

Araştırma Makalesi

Türkiye’de Göç Yönetimi Sorunu ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi

The Migration Management Problem in Türkiye and a Model Proposal for a Solution

Aysun ÖCAL Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ayemen81@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-4552-4521	Ayşegül BAKİ Doktorant, Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ab19861986@hotmail.com https://orcid.org/0009-0004-8442-7489
--	--

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
06.06.2026	11.07.2026

Öz

Türkiye’nin 2015 sonrasında tecrübe ettiği kitlesel göç hareketleri, kamu yönetimi literatüründe geniş bir yankı bulsa da idari krizlerin yönetimi noktasında kalıcı modeller geliştirmek hala temel bir ihtiyaçtır. Bu çalışma, söz konusu idari tıkanıklıkların literatürdeki yansımalarını ampirik bir yaklaşımla haritalandırmakta ve çözüm eksenli yapısal bir yönetim modeli inşa etmeyi amaçlamaktadır. Araştırma, ülkenin güncel göç politikalarının merkezinde yer alan Suriyeli, Afgan, Pakistanlı ve Iraklı göçmenler üzerinden yönetim süreçlerine odaklanmaktadır. Konunun kavramsal, yasal, kurumsal ve siyasal yönlerini ayırtmak adına, erişilebilirlik ve tematik uygunluk kriterleri gözetilerek seçilen 84 akademik çalışma üzerinde nitel içerik analizi ve üç aşamalı seçici kodlama yöntemi uygulanmıştır. Elde edilen veriler, mevcut akademik üretimin kurumsal koordinasyon eksikliğine (%72,6), entegrasyon ve uyum süreçlerindeki tıkanıklıklara (%69,0) ve yerel yönetimlerin sınırlı kapasitesine (%54,8) yoğun bir eleştiri getirdiğini, ancak işlevsel politika enstrümanları üretmekte yetersiz kaldığını göstermiştir. Buradan hareketle uygulamada ortaya çıkan bu boşluğu kapatmayı amaçlayan çalışma ile sürdürülebilir ve kanıta dayalı bir “Kapsayıcı Göç Yönetimi Modeli” önerilmiştir. Bu model, göç süreçlerini yalnızca sınır güvenliği ya da bürokratik bir mevzuat alanı olarak görmemek gerektiğine odaklanmaktadır. Göç yönetiminin toplumsal meşruiyet, kurumlar arası koordinasyon ve rasyonel kamu politikaları için stratejik bir öncelik olarak konumlandırılmasının ve politika yapıcılara doğrudan uygulanabilir politikalar geliştirilmesinin gerekliliğine vurgu yapma amacı taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Göç Yönetimi, Kamu Yönetimi, Kamu Politikası, Entegrasyon, Yönetişim.

Abstract

Although mass migration movements experienced by Türkiye after 2015 have resonated widely in the public administration literature, developing sustainable models for managing administrative crises remains a fundamental need. This study empirically maps the reflections of these administrative bottlenecks in the literature and aims to construct a solution-oriented structural governance model. The research focuses on administrative processes involving Syrian, Afghan, Pakistani, and Iraqi migrants at the center of the country’s current migration policies. To deconstruct the conceptual, legal, institutional, and political dimensions of the issue, qualitative content analysis and a three-stage selective coding method were applied to 84 academic studies selected based on

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Öcal, A. & Baki, A. 2026, Türkiye’de Göç Yönetimi Sorunu ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi, 61(3), 2709-2728.

accessibility and thematic relevance. The findings demonstrate that current academic literature heavily criticizes institutional coordination deficits (72,6%), bottlenecks in integration and harmony processes (69,0%), and the limited capacity of local governments (54,8%), yet remains insufficient in generating functional policy instruments. Moving from this gap, this study proposes a sustainable, evidence-based “Inclusive Migration Management Model.” This model emphasizes that migration processes should not be viewed merely as border security or bureaucratic legislation, but must be positioned as a strategic priority for social legitimacy, inter-institutional coordination, and rational public policies, offering directly applicable tools for policymakers.

Keywords: Migration Management, Public Administration, Public Policy, Integration, Governance.

1. Giriş

21. yüzyılda göçün yönetimi yapısal olarak evrim geçirmiş, geçici kriz yönetiminin sınırlarını aşarak çağdaş kamu politikasının kalıcı ve temel bir sütunu haline gelmiştir. Bu değişim, özellikle Türkiye gibi geçiş ülkelerinde derin etkiler bırakmıştır. Artan bölgesel çatışmalar, parçalanmış devlet kapasiteleri ve genişleyen küresel eşitsizlikler, basit insan hareketliliğini çok boyutlu bir yönetim krizine dönüştürmüştür (Uluslararası Göç Örgütü [IOM], 2022; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği [UNHCR], 2023). Asya, Avrupa ve Orta Doğu’yu birbirine bağlayan kaçınılmaz bir geçiş merkezi ve ana varış koridoru olarak coğrafi konumda bulunan Türkiye, bu idari dinamikleri incelemek için önemli bir alanı temsil etmektedir (İçduygu ve Aksel, 2013). 2011 sonrası Suriye savaşının tetiklediği kitlesel göç, Afganistan ve Irak’tan gelen sonraki yer değiştirme hareketleriyle birleşerek, ülkenin dünyanın en büyük zorla yerinden edilmiş nüfusa ev sahipliği yapma statüsünü kalıcı olarak pekiştirmiştir (UNHCR, 2023). Türk kamu yönetiminin artık soruna kısa vadeli, tepkisel bir yaklaşımla çözüm bulmanın ötesine geçerek, mevcut yapıda daha kurumsal, uzun vadeli ve stratejik bir zihniyet değişimine ihtiyaç duyduğu açıktır (IOM, 2022).

Beklenildiği üzere dünyada ve Türkiye’deki göç üzerine yaşanan değişimler, Türk akademik yazınında da karşılığını bulmuş ve bu değişen demografik yapıya paralel olarak bilimsel ilgi de artmıştır. Ancak mevcut araştırmaların önemli bir kısmı neredeyse tamamen belirli gruplar, özellikle Suriyeli göçmenler etrafında yoğunlaşırken, göç yönetimine yönelik sistematik, karşılaştırmalı ve bütünsel değerlendirmeler yeterince karşılık bulamamıştır. Literatür incelendiğinde, Türkiye’de göç yönetimine ilişkin akademik çalışmaların büyük ölçüde belirli göç gruplarına, özellikle Suriyelilere, odaklandığı; buna karşılık göç yönetiminin bütüncül yapısını ele alan sistematik ve karşılaştırmalı analizlerin sınırlı kaldığı görülmektedir. Ayrıca mevcut çalışmaların önemli bir kısmı sorun tespiti konusunda güçlü bir analitik çerçeve sunmakla birlikte, çözüm önerilerinin çoğu zaman normatif düzeyde kaldığı ve uygulanabilir politika araçlarına yeterince dönüştürülemediği dikkat çekmektedir. Bu durum, göç yönetimi literatüründe parçalı bilgi üretimine ve sınırlı politika sentezi gibi yapısal bir boşluğa işaret ettiğini düşündürmüştür.

Bu çalışma, akademik çalışmalar içinde uygulamadaki boşluğu doğrudan ele almayı amaçlamıştır. Bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’de 2015 yılı ve sonrasında göçün kamu yönetimi bağlamında nasıl ele alındığını sistematik biçimde analiz etmek ve bu analizden hareketle Türkiye’de göçün nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin kapsamlı bir çerçeve ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda araştırma üç stratejik temele dayandırılmıştır. Bunlar; göç alanında kavramsal belirsizliklerin giderilmesi ve temel kavramların netleştirilmesi, Türkiye’de göç mevzuatı ve kurumsal yapının tarihsel gelişiminin incelenmesi ve göç veren ve göç alan ülkelerin politika deneyimlerinin karşılaştırmalı bir perspektifle değerlendirilmesidir. Bu araştırmanın özgün değeri, söz konusu teorik ve karşılaştırmalı çerçeveyi, 2015 sonrası Türkiye’de göç yönetimine odaklanan toplam 84 akademik çalışmanın sistematik içerik analizi ile birleştirmesidir. Bu kapsamda incelenen çalışmalar üzerinden göç yönetimine ilişkin temel sorun alanları ve çözüm önerileri kodlanmış; elde edilen bulgular frekans ve yüzde dağılımları ile desteklenerek analiz edilmiştir. Bu yönüyle çalışma, betimleyici bir literatür taraması sunmakla birlikte literatürün kendisini analitik olarak değerlendiren meta-analitik bir yaklaşım ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu çalışma, Türkiye’de göçün nasıl yönetilmesi gerektiği sorusunu normatif önerilerin yanında kavramsal netlik, mevzuat bilgisi, uluslararası deneyim ve ampirik bulguların birlikte değerlendirildiği çok boyutlu bir kamu yönetimi perspektifi çerçevesinde ele almaktadır. Bu yönüyle çalışma, göç yönetiminin etkinliğinin artırılmasına yönelik kuramsal ve uygulamaya dönük kapsayıcı bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

2. Kavramsal ve Kuramsal Olarak Göç Yönetimi

Çağdaş göç yönetimi, standart kamu politikası çerçevelerine meydan okuyor. Derinleşen bölgesel çatışmalar, zayıflayan devlet kapasiteleri ve küresel eşitsizlikler nedeniyle, 21. yüzyıldaki göç, salt bireysel hareketlilikten karmaşık, çok paydaşlı bir yönetim krizine doğru dramatik bir şekilde kaymıştır (Castles, de Haas ve Miller, 2014; IOM, 2022). Bu dönüşüm süreci, göç olgusunun hem niceliksel hem de kavramsal düzeyde daha karmaşık bir yapıya bürünmesine yol açmıştır. Bu küresel kalıp içinde Türkiye, önemli bir değerlendirme alanına dönüşmüştür. Stratejik coğrafi konumu ve çevredeki kriz bölgelerine olan yakınlığı nedeniyle ülke, aynı anda hem bir varış noktası hem de bir transit koridoru olarak işlev görmektedir (İçduygu ve Aksel, 2013). Bununla birlikte, bu dinamik ve hızla değişen idari gerçeklik, hem akademik analizi hem de sahadaki siyasi tepkileri karmaşıklaştıran önemli kavramsal belirsizlikleri beraberinde getirmiştir.

Kamu ve siyasi söylemde göçmen, mülteci, sığınmacı, düzensiz göçmen ve geçici koruma gibi terimler arasındaki sınırların bulanıklaştırılması, meselenin hukuki, idari ve sosyal boyutlarının titiz bir analizini doğrudan etkilemiştir. Her kavram, uluslararası ve ulusal hukuk kapsamında farklı yasal statüleri, hakları ve yükümlülükleri temsil ettiğinden, kavramsal netlik, akademik titizlik ve etkili, hak temelli politika tasarımı için bir ön koşul konumunda değerlendirilmelidir. Bu gereklilikten hareketle bu bölüm, çalışmaya tutarlı bir teorik temel oluşturmak için temel kavramları, yasal çerçeveleri, idari süreçleri ve uyum stratejilerini sistematik olarak sunmayı hedeflemiştir.

