşme-3	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-4	Hak ve Savunuculuk	Hak Temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-5	İnsani Yardım	Dini temelli	Bağışlar ve kamusal fonlar	Hayır
Görüşme-6	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-7	Hak ve savunuculuk	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-8	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-9	İnsani Yardım	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-10	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-11	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar ve kamusal fonlar	Evet
Görüşme-12	İnsani Yardım	Dini temelli	Bağışlar	Hayır
Görüşme-13	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Bağışlar ve kamusal fonlar	Hayır
Görüşme-14	İnsani Yardım	Dini temelli	Bağışlar	Hayır
Görüşme-15	İnsani Yardım	Dini temelli	Bağışlar	Hayır
Görüşme-16	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-17	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Yabancı fonlar	Evet
Görüşme-18	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Yabancı fonlar ve kamusal fonlar	Evet

Kaynak: Saha araştırması sırasında yapılan görüşmeler ve kuruluşların faaliyet raporlarından türetilmiştir.

Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler göç yönetimi alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının merkezi devlet ile olan ilişkisinde iki temel belirleyici bulunduğu işaret etmektedir. Bunlardan ilki kuruluşların devlet karşısındaki konumu ve ideolojik duruşları, ikincisi ise finansman ihtiyaçlarıdır.

3.2.2.1. İdeolojik Duruşun İlişkilere Yansımaları

Türkiye’de STK’ların faaliyet alanlarına bakıldığında insani yardım, sosyal dayanışma, eğitim ya da sosyal hizmetlere yönelik faaliyetler ağırlık kazanırken savunuculuk üzerine çalışmaların sayısının oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir (TÜSEV, 2011). Araştırma verilerine dayanarak hazırlanan yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere TÜSEV’in tespiti göç yönetimi alanında faaliyet gösteren STK’lar açısından da geçerlidir. Görüşme yapılan 18 STK’dan yalnızca 5 tanesi hak savunuculuğu alanında faaliyet göstermektedir. Çoğunluk insani yardım, dayanışma ve hizmet sağlama üzerine yoğunlaşmıştır. Hak savunuculuğu alanındaki bu oldukça düşük sayı, bu alanda faaliyet gösteren kuruluşların siyasi gündem ve aktörleri etkilemede de sınırlı bir etki alanına sahip olduklarını göstermektedir. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, dernek ve vakıfların faaliyetlerine siyaset yasağı getirilmiş olmasının sivil toplumun hak savunuculuğu alanındaki faaliyetlerinde bir çekince yaratıyor olmasıdır (Kuzmanovic, 2012:8). Böylece hak savunuculuğu alanında faaliyet gösteren STK’ların yeterince etkin çalışamama ya da faaliyetleri dolayısıyla baskı görme kaygısı taşımaları söz konusu olmaktadır. Göç ve göçmen konusu siyasi gündemin hemen her dönem tartışmalı konularından biri olması dolayısıyla bu kaygılar, göç alanında hak savunuculuğu faaliyetleri yürüten STK’lar için de söz konusu olmaktadır. Devletin bu iki temel kategorideki kuruluşlarla ilişkisinde ilk belirgin fark yasal kolaylıklar-zorluklar olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet bir taraftan hayırseverlik temelinde sivil toplum kuruluşlarının insani yardım ve hizmet sağlanmasına yönelik göç yönetimi politikalarının uygulanmasında aktif rol almasını teşvik ederken; diğer taraftan hak savunusu konusunda kısıtlayıcı ve katı bir tutum benimsemektedir. Bu bağlamda sivil toplum kuruluşlarına karşı iki farklı yaklaşım ortaya çıkmaktadır: ilkinde daha esnek ve iletişime açık bir ilişki söz konusu iken diğerinde katı ve keskin bir tutum sergilendiği görülmektedir. Çünkü devlet, göç yönetiminde palyatif çözümlerle geçicilik üzerine kurulu paternalist ilişkiler etrafında bir uygulama tercih etmektedir. Hak temelli süreçlerin hukuki sorumluluk doğuracak düzenlemelere evrilme olasılığı bu durumun temel sebepleri arasındadır. Burada devletin bir politika tercihi söz konusudur ve kendi siyasi, ideolojik, ekonomik ve sosyal gündemine uygun olarak dönem dönem değişen tercihlerini uygulamaktadır. Bu bağlamda hak savunuculuğu alanında faaliyet gösteren kuruluşlar ile yapılan görüşmelerde katılımcılar deneyimlerini şu sözlerle dile getirmiştir:

“Hak savunuculuğu alanında çalışıyorsanız ve devletin resmi ideolojisi ile çatışmalı fikirlere sahipseniz devlet ve yasalarla olan ilişkiniz çok zorlaşıyor. Her türlü işinizde her an hesap verebilir durumda olmalısınız ki hiçbir açığınız olmasın. Çünkü sıklıkla denetime tabi tutulursunuz, polis gelip arama yapmak ister. Bu tür durumlar artık alışıldık hale geldi (Gezi olayları sonrasında kast ediyor) özellikle savunuculuk alanında çalışan örgütlerden bahsediyorum. Bu bizim için sürekli diken üstünde olduğumuz ama bir şekilde de devam etmek zorunda olduğumuz bir çalışma biçimi. Zaten hak savunusu da böyle değil midir? Bitmeyen bir mücadele...” (Görüşme-1; 2018 Kasım, hak temelli STK)

“Aldığımız nefesin politikleştiği bir dönemde göç alanında hak savunuculuğuna soyunmak hiç kolay değil. Birilerinin gözü hep üzerinizde. Çünkü bir kesimin hoşuna gitmeyen birtakım talepleri canlandırmaya çalışıyorsunuz. Oysa sistem yeni haklar inşa etmek yerine haklardan arındırma üzerine kuruluyor. Biz buna karşı durmaya çalışıyoruz. Doğal olarak önümüze setler çekiliyor.” (Görüşme- 17; 2020 Mayıs, hak temelli STK).

Hak savunuculuğu alanında faaliyet gösteren STK’lar ile devlet arasındaki katı ve resmi ilişkinin dini temelli STK’larda çözüme yönelik, iletişime açık bir ilişkiye dönüştüğü görülmektedir:

“Ha mesela kayıt yaptırmak isteyenler (kayıtsız olan Suriyelilerden bahsediyor) oluyor ama nereye gideceğini bilemiyor. Biz onları İl Göç İdaresi’ne yönlendiriyoruz. İl müdürü zaten arkadaşımız, oradaki memurları tanıyoruz. Böyle olduğu zaman tabii gayriresmi olarak devlet kurumlarıyla çalışmış oluyoruz. Ama bunlar yine gönüllülük çerçevesinde. Çünkü bunlar için herhangi bir düzenleme yok. Yine mesela sağlık için de bu şekilde diyebilirim. ...hastanede sıkıntı yaşayanlar bize ulaşıyor biz de onları başka doktora yahut başka polikliniğe yönlendiriyoruz, sorunu çözmeye, yardımcı olmaya çalışıyoruz. Yani hastanelere geldiklerinde aşamadıkları konularda yardım isteyenlere yardımcı oluyoruz. İl müdürlükleri ile iletişime geçiyoruz. Koordine ediyoruz.” (Görüşme-2, Kasım 2018, dini temelli STK).

Dini temelli STK'ların devletle ve diğer aktörlerle olan ilişkilerinde bu kuruluşlarda görev alanların bireysel ilişkilerinin de oldukça önemli rol oynadığı görülmektedir. Görüşme-2'deki katılımcının bireysel ilişkileri ile birçok sorunu çözerken herhangi bir bürokratik engelle takılmadığı anlaşılmaktadır:

“Bizzat benim müdahale edip çözdüğüm de oluyor, iş dolayısıyla hastanelerde tanıdıklarımız da çok. Aklıma gelen şu var mesela, bir keresinde bir Suriyeli geldi, kulaklığa (işitme cihazını kast ediyor) ihtiyacı varmış. Adam parasını biriktirmiş biraz 1000 tl kadar parası var. Ama cihaz 2000 kısırlı lira. Ben Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na aradım oradan birini buldum, durumu anlattım. Bizim şu kadar paraya ihtiyacımız var cihaz için dedim. Onlar bunu hallettiler. Ama bunların hiçbiri kayıtlı değil. Tamamen eş dost tanıdık aracılığıyla çözdüğümüz şeyler. Bakanlık da bunu neye dayanarak yapıyor yani nasıl kaydediyor, kaydediyor mu etmiyor mu onu bilemiyorum. Ama yardımcı oldular, çoğu zaman da oluyolar.” (Görüşme-2, Kasım 2018, dini temelli STK)

Bu ifadelerden anlaşıldığı üzere söz konusu STK'nın merkezi devlet ile olan ilişkisinin uyum ve tamamlayıcılık içeren bir nitelik taşıdığı açıkça görülmektedir. Hak savunuculuğu yapan STK'ların karşılaştıkları bürokratik sorunlarla karşılaşmadığı gibi pek çok sorun alanında ilgili makamlarla iletişim kanallarının açık olması, çözüm sağlayacak kişilere ulaşmada kolaylık gibi bireysel ilişkiler üzerinden yürüyen bir işleyiş söz konusudur.

Söz konusu ideolojik duruşun belirleyici olduğu bir alan da merkezi devlet ile STK'lar arasında protokollerin yapılmasında ortaya çıkmaktadır. Dini temelli STK'lar için bürokratik anlamda sorunların çıkmadığını ya da kolayca çözüldüğünü gördüğümüz alanlarda diğer STK'lar için farklı bir işleyiş söz konusu olmaktadır. Örneğin bir proje kapsamında düzenlenmek istenen eğitim organizasyonunun protokol yapılamadığı için iptal olması dolayısıyla yaşanan sıkıntılardan bahsederken katılımcı durumu şu sözlerle ifade etmiştir:

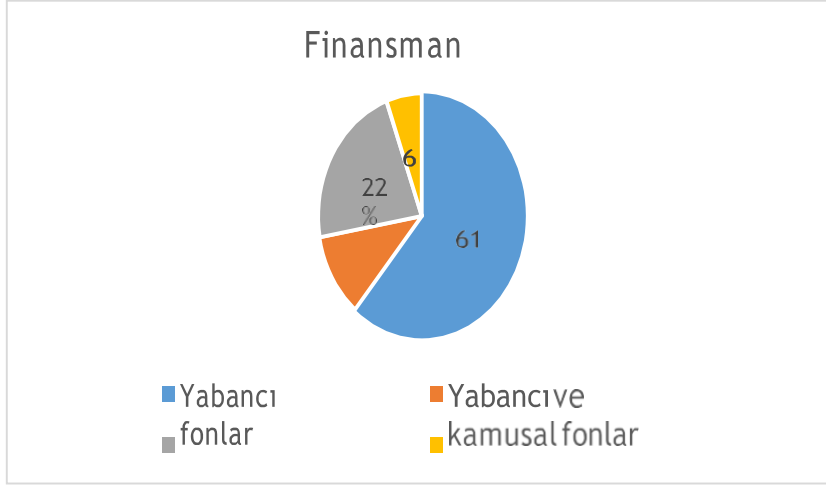
“Mesela şöyle anlatayım. Şimdi biz bir proje kapsamında kısa ve bilgilendirici bir eğitim vermeyi planlıyorduk. Eğitimin içeriği küçük teknik bilgiler diyelim. Bunu biz eğitim adı altında gerçekleştiremedik çünkü Bakanlık (Milli Eğitim Bakanlığı) buna izin vermiyor. Protokol yapılması isteniyor ama bizimle protokol ya da işbirliğine açık değiller. Ama biz biliyoruz başka STK’larda bu eğitim veriliyor. Yani demek istediğim bu durum bazı STK’lar için sorun yaratmıyor. Eğitimi organize edip hatta afiş falan basıp, ilan edip projeyi tamamlıyorlar.” (Görüşme-10, Kasım 2018, hak temelli STK).

“...çok basit mantık yürütülebiliriz, iki farklı alan, biri devlet biri sivil toplum. Bir devletin kendi iktidar anlayışından, ideolojik bakış açısından yola çıkarsan eğer bir sivil toplumkuruluşuyla bir alanda eğitim olabilir ya da işte yabancıların kayıt altına alınması olabilir, her ne olursa olsun herhangi bir alanda protokol yapıyorsan eğer bu şu demektir; ben seninle ortakbakış açısı altında çalışacağım. O halde bu iki ideolojinin, bu iki perspektifin birbiriyle çatışmadan var olması demek yani o halde her STK ile ortaklık değil, ortak bakış açısına sahip olabileceği veya çatışmadan çalışabileceğini bildiği STK’lar ile çalışmak demektir herhalde.” (Görüşme-4, Kasım 2018, hak temelli STK).

3.2.2.2. Finansman İhtiyacının İlişkilere Yansımaları

Türkiye’de göç alanında faaliyet gösteren STK’lar arasındaki ikinci önemli ayrışmanın finansman kaynaklarında ortaya çıktığı görülmektedir. Araştırma verilerinden oluşturulan Şekil 1’e göre hak temelli STK’ların büyük kısmı yalnızca yabancı fonlardan yararlanmaktadır. Dini temelli STK’ların ise yalnızca bağışlar ve bir kısmınının bağışlar yanında kamusal fonlardan yararlandığı görülmektedir. Hak temelli STK’lar içinde kamusal fonlardan yararlanan yalnızca iki kuruluş bulunduğu görülmektedir.

Şekil 1: Görüşülen STK'ların Finansman Kaynakları Dağılımı



Kaynak: Saha araştırma verileri ve görüşülen kuruluşların faaliyet raporlarından oluşturulmuştur.

Burada asıl merak konusu, bu farklılaşmanın sivil toplum kuruluşlarının devlet ile olan ilişkisindeki etkilerinin anlaşılması olduğundan, görüşmelerde söz konusu durumu ortaya çıkarmaya yönelik sorular yöneltilmiştir. Alınan yanıtlardan bu durumun önemli sebeplerinden birinin STK'ların finansman kaynağı ile bağımlılık ilişkisine karşı yaklaşımları olduğu görülmüştür. Hak temelli STK'lar için uluslararası fonlar faaliyetlerin devamlılığı için neredeyse tek çare olarak görülürken dini temelli STK'lar için başka bir boyut öne çıkmaktadır. Dini temelli STK'lar ile yapılan görüşmelerde uluslararası fonlardan yararlanmaya sıcak bakılmadığı anlaşılmaktadır. Katılımcıların, finansman kaynaklarına ilişkin soruları yanıtlarken yabancı ya da kamu fonu kullanmaya karşı mesafeli duruşlarını vurguladıkları görülmüştür.

“...Bizim temel gelirimiz bağışlardır. Şimdiye kadar bir yabancı finansman kaynağı aramadık, kullanmadık, buna ihtiyaç da yoktur...” (Görüşme-12, Ocak 2020, dini temelli STK)

“Bizim çalışma prensibimiz hak ve hakikatin tarafı olmaktır. Biz buna derviş ruhlu olmak da deriz. Derviş ruhlu olmak elini iyilikten çekmemek ile olur. Ne yapıyorsak Allah’ın rızasını kazanmak için yapıyoruz. Başkaca bir derdimiz yok. Devletten ondan bundan değil, yetimin, mazlumun hakkından taraf, hayırsever insanların desteğiyle bugünlere geldik ve devam ediyoruz. Allah’ın izniyle de bu şekilde devam edeceğiz. İhtiyaç sahibi insanlar ile hayırseverler arasında bir gönül, bir iyilik köprüsü kuruyoruz.” (Görüşme-15, Ocak 2020, dinitemelli STK)

Dini temelli STK’ların yabancı fonlara ilke olarak karşı oldukları ve bu fonları dağıtan kuruluşların kendi amaçlarına hizmet edecek faaliyetlere yönlendirici ve bağımlı kılıcı nitelik taşıdığı düşüncesini benimsedikleri görülmektedir:

“Ee biz ilkesel olarak da karşıyız. Yabancı fonluyor ama sonra ne istiyor? Senin bütçeni kontrol ediyor, neyi nereye vereceğine karışıyor. Özgür değilsin. Babasının hayrına vermez ki. Vardır bir beklentisi. Biz ona gerek duymuyoruz. Kendi içimizde, elimizdeki imkanlar dahilinde faaliyetimizi devam ettiriyoruz. Allah muhtaç etmesin biz bu şekilde döndürebiliyoruz.” (Görüşme-5, Kasım 2018, dini temelli STK)

Hak temelli STK’lar ile dini temelli STK’lar arasındaki bu fark, bu kuruluşların prensipleri ile ilgili olduğu kadar merkezi devlet ile kurdukları ilişkilerle de ilgilidir. Bir tarafta hak temelinde ilgili kurum ve kuruluşların sorumluluk yüklenerek bu sorun alanının finansmanına katkı sağlamasını bekleyen bir grup varken; diğer tarafta tamamen dini motivasyonları doğrultusunda harekete geçerek hayırseverlik temelinde yardım mekanizmasını benimsemiş bir grup bulunmaktadır. Dolayısıyla her iki grup açısından devlet karşısında farklı konumlanmanın sonucu buradaki tutumlara da yansımaktadır.

STK'ların finansman kaynaklarındaki farklılığın bir biçimde finansal kaynaklara ulaşma bakımından ortaya çıkan zorluklardan kaynaklandığı da söylenebilir. Dini motifli kuruluşların, ilke olarak bağışlar ve kısmen kamusal fonlardan yararlanarak faaliyetlerini gerçekleştirme hedeflerinin, onlara sağlanan çeşitli imkanlar sayesinde kolaylaştığı görülmektedir. Örneğin görüşme yapılan dini temelli STK'lardan ikisi kamuya yararlı dernek statüsünde olup bunlardan birine ayrıca gelir getirici faaliyetlerinde vergiden muafiyet tanındığı görülmüştür. Ancak bu duruma benzer kolaylıklar diğer grupta yer alan STK'lar için gözlemlenmemiştir. Türkiye genellikle “üyelik, gönüllülük, siyasi aktivizm ve topluluk katılımının “düşük seviyeleri” ile karakterize edildiğinden STK'lara yapılan bağışlar “oldukça düşüktür” (TÜSEV, 2011: 70). Dolayısıyla hak temelli STK'lar için en önemli ve çoğunlukla tek finansman kaynağı uluslararası fonlar olmuştur:

“Bizim geçen yıl itibariyle gelirlerimizin yalnızca 1,58'i -bakın 2 bile değil- bağışçılardan gelmiş. Türkiye'de derneklerin hele hele hak temelli çalışan, savunuculuk faaliyetleri yürüten derneklerin bağışlarla hayatına devam etmesi imkansızdır. Kaldı ki biz bu alandaki en tanınmış kuruluşlardan biriyiz. Ama faaliyetlerimizi devam ettirebilmemiz aldığımız fonlara bağlı. Yine geçen yılki finansman kaynağımızın %97-98'ini uluslararası STK'lar ve BM'nin ajansları aracılığıyla sağladığı fonlardan gelen gelirler oluşturuyor. Bu durumda tabii ki projelerle dönen bir finansal yapıdan söz etmek durumunda kalıyoruz. Projelere bağımlılığın ana sebebi budur.” (Görüşme-11; Kasım 2018, hak temelli STK).

