

GÖÇ ENTEGRASYON POLİTİKALARININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Burhanettin COŞKUN
Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
burhanettincoskun@osmaniye.edu.tr

ÖZ

İnsanlığın küresel yaşama alışmaya başladığı bu dönemde birçok devlet çeşitli sebeplerle sınırları kaldırma ve diğer devlet halklarıyla ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda bütünleşme içerisine girmektedir. Bu bütünleşme olgusunun nedenlerinin başında “göç” gelmektedir. Türkiye de göç ve buna bağlı hareketlerden doğrudan etkilenen ülkelerin başında yer almaktadır. Özellikle Ortadoğu ülkeleri ve yakın Asya olarak kabul edilen birçok müslüman ülkeden başlayan göçler Türkiye’yi göç konusunda yeniden yapılanma ve stratejik düşünme ile karşı karşıya bırakmıştır. “Göç Entegrasyon Politikaları”nın ortaya çıkış nedenlerini ve izlenen yol haritasını ortaya çıkarmak ve Kamu Yönetimine olan ilgisini ve bu kapsamdaki yerini göstermek araştırmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Türkiye kendisinden yardım isteyen tüm uluslara geçmişte olduğu gibi gelecekte de ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda bu şekilde hareket edebilmeyi istemekte ve diğer ülkelere örnek olmaktadır. Türk Kamu Yönetimi içerisinde göç entegrasyonları ve sosyal uyum sorunsalının günümüzdeki gelişimi ve onurlu duruşu başta Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği ülkelerince saygı görmektedir.

Anahtar Kelimeler: Göç, Göç Politikaları, Sosyal Uyum, Kamu Yönetimi.

The Importance and Status of Migration Integration Policies in Turkish Public Administration

Abstract

In this period when humanity is beginning to adapt to global life, many states are integrating economic, social and cultural sense with other state peoples by removing borders for various reasons. At the beginning of this integration is the "migration". Turkey is at the forefront of countries directly affected by migration and related movements. Migrations, especially starting from the Middle East countries and many Muslim countries considered as close Asia, have confronted Turkey with immigration restructuring and strategic thinking. It is the main theme of the research to reveal the reasons of "Migration Entegration Policies" and to show the road map and to show the interest and the place of interest to the Public Administration. Turkey wishes to be able to act in such a way that it is economic, social and cultural in the future as it is in the past, and it is an example to other countries. The current development and honorable status of the problems of immigration integration and social cohesion in Turkish Public Administration are respected especially in the United Nations and European Union countries.

Keywords: Migration, Migration Policies, Social Cohesion, Public Administration

1. GİRİŞ

Göç, yerel, bölgesel ve küresel birçok sebeple oluşan ve insanlığın istemeyerek yüzleşmek zorunda kaldığı geniş örnekleri bulunan bir süreç olma özelliğine sahiptir. Devletler bireyin huzur, refah ve güvenliği konusundaki sorumluluklarını yerine getirmekte iken yerel, bölgesel ve küresel bir etki alanının kapsamında yer tutmaktadır. Dünya üzerinde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasi çözümsüzlükler karşısında insanlar birey merkezli bir zorunlulukla karşılaştıklarında göç etmektedir.

Göçün çekici ve itici sebeplerinin ortak kesişim alanı bulunulan bölgede etkisini gittikçe artıran olumsuz şartlar ve yeniden kurulmak istenilen bir hayat standardı yakalama arzusudur. İnsan hakları çerçevesinde göç ve sığınmacı hakları yönünde genişletilen uygulamalar gerek ulus üstü kuruluşlarını ve gerekse devlet yönetimlerini bir dizi çözüm arayışlarına itmiştir.

Kamu yönetimi sistemlerinde bu hakların evrensel ilkelerle tüm insanlara sağlanabilmesi ve insanların bu haklarda eşit şekilde faydalanabilmelerinin getirdiği en önemli tartışma konusu göç edilen ülkenin sığınmacı insanlar ile ilgili politika uygulamalarının kalitesi ve etki gücü olmuştur. Göç entegrasyon politikalarının geniş bir perspektifte ele alınması küresel, ulusal ve yerel bakış açılarının birlikte hareket ederek uygulanmasıyla mümkün olabilecektir.

2. GÖÇE İLİŞKİN KURAMSAL YAKLAŞIMLAR

Günümüz toplumlarında ortaya çıkan her bir toplumsal olay ve olgu içinde çok parçalı ve kırıklı yapılar barındırmaktadır. Bir taraftan 'büyük', kitlesel nitelikli olgu ve olaylarla karşılaşırken diğer yandan bu olay ve olgularının kendi içinde parçalandığını, değişerek çeşitlendiğini görmekteyiz. Bu günlerde ortaya çıkan göçler ve genel olarak göç olgusu da bundan muaf değildir. Ayrıca kitlesel ve sürekli göçler yaşanmakta ise de öte yandan göçler çeşitlenmektedir; değişerek pratikleşmektedir, çünkü yaşanan gelişmeler, her bir göçü özel ve kendine özgü kılmaktadır. Toplumsal platformlarda meydana çıkan bu gelişmeler ve değişimler bağlamında, göçe yönelik yeni bir bilimsel perspektif ve kuramsal yaklaşım gerektirmektedir (Çağlayan, 2006: 1).

Göç kuramları, göç olayının nedenlerine, niteliklerine, gelişim aşamalarına, olumlu ya da olumsuz etkilerine, sonuçlarına koşut olarak geliştirilmiştir. Bir başka söyleyişle göç kuramları hem yaşanan hem de göç edilen ülke, bölge ya da kentin itici ve çekici etkenlerine bağlı olarak tanımlanmışlardır. Bunların başında, göç sosyolojisi açısından göçü doğrudan ilgilendiren ve açıklayan kuramlarla, göçle dolaylı olarak ilgili süreçleri açıklayan kuramlar gelmektedir (Çakır, 2011: 135).

2.1. Fayda-Maliyet Kuramı

Göçün insan sermayesi kavramı ile birlikte incelenmesi, literatürde "göçün fayda-maliyet yaklaşımı" olarak adlandırılır. Bu yaklaşımın temel düşüncesi, bireylerin göç etme kararının, göçün fayda ve maliyetlerine bağlı olduğudur. Sonuç olarak bireyler, göç etmenin faydaları maliyetlerinden yüksek olduğu durumda göç edeceklerdir. (Çelik, 2005: 168).

Göç kararında bireylerin gelecekle bağlantılı olarak daha yüksek gelir elde etme ve daha iyi iş bulma gibi beklentileri ön plana çıkmaktadır. Bireyler göç ettiklerinde, kısa bir zamanda bu beklentilerini gerçekleştiremeyebilirler. Belli bir süre sonra gerçekleştirmeleri mümkün olur. Dolayısıyla göç kararının sonucunda, fayda ve maliyetlerin beklenen bugünkü değerleri dikkate alınacaktır (Karabulut ve Polat, 2007: 45).