2.1. Göç Kavramı

Göçün işlevselleştirilmesi, insan hareketliliğinin kökenlerini, yönlerini ve temel doğasını ortaya koyabilecek sistematik bir teorik çerçeve gerektirmektedir. Literatür genellikle göçü, belirli sosyal, ekonomik veya politik bağlamlar içindeki toplulukların geçici veya kalıcı yer değiştirmesini kapsayacak şekilde ifade etmektedir (Castles vd., 2014). Bu hareketlilik, bireysel eylem ve coğrafyaya bağlı olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Ekonomik veya eğitimsel ilerlemeye ilişkin kişisel tercihler gönüllü göçü yönlendirirken; savaş, zulüm veya afetler gibi yapısal baskılar, tamamen hayatta kalma güdüsüyle zorunlu yer değiştirmeyi gerekli kılmaktadır (Bakewell, 2000). Bu tür göç hareketlerinde güvenlik ve hayatta kalma zorunluluğu temel belirleyici olup; süreç çoğu zaman mülteciler, sığınmacılar ve yerinden edilmiş kişileri kapsayan karma göç hareketleriyle iç içe geçerek yönetişimi daha karmaşık hale getirmektedir. Coğrafi kapsama göre ise göç, ulusal sınırlar içinde meydana geldiğinde iç göç (Türkiye İstatistik Kurumu [TÜİK], 2020); uluslararası sınırları aştığında ise dış göç olarak adlandırılmaktadır (Castles vd., 2014). Bu noktada dış göç, rutin idari hareketin çok ötesine geçmekte ve kamu politikası oluşturmayı doğrudan etkileyen politik olarak yüklü bir olgu haline gelmektedir. Özellikle savaş kaynaklı göç hareketlerinin Türkiye'nin kamu politikası üretim süreçleri üzerindeki dönüştürücü etkisi, literatürde stratejik bir analiz alanı olarak kabul edilmektedir (UNHCR, 2018; Yemen Öcal, 2019). Bu nedenle, etkin politikalar geliştirilebilmesi için göç türlerinin ve kavramsal sınırlarının netleştirilmesi büyük bir öneme sahiptir.

Göçün hukuki ve sosyal boyutlarını incelemek, bireysel hukuki statülerin kesin bir şekilde tanımlanmasını gerektirmektedir. Türk mevzuatında, “yabancı” terimi, Türk vatandaşlığına sahip olmayan herhangi bir bireyi kapsamaktadır (YUKK, 2013, Madde 3). Belirli koruma ihtiyaçları ve çeşitli göç güdülerini nedeniyle, yabancılar mülteci, şartlı mülteci veya düzensiz göçmen gibi farklı hukuki kategorilere ayrılır ve her birinin ulusal ve uluslararası hukuk çerçeveleri altında belirli hak ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Uluslararası Göç Örgütü, “göçmen” terimini ikamet yerini terk eden herkes için geniş bir şemsiye terim olarak kullanırken (IOM, 2019), uluslararası koruma gerekli hale geldiğinde özel idari kategoriler ortaya çıkmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) uyarınca, mülteci statüsü, zulümden haklı bir şekilde korkan bireyleri tanımlamak için kullanılmaktadır (Demirhan ve Aslan, 2015; YUKK, 2013, Madde 61). Ancak Türkiye'nin coğrafi sınırlaması nedeniyle, bu tam statü yalnızca Avrupa'dan gelenlere verilirken, Avrupa dışı başvuru sahipleri şartlı mülteci statüsü almaktadır (YUKK, 2013, Madde 62). Bu teknik ayırım, kamuoyu algısıyla sıklıkla çatışarak, yerel yönetimlerin yetki alanını ve günlük hizmet sunumunu karmaşıklaştıran kurumsal belirsizliklere yol açmaktadır (Öcal ve Cesur, 2026). Diğer önemli koruma kategorileri arasında, henüz mülteci statüsü tanınmamış olmakla birlikte uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve hukuki süreci devam eden sığınmacılar (Demirhan ve Aslan, 2015; UNESCO, 2021), evlerinde işkence veya ölümle karşı karşıya kalanlar için ikincil koruma (YUKK, 2013, Madde 63) ve kitlesel göçler için tasarlanmış geçici koruma (Topal, 2015; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016;

YUKK, 2013, Madde 91) yer almaktadır. Buna karşılık, yasal prosedürler olmadan giriş yapan veya vizelerini aşan kişiler düzensiz göç kapsamına girmektedir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016). Sonuç olarak, bu uluslararası koruma rejimi, geri göndermeme temel ilkesine (YUKK 2013, Madde 4) dayanmaktadır ve çatışma kaynaklı göçün kamu politikası oluşturmanın sınırlarını yapısal olarak nasıl yeniden şekillendirdiğinin altını çizmektedir (Yemen Öcal, 2019).

2.2. Göç Yönetiminde Hukuki ve İdari Mekanizmalar

Yabancıların bir ülkeye giriş, kalış ve çıkışlarını düzenleyen yasal ve idari düzenlemeler, ulusal sınır güvenliği ile bireysel insan hakları arasındaki doğal gerilimi sürekli olarak dengelemek zorundadır. Bu süreçlerin yönetiminde kullanılan temel araçlar, vize rejimlerinden ve oturma izinlerinden sınır dışı etme prosedürlerine ve insani bir yükümlülük olarak kabul edilen geri göndermeme ilkesine kadar geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Türkiye’de, yasal kalış süreçlerinin başlangıcını oluşturan vize, yabancılara kısa süreli kalış veya transit hakkı tanıyan resmi bir belgedir. Vize muafiyeti ise belirli kriterleri karşılayan yabancıların bu belgeyi alma zorunluluğu olmadan ülkeye giriş yapmalarına olanak tanımaktadır. Giriş aşamasını takiben, yabancılara Türkiye’de yasal olarak kalma hakkı tanıyan oturma izinleri, yabancıların durumuna bağlı olarak kısa süreli, uzun süreli veya aile oturma izinleri gibi farklı türlere ayrılır ve belirli süreler için ülkedeki yasal statülerini güvence altına almaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016). Yasal oturma izni olmayan veya kamu düzeni için risk oluşturan yabancılar için sınır dışı etme ve idari gözaltı mekanizmaları devreye girmektedir. Sınır dışı etme, yasal prosedürler çerçevesinde mevzuatı ihlal eden yabancıların ülkeden çıkarılması sürecini ifade ederken, idari gözaltı emirleri ise kaçma riski taşıyan, sahte belge kullanan veya kamu düzenini tehdit eden kişiler için valilikler tarafından verilir ve bu kişilerin belirli merkezlerde tutulmasını sağlamaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016). Ancak, bu idari prosedürler yürütülürken, hem uluslararası mülteci hukukunun hem de YUKK’nın temel taşı olan geri göndermeme ilkesi en önemli unsur olmaya devam etmektedir. Bu ilke uyarınca, devletler, herhangi bir bireyi işkence veya diğer insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele biçimleriyle karşılaşma riski taşıdığı bir ülkeye zorla geri gönderme konusunda mutlak bir yasakla karşı karşıyadır (Ergüven ve Özturanlı, 2013; Hannikainen, 2006).

Göç yönetimi, yasal sınır geçişlerini düzenlemenin çok ötesine uzanır; uluslararası organize suçla bağlantılı göçmen kaçakçılığı ağlarıyla doğrudan bir mücadele gerektirmektedir. Mali ve yasadışı kazanç güdüsüyle hareket eden göçmen kaçakçılığı, resmi sınır kontrollerini atlayarak hem devlet sınırlarını hem de insani güvenliği olumsuz etkilemektedir (Birleşmiş Milletler, 2000; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016; Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi [UNODC], 2020). Bu yasadışı operasyonları etkisiz hale getirmek, devletleri geleneksel güvenlik politikalarının ötesine geçmeye zorlamaktadır. Bu suç türü ile mücadele, uluslararası iş birliği ve veriye dayalı izleme kapasitesinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır.

2.3. Sosyo-Kültürel Bütünleşme: Asimilasyon ve Uyum Arasındaki Kavramsal Sınırlar

Entegrasyon ve yerleşim, göçmenlerin ev sahibi toplulukların sosyo-ekonomik ve kültürel alanlarına aktif olarak katılırken yeni bir sosyal düzende yol almalarını gerektirmektedir. Bu geçişi yönlendirmek için, politika çerçeveleri ev sahibi toplumun istikrarı ile bireysel hakların korunması arasında bir denge kurmak durumundadır (Castles vd., 2014; İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2020). Önemli olan, aktif ve karşılıklı katılımı teşvik eden entegrasyon ile göçmenlerin kültürel kimliklerini kaybederek ev sahibi ülkenin özelliklerini tamamen özümstedikleri asimilasyon arasında keskin bir normatif sınır bulunması farkındalığıdır (Aydın, 2017; Castles vd., 2014). Gönüllü geri dönüş, yabancıların kendi iradesiyle bulunduğu ülkeden ayrılarak menşe ülkesine dönmesi sürecini ifade etmektedir (YUKK, 2013, md. 87). Bu süreç, hukuki güvence, bilgilendirme ve irade serbestisi ilkeleri çerçevesinde değerlendirilmelidir. Üçüncü ülkeye yerleştirme, koruma ihtiyacı bulunan kişilerin geçici veya kalıcı olarak başka bir ülkeye yönlendirilmesi ve yerleştirilmesini ifade etmektedir (UNHCR, 2020). Bu uygulama, özellikle uluslararası koruma rejiminde dayanışma ve yük paylaşımı açısından önemli bir araçtır. Uyum programları, göçmenlerin topluma adaptasyonunu desteklemek amacıyla eğitim, istihdam, sağlık ve sosyal yaşamı kapsayan program ve uygulamaları içermektedir (Aydın, 2017; Karataş, 2015; Yaylı & Aslan, 2023). Bu programlar, göçmenlerin yalnızca hizmetlere erişimini değil, aynı zamanda toplumsal bütünleşme ve birlikte yaşama kültürünün gelişmesini de hedeflemektedir.

3. Türk Göç Yönetiminin Hukuki Temelleri ve İdari Organizasyonu

Göç mevzuatının kapsamlı ve işlevsel yapısı, göçmenlerin temel kamu hizmetlerine erişimi, sosyal entegrasyon ve güvenliğe erişim konusunda etkin karar alma süreçlerine olanak sağlamaktadır. Mevzuatın kalitesi, devletin ulusal güvenliği ve kamu düzenini koruma kapasitesi ile uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmesi arasındaki hassas dengenin korunmasında da önemli bir rol oynamaktadır. Türkiye özelinde, göç mevzuatının doğru anlaşılması ve uygulanması, hem tarihsel deneyim hem de çağdaş kitlesel göç hareketleri karşısında yönetim kapasitesinin geliştirilmesinde temel bir unsurdur (İçduygu ve Aksel, 2013). Bu dinamikler ışığında göç yönetimi, yabancıların giriş ve çıkış süreçlerinin düzenlenmesinden, hak ve yükümlülüklerinin tanımlanmasına, uluslararası koruma rejimlerinin işleyişinden kurumsal koordinasyona kadar geniş bir alanı kapsayan stratejik bir zorunluluktur. Türkiye'nin yasal çerçevesinin temelinde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu bulunmaktadır. Yabancıların statüsünü ve korunma mekanizmalarını kapsamlı bir şekilde tanımlayan bu kanun, geçmişin parçalı ve güvenlik odaklı yapısından daha sistematik ve kurumsallaşmış bir göç yönetimi modeline geçişin temelini oluşturması açısından önemlidir (T.C. Resmi Gazete, 2013, 2016; T.C. Resmi Gazete, 2014). Ancak Türkiye'deki göç mevzuatının sadece teknik bir metin olmayıp, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ulus-devlet inşası, toplumsal homojenleşme ve güvenlik paradigmalarını yansıtan tarihsel bir kurumsal alanın ürünü olduğu ileri sürülebilir (İçduygu ve Aksel, 2013; Oran, 2002; T.C. Resmi Gazete, 1934).