Kamusal fonlara erişim açısından da en dezavantajlı olanların hak savunuculuğu faaliyetleri yürüten STK'lar olduğu görülmektedir:

“Tüm finansman kaynağımız yürüttüğümüz projelerden sağlanan fonlar. Ben burada 3 yıldan fazla bir süredir çalışıyorum ve şimdiye kadar kamusal fon aldığımızı hatırlamıyorum. Bir kez Kalkınma Ajansına bir proje ile başvurumuz olmuştu sanırım. Bir kez de yine kamu fonu ya da o tür bir iş birliği kapsamında Valiliğin projelere destek verdiği bir ilan vardı fakat

ikisinden de faydalanamadık. Zaten bu tür finansman kaynaklarından yararlanan gruplar genellikle aynı kuruluşlar oluyor. Yani şunu demek istiyorum örneğin bir belediye ya da valilik, kaymakamlık bir finansal destek yaratacaksa buna yönelik iş birliğini daha önce çalıştığı STK'larla yürütüyor.” (Görüşme-7; Kasım 2018).

Türkiye’de sivil topluma gönüllü katılımının oldukça düşük düzeylerde seyretmesi ve bağışların yetersizliği dolayısıyla hak savunuculuğu yapanlar başta olmak üzere diğer hak temelli kuruluşların yetersiz finansman nedeniyle yabancı fonlara duyduğu ihtiyaç, proje esaslı çalışan bir kategori ortaya çıkarmıştır. Bu durum bir boyutuyla AB üyelik sürecinin Türkiye’de sivil toplum üzerindeki iki temel etkisiyle de ilgilidir. İlk olarak bu süreç, Türkiye’deki mevzuat değişiminin zeminini oluşturmuş ve ikinci olarak sivil toplum kuruluşlarının projelerine finansman desteği sağlamıştır (Olçay ve İçduygu, 2012: 157; Çaha ve diğ., 2013: 22). Dolayısıyla proje esaslı çalışan bir kategorinin ortaya çıkmasında buradaki finansman ihtiyacı oldukça önemlidir. Çaha ve diğ., bu durumu AB’nin bu bağlamda sağladığı desteklerin sivil toplumu “ideolojik” bir duruştan çıkararak büyük ölçüde “projeci” bir noktaya taşıdığını iddia etmektedirler (Çaha ve diğ.,2013: 22). Ancak son yıllarda uluslararası fonlardan ve özellikle AB fonlarından yararlanıyor olmanın olumsuz bir algıya dönüştüğünü ve ideolojik bir boyut kazandığını söylemek yanlış olmaz. Kuzmanovic’in saha araştırmasını yürüttüğü 2005-2006 yıllarında belirttiği üzere o dönemlerde AB fonlarından yararlanmış olmak yararlanan kuruluş için prestij kazandırıcı bir durum iken özellikle 2020 yılından itibaren yerel halkın sığınmacılara olan bakışının olumsuzla doğru hızla kayması sonucu değişen iç politik dengeler, AB fonlarından yararlanmayı tartışmalı hale getirmiştir.

Özetle merkezi devletin sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkisi, kuruluşun hak savunuculuğu alanında faaliyet gösteriyor oluşu, dini temelli oluşu ve finansman kaynakları bakımından farklı ilişkiler temelinde gelişmesine neden olmuştur. Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus, AB ile olan ilişkilerin yoğun olduğu ve AB uyum sürecine koşut biçimde artan uluslararası fonların kullanımına yönelik özellikle iki gelişme sonrasında bir algı değişimi söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki 2013 yılında yaşanan Gezi Olayları, ikincisi ise 15

Temmuz 2016 yılında yaşanan darbe girişimidir. Bu gelişmeler öncesinde AB fonlarını kullanmak önemli ve prestijli bulunurken bu gelişmeler sonrasında yabancı fonlara şüphe ile yaklaşılan bir döneme girilmiştir. Ancak özellikle hak savunuculuğu alanında faaliyet gösteren STK'ların neredeyse tek finansman kaynağı bu fonlar olduğundan faaliyetlerinin devamlılığı açısından hayati önem taşımaktadır.

3.3. Yerel Yönetim- Sivil Toplum İlişkisi

Bu araştırma, göçün idaresinde yer alan aktörleri birbirleri ile olan ilişkileri üzerinden izlemeye çalışırken merkezi devletin yerel yönetimler ve sivil toplum ile olan ilişkilerinin yanı sıra yerel yönetimin sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkisine de bakarak mevcut yapıyı anlama ve açıklama çabası taşımaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın bu başlığında, göçün idaresinde yerel yönetimler içindeki en önemli aktör olan belediyeler ve belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerine odaklanılmıştır.

Yerel yönetimleri oluşturan aktörlerden yalnızca belediyelerin araştırma konusu yapılmasının nedeni, belediyelerin yereldeki kendine özgü durumlarıdır. Belediyeleri diğer yerel aktörlerden ayıran en önemli nitelikleri, yasalarla belirlenmiş yetki ve sorumluluk alanları dışında da inisiyatif alabilmeleri ve bu bağlamda görünürden daha geniş kapsamlı bir hizmet sunumu ve yardım sağlama olanağına sahip olmalarıdır. Her ne kadar siyasi partilerin gölgesinde hareket ediyor olsalar da araştırmalar, belediyelerin imkanları dahilinde mevzuatta verilenden daha fazla görev ve sorumluluk üstlenerek göçün yereldeki idaresinde oldukça önemli roller üstlendiklerini göstermektedir (Erdoğan ve diğ., 2022; Kaya, 2020; Özçürümez ve İçduygu, 2020). Belediyeler dışında valilik ve kaymakamlıkların merkezi devletin yereldeki temsilcileri olarak merkez ile senkronize hareketlerinden bunlar arasındaki ilişkinin izlenmesi tercih edilmemiştir. Muhtarlıklar ise hem sayıca fazla olmaları hem de birbirinden çok farklı uygulamalar ile çok daha spesifik ve kapsamlı bir araştırma gerektiğinden bu çalışmanın kısıtlılığı çerçevesinde araştırma dışında tutulmuştur. Ancak muhtarların göçün idaresinde özellikle yereldeki uygulamalarda oldukça önemli aktörler olduklarına işaret eden çalışmalar bulunmaktadır (Genç ve Özdemirkıran Embel, 2019; Danış ve Nazlı, 2019).

Politika uygulayıcıları olarak yereldeki ilişkileri gözlemlemek amacıyla İstanbul'da altı ilçe belediyesinin göç ile ilgili faaliyet gösteren birimlerinden ve Marmara Belediyeler Birliği'nden yetkililer ile yarı yapılandırılmış ve derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Bu belediyeler seçilirken hizmet sınırları içerisinde yer alan göçmen ve sığınmacı sayılarına, farklı siyasi partilerden belediyeler olmasına, farklı demografik yapılardan olmaları gibi özelliklerine dikkat edilmiştir. Araştırma öncesinde görüşme yapılması planlanan bazı belediyeler görüşme yapmak istememişlerdir. Görüşme yapılan altı ilçe belediyesi Bakırköy, Esenyurt, Küçükçekmece, Sultanbeyli, Şişli ve Zeytinburnu Belediyeleridir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile görüşme yapılmamış; ancak belediyenin yapmış olduğu toplantılar ve seminerlere katılım sağlanmış, politika belgeleri ve raporlar incelenmiştir.

3.3.1. Belediye ve Sivil Toplum İlişkisinde Yasal Durum

Türkiye'de belediye ve sivil toplum ilişkilerinin kurumsallaşması bakımından bağlayıcı bir politika belgesi veya yasal çerçeve bulunmamaktadır. Çeşitli kanunlar kapsamında yerel yönetimin sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkisine yönelik atıflar bulunmakla birlikte bu ilişkinin niteliğine veya nasıl gerçekleşeceğine ilişkin genel bir açıklama yoktur. Dolayısıyla yasal olarak boşluklar ve belirsizliklerin olduğu bir alan mevcuttur.

Yasal mevzuat çerçevesinde belediyelerin işbirliği yaptıkları kurumlar arasında kamu kurumları ilk sırada yer almakla birlikte en çok işbirliği geliştirdikleri diğer kurumlar yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşlarıdır (Erdoğan ve diğ., 2022: 117).

Belediye ve sivil toplum ilişkisine yönelik mevcut yasalarda bulunan düzenlemelerden en önemlisi ve belediyelerin en çok başvurduğu yasa maddesi daha önceki başlıklarda da değinilen 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu 183 13. Maddesidir. Bu maddenin ikinci fıkrasında ifadesi ile sivil toplum kuruluşları ile kurulabilecek ilişkiye işaret etmektedir;

“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.”

5393 Sayılı Kanununun 24. Maddesinde ise ihtisas komisyonları düzenlenmiş ve bu maddenin beşinci fıkrasında;

“Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir”

ifadeleri ile sivil toplum kuruluşlarının komisyonlara katılımı düzenlenmiştir.

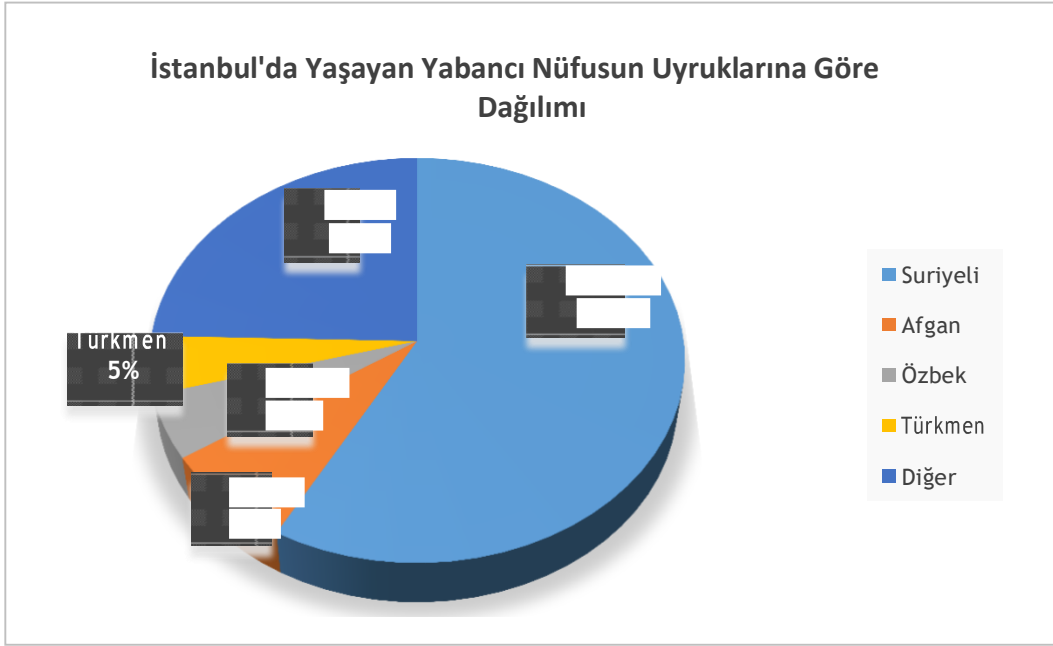
Kanunun “diğer kuruluşlarla ilişkiler” başlığını taşıyan 75. Maddesinde de sivil toplum kuruluşlarına atıf yapılmakta ve ayrıca “Kent Konseyleri”ni düzenleyen 76. Maddesinde de konseye katılacaklar arasında sivil toplum kuruluşlarını saymaktadır. Belediyeler ve sivil toplum ilişkisine yasalar nezdinde atıf yapılan bir diğer kanun 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’dur. Kanunda sivil toplum kuruluşları ile yapılabilecek işbirliğine yer verilmiştir. Ancak burada da işbirliği ifadesine yer verilmekle birlikte işbirliğinin niteliğine ya da nasıl kurulacağına ilişkin bir yöntemden bahsedilmemektedir.

Mevzuattan kaynaklanan belirsizlikler dolayısıyla her belediyenin göç ile ilgili faaliyet gösterdiği birimlerinin farklı üst birimler altında yer aldığı görülmektedir. Örneğin görüşme yapılan belediyelerden Sultanbeyli ve Şişli Belediyeleri bu faaliyetleri Sosyal Destek

Hizmetleri Müdürlüğü; Küçükçekmece, Bakırköy ve Zeytinburnu Belediyeleri Destek Hizmetleri Müdürlüğü altında sunarken Esenyurt Belediyesi Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü altında sunmaktadır. İstanbul’da yapılan bazı çalışmalar, kimi belediyelerde göç birimlerinin bulunmadığını ve bu durumun büyük oranda siyasi bir tercih olarak ortaya çıktığını göstermektedir (Marmara’nın Kent Mültecileri Raporu, 2022).

Mevzuatta yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının ilişkilerine yönelik oldukça cılız ve belirsiz ifadelerle muğlak düzenlemelere yer verilmişse de özellikle kentli mülteci nüfusun artması ile birlikte uyum politikalarının paydaşları ve hizmet sağlayıcılar olarak belediyeler, kendilerine çeşitli uluslararası belgelerde de yer bulmuştur (Erdoğan ve diğ., 2022: 80). Bu bağlamda belediyeler ve sivil toplumların göç yönetimi süreçlerine katılımını ele alan ilk uluslararası belge, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile UNHCR öncülüğünde geliştirilmiş olan Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (2015)’dir (3RP, 2021-2022). 3RP zorunlu göç yönetişiminin “yardım” değil “kalkınma” odaklı yürütülmesini vurgulaması ve bölgesel bir program geliştirilmesi açısından, daha sonra yayımlanan ve benzer konulara değinen politika belgelerinin öncüsü olarak gösterilebilir (Erdoğan ve diğ., 2022). Ancak bu gelişmelere rağmen ulusal mevzuattaki belirsizlik ve boşluklar, belediyelerin sığınmacı nüfusa hizmet sunumundaki tereddütlerini devam ettirdiğini göstermektedir. Finansmana yönelik iş birliği başlığında da değinilecek olan bu durum (belediyelerin genel bütçeden aldıkları payın o belediye sınırları içinde kayıtlı nüfus temel alınarak belirlenmesi) her belediyede farklı uygulamalara yol açmıştır.

Şekil 2: İstanbul'da Yaşayan Yabancı Nüfusun Uyruklarına Göre Dağılımı



Kaynak: IOM ve GİB, Mayıs-Temmuz 2019

Yabancı nüfusun İstanbul içindeki dağılımı çok farklılık göstermektedir. Kimi belediyeler oldukça yüksek sayıda yabancı nüfusa sahipken kimilerinde bu oranın düşük olduğu gözlemlenmektedir. Dolayısıyla belediyelerin karşı karşıya oldukları hizmet yükü de farklılaşmaktadır.

Tablo 6: Görüşme Yapılan Belediyelerdeki Yabancı Nüfus Sayıları

İlçe	İlçe Nüfusu	Kayıtlı Suriyeli Nüfus	Yaşayan Suriyeli Nüfus	Yabancı Nüfus (Toplam)	Yabancı Nüfusun İlçe Nüfusuna Oranı
Bakırköy	220.668	2.475	790	8.130	%3,68
Esenyurt	891.120	67.694	127.210	214.205	%24,04

Küçükçekmece	770.317	44.616	49.479	66.801	%8,67
Sultanbeyli	327.798	21.566	30.200	31.924	%9,74
Şişli	274.289	7.386	5.705	19.500	%7,11
Zeytinburnu	284.935	24.394	24.503	65.699	%23,06

Kaynak: IOM ve GİB, Mayıs-Temmuz 2019; TÜİK, ADNKS, 2020

Tablo 6’da görüldüğü üzere her ilçe belediyesinin karşı karşıya olduğu yük birbirinden farklı olmakla birlikte bu belediyelerin genel bütçeden aldıkları pay ilçede kayıtlı nüfus üzerinden hesaplanmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus da geçici koruma altındaki nüfusun bir kısmı İstanbul ilinde kayıtlı iken (ya da İstanbul’da farklı ilçede kayıtlı) önemli bir kısmının İstanbul ilinde yaşamasına rağmen farklı illerde kayıtlı olmasıdır. Bu durumun da belediyelerin geçici koruma statüsüne sahip nüfus açısından diğer kayıtsız göçmen grubunda olduğu gibi hizmet sunumunda tereddüte yol açtığı anlaşılmaktadır. Söz konusu yabancı nüfus gruplarına yönelik hizmet ve yardımlar dolayısıyla yaşanan sorunların büyük bir kısmının bu gruplara sunulacak hizmetlerde sivil toplumla yapılan iş birliklerinde ortaya çıktığı görülmektedir. Görüşmelerde bir belediye çalışanı bu durumu şu şekilde ifade etmiştir:

“Sivil toplum ile yaptığımız bütün işlemlere ilişkin kamu zararı çıkarmışlardı (Sayıştay’dan bahsediyor) ancak önceden belegeler ve protokollerle bu iş birliği ihtiyacının neden ortaya çıktığını netleştirdiğinizde Sayıştay’ı ikna etmek mümkün. Ancak bazı iş birliklerinde bu netliği ortaya koyamadığınız durumlarda sorgu sonucu kamu zararına uğrattığınız gerekçesi ile karşı karşıya kalabiliyorsunuz. Bu tür durumlar da belediyelerin sivil toplum ile olan ilişkisinde tereddütlü yaklaşıma neden oluyor. Sayıştay ile başınız ağrımasın istiyorsanız iş birliği yaptığımız dernek vs ne ise onların da açık ve şeffaf olması gerekiyor. Bizim geçtiğimiz süreçleri ya da hangi konuda bizden hesap vermemizin beklendiğini bilerek hareket etmeleri gerekiyor. Aksi durumda zaten bütün süreç zora giriyor. Belediye çekimser

davranıyor, dernek profesyonel değilse anlaşılması zor oluyor” (Belediye görüşmesi-3; Kasım2018).

