

GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ ÜZERİNDEN TÜRKİYE’DE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM¹

Sabrina KAYIKÇI*

Ceren DEMİR**

Öz

1990’lı yılların ürünü olan yönetişim, Türkiye’de de kamu yönetimi örgütlenmesinde kullanılan bir yönetim tarzı olmuştur. Bir kavram olarak yatay anlamda “birlikte yönetme” ye vurgu yapan yönetişim, Avrupa Birliği (AB) özelinde yeni bir boyut kazanarak, ulus devletler ve ulus devlet altı yönetsel kademeler arasındaki bir dikey ilişkiyi de ifade eder hale gelmiştir. Bu ilişki biçimi, Avrupalılaştırmanın ortaya çıkardığı Avrupa yönetsel alanının yönetim tarzı olan çok düzlemlî yönetişimdir. Çok düzlemlî yönetişim, politika oluşturmada ulus üstü, ulus ve ulus altından oluşan farklı düzeylerdeki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) meydana getirdiği aktörler arasındaki ilişkileri ifade eden bir yönetim biçimidir.

Bu yönetim biçimi, Türkiye’de de kurumların örgütlenmesi konusunda karşımıza çıkmaktadır. Akademik çalışmalarda yönetişim kavramı genellikle, yerel yönetim çerçevesinde ele alınmaktadır. Oysa yönetişim, merkezi yönetim düzeyinde de uygulama alanı bulmaktadır. Çalışmada, merkezi yönetimdeki kurumsal yapılanmalar açısından bu alanda var olan boşluğun doldurulması hedeflenmektedir. Bu çalışmada amaçlanan, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü örneği ile Türkiye’nin AB aday üyeliği gereğince çok düzlemlî yönetişimin nasıl hayata geçeceğinin ortaya konulmasıdır. Bu amaç doğrultusunda betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiş, ilgili literatür ve politika metinleri incelenmiştir. Yapılan inceleme ile Türkiye’de çok düzlemlî yönetişimin ulusal düzlemde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü oluşturularak “yasa”lı alt yapısının sağlandığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Çok Düzlemlî Yönetişim, Göç İdaresi, 6458 sayılı Kanun.

¹ Bu makale, 28-30 Eylül 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilen Uluslararası 11. Kamu Yönetimi Sempozyumu’nda sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

* Doç. Dr. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Başkanı, Türkiye, skayikci@mehmetakif.edu.tr

** Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, Türkiye, demirceren@gmail.com

MULTI LEVEL GOVERNANCE IN TURKEY: GENERAL DIRECTORATE OF MIGRATION ADMINISTRATION

ABSTRACT

Governance, the product of the 1990s, has become a management style used in public administration organization in Turkey. As a concept of governance emphasizes “co-managing” in a horizontal sense. This concept has gained a new dimension in the EU and has expressed a vertical relation between the EU, nation states and sub-national administrative levels. This form of relationship is multi-level governance which is the management style of the European Administrative Space that arise from Europeanization. Multi-level governance is a form of governance that expresses the relationship between the public, private sector and NGO’s actors at different levels in policy making.

This form of government is also used to the organization of institutions in Turkey. Governance studies, generally, is made in theoretically in Turkey. In academic works, the concept of governance is usually addressed within the framework of local government. However, governance also finds application in the level of central administration. In the study, it is aimed to fill the vacancy that exists in this area in terms of institutional structures in central government. This study aims to fill the gap in terms of institutional structures in the literatüre. The purpose of this study is to demonstrate how the multi level governance has realized with the example of the General Directorate of Migration Administration.

In the direction of this thought, a descriptive study has been carried out and related literature and policy texts has been examined. It was seen that the General Directorate of Immigration Administration was established and the legal infrastructure of multi-level governance was provided.

Keywords: *European Union, Multi-Level Governance, Immigration Administration, Law Of 6458.*

Giriş

1990’lı yıllarda literatüre giren bir kavram olarak yönetim, katılımın ön plana çıktığı, devletin tek başına karar verici olmadan karar alma yetkisini sivil toplum kuruluşları (STK) ve özel sektör temsilcileri ile paylaştığı bir yönetim anlayışını ifade eder. Bu anlayış çerçevesinde devlet, tek başına “idare” etmeyecek, demokrasinin bir gereği olarak yönetilen kesimle beraber ortaklaşa karar alacaktır. Yönetişim kavramı, bu bakış açısı çerçevesinde Dünya Bankası (DB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) tarafından savunulan bir yönetim biçimi olmuştur. Bu konuda, AB’yi diğer ulus üstü örgütlenmelerden ayıran ise AB ile üye/aday ülkelerin etkileşiminden kaynaklı olarak AB’ye özel yeni bir kavramlaştırmanın ortaya çıkmasıdır: çok düzlemli yönetim. Kavram olarak tek başına “ortaklaşalığa” vurgu yapan yönetim kavramına böylece bir de yönetim kademeleri arasındaki “dikey ortaklaşalık” algısı eklenmiştir.

Bu çalışmanın amacı, 1990’lı yıllarda AB literatürü bağlamında gelişen çok düzlemli yönetişimin, Türkiye adaylığı dolayısıyla Türkiye’deki uygulamasını ele almaktır. Bu amaçla, çok düzlemli yönetişimin Türkiye’deki uygulaması Göç İdaresi Genel Müdürlüğü özelinde ele alınmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. AVRUPALILAŞMA, AVRUPA YÖNETSEL ALANI VE ÇOK DÜZLEMİ YÖNETİŞİM

Avrupalılaşma, AB ile üye devletler arasındaki ilişkinin ortaya çıkardığı bir kavramdır. Bu kavram, temelde AB’nin üye devletlerin politika, kültür ve yönetsel yapıları üzerindeki etkisini ifade etmek için kullanılmaktadır. Radaelli’ye göre (2003: 30) Avrupalılaşma, AB kamu politikası içinde oluşturulup tanımlanan ve daha sonra üye veya aday ülkelerin kimlik, siyasal yapı ve kamu politikalarına eklenen inançların, normların, iş yapma yöntemlerinin, politika paradigmalarının, süreçlerin, resmi ve gayri resmi kuralların inşası, yayılması ve kurumsallaşması sürecine işaret eder. Bu tanımlı destekleyen bir bakış açısı da Siedentopf ve Speer’e aittir. Bu iki yazar da Radaelli’nin tanımındaki ulusüstü etkiye vurgu yaparlar. Onlara göre Avrupalılaşma, üye devletlerin siyasal ve yönetsel yapıları ile politikalarına uygulanan ulusüstü karar verme etkisidir (Siedentopf ve Speer, 2003: 9).

Radaelli, Siedentopf ve Speer gibi tek bir tanımla Avrupalılaşmayı açıklamaya çalışan yazarların yanı sıra literatürde Avrupalılaşmayı farklı yönleri ile tanımlamaya çalışan yazarlar da bulunmaktadır. Bu yazarlardan Olsen (2002: 923, 924) Avrupalılaşmanın beş yüzü olduğunu ve bu beş yüzün içinde farklılıklar barındırdığını ileri sürer. Ona göre bu beş farklı kullanım;

- Dış sınırlardaki değişiklik olarak Avrupalılaşma,
- Avrupa düzeyinde gelişen kurumlar olarak Avrupalılaşma,
- Ulusal yönetim sistemlerinin merkezi etkisi olarak Avrupalılaşma,
- Siyasal örgüt biçimlerinin ihracı olarak Avrupalılaşma,
- Siyasal bir birleşme projesi olarak Avrupalılaşmadır.

Olsen ile benzer bakış açısına sahip olan Bache (2005: 4), Avrupalılaşmanın sekiz temel kullanımı olduğunu ifade eder. Buna göre Avrupalılaşmanın birinci kullanımı, Avrupa kararlarının üye devletlerin politika ve siyasi/yönetimsel yapılarını etkilemesi anlamındadır. Bu bakış açısı, AB'nin üye devlet üzerinde yukarıdan aşağı bir etkisi olduğunu ifade eder: Yukarıdan aşağı etki eden bir kurum olarak Avrupalılaşma. Avrupalılaşmanın ikinci kullanımı, Avrupa bütünleşmesi sürecini işaret eden politika yetkisinin AB düzeyinde toplanmasıdır. Bir diğer kullanım, ulus ve ulus altı aktörlerin AB'nin üye devletler üzerindeki artan gücünün farkına vararak AB'yi bir başvuru kaynağı olarak görmesi şeklinde Avrupalılaşmadır. Avrupalılaşma, AB'nin artan etkisi sonucu, bir yandan da üye devletler ile AB arasında kavram ve politikaların yayılması, transferi olarak da anlaşılabilir. Söz konusu transferde AB'nin üye ülkeleri, üye ülkelerin de AB'yi karşılıklı etkileyebildiği iki yönlü bir etkileşim olarak Avrupalılaşma görülebilir. Bu görüşün aksine Avrupalılaşma, üye devletlerin ulusal özerklikleri üzerine getirilen kısıtlamalar olarak da görülebilir.