2.2. Çekici-İtici Güçler Kuramı

Toplumsal açıdan baktığımızda insan ve grubun çeşitli faktörler nedeniyle zaman ve mekânda yer değiştirmesi ile eyleme dönüşen, eylemin bitmesinden sonra da etkileri devam eden bir süreçler bütünü olarak tanımlanabilir. Göçün itici nedenleri olarak da tanımlanan bu faktörlerin en önemlileri doğal ve toplumsal çevredir. Bu çevreler, birey ya da topluluğun beklentilerini, özellikle de ekonomik-kültürel ihtiyaçlarını karşılayamadığı sürece reddedilir ve böylece göç süreci başlamış olur (Çakır, 2011:131).

Ayrıca itici faktörler, memnuniyetsizlik doğuran baskılar sebebiyle insanları mevcut yaşam alanlarından uzaklaştırırken, çekici faktörler insanların yeni bir yere yerleşmesine etki eder (Akış ve Akkuş, 2003: 530).

2.3. Seçkinlik Kuramı

Bu yaklaşıma göre göçmenler, seçkin niteliklere sahip bireylerden oluşmaktadır. Göçmenler eğitim, yaş, cinsiyet, medeni durum gibi unsurlar bakımından seçkin niteliklere sahiptirler. Kırsal alanlardan göç edenlerin seçkin bireylerden oluştuğu düşüncesine dayanır (Çelik, 2002: 276).

Dorothy Thomas (1938), göçmenlerin başlıca sekiz gruba göre göç ile ilgili öneriler sunmuştur. Bu sekiz grup şunlardır: Yaş, cinsiyet, medeni durum, fiziki ve ruhi sağlık, zeka, meslek ve motivasyon. Thomas

göçmenlerin gençlerden oluştuğunu iddia eder. Göçmenlerin yaş seçkinliği, bireylerin göç etme eğilimi ve risk alma yaşı arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Risk alma yaşı, bireylerin göç sonucu ortaya çıkan maliyetleri karşılayabilmesidir. Bu açıdan gençler yaşlı insanlara oranla daha avantajlıdır. Göçle ilgili çalışmalarda elde edilen genel bir bulgu, bireylerin göç etme eğilimi ve risk alma yaşı arasında negatif bir ilişki olduğudur. Daha sonra birçok yazar literatüre önemli katkılarda bulunmuş ve kadınların göç etme eğiliminin erkeklere oranla daha düşük olduğunu vurgulamışlardır.

3. ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKALARINA KURAMSAL BAKIŞ

Politika, kamu yönetiminde hükümetlerce izlenen genel prensipler anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, uluslararası göç politikası, ülkelerin göç ile ilgili olarak uyguladığı tüm politikalar olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, bu terim, göç ile ilgili yasal çerçeve ile kamu otoritelerinin göçle ilgili tüm uygulamalarını içine alan bir terimdir. Her ülkenin göç politikasında farklı şekillerde ve farklı ağırlıkta yer işgal etmesi ile birlikte, genel olarak göç politikası, hem ülkeye giriş hareketleri ile ülkedeki yabancılarla ilgili olan düzenlemeleri hem de yurtdışına göç gönderme ile yurtdışındaki kendi yurttaşları ile ilgili olan düzenlemeleri içine almaktadır. Bu iki boyut, değişik yöntemlerle düzenlendiğinden, literatürde, hükümetlerince göçle ilgili olarak geliştirilen tüm politikalar; göç alma politikası ve göç gönderme politikası olarak iki başlıkta incelenmektedir (IOM, 2004: 48).

3.1. Uluslararası Göç Politikası Unsurları

Göçmenlerin bütünleşmesini sağlamak amacıyla ülkeler ilk önce bütünleştirme politikalarının uygulanacağı hedef kitleyi belirler. Diğer bir deyişle, “yerli” ve “göçmen” tanımını yapar. Ülkede yer alan göçmenlerin çalışma hayatı ve toplumla bütünleşmelerini sağlamak amacıyla başvurulacak önlemler çok farklıdır. Örneğin Kanada, göçmenlerin yerleştirilmesini desteklenmesi, kendisine uygun mesleklere yerleştirilerek işgücü piyasası kapsamına alınması, misafir ülke dilinin öğretilmesi, iş bulamayan göçmenlerin eğitiminin sağlanması, vb. konularında bütünleştirme programları geliştirmiştir (OECD, 2001: 82).

Göç politikasının unsurlarının, her ülkede değişiklik göstermesi normaldir. Bu bölümde belirtilen göç politikasının temel unsurlarının hepsi, bazı ülkelerin göç politikasında bulunmamakta ya da çeşitli ağırlıkta yer almaktadır. Ancak, göç politikasına geniş perspektiften bakıldığı ve göç alan ülkelerdeki durum incelendiğinde göç politikasının temel unsurları aşağıda belirtilmiştir (OECD, 2001: 76-85) :

- *Ülkeye Giriş ve Ülkedeki Yabancılar:* Göç alma politikası, belli kazançlar bekleyerek göç alma ve göçün sebep olabileceği ekonomik ve sosyal maliyetleri en aza düşürerek göçten maksimum kazanç sağlamak için şekillendirilmektedir. Bu bağlamda; bir ülkenin uluslararası göç politikasının en önemli unsurları, kendisine yönelen göç akımını himaye altına alıcı ve yasal olarak onayladığı göçmenler ile ilgili alınan yasal ve idari önlemlerdir. Başka bir deyişle, göç alma politikaları, göç kontrolü politikaları ve göçmen politikalarından oluşmaktadır. Ülkeler kendisine yönelen göç akımını kontrolü altına almak için öncelikle yasal göç almaya yönelik olarak kendi politikalarını geliştirir (OECD, 2001: 76-85). Ülkeler, göçmenlerin ülkeye giriş, oturma ve çalışma şartları ile ilgili olarak oluşturduğu göç kanunlarını, genellikle dünya konjonktürüne göre biçimlenen ulusal çıkarları yönünde, yine başka politikaları ile paralel olarak gözden geçirerek değişiklikler de yapabilmektedir. Mesela 19. yüzyıl boyunca liberal bir göç politikası uygulayan Yeni Dünya ülkeleri, 20. yüzyılın başlangıcına yıllarına doğru, ekonomik koşulların bozulması ve milliyetçilik akımının yükselmesi gibi küresel eğilimlere paralel olarak, göç politikalarını yavaş yavaş daha kısıtlayıcı bir hal almıştır (Solimano, 2001: 11-12).
- *Yurt Dışına Göç Gönderme ve Yurt Dışındaki Vatandaşlar:* Uluslararası göç politikalarının ikinci yönü de yurtdışına göç gönderme ve yurtdışındaki vatandaşlarla alakalı bir şekilde geliştirilen politikadır. Birtakım ülkeler, özellikle işsizlik problemini çözmek, işgücüne mesleki nitelikler kazandırılması ve yurtdışından gelecek olan tasarrufları ulusal kalkınmada kullanılması maksadıyla, yurtdışına göçü özendirici birtakım politikalar geliştirmektedir. Göç gönderme politikası, farklı kazançlar bekleyerek vatandaşların yurtdışına gönderilmesi ve göç göndermenin ekonomik ve sosyal maliyetlerinin azaltılması amacıyla geliştirilen düzenlemelerden meydana gelir. Gerçekte her göç gönderen ülke hükümetlerince bilinçli bir şekilde göç gönderme politikası geliştirilmediği gibi, geliştirilse bile bu

amaçların hepsine yönelik düzenlemeler yapılmamaktadır. İdeal bir göç gönderme politikasının faktörleri genellikle ortak şekilde değerlendirilebilir (Mirekoç, 2009:3).

