



Covid-19 Küresel Salgınının (Pandemi) Türkiye'nin Göç Yönetimine Etkisi

*

Buminhan Emeç¹

ORCID: 0000-0003-3742-2189

Hayriye Şengün²

ORCID: 0000-0002-1899-8329

Öz

2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş nedeniyle milyonlarca Suriyelinin Türkiye'ye gelişi, Afrika ülkelerinden ve Taliban örgütünden kaçarak Afganistan'dan gelenler, Türkiye'de göçmen sorunu ön plana çıkarmıştır. Ayrıca Ortadoğu'daki ülkelerin vatandaşlarından, daha iyi koşullarda yaşamak isteyenlerin büyük bir bölümünün, Avrupa'ya gitmek amacıyla veya kalmak için doğrudan Türkiye'ye yönelmesi, göç yönetimini daha önemli hale getirmiştir. Düzensiz göçlerin ülkelerde yarattığı ekonomik, sosyal ve toplumsal sorunlar, küresel salgın gibi olağanüstü dönemlerde daha da artmaktadır. 2019 yılı sonunda Çin'in Wuhan kentinde ortaya çıkarak kısa bir sürede tüm dünyaya yayılan ve küresel pek çok soruna neden olan Covid-19 küresel salgınını önlemek amacıyla, Türkiye'de ve uluslararası düzeyde alınan önlemler, Türk vatandaşlarının yanı sıra statüsü; göçmen, geçici koruma kapsamındaki yabancı veya sığınmacı olsun, bütün yabancıları büyük ölçüde etkilemiştir. Bu çalışmada, Covid-19 küresel salgınının Türkiye'deki göç yönetimi üzerindeki etkileri incelenmiştir. Çalışmada, literatür taraması yapıp, istatistik raporlar kullanılarak, Türkiye'nin göç yönetimi, göç yönetiminin küresel salgından etkilenme düzeyi ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Covid-19 küresel salgını, pandemi, göç yönetimi, göç.

¹ Yüksek Lisans Öğrencisi, Bayburt Üniversitesi, E-mail: buminhanemec@gmail.com

² Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, E-mail: hsengun@bayburt.edu.tr



Impact of Covid-19 Pandemic on Turkey's Migration Management

*

Buminhan Emeç³

ORCID: 0000-0003-3742-2189

Hayriye Şengün⁴

ORCID: 0000-0002-1899-8329

Abstract

The arrival of millions of Syrians to Turkey due to the civil war that started in Syria in 2011, and those who fled from African countries and the Taliban organization and came from Afghanistan have led to the problem of immigrants in Turkey. In addition, the fact that those from the Middle East who want to live in better conditions head directly to Turkey to go to Europe or to stay, has made migration management more important. The economic and social problems created by irregular migration in countries increase even more in extraordinary times such as the global epidemic. To prevent the Covid-19 global epidemic, which emerged in 2019 and spread all over the world and caused many global problems, the measures taken in Turkey and at the international level, its status as well as Turkish citizens; It has greatly affected all foreigners, whether immigrants, foreigners under temporary protection or asylum seekers. In this study, the effects of the Covid-19 global epidemic on migration management in Turkey were examined. In the study, literature review was made and using statistical reports, Turkey's migration management, the level of impact of migration management from the global epidemic and solution proposals were discussed.

Keywords: Covid-19 global outbreak, pandemic, migration management, migration.

³Graduate student, Bayburt University, E-mail: buminhanemec@gmail.com

⁴ Assoc. Prof., Bayburt University, E-mail: hsengun@bayburt.edu.tr

Giriş

Göç olgusu, tarihin ilk dönemlerinden bu yana insanlığın gündeminde olmuştur. Tarih boyunca, ekonomik, sosyal ihtiyaçlar ile güvenli bir yaşam arayışı başta olmak üzere birçok neden, insanların yaşadıkları mekânları kitleler halinde ya da bireysel olarak terk etmelerine yol açmıştır. Bugün dünyadaki bütün ülkeler ve toplumlar, büyük ölçüde göçlerle oluşmuştur. Zaman zaman hızlanan ülke içi ve ülkeler arası göçler, küreselleşme, bilimsel gelişmeler, teknolojideki hızlı ilerleyiş ve ulaşım olanaklarına erişilebilirliğin artması ile birlikte hız kazanmış, insanların, ülke içindeki, ülkeler ve kıtalar arası hareketliliği kolaylaşmıştır.

Dünyanın baş etmek için yoğun çaba gösterdiği ekonomik, sosyal, toplumsal ve çevresel sorunlar, insan hareketliliğinin temelinde yatan nedenleri oluşturmaktadır. 20. yüzyıl ve sonrasında toplumsal ve çevresel risklerin artmakta ve yeni bir toplumsal yapının inşa edilmekte olduğu, Ulrich Beck (1986)'in risk toplumu kavramsallaştırmasıyla ifadesini bulmaktadır. İnsanlığın yeni risklerle her an karşılaşma olasılığı öngörüsü, 2019 yılında dünyanın çözüm bulmakta zorlandığı bir virüsle bir kez daha doğrulanmıştır. Çin'in Wuhan kentinden başlayarak, küresel ilişkiler ağının da etkisiyle, kısa sürede dünyanın neredeyse her yerinde görülen ve 2020 yılının başında Dünya Sağlık Örgütü tarafından pandemi ilan edilen Covid 19 salgını, sadece ulusal sınırlar içindeki ülke vatandaşlarını değil, göçmenleri ve göç yönetimini de olumsuz etkilemiştir.

Türkiye'nin coğrafi konumu gereği göç yolları üzerinde yer alması, göçmenler açısından, tarih boyunca olduğu gibi günümüzde de geçiş ülkesi olarak görülmesinde önemli bir etkidir. Bu nedenle daha iyi bir yaşam umudu veya Batı ülkelerine geçebilmek için kader yolculuğuna başlayan göçmenler açısından, sosyokültürel ve insani özellikleri nedeniyle Türkiye, tercih edilen bir ülke konumundadır (Korkmaz Özcan, 2021, s. 3810). Suriye Savaşı ve Arap Baharı sonrası uluslararası politikalarda ve sınır güvenliği anlayışında yaşanan değişiklikler ile birlikte Türkiye'ye yönelen düzensiz göçmenler önemli sorun haline gelmişlerdir. Türkiye'nin göç yönetimi örgütlenmesi yoğun ve önemli sonuçlar doğuran dış göç sorununun yönetiminde yetersiz kalmış, göç sorununun yönetilmesi ise yeni bir organizasyonu gerektirmiştir. Bu gereklilik sonucunda Göç İdaresi Başkanlığı kurulmuş, göç sorununun yönetilmesinde yetkili kurum olarak tanımlanmıştır. Göç yönetimi, sadece Birleşmiş Milletler tanımına göre mülteci olarak kabul edilen Avrupa'dan gelen

Türk soyundan kişilerle değil, düzensiz göçmen, sığınmacı vb. ile ilgili iş ve işlemlerden de sorumludur.

Göç yönetimi, önceleri Türk soyundan kimselerin ülkeye kabulü üzerine odaklanırken, Avrupa Birliği'ne adaylık süreciyle yeni bir içerik kazanmıştır. Daha önceleri güvenlik sistemi içerisinde örgütlü olan göç yönetimi, Suriye Savaşı sonrasında yeni bir yapıya kavuşarak sivil bir kamu örgütlenmesi olarak düzenlenmiştir. İç politikada da önemli bir siyasi gündem olarak görülen göçmen olgusu sadece bir yönetim sorunu olmaktan öte nitelikler taşımaktadır. Göçmen sorununu artıran diğer bir olgu ise küresel salgının yönetimi ile bu sorunun daha karmaşık ve çözümü güçleştirici niteliği olmuştur. Bütün dünya ülkelerinde COVID-19 salgın sürecinden genç, yaşlı, çalışan, işsiz, öğrenci, emekli vb. gibi toplumun pek çok kesimi süreçten olumsuz etkilendiği gibi göçmen ve/veya mülteci olarak adlandırılan kesimdeki kişi ve aileleri de olumsuz yönde etkilenen gruplar arasında yer almıştır.

Türkiye, bütün dünya ülkelerinin Covid 19 küresel salgınıyla mücadele önlemlerine benzer önlemler alarak salgının üstesinden gelmeye çalışmıştır. Küresel salgına (pandemi) karşı alınan önlemlerde; yurt içi seyahatlerin vaka artış dönemlerinde kısmen veya tamamen durdurulması ile birçok ülkeye yönelik, dönem dönem uygulanan sınır kapatma ya da yabancı uyrukluların ülkeye girişlerinin ve ülkeden çıkışlarının bazı koşullara bağlanması yoluyla hareketliliğin azaltılması, hali hazırda Türkiye'de bulunan yabancıların ikamet izinlerine ilişkin yeni düzenlemeler ve kamuda esnek çalışma, randevu sistemi gibi bazı dijital mekanizmaların kullanılma uygulamaları öne çıkmıştır. Türkiye'de bulunan yabancılara yönelik pandemi düzenlemeleri, Göç İdaresi Başkanlığı'nın sorumluluğunda yürütülmüştür. Göç sorununun büyüklüğü yanında, 2019 sonu itibariyle başlayan Covid 19 salgını, göçle ilgili yeni sorunlu alanlar da ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışmada 2020 yılından bu yana tüm dünyayı birçok alanda etkileyen Covid 19 küresel salgınının Türkiye'nin göç yönetimi üzerindeki etkilerinin tartışılması amaçlanmıştır. Literatür araştırması ve doküman incelemesi yönteminden yararlanılmıştır. Çalışmada Türkiye'de göç yönetiminin yapısı, pandemi sürecinde göçmenler üzerindeki etkisi ve bu bağlamda üretilen kamu politikaları tartışılmıştır.