Ele alınan tanım ve kullanımların ortaya koyduğu gibi Avrupalılaşma, AB'ye üyeliğin üye devletler üzerindeki etkisi olarak ele alınabilir. Bu etki üye/aday devletin her türlü siyasal ve yönetimsel unsuruna yansiyabilir. Bu yansımalarından biri de Avrupalılaşmanın bir sonucu (Okçu, 2005) olan Avrupa yönetimsel alanıdır. AB müktesebatında üye/aday ülkelerin nasıl bir kamu yönetimine sahip olması gerektiğine ilişkin bir çerçeve düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte üye ülkelerin görevlilerinin, uyum çalışmaları çerçevesinde bir araya gelmeleriyle oluşan yakınsamanın ilkeler bazında ortaya çıktığı söylenebilir.

Avrupa yönetsel alanı, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB’ye üyelik için kamu yönetimi reformu yapmaları zorunluluğundan doğmuştur. Avrupa yönetsel alanı, “üye devletlerin yönetsel uygulamaları ve ulusal yönetsel yasal düzenlemeleri arasındaki artan yakınsama sürecini” temsil eder (SIGMA, 1999: 6). Bu süreç içinde zamanla kamu yönetimlerinin sahip olması beklenen ilkeler gelişmiştir. Bu ilkeler güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, şeffaflık ilkelerinin yanısıra teknik ve yönetsel yeterlilik, örgütsel kapasite ve vatandaş katılımıdır (SIGMA,1999:5). Bu ilkeleri içeren Avrupa yönetsel alanı;

Üye devletler ve Komisyonun kamu görevlileri arasındaki sürekli iletişim, Birliğin tamamında güvenilir standartlarda müktesebat geliştirme ve uygulama ihtiyacı, Avrupa boyunca idari adalet sisteminin doğması ve paylaşılan temel kamu yönetimi değer ve ilkeleri ulusal yönetimler arasında yakınsamalara yol açtı. Bu, Avrupa Yönetsel Alanı olarak tanımlanmıştır (SIGMA,1999:14).

Avrupa değer ve ilkelerinin üye devletlerce uygulanması sonucu üye devletler arasında çıkan benzeşim Avrupa yönetsel alanı diye adlandırılan ilkeler setini ortaya çıkarmış, Avrupa yönetsel alanı da bu ilkeler ışığında AB ile üye devletlerin ilişki biçimini ortaya koyan bir yönetim biçimi geliştirmiştir: Çok düzlemli yönetişim.

Karar alma yetkisinin kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan aktörler arasında paylaştırılması ile oluşan “yönetişim” kavramı ile farklı yönetim kademelerine işaret eden “çok düzlem” kavramlarının bir arada kullanılması ile çok düzlemli yönetişim ortaya çıkmıştır.

Çok düzlemli yönetişim, “daha önce merkezi olarak devlete ait olan fonksiyonların bazılarının ulusüstü düzeye ve bazılarının yerel/bölgesel düzeylere yeniden tahsisinin bir sonucu olarak ulusüstü, ulusal ve ulusaltı yönetimler arasındaki müzakare” süreci (Sloat, 2002: 163) olarak tanımlanabilir.

Tanımın ortaya koyduğu gibi, çok düzlemli yönetişim bir yandan karar vermenin doğasını değiştirirken diğer yandan da ilişkilerin farklı düzeylerde geliştirilmesine vurgu yapmaktadır. Bu haliyle kavram hem aktörlerarası “yatay” hem de farklı yönetim kademeleri arasında “dikey” bir etkileşimi içermektedir.

AB uyum politikasını hayata geçirmek için kullanılan yapısal fonlarda 1988 yılında yapılan reformlar beraberinde çok düzlemli yönetişimin ortaya çıkmasına

temel altyapı oluşturan iki kavramı doğurmuştur: ortaklık ve katkısallık. Ortaklık ilkesi, AB politika yapma sürecinde ulusaltı aktörlere ilk kez rol veren, ulusal, ulusaltı (bölgesel ve/ya yerel) ve ulusüstü (AB) aktörlerin söz söyleme hakkına imkan tanıyan bir ilkedir. Bu ilke, çok düzlemlî yönetim kavramının “çok” kısmının alt yapısını oluşturmuştur. Katkısallık ilkesi ise, AB’ye üye devletlerin harcamalarına AB fonlarından da eklenmesini içermektedir. Temelinde ortaklık ve katkısallık ilkelerinin olduğu çok düzlemlî yönetim kavramı ilk kez Gary Marks tarafından AB’ye uyum politikaları çerçevesinde kullanılmıştır (Bache, 2012: 628, 629).

Bu kullanımın karşısında yer alan bakış açısı, devlet merkezli yönetim olmuştur. Avrupalılaştırmanın ulus devleti zayıflatıp zayıflatmadığı sorunsalı çerçevesinde (Marks vd., 1996: 342) bir uçta devleti merkeze alan teorisyenler diğer yanda ise devleti diğer aktörlerden biri olarak gören teorisyenler yer almaktadır.

Devlet merkezli yönetim modelini savunan teorisyenler (Hoffmann,1966, Taylor, 1991, Moravcsik, 1991, Garrett, 1992, Milward, 1992, Streeck, 1996) devleti, politika belirleyen ve uygulayan temel ve özgür bir aktör olarak görürler. Onlara göre üye devletler, AB politikalarını kendi istedikleri oranda uygulama hakkına sahiptirler. AB’de politika yapma süreci üye devletler arasındaki karşılıklı görüşmelerin sonucudur bundan dolayı AB’ye üyelik, ulus devleti zayıflatmaz. Çok düzlemlî yönetim teorisyenleri (Marks,1992, Sbragia, 1992, Majone,1994) ise devlet merkezli yönetim teorisyenlerinden farklı olarak devleti merkeze almazlar. Onlar, ulus devletleri, AB’yi oluşturan önemli unsurlar olarak görürler fakat artık devleti tek politika yapıcı aktör olarak görmezler. Çok düzlemlî yönetimle artık karar verme yetkisi, devlet görevlilerinin tekeline değildir. Bu yetki, farklı düzeylerdeki aktörler arasında paylaşılır. Bu durum da devletin gücünde eksilmelere sebep olur çünkü AB’ye üyelik devletlere hem kazanç hem de kayıp getirir. (Marks vd., 1996: 344-347)

Bu çalışmayla da Türkiye’de çok düzlemlî yönetimin nasıl örgütlendiği ortaya koyulacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN GÖÇ POLİTİKALARINA GENEL BAKIŞ

Dünden bugüne ülkeler arasında insan hareketliliğinin artması göç olgusunun siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal alanlarda üzerine düşülmesini gerektiren bir politika alanı olduğunu göstermektedir. Günümüz koşullarında ulaşım olanaklarının gelişmiş olması büyük bir avantaj sağlamaktadır. Savaş, çatışma ve yoksulluk gibi benzer zorunlu faktörlerin yanı sıra eğitim, sağlık ve iş gibi çekici nedenlerle insanların ülkelere giriş ve çıkış hareketi göç olgusunu gerçekleştirmektedir.

Bu etkilere bakıldığında göç olgusunun yönetilmesi, ülkelerin bu alanda sürdürülebilir göç politikaları üretmelerini, yasal ve kurumsal bazda dönüşümler gerçekleştirmelerini gerekli kılmıştır.