Uluslararası göçün en temel unsuru, göçün bir ülkeden diğerine yönelik olmasıdır. Bu durumda, göç sürecine birden fazla ülke dâhil olmaktadır. Bir başka deyişle, göçün tüm aşamalarında hem göç eden kişi hem göç gönderen ülke hem de göç alan ülke ile ilgili çeşitli etkenler bulunmaktadır. Bunun neticesinde de göç, tüm bu faktörler üzerindeki etki ve sonuçlarını hem göç gönderen hem de göç alan ülkede göstermektedir. Ulus aşırı hareket eden kişinin terk ettiği ülkeye “kaynak ülke”, göç etmek istediği ülke de “hedef ülke” şeklinde ifade edilmektedir. Kaynak ülkeden hedef ülkeye doğru olan hareket süreci içerisinde bir süre üçüncü bir ülkede kaldıysa, bu ülke de “transit ülke” şeklinde ifade edilmektedir. Bu durumda, transit ülkedeki farklı etkenler de göç sürecinde araya girmekte, göç süreci transit ülkedeki durumları da etkilemektedir (Stalker, 2006: 5).

Göç tarihini incelediğimizde 1945 sonrası yaşanan göçler kapsam ve derece açısından farklılıklar barındırdığı ifade edilebilir, burada dikkatle incelenmesi gereken bu nüfus hareketlerinde demografik büyüme, iklim değişikliği, üretim ve ticaretin gelişmesinde etkili rol aldığı belirgindir. Gönüllü veya zorunlu olarak göçün farklı biçimlerde ortaya çıkmasında savaşlar, fetihler, ulusların şekillenmesi ve devletlerin imparatorluklarının oluşumu etkili olmuştur (Castles ve Miller, 2008: 69).

Uluslararası göçün, 20.yy’ın sonundan günümüze kadar göçün bilinen yapısının dışında yeni formlar aldığı ve giderek artış gösterdiği gözlemlenmektedir. Özellikle küresel ilişkilerin belirleyici olduğu bir dünyada nüfus hareketlerinin de bundan nasibini alması kaçınılmazdır. Dolayısıyla uluslararası göç yerel toplumların ve ulusal ekonomilerin küresel ilişkilere entegre olmalarının bir sonucu olarak da kabul edilmektedir. Aynı zamanda bu entegrasyon, göç alan ve göç veren ülkelerdeki sosyal yapıları da dönüştürmektedir (Castles, 2000: 269).

Günümüzde göç göze çarpan bazı özellikler göstermektedir. Bunlardan biri kişi başına gelirden ve yaşam kalitesinde oldukça yüksek ve hala artış göstermeye devam eden uluslararası farklılıklardır. Bu farklılıklar geçmişe oranla daha geniştir ve artık herkesçe bilinir olmuştur. Kitle iletişimi, öncü göçmenlerin ve mevsimlik göç gibi döngüsel göçlerin de etkisiyle uluslararası göçün nispi hacmi daha önce erişilmeyen boyutlara ulaşmaktadır. Diğer bir özellik; güneydeki nüfus artış oranlarının, kuzeydeki emek piyasasının emme potansiyelinden daha yüksek olmasıdır (Castles and Miller,1993: 4; Faist, 2003: 53).

Bunun yanı sıra ekonomik ve yapısal kısıtların bir sonucu olarak halkın katılımına daha az fırsat veren merkezî yapıya karşılık yerel yönetimler katılma konusunda en iyi tecrübeyi sunan birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum uluslararası alanda da kabul görmüş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi" olarak yerini bulmuştur. Bu ilkeye göre kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen yurttaşın en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir (Yolcu ve Sezgin, 2016: 71).

Uluslararası göç, hem alan hem de göç gönderen ülke yönünden büyük çaplı ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal sonuçlar oluşturmakta olup her ülkenin kendi öncelikleri dâhilinde göç politikası oluşturması kaçınılmaz olmuştur (İçduygu vd., 2014: 307). Politika, kamu yönetiminde hükümetlerce izlenen genel prensipler anlamına gelmektedir (IOM, 2004: 48). Bu bağlamda, uluslararası göç politikası, ülkelerin göç ile ilgili olarak uyguladığı tüm politikalar olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle, bu terim, göç ile ilgili yasal çerçeve ile kamu otoritelerinin göçle ilgili tüm uygulamalarını içine alan bir terimdir. Her ülkenin göç politikasında farklı şekillerde ve farklı ağırlıkta yer işgal etmesi ile birlikte, genel olarak göç politikası, hem ülkeye giriş hareketleri ile ülkedeki yabancılarla ilgili olan düzenlemeleri hem de yurtdışına göç gönderme ile yurtdışındaki kendi yurttaşları ile ilgili olan düzenlemeleri içine almaktadır. Bu iki boyut, değişik yöntemlerle düzenlendiğinden, literatürde, hükümetlerince göçle ilgili olarak geliştirilen tüm politikalar; göç alma politikası ve göç gönderme politikası olarak iki başlık da incelenmektedir (IOM, 2004: 48).

Bununla birlikte ülkeler, kendilerine yönelen göç hareketlerini denetim altına almak amacıyla uluslararası iş birliği yoluna da gitmektedirler. İki ya da çok taraflı antlaşmalar yoluyla genellikle vize, sınır kontrolleri ve geri kabul hususlarında iş birliği oluştururlar. Bu durumda, ulusal politikalar, ülkelerin uluslararası iş birliğinde verdiği taahhütler paralelinde biçimlenmektedir. Başka bir deyişle, ülkelerin göç politikalarında, ülkelerin

uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülükleri de göz önüne alınmaktadır. AB'ne üye ülkeler, kendi ulusal göç politikasını meydana getirirken, temel özelliği, AB vatandaşları ve üçüncü ülke vatandaşları arasında yapılan ayırım olan AB göç politikasına dâhildir. AB vatandaşının birliğe üye tüm ülkelerde oturma ve çalışma hakkının bulunduğu, buna rağmen üçüncü ülke vatandaşlarının ise AB ülkelerine göçünün sınırlandığı ikili bir göç rejimi yer almaktadır (Solimano, 2001: 13).