Kavramsal Açıklamalar

Göç Kavramı

Göç olgusunun tarihi insanlığın topluluk olarak ilk oluşumuna kadar götürülebilir Tarihte, toplulukların karşı karşıya kaldığı pek çok olay nedeniyle,

buldukları yerleri terk edip başka bölgelere yerleşmeleri söz konusu olmuştur (McNeil, 1984, s. 3-4). Topluluk halinde yaşayan insanlar açısından göç, bir mekânsal değişikliği (Özer, 2004, s. 11) ifade etmenin yanı sıra toplumun ve bireyin anlam ve değer sisteminde değişim ve dönüşüm yaşamasına da kaynaklık etmektedir (Ekici ve Tuncel, 2015, s. 10; Kurt, 2006, s. 150). Göç farklı dönemlerde, farklı konjonktürlere bağlı olarak çeşitli nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla göç hareketini ele alırken eylemin gerçekleştiği dönem ve şartların yakından incelenmesi gerekmektedir (Dursunoğlu, 2021, s. 854). İnsanların göç etme gerekçelerinin başında ekonomik, sosyal, siyasal ihtiyaçlar ile güvenlik kaygısının giderilmesi gibi nedenler gelmektedir. Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde göç "ekonomik, toplumsal ve siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret" olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2005).

Göç olgusu günümüzde ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde insan hakları, kalkınma ve jeopolitik konum ile bağlantılı, üst düzey siyasi bir sorun olarak görülmektedir (World Migration Report, 2020, s. 15). Göç ve hareketliliğe ilişkin uzun vadeli ve giderek artan veriler, göçün, azımsanamayacak derecede, önemli politik alanları etkilemesiyle, küresel bağlamda ekonomik, politik, sosyal ve teknolojik gelişim ve değişimlerle yakın ilişki içerisinde olduğunu göstermektedir. Küreselleşmenin derinleşmesiyle birlikte, bu dönüşümler insanların günlük rutinlerini sürdürürken iş yerlerinde, evlerde, sosyal ve ruhsal yaşamlarında giderek daha fazla hayatı biçimlendirmektedir. Mesafeyi daraltan teknolojilerdeki süregelen genişleme nedeniyle artan sayıda insan dünyanın her yerinden bilgiye, mallara ve hizmetlere erişebilmektedir. Bu durum ise yaşam standardını artırmak isteyen insanların buldukları yerlerle bağlarını sorgulamalarına ve başka diyarlarda yeni yaşamlar arayışına girişmelerine fırsat yaratmaktadır.

Küresel Salgın Kavramı

Tarihte birçok uygarlığın yok oluşunda salgınlar önemli bir role sahiptir. Salgınlar, günümüzde, tarihteki salgınlar gibi büyük can kayıplarına yol açmasa da dünyanın "yeni normal"e doğru evrildiğini görmek gerekmektedir. Tarih boyunca insanlık sayısız salgınla mücadele etmiştir. Uygarlık tarihinde derin izler bırakan bulaşıcı hastalıklar, salgın (epidemi) ve küresel salgın (pandemi) konumunda tarihin seyrini değiştirecek etki yapmıştır. Dünyayı etkileyen irili ufaklı salgınlar içerisinde üç salgın etki alanı ve etkiledikleri insan sayısı nedeniyle öne çıkmaktadır. Bunlar; İstanbul'da 6. yüzyılda ortaya

çıkan Jüstinyen Vebası, 14. yüzyılda gerçekleşen ve Kara Ölüm (Black Death) olarak isimlendirilen veba salgını ve 19. yüzyıl sonlarında etkisini artıran Üçüncü Veba Salgını'dır (Varlık, 2017, s. 1349). İnsanlığın kolektif hafızasında yer edinen ve salgın kelimesinin insanlarda oluşturduğu ilk çağrışım, adına romanlar yazılan veba'dır. Avrupa kıtasında vebanın etkili olduğu dönemde nüfusun üçte biri yok olmuştur (Artvinli, 2020, s. 44). Salgınların nedeni olarak suçlu arama, belli bir kitleyi sorumlu tutma yaşanan her salgında görülmüştür. Salgınlar, görüldüğü dönemlerde ülke ekonomilerini neredeyse çökme noktasına kadar getirmiştir (Artvinli, 2020, s. 45). Yaşam biçimlerinde farklılaşmaya neden olan salgınlardan etkilenmemek için yerleşim yerlerini değiştirme eğilimine sıkça rastlanmıştır. Yerleşim yerlerini değiştirmeyenler salgın hastalıklarla baş edebilmek amacıyla yeni uygulamalar geliştirmiştir. Bu uygulamalar genellikle, karantina, hastalıklı kişilerin öldürülmesi ya da hapsedilmesi biçimindedir.

Salgın hastalıklara ilişkin ilk karantina örneklerinden biri olarak, vebaya karşı doğudan gelen gemilerin Akdeniz limanlarına alınmadıkları bilinmektedir (Artvinli, 2020, s. 48). Salgın o dönemde imparatorluklar arasındaki savaşların bile seyrini değiştirmiştir (Jorga, Tarihsiz, s. 2375). 20 yy.da tıp ve teknoloji alanlarında yaşanan gelişmeler salgınların kontrol altına alınmasında yeni çözümler sunmuştur.

Salgınlara neden olan çevre kirliliğinin temel nedenleri, hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve küresel ilişkilerdir. Küresel ısınmaya ve iklim değişikliğine ortam hazırlayan gelişmeler, salgınların da ortaya çıkma gerekçesini oluşturmaktadır. Salgının yayılmasında, yetersiz sağlık hizmetleri ve sağlık yönetiminin başarısızlığı, karantina önlemlerin yeterli olmaması ve insan hareketliliği önemli etkenler arasındadır. Ülkeler arasındaki güç savaşları ve rekabet, geleneksel yöntemlerin yanında teknolojiler üzerinden de sürmektedir. Covid 19 ile ilgili olarak, laboratuvarıda üretildiği iddiaları henüz kanıtlanmamış olsa da salgında bu güç savaşlarının olası etkileri olduğuna kuşku yoktur. Kapitalist ilişkiler ve egemen ülkelerin güçlerini pekiştirme çabaları, gelecekte dünyanın benzer salgınlara uğrama ihtimalini de güçlendirmektedir.

Covid 19 hastalığına neden olan virüsün ortaya çıkması ve yayılımı, insan ve özellikle vahşi hayvanlar arasındaki çevresel değişime bağlı temasla, ayrıca insan hareketliliği sonucunda patojenlerin uzak bölgelere transferiyle mümkün hale gelmektedir (Sirkeci ve Yüceşahin, 2020, s. 10-14). Bu açıdan küresel salgınlar ile insanlık var oldukça ortadan kalkması mümkün olmayan göçün çok yakın bir ilişki içerisinde olduğu söylenebilir. Ancak pandeminin

nedeninin göç olgusu olduğunu söylemek zordur. Sadece pandeminin hızını artıran etkenlerden birisinin göçe bağlı insan etkileşimleri olduğu söylenebilir.

Küresel Salgın ve Göç İlişkisi

Tarihsel süreç içerisinde insanlığın gündeminden hiç çıkmayan ve günümüzde de iyi yönetilmemesi halinde büyük sosyal ve toplumsal sorunlara yol açabilen göç, gelişmiş olsun, gelişmemiş olsun bütün ülkeler için en temel sorunlardan biri haline gelmiştir (Ekici ve Tuncel, 2015, s. 11). Gelişmiş ülkeler, yoğun ve düzensiz göçlere yönelik olarak sınır güvenliğini sağlamak ve uluslararası ilişkiler yoluyla engelleyici önlemler almaktadırlar. Düzensiz göçle ilgili AB ile Türkiye arasındaki anlaşma buna örnek verilebilir. Bu süreçte gelişmekte olan ülkelerin dış göçü destekleyen veya yetersiz önlem almaya yönelik politikalar ürettiğine de tanık olunmaktadır.

Göç olgusunu değerlendirirken; bir yandan teknolojinin ilerlemesiyle birlikte ulaşım olanaklarının gelişmesi ve yer değiştirmelerin kolaylaşması, diğer yandan insanları yer değiştirmeye iten nedenlerin ortadan kalkmamış olması göz önünde bulundurulmalıdır. Kentler ve ülkeler arası hareketliliğin artması, ulaşımı kolaylaştırıcı araçların yaygınlaşması, bir bölgede görülen bulaşıcı hastalıkların kolaylıkla başka bölge ve ülkelere yayılmasını kolaylaştırmıştır (Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü [TÜSPE], 2020, s. 3).