3.3.2. Belediye- STK İlişkisinin Boyutları: Pragmatik Bağlılık

Belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkisinin izlenmesi amacıyla yapılan görüşmelerde, sivil toplum kuruluşlarının merkezi devlet ile olan ilişkilerini incelerken görüşülen STK'lara aynı görüşme içerisinde yerel yönetim ile olan ilişkilerini de anlamaya yönelik sorular yönelmiştir. Bu iki aktör arasında neden iş birliğine ihtiyaç olduğu ve hangi alanlarda iş birlikleri yürütüldüğüne ilişkin sorulara verilen yanıtlarda, göçün yereldeki idaresinde belediyeler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkinin iki temel sorun alanı kapsamında gerçekleştiği ve şekillendiği görülmektedir. Bunlar;

- kapasite kısıtları ile baş etmede destek ve işbirliği
- finansal kaynaklara erişimde işbirliğidir.

Kapasite kısıtları hem belediyeler hem de sivil toplum kuruluşları açısından söz konusu olmaktadır. Göçün idaresi bağlamında belediyelerdeki kapasite yetersizliğinin şu alanlarda ortaya çıktığı görülmektedir:

- mevcut sosyal hizmet altyapısı üzerindeki yük,
- deneyimli personel ihtiyacı,
- saha araştırmalarında tecrübe eksikliği,
- sahada hızlı ve esnek ihtiyaç tespiti ve yardımların ulaştırılması/hizmetlerin sunulması (koordinasyon ihtiyacı)
- iletişim sorunları (dil bariyeri/tercüman ihtiyacı)

Sivil toplum kuruluşlarının ise bu alanların çoğunda belediyelere göre daha avantajlı oldukları görülmektedir. Herhangi bir bürokratik engele takılmadan hızlı karar alabilme, sahada çalışma tecrübesine sahiplik, koordinasyon kabiliyetinin yüksek olması gibi avantajları STK'lara sahada ihtiyaç tespiti ve ihtiyaçların giderilmesinde hızlı hareket kabiliyeti sağlamaktadır. Sivil toplum kuruluşlarının ise altyapı ve fiziksel yetersizlikler dolayısıyla dezavantajlı oldukları alanlar bulunmaktadır. Tam da bu noktada belediyelerin sivil toplumla olan ilk ilişkisinin, karşılıklı olarak kapasite yetersizliklerini giderme temelinde geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla belediye ve sivil toplum ilişkisinde destek ve işbirliği olmak üzere iki boyut öne çıkmaktadır. Yapılan görüşmelerde STK'ların belediyelerden bina ya da araç tahsisi ve altyapıya ilişkin eksiklerin tamamlanması (örneğin internet sağlanması, çeşitli araç gereçlerin temini) biçiminde destek talepleri olduğu görülmektedir. Belediyeler ise yetersiz ve gelişime açık oldukları alanlarda iş birliğine gitmektedirler. Böylece kapasite yetersizliği boyutunda ortaya çıkan ikinci ilişki biçimi ise ortak hizmet sağlama amacıyla yürütülen iş birlikleridir. Belediyelerin sahadaki eksikleri, ihtiyaç analizi ve sonrasında yardım ve hizmetlerin sunulmasında daha hızlı ve esnek bir yapıya sahip olan STK'lara duyduğu ihtiyaç, bu iki aktör arasında ortak hizmete yönelik iş birliğini doğurmaktadır. Belediyeler STK'ların bilgi ve saha deneyimlerinden faydalanmakta ve buna karşılık kendi fiziksel altyapılarının kullanımına imkan sağlamaktadırlar.

Belediye ve STK arasında iş birliğine yönelik bir STK çalışanı düşünce ve deneyimini şu ifadelerle bildirmiştir:

“Örneğin bize bir şekilde ulaşan sığınmacının kamu kurumlarındaki işlerini görebilmeleri için tercüman sağlıyoruz. Buradan arkadaşlarımız gelen kişiye eşlik ediyor bu kimi zaman devlet dairesi kimi zaman belediye olabilir. Bununla ilgili bir protokol ya da resmî bir iş birliği yok ancak kamu kurumları kendi çözümlerini üretilmedikleri sürece bu tür paslaşmalar resmî ya da gayriresmî olarak devam eder diye düşünüyorum” (Görüşme-9, 2018 Ekim, hak temelli STK).

İş birliği ihtiyacının neden kaynaklandığına ilişkin soruya bir belediye çalışanı ise şu yanıtı vermiştir:

“Dezavantajlı gruba ulaşmada sivil toplum kuruluşları aracılığıyla ulaşmak çok daha kolay. Hedef gruba erişimde STK’lar kritik önemde. Daha deneyimliler ve kapasiteleri güçlü. Doğal olarak belediyeler bu kapasiteyi kullanmak istiyor” (Belediye görüşmesi-5; Kasım 2018).

Belediye STK ilişkisinin ikinci önemli boyutunun finansman yetersizliği ve buna bağlı olarak fon kaynaklarına erişimde iş birliğinde ortaya çıktığı belirtilmişti. Kentlerde yaşayan sığınmacı sayısının artması ile birlikte belediyeler üzerinde giderek artan bir finansal baskı ortaya çıkmıştır. Finansal yükün karşılanmasında yetersiz kaynaklar ve belediyelerin yasal bağlamda finansal destekten yoksun oluşu, belediyelerin sivil toplum aktörleri ile olan ilişkilerinde finansal boyutun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Belediye STK ilişkisinde pragmatik bağımlılığı yaratan bir diğer önemli unsur belediyelerin karşı karşıya oldukları seçim baskısı ve oy kaygısıdır. Yabancı nüfusa sunulacak hizmetlerde yaşanan tereddütlerin, oy kaygısı olmayan STK’lar aracılığıyla yürütülerek aşılması durumu söz konusudur. Burada da karşılıklı bir ihtiyaç olduğunu vurgulamak gerekir; çünkü Türkiye’de sivil toplumun yapısı gereği finansal destek mekanizmaları yetersiz ve STK’ların yalnızca bağış ve çeşitli faaliyetlerden sağladıkları gelirlerle faaliyetlerine devam etmeleri neredeyse imkansızdır. Dolayısıyla belediye sivil toplum kuruluşu ilişkisinin ikinci boyutunu oluşturan finansal kaynaklara erişimde işbirliği söz konusu olmaktadır.

Mevzuata göre belediyelerin temel finansal kaynakları; öz kaynak gelirleri (vergiler, harçlar, harcama katılım payları), genel bütçeden ayrılan paylar ve devlet yardımları ve diğer gelirlerden (olağanüstü gelirler, borçlanma vs.) oluşmaktadır. Dolayısıyla hemşehrilik

hukukuna dayanarak hizmet sınırları içerisinde yer alan herkese hizmet sağlamayı hedefleyen belediyelerin mevcut finansman kaynaklarına ek kaynaklara erişim ihtiyacı doğmuştur. Çünkü belediye gelirlerinde önemli bir paya sahip olan genel bütçeden ayrılan paylar, söz konusu belediyede kayıtlı nüfusa göre belirlenmekte ve bu da kayıtlı nüfus dışında kalan fakat hizmet sağlanması gereken gruba yönelik yardım ve hizmetlerin finansmanında büyük sıkıntılara yol açmaktadır. Bu bağlamda belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile finansman sağlama amaçlı iş birliğine gittikleri görülmektedir. Bu durumun bir diğer boyutu da sivil toplum kuruluşlarının fon kaynaklarına erişimde belediyelere göre çok daha avantajlı olmalarıdır. Uluslararası fonlara projeler aracılığı ile erişimde ise yine STK'ların proje üretme ve yürütmedeki tecrübeleri önemli bir avantaj sağlamaktadır.

Araştırma kapsamında görüşme yapılan tüm belediyelerin mevcut kaynakları dışında bir dış finansal destekten faydalandıkları görülmüştür.

Tablo 7: Belediyelerde Dış Finansal Destek Durumu (Fon ve Bağış)

Belediyeler	Uluslararası kuruluşlar ve STK'lar	Ulusal STK'lar	Özel Sektör ve diğer bağışlar
Bakırköy	√	V	√
Esenyurt	√	√	√
Küçükçekmece	√	√	Bilinmiyor
Sultanbeyli	√	√	√
Şişli	√	V	√
Zeytinburnu	√	√	Bilinmiyor

*Görüşme sonuçlarından üretilmiştir.

BMMYK'nın yapmış olduğu 3RP'ye (Regional Refugee and Resilience Plan) göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB) ve ilçe belediyelerinin büyük çoğunluğu hem kapasite geliştirme hem de dış finansal destek çerçevesinde uluslararası kuruluşlar ile uluslararası ve ulusal STK'lar ile birlikte çalıştıkları görülmektedir (Turkey: 3RP Country Chapter, 2021-2022).

Tablo 8: Belediyelerin kapasite geliştirme ve finansal destek kapsamında işbirliği yaptığı kurum ve kuruluşlar

Belediyeler	İşbirliği yapılan kurum ve kuruluşlar
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	GIZ, ILO, IOM, KADAV, Relief International, UNHCR
Küçükçekmece Belediyesi	GIZ, KADAV, Hayata Destek Derneği, UNHCR
Şişli Belediyesi	GIZ, UNHCR, World Food Programme (WFP), Göçmen Dayanışma Derneği
Sultanbeyli Belediyesi	GIZ, UNHCR, UNICEF, Kızılay, Mülteciler Derneği
Zeytinburnu Belediyesi	Save the Children, UNHCR
Esenyurt Belediyesi	GIZ, UNHCR
Bakırköy Belediyesi	UNHCR

*Görüşmelerden ve belediyelerin sitelerinden edinilen bilgilerden üretilmiştir.

Özetle yerelde göçün idaresinde önemli iki aktör olan belediyeler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki ilişkinin pragmatik bir tamamlayıcılık bağlamında şekillendiği görülmektedir. Görüş yerel düzeyde idaresinde politika yapım süreçlerinde neredeyse hiç etkin olmayan bu iki aktörün uygulama aşamasında en önemli paydaşlar oldukları görülmektedir. Karar alma süreçlerinde yerel yönetim ve sivil toplumun dışarıda tutularak yalnızca uygulama süreçlerinde pragmatik ilişkiler çerçevesinde yer alması, merkezi devletin sosyal politika alanında yaşadığı dönüşüme benzer bir örüntüyü burada da ortaya çıkarmaktadır. Belediyelerin finansal destekten yoksun bırakılması salt mevzuattan kaynaklanan belirsizlik olarak anlaşılmalı bu durum aynı zamanda merkezi yönetimin siyasi tercihi olarak görülmelidir. Benzer biçimde sivil toplumun birinci bölümde tartışılan merkezi devlet ile olan ilişkisi ve yapısal sorunlar dolayısıyla yaşadığı sıkıntılar ve bu doğrultuda faaliyetlerini yürütebilmesi için dış kaynaklara olan ihtiyacından doğan finansal iş birlikleri sivil toplum kuruluşlarının özerk

hareket kabiliyetini de kısıtlayıcı etkiye sahiptir. Dış kaynaklara ulaşmada konjonktür neyi gerektiriyorsa ona göre hareket edilmesi durumu, projelerin dar bir alana yoğunlaşması, proje çıktılarında çok niceliğin önemli hale gelmesi ve burada bir sektör yaratılmış olduğu görülmektedir. Bu önemli sorunun yanı sıra belediye ve sivil toplum ilişkilerinde ideolojik gerekçelerin de iş birlikleri üzerinde belirleyici olduğu görülmektedir. Araştırma kapsamında yapılan görüşmelerde belediyelerin siyasi partilerin gölgesi altında hareket ettikleri, bazı belediyelerin sivil toplum ile olan ilişkilerinde merkezden gelen talimatların belirleyici olduğu, “çalışılabilir STK’lar çalışılmayacak STK’lar” ayrımı yaparak iş birliklerini bu doğrultuda şekillendirdikleri görülmüştür.

Dolayısıyla tüm bu sorunlar yumağı etrafında uzun –orta vadeli politikalar politikalar oluşturmadan günün-dönemin ihtiyacına yönelik geçici-değişken (standart uygulamadan yoksunluk), her belediyede farklı birimler-müdürlükler altında hizmetlerin sunulması kimi zaman siyasi tercihler ancak çoğunlukla plansızlığın bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak tüm bu sorunlara rağmen göçün idaresinde en başarılı ve etkin aktörlerin belediye ve STK’lar olarak olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, “yönetişim” söyleminin neoliberal politikalarla olan organik ilişkisi bağlamında, göçün idaresinde rol alan aktörlerin birbirleri ile olan ilişkileri eleştirel bir yaklaşım ile ele alınmıştır. Yönetişim kavramının göç yönetimi literatüründe çeyrek yüzyıl itibarıyla yoğun ilgi görmesi ve kavramın idealize edilmesinin, bu alandaki temel sorunlarla ilintili bazı noktaların gözden kaçırılması riskini ortaya çıkardığı düşünülmektedir. Bu nedenle kavrama -özellikle göçün idaresi alanında- dikkatle yaklaşılmış ve teorik bağlamda idealize edilen modelin pratikteki sonuçlarının sorgulanmasına ihtiyaç duyulmuştur. Çalışmanın temel sorunsalı bu sorgulamaya dayanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de göçün idaresinde devlet ve devlet-dışı aktörlerin rolleri yapı-aktör ilişkisi bağlamında Foucauldian bir perspektifle açıklanmaya çalışılmıştır. Burada göç idaresi, yönetimi kapsayan bununla birlikte çeşitli yönetim tekniklerini de içerecek biçimde daha geniş bir çatı kavram olarak kullanılmıştır.

Küreselleşme anlatısı kapsamında yönetim modeli, çeşitli kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ile birlikte dezavantajlı gruplar içinde yer alan göçmen ve sığınmacıların ekonomik özneler haline getirilmesinde işlevsel nitelikte olduğu düşünülmektedir. Teoride otorite paylaşımı, ortak ve etkileşimli yönetim gibi ideal bir yapıya işaret eden kavramın uygulamadaki sonuçlarının çok daha farklı gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda yönetim modeli sivil toplum tartışmalarının da zeminine oturmaktadır. Çünkü yönetim modelinde önemli aktörlerden biri de sivil toplumdur. Bu varsayımlar temelinde Türkiye’de göçün idaresi bakımından yönetim modelinin söz konusu olup olmadığının sorgulanması ve göçün idaresi sürecinde yer alan aktörlerin birbirileri olan ilişkilerinin analiz edilerek Türkiye’nin yeni göç rejiminin oluşumdaki etkilerini anlamak ve açıklayabilmek üzere merkezi yönetim, belediyeler ve çeşitli sivil toplum kuruluşları ile görüşmeler yapılmıştır. Çalışma kapsamında yapılan literatür taraması, doküman analizi ve saha araştırmasından elde edilen veriler ışığında söz konusu aktörler arasında hem ulusal hem yerel düzeyde, hem de ulus devletin küresel ve bölgesel düzeylerde kurduğu ilişkiler, müzakerelere dayalı bir güç ilişkisinin olduğunu göstermektedir.

Bu çalışmanın bulguları şu temel tespitlerin yapılmasını sağlamıştır:

AB’nin göç yönetimini dışsallaştırması ve bağlayıcılığı olmayan uluslararası kuruluşların Türkiye’nin göç idaresine etkisi Türkiye’nin göç politikalarının ve bu bağlamda mevzuatın oluşumunda AB’nin göç yönetimini dışsallaştırması süreci belirleyici niteliktedir. Göç mevzuatının oluşması ve kurumsallaşma süreçlerinde AB ve merkezi devlet ilişkisinin etkileri görülmektedir. AB göç yönetiminin dışsallaşması sürecinin AB’nin çevre ülkelerinin göç politikalarının şekillenmesindeki belirleyiciliği uluslararası düzeyde de yönetim söylemi ile desteklenmektedir. Uluslarüstü bir kuruluş olarak AB çevre ülkelerin politikalarının oluşumunda en temel belirleyici aktör olmakla birlikte organik bağ içinde olduğu uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarının kapasite geliştirme, proje ortaklıkları gibi çeşitli biçimlerde çok aktörlü mekanizmalarla buradaki göçün idaresi üzerindeki etkilerinin devam ettiği görülmektedir. Örneğin bu ülkelerde gündemin belirlenmesinde AB’nin etkileşim içinde

olduğu uluslararası kuruluşların oldukça etkili oldukları görülmektedir (örneğin temel ihtiyaç yardımları ve eğitim-istihdam-sağlık gibi alanlarda maddi destek içeren iş birliklerinden uyuma yönelik iş birliği ve proje temelinde fon aktarımına geçilmesi, uyuma yönelik gündem oluşturulması gibi). Bu ilişkilerin de yönetim modeli/söylemi etrafında gerçekleştiği görülmekte ancak pratikte bir ortak yönetim ya da otorite paylaşımından söz edilememektedir. Bu bağlamda AB'nin Türkiye ile olan asimetrik güç ilişkisinin göçün idaresi konusunda da geçerli olduğu görülmektedir. Burada belirtilmesi gereken bir diğer önemli husus da AB'nin göç yönetimini dışsallaştırmasına karşılık Türkiye'nin de göçmenleri ve dolayısıyla göç meselesini iç ve dış politika bağlamında araçsallaştırmasıdır. AB ile göçün idaresine ilişkin kurulan ilişkinin özellikle Suriye göçü ile birlikte bu bağlama oturduğu gözlemlenmektedir.

Göç politikalarının oluşumunda merkezi devletin baskın rolü:

Küreselleşme anlatısı, ulus devletin her zamankinden daha zayıf hale geldiğini iddia etse de söz konusu süreç içerisinde devletlerin zayıflamadığı, aksine vergilendirme, gelirlerin yeniden dağıtımını, ekonominin düzenlenmesi, nüfus faaliyetlerini kontrol ve izleme kabiliyetinin arttığı görülmektedir. Göç politikalarının oluşumu ve uygulanması süreçlerinde de bu durum açık biçimde görülmektedir. Politika yapıcı aktör olarak merkezi devlet baskın rolünü korumaktadır. Devlet burada güç ilişkilerinin üreticisi olmaktan çok güç ilişkilerinin bir sonucu olarak belirlemektedir ve iktidar mekanizmalarını bu bağlamda işletmektedir. Böylece merkezi devlet, göç politikalarını kendi siyasal rasyonelitesine uygun biçimde oluşturmakta ve politika yapıcı rolüyle yasaları/mevzuatı bir yönetim tekniği olarak kullanmaktadır. Devlet göçün idaresinde çok aktörlülüğe dönük bir söylem üretiyor olsa da araştırma kapsamında yapılan görüşmeler, politika yapım süreçlerinde diğer aktörlerin çok yetersiz bir temsile sahip olduğunu ya da tamamen dışlandıklarını göstermektedir.