Türkiye'de göç mevzuatının tarihsel gelişimi, devletin göçe bakış açısının dönüşümünü ve nüfus politikalarındaki değişiklikleri yansıtmaktadır. Erken Cumhuriyet döneminde göç politikaları homojen bir ulusal kimlik yaratma hedefi doğrultusunda şekillenmiştir. Bu dönemde kabul edilen 1934 tarihli İskân Kanunu (2510 Sayılı Kanun), Türk ve Müslüman nüfusun Balkanlar ve Kafkaslardan yeniden yerleştirilmesini amaçlamış ve göçü “nüfus mühendisliği” aracı olarak kullanmıştır (İçduygu ve Aksel, 2013; Oran, 2002; T.C. Resmi Gazete, 1934). 1950'li yıllara gelindiğinde ise Pasaport Kanunu (5682 Sayılı Kanun) ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun (5683 Sayılı Kanun) ile yabancıların hareketliliği daha somut bir hukuki temele oturtulmuştur (T.C. Resmi Gazete, 1950). 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olmak uluslararası koruma açısından bir dönüm noktası olsa da, korunan coğrafi sınırlama bu yükümlülüklerin kapsamını bir ölçüde kısıtlamıştır (Örselli ve Babahanoğlu, 2016).

1990'lı yıllar ise bölgesel krizler nedeniyle kitlesel göçlerin yoğunlaştığı, Türkiye'nin transit/varış ülkesi rolünün ön plana çıktığı bir dönemi yansıtmaktadır. Bu süreçte mülteci ve sığınmacı statülerini tanımlayan ilk kapsamlı idari düzenleme olan 1994 İltica ve Barınma Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir (IOM, 2019; T.C. Resmi Gazete, 1994). 2000'li yıllarda AB'ye katılım süreci, göç yönetiminin modernizasyonunu gerektirmiş ve 2013 yılında YUKK'nın kabul edilmesiyle tüm göç yönetimi tek bir yasal çerçeve altında birleştirilerek kurumsal yapı yeniden düzenlenmiştir (T.C. Resmi Gazete, 2013).

Tüm bu gelişmelerin yanı sıra Türkiye'de göç yönetiminin kurumsallaşma süreci de hukuki dönüşüm kadar önemli bir konunun temelini oluşturması açısından dikkat çekicidir. 1990'lı yıllara kadar göç yönetimi büyük ölçüde Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlıydı ve güvenliğin yanı sıra kamu düzenine odaklanan parçalı bir yapı içinde yürütülüyordu (IOM, 2019). Ancak 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile yeni bir dönem başladı. Bu süreçte kurulan ve daha sonra Göç İdaresi Başkanlığı adını alan yapı, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatlarıyla göç süreçlerinin daha uzmanlaşmış ve merkezi bir mekanizma ile yürütülmesini sağlamayı hedefliyordu (Örselli ve Babahanoğlu, 2016; UNHCR, 2020; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016; İçduygu ve Aksel, 2013). Kurumsallaşmanın kapsamı sadece idari örgütlenmeyle sınırlı kalmamış; eğitim, sağlık ve istihdam gibi alanlarda geliştirilen politikalar aracılığıyla göçmenlerin sosyal entegrasyonuna yönelik çok boyutlu bir dönüşüme tabi olmuştur (UNESCO, 2021).

Türkiye'nin göç politikalarının şekillenmesinde çeşitli ideolojik, kurumsal ve dış politika odaklı faktörlerin belirleyici olduğunu belirtmek önemlidir. Başlangıçta, ulus devlet inşası ve homojenleştirme hedefleri doğrultusunda Yerleşim Kanunu ile şekillenen nüfus politikaları (İçduygu ve Aksel, 2013; Oran, 2002), zaman içinde farklı dinamiklerle şekillenmiştir. 2011'den sonra Suriyelilere uygulanan “açık kapı” politikası ve “Ensar-Muhacir” söylemi insani koruma açısından işlevsel olsa da, uzun vadede istihdam ve sosyal entegrasyon gibi alanlarda yapısal sorunlara yol açmıştır (Castles ve Miller, 2009; Lüleci Sula ve Sula, 2021; Yaylı ve Güneş, 2024). Bu süreçteki bir diğer itici güç olan Avrupa Birliği ile uyum çabaları, uluslararası norm ve standartlara uygun olarak göç yönetimi için daha kurumsal ve merkezi bir yapı oluşturmada itici güç haline gelmiştir (MEDAM, 2021). Sonuç olarak, Türkiye'deki

göç mevzuatının gelişimi sadece yasal düzenlemelerin kronolojisi değildir. Bu süreç, devletin nüfus anlayışındaki dönüşümü, güvenlik algısındaki değişimi ve kitlesel göç hareketlerine yanıt olarak geliştirilen kurumsal refleksleri yansıtan tarihsel bir bütünleşmeyi temsil etmektedir.

4. Bölgesel ve Küresel Göç Politikaları: Kaynak ve Hedef Ülke Dinamikleri

Türkiye’de göçün nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin kapsamlı ve sürdürülebilir bir kamu yönetimi yaklaşımı geliştirebilmek, yalnızca göç alan ülkenin iç hukuki düzenlemeleri, kurumsal kapasitesi ve idari araçlarıyla sınırlı bir analiz çerçevesiyle mümkün değildir. Aksine, göç veren ülkelerdeki siyasal, ekonomik ve güvenlik temelli kriz dinamiklerinin yanı sıra, göçmenlerin yöneldiği bölgesel ve küresel hedef ülkelerin kabul, koruma, entegrasyon ve sınır yönetimi politikalarının birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda çağdaş göç yönetimi, ulusal sınırlar içerisinde şekillenen dar bir kamu politikası alanı olmaktan ziyade, çok aktörlü ve çok düzeyli bir yönetim süreci olarak ele alınmalıdır (Betts ve Collier, 2017; Castles, de Haas ve Miller, 2020; Öcal, 2022).

Suriye, Irak, Afganistan ve Pakistan’daki son göç hareketleri, küresel zorunlu göç unsurlarını belirleyen yapısal mekanizmaları doğrudan ortaya koymaktadır. Bu bölgelerdeki derinleşen siyasi felç, silahlı çatışmalar, çöken devlet yapıları ve süregelen güvenlik boşlukları, bölgesel göçlerin başlıca itici güçleri olarak işlev görmektedir. Daha da önemlisi, bu devletler sadece menşe noktaları olmanın çok ötesinde faaliyet göstermekte, bölgesel göç rejimlerinin sürekli olarak yeniden şekillendirildiği ve yeniden üretildiği hayati jeopolitik alanlar olarak hizmet vermektedirler. Örneğin Pakistan’ın konumu bu karmaşıklığı göstermektedir. Hem Afgan nüfusu için büyük bir sığınak hem de düzensiz göçü ve zorunlu geri gönderme protokollerini düzenleyen bir geçiş koridoru olarak aynı anda işlev görmektedir (IOM, 2022; UNHCR, 2021). Afganistan ve Pakistan birlikte değerlendirildiğinde ise göçün çok yönlü, aşamalı ve bölgesel olarak birbirine bağlı bir süreç olduğu daha açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Afganistan’da uzun yıllardır devam eden çatışmalar, siyasal istikrarsızlık ve özellikle 2021 sonrası rejim değişikliği, kitlesel zorunlu göç hareketlerini yeniden hızlandırmıştır. Bu süreçte Pakistan ve İran gibi komşu ülkeler, Afgan göçmenler için başlıca koruma alanları hâline gelmiştir. Ancak özellikle Pakistan’da son yıllarda uygulanan geri gönderme politikaları ve düzensiz göçmenlere yönelik daha sınırlayıcı yaklaşımlar, bölgesel göç rejiminin ne kadar kırılğan olduğunu göstermektedir. Bu durum, Türkiye açısından Afgan göçünü yalnızca kaynak ülkenin iç koşulları üzerinden değerlendirilmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte ara ülkelerdeki politika değişimleri ve bölgesel hareketlilik dinamikleri üzerinden de değerlendirme zorunluluğunu doğurduğu gözden kaçırılmamalıdır (IOM, 2022; UNHCR, 2021).

Irak’taki yerinden edilme süreci, zorunlu hareketliliğin sistemik devlet başarısızlığı ve kronik güvenlik boşluklarıyla ne kadar yakından bağlantılı olduğunu vurgulamaktadır. 1980’lerden bu yana on yıllarca süren savaşlar, yabancı askeri müdahaleler ve yoğun mezhep çatışmaları, yapısal istikrarsızlığı kurumsallaştırmış ve bölge genelinde milyonlarca insanı yerinden etmiştir. Irak göç akışları, akut, geçici acil durumlara verilen ani bir tepkiden çok daha fazlasını temsil etmektedir; uzun süreli kurumsal kırılğanlığın ve nesiller arası koruma eksikliklerinin doğrudan bir yan ürünü olarak işlev görmektedir. Türkiye için Irak göçünü ele almak, idari bir dönüşüm gerektirmektedir. Bu durum, politika yapıcılarını kısa vadeli, reaktif kriz yönetimi mekanizmalarını atlayarak, kalıcı, orta ve uzun vadeli entegrasyon ve yapısal koruma modellerini tercih etmeye zorlamaktadır (IOM, 2019; UNHCR, 2015; Yemen vd., 2017).

2011 sonrası Suriye iç savaşından kaynaklanan kitlesel yerinden edilme, modern çağın belirleyici insani krizini temsil etmekte ve küresel ölçekte kamu politikası temellerini yeniden şekillendirmektedir. Ön cephe ülkeleri, özellikle Türkiye, Lübnan ve Ürdün, başlangıçta koşulsuz açık kapı protokolleriyle ilk göç akınlarını kabul etmişlerdir. Ancak zamanla, uzun süreli ev sahipliğinin getirdiği mali yük, yerel altyapı eksiklikleri ve sosyal uyumda yaşanan sürüşmeler, idari bir yönelimi son derece kısıtlayıcı, düzenleyici çerçevelere doğru zorlamıştır. Türkiye’nin geçici koruma rejimi çerçevesinde milyonlarca Suriyeliye ev sahipliği yapması, ülkeyi yalnızca bir hedef ülke olmaktan çıkararak küresel göç yönetiminde merkezi aktörlerden biri hâline getirmiştir (IOM, 2022; UNHCR, 2023).

Türkiye’nin idari yaklaşımından keskin bir şekilde ayrılan Avrupa Birliği üye devletleri, Avrupa Birliği ülkeleri ise özellikle 2015 sonrası yoğunlaşan göç hareketleri karşısında ortak sığınma politikaları ve sınır yönetimi mekanizmalarını güçlendirme yoluna gitmiştir. Almanya, İsveç ve Hollanda gibi ülkeler

görece daha kapsayıcı kabul politikaları geliştirirken, Avrupa genelinde göç yönetiminin giderek daha fazla güvenlik, sınır kontrolü ve düzensiz göçün sınırlandırılması ekseninde şekillendiği görülmektedir. Bu durum, göçün insani bir mesele olmasının yanında siyasal, güvenlik ve toplumsal boyutları bulunan bir politika alanı olarak ele alındığını göstermektedir (Betts ve Collier, 2017; IOM, 2022). Daha da önemlisi, son derece sesli bir hak temelli söylemi sürdürmelerine rağmen, AB devletleri kendilerini gelen yerinden edilme dalgalarından izole etmek için Türkiye'yi sistematik olarak stratejik bir kontrol tamponu olarak kullanmışlardır. Sonuç olarak Irak, Afganistan, Suriye ve Pakistan örnekleri birlikte değerlendirildiğinde, zorunlu göç hareketlerinin tek bir nedene indirgenemeyecek kadar karmaşık olduğu görülmektedir. Bu hareketlilikler; siyasal kırılganlık, ekonomik çöküntü, güvenlik boşlukları ve insani krizlerin iç içe geçtiği çok boyutlu süreçlerin ürünüdür. Dolayısıyla Türkiye'de göçün nasıl yönetilmesi gerektiği sorusu, ulusal politika araçları ile birlikte, kaynak ülkelerdeki kriz dinamiklerini, geçiş ülkelerindeki uygulamaları ve uluslararası göç rejiminin yapısal özelliklerini birlikte analiz eden kapsamlı bir kamu yönetimi perspektifiyle ele alınmalıdır. Bu noktada birkaç temel unsur üzerinden ülkelerin deneyimlerine yer vermek yerinde olacaktır.