Sınır aşan göç hareketleri, göç edenlerin çoğunlukla az gelişmiş ve buna bağlı olarak insan nüfusunun daha seyrek olduğu yerlerden, ekonomi ve güvenlik kaygılarının nispeten daha az olduğu, gelişmişliğe bağlı olarak daha yoğun nüfuslu olan hedef ülke ve şehirlere doğru gerçekleşmektedir. Metropollerde, daha küçük yerleşim birimlerine göre, yerleşim alanlarına girip çıkan insanlar ve tüketim mallarının miktarındaki büyüklük, insanların birçok kamusal alanda birbirleriyle daha fazla etkileşime girmeleri ve sosyal mesafenin kısıltığı salgın hastalıkların hızlı yayılmasında etkilidir (Sirkeci ve Yüceşahin, 2020, s. 12). Bu nedenle pandeminin ilk ve en önemli silahının insan hareketliliğinin yol açtığı temas olduğunu ve buna bağlı olarak pandeminin ilk anlarından itibaren uygulanan insan hareketliliğini azaltıcı tedbirlerin, dünyadaki birçok ulusal ya da uluslararası otorite tarafından önemli görüldüğü söylenebilir (Anadolu Ajansı, 2020). Ancak insan hareketliliğinin bir kısmını oluşturan göçün tamamen engellenmesi söz konusu olmasa da kısmen önlenilebileceği kabul edilebilir.

2020 yılının başından itibaren milyonlarca kişinin hastalanmasına ve yaşamını kaybetmesine, ülke ekonomilerinin krizlere girmesine, sosyal ve toplumsal sorunların büyük ölçüde dünyayı etkilemesine neden olan Covid 19

pandemisi, Türkiye'deki göçmenlerin sorunlarını daha da arttırmıştır. 2000'li yılların başından başlayarak Orta Doğu'dan ve Arap Baharı sonrası Kuzey Afrika'dan, 2011 yılında da Suriye'de başlayan iç savaş nedeniyle artarak devam eden yoğun göçler, Türkiye'yi, çok sayıda yabancıların yaşadığı bir ülke konumuna getirmiştir. Henüz buldukları ülkenin diline ve yaşam biçimine uyum sağlayamamış göçmenlerin, küresel salgın sürecinin yönetiminde önemli sorunlar yaşadığı ve sorunlara da neden olduğu görülmüştür. Buna ek olarak, son günlerde artan güvenlik, ahlaki ve kültürel sorunların öznesi olarak korunmaya muhtaç mültecilerin ve göçmenlerin görülme eğilimlerinin yaygınlığı, sorunun başka boyutlarıyla daha da artacağına işaret etmektedir.

İnsan hareketliliğini engellemenin, pandemi sorununu çözmede tek başına yeterli olmayacağı gerçeği, tıbbi ilaç ve aşılama çalışmaları sürecine ek olarak başka bazı tedbirlerin alınması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorunluluğun altında, dünya ülkelerinin yaşadığı halk sağlığı ya da para ve ekonomi akışının devam etmesi ikileminin olduğu söylenebilir (Özçiftçi ve Üstün, 2020, s. 151). Dolayısıyla göçü engellemek yerine yönetmenin, daha büyük olası insani krizleri önlemek adına akılcı ve uygulanabilir bir yol olduğu ifade edebilir. Türkiye göç yönetimi bu anlamda ilk andan itibaren pandemiyle mücadele organizasyonuna entegre olarak, kendi alanında çeşitli tedbirler geliştirmeye başlamıştır.

Covid-19 küresel salgınının Türkiye'deki ilk vaka bildirimini 11 Mart 2020 tarihinde yapılmıştır. Küresel salgının ortaya çıkması ile birlikte, hükümetler ve ilgili bütün aktörler, bir yandan ciddi tedbirler içeren kararlar alıp, bu kararları etkin bir şekilde uygulamış, diğer yandan tedbirler üzerinde sürekli güncellemeler yapılmıştır. Türkiye'nin, küresel salgınla mücadelede, kamu ve özel sektörün işleyişinde uyguladığı değişiklikler, ekonomik düzenlemeler, teşvik paketleri ve sağlık sektörünün kapasitesinin geliştirilmesi gibi önlemlerin yanında göç yönetimine de özel önem verildiği söylenebilir.

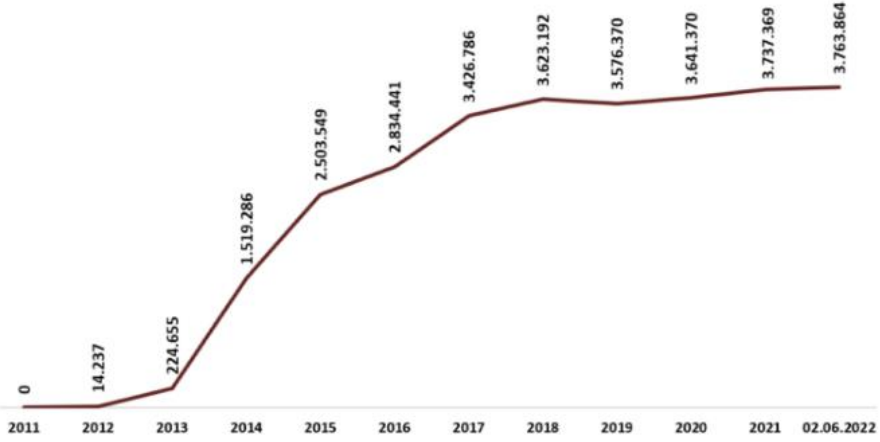
Türkiye'ye Yabancı Uyrıklı Göçü, Göç Yönetimi ve Örgütlenmesi

Göç olgusunu ortaya çıkaran temel etken, insanların, daha iyi olanı güvenilir bir ortamda yaşama isteğinin dışavurumudur. Hangi boyutta ve gerekçeyle yaşanırsa yaşansın, her göç, mutlaka bir nedene dayanmaktadır. İnsanlar, doğal afet, ekonomi, savaş, sağlık gibi çeşitli sebeplerden dolayı ulusal sınırlar içinde ve uluslararası alanda göç etmektedir. Ulusal mekanlar arasındaki göç hareketleri iç göçü ifade ederken; bir ülkenin sınırları dışına doğru yönelen göç hareketleri ise uluslararası göç olarak tanımlanmaktadır (Kara, Kara ve Öykü, 2016, s. 3). Endüstri devrimiyle başlayan kırdan kente işgücü

hareketliliğinin oluşturduğu göçlere, Birinci ve İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle oluşan güvenlik içerikli göçler eklenmiştir. 20. yüzyılın ortalarından itibaren gelişmekte olan ve geri kalmış ülkelerde iş, eğitim, sağlık ve benzeri amaçlarla başka ülkelere ve büyük kentlere yönelen göçler, 21. yüzyılda yoksul ülkelere gelişmiş ülkelere yönelerek, yeniden hız kazanmıştır. Özellikle uluslararası göç ve buna bağlı olarak yaşanan sorunlar, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan küreselleşme ile birlikte etkisini artırmıştır. Göç olgusunun temeli olan "başka bir mekana hareket etme" faaliyeti bu olguyu; ekonomik, sosyal, siyasî, kültürel, coğrafi ve diğer birçok çerçevede ele almayı gerekli kılmaktadır. Göçe bağlı sorunların giderilmesi amacıyla ortaya konan ve yıllardır savunulan yöntem, insanların buldukları bölgelerde refah seviyelerinin iyileştirilmesi ve insanları göç etmeye sürükleyen nedenlerin yerinde giderilmesi olmuştur. Göçle ortaya çıkan sorunların çözümündeki temel yaklaşım da bu bakış açısidir.