Göç idaresinin gömülü niteliği ve mevzuatın parçalı, katmanlı ve dağınık yapısı:

Küresel düzeyde görülen mülteci-göçmen hukuku ayrımının Türkiye açısından da geçerli olduğu görülmektedir. Göçmenlerin kategorize edilmesi ve göçü düzenleyen mevzuatın

parçalı ve dağınık yapıda olması, küresel göç yönetiminin özellikleri ile benzerlik göstermektedir. Uluslararası koruma statülerinin mülteci, şartlı mülteci, geçici koruma ve ikincil koruma biçiminde çeşitlendirilmesi ve bu farklı kategorilerin haklara erişim konusunda biri diğerine göre avantaj ya da dezavantajlar içeriyor olması, bu alanda politika yapıcılara manevra alanı sağlamaktadır. Politika yapıcılar açısından mülteci hukukunun göçmen hukukuna kıyasla katı ve sınırlı hareket kabiliyeti sunuyor olması, göçmen hukukunun daha esnek ve ulus devlete daha fazla manevra alanı sağlayan bir niteliğe büründürülmesi sonucunu doğurmuştur. Mülteci ve göçmen hukuku ayrımı ve göçmenlerin kategorize edilmesi, devletin bu gruplar üzerinde kurduğu biyoiktidar ve biyopolitika süreçlerinin bir parçası olarak karşımıza çıkmakta ve bu alanın yönetilebilir hale getirilmesinde rol oynamaktadır. Biyoiktidar mekanizmaları, göçmenlerin belli kurum ve normlar aracılığıyla toplumsal, ekonomik ve politik açıdan siyasal rasyonaliteye uygun biçimde şekillendirilmesine hizmet etmektedir. Dolayısıyla göçmen üzerinde biyoiktidarın kurulmasında yasalar önemli bir araç haline gelmiştir.

Göçün idaresine ilişkin politikaların gömülü niteliği, göç alanını düzenlerken aynı zamanda bu alanla ilintili diğer alanların örtülü biçimde düzenlenmesine imkan sağlamaktadır. Bu doğrultuda göç mevzuatında göçmenlerin kategorize edilmesi dolaylı yoldan işgücü piyasasının düzenlenmesine de etki etmektedir. Çalışmanın dördüncü bölümünde incelendiği üzere Türkiye özelinde geçici koruma statüsünün yasal yollarla düzensizliğin yeniden üretimine yol açtığı görülmektedir. Bu bağlamda göçün idaresine yönelik politikaların işgücü piyasasının düzenlenmesinde dolaylı etkisi ve bu alanın, devlet biyopolitikasının yasalar aracılığıyla uygulanarak yönetilebilir hale getirdiği görülmektedir.

Devlet-sivil toplum ilişkisinin organik yapısı, sosyal devletin sorumluluklarını tevdi etmesi ve göç idaresine etkisi:

Göçün idaresinde devletin sivil toplum ile olan ilişkisinde keskin sınırlar, karşıtlıklar görülmemekte aksine çatışma ve uzlaşma, dışlama ve içermeye mekanizmalarının işlediği organik bir ilişki biçimi görülmektedir. Çalışmanın ikinci bölümünde tartışılan devlet-sivil toplum ilişkisine ilişkin yapısal sorunların göçün idaresine de yansıdığı ve bu bağlamda devlet ve sivil

toplum arasındaki organik ilişkinin göçün idaresinde kristalize hale geldiği görülmektedir. Göç alanında faaliyet gösteren STK'ların hak temelli ya da dini temelli oluşları, merkezi devlet ile olan ilişkilerinde önemli bir belirleyicidir. Dini temelli STK'ların sivil topluma ilişkin algıları ve bu doğrultuda merkezi devlet ile kurdukları ilişki çatışmadan ziyade bir uzlaşma ve uyumu içermektedir. Hak temelli STK'ların bir kısmı açısından ise ilişki çatışma temelinde kurulmaktadır. Buradaki farklılık haklara erişime ilişkin görüş farklılığından kaynaklanmaktadır. Bu durum devletin kimi alanlardaki görev ve sorumluluklarını kendisi dışındaki aktörlere tevdi etmesini kolaylaştırmakta ve yerel yönetimler ve sivil toplum arasındaki ilişkinin de bu bağlamda gelişmesine yol açmaktadır. Böylece göçün idaresinde hayırseverliğin hak temelli sosyal politikaların gönüllü yardımlara evrilmesinde meşrulaştırıcı bir nitelik kazandığı görülmektedir. Bu durum küresel neoliberal politikalarla uyum içinde gelişen bir göç idaresine işaret etmektedir. Sosyal hakların küresel düzeyde aşındırılması süreci göç idaresinin hak temelli politikalarından çok geçici çözümler içeren, sürdürülebilir olmayan politikalarla düzenlenmesi sonucunu doğurmaktadır. Küresel düzeyde görülen neoliberal devletin sorunların çözümünü piyasaya havale etmesi durumu burada da gözlemlenmektedir.

Belediye ve sivil toplum ilişkisinin pragmatik bağımlılık temelinde şekillenmesi:

Yerel yönetim aktörlerinden belediyelerin göçün idaresinde sivil toplum ile olan ilişkisinin iki temel ihtiyaç üzerine şekillendiği görülmektedir. Bunlardan ilki kapasite kısıtı ile baş etmede destek ve iş birliği ihtiyacı, diğeri ise finansal kaynaklara erişim ihtiyacı ile ilgilidir.

Kapasite kısıtı hem belediyeler hem de sivil toplum kuruluşları için geçerlidir. Belediyelerin göç alanında yetişmiş, saha tecrübesi olan insan kaynağına ve bu doğrultuda gelişmiş koordinasyona olan ihtiyacı ile sivil toplum kuruluşlarının alt yapı yetersizliklerinden kaynaklanan ihtiyaçlarının kesişmesi ile karşılıklı bağımlılığın bir boyutu ortaya çıkmaktadır.

Bu iki aktör arasındaki ilişkinin ikinci önemli boyutunu ise finansman yetersizliği ve buna bağlı olarak fon kaynaklarına erişim oluşturmaktadır. Hizmet alanı içerisinde artan yabancı nüfus dolayısıyla belediyeler üzerinde giderek artan bir finansal baskı ortaya çıkmış,

bu sebeple belediyelerin finansman arayışı ile sivil toplumun çeşitli finansal kaynaklara erişimdeki tecrübesi bir iş birliğine dönüşmüştür. Söz konusu finansman ilişkisini ortaya çıkaran önemli bir unsur da belediyelerin oy kaygısı ile kısıtlanan hareket alanını, daha esnek ve hızlı hareket kabiliyetine sahip sivil toplum ile genişletme ihtiyacıdır. Böylece bu iki aktör arasında pragmatik bir bağımlılık ortaya çıktığı görülmektedir.

Göç alanında faaliyet gösteren STK'ların uzman kuruluşlar haline gelmesi ve bu alanda bir sektör oluşması:

Göç alanında faaliyet gösteren hak temelli STK'ların finansal kaynak sıkıntısı nedeniyle dış kaynaklara duyduğu ihtiyaç ve bunun sonucu olarak faaliyetlerinin devamlılığı için projelere bağımlı hale gelmeleri, onları birer profesyonel şirket gibi çalışmaya itmektedir. Bu durum, sivil toplum amacından uzaklaşmalarına ve projelere bağımlı hareket etmeleri riskini doğurmaktadır. Araştırma kapsamında yapılan görüşmeler, en önemli fon sağlayıcı olarak AB'nin proje temaları üzerinden göç idaresinin gündemini belirlemesinin, proje çıktılarının denetlenmemesi ve nitelikten çok niceliğe odaklanılmasının etkin bir sivil toplum faaliyetinden uzaklaşılmasına yol açtığını göstermiştir. Fon sağlayıcı kuruluşların STK'lardan yalnızca istatistikler içeren raporlar beklemesi ve projenin amacına uygun gerçekleşip gerçekleşmediğinin sorgulanmaması ve daha önce de vurgulandığı gibi sivil toplumun faaliyetlerinin dış finansmana olan ihtiyacı doğrultusunda STK çalışanlarının proje uzmanlarına dönüşmesi gibi önemli bir riski taşımaktadır.

Hiyerarşilerin ve stratejilerin üretildiği bulanık alanlar: göçün yönetilebilir kılınması süreci:

Göçün idaresine ilişkin mevzuatta çeşitli belirsizlik ve boşluklar bulunmaktadır. Daha önce de belirtilen mevzuatın parçalı, katmanlı ve dağınık yapısı ile birlikte bu tür bir düzenleme tercihinin, muğlak alanlar yaratılmak biçiminde bir yönetim stratejisi olarak işlevselleştirildiğini göstermektedir. Belirsizlik ve boşluklar politika yapıcıya daha esnek bir hareket alanı sağlamaktadır. Mevzuatta tercihen düzenlenmemiş bir alan merkezi yönetimin

diğer aktörler üzerinde denetim ve kontrol mekanizmalarını işletmesini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla muğlaklık bir denetim ve baskı aracına dönüşebilmektedir. Bu doğrultuda mülteci ve göçmen hukukunun ayrılması, göçmen hukuku kapsamında göçmenlerin kategorize edilmesi ve bu kategoriler üzerinden içerme-dışlama mekanizmalarının işletilmesi söz konusu olmaktadır.

Özetle çalışma, göçün idaresine ilişkin politikaların çıkarlar doğrultusunda yeniden formüle edilmesi, değişken ve belirsiz hale getirilmesine dikkat çekmektedir. Küreselleşme söylemindeki hareket serbestisi vurgusunun terk edilerek düzensiz hareketliliğin küresel düzeyde mücadele edilmesi ve yönetilmesi gereken bir meseleye dönüştüğü görülmektedir. Bu doğrultuda çeşitli yönetim teknikleri ile göçün idaresinde merkezi aktör olan devlete hareket alanı açılmakta, küresel rekabetin –dolayısıyla- sermayenin gerekliliklerini önceleyen, göçün giderek daha fazla güvenlikleştirme ve ekonomik kaygılar temelinde ele alındığı bir göç rejimi inşası söz konusu olmaktadır. Merkezi devletin bu alanda hala en etkin ve belirleyici aktör olduğu görülmekte, küresel yönetim söyleminin iddia ettiği gibi aktörlerin ortak yönetiminin söz konusu olmadığı görülmektedir. Türkiye de göçün idaresine ilişkin mevzuatı ve uygulamaları ile bu küresel sürece eklenmektedir.

Küresel gündem ile paralel biçimde göç, Türkiye’de gündelik siyasetin merkezinde ve politize edilmiş bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle göç meselesi, her bir aktörün önce kendi beklenti ve çıkarları doğrultusunda yaklaştığı bir niteliğe bürünmektedir. Buna koşut olarak göç idaresi, üzerinde uzlaşılan ve bu uzlaşımın düzenleme süreçlerine yansıyan bağlayıcı prensiplerin olmadığı, haklar temelinde değil ancak geçici çözümler içeren, konjonktürel olarak değişen bir yapı etrafında yürütülmektedir. Göçmen grupların kategorize edildiği, bu kategorilere göre içerilme ya da dışlanma mekanizmalarının işletildiği, parçalı, katmanlı ve dağınık bir yapıya sahiptir. Böyle bir yapı ise göç meselesinin ve göçmenlerin araçsallaştırılmasında oldukça kolaylaştırıcı niteliktedir. Hem iç hem de dış politikada diplomasi aracı olarak kullanılmaya uygun bir göç rejimi oluşmaktadır.

KAYNAKÇA

Abadan-Unat, N. **Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa**. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

Abadan-Unat, N. **Turks in Europe: From Guest Worker to Transnational Citizen**. Berghahn books, 2011.

Abdou L.H. "The Europeanization of Immigration Policies". In: Amelina A., Horvath K., Meeus B. (eds) **An Anthology of Migration and Social Transformation. IMISCOE Research Series. Springer**, Cham, 2016.

Adams, Anne and Cox, Anna L. "Questionnaires, in-depth interviews and focus groups". In: Cairns, Paul and Cox, Anna L. eds., **Research Methods for Human Computer Interaction**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008. s. 17–34.

Adamson, F. B., Tsourapas, G. (2020). "The migration state in the global south: Nationalizing, developmental, and neoliberal models of migration management". **International Migration Review**, 54(3), 853-882.

Ahouga, Younes. "The local turn in migration management: The IOM and the engagement of local authorities." **Journal of Ethnic and Migration Studies** 44/9 2018. s.1523-1540.

Akgündüz, A. "Migration to and from Turkey 1783-1960: types, numbers and ethno- religious dimensions" **Journal of Ethnic and Migration Studies**, Cilt 24, No.1, 1998, s.97-120.

Alan M., Alan, R. (2002) **Marxism and Governmentality Studies: Toward a Critical Encounter**, **Rethinking Marxism**, 14:1, 132-142.

Allmark, P. J., Boote, J., Chambers, E., Clarke, A., McDonnell, A., Thompson, A. & Tod, A. (2009). "Ethical issues in the use of in-depth interviews: Literature review and discussion". **Research Ethics Review**, 5 (2), 48-54

Alter, K.J.; Meunier, S. "The Politics of International Regime Complexity", **Perspectives on Politics**, March 2009, volume 7/1, s.13-24.

Alp, M. "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 53(2).

Alqadhafi, S. A. I. "The Role of Civil Society in the Democratization of Global Governance Institutions". 2007.

Amable, B. **The Diversity of Modern Capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Andrew B., Thomas O., Nikolas R. **Foucault and Political Reason Liberalism, neoliberalism and rationalities of government**. The University of Chicago Press, 1996.

Andrijasevic, R., and W. Walters. "The International Organization for Migration and the International Government of Borders." **Environment and Planning D: Society and Space**. 2010. 28 (6): 977–999.

Anna- Sara Lind; Elena Namli (eds.): Human Rights in Public Sweden. During publication, Antoine Pécoud. "What do we know about the International Organization for Migration?", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 2018. 44:10, 1621-1638.

Appadurai, A. "Theory in anthropology: center and periphery". **Comparative Studies in Society and History**, 1986. 28(2), 356-361.

Arango, J. Theories of International Migration. I Joly, D (2004). International Migration in the New Millenium: Global Movement and Settlement. Aldershot. Ashgate

Archer, M. S. (1998). "Social Theory and The Analysis of Society". *Sociologie et societes*, 30, 9-22.

Arikboğa, Ü. (2015). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi Ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri. *Marmara Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 37(2), 1-29.

Aristotle, *The Politics and the Constitution of Athens* (ed. Stephen Everson) Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Ashutosh, I., Mountz, A. (2011). "Migration Management for The Benefit of Whom? Interrogating the work of the International Organization for Migration", *Citizenship Studies*, 15(01), 21-38.

Atac, I., Heck, G., Hess, S., Kaşlı, Z., Ratfisch, P., Soykan, C., Yılmaz, B. (2017, 3 December). Editorial introduction. *Movements*, 3(2)

Axelsson, L., Pettersson, N. (2021). "Spatial shifts in migration governance: Public-private alliances in Swedish immigration administration". *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(7), 1529-1546.

Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması,
2013.

https://www.ab.gov.tr/files/pub/vize_gka_kitap_15_12_2013.pdf erişim tarihi: 01.12.2020

Aydin, U., Kirişci, K. "With or Without the EU: Europeanisation of Asylum and Competition Policies in Turkey", **South European Society and Politics**, 18:3, 2003, 375-395

Bacon, D. **Illegal People: How Globalization Creates Migration and Criminalizes Immigrants**. Beacon Press, Boston, USA, 2008.

Bakar, B. **Beyaz Ruslar: Esir Şehrin Misafirleri**, İstanbul: Tarihçi Kitabevi, Genişletilmiş 2. Baskı, 2015.

Bakewell, O. 'Keeping them in their place': The ambivalent relationship between development and migration in Africa. **Third World Quarterly**, 29(7), 2008, s.1341–1358.

Bakewell, O. Some reflections on structure and agency in migration theory. *Journal of ethnic and migration studies*, 36(10), 2010, s. 1689-1708.

Baldwin-Edwards, Martin, and Martin A. Schain (eds.). 2013. **The Politics of Immigration in Western Europe**. Routledge.

Barnett, M. N., Finnemore, M. "The politics, power, and pathologies of international organizations". **International organization**, 53(4), 1999, s. 699-732.

Bartels, I. 'Practices and power of knowledge dissemination. International organizations in the externalization of migration management in Morocco and Tunisia.' **Movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies**, 2018, s. 4(1).

Basok, T., Piper, N.. "Management versus rights: women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean". **Feminist Economics**, 18(2), 2012, s. 35-61.

Batır, K. Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki bir Değerlendirme. **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 2017.

Beckman, L. "Primer in idea analysis - the critical study of political texts and ideas" Stockholm, 2007.

Befrelick, B., Barriers to Protection: Turkey's Asylum Regulations, *International Journal of Refugee Law*, 9, 8-34, (1997).

Bélanger D ve C Saracoglu. "The governance of Syrian refugees in Turkey: The state-capital nexus and its discontents". *Mediterranean Politics*, 25 (4), 2020, s. 413-432.

Benedicto, A. R., & Brunet, P. Building walls: Fear and securitization in the European Union. *Transnational Institute*, 2018.

Bertoli, S., Brücker, H. "Selective immigration policies, migrants' education and welfare at origin". *Economics Letters*, 113(1), 2011, s. 19-22.

Betts, A. 2011a. **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press.

Betts, A. "The global governance of migration and the role of trans-regionalism". **Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership**, 23, 2011b, s.32-42.

Betts, A., Loescher, G. (Eds.). *Refugees in international relations*. Oxford University Press, 2011.

Betts, A., Kainz, L. . **The history of global migration governance**. **Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development**, University of Oxford, 2017.

Bhagwati, J., "Borders beyond Control" *Foreign Affairs* 82, 2003, s. 98.

Bigo, D. "When two become one: internal and external securitizations in Europe" (red.) Kelstrup, M. Williams, M.C. **International relations theory and the politics of European integration: power, security and community** . London : Routledge, 2000.

Bigo, D. *Security: A Field Left Fallow*. Foucault on Politics, Security and War. M. Dillon, A.W. Neal. London, Palgrave Macmillan, 2008, s. 93-114.

Bircan, T., Korkmaz, E. E.. Big data for whose sake? Governing migration through artificial intelligence. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 2021, s. -5.

BMMYK 100 nolu yürütme komite kararı
2004.

<http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%99CR%C3%99C%20TME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>
erişim tarihi: 01.12.2020.

Bocker, A. Migration Networks: Turkish Migration to Western Europe, R. van der Erf and L. Heering (eds.), *Causes of International Migration*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 151-171, (1995).

Bommes, M., Morawska, E. (ed) **International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity**. Aldershot, Ashgate Publishing, 2005.