Görüldüğü gibi göç entegrasyon politikalarının çoğaltan etkisinden faydalanmak zorunluluğu göz önünde bulundurulması gereken bir konu haline gelmiştir. Bununla birlikte yerel ve bölgesel entegrasyon temelinde bireysel gelişmişlikten başlanarak toplumun tümünü kapsayabilen uygulamaların çoğaltılması gerekmektedir. Bunun için ulus üstü kuruluşların ekonomik ve siyasi destek vermesi devletlerin işlerini kolaylaştırabilecek önemli bir tartışma konusudur.

4. AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ POLİTİKALARI

1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması ile ortak bir göç politikasının oluşturulmasına ilişkin ilk temeller atılmıştır. Başlangıçta ülkeler egemenliklerine ilişkin hüküm doğuran işlemlerden vazgeçmeye yanaşmamalarına rağmen bu sürecin hızla değişerek topluluk kurumlarına yetkilerin devredildiği görülmektedir (Apap, 2001: 2).

Schengen ile üye ülkeler arasında sınır kontrollerinin kaldırılması, ortak hareket kabullerinin tamamlanması ve dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi aşaması gerçekleştirilmiştir. Aynı zamanda elektronik ortamda olan bilgi akışı sistemi (Schengen Information System-Schengen Bilgi Sistemi) birliğin dışındaki ülkelere bilgi değişimi sağlama, güvenlik hizmeti ve her üye ülkenin tanımladığı istenmeyen insanların ortak listesinin hazırlanması da bu kapsamdadır. Bu antlaşma ile 127 ülkeyi içeren ortak bir vize listesi hazırlanmıştır. Ortak vize listesinin oluşturulması söz konusu olduğundan bu süreç oldukça uzun zaman almıştır. Amsterdam Antlaşması ile entegrasyonun geliştirilmesi bakımından daha büyük bir anlam kazanmıştır. İngiltere ve İrlanda hariç tüm üye devletler bu sürecin içinde bulunmaktadır (Dearden, 1997: 25; Martin & Widgren, 2002: 20; Commission, 2004: 13).

Avrupa, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana, dünyanın önemli göç hedeflerinden biri haline gelmiştir. Avrupa ülkelerine yönelen göçün özellikleri zaman içinde değişmiş olsa da göç olgusu ve bağlantılı olduğu alanlar, gerek ulusal gerekse topluluk düzeyinde, gündemde her geçen yıl daha fazla yer işgal etmeye başlamıştır. Topluluk çapında tek pazarın tesis edilmesi, uluslararası göç kapsamında iki alan olduğuna işaret etmektedir. Birinci alan birlik içindeki göç hareketleri, ikinci alan da birlik dışından gelen göç hareketlerinin düzenlenmesidir. Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran 1957 Roma Antlaşmasında temel amaç imzalayan ülkeler arasında ortak pazar kurulması olmuştur. Bu amaç, söz konusu Antlaşmanın 3(c) maddesinde "kişilerin, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması" olarak belirtilmiştir. Başka bir deyişle, imzalayan ülkeler arasında Ortak Pazar oluşturmaya yönelik olarak, topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımı önündeki engelleri zaman içinde kaldırması öngörülmüştür. Bu kapsamda, Birlik içindeki uluslararası göç hareketleri -kişilerin serbest dolaşımı- konusu, Avrupa bütünleşmesi ile paralel bir şekilde zaman içinde geliştirilmiştir (Kicinger ve Saczuk, 2004: 10).

"Kişilerin serbest dolaşımı" ilkesi, serbest dolaşımın ortak pazarın vazgeçilmez bir unsuru olmasının da etkisiyle işçilerin serbest dolaşımının sağlanmasına kadar ekonomik bütünleşmeye yönelik olarak ele alınmış, işçilerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesinden bu yana da siyasi bütünleşmenin de bir unsuru haline gelmiştir. 1986 Avrupa Tek Senedi ile başlayan ciddi çabaların arkasından 1992 Maastricht Antlaşması ile "Birlik Vatandaşlığı" kavramının tesisi sonucu, tüm birlik vatandaşlarının Topluluk içinde serbest dolaşımı sağlanmıştır. Topluluğa üye ülkelerin vatandaşlarının Topluluk içinde dolaşım ve çalışma hakları, çalışma, sağlık, sosyal güvenlik konularında ayrımcılığı kaldırılmasını, diplomaların birlik çapında karşılıklı olarak tanınmasını öngören çok sayıdaki tüzük ve yönerge ile düzenlenmiştir. Sonuç olarak, her birlik vatandaşı, birliğe üye herhangi bir ülkede çalışma, iş kurma veya iş arama hakkına sahiptir (Dearden, 2000: 3).

Birlik dışından Avrupa'ya yönelen göç hareketleri ise, Adalet ve İçişleri politikası başlığı altında, uzun yıllar, ancak iş birliği biçiminde ele alınmıştır. Göç ve iltica konuları ile diğer Adalet ve İçişleri Politikası alanlarının hassasiyet arz etmesi nedeniyle üye ülkelerin AB organlarına yetki devrinden kaçınması sonucu çoğunlukla ulusal hükümetler tarafından ele alınarak düzenlenmiş, bu konuda üye ülkeler arasında yakın iş birliği dahi ancak 1980'li yılların sonunda başlamış, ilk kez 1992 Maastricht Antlaşması ile Topluluk düzeyine taşınmıştır. Başka bir deyişle, bu konunun Avrupa bütünleşmesi açısından önemli olduğu ancak 1990'lı yıllarda fark edilmiştir. Bununla birlikte, ilerleyen kısımlarda görüleceği üzere, üçüncü ülkelere gelen göç hareketleri konusundaki gelişmeler –göç ve iltica politikası- gelişimi, birlik içindeki göç hareketlerinin –kişilerin serbest dolaşımı- gelişimi ile doğrudan ilişkilidir.

Üçüncü ülke vatandaşlarına belli koşullara uyması durumunda istihdama erişim, serbest dolaşım gibi haklar öngörülmüş ancak üye ülkelere bu hakların kullanılmasında geniş yetkiler verilmiştir. Bu alanda Komisyon'un yoğun yasa tekliflerine karşın, bu teklifler yalnızca yapısal entegrasyona odaklanmış, bu alanda bile yakınlaştırma sağlanamamış, entegrasyon tanımı ve kapsamı, göçmenlerin diğer alanlardaki entegrasyonunu sağlayacak mekanizmalar, üye ülkelerin yetki alanında kalmıştır (Brinkmann, 2004: 198-199).