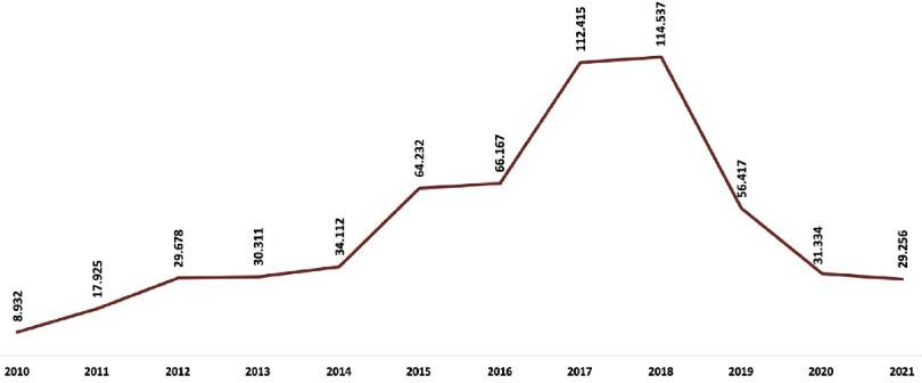
Türkiye'ye Yabancı Uyruklu Göçü

Türkiye, son yıllarda izlenen politikaların da etkisiyle, güvenlik, ekonomik ve sosyal gerekçelerle Orta Doğu, Asya ve Afrika ülkelerinden gelen göçmenlerin yoğunlaştığı bir merkez haline gelmiştir. Toplum kesimlerinde olumsuz pek çok karşılığı bulunan bu durum, Türkiye'nin ekonomik sorunlarının da gerekçesi olarak görülmeye başlanmıştır. Suriye iç savaşı ve bunun yarattığı güvenlik krizi nedeniyle milyonlarca Suriye uyruklu sığınmacının Türkiye'ye göç etmesi bu olguyu daha da güçlendirmiştir. 2022 Ağustos ayı itibariyle, Türkiye'ye gelen ve geçici koruma statüsündeki Suriye uyruklu sığınmacı sayısı, resmi verilere göre, 3.763.652 kişidir (Grafik 1). Yönetilmesi en zor olan kitlesel olarak gerçekleşen bu göç karşısında Türkiye, taraf olduğu uluslararası sözleşmelerden doğan yükümlülüklerini gerekçe kabul ederek, açık kapı politikasını benimsemiş ve büyük bir yabancı nüfusu ülkeye kabul etmiştir (Atılgan, Günay ve Serin, 2017, s. 54). Bu gerekçeyle Türkiye'ye göç eden Suriye uyruklu yabancıların oluşturduğu yük, Türkiye'nin göç politikalarını ve göç yönetiminde görev alan kamu kurumlarının idari yapılanmalarını da büyük ölçüde etkilemiştir. Suriye'nin mevcut durumunda olumlu-olumsuz bir değişiklik olmaması, geçici koruma statüsü sağlanan Suriyeli sayısının artış hızında bir düşüş sağladığını göstermektedir. Artış hızındaki bu düşüş Türkiye'nin yükünü azaltmayıp kalış sürelerinin belirsizliği nedeniyle, taşınan yükü durağan hale getirmiştir.



Grafik 1. Yıllar İtibariyle Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler
(Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2022'den alınmıştır)

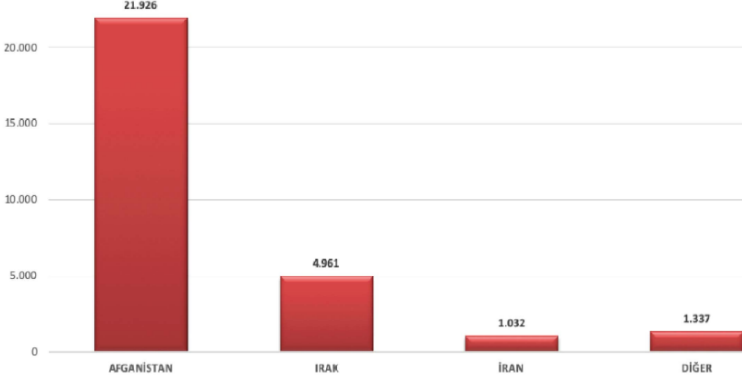
Göçmenler için son yıllarda Türkiye; göç güzergâhında bulunması, coğrafi ve jeopolitik prestiji, ayrıca barındırdığı kültürel özellikleri bakımından oldukça tercih edilen bir ülke niteliğindedir. Bu özellikleriyle Türkiye'nin, göç alan, yani "hedef ülke" durumuna gelmesi, etkin bir göç yönetim politikasına ve uygulama araçlarına sahip olmasını zorunlu hale getirmektedir.



Grafik 2. Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvurusu
(Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2022)

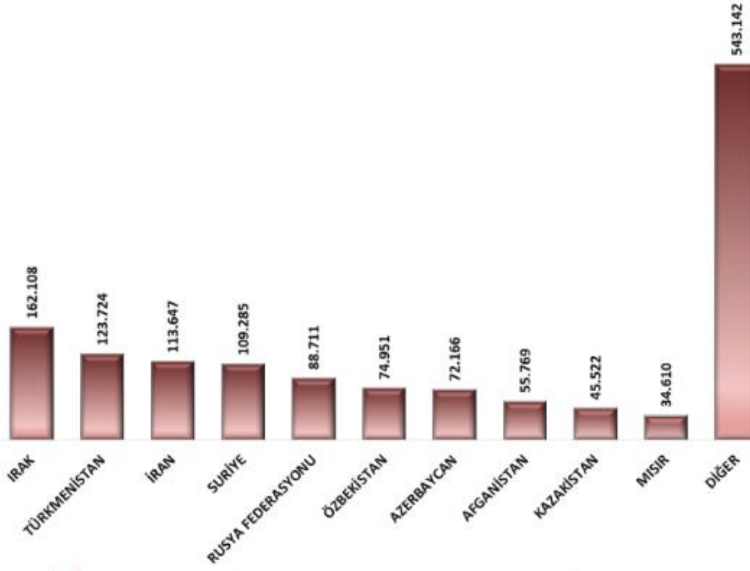
2010 yılından 2021 yılı sonuna kadar Türkiye'ye Uluslararası Koruma için başvuran yabancı uyruklu sayısı, Göç İdaresi Başkanlığı'nın verilerine göre, toplam 595.316 kişidir. Bu sayı Almanya'ya yapılan başvurunun iki katından

fazladır. Sadece 2021 yılında uluslararası koruma talep eden yabancılar içerisinde Afganistan uyrukluların sayısı 21.926'dır (Grafik 2 ve 3).



Grafik 3. Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvurusu
(Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2022'den alınmıştır)

Göç İdaresi Başkanlığı, yabancıların ikamet izinleri ile ilgili süreci de yönetmektedir. Türkiye'de kalabilmek için ikamet izni alan yabancıların ülkelere göre dağılımında, 162.108 kişi ile Irak ilk sırayı almaktadır (Grafik 4).



Grafik 4. İkamet İzni İle Türkiye'de Bulunan İlk 10 Uyruk
(Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2022)

Göç olgusunun dünya genelinde önlenemez bir sorun olması, klasik ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının da bu alanda başarılı olamamaları, sorunu derinleştirmektedir. Göçe bağlı olarak ortaya çıkan gelişmeler göstermektedir ki ne klasik kamu yönetimi anlayışının ne de yeni kamu yönetimi anlayışının göç olgusuna yaklaşımı, göçe bağlı sorunların çözümüne yanıt verememektedir. Bunun için göç yönetiminin stratejik olarak ele alınması ve çözüm odaklı bir yapıya kavuşturulması, bu olgunun yönetilebilir hale gelmesini sağlayabilir (Erder, Gençkaya ve İçduygu, 2014, s. 14-159; Öztürk ve Tekiner, 2017, s. 151). Bununla birlikte, Türkiye'nin, etkin göç yönetimi için, diğer devletler ve hükümetler arası kurum ve kuruluşlar ile iş birliği halinde hareket etmesi (Korkmaz Özcan, 2018, s. 3815), çözüm odaklı politikaları ve stratejileri geliştirip uygulayan, insan merkezli, donanımlı personel ve altyapısı güçlendirilmiş, yetkin bir kurumsal organizasyonu kurması gereklidir.

Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Örgütlenmesi

Yüzyıllardan beri devam eden göçler, küreselleşmeyle birlikte uluslararası boyut kazanarak, farklılaşmaya ve etkisini artırmaya başlamıştır (Castles ve Miller, 2008, s. 12). Dünyada göç alma potansiyeli olan ülkeler, sınırlarına doğru yaşanan göç olaylarını düzenlemek ve insanı merkeze alacak biçimde yönetmek için, ulusal bir organizasyon oluşturma yolunu seçmişlerdir (Kara vd. 2015, s. 4). Göç yönetimi, olarak da ifade edilen bu kavram, göçe ilişkin kamu politikalarının geliştirilmesi, yasal ve yönetsel düzenlemelerin yapılması amacını taşımaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin göç olgusuna yaklaşımında bazı önemli değişiklikler söz konusudur. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1960'lı yıllara kadarki dönemde, ulus-devlet ve milli bir kimlik oluşturmaya yönelik çalışmaların da etkisiyle, Türk soyluların ya da Türk kültürünü yaşayan kişilerin Türkiye'ye yerleştirilmesine yönelik olarak 14 Haziran 1934'te 2510 sayılı İskân Kanunu yürürlüğe konulmuştur (Babahanoğlu ve Örselli, 2016, s. 4-5). Türkiye'nin, 1952 yılında Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)'ya katılması ise göç yönetim anlayışını daha çok güvenlik eksenine kaydırmıştır.

Türkiye'nin göç yönetiminin yeniden biçimlenmesinde etkisi olan diğer dönem ise, Avrupa Birliği (AB)'ne üyelik müzakere sürecidir. 1950'li yıllardan sonra Avrupa'ya göçmen gönderen Türkiye, artık hem göç veren hem de göç alan bir ülke konumuna gelmiştir (Duvell, 2014, s. 37; Sağıroğlu, 2015,

s. 73). AB üyelik sürecinde Türkiye'nin, jeopolitik konumu itibariyle hem hedef hem kaynak hem de transit ülke konumunda olması, güçlü bir göç yönetiminin oluşturulmasının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır (Babahanoğlu ve Örselli, 2016, s. 6-7).