Avrupa topluluğu göç politikalarının oluşturulmasında küresel örgütlenme bağlamında AB önemli yer tutmaktadır. AB’nin kuruluş sürecine kısaca bakıldığında; İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra 9 Mayıs 1950’de Avrupa devletleri Schuman Planı kapsamında Fransa-Almanya arasındaki çekişmelerin giderilmesi ve kömür-çelik üretiminde anlaşma sağlanmasıyla Avrupa’da barışın tesis edilmesi hedeflenmiştir. 10 Aralık 1991’de Maastricht Antlaşmasıyla “Avrupa vatandaşlığının oluşturulmasına ve ortak dış ve güvenlik ile adalet ve içişlerinde işbirliği politikalarının meydana getirilmesi” ile Avrupa Birliği Antlaşması 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (AB İlişkileri Müdürlüğü). AB, Maastricht Antlaşması’yla Avrupa’nın kendi bünyesi içerisinde sınırların kaldırıldığı siyasi ve ekonomik bir örgütlenme olarak göç alanında politikalar oluşturmaya başlamıştır.

AB’nde ortak göç politikası oluşturulurken bazı göç politikalarının ulusal düzeyde bazılarının da birlik düzeyinde oluşturulduğu gözlenmektedir. AB genişleme sürecinde üye ülkeler arasındaki uyumu güçlendirirken birlik içindeki serbest dolaşımı geliştirmiştir. Diğer yandan kendisine doğru yapılmak istenen göçe karşı sınırların korunması ve güçlendirilmesi amacıyla yaptığı düzenleme ve almış olduğu yasal tedbirler yoluyla dış göçü alt seviyede tutmaya çalışmaktadır.

AB İkinci Dünya Savaşı’ndan günümüze kadar süregelen göç politikalarını üç aşamalı bir süreçte değerlendirmiştir. İlk aşama, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra güneydeki ülkelere kuzeydeki sanayileşmiş ülkelere doğru vasıfsız işgücünü oluşturan bir göç hareketliliğinden oluşmaktadır. İkinci evrede kuzey

ülkelerinde vasıfsız işgücünü oluşturan göçmen kitlenin aileleri ile bir arada olma istekleri beraberinde yeni göç hareketliliği yaşanmıştır. Berlin Duvarı'nın yıkılması beraberinde Doğu Bloğu ülkelerinin Batı Bloğu eksenindeki ülkelere doğru göç hareketliliğinin başlamasına zemin hazırlamıştır. Üçüncü aşamada ise, 1973 yılında başlayan petrol krizinin ortaya çıkarmış olduğu ekonomik buhranla birlikte gelen olumsuz iktisadi koşullar doğrultusunda işçi göçmenlere bakış değişmiş ve onlar, sosyal düzeni tehlikeye sokan kişiler olarak görülmeye başlanmıştır (ORSAM, 2012: 11-12).

Bu algının sonucu olarak AB 1970'li yıllardan itibaren göç ve sığınma politikalarını göçmenlere yönelik güvenlik endişesi doğrultusunda oluşturmaya başlamıştır. Bu güvenlik endişesi nedeniyle 1975 yılında Avrupa Konseyi Roma Zirvesi sonrasında Trevi Grup adıyla yasa dışı göç konusunda işlev sağlayacak bir örgüt kurulmuştur. 1993' te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla Trevi Grup Avrupa Birliği'nin adalet ve içişlerine uyumlu hale getirilmiştir. 1997'de imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte AB'nin "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanında Antlaşmaya "serbest hareket, göç ve iltica konuları" eklenmiş ve Schengen Sözleşmesiyle birlikte ırk ve etnik kimlik nedeni ile ayrımcılık yapılmasına karşı hukuki yaptırım yolu açılmıştır (ORSAM, 2012: 12).

AB'nin bütünleşmesi ve vatandaşlık kavramının temelini oluşturan serbest dolaşım kavramı, üye ülkeler arasındaki iç sınırların kaldırılması, dış sınırlarda alınan önlemlerin gelişmesi zorunluluğunu getirmiştir. Bu açıdan Tampere (1995-2005) ve Sevilla (2002) Zirvelerinde üye devletlerdeki ilgili yasal çerçevenin ortak standartlarda uyumlaştırılması hedeflenmiştir. Söz konusu müktesebat ve politikaların adaylık sürecindeki ülkeler tarafından kabul edilmesi kararlaştırılmıştır (Göç Strateji Belgesi). Tampere Zirvesi ile "ortak sığınma sistemini oluşturulması AB dış sınırlarını korunması, yasa dışı girişlerin engellenmesi, dış sınırlardan gelecek kişilere tanınacak uluslararası koruma türlerine yönelik ortak asgari standartların belirlenmesi" politika kapsamında yer almaktadır (Keskin ve Öztaş: 64). Lahey Zirvesi'nde Tampere'de üzerinde anlaşılan temel göç politikası konularında mutabık kalınmıştır. Mutabık kalınan konuların yanı sıra yasa dışı göç ile mücadele doğrultusunda göçmenlerin menşe ülkelere iadesi ve sınır güvenliği alanında iş birliği sağlamak adına AB Üye Devletlerinin Dış Sınırlarında Operasyonel İşbirliği Yönetimi Kurumu (the European Agency for the Management of Operational

Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX) için fon kurulması karara bağlanmıştır (ORSAM, 2012: 13). AB tarafından finanse edilen FRONTEX 2005 tarihinde faaliyete başlamıştır. Schengen serbest dolaşım sistemi, Avrupa sınırların korunması ve daha etkin denetim sağlanabilmesi için yasa dışı göçü engellemeyi hedefleyen önemli bir AB kuruluşu olmuştur (FRONTEX).

Avrupa küresel göç hareketleri kısaca değerlendirildiğinde göçün kontrollü gerçekleşebilmesi adına kendi içinde üç aşamadan geçtiği genel itibarıyla görülmektedir. İlk aşamanın iki dünya savaşı arasında yer alan süreç olduğu ve çok taraflı anlaşmalar neticesinde mülteci hareketlerini düzenlemek adına 1951 yılında Cenevre Sözleşmesinin kabulü ile başladığı söylenmektedir. İkinci aşamada göç hukuku, uluslararası insan hakları ve uluslararası kamu hukukunu geliştirmek esas alınmıştır. Üçüncü aşamada göç kavramına, resmi olmayan ağlar ve bölgesel dayanışma süreçlerine ağırlık verilmiştir. Küresel Göç ve Kalkınma Fonları, Uluslararası Göç Örgütü ve FRONTEX gibi aktif kuruluşlar oluşturulmuştur (Kara ve Kara, 2015: 5).

AB sınırlarının netlik kazandığı bu son süreçte sınırların güçlendirilerek yasa dışı göçü engellemek yerine göç hareketi başlamadan engellemenin yollarının arandığı görülmektedir. AB dışında üçüncü ülkelerin sınırları içerisinde mülteci kamplarının kurulması ve mültecilerin durumları sonuçlanana kadar bu ülkelerdeki mülteci kamplarına yerleştirilmeleri uygun görülmektedir. Bu durum AB’nin göç politikalarını oluştururken ulus devlet sınırlarının dışına çıktığını göstermekle birlikte üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile AB’nin başka ülkelerin sınırları içerisinde göç ile mücadele politikası uyguladığını da göstermektedir (Öztürk, 2014: 109). AB’nin göçmenlere yönelik politikalarını sürdürme isteği, sadece AB’ye üye ülkelerin değil, üyelik sürecindeki Türkiye gibi ülkelerin de ulusal sınırları içerisinde kendisini göstermektedir. Türkiye AB açısından AB’nin sürdürmek istediği göç politikaları için önemli bir köprü görevi üstlenmektedir. AB’nin sınırlarının genişlemesi ile birlikte aday üye konumundaki ülkelerin uymak zorunda oldukları göç yönetim kuralları bulunmaktadır. Bu durum doğrultusunda bundan sonraki başlıkta Türkiye’de göç ve göç politikaları ile ilgili gelişmelerin AB’nin göç politikaları için belirlemiş olduğu standartlara uyumlu hale gelmesi sürecini kapsayan bir inceleme hedeflenmektedir.

3. TÜRKİYE’DE 2003 YILI ÖNCESİ UYGULANAN GÖÇ HUKUKU

Türkiye coğrafyası itibariyle göç hareketlerinden etkilenen önemli bir geçiş noktasıdır. Türkiye’nin kendisine yönelen kitlesel göç hareketlerine karşı izlediği politikalar süreç içerisinde değişiklik göstermiştir. Cumhuriyet dönemi ile birlikte 1923-1950’li yıllar arasında merkezîyetçi ulus devlet kurma çabaları ve milli kimlik oluşturma gayesi ilk dönemlerde göç politikalarında belirleyici bir rol oynamaktadır. Müslüman olmayan nüfusun özellikle 1915 yılında başlayan “Ermenilerin Tehciri” ve 1923 Lozan Antlaşması gereği “Nüfus Mübadelesi” ile Rumların Anadolu dışına gitmeleri, Balkanlardaki Türklerin bulunduğumuz coğrafyaya gelmeleri homojen bir yapı oluşturma politikasını kanıtlar niteliktedir (İçduygu, vd., 2014: 53-54).