Bonjour, S., & Vink, M. P. "When Europeanization backfires: The normalization of European migration politics". *Acta Politica*, 48(4), 2013, s. 389–407.

Bourdieu, P. **A theory of practice**. Cambridge Massachusetts, 1977.

Bourdieu, P. "Social space and symbolic power." *Sociological theory*, 7(1), 1989, s. 14-25.

Bosworth, M., Franko, K., Pickering, S. (2018). Punishment, globalization and migration control: 'Get them the hell out of here'. *Punishment & Society*, 20(1), 34-53.

Boyd, R. "Adam Smith on civility and civil society." (2013).

Brachet, J. "Policing the Desert: The IOM in Libya Beyond War and Peace." *Antipode* 48 (2): 2016, s. 272–292.

Bradley, M.. "The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime." *Refuge* 33 (1): 2017, s. 97–106.

Brettel, C. B., Hollifield, J. (eds.) (2000): *Migration theory: talking across disciplines*. London: Routledge.

Brochmann, G. and Hammar, T. (eds.) (1999) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg

Broeders, D. (2007). The new digital borders of Europe: EU databases and the surveillance of irregular migrants. *International sociology*, 22(1), 71-92.

Broeders, D., Engbersen, G. (2007). The fight against illegal migration: identification policies and immigrants' counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), 1592-1609.

Brubaker, R. W. (1992) **Citizenship and Nationhood in France and Germany**, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brubaker, R. W. (1995) ‘Comments on “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”’, *International Migration Review* 29 (4): 903-8.

Brubaker, R. (2010). Migration, membership, and the modern nation-state: Internal and external dimensions of the politics of belonging. *Journal of Interdisciplinary History*, 41(1), 61-78.

Burchell, G. (1993) “Liberal Government and Techniques of the Self”, *Economy and Society* 22(3): 267-282.

Buttigieg, J. A. (1995). “Gramsci on civil society”. *Boundary 2*, 22(3), 1-32.

Buzan, B., Waeber, O., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (eds.) (1993) *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter.

Büyükkünel, F. (2006). *Bir Zaman Tüneli: Beyoğlu*. Doğan Kitap, İstanbul: 2006.

Campillo Carrete, Beatriz, and Des Gasper. 2011. “Managing Migration in the IOM’s World Migration Report 2008.” In *Transnational Migration and Human Security. The Migration-Development-Security Nexus*, edited by Thanh-Dam Truong and Des Gasper, 117–131. New York: Springer.

Campillo Carrete, B. (2013). *South-South Migration*. ISS Working Paper Series/General Series, 570, 1-98.

Carrete, B. C. Gasper, D. (2011). Managing migration in the IOM’s World migration report 2008. In *Transnational Migration and Human Security* (pp. 117-132). Springer, Berlin, Heidelberg.

Carl-Ulrik Schierup, Branka Likić-Brborić, Raúl Delgado Wise, Gülay Toksöz (2018) Migration, civil society and global governance: an introduction to the special issue, *Globalizations*, 15:6, 733-745.

Caroline B. Brettell, James F. Hollifield. (2015). **Migration Theory: Talking Across Disciplines**. Ed. By Brettell and Hollifield. Third Edition. Routledge, New York.

Castles, S., Hein de Haas, M. M. 2014. **The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World**. Basingtoke: Palgrave.

Castles Stephen. 2011. “Bringing Human Rights into the Migration and Development Debate” *Global Policy* 2 (3): 248–58.

Castles, S. and Kosack, G. (1973) **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**, Oxford: Oxford University Press.

Castles, S. And Kosack, G., **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**, Oxford University Press, Oxford, (1985).

Cerny, Phil “Globalization and the Changing Logic of Collective Action,” **International Organization**, 49 (4), 1995, 595–625.

Chikezie, C. E. “Civil society, the common space, and the GFMD”. In **Global Perspectives on Migration and Development**, Springer, Dordrecht, 2012, 207-226).

Chimni, B. S. “Globalisation, humanitarianism and the erosion of refugee protection”, Working paper no 3, **Refugee Studies Center**, Oxford University, Oxford, 2000.

Ciğer, M. “Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, 2/3, 2016, 62-92.

Clyde W. Barrow. “The Return of the State: Globalization, State Theory, and the New Imperialism”, **New Political Science**, 27:2, 2005, 123-145.

Cohen, R. **Migration and Its Enemies: Global Capital, Migration Labour and The Nation-State**. Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England, 2006.

Cohen, R.; Henry Layton, Z. **The Politics of Migration. The International Library of Studies on Migration**. Elgar Reference Collection, Cheltenham, UK, Northampton, 1997.

Cohen, J., Arato, A. (1992). Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society. Cultural-political interventions in the unfinished project of enlightenment, 121-142.

Cole, G. (2018). How friends become foes: exploring the role of documents in shaping UNHCR’s behaviour. *Third World Quarterly*, 39(8), 1491-1507.

Cooke, P. “Locality, structure, and agency: a theoretical analysis”. **Cultural Anthropology**, 5(1), 1990, 3-15.

Cooper, D. “Productive, relational and everywhere? Conceptualising power and resistance within Foucauldian feminism”. **Sociology**, 28(2), 1994, 435-454.

Corey R. “Making Migration Knowable and Governable: Benchmarking Practices as Technologies of Global Migration Governance”, **International Political Sociology**, Volume 12, Issue 4, December 2018, 418–437.

Corrente, A. "Why has migration policy been securitized in the EU?". 2021. Online erişim:https://scholar.google.com/scholar?hl=en&as_sdt=0%2C5&q=Why+has+migration+policy+been+securitized+in+the+EU&btnG=. Erişim tarihi: 10.04.2022.

Coston, J. M. "A model and typology of government-NGO relationships." **Nonprofit and voluntary sector quarterly** 27.3 (1998): 358-382.

Coşkun, E. "İnsan/Kadın Ticareti ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği Haritalama ve İzleme Çalışması", Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliğinin İzlenmesi Projesi, CEİD Yayınları. (2018). 4.

Crossman, A. (2017). How to Conduct a Research Interview: A Brief Introduction to the Research Method. ThoughtCo.2017. Online Erişim: [//www.thoughtco.com/in-depth-interview-3026535](http://www.thoughtco.com/in-depth-interview-3026535). Erişim Tarihi: 03.02.2022.

Cuttitta, P. "Non-governmental/civil society organisations and the European Union-externalisation of migration management in Tunisia and Egypt". **Population, Space and Place**, 2020.26(7).

Çaha, Ö. "The Inevitable Coexistence of Civil Society and Liberalism: The Case of Turkey". **Journal of Economic & Social Research**, 2001, 3(2).

Çaha, Ö., Çaylak, A.Tutar H., TRA2 Bölgesi Sivil Toplum Kuruluşları Profili, Ankara-Şubat 2013, Serka Kalkınma Ajansı <https://www.serka.gov.tr/assets/upload/dosyalar/55ba930f4b08681a4f8f5ad8b315b743.pdf> Erişim tarihi: 10.04.2022.

Çağaptay, S. "Kemalist Dönemde Göç ve İskan Politikaları: Türk Kimliği Üzerine Bir Çalışma" **Toplum ve Bilim**, Yaz, 93, 2002. s. 218-241.

Çelikel, Aysel: "Türkiye'de Yabancıların Çalışma İzni ve Ulusal Programda Öngörülen Düzenleme", **Prof. Dr. Ergin Nomer'e Armağan**, MHB 2002/Sayı 2, İstanbul, 2002.

Danış, D., Parla, A. "Nafile soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri örneğinde göçmen, dernek, devlet". [Ethnic kinship in vain: Turkish migrants from Iraq and Bulgaria, migrant associations, and the state.]. **Toplum ve Bilim**, 114, 2009, s.131–158.

Danış, D. "Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye" **Birikim**, Sayı 184-185, 2004. s. 216-224.

Darrell, M. "Analysis of social transformative movements in advanced capitalism: A neo-Gramscian approach". **Journal of Policy and Culture**, 3, 1998, s.117-133.

Dauvergne, C. **Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law**. Cambridge University Press, 2008.

- Dastyari, A.; Hirsch, A. “The ring of steel: Extraterritorial migration controls in Indonesia and Libya and the complicity of Australia and Italy”. **Human Rights Law Review**, 19(3), 2019, s.435-465.
- De Haas, H., Castles, S., Miller, M. J. **The age of migration: International population movements in the modern world**. Bloomsbury Publishing, 2019.
- Deleon, Jak. *Beyoğlu’nda Beyaz Ruslar*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2003.
- Denis F. “Changes in migration control during the neoliberal era: surveillance and border control in Swedish labour immigration policy”, **Journal of Political Power**, 7:3, 2014, s. 413-432.
- Deshingkar, P., Awumbila, M., Teye, J. K. “Victims of trafficking and modern slavery or agents of change?” Migrants, brokers, and the state in Ghana and Myanmar. **Journal of the British Academy**, 7(s1), 2019, s.77-106.
- Dini, S. “Migration Management, Capacity Building and the Sovereignty of an African State: International Organization for Migration in Djibouti.” **Journal of Ethnic and Migration Studies** 44 (10): 2018, s.1691–1705.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf erişim tarihi: 01.04.2022.
- Dowding, K. “Agency and structure: Interpreting power relationships”. **Journal of Power**, 1(1), 2008, s. 21-36.
- Durkheim, E. **The evolution of educational thought: lectures on the formation and development of secondary education in France**. Routledge & Kegan Paul, 1977.
- Durkheim, É. *The rules of sociological method* [1895].1982.
- Dupeyron, B. **Secluding North America's Migration Outcasts: Notes on the International Organization for Migration's Compassionate Mercenary Business**, 2016.
- Duru, B., Alpkaya, F. **1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim**, 2012.
- Duszczuk, M. M. Pachocka, D. Pszczółkowska, **Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States**, Routledge, 2020.
- Düvell, F. “The Globalisation of Migration Control.” *openDemocracy*, 2003, June 11.

- Düvell, F. "Transit Migration: A Blurred and Politicised Concept." **Population, Space and Place** 18 (4), 2012, s.415–427.
- Düvell, F. "Turkey, Syrian Refugee Crisis and Changing Dynamics of Transit Migration", **Strategic Sectors Culture and Society**, 2013. Online Erişim:file:///Users/yeldabektas/Downloads/IEMed_TurkeySyrianRefugees_2013.pdf. Erişim tarihi: 01.12.2020.
- Düvell, F. "International Relations and Migration Management: The Case of Turkey", **Insight Turkey**, 16(1), 2014,s. 35-44.
- Ehrenberg J. "Civil society and Marxist politics". **Socialism and Democracy** 12(1), 1998, 15–46.
- Ekşi, N.. **Yabancılar hukukuna ilişkin temel konular: yabancı kavramı, yabancıların Türkiye'de giriş, ikamet ve seyahatleri, yabancıların Türkiye'de sınırdışı edilmesi...** Beta Basım Yayım Dağıtım, 2006.
- Elie, J. "The historical roots of cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration". **Global Governance**, 16, 2010, s. 345.
- Emirbayer, M., Sheller, M. "Publics in history". **Theory and Society**, 27(6), 1998, s. 727-779.
- Emirbayer, M., & Mische, A. "What is agency?". **American journal of sociology**, 103(4), 1998, s.962-1023.
- Emirbayer, M. ve Goodwin, J. "Network analysis, culture and the problem of agency". **American Journal of Sociology**, Vol 99, No 6, 1994, s. 1411-1454
- ER, S. "Yabancıların Çalışma İzinleri Ve Ön İzin Müessesesi." **Journal of Judgments by the Court of Jurisdictional Disputes/Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi**, 4 (2014).
- Erder, S.;Kaşka, S. **Irregular Migration and Trafficking in Women: The Case of Turkey**. İstanbul:UGÖ, 2003.
- Erder, S. "'Yabancısız' Kurgulanan Ülkenin 'Yabancıları'", **Türkiye'de Yabancı İşçiler Uluslararası Göç, İşgücü ve Nüfus Hareketleri**, İstanbul: Derin Yayınları, 2007. s. 1- 82.
- Erder, S. **Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye'de Değişen İskan Politikaları**. İletişim Yayınları: İstanbul, 2018.

Erdoğan, M., Kaya, A. **Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Erdoğan, M., Şener, B., Ağca, M. **Marmara'nın Kent Mültecileri: Belediyelerin Süreç Yönetimi**, MBB Kültür Yayınları, İstanbul, 2022.

Erdoğan, S. Şenses, N. Irregular migrant labour, trade unions and civil society organisations in Turkey. In C. U. Schierup, R. Munck, B. Likic-Brboric, & A. Neergaard (Eds.), **Migration, precarity and global governance: Challenges and opportunities for labour**(pp.177– 196). Oxford: Oxford University Press, 2015.

Erdoğan, S. "Syrian refugees in Turkey and trade union responses". **Globalizations**, 15(6), 2018, s.838-853.

Erichsen, R. "**Bir Sığınak Yeri Olarak Türkiye: Alman Araştırmacıların 1933-1945 Göçü**", çev.Ali Osman Öztürk. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/151826> erişim tarihi: 01.12.2020

Erichsen, R. "Scientific Research and Science Policy in Turkey", Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien [Online], 25 | 1998.

Esman, M. J.; Uphoff, N. T. **Local organizations; intermediaries in rural development**, 1998.

EUR-Lex: "EU-Turkey agreement" (2016/551)

European Commission, 2015. A European Agenda on Migration. Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf . Erişim tarihi: 02.04.2021

European Commission: EU-Turkey Joint Action Plan. Implementation report. COM (2016)810, 2016

European Commission: Joint Action Plan 2015. COM (2016) 144, 2016 European Council. 144/16: EU-Turkey statement of 18 March 2016, paragraph 1.

Faist, T. (2000) *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford: Oxford University Press.

Favell, A. "The Europeanisation of Immigration Politics," **European Integration Online Papers** (EIOP) Vol. 2, 1998.

Ferguson, A. “An Essay on the History of Civil Society: By Adam Ferguson”,. T. Cadell; and W. Creech, and J. Bell, Edinburgh, 1782..

Fine, R. “Civilsocietytheory,enlightenmentandcritique”, **Democratization**, 4(1), 1997, s.7-28.

Fine, S. “Liaisons, labelling and laws: International Organization for Migration bordercratic interventions in Turkey”. **Journal of Ethnic and Migration Studies**,44(10), 2018, s.1743- 1755.

FitzGerald, D. S. “Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence”. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 46(1), 2020, s.4- 22.

Flyvbjerg B. “Habermas and Foucault: Thinkers for civil society?” **British Journal of Sociology**, 49(2), 1998, 208–33.

Foucault M. **The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences**. London: Tavistock, 1970.

Foucault, M. **The history of sexuality, volume 1: an introduction**, trans. Robert Hurley (New York: Pantheon, 1978), 43.

Foucault M. **Truth and power**. In: Gordon C (ed.) *Power/ Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977*. New York: Pantheon, 1980..

Foucault M. Nietzsche, genealogy, history. In: Rabinow P (ed.) *The Foucault Reader*. New York: Pantheon, 1984, s. 76–100.

Foucault, M. “The ethics of the concern for self as a practice of freedom”. **Ethics: Subjectivity and truth**, 1, 1997, s.281-301.

Foucault, M., ‘**Society Must Be Defended**’: Lectures at the Colle`ge de France 1975–76. New York:Picador, 2003a.

Foucault, M.“**The Birth of Biopolitics**”, in P. Rabinow and N. Rose (eds.) *The Essential Foucault:selections from Essential Works of Foucault 1954-1984*. London:The New Press, 2003b.

Foucault, M. “**Security, Territory and Population**”, in P. Rabinow and N. Rose (eds.) *The Essential Foucault: selections from Essential Works of Foucault 1954-1984*. London: The New Press, 2003c.

Foucault, M. **Madness and Civilization: A History of Insanity in the Age of Reason**. Abingdon: Routledge, 2006.

Foucault, M. **Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France 1977**–New York:Palgrave, 2007.

Foucault M. **The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France 1978**–London: Palgrave, 2008.

Foucault, M. **Biyopolitikanın doğuşu** College de France dersleri 1978 1979. İstanbul Bilgi Üniv.Yayımları, 2019a.

Foucault, M. **Güvenlik, toprak, nüfus: Collège de France dersleri (1977- 1978)**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2019b.

Fougner, T. “Neoliberal governance of states: the role of competitiveness indexing and country benchmarking”. *Millennium*, 37(2), 2008, s.303-326.

Freeman, G. P. **Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies**, Princeton: Princeton UniversityPress, 1979.

Freeman, G. P. ‘Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States’, **International Migration Review**, 29 (4): 1995a, 881-902.

Geddes, A. Migration as a Foreign Policy? The external dimension of EU Action on Migration and Asylum”, **Sieps**, 2009:2.

Geddes, A., & Lixi, L. (2018). New actors and new understandings in European Union external migration governance? The case of EU-Tunisian migration relations. In *EU external migration policies in an era of global Mobilities: Intersecting policy universes* (pp. 60-80).

Gehring, T., & Oberthür, S. (2009). The causal mechanisms of interaction between international institutions. *European journal of international relations*, 15(1), 125-156.

Geiger, M., & Pécoud, A. (2010). *The politics of international migration management*. Basingstoke: PalgraveMacmillan.

- Geiger, M., & Pécout, A. "International organisations and the politics of migration". **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 40(6), 2014, s. 865–887.
- Gellner, E. **Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals** (New York: Allen Lane, 1994).
- Genç, D.H. An analysis of Turkey's bordering processes: Why and against whom?. *Turkish Studies*, 16(4), 52015, s.27-553.
- Genç, H. D., Özdemirkıran Embel, M. Paradoxical perceptions on Syrians' forced migration to Turkey: a case study of Istanbul Muhtars. **Alternatif Politika**, 2019.
- Geray, C., "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 4, 1970, s.3-86.
- Geiger, M. "Ideal Partnership or Marriage of Convenience? Canada's Ambivalent Relationship with the International Organization for Migration." **Journal of Ethnic and Migration Studies** 44 (10): 2018, s.1639–1655.
- Georgi, F. "For the benefit of some: The International Organization for Migration and its global migration management." The politics of international migration management. Palgrave Macmillan, London, 2010. 45-72.
- Ghosh, B. **Managing Migration: Time for a New International Regime?** Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Giddens, A. Habermas's social and political theory, 1977, 198, s.212.
- Giddens, A. **Agency, structure. In Central problems in social theory.** Palgrave, London, 1979.
- Giddens, A. **The constitution of society: Outline of the theory of structuration.** Univ of California Press, 1984a.
- Giddens, A. **Elements of the theory of structuration.** University of California Press 1984b.
- Goh, C., Wee, K., Yeoh, B. S. "Migration governance and the migration industry in Asia: moving domestic workers from Indonesia to Singapore". **International relations of the Asia-Pacific**, 17(3), 2017, s. 401-433.
- Goodwin-Gill, G.; McAdam, J. **The Refugee in International Law.** 3, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Gorter, C., Nijkamp, P., Poot, J. **Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration**, Routledge, 1998.