Avrupa Birliği düzeyinde entegrasyon politikaları geliştirilmeye çalışılırken üye ülkeler kısıtlayıcı ve koruyucu göç politikaları (etkili olmayan) geliştirmiştir. Bu politikalar, araştırmalara dayanmaktan ziyade siyasedir. Avrupa'da entegrasyon politikaları ortak değildir. Bu alanda, üye ülkeler kendi politikalarını oluşturmaktadır. Entegrasyon kavramı, göçmenlerin sosyo-ekonomik, yasal/siyasi ve kültürel/dinsel hakları bağlamında buldukları ülke ile entegrasyonlarını içermektedir. Bu üç boyut göz önüne alınarak incelendiğinde, üye ülke entegrasyon politikaları arasında sağlanan yakınlaştırmanın güçlü olmadığı görülmektedir. Örneğin yasal/siyasi alandaki entegrasyon politikaları konusunda üye ülkeler arasında belli derecede yakınlaştırma sağlanmıştır. Örneğin, tüm üye ülkelerde üçüncü ülke vatandaşlarının oturma hakları konusunda minimum AB kuralları uygulanmaktadır. Bununla birlikte, Fransa ve Almanya vatandaşlık verme kanunları arasındaki farklılıklar da daraltılmıştır. Sosyo-ekonomik alandaki entegrasyon özellikle göçmenlere istihdamla ilgili sunulacak olan haklar- konusunda ise üye ülkeler konusundaki yakınlaştırmaya daha çok hassasiyet gösterilmiştir. Komisyonun eşit haklar ve ayrımcılıkla mücadelede dayalı kural ve yönergeleri, bu alanda üye ülkeler arasında, öncekine kıyasla daha çok yaklaşma sağlanmıştır. Ancak sosyal yardım, sosyal iskân, eğitim, sağlık gibi refah alanlarına erişim ve eşit haklar konusunda yaklaşma bulunmamaktadır. Üye ülkeler arasında en büyük farklılığın olduğu alan ise kültürel ve dini entegrasyon politikaları konusudur (Penninx, 2005: 139-141).

Başta Avrupa Birliği olmak üzere ekonomik açıdan çok gelişmiş ülkeler çekiciliklerinin de etkisiyle birçok ulusun nüfusunu barındırmaktadır. Bu göç eden nüfusun büyük bir çoğunluğu Türkiye üzerinden transit geçiş yaparak bahse konu ülkelere gelmektedir. Hedef ülke ve transit ülkelerin birlikte uygulayacakları ortak ve samimi entegrasyon politikaları tutarlılık sağlayacak ve uluslar arası barış, ekonomi, sosyal huzur ortamı gibi konularda istikrar tesis edilebilecektir. Bu sonuç göçe sebep olan olarak itici ve çekici faktörlerin dengelenebilmesinde ve insanlık sınavında etkili olabilecektir. Bu konuda Türkiye'nin elde ettiği ivmelenme uluslararası ortamın gereklilikleri ve ulusal çıkarların korunması düşüncesiyle ortaya çıkan, anlamlı ve samimi politika süreçleri olmaktadır. Türkiye'de uygulanan bu politikaların kamu yönetimindeki önemi ve uygulama sahasını genişleten durumlara kısaca bir göz atmak yerinde olacaktır.

5. ULUSLARARASI GÖÇ ÖRGÜTÜ VE TÜRKİYE'DE GÖÇ POLİTİKALARININ KAMU YÖNETİMİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Türkiye, yurtdışına göç hususunda, göç hareketlerinin başlamasından sonraki dönemde ortaya çıkan faktör olmuştur. Türkiye'den yurtdışına göç hareketlerini belirleyen temel unsurun, Avrupa ülkelerindeki işgücü talebi olduğu görülmektedir. İkinci Dünya savaşı sonrası tekrar yapılanma aşamasına giren Avrupa ülkeleri, meydana gelen emek kıtlığını Türkiye ve benzeri ülkelere karşılaştırmaya yoluna gitmiştir. Bahsedilen dönemde, Türkiye'nin sermaye birikim ve üretim modellerindeki problemler ile yüksek nüfus artış hızının bir neticesi olarak yükselen işsizlik oranları, Avrupa ülkelerine işgücü göçünün başlamasına sebep olmuştur. Bu dönemde yaşanan işgücü göçü hareketleri, bireysel girişimler ve özel aracılar vasıtasıyla gerçekleşmiştir. Ancak,

Türkiye'den yurtdışına çıkmanın zorluğu ve emek piyasaları hakkında Türk işçilerinin geniş bir bilgi sahibi olmaması gibi sebeplerle göç hareketi çok kısıtlı seviyede kalmıştır (Abadan-Unat, 2002:42).

Uluslararası göç hem alan hem de göç gönderen ülke yönünden büyük çaplı ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal sonuçlar oluşturmakta olup her ülkenin kendi öncelikleri dâhilinde göç politikası oluşturması kaçınılmaz olmuştur.

Göçmenlerin bütünleşmesini sağlamak amacıyla ülkeler öncelikli olarak bütünleştirme politikalarının uygulanacağı hedef kitleyi belirlemektedir. Diğer bir deyişle, "yerli" ve "göçmen" tanımını yapar. Ülkede yer alan göçmenlerin çalışma hayatı ve toplumla bütünleşmelerini sağlamak amacıyla başvuru alan önlemler çok farklıdır. Örneğin Kanada, göçmenlerin yerleştirilmesini desteklenmesi, kendisine uygun mesleklere yerleştirilerek işgücü piyasası kapsamına alınması, misafir ülke dilinin öğretilmesi, iş bulamayan göçmenlerin eğitiminin sağlanması, vb. konularında bütünleştirme programları geliştirmiştir (OECD, 2001: 82).

Bunun yanında, birçok göç alan ülke, göçmen çocuklarının misafir ülkedeki eğitim sistemine alışabilmesi için eğitim sistemine geçmeden önce onlara ön eğitim verilmesine büyük önem vermektedir. Göçmenlerin bütünleşmesi için düzenlenen politikalar, göçmenlerin kendi ihtiyaçlarını karşılamasını ve toplumla bütünleşmesini sağlamaktadır. Bunun yanında, bu politikalar, esas demokratik değerlerin muhafaza edilmesini, erkek ve kadın için eşit hakları ve fırsatların sağlanmasını ve ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadeleyi amaçlamaktadır (OECD, 2001: 83).

Günümüzde yasal olarak sürekli oturma hakkını içeren göçe izin veren ülke sayısı sadece beştir. Bunlar; ABD (800.000), Kanada (200.000), Avustralya (75.000), İsrail (65.000) ve Yeni Zelanda (35.000) olup, yılda yaklaşık 1,2 milyon göçmen almaktadırlar. Ancak, bu veriler sadece kayıt altındaki resmi göçü içermektedir. Mülteci statüsü verilmeyen sığınmacılar, misafir işçiler ve yasadışı göçmenler bunların dışındadır (Niessen, 2003: 2).

2004 yılında imzalanan Uluslararası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşmasına göre dünya çapında göç hareketlerinin düzgün akışını sağlamak, göçmenlerin gittikleri ülkeye en iyi koşullarda yerleşmeleri, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısına uyum sağlamalarını kolaylaştırmak maksadıyla, göç ile ilgili hizmetlerin uluslararası boyutta sağlanmasının çoğu zaman gerekli olduğunu kabul edilerek aşağıda belirtilen maddelerin uygulanması kararlaştırılmıştır (Uluslararası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşması, 2004: 1).