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında göçmen, sığınmacı ve mülteci olgularıyla ilgili hukuki düzenlemelere bakıldığında ilk düzenlenen belge 14 Haziran 1934 tarihli 2510 sayılı İskan Kanunu’dur. Kanun Türkiye’ye sığınma ve göç amacı ile gelenlerin iskan edilmesi amacıyla çıkarılmıştır. 26 Eylül 2006 yılında 2510 sayılı İskan Kanunu’nun yerini 5543 Sayılı İskan Kanunu almıştır. Söz konusu kanunun 3. maddesinde yer alan “göçmen, serbest göçmen, iskanlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen” kavramlarının tanımlanmasında Türk soyu ve kültürüne yakın sığınmacı ve mültecilerin iskan edilmesi konu edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında nüfusun homojen yapıya getirilmesi hedeflenmekle birlikte uluslararası tanımlarda yer alan göç kavramından uzak kalınmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: 12-13).

İskan Kanunu dışında kalan yabancıların iş ve işlemleri ise 1950 yılında çıkarılan iki yasayla düzenlenmiştir. İlki, 15 Temmuz 1950 yılında çıkarılan 5682 sayılı Pasaport Kanunudur. Bu kanunla gümrük ve diğer işlemlerin yapılabilmesi için “kanunlar ve milletlerarası anlaşmalarla tespit edilenden başka, Türk vatandaşları ve yabancılar için, ne gibi belgelerin pasaport yerine geçerli kabul edileceği” konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Yine aynı tarihte çıkarılan 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun Türkiye’ye girmesinde herhangi bir sorun bulunmayan ve Pasaport Kanunu’na uygun kayıt ve şartları sağlayan yabancıların Türkiye’de ikamet ve seyahat etme haklarını düzenlemektedir.

Bu dönemde meydana gelen bir diğer olay Türkiye’nin coğrafi yakınlığı bulunan ülkelerde iç karışıklık, rejim değişikliği gibi nedenlerle ilk kez Türk ve Müslüman olmayan kişilerin Türkiye’ye göç etmesidir. Türkiye bu süreçte, küresel kuruluşların çıkardığı bir takım belgeler ışığında politika üretmiştir. NATO üyeliği ile başlanan süreçle göç politikaları sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan güvenlik esaslı geliştirilmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 38). Türkiye uluslararası hukukta 28 Temmuz 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan “mülteci” kavramını 31 Ocak 1967 tarihli protokol ile kabul etmiştir. Protokolün 1. maddesinde mülteci kavramı;

1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanma istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır şeklinde tanımlanmıştır (ORSAM, 2012: 18).

Türkiye protokolün 7. maddesinde bulunan “çekince ve duyurular” kısmından yararlanarak coğrafi sınırlama ilkesi gereği Avrupa Konseyi üyesi ve eski Sovyetler Birliği’nde bulunan ülkelere gelenleri mülteci olarak kabul etmiştir. Böylece mülteci hareketlerinin yoğunlukla gerçekleştiği Asya, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinin iltica başvurusuna karşı güvenlik esaslı politika gerçekleştirmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 23).

1980 sonrasındaki süreçte Türkiye’nin karşılaştığı göç türünde yaşanan değişimler Soğuk Savaş döneminin bitmesiyle birlikte eski göç politikalarının yetersiz kaldığını göstermektedir. Gelişmelere bakıldığında iki kutuplu dünya sisteminin kalkmasıyla birlikte ulus devletler daha özgür hareket alanı bulmuş, küreselleşme sonucu insan hareketliliğinde artış görülmüştür. Siyasi kargaşalar ve ekonomik dönüşümler nedeniyle Türkiye’ye yönelen göçler olduğu gibi sosyalist sistemlerin çökmesi sonucu iş bulmak için gelenler de olmuştur. Üçüncü dönem olarak nitelendirilen dönemde dikkat edilmesi gereken, göçü gerçekleştirenlerin Türk ve Müslüman olmayanlardan oluştuğudur. Yabancıların göçü ile “modernite, küreselleşme, ulus devlet ve uluslararası göç ilişkilerinin günümüzdeki konumu” görülmektedir (İçduygu vd., 2014: 57-58). AB ülkeleri ve gelişmiş birçok ülke bu

göç eylemlerini sınırlandırmak ve kontrol altına almak adına göç politikalarını güvenlik eksenli oluşturma yoluna gitmiştir. Bu süreç içerisinde Türkiye'nin AB'ne üyelik başvurusunun 14 Nisan 1987 yılında kabul edilmesiyle birlikte Türkiye AB'yle uyumlu göç politikalarına yer vermiş, kendi yasal ve idari yapısını yeniden biçimlendirmiştir (AB Bakanlığı).

Avrupa Birliği uyum sürecinin etkisiyle birlikte Türkiye'de göç alanında politika üretme süreçlerinin uluslararası göç ve sığınma hareketlerine uygun şekilde düzenlendiği görülmektedir. Türkiye 30 Kasım 1994 tarihli "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" ile Avrupa dışından gelenlere de Cenevre Sözleşmesi'nde geçerli olan uluslararası koruma ve geri göndermeme hükümlerinin mültecilerde uygulandığı gibi sığınmacılarda da uygulanacağını onaylamıştır (ORSAM, 2012: 19). Bu imkanlardan yararlanmak isteyen çok sayıda insan olması nedeniyle 1998 ve 2006 yıllarında "İltica Yönetmeliği" güncellenmiştir. Bu düzenlemelerin yanı sıra farklı kanunlarla göç alanında kısmi düzenlemelere gidildiği görülmekle birlikte genel olarak idari düzenlemelerle mevzuat eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin göç ve uluslararası koruma alanını düzenleyen hukuki, fiziki ve kurumsal yapılanma açısından ihtiyaçlarını karşılamak ve Avrupa Birliği müktesebatlarıyla uyumu sağlayabilmek açısından 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na kadar bu yönetmelikle göç politikası yürütülmeye çalışılmıştır (Demirhan ve Aslan, 2015: 40).

4. TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ MÜKTESEBATINA UYUMU

Türkiye'nin göç politikalarını çok düzlemli uluslararası bir zeminde yürütme isteği AB ile gerçekleşen müzakereler sonucunda resmîyet kazanmıştır. AB'nin "24. Fası" kapsamında gerçekleştirildiği politikalar, Birliği "adalet, özgürlük ve güvenlik" alanında korumayı ve geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçlar çerçevesinde üye devletlerin veya üyeliğe aday ülkelerin "sınır kontrolü, vizeler, dış göç, sığınma, polis işbirliği, organize suçlar ve terörizmle mücadele, gümrük işbirliği ve cezai ve sivil konularda adli işbirliği" alanlarında gerekli standartlara sahip kanunları uygulayabilecek kurumları ve diğer ilgili organların uyum içerisinde çalışmasını sağlayan idari birimleri oluşturmaları gerekmektedir (AB Bakanlığı, 24. Fası: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik).

AB müzakere süreciyle birlikte uyumlaştırılmak istenilen politikaların güvenlik ve dışsallaştırmaya dayalı bir eksen içerisinde oluşturulduğu görülmektedir. Bu belgelere yansıyan politikalar ile yabancılar ve iltica konusunda AB müktesebatına uyumlaştırılması açısından teknik ve kurumsal altyapının kurulması, sınır yönetiminde benzer yaklaşımların uygulanması esas alınmıştır. Bu kapsamda ilk belge olarak Türkiye tarafından 2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanmıştır. Bu belge kısa vadede “yasa dışı göçün önlenmesine ve mücadele edilmesine yönelik olarak AB müktesebatı ve iyi uygulamaları ile uyumlu bir sınır yönetimi geliştirmeyi, Avrupa Topluluğu ile geri kabul anlaşmasının kısa zamanda sonuçlandırılmasını” hedeflemektedir (DPT, 2003: 15). Orta vadede ise, “1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirilen coğrafi çekincelerin kaldırılması da dahil, AB Müktesebatı ile iltica başvurularının incelenmeye alınması ve değerlendirilmesi, sistemin güçlendirilmesi, sığınmacılar ve mülteciler için barınma ve sosyal destek sağlanması” amaçlanmıştır (DPT, 2003: 21).