4.1. İşgücü Piyasası, Sosyal Haklar ve Kamu Hizmetlerine Erişim Uygulamaları

Avrupa göç tarihi, acil ekonomik taleplerin sosyopolitik iç kaygılarla sürekli olarak çatıştığı kalıcı bir idari gerilimi vurgulamaktadır. 1950'lerden sonra Birleşik Krallık, Fransa, Almanya ve İtalya'daki ekonomik genişlemeler, büyümeyi sürdürmek için büyük ölçüde yabancı işgücü alım girişimlerine dayandığı bilinmektedir. Ancak bu ekonomik bağımlılık, 1973-1974 petrol şoklarının ardından ani bir kurumsal hesaplaşmayla karşı karşıya kalmış ve devletleri kısıtlayıcı sınır kontrolleri lehine işgücü göç kanallarını ortadan kaldırmaya zorlamıştır. 2000'li yıllarda düzensiz göçteki artış, bu ülkelerdeki göç politikalarının daha denetleyici, seçici ve güvenlik odaklı bir çerçeveye doğru kaymasına yol açmıştır (Castles ve Miller, 2009). Ayrıca, Avrupa Birliği içinde bile göçmen ve mültecilerin kabulüne yönelik politikaların homojen olmadığı gözlemlenmektedir. Almanya ve İsveç gibi ülkeler Suriyeliler için daha kapsayıcı kabul politikaları geliştirirken, Polonya ve Macaristan gibi ülkeler daha kısıtlayıcı ve dışlayıcı yaklaşımlar benimsenmiştir. Bu durum, göç yönetiminin siyasi kültür, ulusal kimlik ve kamuoyu algısıyla da şekillendiğini göstermesi açısından önemlidir.

Göçmenleri kabul eden ülkelerde, sosyal tepkinin en belirgin olduğu alanlardan biri de ekonomik ve kamu hizmetleri sektörüdür. Kira fiyatlarındaki artışlar, işsizlik oranlarına ilişkin algılar, düşük ücretli istihdam modelleri ve kamu hizmetleri üzerindeki baskı, yerel halkın göçmenlere karşı tepkisini artıran başlıca faktörler arasındadır. Zetter ve Ruauadel'e (2014) göre, mültecilerin düşük ücretli ve güvencesiz işlerde işgücü piyasasına entegrasyonu, işgücü piyasasının yanında yerel refah rejiminde ve sosyal meşruiyet alanında da gerilim yaratmaktadır. Bu nedenle, uluslararası deneyimler, göç politikalarının sınır geçişleri ve yasal statünün belirlenmesiyle sınırlı kalamayacağını, konut, istihdam, ücret dengesi ve kamu hizmetlerinin kapasitesiyle birlikte tasarlanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Uluslararası literatür, bu çerçevede özellikle hak temelli ve koruma odaklı politika tasarımının önemini vurgulamaktadır. Zetter ve Ruauadel (2014), devletlerin mülteci ve göçmen politikalarını tutarlı koruma standartları etrafında şekillendirmelerini, güvenlik güçleri ve kamu personeli arasında ilgili mevzuat konusunda farkındalığı artırmalarını, sivil toplum kuruluşlarını desteklemelerini ve kamuoyunu insan hakları ekseninde bilgilendirmelerini gerekli görmektedir.

Rutin idari tahminlerin ötesinde, Suriye'deki yerinden edilme krizine ilişkin uluslararası değerlendirmeler, uzun vadeli, çok aktörlü stratejik planlamanın önemine dikkat çekmektedir. Dahi (2014), çatışmaların sona ermesinden sonra bile, yerinden edilmiş nüfusun on yıllarca ev sahibi bölgelerde kalma olasılığının yüksek olduğunu, bunun da kısa vadeli acil durum müdahalelerini geçersiz kıldığını ve egemen devletler, STK'lar ve küresel kuruluşlar arasında derin yapısal ağlar gerektirdiğini belirtmektedir. Dünya Bankası, IMF ve UNHCR gibi çok taraflı kuruluşların operasyonel gündemleri, ulusal göç çerçevelerini olumsuz etkilemek yerine, onlarla aktif olarak uyumlu olmalıdır. Bu kurumsal işbirliği, Türkiye'nin kendi uzun vadeli entegrasyon zorluklarıyla başa çıkarken hayati bir politika dersi sunmaktadır. Öyle ki kitlesel göç hareketlerini yalnızca acil bir insani yardım sorunu olarak değil, aynı zamanda orta ve uzun vadeli kamu yönetimi planlamasının bir parçası olarak ele alma ihtiyacının varlığı gayet açıktır.

Türkiye de dâhil olmak üzere ulusal ve uluslararası aktörleri içeren göç yönetimine ilişkin uluslararası uygulamalar arasında, sosyal entegrasyonu ve istihdamı birlikte tasarlayan programlar önemli bir yere sahiptir. Örneğin, Danimarka Mülteci Konseyi'nin Irak'ta yürüttüğü bir çıraklık projesi, Suriyeliler ve yerel halk arasında dengeli bir katılım sağlamayı amaçlıyordu. Esasen, iki grup arasında destek oranlarının paylaşılmasının amacı, hem ekonomik rekabeti azaltmak hem de insan onuruna uygun çalışma koşullarını iyileştirmektir (Sood ve Seferis, 2014). Bu örnek, ev sahibi topluluğu dışlamayan, aksine aynı politika tasarımı içinde hem yerel halkı hem de göçmenleri birlikte ele alan programların daha sürdürülebilir sonuçlar üretebileceğini göstermektedir. Öte yandan, bu ülkelerde kamplara ve uydu kentlere dayalı mekânsal kısıtlama politikalarının uzun vadede yeni sorunlara yol açabileceği söylenebilir (Yaylı ve Ökde, 2019). Phillips ve Starup (2014), mültecileri izole kamplara veya belirlenmiş yerleşim yerlerine hapseden sınırlama stratejilerinin, ekonomik baskılar, organik hareketlilik ihtiyaçları ve bireysel geçim stratejileri nedeniyle sürekli olarak başarısız olduğunu savunmaktadır. Türkiye'nin kendi yer değiştirme süreci bunu doğrulamaktadır. Çünkü başlangıçta sıkı bir kamp sistemi altında yönetilen Suriyeli nüfus, hızla metropol merkezlerine dağılmış veya Avrupa'ya doğru hareket etmiştir. Dolayısıyla mekânsal kontrolün tek başına etkin bir göç yönetimi modeli üretmediği; aksine kayıt dışılık ve ikincil göç riskini artırabildiği anlaşılmaktadır. Yerel entegrasyonu reddeden ya da sınırlayan politikalar da karşılaştırmalı açıdan dikkat çekicidir. Libya'nın 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni imzalamamış olması ve UNHCR ile kurumsal iş birliğinin sınırlı kalması, onu daha çok transit ülke konumuna itmiştir. Benzer şekilde Ürdün'ün UNHCR ile yaptığı düzenlemelerde geri göndermeme ve üçüncü ülkeye yerleştirme ilkelerine yer vermesine rağmen yerel entegrasyonu kalıcı çözüm olarak benimsememesi, koruma rejiminin sınırlarını göstermektedir (Phillips ve Starup, 2014). Bu örnekler, geçici koruma rejimlerinin kısa vadede işlevsel görünse de uzun vadede toplumsal uyum ve kurumsal kapsayıcılık bakımından yetersiz kalabileceğini göstermektedir. Sınır kapatma stratejileri de aynı politika çıkmazlarını yaratmaktadır. İsrail, Suriye krizi sırasında sınırlarını yoğun bir şekilde güçlendirmiş olsa da, katı dışlamayı, büyük ölçüde kısıtlanmış tıbbi müdahaleleri ve yerel insani yardımı birleştiren hibrit modeli (Al-Kilani, 2014), izoleye dayalı sınır politikalarının dengeli, işlevsel ve kapsamlı göç yönetiminin yerini tutamayacağını nihayetinde doğrulamıştır.

4.2. Ayırmıcılıkla Mücadele ve Çok Taraflı Uluslararası İşbirliği

İnsan ticareti ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele alanında geliştirilen kurumsal modeller de dikkate değerdir. Kuveyt, Fiji ve Nijerya gibi ülkelerde bu alana özgü kurumsal birimler kurulurken, Marshall Adaları, Jamaika ve Belize gibi örneklerde çok aktörlü ulusal görev güçleri oluşturulmuştur. Almanya'da Federal Ceza Polisi Ofisi'nin düzenli ulusal durum raporları yayımlaması, Şili'de sektörlerarası çalışma gruplarının kurulması ve Portekiz'de İnsan Ticareti Gözlemevi'nin faaliyet göstermesi, veriye dayalı izleme kapasitesinin önemini göstermektedir (Arino, Paz, ve Lobos, 2024). Ayrıca Ekvator-Guatemala ve Brezilya-Portekiz gibi ikili iş birliği örnekleri ile Bali Süreci gibi çok taraflı mekanizmalar, sınır aşan suç ağlarıyla mücadelede uluslararası koordinasyonun zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır.

İşgücü göçü ve göçmen emeğinin korunması alanında da önemli iyi uygulamalar bulunmaktadır. İrlanda'nın kritik beceriler istihdam izni, Kanada'nın vasıflı işçi programları ve çeşitli bölgesel emek anlaşmaları, göçün yalnızca bir güvenlik meselesi olmaktan çıkıp ekonomik politika ile doğrudan bağlantılı bir alan olduğunu göstermektedir. Bunun yanında etik işe alım ilkeleri, ana dilde sözleşme yapılması, aracı ücretlerinin kaldırılması ve adil çalışma koşullarının sağlanması gibi uygulamalar, göçmen emeğinin sömürülmesini önlemeye yönelik somut araçlar sunmaktadır. Kamboçya, Sri Lanka, Tayland ve Arnavutluk gibi örnekler, işgücü piyasasına ilişkin düzenlemelerin göçmenlerin haklarını korumada belirleyici rol oynadığını göstermektedir (Arino vd., 2024). Göçmenlerin sağlık ve eğitim hizmetlerine erişimi konusunda geliştirilen uygulamalar da karşılaştırmalı açıdan önemlidir. Uruguay'ın göçmenlerin sağlık ve eğitim hizmetlerine erişiminde devlet engellerini azaltan mevzuatı, Portekiz'in temel sağlık düzenlemelerini tüm göçmenleri kapsayacak biçimde genişletmesi ve Brezilya ile Şili'nin göçmen çocukların eğitim sistemine erişimini kolaylaştıran politikaları, sosyal hakların göçmen statüsünden bağımsız olarak da ele alınabileceğini göstermektedir (Arino vd., 2014). Bu tür örnekler, Türkiye açısından özellikle eğitim, sağlık ve çocuk koruma politikalarının vatandaşlık ya da geçici statü merkezli değil, insan odaklı hizmet erişimi ekseninde geliştirilmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Ayrımcılıkla mücadele ve sosyal entegrasyon konusunda uluslararası deneyimler arasında, Yeşil Burun Adaları, Kosta Rika, Arnavutluk ve Meksika gibi ülkeler yabancı düşmanlığıyla mücadele etmek için kurumsal yapılar geliştirirken, Portekiz, Moldova ve İspanya sosyal içermeyi desteklemek için entegrasyon merkezlerini tercih etmiştir (Arino vd., 2024). Buna ek olarak, toplumsal cinsiyet eşitliği stratejileri, göçmen kadınların savunmasız gruplardan biri sayılması yerine, aktif ekonomik aktörler olarak ele alınmasını sağlamayı amaçlayan politikalarla.