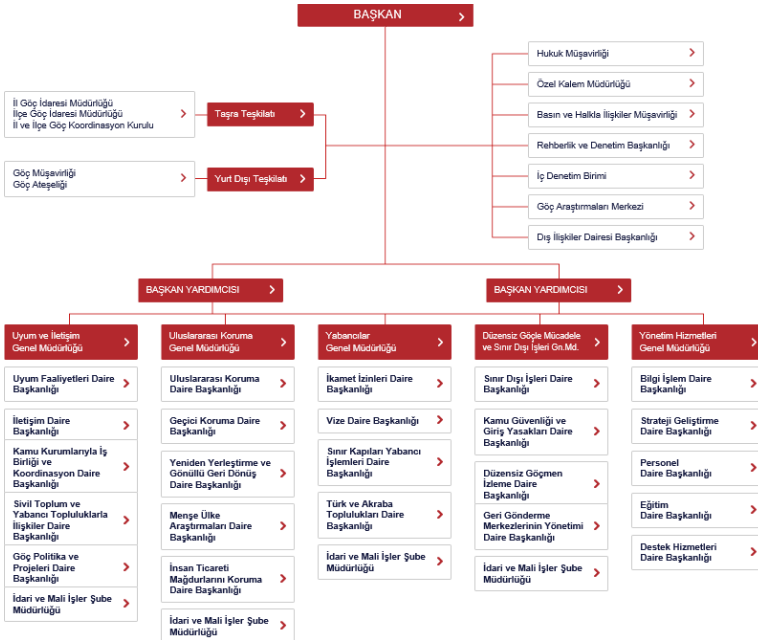
Türkiye'de göç politikaları ve yönetimindeki anlayış değişikliği, yürürlükteki mevzuattın da değişmesinde gerekçe oluşturmuştur. 11 Nisan 2014 tarihine kadar tüzük, yönetmelik gibi ikincil mevzuat düzenlemeleriyle ve güvenlik eksenli bir anlayış çerçevesinde, kolluk birimlerince yönetilen göç olgusu, bu tarihten sonra 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu Kanun'a dayanılarak oluşturulan diğer mevzuatla, sivil bir kurum olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmeye başlanmıştır. 6458 sayılı Kanun ile birlikte özgürlük ve kamu güvenliği arasında dengenin sağlandığı, insan haklarına uyumlu olacak şekilde hukuki, idari ve fiziki altyapıya en uygun göç yönetimi yapılanmasının oluşturulduğu kabul edilmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2016, s. 25). 6458 sayılı Kanun'un içeriğinin oluşturulmasında, Anayasa, temel insan haklarını belirleyen uluslararası belgeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin içtihatları ile uyumlu olmasına özen gösterilmiştir (Arslan: 2014, s. 6).

Günümüzde merkezi yönetim içinde göç konularıyla ilgili idari yapı Göç İdaresi Başkanlığı'dır. Başkanlık, 11.04.2013 tarihinde yayınlanan 6458 sayılı Kanun ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Göç İdaresi Başkanlığı, göç konusundaki kamu politikalarının oluşturulması, yürütülmesi, iş birliklerin sağlanması ile bu yöndeki iş ve işlemlerin yapılmasından sorumludur (Aktel ve Kaygısız, 2018, s. 595). Göç İdaresi Başkanlığı ayrıca; göç ile ilgili politika ve stratejileri uygulamak, kurum ve kuruluşlar arasında eşgüdümü gerçekleştirmek, yabancıların Türkiye'ye girişlerini, kalışlarını, çıkışlarını ve düzensiz göç kapsamında olanların sınır dışı edilmelerini sağlamakla görevlidir. Başkanlığın, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının tespiti, statülerinin belirlemesi işlemlerini gerçekleştirmek ve olası göç hareketlerini yönetmek üzere faaliyette bulunacağı kuruluş kanununda düzenlenmiştir. Ayrıca yurtiçinde bulunan ve olası göç hareketlerine dahil olan tüm yabancıların iş ve işlemlerini, insan odaklı politikalarla çözmeye çalışmak da temel görevleri arasındadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020).

İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün statüsü, 29.10.2021 tarihli ve 31643 sayılı Resmî Gazete' de yayınlanan 85 no'lu "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile Başkanlık olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu kararname ile Göç İdaresi Başkanlığı, beş

genel müdürlük ile faaliyetine devam etmektedir. Göç İdaresi Başkanlığı'nın merkez teşkilatı içerisinde, düzenli göç alanında çalışmaları yürütmek üzere "Yabancılar Genel Müdürlüğü", düzensiz göç alanında faaliyetleri planlamak üzere "Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü", sığınmacılarla ilgili politikaları yürütmek üzere "Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü", yabancıların toplumla olan karşılıklı uyumu konusunda politikaları yürütmek üzere "Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü", Başkanlığın görev alanıyla ilgili bilgi sistemlerinin kurulması ve işletilmesi, verilerin alınması ve depolanmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere "Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü", Başkanlık tarafından yürütülen iş ve işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamak ve denetlemek amacıyla "Rehberlik ve Denetim Başkanlığı", Başkanlığın görev alanıyla ilgili konularda diğer ülkeler ve uluslararası örgütlerle iletişim kurmak ve işbirliğini sağlamak üzere "Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı" ve "Hukuk Müşavirliği" alt birimleri kurulmuştur.

Başkanlığın taşra teşkilatı, İl Göç İdaresi Müdürlükleri, Geri Gönderme Merkezleri ve Kabul ve Barınma Merkezlerinden oluşurken, yurtdışı teşkilatı ise göç alanında faaliyet gösteren Göç Müşavirlikleri ve Göç Ataşeliklerinden oluşmaktadır (Şekil 1).



Şekil 1. Göç İdaresi Başkanlığı Örgütlenme Şeması
(Kaynak: Göç İdaresi Başkanlığı, 2022)

Covid 19 Küresel Salgınının Türkiye'nin Göç Yönetimine Etkisi

Covid-19 salgınının hemen öncesinde, Türkiye'nin öne çıkan gündemi, Avrupa'ya gitmek isteyen yabancı uyruklu göçmenler için 28 Şubat 2020 tarihi itibariyle sınır kapılarının açılması ve Türkiye-Yunanistan sınırında toplanan yaklaşık 13.000 göçmenin içinde bulunduğu sorunlu durum olmuştur (Turan, 2020, s. 24). Göç İdaresi Başkanlığı tarafından yayınlanan "Pazarkule'den Sevk Edilen Göçmenler Hakkında Koronavirüs'e Karşı Alınan Önlemler"e ilişkin açıklamada, salgının Türkiye'de de görülmesiyle, sınıra yakın bir bölgede bekleyen binlerce kişiye, çeşitli dillerde yapılan anonslar ile salgına ilişkin enformasyon çalışmalarının yapıldığı, çadırların her gün en az iki defa dezenfekte edildiği ve termal kameralar yardımıyla ateş ölçümlerinin yapıldığı ifade edilmiştir. Salgının başlaması ile birlikte Avrupa'ya gitmek isteyen göçmenler, 21 Mart 2020 tarihi itibariyle sınır bölgelerinden uygun barınma yerlerine, kontrollü bir şekilde nakledilmeye başlanmıştır. Sağlık kontrolünden geçirilen göçmenlerin bir kısmı, Türkiye'nin çeşitli yerlerinde bulunan İl Göç İdaresi Müdürlüklerine bağlı Geri Gönderme Merkezlerinde, geriye kalan göçmenler ise daha sonra uygun yerlere yerleştirilmek üzere misafirhanelerde, karantina altına alınmıştır (CNN Türk, 2020). Bununla birlikte, Sağlık Bakanı tarafından yapılan açıklamada; Türkiye sınırları içinde yaşayan herkesin Covid-19 küresel salgını ile mücadele kapsamında açıklanan resmi rakamlara dahil edildiği, tüm mültecilerin ve düzensiz göçmenlerin sağlık hizmetlerinden yararlandığı ve durumlarının kayıt altına alındığı ifade edilmiştir.

Covid-19 küresel salgını nedeniyle, ülkelerine çıkış yapamayan ve vize/vize muafiyet veya ikamet izni süresi sona erdiği halde, izin süresini uzatamayarak düzensiz duruma düşen yabancıların, mevcut durum düzeyinceye kadar Türkiye'de kalabilmelerine yönelik olarak, Göç İdaresi Başkanlığı'nca yasal düzenlemeler yapılmıştır. Yine Başkanlık, Covid-19 mücadelesi kapsamında, salgının başlangıcından itibaren yabancı uyruklulara yönelik olarak farklı dillerde çeşitli bilgilendirmeler yayınlamaktadır. Bu sürecin yürütülmesinde ana aktörlerden biri olan İçişleri Bakanlığı ve bakanlığa bağlı birimler, görev ve yetkileri kapsamında önemli roller üstlenmiştir. Ayrıca Covid-19 salgınının başlamasından sonra resmi bir kuruma başvurmak durumunda kalan yabancı uyruklu kişilerin oranı %19'dur. En çok başvuru yapılan kurum ve kuruluşların hastaneler olduğu, bunu İl Göç İdaresi Müdürlükleri ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının izlediği görülmüştür (Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği, 2020). Bu süreç içerisinde öncü rol oynayan kamu kurumları arasında yer alan Göç İdaresi Başkanlığı

ve Başkanlığın taşra örgütlenmesinin, pandemiye bağlı olarak, iş yükünün arttığı, buna karşın hedeflenen stratejik amaçlara kısmen ulaşıldığı görülmektedir.