Göç ve Uyum Konulu Yerel ve Yabancı Basın Buluşması,
<https://www.goc.gov.tr/goc-ve-uyum-konulu-yerel-ve-yabanci-basin-bulusmasi-gerceklestirildi> erişim tarihi: 12.05.2022

Gramsci, A. **Selections from the Prison Notebooks, ed. and trans.** Hoare Q and Smith Nowell, London: Lawrence & Wishart, 1971.

Gramsci, A. **Hapishane Defterleri**, Birinci Baskı Ekim 1986, Çev. Kenan Somer, İstanbul: Onur Yayınları., 1986.

Gramsci, A. **Prison Notebooks** (Vol. 1), ed. Buttigieg, JA . New York: Columbia University Press, 2011.

Gramsci, A. **Hapishane Defterleri**. Kalkedon Yayınları, İstanbul: 2014.

Grugel, J.,Piper, N. Global governance, economic migration and the difficulties of social activism. **International Sociology**, 26(4), 42011, s. 35–454.

Guendelsberger, J.. ‘The Right to Family Unification in French and United States Immigration Law’, **Cornell International Law Journal**, Volume 21, Issue , Winter, 1988.

Guiraudon, V. and Joppke, C. **Controlling a New Migration World**, 2001.

Guiraudon, V. and Joppke, C. **Emigration and Immigration - Government Policy**, London: Routledge, 2005.

Guiraudon, V. **How far can Europe push back its borders? The case of France in Niger**. The Conversation, 2018.

Guiraudon, V. 11. 20 Years After Tampere's Agenda On “Illegal Migration”: Policy Continuity In Spite Of Unintended Consequences. 20 Year Anniversary Of The Tampere Program , 2021, s.147.

Gutierrez Rodriguez, E. . **Migration, Domestic Work and Affect**. New York:Routledge., 2010.

Göçmen, M. “Mütareke Yıllarında Beyaz Rusların İstanbul’daki Sürgün Hayatları” **SüleymanDemirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Sayı:20, 2008/1.s.199-216.

Gökalp Aras, N. E., & Sahin Mencütek, Z. **Refugee Protection Turkey Report**, 2020.

Gökbayrak, Ş., Erdoğan, S. Irregular migration and trade union responses: The case of Turkey. **İşgüç Dergisi**, 12(2), 2010, s.89-114

Güleç, C. Avrupa Birliği'nin göç politikaları ve Türkiye'yeyansmaları, 2015.

Gülten, Kazgan,. **Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2004.

Habermas, J.. 'Concluding Remarks in C. Calhoun (ed.) Habermas and the Public Sphere, Cambridge, Mass:MIT, 1992.

Hall, P. Soskice, D. (eds.) Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford/New York: Oxford University Press, 2001.

Hamada, Y. "Global governance and international migration: A bridge too far." H. Kimura, Suharko, AB Javier & A. Tangsupvattana (Eds.), Limits of good governance in developing countries (2011): 517-554.

Hammar, T. (ed.) **European Immigration Policy: A Comparative Study**, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Hansen, R. "Globalization, Embedded Realism, and Path Dependence: The Other Immigrants To Europe," *Comparative Political Studies* 35 (3), 2002, s.259–83.

Hatton, Timothy J. "Should we have a WTO for international migration?." *Economic Policy* 22, no. 50 (2007): 340-383.

Hahonou, E. K., Olsen, G. R. "Niger–Europe's border guard? Limits to the externalization of the European Union's migration policy". **Journal of European Integration**, 43(7), 2021, s. 875-889.

Hallvik, K. The Externalization of EU Migration Policy: A Path Dependent Institution? (Master's thesis). 2019.

Haus, L. A. **Unions, immigration, and internationalization: New challenges and changing coalitions in the United States and France**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Heisler, M. "Transnational Migration as a Small Window on the Diminished Autonomy of the Modern Democratic State," **The Annals of the American Academy of Political and Social Science** 485 (1), 1986, s. 153–166.

Heery, E., Williams, S., Abbott, B. "Civil society organizations and trade unions: cooperation, conflict, indifference". **Work, Employment and Society**, 26(1), 2012, s.145-160.

Hegel, G.W.F. **Hegel's Philosophy of Right**, New York: Oxford University Press, 1967.

Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., & Perraton, J.. Global transformations: Politics, economics and culture. In *Politics at the Edge* (pp. 14-28). Palgrave Macmillan, London, 2000.

Heper, M.; Sayarı, S. **Political Leaders and Democracy in Turkey**. Lexington Books (July 1, 2002).

Hersant, J., Toumarkine, A. (2005). Hometown organisations in Turkey: an overview. *European Journal of Turkish Studies*. Social Sciences on Contemporary Turkey, (2).

Hernández-León, R. **“Conceptualizing the migration industry”**. In **The migration industry and the commercialization of international migration** (pp. 42- 62). Routledge, 2013.

Hirsch, J. *Der nationale Wettbewerbsstaat*. Berlin: ID-Archiv, 1995..

Hirschon, R. **Ege'yi Geçerken- 1923 Türk Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015.

Hirschon, R. **The consequences of the Lausanne convention. Crossing the Aegean**. New York and Oxford: Berghahn, 2003a.

Hirschon, R. (Ed.). **Crossing the Aegean: an appraisal of the 1923 compulsory population exchange between Greece and Turkey** (Vol. 12). Berghahn Books, 2003b.

Hollifield, J. F. **Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

Hollifield, J. **“The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back In?”**, in C. B. Brettell and J. Hollifield (eds.) *Migration Theory: Talking across Disciplines*, New York: Routledge, 2000.

Hollifield J., Martin P., Orrenius P. **Controlling Immigration: A Global Perspective**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2014.

Humphrys, E. “Anti-politics, the early Marx and Gramsci’s ‘integral state’”. **Thesis Eleven**, 147(1), 2018, s. 29-44.

Huysmans, J. “The European Union and the securitization of migration.” **Journal of common market studies**, 38:5, 2000, s. 751–777.

Hyndman, J.; Mountz, A. **Seeking safe haven in Canada: geopolitics and border crossings after the Safe Third Country Agreement**. In Haven: The Mediterranean Crisis and Human Security. Edward Elgar Publishing, 2020.

İçişleri Bakanlığı, Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, İstatistikler (2021-2022). Online Erişim: <https://www.siviltoplum.gov.tr/yillara-gore-faal-dernek-sayilari>. Erişim tarihi: 01.06.2022.

İçduygu.A. "Diversification Of Birthplace Groups In Australia: How Did Turkish Immigrants Differ From The Others?". **Nufusbilim Dergisi**, vol 13, 1991, s. 13-31.

İçduygu, A., Keyman, F. "Globalization, Security, and Migration: The Case of Turkey", **Global Governance**, 6, 2000.

İçduygu, A. "Demographic Mobility and Turkey: Migration Experiences and Government Responses", **Mediterranean Quarterly**, 15(4), 2004, s.88-99.

İçduygu, A. "EU-ization matters: changes in immigration and asylum practices in Turkey", s. 201– 222, (Ed.) FAIST T., ETTE A., In **the Europeanization of National Policies and Politics of Immigration**, Palgrave Macmillan: London, 2007.

İçduygu, A. "International Migration and Human Development in Turkey", Migration Research Program at Koç University (MiReKoc), <http://mpr.ub.unimuenchen.de/19235/> MPRA Paper No. 19235, 13 Aralık 2009.

İçduygu, A., Sert, D. Ş., Karaçay, A. B. **Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing**. Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı, 2009.

İçduygu, A. "Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada Ulus-Devlet İnşa Etmek ve Korumak", **Türkiye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar- Bireysel Yaklaşımlar**, Barbara Pusch, Tomas Wilkoszewski (Ed.), Kitap Yayınevi, İstanbul, 2010.

İçduygu A. "The politics of demography and international migration: implications for the EU– Turkey relationship", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, 12(1), 2011, s. 59-71.

İçduygu, A., Sert, D. Project-Tied Labor Migration from Turkey to the MENA Region: Past, Present, and Future. **International Labor and Working-Class History**, 79(1), 2011, s. 62-80.

İçduygu, A., Erder, S., Gençkaya, Ö.F. "Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923- 2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere" MireKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul, 2014.

İçduygu, A. Millet, E. (2016). "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in an Environment of PseudoIntegration", Global Turkey in Europe, No:13 (August 2016), 6. [http:// www.iai.it/en/node/6690](http://www.iai.it/en/node/6690).

İnan C. Türkiye’de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme. **Yönetim Ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**. 2014; 12(22): 82-102.

Inghammar, A. "The employment contract revisited. Undocumented migrant workers and the intersection between international standards, immigration policy and employment law". **European Journal of Migration and Law**, 12(2), 2010, s.193-214.

İltica ve Göç Mevzuatı, 2005. Online Erişim: https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/Kitaplar/iltica_goc_mevzuati.pdf erişim tarihi: 01.12.2020

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2015. Online Erişim: <https://www.goc.gov.tr/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-planı> erişim tarihi: 01.12.2020

ILO, The History of the ILO, 2019. Online erişim: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>.

IOM World Migration Report2003. Online Erişim: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2003_1.pdf. Erişim tarihi: 21.02.2022.

IOM, 2009. Migration Management Services. Online Erişim: <http://iom.int/jahia/Jahia/about-iom/organizational-structure/migration-management-services> (16 June 2010).Erişim Tarihi: 12.04.2022.

IOM, 2013. International Migration and Development: Contributions and Recommendations of the International System. Online Erişim: <https://publications.iom.int/books/international-migration-and-development-contributions-and-recommendations-international>. Erişim tarihi: 12.04.2022.

İskan Kanunu. 2510.R.G.2733, 14.06.1934. Online Erişim: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf> erişim tarihi: 01.12.2020

İskan Kanunu. 5543. R.G. 26301, 26.09.2006. Onilne Erişim: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm> erişim tarihi:01.12.2020.

Jakovleski, V., Jerbi, S., Biersteker, T. "The ILO’s role in globalgovernance: Limits and potential". **International Development Policy**, 11(82), 2019, s.108.

Jessop, B. "From Micro-Powers to Governmentality: Foucault’s work on statehood, state formation,statecraftand state power",*Political Geography* 26(1), 2007, s.34- 40.

Joly, D. "International migration in the new millennium: Global movement and settlement, Farnham: Ashgate, 2004, s. 143-179.

Joppke, C. **Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States**, Oxford: Oxford University Press, 1998a.

Joppke, C. 'Why Liberal States Accept Unwanted Immigration', **World Politics**, 50 (2): 1998b, s.266-93.

Joppke, C. **Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain**, Oxford: Oxford University Press, 1999.

Joppke, C. "Transformation of citizenship: status, rights, identity". **Citizenship studies**, 11(1), 2007, s.37-38

Joppke, C. **Citizenship and immigration** (Vol. 2). Polity, 2010.

Jönsson, C., Tallberg, J. "Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications". **Springer**: 2010, s.134-154.

Kagan, M. 'We Live in a Country of UNHCR': The UN Surrogate State and Refugee Policy in the Middle East. The UN Refugee Agency: **Policy Development & Evaluation Service Research Paper**, 2011, (201).

Kaiser, B., Life Worlds of EU Immigrants in Turkey, Migration and Labour in Europe: Views from Turkey and Sweden, ed: Zeybekoğlu E. ve Johansson, B., Marmara University Research Center for International Migration (MURCIR) and Swedish National Institute for Working Life (NIWL), Istanbul, (2003).

Kaiser, B., İçduygu, A., **Türkiye'deki Avrupa Birliği Yurttaşları, Türkiye'de Çoğunluk ve Azınlık Politikaları: AB Sürecinde Yurttaşlık Tartışmaları**, ed: Kaya, A., Tarhanlı, T., Tesev Yayınları, İstanbul, (2005), s. 171-181.

Kale, B. "The Impact of Europeanization on Domestic Policy Structures: Asylum and Refugee Policies in Turkey's accession Process to the European Union" Yayınlanmamış Doktora Tezi, Middle East Technical University, Ankara, 2005.

Kalkınma Bakanlığı. "Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu", Onuncu Kalkınma Planı, Ankara, 2014.

Kalm, S. "Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management." **In The Politics of International Migration Management**, ed. Antoine Geiger, 2010a.

Kalm, S. Limits to transnational participation: The global governance of migration. In **Transnational Actors in Global Governance**, PalgraveMacmillan, London, 2010b, s. 134-154.

Kara, M., Dönmez Kara, C. Ö. "Türkiye'de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı Ve İşbirliği." **Journal Of Entrepreneurship & Development/Girisimcilik Ve Kalkinma Dergisi**, 10(2), 2015.

Karns, M. P., Mingst, K. A. "International organizations". **The Politics and Processes of Global Governance**, 2, 2004, s.22.

Karpat, K. **Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler** (Çev. Bahar Tırnakçı), Timaş Yayınları, İstanbul, 2010.

Katz, H. **Civil Society Theory: Gramsci**. In Anheier H.K and Toepler S. (Eds.), **International Encyclopedia of Civil Society**. Springer, 2010.

Kay, D. and Miles, R. **Refugees or Migrant Workers?**, London: Routledge, 1992.

Kaya, A. "Türkiye'de Suriyeli Göçü ve Belediye Deneyimleri: Kapsayıcı Sosyal Hizmet Uygulamaları", **Reslog Projesi**, 2020. Online Erişim: http://www.reslogproject.org/wp-content/uploads/2020/11/reslog_KIT_belediye_hizmetleri_TR_ONLINE.pdf. Erişim tarihi: 01.04.2022.

Kaya, A. **Populism and heritage in Europe: Lost in diversity and unity**. Routledge, 2019.

Kaya, A., Kentel, F., **Euro-Türkler: Türkiye ile AB Arasında Köprü mü, Engel mi?**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, (2005).

Kaynak, M., Yinanç, R. **The Iraqi Asylum Seekers and Türkiye, 1988-1991**. Tanmak Publications, 1992.

Keane, J. **Democracy and civil society: on the predicaments of European socialism, the prospects for democracy, and the problem of controlling social and political power**. London; New York: Verso, 1998.

Keane J. **The Life and Death of Democracy**. London: Simon & Schuster, 2009.

Kirişçi, K. Managing Irregular Migration in Turkey: A Political-Bureaucratic Perspective, CARIM AS 2008/61, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, s. 8.

Kerr, D. "Beheading the King and Enthroning the Market: A Critique of Foucauldian Governmentality." **Science & Society**, vol. 63, no. 2, 1999, pp. 173–202. JSTOR

Kern, A., Müller-Böcker, U. The middle space of migration: A case study on brokerage and recruitment agencies in Nepal. *Geoforum*, 65, 2015, s.158-169.

Kepek, Y., Yentürk, N. **Türkiye Ekonomisi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2007.

Keyder, Ç. **State and Class in Turkey: A Study in Capitalist Development**, Verso, Londra, 1987.

Keyman, E. Fuat, İçduygu, A. "Globalization, civil society and citizenship in Turkey: Actors, boundaries and discourses." **Citizenship Studies** 7.2 (2003), s.219-234.

Kicing, A., Weinar, A., & Górný, A. Advanced yet uneven: The Europeanization of Polish immigration policy. In T. Faist & A. Ette (Eds.), **The Europeanization of national policies and politics of immigration: Between autonomy and the European Union**, 2007, s.181–200).

King, Russel. "**Theories and Typologies of Migration: An Overview and Primer**" **Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation**, Sweden: Malmö University Press, 2012.

Kirişçi, K. "Refugees of Turkish "Coerced Immigrants" since 1945 Origin: to Turkey", **International Migration**, 34(3), 1996a, s.385-412.

Kirişçi, K. "Is Turkey Lifting the 'Geographical Limitation'? The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey," **International Journal of Refugee Law** 8(3), 1996b.

Kirişçi, K. "The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union Turkish Relations", **Turkish Studies**, 4 (1), 2003, s.79-106.

Kirişçi, K. (2006). "A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of 'Soft Power': The Experience of Turkey", *European Journal of Migration and Law*, 7(4): 343 – 367.

Kirişçi, K. "Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration", **Mediterranean Politics**, 12(1), 2007. s.91-97.

Kirişçi, K.. "Will the readmission agreement bring the EU and Turkey together or pull them apart?." **Ceps Commentary** 4, no. 02 (2014): 2014.

Klein A. **Civil Society Theory: Hegel**. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) *International Encyclopedia of Civil Society*. Springer, New York, NY, 2010.

Koch, A. "The politics and discourse of migrant return: The role of UNHCR and IOM in the governance of return". **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 40(6), 2014, s. 905-923.

Kolb, H. 'Client Politics and Labour Migration Outcomes: Perspectives from Political Science'. In *Migration and Labour Markets in the Social Sciences*, edited by Henrik Egbert and Clemens Esser, 9-30. LIT Verlag, 2007.

Koopmans, R., Statham, P. "Challenging the liberal nation-state? Postnationalism, multiculturalism, and the collective claims making of migrants and ethnic minorities in Britain and Germany". **American Journal of sociology**, 105(3), 1999, s.652-696.

Korten, D. C. **Getting to the 21st century: Voluntary action and the global agenda** (Vol. 19). West Hartford, CT: Kumarian Press, 1990.

Koslowski, R. 'European Migration Regimes: Established and Emergent', in C. Joppke (ed.) **Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States**, Oxford: Oxford University Press, 1998.

Koslowski, R. "A constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity". **Journal of European public policy**, 6(4), 1999, s. 561-578.

Koslowski, R. **International Migration and the Globalization of Domestic Politics**. Ed. By Rey Koslowski. Routledge, Taylor and Francis Group, London and New York, 2005.

Kunz R., Lavenex, S., Panizzon M.. **Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership**. Abingdon, UK: Taylor and Francis, 2011.

Kurki, M. "Governmentality and EU democracy promotion: The European instrument for democracy and human rights and the construction of democratic civil societies". **International Political Sociology**, 5(4), 2011, s.349-366.

Lahav, G. "Immigration and the State: The Devolution and Privatisation of Migration Control in the EU," **Journal of Ethnic and Migration Studies** 24 (4), 1998, s. 675-94.

Lahav G.; Luetkhe, A. **Europeanization of European Politics**, Edited by Charlotte Bretherton and Michael L. Mannin. Chapter 8, Immigration Policy, 2014.