Veri toplama, kurumsal izleme ve politika tutarlılığı bakımından Portekiz'in Göç Gözlemevi ve Uganda'nın Ulusal Göç Koordinasyon Mekanizması gibi örnekler özellikle dikkat çekmektedir. Bu yapılar, göç yönetiminin günlük tepkilerle değil; düzenli veri üretimi, kurumsal istişare ve yatay koordinasyonla yürütülmesi gerektiğini göstermektedir (Arino vd., 2024). Lesotho, Jamaika, Kenya, Nijerya, Karadağ, Brezilya ve Moğolistan gibi ülkelerde sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin ve özel sektörün sürece kurumsal biçimde dâhil edilmesi de göç yönetişiminin yalnızca devlet merkezli bir modelle sürdürülemeyeceğini ortaya koymaktadır. Bu açıdan Türkiye'de son yıllarda güçlenen merkezleşme eğiliminin, uluslararası örneklerde öne çıkan çok aktörlü yönetişim arayışlarıyla karşılaştırmalı olarak yeniden düşünülmesi gerekmektedir.

Pakistan, İran ve Afganistan için geri dönüş ve yeniden entegrasyonda kaydedilen ilerleme, yukarıda belirtilen politikaların yeniden değerlendirilmesini gerektirmektedir (Khan 2014). Sürdürülebilir geri dönüş, garantili güvenlik, barınma ve ekonomik fırsatlar gerektirirken, İran'da görüldüğü gibi dışlayıcı politikalarla başvurmak, göç yönetiminin koruma boyutunu zayıflatmaktadır (Kuschminder, Siegel ve Majidi, 2014). Toplu olarak, bu örnekler etkili yönetimin hak temelli koruma, kanıta dayalı politikalar ve kurumsal koordinasyona dayandığını göstermektedir (Geller ve Latek, 2014). Bu noktada, hem varış noktası, hem transit noktası, hem de kaynak ülke işlevi gören Türkiye için tüm ülke deneyimleri anlam kazanır.

Bu uluslararası karşılaştırmalı çerçeve, Türkiye'de göç yönetimine ilişkin akademik literatürün sistematik biçimde incelenmesini daha da anlamlı kılmaktadır. Çünkü uluslararası deneyimler, göç yönetiminin tek boyutlu bir kamu politikası alanı olmadığını; aksine güvenlik, insan hakları, işgücü piyasası, sosyal politika, yerel yönetimler ve uluslararası iş birliği gibi çok sayıda bileşenin kesişiminde şekillenen karmaşık bir yönetişim alanı olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu çok boyutlu yaklaşımın her ülkede farklı tarihsel, kurumsal ve siyasal bağlamlar içinde somutlaştığı da açıktır. Bu nedenle göç yönetimine ilişkin politika transferinin mekanik biçimde değil, ülkeye özgü koşullar dikkate alınarak yapılması gerekmektedir.

5. Araştırma Metodolojisi ve Süreci

Bu çalışma, 2015 yılından bu yana Türkiye'deki göç yönetimi üzerine akademik literatürü sistematik olarak incelemek amacıyla nitel bir araştırma modeli kullanılarak tasarlanmıştır. Nitel araştırma yaklaşımı, sosyal olguların bağlamsal ve yorumlayıcı doğasını anlamayı mümkün kıldığı için çalışmanın amacına uygun bir yöntem olarak seçilmiştir. Veri toplama tekniği olarak, hedeflenen olgu hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin bütünsel bir analizini sağlayan belge analizi yöntemi benimsenmiştir (Yıldırım ve Şimşek, 2018). Buna göre, erişilebilirlik ve tematik bütünlük kriterlerini karşılayan 2015 sonrası dönemde kamu yönetimi, göç politikaları ve entegrasyon alanlarında yayınlanmış toplam N=84 akademik çalışma analize dahil edilmiştir. Verilerin çözümlenmesinde, metinlerdeki anlam örüntülerini ve tekrar eden temaları ortaya çıkarmayı amaçlayan nitel içerik analizi yaklaşımı kullanılmıştır (Krippendorff, 2018). Analiz süreci; sorun ve çözüm ifadelerinin belirlendiği açık kodlama, benzer kodların tematik başlıklar altında toplandığı eksen kodlama ve bulguların üst düzey analitik kategorilerde bütünleştirildiği seçici kodlama aşamalarından oluşmaktadır (Strauss ve Corbin, 1998). Elde edilen nitel veriler, literatürdeki eğilimleri daha somut ortaya koyabilmek adına nicelleştirilerek frekans (f) ve yüzde (%) dağılımları ile desteklenmiş ve böylece yorumlayıcı bulgular ölçülebilir bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Çalışmanın bilimsel niteliğini korumak için güvenilirliği (tutarlılığı) tesis etmek amacıyla kodlama protokolü sistematik bir biçimde yürütülmüş, kodlama aşamaları arasında yapısal bir tutarlılık gözetilmiştir (Strauss ve Corbin, 1998; Yıldırım ve Şimşek, 2018). Araştırma sürecinin şeffaf raporlanması ve analiz adımlarının ayrıntılı sunumu, çalışmanın denetlenebilirliğini ve tekrar edilebilirliğini güçlendirmeyi hedeflemiştir.

6. Bulgular ve Analiz

Bu bölüm, nitel içerik analizi çerçevesinde oluşturulan temalar temelinde, 2015 yılından bu yana Türkiye’de göç yönetimine odaklanan toplam 84 akademik çalışmanın bulgularını sistematik olarak incelemektedir. Bulgular, çalışmalarda ele alınan göçmen grupları, literatürde vurgulanan temel sorun alanları ve önerilen çözümler bağlamında ayrı ayrı değerlendirilmekte ve tablolarla desteklenmektedir.

6.1. Literatürde Göçmen Gruplarının Yoğunlaşması: ‘Vaka Odaklı’ Analiz

İncelenen akademik çalışmalarda ilk adım olarak, hangi vakalara odaklanıldığını analiz edilmiştir. Göçmen gruplarına göre dağılımı yüzde olarak sunmak için Tablo 1 hazırlanmıştır. İlgili tabloda gösterildiği gibi, incelenen çalışmaların yarısından fazlası (%57,1) Suriyeli göçmenlere odaklanmıştır. Bu bulgu, Türkiye’de göç literatürünün büyük ölçüde 2011 sonrası Suriye krizi ekseninde şekillendiğini ve belirli bir göç grubuna odaklanan kriz-temelli bir araştırma eğilimi taşıdığını ortaya koymaktadır.

Tablo 1: Göçmen Gruplarına Göre Çalışmaların Dağılımı

Göçmen Grubu	Frekans (f)	Yüzde (%)
Suriyeli	48	57,1
Genel	18	21,4
Afgan	10	11,9
Iraklı	8	9,5
Toplam	84	100

Tablo 1’de sunulan bulgular, özellikle Afgan (%11,9) ve Iraklı(%9,5) göçmenler üzerine yapılan çalışmaların daha sınırlı sayıda olması, literatürde göç deneyimlerinin dengesiz bir şekilde temsil edildiğini göstermektedir. Bu durum, Türkiye’deki göç yönetiminin çok yönlü doğasına rağmen, akademik çıktıların belirli vaka çalışmalarına odaklanma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Ayrıca, “genel” başlığı altında gruplandırılan çalışmaların oranı (%21,4) literatürde belirli bir kavramsal ve bütünsel analiz düzeyini yansıtırken, toplam verilerdeki sınırlı payları, göç yönetiminin bütünsel analizlerinin henüz yeterince gelişmediğini göstermesi açısından önemlidir.

6.2. Göç Yönetiminde Temel Sorun Alanlarının Frekans Dağılımı

İncelenen çalışmalarda göç konusuna odaklanan vakaların yanı sıra, çeşitli başlıklar altında sorun alanları olarak öne çıkan konular bulunmaktadır.

Tablo 2: Temel Sorun Alanlarının Dağılımı

Sorun Alanı	Frekans (f)	Yüzde (%)
Koordinasyon	61	72,6
Entegrasyon	58	69,0
Yerel Yönetimler	46	54,8
Ekonomi	44	52,4
Sosyal Alanlar	42	50

Tablo 2’de gösterildiği gibi, Türk göç yönetimi üzerine yapılan akademik literatür, ağırlıklı olarak iki ciddi sistemik darboğazı vurgulamaktadır. Bunlar, kronik kurumsal koordinasyon eksikliği (%72,6) ve köklü entegrasyon zorluklarıdır (%69,0). Bireysel çalışmalar sıklıkla birden fazla kesişen konuyu kodladığı için, toplam örneklem (N=84), yüzde hesaplamaları için katı bir payda olmaktan ziyade, münhasır olmayan bir temel olarak hizmet vermektedir. Bu özel dağılım, idari bir sürtüşmeyi vurgulamaktadır ki, alanda kamu ve sivil aktörlerin çoğalmasına rağmen, tutarlı, kapsamlı bir koordinasyon mekanizması belirgin bir şekilde eksiktir. Benzer şekilde, yerel yönetim kapasitesine yönelik sorunların yüksek frekansa sahip olması (%54,8), göçün uygulamadaki ve mali ağırlıklarının ulusal altı yönetimlere doğru kaydığını ve mevcut belediye yapılarının bu yükün altından kalkmakta yetersiz kaldığını doğrulamaktadır. Bu noktada etkili göç yönetimi, yerelleştirilmiş bürokratik kapasiteyi yapısal olarak güçlendirmek için kesinlikle merkezileştirilmiş yukarıdan aşağıya planlamadan ayrılmayı gerektirmektedir

Dahası, belirlenen ekonomik etkilerin (%52,4) daha geniş sosyal boyutlarla (%50,0) karşılaştırılması, insan hareketliliğinin rutin yasal veya bürokratik düzenlemelerin çok ötesine uzandığını ortaya koymaktadır. Bunun yerine, yerel işgücü dinamiklerini, kamu hizmeti sunum modellerini ve toplumsal uyumu aynı anda bozan çok boyutlu bir yapısal dönüşümü tetiklemektedir. Azalan sosyal kabul, artan kutuplaşma ve yerel sürtüşmeye yapılan belirgin vurgu, siyasi ve sosyal meşruiyet ölçütlerinin kamu entegrasyon politikalarının başarısını giderek daha fazla belirlediğini göstermektedir. Özetle, literatür kurumsal tasarım, sosyal uyum ve belediye sınırları genelinde bu örtüşen kırılğanlıkları kapsamlı bir şekilde belgelendirirken, mevcut akademik söylem bu dinamikleri sistemik karşılıklı bağımlılıklarını izlemek yerine parçalı, izole bir şekilde ele almaktadır.