Salgın Döneminde Göç İle İlgili Alınan Önlemler

Türkiye’de henüz Covid-19 vakası görülmemişken, havaalanlarında kızılötesi (x-Ray) taramalar tüm gümrük kapılarının dezenfektasyonu, ücretsiz maske ve bilgilendirme broşürlerinin dağıtılması gibi önlemler alınmıştır. 3 Şubat 2020 tarihi itibarıyla Çin kalkışlı tüm uçuşların durdurulması kararı alınmış, küresel salgınla mücadelede uluslararası işbirliği kapsamında Türkiye, sınır komşusu olan İran’a, Kum kentinin karantinaya alınması tavsiyesinde bulunmuştur. Fakat söz konusu tavsiyeye uyulmaması üzerine Türkiye, İran ile arasındaki hudut kapılarını kapatmış, uçuşları tek taraflı olarak askıya almıştır. 29 Şubat 2020 tarihine gelindiğinde, İtalya, Güney Kore ve Irak ile uçuşların karşılıklı olarak durdurulduğu açıklanarak, Irak sınırı da kapatılmış, salgın nedeniyle olası bir göç dalgasını da önlemek amacıyla Irak-İran sınırlarına yakın sahra hastaneleri kurulmuştur. 11 Mart 2020 tarihinde Türkiye’de ilk vakanın tespit edilmesinin ardından, birçok alanda daha sıkı önlemler alınmış, bu önlemler arasında insan hareketliliğini kısıtlayıcı olanlar öne çıkmıştır. 14 Mart 2021 tarihinde uçuş yasakları genişletilerek Almanya, Fransa, İspanya, Norveç, Danimarka, Belçika, Avusturya, İsveç ve Hollanda’ya uçuşlar durdurulmuştur. Devam eden süreçte, yine birçok ülke ile karşılıklı veya tek taraflı olarak belirli dönemlerde ulaşım askıya alınmış, düzenli göç faaliyetlerinin durma noktasına geldiği görülmüştür. Küresel salgın önlemleri çerçevesinde insan hareketliliğini kısıtlamanın sürdürülebilir olmamasının bir sonucu olarak, uluslararası seyahat kısıtlamalarının yerini 24 Aralık 2020 tarihinden itibaren son 72 saat içinde alınmış PCR testini kanıtlama zorunluluğu almıştır. Aşıların yaygın olarak kullanılmasının ardından PCR testini kanıtlama zorunluluğu esnetilmiştir.

Salgın Önlemlerinin Olumsuz Etkisini Giderici Uygulamalar

Covid 19 salgınına karşı yürütülen mücadele, insan hayatını ekonomik ve sosyal anlamda kısıtlamıştır. Salgından etkilenen insan sayısını asgari seviyede tutmak amacıyla alınan en önemli tedbirlerden biri, riskli görülen ülkelere yabancı uyruklu yolcu girişlerin sınırlandırılması olmuştur.

Göç İdaresi Başkanlığınca yayınlanan Türkiye’ye giriş ve Türkiye’den çıkış istatistiklerine bakıldığında, 2019 yılında 44.527.385 kişinin giriş, 44.579.083 kişinin çıkış yaptığını; 2020 yılında ise, 12.678.664 kişinin giriş,

13.036.926 kişinin çıkış yaptığı kayıtlara geçmiştir. Bu istatistiklerden de Covid-19 salgını ile birlikte ülkelerin benzer tedbirler alarak sınırlarını kapatmasının, küresel anlamda hareketsiz bir süreci ortaya çıkardığı söylenebilir. Bununla birlikte, Göç İdaresi Başkanlığı'nın düzensiz göç istatistiklerinden, 2019 yılında 454.662 düzensiz göçmenin belirlendiği; 2020 yılında bu sayının 122.302'ye kadar düştüğü görülmektedir.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na göre, Türkiye'de vize ya da vize muafiyetiyle sınırlı olmak üzere 90 günden fazla kalacak olan yabancıların, düzensiz göçmen durumuna düşmemek için, kalış amaçlarına uygun olacak biçimde, ikamet izni edinmeleri gerekmektedir. Yine Kanun'da amacı dışında kullanıldığı tespit edilen ikamet izinlerinin iptal edileceği, Türkiye'de kalmak için talep edilen ikamet izinlerinin Kanun'da sayılan nedenlerden birine dayandırılmasının gerektiği belirtilmiştir. Oysa bu Kanun'un "İkamet" başlıklı ikinci bölümünde, küresel salgın durumuna uygun bir ikamet izni türü bulunmamaktadır. Bununla beraber Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 28.maddesinin 10. fıkrasında, kanunda sayılan diğer kısa dönem ikamet izni nedenleri dışındaki ikamet izni taleplerinin, turizm amaçlı talepler olarak değerlendirileceği belirtilmiştir.

Covid 19 salgınının yoğun olduğu 2020 ve 2021 döneminde, vize, vize muafiyeti ya da ikamet izni alanlar ile uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında Türkiye'de bulunan yabancıların ülkelerine gidiş-dönüşleri oldukça zorlaşmıştır (TÜSPE, 2020, s. 43-44). Özellikle düzenli göç kapsamında, vize veya ikamet izni alarak Türkiye'de bulunan yabancıların, izin sürelerinin bitmesi ile birlikte, düzensiz göçmen durumuna düşecek olmaları, bu yabancılarla kalış izni almaları ya da mevcut izinlerini uzatabilmeleri bağlamında bazı kolaylıkların sağlanması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır.

Göç İdaresi Başkanlığı'nın resmi web sitesinde 02.12.2019 tarihinde yayınlanan bir duyuruda ise, turizm amacıyla kısa dönem ikamet izni almış olan yabancıların, turizm dışında haklı gerekçelere bağlı olarak yeni bir ikamet izni almamaları halinde, 01.01.2020 tarihinden itibaren turizm amaçlı kısa dönem ikamet izni taleplerinin uygun görülmeceği belirtilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2019). 15.06.2020 tarihinde ise, küresel salgın tedbirleri nedeniyle ülkemizden çıkış yapamayan yabancıların, gerekçe kabul edilebilir zorunlu durumların yaşandığı tarihleri kapsayacak biçimde (ulaşımın kesintiye uğradığı tarihten normal akışına döndüğü tarih) yapmış oldukları vize/ikamet izin ihlali nedeniyle Türkiye'ye giriş yasağı uygulanmayacağı duyurulmuş-

tur. Bu kapsamda yabancıların menşe ülkesi özelinde değerlendirme yapılarak, ülkesine ulaşımının normale döndüğü tarihten geçerli olmak üzere bir ay içinde Türkiye’den çıkmaları gerektiği ve belirtilen sürenin aşılması halinde, giriş yasağı ve 492 sayılı Harçlar Kanunu’ndan kaynaklanan idari para cezasının uygulanacağı bildirilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020b).

Uluslararası uçuşların durma noktasına gelmesi nedeniyle Başkanlık, yabancıların, eğitim, sağlık gibi temel hizmetlere erişimleri hususunda mağduriyet yaşadıklarının belirlenmesi üzerine, 2019 yılında yayınlanan “turizm amaçlı ikamet izni kısıtlaması” uygulamasını 15.09.2020 tarihli kararıyla geçici olarak durdurmuştur. Yayınlanan yeni duyuruyla, 01.01.2020 tarihinden sonra, önceki uygulama nedeniyle ikamet izni alamayan yabancı uyruklu kişilere ikamet izni verilmesinin önü açılmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020c). Bu uygulamalar ve mevcut küresel olgu sonucunda, 2019 yılında ikamet izni olarak Türkiye’de bulunan yabancıların sayısı 1.101.030 iken, 2020 yılında bu sayı 886.653’e düşmüştür (Göç İdaresi Başkanlığı, 2021).