-Geçici göç, dönüş göçü ve bölge içinde yapılan göçler için de benzer hizmetlerin gerekebileceğini;

-Mültecilerin, yerlerinden edilmiş şahısların ve ülkelerini terk etmek zorunda bırakılan diğer bireylerin de uluslararası göç unsuruna dâhil olduklarını ve bu insanların da uluslararası göç ile ilgili hizmetlere ihtiyaçları olduğunu;

-Çalışarak kendi kendine yeterli olabilecekleri, onurlu, kendilerine saygılı bir şekilde aileleri ile birlikte yaşayabilecekleri başka ülkelere göç etmek isteyen şahısların gidişini kolaylaştırmak amacıyla, Devletlerin ve uluslararası kuruluşların iş birliğinin teşvik edilmesi gerektiğini;

-Göç olgusunun, göçmenleri kabul eden ülkelerde yeni ekonomik fırsatların oluşmasına yol açabileceğini ve de göç olgusu ile gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik, sosyal ve kültürel şartlar arasında bir ilişkinin var olduğunu;

-Göç için yapılan işbirliği ve diğer uluslararası faaliyetler açısından, gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarının göz önünde tutulması gerektiğini;

-Sadece göç sürecinin kendisi değil, göçmenin kendine has özel durumu ve insani ihtiyaçları gibi hususlar ile ilgili araştırma ve danışma süreçlerinin yürütülebilmesi açısından, Devletler ve uluslararası kuruluşlar, hükümet ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin teşvik edilmesi gerektiğini;

-Göçmenlerin hareketinin, mümkün mertebe olağan ulaşım hizmetleri ile sağlanmasının gerektiğini ancak bazı durumlarda ek veya farklı kolaylıkların da gerekebileceğini;

-Göç ve mülteciler konularında Devletler, uluslararası kuruluşlar, hükümet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları arasında sıkı iş birliği ve eşgüdüm olması gerektiğini;

-Uluslararası göç ile ilgili faaliyetlerin, uluslararası düzeyde finanse edilmesi gereğinin doğduğunu takdir eder,

Bu bağlamda International Organization for Migration'ı, yani Uluslararası Göç Örgütü'nü (bundan sonra "Örgüt" olarak anılacaktır) kurarak, 5 Aralık 1951'de, Brüksel'de benimsenen Göç Konferansı Kararı'nı yürürlükten kaldıran bu Kuruluş Anlaşması'nı kabul ederler. Mevcut metin, Avrupa Hükümetler arası Göç Komitesi'nin ("Intergovernmental Committee for European Migration", Örgüt'ün eski unvanı) 19 Ekim 1953 tarihli Kuruluş Anlaşması'na ek olarak; 20 Mayıs 1987'de benimsenen ve 14 Kasım 1989'da yürürlüğe giren değişiklikleri de kapsamaktadır.

Örgüt'ün amaçları ve işlevleri aşağıdaki şekilde uygulanmaktadır:

-Kendilerine sağlanan mevcut ulaşım imkânları yetersiz olan veya özel yardım olmaksızın ulaşımını sağlanamayacak olan göçmenlerin, nizami göç imkânı sağlayan ülkelere doğru organize bir şekilde ulaşımının yapılması için gerekli çalışmaları yürütmek;

-Örgüt ile söz konusu şahısları kabul etmeyi taahhüt edenler dahil olmak üzere ilgili devletler arasında yapılabilecek anlaşma ve ayarlamalarla, mültecilerin, yerinden edilmiş şahısların ve uluslararası göç hizmetlerine ihtiyacı olan diğer şahısların ulaşımının tertipli bir şekilde yapılması ile ilgilenmek;

-İlgili devletlerin isteği ve rızası üzerine; örgütün amaçları dâhilinde, işe alma, seçme, işlem yapma, dil eğitimi, yönlendirme faaliyetleri, tıbbi muayene, yerleştirme, kabul ve entegrasyonu kolaylaştırıcı faaliyetler, göç hususları ile ilgili danışmanlık hizmetleri ve diğer yardımları verme gibi göç hizmetlerini sağlamak;

-Devletlerin talebi üzerine veya ilgili diğer uluslararası kuruluşlarla iş birliği içinde -gönüllü olarak yurda dönüş dâhil-gönüllü geri dönüş göçü amaçlı benzer hizmetler sağlamak;

-Devletlerin, uluslararası ve diğer kuruluşların; uluslararası göç hususları ile ilgili görüş ve deneyimlerinin paylaşılabilmesi, uluslararası göç ile ilgili konulardaki çabalarında iş birliği ve eşgüdümün teşvik edilmesi ve de bu hususlarda pratik çözümlerin geliştirilebilmesi için bir forum oluşturmak.

-Örgüt, diğer faaliyetlerinin yanı sıra göç, mülteciler ve insan kaynakları alanlarındaki uluslararası faaliyetlerin koordinasyonunu kolaylaştırma çalışmalarını yürütürken, bu hususlar ile ilgilenen uluslararası hükümet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile yakın iş birliği içinde olacaktır. Bu iş birliği, ilgili tüm kuruluşların yetkilerine karşılıklı olarak saygılı kalınması suretiyle yürütülecektir. Örgüt kabul standartlarının ve kabul edilecek göçmen sayısının kontrolünün Devletlerin içişlerine tabi olduğu gerçeğini tanıyacak ve işlerini yürütürken, ilgili devletin yasaları, düzenlemeleri ve politikalarına uyacaktır.

Yukarıda belirtilen anlaşma uyarınca Türkiye'de göç politikaları üzerine yoğunlaşarak ilgili kuruluşların kamu yönetimi anlayışındaki yeri güçlendirilmiştir.

Göçmenler, mülteciler ve sığınmacılarla ilgili ilk genel düzenleyici belge, 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunudur. Kanun, Türkiye'ye yönelik sığınma ve göç hareketleri ile ülkemize gelenlerin ülke içinde iskânlarını düzenlemektedir. 2006 yılında 2510 sayılı Kanunun yerini 5543 sayılı aynı kanun almıştır. 5543 sayılı İskân Kanunu göçmen, serbest göçmen, iskânlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen gibi çeşitli göçmen türlerini tanımlamış ise de soydaş odaklı düzenlemelerle sınırlı bir yapı öngörmektedir. Dolayısıyla bahsi geçen göçmen tanımındaki sınırlayıcı yaklaşım, günümüz koşullarında düzenli, düzensiz göç

ve uluslararası koruma alanlarını içeren göç kavramından uzak kalmıştır. İskân Kanunu kapsamı dışında kalan yabancılara ilişkin iş ve işlemler ise 1950 yılında çıkarılmış olan 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunlarla yürütülmüştür. Uluslararası koruma (iltica) alanına baktığımızda iç hukukumuzdaki ilk düzenleyici belgenin 1994 Yönetmeliği olarak bilinen “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” olduğunu görmekteyiz.¹⁸ Söz konusu Yönetmelik, bireysel ve kitlesel olarak sığınma amacıyla Türkiye’ye gelen yabancılara uygulanacak usul ve esasların tespit edilmesine ve görevli kuruluşların belirlenmesine ilişkin hükümlere yer vermektedir. Bu düzenlemelerin yanı sıra farklı kanunlarda kısmen ve dağınık olarak düzenlenmiş göç alanına ilişkin hükümlere yer verildiği görülmekte ise de bu alanda hissedilen kanun düzeyindeki mevzuat eksikliği çoğunlukla idari düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır (5543 S. İskân Kanunu, 2006).