6.3. Kuralcı Sınırlamalar: Literatürdeki Politika Önerilerinin Bir Değerlendirmesi

İncelenen çalışmalarda sunulan çözüm önerilerine yönelik elde edilen veriler Tablo 3’te gösterilmiştir. Kategorik olarak yönetim, entegrasyon, yerel yönetimler, veri yönetimi, öneri bulunmaması gibi konu başlıklarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlar arasında en önemlilerinden biri somut politika önerilerinin belirgin bir şekilde yokluğu durumudur. Bireysel çalışmalar sıklıkla örtüşen öneriler sunmaktadır ve bu sebeple toplam örneklem (N=84) yüzde dağılımlarında katı bir şekilde uygulanmamıştır.

Tablo 3: Politika Önerilerinin Dağılımı

Öneri Kategorisi	Frekans (f)	Yüzde (%)
Yönetişim	60	71,4
Entegrasyon	55	65,5
Yerel Yönetimler	51	60,7
Veri Yönetimi	37	44,0
Önerilerin Bulunmaması Durumu	28	33,3

Tablo 3’ten elde edilen ampirik bulgular, çok aktörlü yönetişimi (%71,4), yapısal entegrasyon politikalarını (%65,5) ve yerel yönetimlerin idari olarak güçlendirilmesini (%60,7) önceliklendiren belirgin bir akademik yoğunlaşmanın altını çizmektedir. Bu dağılım, iç göç literatüründe çok düzeyli, işbirlikçi yönetim çerçevelerine doğru kavramsal bir paradigma değişimine işaret etmektedir. Bununla birlikte, bu öneriler çoğunlukla soyut, norm odaklı bir düzlemde işlemektedir. İncelenen çalışmalar sıklıkla kurumsal idealleri savunurken, idari uygulama için gerekli olan kesin düzenleyici araçları veya yasal uygulama mekanizmalarını tasarlamakta yetersiz kalmaktadır. Bu kanıta dayalı politika boşluğu, veri odaklı karar alma ve stratejik planlamaya verilen düşük öncelikte (%44,0) özellikle belirginleşmekte ve ampirik politika formülasyonunun ciddi şekilde kısıtlı kaldığını doğrulamaktadır. Aynı derecede teşhis edici olan, analiz edilen çalışmaların %33,3’ünün tamamen uygulanabilir politika reçetelerinden yoksun olmasıdır. Bu eksiklik, bu çalışmanın temel tezini doğrudan doğrulamaktadır. Öyle ki akademik literatür göç yönetimiyle ilgili sorun alanlarının sağlam ve ayrıntılı tanınan haritalarını sunarken, bu içgörülerini uygulanabilir politika tasarımlarına dönüştürme konusunda ciddi bir eksiklik ortaya koymaktadır.

7. Türkiye’nin Göç Yönetiminde Yapısal Zorluklar ve Yönetişim İhtiyacı

7.1. Göç Planlamasında Paradigma Değişimleri: Acil Durum Yönetiminden Yapısal Gerçekliğe

Bu çalışmada elde edilen bulgular, Türkiye’de göç yönetimine ilişkin akademik literatürde öne çıkan temel eğilimlerle büyük ölçüde örtüşmektedir. Özellikle kurumsal koordinasyon eksikliği (%72,6) ve entegrasyon sorunlarının (%69,0) en yüksek frekansa sahip olması, göç yönetiminin çok aktörlü yapısına rağmen etkin bir yönetim modelinin henüz kurumsal olarak yeterince bütünleşmediğini göstermektedir. Bu durum, göç yönetiminin yalnızca ulusal düzeyde değil; çok yönlü ve çok aktörlü bir yönetim süreci olarak ele alınması gerektiğini vurgulayan çalışmalarla paralellik arz etmektedir (Castles, de Haas ve Miller, 2020). Uluslararası literatür de benzer şekilde bu yapısal sürtüşmeyi tanımlamakta ve kurumsal koordinasyon boşluklarını, politika parçalanmasını ve yargısal karışıklığı çağdaş hareketlilik yönetiminde sistemik darboğazlar olarak sınıflandırmaktadır (Betts ve Collier, 2017). Özetle elde edilen bu bulgular, Türkiye’de göç yönetiminin farklı kurumsal aktörler arasında

dağılmış bir yapı sergilediğini ve bu durumun politika uygulamalarında etkinliği sınırladığını ortaya koymaktadır.

Entegrasyon sorunlarının yüksek düzeyde ortaya çıkması, göçün geçici bir anormallikten kalıcı bir yapısal gerçekliğe dönüşümünü doğrudan yansıtmaktadır. Uluslararası çalışmalar, geçici statüler altında uzun süre yaşayan göçmenlerin eğitim, istihdam ve sosyal uyum alanlarında yapısal sorunlarla karşılaştığını göstermektedir (Zetter ve Ruauudel, 2014). Bu bağlamda elde edilen bulgular, entegrasyonun ertelenebilir bir politika alanı değil; göç yönetiminin merkezinde konumlandırılması gereken stratejik bir unsur olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, çözüm önerilerinin önemli bir bölümünün genel ve normatif düzeyde kalması (%33,3 açık çözüm yok), literatürde sıklıkla dile getirilen bir başka yapısal sorunu yansıtmaktadır. Göç çalışmalarının büyük ölçüde sorun tespiti üzerine yoğunlaştığı, ancak uygulanabilir politika araçları geliştirme konusunda sınırlı kaldığı görülmektedir (IOM, 2022). Bu durum, akademik üretim ile politika yapım süreçleri arasındaki ilişkinin zayıflığına işaret etmektedir. Aynı zamanda Türkiye’de göç yönetimi literatürünün güçlü bir analiz kapasitesine sahip olmakla birlikte, uygulamaya dönük kapsamlı politika tasarımı üretme konusunda sınırlılıklar taşıdığını göstermektedir.

7.2. Yerel Yönetim Kapasitesi ve Yerel Yönetim Sorunları

Elde edilen bulgulardan yola çıkarak, Türkiye’deki göç yönetiminin sadece idari veya teknik eksikliklerden değil, daha derin yapısal dinamiklerden de etkilendiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda, en temel sorunlardan biri, göçün uzun zamandır “geçici bir kriz” perspektifinden ele alınmasıdır. Ancak, özellikle 2011 sonrası gelişmeler, göçün Türkiye için kalıcı bir sosyal olguya dönüştüğünü açıkça göstermektedir.

Kurumsal koordinasyon eksikliği, Türkiye’deki kamu yönetiminin genel yapısal özellikleriyle yakından ilişkilidir. Merkezi bir yönetim anlayışının karar alma süreçlerinde hız sağlasa da, çok aktörlü politika alanlarında esnekliği ve katılımı sınırlayabileceği düşünülmektedir. Farklı kurumların, yerel yönetimlerin ve sivil toplum aktörlerinin birlikte hareket etmesini gerektiren göç yönetimi gibi alanlarda, bu durum pratikte parçalanmaya yol açmaktadır (İçduygu ve Aksel, 2013). Yerel yönetim kapasitesine ilişkin bulgular (%54,8), göçün en yoğun etkilerinin yerel düzeyde hissedildiğini göstermektedir. Ancak, belediyelerin mali kaynaklar, yasal yetki ve personel açısından sınırlı olması, göçmenlere yönelik hizmetlerin sunumunda önemli aksamalara neden olmaktadır. Bu durum, mevcut merkezi modelin yerel düzeyde sürdürülebilirliğini tartışmalı hale getirmektedir.

Benzer şekilde, ekonomik (%52,4) ve sosyal (%50,0) sorunların eş zamanlı olarak artması, insan hareketliliğinin bağımsız bürokratik veya yasal tanımlara meydan okuduğunu doğrulamaktadır. Bunun yerine, yerel işgücü dinamiklerini, konut piyasalarını ve toplumsal uyum ölçütlerini doğrudan yeniden düzenleyen yıkıcı bir makroekonomik dönüşüm olarak işlev görmektedir. İşgücü piyasası rekabeti, hızla yükselen kiralar ve tükenmiş kamu altyapısı ile ilgili artan iç kaygılar, yerel sosyal tepkileri düzenli olarak artırmaktadır. Bu noktada kamu politikası üretimi, makroekonomik istikrar araçlarını sosyal uyum stratejileriyle uyumlu hale getirmelidir (IOM, 2022). Sonuç olarak, Türk kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu temel zorluk artık hangi teknik politikaların uygulanacağını belirlemek değil, bu politikaların uygulanması gereken genel yönetim alanlarını belirlemektir. Bu krizi çözmek, geleneksel, emir-komuta yönetim paradigmalarından bilinçli bir şekilde uzaklaşmayı ve kapsayıcı, çok paydaşlı ve işbirlikçi bir yönetim çerçevesine geçmeyi zorunlu kılmaktadır.

7.3. Türkiye İçin Kapsayıcı Göç Yönetişimi Çerçevesi (Model Önerisi)

Bu model önerisi, çalışmanın giriş bölümünde ortaya konulan üç temel eksenin bütünleştirilmesiyle geliştirilmiştir. Buna göre göç yönetiminde kavramsal netliğin sağlanması, hukuki ve kurumsal çerçevenin etkin biçimde işletilmesi ve uluslararası göç deneyimlerinin izlenmesi, önerilen yönetim modelinin temel dayanaklarını oluşturmaktadır. Bu eksenler, çalışmanın bulgularında ortaya çıkan kurumsal koordinasyon eksikliği, entegrasyon sorunları, yerel kapasite yetersizlikleri ve veri temelli politika üretimindeki sınırlılıklar ile birlikte değerlendirilmiş ve bu doğrultuda Türkiye için çok boyutlu, uygulanabilir ve sürdürülebilir bir göç yönetişimi çerçevesi geliştirilmiştir.

Model, Türkiye’deki göç yönetimini dört tamamlayıcı bileşen üzerine kurmaktadır. Bunlar; kavramsal ve yasal altyapı, kurumsal ve yönetim kapasitesi, sosyal ve ekonomik entegrasyon mekanizmaları ve

kanıta dayalı politika üretimidir. Bu bileşenler birbirinden bağımsız değil; aksine karşılıklı etkileşim içinde çalışan ve göç yönetiminin bütüncül niteliğini oluşturan dinamik bir sistem olarak tasarlanmıştır. Önerilen model, bu kapsayıcı yapının eş zamanlı ve uyumlu biçimde işletilmesini esas almaktadır.