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun “sınır dışı edilecek yabancılar” başlıklı 54. maddesinde belirtilen durumdaki yabancı uyruklu kişiler, düzensiz göç kapsamında değerlendirilmektedir. Gerek salgının yarattığı korku gerekse kısıtlama tedbirlerinin etkisiyle, tespit edilen düzensiz göçmenlerin sayısında da önemli ölçüde düşüş yaşandığı görülmüştür. Bu durumda olduğu belirlenen yabancıların iş ve işlemleri ise, birçoğunun ülkelerine geri gönderilebilmeleri için gerekli olan uluslararası geçerli seyahat belgelerinin olmaması ve bunun teminini sağlayacak olan ülke temsilciliklerinin küresel salgın döneminde belge temin etmemesi nedeniyle aksaklığa uğramıştır. Bunun yanı sıra seyahat kısıtlamaları kapsamında havayolu trafiğinin durma noktasına gelmesi, hava yolu ile gerçekleştirilen sınır dışı işlemlerde düşüş görülmüştür (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020a, s. 30). Bu durumun büyük ölçüde küresel gelişmelerle ilgili olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve İçişleri Bakanlığı’nun Covid 19 salgın tedbirleri kapsamında yayınlanan genelgelerde belirtilen esnek ve uzaktan çalışma; Göç İdaresi Başkanlığı’nun merkez ve taşra personelinin de dahil edildiği bazı kamu kurumu çalışanlarının sokağa çıkma kısıtlamalarından muaf tutulması uygulamaları olumlu sonuçların yanı sıra olumsuzluklara da neden olmuştur.

Uluslararası koruma kapsamında Türkiye’de yaşayan yabancılarla ilgili olarak, Göç İdaresi Başkanlığı’nun 2020 Faaliyet Raporu’na göre, dosyası işlem sürecinde olanların bir kısmının dosyası işlemleri tamamlanarak kapatıl-

muş ve Başkanlığın bekleyen dosya yükü azalmıştır. Covid-19 dolayısıyla alınan tedbirler nedeniyle, mülakat ve statü belirleme işlemlerinde yaşanan aksaklıklar hedefe ulaşmayı engellemese de bu birimin performansında kısmi bir düşüşe neden olmuştur. Covid-19 küresel salgını sebebiyle mülakat alma usullerinde değişikliklere gidilmiş, farklı odalarda online sistemlerin kurulması sağlanmıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020a, s. 32).

Göç İdaresi Başkanlığı'nın merkez teşkilat birimlerinin uygulayıcı olduğu, 2020 yılı faaliyetleri kapsamında yürütülen dokuz projenin tamamlanması hedeflenmişken, Covid-19 salgını nedeniyle proje faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde yavaşlama yaşanmış ve yılsonu itibarıyla sadece 2 proje tamamlanabilmiştir. Ancak yine de 2020 yılında 25 projenin yürütülmesine devam edilmiş, 15 çalıştay, 6 eğitim faaliyeti gerçekleştirilmiş, ayrıca 5 rapor üretilerek yabancılara yönelik 2 milyon civarında broşür hazırlanmıştır. Covid-19 salgını göz önünde bulundurularak, gerekli önlemler ışığında, bazı proje faaliyetleri çevrimiçi (online) olarak Faaliyet Raporunda yer almıştır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020a, s. 32). Yine ilgili Faaliyet Raporunda, fiziki olarak gerçekleştirilen uyum etkinliklerinin, Covid-19 küresel salgını nedeniyle alınan tedbirler çerçevesinde çevrimiçi platformlarda sürdürüldüğü ve belirlenen hedeflere ulaşıldığı ifade edilmiştir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2020a, s. 30-34).

Tartışma ve Sonuç

Göç, birçok yönüyle incelenmesi gereken bir konu olmasının yanında, etkilerinin öngörülmemesi nedeniyle, çözümü çok zor, neredeyse imkansız olan, çok sayıda farklı soruna zemin hazırlama potansiyeli taşıyan bir olgu olarak kabul edilmektedir (Ekici ve Tuncel, 2015, s. 20). Küreselleşmenin de etkisiyle, teknolojiye bağlı olarak ulaşım olanaklarının gelişmesi, düzenli göçü artırırken; insanlık var oldukça bitmesi olası görülmeyen, ekonomik, sosyal, siyasi ve insani nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan düzensiz göç hareketlerinin de artarak devam etmesini kaçınılmaz kılmıştır. Küresel salgın sürecinde Türkiye'de sürekli kalmak amacıyla ya da başka ülkelere geçmek üzere, geçici olarak gelenlerin büyük kısmının eğitim seviyesinin düşük olması, gerek göç yönetimi gerekse salgın sürecinde büyük sorunların yaşanmasına neden olmuştur.

Her zaman dinamik bir konu olan göçün, yönetilmesi gereken bir alan olduğu anlayışıyla politika üretilmesi ve ortaya konan politikaların etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla eldeki araçların, güncellenerek güçlendirilmesi yerinde olacaktır. Bu anlamda 2013 yılına kadar Emniyet Genel Müdür-

lüğü'ne bağlı Yabancılar Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülen iş ve işlemlerin, bu tarihten sonra Genel Müdürlük düzeyinde, 21.10.2021 tarihinden sonra ise Başkanlık düzeyinde sivil bir kurum tarafından yönetilmeye başlanması kayda değer bir gelişmedir. Türkiye, küresel bir sorun haline gelen Covid-19 salgınının yoğun yayıldığı dönemde, değişen durumlara göre ortaya koyduğu göç politika ve stratejilerini etkin ve verimli şekilde uygulayabildiği, ayrıca bu dönemde kurumsal olarak bilişim altyapısı bakımından birçok kazanımlar ettiği söylenebilir.

Söz konusu salgın döneminin düzensiz göç dalgalarının azalmasına neden olduğu, diğer taraftan ülke sınırları içerisinde bulunan düzensiz göçmenlerin ülkelerine geri gönderilmelerinde aksaklıkların ortaya çıktığı, fakat düzensiz göçle mücadelenin devam ettiği görülmüştür. Yine salgın döneminde düzenli göç kapsamında alınan tedbirlerle birlikte halihazırda yurt içinde bulunup ülkesine dönemeyen yabancılara ikamet izni düzenlenmesinin yabancı sayısında bir artışa neden olacağı düşünülse de Göç İdaresi Başkanlığı'nın yayınladığı verilere göre, 2020 yılında talep edenlerin sayısında, bir önceki yıla göre 214.377 kişilik düşüş yaşanmıştır.

Başkanlığa bağlı alt birimlerin bazı planlamalarında sapmalar yaşanmasına karşın, genel itibariyle belirlenen hedeflere ulaşıldığı, bununla beraber, düzenli göç kapsamında ikamet izni talep eden yabancılara ilişkin olarak illerde yürütülen iş ve işlemlerde kullanılan e-ikamet randevu sisteminde güncellemeler ve geliştirmelerin yapılması da bu salgın döneminde gerçekleştirilmiştir.

Göç alanında yürütülen bazı uyum projelerinin, toplantıların, eğitimlerin ve dış ilişkiler kapsamında yapılan görüşmelerin dijital araçlarla sağlandığı ve bunun bilişim altyapısının oluşturulması bağlamında kurumsal bir kazanım oluşturduğu görülmüştür.



Extended Abstract

Impact of Covid-19 Pandemic on Turkey's Migration Management

*

Buminhan Emec

ORCID: 0000-0003-3742-2189

Hayriye Şengün

ORCID: 0000-0002-1899-8329

The phenomenon of migration has always been on humanity's agenda since the first periods of history. Throughout history, many reasons, especially economic, social, and security concerns, have led people to leave the places they live in groups or individually. All countries and societies today have been formed mainly by immigration. Migration within and between countries, which has accelerated from time to time, has accelerated with globalization, developments in scientific and technological fields, the improvement in transportation opportunities, and the mobility of people within the country, between countries, and continents has become more accessible.

Migration has never been on humanity's agenda in the historical process and is likely to cause significant social and social problems if not managed well today; it has become one of the main problems of all countries, developed or underdeveloped. In recent years, Turkey has become a center where immigrants from the Middle East, Asian and African countries are concentrated for security, economic and social reasons, and the effect of the policies followed. Millions of Syrian refugees immigrated to Turkey due to the civil war in Syria in 2011 and the security crisis it created. According to today's data, 3,763,652 Syrian refugees migrated to Turkey and were included in the scope of temporary protection. The phenomenon of migration is an unavoidable problem throughout the world, and the failure of classical and new public administration approaches in this area deepens the crisis.

The prediction of the possibility of humanity encountering new risks at any moment was confirmed once again in 2019 with a virus that the world had difficulty finding a solution to. Starting from the city of Wuhan in China, with the

effect of the global relations network, the Covid 19 disease, which spread almost all over the world in a short time and was declared a pandemic by the World Health Organization at the beginning of 2020, adversely affected not only the citizens of the country within the national borders, but also the immigrants and migration management.

Turkey is located on essential migration routes due to its geographical location. It is a necessary factor for immigrants to be seen as a transit country today, as it has throughout history. For this reason, Turkey is indispensable due to its socio-cultural and humanitarian characteristics for immigrants who start their journey of destiny to pass to Western countries with the hope of a better life (Özcan, 2021, s. 3810). After the Syrian War and the Arab Spring, after the changes in international policies and the understanding of border security, immigrants have become a fundamental problem with the irregular migrants heading to Turkey and the Syrians fleeing the war.