Bu amaçlar çerçevesinde Türkiye’de sınırlar, göç ve iltica alanlarında genel bir strateji oluşturabilmek için Nisan 2003’te “Türkiye’de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi”, Ekim 2003’te “Türkiye’nin AB’ye Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi (İltica Strateji Belgesi)” aynı tarihte “Türkiye Göç Yönetimi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi (Göç Strateji Belgesi)” hazırlanmıştır. AB Topluluk Müktesebatı’nın benimsenmesine ilişkin 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Sayılı Resmi Gazete’de Türkiye Ulusal Programı yayınlanmıştır. Programın “İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi” başlığında

“2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde İltica alanında AB Mevzuatına uyumun başlatılması öncelik olarak belirlenerek başta mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi çalışmalarının sürdürülmesi olmak üzere, bu alandaki idari teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Taslak İltica Yasası’nın yürürlüğe girmesini takiben, ilgili alanda idari düzenlemeler çıkarılarak, bu alanda başlatılan AB Mevzuatı ile uyum çalışmalarına devam edilecektir” taahhüdü yer almaktadır (Türkiye Ulusal Eylem Planı, 2003: 4).

Bu çalışmalar kapsamında 2004 yılı sonunda İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı hazırlanarak 25 Mart 2005’te kabul edilmiştir. Ulusal Program, 2008’de güncellenerek iltica göç

ve entegre sınır yönetimi alanında hedefleri gerçekleştirmek ve yasal altyapıyı oluşturmak üzere “İçişler Bakanlığı’nda İltica Göç ve Entegre Sınır Yönetimi” adıyla 2008 yılında iki büro kurulmuştur. (ORSAM, 2012: 21).

AB Müktesebatıyla uyumlaşma sürecinde sınır kontrolü ve yabancılar konusu üzerinde yoğun olarak durulduğu görülmektedir. AB kaçak göçü engellemek amacıyla Türkiye’ye teknik ve maddi anlamda destek sağlayarak sınırlarını kontrol etmesinde yardımcı olmaktadır (Demirhan ve Arslan, 2015: 42).

Bu konuda yapılan son kapsamlı düzenleme 11 Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe giren, insan hakları temelinde düzenlenen, “Göç İdaresi” ve “Göç Politikaları Kurulu” gibi idari kurumları içerisinde barındıran 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’dur.

5. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM ÖRNEĞİ OLARAK GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın “iltica” başlığı altında AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusuna Türkiye’nin de katkı sağlayacağı taahhüt altına alınmıştır. Bu taahhüt doğrultusunda 2003 yılında Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi² hazırlanmıştır. Bu belge ile AB müktesebatına uyum çalışmalarının sürdürülmesi, iltica alanında görev yapacak ihtisas kurumunun yapılandırılması (idari yapılanması, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi) öngörülmektedir. Bu taahhütler ışığında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü³, 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı kanunla⁴ “yabancıların göç ile

² Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, http://www.goc.gov.tr/icerik6/iltica-strateji_belgesi_327_344_696_icerik (Erişim Tarihi: 28.12.2017).

³ Müdürlüğün teşkilat şeması için bkz. EK.

⁴ Genel müdürlüğün görev yetkileri şunlardır: “Göç alanına ilişkin mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi, politika ve stratejilerin belirlenmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek; b) Göç Politikaları Kurulunun sekreteryası hizmetlerini yürütmek, kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek; c) göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek; ç) 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskan Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek; d) İnsan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; e) Türkiye’de bulunan vatansız kişileri tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek; f) uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; g) geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek; ğ) düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek; h) kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına yardımcı olmak” (6458 sayılı Kanun, m.104.).

ilgili işlemlerini” yürütmek üzere İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur. İçişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün, Türkiye’de yönetim tarzı yapılanmalardan biri olarak örgütlendiği söylenebilir. Bu örgütlenmenin göstergelerinden biri, müdürlüğün temel değerleri arasında yönetişimin de temelini oluşturan “katılımcı yönetim anlayışı, tutarlılık ve öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık” (2016 Faaliyet Raporu, 2017: 161) ilkelerinin yer almasıdır. Müdürlük, bu ilkelerin yanı sıra görev alanına giren politikaları belirlemek amacıyla uluslararası kuruluşlar ve STK’larla işbirliği⁵ yapmaya yetkili kılınarak aktörler bazında da yönetişimi çağrıştırmıştır.

Söz konusu yönetim ilkelerini kendi kuruluş felsefesinin temeline oturtan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, merkez teşkilatı bünyesinde oluşturduğu Göç Politikaları Kurulu ile bu yönetim ilkelerini hayata geçirmiştir. Göç Politikaları Kurulu, her yıl en az bir kez toplanma sorumluluğu olan, Türkiye’deki göç politikalarını ve bunlara ilişkin belgeleri hazırlamak, yabancıların ikamet ve iskanına ilişkin koşulları belirlemek ve göç konusunda kamu kurumları arasında eşgüdümü sağlamak ile görevlidir.⁶ Bu görevleri yerine getirecek olan Göç Politikaları Kurulu’nun üyeleri şunlardır:

- İçişleri Bakanı
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı müsteşarı,
- Avrupa Birliği müsteşarı,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik müsteşarı,
- Dışişleri müsteşarı,
- Kültür ve Turizm müsteşarı,

⁵ İlgili düzenleme şöyledir: “Genel Müdürlük, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir” 6458 sayılı Kanun, m. 104/2.

⁶ Göç Politikaları Kurulu’nun görevleri şunlardır: “a) Türkiye’nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek; b) göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak; c) kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek; ç) insani mülazazalarla toplu halde Türkiye’ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek; d) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın önerileri çerçevesinde, Türkiye’nin yabancı işgücü ihtiyacına ilişkin esasları belirlemek; e) yabancılara verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek; f) göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak” 6458 sayılı Kanun, m.105/3.

- Maliye Bakanlığı müsteşarı,
- Millî Eğitim Bakanlığı müsteşarı,
- Sağlık Bakanlığı müsteşarı
- Ulaştırma Bakanlığı müsteşarı,
- Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı müsteşarı,
- Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı
- Göç İdaresi Genel Müdürü

• Toplantı gündemine göre, konuyla ilgili bakanlık, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri toplantıya davet edilebilir (6548 sayılı Kanun, m.105/1).

6548 sayılı Kanun'un 105/1 maddesinin son satırında konuyla ilgili aktörlerin toplantıya davet edilebilmesinin düzenlenmiş olması, yönetişimin fiilen harekete geçmesinin hukuki altyapısını oluşturmuştur.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü içinde Göç Politikaları Kurulu'nun yanı sıra sürekli oluşturulan kurullar da yine müdürlüğün temel yönetim felsefesi (yönetişim) çerçevesinde örgütlenmiştir. Bu kurullardan Göç Danışma Kurulu, kamu temsilcilerinin yanı sıra, göç alanında çalışma yapan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur (6548 sayılı Kanun, m.114). Diğer bir sürekli kurul olan Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu'nun da toplantılarına STK'ları ve konuyla ilgili uzmanları çağırabileceği düzenlenmiştir (6548 sayılı Kanun, m.116/2).

Bu düzenlemelerle 2013 öncesi ve 2013 sonrası göç yönetimi temel aktörler bazında aşağıdaki tabloda görülmektedir.