Lavenex, S. "Multilevelling EU External Governance: the Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies." **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 42 (4), 2016, s. 554–570.

Legomsky, S. **Immigration and the Judiciary: Law and Politics in Britain and America**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Lemberg-Pedersen, M.. "Losing the right to have rights: EU externalization of border control". **Europe and the Americas: Transatlantic approaches to human rights**, 2015, s.393-417.

Lemke, T. 'The birth of bio-politics': Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality". **Economy and Society**, 30(2): 2001, s. 190–207.

Léonard, S. "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practice." **European Security, Special issue: Internal security policies in the European Union** - after the Stockholm program, 19:2, 2010, s.231-254.

Lewis, D. "Civil society in African contexts: Reflections on the usefulness of a concept". **Development and change**, 33(4), 2002, s. 569-586.

Lewis, D., Kanji, N. **NGO roles in contemporary development practice**. Chapter 5 in *Non-Governmental Organizations and Development*, 2009.

Lindell, I. "Introduction to the Special Issue: Organizing across the formal-informal worker constituencies". **Labour, Capital and Society/Travail**, capital et société, 2011, s. 2-16.

Lindquist, J. "Reassembling Indonesian migration: biometric technology and the licensing of informal labour brokers". **Ethnos**, 83(5), 2018, s. 832-849.

Lin, W., Lindquist, J., Xiang, B., Yeoh, B. S. "Migration infrastructures and the production of migrant mobilities". **Mobilities**, 12(2), 2017, s.167-174.

Makumbe, J. M. "Is there a civil society in Africa?". **International Affairs**, 74(2), 1998, s.305-317.

Marcus, M.R. **The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century**, Oxford: Oxford University Press, 1985.

Martin, P. L. **The unfinished story: Turkish labour migration to Western Europe: with special reference to the Federal Republic of Germany** (Vol. 84). International Labour Organization, 1991.

Martin, P., Abella, M. "Migration and development: The Elusive Link at the GFMD". **International Migration Review**, 43(2), 2009, s.431-439.

Martin, P., Abella, M., Kuptsch, C. **Managing labor migration in the twenty-first century. In Managing Labor Migration in the Twenty-First Century**. Yale University Press, 2008.

Marx, Axel, and Jan Wouters. "Literature Review Article: Global Governance." **Global Governance** (2018). Online Erişim: <https://doi.org/10.4337/9781786433763>. Erişim tarihi: 12.04.2022.

Massey, D., Arango, J. **Worlds in Motion: Understanding International Migration at the end of the Millenium**. Oxford. Oxford University Press, 1998.

McDermont, M., Cowan, D., Prendergrast, J. "Structuring governance: A case study of the new organizational provision of public service delivery". **Critical social policy**, 29(4), 2009, s. 677-702.

McKee, K. Post-Foucauldian governmentality: What does it offer critical social policy analysis? **Critical Social Policy**, 29(3), 2009, s. 465-486.

Mckeon, N. **The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance-Whose Voice?**, Bloomsbury Publishing, 2009.

Menz, G. **Europeanization and Varieties of Capitalism: National Response Strategies to the Single European Market**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2005.

Menz, G. **The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Policies**. Oxford University Press, 2008.

Menz, G. "Stopping, shaping and moulding Europe: Two-level games, non-state actors and the Europeanization of migration policies". **JCMS: Journal of Common Market Studies**, 49(2), 2011, s.437-462.

Merlingen, M. "Governmentality: Towards a Foucauldian framework for the study of IGOs". **Cooperation and Conflict**, 38(4), 2003, s. 361-384.

Meyers, E. 'Theories of International Immigration Policy', **International Migration Review** 34 (4), 2000. S. 43-56.

Milchman, A.; Rosenberg, A. "Marxism and Governmentality Studies: Toward a Critical Encounter", **Rethinking Marxism**, 14:1, 2002, s. 132-142.

Moretti, S. "Between refugee protection and migration management: the quest for coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific region." *Third World Quarterly* 42.1 (2021): 34-51.

Money, J. "Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe? By Andrew Geddes. Manchester: Manchester University Press, 2000. 196p. 24.95 paper." **American Political Science Review**, 95, no. 1 (2001): 254-255.

Morris, Tim. 2005. "IOM: Trespassing on Others' Humanitarian Space?" *Forced Migration Review* 22:43.

Morton, A. D. (2007) *Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy*. London: Pluto Press.

Motomura, H. (2008). *Immigration Outside the Law*. *Columbia Law Review*, Vol 108, no. 8

Mountz A.; Hiemstra, N. (2012). *Spatial Strategies for rebordering human migration at sea*. In: Wilson, T. And Donnan, H. Eds. *A companion to border studies*. Malden: Blackwell Publishing.

Natter, K. (2018). *Rethinking immigration policy theory beyond 'Western liberal democracies'*. *Comparative migration studies*, 6(1), 1-21.

Natter, K. (2021). *Tunisia's migration politics throughout the 2011 revolution: revisiting the democratisation– migrant rights nexus*. *Third World Quarterly*, 1-19.

Ncube, C. (2010). *Contesting hegemony: Civil society and the struggle for social change in Zimbabwe, 2000-2008* (Doctoral dissertation, University of Birmingham).

Newland K. 2010. "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 16(3):331–43.

Nye, J. S., Keohane, R. O. (1971). "Transnational relations and world politics: An introduction". *International organization*, 25(3), 329-349.

ORSAM, Küresel Göç Ve Avrupa Birliği İle Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi, Rapor No: 123, Haziran 2012.
https://www.orsam.org.tr/d_hbanaliz/Analiz_123_tr.pdf erişim tarihi 01.12.2020

ORSAM. Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri, 2015.

Orta Vadeli Plan, 2011-2013. Online Erişim: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Orta_Vadeli_Program2011-2013.pdf erişim tarihi: 01.04.2022.

Öner, A.Ş. **Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar,** İletişim Yayınları, 2018.

Öner, N. A. Ş. Türkiye'nin Göç Yönetiminin Dünü ve Bugünü. *Göç ve Emek Okumaları*, 3, 59.
Özbay, F. **Dünden Bugüne Aile Kent ve Nüfus.** İstanbul: İletişim Yayınları, 2015.

Özçürümez, S., Şenses, N. "Europeanization and Turkey: studying irregular migration policy", **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, 13(2), 2011, s.233-248.

Özçürümez, S. İçduygu, A. **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye.** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020.

Öztürk, İ., Çağaç, F.G. "Türk Göçünün Almanya'da Oluşturduğu Sorunlar", **Journal of International Social Research** 11, no. 61 (2018).

Parlak, B., Şahin, A. U. "Türkiye iltica ve göç mevzuatının coğrafi kısıtlama uygulaması yönünden analizi". **Tesam Akademi Dergisi**, 2(2), 2015, s.65-79.

Parsanoglou, D. "Organizing an international migration machinery: the intergovernmental committee for European migration. International 'Migration Management' in the Early Cold War". **The Intergovernmental Committee for European Migration**, 2015, s.55-85.

Pécoud, Antoine. "Informing Migrants to Manage Migration? An Analysis of IOM's Information Campaigns." **In The Politics of International Migration Management**, edited by M, 2010.

Pécoud, Antoine. **Depoliticising Migration: Global Governance and International Migration Narratives.** New York: Springer, 2014.

Pécoud, A. Introduction: The International Organization for Migration as the New 'UN Migration Agency'. In **The International Organization for Migration** (pp. 1-27). Palgrave Macmillan, Cham, 2020..

Peers, S., Guild, E., Acosta Arcaza, D., & Groenendijk, K.. **EU immigration and asylum law** (Vol. 1). Leiden: Brill, 2012.

Pelczynski, Z. **The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy.** CUP Archive, 1984.

Piper, N., Foley, L. "Global partnerships in governing labour migration: the uneasy relationship between the ILO and IOM in the promotion of decent work for migrants". **Global Public Policy and Governance**, 1(3), 2021, 256-278.

Pitkänen, M. P., İçduygu, A., Sert, D., Netherlands, S. Transformation: Migration et al. "Migration And Transformation: - Multi-Level Analysis Of Migrant

Transnationalism | Pirkko
Pitkänen | Springer". Springer.Com,
2020, <https://www.springer.com/gp/book/9789400739673>.

Erişimtarihi:01.12.2020. Portes A., DeWind J. A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration. Introduction. **International Migration Review**, Vol. 38, 2004, No. 3, Conceptual and Methodological Developments in the Study of International Migration (Fall).

Portes, A., Bach, R. L., Latin Journey: **Cuban and Mexican Immigrants in the United States**, University of California Press, Berkeley, (1985).

Portes, A. "Immigration theory for a new century: Some problems and opportunities", **The International Migration Review**; Winter 1997; 31, 4

Prem Kumar R. "Refugees as Surplus Population: Race, Migration and Capitalist Value Regimes", **New Political Economy**, 23:5, 2018, 627-639

Pusch, B.. "İstenen ve İstenmeyen Konuklar Türkiye'deki Yabancıların İş Hukuku Karşısındaki Durumu" **Türkiye'ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar, Bireysel Yaşamlar**, (Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski der), (Mutlu Çomak Özbatr çev.), İstanbul: Kitap Yayınevi, 2010. s. 75-88.

Rabinow, P. Essential works of Foucault, 1954-1988, 1997.

Rabinow, P. Ethics: **Subjectivity and truth**. New York: New Press, 1994, 1997. S.334 .

Raustiala K.; Victor, D.G. "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", **International Organization**, 58, (2), 2004, 277-309

Ravenstein, E.G. "The Laws of Migration". **Journal of the Statistical Society of London**, Vol. 48, No. 2 (Jun., 1885), pp. 167- 235.

Refugee Convention, 1951, UNHCR, art. 33

Reslog Raporlar, <http://www.reslogproject.org/anasayfa/> erişim tarihi: 05.04.2022

Rhodes, Rod AW. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Open University, 1997.

Richmond, A. **Global Apartheid: Refugees, Racism and the New World**, Oxford: Oxford University Press, 1994.

Roldan, B. Gasper, D. "The global forum on migration and development: A chance to frame the issues in a way that allows you to move forward together". International Institute of Social Studies of Erasmus University (ISS), The Hague, **ISS Working Papers - General Series**, 2010.

Rother, S. "Inside-outside" or "outsiders by choice"? **Civil society strategies towards the 2nd Global Forum on Migration and Development (GFMD) in Manila**. ASIEN 111, 2009, 95–107).

Rother, S. "Standing in the shadow of civil society?" The 4th global forum on migration and development (GFMD) in Mexico. **International Migration**, 50(1), 2012, 179- 188.

Sadik, G.; Ceren, K. A. Y. A. "The Role of Surveillance Technologies in the Securitization of EU Migration Policies and Border Management". **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, 17(68), 2020, 145-160.

Safi, M.. **Shifting Focus: Policies to Support the Labor Market Integration of New Immigrants in France**. Washington, DC: Migration Policy Institute and International Labour Office, 2014.

Sahlins, M. **Stone Age Economics**. London: Tavistock Publications, 1972.

Sandvik, K. B. "Blurring boundaries: Refugee resettlement in Kampala— between the formal, the informal, and the illegal". **PoLAR: Political and Legal Anthropology Review**, 34(1), 2011, 11-32.

Sarı, C. "Biyosiyaset ve Yönetim Teknikleri Açısından Neoliberal Sağlık ve Sosyal Güvenlik Politikaları", **Toplum ve Hekim**, Mart-Nisan 2009, Cilt: 24, Sayı: 2.

Sassen, S. **The De-Facto Transnationalizing of Immigration Policy**. San Domenico: The Robert Schuman Centre at the European University Institute, 1996.

Sassen, S. **The Global City**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Standing, G. "The ILO: An agency for globalization?". **Development and change**, 39(3), 2008, 355-384.

Savaşkan, O. "2000'lerin Türkiye'sinde Yerel Yönetim Reform Süreci". **Toplum ve Bilim**, 141, 2017, 140-172.

Savran, G. A. **Sivil Toplum ve Ötesi: Rousseau, Hegel, Marx**. Belge Yayınları, 2003.

Schatral, S. "Categorisation and Instruction: IOM's Role in Preventing Human Trafficking in the Russian Federation." In *Transformation and Transition in Central and Eastern Europe & Russia*, edited by Tul'si Bhambry, Clare Griffin, and Titus Hjelm, 2011, 2–15. London: UCL.

Schwartz, P. **Kader Birliği (1933 Sonrası Türkiye'ye Göç Eden Alman Bilim Adamları)**, Çev. N.Alçı, Belge Yayınları, 2003, 1-100.

Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A. **Explaining civil society development: A social origins approach**. JHU Press, 2017.

Scheel, S., Ratfisch, P.. “Refugee protection meets migration management: UNHCR as a global police of populations”. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 40(6), 2014, s. 924-941.

Schierup, C. U. “The Duty to Work”: The Theory and Practice of Refugee Policy in Sweden’, **New Community**, 16 (4), 1990, s. 561-574.

Schmidt, V. **From State to Market? The Transformation of French Business and Government**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 1996.

Schuck, P. H. **Citizens, Strangers and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship**. Westview Press, 1998.

Serdar, A. “Türkiye’nin Değişen Vatandaşlık Rejimini Okumak: İstisnalaşma, Piyasalaşma ve Etniksizleşme Eğilimleri”. **Mülkiye Dergisi**, 45(1), 2021, 155-190.

Sezer, A. “Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’ne Ek IV. No’lu Protokol’e Aykırılık Sorunu”. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 57(3), 2002, s.49-76.

Seufert, G. “The Impact of Nationalist Discourses on Civil Society,” in Stefanos Yerasimos, Günter Seufert and Karin Vorhoff (eds.) **Civil Society in the Grip of Nationalism: Studies on Political Culture in Contemporary Turkey**. Istanbul: Orient-Institut, 2000.

Shachar, A. “The race for talent: Highly skilled migrants and competitiveimmigration regimes”. **NYUL review**, 81, 2006, s. 148.

Sharma, A. “Crossbreeding institutions, breeding struggle: Women's empowerment, neoliberal governmentality, and state (re) formation in India”. **CulturalAnthropology**, 21(1), 2006, 60-95.

Sirkeci, İ.; Cohen, J.H. “Cultures of Migration and Conflict in Contemporary Human Mobility in Turkey”, **European Review**, 24(3), 2016, s.81-396.

Sofracı, İ. E. “Nazi Zulmünden Kaçan Almanca Konuşan Mülteci Bilim İnsanlarının İktisat ve Maliye İlimine Katkılarına Bir Bakış”. **Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 22(1), 2018, 93-106.

Somerville, W., Goodman, S. W. “The role of networks in the development of UK migration policy”. **Political Studies**, 58(5), 2010, 951-970.

Soysal, Y. **Limits of Citizenship**. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Soysal, Y. “Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe”. by James F. Hollifield Review by: Yasemin Nuhoglu Soysal **Contemporary Sociology**, Vol. 23, No. 2 (Mar., 1994), s. 276-278

Spiro, P. J. "Cash-for-Passports and the End of Citizenship." **In Debating transformations of national citizenship**, Springer, Cham, 2018, s. 17-19.

Sredanovic, D., Stadlmair, J. "Introduction: trends towards particularism in European citizenship policies". **Journal of Contemporary European Studies**, 26(1), 2018, 1-11.

Statham, P. "Zwischen öffentlicher Sichtbarkeit und politischem Einfluß: Mobilisierung gegen Rassismus und für Migranten in Großbritannien," **Neue Soziale Bewegungen Forschungsjournal**, 14 (1/1), 2001, 72–86.

Stefan, R. "The Global Forum on Migration and Development as a venue of state socialisation: a stepping stone for multi-level migration governance?", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, no.45, 2018, s. 1258-1274

Steffek, J.; Kissling, C. and Nanz, P. **Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for Democratic Deficit?**. Ed. Jens Steffek, Claudia Kissling, Patricia Nanz. Palgrave Macmillan, New York, 2008.

Stern, Thorburn R. **Rights for Everyone? On citizenship and territorial boundaries**, i Student Literature Lund 2017, s. 119.

Sulek M. **Civil Society Theory: Aristotle**. In: Anheier H.K., Toepler S. (eds) International Encyclopedia of Civil Society. Springer, New York, NY, 2010.

Şeker, G., Sirkeci, İ., Arslan, Ç. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme". **İnsan Hakları Yıllığı**, 32, 2014, 107- 129.

Şenses, N. "Rethinking Migration in the Context of Precarity: The Case of Turkey." **Critical Sociology**, 2015, 1–13.

Tamer, M. G. "Tarihsel Süreçte Sivil Toplum". **Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, 27(1), 2010, s.89-105.

Tekeli, İ. "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskan Sorunu", **Toplum ve Bilim**, Sayı:50, 1990, s. 49-71

Tekeli, İ. **Göç ve Ötesi**, 2. Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2015.

The Berne Initiative Report "An International Agenda for Migration Management" (Berne, 2-3 July 2003. Online Erişim: <https://www.refworld.org/docid/4034e8da4.html>. Erişim tarihi: 21.12.2019.

Thomas, P. **The Gramscian moment: philosophy, hegemony and Marxism.**In The Gramscian Moment. Brill, 2009.

Torpey, J. **Passport System. Documenting individual identity: The development of state practices in the modern world,** Princeton University Press, 2001, s. 256.

Toksöz, G. **Uluslararası Emek Göçü,** İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

Toksöz, G, Erdoğan, S. ve Kaşka, S. **Türkiye’de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları.** Uluslararası Göç Örgütü. 2012.

Toksöz, F. **Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi.** İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Toksöz, G. "Göç ve Kalkınma Üzerine Küresel Forum" . **İDEALKENT** 5, 2018, s. 29-37.

Türk Kızılay, 2019. “Sosyal Uyum Yardımı (SUY) Programı Teknik Analiz Raporu”, Temel İhtiyaç Yardımından Geçim Kaynaklarına Geçiş, Türk Kızılay, 2019 Birinci Çeyrek, (Erişim tarihi: 10.06.2021)

Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu. Online Erişim: https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf erişim tarihi: 02.12.2020

Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 2001. Online erişim: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_B_elg_2001.pdf. Erişim tarihi: 01.04.2022.

UN, “Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees”, Chapter I, Section 56 Facts and Figures, UNHCR, 2004. Online erişim: <https://www.unhcr.org/3fc754593.pdf> . UNHCR Global Report, 2010. online erişim: <https://www.unhcr.org/4dfdbf340.pdf>.Erişim tarihi: 12.04.2022.

UN Secretary-General’s report on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Inputs of the International Labour Organisation, 2017. https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_591492/lang--en/index.htm. Erişim tarihi: 12.04.2022.