Çalışmanın bulguları, Türkiye’de göç yönetimine ilişkin akademik literatürün güçlü bir sorun tespiti kapasitesine sahip olduğunu, ancak çözüm önerilerinin çoğu zaman parçalı, normatif ve uygulama mimarisi bakımından sınırlı kaldığını göstermektedir. Bu gösterge, göç yönetiminin mevcut politikaların eleştirisi üzerine inşa edilmesi yerine kapsamlı, çok düzeyli ve uygulanabilir bir yönetim modeli üzerinden yeniden düşünülmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de göç yönetiminin etkinliğini artırmak için entegre bir model içinde aşağıdaki temel bileşenlerin ele alınması gerektiğine inanılmaktadır:

- Her şeyden önce, kurumsal düzeyde insan merkezli bir yaklaşım benimsemek esastır. Göçmenlere güvenlik ve kontrol olgularının yanında, hak sahipleri olarak da yaklaşmak, modern göç yönetimi için temel bir ön koşul olarak kabul edilmelidir. Bu, temel haklara erişimin güvence altına alınmasını, savunmasız gruplar için farklılaştırılmış koruma mekanizmalarının geliştirilmesini ve ayrımcılıkla mücadeleyi politika tasarımının merkezine yerleştirmeyi gerektirir.
- Düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığıyla mücadele, çok boyutlu bir politika alanı olarak ele alınmalıdır. Sadece sınır kontrolüne dayalı güvenlik odaklı yaklaşımlar yerine, mağdur koruma, erken uyarı sistemleri, veri üretimi ve uluslararası suç şebekeleriyle mücadeleyi içeren kapsayıcı bir kurumsal işbirliği mekanizması kurularak sorunlar en aza indirilebilir.
- Kurumsal tutarlılık, göç politikalarındaki temel konulardan biridir. Mevcut yapıda gözlemlenen parçalı ve periyodik politika üretimi yerine, kanıta dayalı, açıkça tanımlanmış kurumsal sorumluluklara sahip ve diğer kamu politikalarıyla uyumlu çalışan bir çerçeve geliştirilerek kurumsal bir temel oluşturulmalıdır. Ayrıca, göç yönetimi, güvenlik bürokrasisine özgü olmaktan ziyade, eğitim, sağlık, istihdam ve sosyal hizmetler gibi alanlar için ortak bir politika çerçevesi haline getirilmelidir.
- Göçmenlerin bilgiye erişim haklarının güçlendirilmesi ve kurumsal olarak koordine edilmiş bilgi mekanizmalarının kurulması, hem hak kayıplarını önlemek hem de kayıt dışılığı azaltmak için dikkate alınmalıdır.
- Yönetişim çerçevesinde politika geliştirme süreçlerinde katılımcı bir yönetim yaklaşımı benimsenmelidir. Göç yönetimi, merkezi hükümet için yukarıdan aşağıya müdahale alanı olmaktan ziyade, çok paydaşlı bir yönetim süreci olarak yapılandırılmalıdır.
- Yerel yönetimlerin göç yönetimi kapasitesinin güçlendirilmesi esastır. Yerel düzeyde hizmet sunumu ile merkezi düzeyde politika üretimi arasındaki koordinasyon artırılmalı; belediyelere açık yetki, sürdürülebilir mali kaynaklar ve uzman personel desteği sağlanmalıdır.
- Göçmenler için işgücü piyasası politikaları, adil ve düzenleyici bir çerçeve içinde yeniden yapılandırılmalıdır. Göçmen işgücünü kayıt dışılık ve güvensizlik risklerinden korumak için izleme mekanizmaları güçlendirilmelidir.
- Temel hizmetlere erişim, göç yönetiminin merkezi bir bileşeni olarak ele alınmalıdır. Eğitim, sağlık, barınma ve sosyal hizmetlere sürekli erişimin sağlanması insani bir öneme sahiptir.
- Ayrımcılık karşıtı politikalar sistemleştirilmeli; yabancı düşmanlığı ve sosyal kutuplaşmaya karşı kapsayıcı politikalar geliştirilmeli ve kabul süreçlerini şekillendirmek için kamuoyu şeffaf bir şekilde bilgilendirilmelidir.
- Entegrasyon politikaları, göç yönetiminin temel taşı olarak görülmelidir. Çünkü entegrasyon, kapsamlı araçlarla ele alınması ve desteklenmesi gereken iki yönlü bir süreçtir.
- Son olarak, kurumlar arasında güncel, karşılaştırılabilir ve paylaşılabılır bir veri altyapısı oluşturularak göç yönetiminin stratejik kapasitesi artırılmalıdır.

Bu önerilen model ile Türkiye’deki göç yönetimi, parçalı ve kriz odaklı yapısından bütünsel, sürdürülebilir ve çok aktörlü bir yönetim sistemine dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, göç

geçici bir istisna durumu olarak değil, kavramsal, kurumsal ve sosyal boyutlarıyla ele alınması gereken kalıcı bir kamu politikası alanı olarak değerlendirilmelidir.

8. Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışma, 2015 sonrası Türkiye’deki göç yönetimi üzerine akademik literatürü sistematik olarak analiz ederek, göçün kamu yönetimi bağlamında nasıl ele alındığını ortaya koymuş, temel sorun alanlarını belirlemiş ve politika yaklaşımlarını özetlemiştir. Bulgular, Türkiye’deki göç literatürünün “sorun tespiti” konusunda güçlü bir kapasiteye sahip olmasına rağmen, çözüm üretme ve politika tasarlama açısından daha sınırlı, parçalı ve normatif kaldığını göstermektedir.

Bu ampirik analiz, çağdaş Türk göç araştırmalarının temel tematik eksenlerini belirleyerek, kronik kurumlar arası koordinasyon eksiklikleri, yapısal entegrasyon darboğazları, alt ulusal kapasite kısıtlamaları ve artan sosyal sürtüşmeler üzerine yoğun bir akademik odaklanmayı aydınlatmaktadır. Bu tanısal yoğunlaşma, insan hareketliliğinin bağımsız idari veya güvenlik tanımlarına meydan okuduğunu; bunun yerine, makroekonomik baskıların ve siyasi dinamiklerin derinden iç içe geçtiği karmaşık bir yönetim alanı olarak işlediğini doğrulamaktadır. Bununla birlikte, incelenen literatürün %33,3’ünün sistematik politika reçetelerini tamamen dışlaması, yapısal bir felci ortaya koymaktadır. Bu eksiklik, akademik söylem içinde derin bir “sorun tanımlama-politika tasarımı boşluğu”nun varlığını doğrulamaktadır. Akademik üretimin büyük ölçüde betimsel düzeyde kalması, göç yönetiminin uygulanabilir bir yönetim yapısına dönüştürülmesinin önündeki temel engellerden biridir.

İncelenen literatürün %57,1’inin Suriyeli mültecileri tek ampirik odak noktası olarak izole etmesi ve yerel akademik üretimde ağır bir “vaka yoğunlaşmasına” yol açması gerçeğini doğurmaktadır. Bu dengesiz dağılım, Afgan ve Iraklı göçmenlerin kendine özgü yönetim ihtiyaçlarının ve farklılaşan koruma taleplerinin Suriye krizi eksenli genel politikaların gölgesinde kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca ‘tek tipleşme’ riski, farklı göç dinamiklerine yönelik esnek ve grup odaklı kamu politikası geliştirme kapasitesini sınırlamaktadır.

Araştırma bulguları teorik olarak uluslararası literatürde vurgulanan çok aktörlü yönetim yaklaşımıyla örtüşse de, Türkiye örneğinde göç yönetiminin hala merkeziyetçi ve reaktif bir karaktere sahip olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, kamu yönetimi literatüründeki “politika parçalanması” ve “gecikmeli uyum” kavramlarıyla açıklanabilecek kurumsal bir uyum gecikmesine işaret etmektedir. Tüm bunlardan yola çıkarak Türkiye’de göç yönetiminin etkinliğini artırmak için, kriz odaklı yaklaşımlardan uzaklaşarak aşağıdaki beş temel düzeyde stratejik bir dönüşüm gerçekleştirilmesi elzem görülmektedir:

- Göç, geçici bir kriz değil, kalıcı bir toplumsal gerçeklik olarak kabul edilmelidir. Bu dönüşüm, güvenlik odaklı paradigmadan uzun vadeli ve veri temelli bir yönetim modeline geçişi zorunlu kılmaktadır.
- Temel haklara erişim ve savunmasız grupların korunması, politika tasarımının “tamamlayıcı” değil, “kurucu” bir bileşeni olmalıdır. Bu aynı zamanda kamu politikalarının sosyal meşruiyetini de güçlendirecek bir adım olacaktır.
- Göçün etkilerinin en yoğun hissedildiği yerel düzeyde belediyelerin kurumsal ve mali kapasitesi artırılmalıdır. Göç yönetimi, merkezi yönetim ve yerel aktörlerin koordineli olarak çalıştığı çok düzeyli bir yapıya dönüştürülmelidir.
- Ulusal düzeyde entegre ve şeffaf bir göç veri altyapısı kurulmalıdır. Güncel ve karşılaştırılabilir verilerin eksikliği, hem akademik analizleri hem de rasyonel politika oluşturma süreçlerini zayıflatmaktadır.
- Mevcut yapı, Suriye merkezli genellemelerden arındırılmalıdır; Afgan ve Iraklı göçmenler gibi farklı statüdeki gruplar için, kayıt dışılıkla mücadele ve yerel hizmetlere erişime odaklanan “esnek yönetim modelleri” tasarlanmalıdır.

Sonuç olarak çalışmanın özgün değeri olan uygulanabilir bir yönetim modeli önerisi sunması, özellikle kamu politika yapıcılarının açısından dikkate değer bir durum oluşturmaktadır. Ancak sunulan model için yapılan analizin 2015’ten sonra yapılan akademik çalışmalarla sınırlı olduğu gözden kaçmamalıdır. Bunun yanında son 11 yıldaki güncel çalışmalara odaklanıldığının da altını çizmek gerekmektedir.

Ayrıca, gelecekteki çalışmalarda politika belgelerinin ve saha verilerinin etki analizi yoluyla test edilmesinin, literatürün gelişimine daha fazla katkıda bulunacağına duyulan bir inanç olduğu belirtilmelidir. Ezcümle Türkiye'nin temel ihtiyacının, göçü istisnai bir durum olarak gören yaklaşımlardan vazgeçmek ve insan merkezli, veriye dayalı ve çok paydaşlı bir kamu yönetimi perspektifini kurumsallaştırmak olduğunu söylemek yerinde olacaktır.

Kaynakça

- Al-Kilani, S. (2014). A duty and a burden on Jordan. *Forced Migration Review*, (47), 30-31.
- Arino, E. G., Paz, R., & Lobos, A. V. (2024). *Migration governance insights: Informing people-centred migration policies*. Geneva: International Organization for Migration (IOM).
- Aydın, E. (2017). *Göç, entegrasyon ve asimilasyon üzerine bir değerlendirme*. Ankara: Göç Araştırmaları Merkezi Yayınları.
- Bakewell, O. (2000). *Reconceptualising displacement and migration*. Oxford: Refugee Studies Centre, University of Oxford.
- Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge: Transforming a broken refugee system*. London: Penguin.
- Birleşmiş Milletler. (2000). Sınıraşan örgütlü suçlara karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne ek kara, deniz ve hava yoluyla göçmen kaçakçılığına karşı protokol [Resmî metin]. https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf adresinden edinilmiştir.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2009). *The age of migration: International population movements in the modern world* (4. baskı). London: Palgrave Macmillan.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5. baskı). London: Palgrave Macmillan.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* (6. baskı). New York: Guilford Press.
- Dahi, O. (2014). The refugee crisis in Lebanon and Jordan: The need for economic development spending. *Forced Migration Review*, (47), 11-13.
- Demirhan, E., & Aslan, S. (2015). *Uluslararası koruma ve mülteci hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ergüven, N. S., & Özturanlı, B. (2013). Uluslararası hukukta geri gönderme yasağı ilkesi ve Türkiye'deki uygulaması. *Ankara Barosu Dergisi*, 2013(3), 115-144.
- Geller, A., & Latek, M. M. (2014). Returning from Iran. *Forced Migration Review*, (46), 25-27.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2016). *Türkiye'de göç ve göç yönetimi*. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- Hannikainen, L. (2006). *The principle of non-refoulement in international law*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- International Organization for Migration (IOM). (2019). *World migration report 2020*. Geneva: IOM.
- International Organization for Migration (IOM). (2022). *World migration report 2022*. Geneva: IOM.
- İçduygu, A., & Aksel, D. B. (2013). Turkish migration policies: A critical historical retrospective. *Perceptions*, 18(3), 167-190.
- Karataş, Y. (2015). Göçmen entegrasyonu ve uyum programları. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 45-67.
- Khan, M. A. (2014). Pakistan's national refugee policy. *Forced Migration Review*, (46), 22-23.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4. baskı). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kuschminder, K., Siegel, M., & Majidi, N. (2014). The changing nature of return migration to Afghanistan. *Forced Migration Review*, (46), 28-29.