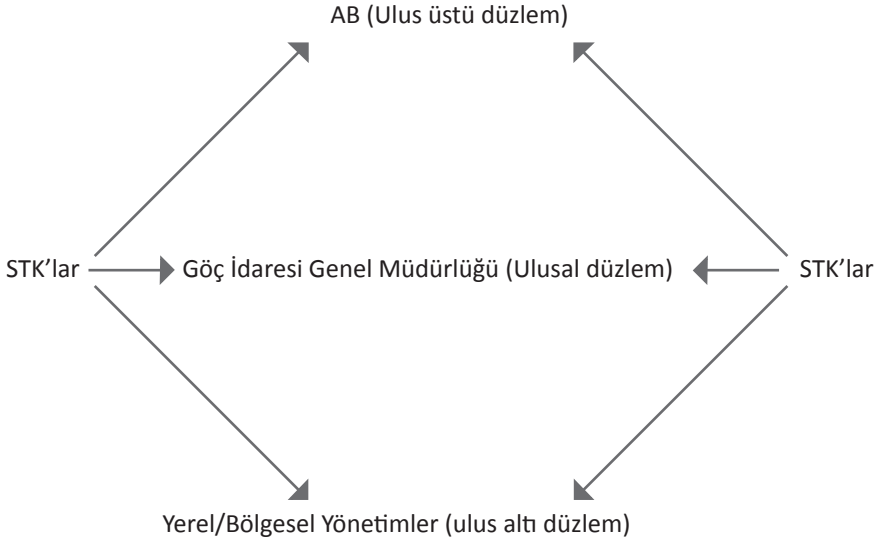
Tablo 1. 2013 Öncesi ve 2013 Sonrası Göç Yönetimi Temel Aktörleri

	İLGİLİ KURUM	AKTÖRLERİN YAPISI
2013 ÖNCESİ	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü)	Kamu
2013 SONRASI	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı İçişleri Bakanlığı (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü)	Kamu+Özel Sektör+STK

Yasal olarak yönetişimin hayata geçmesi gereken Göç Politikaları Kurulu, 2017 yılı içerisinde 15 Şubat, 26 Nisan, 16 Kasım ve 28 Aralık tarihlerinde toplantı yapmış fakat kamu temsilcileri dışında bir katılım gerçekleştirilmemiştir. Sözkonusu toplantılara Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü, Kalkınma Bakanlığı ile Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarları, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı, Emniyet Genel Müdürü ve Jandarma Genel Komutanı, Türk Kızılayı Genel Müdürü katılmıştır. Yönetişimin uygulama alanı bulacağı diğer bir kurul ise Göç Danışma Kurulu olmakla birlikte, bu kurul, yasal düzenlemenin üzerinden 4 yıl geçmiş olmasına rağmen hala oluşturulamamıştır (BİMER, 2018). Bu iki gerçeklik, yasal olarak altyapısı oluşturulmuş olan yönetişimin uygulamada sekteye uğradığını göstermektedir.

6548 sayılı Kanun ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulması, iki açıdan önemlidir. Bunlardan biri, bu müdürlüğün kurulması ile AB’ye üyelik çerçevesinde Türkiye’nin göç konusunda üstüne düşeni gerçekleştirme aracı olarak bir örgütsel yapıya kavuşmuş olmasıdır. Diğerisi ise, çok düzlemli yönetişimin hayata geçebilmesi için gerekli ara kademe olan ulus devlet düzeyinde örgütlenmenin gerçekleşmiş olmasıdır. Bu örgütlenme ile bir yandan çok düzlemli yönetişimin ulus devlet düzlemi oluşurken ona verilen yetkiler çerçevesinde diğer yandan da ulus altı aktörlerin politika belirlenmesinde söz sahibi kılınmasının yolu açılmıştır. Bu durum Göç İdaresi Genel Müdürlüğü özelinde şema 1’deki gibi ifade edilebilir:

Şema 1. Türkiye’de Çok Düzlemli Göç Yönetişimi



Şekil 1’de de görüldüğü üzere Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kurulması ile politika saptama ve uygulama açısından ulus üstü, ulus ve ulus altı düzeyler “dikey” etkileşimi sağlarken; yasal düzenlemelerle STK ve yerel yönetimlerin kararlara katılımı öngörülerek “yatay” etkileşim sağlanmış ve Türkiye’de çok düzeyli göç yönetişimi “yasal” olarak hayata geçirilmiştir.

6. GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ SWOT ANALİZİ

Küreselleşmeyle birlikte dünya genelinde yaşanan değişimler, bilginin değerlendirilmesi, teknolojinin hayatın her alanında kullanılabilir olması gibi nedenlerle ülkeler, kurum ve kuruluşlar bu değişimlere ayak uydurmaya önem göstermektedir. Bu tür organizasyonların durum değerlendirmesi yaparak verimliliklerini ve performanslarını arttırabilmek adına değişen faktörlere göre stratejik yönetim anlayışlarına önem vermeye başladıkları görülmektedir. Örgütlerin iç yapısı ve dış çevresi bakımından nerede durduğunu gösteren stratejik yönetim süreci, her kuruluşta farklı metotlarla uygulanmaktadır (Aksu, 2002:63).

Örgütün mevcut durumunun göz önünde bulundurularak rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla bütünüyle incelenmesi, çevresiyle uyumlaştırılması, faaliyetlerinin planlanması ve gerekli kaynakların düzenlenmesi uygun

stratejilerin belirlenmesi ile gerçekleştirilebilir (Dinçer; 1998:19). Bu açıdan bakıldığında stratejik yönetim; stratejilerin planlanmasında araştırma, inceleme, değerlendirme ve seçme süreçleri ile planlanan stratejilerin uygulanabilmesi adına işletmenin kendi içinde tedbirler alarak devam etmesi ve yapılan çalışmaların kontrol edilerek değerlendirilmesine bağlıdır (Dinçer, 1998: 35).

Stratejik yönetimde örgütün misyon ve vizyonu tanımlandıktan sonra SWOT analizi yapılarak örgütün kapasitesi saptanır (Sharfitz vd.; 2017: 328) Kamu yönetiminde 1980’li yılların bir ürünü olarak stratejik yönetim, örgütün gelecekte ulaşmayı istediği noktayı ve bu noktaya nasıl/hangi araçlarla ulaşacağını tespit etmeye yönelik bir yönetim yaklaşımıdır (Aktan:2).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi⁷ gereğince katılımcı bir şekilde stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Kurumlar stratejik planlarını hazırlarken SWOT analizi yaparak geleceğe yönelik olarak uygulayacakları stratejilerini belirleyebilirler. SWOT analizi, yönetsel strateji formülasyonu ve karar vermenin alt yapısını oluşturur. Bu analiz gerçekleştirilerek örgütün stratejilerini ve başarısını etkileme potansiyeli olan etkenleri belirleme açısından önemli bir araçtır (Picton ve Wright, 1998: 102). SWOT, üstünlük - zayıflık - fırsat ve tehdit kelimelerinin İngilizce baş harflerinin (strengths - weaknesses - opportunities- threats) kısaltmasıdır. SWOT Analizi, örgütün iç yapısını ve çevresini inceleyerek güçlü ve zayıf yönlerini, fırsat ve tehditleri ortaya koymaktır. Bu analiz, dönem dönem tekrarlanarak değişikliklere kurumun uyum sağlaması ve gözden kaçırılan noktaların düzeltilmesi sağlar (Ülgen ve Mirze, 2010: 160).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü SWOT analizini, iç ve dış paydaşlar üzerinden yapmıştır. İç paydaş olarak göç idaresinde çalışanlar yönetici ve yönetilenler şeklinde anket çalışmasına tabi tutularak kurum içi fiziksel ve maddi kaynaklar ile kurum kültürünü değerlendirmeye yönelik anket soruları yöneltilmiştir. Dış paydaş olarak da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün faaliyetlerinden etkilenen

⁷ Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme : Madde 9- “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır”. Bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G.: 24.12.2003, 25326.

ve bu kurumu etkileyen kamu kurumları, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları anket çalışmasının kapsamına alınmıştır. Anket çalışmalarının yanı sıra çalıştay ve toplantılar düzenlenerek SWOT matrisi için gerekli bilgi toplanmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017: 43,44).