Today, migration is seen as a high-level political issue linked to human rights, development, and geopolitical position at national, regional, and international levels. (World Migration Report, 2020, s. 15). Long-term and growing data on migration and mobility show that migration is primarily related to broader global economic, social, political, and technological transformations affecting many high-priority policy issues. With the deepening of globalization, these transformations are shaping more and more lives in people's workplaces, homes, and social and spiritual lives while continuing their daily routines. Extraordinary periods increase the problems created by the phenomenon of migration even more. The emergence and spread of the virus that causes the Covid 19 disease, which was declared a pandemic in 2020, is made possible by the contact between humans and especially wild animals due to environmental change, as well as the transfer of pathogens to distant regions as a result of human mobility (Sirkeci and Yüceşahin, 2020, s. 10-14).

While migration management focused on accepting people of Turkish descent into the country, it gained a new content with the European Union candidacy process. After the Syrian War, migration management, previously organized within the security system, gained a new structure. The Directorate of Migration Management was established as a city public organization. The phenomenon of immigrants, which is also seen as an essential political agenda in domestic politics, has more than just a management problem. Another phenomenon that has increased the difficulty of immigrants has become more complex and challenging to solve with the Pandemic management. With the

COVID-19 pandemic process in all World countries, young, old, working, un-employed, student, retired, etc. Many segments of society were affected by this process, and the people and their families, in part called immigrants and refugees, were adversely affected.

Migration-related affairs, which were previously among the duties of the General Directorate of Security, have transformed with the establishment of the Directorate of Migration Management after the change in understanding. The Directorate of Migration Management is responsible for implementing policies and strategies related to migration, providing coordination between institutions and organizations related to these issues, ensuring the entry of foreigners into Turkey, their stay in Turkey, their exit from Turkey, and the deportation of those who are within the scope of irregular migration. Is responsible.

Turkey has tried to overcome the pandemic by taking measures similar to the steps to combat the Covid 19 epidemic worldwide. The actions taken against the pandemic; Partial or complete suspension of domestic travel during case escalation periods, border closure applied to many countries from time to time, or reduction of mobility by binding the entry and exit of foreign nationals to certain conditions, new regulations regarding residence permits of foreigners currently in our country, and flexible working in the public sector. Applications for developing some digital mechanisms such as the appointment system and the appointment system have come to the fore. Pandemic arrangements for foreigners who are immigrants in the country were carried out under the responsibility of the Directorate of Migration Management.

This study aims to discuss the effects of the Covid 19 Pandemic, affecting the world since 2020, on Turkey's migration management. Literature research and document review methods were used. The study discusses the structure of migration management in Turkey, its impact on immigrants during the pandemic process, and the public policies produced in this context.

Kaynakça/References

- "Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnesi". *Resmî Gazete*; Tarih 29.10.2021 Sayı: 31643.
- Aktel, M. ve Kaygısız, Ü. (2018). Türkiye'de göç yönetimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(23), 579-604.
- Anadolu Ajansı (2020). Salgına karşı dünya hangi önlemleri aldı, Türkiye neler yaptı? 20.04.2020 tarihinde www.aa.com.tr/tr/dunya/salgina-karsi-dunya-hangi-onlemleri-aldi-turkiye-neler-yapti/1811298# adresinden erişildi.

- Arslan, Ç. (2014). Göç hukukundaki güncel gelişmeler üzerine bazı tespit ve değerlendirmeler. *Uluslararası Avrasya Ekonomileri Konferansı*, Makedonya, Session 2E. doi: <https://doi.org/10.36880/C05.00884>
- Artvinli F. (2020). Salgınların tarihi: Toplumsal ve siyasal açıdan kısa bir bakış, *Türk Tabipler Birliği Covid 19 Pandemisi Altıncı Ay Değerlendirme Raporu*, 23.05.2022 tarihinde https://www.ttb.org.tr/kutuphane/covid19-rapor_6/covid19-rapor_6_Part9.pdf adresinden erişildi.
- Atılğan, D., Günay, E. ve Serin, E. (2017). Dünya’da ve Türkiye’de göç yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(2), 37-60.
- Babahanoğlu, V. ve Örselli, E. (2016). Türkiye’nin göç yönetimi ve göçmen politikalarının gelişimi kamu politikası analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43): 2065
- Castles, S. ve Miller, M. J. (2008). *Göçler çağı: Modern dünyada uluslararası göç hareketleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- CNN Türk (2020), *Koronavirüs son durum 11 Mart*, 09.04.2020 tarihinde www.cnnturk.com/turkiye/coronavirus-son-durum-9-mart-iste-corona-virusu-haritasi adresinden erişildi.
- Covid-19 salgınının Türkiye’de mülteciler üzerindeki etkilerinin sektörel analizi raporu*. (2020), Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Mayıs 20, Ankara.
- Dursunoğlu, İ. (2021). Göçün siyasal davranışlar üzerine etkisi: Bir alan araştırması. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 14(76), 852-861.
- Duvell, F. (2014). International relations and migration management: the case of Turkey”, *Insight Turkey*, Vol. 16, 35-44.
- Ekici, S. ve Tuncel, G. (2015), Göç ve insan, *Birey ve Toplum*, 5(9), 9-22.
- Erder, S., Gençkaya, Ö.F., ve İçduygu, A. (2014). *Türkiye’nin uluslararası göç politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere*, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi.
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2016). *Türkiye göç raporu* (Yayın no: 40). 03.06.2022 tarihinde https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2019), *İkamet izni duyurusu*, 02.12.2019 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/ikamet-duyurusu> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2020a), *2020 yılı faaliyet raporu*, 21.06.2021 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/faaliyet-raporlari> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2020b), *Pandemi sebebi ile Türkiye’den çıkış yapamayan yabancılara ilişkin açıklama*, 15.06.2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/pandemi-sebebi-ile-turkiyeden-cikis-yapamayan-yabancilara-iliskin-aciklama> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2020c), *Turizm amaçlı kısa dönem ikamet izni uygulaması*, 15.09.2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/turizm-amacli-kisa-donem-ikamet-izni-uygulamasi> adresinden erişildi.

- Göç İdaresi Başkanlığı (2021), *İstatistikler-ikamet izinleri*, 09.06.2021 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2022). *Geçici koruma istatistikleri*. 03.06.2022 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2022). *İkamet izin istatistikleri*. 03.06.2022 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2022). *Uluslararası koruma istatistikleri*. 03.06.2022 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler> adresinden erişildi.
- Göç İdaresi Başkanlığı (2022). *Teşkilat şeması*. 03.06.2022 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/teskilat-semasi> adresinden erişildi.
- Jorga, Nicolea (Tarihsiz), *Osmanlı İmparatorluğu tarihi*, I, II, III, IV, V Cilt. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- Kara, D., Kara, M. ve Öykü, C. (2015). Türkiye’de göç yönetişimi: Kurumsal yapı ve işbirliği. *Journal Of Entrepreneurship And Development*, 10(2), 1-25.
- Korkmaz Özcan, Z. (2018). *Kamu politikaları çerçevesinde Türkiye’de göç yönetişimi: Merkeztaşra yapılanması*, Ankara: 6. Uluslararası Çin’den Adriyatik’e Sosyal Bilimler Kongresi Özet Kitabı, 3808-3831. DOI: 10.26466/opus.883997.
- Kurt, H. (2006). Göç eğilimleri ve olası etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(1), 148-178.
- Mcneil, W. H. (1984). Human migration in historical perspective, *Population and Development Review*, Vol. 10, No. 1, 1-18.
- Özçiftçi, S. ve Üstün, Ç. (2020). Covid-19 Pandemisinin sosyal yaşam ve etik düzlem üzerine etkileri: Bir değerlendirme çalışması. *Anadolu Kliniği Tıp Bilimleri Dergisi*, Special Issue On Covid 19, 25, 142-153.
- Öztürk, C. ve Tekiner, M. (2017). Stratejik göç yönetimi çerçevesinde Türkiye’de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün konumu, *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, 19(1), 143-159.
- Sağiroğlu, A. Z. (2015). Türkiye’nin yeni göç kanunu ve göç politikası, *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, İstanbul: İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi Yayınları, 69-90.
- Sirkeci, İ. ve Yüceşahin, M. (2020). Göç ve Koronavirüs: Nüfus hareketliliği verileri üzerinden Kovid-19 salgınının analizi. *Göç Dergisi*, 1(7), 10-34.
- Turan, A. (2020). Türkiye’de Kovid-19 ile mücadele: politikalar ve aktörler, *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 1-25.
- Türkiye Sağlık Politikaları Enstitüsü-TÜSPE. (2020). *Covid-19 Pandemi yönetiminde Türkiye örneği: sağlık politikası uygulamaları ve stratejileri raporu*, 01.06.2022 tarihinde https://www.tuseb.gov.tr/tuspe/uploads/yayinlar/makaleler/pdf/21-08-2020_5f3f6e1402cc2_tusperapor02_covid-19_pandemi_yonetiminde_turkiye_ornegi.pdf adresinden erişildi.
- Varlık, N. (2017). *Akdeniz dünyasında ve Osmanlılarda veba, 1347-1600*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- World migration report* (2020), International Organization for Migration (UNIOM). www.tdk.gov.tr.