- Lüleci Sula, Ç., & Sula, İ. E. (2021). Migration management in Turkey: Discourse and practice. *Uluslararası İlişkiler*, 18(72), 1-17.
- MEDAM. (2021). Türkiye’de göç ve uluslararası koruma. <https://www.medam-migration.org> adresinden edinilmiştir.
- Oran, B. (2002). Türkiye’de ulus inşası ve göç politikaları. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Öcal, A. (2022). Avrupa Birliği’nin Türkiye’deki göç politikalarına etkisi: Türkiye raporları üzerinden bir değerlendirme. A. Öcal (Ed.), *Göç politikalarına disiplinler arası bir bakış içinde içinde* (ss. 38–73). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Öcal, A., & Cesur, M. (2026). Büyükşehirlerde geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin yerel yönetim politikalarına etkisi. *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 7(1), 1-32.
- Örselli, M., & Babahanoğlu, E. (2016). Türkiye’de mülteci hukuku ve uluslararası koruma. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Phillips, M., & Starup, K. (2014). Protection challenges of mobility. *Forced Migration Review*, (47), 27-30.
- Sood, A., & Seferis, L. (2014). Syrians contributing to Kurdish economic growth. *Forced Migration Review*, (47), 14-16.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2. baskı). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- T.C. Resmî Gazete. (1934, 21 Haziran). İskân kanunu (Kanun No. 2510). Sayı: 2733.
- T.C. Resmî Gazete. (1950a, 24 Temmuz). Pasaport kanunu (Kanun No. 5682). Sayı: 7564.
- T.C. Resmî Gazete. (1950b, 24 Temmuz). Yabancıların Türkiye’de ikamet ve seyahatleri hakkında kanun (Kanun No. 5683). Sayı: 7564.
- T.C. Resmî Gazete. (1994, 30 Kasım). İltica ve sığınma yönetmeliği. Sayı: 22127.
- T.C. Resmî Gazete. (2013, 11 Nisan). Yabancılar ve uluslararası koruma kanunu (Kanun No. 6458). Sayı: 28615.
- T.C. Resmî Gazete. (2014, 22 Ekim). Geçici koruma yönetmeliği. Sayı: 29153.
- T.C. Resmî Gazete. (2016, 17 Mart). Yabancılar ve uluslararası koruma kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelik. Sayı: 29656.
- The Bali Process. (n.d.). About the Bali Process. <https://www.baliprocess.net> adresinden edinilmiştir.
- Topal, M. (2015). Türkiye’de geçici koruma uygulamaları. *Hukuk ve Toplum Dergisi*, 18(3), 78-95.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK). (2020). İç göç istatistikleri. <https://www.tuik.gov.tr> adresinden edinilmiştir.
- UNESCO. (2021). *Integration and education of migrants in Turkey*. Paris: UNESCO.
- UNHCR. (2015). *Turkey country operations profile 2015*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2018). *Global trends: Forced displacement*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2020). *Turkey country operations profile*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2021). *Global trends: Forced displacement in 2021*. Geneva: UNHCR.
- UNHCR. (2023). *Global trends: Forced displacement*. Geneva: UNHCR.
- UNODC. (2020). *Global report on trafficking in persons*. New York, NY: United Nations.
- Yaylı, H., & Ökde, F. (2019). Türkiye’de kentsel yaşam kalitesi ile uluslararası göç ilişkisi. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 43, 299-320.

- Yaylı, H., & Aslan, Y. Z. (2023). Türkiye’de göçmenlerin uyum sorunu bağlamında bir değerlendirme. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 328-345.
- Yaylı, H., & Güneş, S. (2024). Göç politikası. Ç. Sarp (Ed.), *Göç sosyolojisi: Türkiye’den örneklerle içinde* (ss. 91-108). Ankara: Net Kitaplık Yayıncılık.
- Yemen, A., Ölmez, Ü., & Oruç, S. (2017). Ankara’nın göçmen Türkmenleri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(4), 1123-1142.
- Yemen Öcal, A. (2019). A study on conflict-related migrations within the context of public policy. E. A. Nyam & F. I. Idoko (Ed.), *Examining the social and economic impacts of conflict-induced migration içinde* (ss. 123-146). Hershey, PA: IGI Global. doi:10.4018/978-1-5225-7615-0.ch007
- Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2018). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (11. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Zetter, R., & Ruaudel, H. (2014). Development and protection challenges of the Syrian refugee crisis. *Forced Migration Review*, (47), 6-10.

Research Article

Türkiye’de Göç Yönetimi Sorunu ve Çözüm İçin Bir Model Önerisi

The Migration Management Problem in Türkiye and a Model Proposal for a Solution

Aysun ÖCAL Doç. Dr., Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ayemen81@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-4552-4521	Ayşegül BAKİ Doktorant, Aksaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü ab19861986@hotmail.com https://orcid.org/0009-0004-8442-7489
--	--

Extended Summary

Introduction and Theoretical Framework

Migration has existed throughout history as a multi-dimensional phenomenon shaping societies. However, in the 21st century, regional conflicts, global inequalities, and forced migration have transformed it into a global governance issue. Turkey occupies a unique position as a source, destination, and transit country due to its location between Asia, Europe, and the Middle East. After the 2011 Syrian crisis, Turkey hosted the largest number of displaced persons globally, a flow further diversified by migration waves from Afghanistan and Iraq. This demonstrates that migration management in Turkey has moved from a reactive response to an institutionalized area of public policy.

Academic studies largely focus on specific groups like Syrians, while holistic and comparative analyses remain limited. While existing studies identify the problem, policy recommendations remain normative and cannot be transformed into implementable tools. This points to a structural gap characterized by fragmented knowledge and limited synthesis. The main objective of this study is to systematically analyze how migration has been addressed in Turkish public administration since 2015 and offer a holistic framework for its management.

In the theoretical framework, conceptual clarity is a prerequisite for analysis. The interchangeable use of concepts like migrant, refugee, asylum seeker, irregular migrant, and temporary protection hinders sound evaluation. The Law No. 6458 on Foreigners and International Protection (YUKK) defines a “foreigner” as a person without Turkish citizenship. Due to its geographical limitation on the 1951 Geneva Convention, Turkey grants full refugee status only to individuals arriving from Europe, while granting conditional refugee status to those from outside Europe. This technical distinction leads to institutional uncertainties in local government service delivery. A temporary protection regime has been implemented for mass influxes. Administrative mechanisms attempt to balance state security reflexes and individual rights through tools like visas, residence permits, deportation, and detention. In this process, the prohibition of refoulement forms a fundamental building block. Regarding social integration, there is a difference between integration, which ensures active participation while preserving cultural identity, and assimilation, which imposes the complete adoption of the host culture. In Turkey, integration programs are the main policy tool aimed at developing social cohesion.

Data Set and Methodology

This study uses a qualitative research design to systematically examine academic literature focusing on migration management in Turkey since 2015. The qualitative approach aligns with the objective to understand the contextual and interpretive nature of social phenomena. The document analysis method was adopted as the data collection technique. Accordingly, a total of $N = 84$ academic studies published in the fields of public administration, migration policies, and integration, meeting the criteria of accessibility and thematic integrity, were included.

A qualitative content analysis approach was used to reveal semantic patterns and recurring themes. The analysis process used a three-stage coding protocol: problem and solution statements were identified with open coding, similar codes were grouped under thematic headings with axial coding, and findings were integrated into higher-level analytical categories with selective coding. The qualitative data were quantified by calculating frequency (f) and percentage (%) distributions. To ensure internal validity, findings were directly based on the data set; for external validity, sample selection, data coverage, and analysis stages were presented with detailed description. The coding protocol was carried out with structural consistency to establish reliability.

Findings

The findings from the content analysis of the 84 studies are presented under three headings: focused immigrant groups, prominent problem areas, and proposed solutions. First, the distribution of studies shows a crisis-based and group-dependent research tendency. The findings reveal that more than half of the literature (57,1%) focuses on Syrian immigrants. In contrast, general studies are at 21,4%, while Afghan immigrants are represented at 11,9% and Iraqi immigrants at only 9,5%. This proves that academic production is clustered on specific case studies despite multi-dimensional dynamics. The structural problems identified in the literature are concentrated in certain administrative and social areas. The problem emphasized with the highest frequency is the lack of institutional coordination (72,6%). Despite a multi-actor structure, an effective inter-institutional coordination mechanism has not been established. Integration and adaptation problems rank second (69,0%), followed by the insufficient capacity of local governments that directly bear the burden of migration (54,8%). Economic impacts (52,4%) and social dimensions such as exclusion and polarization (50,0%) also confirm multi-dimensional repercussions.

The distribution of proposed solutions reveals analytical gaps in the literature's capacity to generate answers. Multi-actor governance models (71,4%), the development of integration policies (65,5%), and the strengthening of local governments (60,7%) stand out. In contrast, data management and planning capacity to enable evidence-based policy production (44,0%) receives less emphasis. Crucially, 33,3% of the examined works lacked a concrete, clear, and systemic policy recommendation, demonstrating that the literature remains at a normative level when developing implementable instruments.

Results and Discussion

This study evaluates the post-2015 Turkish migration management literature from a public administration perspective using a meta-analytic approach, revealing a chronic “problem identification-policy design gap”. Comparative analysis shows that the administrative structure suffers from policy fragmentation and delayed adaptation syndromes. Turkey has long tried to manage migration through the lens of a temporary crisis or emergency humanitarian aid. However, empirical findings show that migration is now a permanent social reality. The long-term continuation of temporary statuses creates structural vulnerabilities in education, employment, and social integration.

While the centralized structure provides rapid decision-making in times of crisis, it leads to coordination breakdowns and fragmented implementations in the provinces where multiple actors, flexibility, and local participation are required. Disruptions in service delivery experienced by municipalities due to insufficient legal regulations, financial resources, and personnel call into question the sustainability of the current centralized model. The focus on Syrians has led to the needs of Afghan and Iraqi migrants being overshadowed. Combining empirical findings and international experiences, a “Holistic Migration Governance Model” is proposed, consisting of four components: conceptual and legal infrastructure, institutional and governance capacity, social and economic integration mechanisms, and evidence-based

policy production. To increase the effectiveness of migration management, five key strategic transformations must be undertaken:

- Migration should be recognized as a permanent, human-centered, evidence-based, and rights-oriented area of public policy.
- Migration bureaucracy should be removed from the monopoly of security institutions; a horizontal and vertical coordination network encompassing education, health, employment, social services, and civil society should be established.
- The legal areas of authority for municipalities to provide services should be clarified, and coordination should be strengthened by increasing financial resources and expert personnel.
- A transparent migration data infrastructure should be established that enables inter-institutional data sharing and is accessible to academia.
- Generalizations focused on Syria should be abandoned; differentiated protection and integration mechanisms should be designed for irregular migration, migrant smuggling, labor market integration, and informality.

In conclusion, Turkey's fundamental need requires a shift from reactive crisis management to a sustainable, multi-actor public administration perspective with high institutional legitimacy and social acceptance.