Tablo 2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü SWOT Analizi (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017: 55-56)

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
<ul style="list-style-type: none">GöçNet, E-ikamet, YİMER 157 gibi yeni sistemlerin oluşturularak teknolojinin etkin kullanılmasıGenç, dinamik ve yeni fikirlere açık personel yapısına sahip olunmasıKişisel verilerin korunmasına ve bilgi güvenliğinin sağlanmasına büyük önem verilmesiEtkin bürokratik süreçler için yatay hiyerarşinin benimsenmesiGöç politikaları ile göç yönetiminde sistematik bir yaklaşımın benimsenmiş olmasıKurumsal kimliği oluşturan öğelerin dikkat çekici ve geliştirilmeye acık olmasıYurtiçi ve yurtdışı görevlendirmelerin yanı sıra mesleki eğitimler ile mesleki gelişim imkanlarının etkin bir şekilde sunulmasıYaygın bir teşkilat ağının kısa surede tamamlanarak hizmet sunumuna başlamasıYabancılarla sunulan hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla çok sayıda çok paydaşlı projelerin etkin biçimde yürütülüyor olması	<ul style="list-style-type: none">Uzman personelin mesleki eğitim ihtiyacının devam etmesiPersonel sayısının yeterli olmaması ve iş yoğunluğu sebebiyle etkin hizmet anlayışının tam olarak sağlanamamasıKurumsal kültür ve teamüllerin gelişim aşamasında olmasıMerkez ve taşra birimleri ile bağlı merkezlerin fiziki kapasitelerinin yetersizliğiİş tanımlarının çıkarılmasına ve görev dağılımının etkin bir şekilde yapılmasına yönelik ihtiyacın devam etmesiYapılan çalışmaların kamuoyuna yansıtılmasında yaşanan yetersizlik sebebiyle kamuoyunda tanınırlığının düşük düzeyde olmasıYurtdışı teşkilatlanma çalışmalarının devam ediyor olmasıPersonelin, stratejik planlama ve yönetim konusunu henüz içselleştirememiş olmasıBilişim altyapısının gelişim aşamasında bulunması

FIRSATLAR	TEHDİTLER
<ul style="list-style-type: none"> 6458 sayılı Kanun ile uluslararası göç yönetiminde kapsamlı ve insan odaklı bir yaklaşımın benimsenmiş olması Düzensiz Göçle Mücadele konusunda, ilgili birimler ile etkin bir koordinasyonun sağlanması Genel Müdürlüğün uluslararası kuruluşlarla etkileşiminin güçlü olması ve tüm dünyayı etkileyen göç olgusunun Genel Müdürlüğün önemini artırması Ülkemizde bulunan yabancı sayısı ile ülkemizin dünyada insani bir duruş sergilemesinde ve örnek bir tablo çizmesinde Genel Müdürlüğümüzün büyük önem taşıması Göç olgusunun, dinamik bir yapıda güncel bir konu olması sebebiyle gelişime acık olması Yeni iş alanları oluşturma fırsatı sunan göç hareketlerinin üretime katkı sağlaması ve göç algısındaki değişimin kuruma bakış açısını olumlu etkilemesi Göç alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının ve akademik çalışmaların artış göstermesi Ekonomik alanda yaşanan gelişmeler sonucunda ülkemizin hedef ülke olarak görülmesi Genel Müdürlüğümüzün uluslararası alanda üstlendiği misyon sonucunda AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan desteğin artış göstermesi 	<ul style="list-style-type: none"> Yakın coğrafyada yaşanan istikrarsızlıkların ülkemize yönelik muhtemel kitlesel göç hareketlerine sebep olması Göç konusunda uluslararası hukukun güncel ihtiyaçlara cevap vermemesi Kamuoyunda göç alanında olumsuz bir algının bulunması Ülkemizin coğrafi konumu sebebiyle transit ve düzensiz göç baskısı altında bulunması Göç hareketliliğinin uluslararası siyasi süreçlerden etkilenmesi sebebiyle öngörülebilirliğinin düşük olması Göç konusunun eğitim, sağlık, güvenlik gibi birçok hizmet alanını etkilemesi nedeniyle politikalar geliştirilmesinde güçlükler ile karşılaşılması Külfet paylaşımı konusunda uluslararası aktörlerde isteksizlik görülmesi ve yeniden yerleştirmelerin istenilen seviyede olmaması Ülkemizde bulunan yabancı profiline çeşitliliği sebebiyle uyum faaliyetlerinin yetersiz kalma ihtimali

Kurumun zayıf yönlerinin varlığı onu tehdit edecek yapılanmalara da yol açmaktadır. Kurumun, kendini ve sunduğu olanakları yeterince tanıtamaması bu kurumun yanı sıra “Göç Organizasyon ve Danışmanlık” şirketlerinin⁸ ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu şirketler bünyesinde avukatlar ve göç danışmanları

⁸ Kapadokya Danışmanlık, <http://www.kapadokyanismanlik.com.tr/index.php?func=-ShowNew&ID=39>; TÜRKPERMİT Organizasyon ve Danışmanlık Şirketi bu şirketlere örnek olarak gösterilebilir <http://turkpermit.com.tr/> (01.02.2018).

yabancı kişilerin durumlarını inceleyerek onlara çoğunlukla zorlandıkları “vize işlemleri, dosya hazırlama, randevu, ikamet izni alımı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa göre para cezası ödeyip çıkan yabancılara giriş yasağı uygulamaları” ve benzeri durumlarda para karşılığı işlem yapmaktadır. Bu işlemler Göç İdaresi tarafından hâlihazırda yapılmaktayken yabancının yasal bilgisinin eksikliğinden kaynaklı olarak göçmenlerin bu şirketlere başvurduğu söylenebilir. Kuruluşlarının yasal olmasına rağmen yaptıkları eylem ve işlemlerden dolayı bazı özel şirketlerin “bilgi asimetrisi” oluşturup insanları bilgi kirliliği ile çekebilecekleri düşünülmektedir.

Diğer yandan, yabancıların Türkiye içi hareketlerinin ağırlıklı olarak ekonomik temelli olduğu görülmektedir. Suriyeli dağılımına bakıldığında İstanbul’un Şanlıurfa, Hatay gibi coğrafi ve kültürel yakınlığı olan illere göre daha çok tercih edilmesinden ekonomik temelli göçlerin yapıldığı çıkarılmaktadır. Kayıt altına alınan nüfusa bakıldığında İstanbul’da 479.555, Şanlıurfa’da 420.532, Hatay’da 384.024, Adana’da 150.795, Bursa’da 106.893 Suriyeli yaşadığı görülmektedir (<http://www.bik.gov.tr/hangi-ilde-ne-kadar-suriyeli-var-iste-il-il-liste/>). Ekonomi ağırlıklı göçlerin gereken önlemler alınmazsa yerel halk tarafından olumlu karşılanmayacağı öngörülmektedir. Bu olumsuzluk karşısında Göç İdaresi’nin krizlerin çözümünde sivil toplum kuruluşlarıyla, istihdamın sağlanarak işsizliğin azaltılmasında ise özel sektörle hareket edebilmesi ekonomik ve sosyal problemlerin çözümüne katkı sağlayabilir.