UNHCR, 1951. Refugee Convention. <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

UNHCR, Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 2010. <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c2aa10/convention-protocol-relating-status-refugees.html>. Erişim Tarihi: 12.04.2022.

UNHCR: “Protection of, or protection from, refugees?, i: Asylum in Europe. Refugee Magazine Issue 101, 1995. İnternet erişimi: <http://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b543d444/refugees-magazine-issue-101-asylum-europe-protection-protection-refugees.html>. Erişim tarihi: 02.04.2021.

UN, Universal Declaration on Human Rights, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A / 810 at 71 [UDHR], 1948, article 14 (1).

UN, International Migration 2019. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationStock2019_Wallchart.pdf. Erişim tarihi: 25.12.2019.

Uturgauri, S. **Boğazdaki Beyaz Ruslar 1919-1929**. Tarihçi Kitabevi, İstanbul, 2015.

Üstübcü A. “Türkiye’de Göç Politikaların Dönüşümü: Yasadışılığın Uluslararası Üretiminden Makbul Yabancıya?”, **Toplum ve Bilim**, 140, 2017, s. 106-121.

Vakil, A. C. “Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs.” **World Development**, 25 (12), 1997, s. 2057–2070.

Valdivia, A. G. “The Externalization Of European Borders: Morocco Becomes A Key EU Partner In Migration Control”. **Forbes Magazine**, December 26, 2018.

Villadsen, K. "Michel Foucault and the forces of civil society." **Theory, Culture & Society**, 33.3, 2016, 3-26.

Wæver, O. “**Securitization and Desecuritization**” in R. Lipschutz (ed.), *On Security*, 1995.

Wæver, Ole. "The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders." In *International relations theory and the politics of European integration*, Routledge, 2006, pp. 250-294.

Wallerstein, I. **The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**, New York: Academic Press, 1974.

Weber, M. **Economy and society: An outline of interpretive sociology** (Vol. 2). University of California press, 1978.

Wee, K., K., P. V., Zaheera J. “Repoliticizing international migration narratives? Critical reflections on the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development”, **Globalizations**, 15:6, 2018, s.795-808.

William W. Governmentality Critical Encounters. Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, 2012.

Wise, R. D.; Humberto M. C., “Understanding The Relationship Between Migration and Development: Toward a New Theoretical Approach” **Social Analysis**, Volume 53, Issue 3, Winter 2009, 85–105.

Wolch, J. R. **The shadow state: Government and voluntary sector in transition**. Foundation Center, 1990, s. 286

Wolpert, J. **Civil Society and Governance in a Regional and Community Context**. New Jersey, Woodrow Wilson School, Princeton University Princeton, 2001.

Wunderlich, D. “Europeanization through the grapevine: Communication gaps and the role of international organizations in implementation networks of EU external migration policy”. **Journal of European Integration**, 34(5), 2011, s.485–503.

Wunderlich, D. “The limits of external governance: implementing EU external migration policy”. **Journal of European Public Policy**, 19(9), 2012, s.1414-1433.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. 6458. R.G. 28615,04.04.2013.

Yerasimos, S. **Türkiye Tarihi Üzerine**, İstanbul:Gözlem Yayınları, C.3, 1980.

Yıldırım, A., Şimşek, H. **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri** (9.baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2016.

Yıldız , A., Uzgören, E. “Limits to temporary protection: non-camp Syrian refugees in İzmir, Turkey”, **Southeast European and Black Sea Studies**, 16:2, 2016, s. 195- 211

Yükseker, D. “Shuttling Goods, Weaving Consumer Tastes: Informal Trade between Turkey and Russia”. **International Journal of Urban and Regional Research**,31,2007,s.60-72.

Xiang, B., Lindquist, J. “Postscript: Infrastructuralization: Evolving sociopolitical dynamics in labour migration from Asia”. **Pacific Affairs**, 91(4),2018, s. 759-773.

Zaiceva, A., Zimmermann, K. F. “Scale, diversity, and determinants of labour migration in Europe”. **Oxford Review of Economic Policy**, 24(3), 2008, s.427-451.

Zhang, Q., Axelsson, L. “Channelling through bureaucracy: How migration intermediaries and state actors (re) shape Chinese migration to the Swedish restaurant industry”. **Geoforum**, 123, 2021, s. 14-22.

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

Zolberg, A. R. ‘International Migrations in Political Perspective’, in M. M. Kritz, C.B. Keely and S.M. Tomasi (eds.) **Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements**, New York: Center for Migration Studies, 1981.

Zücher, Erik, J. **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2003.

EKLER**EK.1. GÖRÜŞME LİSTELERİ****1.1.GÖÇ İDARESİ BAŞKANLIĞI YETKİLİLERİ İLE GÖRÜŞME LİSTESİ**

Sayı	Görüşme Yapılan Birim	Görüşme Yapılan Kişinin Unvanı
1	Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü	Uzman
2	Yabancılar Genel Müdürlüğü	Uzman
3	Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü	Uzman
4	Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü	Uzman

1.2. MARMARA BELEDİYELER BİRLİĞİ VE İLÇE BELEDİYELERİ İLE YAPILAN GÖRÜŞME LİSTESİ

Sayı	Görüşme Yapılan Kurum	Görüşme Yapılan Birim	Görüşme Yapılan Kişinin Unvanı
1	Marmara Belediyeler Birliği	Göç Politikaları Merkezi	Göç Uzmanı
2	Marmara Belediyeler Birliği	Uluslararası İşbirliği Koordinatörlüğü	Uzman
3	Sultanbeyli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Proje Koordinatörü
4	Sultanbeyli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
5	Şişli Belediyesi	Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Sosyal Hizmet Uzmanı
6	Küçükçekmece Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
7	Bakırköy Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
8	Zeytinburnu Belediyesi	Destek Hizmetleri Müdürlüğü	Uzman
9	Esenyurt Belediyesi	Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	Sosyal Hizmet Uzmanı

1.3.SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI İLE YAPILAN GÖRÜŞME LİSTESİ

STK	Faaliyet alanı	Faaliyet şekli	Görüşme Yapılan Kişinin Unvanı
Görüşme-1	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Proje Sorumlusu
Görüşme-2	İnsani Yardım	Dini temelli	Koordinatör
Görüşme-3	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Proje sorumlusu
Görüşme-4	Hak ve Savunuculuk	Hak Temelli	Saha koordinatörü
Görüşme-5	İnsani Yardım	Dini temelli	Koordinatör ve saha çalışanı
Görüşme-6	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje yöneticisi
Görüşme-7	Hak ve savunuculuk	Hak temelli	Proje sorumlusu

Görüşme-8	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje Sorumlusu-saha çalışanı
Görüşme-9	İnsani Yardım	Hak temelli	Proje koordinatörü
Görüşme-10	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje yürütücüsü
Görüşme-11	İnsani Yardım/ hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje çalışanı
Görüşme-12	İnsani Yardım	Dini temelli	Ofis ve saha çalışanı
Görüşme-13	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje sorumlusu
Görüşme-14	İnsani Yardım	Dini temelli	Saha çalışanı
Görüşme-15	İnsani Yardım	Dini temelli	Koordinatör
Görüşme-16	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Proje sorumlusu
Görüşme-17	Hak ve Savunuculuk	Hak temelli	Proje yürütücüsü
Görüşme-18	İnsani Yardım/hizmet sağlayıcı	Hak temelli	Program Koordinatörü

EK.2 GÖRÜŞME SORULARI

2.1. GÖÇ İDARESİ BAŞKANLIĞI İLE YAPILAN GÖRÜŞME

- Görüşme yapılan kamu görevlilerinin unvanları, çalıştıkları birimler, uzmanlık alanları ve çalışma sürelerine ilişkin sorular
- Başkanlığın diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkiler
 - ✓ *Çalışma Bakanlığı başta olmak üzere diğer bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız? İşbirliği ve koordinasyona ilişkin görüşleriniz nelerdir?*
 - ✓ *Cumhurbaşkanlığı altında teşkilatlanma sonrası İçişleri Bakanlığı ile olan ilişkilerinizdeki değişim ve bu durumun yarattığı kolaylık ya da zorluklar oldu mu?*
 - ✓ *6358 Sayılı Yasada belirtilen Başkanlık bünyesinde yer alan kurullar ve bu kurulların işleyişine ilişkin görüşleriniz nelerdir? Söz konusu kurullar aktif midir? Kurulların daimi üyeleri ve diğer katılımcılar kimlerdir? Bu üyeler ve katılımcılar nasıl belirlenmektedir?*
 - ✓ *Yasada belirtilen kurullara sermaye kuruluşu temsilcileri, işçi örgütlenmelerinin temsilcileri, akademisyenler davet ediliyor mu?*
 - ✓ *Göç İdaresi Politika ve Proje Dairesi'nin politika yapım süreçlerine daha fazla devlet-dışı aktörün katılması için herhangi bir çalışması bulunmakta mıdır? Kurulların aktif hale getirilmesi ve etkinliklerinin artırılması için çalışmanız bulunmakta mıdır?*
 - ✓ *Başkanlığınızca düzenlenen seminar, sempozyum, bilgilendirme toplantısı gibi etkinliklere katılacak kişi ve kurumlar nasıl belirlenmektedir?*
 - ✓ *Politika yapım süreçlerinde Başkanlığınızca nasıl bir yol izlenmektedir? Gündem nasıl belirlenmektedir? Politika yapım sürecinde devlet-dışı aktörler yer almakta mıdır? Yer almakta ise hangi aşamalarında yer almaktadırlar?*
 - ✓ *Belediyeler başta olmak üzere yerel yönetim kuruluşları ile olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız? İşbirliği ve koordinasyona düzeyinize ilişkin düşünceleriniz nelerdir? İşbirliği/protokol yaptığınız belediyeler var mıdır? Varsa hangileridir?*

- ✓ Göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız? Şu an Türkiye genelinde göç alanında faaliyet gösteren kaç STK bulunmaktadır?
- ✓ Protokol yaptığınız STK var mıdır? Varsa bu protokollerin amaçları nelerdir, hangi konularda ve koşullarla protokol yapılmaktadır?
- ✓ Güncel göçmen sayılarına ilişkin bilgi verebilir misiniz? Resmi olarak kaç sığınmacı, mülteci, geçici koruma statüsü sahibi, düzenli göçmen bulunmaktadır? Düzensiz göçmen sayısına ilişkin elinizde resmi veri bulunmakta mıdır?
- ✓ Uyuma ilişkin çalışmalarınızdan bahsedebilir misiniz? Bu konuda yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliğiniz bulunmakta mıdır? Varsa bu konuda nasıl bir süreç işlemektedir?
- ✓ Uluslararası göçün Türkiye'ye maliyeti nedir? Bu konuda resmi bir veri bulunmakta mıdır? (Milli kaynaklardan bu alana ayrılan pay). Sizce AB başta olmak üzere diğer devletler ve uluslararası kuruluşlar göçün maliyetine katılımda üzerine düşeni yaptırıyor mu?
- ✓ Uluslararası ve ulusal STK'ların göç alanında yürüttükleri faaliyetlerin finansman kaynaklarına erişim süreçlerinde Başkanlığınızın üstlendiği bir rol var mıdır? Finansman kaynakları ve finansmana ilişkin süreçlerde yürütülen kontrol-denetim mekanizmaları bulunmakta mıdır?
- ✓ Sivil toplum kuruluşları ile en çok hangi konularda/hizmet alanlarında iletişim kurulmakta/işbirliği yapılmaktadır?
- ✓ Sizce Türkiye göçün idaresinde başarılı olmuş mudur? Sürecin yürütülmesine ilişkin görüşleriniz nelerdir? Süreçte varsa eksikler nelerdir? Başkanlığın ileriye dönük hedefleri nelerdir?

2.2. BELEDİYELER İLE YAPILAN GÖRÜŞME

- Görüşme yapılan kişinin unvanı, çalıştığı birim, uzmanlık alanı ve çalışma süresine ilişkin sorular
- Göçmenlere verilen hizmetler
 - ✓ Göç ve göçmenlerle ilgili kurulmuş ayrı bir biriminiz var mı? Yoksa kurulması planlanmakta mıdır?
 - ✓ Göç ve göçmenlere ilişkin hizmetlerde çalışan personelinizin bu konuda tecrübesi var mıdır? Bu alanda uzman/yetişmiş personel eksikliğiniz var mıdır? Varsa giderilmesi konusunda bir çalışmanız bulunmakta mıdır?
 - ✓ Göçmenlere sunulan hizmetler açısından mevzuattan kaynaklanan sorunlar var mıdır? (Bütçeden göçmenlere yapılan harcamalara ilişkin sorunlar) Varsa nelerdir? Bu konuda yapısal sorunlarınız bulunmakta mıdır?
- Merkezi devlet ile ilişkiler
 - ✓ Merkez ile olan ilişkinizi nasıl tanımlarsınız?
 - ✓ Bütçe konusunda yaşadığınız sorunların giderilmesinde nasıl bir süreç işlemektedir? Bu konuda belediye olarak inisiyatif alabilme olanağınız var mıdır?
 - ✓ Finansmana yönelik sorunlarda merkezden beklentileriniz nelerdir?
 - ✓ Sizce tespit ve önerileriniz merkez tarafından dikkate alınıyor mu?
 - ✓ Politika yapım süreçlerine yeterince dahil edildiğinizi düşünüyor musunuz?
 - ✓ Politika uygulama süreçlerindeki rolünüzü nasıl tanımlarsınız?
- Diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkiler
 - ✓ Diğer belediyelerle olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız? İşbirliği ve koordinasyona ilişkin düşünceleriniz nelerdir?

- ✓ Diğer belediyeler ile varsa hangi konularda işbirliği/protokol yapmaktasınız? İşbirliği konusunda mevzuattan kaynaklanan sorunlar var mıdır? Varsa bunları aşmaya yönelik girişimleriniz nelerdir?
- ✓ Sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız?
- ✓ Finansman kaynaklarına ulaşmada STK'lar ile birlikte çalışıyor musunuz?
- ✓ Çeşitli hizmet alanlarında sahaya dönük çalışmalarda STK'lar ile işbirliği yapıyor musunuz? Varsa hangi konularda ve ne tür işbirlikleriniz bulunmaktadır?

2.3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI İLE YAPILAN GÖRÜŞME

- Görüşme yapılan kişinin unvanı, çalıştığı birim, uzmanlık alanı ve çalışma süresine ilişkin sorular
- Faaliyet alanı ve şekline ilişkin sorular
- Çalışan sayıları (Ofis ve saha çalışanları)
- Merkezi devlet ile olan ilişkiler
 - ✓ Merkezi devlet ile olan ilişkilerinizi nasıl tanımlarsınız?
 - ✓ Merkezi devlet ile işbirliği ya da herhangi bir protokolünüz bulunmakta mıdır? Varsa hangi konularda işbirliği/protokol yaptınız?
 - ✓ Politika yapım süreçlerine yeterince dahil edildiğinizi düşünüyor musunuz?
 - ✓ Tespit ve önerilerinizi merkeze iletebiliyor musunuz? Tespit ve önerileriniz merkez tarafından dikkate alınıyor ve düzenlemelere yansıtılıyor mu?
 - ✓ Faaliyetlerinizi yürütürken mevzuattan kaynaklanan sorunlar var mı? Varsa bu konuda merkezi devlet ile iletişime geçebiliyor musunuz? (İletişim kanalları açık mı?)
 - ✓ Merkezi devlet ile olan ilişkide/iletişimde karşılaştığınız güçlükler ya da kolaylıklar nelerdir?
- Yerel yönetimle ve diğer STK'lar ile ilişkiler
 - ✓ Belediyelerle olan ilişkinizi nasıl tanımlarsınız? Sizce etkin ve verimli bir işbirliği söz konusu mu?
 - ✓ Sizce belediyeler ile hangi sorun alanlarında işbirliği yapmak zorunludur? En çok hangi konularda işbirliğine ihtiyaç duyuyorsunuz?
 - ✓ Finansman kaynaklarına ulaşmada belediyeler ile işbirliği yapıyor musunuz?
 - ✓ Diğer STK'lar ile olan ilişkinizi nasıl tanımlarsınız?
 - ✓ Sizce diğer STK'lar işbirliğine açık mı?
 - ✓ En çok hangi konularda diğer STK'lar ile işbirliğine ihtiyaç duyuyorsunuz?
 - ✓ Diğer STK'lar ile yürüttüğünüz ortak proje ya da işbirlikleri var mıdır?
 - ✓ Finansman kaynaklarına ulaşmada diğer STK'lar ile işbirliği yapıyor musunuz?
- Sağlanan hizmetler/yardımlar
 - ✓ Hangi alanlarda hizmet sunuyor/yardım sağlıyorsunuz?
 - ✓ Kuruluşunuzdan itibaren göç ve göçmenlere yönelik bir faaliyetiniz var mıydı? Suriye göçü ile birlikte mi bu alana yöneldiniz?
 - ✓ Geçici koruma altında olanlar dışındaki diğer göçmen gruplara ilişkin çalışmalarınız var mıdır? Bu gruplara nasıl bir destek/yardım sağlıyorsunuz?
 - ✓ Faaliyetlerinizi yürütürken karşılaştığınız temel sorunlar nelerdir?
- Yapısal sorunlar ve finansman sorunu
 - ✓ Türkiye'de sivil toplumun yapısına ilişkin düşünceleriniz nelerdir? Mevcut yapıdan kaynaklanan sorunlara ilişkin ne söylemek istersiniz?
 - ✓ Türkiye'de sivil toplumun yeterince geliştiğini düşünüyor musunuz?
 - ✓ Göç alanında faaliyet göstermenin diğer alanlara göre zorluğu ya da kolaylıkları var mıdır?
 - ✓ Diğer aktörlerle kurulan ilişkilerde hangi faktörlerin etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

- ✓ *Faaliyetlerinizi yürütürken karşılaştığınız finansman sorunları var mı? Varsa nasıl çözümler üretiyorsunuz?*
- ✓ *Finansman kaynakları açısından tercihleriniz var mı?(Uluslararası fonlardan faydalanma, AB projelerine başvurma vs.) Yabancı kaynaklardan finansman sağlamaya ilişkin görüşleriniz nelerdir? Yabancı kaynaklardan hiç fon aldınız mı? Aldı iseniz hangi kurum ve kuruluşlardan aldınız?*
- ✓ *Merkezi bütçeden sivil toplum kuruluşlarına pay ayrılması hakkında ne düşünüyorsunuz? Sizce bu durum bir bağımlılık ilişkisine yol açar mı?*
- ✓ *Yabancı kaynaklardan sağlanan fonlar sizce bağımlılık ilişkisine yol açar mı ya da faaliyetlerinizde yeterince bağımsız hareket edemediğinizi düşünür müsünüz?*