Günümüzde uluslararası bir nitelik kazanan göç hareketleri, sadece göç alan devletlerde değil, küreselleşmenin hissedildiği tüm coğrafyalarda siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlarıyla gündemin ilk sıralarına yerleşmiştir. Böylelikle, toplumlar üzerinde ciddi etkisi görülen söz konusu insan hareketleri uluslararası ilişkilerin ve politikanın temel belirleyicisi haline gelmiştir. Önemli geçiş güzergâhları üzerinde bulunan Türkiye ise söz konusu nüfus hareketlerinin odağındaki ülkelerden biridir. Bunun en somut örneği, ülkemize çeşitli amaçlarla gelen yabancıların sayılarında görülen dikkate değer artıştır. Bir yılda Türkiye’ye giriş çıkış yapan yabancı sayısı 30 milyonu, ülkemizde ikamet eden yabancı sayısı 400.000’i geçmiştir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), 2017).

Türkiye Coğrafi konumu itibariyle yabancılar için doğu ile batıyı birleştiren doğal bir köprü konumundadır. Bu durumun en önemli nedeni, Türkiye’nin sahip olduğu jeopolitik önemden kaynaklanmaktadır. Göç yolları düşünüldüğünde, Türkiye coğrafi konumu itibariyle yabancılar için Doğu ile Batıyı birleştiren doğal bir köprü konumundadır.

Göç hareketleri açısından Türkiye’nin "geçiş ülkesi" konumu son yıllarda değişime uğramış ve ülkemiz aynı zamanda bir "hedef ülke" konumuna gelmiştir. Bu bağlamda, göç sorunlarının etkin yönetimi açısından, dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir alt yapıyla donanmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu sebeplerden dolayı, Türkiye göç konusunda daha etkin politikalar belirleyebilmek ve uygulayabilmek için yeni düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenlemelerin en önemlisi, 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’dur. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, etkin bir iltica ve göç yönetimini sağlam bir yasal zemine oturarak göçmenlerin ve uluslararası koruma arayanların haklarının teminatı olmuştur. Bu Kanunla göçmen ve mülteci haklarının yasal çerçevesi uluslararası standartlara uygun hale getirilmiştir. Bu kanunla ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 81 İlde, 148 İlçede ve yurtdışında teşkilatlanmayı hedeflemiştir. Genel Müdürlük, göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye’ye giriş ve Türkiye’de kalışları, Türkiye’den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere faaliyetlerini sürdürecektir (GİGM), 2017).

Sivil bir yapılanması olan bu Genel Müdürlüğün kurulmasındaki amaç; bu alandaki çalışmaların uzmanlık sahibi, yenilenmeye ve uluslararası iş birliğine açık, güncel bilgileri ve gelişmeleri yakından takip eden; kısacası süreçlerin dinamik yapısına ayak uydurabilen mekanizmalar tarafından yönetilebilmesini sağlamaktır.

Kamu kurumlarının gelişim ve değişim göstermesinde doğrudan etkisi olan güncel sebeplerin çeşitliliği mevcut kamu düzeninde farklılıklara yol açmaktadır. Türk kamu yönetimi içerisinde birçok başlık altında belirginleşen göçmen sorunları genel olarak sağlık, barınma, istihdam, eğitim, toplumsal ve siyasi katılım sorunları şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Öncelikli olarak göçmen sorunlarında kamu gücünün aktarılması ile ilgili faaliyetlerin insan hakları ve evrensellik prensibiyle çözülmesinde Türkiye’nin uluslararası rolü büyük önem kazanmıştır. Meydana gelen bu

durum karşısında Türkiye sadece transit bir ülke konumunda değil aynı zamanda göç alma merkezi olarak da bir formasyona sahip olmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti kamu düzeni içerisinde sığınmacı olarak ülkeye giriş yapmış insanların, toplumsal uyumu ve devamlılığını yerine getirebilecek yeteneklerini güçlendiren bu anlayış ile devlet kurumları kamu bürokrasisi denge kurarak birçok ülkeye örnek olmaktadır. Türkiye'nin 2010 yılından itibaren özellikle Suriye'den kabul ettiği göçmen ve sığınmacı taleplerinin vatandaşlık verilmesi ve serbestçe ticaret yapılabilmesi başta olmak üzere sağlık ve eğitim haklarının da düzenlendiği bir ortam oluşmuştur.

Cumhuriyet öncesi dönem de dâhil olmak üzere özellikle 1980'lerden itibaren Bulgaristan, Afganistan ve Balkan ülkelerinden gelen çoğu soydaşımız olan göçmen ve sığınmacıların yıllar içerisinde aynı şekilde başta eğitim ve sağlık konularında yapılan çalışmalar ile ekonomik faaliyetlerinde serbestçe hareket edebilmeleri sayesinde kısa sürede toplumsal yaşantılarını uyarlamışlardır. Bu sayede toplumun temel unsuru olan insan faktörünü güçlendirmek ve ötekileşmeden bir arada yaşanabilmesi gerçekleşmiş olmaktadır. Türk kamu yönetimi açısından yetişmiş insan gücü ihtiyacının karşılanması ve yetiştirilmesi anlamında önemli bir girdi sağlayan bu durum karşısında duyarlı ve yerinde kamu politikaları oluşumu sayesinde akılcı ve samimi çözümler üretilerek çözüm sağlanmıştır.