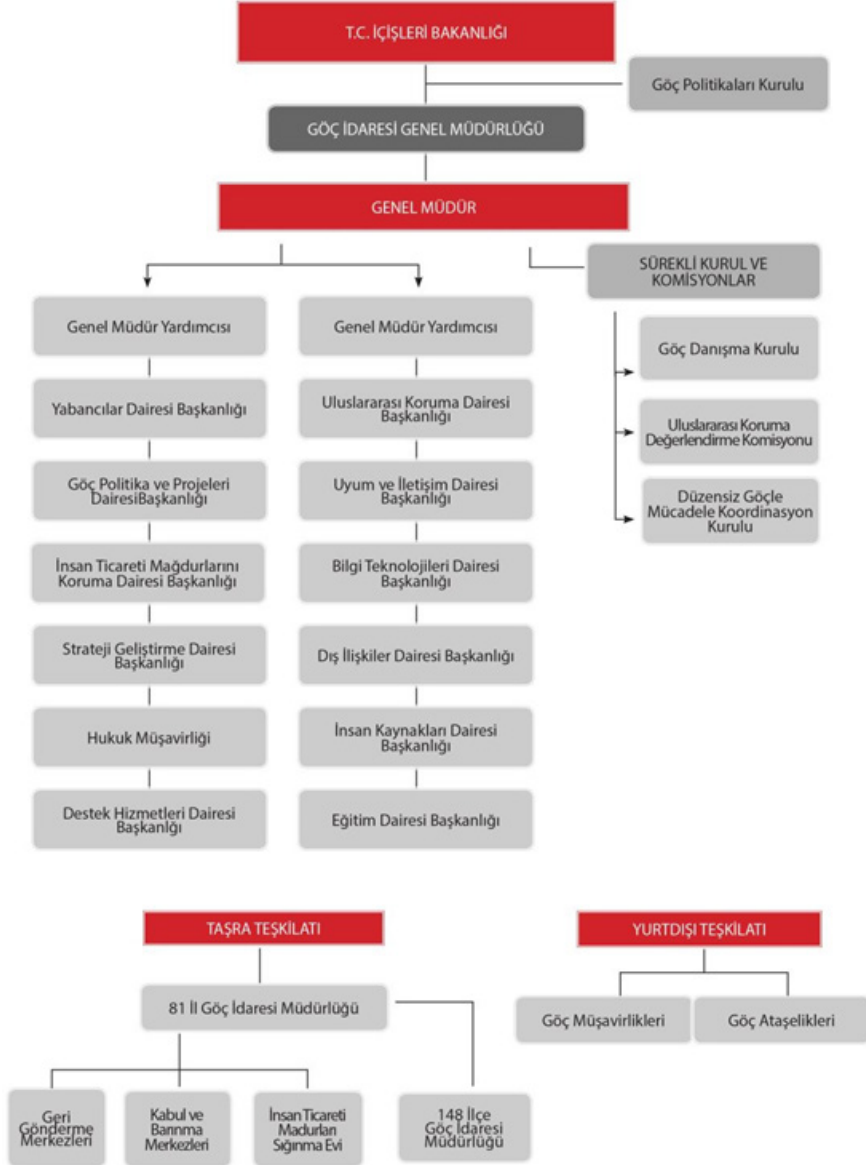
SONUÇ

Türkiye, AB’ye adaylığı gerekçesiyle pek çok politika alanında AB müktesebatına uyum sağlamak zorundadır. Bu politika alanlarından biri de göç konusudur. Türkiye, 2003 yılından itibaren göç ve iltica konusunda AB’ye uyum çerçevesinde stratejiler ve planlar hazırlamış, 2013 yılında da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Örgütlenmesi ve işleyiş biçimi incelendiği zaman bu kurumun, yönetim tarzı bir yapılanma olduğu görülmektedir. Bu yapılanmayla, göç konusunda ulus devlet düzeyinde yönetim yapılanması gerçekleştirilmiştir. Çok düzlemli yönetimin hayata geçmesi açısından gerekli olan üç düzeyden ikisi bu kurumla tamamlanmış, üçüncü düzey olan ulus altı düzey de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne görev alanına giren konularda yerel yönetimlerle işbirliği yapma yetkisi tanınarak sağlanmıştır. Ortaya çıkan yapılanma ise çok düzlemli göç

yönetişimidir.

Göç yönetişimini hayata geçirmekle yasal olarak yükümlü olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü güçlü yönlerle sahipken, yeni yapılanan bir kurum olmasından kaynaklı olarak bir takım eksikliklere de sahiptir. Bu eksiklikleri, kamu yönetimi tarafından bütün göçmenlere eşit mesafede kamu hizmeti sunan bir yapının yanısıra özel sektörde yüksek sosyoekonomik düzeyde sahip olanların daha çok yararlanabileceği danışmanlık şirketlerine alan açmaktadır. Bu durum bir yandan hizmet alımında asimetri yaratabilecekken diğer yandan da yeterli dil ve yasal bilgisi olmayan göçmenlerin istismarı ihtimalini de doğurabilecektir. Bu nedenle Göç İdaresi, belirlenen güçlü-zayıf yönler temelinde fırsat ve tehditler gözönünde bulundurularak stratejilerini belirlemeli hizmet sunum kalitesini ve alanını geliştirmelidir.

EK. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması



KAYNAKÇA

2016 Faaliyet Raporu (2017), Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/files/files/faaliyet_raporu_020617.pdf (15.06.2017).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003, 25326.

5543 Sayılı İskan Kanunu, R.G. 26.09.2006. , S. 26301.

5682 Pasaport Kanunu, R.G. 15.07.1950. , S. 7564.

5683 Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, R.G. 15.07.1950, 7564.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, R.G.11.04.2013, S.28615.

AB İlişkileri Müdürlüğü, <https://ab.ibb.gov.tr/avrupa-birligi/abnin-tarihcesi> (18.06.2017).

Aksu, Mualla Bilgin (2002), Eğitimde Stratejik Planlama ve Toplam Kalite Yönetimi, Anı Yayıncılık, Ankara.

Aktan, C. Can, Geleceği Kazanmanın Yolu: Stratejik Yönetim, http://moodle.baskent.edu.tr/pluginfile.php/147118/mod_resource/content/2/hafta2_ders_notu.pdf (08.08.2018).

Alsan, Zeki Mesut (2008), “1949 Cenevre Sözleşmeleri”, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/248/2251.pdf> (21.06.2017).

Avrupa Birliği Bakanlığı, 24. Fasıl: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, http://www.ab.gov.tr/_89. Html (23.06.2017).

Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.ab.gov.tr/111.html> (23.06.2017).

Bache, Ian (2005), Europeanization and Britain: Towards Multi-Level Governance? <http://aei.pitt.edu/3158/> (12.05.2017).

Bache, Ian (2012), “Multi-Level Governance in the European Union”, Levi-Faur, David (Ed.), The Oxford Handbook of Governance (USA: Oxford University Press): 628-642.

BİMER, 28.12.2017 tarihli ve 1702002593 sayılı bilgi edinme başvurusuna ilişkin

Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı'nın 11.01.2018 tarih ve 4290 sayılı cevabı.

Demirhan, Yılmaz ve Seyfettin ASLAN (2015, "Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi", Birey ve Toplum Dergisi, 5 (9): 23-62.

Dinçer, Ömer (1998), Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, 5. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

European Principles for Public Administration (1999), SIGMA Papers: No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

FRONTEX, <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/> (21.06.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017), Stratejik Plan 2017-2021, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması, http://www.goc.gov.tr/icerik3/teskilat-semasi_273_274_281 (15.06.2017).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Türkiye ve Göç", http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%C4%B1m_icler.pdf (22.06.2017).

Göç Strateji Belgesi, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi_327_344_694 (20.06.2017).

<http://turkpermit.com.tr/> (01.02.2018).

<http://www.bik.gov.tr/hangi-ilde-ne-kadar-suriyeli-var-iste-il-il-liste/> (03.02.2018).

<http://www.kapadokyanismanlik.com.tr/index.php?func=ShowNew&ID=39> (01.02.2018).

International Organization For Migration, "Essentials of Migration Management", Volume One: Migration Management Foundation: Migration and History", IOM International Organization for Migration, http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/v1/V1S03_CM.pdf (18.06.2017).

İçduygu, Ahmet, Sema, Erder, Ömer Faruk, Gençkaya (2014), Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023:Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-

Ötesi Dönüşümlere, MireKoç Proje Raporları, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Derneği.

Kara, Mustafa, Canan Öykü Dönmez, Kara (2015), “Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği”,http://acikerisim.lib.comu.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/COMU/1469/Mustafa_Kara_Makale.pdf?sequence=1&isAllowed=y (22.06.2017).

KESGİN, Selman Salim, Nail, ÖZTAŞ, “Uluslararası İnsan Hareketlerinin Yönetimi ve Göç Politikaları”http://www.kamu.sakarya.edu.tr/sites/kamu.sakarya.edu.tr/file/7Selman_Salim_KESGIN-Nail_OZTAS.pdf (20.06.2017).

Marks, Gary, Liesbet Hooghe ve Kermit Blank (1996), “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 34 (3): 341-378.

Okçu, Murat (2005), “Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, Nohutçu, Ahmet ve Asım Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi’nin Yeniden Yapılandırılması-I* (İstanbul: Beta Yayınevi): 257-298.

Olsen, Johan P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 40 (5): 921-952.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

ORSAM (2012), Küresel Göç ve AB İle Türkiye’nin Göç Politikalarının Gelişimi, ORSAM Rapor No:123.

Öztürk, Özgür Güneş (2014), “İspanya Göç Politikaları ve Göçmen Hayatlar: İspanya Örneği Türkiye İçin Bir Model Olabilir mi?”, *Nüfus Bilim Dergisi*, 36: 103-135.

Picton, David ve Sheila Wright (1998), “What is Swot in Strategic Analysis?”, *Strategic Change*, March-April.

Radaelli, Claudio (2003), “The Europeanization of Public Policy”, Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli (Ed.), *The Politics of Europeanization* (Oxford Scholarship).

Shafritz, Jay M., Russell E. W., Borick, Christopher P. (2016), *Introducing Public Administration*, Routledge, London.

Siedentopf, Heinrich ve Benedikt Speer (2003), "The European Administrative Space From A German Administrative Science Perspective", *International Review of Administrative Sciences* 69 (1): 9–28.

Sloat, Amanda (2002), "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance: Expectations of Scotland's Role in Europe", *Regional and Federal Studies*, 12 (3): 156–180.

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2003), DPT, Ankara.

Türkiye Ulusal Eylem Planı (2003), [www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(3\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(3).pdf) (23.06.217).

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, 94/6169 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G.30.11.1994., S.22127.

Ülgen, Hayri ve Kadri Mirze (2010), *İşletmelerde Stratejik Yönetim*, Beta Yay., İstanbul.