6. SONUÇ

Türk kamu yönetimi disiplini içerisinde önemli bir yer tutan kamu politikası üretme düşüncesi son dönemde uluslar arası gelişmelerden sıklıkla etkilenmeye başlamıştır. Başta politik süreçler ve dış ilişkiler olmak üzere kamu gücünün sürdürülebilir etkinliğinin devam ettirilmesi belirgin bir amaç haline gelmiştir. Bu süreç içerisinde Türkiye'nin daha önceki yıllarda tecrübe ettiği ancak iç ve dış politika alanında geliştirilmesi öngörülen göçmen işleri ile ilgili atılımları 2010 yılından itibaren bölgesindeki çatışma sebebiyle evlerini ve ülkelerini bırakarak Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşları başta olmak üzere sığınmacı statüsündeki tüm göçmenlerin tabi olduğu genişletilmiş bir kanun ortaya konulmuş ve toplumsal bütünleşme anlamında büyük bir adım daha atılmıştır. Tarih boyunca Anadolu topraklarını güvenli ve huzurlu topraklar olarak gören birçok ulus bulunmaktadır. Bu ulusların sosyal alanda yarattığı faydayı tüm ülke kollarında kullanmak asli bir beklenti oluşturmuştur. Bu durum mevcut kamusal düzenin geliştirilmesinde yönetsel gücü motive eden bir bileşen olmaktadır. Türk kamu yönetiminin kendi havzasında sürdürdüğü kamu politikalarına bütüncül anlamda etki eden göç ve göçmenlik konusu ulusal olduğu kadar son dönemde Türkiye'ye uluslar arası ilişkilerinde de önemli bir haklılık payı oluşturmuştur. Bu sayede diğer ülkelerin reflekslerinde değişiklik yaratabilecek güç ve etkide bir aktör olma yolu da açılmıştır.

Yaygınlaşan göç ve göçmen sorunsalının hem ulusal hem de uluslar arası alanda çözüme kavuşturulması gereken milletler arası adımların doğrultusunda gerek insani ve demokratik gerekse kamu gücünün desteklenmesi amacıyla attığı adımlarda Türkiye rol model olan bir ülke haline gelmiştir. Türkiye'de insani, siyasi, sosyal ve ekonomik anlamda icra edilen düzenlemeler hem vatandaş hem de sığınmacı ve göçmenler açısından rahatlatıcı olmuştur. Çözüme ulaşılamayan konularda verilen haklar ve sağladığı çıkış yolları ile toplumla bütünleşme yerine gelmeye başlamaktadır.

Türkiye sahip olduğu demokrasi ve insan hakları konusundaki tecrübesiyle diğer ülkelerin de örnek alacağı politikalar üretmiştir. Başta Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği olmak üzere ulus üstü kuruluşların da dikkatini çeken Türkiye bu kuruluşların da göç ve göçmenler ile ilgili eylemlerini samimi bir şekilde takip etmektedir. En güçlü kamusal düzenlemelerin oluşturulduğu ülke olan Türkiye'nin bütçe olarak da ciddi rakamlarda bir harcama yaptığı düşünüldüğünde konunun ulus üstü kuruluşlarca da ele alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

KAYNAKLAR

- ABADAN-UNAT, N. (2002). “*Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlık*”, 1.b. İstanbul: Bilgi Üniversitesi.
- AKIŞ, Ayhan, AKKUŞ, Akif, (2001), "*Güneydoğu Anadolu Projesi'nin (Gap) Şanlıurfa'daki Göçe Etkisi*", Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.
- APAP, Joanna (2001), “*Shaping Europe's Migration Policy*”, CEPS Working Document No: 179.
- BRINKMANN, G., (2004), “The Immigration and Asylum Agenda”, *European Law Journal*, 10(2), 182–199.
- ÇAKIR, Sabri, (2011), "*Geleneksel Türk Kültüründe Göç ve Toplumsal Değişme*", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi Journal of Social Sciences, Sayı:24, s.129-142.
- ÇAĞLAYAN, Savaş, (2006), "*Göç Kuramları, Göç Ve Göçmen İlişkisi*", Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İlke) ,Sayı 17.
- CASTLES, S., J. Miller M., (2008), *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, Çev: Bülent Uğur Bal- İbrahim Akbulut, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- CASTLES, S. (2000), “International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues”, *International Social Science Journal*, Vol.52, Issue.165.
- CASTLES S., Miller, M.C. (1998), *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 2nd edition, Palgrave: New York.
- ÇELİK, Fatih, (2005), "*İç Göçler: Teorik Bir Analiz*", Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 14, Sayı 2, S.167 184.
- ÇELİK, Fatih, (2002), “İç Göçlerin Seçkinlik Yaklaşımı İle Analizi “, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S. 13, ss. 275-296.
- COMMISSION of The EC (2004), “*Communication From The Commission To The Council, The European Parliament*”, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, Study on The Links Between Legal and Illegal Migration, Brussels.
- DEARDEN, Stephen J.H. (1997), “*Immigration Policy in the European Community*”, *European Development Study Group Discussion Paper*, No:4,
- FAIST, T., (2003), *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar*, Çev. Ayhan Kaya, Bağlam Yayıncılık: Ankara.
- IOM. (2004), *Glossary On Migration*, Switzerland :IOM.
- KARABULUT Kerem, POLAT, Dilek, (2007), "*Türkiye'de Yaşanan Göç Olgusu Üzerine Bir Alt Bölge Uygulaması*", 8. Türkiye Ekonometri ve İstatistik Kongresi,- İnönü Üniversitesi, Malatya.
- KICINGER, A. ve SACZUK K. (2004). “*Migration Policy In The European perspective - Development And Future Trends*”. Warsaw: Central European Forum For Migration Research Working Paper 1.

- MARTIN, Philip & Jonas WIDGREN, (2003), “*International Migration: Facing the Challenge*”, Population Bulletin, Vol:57, No:1. s.3-40.
- NIESSEN, Jan, (2003), “*Negotiating the Liberalization of Migration – Is GATS a Vehicle or a Model for Global Migration Governance*”, EPC Issue Paper No:6.
- OECD. (2001), *SOPEMI-Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration. Annual Report 2001* Ed. Paris: OECD.
- PENNINX, R. (2005). *Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions*. M. Macura, A. MacDonald ve W. Haug (der.) *The New Demographic Regime Population Challenges and Policy Responses*. New York ve Cenevre: United Nations. ss.137-151.
- SOLIMANO, A., (2001), *International Migration and Global Economic Order: An Overview*, World Bank Macroeconomics and Growth Development Research Group Policy Research Working Paper. No:2720. Washington: World Bank.
- STALKER, P., (2006), “How People Migrate? Stalker’s Guide to International Migration”,
- YOLCU, T., SEZGİN, A.A., (2016), “Belediyelerde Yönetime Katılımın Yeni Boyutu Üzerine Bir Tartışma: Halkla İlişkiler Uygulamaları Örnekleri”, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl 4, Sayı 26, Mart 2016.

5543 SAYILI İSKÂN KANUNU

İnternet Kaynakları

<http://www.pstalker.com/migration/index.html> , Erişim: (03.02.2017).

ULUSLARARASI GÖÇ ÖRGÜTÜ KURULUŞ ANLAŞMASI, 2004, <http://www.goc.gov.tr/main/> Erişim: 03.02.2017

GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, <http://www.goc.gov.tr/main/>, Erişim: 03.02.2017

<https://mirekoc.ku.edu.tr/tr/> Erişim: 03.02.2017

<https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/22/2017/01/Briefing-on-International-Migratory-Movements-from-Turkey-No-22F2009.pdf>